

28.09.2021

Gesetzentwurf

**der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP**

Gesetz über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

A Problem

Bürgerinnen und Bürger müssen ihre Wahl- und Abstimmungsentscheidungen auf der Grundlage von transparenten Informationen treffen können. Neben den politischen Parteien sind auch Wählergruppen auf kommunaler und auch auf Landesebene wesentliche Faktoren der Willensbildung des Volkes. Politische Parteien und Wählergruppen bzw. Wählergemeinschaften stehen in Nordrhein-Westfalen auf kommunaler und auf Landesebene miteinander in einem politischen Wettbewerb. Beide sind in der politischen Willensbildung aktiv und bemühen sich um Teilhabe an der politischen Macht. Beide wurzeln in der Gesellschaft. Neben den politischen Parteien sind auch Wählergruppen auf kommunaler und auch auf Landesebene wesentliche Faktoren der Willensbildung des Volkes.

Politische Parteien und Wählergruppen unterliegen grundsätzlich unterschiedlichen Regelungen. Unterliegen die Organisationen den Regelungen des Parteienrechtes, dann kommen ihnen besondere Rechte und Pflichten zu wie etwa das Listenprivileg, eine staatliche Finanzierung, Gründungsfreiheit, ein besonderer Bestandsschutz, aber auch eine Rechenschaftspflicht sowie die Verpflichtung zur innerparteilichen Demokratie. Die nähere Ausgestaltung findet sich im Parteiengesetz. All dies gilt zunächst für die Wählergruppen so nicht. Trotz der tatsächlichen Bedeutung der Wählergruppen bei Kommunal-, aber auch bei Landtagswahlen gibt es keine spezifischen rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit der Wählergruppen.

Damit die den politischen Parteien und den Wählergruppen zugeordneten Aufgaben von diesen insbesondere auch bei Wahlen erfüllt werden können, benötigen diese Geld. Die finanzielle Ausstattung kann zum einen aus selbst erwirtschafteten Mitteln, zu denen auch Spenden gehören, bestehen und zum anderen aber grundsätzlich auch vom Staat, mittelbar oder unmittelbar, an die Organisationen fließen. Parteien und Wählergruppen unterliegen auch in diesem Bereich unterschiedlichen Regelungen.

Politische Parteien haben dabei strikte Vorgaben zu ihrer Finanzierung und verfassungsrechtliche Rechenschaftsverpflichtungen zu erfüllen. Hingegen unterliegen Wählergruppen nicht der Rechenschaftslegung nach dem Geltungsbereich des Parteiengesetzes. Soweit sie Vereine sind, gilt für sie das Vereinsrecht, wonach grundsätzlich der Vorstand verpflichtet ist, gegenüber der Mitgliederversammlung Rechenschaft über die Geschäftsführung abzulegen.

Politische Parteien sind des Weiteren ausdrücklich dazu verpflichtet, den Erhalt von Spenden zu dokumentieren und je nach Höhe der Spende unmittelbar oder erst mit Einreichung des Rechenschaftsberichtes zu veröffentlichen. Wählergruppen unterliegen dagegen keinerlei Veröffentlichungspflichten von Spenden gegenüber der vereinsexternen Öffentlichkeit und auch gegenüber den Vereinsmitgliedern nur insoweit, als dies satzungsrechtlich bestimmt ist. Auch treffen sie keinerlei Spendenannahmeverbote, so dass theoretisch auch sehr hohe Summen von ggf. auch ausländischen Spendern unbemerkt fließen können.

Verstoßen die politischen Parteien gegen die Publizitätspflichten des Parteiengesetzes, dann sind je nach Verstoß unterschiedliche Sanktionen im Parteiengesetz vorgesehen. Aus diesem Grund gelangen auch dessen Sanktionsregelungen selbstverständlich nicht zur Anwendung. Das i.d.R. auf Wählergruppen anwendbare Vereinsrecht kennt entsprechende Regelungen nicht. Die vereinsinterne Prüfung der Vermögensverwaltung des Vorstandes dient der Vorbereitung der Entlastung des Vorstandes. Wann und durch wen ggf. über die Entlastung zu entscheiden ist, ist gesetzlich nicht näher geregelt und bleibt daher der satzungsrechtlichen Ausgestaltung durch die Vereine selbst überlassen.

Dies vorangestellt lassen sich in dem Wettbewerbsverhältnis zwischen politischen Parteien und Wählergruppen aber durchaus potentiell wettbewerbsverzerrend wirkende rechtliche Ungleichbehandlungen feststellen. Dies hat seine Ursache darin, dass in dem Wettbewerb um Wählerstimmen dem einen Teilnehmer, nämlich den politischen Parteien, sehr weitgehende Transparenzpflichten – sowohl die Organisationsgrundlagen als auch die Finanzierung betreffend – auferlegt werden, die für die anderen Teilnehmer an demselben Wettbewerb, nämlich die Wählergruppen, nicht gelten.

Ähnliche Herausforderungen ergeben sich zudem mit Blick auf unabhängige Einzelbewerberinnen und Einzelbewerber bei kommunalen Wahlen und für Antragstellerinnen und Antragstellern von Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene.

B Lösung

Die aufgezeigte Verzerrung im politischen Wettbewerb wird mit dem Gesetzentwurf normativ begrenzt. Die Neuregelungen sollen es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, fundierte Wahl- und Abstimmungsentscheidungen zu treffen. Die Transparenzregelungen geben ihnen dafür die nötigen Informationen über die Finanzierung der Vorbereitung der Wahlteilnahme bzw. der Abstimmung, über die Organisationsgrundlagen der Wählergruppen und deren Programmik.

Durch die im Transparenzgesetz und im Kommunalwahlgesetz normierten Transparenzpflichten für Wählergruppen dient das Gesetz auch der Verbesserung der Chancengleichheit zwischen Wählergruppen und politischen Parteien auf kommunaler Ebene und ihrer besseren Vergleichbarkeit für die Bürgerinnen und Bürger. Denn Parteien unterliegen den Transparenzpflichten des Parteiengesetzes. Für Wählergruppen bestehen bislang kaum vergleichbare Transparenzpflichten.

Die Transparenzpflichten für Parteien und Wählergruppen werden daher auf kommunaler Ebene angenähert, ohne dass Parteien und Wählergruppen in jeder Hinsicht identischen Regelungen unterworfen werden sollen.

Aus den neuen Transparenzpflichten für kommunale Wählergruppen folgt kein Anspruch auf staatliche Finanzierung. Denn die den Wählergruppen auferlegten Pflichten werden durch die Neuregelung nicht eins zu eins mit den Pflichten von Parteien parallelisiert. Zudem profitieren die Ortsverbände politischer Parteien, mit denen kommunale Wählergruppen in politischer

Konkurrenz stehen, nicht substanziell von der Parteienfinanzierung, die hauptsächlich den Bundesverbänden und nachgelagert den Landesverbänden zu Gute kommt.

Die Vollzugszuständigkeit für dieses Gesetz liegt beim Präsidenten des Landtags, um eine hinreichende Distanz zwischen der Kontrollinstanz und den örtlichen Verhältnissen herzustellen.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Der Präsident des Landtags NRW nimmt die Rechenschaftsberichte der Wählergruppen entgegen, veröffentlicht diese als Kurzberichte in geeigneter Weise und ahndet mögliche Verstöße. Diese Aufgabe wird aus dem vorhandenen Personalbestand der Landtagspräsidenten erledigt. Zusätzliche Kosten werden nicht entstehen.

