

Mehr Demokratie e.V.

Greifswalder Str. 4

10405 Berlin

tel. 030-420 823 70

fax 030-420 823 80

info@mehr-demokratie.de

www.mehr-demokratie.de

Autor: Frank Rehmet

Erstellungsdatum: 25.11.2004

Aktualisierungsdatum: 25.03.2008

Die Sammelfrist beim Volksbegehren. Eine Übersicht über Regelungen in Deutschland und Argumente für längere Fristen

1. Die Regelungen im Vergleich

- Wie die nachfolgende Tabelle 1 (Überblick über die Regelungen in den deutschen Bundesländern) zeigt, sieht die Mehrzahl (11 von 16) eine Sammelfrist für das Volksbegehren von mindestens zwei Monaten vor.
- Nur wenige Bundesländer in Deutschland haben - nach den Reformen in einigen Bundesländern - noch eine Eintragsfrist von weniger als einem Monat: Neben Hamburg sind dies Bayern, Baden-Württemberg, Saarland und Hessen. Auffällig ist, dass es in drei dieser vier Bundesländer (Baden-Württemberg, Saarland und Hessen) nahezu keine direktdemokratische Praxis gibt und dort noch kein erfolgreiches Volksbegehren durchgeführt wurde. Aber auch in Bayern scheiterten alle Volksbegehren der letzten Jahre an der Kombination hohes Quorum, kurze Frist und Amtseintragung. Für kleinere Initiativen stellt diese Kombination eine sehr hohe Hürde dar: So scheiterten in Bayern etwa die Volksbegehren „Richter-Wahl“ 2000 mit 3,01 % und „Menschenwürde“ 2003 deutlich mit 2,3 % (statt der erforderlichen 10 %).
- Der **Trend der letzten Jahre** geht eindeutig weg von kurzen Eintragsfristen. Dies betrifft einerseits die neuen Bundesländer in den 90er Jahren, aber auch die Reformen der westlichen Bundesländer innerhalb der letzten Jahre. So haben zum Beispiel Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen ihre Fristen von ehemals 14 Tagen auf acht Wochen/zwei Monate erhöht.

2. Tabellarische Übersicht

Tabelle 1: Vergleich der Volksbegehrensregelungen für das Volksbegehren nach Bundesländern in Deutschland

Bundesland (Jahr der Einführung / Reform)	Einleitungsquorum	Sammelfrist	Amtseintragung / freie Unterschriftensammlung
Baden-Württemberg (1953)	16,6 %	14 Tage	Amt
Bayern (1946, 1999)	10 %	14 Tage	Amt
Berlin (1949, 1974, 1995)	7 % Verfassung 20 %	4 Monate	Amt und freie Sammlung
Brandenburg (1992)	80.000 (ca 4 %)	4 Monate	Amt
Bremen (1947, 1994, 1997)	10 % Verfassung 20 %	3 Monate	Freie Sammlung
Hamburg (1996, 2001, 2006)	5 %	21 Tage	Freie Sammlung
Hessen (1946)	20 %	14 Tage	Amt
Mecklenburg-Vorpommern (1994, 2001)	120.000 (= 8,5 %)	Amtseintragung: 2 Monate, Freie Sammlung: Keine Frist	Amt und freie Sammlung
Niedersachsen (1993)	10 %	6 - 12 Monate	Freie Sammlung
Nordrhein-Westfalen (1950, 2002)	8 %	8 Wochen (vor Reform 2000: 14 Tage)	Amt
Rheinland-Pfalz (1947, 2000)	300.000 (ca. 10 %)	2 Monate (vor Reform 2000: 14 Tage)	Amt
Saarland (1979)	20 %	14 Tage	Amt
Sachsen (1993)	450.000 (ca. 12,5 %)	8 Monate	Freie Sammlung
Sachsen-Anhalt (1992, 1995, 2004)	11 %	6 Monate	Freie Sammlung
Schleswig-Holstein (1990, 1995, 2004)	5 %	6 Monate	Amt zuzüglich weiterer Eintragungsstellen
Thüringen (1994, 2003)	10 % bei freier Sammlung 8 % bei Amtseintragung	4 Monate	Amt oder freie Sammlung

