



## **Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen**

### **139. Sitzung (öffentlich)**

9. Dezember 2021

Düsseldorf – Haus des Landtags

15:01 Uhr bis 16:28 Uhr

Vorsitz: Hans-Willi Körfges (SPD)

Protokoll: Sitzungsdokumentarischer Dienst

### **Verhandlungspunkt:**

**Gesetz über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften** **3**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der CDU und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 17/15264

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

\* \* \*



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

Gesetzentwurf  
der Fraktion der CDU und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 17/15264

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich darf Sie alle ganz herzlich begrüßen zu einer Sitzung, die zwar von der Uhrzeit her nicht ungewöhnlich ist, aber vom Sitzungstag her sehr ungewöhnlich ist. Wir treffen uns nämlich heute an einem Donnerstag, und zwar zu einer Anhörung von Sachverständigen.

Wir treten in die Tagesordnung ein: Anhörung von Sachverständigen zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP mit dem Titel „Gesetz über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“ des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen. Der Gesetzentwurf trägt die Drucksachennummer 17/15264.

Ich darf darauf hinweisen, dass sich die Mitglieder des Ausschusses und die Sachverständigen im Rahmen einer Videokonferenz zuschalten lassen können. Diese Möglichkeit ist gemäß eines Beschlusses des Ältestenrates vom 17. November derzeit wieder eröffnet. Von der Möglichkeit machen – und damit begrüße ich die Sachverständigen alle ganz herzlich – Herr Dr. Marco Kuhn, der als Vertreter für die kommunalen Spitzenverbände und insbesondere für den Landkreistag NRW hier zugeschaltet ist, Herr Oliver Flühöh, der die Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes NRW vertritt, Herr Sascha Kudella, der die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW repräsentiert, und Herr Prof. Dr. Rolf Schwartmann, der die Technische Hochschule Köln vertritt, Gebrauch. Der Sachverständige Volker Wilke hat seine Teilnahme an der Anhörung leider kurzfristig absagen müssen.

Ich gehe davon aus, dass sich die zugeschalteten Kolleginnen und Kollegen des Ausschusses der Tatsache bewusst sind, dass sie kein Rede- oder Abstimmungsrecht haben. Da wir hier heute aber in Fraktionsstärke arbeiten, ist das – gerade auch bezogen auf die Abstimmung – schon einkalkuliert.

Zum Ablauf der Anhörung: Als Ausschuss haben wir uns wie immer darauf verständigt, dass die Sachverständigen keine Eingangsstatements abgeben. Wir gehen zuverlässig davon aus, dass sich die Kolleginnen und Kollegen des Ausschusses mit den schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen auseinandergesetzt haben.

Zur Reihenfolge der Fragestellungen ist es wie immer so vorgesehen, dass die Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Stärke hier im Haus die Möglichkeit haben, Fragen an die Sachverständigen zu richten. Pro Fragerunde sind jeweils maximal drei Fragen zu stellen. Sie würden uns und dem Sitzungsdokumentarischen Dienst einen großen Gefallen tun, wenn Sie die Frage an konkrete Sachverständige adressieren, die sich dann

in der Antwort auch konkret auf Ihre Frage beziehen können. Die Sachverständigen bitte ich darum – ohne dass das jetzt eine Regel ist –, sich pro Antwort auf ein Zeitlimit von ca. fünf Minuten einzulassen.

Ich kann daher jetzt mit der Anhörung beginnen und Herrn Kollegen Schrumpf für die CDU-Fraktion das Wort erteilen.

**Fabian Schrumpf (CDU):** Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige! Erst einmal herzlichen Dank, dass Sie uns hier zur Diskussion zur Verfügung stehen – ob physisch hier im Raum oder auch am Bildschirm. Ich fange dann auch direkt mit meinen ersten drei Fragen an, die jeweils an denselben Adressatenkreis gerichtet sind, nämlich Herrn Prof. Schwartmann bzw. Frau Burkhardt von der Technischen Hochschule Köln sowie Herrn Flüshöh von der KPV NRW.

Frage 1: Der Gesetzgeber verfolgt mit der Gesetzesänderung das Ziel, die Transparenzverpflichtung für Wählergruppen zu erhöhen. In Ihren Stellungnahmen wird ausgeführt, dass die im neuen Transparenzgesetz normierten Rechenschaftspflichten sachdienlich und verhältnismäßig sind. Weshalb besteht aus Ihrer Sicht die Notwendigkeit zur Erhöhung der Verpflichtungen für Wählervereinigungen und Einzelbewerber ebenso wie eine Annäherung an das Parteienrecht, um letzten Endes die Chancengleichheit zu gewährleisten?

Frage 2: Der Gesetzgeber verfolgt auch den Grundgedanken, eine Transparenzpflicht für Bürgerbegehren zu schaffen. Von Kritikern wird jetzt vorgebracht: Die Ausdehnung dieser Transparenzverpflichtungen, insbesondere die finanziellen Grenzen, die Durchführungsregelungen sowie die Festlegung einer Sanktionsnorm, seien unverhältnismäßig, es sei sogar verfahrensunlogisch, die Antragsteller nach § 26 Abs. 2 S. 8 der Gemeindeordnung NRW für die Abgabe der Transparenzerklärung zu benennen. Stattdessen sollten nur die Vertretungsberechtigten zu Transparenzerklärungen verpflichtet werden. Unter Berücksichtigung dieser Punkte: Wie bewerten Sie die neuen Transparenzpflichten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden?

Dritte Frage: Teilweise wird in den Stellungnahmen die Gesetzgebungskompetenz des Landes hinsichtlich der Regelung der Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen problematisiert. Art. 21 Abs. 5 unseres Grundgesetzes normiert jedoch gerade keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für alle Formen des politischen Engagements, sondern ist bewusst auf die Regelungen des Parteienrechts beschränkt. Können Sie daher bitte noch näher konkretisieren, weshalb dem Bundesgesetzgeber keine Annexkompetenz zum Parteienrecht zukommt und eine Gesetzgebungskompetenz des Landes besteht?

**Stefan Kämmerling (SPD):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, liebe Sachverständige! Im Namen der SPD-Fraktion herzlichen Dank dafür, dass Sie uns heute mit Ihrer Zeit und Ihrem Wissen zur Verfügung stehen. Wie die Kollegen will auch ich drei Fragen stellen.

Meine erste Frage richte ich an die KPV, die Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker, die Grünen/Alternative in den Räten und die SGK. Sind in Ihrer Beratungspraxis schon Fälle aufgetreten, die sich mit der Problematik des Antrags der Fraktionen der CDU und der FDP befassen? Ich wäre an ganz praktischen Beispielen interessiert. Sie werden ja nun ganz oft zurate gezogen, wenn etwas Konkretes vor Ort vorfällt. Daher konkrete Frage: Wie oft passiert es, da wo Sie angefragt werden?

Meine zweite Frage möchte ich an die SGK und die kommunalen Spitzenverbände richten. In Ihren Stellungnahmen haben Sie Zweifel dahin gehend kundgetan, dass Sie die Verfassungsmäßigkeit des Antrags infrage gestellt haben. Sie führen aus, dass es sich bei der vorliegenden zu regelnden Materie um eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes gemäß Art. 21 Abs. 5 Grundgesetz handeln könnte, weil die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes aufgrund einer Annexkompetenz gegeben sein könnte. Daher bitte ich: Würden Sie uns das noch mal ein wenig detaillierter ausführen, wie sich Ihre Auffassung dazu darstellt?

Meine dritte und letzte Frage in dieser Runde darf ich an Herrn Prof. Schwartmann richten. Herr Professor, nach Ihrer Ansicht ist der Landesgesetzgeber für den Erlass dieses Gesetzes zuständig. Wenn Sie uns in diesem Zusammenhang bitte einmal einen Einblick geben möchten in den Meinungsstand innerhalb der juristischen Wissenschaft, aber auch der aktuellen Rechtsprechung zu diesem Thema.

**Henning Höne (FDP):** Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen! Jetzt sind schon einige Aspekte angesprochen worden, die sicherlich gleich von den Sachverständigen entsprechend beantwortet werden. Ich versuche mal, es jetzt so zu machen, dass es sich möglichst wenig überschneidet.

Ich würde als Erstes in Richtung von Mehr Demokratie, Herrn Wölfel, schauen. Sie haben sich in der Stellungnahme im Bereich der Bürgerbegehren zu Sanktionsmöglichkeiten und zu der Frage, ob es Geldstrafen geben soll, geäußert. Ich meine, dass Sie damit auf die Regelung einer eidesstattlichen Versicherung verweisen, die es so u. a. in Berlin gibt und die für sich genommen auch strafbewehrt ist. Daher würde mich, auch gern hinausgehend über Ihre schriftliche Stellungnahme, interessieren: Gibt es Ihrerseits Erfahrungen aus Berlin oder irgendwo anders her? Wie nehmen Sie das auch in Ihrer Beratungstätigkeit entsprechend wahr?

Die zweite Frage richtet sich an die kommunalpolitischen Vereinigungen und an die kommunalen Spitzenverbände. Ich glaube, in der Stellungnahme der Grünen/Alternative in den Räten war in unterschiedlichen Beispielen aufgeführt, wie sich die Wahlergebnisse von Wählergruppen im Durchschnitt entwickelt haben. Wir wissen, dass dies sehr stark voneinander abweicht: Es gibt Kommunen, da gibt es keine Wählergruppen, es gibt Kommunen, da gibt es sehr, sehr starke Wählergruppen. Vor diesem Hintergrund würde mich einfach noch mal eine allgemeine Einschätzung aus Ihrer praktischen Erfahrung interessieren: Hält der Trend an, der in der Stellungnahme der GAR aufgezeigt wird – eine steigende Bedeutung von UWGs –, wird sich dieser fortsetzen, bleibt es bei einer diverseren politischen Landschaft in den Kommunen oder könnte ich überspitzt sagen: „Man hat jetzt einen Höhepunkt erreicht und das ist eigentlich

schon wieder auf dem Rückzug“? Hintergrund meiner Frage ist die Frage der Regelungsnotwendigkeit, also wie viel Einfluss die kommunalen Wählergemeinschaften haben. Inwiefern treten diese auch in direkte Konkurrenz mit den vor Ort antretenden Parteien?

**Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE):** Herr Vorsitzender, werte Kolleginnen und Kollegen! Ganz herzlichen Dank an die Sachverständigen auch von der grünen Fraktion für die schriftlichen Stellungnahmen und dass Sie uns hier heute zur Verfügung stehen. Ich will vielleicht einen Satz vorwegschicken, damit Sie die Fragen, die ich stelle, vielleicht etwas besser einschätzen können. Die Zielrichtung des Gesetzes würden wir durchaus auch sehen, also die Transparenz bei Bürgerbegehren bzw. die Vergleichbares bei Wählergemeinschaften. Allerdings haben wir den Eindruck, dass dies mit diesem Gesetzentwurf so gar nicht gelungen ist.

Deswegen richte ich auch die ganz konkrete Frage an die kommunalen Spitzenverbände. Sie machen eine ganze Reihe von – ich würde es mal folgendermaßen nennen – „handwerklichen“ Hinweisen zu dem Gesetzentwurf. Dazu darf ich eine oder zwei Unterfragen stellen. Zum einen, was mir sofort aufgestoßen ist: Warum soll der Landtagspräsident diejenige Institution sein, die entsprechende Informationen entgegennehmen soll? Warum soll nicht z. B. der Kreiswahlleiter oder das Rechnungsprüfungsamt zur Prüfung eingeschaltet werden? Könnten Sie dazu vielleicht etwas sagen? Der gleiche Punkt, weil Sie es in Ihrer Stellungnahme auch angeführt haben: Sie weisen ja darauf hin, dass es für die Parteien – wenn auch nicht auf kommunaler Ebene, aber insgesamt – eine staatliche Finanzierung für ihre Arbeit gibt und insofern die Vergleichbarkeit nicht unbedingt gegeben ist. Könnte dann nicht auch die Gefahr bestehen – so würde ich es interpretieren, vielleicht können Sie etwas dazu sagen, Herr Kuhn –, dass dann gesagt wird: „Wenn wir auf der einen Seite so behandelt werden, dann nehmen wir für uns auch noch in Anspruch, staatliche Finanzierungen bekommen zu können“?

Dann würde ich gern Herr Wölfel fragen. Sie haben sich dezidiert zum Thema „Bürgerbegehren“ geäußert und teilen ja auch, wenn ich das richtig verstanden habe, durchaus den Anspruch, dass Transparenz herrschen sollte, aber dann mit einem klaren Maßstab: Begrenzung auf die Vertretungsberechtigten und, wie Herr Höne es auch schon gesagt hat, bestimmte Bereiche. Was befürchten Sie: Welche Auswirkungen hat dieser Gesetzentwurf, so, wie er jetzt formuliert wird, wenn er auf Menschen trifft, die sich mit solchen Bürgerbegehren auseinandersetzen? Mich hat das in der Unterstützung solcher Verfahren durchaus schon mal getroffen. Sie machen ja relativ konkrete Vorschläge. Vielleicht können Sie auch noch mal ein oder zwei nennen, die Sie uns empfehlen würden, die wir dann vielleicht auch umsetzen sollten.

Der letzte Punkt bezieht sich auf das Stichwort „Relevanz“. Der Kollege hatte darauf hingewiesen, wie häufig das vorkommt. Was die Frage der Administration betrifft, richte ich die Frage vielleicht doch noch mal an die kommunalen Spitzenverbände. Es gibt die Fragen bezüglich der Strafzahlungen und auch die Frage nach der Fristsetzung. Vielleicht können Sie noch mal konkret darstellen, wo Sie glauben, dass der jetzige Gesetzentwurf in der Umsetzung innerhalb einer Gemeinde oder einer Kommune entweder tauglich oder eben untauglich ist.

**Sven Tritschler (AfD):** Herr Vorsitzender! Vielen Dank auch von meiner Seite, meine Damen und Herren, für die Stellungnahmen und für das Erscheinen. Drei Fragen für die erste Runde.

Die erste Frage geht an Herrn Essler, anschließend an das, was Herr Mostofizadeh auch gerade gesagt hat. Sie kritisieren auch ein wenig den Adressaten Landtagspräsident und präferieren in Ihrer Stellungnahme den Landesrechnungshof. Könnten Sie das vielleicht noch mal ein bisschen ausführen? Wie werten Sie die Regelung insgesamt?

Dann an Herrn Prof. Schwartmann: Sie erwähnen in Ihrer Stellungnahme ein Stück weit insbesondere die Korruptionsanfälligkeit kommunaler Spitzenbeamten. Welche Mechanismen haben Sie da vor Augen, um das besser zu beheben? Inwieweit halten Sie den Gesetzentwurf hierfür für tauglich?

Die letzte Frage geht an Herrn Dr. Kuhn. Sie haben auf einige Unklarheiten im Fall von Einzelbewerbern hingewiesen, insbesondere weil sich die Trennung zwischen privaten Mitteln und Wahlkampfmitteln etwas schwieriger gestaltet. Halten Sie es grundsätzlich für sinnvoll, dass diese Offenlegungspflichten unterliegen? Wie würden Sie es ausgestalten, um diese Unklarheiten vielleicht zu beseitigen?

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Wir können jetzt in die erste Antwortrunde einsteigen. Ich darf Herrn Dr. Kuhn, der, glaube ich, von allen Fraktionen angesprochen worden ist, um sein Statement bitten. – Herr Dr. Kuhn, bitte.

**Dr. Marco Kuhn (Landkreistag Nordrhein-Westfalen [per Video zugeschaltet]):** Guten Tag in die Runde! Wenn ich es richtig notiert habe, ging an mich u. a. die Frage vonseiten der SPD, von Herr Kämmerling, bezogen auf die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der angestrebten Regelungen. Dazu will ich vorab sagen: Das soll von unserer Seite kein Totschlagargument sein, sondern es soll ein freundlicher, konstruktiver Hinweis sein, an dieser Stelle noch mal zu prüfen und gegebenenfalls die Begründung nachzuschärfen. Wir haben diese Zweifel deshalb, weil wir ganz einfach meinen, Art. 21 Abs. 5 des Grundgesetzes weise dem Bund grundsätzlich die Regelungen des Parteienrechts als Kompetenz in ausschließlicher Zuständigkeit zu. Hier geht es um Wählervereinigungen – zugegebenermaßen: keine Parteien. Insofern drängt sich natürlich sofort der Schluss auf: Wir haben auch keinen Konflikt zur Kompetenz des Bundes. Aber der Gesetzgeber geht ja hin und will die Regelungen für die Wählervereinigungen weitestgehend denen angleichen, die für politische Parteien gelten. Daher könnte der Punkt überschritten sein, wo die Angleichung soweit vollzogen ist, dass in die Bundeskompetenz eingegriffen wird. Das ist an der Stelle unser Kritikpunkt. Dazu finden wir in der Begründung des Gesetzentwurfs auch nur sehr allgemeine Ausführungen. Wir meinen, da müsste noch mal nachgeschärft werden, um klarzustellen, dass hier durch eine übergroße Angleichung der Regelungen tatsächlich nicht in die Bundeskompetenz eingegriffen worden ist. Das zu den Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit.

Dann war vonseiten der FDP-Fraktion, von Herrn Höne – nach meiner Mitschrift, jetzt versuche ich, meine eigene Schrift zu lesen –, nach der Zahl der Wählervereinigungen

und der Trend, der bei diesen zu beobachten ist, gefragt worden. Hier kann ich mich relativ kurz fassen, denn das, was die Kommunalpolitische Vereinigung der Grünen geschrieben hat, ist auch unsere Wahrnehmung: dass tatsächlich in den letzten Jahren, bei den letzten Kommunalwahlen die Zahl der Wählervereinigungen zugenommen hat. Ich habe jetzt keine Glaskugel zur Verfügung und kann also nicht sagen, wie sich das bei der nächsten Kommunalwahl darstellen wird. Aber in anderen Bundesländern ist auch ein gewisser Trend zu beobachten: dass die Zahl der Einzelbewerber und insbesondere auch der Wählervereinigungen nicht abnimmt. Daher gehe ich – persönliche Prognose – davon aus, dass wir mit dem Phänomen Wählervereinigung auch noch weiterhin zu tun haben werden – und das möglicherweise auch mit steigender Tendenz.

Vonseiten der Grünen, von Herrn Mostofizadeh, war gefragt worden: Landtagspräsident. Ich muss ehrlich sagen, ich bin über diese Regelung auch erst mal gestolpert. Man könnte theoretisch auch beispielsweise dem jeweiligen Wahlleiter diese Funktion zuweisen. Wir haben dies in unserer Stellungnahme nicht problematisiert. Wahlleiter deshalb, weil er hier als Wahlorgan agiert. Daher sehe ich auch keine etwaigen Interessenkonflikte an dieser Stelle. Wir haben uns aber – in aller Offenheit gesagt – nicht dagegen gesperrt, dass hier der Landtagspräsident diese Zuständigkeit bekommen soll, weil damit natürlich auch ein zusätzlicher Administrativaufwand verbunden wäre. Wir meinen, der Landtagspräsident könnte diese Aufgabe auch übernehmen und erledigen. Wir müssen nicht unbedingt danach rufen, das will ich in aller Offenheit hier an dieser Stelle sagen.

Dann war noch – ich glaube, auch vonseiten der Grünen – nach den „handwerklichen Mängeln“, so hatten Sie es genannt, gefragt worden. Diese sehen wir in der Tat im Gesetzentwurf. Ich will vorab noch mal klarstellen: Wir können uns gut vorstellen, dass ein solcher Gesetzentwurf auf den Weg gebracht wird; wir haben durchaus Sympathie für eine solche Regelung. Wir meinen aber, sie müsste dann auch rechtssicher sein – Stichwort „Verfassungsmäßigkeit“, das hatte ich eben angesprochen – und sie darf vor allem auch keine handwerklichen Mängel aufweisen. Da gibt es doch einige. Ich will diese jetzt nicht alle ansprechen, da wir sie Ihnen in unserer Stellungnahme schriftlich zur Verfügung gestellt haben. Es fängt schon damit an – ganz banal –, dass immer vom Transparenzgesetz gesprochen wird. Es soll ein Wählergruppentransparenzgesetz geben; ein Transparenzgesetz gibt es schon, ich glaube, seit 2009, das einen ganz anderen Regelungsgehalt hat. An dieser Stelle müsste der Gesetzgeber einfach sauber arbeiten. Das sind Kleinigkeiten, die man mit gründlichem Durchlesen des Gesetzentwurfs noch schärfen und korrigieren kann. Das ist aber natürlich wichtig und entscheidend: dass ein solches Gesetz auch schlichtweg rechtssicher und handwerklich in Ordnung ist.

