



# Stellungnahme

**zur öffentlichen Anhörung am 28.11.2007 im Ausschuss für  
Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und  
Geschäftsordnung**

a) zu der Vorlage – zur Beschlussfassung – Gesetz zur Anpassung  
abstimmungsrechtlicher Vorschriften und begleitender Regelungen

Drs 16/0787

b) zu dem Antrag der Fraktion der FDP, der Fraktion der CDU und der  
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Erstes Gesetz zur Änderung des  
Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

Drs 16/0690

Datum: 28.11.2007

Verfasser: Dr. Michael Efler/Claudia Loehle

# A. Beantwortung des Fragenkatalogs

## 1. Freie Sammlung

### **1.1. Kann die Eintragung in Unterschriftenlisten und –bögen außerhalb amtlicher Auslegungsstellen zugelassen werden? Ist die Vornahme einer Identitätsprüfung erforderlich? Welche Möglichkeiten der Identitätsprüfung wären zulässig?**

Die freie Unterschriftensammlung bedeutet weniger Bürokratie und weniger Aufwand für die Verwaltung. In vielen Bundesländern ist sie bereits gängige Praxis (Hamburg, Bremen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen). Aus diesen Ländern sind bisher auch keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der Zulässigkeit der Eintragung in Unterschriftenlisten und –bögen außerhalb amtlicher Auslegungsstellen bekannt geworden.

Die Vornahme einer Identitätsprüfung ist natürlich auch bei der freien Sammlung erforderlich. Damit die Unterschriften überprüft werden können, müssen die Unterstützer ihren Vornamen, Namen, Anschrift und das Datum der Unterzeichnung angeben. Um die Identität des Unterzeichners zweifelsfrei erkennen zu lassen, muss zudem das Geburtsdatum eingetragen werden. Anders als bei der Amtseintragung erfolgt die Identitätsprüfung bei der freien Unterschriftensammlung genauso wie bei der ersten Stufe der Volksgesetzgebung nach Einreichen der Listen durch die Verwaltung.

Im Normalfall überprüft die Verwaltung die Eintragungen jedes einzelnen Unterstützers. Aus Mecklenburg-Vorpommern ist uns jedoch bekannt, dass dort bereits eine stichprobenhafte Prüfung bzw. eine Sichtprüfung der Angaben durch die Ämter zulässig ist.

### **1.2. Wenn eine Identitätsprüfung gefordert würde: Was wäre möglich oder zweckmäßig und in welchem Verhältnis stehen Aufwand und Nutzen? Vorlage des Personalausweises; Eintragung der Personalausweis- oder Passnummer durch den Bürger in die Listen? Gäbe es weitere Möglichkeiten der Identitätssicherung oder des Identitätsnachweises?**

Es ist Aufgabe der Verwaltung die zweifelsfreie Identität der unterschriftsberechtigten Personen festzustellen. In keinem Bundesland sind die Initiatoren dazu befugt, selbst die Identitäten nachzuprüfen. Eine solche Befugnis wäre gegenüber den potentiellen Unterstützern auch kaum nachvollziehbar zu erklären, selbst wenn, wie im Senatsentwurf begründet wird, die Vorlage des Ausweises bei der freien Unterschriftensammlung nicht gegen das Personalausweis- und Passrecht verstößt. Außerdem wären durch eine solche Gesetzesänderung Verschickungen und Unterschriftendownloads nicht mehr möglich, was das Erreichen des Quorums stark erschweren würde. Die Richtigkeit der Angaben wird ohnehin nach Abgabe der Unterschriftenlisten in den Bezirksämtern überprüft. Die Vorlage eines amtlichen Ausweises bei der freien Sammlung ist demnach als unpraktikabel, unnötig und kontraproduktiv zurückzuweisen.

Schon die Eintragung des Geburtsdatums ist nach dem Urteil des Verwaltungsgerichtes Berlin vom 26. April 2007 zum Bürgerbegehren gegen die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung in Charlottenburg-Wilmersdorf keine „konstitutive Voraussetzung für die Gültigkeit der Unterschrift“. Die Vorlage des Personalausweises oder auch die Eintragung der Personal- bzw. Passnummer stellen eine noch höhere Hemmschwelle für die Bürger dar. Es ist daher zu erwarten, dass ein erheblicher Teil der Personen, die die Initiative mit ihrer Unterschrift sonst gern unterstützen würden, durch eine solch restriktive Regelung abgeschreckt wird. Erschwerend kommt hinzu, dass in Deutschland keine Ausweismitführflicht besteht und nicht jeder jederzeit seinen Personalausweis vorzeigen können muss.

Der vermeintliche Schutz vor Missbrauch steht also in keinem Verhältnis zur daraus resultierenden Erschwerung der Praxis des freien Sammelns von Unterschriften. Es ist jedoch nachvollziehbar, wenn wie in §15 Abs. 3 Satz 2 des Senatsentwurfs vorgesehen, mit Telefax oder elektronisch übermittelte Unterschriften für ungültig erklärt werden.

Weitere Möglichkeiten der Identitätssicherung sind bereits unter 1.1. erörtert worden.

