

Positionspapier: Freie Sammlung bei Volksbegehren in Brandenburg

2. Mai 2011

Problembeschreibung

Bisher ist in Brandenburg für Volksbegehren in den §§ 15 Abs. 1, 17 und 18 Abs. 1 des Volksabstimmungsgesetzes (VAGBbg) eine Amtseintragungspflicht festgelegt. Damit sind die Voraussetzungen für das Zustandekommen eines Volksbegehrens trotz des im Ländervergleich niedrigen Unterschriftenquorums (80.000 Unterschriften, entspricht ca., 4% der Wahlberechtigten) erheblich erschwert. Zwar hat die niedrige Eingangshürde von 20.000 Unterschriften auf der ersten Stufe eines Volksbegehrens (Volksinitiative) zu der beachtlichen Zahl von bisher 20 zustande gekommenen Volksinitiativen seit Einführung der Volksgesetzgebung im Jahr 1992 geführt, von denen sieben Volksinitiativen in die nächste Verfahrensstufe, das Volksbegehren, gingen. Zustande gekommen ist jedoch keines dieser Volksbegehren. In drei Fällen wurden auf dieser Stufe sogar deutlich weniger Unterschriften als auf der ersten Stufe gesammelt. So ist es trotz des seit fast 20 Jahren bestehenden Volksabstimmungsgesetzes in Brandenburg bisher noch nie zum Volksentscheid gekommen. Eine von Mehr Demokratie durchgeführte Studie¹ kommt zu dem Ergebnis, dass dies vor allem durch die gesetzlich vorgeschriebene restriktive Amtseintragung zu erklären ist. Sie verkompliziert insbesondere für Berufstätige sowie alte und kranke Menschen die Eintragung in die in den Eintragungsstellen ausliegenden Unterschriftenlisten durch weite Anfahrtswege und limitierte Öffnungszeiten erheblich. Dies gilt besonders in einem Bundesland wie Brandenburg, welches durch seine dünne Besiedelung charakterisiert ist. Hier wird die „Mobilität (...) zu einer Voraussetzung für die Stimmabgabe“.² Auch im bundesweiten Vergleich zeigt sich, dass die Erfolgsquote in Bundesländern mit Amtseintragung signifikant niedriger ist (36,1 Prozent), als in Bundesländern mit freier Sammlung (54,5 Prozent)³.

Reformvorschlag

Wir schlagen vor, neben der Amtseintragung auch die freie Sammlung zuzulassen. Die Unterschriftenprüfung erfolgt nach Einreichung der Unterschriften. Im Folgenden soll dies zum einen durch das Entkräften der Argumente gegen die freie Sammlung und zum anderen durch die Darlegung der Vorteile der freien Sammlung begründet werden.

Argumente gegen die freie Sammlung

Datenschutz

Gerne wird das Argument des Datenschutzes vorgebracht, um die freie Sammlung als Möglichkeit auszuschließen. Es wird kritisiert, dass die unterschreibende Person im

¹ Efler, Michael; Elsler, Elias; RoBa, Jakob 2009: Eintragungsbedingungen für Volksbegehren in Brandenburg. Ein bundesweiter Vergleich am Beispiel des Volksbegehrens „Keine neuen Tagebaue“, abrufbar unter: http://bb.mehr-demokratie.de/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&file=fileadmin/pdfarchiv/LV_Berlin-Bran/studie_eintragungsbedingungen_brandenburg.pdf&t=1304082400&hash=a2f6b0db3f8a6ef382a1986d56a7ebd8

² ebd.: 21

³ vgl. ebd.

Unterschied zu Wahlen beobachtet werden kann bzw. ihre Unterschrift in Unterschriftenlisten für Dritte nachvollziehbar ist.

Diese Argumente verfehlen jedoch den Charakter der freien Sammlung. Sie stellt keineswegs eine Pflicht dar und ist als Ergänzung zur Amtseintragung zu betrachten. Die unterschreibenden Personen haben also immer die Wahl, ob sie ihre Unterschrift im Amt oder im Rahmen der freien Unterschriftensammlung leisten. Und auch bei der freien Sammlung obliegt es den Unterschreibern, ob sie Unterschriftenlisten direkt auf der Straße unterschreiben oder diese mit nach Hause nehmen und an die Initiatoren eines Volksbegehrens schicken.

Weiterhin handelt es sich um Unterschriften für die Unterstützung eines Volksbegehrens. Dies stellt noch keine Entscheidung in der Sache selbst dar, sondern zunächst einmal nur die Unterstützung der Durchführung eines Volksentscheides über den Gegenstand des Volksbegehrens. Erst auf der Stufe des Volksentscheids erfolgt die Entscheidung. Beim Volksentscheid gilt dann selbstverständlich das Prinzip der geheimen Abstimmung.

Überprüfbarkeit

Neben dem Datenschutz wird außerdem die Schwierigkeit der Überprüfbarkeit der in freien Sammlungen zusammengetragenen Unterschriften als ein Argument vorgebracht. Es wird kritisiert, dass eine Manipulation möglich würde, da niemand nachvollziehen könne, wie auf der Straße gesammelt wurde und ob unter Umständen einzelne Personen doppelt unterschrieben hätten.

Eine Überprüfung der gesammelten Unterschriften findet in den Bundesländern, in denen die freie Sammlung zulässig ist (Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen), selbstverständlich statt. Der einzige Unterschied zur Amtseintragung bezieht sich darauf, dass diese Überprüfung nachgelagert stattfindet und nicht schon zum Zeitpunkt der Eintragung. Es ist also unwahrscheinlich, dass Manipulationen in größerem Stil möglich werden. In den Bundesländern, in denen die freie Sammlung möglich ist, kam es jedenfalls bisher nicht dazu, wie eine Umfrage von Mehr Demokratie bei den Landeswahlleitern ergab.

Sozialdruck - Belästigung

Ein besonderer Kritikpunkt ist der mögliche Sozialdruck, der bei der Sammlung auf der Straße entstehen könnte und durch den Bürger dazu gedrängt würden, zu unterschreiben. Es wird argumentiert, dass in kleineren Gemeinden, in denen sich die Bürgerinnen und Bürger untereinander kennen, der Erwartungsdruck so hoch sei, dass eine Unterschrift auch bei gegenteiliger persönlicher Meinung geleistet würde.

Im Gegensatz zu diesen Behauptungen stehen aber die Erfahrungen mit Volksbegehren in anderen Bundesländern. Bei der Unterschriftensammlung für das Berliner Volksbegehren zur Offenlegung der Wasserverträge musste z.B. kaum jemand angesprochen werden, da die Bürger selbst informiert und motiviert waren und unterschreiben wollten.

Es gibt aber auch Beispiele, die die Wirksamkeit von sozialem Druck bei amtlicher Eintragung demonstrieren. Insbesondere in kleinen Kommunen, in denen sich die Bewohner bekannt sind, kann die Anwesenheit eines politischen Amtsinhabers dazu führen, dass dessen Position zum Volksbegehren das Unterschreibungsverhalten beeinflusst. Nicht belegt ist zudem, dass es bei den in freier Sammlung durchgeführten kommunalen Bürgerbegehren in Brandenburg zu solchen Situationen gekommen ist.

Emotionale, unbedachte Entscheidungen

Gegner der freien Sammlung führen gerne an, dass die Entscheidung für eine Unterschrift zur Unterstützung eines Volksbegehrens unmittelbar und damit unbedacht und emotional gefällt werden würde.

Am Informationsstand einer Volksinitiative haben die Bürgerinnen und Bürger jedoch zumindest die Möglichkeit, mit den Verfechtern einer Volksinitiative ins Gespräch zu kommen. Sie können sich hier innerhalb einer politischen Diskussion eine eigene Meinung bilden und diese zur Grundlage ihrer Entscheidung für oder gegen eine Unterschrift machen. Auch führt die Verpflichtung zur Angabe personenbezogener Daten wie Adresse und Geburtsdatum bei vielen Bürgern zu einer gewissen Vorsicht, bei manchen sogar zu einer Ablehnung bei der Abgabe einer Unterschrift.

Argumente für die freie Sammlung

Öffentliche Präsenz

Die freie Sammlung macht ein Volksbegehren in der Öffentlichkeit sichtbar. Das Sammeln von Unterschriften an öffentlichen Plätzen, auf Veranstaltungen oder auch im persönlichen Umfeld verhilft einer Initiative und dem durch sie angesprochenen Thema zu einer viel größeren öffentlichen Präsenz als dies durch das alleinige Verfahren der Amtseintragung möglich wäre.

Anregung von politischen Debatten unter Bürgern

Durch die größere öffentliche Sichtbarkeit eines laufenden Volksbegehrens, durch vielfältige Gesprächsanlässe an den Informationsständen einer Volksinitiative und durch die Möglichkeit, im Freundeskreis Unterschriften zu sammeln, wird die politische Auseinandersetzung unter den Bürgerinnen und Bürgern angeregt. Sie treffen ihre Entscheidung für oder gegen eine Unterschrift weniger für sich allein, sondern haben potentiell die Möglichkeit, sich mit dem Für und Wider eines Volksbegehrens auseinander zu setzen.

Mehr Bürgerbeteiligung durch Reduzierung des Aufwands für die Eintragung

Die Ermöglichung der freien Unterschriftensammlung würde für viele Bürgerinnen und Bürger die Eintragung erleichtern. Der Weg zum Amt bringt für viele Bürgerinnen und Bürger, insbesondere in einem dünn besiedelten Flächenland wie Brandenburg, einen erheblichen Aufwand mit sich. Öffnungszeiten und Anfahrtswege können den Aufwand, eine Unterschrift zu leisten, erheblich erhöhen. Alten und kranken Menschen ist der Weg zum Amt eventuell zu beschwerlich. Berufstätige können eventuell aufgrund ihrer Arbeitszeiten nicht zu den Öffnungszeiten im Amt erscheinen. Solche Restriktionen können durch die Einführung der freien Sammlung neben der Amtseintragung überwunden werden.

Die Option der Briefeintragung

Die Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen (ASJ) hat auf ihrer Landeskonferenz Brandenburg am 24. April 2010 beschlossen⁴, die Landesregierung Brandenburg und die SPD-Landtagsfraktion aufzufordern, das Verfahren zur Unterstützung von Volksbegehren im Zuge der Novellierung des Volksabstimmungsgesetzes Brandenburg zu erleichtern. Die ASJ schlägt vor, dass *„die Eintragungsberechtigten künftig auch durch einen beim Landesabstimmungsleiter und den Gemeinden online abrufbaren Eintragungsschein ihre Unterstützung des Volksbegehrens erklären können („Brief- und Online-Unterstützungsschein“).“*

Mehr Demokratie unterstützt diesen Vorschlag, weil er vor allem mit Blick auf Menschen mit eingeschränkter Mobilität eine erhebliche Erleichterung darstellt. Dies gilt aber nur dann, wenn ein Eintragungsschein unbürokratisch erteilt wird, z.B. durch e-mail-Anforderung, bzw. von der Homepage der zuständigen Behörde heruntergeladen werden kann.

Mithilfe der Briefeintragung allein kann aber keine lebendige politische Auseinandersetzung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern angeregt werden, wie dies durch eine freie Sammlung ermöglicht wird. Außerdem wird durch die Briefeintragung zwar die Eintragung für die Bürger erleichtert, nicht aber die Möglichkeiten der Initiatoren von Volksbegehren verbessert, die Bürger direkt anzusprechen und um die Abgabe einer Unterschrift zu werben.

Zusammenfassung

Die hier dargelegten Argumente entkräften die Bedenken gegenüber der freien Sammlung und bestärken unseren Vorschlag, diese neben der Amtseintragung im Volksabstimmungsgesetz zu verankern. Bisherige Hindernisse, die die Bürgerbeteiligung einschränken, können so abgebaut werden. Zugleich kann durch die größere öffentliche Sichtbarkeit eines Bürgerbegehrens die politische Auseinandersetzung unter den Bürgerinnen und Bürgern angeregt werden. Eine Einführung der Briefeintragung in der Form, dass Eintragungsscheine per e-mail beantragt bzw. im Internet heruntergeladen werden können, wird von Mehr Demokratie ebenfalls unterstützt. Sie stellt aber eine zusätzliche Eintragungsmöglichkeit dar und kann die freie Sammlung nicht ersetzen.

Verfasser: Sophia Cramer, Dr. Michael Efler

Mehr Demokratie e.V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
Tel.: 030 – 42082370
Fax: 030 – 42082380
info@mehr-demokratie.de
www.bb.mehr-demokratie.de

⁴ ASJ 2010: Beschluss der ASJ Landeskonferenz Brandenburg. Mehr direkte Demokratie