

Bundes- und Landespolitik institutionell stärker voneinander trennt, gewinnt vor diesem Hintergrund an Plausibilität.⁵⁰ Wer einen solchen Wechsel der Regierungsform als unrealistisch abtut, übersieht die Möglichkeiten, die den Verfassungsreformern in den Ländern gerade durch die direkte Demokratie zugewachsen sind.

50 In der Literatur wird zu Recht auf die Parallelen verwiesen, die in der Funktionslogik zwischen dem Minderheitsparlamentarismus und der präsidentiellen Regierungsform bestehen. Vgl. *Nicole Bolleyer*, Minderheitsparlamentarismus – eine akteurszentrierte Erweiterung der Parlamentarismus-/Präsidentialismustypologie, in: *ZPol*, 11. Jg. (2001), H. 4, S. 1519 – 1546.

Die Bedeutung von Eintragungsfristen beim Volksbegehren im Rahmen der Volksgesetzgebungsverfahren in den deutschen Ländern

Frank Meerkamp

Die frühe Bundesrepublik war eine „prononcierte antiplebiszitäre Repräsentativdemokratie“¹. Doch nicht die Weimarer Erfahrungen waren für den Parlamentarischen Rat ausschlaggebend, auf direktdemokratische Verfahren im Grundgesetz zu verzichten, sondern politische Gründe, die mit dem einsetzenden Kalten Krieg und der Teilung Deutschlands zusammenhingen. In den „aufgeregten Zeiten“² sollte das zunächst als „Provisorium“ gedachte Grundgesetz³ nur vorübergehend mit einer „plebiszitären Quarantäne“ versehen werden.⁴ Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates behielten dem späteren Verfassungsgeber mit Art. 20 Abs. 2 GG ausdrücklich eine plebiszitäre Option vor. Eine Reihe von Bundesländern nahm die Volksgesetzgebung bereits von Anfang an in ihre Verfassungen auf. Diese war allerdings meist restriktiv ausgestaltet und zeichnete sich durch hohe Unterstützungsquoren und kurze Einzeichnungsfristen beim Volksbegehren, teilweise auch Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren beim Volksentscheid, aus – Hürden, die nur äußerst beschwerlich überwunden werden können. Dahinter stand durchaus der Gedanke, dass das Volk nur im Ausnahmefall als Korrektiv bei bedeutenden gesamtgesellschaftlichen Fragen eingreifen können sollte. Grundsätzlich herrschte ein etatistisch-korporatistisches Demokratieverständnis vor, das sich aber in den folgenden Jahrzehnten wandeln sollte und mit ihm auch die Ausgestaltung der Volksgesetzgebung.

- 1 *Klaus Stern*, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts – Strukturprinzipien der Verfassung, München 1977, S. 455, S. 745.
- 2 *Rudolf Katz*, Parlamentarischer Rat, 3. Sitzung 1948, Stenographischer Bericht, S. 43.
- 3 Vgl. *Heinrich Pehle*, Probleme einer plebiszitären Ergänzung des Grundgesetzes, in: *Gegenwartskunde*, 47. Jg. (1998), H. 3, S. 299 – 310, S. 302.
- 4 Vgl. *Otmar Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, Opladen 1994, S. 331.

Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 3/2010, S. 579 – 598

1. Entwicklung der Volksgesetzgebung – Eintragungsfristen im Schatten der Quorendiskussion

Spätestens Anfang der 1990er Jahre bewirkte die deutliche Intensivierung der weltweiten Demokratiedebatte, dass sich die bundesdeutschen Landesverfassungen verstärkt direktdemokratischen Verfahren öffneten. Dieser Prozess wurde vorangetrieben durch partizipatorische Demokratietheorien⁵, dem Beginn der Diskurse zur Zivilgesellschaft⁶, unterstützt durch verstärktes Bürgerengagement⁷, die demokratische Produktivkraft zivilgesellschaftlicher Assoziationen⁸ zur Fortentwicklung der repräsentativen Demokratie, den politischen Veränderungen in Deutschland sowie den Transformationsstaaten Osteuropas. Es kam zu einem „Siegesszug der Volksgesetzgebung“⁹, so dass diese heute in allen Landesverfassungen anzutreffen ist.

Gemeinhin wird die Höhe der Unterstützungs- und Abstimmungsquoren beim Volksbegehren und Volksentscheid in den Blickpunkt des Interesses gerückt. In parlamentarischen Verhandlungen oder in der wissenschaftlichen Literatur – obwohl oft nicht weniger wichtig für die praktische Anwendungshäufigkeit und Wirkungsweise des Volksgesetzgebungsverfahrens – steht ein anderer institutioneller Faktor meist im Schatten der verfassungsrechtlichen und politischen Quorendiskussion: die Eintragsfrist beim Volksbegehren. Ob für den Relevanztest einer Initiative das erforderliche Unterschriftenquorum beim Volksbegehren erreicht wird, hängt – neben der Popularität des Themas – ganz wesentlich von den zeitlichen und räumlichen Rahmenbedingungen des Eintragsverfahrens ab. Nicht allein die Hürde des Unterstützungsquorums bestimmt den auf den Initiatoren lastenden Druck, sondern auch die Einbeziehung der zur Sammlung der Unterschriften zur Verfügung stehenden Zeit. Erst die Kombination beider Faktoren, darstellbar durch den so genannten Mobilisierungskoeffizienten¹⁰, erlaubt einen Vergleich zwischen einzelnen Bundesländern und ist ein Indikator dafür, wie prohibitiv oder partizipationsfreundlich ein Verfahren aus-