Dann war vonseiten der AfD noch gefragt worden – das war, wenn ich es richtig sehe, die letzte Frage, die an mich gerichtet worden ist –: Stichwort „Einzelbewerber und Einsatz privater Mittel“. Das ist relativ schlicht, gleichwohl aber auch relativ problematisch. Natürlich gibt es den Einzelbewerber, der wirklich ganz – ich sage mal – planmäßig und auch strategisch das Thema „Einzelbewerbung“ angeht und auch sauber eigene Finanzen von den Finanzen trennen kann, die er für seinen Wahlkampf ein-



setzt. Es gibt aber sicherlich auch den Einzelbewerber, der sich einfach mit viel Begeisterung und mit eigenem Geld an die Wahl herantraut und sie vornimmt und natürlich nicht immer sauber trennen kann, zwischen dem, was sein eigenes Geld ist, was er auf seinem Konto hat, und dem, was er für den Wahlkampf einsetzt. Wenn ihm jetzt noch Zuwendungen zugehen, dann ist es natürlich schwierig, das sauber voneinander zu trennen. Insbesondere ist es schwierig, an dieser Stelle absolute Transparenz herzustellen. Wenn er beispielsweise nur ein Konto zur Verfügung hat, aus dem er dann auch seine Wahlkampfkosten bestreitet. Das kann man sicherlich regeln und kann man sicherlich in irgendeiner Form auch dem Betreffenden aufgeben, aber ich vermute, dass viele das nicht so sauber werden trennen können. Dann wird es natürlich schwierig, wenn ich an dieser Stelle als Einzelbewerber – auf gut Deutsch – „die Hosen runterlassen muss“ und eventuell auch Wahlkampfkosten offenbaren muss, die eigentlich aus meinen privaten Finanzen getragen werden.

**Bernd Essler (Verein für Kommunalpolitik NRW e. V.):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich danke zunächst einmal für die Einladung und für die Gelegenheit zur Stellungnahme. – Wir sind hier gefragt worden, warum der Parlamentspräsident nun tätig werden soll. Das ist auch von Herrn Mostofizadeh angesprochen worden. Das ist einfach eine Grundsatzfrage, warum jemand, der nicht in dieser Ebene tätig ist, in dieser politischen Ebene tätig ist, nun herangezogen werden soll, um die Aufsicht über eine ihm eigentlich fremde Ebene zu haben. Man muss sich auch vergegenwärtigen, dass es auch eine Konkurrenzsituation zwischen den einzelnen Parteien gibt. Wir wissen ja, dass der Parlamentspräsident nun nicht so unpolitisch ist. Aber er hat auch noch seine Stellvertreter und verkörpert im Grunde genommen die politische Landschaft auf Landesebene. Das hat aber mit der kommunalen Ebene nichts zu tun. Wir würden uns sehr wünschen, dass eine neutrale Institution benannt wird und nicht eine Ebene, die schon geprägt ist – zumal von der Landespolitik. Da kommt natürlich z. B. der Landesrechnungshof in Betracht. Wenn man systemgerecht verbliebe, dann wäre auch die Frage, ob man nicht z. B. die Gemeindeprüfungsanstalt mit heranzieht. Die gibt es ja nun auch. Man kann deren Prüfungscompetenz ohne Weiteres erweitern. Das wäre im Sinne der Kommunalpolitik systemgerecht. Warum man das durchbrochen hat, ist mir nicht erklärbar.

Grundsätzlich möchte ich sagen: Ja, man kann ein solches Gesetz machen. Wir sind auch der Meinung, dass es vielleicht im Sinne der Schaffung einer Transparenz in Bezug auf die Einflussnahme politischer Organisationen, auch wenn es hier keine Parteien sind, und aus der Sicht der Bevölkerung wünschenswert ist. Aber zugleich, wenn ich mir das Gesetz angeschaut habe, ist es natürlich auch damit verbunden, dass bürokratische Hürden geschaffen werden, die nicht so ganz ohne sind. Wenn ich mir § 3 des Gesetzentwurfs anschau – das ist nicht in meiner schriftlichen Stellungnahme enthalten –, dann will ich nur einmal zitieren, dass die Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer oder durch einen vereidigten Buchprüfer vorgenommen werden soll. Wir wissen alle, welche Kosten diese Leute verursachen. Das ist also im Grunde genommen eine Hürde, die aufgebaut wird und die vielleicht eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung sein könnte.

Wir haben vorausgehend auch die Erstellung eines Rechenschaftsberichts. Dieser setzt natürlich voraus, dass ein Rechnungswesen eingezogen werden muss, was nicht so ganz ohne ist, mit Kontenplänen, Verwendungsnachweisen und dergleichen mehr, die ja dann alle geprüft werden müssen. Wenn ich mir vorstelle, dass sich Wählereinigungen nicht unbedingt aus geübten Fachleuten im Rechnungswesen oder dergleichen zusammensetzen, dann erfordert das organisatorische Maßnahmen, die von diesen Organisationen bzw. Gruppierungen ergriffen werden müssen, die anspruchsvoll sind – so möchte ich es einmal formulieren. Deshalb: Das kann man so machen. Deshalb haben wir uns auch darauf bezogen, dass wir sagen, wir stehen dem Gesetzentwurf neutral gegenüber. Aber man muss auch ein gewisses Augenmaß wahren.

Dann kommt noch hinzu, dass die Organisation auf Parlamentsebene wechselt. In jeder Legislaturperiode können neue personelle Zusammensetzungen entstehen. Dementsprechend kann sich natürlich auch das Verwaltungsverhalten ändern, das heißt, die Maßstäbe, die an Prüfungen angelegt werden. Es kann dann plötzlich andere Maßstäbe geben, je nach politischem Interesse. Das war also der tragende Grund, weshalb wir sagten: Parlamentspräsident geht gar nicht.

**Sascha Kudella (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen e. V. [per Video zugeschaltet]):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Vielen Dank, dass ich mich zu den Fragen äußern darf. – Ich habe mir im Wesentlichen drei Fragen notiert. Ich möchte mit der sicherlich kompliziertesten Frage nach der Verfassungsgemäßheit der beabsichtigten Regelung anfangen, die von Herrn Kämmerling gestellt wurde. Wir sehen das im Prinzip ganz genauso wie Herr Dr. Kuhn vom Landkreistag. Auch wir haben nicht beabsichtigt, das Gesetzgebungsverfahren mit einem Totschlagargument zu konterkarieren. Wir wollten lediglich auf die mögliche Verfassungswidrigkeit hinweisen. Auch wir haben gesehen, dass hier Regelungen aus dem Parteienrecht herangezogen werden. Und das Parteienrecht unterliegt der Bundesgesetzgebungskompetenz. Wir haben auch die Befürchtung, dass hier – so, wie Herr Dr. Kuhn das auch ausgeführt hat – gegebenenfalls die Schwelle überschritten sein könnte und in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes eingegriffen wird, indem man auf die entsprechenden Regelungen des Parteienrechts zurückgreifen möchte. Wir haben gleichzeitig ausgeführt, dass wir die von uns aufgeworfene Frage in der Kürze der Zeit nicht abschließend beantworten können. Wir würden aber anregen, im Gesetzgebungsverfahren hierauf eine besondere Sorgfalt in der Begründung zu legen. Denn hier sehen wir ein mögliches Problem.

Dann hatte ich mir als zweite Frage der SPD-Fraktion notiert, dass wir Beispiele aus unserer Beratungspraxis nennen möchten. Ich hatte die Frage so verstanden, dass sich diese Beispiele auf die Transparenz oder auf die geforderte Transparenz von Bürgerbegehren beziehen. Wir können aus unserer Beratungspraxis nur mitteilen, dass es Bürgerbegehren gibt. Statistisch haben wir diese bei uns nicht erfasst. In keinem einzigen Fall ist die Frage gestellt worden, wie sich diese Bürgerbegehren finanzieren, sprich: Es ist nicht hinterfragt worden oder gefordert worden, hier eine Transparenz an den Tag zu legen. Uns sind keinerlei Beispiele aus der Praxis bekannt.

Als dritte Frage hatte ich mir notiert: die Bedeutung der UWGs bei der Kommunalwahl bzw. hier eine Prognose abgeben zu wollen. Auch hier kann ich meinen Vorrednern und auch der schriftlichen Stellungnahme der Kommunalpolitischen Vereinigung der Grünen beipflichten. Die UWGs spielen auf kommunaler Ebene eine Rolle, spielen auch eine zunehmend erstarkende Rolle. Hier eine Prognose abzugeben, tue ich mich ähnlich schwer wie der Kollege aus dem Landkreistag. Wir gehen aber davon aus, dass dieser Trend anhalten wird, und rechnen nicht damit, dass es zu einer signifikanten Abnahme der Bedeutung der UWGs kommt.

**Achim Wölfel (Mehr Demokratie e. V.):** Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Vielen lieben Dank auch unsererseits für die Möglichkeit, heute Stellung zu nehmen.

Die erste Frage, die an uns gerichtet wurde, handelte von den Erfahrungen, die wir in unserer Beratungstätigkeit mit Blick auf Transparenzregeln bei Bürgerbegehren machen. Der Hintergrund für die Frage ist vermutlich, dass wir, Mehr Demokratie, ein gemeinnütziger und überparteilicher Verein sind, der seit rund 30 Jahren Bürgerbegehren in ganz Deutschland berät. Wir machen das inhaltlich neutral, aber eben mit Blick auf das Verfahren. Wir begleiten Initiativen dabei, dass sie unbeschadet durch das Verfahren bei Bürgerbegehren kommen, weil das nicht immer ganz unkompliziert ist. Wir machen es beispielsweise in unseren Vereinen für Nordrhein-Westfalen so, dass wir nahezu alle Bürgerbegehren, die eingeleitet werden, an irgendeiner Stelle beraten. Außerdem dokumentieren wir Bürgerbegehren. Zusammen mit der Bergischen Universität Wuppertal führen wir schon länger eine Datenbank, in der auch alle Bürgerbegehren aufgelistet sind.

