

Die Landesabstimmungsleiterin
des Landes
Schleswig-Holstein



Die Landesabstimmungsleiterin | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Vorsitzender des
Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Thomas Rother, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:
Mein Zeichen: IV 312 -
Meine Nachricht vom:

Monika Grollmuß
LandeswahlleiterS-H@im.landsh.de
Telefon: 0431 988-3061
Telefax: 0431 988-3047

10. September 2010

**Volksbegehren für die Erhaltung der Realschule;
hier: Überprüfung der gesetzlichen Vorschriften und des Verfahrens zur Durch-
führung von Volksbegehren**

Sehr geehrter Herr Rother,

der Innen- und Rechtsausschuss hatte im Zusammenhang mit dem Ergebnis des Volksbegehrens für die Erhaltung der Realschule die Anregung des Landesabstimmungsausschusses aufgenommen und sich für eine Überprüfung der gesetzlichen Vorschriften und des Durchführungsverfahrens ausgesprochen. Zur Vorbereitung einer weiteren Befassung des Landtags mit dieser Thematik wurde ich um eine schriftliche Aufführung der relevanten Punkte gebeten. Dieser Bitte komme ich gerne nach und verweise im Einzelnen auf die beigefügte Anlage.

Nach Auswertung der erstmaligen Durchführung einer landesweiten Unterschriftensammlung bei einem Volksbegehren könnten aus meiner Sicht insbesondere die Eintragungsmöglichkeiten außerhalb amtlicher Räume Anlass geben, die bestehenden Regelungen zu überdenken, ohne jedoch eine landesweite Unterschriftensammlung in Frage zu stellen.

Ich habe davon abgesehen, konkrete Änderungsvorschläge für die möglicherweise zu überarbeitenden Regelungen des Volksabstimmungsgesetzes und der Landesverordnung zur Durchführung des Volksabstimmungsgesetzes vorzubereiten. Sollte dieses gewünscht sein, wäre mit dieser Aufgabe gegebenenfalls das Innenministerium zu beauftragen.

Mit freundlichen Grüßen

Manuela Söller-Winkler

Überprüfung der gesetzlichen Vorschriften und des Verfahrens zur Durchführung von Volksbegehren

Das in Artikel 41 und 42 Landesverfassung normierte Volksabstimmungsrecht räumt den Bürgerinnen und Bürgern unmittelbare demokratische und somit Wahlen gleichwertige Mitwirkungsbefugnisse ein. Der dreistufige Aufbau Volksinitiative – Volksbegehren – Volksentscheid und die unterschiedlichen Quoren machen deutlich, dass für jede der Verfahrensstufen andere, höhere Anforderungen zwingend sind. So ist für eine Volksinitiative die Art und Weise der Unterschriftensammlung noch weitgehend frei, beispielsweise könnten die Initiatoren ihre Unterschriftenlisten in einem Gartenlokal auslegen. Für das Volksbegehren als Vorstufe des Volksentscheides, dessen Verfahren in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Landeswahlgesetzes durchgeführt wird, müssen zur Einhaltung bestimmter demokratischer Mindestanforderungen strengere Maßstäbe gelten. Diesem Gedanken wurde durch die Schaffung verschiedener Regelungen im Volksabstimmungsgesetz und in der dazu erlassenen Verordnung zur Durchführung des Volksabstimmungsgesetzes Rechnung getragen.

Das ursprüngliche Eintragungsrecht zu einem Volksbegehren wurde mit dem Gesetz zur Änderung der Verfassung und des Volksabstimmungsgesetzes vom 14. Februar 2004 (GVObI. Schl.-H. S. 54) erheblich verändert.

- **Einführung einer landesweiten Unterschriftensammlung**

Alternativ zu einer Eintragung in der Hauptwohngemeinde ist seitdem auch eine landesweite, wohnsitzunabhängige Eintragung zugelassen. Beabsichtigt war neben der Unterstützung eines noch stärkeren Engagements der Bürgerinnen und Bürger auch die Vermeidung von Problemen, die bei früheren Volksbegehren aufgetreten sind. Bis dahin durften beteiligungsberechtigte Personen die Eintragung zu einem Volksbegehren lediglich in ihrer Hauptwohnsitzgemeinde vornehmen. Eintragungen, die nicht dort, sondern in der Nachbargemeinde vorgenommen wurden, waren ungültig und konnten wegen des nur einmaligen Eintragungsrechts auch nicht in der eigenen Gemeinde nachgeholt werden.

