

Beschlussvorlage öffentlich

Zur Sitzung	Sitzungstermin	Behandlung
Haupt- und Finanzausschuss	21.11.2022	Vorberatung
Rat der Stadt	28.11.2022	Entscheidung

Betreff

4. Änderung der Satzung zur Durchführung von Bürgerentscheiden vom 13.03.2001 und Übertragung der Entscheidung über das Vorliegen eines wichtigen Grundes bei der Ablehnung einer ehrenamtlichen Tätigkeit in einem Wahlvorstand

Beschlussentwurf

- A. Die als Anlage zu dieser Vorlage vorgelegte 4. Änderung der Satzung zur Durchführung von Bürgerentscheiden vom 13.03.2001 wird beschlossen (Neufassung).
- B. Der Rat der Stadt beschließt, für Landtagswahlen und Kommunalwahlen folgende Aufgaben auf den Oberbürgermeister zu übertragen:
 1. Die Entscheidung über das Vorliegen eines wichtigen Grundes in Zusammenhang mit der Ablehnung einer ehrenamtlichen Tätigkeit bei einer Landtags- oder Kommunalwahl nach § 29 Absatz 2 Gemeindeordnung NRW (GO NRW).
 2. Die Festsetzung eines Ordnungsgeldes bei der Ablehnung oder Verweigerung der Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit bei einer Landtags- oder Kommunalwahl ohne wichtigen Grund gemäß § 41 Absatz 2 GO NRW in Verbindung mit § 29 Absatz 3 GO NRW.

Finanzielle Auswirkungen im städt. Haushalt:

Ja (das Formular ist als Anlage beizufügen.)

Nein

Gender Mainstreaming-Relevanz

Ja

Die Darlegung der Geschlechterdifferenzierung erfolgt im Kontext der Drucksache, ggf. als Anlage zur Drucksache. (Dabei müssen z.B. Planungskriterien, Verordnungen, Rechtsgrundlagen, Richtlinien etc., die dem Vorschlag zu Grunde liegen, genannt werden. Wird eine auffällige Abweichung zwischen den Geschlechtern deutlich, ist diese hervorzuheben, zu analysieren und es ist darzulegen, wie die geschlechtsspezifischen Unterschiede berücksichtigt wurden.)

Nein

Die Darlegung der Geschlechterdifferenzierung entfällt aus folgenden Gründen:

Die Darlegung der Geschlechterdifferenzierung entfällt, da im Kontext der Drucksache Frauen von der geplanten Maßnahme nicht anders betroffen sind als Männer.

L I N K

M U R R A C K

Problembeschreibung / Begründung

Zu A. Änderung der Satzung zu Bürgerentscheiden

I. Abstimmungsberechtigung

Aufgrund des ersten allgemeinen Gesetzes zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 442), in Kraft getreten am 01. Juli 2016, wurde § 8 des Kommunalwahlgesetzes NRW dahingehend geändert, dass der Ausschluss von der Wählbarkeit betreuter Personen aufgehoben wurde.

Zwischenzeitlich wurde gemäß den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichtes vom 29.01.2019 für die Teilnahme an der Bundestagswahl (2 BvC 62/14) sowie vom 15. April 2019 für die Teilnahme an der Europawahl (2 BvQ 22/19) der Ausschluss betreuter Personen von Wahlrechten für verfassungswidrig erklärt.

Die Abstimmungsberechtigung für Bürgerentscheide sollte dementsprechend angepasst werden. Die neue Textfassung des § 3 der Satzung lautet demnach:

§ 3 Abstimmungsberechtigung

(1) Abstimmungsberechtigt ist, wer am Tag des Bürgerentscheids Deutsche bzw. Deutscher im Sinne von Artikel 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist oder die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzt, das sechzehnte Lebensjahr vollendet hat und mindestens seit dem 16. Tag vor der Abstimmung in dem Abstimmungsgebiet seine Wohnung, bei mehreren Wohnungen seine Hauptwohnung hat oder sich sonst gewöhnlich aufhält und keine Wohnung außerhalb des Abstimmungsgebietes hat.

(2) Von der Abstimmungsberechtigung ausgeschlossen ist, wer infolge Richterspruchs in der Bundesrepublik Deutschland das Wahlrecht nicht besitzt.