- 5 Vgl. *Benjamin Barber*, *Starke Demokratie*, Hamburg 1994.
- 6 Vgl. *Ansgar Klein*, *Der Diskurs der Zivilgesellschaft*, Opladen 2001.
- 7 Vgl. *Annette Zimmer* (Hrsg.), *Engagierte Bürgerschaft*, Opladen 2000.
- 8 Vgl. *Joshua Cohen* / *Joel Rogers*, *Solidarity, Democracy, Association*, in: *Wolfgang Streeck* (Hrsg.), *Staat und Verbände*, PVS Sonderheft 25, Opladen 1994, S. 136 – 159.
- 9 *Manfred Schmidt*, *Demokratietheorien*, Opladen 2000, S. 357.
- 10 Der so genannte Mobilisierungskoeffizient kombiniert das Unterstützungsquorum und den Faktor Zeit. Er wird berechnet aus dem Quotienten der Unterschriftenanzahl durch die Sammeldauer und gibt an, wie viel Prozent an Unterschriften durchschnittlich pro Tag gesammelt werden müssen, damit ein Volksbegehren erfolgreich ist. Dadurch wird eine bessere Vergleichbarkeit zwischen einzelnen Ländern und Staaten hergestellt. Gleichzeitig wird der tatsächlich auf den Initiatoren lastende Druck realistischer dargestellt, als es das Quorum alleine vermag. Der Begriff wurde in der Schweiz durch *Christian Moser*, *Institutionen und Verfahren der Rechtsetzung in den Kantonen*, Bern 1985, S. 16 – auch bekannt als *Moser-Index* – eingeführt. Für Deutschland vgl. vor allem *Otmar Jung*, *Verfahrensprobleme der Volksgesetzgebung*, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 8. Jg. (1993), H. 4, S. 314 – 337, S. 325 f.; aber auch *Frank Rehmet* / *Tim Weber* / *Dragan Pavlovic*, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein*, in: *Theo Schiller* (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*, Frankfurt am Main 1999, S. 117 – 164, S. 144; *Johannes Rux*, *Direkte Demokratie in Deutschland*, Baden-Baden 2008, S. 290; *Raphael Magin* / *Christina Eder*, *Direkte Demokratie in den Bundesländern: Grundlagen, Institutionen, Anwendungen*, in: *Markus Freitag* / *Uwe Wagschal* (Hrsg.), *Direkte Demokratie – Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, Münster 2007, S. 151 – 188, S. 162.

gestaltet ist.¹¹ So ist die Volksbegehrenshürde in Nordrhein-Westfalen (erst auf den zweiten Blick) mehr als fünfmal schwieriger zu überwinden als in Schleswig-Holstein, obwohl das Unterstützungsquorum mit acht Prozent nur um etwas mehr als die Hälfte höher ausfällt als die Fünfprozenthürde in Schleswig-Holstein. Hier ist die Eintragungsfrist nämlich mehr als dreimal so lang. Noch eindeutiger fällt der Vergleich zu Hessen aus. Dort müssen relativ gesehen 53-mal mehr Unterschriften pro Tag gesammelt werden.

Bei der Aushandlung neuer und der Umgestaltung alter direktdemokratischer Verfahren kommt der Quoren- und Fristengestaltung eine eminente partei- und machtpolitische Bedeutung zu.¹² Konnten Kritiker die Einführung oder Reformierung der Volksgesetzgebung nicht verhindern, so können die Verfahren durch die Hintertür noch ausgebremsert werden, indem zum Beispiel hohe Hürden und kurze Fristen die Anwendung in der Praxis erschweren und auf wenige Fälle beschränken. So würde sich auch eine Absenkung von Unterstützungsquoten nur als vermeintliche Erleichterung für die Initiatoren von Volksbegehren herausstellen, wenn beispielsweise gleichzeitig die Eintragungsfristen von Beginn an kurz ausfallen oder verkürzt würden. Manche Verfahrenshürde wird so zu einer Konkurrenzschutzklausel zugunsten des parlamentarischen Gesetzgebers.¹³ Auf der anderen Seite stellt die Reform von Ausführungsgesetzen und die einfachgesetzliche Verlängerung von Eintragungsfristen für die Unterstützer direktdemokratischer Verfahren eine Möglichkeit dar, das Verfahren zumindest teilweise zu erleichtern, wenn auf andere Weise wegen fehlender verfassungsändernder Mehrheiten keine Reform der Unterstützungsquoten möglich ist.

Auch wenn Quoren und Fristen beim Volksbegehren oft im Zusammenhang betrachtet werden: Die Eintragungsfrist ist mehr als der kleine Bruder des Unterstützungsquorums; sie ist nicht der Annex, der nur dazu dient, die Überwindung der Hürde des Unterschriftenquorums zu erschweren oder zu erleichtern. Mit der Entwicklung der Volksgesetzgebung zu einem offenen partizipationsorientierteren Verfahren hat sich auch die Funktion der Eintragungsfrist verändert, der eine eigene inhaltliche Dimension innewohnt und der mehr Beachtung unter besonderer Berücksichtigung der Erwartungen der unterschiedlichen Akteure gebührt.

Anhand der in den letzten Jahren im praktischen Umgang mit der Volksgesetzgebung gewonnenen Erfahrungen justieren einige Bundesländer auf der Suche nach dem bestmöglichen „Design der Direkten Demokratie“¹⁴ die Stellschrauben des Volksgesetzgebungsverfahrens nach. Zuletzt haben Berlin (2006), Hamburg (2008) und Bremen (2009) ihre Hürden gesenkt und teilweise Fristen verlängert. Doch nicht überall wurde den veränderten gesellschaftlichen und politischen Bedingungen Rechnung getragen. Einzelne Länder – wie

11 Vgl. *Bärbel Martina Weixner*, Direkte Demokratie in den Bundesländern, Opladen 2002, S. 164; *Otmar Jung*, Die Reform der direkten Demokratie im Saarland – Teil I, in: LKRZ, 2. Jg. (2008), H. 2, S. 41 – 45, S. 44; *Johannes Rux*, a.a.O. (Fn. 10), S. 895.

