

An den Landtag Nordrhein-Westfalen –  
Ausschuss für Heimat, Kommunales,  
Bauen und Wohnen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf



Mehr Demokratie NRW  
Achim Wölfel  
Gürzenichstraße 21a-c  
50667 Köln  
Tel. 0221 669 665 13  
[achim.woelfel@mehr-demokratie.de](mailto:achim.woelfel@mehr-demokratie.de)

02.12.2021

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP „**Gesetz über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften**“ (Drucksache 17/15264) anlässlich der Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 09. Dezember 2021.

## **A. Vorbemerkungen – Bedeutung von Transparenz aus Sicht von Mehr Demokratie e.V.**

Mehr Demokratie bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf.

Mehr Demokratie setzt sich seit vielen Jahren für mehr Transparenz auf allen politischen Ebenen ein. Durch mehr Transparenz in Politik und Verwaltung wird die demokratische Meinungs- und Willensbildung gefördert. Transparenz schafft Vertrauen in politische Institutionen und Abläufe und dient als Grundlage zur aktiven Teilnahme der Bevölkerung an der politischen Auseinandersetzung. Ein Transparenzgesetz als Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes halten wir dabei für ebenso notwendig wie Transparenzregelungen für Parteien, Abgeordnete, Wählergruppen und Bürgerinitiativen.

Vor diesem Hintergrund bewerten wir den vorliegenden Gesetzentwurf.

Weiterhin sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass sich die folgenden Ausführungen in erster Linie auf den Teil des Gesetzentwurfs (Artikel 3. Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen; Artikel 4. Änderung der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen) beziehen, in dem Bürgerbegehren Gegenstand der geplanten Gesetzesänderung sind. Als Fachverband für direkte Demokratie liegt in diesem Bereich unsere umfassende Expertise.

## **B. Zum grundsätzlichen Regelungsbedarf mit Blick auf Transparenz bei Bürgerbegehren**

Wie oben bereits ausgeführt, setzt sich Mehr Demokratie für mehr Transparenz im politischen Betrieb ein. Dazu gehören selbstverständlich auch Wählergruppen bzw. Wählergemeinschaften, unabhängige Einzelbewerberinnen und Einzelbewerber und direktdemokratische Verfahren wie das kommunale Bürgerbegehren. Dem Gedanken folgend, dass Gesetzgebung in jenen Bereichen stattfindet und sinnvoll ist, in denen es einen Problemdruck bzw. offensichtlichen Handlungsbedarf gibt, sei an dieser Stelle allerdings auch erwähnt, dass wir eben jenen Handlungsbedarf bei Bürgerbegehren – anders als bei Wählergruppen und unabhängigen Kandidaturen bei kommunalen Wahlen – zumindest für Nordrhein-Westfalen nicht sehen.

So sind uns keine Fälle aus den vergangenen Jahren bekannt, in denen mangelnde Transparenz mit Blick auf die Finanzierung von Bürgerbegehren zu größeren Auseinandersetzungen geführt oder gar die politische Legitimität eines Verfahrens in Frage gestellt hätte. Das mag insbesondere auch daran liegen, dass der Finanzbedarf eines Bürgerbegehrens in der Regel überschaubar und die Verfahrensdauer zeitlich limitiert ist.

Tatsächlich Probleme gibt es beispielsweise regelmäßig bei der Kostenschätzung von Bürgerbegehren, für deren Erstellung es weder hinreichend klare Regeln noch eine Frist gibt oder mit dem Zustimmungsquorum, das bei Bürgerentscheiden gilt. Es führt dazu, dass Abstimmungen trotz eindeutiger Mehrheiten immer wieder „unecht“ scheitern und sorgt so für Frustration bei Bürgerinitiativen und Bevölkerung. In jenen Bereichen hielten wir ein ebenso beherztes Vorgehen mit Blick auf Verbesserungen der Regeln für angebracht, wie dies mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zu Transparenzpflichten intendiert ist.