- **Erweiterung der Eintragungsmöglichkeiten**

Ergänzend zur landesweiten Unterschriftensammlung wurde den Vertrauenspersonen oder den von ihnen örtlich beauftragten Personen (verantwortlichen Personen) ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, neben den amtlichen Eintragungs-

räumen die Zulassung von weiteren Eintragungsräumen und anderen Örtlichkeiten zu beantragen. Die großzügige Festlegung solcher Eintragungsgelegenheiten sollte auch dazu dienen, evtl. bestehende behördliche Hemmschwellen der Bürgerinnen und Bürger abzubauen und damit die Eintragungsbedingungen zu verbessern. Zur deren Erleichterung sollten über die Eintragungsmöglichkeiten in amtlichen Räumen hinaus zusätzliche Räumlichkeiten oder andere Örtlichkeiten zur Verfügung stehen, die von interessierten Personen aufgesucht werden könnten, um sich dort aus eigenem Bedürfnis über das Volksbegehren zu informieren und ggf. anschließend eine Unterstützungsunterschrift zu leisten. Daneben sollte den Vertrauenspersonen oder den von ihnen örtlich beauftragten Personen ermöglicht werden, Bürgerinnen und Bürger direkt anzusprechen, so die öffentliche Diskussion über den Inhalt des Volksbegehrens zu fördern und zugleich die Bildung einer persönlich abgewogenen Entscheidung der beteiligungsberechtigten Personen zu unterstützen. Keinesfalls sollte dies innerhalb der privaten Umgebung von Bürgerinnen und Bürgern geschehen, sondern in für jede Person frei zugänglichen Eintragungsräumen oder anderen Örtlichkeiten, vgl. § 10 VAbstGDVO.

- **Keine völlig freie Unterschriftensammlung beabsichtigt**

Die Einführung einer völlig freien Unterschriftensammlung, wie sie beispielsweise im Rahmen der Volksinitiative noch zulässig ist, war nicht beabsichtigt.

Eine Beeinträchtigung der Abstimmungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger durch die Möglichkeit der Unterschriftensammlung jederzeit und an beliebigem Ort kann nicht ausgeschlossen werden. Es bestünde die Gefahr, dass Eintragungsberechtigte, die auf der Straße, bei öffentlichen Veranstaltungen oder sogar im privaten Bereich zur Unterstützung des jeweiligen Volksbegehrens angesprochen und zur Unterschriftsleistung aufgefordert werden, möglicherweise keine ausreichende oder verständliche Erläuterung des Gegenstands des Volksbegehrens erhalten. Fraglich dürfte darüber hinaus sein, ob wirklich gewährleistet ist, dass solche Unterschriften ohne unzulässige Beeinflussung erfolgen. Möglicherweise werden sie unter solchen Umständen doch unüberlegt und nicht, wie es an sich geboten ist, mit den notwendigen Erkenntnissen aus freien Stücken abgegeben.

Diese Erwägungen lassen daher eine völlig freie Unterschriftensammlung im Rahmen des Volksbegehrens als Vorstufe eines etwaigen Volksentscheids nicht zu.

- **Erforderliche Verfahrensregelungen**

Das landesweite Eintragsrecht bringt eine deutliche Erleichterung des Eintragsverfahrens für Beteiligungsberechtigte, die das Volksbegehren unterstützen möchten. Um weiterhin einen geordneten Eintragsablauf einschließlich Gewährleistung der erforderlichen Öffentlichkeit nicht nur in den amtlichen Eintragungsräumen, sondern vor allem auch in den nicht-amtlichen Räumen oder anderen Örtlichkeiten sicherzustellen, war es erforderlich, bestimmte Verfahrensregelungen einzuführen. Ein landesweites Eintragsrecht ohne diese Verfahrensvorschriften hätte ansonsten einen erheblich höheren Verwaltungs- und Kostenaufwand zur Folge. Für die ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens sind neben den zuständigen Behörden seit Erweiterung der Eintragungsmöglichkeiten in besonderem Maße auch die Vertrauenspersonen und die von ihnen örtlich be-

auftragten Personen verantwortlich.