II. Abstimmungsverzeichnis

Gemäß Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11. April 2019 wurde der Stichtag für die Erstellung des Wählerverzeichnisses/Abstimmungsverzeichnisses vom 35. Tag vor der Wahl auf den 42. Tag vor der Wahl verlegt. Das Bundeswahlgesetz wurde ebenfalls entsprechend angepasst. Um einen zeitgleichen Versand der Wahlbenachrichtigungen und Abstimmungsbenachrichtigungen und damit verbunden einen zeitgleichen Start des Briefwahlangebotes bei der Durchführung eines Bürgerentscheides an einem regulären Wahltag zu ermöglichen, sollte die Satzung entsprechend angepasst werden. Zur Klarstellung ist zudem in Absatz 2 aufgenommen worden, dass mit einem Stimmschein im gesamten Abstimmungsgebiet oder durch Brief abgestimmt werden kann. Die neue Textfassung des § 5 der Satzung lautet demnach entsprechend:

§ 5 Abstimmungsverzeichnis

(1) Für jeden Abstimmungsvorstand wird ein Abstimmungsverzeichnis geführt. In das Abstimmungsverzeichnis werden alle Personen eingetragen, bei denen am 42. Tag vor dem Abstimmungstag (Stichtag) feststeht, dass sie abstimmungsberechtigt und nicht von der Abstimmungsberechtigung ausgeschlossen sind. Von Amts wegen in das Abstimmungsverzeichnis einzutragen sind auch die nach dem Stichtag bis zum 16. Tag vor der Abstimmung zugezogenen und bei der Meldebehörde gemeldeten Abstimmungsberechtigten.

(2) Abstimmungsberechtigte können nur bei dem Abstimmungsvorstand abstimmen, in dessen Abstimmungsverzeichnis sie eingetragen sind. Nur Inhaber eines Stimmscheins können in jedem Stimmbezirk des Abstimmungsgebiets oder durch Brief abstimmen.

(3) Jeder Abstimmungsberechtigte hat das Recht, an den Werktagen vom 20. bis zum 16. Tag vor der Abstimmung während der allgemeinen Öffnungszeiten die Richtigkeit oder Vollständigkeit der zu seiner Person im Abstimmungsverzeichnis eingetragenen Daten zu prüfen.

Zur Überprüfung der Richtigkeit oder Vollständigkeit der Daten von anderen im Abstimmungsverzeichnis eingetragenen Personen haben Abstimmungsberechtigte während des in Satz 1 genannten Zeitraumes nur dann ein Recht auf Einsicht in das Abstimmungsverzeichnis, wenn sie Tatsachen glaubhaft machen, aus denen sich die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit des Abstimmungsverzeichnisses ergeben kann. Das Recht zur Überprüfung nach Satz 2 besteht nicht hinsichtlich der Daten von Abstimmungsberechtigten, für die im Melderegister ein Sperrvermerk nach § 51 des Bundesmeldegesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084) in der jeweils geltenden Fassung eingetragen ist.

(4) Ab Beginn der in Absatz 3 Satz 1 genannten Frist können Personen nur bei rechtzeitigem Einspruch in das Abstimmungsverzeichnis aufgenommen oder darin gestrichen werden, es sei denn, dass es sich um offenbare Unrichtigkeiten handelt, die von der Oberbürgermeisterin bzw. vom Oberbürgermeister bis zum Tag vor der Abstimmung zu berichtigen sind. Absatz 1 Satz 3 bleibt unberührt.

III. Stimmabgabe ausschließlich durch Briefabstimmung

Gemäß § 5 Absatz 2 der Verordnung über die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (BürgerentscheidDVO) vom 10. Juli 2004 (GV. NRW. S. 383), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Juni 2020 (GV. NRW. S. 702), in Kraft getreten am 24. Juli 2020, kann die Satzung regeln, dass die Abstimmung ausschließlich durch Brief erfolgt.

Nach Ansicht der Verwaltung sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Rat der Stadt eine Stimmabgabe ausschließlich durch Briefabstimmung für den jeweiligen Bürger-/Ratsbürgerentscheid beschließt, wenn aufgrund der vorgegebenen Fristen für die Durchführung von Bürgerentscheiden oder aus anderen gewichtigen Gründen die Abstimmung **nicht** mit einem regulären Wahltag (Europawahl, Bundestagswahl, Landtagswahl, Kommunalwahlen) verbunden werden kann.