E Zuständigkeit

Die Vollzugszuständigkeit für dieses Gesetz liegt beim Präsidenten des Landtags, um eine hinreichende Distanz zwischen der Kontrollinstanz und den örtlichen Verhältnissen herzustellen.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Bei der Einreichung eines Wahlvorschlags von Wählergruppen und der Kandidatur von Einzelbewerbern bei Kommunalwahlen veröffentlicht der Wahlleiter Erklärungen und Mitteilungen zu deren Finanzlage. Verstöße ahndet der Wahlleiter. Bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden veröffentlicht der Bürgermeister Erklärungen und Mitteilungen der Antragssteller zu ihrer Finanzlage. Verstöße ahndet der Bürgermeister.

Den Kommunen entstehen durch die zusätzlichen technischen und organisatorischen Anforderungen zusätzliche Kosten. Da diese Kosten im Rahmen der Wahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltung entstehen, sind diese von den Kommunen zu tragen.

G Finanzielle Auswirkungen auf Unternehmen und privaten Haushalte

Es liegt keine Mittelstandsrelevanz vor.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter. Die Wirkungen treten unabhängig vom Geschlecht der Betroffenen ein. Auswirkungen auf die unterschiedlichen Lebenssituationen von Frauen und Männern sind nicht zu erwarten.

I Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Keine.

J Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Keine.

K Befristung

Eine Befristung in Form einer Verfallsklausel ist wegen der Bedeutung der Rechtssicherheit nicht vertretbar.

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP

Auszug aus den geltenden Gesetzes- bestimmungen

Gesetz über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

Artikel 1

**Gesetz über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen
(Wählergruppentransparenzgesetz –
WähIGTranspG)**

§ 1

Anwendungsbereich

Dieses Gesetz gilt für Wählergruppen im Sinne von § 15 Absatz 1 Satz 2 Kommunalwahlgesetz, die nicht dem Parteiengesetz unterliegen.

§ 2

Pflicht zur Rechenschaftslegung

(1) Der Vorstand einer Wählergruppe, die in einer nach § 1 Absatz 1 Kommunalwahlgesetz gewählten Vertretung eine Fraktion oder eine Gruppe bildet, hat über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Wählergruppe zum Ende des Kalenderjahres (Rechnungsjahr) in einem Rechenschaftsbericht wahrheitsgemäß und nach bestem Wissen und Gewissen öffentlich Rechenschaft zu geben.

(2) Der Rechenschaftsbericht besteht aus einer den Anforderungen des § 259 Absatz 1 Bürgerliches Gesetzbuch entsprechenden Rechnung, die eine geordnete Zusammenstellung der Einnahmen und der Ausgaben enthält. Er gibt entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Wählergruppe. Der Präsident des Landtags kann Festlegungen über die Art und Weise treffen, wie die Einnahmen und Ausgaben im Rechenschaftsbericht darzustellen sind. Die Regelungen des § 25 (3) des Gesetzes über die politischen Parteien

(Parteiengesetz) zur Veröffentlichung von Zuwendungen gelten entsprechend.

(3) Hat die Wählergruppe ein Vermögen von mehr als 50.000 Euro oder im Rechnungsjahr Einnahmen von mehr als 25.000 Euro, enthält der nach Absatz 2 zu erstellende Rechenschaftsbericht zusätzlich eine Vermögensbilanz sowie einen Erläuterungsteil. Die für Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung, insbesondere zu Ansatz und Bewertung von Vermögensgegenständen, sind entsprechend anzuwenden.

(4) Der Rechenschaftsbericht soll im Vorstand der Wählergruppe beraten werden. Der Rechenschaftsbericht wird vom Vorsitzenden und einem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied unterzeichnet. Diese für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieder versichern mit ihrer Unterschrift, dass die Angaben in ihrem Rechenschaftsbericht nach bestem Wissen und Gewissen wahrheitsgemäß gemacht worden sind.

(5) Rechnungsunterlagen, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte sind sechs Jahre aufzubewahren. Die Aufbewahrungsfrist beginnt mit Ablauf des Rechnungsjahres.

§ 3

Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer

(1) Der Rechenschaftsbericht muss von einem Wirtschaftsprüfer, einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, einem vereidigten Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft vor der Einreichung beim Präsidenten des Landtags entsprechend den handelsrechtlichen Vorschriften geprüft werden. Verfügt eine Wählergruppe im Rechnungsjahr weder über Einnahmen noch über ein Vermögen von mehr als 25.000 Euro, kann sie einen ungeprüften Rechenschaftsbericht einreichen.

(2) Sind nach dem Ergebnis der Prüfung keine Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer durch einen Vermerk zu bestätigen, dass nach pflichtgemäßer Prüfung der Rechenschaftsbericht in dem geprüften Umfang

den Vorschriften dieses Gesetzes entspricht. Sind Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer in seinem Prüfungsvermerk die Bestätigung zu versagen oder einzuschränken.

§ 4 Einreichung beim Präsidenten des Landtags

(1) Der Rechenschaftsbericht ist bis zum 30. September des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres beim Präsidenten des Landtags einzureichen.

(2) Der Präsident des Landtags prüft die Rechenschaftsberichte auf offensichtliche Mängel. Ein offensichtlicher Mangel liegt insbesondere vor, wenn der Rechenschaftsbericht ein Vermögen oder Einnahmen im Rechnungsjahr von mehr als 25.000 Euro deklariert, aber keinen Prüfvermerk nach § 3 Absatz 2 enthält. Im Übrigen prüft der Präsident des Landtags die Rechenschaftsberichte, insbesondere die nach § 3 Absatz 1 Satz 2 ohne Prüfvermerk eingereichten Rechenschaftsberichte, stichprobenartig auf Unrichtigkeiten. Festgestellte Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht sind von der Wählergruppe unverzüglich zu korrigieren.

(3) Der Präsident des Landtags erteilt der Wählergruppe eine Bestätigung darüber, dass der Rechenschaftsbericht fristgerecht eingereicht worden ist, sofern der Rechenschaftsbericht nicht an einem offensichtlichen Mangel leidet.

(4) Der Präsident des Landtags erstellt jährlich eine vergleichende Kurzübersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Vermögensverhältnisse der Wählergruppen. Die Kurzübersicht wird als Landtagsdrucksache verteilt.

§ 5 Anzeigepflicht bei Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht

(1) Erlangt die Wählergruppe Kenntnis von Unrichtigkeiten in ihrem Rechenschaftsbericht, hat sie dies unverzüglich dem Präsidenten des Landtags schriftlich anzuzeigen.

(2) Bei einer von der Wählergruppe angezeigten Unrichtigkeit unterliegt die Wählergruppe nicht den Rechtsfolgen des § 6, wenn im Zeitpunkt des Eingangs der Anzeige konkrete Anhaltspunkte für diese unrichtigen Angaben öffentlich nicht bekannt waren oder weder dem Präsidenten des Landtags vorgelegen haben noch in einem amtlichen Verfahren entdeckt waren und die Wählergruppe den Sachverhalt umfassend offenlegt und korrigiert.

