

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Herrn
Hans-Willi Körfges MdL
Vorsitzender des Ausschusses für Heimat,
Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4629

A02, A05

Entwurf eines Gesetzes über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

Ihr Schreiben vom 07.10.2021

Sehr geehrter Herr Körfges,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorgenannten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Zielsetzung, für kommunale Wählergruppen unter näher bestimmten Voraussetzungen Rechenschafts- und Transparenzpflichten zu normieren, sie insoweit den für politische Parteien geltenden Regelungen anzunähern und damit zugleich einen Beitrag zur Chancengleichheit zwischen Wählergruppen und politischen Parteien und zu deren besserer Vergleichbarkeit für die Bürgerinnen und Bürger zu leisten, können wir grundsätzlich mittragen.

Unbeschadet dieser positiven Einschätzung wirft der Gesetzentwurf jedoch eine Reihe klärungsbedürftiger (Rechts-) Fragen auf:

I. Verfassungsrechtliche Fragestellungen

1. Fraglich erscheint, ob die staatliche Finanzierung von Parteien gemäß §§ 18 ff. PartG die bisherige Ungleichbehandlung im Verhältnis zu kommunalen Wählergruppen erfordert, ob mit anderen Worten nicht gerade deshalb, weil politische Parteien staatliche Mittel erhalten, bei der Verwendung dieser Mittel besondere Rechenschafts- und Transparenzpflichten erforderlich sind (vgl. auch Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG). Bejahendenfalls könnten Wählergruppen unter Umständen nur dann den gleichen Transparenz- und Rechenschaftsregeln wie Parteien unterworfen werden, wenn Ihnen – was aus unserer Sicht nicht wünschenswert wäre – ähnliche Möglichkeiten der

02.12.2021

Städtetag NRW
Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
Telefon 0221 3771-800
uda.bastians@staedtetag.de
Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 30.05.41 N

Landkreistag NRW
Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
Telefon 0211 300491-300
m.kuhn@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 12.91.00

Städte- und Gemeindebund NRW
Andreas Wohland
Beigeordneter
Telefon 0211 4587-223
andreas.wohland@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 10.1.2-003/001

staatlichen Finanzierung eröffnet würden. Dies gilt umso mehr, als in anderen Bundesländern weitergehende Rechenschaft- und Transparenzpflichten für Wählergruppen nach unserer Kenntnis nur dann gelten, wenn diese an Landtagswahlen teilnehmen und staatliche Mittel aufgrund der Teilnahme an Landtagswahlen erhalten. Unter diesen Gesichtspunkten erscheint uns eine Überprüfung und – in Abhängigkeit davon – erläuternde Darstellung in der Begründung des Gesetzentwurfs geboten.

2. Gemäß Art. 21 Abs. 5 GG verfügt der Bund über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Parteienrechts. Diese umfassende Bundesgesetzgebungskompetenz erstreckt sich auch auf die Parteien in den Ländern. Indem der Landesgesetzgeber mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die für kommunale Wählergruppen geltenden Pflichten (innere Ordnung, Rechnungslegung etc.) denjenigen der politischen Parteien anzunähern sucht, könnte er möglicherweise in die dem Bund vorbehaltenen Gesetzgebungskompetenz für das Parteienrecht eingreifen. Auch unter diesem Gesichtspunkt halten wir eine Prüfung und Erläuterung in der Gesetzesbegründung für geboten.

II. Gesetz über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen (Wählergruppentransparenzgesetz – WählGTranspG)

Nach § 2 Abs. 1 WählGTranspG-E besteht die Rechenschaftspflicht für den „Vorstand einer Wählergruppe, die in einer nach § 1 Abs. 1 Kommunalwahlgesetz gewählten Vertretung eine Fraktion oder eine Gruppe bildet.“ Die Formulierung „bildet“ wirkt an dieser Stelle missverständlich. Nicht die Wählergruppe bildet die Fraktion bzw. Gruppe, sondern die der jeweiligen Wählergruppe angehörenden Mitglieder einer Vertretung schließen sich zu einer Fraktion oder zu einer Gruppe zusammen. Es wird daher angeregt, die Formulierung wie folgt anzupassen: „Der Vorstand einer Wählergruppe, die in einer nach § 1 Abs. 1 Kommunalwahlgesetz gewählten Vertretung eine Fraktion oder Gruppe stellt (...)“