12 Vgl. *Klaus von Beyme*, Demokratiereform als Reform der parlamentarischen Parteiendemokratie, in: *Claus Offe* (Hrsg.), Demokratisierung der Demokratie, Frankfurt am Main 2003, S. 27 – 42; *Otmar Jung*, Mehr direkte Demokratie wagen, in: *ders. / Franz-Ludwig Knemeyer / Christian Gebhardt* (Hrsg.), Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München 2001, S. 13 – 72, S. 35.

13 Vgl. *Stefan Przygode*, Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie, Baden-Baden 1995, S. 489.

14 *Andreas Gross*, Das Design der Direkten Demokratie und deren Qualitäten, in: *Theo Schiller / Volker Mittendorf* (Hrsg.), Direkte Demokratie – Forschung und Perspektiven, Wiesbaden 2002, S. 331 – 339.

zuletzt das Saarland (2008) – zeigen offenkundig Beharrungstendenzen. Die Unterschiede bleiben damit zum Teil erheblich – gerade auch hinsichtlich der Länge der Eintragungsfristen. Hier besteht in Zukunft weiterer Anpassungsbedarf.

2. Entwicklung und Ausgestaltung der Eintragungsfristen beim Volksbegehren

Die kurzen Eintragungsfristen, die lange Zeit in den deutschen Bundesländern galten, haben ihren Ursprung in der Weimarer Republik (vgl. Tabelle 1). In der Mehrzahl der Länder sowie auf Reichsebene war ein amtliches Eintragungsverfahren mit Fristen von bis zu 14 Tagen vorgesehen. Die Ausführungsgesetze nahmen auf die Höhe der Quoren augenscheinlich keinerlei Rücksicht.¹⁵ Sowohl in Oldenburg als auch in Preußen galt in etwa ein fünfprozentiges Unterstützungsquorum. Während allerdings für die notwendigen 20.000 Unterschriften in Oldenburg vier Wochen zur Sammlung zur Verfügung standen, mussten in Preußen innerhalb von nur 14 Tagen mehr als 1,3 Millionen Unterschriften gesammelt werden. Gerade in bevölkerungsstarken Flächenländern müsste die Eintragungsfrist aber länger ausfallen als in einem kleinen Land, damit die Relationen stimmen. Doch es gab bereits in der Weimarer Republik einige wenige Ausnahmen. Insbesondere Hessen und Baden kannten schon die freie und private Unterschriftensammlung. Dabei verzichtete Hessen gänzlich auf eine Einzeichnungsfrist, während in Baden immerhin eine Frist von drei Monaten galt. Die beiden Länder hatten sich bewusst an die liberaleren Verfahren der Schweizer Eidgenossenschaft angelehnt.¹⁶

Zwar flossen auch Erkenntnisse aus der Schweiz mit ihren direktdemokratischen Verfahren in die Beratungen einiger deutscher Nachkriegsverfassungen ein. Dies schlug sich jedoch kaum in einer partizipationsfreundlichen Gestaltung nieder. Die Bundesländer, die die Volksgesetzgebung einführten, zogen zwar aus dem Scheitern der Volksentscheide in der Weimarer Republik die Konsequenz, die Beteiligungsquoten beim Volksentscheid abzuschaffen. Dafür wurden jedoch hohe Anforderungen an die erfolgreiche Absolvierung eines Volksbegehrens gestellt. Die Festlegung der Eintragungsfrist wurde dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Bis Ende der 1980er Jahre sahen alle Ausführungsgesetze das amtliche Eintragungsverfahren und Eintragungsfristen von in der Regel 14 Tagen vor, in Bremen gar nur neun Tage. Zwar galt in Bayern zunächst eine Frist von vier Wochen. Diese wurde 1967 aber auf die üblichen 14 Tage verkürzt. Es habe sich in den vorausgegangenen Volksbegehren herausgestellt, dass die neue Regelung die Gemeinden entlaste, ohne dass das Verfahren darunter leide.¹⁷ Später begründete das Staatsministerium, es könne dem Staatsbürger die Überlegung abverlangt werden, ob es sich für das Volksbegehren lohne, gewisse Unannehmlichkeiten in Kauf zu nehmen.¹⁸ Im Übrigen konzentrierten sich die Eintragungsaktivitäten meist auf die letzten drei Tage der Frist, unabhängig davon, ob diese 14

15 Vgl. *Karl Hernekamp*, Formen und Verfahren direkter Demokratie, Frankfurt am Main 1979, S. 248 f.

16 Vgl. unter anderem Dt. Reich Hessische Drs. 3/721 vom 22. Juli 1920, S. 24.

17 Vgl. *Matthias Gerstner*, Eintragungsfrist für Volksbegehren unnötig reduziert, Mehr Demokratie e.V., <http://bayern.mehr-demokratie.de/1306.html> (Abruf am 14. Juli 2010).

18 Vgl. Bayerische Drs. 8/7861 vom 3. April 1978, S. 2.

oder 30 Tage dauern würde.¹⁹ Trotz einiger Reformbemühungen Mitte der 60er bis Mitte der 80er Jahre blieben die Länder dem klassischen historisch älteren Konzept eines straffen etatistisch-bürokratischen Verfahrens mit kurzen Fristen verhaftet.