§ 6

Rechtsfolgen der Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts

(1) Stellt der Präsident des Landtags Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht fest, entsteht gegen die Wählergruppe ein Anspruch in Höhe des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages. Betreffen Unrichtigkeiten das Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen, beträgt der Anspruch fünf vom Hundert der nicht aufgeführten oder der unrichtig angegebenen Vermögenswerte.

(2) Beruht die Unrichtigkeit auf grober Fahrlässigkeit oder auf Vorsatz, beträgt der Anspruch das Zweifache des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrags, bei Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen zehn vom Hundert der nicht aufgeführten oder unrichtig angegebenen Vermögenswerte.

(3) Der Präsident des Landtags stellt die Verpflichtung der Wählergruppe zur Zahlung des Betrages durch Verwaltungsakt fest. Der Verwaltungsakt darf nur innerhalb von sechs Jahren nach Einreichung des Rechenschaftsberichts erlassen werden.

§ 7

Strafvorschrift

(1) Wer in der Absicht, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Wählergruppe oder ihres Vermögens zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen, unrichtige Angaben über die Einnahmen oder über das Vermögen der Wählergruppe in einem beim Präsidenten des

Landtags eingereichten Rechenschaftsbericht bewirkt oder einen unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Landtags einreicht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Nach Absatz 1 wird nicht bestraft, wer unter den Voraussetzungen des § 5 Absatz 2 für die Wählergruppe eine Selbstanzeige nach § 5 Absatz 1 abgibt oder an der Abgabe mitwirkt.

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen

Das Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1998 (GV NRW S. 454, ber. S. 509 und 1999 S. 70), das zuletzt geändert worden ist durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Mai 2020 (GV. NRW S. 312d), wird wie folgt geändert:

1. § 15 Absatz 2 Satz 2 wird gestrichen.

Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz)

§ 15

(1) Beim Wahlleiter können bis zum neunundfünfzigsten Tage vor der Wahl, 18 Uhr, Wahlvorschläge für die Wahl in den einzelnen Wahlbezirken des Wahlgebiets eingereicht werden. Wahlvorschläge können von politischen Parteien im Sinne des Artikels 21 des Grundgesetzes (Parteien), von mitgliederschaftlich organisierten Gruppen von Wahlberechtigten (Wählergruppen) und von einzelnen Wahlberechtigten (Einzelbewerbern) eingereicht werden.

(2) Die Wahlvorschläge von Parteien und Wählergruppen müssen von der für das Wahlgebiet zuständigen Leitung unterzeichnet sein. Ist die Partei oder Wählergruppe in der im Zeitpunkt der Wahlausschreibung (§ 14 Abs. 1) laufenden Wahlperiode nicht ununterbrochen in der zu wählenden Vertretung, in der Vertretung des zuständigen Kreises, im Landtag oder auf Grund eines Wahlvorschlages aus dem Land im Bundestag vertreten, so kann sie einen Wahlvorschlag nur einreichen, wenn sie nachweist, dass sie einen nach demokratischen Grundsätzen

2. § 15 Absatz 2 Satz 3 wird zu Satz 2 und erhält folgende Fassung:

„Wahlvorschläge von Parteien oder Wählergruppen, die in der im Zeitpunkt der Wahlausschreibung (§ 14 Absatz 1) laufenden Wahlperiode nicht ununterbrochen in der zu wählenden Vertretung, in der Vertretung des zuständigen Kreises, im Landtag oder auf Grund eines Wahlvorschlages aus dem Land im Bundestag vertreten sind, müssen

in Wahlbezirken bis zu 5 000 Einwohnern von 5,

in Wahlbezirken von 5 000 bis 10 000 Einwohnern von 10,

in Wahlbezirken von mehr als 10 000 Einwohnern von 20

Wahlberechtigten des Wahlbezirks persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein; dies gilt auch für Wahlvorschläge von Einzelbewerbern, es sei denn, dass sie in der zu wählenden Vertretung einen Sitz auf Grund eines Wahlvorschlages haben, in dem sie als Einzelbewerber benannt waren, und der Wahlvorschlag von ihnen selbst unterzeichnet ist.“

3. § 15 Absatz 2 Satz 4 und 5 wird zu § 15 Absatz 2 Satz 3 und 4.

gewählten Vorstand, eine schriftliche Satzung und ein Programm hat; dies gilt nicht für Parteien, die die Unterlagen gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 Nummer 1 und 2, Abs. 4 des Parteiengesetzes bis zum Tage der Wahlausschreibung (§ 14 Abs. 1) ordnungsgemäß beim Bundeswahlleiter eingereicht haben. Die Wahlvorschläge dieser Parteien und Wählergruppen (Satz 2, erster Halbsatz) müssen ferner

in Wahlbezirken bis zu

5 000 Einwohnern von 5,

in Wahlbezirken von

5 000 bis 10 000 Einwohnern von 10,

in Wahlbezirken von mehr als

10 000 Einwohnern von 20

Wahlberechtigten des Wahlbezirks persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein; dies gilt auch für Wahlvorschläge von Einzelbewerbern, es sei denn, dass sie in der zu wählenden Vertretung einen Sitz auf Grund eines Wahlvorschlages haben, in dem sie als Einzelbewerber benannt waren, und der Wahlvorschlag von ihnen selbst unterzeichnet ist. Die Wahlberechtigung ist nachzuweisen. Die ordnungsgemäße Unterzeichnung mit dem Nachweis der Wahlberechtigung der Unterzeichner bis zum Ablauf der Einreichungsfrist ist Voraussetzung für das Vorliegen eines gültigen Wahlvorschlages, es sei denn, der Nachweis kann infolge von Umständen, die der Wahlvorschlagsberechtigte nicht zu vertreten hat, nicht rechtzeitig erbracht werden.

(3) Jeder Wahlvorschlag muss Familienname, Vorname, Beruf, Geburtsdatum, Geburtsort, Anschrift, Staatsangehörigkeit sowie bei Parteien oder Wählergruppen deren Namen oder Bezeichnung und, sofern sie

eine Kurzbezeichnung verwenden, auch diese, angeben. Jeder Wahlvorschlag darf nur einen Bewerber enthalten. Ein Bewerber darf, unbeschadet seiner Bewerbung in einer Reserveliste, nur in einem Wahlvorschlag benannt werden. In einen Wahlvorschlag darf nur aufgenommen werden, wer seine Zustimmung schriftlich erteilt hat; die Zustimmung ist unwiderruflich. Die ordnungsgemäße Abgabe der Zustimmungserklärung bis zum Ablauf der Einreichungsfrist ist Voraussetzung für die Abgabe eines gültigen Wahlvorschlags.

(4) In jedem Wahlvorschlag sollen eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson bezeichnet werden. Fehlt diese Bezeichnung, so gilt die Person, die als erste unterzeichnet hat, als Vertrauensperson, und diejenige, die als zweite unterzeichnet hat, als stellvertretende Vertrauensperson.