Die gesetzlichen Regelungen über die Durchführung eines Volksbegehrens sind insbesondere in den §§ 14 bis 19 des Volksabstimmungsgesetzes enthalten und werden durch die hierzu erlassenen Bestimmungen der §§ 6 bis 11 der Landesverordnung zur Durchführung des Volksabstimmungsgesetzes (VAbstGDVO) ergänzt.

- **Festgestellte Verfahrensmängel**

Nach Auswertung des Volksbegehrens für die Erhaltung der Realschule wurde deutlich, dass die Verfahrensbestimmungen des Volksabstimmungsgesetzes und der dazu erlassenen Durchführungsverordnung teilweise nicht oder nicht in ausreichendem Maße beachtet worden sind.

Soweit die Vertrauenspersonen im Verlauf des Eintragungszeitraums Beschwerden über vermeintliche Verfahrensmängel in den amtlichen Eintragungsräumen erhoben hatten, wird auf die Beratungen des Innen- und Rechtssausschusses, vgl. Sitzungen vom 19. November 2009 und vom 31. März 2010, jeweils TOP 2, sowie den Bericht des Innenministeriums vom 15. Dezember 2009 (Umdruck 17/144) verwiesen. Im Wesentlichen beanstandeten die Vertrauenspersonen fehlende oder unzulängliche Hinweisschilder in amtlichen Eintragungsräumen, fehlende oder unzureichende Kenntnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, unzureichende Öffnungszeiten der amtlichen Eintragungsräume, Wartezeiten für Eintragungswillige oder unterschiedliche Genehmigungs- und Veröffentlichungsverfahren. Die erhobenen Mängelbeschwerden waren überwiegend nicht stichhaltig. Berechtigten Beanstandungen konnte regelmäßig abgeholfen werden. In diesem Zusammenhang ist ausdrücklich auf die sechsmonatige Eintragsfrist hinzuweisen, innerhalb der Eintragungswillige ihre Unterstützungsunterschrift abgeben können, und zwar landesweit nicht nur in amtlichen Eintragungsräumen, sondern auch in zu beantragenden weiteren Eintragungsmöglichkeiten.

Etwa zeitgleich mit den o. a. Beschwerden wurde allerdings bekannt, dass verschiedentlich Unterschriftensammlungen von verantwortlichen Personen des Volksbegehrens ohne Einhaltung der Verfahrensvorschriften durchgeführt worden sind. Es handelte sich dabei insbesondere um ungenehmigte Unterschriftensammlungen auf Märkten oder anderen Plätzen, Straßensammlungen von Haustür zu Haustür, zum Teil durchgeführt von minderjährigen Schülern ohne Begleitung beteiligungsberechtigter Personen, oder um Unterschriftensammlungen in privatem Rahmen. Entsprechende Hinweise von hier an die Vertrauenspersonen zur Einhaltung der Verfahrensvorschriften wurden offenbar nicht umgesetzt; so wurden beispielsweise keine klarstellenden Erläuterungen des vorgeschriebenen Antragsverfahrens nach § 16 Abs. 3 VAbstG in das Internetangebot des Vereins Pro Realschule aufgenommen.

- **Überprüfung der Verfahrensregelungen**

Die Überprüfung der Verfahrensregelungen erstreckt sich auf die grundlegenden Bestimmungen des § 14 Abs. 1 VAbstG (Einführung des landesweiten Eintragsrechts), § 14 Abs. 2 VAbstG (Eintragungen mehrerer Personen in einer Eintragsliste) im Zusammenhang mit § 9 VAbstGDVO (erforderliche Eintragungs-

hinweise) sowie § 16 VAbstG und hier insbesondere Absatz 3 (Verfahrensregelungen zur Beantragung von weiteren nicht-amtlichen Räumlichkeiten und anderen Örtlichkeiten).