Jetzt ist es so: Welche Erfahrungen haben wir mit Blick auf Transparenzriegel gemacht? Es gibt bislang keine vergleichbaren Regelungen, wie sie jetzt im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen sind. Deswegen gibt es damit auch keine Erfahrungen. Womit es allerdings Erfahrungen gibt – das haben wir auch in unserer Stellungnahme genannt; das hat Herr Höne auch gerade in seiner Frage noch mal erwähnt –: Es gibt in Berlin eine Regelung zu Transparenzpflichten bei Bürgerbegehren, und es gibt auf Landesebene, auch hier in Nordrhein-Westfalen, ziemlich die gleiche Regelung bei Volksinitiativen und Volksbegehren. Dort ist vorgesehen, dass die Vertretungsberechtigten – bzw. sind es bei Volksinitiativen Vertrauenspersonen – eine eidesstattliche Versicherung über Spenden und Zuwendungen, die die Initiative erhalten hat, abgeben. Diese werden bei der entsprechenden Stelle gemeldet und veröffentlicht. Die Erfahrung damit ist, dass das sehr gut klappt. Ich habe diesbezüglich auch in der letzten Woche noch mal mit dem Kollegen telefoniert, der in Berlin Bürgerbegehren berät. Dort gibt es keinerlei Probleme damit. Es ist eher so, dass derzeit eine gewisse Übererfüllung dieser Transparenzpflichten stattfindet, weil es in Berlin auch nicht im Detail geregelt ist, was dort jetzt alles angegeben werden muss. Dann neigen Initiativen dazu, möglichst alle Zweifel auszuräumen, sich komplett transparent zu machen und ihre kompletten Einnahmen offenzulegen. Unsere Erfahrung aus unserer Beratungstätigkeit ist, dass die meisten Bürgerbegehren ohnehin keine sehr hohen Zuwendungen erhalten. Im Bereich von 5.000 oder 10.000 Euro kommen diese so gut wie überhaupt nicht vor. So viel zu der ersten Frage, die an uns gerichtet wurde.

Die zweite Frage kam von Herrn Mostofizadeh zu den Befürchtungen, die mit den bislang im Gesetzentwurf vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten verbunden sind. Es ist ja so, dass Strafzahlungen genannt werden. Das sehen wir sehr problematisch, und zwar aus dem Grund, dass § 26 der Gemeindeordnung zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden der Paragraf für die Bürgerinnen und Bürger hier in Nordrhein-Westfalen ist. Übrigens hat sich dieser auch seit 30 Jahren bewährt. Ich würde mal behaupten, dass die Möglichkeit zu Bürgerbegehren eine demokratische Erfolgsgeschichte hier im Bundesland ist. Ursprünglich wurde sie auf Vorantreiben der CDU zusammen mit der SPD eingeführt. Dieses Verfahren hat sich jetzt einfach nach mehreren Jahrzehnten total bewährt. Das liegt auch daran, dass man es sehr behutsam weiterentwickelt hat, Schritt für Schritt. Beispielsweise gab es unter Rot-Grün die Reform der Kostenschätzung, es gab jetzt unter Schwarz-Gelb die Einführung der Möglichkeit der Vorprüfung von Bürgerbegehren. Das waren alles eher kluge, behutsam gewählte Schritte zur Weiterentwicklung des Bürgerbegehrens. Ich erkläre das jetzt so ausführlich, weil ich die Befürchtung habe, dass möglicherweise genau jetzt dieser kluge, bewährte Pfad verlassen wird, Rückschritte gemacht werden und das Instrument nachhaltig beschädigt wird, wenn die Sanktionsmöglichkeiten so festgeschrieben werden, wie sie im Gesetzentwurf vorgesehen sind.

Unsere konkrete Befürchtung ist nämlich: Dieser Paragraf wird von den Bürgerinnen und Bürgern als Erstes gelesen, wenn man sich überlegt, ein Bürgerbegehren durchzuführen. In der Regel sind das Menschen, die verwaltungsrechtlich oder juristisch nicht geschult sind. Für diese könnte dadurch eine abschreckende Wirkung entstehen. Dann sieht man im Zweifel vielleicht von der Einleitung eines Bürgerbegehrens ab. Das sollte unbedingt vermieden werden, vor allem deshalb, weil es eine bessere Möglichkeit gibt, um das zu regeln – darauf sind wir auch in unserer Stellungnahme eingegangen –: dass man es über die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung klärt und dass man die Androhung der Strafzahlungen aus der Gemeindeordnung herausnimmt.

**Prof. Dr. Rolf Schwartzmann (Technische Hochschule Köln [per Video zugeschaltet]):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich freue mich sehr, Stellung nehmen zu können. Ich bin nicht allein hier; denn bei Ihnen vor Ort ist Frau Lucia Burkhardt, eine Mitarbeiterin von mir. Wir teilen uns die Beantwortung ein bisschen auf. Ich habe, wenn ich es richtig gezählt habe, fünf Fragen bekommen, wobei zwei dieser Fragen die Gesetzgebungskompetenz betreffen. Diese würde ich zusammen beantworten.

Ich beginne aber mit der ersten Frage, nämlich der Grundsatzfrage nach der Notwendigkeit der Erhöhung; zugleich ging es im nächsten Schritt um die Annäherung ans Parteienrecht. Warum muss man die Transparenzverpflichtungen für Wählervereinigungen erhöhen? Sie bekommen Geld für den Beitrag zur Demokratie. Vor diesem Hintergrund, meine ich, muss man das auch mit Pflichten verbinden. Diese müssen in angemessener Weise abgebildet werden. Jetzt kann man sich natürlich die Frage stellen, wann dies angemessen ist. Bisher gab es gar keine Transparenzverpflichtungen, nur gegenüber den Mitgliedern nach Vereinsrecht. Man muss sich aber als Bürger über die Einflussnahme informieren können. Deswegen halte ich es für erforderlich, um fi-

nanzielle Abhängigkeiten, finanziellen Einfluss erkennen zu können. Gerade im korruptionsanfälligen Bereich der Kommunalpolitik ist es wichtig, zu wissen, wer aus welchem Grund unterstützt wird.

Die andere Frage: Warum Annäherung an das Parteienrecht? Diese Frage durchzieht so ein bisschen auch die anderen Fragen. Ist es überhaupt richtig, Wählervereinigungen und Parteien zu vergleichen? Das ist nicht meine Idee, auch nicht die Idee des Gesetzgebers, sondern es ist die Idee des Bundesverfassungsgerichts; denn das hat Parteien und Wählergruppen immer weiter angenähert und tut das auch. Insbesondere gibt es diese Annäherung bei den Rechten von Wählervereinigungen. Ich denke, der Schritt des Gesetzgebers in NRW ist aus meiner Sicht durchaus nachvollziehbar und geht in die richtige Richtung. Er sagt nämlich: Wir wollen auch mit Blick auf die Pflichten ein wenig Angleichung erzeugen. Diese Angleichung muss in beide Richtungen erfolgen, ansonsten droht eine Verzerrung des Wettbewerbs, und es besteht die Gefahr, dass sich kleine Wählervereinigungen als sogenannte Underdogs präsentieren, aber von reichen Organisationen unterstützt werden. Man hat dann am Ende des Tages keine Möglichkeit, das transparent zu machen. Vor diesem Hintergrund ist, denke ich, die Annäherung an das Parteienrecht durchaus ein Grund, den man benennen muss und den man auch mit Blick auf die Pflichten ins Auge fassen muss – gerade wenn man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sachgerecht anwendet.

Die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz würde ich gern zurückstellen und zunächst einmal auf die Frage eingehen: Welche Konzepte gibt es gegen die Korruptionsanfälligkeit, wenn wir das hier machen? Die Antwort ist im Gesetz zu finden: Es liegt am Landtagspräsidenten, die Korruptionsanfälligkeit zu bekämpfen. Wir haben eben gehört, dass es Gründe gibt, die dagegen sprechen, den Landtagspräsidenten mit den Antragstellungen zu betrauen. Aber auch hier muss man sagen: Das liegt in der Konsequenz der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der Parallele zum Parteienrecht. Ich darf daran erinnern: In § 23 des Parteiengesetzes des Bundes ist es der Bundestagspräsident, der diese Verpflichtung übernimmt. Er muss das bei offensichtlichen Mängeln überprüfen. Insofern droht auch keine Überlastung. Der sachfremde Spieler ist nicht sachfremd. Das Parteienrecht kennt ihn, und an dieser Stelle gibt es eben die Möglichkeit, dass es gerade nicht der Bürgermeister macht. Denn wenn dieser von der Wählervereinigung gestellt wird, dann haben wir eine Korruptionsanfälligkeit, und das kann man eben durch den Landtagspräsidenten, der aus meiner Sicht nicht befangen ist und Profi genug ist, diese Aufgabe zu erfüllen, in der Parallele zum Bundesrecht und in der Konsequenz zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, durchaus so machen, wie der Gesetzgeber es hier gemacht. Das ist die Auffassung in meiner Stellungnahme und auch hier.

Bevor Frau Burkhardt die zweite Frage der CDU beantwortet, würde ich gern etwas zur Gesetzgebungskompetenz sagen. Es wurde sowohl von der CDU gefragt – von der SPD wurde es nicht gefragt – als auch von den Grünen in den Raum gestellt: Warum ist hier die Annexkompetenz bzw. die Kompetenz des Bundes für das Parteienrecht nicht gegeben? Dass sie überhaupt nur gegeben ist, ist eine Idee des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, die für meine Begriffe fehlgeht. Dieser geht davon aus, dass eine Annexkompetenz des Bundes besteht. Was ist eine

Annexkompetenz? Eine Annexkompetenz ist ein Anhängsel für Selbstverständlichkeiten. Es müssen punktuelle Annexregeln sein, und es muss ein notwendiger Zusammenhang zur Bundeskompetenz bestehen, weil es eben für den wirksamen Vollzug der Bestimmung erforderlich ist – das meint Neben- und Hilfsgebiete. Wenn z. B. der Bundesnachrichtendienst eine Annexkompetenz braucht, um die Öffentlichkeit und die Presse darüber zu informieren, was er so macht, dann ist das eine typische Annexkompetenz. Hier haben wir aber einen ganz eigenen Bereich der Kompetenzen bei der Transparenz. Das können Sie nicht über eine Annexkompetenz spielen, das ist eine inhaltlich ganz andere Materie. Es muss ja etwas sein, was im Vollzug des Parteienrechts irgendwie funktionieren muss. Das ist es eben gerade nicht. Es muss ein notwendiger Zusammenhang zur Bundeskompetenz bestehen, wenn es sich um den Vollzug der Bestimmungen handelt und dafür auch erforderlich ist. Das haben wir hier nicht. Wir haben hier ganz eigenständige Bestimmungen.