4. Nach § 15 wird folgender Paragraph eingefügt:

„§ 15a

(1) Eine Wählergruppe kann einen Wahlvorschlag nur einreichen, wenn sie einen nach demokratischen Grundsätzen gewählten Vorstand, eine schriftliche Satzung und ein Programm hat und nachweist, dass die Namen der Vorstandsmitglieder, die Satzung und das Programm auf geeignete Weise veröffentlicht sind.

(2) Eine Wählergruppe, die nach § 2 Absatz 1 Transparenzgesetz einer Pflicht zur Rechenschaftslegung unterliegt, kann einen Wahlvorschlag nur einreichen, wenn sie ihm die Bescheinigungen beifügt, die ihr der Präsident des Landtags nach § 4 Absatz 3 Transparenzgesetz über die Vorlage ihrer Rechenschaftsberichte für die letzten zwei abgeschlossenen Rechnungsjahre erteilt hat.

(3) Eine Wählergruppe, die keiner Pflicht zur Rechenschaftslegung nach § 2 Absatz 1 Transparenzgesetz unterliegt,

kann einen Wahlvorschlag nur einreichen, wenn sie zusammen mit dem Wahlvorschlag eine Erklärung darüber abgibt, ob und in welcher Gesamthöhe sie in den vorangehenden zwölf Monaten Zuwendungen erhalten hat. Zuwendungen eines einzelnen Zuwenders gemäß § 2 Absatz 2 Satz 4 sind anzugeben.

(4) Erhält eine Wählergruppe nach Einreichung eines Wahlvorschlags bis zum Zeitpunkt der Wahl eine Zuwendung, die die Bedingungen gemäß § 2 Absatz 2 Satz 4 erfüllt, teilt sie dies dem Wahlleiter unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung unverzüglich mit.

(5) Der Wahlleiter veröffentlicht die Erklärungen und Mitteilungen nach den Absätzen 3 und 4.

(6) Stellt der Wahlleiter Unrichtigkeiten in den Erklärungen und Mitteilungen fest oder ist eine Mitteilung entgegen Absatz 4 nicht erfolgt, entsteht gegen die Wählergruppe ein Anspruch in Höhe des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages, bei Unrichtigkeiten in Bezug auf das Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen in Höhe von fünf vom Hundert der nicht aufgeführten oder der unrichtig angegebenen Vermögenswerte. Beruht die Unrichtigkeit auf grober Fahrlässigkeit oder auf Vorsatz, beträgt der Anspruch das Zweifache des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrags, bei Unrichtigkeiten in Bezug auf das Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen in Höhe von zehn vom Hundert der nicht aufgeführten oder der unrichtig angegebenen Vermögenswerte. Dies gilt nicht, wenn die Wählergruppe die unrichtigen Angaben gegenüber dem Wahlleiter korrigiert, bevor sie öffentlich oder dem Wahlleiter bekannt waren oder in einem amtlichen Verfahren entdeckt waren, und die Wählergruppe den Sachverhalt umfassend offenlegt.

(7) Der Wahlleiter stellt die Verpflichtung zur Zahlung des Betrages durch Verwaltungsakt fest. Der Verwaltungsakt darf nur innerhalb von drei Jahren nach Übermittlung der Erklärung oder Mitteilung, im Fall des Unterlassens einer Mitteilung nur innerhalb von drei Jahren ab dem Zeitpunkt der Zuwendung erlassen werden.

(8) Absätze 3 bis 7 gelten für Einzelbewerber entsprechend.“

5. In § 46d Absatz 1 Satz 3 wird die Angabe „§ 15 Absatz 2 Satz 3“ durch die Angabe „§ 15 Absatz 2 Satz 2“ ersetzt.

§ 46 d

(1) Jeder Wahlvorschlag darf nur einen Bewerber enthalten. Wer gemäß der Gemeindeordnung oder gemäß der Kreisordnung wählbar ist, kann sich selbst vorschlagen; für einen solchen Vorschlag gelten die Regelungen für Einzelbewerber entsprechend. § 15 Absatz 2 Satz 3 findet mit der Maßgabe Anwendung, dass die dort genannten Wahlvorschläge von mindestens fünfmal, für die Wahl in Gemeinden bis zu 10000 Einwohnern von mindestens dreimal soviel Wahlberechtigten, wie die Vertretung Mitglieder hat, persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein müssen; dies gilt nicht, wenn der bisherige Bürgermeister oder Landrat als Bewerber vorgeschlagen wird.

(...)

Artikel 3

Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen

In die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW 1994 S. 666), die zuletzt geändert worden ist durch Artikel 3 des Gesetzes vom 29. September 2020 (GV. NRW S. 916), wird nach § 26 folgender Paragraph eingefügt:

„§ 26a

Transparenzpflichten bei Bürgerbegehren und Bürgerbescheid

(1) Die Unterlagen zur Einreichung eines Bürgerbegehrens müssen eine Erklärung

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen

darüber enthalten, ob und in welcher Gesamthöhe die in § 26 Absatz 2 Satz 8 genannten Antragsteller Zuwendungen von Dritten für die Vorbereitung und Durchführung des Bürgerbegehrens erhalten oder eigene Mittel dafür eingesetzt haben. Zuwendungen eines einzelnen Zuwenders für den Zweck der Vorbereitung und Durchführung des Bürgerbegehrens, deren Gesamtwert 10.000 Euro übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung anzugeben.

(2) Erhalten die Antragsteller des Bürgerbegehrens nach Antragstellung eine Zuwendung, die alleine oder zusammen mit weiteren Zuwendungen dieses Zuwenders den Gesamtwert von 10.000 Euro übersteigt, teilen die Vertretungsberechtigten dies dem Bürgermeister unverzüglich mit. Wird über die Frage des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt, besteht die Mitteilungspflicht bis zu dessen Abschluss fort.

(3) Im Falle der Durchführung eines Bürgerentscheids veröffentlicht der Bürgermeister die Erklärungen und Mitteilungen der Antragsteller.

(4) Stellt der Bürgermeister Unrichtigkeiten in den Erklärungen und Mitteilungen fest oder ist eine Mitteilung entgegen Absatz 2 nicht erfolgt, entsteht gegen die Antragsteller ein Anspruch in Höhe des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages; beruht die Unrichtigkeit oder das Unterlassen der Mitteilung auf grober Fahrlässigkeit oder auf Vorsatz, beträgt der Anspruch das Zweifache des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrags. Dies gilt nicht, wenn die Antragsteller die unrichtigen Angaben gegenüber dem Bürgermeister korrigieren, bevor sie öffentlich oder dem Bürgermeister bekannt waren oder in einem amtlichen Verfahren entdeckt waren, und die Antragsteller den Sachverhalt umfassend offenlegen.

