

Regeln und Verfahren 04

Die Gültigkeit von Unterschriften bei Bürger- und Volksbegehren – ein Ländervergleich

10.04.2014

Autorin: Nicola Quarz

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Gesetzliche Regelungen in den einzelnen Ländern.....	3
2.1 Kommunalebene (Bürgerbegehren).....	3
2.2 Landesebene (Volksinitiative bzw. Antrag auf Volksbegehren und Volksbegehren).....	4
2.3 Rechtsfolgen für den Fall der Unvollständigkeit oder teilweisen Unleserlichkeit.....	6
3. Verwaltungspraxis in den einzelnen Ländern.....	9
4. Empfehlungen von Mehr Demokratie.....	10

1. Einleitung

In der Praxis direkter Demokratie gibt es immer wieder Streit über die Frage der Gültigkeit von Unterstützungsunterschriften. Ein Beispiel jüngeren Datums war die Diskussion im Frühjahr 2014 über die erforderlichen Angaben der unterzeichnenden Personen beim Volksbegehren „Tempelhof“ in Berlin.

Dieses paper geht der Frage nach, welche Regelungen in den deutschen Bundesländern gelten (Kapitel 2) und wie die Verwaltungspraxis aussieht (Kapitel 3). Welcher Maßstab sollte bei der Überprüfung der Unterstützungsunterschriften angelegt werden? Welchen Sinn und Zweck haben die anzugebenden Daten? Im abschließenden Kapitel 4 werden die diesbezüglichen Empfehlungen von Mehr Demokratie benannt.

2. Gesetzliche Regelungen in den einzelnen Ländern

2.1 Kommunalebene (Bürgerbegehren)

Tabelle 1: Bürgerbegehren: Erforderliche Angaben der unterzeichnenden Person

Bundesland	Name	Vorname	Anschrift	Geburtsdatum	Datum der Unterschrift	Rechtsgrundlage
Baden-Württemberg	Keine	Regelung				§ 21 GO BW, § 41 KWG BW
Bayern	Keine	Regelung				Art. 18a Bay GO
Berlin	X	X	X		X	§ 45 Abs. 6 BerlBezVwG
Brandenburg	X	X	X	X	X	§ 15 Abs. 1 BbgKVerf iVm § 81 Abs. 3 BbgKWG
Bremen	X		X	X		§ 22 Abs. 1 iVm 14 Abs. 2 VolksentG Bremen iVm Anlage 2
Bremerhaven	X	X	X	X		§1Abs.1 BbetG Bhv
Hamburg	X	X	X	X (nur Jahr)		§ 3 Abs. 3 S. 1 BezAbstDurchfG HH
Hessen	Keine	Regelung				§ 8b HGO
Mecklenburg-Vorpommern	X	X	X	X	X	§ 14 Abs. 5 KV DVO MV
Niedersachsen	X		X	X		§ 32 Abs. 4 iVm § 31 Abs. 3 Nr. 1 NKomVG
Nordrhein-Westfalen	X	X	X	X		§ 26 Abs.4 S. 3 iVm § 25 Abs. 4 GO NRW
Rheinland-Pfalz	X		X			§ 17a Abs. 3 aE GO RLP

Bundesland	Name	Vorname	Anschrift	Geburtsdatum	Datum der Unterschrift	Rechtsgrundlage
Saarland	Keine	Regelung				§ 21a Abs. 8 KSVG Saarland iVm 85 KWG Saarland
Sachsen	Keine	Regelung				§ 25 SächsGemO
Sachsen-Anhalt	Keine	Regelung				§ 25 GO LSA
Schleswig-Holstein	Keine	Regelung				§ 16g GO Schleswig-Holstein
Thüringen	X	X	X	X	X (bei freier Sammlung)	§ 17a Abs. 2; 17b Abs. 2 ThürKO

Quelle: Eigene Darstellung, Kommunalordnungen der Bundesländer

Auf kommunaler Ebene haben sich die Landesgesetzgeber für sehr ähnliche Anforderungen entschieden, soweit sie eine Regelung hierzu getroffen haben. Im Wesentlichen sind Name, Anschrift, Geburtsdatum, sowie teilweise das Datum der Unterschrift anzugeben.