Daneben hatten einzelne Gemeinden Beratungsbedarf beispielsweise bezüglich der Ungültigkeit von unvollständigen Eintragungen, der Weiterleitung von kopierten Eintragungslisten oder des fehlenden behördlichen Prüfungsvermerks auf den Rückseiten der im Internet herunter geladenen Eintragungslisten. Die hierzu aufgetretenen Fragen wurden jeweils geklärt und werden an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt.

Die nachstehende Überprüfung konzentriert sich insoweit auf die Bestimmungen der §§ 14 und 16 VAbstG:

➤ **§ 14 Abs. 1 VAbstG**

Wer sich an einem Volksbegehren beteiligen will, hat das Recht, sich landesweit in Eintragungslisten oder Einzelanträgen einzutragen. Die Eintragung darf nur einmal erfolgen. Sie kann nicht zurückgenommen werden.

Inhalt und Zweck der Vorschrift:

Mit dieser Regelung wurde das landesweite Eintragsrecht im Rahmen eines Volksbegehrens eingeführt. Dadurch sollte das beabsichtigte Ziel eines stärkeren Engagements der Bürgerinnen und Bürger durch die Einräumung politischer und gesetzgeberischer Mitgestaltungsbefugnisse noch besser als bisher verwirklicht werden.

Wie bei der vorherigen Rechtslage ist auch weiterhin nur eine einmalige Eintragung zulässig, die nicht zurückgenommen werden kann. Im Gegensatz zu der Rücknahmemöglichkeit bei einer Volksinitiative besteht dafür bei einem Volksbegehren auch kein Bedürfnis. Das Gesetz geht davon aus, dass die Eintragung nicht wie bei einer Volksinitiative auf einem möglicherweise eher spontanen Entschluss im Rahmen einer Unterschriftensammlung (etwa in einem Gartenlokal, siehe obige Ausführungen), sondern auf einer persönlich abgewogenen Entscheidung beruht.

Verfahrensfehler:

Vereinzelt unkenntlich gemachte Eintragungen auf Eintragungslisten aus nicht-amtlichen Eintragungsräumen.

Änderungsüberlegungen:

Eine Notwendigkeit zur Änderung des § 14 Abs. 1 VAbstG wird nicht gesehen.

Die Regelung des § 14 Abs. 1 Satz 3 VAbstG ist eindeutig. Daher könnten nur Mutmaßungen angestellt werden, warum Eintragungen unkenntlich gemacht wurden. Verstöße können allerdings nicht verfolgt werden.

➤ **§ 14 Abs. 2 VAbstG**

Tragen sich mehrere Personen auf einer Eintragungsliste ein, müssen sie ihre

Hauptwohnung in derselben amtsfreien Gemeinde oder im Bezirk desselben Amtes haben.

Inhalt und Zweck der Vorschrift:

Die Vorschrift regelt die Eintragungsmodalitäten von mehreren Personen auf einer gemeinsamen Eintragungsliste und bewirkt eine eindeutige Zuordnung der sich eintragenden Personen zu einer bestimmten Hauptwohnsitzgemeinde. Anzumerken ist, dass verständlicherweise die oder der erste Eintragende vorgibt, wer sich nachfolgend eintragen darf. § 14 Abs. 2 VAbstG ist eine erforderliche Verfahrensregelung und steht in Zusammenhang mit der späteren Überprüfung der Eintragungsberechtigung, die nur von der örtlich zuständigen Meldebehörde des Hauptwohnsitzes vorgenommen werden kann. Darüber hinaus soll der Aufwand für die Versendung von Eintragungslisten nach § 18 Abs. 2 VAbstG an die für die Eintragungsprüfung zuständige Behörde in angemessenem Rahmen gehalten werden. Für eine rechtzeitige Versendung von Eintragungslisten sind die Behörden und die verantwortlichen Personen verantwortlich.

