

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4613

A02, A05

TH Köln · Gustav-Heinemann-Ufer 54 · 50968 Köln
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Kölner Forschungsstelle
für Medienrecht

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Stellungnahme

von

Professor Dr. Rolf Schwartmann

und

Lucia Burkhardt

im Rahmen der Anhörung

des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

am 9. Dezember 2021

zum

Entwurf eines Gesetzes

über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen

und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP,

Drucksache 17/15264

Köln, 30. November 2021

Prof. Dr. Rolf Schwartmann

Leiter der Kölner Forschungsstelle für
Medienrecht

Lucia Burkhardt

Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der
Kölner Forschungsstelle für Medienrecht

**Kölner Forschungsstelle
für Medienrecht**

+49 221-8275-3446
medienrecht@th-koeln.de
www.medienrecht.th-koeln.de
Claudiusstraße 1
50678 Köln

Technische Hochschule Köln

Postanschrift:
Gustav-Heinemann-Ufer 54
50968 Köln

Sitz des Präsidiums:
Claudiusstraße 1
50678 Köln

www.th-koeln.de

A. Notwendigkeit einer Gesetzesänderung

Das Anstreben einer Gesetzesänderung mit dem Ziel, die Transparenzverpflichtungen für Wählergruppen zu erhöhen, ist ausdrücklich zu begrüßen. In der Vergangenheit wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass das Fehlen von Transparenz- und Rechenschaftspflichten gerade im korruptionsanfälligen Bereich der Kommunalpolitik eine Gefahr darstellt.¹ Eine Erhöhung der Verpflichtungen für Wählervereinigungen und Einzelbewerber und Einzelbewerberinnen ebenso wie eine Annäherung an das Parteienrecht, um Chancengleichheit zu gewährleisten, ist daher zu begrüßen. Auch der Grundgedanke, eine Transparenzpflicht für Bürgerbegehren zu schaffen, ist zu befürworten.

B. Transparenzgesetz

Die im neuen Transparenzgesetz normierten Rechenschaftspflichten sind sachdienlich und verhältnismäßig. Der Entwurf orientiert sich seinem Ziel entsprechend am Parteienrecht, sieht hierbei jedoch an den richtigen Stellen Vereinfachungen vor. Sie bestehen v.a. darin, dass der nach §§ 2, 4 einzureichende Rechenschaftsbericht deutlich weniger Anforderungen erfüllen muss, als es die umfangreichen Vorgaben aus dem § 24 PartG für den von Parteien abzugebenden Bericht fordern. Zudem muss der Bericht nicht, wie es im Parteiengesetz die Regel ist, durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft werden. Ausreichend ist die Prüfung durch einen Buchprüfer oder eine Buchprüfergesellschaft, bei einem Vermögen von unter 25.000 € kann auf eine Prüfung ganz verzichtet werden (§ 3). Das überzeugt, weil kommunale Wählervereinigungen keine staatlichen Mittel erhalten und daher den „richtigen“ Umgang mit Steuergeldern nicht zu belegen verpflichtet sind. Zudem sind Wählervereinigungen in der Regel weniger professionalisiert und arbeitsteilig organisiert.²

Die im § 6 normierten Rechtsfolgen der Unrichtigkeit des Berichts sind ebenfalls sachgerecht. Wählervereinigungen sind hiernach, wenn die Unrichtigkeit nicht auf grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz beruht, lediglich verpflichtet, eine Zahlung in Höhe des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages zu leisten. Parteien hingegen sind nach § 31 b PartG stets zur Zahlung einer Strafzahlung in doppelter Höhe verpflichtet. Dem Ziel, die Vorschriften dem Parteienrecht anzunähern, ohne eine vollständige Parallelität herzustellen, wird die Novelle damit gerecht. Verfassungsrechtliche Bedenken, etwa vor dem Hintergrund von Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG bestehen keine.

Die Pflicht, den Bericht beim Präsidenten des Landestags einzureichen, ist entgegen der hierzu geäußerten Kritik sachgerecht. Alternativ käme eine Einreichung bei den ebenfalls auf kommunalebene tätigen Bürgermeistern oder Landräten in Betracht. Hier sind aber v.a. im korruptionsanfälligen Bereich der Kommunalpolitik Interessenskonflikte nicht völlig auszuschließen. Die Prüfung durch den Präsidenten des Landtages gewährt hingegen die nötige Objektivität und verläuft parallel zur Verpflichtung von Parteien, die ihre Rechenschaftsberichte beim Bundestagspräsidenten einreichen.

¹ Vgl. etwa *Becke*, Das ganz banale Wunder von Ratingen. Finanzen kommunaler Wählergemeinschaften, in: *Der SPIEGEL* 20/2019.

