

Stellungnahme

zu der am 25.1.2016 stattfindenden Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin zum Gesetz zur Änderung abstimmungsrechtlicher Vorschriften der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU (Drucksache 17/2476).

Verfasser: Oliver Wiedmann, Mehr Demokratie e.V.

Berlin, 18.1.2016

Einleitung

Seit der Änderung der Berliner Verfassung in 2006 und der Anpassung des Abstimmungsgesetzes in 2008 spielen die direktdemokratischen Instrumente auch in der politischen Praxis Berlins eine wichtige Rolle. Dies war auch die Intention des Gesetzgebers – die Instrumente der direkten Demokratie sollten verbessert und Hürden gesenkt werden, mit dem Ziel, die politische Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger zu stärken.

Die Erfahrung mit direktdemokratischen Initiativen führte daraufhin zu weiteren Änderungen des Abstimmungsgesetzes. So wurde aufgrund des hohen Einsatzes von Spendengeldern beim Volksbegehren zum Flughafen Tempelhof 2008 und dem Volksbegehren zur Gleichstellung des Ethik- und Religionsunterrichts 2009 eine Pflicht für Bürgerbegehrens- und Volksbegehrensinitiativen zur Offenlegung ihrer Spenden ab einer Höhe von 5.000 Euro eingeführt. Die Erfahrungen mit den bereits erwähnten Volksbegehren sowie mit dem erfolgreichen Volksbegehren gegen die Bebauung des Tempelhofer Feldes sind nun Anlass für die geplanten Änderungen des Abstimmungsgesetzes, des Bezirksverwaltungsgesetzes sowie weiterer abstimmungsrechtlicher Normen.

Diese Stellungnahme befasst sich mit zwei für die direkte Demokratie wichtigen Änderungen, die sich aus Sicht von Mehr Demokratie negativ auf die Praxis auswirken würden:

1. Klarstellung bzw. Verschärfung der Unterschriftenprüfung bei Volks- und Bürgerbegehren (Artikel 1 Nummer 1 bis 6)
2. Werbung für die Position des Senats/Abgeordnetenhauses bei Volksbegehren unter Einsatz öffentlicher Mittel (Artikel 1 Nummer 7)

1. Klarstellung bzw. Verschärfung der Unterschriftenprüfung bei Volks- und Bürgerbegehren (Artikel 1 Nummer 1 bis 6)

1.1 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. Letzteres musste nach Auswertung der Unterschriften in den Bezirksämtern von Innensenator Frank Henkel korrigiert werden: "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 riet sie den Bezirken, auch solche Unterschriften als gültig anzuerkennen, bei denen einzelne Angaben unleserlich, unvollständig oder fehlerhaft sind, solange die Identität der Person zweifelsfrei festzustellen ist.

1.2 Abstimmungsgesetz nicht eindeutig

Was den Prüfmaßstab angeht, so ist das Abstimmungsgesetz nicht eindeutig gefasst und kann widersprüchlich ausgelegt werden. Dies gilt für alle Verfahrensstufen und Instrumente der direkten Demokratie, somit auch für die Volksinitiative und Bürgerbegehren in den Bezirken. Bei Volksbegehren in der 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. Im Vordergrund steht hier also nicht die Vollständigkeit der Angaben, sondern die Feststellung der Identität der unterzeichnenden Person. Hier besteht Regelungsbedarf für den Gesetzgeber.

1.3 Auswirkungen des vorliegenden Gesetzentwurfs

Der nun vorliegende Gesetzentwurf geht in dieser Frage jedoch deutlich über eine rechtliche Klarstellung hinaus. Er sieht vor, die entsprechende Formulierung "die die unterzeichnende Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen" in § 22 Absatz 5 zu streichen.