**1.3. Sind nennenswerte Missbrauchsfälle bekannt? Wie ist der Missbrauch sanktioniert? Sollte auf einen Nachweis der Identität verzichtet werden: Wie wäre folgender Fall zu bewerten: Ein Vereinsvorsitzender, der alle Daten seiner Mitglieder besitzt, trägt diese Daten in eine Liste ein. Durch welche Maßnahme könnte ein derartiger Fall verhindert werden?**

Mehr Demokratie e.V. war bisher kein Missbrauchsfall bekannt. Um ganz sicher zu gehen, haben wir noch einmal direkt bei den Landesabstimmungsleitern der Bundesländer, die eine freie Sammlung beim Volksbegehren kennen, nachgefragt. Das Ergebnis dieser Umfrage ist negativ: Bei der Unterschriftenprüfung sind bislang keine nennenswerten Probleme aufgetreten. Die schriftlich und elektronisch eingegangenen Antworten sind diesem Dokument angehängt.

Die massenhafte Manipulation der Unterschriftenlisten setzt ein hohes Potenzial an krimineller Energie voraus. Sie fällt nach §107a Abs.1 und 3 i. V. m. § 108 d Strafgesetzbuch unter den Straftatbestand der Wahlfälschung. Der Vereinsvorsitzende aus dem Beispielfall müsste zudem alle Daten per Hand eintragen bzw. andere Personen dazu anstiften, die Daten einzutragen. Dass ein solcher Missbrauch nicht auffallen sollte ist unwahrscheinlich, da der Vereinsvorsitzende durch seine Eintragungen die unterschiedlichen Schriftbilder der Vereinsmitglieder imitieren müsste. Dies mag mit ein Grund dafür sein, dass auf Landesebene keine Missbrauchsfälle bekannt sind.

## 2. Schutzwirkung erfolgreicher Volksbegehren

### 2.1. Welche Regelungen wären verfassungsrechtlich zulässig oder zweckmäßig, die eine aufschiebende Wirkung eines erfolgreichen Volksbegehrens bis zum Zeitpunkt der Durchführung des Volksentscheids ermöglichen?

In § 26 Abs. 4 des Oppositionsentwurfes heißt es: *„Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, so darf bis zur Durchführung des Volksentscheides weder der Senat noch das Abgeordnetenhaus eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung treffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung beginnen, es sei denn, schon zum Zeitpunkt der Einreichung des Antrages auf Zulassung des Volksbegehrens haben rechtliche Verpflichtungen dazu bestanden. Davon unberührt bleibt die Gesetzgebungskompetenz des Abgeordnetenhauses.“*

#### a.) Zweckmäßigkeit

In einer politischen Kultur des gegenseitigen Respekts zwischen Regierenden und Regierten wären gesetzliche Regulierungen, die Ersteren ein bestimmtes Tätigwerden oder Unterlassen auferlegen, überflüssig. Einen solchen Zustand, der vielleicht für die Schweiz angenommen werden kann, haben wir in Deutschland und Berlin sicher (noch) nicht. Dies zeigt auch das Beispiel des Volksbegehrens Tempelhof, während die diesbezüglichen Erfahrungen auf Bezirksebene unter dem Strich positiv sind. Auch Erfahrungen aus anderen Bundesländern belegen, dass Politik und Verwaltung immer wieder unliebsame Bürger- oder Volksbegehren „ausbremsen“ und vor vollendete Tatsachen stellen.

Hinzu kommt, dass mit der vom Volk beschlossenen Verfassungsänderung 2006 der Anwendungsbereich von Volksbegehren über die Gesetzgebung hinaus auf Gegenstände der politischen Willensbildung im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses ausgedehnt worden ist. Dies öffnet die Volksgesetzgebung zunächst für Legislativakte im weiteren Sinne. Die Zulassungspraxis des Senates im Fall des Volksbegehrens Tempelhof zeigt zudem, dass diese Erweiterung auch dahingehend zu interpretieren ist, dass Volksentscheide zu Themen, die in der Letztentscheidungszuständigkeit des Senates bzw. dessen Fachbehörden liegen, möglich – wenn auch wahrscheinlich nicht juristisch bindend – sind. Gerade die letztgenannte Erweiterung würde konterkariert und im Ergebnis entwertet, wenn laufenden Volksbegehren überhaupt kein Schutz gegen den „Wegfall der Geschäftsgrundlage“ zukommen würde.

Kaum relevant ist eine Schutzwirkung jedoch gegenüber der Gesetzgebung. Denn es ist kaum ein Fall vorstellbar, in dem durch Erlass, Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes irreversible Tatsachen geschaffen würden. In aller Regel bedarf es dazu noch Akte der vollziehenden Gewalt. Außerdem können Gesetze auch wieder aufgehoben oder geändert werden, was bei bestimmten Verwaltungsakten entweder gar nicht oder beispielsweise im Bereich des Bauplanungsrechts nur gegen Schadenersatzzahlungen möglich ist.

Eine Schutzwirkung von zustande gekommenen Volksbegehren ist somit trotz der genannten Relativierung als zweckmäßig zu bezeichnen.

#### b.) Zulässigkeit

Hier ist in besonderer Weise zwischen Abgeordnetenhaus und Senat zu differenzieren.

Eine Schutzwirkung in Bezug auf die gesetzgeberische Tätigkeit des Abgeordnetenhauses bedürfte eines Verfassungsvorbehaltes und wäre somit einfachgesetzlich verfassungswidrig. Denn die Gesetzgebung ist lediglich an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Zulässig sein könnte aber eine Beschränkung des Erlasses von Legislativakten im weiteren Sinne, da diese nicht einer ausschließlichen Unterwerfung unter die verfassungsmäßige Ordnung unterliegen.

