

GAR NRW – Oststr.41-43 - 40215 Düsseldorf

Frau  
Carina Gödecke  
Präsidentin des Landtags NRW  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16 . WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/2626**

A11

Düsseldorf, 2. Februar 2015

### **Kommunale Partizipation – Anhörung AKo-13.03.2015**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

wir bedanken uns für die Einladung zu der Anhörung des Ausschusses am 13. März 2015 zum

- Gesetz zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene  
Gesetzentwurf der Piraten-Fraktion Drucksache 16/5474
- Gesetz zur Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden  
Gesetzentwurf der Piraten-Fraktion Drucksache 16/5743
- Bürgermeisterabwahl vereinfachen  
Antrag der Piraten-Fraktion Drucksache 16/5499
- Einführung von Kumulieren und Panaschieren im Kommunalwahlrecht  
Antrag der Piraten-Fraktion Drucksache 16/5500

Zu den Gesetzentwürfen bzw. Anträgen nehmen wir wie beigefügt Stellung.

Mit freundlichen Grüßen

  
Volker Wilke





**Gesetz zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene**

Gesetzentwurf der Piraten-Fraktion Drucksache 16/5474

**Gesetz zur Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden**

Gesetzentwurf der Piraten-Fraktion Drucksache 16/5743

**Bürgermeisterabwahl vereinfachen**

Antrag der Piraten-Fraktion Drucksache 16/5499

**Einführung von Kumulieren und Panaschieren im  
Kommunalwahlrecht**

Antrag der Piraten-Fraktion Drucksache 16/5500

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses  
für Kommunalpolitik  
am 13. März 2015

GAR NRW  
Kommunalpolitische Vereinigung  
Jahnstr. 52  
40215 Düsseldorf  
Tel 0211-38476-0  
Fax 0211-38476-19  
[www.gar-nrw.de](http://www.gar-nrw.de)  
[info@gar-nrw.de](mailto:info@gar-nrw.de)



## **Gesetz zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene**

Kern des Gesetzentwurfs der Piraten-Fraktion ist die Änderung der Gemeindeordnung im Paragraph 48, der sich mit der Tagesordnung und der Öffentlichkeit der Ratssitzung beschäftigt. In einem neuen Absatz 5 soll der Rat ermächtigt werden, in der Hauptsatzung eine Regelung zu treffen, die unbeschadet weitergehender Rechtsvorschriften die Zulässigkeit von Video- und Audioaufnahmen sowie deren Übertragung durch die Medien oder die Gemeinde mit dem Ziel der Veröffentlichung bestätigt.

Bereits jetzt ist es – auch ohne die Kommunalverfassung zu ändern - grundsätzlich möglich, Ratssitzungen zu übertragen, sofern die bestehenden datenschutzrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Eine entsprechende Regelung kann in die Geschäftsordnung des Rats aufgenommen werden. Dabei ist zu beachten, dass generell eine mögliche Übertragung durch das Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten (DSG-NRW) zum einen und durch das Kunsturhebergesetz (KUG) zum anderen eingeschränkt ist.

§ 4 Abs.1b DSG-NRW erfordert eine Einwilligung zur Aufnahme von Bild und Ton des Betroffenen. Wie auch gemäß § 22 KUG Bilder nur mit Einwilligung des Abgebildeten verbreitet werden dürfen. Dies trifft auch auf Ratsmitglieder einer im Internet via Streaming übertragenen Ratssitzung zu. Die Einwilligung ist individuell einzuholen und die Notwendigkeit tritt als Persönlichkeitsrecht auch nicht durch die Mandatswahrnehmung generell zurück.

Im Datenschutzgesetz NRW heißt es im Paragraph 4 Absatz 1 a: „die Verarbeitung personenbezogener Daten ist nur zulässig, wenn dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt“. Eine Änderung der Gemeindeordnung NRW, die diesen Passus in Frage stellt, sollte u.E. aufgrund weitreichender Konsequenzen wohl überlegt sein.

Die bisherigen Möglichkeiten sind unserer Einschätzung nach in Abwägung der individuellen Schutzinteressen als auch die Praxis für Livestreams von Ratssitzungen völlig praktikabel und hinreichend. Wir stellen bereits fest, dass immer mehr Städte und Gemeinden die Ratssitzungen im Internet übertragen, um das öffentliche Interesse an der kommunalen Politik zu fördern. Dabei müssen datenschutzrechtliche Interessen zwingend gewahrt bleiben. Eine generelle Regelung dazu sollte in die Geschäftsordnung des Rats bzw. Kreistags aufgenommen werden. Jede/r Beteiligte – Zuschauer/in, Mitarbeiter/innen der Verwaltung und Mitglieder des Rats – sollte über die Übertragung aufgeklärt werden und zu Aufnahmen seiner Person seine Zustimmung erteilen. Von einer Übertragung des Zuschauerbereichs sollte, um den Übertragungsablauf nicht zu beeinträchtigen, überhaupt abgesehen werden, da nur eine fehlende Einwilligung eines Zuschauers die Übertragung des Zuschauerraums unzulässig macht. Die Zuschauer dürfen auch nicht im Hintergrund des Redners positioniert und damit in der Übertragung sichtbar sein. Die Anonymisierungspflicht von personenbezogenen Daten in den Wortbeiträgen ist von den Rats- bzw. Kreistagsmitgliedern einzuhalten.



Z.B. die Stadt Düsseldorf hat bereits eine Regelung von Livestream-Aufnahmen der Ratssitzung in der Geschäftsordnung verankert. Diese wäre beispielhaft für einen Formulierungsvorschlag zu nennen. Dort heißt es:

### **§ 3 Öffentlichkeit der Ratssitzungen**

*(geändert durch Ratsbeschluss vom 18.09.2014)*

(...)

(4) Jede öffentliche Sitzung des Rates wird zeitgleich im Internet übertragen, jedoch nicht über die Ratssitzung hinaus gespeichert.