Denn bei einer Stimmabgabe per Briefabstimmung und zusätzlicher Stimmabgabe im Abstimmungslokal müssen - wie bei einer Wahl - Abstimmungsbezirke gebildet, Abstimmungslokale eingerichtet und Abstimmungsvorstände berufen werden. Diese Aufgaben bedeuten erfahrungsgemäß einen enormen Zeit- sowie Kosten- und Personalaufwand, was hinsichtlich der kurzen Zeitspanne, die der Verwaltung zur Verfügung steht, um einen Bürgerentscheid durchzuführen (drei Monate gemäß § 26 Abs. 6 S. 4 GO NRW) eine erhebliche Herausforderung darstellt.

Die Nutzung der Option der Briefwahl ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Die letztjährigen Kommunalwahlen und die gerade stattgefundenene Bundestagswahl sowie die Landtagswahl haben gezeigt, dass die Briefwahl in der Bevölkerung akzeptiert und zunehmend genutzt wird. Zudem entsteht durch die Organisation und Einrichtung von Abstimmlokalen ein erheblicher zusätzlicher Aufwand im Verwaltungsservice. Dieser wird durch die abnehmende Bereitschaft, sich als Wahlhelferin/Wahlhelfer zur Verfügung zu stellen, zusätzlich erhöht.

Zu bedenken ist dabei, dass die Gemeinde – im Gegensatz zur Durchführung von Parlaments- oder Kommunalwahlen – einen Bürgerentscheid komplett selbst finanzieren muss.

Bei einer reinen Briefabstimmung im Rahmen von Bürgerentscheiden stehen zwei Varianten zur Durchführung zur Verfügung:

Die Briefwahl kann in einem ein- oder zweistufigen Verfahren erfolgen. Die beiden Verfahren unterscheiden sich dadurch, dass den Wahlberechtigten bei dem einstufigen Verfahren mit der Abstimmungsberechtigung gleichzeitig die Briefwahlunterlagen zugesandt werden. Im zweistufigen Verfahren wird den Wahlberechtigten zunächst die Wahlbenachrichtigung zugestellt und erst nach gesonderter Antragstellung werden diesen die Wahlunterlagen zugesandt.

Die Antragstellung kann online, postalisch sowie persönlich erfolgen.

1. Einstufiges Verfahren; (Abst.- Unterlagen automatisch)

Bei der ausschließlichen Briefabstimmung besteht die Möglichkeit, mit der Abstimmungsberechtigung und der Abstimmungsinformation direkt die Abstimmungsunterlagen (Stimmschein, Stimmzettel, Stimmbrief, Stimmumschlag etc.) zu versenden.

Abwägung:

Neben einem erheblichen Kostenaufwand für die Versendung sämtlicher Abstimmungsunterlagen ist jedoch zu bedenken, dass die Unterlagen auch für die ca. 365.000 Abstimmungsberechtigten entworfen, gedruckt und innerhalb eines sehr kurzen Zeitraumes zusammengeführt und versandt werden müssten. Des Weiteren müssten bei nicht zugegangenen Stimmunterlagen die jeweiligen Stimmschein-Nummern für ungültig erklärt und neue Stimmscheine ausgestellt werden. Dies könnte aber auch nur dann erfolgen, wenn der/die Abstimmungsberechtigte dieses zur Niederschrift erklärt.

2. Zweistufiges Verfahren; (Abst.- Unterlagen auf Antrag)

Die Stimmabgabe per ausschließlicher Briefabstimmung ist auch möglich, indem, wie bei einer Wahl, lediglich eine Abstimmungsberechtigung – unter Zugabe der Abstimmungsinformation – versandt wird. Die Abstimmungsunterlagen würden auf Antrag zugesandt und den Bürgerinnen/Bürgern, die eine persönliche Abstimmung bevorzugen, trotzdem die Möglichkeit gegeben, ihre Stimme - wie auch bei den Wahlen – in den Briefwahlstellen persönlich abzugeben.

Abwägung:

Dies würde neben der Ersparnis an Portokosten gegenüber der Versendung sämtlicher Abstimmungsunterlagen auch eine Erleichterung in organisatorischer Hinsicht bedeuten.

Entscheidungsvorschlag:

Auf Grundlage der Abwägung einer größtmöglichen Bürgerbeteiligung und Bürgerfreundlichkeit mit dem jeweiligen Kosten- und Organisationsaufwand schlägt die Verwaltung das zweistufige Verfahren, wie es den Wählerinnen und Wählern von anderen Wahlen bekannt ist und wie es sich bewährt hat, als Verfahren vor.