Eine Beschränkung der Tätigkeit des Senates ist grundsätzlich möglich, soweit es sich um Exekutivakte handelt (Verwaltungshandeln). Denn diese ist an das Gesetz gebunden. Somit wäre eine einfachgesetzliche Schutzwirkung entsprechend der Hemmung des Verwaltungshandelns der Bezirksämter bei zustande gekommenem Bürgerbegehren möglich. Die Tatsache, dass der Senat und die Verwaltung kein direkter Adressat von Volksentscheiden sind, steht dem nicht entgegen. Denn auch Bürgerbegehren beziehen sich ausschließlich auf die Beschlusskompetenzen der Bezirksverordnetenversammlungen. Eine Ausnahme von dieser Zulässigkeit, die der Oppositionsentwurf aber bereits regelt, besteht im Vorliegen von rechtlichen Verpflichtungen, die bereits zu Beginn des Volksgesetzgebungsverfahrens vorlagen.

Bestehenden Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit einer einfachgesetzlichen Schutzwirkung kann auch mit dem Verweis auf den temporären Charakter des Suspensiveffektes begegnet werden. Denn dieser soll ja erst nach dem Zustandekommen eines Volksbegehrens eintreten – bisher hat es in Berlin noch keinen einzigen derartigen Fall gegeben. Allerdings dürfte sich dies aufgrund der Senkung der Quoren und der größeren Beliebtheit des Instrumentes in der Zukunft ändern.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass sich aus dem Grundsatz der Organtreue, der ein Gebot der Loyalität und kooperativen Zusammenarbeit bezeichnet, auch ohne explizite gesetzliche Grundlage eine Sperrwirkung für laufende Volksbegehren ergeben könnte. Zu diesem Ergebnis kommt jedenfalls der Berliner Verfassungsrechtler Dr. Matthias Rossi in einem vor kurzem veröffentlichten Rechtsgutachten.<sup>1</sup> Rossi spricht von einem grundsätzlichen Vereitelungsverbot bzw. einer Stillhalteverpflichtung, von der nur eine Ausnahme gemacht werden kann, wenn „dringendere Verhaltenspflichten des jeweiligen Staatsorgans“ dem entgegenstünden. Zudem hätten die Bürger ein subjektives Recht auf effektive Teilhabe. Es müsse gewährleistet werden, dass „das Verfassungsinstrument der Volksgesetzgebung auch praktisch erfolgreich Anwendung finden kann“. Auch in anderen Bundesländern wurde eine Sperrwirkung ohne eine explizite Gesetzesgrundlage gerichtlich festgestellt, allerdings bislang nur auf kommunaler Ebene.

---

<sup>1</sup> Das Rechtsgutachten ist unter folgender Adresse abrufbar: [http://www.flughafen-berlin-tempelhof.de/pdf/Rossi\\_Gutachten.pdf](http://www.flughafen-berlin-tempelhof.de/pdf/Rossi_Gutachten.pdf)

Eine einfachgesetzliche Schutzwirkung ist somit unter den geschilderten Bedingungen möglich. In der Gesamtabwägung findet daher der Vorschlag des Oppositionsentwurfes unsere Unterstützung, auch wenn eine Verankerung in der Verfassung systematisch vorzugswürdig erscheint.

### **3. Transparenz über Auswirkungen auf öffentliche Haushalte**

#### **3.1. Kann vorgegeben werden, dass eine durch die Senatsverwaltung vorgenommene Berechnung der Haushalteffekte des Initiativvorschlags Bestandteil des Textes der Unterschriftenlisten wird?**

Erst durch die Kostenschätzung bekommt der Bürger Einblick in die finanziellen Folgen der Initiative. Ohne diese Information wird ihm die Entscheidungsfindung erschwert, weil er die Initiative entweder leichtfertig unterstützt, da er die Folgekosten nicht richtig abschätzen kann, oder eben nicht unterschreibt, da er zu große Bedenken bezüglich der Kosten hat. Es sollte deshalb durchaus vorgegeben werden, dass die zu erwartenden Haushaltsauswirkungen durch die Senatsverwaltung zu ermitteln sind. In § 15 Satz 4 des Senatsentwurfs heißt es deshalb folgerichtig, dass *„die Schätzung der Kosten, die sich aus der Verwirklichung der Vorlage ergeben würden, von der fachlich zuständigen Senatsverwaltung umgehend zu erstellen“* ist.

Gleichzeitig muss jedoch auch den Trägern eines Volksbegehrens ermöglicht werden, eine eigene Kostenschätzung auf dem Unterschriftenbogen zum Ausdruck zu bringen. Aufgrund der divergierenden Interessen ist zu vermuten, dass die Verwaltung eher dazu neigen wird, die ungünstigsten Haushaltsauswirkungen auszuweisen. Die Träger des Volksbegehrens werden hingegen von den günstigsten Bedingungen ausgehen. Der amtlichen Kostenschätzung sollte deshalb eine Kostenschätzung der Träger gegenübergestellt werden, wie sie auch in der Begründung zum Bürgerentscheidsgesetz vorgesehen ist.

Wir bestehen deswegen auf der Möglichkeit einer eigenen Kostenschätzung durch den Träger, welche mit der amtlichen Schätzung verglichen werden kann. Erst dann erhalten die Bürger einen objektiveren Eindruck von den zu erwartenden Kosten und können sich ein Bild darüber machen, ob die Initiative für sie auch aus ökonomischen Gesichtspunkten unterstützenswert ist.