(5) Jedes Ratsmitglied gibt zu Beginn seiner Mandatstätigkeit gegenüber der Oberbürgermeisterin/dem Oberbürgermeister eine schriftliche Erklärung ab, ob es mit der zeitgleichen Übertragung der eigenen Redebeiträge im Internet einverstanden ist. Bei Einwilligung sollen die Ratsmitglieder angeben, dass sie sich der Reichweite der öffentlichen Verbreitung bewusst sind und personenbezogene Daten und andere sensible Informationen nur unter Berücksichtigung dieser Reichweite verwenden. Wird keine Erklärung abgegeben, gilt die Einwilligung als verweigert.

Die Erklärung kann während der Mandatstätigkeit jederzeit schriftlich gegenüber der Oberbürgermeisterin/dem Oberbürgermeister geändert werden. Die Einwilligung kann im Einzelfall für eine Ratssitzung oder für einzelne Tagesordnungspunkte einer Ratssitzung mündlich gegenüber der Oberbürgermeisterin/dem Oberbürgermeister widerrufen werden. Die Sätze 1 bis 5 gelten für die Mitglieder des Verwaltungsvorstandes und ggf. für andere betroffene Personen mit Rederecht im Rat entsprechend.

(6) Die Kameraperspektive ist während der Redebeiträge auf das Rednerpult beschränkt. Äußerungen der Sitzungsleitung werden über den Tonkanal übertragen.

Hat eine Person der Übertragung ihrer Redebeiträge nicht zugestimmt, wird der Ton ausgeblendet und ein Standbild des Ratssaals gezeigt. Nahaufnahmen sind nicht zulässig.

(7) Die Oberbürgermeisterin/der Oberbürgermeister weist am Anfang jeder Ratssitzung auf die zeitgleiche Übertragung im Internet hin.

### **Gesetz zur Abschaffung von Quoren bei Bürgerentscheiden**

Nach einigen Jahren Praxis bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in NRW ist festzustellen: Die Kommunalpolitik ist keineswegs chaotisch geworden, sondern möglicherweise lebendiger. In manche seit Jahren oder Jahrzehnten schwelenden Konflikte konnte durch einen Bürgerentscheid Klarheit gebracht werden. In allen Bundesländern unterliegt der Bürgerentscheid einem Zustimmungsquorum. Demnach hat ein Bürgerentscheid nur Erfolg, wenn er zwei Hürden überspringt. Die Mehrheit der Abstimmenden muss zustimmen, und diese Mehrheit muss einen bestimmten Anteil an allen Stimmberechtigten ausmachen. Auch wenn das Zustimmungsquorum sich von Bundesland zu Bundesland unterscheidet, ein Erfolgsquorum gibt es in jedem Bundesland. Es variiert i.d.R. zwischen 20 und 30 Prozent. Bayern, Schleswig Holstein, Thüringen und Nordrhein-Westfalen haben ein gestaffeltes Quorum, wonach sich der notwendige Prozentsatz zustimmender Wahlberechtigter an der Gemeindegröße orientiert. Je größer eine Gemeinde ist, desto niedriger wird der Prozentsatz. Eine Ausnahme bilden die Bezirke des Stadtstaats Hamburg. Hierbei ist aber zu beachten, dass diese Bezirke nicht mit den Rechten der Räte z.B. in NRW ausgestattet sind.



Grundsätzlich herrscht in der Bundesrepublik Deutschland das System einer repräsentativen Demokratie: Bürger wählen Abgeordnete in Gemeinde- und Kreisräte, Landtage und den Bundestag, die dann repräsentativ für sie Gesetze entwerfen, politische Entscheidungen fällen etc. Plebiszitäre Elemente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ergänzen das repräsentative Grundmodell, wobei die Funktionsfähigkeit nicht beeinträchtigt werden sollte. Das gilt insbesondere für die Kommunen, denen – anders als den Parlamenten auf Bundes- und Länderebene – neben rechtsetzenden auch ausführende Funktionen obliegen. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht geht davon aus, dass die Gemeinde und der Landkreis durch demokratisch gewählte Repräsentanten kontinuierlich verwaltet werden, die nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden und die Entscheidungen politisch vor der Wählerschaft zu verantworten haben. Das Verhältnis von repräsentativer und plebiszitärer Demokratie sollte derart ausgestaltet sein, das unter Beachtung des Selbstverwaltungsrechts, die die Kommunalverfassung nach wie vor prägenden Elemente der repräsentativen Demokratie mit den auf kommunaler Ebene eingeführten Elementen unmittelbarer Demokratie verbunden sind. Grundlage ist, dass die Gemeinden handlungsfähig bleiben. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben nicht die Stellung eines Gemeindeorgans und können deshalb die gewählten Gemeindeorgane nicht ersetzen. Bürgerentscheide werden nur aus einem bestimmten Anlass eingeleitet und sind ihrer Natur nach i.d.R. auf punktuelle Entscheidungen ausgerichtet. Sie können auch aus diesem Grund nicht an die Stelle der kontinuierlich arbeitenden Repräsentativorgane der Gemeinden und Landkreise treten. Der Gesetzgeber sollte deshalb durch Regelungen zum Bürgerbegehren die Befugnisse der gewählten Vertretungsorgane nicht so beschneiden, dass dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird.

Die Beschränkung der direktdemokratischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger durch Quoren soll das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in seinem Wesensgehalt und Kernbereich unangetastet lassen und die Funktionsfähigkeit der Organe der Gemeinde erhalten.

Aus diesem Grundverständnis lassen sich Zustimmungsquoren bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ableiten. Auch wenn die Selbstverwaltungsgarantie und das Demokratieprinzip gleichermaßen von Bedeutung sind, kommt es für die Höhe des Quorums beim Bürgerentscheid vor allem auf das Demokratieprinzip mit seinen legitimatorischen Anforderungen an kommunale Entscheidungen an. Denn der Rat als gewähltes Repräsentationsorgan ist darauf angewiesen, dass in den politischen Auseinandersetzungen in der Kommune seine Entscheidungen auch von der Bevölkerung akzeptiert werden. Er wird daher nach Möglichkeit alles unterlassen, was den (vermeintlichen) Bürgerwillen unterlaufen könnte, wie er sich in einem Bürgerbegehren artikuliert.

