

Regeln und Verfahren 06

Die Sammelfrist beim Volksbegehren

07.12.2016
(aktualisierte Version)

Autor: Frank Rehmet
frank.rehmet@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	2
2. Die Regelungen in den deutschen Bundesländern im Vergleich	3
3. Vergleich: Kommunalebene und andere Länder	4
4. Auswirkungen auf die Praxis	4
5. Argumente für eine längere Sammelfrist	6

1. Einleitung

Beim Verfahrensdesign von direktdemokratischen Verfahren gibt es mehrere wichtige Elemente: Der Katalog zulässiger Themen, die Hürden für die verschiedenen Verfahrensstufen, Fristen etc. Detailliert werden diese im Volksentscheid-Ranking von Mehr Demokratie aufgelistet und bewertet.¹

Eine dieser wichtigen Elemente ist das Volksbegehren, der Relevanztest, ob ein Anliegen genügend Unterstützung der Bürger/innen besitzt, um darüber einen Volksentscheid abzuhalten. Drei Aspekte des Volksbegehrens sind wichtig:

1. Die Höhe des Unterschriftenquorums
2. die Art der Sammlung – Amtseintragung und/oder freie Unterschriftensammlung sowie
3. drittens die Länge der Sammelfrist, die in diesem Text im Vordergrund der Betrachtungen steht.

Zunächst soll ein kurzer Überblick über die Regelungen auf Landesebene in Deutschland gegeben werden. Danach wird der Blick auf die Kommunalebene und ins Ausland gerichtet.

¹ Vgl. www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html (Zugriff am 3.12.2016).

2. Die Regelungen in den deutschen Bundesländern im Vergleich

Die nachfolgende Tabelle listet die Regelungen in den deutschen Bundesländern auf.

Tabelle 1: Regelungen für das Volksbegehren (Stand: 06.12.2016)

Bundesland (Jahr der Einführung / Reform)	Unterschriften-quorum	Sammelfrist	Amtseintragung/freie Unterschriftensammlung
Baden-Württemberg (1953, 2015)	10,00%	6 Monate (vor 2015: 14 Tage)	Freie Sammlung und Amt (3 Monate innerhalb der Frist)
Bayern (1946, 1999)	10 %	14 Tage	Amt
Berlin (1949, 1974, 1995)	7 % Verfassung 20 %	4 Monate	Freie Sammlung und Amt
Brandenburg (1992)	80.000 (= 3,8 %)	6 Monate	Amt
Bremen (1947, 1994, 1997, 2013)	5 % Verfassung 10 %	3 Monate	Freie Sammlung
Hamburg (1996, 2001, 2006)	5 %	21 Tage	Freie Sammlung und Amt
Hessen (1946, 2011)	20 %	2 Monate (vor 2011: 14 Tage)	Amt
Mecklenburg-Vorpommern (1994, 2001, 2016)	100.000 (= 7,5 %)	5 Monate	Freie Sammlung und Amt
Niedersachsen (1993)	10 %	Mindestens 6 Monate	Freie Sammlung
Nordrhein-Westfalen (1950, 2002, 2011)	8 %	1 Jahr (vor 2002: 14 Tage)	Freie Sammlung (und Amt in den ersten 18 Wochen)
Rheinland-Pfalz (1947, 2000, 2015)	300.000 (= 9,7 %)	2 Monate (vor 2000: 14 Tage)	Freie Sammlung und Amt
Saarland (1979, 2013)	7 %	3 Monate (vor 2013: 14 Tage)	Amt
Sachsen (1993)	450.000 (= 13,2 %)	8 Monate	Freie Sammlung
Sachsen-Anhalt (1992, 1995, 2004)	11 %	6 Monate	Freie Sammlung
Schleswig-Holstein (1990, 1995, 2004, 2016)	80.000 (= 3,6 %)	6 Monate	Freie Sammlung und Amt
Thüringen (1994, 2003)	10 % bei freier Sammlung 8 % bei Amtseintragung	4 Monate (frei) 2 Monate (Amt)	Freie Sammlung oder Amt
<i>Durchschnitt</i>		4,6 Monate	

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist, kennt die überwiegende Mehrzahl (14 von 16) der deutschen Bundesländer eine Sammelfrist für das Volksbegehren von mindestens zwei Monaten. In zehn Ländern beträgt die Sammelfrist sogar mindestens vier Monate.

Der Durchschnittswert aller 16 Bundesländer beträgt 4,6 Monate.

Hingegen sehen nur zwei Bundesländer in Deutschland eine Sammelfrist von weniger als einem

Monat vor: Bayern (14 Tage) und Hamburg (21 Tage).

Der Trend der letzten Jahre geht eindeutig weg von kurzen Eintragungsfristen. Dies betrifft einerseits die neuen Bundesländer in den 1990er Jahren, aber auch die Reformen der westlichen Bundesländer innerhalb der letzten Jahre. So haben Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und das Saarland ihre Fristen von ehemals 14 Tagen auf mehrere Monate erhöht.