Mit der Verfassungsreform in Schleswig-Holstein und der Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern Anfang der 90er Jahre setzte ein vorsichtiger Paradigmenwechsel ein. Mit der Einführung des „Kieler-Modells“ – der dreistufigen Volksgesetzgebung mit der Volksinitiative als erster Verfahrensstufe – in einer Reihe von Bundesländern, der Einführung der freien Unterschriftensammlung in immer mehr Ländern²⁰, der Absenkung von Unterstützungsquoten und der Verlängerung von Eintragungsfristen wurde das Volksgesetzgebungsverfahren beteiligungsorientierter ausgestaltet (vgl. Tabelle 2). Damit lassen sich die Verfahren in den deutschen Ländern im Wesentlichen zwei Modellen zuordnen: den frühen Nachkriegsverfassungen und den neueren Landesverfassungen.²¹ Einige der alten Verfassungen, wie die Nordrhein-Westfalens, wurden reformiert und die Volksgesetzgebungsverfahren der einsetzenden gesellschaftlichen und politischen Entwicklung angepasst. Daneben sind Mischformen entstanden, wie in Brandenburg, das sich für eine Einzeichnungsfrist von mehreren Monaten, jedoch in Form der ehemals traditionellen Amtsstubensammlung²² entschieden hat. Einerseits bleiben die Regelungsunterschiede zwischen einzelnen Ländern erheblich: Während in Hessen mit einer alten Landesverfassung innerhalb von 14 Tagen täglich 1,43 Prozent aller Stimmberechtigten ein Volksbegehren unterstützen müssen, was etwa 62.500 Unterschriften pro Tag entspricht, stehen in Schleswig-Holstein sechs Monate für die Sammlung zur Verfügung. Dort müssen bei einem Mobilisierungskoeffizienten von nur 0,027 umgerechnet täglich knapp 600 Unterschriften abgegeben werden. In Mecklenburg-Vorpommern läuft die freie Unterschriftensammlung gar unbefristet. Andererseits geht der Trend insgesamt in Richtung längerer Eintragungsfristen. Dies betraf nicht nur den Verfassungsgestaltungsprozess in den neuen Ländern, sondern auch Reformen in den alten. So haben Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ihre 14-Tage-Fristen auf jeweils zwei Monate verlängert; Berlin²³ und Hamburg, die die Volksgesetzgebung erst in den 90er Jahren eingeführt hatten, haben mehr als einmal ihre Verfahren (nach-)justiert. Während die durchschnittliche Eintragungsfrist bis zur Trendwende nach der Wiederverei-

- 19 Dazu *Günther Beckstein*, Plenarprotokoll 15/77, Sitzung des Bayerischen Landtags vom 18. Oktober 2006, S. 5977.
- 20 Zur Bedeutung der freien Unterschriftensammlung vgl. insbesondere *Frank Meerkamp*, Die Bedeutung von Eintragungsmodalitäten beim Volksbegehren in den deutschen Ländern – Amtseintragung und freie Unterschriftensammlung im Vergleich, in: *E-Recht und Politik* 2010, S. 1 – 19, http://www.rup-online.eu/images/stories/pdf-Dateien/e_rup_meerkamp.pdf (Abruf am 14. Juli 2010).
- 21 Vgl. *Frank Rehmet*, Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern, in: *Theo Schiller / Volker Mittendorf* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 14), S. 104.
- 22 Bis zur Wiedervereinigung führten acht westdeutsche Bundesländer die Volksgesetzgebung ein, sieben erließen bis dahin die erforderlichen Ausführungsgesetze und sahen alle die Amtseintragung vor. Seit 2008 gilt in acht Bundesländern obligatorisch die Amtseintragung, in weiteren acht Bundesländern können die Vertreter des Volksbegehrens aber mittlerweile die freie Unterschriftensammlung ausschließlich oder zusätzlich nutzen. Auch in dieser Verfahrensfrage hat ein Umdenkungsprozess eingesetzt. *Frank Meerkamp*, a.a.O. (Fn. 20), S. 2 ff.
- 23 Berlin hatte die Volksgesetzgebung bereits 1950 eingeführt, aber nie ein Ausführungsgesetz erlassen, bis 1974 die Regelung schließlich wieder aus der Verfassung gestrichen wurde.

Fortsetzung Tabelle 1

	Anzahl Stimmbe-rechtigter ^a	Frist von der Bekanntgabe bis zum Ein-zeichnungsbeginn	Eintragungsfrist	Samm-lungs-modali-tät ^c	Unterstützungs-quorum Gesetzesinitia-tive	Unterstützungs-quorum Verfassungsinitiative	Mobilierungs-koeffizient Eintra-gungsfrist Gesetzesinitiative / Verfassungsiniti-ative	Mobilierungs-koeffizient von Bekannt-gabe bis Abschluss des Volksbegehren Gesetzesinitiative / Verfassungsinitiative
Oldenburg	362.616 (29.5.1932)	keine	4 Wochen	a	20.000 (-5,52%)	20.000 (-5,52%)	0,181 / 0,181	0,181 / 0,181
Preußen	27.303.977 (5.3.1933)	4 Wochen	14 Tage	a	5% (-1.365.199)	20% (-5.460.795)	0,357 / 1,429	0,119 / 0,476
Sachsen	3.580.541 (22.7.1930)	2 Wochen – 1 Monat	14 Tage	a	10% (-358.054)	10% (-358.054)	0,714 / 0,714	0,225 – 0,357 / 0,225 – 0,357
Schaumburg-Lippe	33.861 (3.5.1931)	> 2 Wochen	1 Monat	a	20% (-6.772)	33,3% (-11.287)	0,658 / 1,096	< 0,45 / < 0,75
Thüringen	1.114.887 (31.7.1932)	2 Wochen – 1 Monat	14 Tage	a	10% (-111.489)	10% (-111.489)	0,714 / 0,714	0,225 – 0,357 / 0,225 – 0,357
Württemberg	1.775.154 (24.4.1932)	> 2 Wochen	14 Tage	a	10% (-177.515)	10% (-177.515)	0,714 / 0,714	< 0,357
Deutsches Reich	44.664.825 (5.3.1933)	> 2 Wochen	14 Tage	a	10% (-4.466.483)	10% (-4.466.483)	0,714 / 0,714	< 0,357

a Zugrunde liegen jeweils die Daten der letzten Landtagswahlen der jeweiligen Länder in der Weimarer Republik zwischen 1930 und 1933; vgl. Jürgen Falter, Wahlen und Abstimmungen in der Weimarer Republik. Materialien zum Wahlverhalten 1919-1933, München 1986, S. 89 – 114.