2.2 Landesebene (Volksinitiative bzw. Antrag auf Volksbegehren und Volksbegehren)

Tabelle 2: Landesebene: Erforderliche Angaben der unterzeichnenden Person

Bundesland	Name	Vorname	Anschrift	Geburtsdatum	Datum der Unterschrift	Rechtsgrundlage
Baden-Württemberg	X	X	X	X	X	§ 25 LStO BW (VI), § 35 VAbstG BW (VB)
Bayern	X	X				Art. 69 Abs. 3 LWG
Berlin	X	X	X	X	X	§ 5 Abs. 2 / § 15 Abs. 2 AbstG, § 22 Abs. 4 AbstG, §§ 1 bis 3 AbstO
Brandenburg	X	X	X	X	X (bei Volksbegehren)	§ 8 Abs. 1 Nr. 4 / § 18 Abs. 1 VAGBbg
Bremen	X	X	X	X		§ 10 Abs. 5, § 17 Abs. 2 VolkstentG
Hamburg	X	X (bei Volksbegehren)	X	X (nur Jahr)	X	§ 4 Abs. 3 S. 1, § 12 Abs. 1 S. 1 VAbstG
Hessen	X	X	X	X	X (bei Volksinitiativen)	§ 2 III Nr. 4 VoBegG HE
Mecklenburg-Vorpommern	X		X	X	X	§ 5 VAbstG
Niedersachsen	X	X	X	X		§ 7 I § 10 Abs. 2 VAbstG

Bundesland	Name	Vorname	Anschrift	Geburtsdatum	Datum der Unterschrift	Rechtsgrundlage
Nordrhein-Westfalen	X	X	X		X	§ 1 Abs. 4 VIVBVEG
Rheinland-Pfalz	X	X	X		X	Art. 60e Abs. 3 / 69 LWahIG
Saarland	X	X	X	X		§ 10 Abs. 1 VAbstG
Sachsen	X	X	X	X	X	§ 5 Abs. 2 SaVVVG (bei VI) § 19 iVm § 5 SaVVVG (bei VB)
Sachsen-Anhalt	X	X	X	X	X	§ 6 / § 15 VAbstG
Schleswig-Holstein	X	X	X	X	X	§ 4 VabstGDVO (bei VI), § 6 Abs. 1 Nr. 3 VabstGDVO (bei VB)
Thüringen	X	X	X	X	X	§ 6 Abs. 3 ThürBVVG

Abkürzungen: VI = Volksinitiative VB = Volksbegehren

Wie Tabelle 2 zeigt, haben – im Unterschied zur kommunalen Ebene – alle Länder Regelungen hinsichtlich der erforderlichen Angaben der Unterzeichner getroffen. Das Datum der Unterschrift ist hier häufiger anzugeben als bei Bürgerbegehren.

2.3 Rechtsfolgen für den Fall der Unvollständigkeit oder teilweisen Unleserlichkeit

Tabelle 3: Rechtsfolgen bei Formfehlern (Kommunal- und Landesebene)