III. Änderung des Kommunalwahlgesetzes (KWahlG-E)

1. Gemäß § 15a KWahlG-E soll eine Wählergruppe bei Einreichung eines Wahlvorschlages künftig u.a. nachweisen, dass die Namen der Vorstandsmitglieder, die Satzung und das Programm „auf geeignete Weise veröffentlicht sind.“ In der Begründung des Entwurfs (dort Seite 21, Ziffer III. 3) heißt es dazu, dies sei beispielsweise der Fall, wenn die Veröffentlichung auf einer Internetseite der Wählergruppe erfolgt ist. Weitere Beispiele werden dazu jedoch nicht genannt. Um den Wahlleitungen in der Praxis die Prüfung der Wahlvorschläge hinsichtlich dieser Vorgabe zu erleichtern, sollten die zugelassenen Veröffentlichungsformen ausdrücklich und abschließend in § 15a Abs. 1 KWahlG aufgenommen werden.
2. Soweit § 15a Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 1 KWahlG-E auf § 2 Abs. 1 Transparenzgesetz verweist, ist offenkundig das Wählergruppentransparenzgesetz gemeint. Die beabsichtigte Neuregelung müsste daher in ihrem Wortlaut angepasst werden.
3. In § 15a Abs. 3 S. 2, Abs. 4 KWahlG-E wird jeweils auf § 2 Abs. 2 S. 4 verwiesen, ohne das in Bezug genommene Gesetz zu nennen (vermutlich das Wählertransparenzgesetz). Auch insoweit müsste der Gesetzeswortlaut angepasst werden.
4. Nach geltendem Recht (§ 15 Abs. 2 S. 2 KWahlG) können „nicht etablierte“ Parteien und Wählergruppen einen Wahlvorschlag für Kommunalwahlen nur einreichen, wenn sie nachweisen, dass „sie einen nach demokratischen Grundsätzen gewählten Vorstand, eine schriftliche Satzung und ein Programm haben; dies gilt nicht für Parteien, die die Unterlagen gemäß § 6 Abs. 3 S. 1 Nrn. 1 und 2, Abs. 4 PartG bis zum Tage der Wahlausschreibung ordnungsgemäß beim Bundeswahlleiter eingereicht haben“. Soweit diese Verpflichtung zum Nachweis von Vorstand, Satzung und Programm künftig nur noch für Wählergruppen

fortgelten soll (§ 15a Abs. 1 KWahlG-E), stellt sich die Frage, weshalb sie nicht länger für „nicht etablierte“ Parteien gelten soll.