² *Merten*, Rechtgutachten zur „Transparenz der Finanzierung von Wählergruppen in NRW“, 2020, S. 28

C. § 15 a Kommunalwahlgesetz

Auch der neu eingeführte § 15 a KWahlG NRW ist zweckfördernd. Nach § 15 a Abs. 1 KWahlG NRW soll Voraussetzung für die Einreichung eines Wahlvorschlags durch Wählervereinigungen die vorherige Veröffentlichung der Namen ihrer Vorstandsmitglieder sowie von deren Satzung und Programm sein. § 15 a Abs. 2 KWahlG NRW macht die Vorlage des Rechenschaftsberichts zur weiteren Voraussetzung. Die Pflicht für Wählervereinigungen, die Namen ihrer Vorstandsmitglieder, ihre Satzung und ihr Programm zu veröffentlichen ist – ebenso wie die im Transparenzgesetz normierte Rechenschaftspflicht (s.o.) – sachgerecht und verhältnismäßig. Die Veröffentlichung der organisatorischen Grundlagen (Vorstandsmitglieder, Satzung und Programm) einer Wählervereinigung ist notwendige Voraussetzung für eine fundierte Willensbildung der Bürger und Bürgerinnen, ohne besonderen Aufwand auf Seiten der Wählervereinigungen zu begründen. Der Nutzen überwiegt die Kosten daher offensichtlich. Zudem müssen auch Parteien Satzung, Programm und Namen der Vorstandsmitglieder nach § 6 Abs. 3 S. 1 PartG dem Bundeswahlleiter mitteilen. Hier sind die Unterlagen gem. § 6 Abs. 3 S. 2 PartG öffentlich verfügbar.

Einer genaueren Betrachtung bedarf indes die Tatsache, dass die Verletzung der genannten Pflichten nach § 15 a Abs. 1 und 2 KWahlG NRW nur für Wählervereinigungen, nicht jedoch für Parteien, zu einem Ausschluss von der Wahl führt. Immerhin hat das BVerfG in der Vergangenheit wiederholt betont, dass eine Benachteiligung kommunaler Wählergemeinschaften im Wahlgang unzulässig ist.³ Anders als nach dem Transparenzgesetz können im Parteienrecht jedoch die Einreichung des Rechenschaftsberichts sowie der nach § 6 PartG erforderlichen Unterlagen mittels Zwangsgeld erzwungen werden (§ 38 PartG). Zudem kann die Nichteinreichung des Rechenschaftsberichts einer Partei durch den Verlust staatlicher Mittel geahndet werden (§ 19a Abs. 3 Satz 3 und 4 PartG), bei anhaltendem Verstoß kann der Status als Partei aberkannt werden (§ 2 Abs. 2 Satz 2 PartG). Die Nichteinreichung der nach §§ 6 Abs. 3, 23 PartG erforderlichen Unterlagen hat damit zwar nicht die unmittelbare Folge, dass ein Wahlvorschlag nicht mehr eingereicht werden kann, die Einreichung kann jedoch, anders als nach dem Transparenzgesetz, nach dem PartG erzwungen werden. Das Ausbleiben des Rechenschaftsberichts kann zudem hart geahndet werden. Vergleichbare Reaktionsmöglichkeiten bestehen für Wählervereinigungen nicht. Es ist nicht möglich, ihnen ihren Status als Wählervereinigung abzuerkennen. Auch eine staatliche Finanzierung kann, da es im kommunalen Bereich keine direkte staatliche Förderung gibt (§ 48 KWahlG NRW), nicht entzogen werden. Die zur Verfügung stehenden Mittel sind daher wesentlich reduziert. Diese Unterschiedlichkeit rechtfertigen die Ungleichbehandlung von Wählervereinigungen und Parteien. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl liegt daher nicht vor. Die Rechtsfolge des § 15 a Abs. 2 KWahlG NRW ist, obwohl sie nur für Wählervereinigungen gilt, noch als verhältnismäßig zu begreifen. Der Gesetzgeber kann aber erwägen, Wählervereinigungen zunächst eine Nachfrist für die Vorlage des Rechenschaftsberichts zu setzen.

Die Erstreckung der Regelungen auf Einzelbewerber und Einzelbewerberinnen im Absatz sieben ist notwendig und richtig. Es ist wichtig, dass Wähler und Wählerinnen auch erkennen können, welche Gruppen bzw. Privatpersonen auf Einzelbewerber und Bewerberinnen

³ BVerfGE 12, 10; 13, 1.

einwirken. Die Gefahr undemokratischer Einflüsse besteht hier im gleichen Maße wie mit Blick auf Wählervereinigungen.⁴

D. Transparenzpflichten bei Bürgerbegehren und Bürgerbescheid

Die Ausdehnung der Transparenzverpflichtungen auf Bürgerbegehren ist zu begrüßen. Auch im Bereich der Volksentscheide ist es unerlässlich, dass Bürger und Bürgerinnen die Möglichkeit haben, finanzielle Abhängigkeiten und wirtschaftliche Einflüsse zu erkennen.