Wenn Sie – das war die Frage der SPD – den Stand der Wissenschaft hören wollen: Der Wissenschaftliche Dienst hat sich damit auseinandergesetzt und hat das so gesagt. Das Bundesverfassungsgericht vertritt in seinem Urteil vom 10. Februar 2004 das, was ich gesagt habe, und sagt: Es muss bei eigenständigen Regelungskompetenzen genau hingeschaut werden. Fehlen diese, dann kann auch kein Vollzug des Parteienrechts angenommen werden. Insofern haben wir die interessante Konstellation, dass wir einerseits Anleihen beim Parteienrecht nehmen – was auch richtig ist –, uns aber auf der anderen Seite, an der Stelle, wo das Parteienrecht nicht passt, hier von schon wieder distanzieren müssen, weil Art. 21 Abs. 5 nicht nur wegen des Parteienrechts, sondern generell eine Annexkompetenz verlangt, und wir die hier eben nicht haben.

Das waren meine Antworten auf die Fragen. Frau Burkhardt und ich teilen uns ja fünf Minuten. Ich hoffe, wir schaffen das irgendwie.

**Lucia Burkhardt (Technische Hochschule Köln):** Zu den Transparenzpflichten bei Bürgerbegehren: Das begrüßen wir grundsätzlich nach wie vor, auch in Anbetracht der vorgetragenen Kritikpunkte. Sowohl die finanziellen Grenzen als auch die grundsätzlichen Durchführungsregeln halten wir für sachgerecht. Es ist durchaus umsetzbar, Spenden in Höhe von über 10.000 Euro anzugeben. Das belegt auch ein Blick nach Berlin; hier liegt die Grenze bei 5.000 Euro, und auch das funktioniert. Insofern haben wir diesbezüglich keine Bedenken.

Allerdings teilen wir die Bedenken von Herrn Wölfel mit Blick auf den Sanktionstatbestand. Das dürfte nicht nur praktische Bedeutung entfalten und dem Instrument des Bürgerbegehrens erheblich schaden, sondern ist auch mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz problematisch, da die Organisator\*innen von Bürgerbegehren hier im selben Umfang haften wie Wählervereinigungen. Das wird allerdings den strukturellen Unterschieden zwischen Wählervereinigungen und Parteien auf der einen Seite und Bürgerbegehren auf der anderen Seite nicht hinreichend gerecht, da Bürgerbegehren in der Regel ein konkretes Ziel verfolgen und daher nicht in einem dauerhaften und überregionalen Organisationsverbund zusammengeschlossen sind.

Darüber hinaus teilen wir auch die Bedenken mit Blick auf die Wahl der Verpflichteten; zum einen wegen des Bezugs zur Vorprüfung, die, wie bereits dargestellt, nicht verpflichtend ist. Das heißt, es wird zu Situationen kommen, in denen es keinen tauglichen Adressaten gibt, weil es nicht zu einer Vorprüfung gekommen ist.

Außerdem halten wir es ebenfalls für problematisch, dass nicht nur die Vertretungsberechtigten verpflichtet werden, sondern auch alle Bürger\*innen, die den Antrag der Vorprüfung mit ihrer Unterschrift unterstützen. Das wird nicht nur nicht der tatsächlichen Situationen gerecht, weil nicht jede\*r Unterstützer\*in zwangsläufig auch Organisator\*in des Begehrens ist, sondern ist auch rechtlich problematisch; denn wenn man sich die Funktion der unterstützenden Personen anschaut, fällt auf, dass diese allein in der Unterstützung des Antrags besteht. Das dient dazu, ein grundsätzliches Interesse an dem Thema zu belegen und sicherzugehen, dass nicht einzelne Bürger die Verwaltung dazu verpflichten können, eine Kostenprüfung durchzuführen. Die Vertretungsberechtigten hingegen haben diverse Rechte und Pflichten. Sie sind u. a. in dem Antrag an den Rat, sprich im eigentlichen Bürgerbegehren, zu benennen, und auf jeder Unterschriftenliste. Insofern erscheint es sachdienlich, diese Verantwortlichen auch für die Transparenz in Verantwortung zu nehmen und unter Umständen haftbar zu machen.

**Oliver Flüshöh (Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes Nordrhein-Westfalen e. V. [per Video zugeschaltet]):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich will mich zunächst bedanken, dass ich Ihnen in dieser Anhörung unsere Gedanken mitteilen darf. Ich würde mich an den Fragen der CDU-Fraktion entlanghangeln und versuchen, die ergänzenden Fragen von FDP, SPD, Bündnis 90/Die Grünen darin einzubinden.

Die erste Frage ging um die grundsätzliche Sinnhaftigkeit dieses Gesetzes. Ich will noch mal auf die Ausführungen meiner Vorredner, insbesondere die schriftliche Stellungnahme der GAR hinweisen, die, glaube ich, sehr deutlich ausgeführt haben, dass die Bedeutung der Wählergemeinschaften im Gefüge der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat. Das war in den Fünfziger-, Sechziger-, Siebzigerjahren nicht so der Fall. Seit 1999 hat das sprunghaft zugenommen. Wenn Sie sich die Mühe machen möchten und einfach mal beim Landeswahlleiter vergleichen wollen, wie viele Wählergruppen bei den Wahlen in den kreisfreien Städten und Kreisen angetreten sind: Im Jahr 1999 kommen Sie auf etwa drei DIN-A-4-Seiten, wenn Sie dagegen das Jahr 2020 sehen, haben Sie etwa 15, 16 DIN-A-4-Seiten. Sie sehen also, dass heutzutage eine Vielzahl an Wählergemeinschaften bei den Wahlen antreten, auch die prozentualen Anteile, die sie erringen, steigen zunehmend.

Ergänzend, vielleicht auch auf die Frage von Herrn Höne: Wir sehen aus zwei Gründen auch in der Zukunft eine entsprechende Entwicklung. Das eine ist, dass sich Wählergemeinschaften, wenn man ehrlich ist, zum Teil aus Konflikten innerhalb bestehender Fraktionen oder Parteien entwickeln, zum Teil aber auch aus gewissen Partikularinteressen, das können Schulschließungen oder andere Themen vor Ort sein, wo sich

Bürgerinnen und Bürger zusammenschließen. Wir kennen das, dass diese dann Wählergemeinschaften bilden, mitunter sogar Parteien bilden, und kommunalpolitisch dann weiter mitarbeiten. Das ist das eine. Das Zweite ist, dass wir zunehmend eine abnehmende Parteibindung sehen. Wir haben trotzdem Menschen, die sich kommunalpolitisch vor Ort engagieren wollen. Deswegen sehen wir diesen Trend jedenfalls nicht rückläufig, vielmehr eher steigend. Wir sehen das ja auch in anderen Bundesländern schon viel deutlicher.

Kommunalpolitik und Wahlen zu bestehen, hängt immer damit zusammen, dass sie auch entsprechende finanzielle Mittel zur Verfügung haben. Das gilt für Einzelkandidaten, für die Ämter im Hauptverwaltungsbeamtenbereich, also Bürgermeister, Landräte und Ähnliches noch viel mehr. Solche Wahlkämpfe können Sie nicht ohne entsprechende Gelder machen. Wir haben kein direktes staatliches Finanzierungssystem, aber wir haben hier an dieser Stelle einfach einen Unterschied in der Rechenschaftspflicht. Angesichts der Bedeutung von Wählergruppen im kommunalen Bereich halten wir es für richtig, dass dieser Unterschied mit diesem Gesetz jetzt behoben wird. Es ist auch richtig, dass das jetzt gemacht wird, weil die entsprechenden Betroffenen vor der Kommunalwahl im Jahr 2025 im Grunde genommen dadurch auch den entsprechenden Vorlauf haben. Herr Prof. Schwartmann hat gerade auch die Anlehnung an das Parteienrecht genannt. Das führt, wenn man das so macht, wie der Gesetzentwurf das hier vorsieht, auch zur bestmöglichen Akzeptanz bei den Wählergruppen, als wenn man sich jetzt vollkommen neue Regelungen einfallen lässt. Insofern ist also die Anlehnung – soweit diese möglich ist – vollkommen richtig, und diese halten wir auch für den richtigen Weg.

Bei der zweiten Frage ging es um Bürgerbegehren. Hier würde ich ganz gern meine Antwort in zwei Teile unterteilen. Das eine ist, wie die Regelung insgesamt zu beurteilen ist; und dann kam noch mal die besondere Frage zu dem Hinweis auf die Antragsteller, das würde ich dann gern in einem zweiten Schritt machen. Wenn wir uns die generelle Regelung ansehen, dann haben wir zwei Ebenen, die wir betrachten müssen: Das eine ist die Verpflichtungs- bzw. die Tatbestandsebene, und das andere ist die Sanktionsebene. Generell – vorweggeschoben – halte ich es für richtig und halten wir es für richtig, dass, wenn man eine Verpflichtung in einem Gesetz regelt, man auch Sanktionsmöglichkeiten hat. Zu der Frage, ob diese angemessen sind, führe ich gleich aus.

Was die Verpflichtungsebene angeht, haben wir hier ein gestuftes System. Die Antragsteller haben dem Bürgermeister Zuwendungen Dritter zur Vorbereitung des Bürgerbegehrens entsprechend zu melden. Dieser veröffentlicht dann ab einer Grenze von 10.000 Euro Namen und Anschriften. Worüber man sicherlich nachdenken kann, ist, ob diese Verpflichtung zur Veröffentlichung von Anschriften sinnvoll ist oder ob man das auf die Namen, wie es in anderen Bundesländern der Fall ist, begrenzt. Wir halten es – es ist gerade schon angeklungen –, wie in Berlin, durchaus auch für denkbar, die Grenze der Namensnennung etwas weiter herunterzusetzen. Im Übrigen halten wir die Regelung aber für sinnvoll. Insgesamt trägt es auch für die Antragsteller zur Verdeutlichung, welcher Verpflichtung sie unterliegen, bei, wenn man die eidesstattliche Versicherung von ihnen abverlangt, dass sie ihren Verpflichtungen nachgekommen sind.



Auf der Sanktionsebene haben wir auch ein gestuftes System: einmal bei einer Pflichtverletzung im Bereich der Fahrlässigkeit, auf der zweiten Ebene der groben Fahrlässigkeit und des Vorsatzes. Und das, was für uns diese Regelung dann auch verhältnismäßig macht, ist der Zusatz, dass die Korrekturmöglichkeit durch Vermeidbarkeit besteht. Dies steht in Abs. 4. Solange etwas noch nicht veröffentlicht ist oder offengelegt ist, können die Antragsteller die richtigen Angaben nachholen. Es wird im Grunde genommen nur dargestellt, dass sie ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen sind. Insofern ist jederzeit die Möglichkeit gegeben, dass die Antragsteller, wenn sie ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sind, dies noch korrigieren können, ohne dass dies direkt zu einer Sanktion führt.