b Unter Annahme einer Frist von einem Jahr.

c Lübeck hat keine Volksgesetzgebung in der Verfassung vorgesehen.

d Mecklenburg-Strelitz hat kein Ausführungsgesetz erlassen.

e Amtrubensammlung (a) oder freie Unterschriftensammlung (f).

Quelle: Eigene Recherche und Berechnungen.

Tab. 2: Eintragungsmodalitäten beim Volksbegehren in den deutschen Bundesländern

	Anzahl Stimmberechtigte ^a	Frist von der Bekanntgabe bis zum Einzeichnungsbeginn	Eintragungsfrist	Sammlungsmodalität ^b	Unterstützungsquorum Gesetzesinitiative	Unterstützungsquorum Verfassungsinitiative	Mobilisierungskoeffizient Eintragungsfrist / Verfassungsinitiative	Mobilisierungskoeffizient von Bekanntgabe bis Abschluss Volksbegehren Gesetzesinitiative / Verfassungsinitiative ^d
Baden-Württemberg	7.516.919 (26.3.2006)	4-6 Wochen	14 Tage	a	16,7% (-1.252.819)	16,7% (-1.252.819)	1,190 / 1,190	0,298 - 0,397 / 0,298 - 0,397
Bayern	9.321.417 (28.9.2008)	8-12 Wochen	14 Tage	f	10% (-932.141)	10% (-932.141)	0,714 / 0,714	0,102 - 0,143 / 0,102 - 0,143
Berlin	2.425.480 (17.9.2006)	i.d.R. 15 Tage	4 Monate	f	7% (-169.783)	20% (-485.096)	0,058 / 0,164	i.d.R. 0,051 / 0,146
Brandenburg	2.126.357 (27.9.2009)	4-8 Wochen	4 Monate	a	80.000 (-3,76%)	80.000 (-3,76%)	0,031 / 0,031	0,021 - 0,025 / 0,021 - 0,025
Bremen	486.103 (13.5.2007)	keine	3 Monate	f	5% (-24.305)	20% (-97.220)	0,055 / 0,219	0,055 / 0,219
Hamburg	1.236.671 (24.2.2008)	6 Wochen	21 Tage	a + f	5% (-61.833)	5% (-61.833)	0,238 / 0,238	0,079 / 0,079
Hessen	4.375.286 (18.1.2009)	4 Wochen	14 Tage	a	20% (-875.057)	(-)	1,429 / -	0,476 / -
Mecklenb.-Vorpommern	1.415.321 (17.9.2006)	(-) / > 2 Wochen	(-) / 2 Monate	f (+a) ^f	120.000 (-8,48%)	120.000 (-8,48%)	f 0,023 ^b / 0,023 ^b (a 0,139 / 0,139)	f < 0,113 (a 0,139)
Niedersachsen	6.087.297 (27.1.2008)	keine	6 Monate	f	10% (-608.729)	10% (-608.729)	0,055 / 0,055	0,055 / 0,055
Nordrhein-Westfalen	13.267.052 (9.5.2010)	4 Wochen	8 Wochen	a	8% (-1.061.364)	8% (-1.061.364)	0,143 / 0,143	0,095 / 0,095
Rheinland-Pfalz	3.075.577 (26.3.2006)	< 3 Monate	2 Monate	a	300.000 (-9,76%)	300.000 (-9,76%)	0,160 / 0,160	> 0,064 < 0,160 / > 0,064 < 0,160

Fortsetzung Tabelle 2

	Anzahl Stimmberechtigter ^a	Frist von der Bekanntgabe bis zum Einzeichnungsbeginn	Eintragungsfrist	Sammlungsmodalität ^b	Unterstützungsquorum Gesetzesinitiative	Unterstützungsquorum Verfassungsinitiative	Mobilisierungskoeffizient Eintragungsgesetzesinitiative / Verfassungsinitiative	Mobilisierungskoeffizient von Bekanntgabe bis Abschluss Volksbegehren Gesetzesinitiative / Verfassungsinitiative ^d
Saarland	804.622 (30.8.2009)	> 6 Wochen	14 Tage	a	20% (-160.924)	(-)	1,429 / -	0,357 / -
Sachsen	3.510.336 (30.8.2009)	keine	8 Monate	f	450.000 (-12,82%), max. 15%	450.000 (-12,82%), max. 15%	0,053 / 0,053	0,053 / 0,053
Sachsen-Anhalt	2.078.659 (26.3.2006)	4-8 Wochen	6 Monate	f	11% (-228.652)	11% (-228.652)	0,060 / 0,060	0,046 - 0,052 / 0,046 - 0,052
Schleswig-Holstein	2.224.100 (27.9.2009)	4-8 Wochen	6 Monate	a ^c	5% (-111.205)	5% (-111.205)	0,027 / 0,027	0,021 - 0,024 / 0,021 - 0,024
Thüringen	1.910.074 (30.8.2009)	8-16 Wochen	2 Monate / 4 Monate	a / f	8% ^e (-152.806) / 10% (-191.007)	8% (-152.806) / 10% (-191.007)	a 0,082 / 0,082 f 0,132 / 0,132	a 0,046 - 0,068 / f 0,043 - 0,056

a Zugrunde liegen jeweils die Daten der letzten Landtagswahlen der jeweiligen Länder in der Bundesrepublik Deutschland; vgl. Daten des Statistischen Bundesamtes 2009, http://www.bundeswahlleiter.de/de/landtagswahlen/ergebnisse/downloads/tw_letzte_ergebnisse.pdf (Abruf am 15. Juli 2010).