Die gewählten finanziellen Grenzen sowie die Durchführungsregelungen der Abs. 1 bis 3 des § 26 a der GO NRW n.F. bzw. des § 23 a der KrO NRW n.F. sind sachgerecht. Für die Sanktionsnorm des Absatzes 4 der genannten Paragraphen könnte indes die Frage der Verhältnismäßigkeit aufgeworfen werden. Die Norm orientiert sich am Parteienrecht und bestimmt eine ebenso hohe Strafzahlung, wie sie im Transparenzgesetz für Wählervereinigungen vorgesehen ist. Es ist zu bedenken, ob die Angleichung der Sanktionstatbestände dem strukturellen Unterschied von Parteien und Wählergruppen im Vergleich zu Volksbegehren vollends gerecht werden. Letztere haben ein konkretes Ziel und die Personen, die sie organisieren, sind in der Regel nicht in einen dauerhaften und/oder überregionalen Organisationsverbund eingegliedert. Hinzu kommt, dass Bürgerbegehren schon jetzt häufig an formalrechtlichen Anforderungen scheitern. In der Vergangenheit waren zahlreiche Begehren wegen vermeidbarer Mängel unzulässig. Würde nun noch wirtschaftliche Haftung drohen, bestünde die Gefahr, dem demokratisch wichtigen Instrument des Bürgerbegehrens erheblich zu schaden. Um eine Befolgung der Pflicht sicherzustellen, könnte als milderer und für den konkreten Fall erforderliches Mittel, eine Pflicht zur Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung normiert werden (vgl. § 31 a Abs. 5 des Gesetzes über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid, NRW; § 40 b Abs. 2 Abstimmungsgesetz, Berlin). Diese könnte mit besonderen Ermittlungsbefugnissen flankiert werden (vgl. § 40 b Abs. 3 AbstG, Berlin).

E. Gesetzgebungskompetenz

Der Position der Fraktionen CDU und FDP, die von einer Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers zur Regelung der Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen ausgehen, ist zuzustimmen. Eine Annexkompetenz des Bundes, wie vom wissenschaftlichen Dienst des Bundestages vertreten,⁵ zum Parteienrecht (Art. 21 Abs. 5 GG) scheitert an dem hierfür vom BVerfG formulierten Voraussetzungen. Der Bund kann dem BVerfG zufolge „punktuelle Annexregelungen“ zu einem der Zuständigkeit der Länder unterfallenden Regelungsbereich treffen, sofern diese in einem „notwendigen Zusammenhang“ zu der in der Zuständigkeit des Bundes liegenden Materie stehen und „daher für den wirksamen Vollzug der Bestimmungen erforderlich sind.“⁶ Bei den Transparenzverpflichtungen für Wählervereinigungen handelt es sich weder um „punktuelle Regelungen“, noch um Regelungen, die im Sinne des BVerfG in einem „notwendigen

⁴ Merten, Rechtgutachten zur „Transparenz der Finanzierung von Wählergruppen in NRW“, 2020, S. 6.

⁵ *Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag*, Staatliche Finanzierung und Rechenschaftspflichten von kommunalen Wählergruppen im Vergleich zu politischen Parteien, WD 3 - 3000 - 087/20, S. 8.

⁶ BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 - 2 BvR 834/02, 2 BvR 834/1588/02. Zu Annexkompetenzen Sachs/Degenhart Art. 70 GG Rn. 37 ff.

Zusammenhang“ zum Parteienrecht stehen. Es handelt sich vielmehr um einen eigenständigen Regelungskomplex, dessen Fehlen einem Vollzug des Parteienrechts in der Vergangenheit augenscheinlich nicht entgegen stand. Das Parteienrecht ist nicht auf die Existenz von Transparenzverpflichtungen für Wählervereinigungen angewiesen. Hinzu kommt, dass Art. 21 Abs. 5 GG gerade keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für alle Formen des politischen Engagements normiert, sondern bewusst auf die Regelung des Parteienrechts beschränkt ist. Die vom wissenschaftlichen Dienst des Bundestages vertretene Position, wonach dem Bundesgesetzgeber eine Annexkompetenz zum Parteienrecht (Art. 21 Abs. 5 GG) zukommt, ist daher abzulehnen.