Das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid hat vor allem die Funktion, die demokratische Legitimation der unmittelbar durch das Volk getroffenen Entscheidung in ausreichendem Maße abzusichern. Dazu reicht es jedenfalls



nicht aus, dass sich eine Mehrheit der Abstimmenden bejahend oder ablehnend zu der im Bürgerentscheid gestellten Frage geäußert hat, ohne dass es auf die Beteiligung an der Abstimmung ankäme. Häufig wird darauf verwiesen, dass die Gültigkeit einer Wahl auch nicht infrage stehe, wenn weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten an ihr teilgenommen haben. Oder, dass sich aus dem demokratischen Mehrheitsprinzip keine Anforderungen an ein bestimmtes Quorum bei plebiszitären Formen staatlicher Willensbildung herleiten lassen. Diese Argumente hinken: Sie würdigen die Unterschiede zwischen einer Wahl und der Teilnahme am Bürgerentscheid nicht oder nicht ausreichend. Beim Wahlakt geht es darum, über die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaft zu entscheiden, während die Teilnahme am Bürgerentscheid eine Ausübung von Staatsgewalt in einer konkreten Sachfrage darstellt. Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses. Er muss daher wie der Ratsbeschluss in einem Verfahren zu Stande kommen, das ihm die erforderliche demokratische Legitimation vermittelt. Bei Ratsbeschlüssen kommt es zwar allein auf die Mehrheit der abgegebenen Stimmen an, jedoch ist der Rat nur beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Es ist deshalb ausgeschlossen, dass wichtige Entscheidungen aufgrund der Mitwirkung nur weniger Beteiligter und möglicherweise eher zufälliger Mehrheitsverhältnisse zustande kommen.

Eine vergleichbare Regelung im Sinne eines Schutzmechanismus bedarf es auch beim Bürgerentscheid über ein Zustimmungsquorum. Der generelle Verzicht auf ein Quorum bedeutet, dass bei beliebig geringer Beteiligung auch sehr kleine Minderheiten über die Geschicke der Gemeinde und des Landkreises bestimmen könnten. Bei Bürgerentscheiden, die auf die Aufhebung oder Abänderung eines Ratsbeschlusses gerichtet sind, kommt ein wichtiger Punkt hinzu: Die Beschlüsse der kommunalen Vertretungskörperschaften, deren Mitgliedern die Bevölkerung in den Wahlen ihr Vertrauen ausgesprochen hat, sollten nur aufgrund eines auf vergleichbar breiter Legitimationsbasis zustande gekommenen Willensaktes aufgehoben oder verändert werden können.

Ein Verzicht auf ein Quorum würde auch bedeuten: Eine Minderheit hätte die Möglichkeit, ihre ggf. egoistischen Interessen gegen die große desinteressierte oder schweigende Mehrheit durchzusetzen und auf diesem Wege z.B. für die ganze Kommune wichtige Vorhaben zu verhindern, während die Mehrheit der Bürger darauf vertraut – und gemäß der Grundentscheidung für das repräsentative System auch vertrauen darf –, dass ihre Angelegenheiten zwischen den Wahlen von den demokratisch gewählten Repräsentativorganen entschieden, in ein austariertes Gesamtgefüge gebracht und verantwortet werden.

Denn eines darf nicht in Vergessenheit geraten: Die Bürgerschaft hat das Recht, ein von ihr als nicht überschaubar oder aus anderen Gründen für ein Plebiszit ungeeignet empfundene Sachfrage dem gewählten Repräsentativorgan zur Entscheidung zu überantworten. Denn dessen Mitglieder sind verpflichtet, sich in die Materie gründlich einzuarbeiten und ihre Entscheidung auf dieser Grundlage qualifiziert zu treffen.



Dieses Recht der Bürger/innen wird durch die Regelungen über das Zustimmungsquorum geschützt.

Dass eine wirksame Bürgerbeteiligung auch jenseits von Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene stattfindet, ist Grundvoraussetzung lebendiger Selbstverwaltung vor Ort. Deshalb wird man allen Initiativen, die dem Ziel einer Stärkung der Bürgerbeteiligung gewidmet sind, mit Sympathie begegnen. Dabei darf aber nicht in Vergessenheit geraten, dass es in erster Linie und aus gutem Grund die kommunalen Vertretungskörperschaften sind, in denen Bürgerbeteiligung in organisierter Form stattfindet. Das schließt schließlich nicht aus, auch andere Formen der bürgerschaftlichen Mitwirkung bzw. Mitentscheidung in kommunalen Angelegenheiten vorzusehen und zu praktizieren.

### **Bürgermeisterabwahl vereinfachen**

Die Fraktion der PIRATEN fordert in ihrem Antrag, die Unterschriftenhürde in Bezug auf Bürgerbegehren und Bürgermeisterabwahl gleichzustellen und dabei die Quoren auf das niedrigste Niveau anzupassen.

In der Sachverhaltsdarstellung führt die Fraktion der PIRATEN an, dass gemäß §66 Absatz I Satz 2, Nr.2 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NW) die Beantragung der Abwahl eines Bürgermeisters oder einer Bürgermeisterin ein Mindestquorum je nach Gemeindegröße zwischen 15% und 20% erfüllen müsse, während das Quorum für ein Bürgerbegehren nach §26 Absatz IV Satz 1 GO NW je nach Gemeindegröße zwischen 3% und 10% ausreichend sei. Weiterhin wird in der Sachverhaltsdarstellung auf die Begründung der bisherigen Gesetzgebung hingewiesen sowie die Argumentation diesbezüglich dargestellt.

Mit dieser „Unterschiedlichkeit“ werde, so die PIRATEN der „Bürger (...) insofern entmündigt, weil ihm indirekt unterstellt wird, er sei nur an der Destruktion der Verwaltung und nicht an einer fortschrittlichen Sacharbeit in der Gemeinde interessiert.“

Die bisherige Gesetzgebung unterscheidet tatsächlich nach „Sachthema“ und „Personenabwahl“.