Was man eventuell noch bedenken kann, ist, dass man die Sanktionsmöglichkeit auf die Antragsteller beschränkt, die tatsächlich auch Zuwendungen erhalten haben. Denn nur diejenigen haben natürlich überhaupt Kenntnis davon, dass Zuwendungen erteilt wurden und geflossen sind.

Die Antwort auf die Frage, ob die Antragsteller bei der Meldeverpflichtung die richtige Zielgruppe sind, die man in diesem Gesetzentwurf anspricht, will ich auch in zwei Ebenen unterscheiden. Zum einen ist die Ebene zu betrachten, wer Empfänger entsprechender Zuwendungen war, also an wen möglicherweise Mittel gezahlt worden sind. Da halten wir es für vollkommen richtig, dass der gesamte Antragstellerkreis in Betracht gezogen wird, weil dieser natürlich ein Interesse daran hat, dieses Bürgerbegehren nach vorn zu tragen. Insofern gebietet es auch die Transparenz, wenn ihnen Mittel zur Verfügung gestellt wurden, dass man das offenlegt. Die andere Ebene – das ist die Ebene, die etwas kontroverser diskutiert wird – ist diejenige, wer verantwortlich dafür ist, die entsprechende Meldung vorzunehmen. Da sieht das Gesetz eine Unterscheidung vor. In Abs. 2 ist in dem Moment, in dem das Bürgerbegehren eingereicht ist und nachträglich weitergetragen wird, die Verpflichtung nur noch bei den Vertretungsberechtigten, da sind die Antragsteller als solche raus. Die Antragsteller sind vor der ersten Einreichung des Bürgerbegehrens beim Bürgermeister in der Verpflichtung. Wenn Sie sich die Regelung des § 26 Abs. 2 in der heutigen Form anschauen, dann, glaube ich, ist das durchaus auch vertretbar und in der Praxis sicherlich auch überhaupt gar kein Problem, dass sie eine entsprechende Erklärung mit unterzeichnen, dass sie keine Zuwendungen erhalten haben oder Zuwendungen in der Höhe X erhalten haben. Die Antragsteller, alle 25, müssen ja alle anderen Punkte, die im Gesetzentwurf aufgeführt sind, letztlich auch mit unterzeichnen. Insofern ist das in der Praxis, glaube ich, kein großes Problem.

Zum dritten Punkt, hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz: Dazu haben meine Vordredner schon viel ausgeführt. Ich würde es ganz gern noch um folgende Aspekte ergänzen. Auch hier müssen wir in die verschiedenen Bereiche des Gesetzentwurfs unterteilen. Ich halte es für vollkommen unstrittig, dass der Landesgesetzgeber Regelungen zum Bürgerbegehren vertieft oder verändert. Das ist eine Regelung in der Gemeindeordnung, da ist die Gesetzgebungskompetenz; Gleiches gilt im Übrigen für das Kommunalwahlgesetz. Das, was in Streit steht, ist sicherlich die Rechenschaftsverpflichtung für Wählergemeinschaften und Einzelbewerber im Transparenzgesetz oder im Wählergruppentransparenzgesetz. Soweit ich es verstanden habe, besteht kein

Streit darin, dass es keine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundesgesetzgebers gibt, sondern allenfalls eine Annexkompetenz. Wenn Sie sich die Voraussetzungen einer Annexkompetenz anschauen – dazu hat Prof. Schwartmann gerade schon ausgeführt –, dann muss es immer eine funktionale Beziehung geben, dergestalt, dass die Vorbereitung und Durchführung der entsprechenden Gesetze betroffen sind. Das sind klassischerweise Verwaltungsverfahren oder Gesetzesvollzug. Darum geht es hier nach meinem Dafürhalten überhaupt nicht, sondern es ist eine gänzlich andere Regelung.

Man kann dann noch darüber nachdenken, ob das eine Kompetenzzuschreibung an den Bund kraft Sachzusammenhangs ist. Aber auch das sehe ich hier nicht, weil dafür die Voraussetzung gegeben sein muss, dass die Materie reflexartig mitgeregelt wird. Das haben wir in anderen Bundesländern, das sehen wir so nicht. Bis jetzt ist auch niemand auf den Gedanken gekommen, das so zu tun. Also, wir sehen das als danebenstehende Materie, woraus wir keine Annexkompetenz des Bundesgesetzgebers ableiten können, sondern wir sehen die reine Gesetzgebungskompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen. Sicherlich ist es etwas eigentümlich – so, wie es gerade angeklungen war –, wenn man auf der einen Seite sagt, der Bund hat nicht die Gesetzgebungskompetenz, aber man nähert sich in der Landesgesetzgebung an die Regelungen des Bundes an. Aber das lässt sich nach unserer Auffassung rechtlich durchaus so begründen und unterschreiben.

Letzter Punkt. Herr Mostofizadeh hat gefragt, ob der Landtagspräsident der richtige Adressat für entsprechende Angaben der Wählergemeinschaften ist. Wir haben dazu in unserer Stellungnahme ausgeführt; ich will das nicht vertiefen. Ich möchte nur auf einen Aspekt noch hinweisen. Wir haben uns im Fraktionsbereich, kommunale Fraktionen, ähnliche Gedanken gemacht, wer denn befugt ist, mögliche Fehlverwendungen öffentlicher Mittel kommunaler Ratsfraktionen zu überprüfen. Auch da hat sich der Gesetzgeber bewusst dazu entschieden, das nicht auf der kommunalen Ebene zu belassen, sondern hat die Gemeindeprüfungsanstalt als zuständige Einrichtung dafür benannt, entsprechende Prüfungen vorzunehmen. Diese generelle Trennung auf kommunaler Ebene um jeglichen Anschein einer Vermischung und Interessenkollision zu vermeiden, halten wir an der Stelle für vollkommen richtig. Insofern spricht für uns auch überhaupt nichts dagegen, dass der Landtagspräsident der entsprechende Adressat für die Anzeigeverpflichtung und Meldeverpflichtung wird.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Ich darf damit jetzt feststellen, dass wir die erste Runde an Antworten von den Sachverständigen erhalten haben. Ich frage jetzt, ob bei der CDU-Fraktion weiterer Nachfragebedarf besteht. – Herr Kollege Schrupf, bitte.

**Fabian Schrupf (CDU):** In der zweiten Runde stelle ich noch mal eine Frage an Herrn Prof. Schwartmann bzw. Frau Burkhardt sowie an Herrn Flüshöh. Ich weiß, dass Herr Mostofizadeh diese Frage gerade schon an die kommunalen Spitzenverbände gestellt hatte, aber ich würde sie auch noch mal auf diesen Kreis erweitern. In der zurückliegenden Landtagsdebatte wurde kritisiert, dass der Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Landtags einzureichen ist. Unsere Formulierung der Frage

wäre: Weshalb ist die im Gesetz getroffene Zuständigkeitsbeschreibung des Landtagspräsidenten dennoch sinnvoll? Welche Gründe sprechen gegen die Kompetenz zur Weisung an Oberbürgermeister, Bürgermeister oder Landräte?

Frage Nummer 2 geht wieder an denselben Kreis. § 3 des Wählergruppentransparenzgesetzes verpflichtet die Wählergruppen, ab einem Vermögen von mehr als 25.000 Euro den Rechenschaftsbericht von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, einem vereidigten Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft vor Einreichung beim Präsidenten des Landtags entsprechend den handelsrechtlichen Vorschriften prüfen zu lassen. Wird aus Ihrer Sicht dabei auf den geringeren Organisationsgrad von Wählergemeinschaften Rücksicht genommen und insoweit dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit besonders Rechnung getragen?

Die letzte Frage richtet sich ausschließlich an Herrn Prof. Schwartmann und Frau Burkhardt. In Ihrer Stellungnahme nehmen Sie Bezug zu § 15 a Abs. 1 und 2 des Kommunalwahlgesetzes und führen dabei insbesondere aus, dass die Verletzung der genannten Pflichten nach § 15 a Abs. 1 und 2 des Kommunalwahlgesetzes Nordrhein-Westfalen nur für Wählervereinigungen, nicht jedoch für Parteien, zu einem Ausschluss von der Wahl führt. Im Ergebnis führen Sie also aus, dass die Unterschiedlichkeit von Wählervereinigungen und Parteien eine Ungleichbehandlung rechtfertigt. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl liege demnach nicht vor. Könnten Sie uns dazu bitte noch einmal Näheres erläutern?

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Die SPD-Fraktion hat keine weiteren Nachfragen. – Herr Kollege Höne für die FDP.

**Henning Höne (FDP):** Herr Vorsitzender! Ich würde gern eine Frage an Herrn Prof. Schwartmann und Frau Burkhardt sowie an Herrn Dr. Kuhn stellen. In den einzelnen Stellungnahmen wird das auch thematisiert. Ich will noch mal auf die Frage, inwiefern es richtig oder nicht richtig ist, inwiefern es verhältnismäßig oder eben gerade nicht verhältnismäßig ist, Parallelen zwischen Wählergemeinschaften und Parteien zu ziehen, eingehen. Ein Argument, das in den Stellungnahmen und auch in der Debatte angeführt wird und das auch Zweifel sät, zu dem Aspekt, ob es richtig wäre, einigermaßen parallel vorzugehen, ist, dass die UWGs keine staatlichen Mittel bekommen. Das mag sicherlich ein wichtiger Aspekt sein: Dort, wo der Staat mitfinanziert, hat er natürlich ein besonderes Interesse daran, auch zu schauen, dass ordentlich mit dem Geld umgegangen wird, wenn ich das mal so untechnisch ausdrücken darf. Andererseits gibt es, wenn ich mir die weiteren Regeln für das Parteiengesetz anschau, aber auch gerade Aspekte für die Transparenz, nämlich für eine informierte Wahlentscheidung der Wählerinnen und Wähler, sei es bei Spenden oder ähnlichen Dingen – Korruption war ein Punkt, der angesprochen wurde, aber ich kann mich auch einen Schritt vorher bewegen und sagen: gewisse finanzielle Abhängigkeiten, die da entstehen. Mich würde noch mal Ihre Meinung zu der Frage der Notwendigkeit der Regelungen und der Frage, inwiefern das über den Umgang mit staatlichen Mitteln in Bezug auf die Bedeutung für eine informierte Wahlentscheidung hinausgeht, interessieren.