5. § 15a Absätze 2 und 3 KWahlG-E integrieren bestimmte Transparenznachweise der Wählergruppen direkt in das Wahlvorschlagsverfahren zu den Kommunalwahlen. Fehlen die entsprechenden Transparenznachweise, kann das zu einer Nichtzulassung einer Wählergruppe führen. Wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt, soll lediglich die Nichtvorlage von Unterlagen zu einer Nichtzulassung zur Wahl führen können. Die Einreichung unrichtiger Unterlagen wäre demnach unschädlich. Wir haben Zweifel, dass diese Einschränkung des passiven Wahlrechts verfassungskonform wäre. Es handelte sich um einen starken Eingriff in die Rechte einer Wählergruppe. Anders verhält es sich unseres Erachtens beim Fehlen der Unterlagen nach § 15a Abs. 1 KWahlG-E. Da mit diesen Unterlagen eine demokratische Legitimation und Struktur nachgewiesen werden soll, wäre bei deren Fehlen die Nichtzulassung einer Wählergruppe gerechtfertigt. Insofern halten wir eine (verfassungs-) rechtliche Prüfung und Klarstellung in der Begründung für geboten.
6. Im Zusammenhang mit der beabsichtigten Vorgabe, dass bestimmte Erklärungen und Mitteilungen nach Maßgabe von § 15a Abs. 5 KWahlG-E durch den Wahlleiter zu veröffentlichen sind, stellt sich die Frage, ob insofern eine öffentliche Bekanntmachung erfolgen soll. Die Formulierung „veröffentlicht“ wird im Kommunalwahlgesetz in Bezug auf Handlungen des Wahlleiters sonst nicht verwendet. Da eine Mitteilungspflicht für Wählergruppen bis zum Zeitpunkt der Wahl fortbesteht, gilt folglich auch die Veröffentlichungspflicht für den Wahlleiter fortlaufend. Bezüglich der Veröffentlichung stellt sich die Frage nach der Form und dem Zeitpunkt. Es erscheint wenig sinnvoll, die Mitteilungen und Erklärungen der Wählergruppen fortlaufend zu veröffentlichen. Unter diesen Gesichtspunkten bedarf es einer Konkretisierung.
7. Generell stellt sich die Frage, welche Anforderungen § 15a KWahlG-E an die „Prüfung“ der jeweiligen Angaben durch den Kreiswahlleiter stellt. Während die Rechenschaftsberichte nach Maßgabe des geplanten Wählergruppentransparenzgesetzes durch den Präsidenten des Landtags „auf offensichtliche Mängel“ geprüft werden sollen, spricht § 15a Abs. 6 KWahlG-E lediglich davon, dass der Wahlleiter „Unrichtigkeiten in den Erklärungen und Mitteilungen“ feststellt. Zudem fehlt ein genau bestimmter Stichtag, an dem die Feststellung getroffen wird, ob eine Wählergruppe grundsätzlich eine Rechenschaftspflicht nach dem Wählergruppentransparenzgesetz oder dem novellierten Kommunalwahlgesetz unterliegt. Sofern eine Fraktion aufgelöst wird, entfällt die Rechenschaftspflicht nach § 2 Wählergruppentransparenzgesetz, während die Erklärungspflicht gemäß § 15a Abs. 3 KWahlG-E gegenüber dem Kreiswahlleiter eintritt. Kommt es zur Auflösung einer Fraktion unmittelbar vor Ablauf der Einreichungsfrist, könnte der Wahlvorschlag ungültig werden, da es den Wahlvorschlagsträgern unter Umständen nicht mehr möglich wäre, die formalen Anforderungen rechtzeitig zu erfüllen. Angesichts dessen sollte geprüft werden, gesetzlich vorzugeben, dass es auf den Zeitpunkt der Einreichung des Wahlvorschlags ankommt.
8. Fraglich ist darüber hinaus, inwieweit Einzelbewerber Angaben über ihre Zuwendungen machen müssen. Diesbezüglich geben wir zu bedenken, dass viele Einzelbewerber ihren Wahlkampf aus privaten Mitteln bestreiten, so dass das politische Wahlkampfbudget nicht klar umrissen sein dürfte. Der Begriff „Spende“ wird in § 15a KWahlG-E nicht verwendet, so dass theoretisch jeder Zufluss bei Einzelbewerbern eine potentielle Zuwendung zur politischen Aktivität sein kann. Unklar ist daher, ob Einzelbewerber künftig ihre kompletten privaten Einnahmen öffentlich machen müssen.
9. Soweit neue Wählergruppen und Einzelbewerber gemäß § 15a Abs. 2 KWahlG-E nur die Zuwendungen der letzten 12 Monate angeben müssen, ist zu beachten, dass damit Zuwendungen, die vor diesem Zeitpunkt gewährt werden, nicht anzugeben wären.