b Unter Annahme einer Frist von einem Jahr.

c Stimmt der Landtag dem Volksantrag nicht zu, können die Antragsteller binnen sechs Monate erklären, dass sie ein Volksbegehren mit dem Ziel eines Volksentscheids einleiten. Die Antragsteller haben es also in der Hand, die Vorbereitungsphase selbstständig zu steuern.

d Überlegung zurückgehend auf *Johannes Rex*, Direkte Demokratie in Deutschland, Baden-Baden 2008, S. 317, S. 395, S. 427.

e Erweiterte Amtseintragung.

f Amtseintragungsverfahren nur nach erfolgreicher Volksinitiative möglich.

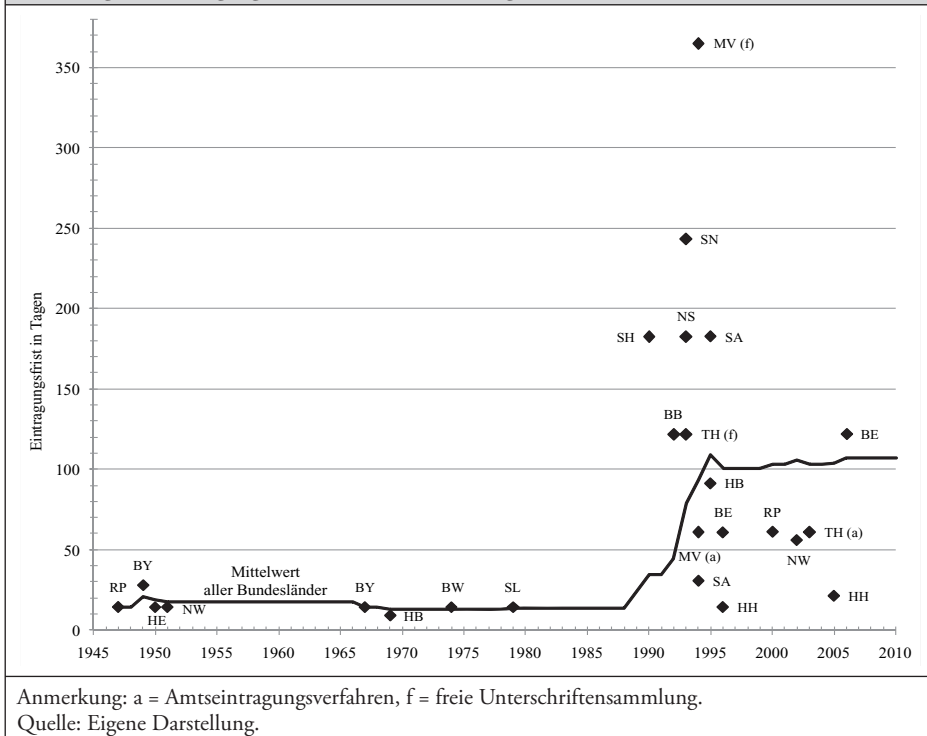
g Unterschiedlich hohe Unterstützungsquoten für die amtliche und freie Unterschriftensammlung.

h Amtseintragungsverfahren (a) und/oder freie Unterschriftensammlung (f).

Quelle: Eigene Recherche und Berechnungen.

nigung nur 13,3 Tage betrug, stieg sie bis heute auf 107²⁴ Tage an. Betrachtet man nur die Länder, die nach 1990 ihre Verfahren eingeführt oder novelliert haben, liegt der Wert sogar bei 133,7 Tagen, also bei knapp 4,5 Monaten. Der Mobilisierungskoeffizient, an dessen Entwicklung man ebenfalls die demokratische Tendenz zu mehr Bürgerbeteiligung ablesen kann, ist von 1,44 Ende der 1980er Jahre auf 0,36 gesunken. Insgesamt beschäftigten sich die bundesdeutschen Parlamente häufiger mit der Frage der Eintragungsfristen. In den letzten 20 Jahren wurden in 17 Gesetzgebungsprozessen Eintragungsfristen festgesetzt oder reformiert, dagegen nur achtmal in den vorangegangenen 40 Jahren. Die parlamentarische Auseinandersetzung mit dem Thema der Volksgesetzgebung und ihrer Verfahrensgestaltung wird lebendiger.

Abbildung 1: Eintragungsmodalitäten beim Volksbegehren in den deutschen Bundesländern



Die Bedeutung der Eintragungsfristen wird durch eine weitere Entwicklung unterstrichen. Während früher der einfache Gesetzgeber nach eigenem Ermessen zur Regelung der Eintragungsfristen in den Ausführungsgesetzen zur Volksgesetzgebung ermächtigt war, existieren heute mit Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen bereits fünf Bundesländer, die die Eintragungsfristen in der Verfassung festgeschrieben und damit Änderungen – zumindest Verschlechterungen – dem einfachen Gesetzgeber entzo-

24 Für die freie Unterschriftensammlung in Mecklenburg-Vorpommern werden 365 Tage zur Berechnung zu Grunde gelegt. Gleiches gilt für Abbildung 1.