#### **3.2. Gibt es bei einer vom Träger vorgelegten Berechnung Regressgefahren gegenüber den Initiatoren?**

Die Kostenschätzung ist nur Orientierung und keine Verpflichtung. Wie bei jeder Schätzung kann auch hier die genaue Summe nicht genau bestimmt werden. Wenn die Haushaltseffekte höher sein sollten als erwartet, darf dies nicht zu Schadensersatzforderungen gegenüber den Trägern führen. Durch die

gleichzeitige Darstellung der amtlichen Kostenschätzung würde eine bewusste Verschleierung der zu erwartenden Haushaltseffekte ohnehin offensichtlich werden.

## 4. Begrenzte Kostenerstattung bei erfolgreichen Volksbegehren

### 4.1. Was spricht für eine Kostenerstattung?

Für die politische Meinungsbildung im Rahmen eines Volksbegehrens/Volksentscheids entstehen Kosten und finanzielle Risiken, für die die Initiatoren eines Volksbegehrens, oft kleinere Gruppierungen/ Bürgerinitiativen, ohne Kostenerstattung voll aufkommen müssen. Eine Kostenerstattung trägt also zu einem faireren Wettbewerb bei. Mit ihr steigt die Chancengleichheit, seine Argumente den Abstimmenden nahe bringen zu können. Die prinzipielle Idee ist, einen Teil der entstandenen Kosten den Initiatoren zu erstatten - analog zur Wahlkampfkostenerstattung für politische Parteien.

Ohne eine Kostenerstattung wären ressourcenstarke Akteure (z.B. Verbände, Parteien) eher als kleinere, weniger ressourcenstarke Akteure in der Lage, ein Volksbegehren zu lancieren.

### 4.2. Wie kann eine angemessene Höhe der Kostenerstattung festgelegt werden? Wie sind die Regelungen in anderen Bundesländern?

Über eine „angemessene“ Höhe lässt sich streiten. Derzeit gibt es in sechs Bundesländern eine Kostenerstattung bei Volksbegehren und/oder Volksentscheiden (Vergleich Tabelle 1). Bei Volksentscheiden variieren die Zahlungen zwischen 1-28 Cent pro Ja-Stimme, bei Volksbegehren zwischen 5-26 Cent pro gültiger Unterschrift.

Wir schlagen eine ähnliche Regelung wie in Thüringen vor. Es müsste für Volksbegehren und Volksentscheide eine Kostenerstattung gewährt werden, wobei die Höhe des Betrages beim Volksentscheid geringer sein soll als beim vorhergehenden Volksbegehren.

Tabelle 1: **Übersicht Kostenerstattungsregelungen in den deutschen Bundesländern**

Bundesland	Kostenerstattung in Euro	
	Volksbegehren (VB)	Volksentscheid (VE)
Hamburg	Keine	Max. 0,10 Euro pro Ja-Stimme im VE, maximal 400.000 Stimmen
Niedersachsen	0,10 Euro pro gültiger und notwendiger Unterschrift eines	Keine

	zustande gekommenen Volksbegehrens. Zuzüglich auf Antrag weitere „erstattungsfähige“ Kampagnen-Kosten mit Nachweisen (jedoch keine laufenden Kosten sowie Raumkosten)	
<b>Sachsen</b>	0,051 Euro je eingetragene Stimme (auch für nicht zustandegekommene VB), höchstens 450.000 Stimmen berücksichtigt	0,0102 Euro pro Ja-Stimme
<b>Sachsen-Anhalt</b>	0,26 Euro pro gültiger Eintragung für zustandegekommenes VB (maximal: Anzahl notwendige Eintragungen)	0,26 Euro pro Ja-Stimme
<b>Schleswig-Holstein</b>	Keine	0,28 Euro pro Ja-Stimme
<b>Thüringen</b> (seit Reform November 2003)	0,15 Euro pro gültiger Eintragung für zustandegekommenes VB (maximal: Anzahl notwendiger Eintragungen)	0,075 Euro pro Ja-Stimme (maximal bis notw. Stimmzahl)

Quelle: Eigene Darstellung, Stand: 25.07.2007

#### **4.3. Ist es zulässig, die Kostenerstattung an den Erfolg eines Volksbegehrens zu knüpfen? Wenn nicht, nach welchem Maßstab müssen Kosten erstattet werden?**

Ganz klar ist, dass die Initiatoren die ihnen entstandenen Kosten auf jeden Fall nachweisen müssen. Zudem sollte eine absolute Obergrenze festgesetzt werden. Bei Volksbegehren müssten demnach nur die maximal 170.000 benötigten Unterschriften berücksichtigt werden. Der Anspruch auf Kostenerstattung sollte aber schon ab der Hälfte der benötigten Unterschriften bestehen, da den Trägern eine Kostenerstattung zu einem späteren Zeitpunkt nicht zuzumuten ist.

Bei Volksentscheiden ist allerdings fraglich, ob die Erstattung der Kosten nur an die Ja-Stimmen gekoppelt sein sollte, da auch Nein-Stimmen den Zweck des Instruments Volksbegehren widerspiegeln. Die Kostenerstattung müsste daher logischerweise für Ja- und Nein-Stimmen gelten.



#### **4.4. Wie kann verhindert werden, dass diese Kostenerstattung zu einer Finanzquelle für radikale Gruppen (z.B. NPD) wird?**

Dazu ist zu sagen, dass man keine Gruppierungen/Initiatoren von vornherein von der Kostenerstattung ausschließen kann. Alle Träger haben grundsätzlich gleichen Anspruch auf die Erstattung der Kosten.