Nordrhein-Westfalen führte 1994 das Direktwahlssystem ein. Damit sollte u.a. die Qualität der Kommunalpolitik verbessert sowie die Steuerungsfähigkeit, Verantwortlichkeit und Transparenz erhöht werden (vgl. H.-G. Wehling 2012 Wiesbaden (Anm. 2), S. 353f.) Allem voran sollte damit das „Nominierungsmonopol“ (vgl. Norbert Kersting Wiesbaden 2008, S. 225.) der Parteien aufgebrochen werden. Letzterer Punkt stärkt hier das Argument, dass (Ober-) Bürgermeister/innen direkt von der wahlberechtigten Bevölkerung für eine Amtszeit gewählt werden. (Ober-) Bürgermeister/innen bekommen somit den Auftrag die kommunale Verwaltung in ihrem Sinne zu führen. Dabei ist der Auftrag abstrakt formuliert und nicht an spezielle Forderungen geknüpft. In den meisten Flächenbundesländern ist die Abwahl aus politischen Gründen inzwischen möglich, Ausnahmen bilden dabei die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg, in denen eine Amtsenthebung nur aus strafrechtlichen



oder disziplinarischen Gründen sowie bei der Feststellung der Dienstunfähigkeit möglich ist.

Dass die Abwahl über einen Bürgerentscheid und nicht durch die Kommunalvertretung erfolgt ist zunächst einmal im Grundsatz final konsequent. Wenn die (Ober-) Bürgermeister/innen vom Wahlvolk direkt gewählt werden, sollte es auch ihm obliegen, diese Wahl wieder rückgängig zu machen. Dabei ist die Abwahl in allen Flächenbundesländern, in denen sie aus politischen Gründen möglich ist mit unterschiedlichen Hürden versehen, die aber zumindest die Beteiligung eines Mindestanteils der Wahlberechtigten sowie darunter die mehrheitliche Zustimmung für die Abwahl verlangen. Das Quorum liegt in Schleswig-Holstein bei 20 Prozent, in Brandenburg und Niedersachsen bei 25 Prozent, in Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Thüringen und im Saarland bei 30 Prozent sowie in Sachsen bei 50 Prozent. In Mecklenburg-Vorpommern müssen mindestens ein Drittel der Wahlberechtigten abstimmen und davon mindestens zwei Drittel für die Abwahl stimmen. In Nordrhein-Westfalen müssen eine Mehrheit der Abstimmenden und zugleich mindestens 25 Prozent der Wahlberechtigten für die Abwahl stimmen.

Für ein hohes Quorum sprechen zwei Gründe:

1. Die gleiche finale Konsequenz, die einen Bürgerentscheid anstelle der Kommunalvertretung als „Berechtigte“ einer Abwahlinitiative einstuft, führt auch zu einem Quorum das eine deutliche Hürde darstellt. Auf diese Weise wird vermieden, dass sich eine engagierte Minderheit gegen den Willen und gegen eine mögliche partizipationsunwillige Mehrheit durchsetzt und eine Abwahl durch ein Bürgerbegehren herbeiführt. Die Höhe des Quorums gewährleistet also in erster Linie die Anerkennung und Achtung des legitimen Wahlergebnisses die den/die Bürgermeister/in zuvor ins Amt gehoben hatte. Aus demokratiethoretischer Sicht stellt die Hürde daher als legitimes Mittel zur Wahrung der Interessen der Wahlbevölkerung. Die Stabilität und Funktionsfähigkeit ist ungleich hoch gefährdet, wenn die/der gewählte (Ober-) Bürgermeister/in sich permanent einem Abwahlprozess stellen müsste. Für die Gewährleistung der Stabilität im kommunalen Ablauf ist es notwendig, dass die/der (Ober-) Bürgermeister/in Entscheidungen im Sinne der Kommune in Gänze fällen kann und nicht womöglich Partikularinteressen anheimfällt, die u.U. ein erhöhtes Drohpotenzial aufweisen.
2. Die Verhältnismäßigkeit zwischen einem Abwahlbegehren und den Auswirkungen auf den kommunalen Betrieb muss gewährleistet sein. Abwahlprozesse halten den kommunalen Betrieb in Gänze auf, während Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheide, die sich um Sachfragen drehen, in ihren Auswirkungen zumindest weitestgehend auf diesen Teilbereich beschränken. Die Unterscheidung in der Höhe der Hürden ist daher dadurch legitimiert, dass bei einem Abwahlprozess gegen die/den (Ober-) Bürgermeister\*in die Verwaltungsspitze ihre Aufgaben nicht mehr im vollen Umfang wahrnehmen kann, womit alle Bereiche der kommunalen Verwaltung betroffen vom Abwahlprozess betroffen wären.



Aus vorgenannten Gründen sprechen wir uns gegen eine Absenkung der Quoren auf das niedrigste Niveau aus.

## **Einführung von Kumulieren und Panaschieren im Kommunalwahlrecht**

*„Wer sich im deutschen Wahlrecht ein bisschen auskennt und dies auch noch anderen Leuten kundtun will, kann sehr schnell sehr einsam werden. Denn die sicherste Methode, eine muntere Gesprächsrunde zu sprengen, ist, einen kleinen Monolog über das Zustandekommen von Überhangmandaten sowie über den Unterschied zwischen Erst- und Zweitstimme zu halten.*

*Wohl nirgendwo ist das Wahlrecht so kompliziert wie in Deutschland, und deshalb ist es auch so gerecht. (In manchen Bundesländern geht es noch gerechter zu, weil die Wähler ihre Stimmen kumulieren und panaschieren dürfen – was das ist, kann sogar der Landeswahlleiter nur erklären, wenn er vorher ein paar Bierchen kumuliert hat.)“*

Quelle: DER SPIEGEL 44/1997, S. 17

Der Landtag hat sich bereits seit Beginn der 90er Jahre mehrfach mit der Einführung des Kumulieren und Panaschierens beschäftigt.

Die unterschiedlichen Positionen sind bekannt. Die einen sehen das bürgerschaftliche Engagement bei den Kommunalwahlen gestärkt und im Gegenzug eine verringerte Politikverdrossenheit durch die Einführung eines solchen Wahlrechtssystems (StGB NRW zu 14/4232). Andere bewerten das bisherige Wahlsystem bereits als eine sehr direkte Form der Bürgerbeteiligung unter dem Verweis darauf, dass die Hälfte der in einer Kommunalvertretung zu vergebenden Mandate in Wahlkreisen direkt von den Bürgern gewählt wird. Beispielhaft ist die umfangreiche Stellungnahme des LKT NRW (13/3163). Unstrittig ist, dass die Einführung von Kumulieren und Panschieren den Einfluss der Parteien auf die Besetzung der Räte reduziert.