3. Vergleich: Kommunalebene und andere Länder

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

- Auch die **Kommunalebene** in Deutschland kennt in der Regel längere Fristen: Für Initiativbegehren, die sich nicht gegen einen Beschluss des Gemeinderats richten, werden in fast allen Bundesländern keine Fristen festgelegt. Für Korrekturbegehren, die sich gegen einen Ratsbeschluss wenden, gelten kürzere Fristen, die von sechs Wochen bis hin zu mehreren Monaten reichen.²
- **International** sind längere Fristen zur Unterschriftensammlung üblich, so auch in den Staaten mit der längsten direktdemokratischen Erfahrung wie der Schweiz (18 Monate für eine Volksinitiative, 100 Tage für das fakultative Referendum) oder den US-Bundesstaaten (die Hälfte der Bundesstaaten kennt Volksbegehren, dort beträgt die Frist meist mehrere Monate). Auch Italien (drei Monate), Liechtenstein und andere europäische Staaten kennen ausschließlich die freie Unterschriftensammlung sowie längere Sammelfristen (mehrere Monate).

4. Auswirkungen auf die Praxis

Eine zu kurze Sammelfrist – insbesondere in Kombination mit einem sehr hohen Unterschriftenquorum und der Amtseintragung – verkürzt die Zeit für Gespräche, Überzeugungsarbeit und Informationsvermittlung. Sie mindert somit theoretisch die Häufigkeit und Erfolgchancen von Volksbegehren. Ist dies auch in der Praxis der Fall?

In jenen Ländern, die jahrelang eine 14-tägige Frist und ein sehr hohes Unterschriftenquorum hatten (Baden-Württemberg, Hessen, Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen), gab es bislang nahezu keine direktdemokratische Praxis und seit Jahrzehnten kein durchgeführtes Volksbegehren.³

2 Details hierzu: Bürgerbegehrensbericht 2016, www.mehr-demokratie.de/bb-bericht2016.html sowie 5. Volksentscheids-Ranking 2016, www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksentscheids-ranking_2016.pdf (Zugriff jeweils am 5.12.2016).

3 Das letzte Volksbegehren in Hessen war 1966 und scheiterte deutlich an den Hürden. Baden-Württemberg kennt bislang kein Volksbegehren. Vgl. die Volksbegehrensberichte von Mehr Demokratie: www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html (Zugriff am 5.12.2016).

Bayern (14 Tage-Frist): Zwar mehr Praxis, aber viele scheitern

Zwar gab es einige Volksbegehren in Bayern, aber zahlreiche Volksbegehren scheiterten an der Kombination von hohem Unterschriftenquorum (zehn Prozent), kurzer Frist (14 Tage) und Amtseintragung: Insgesamt scheiterten 12 der 20 Volksbegehren. Es zeigt sich, dass insbesondere für kleinere Initiativen solche Kombinationen und kurze Sammelfristen eine sehr hohe Hürde darstellen.⁴

Hamburg: Rege Praxis trotz kurzer Frist

Hamburg kennt eine sehr kurze Frist von 21 Tagen, kennt aber eine sehr rege Praxis. Seit 1998 fanden 16 Volksbegehren statt, damit ist Hamburg Spitzenreiter in Deutschland. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass es mehrere Gründe für die häufigen Volksbegehren gibt, welche die kurze Sammelfrist (mehr als) kompensieren:

- ein moderates Unterschriftenquorum von fünf Prozent,
- die Möglichkeit der freien Unterschriftensammlung und die Möglichkeit der Briefeintragung für das Volksbegehren,
- im Stadtstaat Hamburg können die Menschen leichter erreicht und mobilisiert werden als in einem Flächenland,
- schließlich eine gewisse Erfahrung im Umgang mit direktdemokratischen Verfahren nach mehreren Volksbegehren und Volksentscheiden.

Es zeigt sich, dass die Sammelfrist nicht als alleinige Faktor die Praxis beeinflusst. Vielmehr gilt es die anderen Parameter des Volksbegehrens (insbesondere das Unterschriftenquorum) zu beachten.

⁴ Details hierzu: Liste der bisherigen Volksbegehren von Mehr Demokratie, www.volksbegehren-deutschland00.html (Zugriff am 6.12.2016).

5. Argumente für eine längere Sammelfrist

Zum Schluss sollen noch einige Argumente für eine längere Sammelfrist erarbeitet werden. Dazu sollte man zunächst klären, worin genau die Qualität der direktdemokratischen Verfahren liegt und wie die Sammelfrist hier wirken kann. In der Literatur werden unter anderem genannt:⁵

Qualitäten direktdemokratischer Verfahren

Durch Volksbegehren und Volksentscheide sollen folgende Qualitätsverbesserungen erreicht werden. Direktdemokratische Verfahren...

- machen die Politik kommunikativer und zwingen zur öffentlichen Auseinandersetzung mit Argumenten, die sonst eher überhört würden,
- verschaffen 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),
- ermöglichen eine feinere Verteilung von politischer Macht,
- fördern 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 und wünschenswerten Informations- und Diskussionsprozesse vorhanden. Mit kürzeren Fristen wird hingegen einer der großen Vorteile direktdemokratischer Verfahren, 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“.⁶
- Je länger die Sammelfrist ist, desto eher können auch kleinere Initiativen die Volksbegehrenshürde überspringen und werden besser angehört. 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.

Aus diesen Überlegungen heraus empfiehlt Mehr Demokratie eine **Sammelfrist von mindestens sechs Monaten** beim Volksbegehren. Im Gesetzentwurf für die Bundesebene fordert Mehr Demokratie eine Sammelfrist von neun Monaten.

5 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.

6 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.