Zwar würde diese Änderung zu einer eindeutigen Regelung führen, jedoch das Sammeln der Unterschriften für die Initiativen deutlich erschweren. Auch die Ungültigkeitsquote würde weiter steigen, 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 müsste dann bereits zur Ungültigkeit führen. Eine solch restriktive Regelung wäre unverhältnismäßig und verkennt die Umstände der Straßensammlung.

1.4. Sinnvolle Anforderungen an eine Unterschrift

Bei der Frage, welchen Anforderungen 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 lückenhaften Angaben ohne weiteres möglich. So wurde bisher auch in den meisten Bezirken verfahren.

Bei der Feststellung, ob die Person selbst unterschrieben hat, ist die ursprüngliche 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 sowie die eigenhändige Unterschrift erscheinen hier sinnvoll, um das mögliche 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 Adressdaten helfen bei der Identifizierung der Person, müssen aber nicht zwingend vollständig sein. Vor allen Dingen sollte berücksichtigt werden, dass es bisher bei keinem Verfahren zu relevanten oder gar massenhaften Fälschungen kam.

1.5 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. Neben der Signatur sollte das Geburtsdatum zwingend und vollständig sein.

Eine entsprechende Klarstellung im Gesetz könnte an das Hamburger Volksabstimmungsgesetz und angelehnt sein, wo ein ähnlicher Spielraum bei der Prüfung der Unterschriften besteht.

Vorschlag zur Klarstellung im Berliner Abstimmungsgesetz:

§ 22 Zustimmung zum Volksbegehren, Stimmrecht

(...)

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

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 zweifelsfrei zu erkennen ist. (...)

(entspricht der Hamburger Regelung, vgl. § 4 Absatz 3 Satz 2 VabstG)

§ 24 Gültigkeit der Eintragungen

(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.

2. Werbung für die Position des Senats/Abgeordnetenhaus bei Volksbegehren unter Einsatz öffentlicher Mittel (Artikel 1 Nummer 7)

Hintergrund

Im Vorfeld des ersten Berliner Volksentscheids zur Offenhaltung des Flughafens Tempelhof in 2008 sowie im Abstimmungskampf um die Gleichstellung von Ethik- und Religionsunterricht in 2009 beklagte der Senat mehrfach das finanzielle Ungleichgewicht. Er könne in der öffentlichen Auseinandersetzung nicht mit Spendeneinnahmen der erwähnten Initiativen im sechs- oder sogar siebenstelligen Bereich mithalten, um für die eigene Position zu werben. Hinzu kam, dass eine Anzeigenkampagne des Senats mit Kosten in Höhe von 50.000 Euro einige Tage vor dem Volksentscheid vom Oberverwaltungsgericht gestoppt wurde. Das Gericht begründete seine Entscheidung damit, dass der Senat zwar nicht zur Neutralität verpflichtet sei und während eines laufenden Volksbegehrens für seine Positionen werben dürfe. Jedoch sah es eine Verletzung der Chancengleichheit, wenn der Senat unter Einsatz öffentlicher Mittel für seine ablehnende Position werbe, dem Volksbegehrensinitiatoren aber nicht öffentliche Mittel in entsprechender Höhe zur Verfügung ständen. (OVG 3 S 43.09 v. 23.4.2009)

Ob eine wie hier vorgesehene Formulierung im Abstimmungsgesetz rechtlich tragfähig ist, soll in dieser Stellungnahme nicht erörtert werden. Vielmehr geht es um die Frage, ob der Zugriff auf öffentliche Mittel für das Volksbegehrensverfahren grundsätzlich sinnvoll erscheint.

Chancengleichheit

Sowohl den Verfassern dieses Gesetzentwurf wie auch Mehr Demokratie ist daran gelegen, Chancengleichheit im direktdemokratischen Verfahren herzustellen. Gravierende Unterschiede bestehen allerdings in der Beschreibung des Status Quo sowie in der Auswahl der Mittel, um Chancengleichheit zu garantieren.

