

MEHR DEMOKRATIE

Stellungnahme

zu den Drucksachen

„Gesetz zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene“ (Drs. 16/5474)

„Gesetz zur Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden“ (Drs. 16/5743)

„Bürgermeisterabwahl vereinfachen“ (Drs. 16/5499)

„Einführung von Kumulieren und Panaschieren im Kommunalwahlrecht“

(Drs. 16/5500)

Alexander Trennheuser

Fabio Kadner

Thorsten Sterk

Mehr Demokratie NRW
Friedrich-Ebert-Ufer 52
51143 Köln
nrw@mehr-demokratie.de

I. Einleitung

Mehr Demokratie bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den vorliegenden Gesetzentwürfen und Anträgen im Rahmen der Sachverständigenanhörung. Im Weiteren wird zu jedem Antrag/Gesetzentwurf in der Reihenfolge der Drucksachen-Nummern Stellung genommen.

II. Gesetzentwurf zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene (Drs. 16/5474)

Gute Bürgerbeteiligung beginnt mit gegenseitiger Wahrnehmung. Kommunalpolitik als wesentlicher Ort gelungener Bürgerbeteiligung hat aber ein Aufmerksamkeitsproblem. Obwohl wesentliche Entscheidungen, die die Lebenswelt von Bürgerinnen und Bürgern nachhaltig beeinflussen, auf kommunaler Ebene getroffen werden, nimmt die Distanz zwischen Stadt- und Gemeinderäten und Bürgerinnen und Bürgern immer mehr zu. Dafür seien hier nur einige Indikatoren genannt: die Beteiligung an Kommunalwahlen nimmt ab. Die Berichterstattung über Kommunalpolitik in lokalen und regionalen Medien lässt in Zeiten ausgedünnter Lokalredaktionen mehr und mehr zu wünschen übrig. Und auch der persönliche Besuch einer Ratssitzung ist für die meisten Bürger höchstens in Zeiten persönlicher Betroffenheit eine Option. Angesichts dieser Entwicklungen begrüßt Mehr Demokratie den Gesetzesentwurf zur Regelung von Aufzeichnung und Veröffentlichung von Gemeinderats- und Kreisratssitzungen.

Zu Video- und Audioaufnahmen aus Ratssitzungen im Internet besteht bis jetzt keine rechtliche Regelung, weswegen im Umgang mit dieser technischen Möglichkeit auf andere Gesetze verwiesen werden muss. Während auf der einen Seite Ratssitzungen generell öffentlich sein sollen (§ 48, Abs. 2, GO NRW), bilden auf der anderen Seite Bedenken bzgl. des Datenschutzes ein Argument gegen Veröffentlichungen dieser Art (§ 4, DSGVO NRW). In der Realität führt diese gesetzliche Ungenauigkeit dazu, dass einige Kommunen ihre Ratssitzungen als Livestreams ausstrahlen, diesen aber keine kontinuierliche Abrufmöglichkeit im Internet folgen lassen (Beispiele: Köln, Düsseldorf, Essen). Um letzteres zu bewirken, reicht bereits das Veto eines Ratsmitgliedes aus. Andere Kommunen befassen sich mit diesem Thema erst gar nicht oder lehnen einen Antrag in diese Richtung ab (Beispiele: Mülheim an der Ruhr, Leverkusen). Wenn eine Kommune heutzutage die Möglichkeit in Erwägung zieht, ihre Ratssitzungen im Internet präsent zu machen, handelt es sich v.a. um erfreuliche Einzelfälle, die aus Eigeninitiative entstehen.

Angesichts dieser unklaren Lage ist eine gesetzliche Klarstellung zu diesem Thema wünschenswert. Die neuen technologischen Möglichkeiten von Livestreams im Internet sind bis jetzt noch nicht in Gemeinde- oder Kreisordnung berücksichtigt. Dabei bieten sie einen einfachen und in der heutigen Zeit adäquaten Weg, viele Bürger in die Ratssitzungen ihrer Kommune einzubeziehen, die aus verschiedenen bereits genannten Gründen nicht am politischen Geschehen ihrer Stadt teilnehmen

können oder wollen. Im Rahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfs könnten Räte einen Beschluss in ihrer Hauptsatzung verankern, der die Veröffentlichung der Ratssitzungen im Internet verbindlich klärt. Die Formulierung im Gesetz ermöglicht den Räten weiterhin den Diskurs über bspw. Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes und eine autonome Entscheidung über die Etablierung einer solchen Veröffentlichungspraxis. Die gesetzliche Verankerung wäre ein wichtiges Signal hin zu einer breiten Auseinandersetzung in den Kommunen in NRW mit der Frage der Übertragung von Ratssitzungen.