Die Zahlungen dürfen natürlich nicht schon von vornherein gewährt werden, sondern sollten erst mit Erreichen der zweiten Stufe erfolgen. Dadurch kann man sicher sein, dass nur Initiativen zu verfassungsrechtlich zulässigen Gegenständen von der Kostenerstattung profitieren.

Dass Volksbegehren vor allem bzw. nur aufgrund der Aussicht auf spätere Kostenerstattung initiiert werden könnten ist unwahrscheinlich, da die Höhe der Zahlungen wohl - wenn überhaupt - nur die wirklich angefallenen Kosten decken wird.

#### **Unser Vorschlag:**

Wir empfehlen eine Kostenerstattung auf beiden Stufen. Beim Volksbegehren sollte der Betrag bei 0,30 Euro pro gültiger Eintragung liegen und für alle Volksbegehren gewährt werden, die zumindest die Hälfte der für ein einfachgesetzliches Volksbegehren nötigen Unterschriften (also 85 000 Unterschriften) zusammen bekommen. Der Maximalbetrag läge dann bei 51 000 Euro, da nur die nötigen 170 000 Unterschriften Beachtung finden sollten, d.h. Eintragungen, die über die erforderliche Unterschriftenzahl hinaus gehen, blieben damit unberücksichtigt. Für verfassungsändernde Volksbegehren sind die Zahlen entsprechend anzupassen.

Bei Volksentscheiden schlagen wir eine Kostenerstattung von 0,15 Euro pro Ja- und Neinstimme vor. Sie sollte aber nur bis zur Abstimmungsbeteiligung von 40% der Abstimmungsberechtigten gezahlt werden.

Die Zahlung sollte möglichst vor der evtl. Verschuldung der Initiatoren stattfinden. Optimaler Zeitpunkt der ersten Kostenerstattung ist also nach dem Einreichen der Hälfte für das Volksbegehren nötigen 170.000 Unterschriften.

## **5. Inkrafttreten der Gesetzesnovelle; Übergangsregelungen für laufende Volksbegehren**

**5.1. Im Normalfall tritt ein Gesetz nach Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt in Kraft. Wie ist das Gesetz auszulegen, wenn es keine Übergangsregelung gibt, jedoch im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes ein Volksbegehren auf Grundlage der existierenden Vorschriften durchgeführt wird?**

Hier ist zwischen den drei Stufen der Volksgesetzgebung zu differenzieren. Für Volksinitiativen bzw. Anträge zu Volksbegehren, gelten die Bestimmungen des neuen Gesetzes sofort nach Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt.

Bei Volksbegehren und Volksentscheid gelten jedoch noch die alten Regeln, wenn sie bereits amtlich bekannt gemacht worden sind.

Es bedarf also auf jeden Fall einer genauen Übergangsregelung.

## **5.2. Soll es eine Übergangsregelung für bereits laufende Abstimmungen geben? Wenn ja, wie sollen diese Regelungen aussehen?**

Eine Übergangsregelung ist sehr zu empfehlen, da eine generelle gesetzliche Bestimmung für die nötige Rechtsklarheit sorgen würde. So wäre es unverhältnismäßig, wenn einem vor kurzem, aber noch vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes angelaufenen Volksbegehrens die freie Sammlung verwehrt wird.

Eine Übergangsregelung findet sich zum Beispiel im sächsischen Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid, wonach Volksanträge oder Volksbegehren, die vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes oder einer Änderung dieses Gesetzes beim Landtagspräsidenten eingereicht wurden, für das weitere Verfahren nach den neuen Bestimmungen Anwendung finden. Eine entsprechende Übergangsregelung sollte auch für Berlin gelten. Allerdings sollte eine Ausnahme hinsichtlich der Kostentransparenzregel für laufende Anträge auf Volksbegehren und Volksbegehren vorgenommen werden. Andernfalls wären bereits gesammelte Unterschriften auf Listen/Bögen ohne Angabe der entsprechenden Kostenschätzung ungültig. Dies wäre eine unbillige Härte, die dem Sinn und Zweck des Volksgesetzgebungsverfahrens widersprechen würde. Zudem würde die Kostentransparenzregel ja spätestens beim Volksentscheid Anwendung finden.

## **6. Plakatierung im öffentlichen Raum**

### **6.1. Wäre es zulässig oder notwendig, das Aufstellen von Plakatträgern und/oder eine sonstige Plakatierung im öffentlichen Straßenraum zu untersagen? Bitte ggf. eine Differenzierung zwischen Volksbegehren und dem Volksentscheid. Wenn man der Auffassung ist, bei Volksbegehren und Volksentscheiden solle die Plakatierung ebenso möglich sein wie bei Wahlen: Bedarf es hierfür neuer gesetzlicher Vorgaben?**

Genauso wie politischen Parteien vor Wahlen muss es auch den Initiatoren der Volksbegehren ermöglicht werden, potentielle Unterstützer durch das Aufstellen von Plakatträgern zu erreichen. Diese Form der Werbung ist unabdingbare Voraussetzung für die Mobilisierung der Bürger. Ohne die Möglichkeit des Aufstellens von Stelltafeln besteht die Gefahr, dass Begehren in Vergessenheit

geraten, die bei den Bürgern ansonsten auf große Unterstützung treffen würden. Wie schon im Falle einer fehlenden Kostenerstattung wären wieder ressourcenstarke Akteure eher als kleinere, weniger ressourcenstarke Träger in der Lage, Volksbegehren durchzubringen, da sie die Kosten für anderweitige Werbung aufbringen können.

Eine grundsätzliche Untersagung des Aufstellens von Plakatträgern im öffentlichen Straßenraum ist nicht zulässig. Nach dem Berliner Straßengesetz handelt es sich bei der Plakatwerbung auf öffentlichem Straßenland um eine Sondernutzung, die der Erlaubnis der Straßenbaubehörde bedarf. Die Erlaubnis der zuständigen Behörde „soll“ in der Regel innerhalb eines Monats nach Eingang des vollständigen Antrags erteilt werden. Nur wenn überwiegende öffentliche Interessen der Sondernutzung entgegenstehen, kann den Initiatoren die Plakatierung im öffentlichen Straßenraum untersagt werden.<sup>2</sup>

In den noch immer nicht in Kraft getretenen Ausführungsvorschriften zu den §§ 10,11, 13 und 14 BerlStrG (AV-SN) heißt es in § 3 N. 3 Abs. 1: „Werbetafeln im Zusammenhang mit Wahlen, Volksbegehren, Volksentscheiden und Volksinitiativen dürfen nur in der Zeit von frühestens 7 Wochen vor der Wahl bis spätestens 1 Woche nach dem Wahltag bzw. Begehren oder Entscheid aufgestellt werden.“

Gemäß Rundschreiben 2/2007 der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wurde für die Aufstellung von Werbeanlagen festgelegt, dass Werbetafeln (Stelltafeln) im unmittelbaren Zusammenhang mit Volksinitiativen, Volksentscheiden, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nur in der Zeit von frühestens 7 Wochen vor dem Abstimmungstag oder vor dem Ende des Unterschriftenzeitraums der Volksinitiative, des Volksbegehrens oder des Bürgerbegehrens bis spätestens eine Woche nach dem Abstimmungstag oder nach dem Ende des Zeitraums der Volksinitiative, des Volksbegehrens oder Bürgerbegehrens aufgestellt werden dürfen.

Diese Regelung erkennt die Gleichwertigkeit von Wahlen und Volksabstimmungen an. Sie ist jedoch unpraktikabel, was die Fristenregelung für Volksbegehren und Volksinitiativen angeht. Sind Wahlen und Volksentscheide noch gut vergleichbar, so besteht beim Volksbegehren das Problem, dass es sich über 4 Monate hinzieht. Somit ist fraglich, wann der Anspruch auf Plakatierung beginnen/enden soll. Die Erlaubnis zur Plakatierung in den letzten 7 Wochen der 4 Monate Sammelzeit (bzw. 6 Monate bei Volksinitiativen), also in der letzten Mobilisierungsphase ist nicht sinnvoll, da zu diesem Zeitpunkt meist schon klar ist, ob ein Volksbegehren erfolgreich enden wird.

## **6.2. Wie kann eine einheitliche Genehmigungspraxis der Bezirke – z.B. hinsichtlich der Fristen für die Beantragung oder der Zeiträume der zulässigen Aufstellung von Plakaten – herbeigeführt werden?**

---

<sup>2</sup> Siehe § 11 Abs. 2 BerlStrG.

Diese Fristenproblematik würde bei einem generellen Anspruch auf Plakatierung während eines gesamten laufenden Volksbegehrens entfallen. Nach den heutigen gesetzlichen Bestimmungen müsste erst noch für eine einheitliche Genehmigungsregelung gesorgt werden, ansonsten kann es, wie derzeit im Fall des Volksbegehrens zum Erhalt des Flughafens Tempelhof, dazu kommen, dass die einzelnen Bezirksämter unterschiedliche Plakatierungszeiträume genehmigen.

Unser Vorschlag ist deshalb, die Volksinitiative aus der Regelung zu streichen und dafür die Plakatierung während des gesamten Volksbegehrens möglich zu machen.

## **B. Weitere Punkte**

### **1. Recht auf Beratung und vorgezogene Zulässigkeitsprüfung**

Wir schlagen ein Recht auf Beratung durch die Senatsverwaltung für Inneres vor. Diese soll analog zur Regelung für Bürgerbegehren die materiellen und formellen Fragen der Zulässigkeitsvoraussetzungen umfassen. Die Beratung muss für die Initiatoren kostenfrei sein. Je besser die Träger informiert sind, desto reibungsloser funktioniert das Instrument der Volksgesetzgebung und desto weniger Aufwand ergibt sich letztlich für die Verwaltung. Formfehler, die wie etwa bei der Gestaltung der Unterschriftenlisten sehr leicht entstehen können, sind durch klare Vorgaben/Informationen unwahrscheinlicher.

Zudem sollte die Zulässigkeitsprüfung analog zur Bezirksebene bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren durchgeführt werden. Somit kann im Vorfeld geklärt werden, ob der Gegenstand der Initiative rechtlich ausgeschlossen ist und sich nicht viel eher das Instrument der Volksinitiative, als eine Art Massenpetition anbietet.

Die vorgezogene Zulässigkeitsprüfung und die kostenlose Beratung sind notwendig, um die Initiatoren vor unnötigen Enttäuschungen nach der Unterschriftensammlung zu schützen. Aber vor allem betrifft es die Bürger, die die Initiative mit ihrer Unterschrift unterstützt haben. Diesen Unterstützern wird es dann nur schwer verständlich sein, warum sich die Unterschriften im Endeffekt als ungültig und damit unwirksam erweisen. Dadurch besteht die Gefahr, der allgemeinen Politikverdrossenheit nur noch weiteren Nährboden zu geben.

