

Die Unterschriftenprüfung eines Bürgerbegehrens

von Prof. Dr. Frank Bätge, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Köln und Robert Hotstegs, Rechtsanwalt und Lehrbeauftragter für Verfassungsrecht an der FOM Hochschule, Düsseldorf

1. Vorbemerkung

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind in allen Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen als Ergänzung der repräsentativen Vertretung vorgesehen und etabliert. Hierbei handelt es sich im Unterschied zu einer kommunalrechtlichen Petition um ein derart formalisiertes Verfahren, dass auf die konkrete Gestaltung der Unterschriftenlisten Wert zu legen ist. Denn nur so können Initiatoren und Gemeinde später auf verlässlicher Grundlage feststellen, ob das jeweils erforderliche Unterschriftenquorum erreicht und überschritten wurde.

Die Praxis zeigt, dass sich in derartigen Fällen die Fehlerquote regelmäßig zwischen 10 und 20 % der Unterschriften bewegt.¹ Gleichwohl besteht in der politischen Auseinandersetzung häufig ein Bestreben, auch höhere Fehlerquoten auszuweisen.

Für bundesweites Aufsehen sorgte zuletzt u.a. das »Abwahlbegehren«² gegen den Duisburger Oberbürgermeister *Adolf Sauerland* im Frühjahr 2012. Hier hatte die Stadt Duisburg 15,75% der Stimmen für ungültig erklärt,³ erst nach der erfolgten Abwahl wurden weitere 4.779 Unterschriften uneingeschränkt, sowie bis zu 1.103 Unterschriften nach Überprüfung ergänzend anerkannt.⁴

Eine derartige Diskussion ist angesichts der langen Verfahrensdauer unbefriedigend. Dieser Praxisbeitrag soll daher den Prüfungsmaßstab für die Unterschriftenprüfung anhand der gesetzlichen Vorgaben und der Rechtsprechung, sowie vor dem Hintergrund von Sinn und Zweck der Regelung darstellen.

2. Gesetzliche Vorgaben

Die Landesgesetzgeber haben sich weitgehend für gleiche Anforderungen ent-

schieden, im Wesentlichen sind also der Name (gemeint sind, zum Teil auch ausdrücklich: Vorname und Nachname), die Anschrift (Straße, Hausnummer, Postleitzahl, Wohnort) und das Geburtsdatum (mit Ausnahme Hamburgs vollständig: Tag, Monat und Jahr), sowie teilweise das Datum der Unterschriftenleistung selbst gefordert.

Auffällig ist, dass bereits ein Teil der Bundesländer gar keine genauen Regelungen (Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) oder nur unvollständige Vorgaben (Hessen, Saarland) getroffen haben. Hierauf ist unter Ziff. 3 sogleich einzugehen.

3. Sinn und Zweck der Unterschriften

Die im Bürgerbegehren gesammelten Unterschriften bereiten eine kommunalpolitische Entscheidung vor. Sie sind als

	Name	Anschrift	ständiger Wohnsitz	Geb. Datum	Datum der Unterschrift	Rechtsgrundlage
Baden-Württemberg	x	x		x	x	§ 21 Abs. 8 GO BW i.V.m. § 41 KWG BW
Bayern						Keine Regelung in Art. 18a BayGO ⁵
Berlin ⁶	x	x			x	§ 45 Abs. 6 BerlBezVwG
Brandenburg	x	x	x	x	x	§ 15 Abs. 1 BbgKVerf i.V.m. § 81 Abs. 3 BbgKWG
Bremen ⁷	x	x		x		§ 22 Abs. 1 i.V.m. 14 Abs. 2 VolksentG Bremen i.V.m. Anlage 2
Bremerhaven	x	x		x		§ 1 Abs. 1 BBetG Bhv
Hamburg ⁸	x	x		x (Jahr)	x	§ 3 Abs. 3 BezAbstDurchfG HH
Hessen					x	Keine weiteren Vorgaben in § 8b HGO
MV	x	x		x	x	§ 14 Abs. 5 KV-DVO MV
Niedersachsen	x	x		x		§ 32 IV i.V.m. § 31 III Nr. 1 NKomVG
NRW	x	x		x		§ 26 Abs. 4 i.V.m. § 25 Abs. 4 GO NRW
Rheinl.-Pfalz	x	x				§ 17a Abs. 3 GO RLP
Saarland				x	x	Keine weiteren Vorgaben in § 21a Abs. 8 KSVG Saarl. i.V.m. § 85 KWG Saarl.
Sachsen						Keine Regelung in § 25 SächsGemO
Sachsen-Anhalt						Keine Regelung in § 25 GO LSA
Schleswig-Holstein						Keine Regelung in § 16c GO SH
Thüringen	x	x		x	x	§ 17a Abs. 2 bzw. § 17b Abs. 2 ThürKO