In ihrer Regierungserklärung im Januar 2015 hat die Landesregierung Open Government zu einem Schwerpunkt ihres politischen Vorgehens in diesem Jahr erklärt. Im Rahmen dessen erscheint eine gesetzliche Auseinandersetzung mit der Online-Einbindung von Aufnahmen aus Ratssitzungen nicht nur angebracht, sondern geradezu notwendig. Der Gesetzesentwurf der PIRATEN-Fraktion ist ein erster Schritt, diesen Schwerpunkt in die Praxis umzusetzen. Trotz des Nutzens dieses Vorschlags weist Mehr Demokratie aber auch darauf hin, dass einer solchen Regelung auch weitere Schritte folgen müssen, um Raum für mehr Transparenz und Partizipation für Bürger innerhalb ihrer Kommune zu schaffen. Genannt sei an dieser Stelle die Weiterentwicklung des IFG in Richtung eines umfassenderen Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetzes, das pro aktive Veröffentlichungspflichten auch für die Kommunen festlegt.

III. Gesetzesentwurf zur Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden (Drs. 16/5743)

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung von 2011 wurde das Abstimmungsquorum bei Bürgerentscheiden von einheitlich 20 % zugunsten einer Staffelung nach Gemeindegröße geändert (unter 50.000 Einwohner: 20 %; 50.000 bis 100.000 Einwohner: 15 %; über 100.000 Einwohner: 10 %). Daneben löste eine Kostenschätzung vonseiten der Verwaltung den vorherigen Kostendeckungsvorschlag der Bürgerinitiative ab und der strikte Themenausschlusskatalog wurde im Bereich der Bauleitplanung zumindest für die Einleitung eines solchen Verfahrens dem Bürgerbegehren zugänglich gemacht. Diese Reformen haben die Durchführung von Bürgerbegehren wesentlich erleichtert. Die Staffelung der Quoren wird den unterschiedlichen Bedingungen innerhalb verschiedener Gemeindegrößen gerechter. Bereits im Rahmen der Anhörungen zum o.g. Gesetz von 2011 stellte Mehr Demokratie allerdings auch heraus, dass dies nur eine Übergangslösung auf dem Weg zur Abschaffung von Abstimmungsquoren bei Bürgerentscheiden sein sollte.

Um die Effekte der Gesetzesnovelle von 2011 einschätzen zu können, lohnt sich ein Blick auf die Zahlen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Jahren vor 2011 und danach im Vergleich zur Gemeindegröße.

Bürgerbegehren in NRW, die nicht eingereicht/zurückgezogen worden sind oder unzulässig waren			
	Anzahl der Bürgerbegehren	Davon nicht eingereicht oder unzulässig	Anteil in Prozent
	2009 - 2011		
Bis 50.000 EW	63	42	66,7 %
50.000 – 100.000 EW	20	14	70 %
Über 100.000 EW	25	20	80 %
	2012 - 2014		
Bis 50.000 EW	52	20	38,5 %
50.000 – 100.000 EW	13	9	69,2 %
Über 100.000 EW	27	15	55,6 %

Die Maßnahmen zur Vereinfachung von Bürgerbegehren zeitigten positive Effekte: bei kleinen und bei großen Gemeinden ist der Anteil der unzulässigen oder nicht eingereichten Bürgerbegehren signifikant gesunken. Ein Effekt bei mittelgroßen Gemeinden ist nicht erkennbar; allerdings ist die Fallzahl nicht aussagekräftig. Wenn mehr Bürgerbegehren eingereicht und zugelassen worden sind, erhöht sich auch die Wahrscheinlichkeit auf einen Bürgerentscheid, was die Daten bestätigen.