Die GAR NRW hat den Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes (14/4232) unterstützt.

\*\*\*\*

Volker Wilke  
Gönül Eglence



**Gesetz zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene**

Gesetzentwurf der Piraten-Fraktion Drucksache 16/5474

**Gesetz zur Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden**

Gesetzentwurf der Piraten-Fraktion Drucksache 16/5743

**Bürgermeisterabwahl vereinfachen**

Antrag der Piraten-Fraktion Drucksache 16/5499

**Einführung von Kumulieren und Panaschieren im  
Kommunalwahlrecht**

Antrag der Piraten-Fraktion Drucksache 16/5500

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses  
für Kommunalpolitik  
am 13. März 2015

GAR NRW  
Kommunalpolitische Vereinigung  
Jahnstr. 52  
40215 Düsseldorf  
Tel 0211-38476-0  
Fax 0211-38476-19  
[www.gar-nrw.de](http://www.gar-nrw.de)  
[info@gar-nrw.de](mailto:info@gar-nrw.de)



## **Gesetz zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene**

Kern des Gesetzentwurfs der Piraten-Fraktion ist die Änderung der Gemeindeordnung im Paragraph 48, der sich mit der Tagesordnung und der Öffentlichkeit der Ratssitzung beschäftigt. In einem neuen Absatz 5 soll der Rat ermächtigt werden, in der Hauptsatzung eine Regelung zu treffen, die unbeschadet weitergehender Rechtsvorschriften die Zulässigkeit von Video- und Audioaufnahmen sowie deren Übertragung durch die Medien oder die Gemeinde mit dem Ziel der Veröffentlichung bestätigt.

Bereits jetzt ist es – auch ohne die Kommunalverfassung zu ändern - grundsätzlich möglich, Ratssitzungen zu übertragen, sofern die bestehenden datenschutzrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Eine entsprechende Regelung kann in die Geschäftsordnung des Rats aufgenommen werden. Dabei ist zu beachten, dass generell eine mögliche Übertragung durch das Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten (DSG-NRW) zum einen und durch das Kunsturhebergesetz (KUG) zum anderen eingeschränkt ist.

§ 4 Abs.1b DSG-NRW erfordert eine Einwilligung zur Aufnahme von Bild und Ton des Betroffenen. Wie auch gemäß § 22 KUG Bilder nur mit Einwilligung des Abgebildeten verbreitet werden dürfen. Dies trifft auch auf Ratsmitglieder einer im Internet via Streaming übertragenen Ratssitzung zu. Die Einwilligung ist individuell einzuholen und die Notwendigkeit tritt als Persönlichkeitsrecht auch nicht durch die Mandatswahrnehmung generell zurück.

Im Datenschutzgesetz NRW heißt es im Paragraph 4 Absatz 1 a: „die Verarbeitung personenbezogener Daten ist nur zulässig, wenn dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt“. Eine Änderung der Gemeindeordnung NRW, die diesen Passus in Frage stellt, sollte u.E. aufgrund weitreichender Konsequenzen wohl überlegt sein.

Die bisherigen Möglichkeiten sind unserer Einschätzung nach in Abwägung der individuellen Schutzinteressen als auch die Praxis für Livestreams von Ratssitzungen völlig praktikabel und hinreichend. Wir stellen bereits fest, dass immer mehr Städte und Gemeinden die Ratssitzungen im Internet übertragen, um das öffentliche Interesse an der kommunalen Politik zu fördern. Dabei müssen datenschutzrechtliche Interessen zwingend gewahrt bleiben. Eine generelle Regelung dazu sollte in die Geschäftsordnung des Rats bzw. Kreistags aufgenommen werden. Jede/r Beteiligte – Zuschauer/in, Mitarbeiter/innen der Verwaltung und Mitglieder des Rats – sollte über die Übertragung aufgeklärt werden und zu Aufnahmen seiner Person seine Zustimmung erteilen. Von einer Übertragung des Zuschauerbereichs sollte, um den Übertragungsablauf nicht zu beeinträchtigen, überhaupt abgesehen werden, da nur eine fehlende Einwilligung eines Zuschauers die Übertragung des Zuschauerraums unzulässig macht. Die Zuschauer dürfen auch nicht im Hintergrund des Redners positioniert und damit in der Übertragung sichtbar sein. Die Anonymisierungspflicht von personenbezogenen Daten in den Wortbeiträgen ist von den Rats- bzw. Kreistagsmitgliedern einzuhalten.



Z.B. die Stadt Düsseldorf hat bereits eine Regelung von Livestream-Aufnahmen der Ratssitzung in der Geschäftsordnung verankert. Diese wäre beispielhaft für einen Formulierungsvorschlag zu nennen. Dort heißt es:

### **§ 3 Öffentlichkeit der Ratssitzungen**

*(geändert durch Ratsbeschluss vom 18.09.2014)*

(...)

(4) Jede öffentliche Sitzung des Rates wird zeitgleich im Internet übertragen, jedoch nicht über die Ratssitzung hinaus gespeichert.

(5) Jedes Ratsmitglied gibt zu Beginn seiner Mandatstätigkeit gegenüber der Oberbürgermeisterin/dem Oberbürgermeister eine schriftliche Erklärung ab, ob es mit der zeitgleichen Übertragung der eigenen Redebeiträge im Internet einverstanden ist. Bei Einwilligung sollen die Ratsmitglieder angeben, dass sie sich der Reichweite der öffentlichen Verbreitung bewusst sind und personenbezogene Daten und andere sensible Informationen nur unter Berücksichtigung dieser Reichweite verwenden. Wird keine Erklärung abgegeben, gilt die Einwilligung als verweigert.