Auf die Bestimmung, wer sich in eine gemeinsame Eintragungsliste eintragen darf, haben nach § 9 Nr. 2 b VAbstGDVO die zuständigen Behörden in den amtlichen Eintragungsräumen und die verantwortlichen Personen in den weiteren Eintragungsräumen oder anderen Örtlichkeiten in geeigneter Weise hinzuweisen. Darüber hinaus war ein entsprechender Hinweis zusätzlich auf den Eintragungslisten selbst enthalten. Die Hinweise dienen im Interesse der Eintragungsberechtigten eines Volksbegehrens dazu, dass keine Eintragungen auf einer „falschen“ Liste erfolgen.

Verfahrensfehler:

Fehlerhafte Eintragungen von Personen in eine Liste, auf der bereits Personen mit einer anderen Hauptwohnsitzgemeinde eingetragen waren.

Änderungsüberlegungen:

Eine Notwendigkeit zur Änderung des § 14 Abs. 2 VAbstG wird nicht gesehen. Die Vorschrift ist eindeutig und verständlich; insgesamt ist sie praktisch handhabbar.

Das Gesetz enthält keine ausdrückliche Regelung über die Folgen einer Nichtbeachtung und einer dadurch erfolgten Fehleintragung. Diese Lücke wäre ggf. zu schließen. So könnte § 17 VAbstG entsprechend um einen weiteren Ungültigkeitsgrund ergänzt werden. Fehleintragungen können jedoch auch dadurch nicht ausgeschlossen werden.

Eine Weiterleitung von Original-Eintragungslisten mit fehlerhaften Eintragungen im Anschluss an die Prüfung in eigener Zuständigkeit von einer zuständigen Behörde an eine weitere zuständige Behörde kommt aus Gründen der Verwaltungseffizienz und eines zügigen Verfahrens nicht in Frage. Die Versendung von Kopien an andere zuständige Behörden kommt ebenfalls nicht in Betracht, da zur Prüfung der Eintragungen in analoger Anwendung wahlrechtlicher Bestimmungen die persönliche und handschriftliche Unterschrift im Original vorliegen muss, vgl. § 15, § 17 Nr. 2 VAbstG. Die Entscheidung, ob und ggf. an welche zuständige Behörde die Original-Eintragungsliste

zur Überprüfung des Eintragungsrechts zu übersenden ist, muss bei fehlerhaften Eintragungen weiterhin entweder von der Behörde, bei der die Eintragungsliste vorliegt, oder den verantwortlichen Personen getroffen werden.

Ggf. könnten hierzu entsprechende klarstellende Regelungen aufgenommen werden. Aber auch dadurch würden Fehleintragungen nicht ausgeschlossen.

Die Abschaffung von Eintragungslisten sollte im Hinblick auf die dadurch entstehende Papiermenge an Einzelanträgen nicht erwogen werden.

➤ **§ 16 VAbstG**

§ 16 VAbstG enthält die für die Durchführung der landesweiten Unterschriftensammlung wichtigsten Regelungen. Sie bestimmt mit den dazu ergangenen §§ 7 bis 10 VAbstGDVO die Einzelheiten bezüglich der möglichen zusätzlichen Eintragungsräume und deren Genehmigungsverfahren, der Eintragungszeiten sowie der erforderlichen Bekanntmachungen.

➤ **§ 16 Abs. 1 VAbstG**

Die Eintragung in Eintragungslisten oder Einzelanträge kann in amtlichen oder nicht-amtlichen Räumen sowie anderen Örtlichkeiten stattfinden.

Inhalt und Zweck der Vorschrift:

§ 16 Abs. 1 VAbstG lässt als Eintragungsräume neben amtlichen Räumen nun ausdrücklich auch nicht-amtliche Eintragungsräume und andere Örtlichkeiten zu. Amtliche Räume sind entweder Räume in den Dienstgebäuden oder in solchen Gebäuden, die für allgemeine öffentliche Zwecke genutzt werden, bspw. Gemeindebüchereien. Nicht-amtliche Räume sind solche Räume, die in privatem Eigentum stehen, wie Verkaufsräume, Apotheken, Arztpraxen. Der Begriff „andere Örtlichkeiten“ umfasst Eintragungsstellen außerhalb von Räumen unter freiem Himmel, z. B. Stände auf einem Markt- oder Sportplatz. Wie bereits oben ausgeführt, soll durch die Erweiterung der Eintragungsmöglichkeiten außerhalb von amtlichen Räumen insbesondere auch eine Erleichterung des Eintragungsverfahrens für beteiligungsberechtigte Personen erreicht werden. Eine völlig freie Unterschriftensammlung an jedem beliebigen Ort oder gar in privater Umgebung ist weder zulässig noch gewollt.

Verfahrensfehler:

Unterschriftensammlungen in Räumlichkeiten oder Orten, die nicht im Einklang mit der Bestimmung des § 16 Abs. 1 VAbstG sind.

Änderungsüberlegungen:

Die festgestellten Verfahrensfehler stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit einer Nichtbeachtung des in Absatz 3 vorgeschriebenen Antragsverfahrens, vgl. auch dortige Ausführungen.

Die bisherigen Regelungen könnten zur Klarstellung um eine Definition der nicht-amtlichen Eintragungsräume oder anderen Örtlichkeiten ergänzt werden. Zusätzlich wäre ein ausdrücklicher Ausschluss bestimmter Unterschriftensammlungen in ungenehmigten Eintragungsräumlichkeiten möglich.

Da bisher auf Eintragungslisten und Einzelanträgen nicht vermerkt wird, wo die Eintragung vorgenommen wurde, wäre denkbar, den Eintragungsort als zusätzliche Angabe in die Vordrucke der Eintragungslisten und Einzelanträge aufzunehmen. Nachprüfbar wäre eine solche Angabe allerdings nicht.

§ 17 VAbstG könnte dementsprechend um weitere Ungültigkeitsgründe ergänzt werden.

Allerdings dürften selbst diese Änderungen nicht sicherstellen, dass künftig nur noch Unterschriftensammlungen in gesetzlich zulässigen Eintragungsräumlichkeiten durchgeführt werden. Eine Kontrollmöglichkeit bliebe auch weiterhin schwierig.

Vor diesem Hintergrund wäre zu erwägen, ob in diesem Punkt nicht wieder eine Rückkehr zur früheren Rechtslage angezeigt wäre. Das würde bedeuten, dass Unterstützungsunterschriften zukünftig grundsätzlich nur in amtlichen Eintragungsräumen geleistet werden dürfen. Die Möglichkeit der Unterschriftensammlung durch die verantwortlichen Personen wäre dann ebenfalls zu streichen bzw. auf besondere Ausnahmefälle zu begrenzen. Angesichts der langen Eintragungsfristen und der durchaus bürgerfreundlich ausgestalteten Öffnungszeiten von Behörden erscheint eine solche Begrenzung im Interesse rechtssicher ermittelbarer Ergebnisse von Volksbegehren zumindest diskussionswürdig.

➤ **§ 16 Abs. 2 VAbstG**

Die amtsfreien Gemeinden und Ämter haben die Eintragungslisten und Einzelanträge für die Dauer der Eintragsfrist bereitzuhalten. Die amtlichen Eintragungsräume und Eintragszeiten sind so zu bestimmen, dass die eintragungsberechtigten Personen ausreichend Gelegenheit haben, sich an dem Volksbegehren zu beteiligen. Die amtsfreien Gemeinden und Ämter geben bis spätestens eine Woche vor Beginn der Eintragsfrist den Gegenstand des beantragten Volksbegehrens, die amtlichen Eintragungsräume, die Eintragszeiten und die Eintragsfrist örtlich bekannt.

Inhalt und Zweck der Vorschrift:

Diese Vorschrift regelt das Eintragsverfahren in amtlichen Räumen und bezweckt, dass Eintragungswillige dort einfach und ohne besondere Anstrengungen von ihrem Eintragsrecht Gebrauch machen können. Ferner soll die örtliche Bekanntmachung eine möglichst breite Information der Öffentlichkeit in der Gemeinde bzw. dem Amt über die Eintragungsmöglichkeit in amtlichen Räumen sicherstellen.

Verfahrensfehler:

Die Vertrauenspersonen hatten im Verlauf des Eintragszeitraums verschiedene Mängelbeschwerden über das Eintragsverfahren in amtlichen Räumen sowie unterschiedliche Veröffentlichungsverfahren erhoben, vgl. obige Ausführungen.