Tab. 1

Unterstützungsunterschriften konzipiert, mit denen der einzelne Unterzeichner angibt, er wolle (ebenfalls) eine Entscheidung anstelle der gewählten Gemeindevertretung treffen.

Die Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen weisen ausdrücklich darauf hin, dass es sich bei einem Bürgerbegehren um ein Antragsverfahren handelt, die eigentliche Entscheidung mit Wirkung eines Beschlusses der Gemeindevertretung findet im Bürgerbegehren nicht statt. Vielmehr wird diese entweder durch die Gemeindevertretung getroffen, wenn sie dem Bürgerbegehren »entspricht«. Oder sie wird im zweiten Verfahrensschritt, dem Bürgerentscheid, im Wege der Abstimmung durch die Bürgerschaft entschieden. Im Verhältnis hierzu hat das Bürgerbegehren daher einen nur vorbereitenden Charakter.

Hieran muss sich auch die Auswertung von Unterschriftenlisten inhaltlich orientieren. Sinn und Zweck der Unterschriftenprüfung ist es, ein Element der Zulässigkeit des Antrags zu verifizieren. Ausgeschlossen werden sollen insbesondere doppelte Unterschriften,⁹ die Unterschriften von nicht-abstimmungsberechtigten Personen (z.B. mangels Wahlalter oder Wohnort), natürlich aber auch fingierte Unterschriften oder Unterstützungsunterschriften, die nicht von der jeweiligen Person abgegeben wurden.

Im Mittelpunkt müssen somit die Frage der Identifizierbarkeit der Unterzeichner und die Verifizierbarkeit der Unterschrift stehen. Sinn der Vorgaben ist es also, der jeweiligen Verwaltung die Überprüfung der Abstimmungsberechtigung zu ermöglichen.¹⁰ Die Überprüfung kann aber nicht als Selbstzweck verstanden werden, sondern muss im Kontext mit dem Prüfungsziel, der zweifelsfreien Identifizierbarkeit und Verifikation der Unterzeichner, gesehen werden. Hierbei ist auch ein zeitliches Moment zu berücksichtigen. Nach den landesgesetzlichen Bestimmungen hat die Zulässigkeitsprüfung regelmäßig »unverzüglich«, d.h. ohne schuldhaftes Zögern zu erfolgen. Daraus wird deutlich, dass auch die Unterschriftenprüfung mit einem vertretbaren Aufwand in einem möglichst kurzen Zeitraum vorzunehmen ist. Sofern die zu prüfenden Angaben also ausreichen, um die entsprechenden Personen mit einem vertretbaren Aufwand in einem angemessenen Zeitraum zweifelsfrei identifizieren zu können, ist dem Sinn und Zweck von unterschriftsbeglei-

tenden Angaben grundsätzlich Genüge getan.

4. Konfliktfälle und Konfliktlösung

Konfliktfälle treten in der Praxis vor allen Dingen dann auf, wenn die Eintragungen unvollständig sind (4.1.), Fremdeintragungen erkennbar sind (4.2.) oder die Einträge unlesbar sind (4.3.).

4.1. Unvollständige Eintragungen

In der Regel haben die Landesgesetzgeber selbst keine Konfliktlösung vorgegeben.¹¹ Dies führt dazu, dass in der Praxis eindeutig identifizierbare Unterschriften als ungültig bewertet werden, wenn beispielsweise die Hausnummer nicht angegeben und nur mit dem Nachnamen unterschrieben wurde.¹² Dieses Ergebnis erscheint auch durch die Gesetzgeber nicht erwünscht zu sein.