Bundesland	Kommunalebene	Landesebene	Rechtsgrundlage
Baden-Württemberg	Beim Bürgerbegehren gibt es keine gesetzliche Regelung.	Volksinitiative: „muss enthalten“ „sind anzugeben“ Beim Volksbegehren sind Eintragungen ungültig, die die Person des Eintragenden nicht zweifelsfrei erkennen lassen.	§ 25 LStO(VI) § 36 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG (VB)
Bayern	Für das Bürgerbegehren gibt es mangels gesetzlicher Vorgaben keine gesetzliche Regelung hinsichtlich der Rechtsfolgen fehlender Angaben.	Beim Volksbegehren ist die Eintragung ungültig, wenn sie die Person des Eingetragenen nicht deutlich erkennen lässt.	Art. 70 Abs. 1 Nr. 2 LWG (VB)
Berlin	Für Bürgerbegehren, Volksinitiativen und Volksbegehren: Eintragungen, die die vorgegebenen Angaben nicht enthalten, sind ungültig (VB). Bei Eintragungen, die unleserlich, unvollständig oder fehlerhaft sind oder die die unterzeichnende Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen, gilt die Unterschrift als ungültig.	<i>Siehe Kommunalebene</i>	§ 45 Abs. 6 BerlBezVwG aE (BB) § 5 Abs. 3 S. 1; § 15 Abs. 3 S. 1 AbstG (VI) § 24 Abs. 2 (VB)
Brandenburg	Beim Bürgerbegehren sind Eintragungen ungültig, wenn die Identität der unterzeichnenden wahlberechtigten Person nicht zweifelsfrei zu erkennen ist, die nicht zweifelsfrei erkennen lassen, dass die unterzeichnende Person am Tag ihrer Unterschriftsleistung das 16. Lebensjahr vollendet hat oder bei denen die handschriftliche Unterschriftsleistung der unterzeichnenden Person oder das Datum der Unterschriftsleistung fehlt.	Bei der Volksinitiative sind unleserliche oder unvollständige Eintragungen ungültig. Beim Volksbegehren sind Eintragungen ungültig, die nicht die oben genannten Angaben enthalten oder wenn die Identität der eintragungsberechtigten Person nicht zweifelsfrei zu erkennen ist.	§ 15 Abs. 1 BbgKVerf iVm § 81 Abs. 4 BbgKWG (BB) § 8 Abs. 2 S. 1 VAGBbg (VI) § 19 Abs. 1 VAGBbg (VB)
Bremen	Für das Bürgerbegehren ist nur geregelt, dass die Liste die Angaben enthalten „muss“.	Bei Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens und bei Volksbegehren reicht Identifizierbarkeit anhand des Melderegisters aus.	§ 22 Abs. 1 iVm 14 Abs. 2 VolkstentG iVm Anlage 2 (BB), § 10 Abs. 5 VolkentG (VI), § 17 Abs. 2 VolkstentG (VB)
Bremerhaven	Ungültig sind Eintragungen, die Absatz 1 nicht entsprechen, unleserlich oder unvollständig sind.		§ 1 Abs. 2 BbetG Bhv

Bundesland	Kommunalebene	Landesebene	Rechtsgrundlage
Hamburg	Auf kommunaler Ebene ist die Identifizierbarkeit für die Gültigkeit der Unterschrift ausreichend.	Bei Volksinitiative und Volksbegehren ist die Eintragung auch gültig, wenn trotz einer fehlenden Angabe zum Vor- oder Familiennamen, zum Geburtsjahr oder zur Anschrift die Identität eindeutig feststellbar ist oder die fristgemäße Unterschriftsleistung trotz fehlender Datumsangabe feststellbar ist.	§ 3 Abs. 3 S. 2 BezAbstDurchfG HH (BB) § 4 Abs. 3 S. 2 VAstG (VI) § 12 Abs. 1 S. 2 iVm § 4 Abs. 3 S. 2 VAstG (VB)
Hessen	Auf kommunaler Ebene gibt es keine Regelung.	Bei der Volksinitiative "muss die Eintragung die Angaben enthalten". Volksbegehren: Ungültig sind Eintragungen, die unvollständig oder unleserlich sind.	§ 2 Abs. 3 Nr. 4 VoBegG HE (VI) § 9 lit. a VoBegG HE (VB)
Mecklenburg-Vorpommern	Bei Bürgerbegehren „sind die Angaben lesbar einzutragen“.	Auf Landesebene „müssen“ die Angaben „enthalten“ sein.	§ 14 Abs. 5 KV DVO MV(BB) § 5 VAstG (VI + VB)
Niedersachsen	Beim Bürgerbegehren sind Eintragungen ungültig, die die Person nach Name, Anschrift und Geburtsdatum nicht zweifelsfrei erkennen lassen.	Sind bei Volksinitiative und Volksbegehren Vorname oder Hauptwohnung nicht eindeutig, reicht insoweit Identifizierbarkeit anhand des Melderegisters aus.	§ 32 Abs. 4 iVm § 31 Abs. 3 Nr. 1 NKomVG (BB) § 16 Abs. 1 / § 18 Abs. 2 VAstG (VI + VB)
Nordrhein-Westfalen	Bei Bürgerbegehren sind Eintragungen, welche die Person des Unterzeichners nach Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Anschrift nicht zweifelsfrei erkennen lassen, ungültig.	Bei der Volksinitiative sind Angaben, die gegen die Anforderungen verstoßen, ungültig. Beim Volksbegehren sind Eintragungen ungültig, die die Identität oder den Willen der Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen.	§ 26 Abs. 4 S. 3 iVm § 25 Abs. 4 GO NRW (BB) § 1 Abs. 6 VIVBVEG (VI) § 17 Abs. 1 Nr. 2 VIVBVEG (VB)
Rheinland-Pfalz	Beim Bürgerbegehren sind Eintragungen, welche die Person des Unterzeichners nach Namen und Anschrift nicht zweifelsfrei erkennen lassen, ungültig.	Erfüllt bei der Volksinitiative oder bei Volksbegehren die Eintragung nicht die Anforderungen, darf das Stimmrecht nicht bestätigt werden. Beim Volksbegehren sind Eintragungen ungültig, die den Anforderungen nicht entsprechen.	§ 17a Abs. 3 aE GO RLP (BB) § 73 Abs. 3 LWo(VI) § 75 Abs. 2 LWo (VB) § 71 Abs.1 LWahIG (VB)
Saarland	Für das Bürgerbegehren gibt es keine Regelung.	Volksinitiative: keine Regelung Volksbegehren: Ungültig sind Eintragungen, die nicht den Erfordernissen des §10 Abs.1 entsprechen/die Person des Eintragungsberechtigten nicht zweifelsfrei erkennen lassen.	§ 11 Nr. 1 und Nr. 2 VAbstG (VB)
Sachsen	Für das Bürgerbegehren gibt es keine Regelung.	Volksinitiative und Volksbegehren: „Gültig ist eine Unterstützungsunterschrift, wenn die Anforderungen des § 5 erfüllt sind.“	§ 6 Abs. 2 Nr. 3 SaVVVG (VI) iVm § 19 SaVVVG (VB)