Änderungsüberlegungen:

Die Vorschrift ist eindeutig; eine Notwendig zur Änderung wird nicht gesehen.

Sofern Verfahrensmängel beanstandet würden, ist darauf hinzuweisen, dass die zuständigen Behörden die Durchführung von Volksbegehren als Aufgabe zur Erledigung nach Weisung wahrnehmen und daher bei Bedarf zu einer korrekten Umsetzung der rechtlichen Vorschriften angewiesen werden können. Ein solcher Bedarf bestand bisher allerdings nicht, da verfahrensrechtliche Hinweise des Innenministeriums von den zuständigen Behörden zügig umgesetzt wurden.

➤ **§ 16 Abs. 3 VAbstG**

Die amtsfreien Gemeinden und Ämter können auf Antrag der Vertrauenspersonen oder von ihnen örtlich beauftragter Personen vor oder während der Eintragsfrist weitere Eintragungsräume oder andere Örtlichkeiten mit Zustimmung der oder des Berechtigten festlegen. Die amtsfreien Gemeinden und Ämter veröffentlichen die weiteren Eintragungsräume oder anderen Örtlichkeiten.

Inhalt und Zweck der Vorschrift:

Die Vorschrift eröffnet die Möglichkeit, Unterschriftensammlungen in nicht-amtlichen Räumen und anderen Örtlichkeiten durchzuführen, um damit eine Verfahrenserleichterung für Eintragungswillige zu erreichen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob in diesen zusätzlichen Eintragungsmöglichkeiten von den verantwortlichen Personen des Volksbegehrens selbst um Eintragungen geworben wird oder dort lediglich Eintragungslisten oder Einzelanträge bereitgehalten werden. Die Möglichkeit zur Nutzung weiterer Eintragungsmöglichkeiten wird jedoch ausdrücklich nicht in die freie Entscheidung der Vertrauenspersonen oder der von ihnen örtlich beauftragten Personen gestellt. Vielmehr ist rechtzeitig vor dem beabsichtigten Beginn ein Antrag bei der jeweils zuständigen Behörde zu stellen. Solche Anträge sind möglichst positiv zu bescheiden, vor allem wenn in diesen nicht-amtlichen Räumen oder anderen Örtlichkeiten ein geordneter Eintragungsablauf einschließlich der Gewährleistung der erforderlichen Öffentlichkeit sichergestellt werden kann. Sollten die beantragten weiteren Eintragungsmöglichkeiten diesen Anforderungen nicht genügen, käme auch eine Ablehnung in Frage. Die genehmigten weiteren Eintragungsmöglichkeiten sind von der Behörde in vereinfachter Form zu veröffentlichen, um wie bei der Bekanntmachung der amtlichen Eintragungsräume eine möglichst breite Information der Öffentlichkeit zu erreichen.

Verfahrensfehler:

Ungenehmigte Unterschriftensammlungen durch verantwortliche Personen auch an Örtlichkeiten, die nicht von der Bestimmung des § 16 Abs. 1 VAbstG gedeckt sind. Eine Veröffentlichung durch die zuständigen Behörden konnte ebenfalls nicht erfolgen.

Entscheidung des Landesabstimmungsausschusses

Der Landesabstimmungsausschuss hat in seiner Sitzung am 23. März 2010 auch diejenigen Eintragungen abweichend von der Auffassung der amtsfreien Gemeinden und Ämter als gültig festgestellt, die erkennbar ohne Einhaltung der von den Vertrauenspersonen zu beachtenden Verfahrensvorschriften zustande gekommen waren. Diese Entscheidung über das zahlenmäßige Ergebnis hatte angesichts der geringen Beteiligung keine Auswirkung auf das

Zustandekommen oder Nicht-Zustandekommen des Volksbegehrens.

Änderungsüberlegungen:

Die Formulierung des § 16 Abs. 3 VAbstG ist eindeutig. Dessen ungeachtet wurde diese Verfahrensvorschrift von einigen verantwortlichen Personen offenbar übersehen oder anders verstanden bzw. ausgelegt, so dass ungenehmigte Unterschriftensammlungen außerhalb amtlicher Eintragungsräume durchgeführt wurden. Für künftige Volksbegehren wäre zu prüfen, ob nicht Vorkehrungen getroffen werden können, die eine Wiederholung der bisherigen Durchführungsfehler ausschließen, vgl. hierzu auch die Änderungsüberlegungen zu § 16 Abs. 1. VAbstG.