Neben der Bekanntheit dieses Verfahrens werden die Abstimmungsunterlagen auch nur denjenigen zugeschickt, welche am Abstimmungsverfahren teilnehmen möchten. Das einstufige Verfahren ist mit einem großen organisatorischen Aufwand verbunden, da alle Unterlagen (Abstimmungsberechtigung, Abstimmungsheft, Merkblatt, Stimmzettel, zwei Wahlumschläge) zuzusenden wären.

Ergänzend ist an dieser Stelle zu bemerken, dass die Ausstellung der Briefwahlunterlagen dabei nur teilautomatisiert erfolgen kann. Insoweit müssten die Unterlagen überwiegend von Hand zusammengefasst werden, was bei ca 365.000 Stimmberechtigten organisatorisch einen erheblichen Aufwand darstellt. Angesichts auch der unvorhersehbaren pandemiebedingten Auswirkungen spricht sich die Verwaltung für die Änderung der Satzung für die Durchführung von Bürgerentscheiden in der Stadt Duisburg aus.

Als zusätzliches Argument gegen die direkte Versendung der Abstimmungsunterlagen ist anzumerken, dass Bürgerentscheid-Themen häufig lokal begrenzt sind und trotz Erreichung des Quorums die eigentliche Wahlbeteiligung sehr gering ist.

In die Satzung sollte entsprechend ein „§ 17 Stimmabgabe ausschließlich durch Briefabstimmung“ aufgenommen werden. Die bisherigen §§ 17 und 18 würden demnach künftig zu den §§ 18 und 19.

Die Textfassung des § 17 sollte wie folgt lauten:

§ 17 Stimmabgabe ausschließlich durch Briefabstimmung

Sofern der Tag des Bürgerentscheides nicht mit einem regulären Wahltag verbunden werden kann (Durchführung innerhalb von 3 Monaten) oder andere gewichtige Gründe vorliegen, wird der Bürgerentscheid ausschließlich durch Stimmabgabe per Briefabstimmung durchgeführt.

In diesem Fall finden §§ 4 Abs. 2 und 6 Abs. 2 b) dieser Satzung keine Anwendung.

Der Abstimmungsbenachrichtigung nach § 7 ist die Information beizufügen, dass es sich um eine reine Briefabstimmung handelt. Abstimmungsort und Abstimmungszeit sind entsprechend anzupassen.

Die Bekanntmachung nach § 8 dieser Satzung findet bei einer ausschließlichen Briefwahl spätestens am 30. Tag vor dem Bürgerentscheid statt.

In die Bekanntmachung ist ebenfalls die Information zur Art der Abstimmung (reine Briefwahl) aufzunehmen.

Im Übrigen bleibt § 8 der Satzung unverändert anwendbar.

Die Anlage 1 enthält die Satzung in der vorgeschlagenen neuen Fassung; die Anlage 2 stellt in einer Synopse die Neuregelung dar.

Zu B. Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf den Oberbürgermeister

Die Beisitzerinnen und Beisitzer in den Kreiswahlausschüssen, Wahlvorständen und Briefwahlvorständen sowie die Wahlvorsteherinnen und Wahlvorsteher, Briefwahlvorsteherinnen und Briefwahlvorsteher und ihre Stellvertretungen üben nach § 12 Abs. 2 LWahlG bzw. § 2 Abs. 9 Kommunalwahlgesetz (KWahlG) eine ehrenamtliche Tätigkeit aus, auf die sinngemäß die allgemeinen Vorschriften des kommunalen Verfassungsrechts Anwendung finden.

Zu 1.)

Der Beschluss nach Ziffer 1 erfolgt zur Klarstellung der Fortgeltung der bisherigen Zuständigkeitsverteilung.

Gemäß § 28 Abs. 1 GO NRW sind Einwohner/innen zur Übernahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit verpflichtet. Dieses Element bürgerschaftlicher Mitwirkung ist wesentlicher Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung. Die Übernahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit kann gemäß § 29 Abs.1 GO NRW nur abgelehnt werden, wenn ein wichtiger Grund vorliegt. Ob ein „wichtiger Grund“ vorliegt, entscheidet der Rat, soweit er nicht die Entscheidung dem Oberbürgermeister übertragen hat (§ 29 Abs. 2 GO NRW).

Die Geltendmachung von Ablehnungsgründen gegen die Einberufung als Wahlhelferin/Wahlhelfer stellte in der Vergangenheit ein Widerspruchsverfahren zur Einberufung dar. Die Entscheidung über Widersprüche – und damit auch die Prüfung der Ablehnungsgründe - ist durch die Hauptsatzung dem Oberbürgermeister übertragen gewesen. Seitdem durch § 110 JustG NRW das Widerspruchsverfahren auch für diesen Verwaltungsakt entfallen ist, ist die Geltendmachung von Ablehnungsgründen gegen die Heranziehung als Mitglied in einem Wahlvorstand bzw. Briefwahlvorstand jedoch als ein gesondertes Verwaltungsverfahren zu betrachten. Auch wenn die Rechtsauffassung besteht, dass bereits vergangene Kompetenzübertragungen dieser Art nach Einführung von § 110 JustG NRW weiter fortgelten, soll aus Gründen der Rechtssicherheit die Übertragung der Aufgabe auf den Oberbürgermeister vorsorglich nochmals ausdrücklich beschlossen werden.

Eine Bearbeitung durch die Verwaltung wird aus nachfolgenden Gründen befürwortet: Für die Landtags- sowie die Kommunalwahlen werden ca. 4.500 Wahlhelfende benötigt. Nach den Erfahrungen bei den letzten Wahlen ist bei der Berufung der Wahlhelfenden mit einer hohen Anzahl an Ablehnungen zu rechnen (mehrere hunderte Fälle). Um die Besetzung der Wahlvorstände künftig weiter sicherstellen zu können, sollte in derartigen Fällen zeitnah darüber entschieden werden, ob für die Ablehnung/Ausübungsverweigerung tatsächlich auch ein wichtiger Grund vorgetragen wurde. Hierüber müsste nach § 29 Abs. 2 GO NRW grundsätzlich der Rat der Stadt in jedem Einzelfall separat beraten und einen Beschluss fassen. Er kann diese Entscheidungsbefugnis jedoch auf den Bürgermeister übertragen. Eine solche Übertragung wird aufgrund des besonderen Interesses an einer kurzfristigen Bearbeitung und aufgrund des bereits durch die Rechtsprechung vorgegebenen Entscheidungsrahmens von der Verwaltung (auch weiterhin) als zweckdienlich angesehen.

Zu 2.)

Gemäß § 29 Abs. 3 GO NRW kann der Rat gegen eine/einen Bürgerin/Bürger oder Einwohnerin/Einwohner, die/der ohne wichtigen Grund die Übernahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit oder eines Ehrenamts ablehnt oder ihre Ausübung verweigert, ein Ordnungsgeld bis zu 250 Euro und für jeden Fall der Wiederholung ein Ordnungsgeld bis zu 500 Euro festsetzen. Die Ordnungsgelder werden im Verwaltungszwangsverfahren beigetrieben.

Nach der Rechtsprechung (Urteil des VG Düsseldorf vom 04.04.2001 – 1 K 484/01 –, juris, Rn. 25 ff.) kann der Rat diese Entscheidung auf den Oberbürgermeister übertragen. Die Übertragungsbefugnis ergibt sich aus § 41 Abs. 2 GO NRW.

Für eine derartige Übertragung spricht, dass die Festsetzung des Ordnungsgeldes nach Feststellung des Nichtvorliegens eines wichtigen Grundes rechtlich bereits weitgehend determiniert ist und auch in finanzieller Hinsicht nur einen überschaubaren Umfang hat. Es handelt sich mithin um eine Aufgabe, bei der eine Beratung und Entscheidung durch die Gesamtheit der Ratsmitglieder nicht zwingend erforderlich sein dürfte. Der Oberbürgermeister wird bei den entsprechenden Wahlen dem Haupt- und Finanzausschuss nach Abschluss der Verfahren einen Sachstandsbericht vorlegen.

Im Rahmen der Bundestags- sowie der Europawahl können bei Ablehnung bzw. Entziehung von dem Ehrenamt ohne wichtigen Grund Bußgelder verhängt werden. Für das Bußgeldverfahren ist per Gesetz der/die Kreiswahl- bzw. Stadtwahlleiter/in zuständig, sodass es diesbezüglich keiner Übertragung von Ratszuständigkeiten an die Verwaltung bedarf, § 49a Bundeswahlgesetz, § 5 Abs. 4 Europawahlgesetz.

Anlagen

Anlage 1 - Neufassung der Bürgerentscheidungsatzung

Anlage 2 - Synopse der bisherigen und der vorgeschlagenen Satzungsregelungen