## **C. Zu den Gesetzeserwägungen im Detail**

Die im Folgenden thematisierten Änderungen finden sich in *Artikel 3. Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen* und analog dazu *Artikel 4. Änderung der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen* sowie *IV. Begründung der Änderung der Gemeindeordnung*. Unsere Anmerkungen gelten für Artikel 3 (Bürgerbegehren in Städten und Gemeinden) und Artikel 4 (Bürgerbegehren in den Kreisen) gleichermaßen.

### **Welcher Personenkreis soll transparenzpflichtig sein?**

Der Gesetzentwurf sieht eine Ergänzung des *§ 26 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid* der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) um den *§ 26a Transparenzpflichten bei Bürgerbegehren und Bürgerbescheid (sic!)* vor. Die Antragssteller nach *§ 26 Absatz 2 Satz 8* der GO NRW sollen nach (1) zukünftig bei der Anmeldung des Verfahrens eine Erklärung darüber abgeben, ob und in welcher Höhe sie Zuwendungen Dritter für das Bürgerbegehren erhalten oder eigene Mittel dafür eingesetzt haben.

Während der Verfahrenszeitpunkt zur Abgabe der Erklärung sowie der Grenzwert in Höhe von 10.000 Euro aus unserer Sicht nachvollziehbar gewählt sind, halten wir es für völlig unverständlich, dass es die Antragssteller nach *§ 26 Absatz 2 Satz 8* sein sollen, die Auskunft über Zuwendungen geben sollen. Sinnvoll sowie naheliegender ist es, hier die

Vertretungsberechtigten nach § 26 Absatz 2 Satz 2 in die Pflicht zu nehmen. Vergleichbare Regelungen sind im Berliner Bezirksverwaltungsgesetz zu Bürgerbegehren<sup>1</sup> auf Bezirksebene sowie im nordrhein-westfälischen Gesetz über die Durchführung von Volksinitiativen und Volksbegehren<sup>2</sup> auf Landesebene bereits in Kraft.

Bei den Antragsstellern nach § 26 Absatz 2 Satz 8 handelt es sich um die Vertretungsberechtigten eines Bürgerbegehrens sowie mindestens 25 weitere Unterzeichner, die nötig sind, um die Vorprüfung auf Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zu beantragen. Die Möglichkeit ein Bürgerbegehren vorab – also bereits vor Einreichung der Unterschriften – auf Zulässigkeit überprüfen zu lassen, besteht in NRW seit 2019 und ist optional für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens<sup>3</sup>. Ein Bürgerbegehren kann also vorgeprüft werden, muss es aber nicht. Das liegt im Ermessen der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens. Aufgrund dieser Wahlmöglichkeit – die wir im Übrigen für sehr sinnvoll halten – ist es verfahrenslogisch, die Antragssteller nach § 26 Absatz 2 Satz 8 für die Abgabe der Transparenzerklärung zu benennen. Es stellt sich dann nämlich unweigerlich die Frage, wer die Erklärung abgibt, wenn keine Vorprüfung des Bürgerbegehrens beantragt wird. Vertretungsberechtigte müssen auch dann für ein Bürgerbegehren benannt werden, wenn keine Vorprüfung beantragt wird, das ist Voraussetzung für die Anmeldung eines Bürgerbegehrens. Jedoch müssen nicht die Unterschriften von 25 zusätzlichen Unterzeichnern eingereicht werden. Um hier eine rechtlich eindeutige Regelung zu finden und um zu vermeiden, dass durch den Fokus auf die Antragssteller nach § 26 Absatz 2 Satz 8 gar eine zusätzliche Relevanzschwelle und damit Hürde für direktdemokratische Beteiligung eingeführt wird, sollten stattdessen lediglich die Vertretungsberechtigten zur Erklärung verpflichtet werden.

