

SGK NRW ■ Postfach 20 07 04 ■ 40104 Düsseldorf

Der Präsident des Landtags NRW
A02-TranzparenzG – 09.12.2021
anhoerung@landtag.nrw.de

Unser Zeichen: Ku/Lo

Datum: 2. Dezember 2021

Gesetz über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen und zur Änderung kommunalrechtliche Vorschriften
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP,
Drucksache 17/15264
Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 9. Dezember 2021

Schriftliche Stellungnahme

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drucksache 17/15264, zum Gesetz über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen und zur Änderung kommunalrechtliche Vorschriften.

Das Gesetz verfolgt im Wesentlichen ausweßlich der Begründung zwei Ziele:

1. zum einen die Erhöhung der Transparenz des demokratischen Prozesses auf kommunaler Ebene sowie
2. die bessere Vergleichbarkeit von Parteien und Wählergruppen bei kommunalen Wahlen.

Wie bei jedem Gesetzgebungsverfahren gilt es in einem ersten Schritt die Notwendigkeit des gesetzgeberischen Handelns zu beurteilen. Als Begründung für das Gesetzgebungsverfahren wird eine Ungleichbehandlung von politischen Parteien und Wählergruppen konstatiert. Diese unterliegen grundsätzlich unterschiedlichen Regelungen. So werden Parteien besondere Pflichten auferlegt, wie etwa eine Rechenschaftspflicht sowie die Verpflichtung zur innerparteilichen Demokratie. Für Wählergruppen würden diese Pflichten dagegen so nicht gelten. Aus dem Umstand, dass Wählergruppen bei Kommunalwahlen eine Bedeutung haben, wird geschlossen, dass für sie auf kommunaler Ebene dieselben oder jedenfalls vergleichbare Regeln gelten müssten wie für Parteien.

Ob dieser Schluss zwingend ist, ist fraglich. So ist zwar zuzugestehen, dass Wählergruppen auf kommunaler Ebene eine zunehmend stärkere Rolle spielen. Ob die einseitige Unterwerfung unter die den Parteien obliegenden Verpflichtungen nach dem Parteiengesetz ohne weiteres mit der Notwendigkeit gesetzgeberischen Handelns zu rechtfertigen ist, um eine Gleichbehandlung von Parteien und Wählergruppen auf kommunaler Ebene herbeizuführen, darf jedoch bezweifelt werden. Zwar unterliegen die Wählergruppen eben diesen Restriktionen des Parteienrechts derzeit nicht, sie kommen aber auf der anderen Seite

SGK NRW

Sozialdemokratische
Gemeinschaft für
Kommunalpolitik

Elisabethstraße 16
40217 Düsseldorf

Für Briefpost:

Postfach 20 07 04
40104 Düsseldorf

Telefon:

0211 - 87 67 47 -0

Telefax:

0211 - 87 67 47 -27

E-Mail:

info@sgk-nrw.de

Internet:

www.sgk-nrw.de

Bankverbindung:

Stadtparkasse Düsseldorf
IBAN:
DE34300501101006054405
BIC:
DUSSDE33XXX

Geschäftszeiten:

Montag bis Donnerstag
08:00 Uhr – 16:30 Uhr
Freitag
08:00 Uhr – 14:00 Uhr

auch nicht in den Genuss der den Parteien zustehenden Privilegien, wie etwa dem Listenprivileg, einer staatlichen Finanzierung, der Gründungsfreiheit und dem besonderen Bestandsschutz.

Zudem ist auch das Wesen der Wählergruppen grundsätzlich ungleich zu dem der Parteien. Während das Parteienprivileg gerade nur eine Vereinigung genießt, die ein Mindestmaß an eigenständiger Willensbildung und eine organisatorische Selbständigkeit sowie nach dem tatsächlichen Erscheinungsbild den ernsthaften Willen zur parlamentarischen Mitarbeit – z.B. durch Teilnahme an Parlamentswahlen – glaubhaft vermittelt, so reicht es für Wählergruppen gerade aus, sich nur auf kommunaler Ebene betätigen zu wollen. Gerade in dieser Gewichtung, auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen tätig sein zu wollen, könnte auch das wesentliche Argument gesehen werden, welches eine unterschiedliche rechtliche Betrachtung von Unterschiedlichem rechtfertigt.

Dem Gesetzesentwurf ist insofern nicht klar zu entnehmen, warum Unterschiedliches nun gleich behandelt werden muss, zumal den Wählergruppen nicht zugleich auch die den Parteien zustehenden Privilegien eingeräumt werden, sondern ihnen lediglich die strikten Vorgaben der Parteien zur Finanzierung und verfassungsrechtlichen Rechenschaftsverpflichtungen auferlegt werden.

Um das zweite gesetzgeberische Ziel zu erreichen, wird im Wesentlichen auf die Regelungen des Parteiengesetzes zurückgegriffen, in dem sich die wesentlichen Änderungen mit Bezug auf dieses zweite gesetzgeberische Ziel an den Regelungen des Parteiengesetzes orientieren und in der Begründung auf die dortigen Regelungen explizit Bezug genommen wird. Zutreffend erkennen die den Gesetzesentwurf vorlegenden Fraktionen die für den Bereich des Parteienrechts existierende Bundesgesetzgebungskompetenz an und beschränken in § 1 des zu beurteilenden Gesetzes den Anwendungsbereich auf kommunale Wählergruppen.

Allerdings stellt sich die Frage, ob die ausschließliche Bundeskompetenz aus Art. 21 Abs. 5 GG für das Parteienrecht nicht – zumindest als Annexkompetenz – hier einen landesgesetzlichen Rückgriff auf die Regelungen des Parteiengesetzes für Wählergruppen verbietet.

Die genaue sachliche Reichweite dieser Gesetzgebungskompetenz ist umstritten. Die Norm wird aber zu meist recht weit verstanden (vgl. nur Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl., 2015, Art. 21 Rn. 162 ff.; Streinz, in: v. Mangoldt/ Klein/Starck (Hrsg.), 6. Aufl., 2010, Art. 21 Rn. 254). Herrschende Meinung dürfte insofern auch sein, dass die ausschließliche Bundesgesetzgebungskompetenz sich grundsätzlich auch auf Parteien in den Ländern erstreckt (BVerfGE 1, 208/277; 66, 107/112). Es erscheint insofern fraglich, ob der Landesgesetzgeber aufgrund eigener landesgesetzgeberischer Gesetzgebungskompetenz weitere, ausdrücklich nach dem Willen des Bundesgesetzgebers nicht dem Parteienbegriff des Art. 21 GG unterfallende Wählervereinigungen den Regelungen des Parteiengesetzes unterwerfen kann, oder aber ob mit der Bundesgesetzgebungskompetenz nach Art. 21 GG nicht auch eine negative Abgrenzungskompetenz im Parteienbegriff verbunden ist. Diese Frage vermag in der Kürze der Zeit nicht abschließend beantwortet werden.

Die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers unterstellt, steht zu befürchten, dass durch die beabsichtigten Änderungen bei den Kommunen insbesondere im Zusammenhang mit Bürgerbegehren ein deutlicher Mehraufwand entsteht.

Mit freundlichen Grüßen



Sascha Kudella, Ass. jur.
Referent