(5) Der Bürgermeister stellt die Verpflichtung der Antragsteller zur Zahlung des Betrages durch Verwaltungsakt fest. Der Verwaltungsakt darf nur innerhalb von drei Jahren nach Übermittlung der Erklärung oder Mitteilung,

im Fall des Unterlassens einer Mitteilung nur innerhalb von drei Jahren ab dem Zeitpunkt der Zuwendung erlassen werden.“

Artikel 4
Änderung der Kreisordnung für das
Land Nordrhein-Westfalen

Kreisordnung (KrO NRW) für das
Land Nordrhein-Westfalen

In die Kreisordnung (KrO NRW) für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW S. 646), die zuletzt geändert worden ist durch Artikel 4 des Gesetzes vom 29. September 2020 (GV. NRW S. 916), wird nach § 23 folgender Paragraph eingefügt:

„§ 23a
Transparenzpflichten bei Bürgerbegeh-
ren und Bürgerbescheid

(1) Die Unterlagen zur Einreichung eines Bürgerbegehrens müssen eine Erklärung darüber enthalten, ob und in welcher Gesamthöhe die in § 23 Absatz 2 Satz 8 genannten Antragsteller Zuwendungen von Dritten für die Vorbereitung und Durchführung des Bürgerbegehrens erhalten oder eigene Mittel dafür eingesetzt haben. Zuwendungen eines einzelnen Zuwenders für den Zweck der Vorbereitung und Durchführung des Bürgerbegehrens, deren Gesamtwert 10.000 Euro übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung anzugeben.

(2) Erhalten die Antragsteller des Bürgerbegehrens nach Antragstellung eine Zuwendung, die alleine oder zusammen mit weiteren Zuwendungen dieses Zuwenders den Gesamtwert von 10.000 Euro übersteigt, teilen die Vertretungsberechtigten dies dem Landrat unverzüglich mit. Wird über die Frage des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt, besteht die Mitteilungspflicht bis zu dessen Abschluss fort.

(3) Im Falle der Durchführung eines Bürgerentscheids veröffentlicht der Landrat die Erklärungen und Mitteilungen der Antragsteller.

(4) Stellt der Landrat Unrichtigkeiten in den Erklärungen und Mitteilungen fest oder ist

eine Mitteilung entgegen Absatz 2 nicht erfolgt, entsteht gegen die Antragsteller ein Anspruch in Höhe des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages; beruht die Unrichtigkeit oder das Unterlassen der Mitteilung auf grober Fahrlässigkeit oder auf Vorsatz, beträgt der Anspruch das Zweifache des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrags. Dies gilt nicht, wenn die Antragsteller die unrichtigen Angaben gegenüber dem Landrat korrigieren, bevor sie öffentlich oder dem Landrat bekannt waren oder in einem amtlichen Verfahren entdeckt waren, und die Antragsteller den Sachverhalt umfassend offenlegen.

(5) Der Landrat stellt die Verpflichtung der Antragsteller zur Zahlung des Betrages durch Verwaltungsakt fest. Der Verwaltungsakt darf nur innerhalb von sechs Jahren nach Übermittlung der Erklärung oder Mitteilung, im Fall des Unterlassens einer Mitteilung nur innerhalb von drei Jahren ab dem Zeitpunkt der Zuwendung erlassen werden.“

Artikel 5 Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

1. Zielsetzung des Gesetzes

Das Gesetz verfolgt zwei Ziele: zum einen die Erhöhung der Transparenz des demokratischen Prozesses auf kommunaler Ebene und zum anderen die bessere Vergleichbarkeit von Parteien und Wählergruppen bei kommunalen Wahlen.

Die Neuregelungen sollen es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, fundierte Wahl- und Abstimmungsentscheidungen auf der Basis von Transparenz zu treffen. Die Transparenzregelungen geben ihnen dafür die nötigen Informationen über die Finanzierung der Vorbereitung der Wahlteilnahme bzw. der Abstimmung, über die Organisationsgrundlagen der Wählergruppen und deren Programmatik.

Durch die im Transparenzgesetz und im Kommunalwahlgesetz normierten Transparenzpflichten für Wählergruppen dient das Gesetz auch der Verbesserung der Chancengleichheit zwischen Wählergruppen und politischen Parteien auf kommunaler Ebene und ihrer besseren Vergleichbarkeit für die Bürgerinnen und Bürger. Denn Parteien unterliegen den Transparenzpflichten des Parteiengesetzes. Für Wählergruppen bestehen bislang kaum vergleichbare Transparenzpflichten.

Die Transparenzpflichten für Parteien und Wählergruppen werden daher auf kommunaler Ebene angenähert, ohne dass Parteien und Wählergruppen in jeder Hinsicht einem identischen Regelungsregime unterworfen werden sollen.

2. Regelungsansatz

Den kommunalen Wählergruppen werden Transparenzpflichten in personeller und programmatischer Hinsicht sowie in Bezug auf ihre Finanzen auferlegt, die nach der politischen Wirkmächtigkeit der Wählergruppe und ihren finanziellen Verhältnissen abgestuft sind. Bestimmte Transparenzpflichten werden auch für Einzelbewerberinnen und Einzelbewerber bei kommunalen Wahlen und für Antragstellerinnen und Antragstellern von Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene begründet.

Diese Pflichten werden überwiegend in einem eigenständigen Gesetz, dem Transparenzgesetz, normiert. Die Vollzugszuständigkeit für dieses Gesetz liegt beim Präsidenten des Landtags, um eine hinreichende Distanz zwischen der Kontrollinstanz und den örtlichen Verhältnissen herzustellen.

Soweit einzelne Transparenzpflichten durch die Wählergruppen unmittelbar im Zusammenhang mit der Wahlbewerbung für eine Kommunalwahl zu erfüllen sind, werden sie im Regelungszusammenhang der übrigen wahlrechtlichen Bestimmungen im Kommunalwahlgesetz normiert. Die Vollzugszuständigkeit liegt dementsprechend beim örtlichen Wahlleiter, der die gesamte Wahldurchführung verantwortet.

Derartige Transparenzpflichten sind für Wählergruppen in Nordrhein-Westfalen bislang nur ansatzweise und unter einschränkenden Voraussetzungen im Kommunalwahlgesetz geregelt. Verschiedene Bundesländer haben in den vergangenen Jahren Transparenzpflichten für Wählergruppen geschaffen, teilweise durch eigene Gesetze, teilweise im Rahmen der Wahlgesetze. Im Einzelnen divergieren die Regelungsansätze der Bundesländer und die den Wählergruppen auferlegten Verpflichtungen.

3. Gesetzgebungskompetenz des Landes

Für die Normierung von Transparenzanforderungen durch das vorliegende Artikelgesetz besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen aus Art. 70 Absatz 1 GG. Für die Änderungen im Kommunalwahlgesetz, in der Gemeindeordnung und der Kreisordnung ist diese Landeskompetenz offensichtlich.

Das Transparenzgesetz regelt kommunalrechtliche, auf das Kommunalwahlrecht bezogene Fragen, für die eine Bundeskompetenz ebenfalls nicht gegeben ist. Insbesondere besteht für die Regelungsinhalte des Transparenzgesetzes keine Bundesgesetzgebungskompetenz aus Art. 21 Absatz 5 GG (Recht der politischen Parteien). Denn das Transparenzgesetz verzichtet gerade darauf, für das Handeln politischer Parteien Transparenzregelungen zu statuieren. Die für sie bestehenden bundesrechtlichen Regelungen, insbesondere gemäß §§ 23 ff. ParteienG, gelten auch, wenn Parteien auf kommunaler Ebene agieren. Das Transparenzgesetz ist deshalb nach § 1 Transparenzgesetz auf politische Parteien nicht anwendbar, sondern hat einen Adressatenkreis, der auf kommunale Wählergruppen beschränkt ist.