Quelle: Eigene Darstellung

Auch bei Betrachtung der Kommunalebene in Deutschland sowie im internationalen Vergleich sind längere Fristen üblich:

- Auch die **Kommunalebene** in Deutschland kennt nur Fristen von mindestens vier Wochen, eher aber längere Fristen. Für Initiativbegehren, die sich nicht gegen einen Beschluss des Gemeinderats wenden, werden in fast allen Bundesländern keine Fristen festgelegt (Details hierzu sind dem Ersten Bürgerbegehrensbericht 1956 – 2007 zu entnehmen: <http://www.mehr-demokratie.de/buergerbegehrens-bericht.html>).
- **International** sind längere Fristen zur Unterschriftensammlung üblich: Die Staaten mit der längsten direktdemokratischen Erfahrung wie die Schweiz (3 bzw. 18 Monate) und die US-Bundesstaaten (die Hälfte der Bundesstaaten kennt Volksbegehren, dort meist mehrere Monate, vgl. www.iandrinstitute.org), Italien (3 Monate) oder Liechtenstein und andere europäische Staaten kennen ausschließlich die freie Unterschriftensammlung sowie längere Sammelfristen.

3. Argumente für längere Eintragungs-/Sammelfristen

Wenn man die Qualität von direktdemokratischen Verfahren durch Reformen optimieren will, sollte man zunächst klären, worin diese Qualitäten denn liegen. In der Literatur werden unter anderem genannt:¹

Qualitäten direktdemokratischer Verfahren

- Politik wird kommunikativer
- Direkte Demokratie zwingt zur öffentlichen Auseinandersetzung mit Argumenten, die sonst eher überhört würden
- Direkte Demokratie verschafft Minderheiten, die im Parlament wenig oder gar nicht vertreten sind, das Recht, sich öffentlich und auf legitime Art und Weise Gehör zu verschaffen (und der Mehrheit mit einem Volksbegehren eine Frage zu stellen)
- Direkte Demokratie ermöglicht eine feinere Verteilung von politischer Macht
- Direkte Demokratie fördert mehr gesellschaftliches Lernen, mehr gemeinsame Handlungen, mehr öffentliche politische Diskussion.

Konsequenzen für die Länge der Sammelfrist

- Je länger die Sammelfrist ist, desto **weniger Zeitdruck** herrscht für die Initiatoren. Um so eher werden Formfehler vermieden und damit die Gefahr reduziert, dass ein Volksbegehren an formalen Hürden scheitert.
- Je länger die Sammelfrist ist, desto mehr Zeit ist für die notwendigen Informations- und Diskussionsprozesse vorhanden. Mit kürzeren Fristen wird der Sinn der Volksgesetzgebung, die politische Sachdiskussion zu fördern, reduziert. Anders formuliert: Eine längere Frist soll „**eine umfassende sachliche Auseinandersetzung mit dem Begehren gewährleisten und einer Entscheidungsfindung im „Schnellschussverfahren“ vorbeugen**“²
- Je länger die Sammelfrist ist, desto eher können auch kleinere Initiativen die Volksbegehrenshürde überspringen. Dies liegt daran, dass nicht nur ressourcenstarke Aktionsbündnisse, die auch eine Medienkampagne durchführen können, gute Erfolgsaussichten haben. Kleinere Initiativen, die mit Infoständen und Veranstaltungen agieren und über weniger finanzielle Ressourcen verfügen, können mit einer längeren Sammelfrist ihren Ressourcennachteil ausgleichen. Damit schafft man mehr Chancengleichheit.

¹ Vgl. *Andreas Gross 2002*, Das Design der Direkten Demokratie und ihre Qualitäten, in: *Schiller, Theo/Mittendorf, Volker* (Hg.), *Direkte Demokratie – Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden 2002, S. 333 ff.

² Vgl. Antwort des Senats auf die kleine Anfrage der Abg. *Spethmann* (CDU), Bü-Drucksache 16/2281, zitiert nach Dressel, Andreas, Hier hat das Volk etwas ungenau votiert, in: *Bull, Hans-Peter* (Hg.), *Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg*, Hamburg 2001.