Vorweg sei erwähnt, dass auch Senat und Abgeordnetenhaus die Möglichkeit haben müssen, ihre Haltung zu einem Volksbegehren kund zu tun. Nur so ist eine vernünftige Meinungsbildung zu gewährleisten. Dementsprechend hatte das Oberverwaltungsgericht auch festgestellt, dass kein Neutralitätsgebot für den Senat gilt. Weiter ist richtig, dass Senat und Abgeordnetenhaus im Unterschied zu den Volksbegehrensinitiativen keine Möglichkeit haben, Spenden einzuwerben, um diese für eine Gegenkampagne einzusetzen - naturgemäß richtet sich ein Volksbegehren in der Sache gegen Senat und Abgeordnetenhausmehrheit. Daraus lässt sich jedoch nicht folgern, Senat und Abgeordnetenhaus müsse nun der Einsatz öffentlicher Mittel zu Werbezwecken erlaubt werden, da er ansonsten machtlos den Initiatoren von Volksbegehren gegenüberstände.

1. Schon die Befürchtung, Senat und Abgeordnetenhaus hätten kaum die Möglichkeit, ihre Position einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, entspricht nicht der Realität. Sie besitzen meist einen privilegierten Zugang zu den öffentlich-rechtlichen und teilweise auch

privaten Medien. Die Erfahrung mit den Berliner Volksbegehrensverfahren zeigt, dass sich eine Initiative diesen Zugang oft erst mühsam erarbeiten muss - Ausnahmen wie die Berichterstattung der Springer-Medien bei den Volksentscheiden zum Flughafen Tempelhof und Religionsunterricht bestätigen hier eher die Regel. Darüber hinaus haben sowohl Abgeordnetenhaus und Senat als auch die Initiatoren eines Volksbegehrens die Möglichkeit, ihre Position in gleichem Umfang Abstimmungsheft darzustellen.

2. Auch die Annahme, dass zwischen Befürwortern und Gegnern ein strukturelles Ungleichgewicht bestände, widerlegt der Volksentscheid "Pro Reli" selbst. Als Gegenbewegung formierte sich das zivilgesellschaftliche Bündnis "Pro Ethik". Die damals den Senat tragenden Parteien SPD und Die Linke spendeten jeweils 20.000 Euro, die Grünen 6.000 Euro an das Bündnis. Kurz vor dem Volksentscheid starteten die SPD und Die Linke zusätzlich eigene Plakatkampagnen, so dass die Gegenkampagne am Ende des Abstimmungskampfes mit rund 28.000 Plakaten im Stadtbild vertreten war. Zwar war der Mitteleinsatz von Pro Reli im geschätzten sechsstelligen Bereich deutlich höher, jedoch kann nicht davon die Rede sein, der Gegenseite wären die Hände gebunden.

3. Die beiden erwähnten Volksentscheide sind darüber hinaus auch ein Beleg dafür, dass sich der Geldeinsatz nicht ursächlich auf den Erfolg einer Initiative auswirkt. Beide Volksentscheide waren nicht erfolgreich. Gerade die Kampagnen mit dem kleinsten Budget, nämlich die des Berliner Wassertisches und 100% Tempelhofer Feld, konnten sich mehrheitlich durchsetzen und das Quorum erreichen. Im Falle Pro Reli sprach sich sogar eine Mehrheit der Berlinerinnen und Berliner gegen die Initiative aus.

Mögliche Lösungsansätze: Einsatz öffentlicher Mittel für beide Seiten

Es ist eine grundsätzliche Abwägung, ob die Finanzierung des Meinungskampfes bei direktdemokratischen Verfahren Sache der Zivilgesellschaft bleiben oder diese auch in Teilen Angelegenheit des Staates werden soll. Dafür spräche, dass es bei Volksbegehren um die Ausübung von Staatsgewalt geht, die analog zur Wahlkampfkostenerstattung der Parteien mit öffentlichen Geldern bezuschusst werden sollte. Ein strukturelles, sich ursächlich auf den Erfolg von Initiativen auswirkendes Ungleichgewicht besteht zurzeit aber nicht - wie oben bereits dargestellt. Senat und Abgeordnetenhausmehrheit können sich über die sie tragenden Parteien finanziell in den Abstimmungskampf einbringen. Befürworter und Gegner werben dafür Spenden ein. Zur Zeit herrscht weitgehend Chancengleichheit. Also stellt sich die Frage, ob es hier überhaupt einer Änderung bedarf.