Für Regelungen, die diesen Adressatenkreis betreffen, eröffnet Art. 21 Absatz 5 GG keine Bundeskompetenz. In Betracht käme allein eine Annexkompetenz zum Parteienrecht. Entgegen einer Auffassung, die der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags geäußert hat (Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags, Staatliche Finanzierung und Rechenschaftspflichten von kommunalen Wählergruppen im Vergleich zu politischen Parteien, 2020, WD 3-3000-087/20, S. 8), ist eine solche Annexkompetenz zum Parteienrecht für die vorliegende Konstellation aber nicht begründbar. Denn Art. 21 GG ist bewusst auf die Regelung des Rechts politischer Parteien beschränkt. Die Parteien wirken nach Art. 21 Absatz 1 Satz 1 GG bei der politischen Willensbildung des Volkes mit, ohne dass dadurch die Möglichkeiten politischen Engagements bei den politischen Parteien monopolisiert wäre. Das Grundgesetz eröffnet zahlreiche Formen politischen Engagements, auch in Form direkter Demokratie (Abstimmungen nach Art. 20 Absatz 2 Satz 2 GG, Möglichkeit der Gemeindeversammlung nach Art. 28 Absatz 1 Satz 4 GG) und auf der Basis der Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Absatz 1 GG.

Das Grundgesetz geht daher von einer Pluralität politischer Betätigungsformen aus, von der das Grundgesetz lediglich einen Ausschnitt – das Recht politischer Parteien – selbst regelt bzw. in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes verweist. Für die übrigen Formen politischen Engagements verbleibt es bei der kompetenziellen Grundregel des Art. 70 Abs. 1 GG, also bei der Gesetzgebungskompetenz des Landes. Für Kommunalwahlen und Formen direkter Demokratie auf kommunaler Ebene ist das bislang nirgends in Zweifel gezogen worden, insbesondere nicht für die bestehenden Transparenzregeln für Wählergruppen im Recht anderer Bundesländer. Wenn das Recht kommunaler Wählergruppen als Annexkompetenz dem Parteienrecht zugeordnet würde, so würde die verfassungsrechtliche Unterscheidung zwischen den Funktionen politischer Parteien und sonstigen Formen politischen Engagements aufgegeben. Dafür ist kein Ansatzpunkt im Grundgesetz erkennbar.

Bei den Transparenzverpflichtungen für kommunale Wählergruppen handelt es sich auch nicht um zivil-, vereins- oder gesellschaftsrechtliche Regelungen, die nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 1, Nr. 3 GG als Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung bundesrechtlich zu regeln wären. Dem Vorstand kommunaler Wählergruppen, die als eingetragene Vereine konstituiert sind, obliegen zwar nach §§ 27 Absatz 3 Satz 1 i.V.m. 666, 3. Variante BGB Transparenzpflichten gegenüber den Vereinsmitgliedern, die bundesrechtlich normiert sind. In diese inneren Verhältnisse der Wählergruppen greift das Transparenzgesetz aber gerade nicht ein. Es regelt vielmehr eine nach außen, gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern herzustellende Transparenz und zielt somit nicht auf die inneren Angelegenheiten, sondern auf das politische

Wirken der Wählergruppen auf kommunaler Ebene. Hierfür bestehen keine bundesrechtlichen Regelungen. Selbst wenn man daher Transparenzfragen für das nach außen wirkende, politische Handeln von als e.V. konstituierten kommunalen Wählergruppen noch als Teil des Vereinsrechts ansehen wollte, hätte der Bund jedenfalls von einer denkbaren Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht. Eine Landesgesetzgebungskompetenz ist daher jedenfalls nach Art. 72 Absatz 1 GG begründet.

Der neue § 15a Kommunalwahlgesetz begründet schließlich keine zusätzlichen Satzungsanforderungen, die über das BGB hinausgehen würden. Die Norm verpflichtet lediglich zur Veröffentlichung der Vereinssatzung. Zwar bestehen für die Veröffentlichung von Satzungsbestimmungen eingetragener Vereine bundesrechtliche Regelungen. Das Vereinsregister dient aber anderen Zwecken und zielt nicht auf die Herstellung von Transparenz bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen, so dass das Regelungsziel der Neuregelung im Kommunalwahlgesetz durch die bundesrechtlichen Bestimmungen über das Vereinsregister nicht angestrebt wird, die daher andere landesrechtliche Transparenzanforderungen in Bezug auf Satzungsinhalte eingetragener Vereine auch nicht sperren können.

II. Begründung des Transparenzgesetzes

1. Begründung zu § 1 Anwendungsbereich

Die Norm regelt den Anwendungsbereich und trägt durch ihre Beschränkung auf kommunale Wählergruppen, die nicht dem Parteiengesetz unterliegen, der bestehenden Bundeskompetenz für das Parteienrecht Rechnung.

2. Begründung zu § 2 Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung

Absatz 1 begründet in Parallele zur Rechenschaftspflicht politischer Parteien nach § 23 Absatz 1 Parteiengesetz eine Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung für Wählergruppen, die in einer nach dem Kommunalwahlgesetz gewählten Vertretung eine Fraktion oder Gruppe bilden. Die nicht in einer kommunalen Vertretung vertretenen Wählergruppen unterliegen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit keiner dauerhaften Rechenschaftslegungspflicht; auch sie müssen allerdings im Falle ihrer Wahlbewerbung die neu geschaffenen Transparenzpflichten aus § 15a Kommunalwahlgesetz beachten.

Die an den Rechenschaftsbericht zu stellenden Anforderungen werden aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nach den Vermögens- und Einnahmeverhältnissen der Wählergruppen differenziert. Um die Erstellung des Rechenschaftsberichts und dessen Prüfung zu erleichtern, verzichtet das Transparenzgesetz im Gegensatz zu § 24 Parteiengesetz auf umfangreiche, eigenständige Anforderungen an den Rechenschaftsbericht, sondern verweist stattdessen auf die allgemeinen Rechnungslegungsmaßstäbe des Bürgerlichen Rechts bzw. die handelsrechtlichen Vorschriften.

Der Präsident des Landtags kann allerdings die Art und Weise festlegen, in der die nach diesen gesetzlichen Bestimmungen zu machenden Angaben beim Landtagspräsidenten eingereicht werden müssen. Dies kann insbesondere durch die Erstellung von Formularen oder die Einrichtung eines Internetportals für die Meldungen der Wählergruppen geschehen. Der Präsident des Landtags kann Erklärung von Wählergruppen, die nicht dem vorgegebenen Format entsprechen, zurückweisen.

Die Aufbewahrungsfrist von sechs Jahren, die nach § 6 Abs. 3 auch für den Erlass eines Verwaltungsakts im Falle von Unrichtigkeiten gilt, ergibt sich aus der Länge der kommunalen Wahlperiode von fünf Jahren und der Überlegung, dass üblicherweise die Aktivitäten im

Vorfeld einer Wahl für die Bürgerinnen und Bürger von besonderem Interesse sind. Wenn im Zusammenhang mit einer Wahl der Verdacht von unrichtigen Angaben im Raum steht, ist bei einer Aufbewahrungsfrist von sechs Jahren gewährleistet, dass eine Sachverhaltsaufklärung auch für die zurückliegende Wahl und deren Vorfeld möglich ist.