Der zweite Aspekt richtet sich an denselben Adressatenkreis. Ich will jetzt mal so sagen: Das bzw. unser Ziel war gerade keine 1:1-Umsetzung des Parteiengesetzes. Das wäre einfacher gewesen, dann hätte man ja schreiben können: Es gelten im Übrigen folgende Paragraphen des Parteiengesetzes. Wir hätten einen Verweis gemacht, und dann wären wir fertig gewesen. Sondern die Idee war ja gerade, gewisse Prinzipien anzuwenden, aber an den notwendigen Stellen auch z. B. durch andere Schwellenwerte den Unterschieden zwischen Parteien und Wählergemeinschaften Rechnung zu tragen. Ein Beispiel ist hier entweder schon genannt worden oder war in den Stellungnahmen zu finden: Wer als Partei anerkannt ist, muss entsprechende Rechenschaftsberichte – ich glaube, ab einem Vermögen von 5.000 Euro – jährlich einreichen. Wir haben diesen Schwellenwert für Wählergemeinschaften auf 25.000 Euro gesetzt. Wir haben eben gehört: In Berlin gilt das bei den Bürgerbegehren ab Zuwendungen in Höhe von 5.000 Euro; wir haben uns an den 10.000 Euro orientiert, die eine andere Grenze im Parteiengesetz darstellen. Jetzt würde ich die Frage noch mal etwas allgemeiner stellen. Wenn man dieses Ziel vor Augen hat, dass wir diese Organisationen gar nicht 1 : 1 gleichstellen wollen, weil das gar nicht sachgerecht wäre, sondern dass wir gewisse Parallelen ziehen und den Unterschieden durch unterschiedliche Schwellenwerte und Co. Rechnung tragen wollen: An welchen Stellen wären aus Ihrer Sicht diesbezüglich noch Änderungen vorzunehmen, oder wo ist das vielleicht bislang noch nicht so gut gelungen?

Dritte Frage: Herr Dr. Kuhn, Sie hatten eben das Thema „Einzelbewerber“ angesprochen. Es erschließt sich natürlich, dass es für jemanden, der das allein macht, schwierig ist, zwischen privaten Ausgaben und denen für den Wahlkampf zu differenzieren. Das ist klar. Was wäre ein pragmatischer Umgang? Jetzt könnten wir darüber diskutieren: Haben Einzelbewerber überhaupt den großen Faktor, dass man sich einerseits überhaupt darum kümmern muss – auf die Frage will ich mich auch durchaus einlassen; das kann man besprechen –, aber andererseits könnte ich natürlich auch sagen: Gerade bei einem Einzelbewerber, der ansonsten niemand anderem gegenüber rechenschaftspflichtig ist, besteht vielleicht eine besonders hohe Gefahr, finanziell abhängig zu sein. Wie könnte man das aus Ihrer Sicht regeln? Oder sehen Sie gar keinen pragmatischen Weg, oder kommen Sie dann vielleicht auch einfach zu der Lösung: Bei Einzelbewerbern, beispielsweise für den Rat, muss man es vielleicht mit der Regelung bleiben lassen?

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Bei Herrn Mostofizadeh bestehen keine weiteren Fragen; ebenso bei Herrn Tritschler. – Dann darf ich jetzt in die Beantwortungsrunde einsteigen. Zunächst ist eine Nachfrage an Herrn Dr. Kuhn von den kommunalen Spitzenverbänden gerichtet worden. – Herr Dr. Kuhn, bitte.

**Dr. Marco Kuhn (Landkreistag Nordrhein-Westfalen [per Video zugeschaltet]):** Ich versuche es mal. Zunächst ist, glaube ich, von Herrn Höne noch mal nach der Notwendigkeit gefragt worden. Das hatten wir ja auch in unserer schriftlichen Stellungnahme deutlich gemacht: Wir sehen durchaus die Notwendigkeit, dass der Gesetzgeber hier tätig wird. Vorbehaltlich aller verfassungsrechtlicher Zweifel, die wir haben, vorbehaltlich aller handwerklicher Mängel, die wir meinen, erkannt zu haben, ist es

vom Grundsatz her nachvollziehbar, wenn der Gesetzgeber hier tätig wird. Es ist schon mehrfach gesagt worden: Wählervereinigungen sind mittlerweile eine Art Machtfaktor – so kann man es, glaube ich, schon sagen – auf der kommunalen Ebene geworden. Daher ist es absolut richtig und nachvollziehbar, wenn der Gesetzgeber an dieser Stelle tätig wird und einerseits für Chancengleichheit sorgt, und andererseits aber auch für die nötige Transparenz gegenüber den Wählerinnen und Wählern an dieser Stelle sorgt. Das können wir nachvollziehen und auch nur unterstützen.

Weiterhin – jetzt bin ich mir nicht ganz sicher, ob ich die Frage richtig verstanden habe, Herr Höne – haben Sie darauf hingewiesen, dass Sie als Gesetzgeber ganz bewusst keine 1:1-Gleichstellung zwischen einerseits den Regelungen für politische Parteien und andererseits den Regelungen für Wählervereinigungen und für Einzelbewerber vornehmen wollen. Das kann ich relativ kurz beantworten: Ja, das ist auch richtig so. Denn ansonsten würde Ungleiches gleich behandelt. Man sollte als Gesetzgeber auch durchaus differenziert vorgehen. Das scheint mir, wenn ich mal die Globalbetrachtung vornehme, im Gesetzentwurf auch richtig vorgenommen worden zu sein. Diese Differenzierung ist an den richtigen Stellen eingehalten worden – vorbehaltlich aller Mängel, die wir erkannt haben. Der Grundtenor und der Grundansatz des Gesetzgebers bzw. der Entwurfsverfasser ist absolut richtig und nachvollziehbar.

Stichwort „Einzelbewerber“: Es ist schwierig, Ihnen darauf eine Antwort zu geben. Ich glaube, wir sind uns einig: Es kann durchaus eine problematische Konstellation entstehen, wenn wir den Einzelbewerber haben, der wirklich keinerlei Unterstützung erfährt und mit eigenen Mitteln an den Start geht. Ich scheue mich jetzt, danach zu rufen, dass der Gesetzgeber ihm in irgendeiner Form vorschreibt – ich weiß nicht –, zwei Konten zu führen, damit klar ist, aus welchen Mitteln er tatsächlich seinen Wahlkampf bestreitet. Möglicherweise kann man das auch niedrigschwelliger regeln, dass entsprechend Empfehlungen und Hinweise herausgegeben werden, die es einem Einzelbewerber ermöglichen, diese Transparenz auch ohne allzu großen Aufwand darzustellen. Vom Prinzip her halte ich es aber nach wie vor für richtig, dass auch Einzelbewerber gefordert sind, Rechenschaft und Transparenz darüber herzustellen, aus welchen Mitteln sie ihren Wahlkampf bestreiten. Das finde ich vom Ansatz her absolut richtig. Möglicherweise kann man mit solchen Empfehlungen, Hinweisen ein Stück weit darauf hinwirken.

**Oliver Flühöh (Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes Nordrhein-Westfalen e. V. [per Video zugeschaltet]):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! An mich ist noch mal die Frage hinsichtlich der Zuständigkeit des Landtagspräsidenten oder der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten gerichtet worden. Das habe ich, denke ich, gerade ausgeführt: dass die Vermeidung jeglicher Interessenkollision auf der kommunalen Ebene sinnvoll ist. Insofern ist der Landtagspräsident, bei dem ja letztlich auch eine entsprechende Organisation vorhanden ist, durchaus der sinnvolle Adressat.

Dann gab es die Frage, ob hinsichtlich des geringeren Organisationsgrades von Wählergemeinschaften die Verhältnismäßigkeit berücksichtigt und Rücksicht genommen wurde, was die Prüfung der Rechenschaftsberichte anbelangt. Dazu haben wir bereits

in der Stellungnahme ausgeführt. Grundsätzlich hat der Gesetzentwurf, denken wir, darauf Rücksicht genommen. Die Verpflichtung bei Einnahmen und Vermögen im Parteienbereich liegt bereits bei 5.000 Euro; hier liegt es bei den Wählergemeinschaften mit 25.000 Euro weitaus über diesem Betrag. Das, was wir angemerkt haben, will ich hier aber auch noch mal begründen. Anders als Parteien, die die Verwendung der öffentlichen Mittel nach dem Parteiengesetz und entsprechend ihrer Finanzierung sauber darlegen müssen und dort eine Prüfung durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über alle Ebenen hinweg sinnvoll ist, kann man nach unserer Auffassung auch Steuerberatungskanzleien oder Steuerberater mit in die Prüfung der entsprechenden Aufstellungen bei den Wählergemeinschaften nehmen. Hintergrund ist auch die Vielzahl entsprechender Angebote, auf die die Wählergemeinschaften zurückgreifen können. Nach unseren Recherchen gibt es in der Bundesrepublik etwa 15.000 Wirtschaftsprüfer, aber rund 90.000 Steuerberater. Diese unterliegen auch anderen Gebührensätzen. Da die Notwendigkeit und auch der Inhalt der Rechenschaftsverpflichtung etwas niedriger liegt als im Parteienrecht, halten wir es an dieser Stelle auch für sinnvoll, machbar und auch ausreichend, wenn Steuerberater oder Steuerberatungsgesellschaften entsprechende Testate erteilen.

**Prof. Dr. Rolf Schwartzmann (Technische Hochschule Köln [per Video zugeschaltet]):** Herr Vorsitzender! Dann fange ich mal an. Wir schauen dann, ob Frau Burkhardt hinterher noch etwas ergänzen möchte.

Bei der ersten Frage von der CDU ging es, wie gerade auch bei Herrn Flühöh, um die Frage: Präsident des Landtags. Auch aus meiner Sicht wurde schon das Erforderliche gesagt. Parallele zum Parteienrecht zieht für mich zunächst einmal an dieser Stelle aus sinnvollen Gründen. Ansonsten besteht die Gefahr der Befangenheit im korruptionsanfälligen Bereich wie der Kommunalpolitik: Da Wählervereinigungen in vielen Fällen den Bürgermeister stellen, wäre es hier faktisch eine Art Selbstkontrolle. Aus meiner Sicht ist die Parallele zum Parteienrecht einfach sachgerecht.