Nicht die Antragssteller nach § 26 Absatz 2 Satz 8, sondern die Vertretungsberechtigten zur Transparenzerklärung zu verpflichten, begründet sich auch in der konkreten Bürgerbegehrenspraxis in Nordrhein-Westfalen. Mehr Demokratie berät die weit überwiegende Zahl der Bürgerbegehren bei Verfahrensfragen und steht deshalb in engem und regelmäßigen Austausch mit Bürgerinitiativen. So sind es in der Regel die Vertretungsberechtigten eines Bürgerbegehrens, die über die Finanzen eines Bürgerbegehrens Bescheid wissen, um Spenden werben und diese verwalten. Der Kreis der zusätzlichen 25 Unterzeichner, die für den Antrag auf Vorprüfung eines Bürgerbegehrens nötig sind, kann hingegen eher als ein loser Unterstützerkreis betrachtet werden, der die Idee des Begehrens für sinnvoll erachtet, deshalb aber nicht zwangsläufig weiter in die Organisation des Verfahrens involviert ist. Von diesem Personenkreis eine Erklärung über Einnahmen und Ausgaben eines Bürgerbegehrens zu verlangen, darf deshalb als völlig praxisfern bezeichnet werden. Auch vor diesem Hintergrund empfehlen wir also, lediglich die Vertretungsberechtigten eines Bürgerbegehrens zur Abgabe einer Transparenzerklärung zu verpflichten.

---

<sup>1</sup> Vgl. § 47a BezVerwG – Mitteilung von Einzelspenden und Eigenmitteln

<sup>2</sup> Vgl. § 31a (Fn 7), Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (VIVBVEG); Bekanntmachung der Neufassung

<sup>3</sup> Vgl. <https://nrw.mehr-demokratie.de/themen/buergerentscheid/aktuell/reform-2018>

## Sanktionsmöglichkeiten bei falschen Angaben

Nach § 26a *Transparenzpflichten bei Bürgerbegehren und Bürgerbescheid (sic!)* (4) entsteht für den Fall, dass der Bürgermeister als Kontrollinstanz Unrichtigkeiten in den Erklärungen und Mitteilungen feststellt, gegen die Antragssteller ein Anspruch in Höhe des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages; beruht die Unrichtigkeit oder das Unterlassen der Mitteilung auf grober Fahrlässigkeit oder auf Vorsatz, beträgt der Anspruch das Zweifache des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages. Ausnahmen gelten, wenn die Antragssteller ihre Angaben korrigieren noch bevor diese öffentlich oder in einem amtlichen Verfahren überprüft wurden.

Die im vorliegenden Gesetzentwurf gewählte Ausgestaltung der Sanktionsmöglichkeiten ist in den Augen von Mehr Demokratie gänzlich unangemessen. Eine gute Lösung wäre, wenn von den Vertretungsberechtigten eine eidesstattliche Versicherung über die finanzielle Situation eingefordert und dafür auf die Nennung von Strafzahlungen in der Gemeindeordnung verzichtet wird. Völlig klar und nicht zur Debatte stehend ist, wo Regeln geschaffen werden, muss es bei Verstößen auch Sanktionsmöglichkeiten geben. Jedoch sollte die Ausgestaltung der Sanktionsmöglichkeiten dem Verfahrenskontext angepasst sein. Zu befürchten ist, dass Bürgerinnen und Bürger – insbesondere jene ohne verwaltungsrechtliche oder juristische Vorkenntnisse – von der Einleitung eines Bürgerbegehrens absehen, wenn sie von hohen Strafzahlungen lesen. Diese potenziell abschreckende Wirkung sollte grundsätzlich und mit Blick auf die ohnehin überschaubare Anzahl an direktdemokratischen Verfahren in Nordrhein-Westfalen unbedingt vermieden werden.

Hier sollte bei der Gesetzgebung ganz besonders berücksichtigt werden, dass es sich bei dem § 26 *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid* um den Paragraphen für Bürgerinnen und Bürger handelt, die sich politisch einbringen möchten. Es ist in der Regel dieser Paragraph, der zuerst gelesen wird, wenn die Idee zur Durchführung eines Bürgerbegehrens heranreift. Eine abschreckende Wirkung durch die Androhung von Strafen wiegt hier deshalb auch ungleich schwerer als bei vielen anderen Gesetzestexten, deren Zielgruppe tendenziell einen höheren Professionalisierungsgrad aufweist. Auch deshalb plädiert Mehr Demokratie immer wieder dafür, diesen Paragraphen präzise, übersichtlich und niedrigschwellig zu formulieren.<sup>4</sup> Schließlich kommt hinzu, dass auch die Abgabe einer falschen eidesstattlichen Versicherung Konsequenzen nach sich zieht, also auch so eine angemessene Sanktionierung bei Fehlverhalten gewährleistet ist.