Die Erklärung kann während der Mandatstätigkeit jederzeit schriftlich gegenüber der Oberbürgermeisterin/dem Oberbürgermeister geändert werden. Die Einwilligung kann im Einzelfall für eine Ratssitzung oder für einzelne Tagesordnungspunkte einer Ratssitzung mündlich gegenüber der Oberbürgermeisterin/dem Oberbürgermeister widerrufen werden. Die Sätze 1 bis 5 gelten für die Mitglieder des Verwaltungsvorstandes und ggf. für andere betroffene Personen mit Rederecht im Rat entsprechend.

(6) Die Kameraperspektive ist während der Redebeiträge auf das Rednerpult beschränkt. Äußerungen der Sitzungsleitung werden über den Tonkanal übertragen.

Hat eine Person der Übertragung ihrer Redebeiträge nicht zugestimmt, wird der Ton ausgeblendet und ein Standbild des Ratssaals gezeigt. Nahaufnahmen sind nicht zulässig.

(7) Die Oberbürgermeisterin/der Oberbürgermeister weist am Anfang jeder Ratssitzung auf die zeitgleiche Übertragung im Internet hin.

### **Gesetz zur Abschaffung von Quoren bei Bürgerentscheiden**

Nach einigen Jahren Praxis bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in NRW ist festzustellen: Die Kommunalpolitik ist keineswegs chaotisch geworden, sondern möglicherweise lebendiger. In manche seit Jahren oder Jahrzehnten schwelenden Konflikte konnte durch einen Bürgerentscheid Klarheit gebracht werden. In allen Bundesländern unterliegt der Bürgerentscheid einem Zustimmungsquorum. Demnach hat ein Bürgerentscheid nur Erfolg, wenn er zwei Hürden überspringt. Die Mehrheit der Abstimmenden muss zustimmen, und diese Mehrheit muss einen bestimmten Anteil an allen Stimmberechtigten ausmachen. Auch wenn das Zustimmungsquorum sich von Bundesland zu Bundesland unterscheidet, ein Erfolgsquorum gibt es in jedem Bundesland. Es variiert i.d.R. zwischen 20 und 30 Prozent. Bayern, Schleswig Holstein, Thüringen und Nordrhein-Westfalen haben ein gestaffeltes Quorum, wonach sich der notwendige Prozentsatz zustimmender Wahlberechtigter an der Gemeindegröße orientiert. Je größer eine Gemeinde ist, desto niedriger wird der Prozentsatz. Eine Ausnahme bilden die Bezirke des Stadtstaats Hamburg. Hierbei ist aber zu beachten, dass diese Bezirke nicht mit den Rechten der Räte z.B. in NRW ausgestattet sind.



Grundsätzlich herrscht in der Bundesrepublik Deutschland das System einer repräsentativen Demokratie: Bürger wählen Abgeordnete in Gemeinde- und Kreisräte, Landtage und den Bundestag, die dann repräsentativ für sie Gesetze entwerfen, politische Entscheidungen fällen etc. Plebiszitäre Elemente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ergänzen das repräsentative Grundmodell, wobei die Funktionsfähigkeit nicht beeinträchtigt werden sollte. Das gilt insbesondere für die Kommunen, denen – anders als den Parlamenten auf Bundes- und Länderebene – neben rechtsetzenden auch ausführende Funktionen obliegen. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht geht davon aus, dass die Gemeinde und der Landkreis durch demokratisch gewählte Repräsentanten kontinuierlich verwaltet werden, die nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden und die Entscheidungen politisch vor der Wählerschaft zu verantworten haben. Das Verhältnis von repräsentativer und plebiszitärer Demokratie sollte derart ausgestaltet sein, das unter Beachtung des Selbstverwaltungsrechts, die die Kommunalverfassung nach wie vor prägenden Elemente der repräsentativen Demokratie mit den auf kommunaler Ebene eingeführten Elementen unmittelbarer Demokratie verbunden sind. Grundlage ist, dass die Gemeinden handlungsfähig bleiben. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben nicht die Stellung eines Gemeindeorgans und können deshalb die gewählten Gemeindeorgane nicht ersetzen. Bürgerentscheide werden nur aus einem bestimmten Anlass eingeleitet und sind ihrer Natur nach i.d.R. auf punktuelle Entscheidungen ausgerichtet. Sie können auch aus diesem Grund nicht an die Stelle der kontinuierlich arbeitenden Repräsentativorgane der Gemeinden und Landkreise treten. Der Gesetzgeber sollte deshalb durch Regelungen zum Bürgerbegehren die Befugnisse der gewählten Vertretungsorgane nicht so beschneiden, dass dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird.

Die Beschränkung der direktdemokratischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger durch Quoren soll das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in seinem Wesensgehalt und Kernbereich unangetastet lassen und die Funktionsfähigkeit der Organe der Gemeinde erhalten.

Aus diesem Grundverständnis lassen sich Zustimmungsquoren bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ableiten. Auch wenn die Selbstverwaltungsgarantie und das Demokratieprinzip gleichermaßen von Bedeutung sind, kommt es für die Höhe des Quorums beim Bürgerentscheid vor allem auf das Demokratieprinzip mit seinen legitimatorischen Anforderungen an kommunale Entscheidungen an. Denn der Rat als gewähltes Repräsentationsorgan ist darauf angewiesen, dass in den politischen Auseinandersetzungen in der Kommune seine Entscheidungen auch von der Bevölkerung akzeptiert werden. Er wird daher nach Möglichkeit alles unterlassen, was den (vermeintlichen) Bürgerwillen unterlaufen könnte, wie er sich in einem Bürgerbegehren artikuliert.