Bei der zweiten Frage geht es um die Rechenschaftspflichten und ob der geringere Organisationsgrad der Wählergemeinschaften berücksichtigt ist, wenn ich die Frage richtig im Kopf habe. Vergleichen wir einmal die Anforderungen an Parteien und die Anforderungen an Wählervereinigungen miteinander: Parteien müssen nach § 23 Abs. 2 des Parteiengesetzes stets eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragen; Buchprüfungsgesellschaften gibt es auch, diese genügen, wenn die Partei nur wenige Stimmen hat und deswegen keine staatlichen Mittel in Anspruch nimmt; keine Prüfung bei weniger als 5.000 Euro. Schauen wir uns die Regelung bei den Wählervereinigungen an: Dort ist sie wesentlich großzügiger im Gesetzentwurf gewählt. Diese können bei der letzten Wahl sehr erfolgreich gewesen sein, man knüpft aber nur an das Vermögen an. Die Grenze liegt 20.000 Euro höher als bei Parteien, und ein Wirtschaftsprüfer kommt gar nicht ins Geschäft. Vor diesem Hintergrund meine ich, wenn man den Weg der goldenen Mitte sucht, dann liegen wir mit dem, was der Gesetzentwurf hier vorschlägt, richtig und auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung.

Bei der dritten Frage geht es am Ende wieder um die Frage der Gleichbehandlung von Wählervereinigungen und Parteien, die Pflichten nach dem Kommunalwahlgesetz. Es ist ja die Frage, wie es damit aussieht. Auch hier muss man wieder die Unterschiedlichkeit anschauen und die sachlichen Gründe für die Ungleichbehandlung bzw. Gleichbehandlung ausbuchstabieren; denn nicht jede Ungleichbehandlung ist im Grunde ein Verstoß. Es kommt eben darauf an, dass es eine sachgerechte Behandlung ist. Diese verlangt auch Ungleichbehandlungen, damit es sachgerecht ist.

Parteien, Einreichung Rechenschaftsbericht und nach § 6 erforderliche Unterlagen können bei Parteien mit Zwangsgeld erzwungen werden. Das ist ein scharfes Schwert, das wir bei Wählervereinigungen nach diesem Gesetzentwurf nicht haben. Es kann hier nichts erzwungen werden. Zum Zweiten: Reicht man den Rechenschaftsbericht als Partei nicht ein, dann wird das durch den Verlust staatlicher Mittel geahndet bzw. kann geahndet werden. Auch das haben wir nicht. Die Finanzierung kann, weil es keine direkte staatliche Förderung gibt, auch nicht entzogen werden. Jetzt kann man sagen, dass das ja kein wirklicher Vorteil ist, aber zumindest ist das Argument der Vergleichbarkeit an dieser Stelle nicht richtig bzw. spricht nicht gegen diese Regelung.

Drittes Argument: Bei anhaltenden Verstößen kann der Partei der Status Partei aberkannt werden. Der Status Wählervereinigung kann nicht entzogen werden. Daher ist das auch wieder eine Begründung für die Ungleichbehandlung. Die Rechtsfolge – das muss man bedenken – tritt auch nur ein, wenn der Bericht gar nicht abgegeben wird und nicht schon dann, wenn er fehlerhaft abgegeben wird. Aus meiner Sicht muss in irgendeiner Form eine Rechenschaft abgegeben werden. Das müssen die Parteien schon tun.

Man könnte natürlich erwägen – das war auch die Frage von der FDP –, Erleichterungen zu schaffen. Man könnte vielleicht überlegen, ob man den Wählervereinigungen die Möglichkeit gibt, den Bericht nachzureichen, eine Nachfrist einzuräumen, dass sie das eben mit zeitlicher Verzögerung machen, wenn es jetzt sofort eine unzumutbare Belastung darstellt. Da könnte man aus meiner Sicht überlegen, ob man den Unterschieden noch ein bisschen besser Rechnung trägt.

Dann gab es von der FDP auch die Frage: Prinzipien übertragen, Differenzierungen wo nötig. Für meine Begriffe hat das Gesetz das ordentlich gemacht: dass man einfach sagt, wir gehen in das Fahrwasser des Bundesverfassungsgerichts der Annäherung und schauen, wo wir eine Vergleichbarkeit ziehen können und wo nicht. Ich habe nicht viel – vielleicht einmal abgesehen von dem gerade genannten Punkt –, was ich kritisieren würde.

Die letzte Frage der FDP bezog sich darauf, dass die Wählervereinigungen keine staatlichen Mittel bekommen und vor dem Hintergrund die Kontrolle für den Staat gar nicht wichtig ist, weil der Staat ja gar nichts investiert. Zwei Argumente dagegen: Art. 21 des Grundgesetzes – fangen wir einmal ganz oben in der Verfassung an – löst die Finanzierung vom Transparenzverfahren; das hängt nicht zusammen, auch in der Verfassung nicht. Vor diesem Hintergrund meine ich, hat man, wenn man das hier im Gesetz abbildet, also Finanzierung und Transparenz nebeneinanderstellt, für meine Begriffe eine gute Basis für diese Regelung, wenn man das auch ähnlich macht und die Transparenzverpflichtung einzieht.

Ihr Argument, das Sie schon angedeutet haben, eine informierte Wahlentscheidung: Ja, klar, das hat alles auch demokratisierende Funktion. Ich möchte als Bürger natürlich wissen, wo nicht nur das Staatsgeld, sondern auch mein Geld hingehet. Was hilft es mir, wenn ein kapitalkräftiger Finanzier im kommunalen Bereich eine Wählervereinigung unterstützt, die mit viel Geld durch die Decke schießt und ich nicht weiß, warum und woher das herkommt usw. usf. Man kann sicherlich nicht in allen Fällen unterstellen, dass das passiert. Aber der Missbrauch ist da. Insofern meine ich natürlich, dass die Transparenzverpflichtung gerade auch mit dem Argument Art. 21 Grundgesetz, wo es auch so ist, durchaus auch für Wählervereinigungen richtig ist.

So viel vielleicht von meiner Seite. Wenn Frau Burkhardt ergänzen möchte, dann freue ich mich.

**Lucia Burkhardt (Technische Hochschule Köln):** Ich glaube, damit ist von unserer Seite alles gesagt.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Frau Burkhardt hat gerade schon Zustimmung zu Ihren Ausführungen signalisiert. Insoweit sind wir auch mit der zweiten Antwortrunde durch.

Ich richte die Frage jetzt pauschal an alle Fraktionen: Hat von Ihnen noch jemand weitere Nachfragen an die Sachverständigen? – Ich sehe, dass das nicht der Fall ist. Dann darf ich mich zunächst ganz herzlich bei allen Sachverständigen dafür bedanken, dass Sie uns mit Ihrem Rat zur Verfügung gestanden haben. Ich räume ein, dass auch ich als Jurist an der einen oder anderen Stelle ein paar Delikatessen bei der Beantwortung der Fragen entdeckt habe, um die ich mich gern noch mal kümmern werde.

Ich gehe davon aus, dass der Sitzungsdokumentarische Dienst, dem ich auch heute wieder ganz ausdrücklich danken will, Anfang der zweiten Kalenderwoche 2022 die Mitschrift der Anhörung zur Verfügung stellen kann. Dafür noch mal herzlichen Dank.

Zum weiteren Beratungsverfahren, meine Damen und Herren: Der mitberatende Hauptausschuss, der, wie ich sehe, heute auch prominent vertreten war, könnte zum Gesetzentwurf in der Sitzung am 20. Januar 2022 votieren. Unser Ausschuss könnte die Anhörung dann in der Sitzung am 21. Januar 2022 auswerten und eine Empfehlung zur zweiten Lesung des Gesetzentwurf aussprechen. Die zweite Lesung könnte dann in der Januarplenarrunde stattfinden.

Ich möchte mich zum Abschluss der Sitzung noch mal bei allen Anwesenden dafür bedanken, dass sie die Zeit gefunden haben, uns an diesem für unseren Ausschuss ungewöhnlichen Termin zur Verfügung zu stehen.

Ich wünsche allen eine gute Heimfahrt – so Sie nicht zugeschaltet sind – und will mich noch mal ganz ausdrücklich und herzlich für die Expertise bedanken. Wir sehen uns in unserem Ausschuss am 21. Januar, am gewohnten Sitzungstag, wieder.



Da wir uns zum Teil nicht mehr vor den Feiertagen und der Jahreswende sehen werden, wünsche ich Ihnen allen eine gesunde und frohe Weihnachtszeit, ein gesegnetes Weihnachtsfest und einen guten Rutsch ins neue Jahr. Ich darf mich herzlich für Ihre Aufmerksamkeit bedanken und beende die Anhörung.

gez. Hans-Willi Körfges  
Vorsitzender

**Anlage**

05.01.2022/11.01.2022

10



Stand: 09.12.2021

**Anhörung von Sachverständigen**  
Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen  
**Gesetz über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen  
und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften**  
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drucksache 17/15264

am Donnerstag, dem 9. Dezember 2021  
15.00 bis maximal 17.00 Uhr, Raum E 3 D 01

## Tableau

eingeladen	Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Helmut Dedy Städtetag Nordrhein-Westfalen Köln	<b>nein</b>	<b>17/4629</b>
Christof Sommer Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	<b>nein</b>	
Dr. Martin Klein Landkreistag Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	<b>Dr. Marco Kuhn</b> - per Videokonferenz zugeschaltet -	
Klaus-Viktor Kleerbaum Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes Nordrhein-Westfalen e.V. Recklinghausen	<b>Oliver Flühöh</b> - per Videokonferenz <u>bis ~ 16.00 Uhr</u> zugeschaltet -	<b>17/4642</b>
Maik Luhmann Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf	<b>Sascha Kudella</b> - per Videokonferenz zugeschaltet -	<b>17/4631</b>

eingeladen	Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Joachim vom Berg Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf	nein	17/4646
Volker Wilke Grüne/Alternative in den Räten NRW e.V. Düsseldorf	nein	17/4634
Bernd Essler Verein für Kommunalpolitik NRW e.V. Düren	Bernd Essler	17/4627
Achim Wölfel Mehr Demokratie e.V. NRW Köln	Achim Wölfel Ina Kuhl	17/4630
Professor Dr. Rolf Schwartzmann Technische Hochschule Köln Köln	Prof. Dr. Rolf Schwartzmann* Lucia Burkhardt  * - per Videokonferenz zugeschaltet -	17/4613

#### ABSAGE VON EINGELADENEN SACHVERSTÄNDIGEN

Professor Dr. Hinnerk Wißmann  
Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Münster