gen haben. Hintergrund ist der Gedanke, dass alle wesentlichen Verfahrensbestimmungen unmittelbar in der Verfassung zu regeln seien. Die verfassungsrechtliche Festlegung der Eintragungsfrist trage ihrer besonderen Bedeutung Rechnung. Damit werde dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit genommen, gegen den Willen des Verfassungsgesetzgebers auf der Stufe des Volksbegehrens neben dem Unterstützungsquorum weitere Hürden aufzubauen.²⁵

International gelten zum Teil noch längere Eintragungsfristen, was nicht zuletzt daran liegt, dass in den meisten Staaten die freie Unterschriftensammlung Standard ist, während die Amtseintragung lange Zeit eine deutsche Eigenart war, die außer zum Beispiel noch in Österreich international fast unbekannt ist. In der Schweiz sind Sammelfristen zwischen drei und sechs Monaten vorgesehen, in den Einzelstaaten der USA beträgt die kürzeste Eintragungsfrist 90 Tage und die längsten vier Jahre oder unbegrenzt, mehrheitlich liegen die Fristen zwischen zwölf und 24 Monaten.²⁶ Auch auf kommunaler Ebene in Deutschland betragen die Eintragungsfristen für Bürgerbegehren mindestens sechs Wochen, meist mehrere Monate.²⁷

Verständlicherweise wird in diesen Staaten und auf kommunaler Ebene das Instrument der Initiative durch die Bevölkerung häufiger als auf Landesebene in Deutschland genutzt. Grundsätzlich ist es schwieriger, innerhalb von 14 Tagen 20 Prozent der Wahlberechtigten zu mobilisieren, als fünf Prozent innerhalb mehrerer Monate. Für die kommunale Ebene in Deutschland konnten mit zunehmender Einwohnerzahl sinkende Mobilisierungschancen nachgewiesen werden. Je einwohnerstärker die Gemeinde ist, desto knapper wurde das Unterschriftenquorum übersprungen und desto länger dauerte die Sammlung.²⁸ Zur Erleichterung des Verfahrens müsste daher der Mobilisierungskoeffizient in Ländern mit höherer Einwohnerzahl sinken. Folglich haben mit Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland in drei der vier Bundesländer mit den kürzesten Eintragungsfristen und höchsten Eintragungsquoten noch keinerlei erfolgreiche Volksbegehren auf Landesebene stattgefunden; insgesamt wurde nur einmal ein Volksbegehren eingeleitet. Zwar ist eine restriktive Verfahrensgestaltung nicht zwangsläufig gleichbedeutend mit einer geringeren Nutzungshäufigkeit. Als Gegenbeispiel kann Bayern angeführt werden, das neben Hamburg die meisten Volksbegehren und Volksentscheide aufzuweisen hat. Aber auch dort sind in den letzten Jahren eine Reihe von Initiativen gescheitert, während in anderen Bundesländern Initiativen vermehrt die Hürde des Volksbegehrens nehmen konnten.²⁹ Umgekehrt kann man

25 Vgl. *Christoph Grimm / Heinz-Georg Bamberger*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Baden-Baden 2001, Art. 109, Rn. 27; *Volker Schimpff* (Hrsg.), Die Protokolle des Verfassungs- und Rechtsausschusses zur Entstehung der Verfassung des Freistaates Sachsen, Rheinbreitbach 1997, S. 96.

26 Vgl. *Ralph Kampwirth*, Volksentscheid und Öffentlichkeit, in: *Theo Schiller* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 10), S. 22 f.; *Hermann Heußner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, Köln 1994; *Silvano Möckli*, Direkte Demokratie, Bern 1994.

27 Vgl. *Roland Geitmann*, Die Bundesländer im Wettbewerb, in: *Hermann Heußner / Otmar Jung* (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, München 2009, S. 307 – 318.

28 Vgl. *Frank Rehmet / Tim Weber / Dragan Pavlovic*, a.a.O. (Fn. 10), S. 144.

29 Nach zuletzt sieben gescheiterten Volksbegehren in Bayern konnte im Jahr 2010 ein Volksbegehren und Volksentscheid zum Nichtraucherschutz erfolgreich durchgeführt werden. Das Volksbegehren war auch deshalb erfolgreich, da sich eine Reihe von Parteien, Interessenvertretungen und Bürgerinitiativen gemeinschaftlich aktiv und medienwirksam zu einem populären und große Bevölkerungsteile betreffenden Thema eingesetzt haben.

aber die Tendenz nachweisen, dass ein offenes partizipationsorientiertes Volksgesetzgebungsverfahren zu einer häufigeren Nutzung führen kann.³⁰ Neben weiteren institutionellen, aber auch sozio-strukturellen und kulturellen Faktoren steht der Mobilisierungskoeffizient und somit mittelbar auch die Länge der Eintragungsfristen in einem Zusammenhang mit der Anwendungshäufigkeit von Volksgesetzgebungsverfahren.

3. Bedeutung und Funktion der Länge von Fristen für die Verfahrensbeteiligten

3.1. Funktion und Problematik von Eintragungsfristen

Fristen bestimmen den zeitlichen Rahmen zur Geltendmachung von Rechten. Einzeichnungsfristen tragen dazu bei, dass Eintragungsverfahren ordnungsgemäß und zügig ablaufen. Sie liegen im Allgemeininteresse und dienen der Transparenz und Rechtssicherheit von Verfahren. Bürokratische Verfahrenshürden sollten jedoch nur so hoch sein, wie unbedingt notwendig. Grundsätzlich sind verfassungsmäßig garantierte Rechte – wie das Recht auf Volksbegehren in den Landesverfassungen – so auszugestalten, dass diese auch praktisch erfolgreich angewendet werden können. Dies schließt unbillige Erschwerungen der Eintragungsmodalitäten aus.³¹ Wenn schon Quoren eine effektive direktdemokratische Betätigung nicht mehr behindern dürfen, als aus Legitimationsgründen unbedingt nötig ist³², so gilt dies erst recht für die Eintragungsmodalitäten beim Volksbegehren. Weder darf eine kurze Frist sachfremden Erwägungen dienen und die Verwirklichung des materiellen Rechts verhindern; noch soll damit eine zusätzliche Hürde neben dem Unterstützungsquorum etabliert werden. Die Frist sollte aber auch nicht ausufernd lang gestaltet sein, um den vom Qualifikationsquorum zu demonstrierenden „intensity check“ nicht zu verwässern.³³