Bundesland	Kommunalebene	Landesebene	Rechtsgrundlage
Sachsen-Anhalt	Für das Bürgerbegehren gibt es keine Regelung.	Bei der Volksinitiative „müssen“ die Angaben enthalten sein. Beim Volksbegehren sind Eintragungen ungültig, die nicht die Angaben enthalten, die notwendig sind, um die Person, die unterzeichnet hat, meldebehördlich zweifelsfrei ermitteln zu können.	§ 6 VAbstG (VI) § 16 Nr. 2 VAbstG (VB)
Schleswig-Holstein	Für Bürgerbegehren gibt es keine Regelung.	Bei der Volksinitiative sind Eintragungen ungültig, wenn sie auch unter Hinzuziehung des Melderegisters nicht lesbar sind, die Anschrift fehlt oder nicht ausreichend ist, um die Unterschrift zuordnen zu können. Beim Volksbegehren sind Eintragungen ungültig, die die Identität der Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen.	§ 5 Abs. 2 VAbstGDVO (VI) § 17 Nr. 3 VAbstG (VB)
Thüringen	Bei Bürgerbegehren „haben die Bürger die Angaben einzutragen“.	Auf Landesebene : Unleserliche oder unvollständige Eintragungen sind ungültig.	§ 17a Abs. 2 / § 17b Abs. 2 ThürKO (BB) § 1 Abs. 1; § 6 Abs. 4 ThürBVVG (VI / VB)
Abkürzungen:	BB = Bürgerbegehren	VI = Volksinitiative	VB = Volksbegehren

Tabelle 3 zeigt, dass die gesetzlichen Regelungen – insbesondere auf kommunaler Ebene – oft keine eindeutige Rechtsfolge für den Fall der Unvollständigkeit oder Unleserlichkeit der Eintragung anordnet. Teilweise enthält das Gesetz gar keine Rechtsfolge. Häufig wird die Ungültigkeit der Eintragung für den Fall angeordnet, dass die unterzeichnende Person nicht eindeutig erkennbar ist.

3. Verwaltungspraxis in den einzelnen Ländern

Welche Auswirkungen haben unvollständige oder teilweise nicht lesbare Eintragungen bei Bürgerbegehren, Volksinitiative und Volksbegehren auf die Gültigkeit der Eintragung in der Verwaltungspraxis? Werden sie pauschal für ungültig erklärt oder identifiziert die Verwaltung anhand des Melderegisters die unterzeichnenden Personen?

Welcher Prüfungsmaßstab ist anzusetzen, wenn das erforderliche Einleitungsquorum nicht erreicht ist, mit den vermeintlich ungültigen Unterschriften jedoch erreicht werden könnte? Neben der fehlenden Wahlberechtigung und der Doppeleintragung kommt die hier entscheidende Frage der Nichtidentifizierbarkeit wegen Unleserlichkeit oder Unvollständigkeit der Eintragung als Grund für die Ungültigkeit einer Unterschrift in Betracht.