Bürgerbegehren in NRW, die zum Bürgerentscheid führten			
	Anzahl der Bürgerbegehren	Davon führten zum Bürgerentscheid	Anteil in Prozent
	2009 – 2011		
Bis 50.000 EW	63	14	22,2 %
50.000 – 100.000 EW	20	4	20 %
Über 100.000 EW	25	1	4 %
	2012 - 2014		
Bis 50.000 EW	52	20	38,5 %
50.000 – 100.000 EW	13	3	23,1 %
Über 100.000 EW	27	9	33,3 %

Vor allem in Gemeinden mit über 100.000 Einwohnern sind die Erfolgchancen für Bürgerbegehren gestiegen, einen Bürgerentscheid zu erreichen. Während hier in den drei Jahren vor der Gesetzesnovelle nur eines von 25 Bürgerbegehren zu einer Abstimmung führte, sind es nach 2011 ein Drittel der Bürgerbegehren. Betont werden soll an dieser Stelle, dass nach es nach Auffassung von Mehr Demokratie nicht darum geht, möglichst vielen Bürgerbegehren zum Erfolg in der Sache zu verhelfen. Vielmehr tritt aber nach Auffassung von Demokratie die befriedende Wirkung des Instruments Bürgerbegehren nur dann ein, wenn ein Begehren nicht an juristischen Schwierigkeiten, sondern in der demokratischen Auseinandersetzung entschieden wird. Hinsichtlich dieser Auffassung muss man konstatieren: Bürgerbegehrensinitiatoren stehen immer noch vor einer Reihe von Schwierigkeiten bei dem Versuch, einen Bürgerentscheid herbeizuführen. Eine gründliche Evaluation der immer noch bestehenden Schwierigkeiten sowie der weiteren Auswirkungen der Bürgerbegehrens-Reform von 2011 ist nach Auffassung von Mehr Demokratie eine der anzugehenden Aufgaben, der sich der Landtag spätestens in der kommenden Legislaturperiode stellen sollte.

Bürgerentscheide in NRW mit ungültigem Abstimmungsergebnis			
	Anzahl der Bürgerentscheide	Davon ungültig	Anteil in Prozent
	2009 – 2011		
Bis 50.000 EW	14	3	21,4 %
50.000 – 100.000 EW	4	3	75 %
Über 100.000 EW	1	0	0 %
	2012 - 2014		
Bis 50.000 EW	20	8	40 %
50.000 – 100.000 EW	3	2	66,6 %
Über 100.000 EW	9	2	22,2 %

Quelle: Mehr Demokratie NRW, Datenbank Bürgerbegehren

Schaut man sich nun die Wirkung der Staffelung der Abstimmungshürden bei Bürgerentscheiden an, wird klar, dass die Chancen auf einen gültigen Bürgerentscheid gestiegen sind. Trotzdem scheitern immer noch fast 40 Prozent aller Bürgerentscheide an der Abstimmungshürde. Der Anteil ungültiger Bürgerentscheide ist in großen Gemeinden relativ klein; das überrascht allerdings auch nicht, da Bürgerinitiativen in diesen Städten von der Staffelung am meisten profitiert haben (Abstimmungsquorum von 20 % auf 10 % gesenkt).

Ein nur durch die Abschaffung von Abstimmungsquoren zu lösendes Problem, das sich aus einem Abstimmungsquorum für Bürgerentscheide ergibt, betrifft die taktische Entscheidung zur Nichtpartizipation. Gegner einer Bürgerinitiative, die einen Bürgerentscheid erwirken konnte, können dem Entscheid in der Hoffnung fernbleiben, dass die Zahl der Stimmen nicht ausreicht um Gültigkeit zu erreichen, gleichgültig wie das Ergebnis im Genauen ausfallen würde. Diese Möglichkeit stellt eine inakzeptable Art der Durchsetzung der eigenen inhaltlichen Position dar; Dreh- und Angelpunkt einer solchen Abstimmung soll ja schließlich die Entscheidung über einen Sachverhalt sein. Diese Abstimmungstaktik schadet nicht nur aufgrund der hohen Rate von Ungültigkeit bei Bürgerentscheiden, sondern auch durch Verzerrung der Mehrheitsverhältnisse bei der Abstimmung. Wenn die Gegner einer Bürgerinitiative sich überhaupt nicht an einem Bürgerentscheid beteiligen, repräsentiert das Abstimmungsergebnis nur die Befürworter einer Initiative; die tatsächliche Meinungsverteilung in einer Gemeinde kann so nicht widerspiegelt werden. Die Entscheidung über einen Sachverhalt wird dann unter Umständen von einer Minderheit dominiert.