Für eine entsprechende Regelung können auch hier die weiter oben erwähnten Gesetze aus Berlin und Nordrhein-Westfalen (vgl. Fußnote 1 & 2) zur Orientierung herangezogen werden. Sowohl im Berliner Gesetz zu Bürgerbegehren auf Bezirksebene als auch im nordrhein-westfälischen Volksbegehrens-Gesetz ist vorgesehen, dass die Vertretungsberechtigten eines Verfahrens eine eidesstattliche Versicherung abgeben; von Strafzahlungen wird in beiden Gesetzestexten abgesehen. Übrigens scheint es uns auch im Kontext der Verhältnismäßigkeit wenig nachvollziehbar, warum eine weitergehende Transparenzregelung für Bürgerbegehren geschaffen werden soll, während diese doch einen

---

<sup>4</sup> Aus unserer Sicht würde sich vor diesem Hintergrund eine grundlegende Reform des Bürgerbegehrens-Paragraphen hin zu einem Bürgerbegehrens-Gesetz anbieten. So könnten Regelungslücken geschlossen, Formulierungen überarbeitet und Rechtsprechung eingearbeitet werden.

wesentlich geringeren Organisationsgrad aufweisen als etwa Volksinitiativen oder Volksbegehren.

#### **D. Fazit – Grundgedanke nachvollziehbar, Ausgestaltung verbesserungswürdig**

Mehr Demokratie begrüßt den Grundgedanken, auch im Bereich der Wählergruppen und unabhängigen Einzelbewerberinnen und Einzelbewerber mehr Transparenz gesetzgeberisch herzustellen. Für den Bereich der Bürgerbegehren ist das mangels Praxisrelevanz aus unserer Sicht eigentlich nicht nötig. Wenn man aber eine Transparenzpflicht für Bürgerbegehren einführen möchte, sollte deren Ausgestaltung vor Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfs noch einmal gründlich überarbeitet werden.

Eine zu strikte Orientierung am Parteienrecht sehen wir kritisch. Zu groß sind die Unterschiede zwischen Parteien, Wählergruppen, unabhängigen Einzelbewerberinnen und Bewerbern sowie Bürgerbegehren. Insbesondere Bürgerbegehren stellen unseres Erachtens nach eine gänzlich andere Form von politischer Beteiligung dar – kurzfristiger und nur auf einen einzelnen Sachverhalt bezogen.

Mit Blick auf die Auswahl der Personen, die bei einem Bürgerbegehren zukünftig über Zuwendungen Auskunft erteilen müssen, empfehlen wir ausschließlich die Vertretungsberechtigten und nicht die Antragssteller der Vorprüfung heranzuziehen. Einerseits weil nicht bei jedem Bürgerbegehren eine Vorprüfung beantragt wird, andererseits weil es in der Praxis kommunaler Bürgerbegehren die Vertretungsberechtigten sind, die einen Überblick über die finanzielle Situation eines Verfahrens haben.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Transparenzpflichten empfehlen wir die Variante, die auch im Berliner Gesetz zu Bürgerbegehren sowie im nordrhein-westfälischen Gesetz zu Volksbegehren und Volksinitiativen gewählt wurde. Die Vertretungsberechtigten geben hier eine eidesstattliche Erklärung über Zuwendungen und die Verwendung von Eigenmitteln ab. Auf die Androhung von Strafzahlungen im Gesetzestext wird hingegen verzichtet, da dies gerade bei verwaltungsrechtlich und juristisch nicht geschulten Bürgerinnen und Bürgern eine abschreckende Wirkung entfalten könnte.