### **2. Öffnungszeiten der Ämter**

Für amtliche Auslegungsstellen sollten die Auslegungszeiten entsprechend der Öffnungszeiten der entsprechenden Ämter angepasst werden, wobei die im Gesetz vorgesehene Auslegungszeit nicht

unterschriften werden darf. Da pro Bezirk mindestens ein Bezirksamt samstags geöffnet ist, würde eine solche Regelung den Bürgern erlauben, auch über die Werkzeuge hinaus eine Unterschrift zu leisten. Somit wäre gewährleistet, dass jeder Stimmberechtigte ausreichend Gelegenheit hat, sich an dem Volksbegehren zu beteiligen.



## Freie und Hansestadt Hamburg Landeswahlleiter

Behörde für Inneres, Johanniswall 4, D-20095 Hamburg

Mehr Demokratie e.V.  
Landesverband Berlin-Brandenburg  
Herrn Dr. Michael Efler  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin

per Fax: 030/42082380

Johanniswall 4, D - 20095 Hamburg  
Telefon: (040) 428 39 - 48 2048 21, Fax: 428 39 - 19 08  
E-Mail: [Willi.Beiß@bfi-e.hamburg.de](mailto:Willi.Beiß@bfi-e.hamburg.de)

Geschäftszeichen (bei Antworten bitte angeben):  
A 20

Hamburg, den 27.11.2007

Sehr geehrter Herr Dr. Efler,

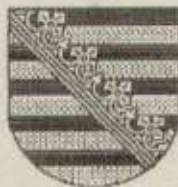
auf Ihr heute eingegangenes Fax in o. A. kann ich Ihnen als Antwort auf Ihre Fragen mitteilen, dass eine Fälschung von Eintragungen auf Unterschriftsbögen bei freier Sammlung von Unterschriften im Rahmen von Volksbegehren in Hamburg bisher nicht auffällig geworden ist.

Die Frage, ob es zu Missbrauch bei der freien Sammlung von Unterstützungsunterschriften beim Volksbegehren kommen kann, ist in Hamburg im Parlament unter dem Gesichtspunkt von sozialem Druck diskutiert worden, der je nach Einzelfall zur Erlangung von Unterschriften ausgeübt werden könnte. Ich füge Ihnen hierzu einen Auszug aus der Drucksache 18/1524 - Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 10./11. November 2004 - Novellierung des Volksabstimmungsgesetzes (Drucksache 18/1101) - bei.

Zum Verfahren der Überprüfung von frei gesammelten Unterschriften: Es findet in geeigneter Weise ein Abgleich mit dem Melderegister statt.

Mit freundlichen Grüßen

Willi Beiß



## Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

STATISTISCHES LANDESAMT  
Postfach 11 05 · 01911 Kamenz  
131-131

Mehr Demokratie e.V.  
Landesverband Berlin-Brandenburg  
Herrn Dr. Michael Efler  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin

Die Präsidentin

Kamenz, 19.11.2007

Tel.: 03578 33-1900

Fax: 03578 33-1999

E-Mail: [praesident@statistik.sachsen.de](mailto:praesident@statistik.sachsen.de)

Aktenzeichen:  
(Bitte bei Antwort angeben)

Per Fax: 030/42082380

### Anhörung im Rechtsausschuss des Abgeordnetenhauses Berlin zum Senatsentwurf des Gesetzes zur Anpassung abstimmungsrechtlicher Vorschriften und begleitender Regelungen Schreiben vom 14.11.2007

Sehr geehrter Herr Dr. Efler,

vielen Dank für Ihr Interesse an den Erfahrungen und den Umgang bei der Prüfung von Unterstützungsunterschriften.

In meiner Funktion als Landesabstimmungsleiterin des Freistaates Sachsen obliegt mir die Prüfung von Unterstützungsunterschriften beim Volksantrag, bei dem 40 000 Unterschriften von Stimmberechtigten erforderlich sind, und beim anschließenden Volksbegehren, bei dem mindestens 450 000 Unterschriften von Stimmberechtigten erforderlich sind, nicht. Der Volksantrag ist beim Landtagspräsidenten einzureichen, Art. 71 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf, der auch die formellen Voraussetzungen des Volksantrages prüft, § 11 Abs. 1 des Gesetzes über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (VVVG). Die Prüfpflicht obliegt dem Landtagspräsidenten ebenso bei der Einreichung von Unterstützungsunterschriften beim Volksbegehren, § 20 VVVG. Zuvor wird sowohl beim Volksantrag als auch beim Volksbegehren durch die Gemeinde des Wohnortes des Unterzeichners dessen Stimmrecht bestätigt, § 6 VVVG. Aufgrund meiner Unzuständigkeit bei der Prüfung von Unterstützungsunterschriften in den genannten Verfahren möchte ich Sie daher bitten, sich mit Ihrem Anliegen direkt an den Präsidenten des Sächsischen Landtages zu wenden (Sächsischer Landtag, Postfach 12 07 05, 01008 Dresden).

Der Vollständigkeit halber möchte ich Sie jedoch darauf hinweisen, dass mir in meiner Funktion als Landeswahlleiterin des Freistaates Sachsen die Prüfung der Unterstützungsunterschriften von Listen von nicht in Parlamenten vertretenen Parteien bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen zukommt. Zunächst stütze ich mich bei meiner Arbeit auf die ordnungsgemäße Bestätigung der Unterstützungsunterschriften in den zuständigen Gemeindeverwaltungen. Aufgrund der engen Terminketten bei Wahlen und der häufig großen Anzahl von unterstützten Listen beschränkt sich die Kontrolle zunächst auf eine Sichtprüfung. Bei der Feststellung von Auffälligkeiten bzw. Verdachtsfällen auf den Missbrauch der Leistung von Unterstützungsunterschriften (z.B. Schriftbild, verwendeter Schreibstift) wird im Einzelfall eine genauere Prüfung in Zusammenarbeit mit den zuständigen Gemeinden und Kreiswahlleitern veranlasst.