10. In diesem Zusammenhang bleibt unklar, auf welcher Grundlage die in § 15a Abs. 6 a KWahlG-E erwähnten „Unrichtigkeiten in Bezug auf das Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen (...)“ beruhen. Wählergruppen und Einzelbewerber müssen gemäß § 15a Abs. 3 KWahlG lediglich Angaben über die Gesamthöhe der in den vorangehenden 12 Monaten erhaltenen Zuwendungen machen (s.o.). Eine Verpflichtung zur Angabe, welchen Grundbesitz oder welche Vermögensbeteiligungen sie haben, ist nicht vorgesehen. Zudem sind eingetragene Vereine und damit auch einige Wählergruppen nach herrschender Rechtsauffassung nicht grundbuchfähig.
11. Sowohl § 15a Abs. 7 KWahlG-E als auch §§ 26a Abs. 5 GO-E NRW, 23a Abs. 5 KrO-E NRW sehen vor, dass die Verpflichtung zu etwaigen Sanktionszahlungen bei unrichtigen oder fehlenden Erklärungen oder Mitteilungen durch den Wahlleiter bzw. durch den (Ober-) Bürgermeister bzw. Landrat durch Verwaltungsakt festgestellt wird. Hier sollte jeweils zur Klarstellung noch eingefügt werden, dass die Zahlung dann auch der jeweiligen kommunalen Körperschaft, für die der Wahlleiter bzw. kommunale Hauptverwaltungsbeamte tätig wird, zufließt.

IV. Änderung der Gemeindeordnung und Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW, KrO NRW)

1. Es ist problematisch, dass die Unterlagen zur Einreichung eines Bürgerbegehrens gemäß §§ 26a Abs. 1 Satz 1 GO-E NRW, 23a Abs. 1 S. 1 KrO-E NRW eine Erklärung darüber enthalten müssen, ob und in welcher Gesamthöhe die in §§ 26 Abs. 2 S. 8 GO NRW, 23 Abs. 2 S. 8 KrO NRW genannten Antragsteller Zuwendungen von Dritten für die Vorbereitung und Durchführung des Bürgerbegehrens erhalten oder eigene Mittel dafür eingesetzt haben. Damit wird auf Normen Bezug genommen, die lediglich für das 2018 neu eingeführte Vorprüfungsverfahren Wirkung entfalten. Richtigerweise wäre hier auf den oder die Vertretungsberechtigten gemäß §§ 26 Abs. 2 Satz 2 GO NRW, 23 Abs. 2 S. 2 KrO NRW abzustellen.
2. §§ 26a Abs. 3 GO-E NRW, 23a Abs. 3 KrO-E NRW sehen vor, dass im Falle eines Bürgerentscheids der (Ober-) Bürgermeister bzw. Landrat Erklärungen und Mitteilungen der Antragsteller veröffentlichen soll. Da eine Mitteilungspflicht für Vertretungsberechtigte bis zum Abschluss des Bürgerentscheids fortbesteht, gilt folglich auch die Veröffentlichungspflicht für Bürgermeister und Landrat grundsätzlich fort. Art und Weise der Veröffentlichung sowie der Zeitpunkt und ggf. sogar die Anzahl der Veröffentlichung(en) sind in dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht festgelegt. Eine fortlaufende Veröffentlichung der Mitteilungen und Erklärungen dürfte aus rein praktischen Gründen ausscheiden und aufgrund der fehlenden Übersichtlichkeit auch das Ziel der Gewährleistung von Transparenz verfehlen. Wir regen daher an, in soweit der kommunalwahlrechtlichen Systematik zu folgen und einen bestimmten Tag vor dem Abstimmungstag festzulegen, an dem Bürgermeister oder Landrat die Erklärungen und Mitteilungen der Vertretungsberechtigten über eine öffentliche Bekanntmachung veröffentlichen. Der Tag der Bekanntmachung sollte möglichst kurz vor dem Abstimmungstag liegen, damit Sinn und Zweck der Vorschrift, eine Transparenz und Information für abstimmende Personen zu schaffen, erreicht werden können. Da auch Veröffentlichungen in Amtsblättern einen organisatorischen Vorlauf benötigen, sollte eine vereinfachte Bekanntmachung möglich sein, sodass möglichst alle Informationen veröffentlicht werden.

Wir bitten um Berücksichtigung der vorstehenden Anmerkungen und Hinweise.

Mit freundlichen Grüßen
in Vertretung



Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland
Beigeordneter
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen