

Vorschlag zur Klarstellung der Unterschriftenprüfung bei Volksbegehren und Bürgerbegehren in Berlin

20.04.15

Oliver Wiedmann

oliver.wiedmann@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

I.Hintergrund.....	2
II.Abstimmungsgesetz nicht eindeutig.....	2
III.Vorschlag im Rat der Bürgermeister.....	3
IV. Sinnvolle Anforderungen an eine Unterschrift.....	3
V.Lösungsvorschlag.....	4

I. Hintergrund

Nach der Einreichung der Unterschriften für das Volksbegehren gegen die Bebauung des Tempelhofer Feldes wurden im Januar 2014 Vorwürfe laut, die Überprüfung der Unterschriften ließe Manipulationen zu und es wäre darüber hinaus sogar zu Fälschungen von Unterschriften seitens der Initiatoren des Volksbegehrens gekommen.¹ Letzteres musste nach Auswertung der Unterschriften in den Bezirksämtern von Innensenator Frank Henkel korrigiert werden. Auf eine schriftliche Anfrage des Abgeordneten Klaus Lederer erklärte er: "Festzuhalten bleibt, dass den beteiligten Stellen keine Anhaltspunkte für Manipulationsversuche beim Volksbegehren über den Erhalt des Tempelhofer Feldes vorlagen und vorliegen. Der Diskussion über mögliche, umfangreich erfolgte Manipulationen von Unterschriftenlisten und -bögen fehlte es an einer substantiellen Grundlage." (DS17/13214)

Dennoch stellte sich heraus, dass die Bezirksämter bei der Unterschriftenprüfung unterschiedlich vorgehen und auch die gesetzlichen Bestimmungen unterschiedlich auslegen. Während in Pankow und Neukölln eine Unterschrift für ungültig erklärt wurde, sobald das Geburtsdatum fehlte, sahen andere Bezirksämter die Voraussetzung auch bei fehlendem Geburtsdatum erfüllt. Die Innenverwaltung hatte bis zu dem Zeitpunkt das Gesetz eher weit ausgelegt. Bei der Auszählung des Tempelhof-Volksbegehrens gab sie den Bezirken vor, auch solche Unterschriften als gültig anzuerkennen, bei denen einzelne Angaben unleserlich, unvollständig oder fehlerhaft sind, solange die Identität der Person zweifelsfrei festzustellen ist.

II. Abstimmungsgesetz nicht eindeutig

Was den Prüfmaßstab angeht, so ist das Abstimmungsgesetz tatsächlich nicht eindeutig und kann sogar widersprüchlich ausgelegt werden. Dies gilt für alle Verfahrensstufen und Instrumente der direkten Demokratie, somit also auch für die Volksinitiative und Bürgerbegehren in den Bezirken. Bei Volksbegehren in der

¹ www.tagesspiegel.de/berlin/volksbegehren-tempelhofer-feld-anfaellig-fuer-mauscheleien/9376912.html

zweiten Verfahrensstufe sind laut § 22 Absatz 4 zwar Unterschriften nur dann gültig, wenn der Familienname, Vorname, Geburtstag, Wohnsitz, Tag der Unterschrift und die handschriftliche Signatur angegeben ist, jedoch ermöglicht § 22 Absatz 5 einen gewissen Spielraum. Demnach gilt nur „bei unleserlichen, unvollständigen oder fehlerhaften Eintragungen, die die unterzeichnende Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen“ die Unterschrift als ungültig. Hier geht es also nicht mehr um die Vollständigkeit der Angaben, sondern darum, die Identität der Person zu prüfen. Hier besteht Klärungs- und auch Regelungsbedarf für den Gesetzgeber.

III. Vorschlag im Rat der Bürgermeister

Im Sommer 2014 hat der Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf dem Rat der Bürgermeister einen Vorschlag unterbreitet, wie diese Unklarheit im Gesetz zu beseitigen ist. Er sieht vor, die entsprechende Formulierung "die die unterzeichnende Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen" in § 22 Absatz 5 zu streichen.

Zwar würde dieses Vorgehen zu einer eindeutigen Regelung führen, jedoch das Sammeln der Unterschriften für die Initiativen deutlich erschweren und auch die Ungültigkeitsquote in die Höhe treiben, die in Berlin mit zuletzt 22 Prozent ohnehin schon sehr hoch ist. Es würde bedeuten, dass Unterschriften zukünftig ungültig sind, wenn einzelne Angaben nicht leserlich oder unvollständig sind. Ein abgekürzter Vorname oder Straßename sowie ein Zahlendreher würden dann bereits zur Ungültigkeit führen. Eine solch restriktive Regelung ist überzogen und verkennt die Umstände der Straßensammlung.