Dienstgebäude: Mäckerstraße 63  
01917 Kamenz  
Postadresse: Garnisonplatz 10  
01917 Kamenz

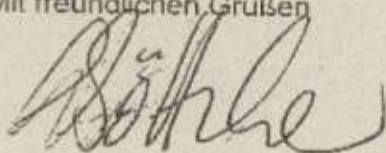
Telefon: 03578 33-0  
Telefax: 03578 33-4190  
Ankunftsdienst: 03578 33-1913

E-Mail: [presse@statistik.sachsen.de](mailto:presse@statistik.sachsen.de)  
Internet: [www.statistik.sachsen.de](http://www.statistik.sachsen.de)



Auch bei parlamentarischen Wahlen im Freistaat Sachsen wurden schon Betrugsvorwürfe bei der Sammlung von Unterstützungsunterschriften erhoben. Mir ist jedoch nicht bekannt, dass ein derartiges Vorgehen nachgewiesen werden konnte und zu einer strafrechtlichen Ahndung führte.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Schneider-Böttcher', written in a cursive style.

Prof. Dr. Schneider-Böttcher





SACHSEN-ANHALT

Der Landeswahlleiter

Der Landeswahlleiter des Landes Sachsen-Anhalt • Postfach 3563 • 39010 Magdeburg

Mehr Demokratie e.V.  
Landesverband Berlin-Brandenburg  
Herrn Dr. Michael Efler  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin

### Volksbegehren in Sachsen-Anhalt

Sehr geehrter Herr Dr. Efler,

Bezug nehmend auf Ihr Schreiben vom 14.11.2007 teile ich Ihnen Folgendes mit:

1. Das Volksabstimmungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt sieht die freie Sammlung von Unterschriften außerhalb der Meldebehörden vor. Hinweise auf Manipulationen von Unterschriftsbögen bzw. Eintragungen nach Beendigung der Eintragsfristen bei den durchgeführten Volksbegehren in den Jahren 2000 und 2004 sind dem Landeswahlleiter nicht bekannt geworden.
2. Unmittelbar nach der Übergabe der Unterschriftsbögen durch die Vertrauenspersonen der Volksbegehren an den Landeswahlleiter sind diese gemäß § 18 Abs. 1 VAbstG i.V.m. § 2 Abs. 1 VAbstVO an die zuständigen Meldebehörden zur Prüfung der Eintragungen übersandt worden. Die Meldebehörden wurden gebeten, die Prüfung der Eintragungen gemäß § 3 Abs. 2 VAbstVO i.V.m. § 16 VAbstG unverzüglich vorzunehmen und die geprüften Unterschriftsbögen sowie die Ergebnisse der Prüfung nach der Anlage 2b und der Anlage 3 zur VAbstVO innerhalb eines Monats nach Empfang der Unterschriftsbögen direkt an den Landeswahlleiter zu senden.  
Bei der Prüfung dieser Unterschriftsbögen durch die Meldebehörden kam es bei beiden Volksbegehren zu keinen nennenswerten Problemen.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

Gauert

20 November 2007

Zeichen:

36.111-1144

Bearbeitet von:

Annerose Ulrich

Durchwahl (0391) 567-5183

e-mail:

annerose.ulrich

@mi.sachsen-anhalt.de

Ihre Nachricht:

Halberstädter Str. 2/  
Am "Platz des 17. Juni"  
39112 Magdeburg  
Telefon (0391) 567-01  
Telefax (0391) 567-55 75  
WI@mi.lsa-net.de  
www.wahlen.sachsen-anhalt.de

Deutsche Bundesbank  
Filiale Magdeburg  
BLZ 810 000 00  
Konto 810 015 00



Thüringer Innenministerium · PF 900131 · 99104 Erfurt

Per Mail

Mehr Demokratie e. V  
Landesverband Berlin-Brandenburg  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin

Geschäftszeichen  
25

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Telefon  
0361/3793436

Datum  
26.11.2007

Sehr geehrter Herr Dr. Efler,

durch den Thüringer Landtag wurde ich gebeten Ihre Anfrage vom 14. 11.2007 zu beantworten. Die maßgeblichen rechtlichen Bestimmungen habe ich Ihnen im Anhang beigefügt. Da ich lediglich für das Einwohnermeldewesen zuständig bin, kann ich Ihnen nur aus der Sicht des Einwohnermeldewesens antworten. In dieser Stellung, als oberste Fachaufsichtsbehörde, sind mir keine Fälle bekannt geworden die auf einen vorsätzlichen Versuch Eintragungen zu fälschen hindeuten.

Auch hinsichtlich der Verifizierung der getätigten Unterschriften sind mir keine Probleme bekannt geworden. Das Thüringer Meldegesetz erlaubt die temporäre Speicherung eines Datums, dass festhält, wer bereits eine Unterstützungsunterschrift geleistet hat.

Damit ist zumindest gewährleistet, dass eine doppelte Unterschriftenleistung nicht getätigt werden kann. Die einschlägigen Regelungen habe ich ebenfalls beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

Gero Hoffmann