Das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid hat vor allem die Funktion, die demokratische Legitimation der unmittelbar durch das Volk getroffenen Entscheidung in ausreichendem Maße abzusichern. Dazu reicht es jedenfalls



nicht aus, dass sich eine Mehrheit der Abstimmenden bejahend oder ablehnend zu der im Bürgerentscheid gestellten Frage geäußert hat, ohne dass es auf die Beteiligung an der Abstimmung ankäme. Häufig wird darauf verwiesen, dass die Gültigkeit einer Wahl auch nicht infrage stehe, wenn weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten an ihr teilgenommen haben. Oder, dass sich aus dem demokratischen Mehrheitsprinzip keine Anforderungen an ein bestimmtes Quorum bei plebiszitären Formen staatlicher Willensbildung herleiten lassen. Diese Argumente hinken: Sie würdigen die Unterschiede zwischen einer Wahl und der Teilnahme am Bürgerentscheid nicht oder nicht ausreichend. Beim Wahlakt geht es darum, über die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaft zu entscheiden, während die Teilnahme am Bürgerentscheid eine Ausübung von Staatsgewalt in einer konkreten Sachfrage darstellt. Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses. Er muss daher wie der Ratsbeschluss in einem Verfahren zu Stande kommen, das ihm die erforderliche demokratische Legitimation vermittelt. Bei Ratsbeschlüssen kommt es zwar allein auf die Mehrheit der abgegebenen Stimmen an, jedoch ist der Rat nur beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Es ist deshalb ausgeschlossen, dass wichtige Entscheidungen aufgrund der Mitwirkung nur weniger Beteiligter und möglicherweise eher zufälliger Mehrheitsverhältnisse zustande kommen.

Eine vergleichbare Regelung im Sinne eines Schutzmechanismus bedarf es auch beim Bürgerentscheid über ein Zustimmungsquorum. Der generelle Verzicht auf ein Quorum bedeutet, dass bei beliebig geringer Beteiligung auch sehr kleine Minderheiten über die Geschicke der Gemeinde und des Landkreises bestimmen könnten. Bei Bürgerentscheiden, die auf die Aufhebung oder Abänderung eines Ratsbeschlusses gerichtet sind, kommt ein wichtiger Punkt hinzu: Die Beschlüsse der kommunalen Vertretungskörperschaften, deren Mitgliedern die Bevölkerung in den Wahlen ihr Vertrauen ausgesprochen hat, sollten nur aufgrund eines auf vergleichbar breiter Legitimationsbasis zustande gekommenen Willensaktes aufgehoben oder verändert werden können.

Ein Verzicht auf ein Quorum würde auch bedeuten: Eine Minderheit hätte die Möglichkeit, ihre ggf. egoistischen Interessen gegen die große desinteressierte oder schweigende Mehrheit durchzusetzen und auf diesem Wege z.B. für die ganze Kommune wichtige Vorhaben zu verhindern, während die Mehrheit der Bürger darauf vertraut – und gemäß der Grundentscheidung für das repräsentative System auch vertrauen darf –, dass ihre Angelegenheiten zwischen den Wahlen von den demokratisch gewählten Repräsentativorganen entschieden, in ein austariertes Gesamtgefüge gebracht und verantwortet werden.

Denn eines darf nicht in Vergessenheit geraten: Die Bürgerschaft hat das Recht, ein von ihr als nicht überschaubar oder aus anderen Gründen für ein Plebiszit ungeeignet empfundene Sachfrage dem gewählten Repräsentativorgan zur Entscheidung zu überantworten. Denn dessen Mitglieder sind verpflichtet, sich in die Materie gründlich einzuarbeiten und ihre Entscheidung auf dieser Grundlage qualifiziert zu treffen.



Dieses Recht der Bürger/innen wird durch die Regelungen über das Zustimmungsquorum geschützt.

Dass eine wirksame Bürgerbeteiligung auch jenseits von Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene stattfindet, ist Grundvoraussetzung lebendiger Selbstverwaltung vor Ort. Deshalb wird man allen Initiativen, die dem Ziel einer Stärkung der Bürgerbeteiligung gewidmet sind, mit Sympathie begegnen. Dabei darf aber nicht in Vergessenheit geraten, dass es in erster Linie und aus gutem Grund die kommunalen Vertretungskörperschaften sind, in denen Bürgerbeteiligung in organisierter Form stattfindet. Das schließt schließlich nicht aus, auch andere Formen der bürgerschaftlichen Mitwirkung bzw. Mitentscheidung in kommunalen Angelegenheiten vorzusehen und zu praktizieren.

### **Bürgermeisterabwahl vereinfachen**

Die Fraktion der PIRATEN fordert in ihrem Antrag, die Unterschriftenhürde in Bezug auf Bürgerbegehren und Bürgermeisterabwahl gleichzustellen und dabei die Quoren auf das niedrigste Niveau anzupassen.

In der Sachverhaltsdarstellung führt die Fraktion der PIRATEN an, dass gemäß §66 Absatz I Satz 2, Nr.2 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NW) die Beantragung der Abwahl eines Bürgermeisters oder einer Bürgermeisterin ein Mindestquorum je nach Gemeindegröße zwischen 15% und 20% erfüllen müsse, während das Quorum für ein Bürgerbegehren nach §26 Absatz IV Satz 1 GO NW je nach Gemeindegröße zwischen 3% und 10% ausreichend sei. Weiterhin wird in der Sachverhaltsdarstellung auf die Begründung der bisherigen Gesetzgebung hingewiesen sowie die Argumentation diesbezüglich dargestellt.

Mit dieser „Unterschiedlichkeit“ werde, so die PIRATEN der „Bürger (...) insofern entmündigt, weil ihm indirekt unterstellt wird, er sei nur an der Destruktion der Verwaltung und nicht an einer fortschrittlichen Sacharbeit in der Gemeinde interessiert.“

Die bisherige Gesetzgebung unterscheidet tatsächlich nach „Sachthema“ und „Personenabwahl“.

Nordrhein-Westfalen führte 1994 das Direktwahlssystem ein. Damit sollte u.a. die Qualität der Kommunalpolitik verbessert sowie die Steuerungsfähigkeit, Verantwortlichkeit und Transparenz erhöht werden (vgl. H.-G. Wehling 2012 Wiesbaden (Anm. 2), S. 353f.) Allem voran sollte damit das „Nominierungsmonopol“ (vgl. Norbert Kersting Wiesbaden 2008, S. 225.) der Parteien aufgebrochen werden. Letzterer Punkt stärkt hier das Argument, dass (Ober-) Bürgermeister/innen direkt von der wahlberechtigten Bevölkerung für eine Amtszeit gewählt werden. (Ober-) Bürgermeister/innen bekommen somit den Auftrag die kommunale Verwaltung in ihrem Sinne zu führen. Dabei ist der Auftrag abstrakt formuliert und nicht an spezielle Forderungen geknüpft. In den meisten Flächenbundesländern ist die Abwahl aus politischen Gründen inzwischen möglich, Ausnahmen bilden dabei die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg, in denen eine Amtsenthebung nur aus strafrechtlichen



oder disziplinarischen Gründen sowie bei der Feststellung der Dienstunfähigkeit möglich ist.