Als problematisch dürfte sich dabei eine etwaige Einführung einer „Informationspflicht“ für Vertrauenspersonen eines Volksbegehrens erweisen, zumal im Rahmen einer beabsichtigten Volksinitiative nach § 5 Abs. 1 VAbstG lediglich ein Beratungsangebot vorgesehen ist. Aber auch dadurch wäre nicht sichergestellt, dass diese zusätzlichen Informationen von allen verantwortlichen Personen korrekt umgesetzt werden.

Ebenfalls nicht weiterverfolgt werden sollte eine Überlegung, von den verantwortlichen Personen bei der Übersendung der Eintragungslisten und Einzelanträge an die zuständigen Behörden einen zusätzlichen Nachweis über die Einhaltung des vorgeschriebenen Verfahrensablaufs zu verlangen. Im Zweifel könnten auch dann Missverständnisse über das korrekte Verfahren auftreten, so dass fehlerhafte oder unvollständige Angaben gemacht würden. Weiter wäre problematisch, ob und wie diese Angaben überprüft und welche rechtlichen Folgen sich bei Verstößen ergeben könnten.

Aber selbst diese sowie die zu § 16 Abs. 1 VAbstG vorgeschlagenen Ergänzungen könnten nicht garantieren, dass künftig Unterschriftensammlungen stets den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, bei der zuständigen Behörde beantragt und durch diese genehmigt und veröffentlicht werden. Auch klarstellende Regelungen könnten nicht ausschließen oder verhindern, dass ungenehmigte Unterschriftensammlungen an nicht zulässigen Eintragungsorten durchgeführt werden. Eine Kontrolle wäre mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden bzw. nicht zu leisten.

Zusammenfassung

Die erstmalige Durchführung einer landesweiten Unterschriftensammlung und die damit verbundene Erweiterung der Eintragungsmöglichkeiten außerhalb der amtlichen Räume hat gezeigt, dass zwar einerseits das Ziel eines vereinfachten Eintragungsverfahrens für Eintragungsberechtigte erreicht wurde, andererseits aber bestimmte gesetzliche oder ordnungsrechtliche Bestimmungen nicht oder nicht ausreichend befolgt wurden. Letzteres führte u. a. zu verfahrensfehlerhaften Unterschriftensammlungen außerhalb amtlicher Eintragungsräume. Die Gefahr einer möglichen Beeinträchtigung der Abstimmungsfreiheit kann insofern nicht ausgeschlossen werden.

Anzunehmen ist, dass selbst weitergehende ergänzende und klarstellende Regelungen

gen einen volksabstimmungsrechtlich korrekten Verfahrensablauf nicht sicherstellen können. Jede noch so klar formulierte Vorschrift einschließlich einer für den Fall eines Verstoßes geregelten Rechtsfolge könnte entweder nicht beachtet, missverstanden oder umgangen werden bzw. ins Leere führen. Auch bestimmte Nachbesserungen der geltenden Regelungen würden die Problematik eines korrekten Zustandekommens von Unterstützungsunterschriften voraussichtlich nicht wirksam beheben können.

Vor diesem Hintergrund und um die Rechts- und Verfahrenssicherheit zu gewährleisten, wäre zu erwägen, insbesondere die Unterschriftensammlungen außerhalb amtlicher Räume zu überdenken. Die landesweite Eintragungsmöglichkeit der Beteiligungsberechtigten sollte zwar unverändert bestehen bleiben. Vorstellbar wäre aber eine Rückkehr zu der früher geltenden Vorschrift, nach der Unterstützungsunterschriften grundsätzlich nur in amtlichen Eintragungsräumen geleistet werden durften. Unterschriftensammlungen durch die verantwortlichen Personen wären dann folgerichtig auch höchstens noch in besonderen Ausnahmefällen zuzulassen.

gez. Monika Grollmuß