IV. Antrag: Bürgermeisterwahl vereinfachen (Drs. 16/5499)

Während vor 2011 die Abwahl eines Bürgermeisters oder eines Landrates nur vonseiten des Gemeinderates initiiert werden konnte, können seitdem auch die Bürger der Kommune ein Abwahlbegehren starten. Dieses Verfahren als zusätzlichen Weg der Partizipation in kommunaler Politik erachtet Mehr Demokratie als sinnvoll. Wenn ein Bürgermeister direkt durch die Bürger einer Stadt gewählt wird, sollte auch ein Kontrollinstrument bereitstehen, dass bei Unzufriedenheit die Abwahl des Bürgermeisters durch die Bürger bei ausreichender Unterstützung ermöglicht. Unterschriftenquoten für dieses Begehren liegen je nach Gemeindegröße zwischen 15 – 20 %.

Der Antrag der PIRATEN-Fraktion sieht nun vor, dass diese im Verhältnis zu Bürgerbegehren hohen Hürden für die Zulässigkeit eines Abwahantrags angepasst werden und/oder die Quoren beider Verfahren generell gesenkt werden. Mehr Demokratie begrüßt die Absicht dieses Antrages auf Verringerung eines Quorums bei Abwahlbegehren, da von einem übermäßigen, den Verwaltungsapparat behindernden Gebrauch angesichts der aktuell geringen Fallzahlen weiterhin nicht auszugehen ist.

Betrachtet man die Fälle eines von Bürgern initiierten Abwahlverfahrens gegen einen Bürgermeister seit 2011, so bietet sich ein überschaubares Bild. Seit Einführung wurden insgesamt drei Abwahlbegehren gestartet, wovon die erfolgreiche Abwahl Oberbürgermeister Sauerlands in Duisburg 2012 das prominenteste Beispiel war. Auch wenn man dieses Fallbeispiel im Sinne eines angemessenen Initiativquorums interpretieren kann, gilt es zu bedenken, dass die mögliche Abwahl Sauerlands auf breite öffentliche Unterstützung und große mediale Resonanz über die Grenzen der Stadt hinaus stieß und das Engagement der Bürger dementsprechend große Dimensionen erreichte, wodurch die Quoren beim Begehren und beim Entscheid deutlich überschritten worden sind.

Darauffolgend gab es 2012 ein Abwahlbegehren gegen Bürgermeister Ballhaus in Moers, das am Initiativquorum scheiterte. Schließlich gab es 2013 ein Begehren gegen Bürgermeister Fleige in Menden, was ebenfalls an der fehlenden Zustimmung für das Abwahlbegehren scheiterte. Auch wenn diese drei Fälle keine breite Basis an empirischen Erfahrungen bieten, ist ihre geringe Anzahl an sich bereits als Argument gegen die jetzige Hürde bei Abwahlbegehren lesbar. Die Zahl der Bürgerinitiativen, die sich zur Beratung mit einem entsprechenden Vorhaben an Mehr Demokratie wenden, ist überaus gering. Und selbst wenn die Zahl der Begehren stiege: eine ständige Abwahl von Bürgermeistern ist aufgrund eines immer noch anstehenden Abwahlentscheides nicht zu erwarten. Im Gegenteil kann die Bestätigung eines Bürgermeisters in einem Abwahlentscheid durchaus auch eine stabilisierende Wirkung auf die Verwaltung und das Verhältnis zwischen Bürgermeister und Bürgern haben. Die geringe Anzahl der Fälle zeigt, dass auch nicht davon auszugehen ist, dass Verwaltungsprozesse durch die Beschäftigung mit dieser Verfahrensart eingeschränkt werden.

Das Argument einer Unterscheidung zwischen Sachfragen und Personalfragen überzeugt hier ebenfalls nicht: die mögliche Abwahl eines Bürgermeisters ist nicht nur vonseiten des Rates, sondern auch vonseiten der Bürger zwangsläufig mit Unzufriedenheit über die Gestaltung bestimmter Projekte, Maßnahmen oder politischer Entscheidungen, sprich mit Sachthemen verknüpft. Ein höheres Quorum im Gegensatz zu sachbezogenen Bürgerbegehren ist also schwer zu rechtfertigen. Mehr Demokratie hält eine Absenkung der Unterschriftenhürden auf das Niveau von Bürgerbegehren für eine gangbare Lösung, da diese sich der Erfahrung nach auf einer angemessen schwer zu erreichenden Höhe befinden.