Jedoch würde Mehr Demokratie sich auch nicht grundsätzlich gegen den Einsatz öffentlicher Mittel zu Werbezwecken stellen. Dann muss jedoch folgendes gelten:

1. Beiden Seiten muss Zugriff auf öffentliche Mittel gewährt werden. Nur so besteht Chancengleichheit im Abstimmungskampf.

Variante a) Als Denkanstoß bieten sich die geltenden Regelungen in Sachsen an. Die Trägerin eines Volksbegehrens erhält dort eine staatlich finanzierte Teilerstattung ihrer Kosten. Pro

Unterschrift im Volksbegehren erhält sie 5 Cent, gedeckelt bis zur Höhe des Unterschriftenquorums. Für den Abstimmungskampf erhält sie 1 Cent pro Ja-Stimme im Volksentscheid. Problematisch ist an dieser Regelung, dass die Erstattung gedeckelt ist, also maßgeblich vom Erfolg der Initiative abhängt und erst nachträglich gezahlt werden kann. D.h. die Mittel stehen den Initiativen dann, wenn sie es brauchen, noch nicht zur Verfügung.¹

Variante b) Denkbar wäre alternativ, dass die Initiatoren eines Volksbegehrens öffentliche Mittel in gleicher Höhe wie die von Senat und Abgeordnetenhaus aufgewendeten Gelder erhalten. In diese Richtung äußerte sich auch das Oberverwaltungsgericht, indem es beanstandete, dass der Senat seine ablehnende Haltung gegenüber dem Volksbegehren unter Einsatz öffentlicher Mittel veröffentlichte, den Initiatoren dagegen nicht Mittel in gleicher Höhe zur Verfügung gestellt wurden.

Variante c) Möchte man die Verfassungsorgane komplett aus einer staatlich teilfinanzierten Einmischung heraushalten, so bietet sich an, nur zivilgesellschaftliche Akteure mit öffentlichen Mitteln zu unterstützen. Die Voraussetzung wäre, dass sich neben der Trägerin des Volksbegehrens auch ein Gegenbündnis gründet und klar benennen lässt, das in gleicher Höhe wie die Initiatoren des Volksbegehrens entschädigt wird.

2. Egal ob Staat oder Zivilgesellschaft: Auf beiden Seiten muss Finanzierungstransparenz herrschen. Auf der Seite der Initiatoren von Volksbegehren ist das Abgeordnetenhaus dem bereits 2010 durch Änderung des Abstimmungsgesetzes nachgekommen. Spenden ab 5.000 Euro müssen offengelegt werden. Analog sollten auch Senat und Abgeordnetenhaus bzw. ein zivilgesellschaftliches Gegenbündnis die Höhe ihrer Aufwendungen, um für die eigene Position zu werben, proaktiv veröffentlichen müssen.

Mehr Demokratie e.V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
Fon: 030 - 420 823 70
oliver.wiedmann@mehr-demokratie.de
www.bb.mehr-demokratie.de

¹ Diese Variante wurde im Abgeordnetenhaus 2007/08 im Rahmen der Reform der direkten Demokratie ernsthaft diskutiert, schaffte es jedoch letztlich nicht ins Abstimmungsgesetz. In der Diskussion waren beim Volksbegehren 15 Cent pro Unterschrift, sofern mindestens die Hälfte der erforderlichen Unterschriften gesammelt wurden, sowie 7,5 Cent pro JA-Stimme im Volksentscheid.