Zwar liegt in den genannten Fällen ein Verstoß gegen die jeweilige Formvorschrift vor. Ein solcher Verstoß gegen Verfahrensvorschriften ist aber materiell unbeachtlich, wenn z.B. trotz Unterzeichnung ohne Vornamen eine eindeutige Identifizierung möglich ist.¹³

Eine andere Auslegung wäre mit höherrangigem Recht nicht vereinbar. Sie würde nämlich gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, weil hier Anforderungen an die Eintragung und Unterschriftsleistung gestellt werden, die für die Erfüllung des billigen Zwecks nicht mehr geboten sind.¹⁴ Die Überprüfung würde zum Selbstzweck erhoben und sich vom Prüfungsziel, der eindeutigen Identifizierbarkeit des Unterzeichners und der Verifikation der Unterschrift lösen.

Es ist daher unerheblich, ob der jeweilige Landesgesetzgeber auf die »Erkennbarkeit« oder »Ermittelbarkeit« der Person des Unterzeichners und der Abstimmungsberechtigung abgestellt hat.¹⁵ Hat er nicht ausdrücklich die zwingende Ungültigkeit bei Fehlen eines Bestandteils angeordnet bzw. eine ähnlich eindeutige Formulierung gewählt,¹⁶ ist eine Auslegung nach Sinn und Zweck der Überprüfung vorzunehmen.

Im Sinne einer Klarstellung wäre es sachgerecht, wenn das jeweilige Landesrecht eine Konfliktlösung orientiert an der Identifizierbarkeit des Unterzeichners aufnehmen würde.¹⁷

Nach hiesiger Auffassung sind aber im Ergebnis auch bei der jetzigen Rechtslage

unvollständige Eintragungen stets als zulässig zu bewerten, wenn mit zumutbarem Verwaltungsaufwand (hierunter ist der Abgleich mit den Daten des Einwohnermeldeamtes¹⁸ oder des Wählerverzeichnis¹⁹ zu verstehen) eine eindeutige Identifikation und Verifikation erlangt werden kann. Dies gilt jedenfalls für die persönlichen Daten (Name, Anschrift, Wohnsitz, Geburtsdatum). In aller Regel wird ein solch einfacher Abgleich bereits die erforderliche zweifelsfreie Identifizierbarkeit ermöglichen. Anhaltspunkte für eine nähere Prüfung werden nur vorliegen, wenn Eintragungen auf den Unterschriftenlisten nicht mit den Gemeindeunterlagen übereinstimmen. In solchen Fällen bietet sich insbesondere zum Ausschluss möglicher Fälschungen ein Abgleich mit dem Personalausweisregister bzw. Passregister an. Solche Ausnahmefälle knüpfen aber nicht zwingend an unvollständige Eintragungen auf der Unterschriftenliste an, sondern können auch bei vollständigen Eintragungen vorkommen.

Dass die Landesgesetze regelmäßig eine unverzügliche Beschlussfassung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens fordern, steht einem Abgleich mit den gemeindlichen Datenbeständen nicht entgegen. Vielmehr handelt es sich hierbei – solange das Unterschriftenquorum nicht positiv erreicht wurde – um eine notwendige, wenn auch überschaubare Verzögerung.²⁰

Auch für den Fall, dass das Datum der Unterschrift fehlt, ist – sofern dies gesetzlich überhaupt gefordert wird – eine Eintragung als gültig zu bewerten, wenn der Unterzeichner im gesamten Zeitraum der Unterschriftensammlung unterschriftsberechtigt war. Sollte dies (durch Zuzug/Wegzug oder Überschreiten einer Altersgrenze) nicht der Fall gewesen sein, ist die Unterschrift ungültig.²¹

4.2. Fremdeintragungen

Fremdeintragungen verfälschen die Gültigkeit einer Unterschrift nicht. Denn mit Ausnahme des thüringischen²² Landesrechts haben die Gesetzgeber nicht gefordert, dass die Eintragungen in all ihren Elementen eigenhändig vorzunehmen sind.

Dass Fremdeintragungen – sowohl in getippter Form durch Eindruck von Wohnort und Teilen der Postleitzahl, wie auch durch die Handschrift einer anderen Person – möglich sind, machen die



Landesrechte teilweise ausdrücklich deutlich.²³

Gemessen an Sinn- und Zweck der Unterschriftenprüfung ist dieses Ergebnis sachgerecht. Hat der Unterzeichner A nicht nur seine eigenen persönlichen Daten angegeben, sondern auch die von Unterzeichner B und unterschreibt B aber sodann eigenhändig, besteht kein Zweifel daran, dass er selbst das Bürgerbegehren unterstützen will.

Unterscheidungen nach der Handschrift, sogar nach der Farbe des Stiftes oder wiederkehrender Handschriften, wie sie die Stadt Duisburg im eingangs skizzierten Fall vorgenommen hat, sind somit unerheblich.²⁴

4.3. Unleserliche Eintragungen

Eine leserliche Handschrift haben die Landesgesetzgeber zum Teil ausdrücklich eingefordert.²⁵ Dies ergibt sich für die persönlichen Angaben (Name, Anschrift, Wohnsitz, Geburtsdatum) bereits aus der Natur der Sache, da andernfalls eben ein Abgleich mit gemeindlichen Registern nicht möglich ist. Ist eine Eintragung objektiv nicht lesbar, muss sie als ungültig bewertet werden.

Umgekehrt bezieht sich dieses Erfordernis nicht auf die eigentliche Unterschriftsleistung. Bekanntlich sind Unterschriften sehr unterschiedlich und in vielen Fällen gar nicht lesbar. Dies ist für eine Bewertung als gültig unerheblich, denn auch der Abgleich unleserlicher Unterschriften ist der Gemeinde stets möglich. Sie verfügt über das gemeindliche Einwohnermeldewesen und die dort elektronisch hinterlegten Unterschriften ihrer Bürger (die im Rahmen der Ausweiserteilung erhoben wurden) über hinreichende Mittel, in Zweifelsfällen die Echtheit jeder einzelnen Unterschrift zu überprüfen. So können insbesondere Zweifelsfälle ausgeschlossen werden, bei denen ähnliche Unterschriften für mehrere Eintragungen vorgelegt werden.

5. Zusammenfassung

Die Bewertung von Eintragungen und Unterschriften für ein Bürgerbegehren dient der Identifikation und Verifikation der Unterzeichner. Fehleintragungen und Doppeleintragungen sollen ausgeschlossen werden. Hieran muss sich der Maßstab einer Gültigkeitsprüfung orientieren. Dabei sind – soweit das Landesrecht dies nicht ausdrücklich ausschließt

– unvollständige Angaben, Fremdeintragungen und unleserliche Unterschriften hinzunehmen. Sie stehen der Gültigkeit nicht entgegen.

- 1 Als typische Fehlerquellen gelten Doppeleintragungen, mangelnde örtliche Wahlberechtigung oder Nichtidentifizierbarkeit. (vgl. Mehr Demokratie, Bürgerbegehrensbericht 2012, S.33).
- 2 Das hier genannte Abwahlbegehren ist gem. § 66 Abs. 3 S. 3 i.V.m. § 25 Abs. 4 GO NRW hinsichtlich der formalen Anforderungen dem Bürgerbegehren weitgehend nachgebildet. Im Abwahlverfahren ist allerdings zusätzlich gem. § 66 Abs. 3 S. 4 GO NRW auch das Datum der Unterschrift anzugeben, das ansonsten nicht erforderlich wäre (siehe Tabelle unten).
- 3 Von 79.915 Eintragungen bewertete die Verwaltung zunächst 12.586 als ungültig (Beschlussvorlage Nr. 11-2210 vom 15.11.2011). Hieran schloss sich eine politische Debatte und erneute Auswertung an, sodass die Verwaltung mit Mitteilungsvorlage Nr. 11-2210/2 vom 14.03.2012 einen detaillierten Bericht vorlegte. Alle Dokumente stehen im Ratsinformationssystem unter www.duisburg.de zur Verfügung, zuletzt abgerufen am 13.09.2012.
- 4 Beschluss des Rates der Stadt Duisburg vom 25.06.2012, auf Grundlage der Drucksache 12-0987, www.duisburg.de, zuletzt abgerufen am 13.09.2012.
- 5 »Zweckmäßigerweise sollten [...] auf den Unterschriftenlisten Vor- und Familienname, Geburtsdatum, Wohnort, Straße und Hausnummer angegeben werden.«, Verwaltungsgericht Regensburg, B. v. 13.04.2000, Az. RO 3 E 00.616.
- 6 Die Angaben beziehen sich hier nur auf bezirkliche Bürgerbegehren.
- 7 Die Angaben beziehen sich hier nur auf Bürgerbegehren in der Stadtgemeinde Bremen.
- 8 Die Angaben beziehen sich hier nur auf bezirkliche Bürgerbegehren.
- 9 Klarstellend sei darauf hingewiesen, dass die erste Unterschrift als gültig und erst die zweite und weitere Unterschriften als ungültig zu bewerten sind.
- 10 *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Kap. 92.04, Ziff. 4.
- 11 Anders § 3 Abs. 3 BezAbstDurchfG HH: »Fehlt eine Angabe nach Satz 1, ist die Eintragung auch gültig, wenn die Identität eindeutig feststellbar ist.« oder negativ formuliert in § 46 Abs. 6 BerlBezVwG: »Bei unleserlichen, unvollständigen oder fehlerhaften Eintragungen, die die unterzeichnende Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen, gilt die Unterschrift als ungültig.«
- 12 So auch im Ergebnis *Articus/Schneider-Becker*, GO NRW, § 26, Ziff. 2.3.6. um Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen schädlichen und unschädlichen fehlerhaften Daten zu vermeiden.
- 13 So ausdrücklich OVG Mecklenburg-Vorpommern, B. v. 24.07.1996, Az. 1 M 43/96, NvwZ 1997, 306ff, ebenso Verwaltungsgericht Lüneburg, U. v. 11.11.2009, Az. 5 A 120/09, juris; a.A. *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 149; differenzierend auf den Aufwand der Gemeinde abstellend Verwaltungsgericht Düsseldorf, U. v. 23.06.2011, 1 K 5093/08, juris.
- 14 So für die Unterschriftsleistung nur mit dem Nachnamen auch OVG Mecklenburg-Vorpommern, B. v. 24.07.1996, Az. 1 M 43/96.

- 15 So aber ausführlich Verwaltungsgericht Düsseldorf, U. v. 23.06.2011, Az. 1 K 5093/08, juris.
- 16 Vgl. etwa § 26 Abs. 1 S. 2 KWahlO NRW: »...müssen zur Gültigkeit folgende Angaben enthalten: ...«
- 17 Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat mit ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage erklärt, eine Klarstellung durch den Gesetzgeber sei nicht erforderlich. Dies verwundert, da die Antwort selbst den Meinungsstreit in der Rechtsprechung und die Abgrenzungsschwierigkeiten insb. des Verwaltungsgerichts Düsseldorf detailliert darlegt. LT-Drs. 16/464 vom 31.07.2012.
- 18 So ausdrücklich für den Abgleich mit dem Einwohnermeldeamt auch *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 149.
- 19 So ausdrücklich für das Wählerverzeichnis auch *Articus/Schneider-Becker*, GO NRW, § 26, Ziff. 2.3.6.
- 20 a.A. *Thiele*, NKomVG, § 32, Ziff. 7, wonach ein Abgleich mit dem Wählerverzeichnis ausgeschlossen sein soll.
- 21 Weitergehend wohl Verwaltungsgericht Hamburg, U. v. 18.04.2000, Az. 10 VG 283/2000, zur alten Rechtslage, wonach es ausreichen könnte, wenn »irgendwann in dem Zeitraum, in dem das Bürgerbegehren seit der Anzeige unterstützt werden kann, eine Wahlberechtigung zur Bezirksversammlung bestanden hat.«
- 22 § 17a Abs. 2 und § 17b Abs. 2 ThürKO fordern alle Eintragungen »persönlich und handschriftlich«.
- 23 So fordert z.B. § 16 Abs. 1 S. 1 VolksentG Bremen nur die »eigenhändige Unterschrift«, die weiteren Daten sind nur »anzugeben«, also nicht eigenhändig einzutragen. Ebenso § 1 Abs. 1 BBetG Bhv, § 81 Abs. 3 BbgKWG, § 14 Abs. 5 KV-DVO MV.
- 24 Mitteilungsvorlage Nr. 11-2210/2 vom 14.03.2012, www.duisburg.de, zuletzt abgerufen am 13.09.2012.
- 25 So z.B. § 81 Abs. 3 Nr. 2 BbgKWG: »deutlich lesbare Form«.



www.plan-deutschland.de

Öffne deine Augen für meine Welt. Werde Pate!

Internationales Kindernetzwerk

Nähere Infos: **040-611 400**

Plan International Deutschland e.V.
Bramfelder Str. 70 · 22305 Hamburg