IV. Sinnvolle Anforderungen an eine Unterschrift

Bei der Frage, welchen Kriterien eine Unterschrift genügen muss, ist entscheidend, welche Funktion sie erfüllt. Bei der Überprüfung der Unterschriften ist entscheidend, dass:

- a) Identität und Wahlberechtigung der Person überprüfbar sind und
- b) hinreichend gewährleistet ist, dass die Person selbst unterschrieben hat.

Die Feststellung der Identität ist über das Melderegister auch mit fehlenden Angaben ohne weiteres möglich. So wurde auch bisher in den meisten Bezirken verfahren.

Bei dem zweiten Kriterium lohnt es sich, die Intention des Gesetzgebers zu berücksichtigen. Zwar hieß es in der Begründung zur Verfassungsänderung von 2006 noch, dass die freie Sammlung eingeführt werden soll, sofern die Identität der

Unterzeichner missbrauchssicher durch die Vorlage des Personalausweises nachgewiesen werden kann. Aus Praktikabilitätsgründen trennte sich das Abgeordnetenhaus jedoch bei der Einführung der freien Sammlung 2008 von diesem Erfordernis. So sprach der zuständige Abgeordnete der SPD, Fritz Felgentreu, im Rechtsausschuss nur noch davon, dass es wünschenswert sei, die Missbrauchsgefahr weiter zu reduzieren, indem Adresse und Geburtsdatum abgefragt würden.

Die zwingende und vollständige Angabe des Geburtsdatums erscheint hier sinnvoll, um das Fälschen von Unterschriften zu erschweren. Die Angabe der Adresse erfüllt diesen Zweck jedoch nicht, sind Adressdaten doch teilweise öffentlich zugänglich (z.B. in Telefonbüchern). Die Adresse hilft bei der Identifizierung der Person, muss aber nicht zwingend vollständig sein.

Vor allen Dingen sollte berücksichtigt werden, dass es bisher bei keinem Verfahren zu relevanten oder gar massenhaften Fälschungen kam. Ein wenig mehr Vertrauen in die eigene Bevölkerung kann hier nicht schaden.

V. Lösungsvorschlag

Es sollte weitgehend an der bestehenden Prüfungspraxis festgehalten werden, so dass weiterhin Unterschriften mit unvollständigen, fehlerhaften oder unleserlichen Angaben gültig sind, sofern die Identität der Person zweifelsfrei erkennbar ist. An einem Punkt erscheint eine materielle Änderung allerdings sinnvoll. Aus dem oben genannten Grund sollte neben der Signatur das Geburtsdatum zwingend und vollständig sein.

Eine entsprechende Klarstellung im Gesetz könnte an das Hamburger Volksabstimmungsgesetz angelehnt sein, wo ein ähnlicher Spielraum bei der Prüfung der Unterschriften besteht. Eine Klarstellung im Abstimmungsgesetz könnte wie folgt lauten:

§ 22

(4) Die Eintragung wird durch eigenhändige Unterschrift bewirkt. ~~Sie ist nur gültig, wenn n~~ Neben der Unterschrift müssen folgende Daten der unterzeichnenden Person angegeben sein:

1. Familiennamen,
2. Vornamen,
3. Geburtstag,
4. Wohnsitz mit Anschrift (alleinige Wohnung oder Hauptwohnung),
5. Tag der Unterschriftsleistung.

(5) ~~Bei unleserlichen, unvollständigen oder fehlerhaften Eintragungen, die die unterzeichnende Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen, gilt die Unterschrift als~~

~~ungültig.~~ Eine Unterschrift ist auch bei unleserlichen, unvollständigen oder fehlerhaften Angaben zum Vor- oder Familiennamen, dem Wohnsitz mit Anschrift oder dem Tag der Unterschriftenleistung gültig, sofern die Identität der unterzeichnenden Person eindeutig feststellbar ist.

§ 24

(2) Ungültig sind Eintragungen, die

1. eine eigenhändige Unterschrift nicht enthalten, ~~2. die Angaben nach § 22 Abs. 4 Satz 2 nicht enthalten;~~

2. keine vollständige Angabe des Geburtsdatums der unterzeichnenden Person enthalten

3. unleserlich, unvollständig oder fehlerhaft sind und dadurch die unterzeichnende Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen

(...)

Die Bestimmungen zur Gültigkeit von Unterschriften beim Volksbegehrensantrag, der Volksinitiative und bei Bürgerbegehren müssten entsprechend im Abstimmungsgesetz bzw. im Bezirksverwaltungsgesetz angepasst werden.