Dass die Abwahl über einen Bürgerentscheid und nicht durch die Kommunalvertretung erfolgt ist zunächst einmal im Grundsatz final konsequent. Wenn die (Ober-) Bürgermeister/innen vom Wahlvolk direkt gewählt werden, sollte es auch ihm obliegen, diese Wahl wieder rückgängig zu machen. Dabei ist die Abwahl in allen Flächenbundesländern, in denen sie aus politischen Gründen möglich ist mit unterschiedlichen Hürden versehen, die aber zumindest die Beteiligung eines Mindestanteils der Wahlberechtigten sowie darunter die mehrheitliche Zustimmung für die Abwahl verlangen. Das Quorum liegt in Schleswig-Holstein bei 20 Prozent, in Brandenburg und Niedersachsen bei 25 Prozent, in Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Thüringen und im Saarland bei 30 Prozent sowie in Sachsen bei 50 Prozent. In Mecklenburg-Vorpommern müssen mindestens ein Drittel der Wahlberechtigten abstimmen und davon mindestens zwei Drittel für die Abwahl stimmen. In Nordrhein-Westfalen müssen eine Mehrheit der Abstimmenden und zugleich mindestens 25 Prozent der Wahlberechtigten für die Abwahl stimmen.

Für ein hohes Quorum sprechen zwei Gründe:

1. Die gleiche finale Konsequenz, die einen Bürgerentscheid anstelle der Kommunalvertretung als „Berechtigte“ einer Abwahlinitiative einstuft, führt auch zu einem Quorum das eine deutliche Hürde darstellt. Auf diese Weise wird vermieden, dass sich eine engagierte Minderheit gegen den Willen und gegen eine mögliche partizipationsunwillige Mehrheit durchsetzt und eine Abwahl durch ein Bürgerbegehren herbeiführt. Die Höhe des Quorums gewährleistet also in erster Linie die Anerkennung und Achtung des legitimen Wahlergebnisses die den/die Bürgermeister/in zuvor ins Amt gehoben hatte. Aus demokratiethoretischer Sicht stellt die Hürde daher als legitimes Mittel zur Wahrung der Interessen der Wahlbevölkerung. Die Stabilität und Funktionsfähigkeit ist ungleich hoch gefährdet, wenn die/der gewählte (Ober-) Bürgermeister/in sich permanent einem Abwahlprozess stellen müsste. Für die Gewährleistung der Stabilität im kommunalen Ablauf ist es notwendig, dass die/der (Ober-) Bürgermeister/in Entscheidungen im Sinne der Kommune in Gänze fällen kann und nicht womöglich Partikularinteressen anheimfällt, die u.U. ein erhöhtes Drohpotenzial aufweisen.
2. Die Verhältnismäßigkeit zwischen einem Abwahlbegehren und den Auswirkungen auf den kommunalen Betrieb muss gewährleistet sein. Abwahlprozesse halten den kommunalen Betrieb in Gänze auf, während Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheide, die sich um Sachfragen drehen, in ihren Auswirkungen zumindest weitestgehend auf diesen Teilbereich beschränken. Die Unterscheidung in der Höhe der Hürden ist daher dadurch legitimiert, dass bei einem Abwahlprozess gegen die/den (Ober-) Bürgermeister\*in die Verwaltungsspitze ihre Aufgaben nicht mehr im vollen Umfang wahrnehmen kann, womit alle Bereiche der kommunalen Verwaltung betroffen vom Abwahlprozess betroffen wären.



Aus vorgenannten Gründen sprechen wir uns gegen eine Absenkung der Quoren auf das niedrigste Niveau aus.

## **Einführung von Kumulieren und Panaschieren im Kommunalwahlrecht**

*„Wer sich im deutschen Wahlrecht ein bisschen auskennt und dies auch noch anderen Leuten kundtun will, kann sehr schnell sehr einsam werden. Denn die sicherste Methode, eine muntere Gesprächsrunde zu sprengen, ist, einen kleinen Monolog über das Zustandekommen von Überhangmandaten sowie über den Unterschied zwischen Erst- und Zweitstimme zu halten.*

*Wohl nirgendwo ist das Wahlrecht so kompliziert wie in Deutschland, und deshalb ist es auch so gerecht. (In manchen Bundesländern geht es noch gerechter zu, weil die Wähler ihre Stimmen kumulieren und panaschieren dürfen – was das ist, kann sogar der Landeswahlleiter nur erklären, wenn er vorher ein paar Bierchen kumuliert hat.)“*

Quelle: DER SPIEGEL 44/1997, S. 17

Der Landtag hat sich bereits seit Beginn der 90er Jahre mehrfach mit der Einführung des Kumulieren und Panaschierens beschäftigt.

Die unterschiedlichen Positionen sind bekannt. Die einen sehen das bürgerschaftliche Engagement bei den Kommunalwahlen gestärkt und im Gegenzug eine verringerte Politikverdrossenheit durch die Einführung eines solchen Wahlrechtssystems (StGB NRW zu 14/4232). Andere bewerten das bisherige Wahlsystem bereits als eine sehr direkte Form der Bürgerbeteiligung unter dem Verweis darauf, dass die Hälfte der in einer Kommunalvertretung zu vergebenden Mandate in Wahlkreisen direkt von den Bürgern gewählt wird. Beispielhaft ist die umfangreiche Stellungnahme des LKT NRW (13/3163). Unstrittig ist, dass die Einführung von Kumulieren und Panaschieren den Einfluss der Parteien auf die Besetzung der Räte reduziert.

Die GAR NRW hat den Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes (14/4232) unterstützt.

\*\*\*\*

Volker Wilke  
Gönül Eglence