Im diesem Kontext weist Mehr Demokratie nochmals auf den qualitativen Unterschied zwischen Initiativ- und Abstimmungsquoren hin. Während Initiativquoren bei Bürgerbegehren angemessen hoch sein müssen, bringen Abstimmungsquoren bei Bürgerentscheiden mehr Schaden als Nutzen mit sich, wie bereits unter III. dargelegt worden ist. Diese Bedenken gegen ein Quorum bei Bürgerentscheiden treffen in derselben Weise auch auf Abwahlentscheide zu. Darum rät Mehr Demokratie dazu, Hürden bei Bürgerentscheiden und bei Abwahlentscheiden zu entfernen. Eine Verringerung der Abstimmungsquoren ist ein Schritt in die richtige Richtung, reicht aber nicht aus.

V. Antrag: Einführen von Kumulieren und Panaschieren im Kommunalwahlrecht (Drs. 16/5500)

Mit der Einführung von Kumulieren und Panaschieren auf kommunaler Ebene hat sich der Landtag in den letzten Jahren vielfach und in unterschiedlichen Varianten auseinandergesetzt; das letzte Mal auf Antrag der FDP 2011 (Drucksache 15/2081), in dem die Übernahme des niedersächsischen Kommunalwahlrechts gefordert wurde.

Mehr Demokratie war, ist und bleibt der Ansicht, dass eine Öffnung der Wählerlisten für den Einfluss der Wählerinnen und Wähler richtig wäre und Kumulieren und Panaschieren auf kommunaler Ebene eingeführt werden sollte.

Der Antrag der PIRATEN-Fraktion orientiert sich in den im Antrag genannten Details vor allem an süddeutschen Wahlrechtssystemen. Dieser Orientierung am süddeutschen Kommunalwahlrecht wäre sinnvoll, weil sich mit der Neufassung der Gemeindeordnung und Kreisordnung von 1994 Nordrhein-Westfalen in seiner kommunalen Struktur der süddeutschen Kommunalverfassungsrecht angenähert hat – Stichworte sind dabei die Abschaffung der kommunalen Doppelspitze, die Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters und die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Kumulieren und Panaschieren, das in 13 Bundesländern in Deutschland gängige Praxis ist, wurde 1994 hingegen nicht eingeführt.

Kumulieren und Panaschieren ermöglicht dem Wähler einen flexiblen Ausdruck seines Wählerwillens im Bezug zu einzelnen zur Wahl stehenden Personen. Das derzeitige Kommunalwahlrecht ermöglicht keine Differenzierung für den Fall, dass Wähler den Kandidierenden ihres Wahlkreises nicht wählen wollen, hingegen aber seine Partei oder umgekehrt.

Ein empirischer Beleg für eine Absenkung der Wahlbeteiligung durch Kumulieren und Panaschieren wurde zwar oft vermutet, zuletzt unmittelbar nach der Hamburger Bürgerschaftswahl 2015, konnte bislang nicht erbracht werden. Das in diesem Zusammenhang oftmals vorgebrachte Argument, dass diese Umstellung des kommunalen Wahlsystems den Wähler überfordern könnte, wird durch die empirische Realität entkräftet. In Bremen wurde bei der Kommunalwahl 2011 zum ersten Mal diese Möglichkeit eingebaut und direkt von über 60 % der Wähler genutzt. In Bayern und Baden-Württemberg, wo Kumulieren und Panaschieren schon seit vielen Jahrzehnten Praxis ist, liegt der Anteil der Wähler, die dieses System nutzen, auch in Großstädten zwischen 60 % und 70 %. In ländlichen Regionen zeigen sich noch höhere Zahlen, wonach in einigen Gemeinden fast jeder Bürger seine Stimme gezielt aufteilt. Diese Ergebnisse zeigen, dass die Bürger sich sehr wohl mit dem neuen Wahlsystem auseinandersetzen würden und die Nutzung der neuen Möglichkeiten bei der Stimmabgabe mit der Zeit durch Eingewöhnung noch steigen würde. In einem System nach Vorbild der süddeutschen Praxis wäre ein einfaches Kreuz bei der Liste einer Partei immer noch möglich, falls man aus welchen Gründen auch immer keine Einzelstimmen abgeben möchte.