3. Begründung zu § 3 Prüfung des Rechenschaftsberichts

Die Norm regelt, ab welchem Schwellenwert der Rechenschaftsbericht durch Wirtschafts- oder Buchprüfer zu prüfen ist. Für politische Parteien sieht § 23 Absatz 2 Parteiengesetz regelmäßig die Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vor. Bei Parteien, die keinen Anspruch auf staatliche Mittel haben, kann der Bericht auch durch einen Buchprüfer oder eine Buchprüfungsgesellschaft geprüft werden. Dies genügt bei kommunalen Wählergruppen generell, da auch sie keine staatlichen Mittel erhalten. Die Möglichkeit zur Einreichung eines untestierten Rechenschaftsberichts haben auch Parteien bis zu einem Schwellenwert von 5.000 Euro.

4. Begründung zu § 4 Einreichung beim Präsidenten des Landtags

Die Norm ist an § 23a Parteiengesetz orientiert. Sie sieht aber im Vergleich zur Prüfung und Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte von Parteien durch den Präsidenten des Deutschen Bundestags eine Reihe von Vereinfachungen vor. Sie dienen der Begrenzung des Verwaltungsaufwands beim Präsidenten des Landtags angesichts der großen Zahl kommunaler Wählergruppen. Inhaltlich sind diese Vereinfachungen dadurch gerechtfertigt, dass die Rechenschaftsberichte von Wählergruppen nicht die Grundlage für eine staatliche Teilfinanzierung bilden, ihre Richtigkeit daher auch nicht mit derselben Intensität geprüft zu werden braucht wie bei Parteien mit Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung. Daher wird nach Absatz 4 nur die Kurzübersicht über die Rechenschaftsberichte der Wählergruppen als Landtagsdrucksache verteilt und veröffentlicht, nicht aber jeder vollständige Rechenschaftsbericht jeder Wählergruppe.

5. Begründung zu § 5 Anzeigepflicht bei Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht

Die Norm ist an § 23b Parteiengesetz orientiert.

6. Begründung zu § 6 Rechtsfolgen der Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts

Die Norm ist an § 31b Parteiengesetz orientiert, sieht aber eine wesentliche Abweichung vor, die dem geringeren Organisationsgrad von Wählergruppen im Vergleich zu Parteien Rechnung trägt: Soweit die Unrichtigkeit im Rechenschaftsbericht nicht auf Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit beruht, hat die Wählergruppe nur den nicht richtig deklarierten Betrag abzuführen. Eine Strafzahlung in doppelter Höhe, die im Parteiengesetz regelmäßige Folge unrichtiger Angaben ist, entsteht nur bei vorsätzlich oder grob fahrlässig unrichtigen Angaben.

7. Begründung zu § 7 Strafvorschrift

Eine vergleichbare Strafvorschrift findet sich in § 31d Abs. 1 S. 1 Nr. 1 PartG. Der Strafraum ist in § 7 Abs. 1 Transparenzgesetz allerdings auf höchstens ein Jahr – im Vergleich zu höchstens drei Jahren im Parteiengesetz – begrenzt, weil die denkbaren Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht durch Wählergruppen deutlich geringere finanzielle Dimensionen als bei Parteien haben und der denkbare Schaden für die Transparenz des politischen Prozesses durch unrichtige Rechenschaftsberichte von Wählergruppen üblicherweise deutlich geringer ist als bei politischen Parteien.

III. Begründung der Änderung des Kommunalwahlgesetzes

1. Begründung zu Nr. 1

Die bislang in § 15 Absatz 2 Satz 2 normierten, rudimentären Nachweispflichten für bestimmte Wählergruppen in Bezug auf Satzung, Programm und Vorstand werden an dieser Stelle gestrichen. Der Regelungsinhalt der gestrichenen Norm wird in eine umfassendere Transparenzregelung überführt, die nunmehr zusammen mit weiteren finanziellen Transparenzverpflichtungen in § 15a Absatz 1 normiert wird.

2. Begründung zu Nr. 2 und Nr. 3

Es handelt sich um Folgeänderungen zu Nr. 1, die lediglich den Satzbau und die Satzzählung betreffen.

3. Begründung zu Nr. 4 (Einfügung von § 15a)

Der neu eingefügte § 15a fasst in einem Paragraphen alle Transparenzverpflichtungen und die daran anknüpfenden Folgeregelungen zusammen, die von Wählergruppen sowie von Einzelbewerberinnen und Einzelbewerbern bei der Einreichung von Wahlvorschlägen für Kommunalwahlen zu beachten sind.

Absatz 1 verpflichtet Wählergruppen, die bei einer Kommunalwahl einen Wahlvorschlag einreichen möchten, dazu, die Namen der Vorstandsmitglieder, ihre Satzung und ihr Programm zu veröffentlichen. Die Norm knüpft an eine Regelung an, die bisher in § 15 Abs. 2 S. 2 Kommunalwahlgesetz enthalten ist. Die bisherige Regelung sieht aber lediglich vor, dass die Existenz entsprechender Unterlagen bei der Einreichung des Wahlvorschlags nachgewiesen werden muss; eine Veröffentlichungspflicht ist damit nicht verbunden. Zudem ist die bisherige Regelung auf neu antretende Wählergruppen beschränkt, die bislang nicht in der zu wählenden Vertretung, dem Kreistag oder einem Parlament vertreten sind. Die Neuregelung schafft eine Veröffentlichungspflicht für die Namen der Vorstandsmitglieder, Satzung und Programm von Wählergemeinschaften als Voraussetzung für die Einreichung eines Wahlvorschlags. Sie dient damit als Voraussetzung einer fundierten Wahlentscheidung der grundlegenden Orientierung der Wähler über Programmatik, Strukturen und Entscheidungsträger der Wählergruppen. Die Art der Veröffentlichung dieser Angabe durch die Wählergruppe ist demzufolge geeignet, wenn sie für die Wähler ohne erheblichen Aufwand zugänglich ist; das ist beispielsweise der Fall, wenn die Veröffentlichung auf einer Internetseite der Wählergruppe erfolgt ist. Der mit der Norm verbundene Aufwand für die Wählergruppen ist begrenzt, da Wählergruppen über die entsprechenden Dokumente in aller Regel ohnehin verfügen werden.

Absatz 2 betrifft Wählergruppen, die nach § 2 Absatz 1 Transparenzgesetz einer Pflicht zur Rechenschaftslegung unterliegen. Für sie wird die Beachtung der im Transparenzgesetz normierten Verpflichtung zur Einreichung eines Rechenschaftsberichts beim Präsidenten des Landtags zur Voraussetzung dafür erklärt, dass sie einen Wahlvorschlag für die Kommunalwahl einreichen können. Die mit dieser Norm angeordnete Rechtsfolge, der Ausschluss von der Wahl, tritt danach nur im Falle einer gänzlichen Missachtung der Rechenschaftspflicht aus dem Transparenzgesetz ein. Für diesen Fall ist diese einschneidende Rechtsfolge angemessen. Im Falle von zwar fehlerhaften, aber jedenfalls beim Präsidenten des Landtags eingereichten Rechenschaftsberichten greift der Ausschluss von der Wahl nach Absatz 2 nicht, sondern das abgestufte Rechtsfolgenregime des Transparenzgesetzes.