Für diese Fälle enthält das jeweilige Gesetz (wie sich aus Tabelle 3 ergibt) nicht immer eine Lösung. Das gilt insbesondere für die kommunale Ebene. Oft wird weder die Ungültigkeit der Eintragung ausdrücklich angeordnet, noch eine Identifizierbarkeit der Person als ausreichend erklärt. Häufig findet sich die Formulierung, dass die Eintragung ungültig ist „*wenn die Person des Unterzeichners nicht zweifelsfrei erkennbar*“ ist. Die Auslegung dieser oder ähnlicher nicht eindeutigen Formulierungen führt in der Praxis zu Schwierigkeiten, steht sie doch oft in Widerspruch zu den gesetzlich geforderten Angaben, die die Unterzeichner machen müssen.

Positiv hervorzuheben ist die Regelung in Hamburg auf Landesebene (vgl. Tabelle 3). Danach ist bei Volksinitiative und Volksbegehren die Eintragung auch gültig, wenn trotz einer fehlenden Angabe zum Vor- oder Familiennamen, zum Geburtsjahr oder zur Anschrift die Identität eindeutig feststellbar ist oder die fristgemäße Unterschriftsleistung trotz fehlender Datumsangabe feststellbar ist. Diese Regelung sorgt für Klarheit und erleichtert das Verfahren für die Initiatoren.

In der Praxis wird die Überprüfung der Unterstützungsunterschriften sehr unterschiedlich gehandhabt. Der Prüfungsmaßstab variiert zum Beispiel in Berlin sogar zwischen den verschiedenen Bezirken. Zum Teil macht die Verwaltung nur Stichproben. Andere Behörden überprüfen jede einzelne Eintragung auf ihre Vollständigkeit.

Dies hat teilweise die Folge, dass eine Unterschrift für ungültig erklärt und nicht mitgezählt wird, weil zum Beispiel die Hausnummer oder das Geburtsdatum fehlt. In Nordrhein-Westfalen, wo bei Bürgerbegehren für die Gültigkeit der Eintragung die „zweifelsfreie Erkennbarkeit“ der Person vorausgesetzt wird, hat eine Entscheidung des OVG NRW vom 1. August 2013 zumindest für die kommunale Ebene Klarheit geschaffen. Danach dürfen Eintragungen in die Unterschriftenliste eines Bürgerbegehrens nicht allein wegen Fehlens von Angaben als ungültig behandelt werden. Denn eine zweifelsfreie Erkennbarkeit der Person hänge nicht zwingend von der Vollständigkeit der im Gesetz genannten Angaben ab (*OVG NRW*, Beschluss vom 01.08.2013, Az. 15 B 584/13).

4. Empfehlungen von Mehr Demokratie

Die Länder, die für den Fall der Unvollständigkeit oder teilweisen Unlesbarkeit einer Eintragung (mehr oder weniger eindeutig) deren Ungültigkeit anordnen, sollten eine klare Regelung schaffen, die der bürgerfreundlichen Regelung aus Hamburg entspricht. Die Eintragung in die Unterschriftenliste muss auch gültig sein, wenn trotz einer fehlenden Angabe die Identität eindeutig feststellbar ist oder die fristgemäße Unterschriftleistung trotz fehlender Datumsangabe feststellbar ist.

Begründung

Eine entsprechende gesetzliche Regelung in allen Ländern sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Landesebene würde sowohl für Bürger/innen als auch für die Behörden Rechtssicherheit bringen. Die Verwaltung wäre an einen großzügigen Prüfungsmaßstab gebunden.

Sinn und Zweck der Auswertung der Unterschriftenlisten muss es sein, die Personen zu identifizieren und so die Unterschriften zu verifizieren. Es sollen nur solche Unterschriften für ungültig erklärt werden, die von Personen ohne Abstimmungsberechtigung stammen, Doppeleintragungen sollen vermieden und Fälschungen ausgeschlossen werden. Dieser Zweck wird auch erfüllt, wenn die Behörde einen Abgleich anhand des Melderegisters durchführt. Dies stellt auch keinen unverhältnismäßigen Aufwand für die Verwaltung dar.

Bei Bürgerbegehren, Volksinitiative und Volksbegehren geht es noch nicht um eine Sachentscheidung. Diese erfolgt erst beim Bürgerentscheid bzw. Volksentscheid. Auch vor diesem Hintergrund erscheint ein großzügiger Prüfungsmaßstab sachgerecht.