Absatz 3 betrifft Wählergruppen, die nach dem Transparenzgesetz keiner Pflicht zur Rechenschaftslegung unterliegen. Sie müssen eine vergleichbare Transparenz über ihre Finanzen

dadurch herstellen, dass sie zusammen mit dem Wahlvorschlag eine Erklärung darüber abgeben, ob und in welcher Gesamthöhe sie Zuwendungen von Dritten erhalten haben. Auch in diesem Fall greift ein abgestuftes Rechtsfolgenregime: Beim Fehlen der Erklärung fordert der Wahlleiter nach § 18 Absatz 1 Satz 2 die Wählergruppe zum Nachreichen der Erklärung auf. Nur wenn auch daraufhin keinerlei Erklärung fristgerecht nachgereicht wird, wird der Wahlvorschlag nicht zugelassen.

Absatz 4 gilt für sämtliche Wählergruppen unabhängig von einer Rechenschaftspflicht nach dem Transparenzgesetz. Die Verpflichtung zur unverzüglichen Meldung von später eingehenden Zuwendungen soll verhindern, dass Zuwendungen für die Wahlbewerbung erst kurz nach Einreichung des Wahlvorschlags eingehen und so die Transparenzpflichten aus dem Transparenzgesetz und aus Absatz 2 und Absatz 3 umgangen werden.

Absatz 5 regelt die Veröffentlichung der Erklärungen und Mitteilungen.

Im Falle unrichtiger Angaben greifen nach Absatz 6 abgestufte Rechtsfolgen. Soweit die Unrichtigkeit nicht auf Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit beruht, ist nur der nicht richtig deklarierte Betrag abzuführen; Strafzahlungen entstehen nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit. Dies stellt in Rechnung, dass Wählergruppen ohne Rechenschaftspflichten nach dem Transparenzgesetz und Einzelbewerber regelmäßig nicht in professioneller Weise organisiert sind.

Absatz 7 regelt die Festsetzung des bei unrichtigen Angaben zu zahlenden Betrags.

Absatz 8 erstreckt die Regelungen der vorangehenden Absätze auf Einzelbewerberinnen und Einzelbewerber für die Wahl der kommunalen Vertretungen und für die Wahl des Bürgermeisters und des Landrats, wenn deren Wahlvorschlag nicht durch eine Partei oder Wählergruppe unterstützt wird. Diese Erstreckung der Neuregelung auch auf unabhängige Einzelbewerber bei den Bürgermeister- und Landratswahlen folgt aus § 46b KomWahlG, wonach die Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes – somit auch der neu eingefügte § 15a, insb. § 15a Abs. 8 KomWahlG – auch für die Bürgermeister- und Landratswahlen gelten. Erfasst werden damit Einzelbewerber, die gänzlich unabhängig von Parteien und Wählergruppen kandidieren, ebenso wie formal als unabhängige Bewerber auftretende Einzelbewerber, die aber in anderer Weise als durch formale Unterzeichnung des Wahlvorschlags die Unterstützung durch eine Partei oder Wählergruppe haben und von ihnen Zuwendungen für die Wahlbewerbung erhalten. Soweit Parteien und Wählergruppen die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel selbst verwenden, unterliegt diese Mittelverwendung den Transparenzanforderungen des Parteiengesetzes bzw. des Transparenzgesetzes und bedarf keiner darüber hinaus gehenden Transparenzverpflichtung. Sofern aber Parteien oder Wählergruppen einem Einzelbewerber Mittel zur Verwendung für dessen Wahlbewerbung überlassen, entsteht ein öffentliches Informationsinteresse an dieser Form der finanziellen Unterstützung des Einzelbewerbers.

4. Begründung zu Nr. 5

Es handelt sich um eine Folgeänderung von Nr. 1, die lediglich die Satzzählung betrifft.

IV. Begründung der Änderung der Gemeindeordnung

Mit § 26a wird ein neuer Paragraph in die Gemeindeordnung eingefügt. Die in diesem Paragraphen normierten Transparenzverpflichtungen zielen darauf, vergleichbare Transparenzpflichten für sämtliche Formen direkter und indirekter Demokratie auf kommunaler Ebene zu schaffen.

Die Transparenzpflichten nach § 26a Gemeindeordnung obliegen den Antragstellerinnen und Antragstellern eines Bürgerbegehrens, also dem Kreis der Initiatorinnen und Initiatoren von mindestens 25 Bürgerinnen und Bürgern, die den Antrag nach § 26 Absatz 2 Satz 8 Gemeindeordnung unterzeichnen. Eine Beschränkung der Transparenzverpflichtungen nur auf den oder die Vertretungsberechtigten nach § 26 Absatz 2 Satz 2 Gemeindeordnung würde den Initiatorinnen und Initiatoren die Möglichkeit eröffnen, durch eine Rollentrennung von Vertretungsberechtigung und finanzieller Verantwortung für die Kampagne die Transparenzverpflichtungen zu unterlaufen. Da die Initiatoren durch ihre gemeinsame Unterzeichnung des Antrags eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts begründen, ist ihnen auch gemeinsam eine Erklärung zu den finanziellen Verhältnissen zumutbar.

Die Sammlung der nach § 26 Absatz 4 Gemeindeordnung erforderlichen Unterstützerunterschriften wird nach dieser Norm noch keinen Transparenzpflichten unterworfen. Dies erscheint nicht als erforderlich, weil das Bürgerbegehren zunächst nur auf eine Befassung des Rates mit der Frage und noch nicht auf deren verbindliche Entscheidung durch die Bürgerschaft zielt. Erst dann, also im Fall der Durchführung eines Bürgerentscheids, besteht ein öffentliches Informationsinteresse an der Finanzierung der Kampagne, die das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid unterstützt. Erst im Falle der Durchführung eines Bürgerentscheids werden daher die Erklärungen und Mitteilungen veröffentlicht.

Beim Ratsbürgerentscheid nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Gemeindeordnung werden durch die Norm keine Transparenzpflichten ausgelöst, weil in diesem Fall die Initiative zur Durchführung des Bürgerentscheids vom Rat ausgeht.

Im Falle unrichtiger Angaben greifen abgestufte Rechtsfolgen nach § 26a Absatz 4, Absatz 5 Gemeindeordnung, die sich an § 6 Transparenzgesetz orientieren. Soweit die Unrichtigkeit nicht auf Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit beruht, ist nur der nicht richtig deklarierte Betrag abzuführen; Strafzahlungen entstehen nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit. Dies stellt in Rechnung, dass die Antragstellerinnen und Antragsteller eines Bürgerbegehrens regelmäßig nicht in professioneller Weise organisiert sind.

V. Begründung der Änderung der Kreisordnung

Einfügung eines neuen Paragraphen in der Kreisordnung betrifft Bürgerbegehren und Bürgerentscheidung auf Kreisebene. Die Regelung entspricht der Neuregelung in der Gemeindeordnung.

Bodo Löttgen
Matthias Kerkhoff
Daniel Sieveke
Dr. Marcus Optendrenk
Guido Déus
Fabian Schrupf
Daniel Hagemeier
Frank Boss

und Fraktion

Christof Rasche
Henning Höne
Angela Freimuth
Ralf Witzel
Stephen Paul

und Fraktion