Insgesamt müssen die Eintragungsfristen dem Spannungsverhältnis zwischen dem Bedürfnis nach einem überschaubar und rechtssicheren, aber auch praxisorientierten und möglichst einfachen Verfahren gerecht werden. Auf der einen Seite muss die Frist ausreichend lang bemessen sein, damit allen Interessierten ausreichend Zeit zur Eintragung zur Verfügung steht. Auf der anderen Seite spricht für eine kürzere Frist, dass die Aktualität der an das Parlament herangetragenen Fragestellung gewahrt bleibt. Zudem ergeben sich bei

30 Vgl. *Christina Eder / Raphael Magin*, Volksgesetzgebung in den deutschen Bundesländern: ein Vorschlag zu ihrer empirischen Erfassung aus subnational-vergleichender Perspektive, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 2, S. 358 – 378, S. 377 f. Für die Schweiz hat *Christian Moser*, a.a.O. (Fn. 10), S. 12, S. 19 f. festgestellt, dass Sammelfristen dann eine Wirkung haben, wenn sie den Zeitrahmen zur Unterschriftensammlung erheblich einschränken. Auf der anderen Seite steigen ab einer bestimmten Dauer der Eintragsfrist die Erfolgchancen des Zustandekommens der Initiative nicht weiter. Es konnte nämlich auch beobachtet werden, dass wenn geringe Anforderungen bezüglich der Unterschriftenzahl gestellt wurden, das erforderliche Minimum oftmals nur geringfügig überwunden wurde, wohingegen Initiativen, die höhere – allerdings nicht einschränkend restriktive – Anforderungen zu erfüllen hatten, organisierter auftreten mussten und auch mehr Unterschriften sammeln konnten.

31 Vgl. *Hans-Joachim Driebaus*, Verfassung von Berlin, Baden-Baden 2005, Art. 62, Rn. 6; VerfGH Berlin, LVerfGE 11, S. 56.

32 Vgl. *Rolf Gröschner*, Unterstützungsquoren für Volksbegehren: eine Frage des Legitimationsniveaus plebiszitärer Gesetzesinitiativen, in: ThürVBl. 2001, S. 193 – 201, S. 199.

33 Vgl. *Hermann Heußner*, a.a.O. (Fn. 26), S. 285.

einer allzu langen – insbesondere unbefristeten – Einzeichnungphase rechtliche Bedenken. Eine Frist verhindert, dass ein Begehren zu lange liegen bleibt und womöglich zu einem Zeitpunkt eingereicht wird, in dem ein Teil der Unterzeichner die Initiative nicht mehr unterstützt. Allerdings kann in einigen Ländern die Unterstützung widerrufen werden. Außerdem besteht immer die Gelegenheit, seine möglicherweise geänderte Auffassung im Rahmen der Stimmabgabe beim Volksentscheid entsprechend kundzutun. Zu bedenken ist des Weiteren, dass zu lange Fristen die Gefahr von ungültigen Eintragungen erhöhen. In Zeiten hoher Mobilität zählt dazu zum einen die missbräuchliche oder unbewusst unzulässige Mehrfacheintragung für ein Volksbegehren vor und nach einem Wohnortwechsel und der damit verbundene verletzte demokratische Grundsatz „eine Person – eine Stimme“ analog zu den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl. Zum anderen ist das Einbringen eines Gesetzentwurfs durch ein Volksbegehren an das Stimmrecht gebunden. Wer das Stimmrecht nicht (mehr) hat, kann auch kein Volksbegehren gültig unterzeichnen. Zwar wird man für die Ermittlung der notwendigen Unterschriftenzahl aus praktischen Gründen regeln, dass jede Unterschrift einer Person anzuerkennen ist, die während der Eintragungsfrist in einem Stimmregister eingetragen war³⁴; doch bliebe eine solche Regelung verfassungsrechtlich problematisch für Eintragungsverfahren, die unbefristet sind und sich theoretisch über mehrere Jahre hinziehen können.

3.2. Eintragungsfristen im Lichte demokratietheoretischer Entwicklungen

Die Funktionserwartungen an das Volksgesetzgebungsverfahren folgen aus dem Demokratieverständnis der jeweiligen Zeit. Mit dem Wandel äußerer Einflüsse hat sich auch das Volksgesetzgebungsverfahren und entsprechend die Eintragungsfrist funktions- und systemkonform anzupassen.

In den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik dominierte ein elitistisches staatszentriertes Demokratieverständnis. Direktdemokratische Verfahren sollten nur als letztes Korrektur-, nicht als Gestaltungselement dienen. In Anlehnung an die Aktionszeiten und Präsenzmaßstäbe des parlamentarischen Systems wurde die Volksgesetzgebung als straffes Verfahren mit kurzen Eintragungsfristen konzipiert.³⁵ Mit der Überwindung des Konkurrenzdenkens zwischen Anhängern möglichst strikt repräsentativer auf der einen und Befürwortern direkter Demokratie auf der anderen Seite, das noch bis in die 1970er Jahre bestand, setzte sich die Auffassung durch, dass einzelne direktdemokratische Verfahren und das repräsentative System sich „prinzipiell wie politisch-praktisch“ nicht ausschließen, sondern sich durchaus sinnvoll ergänzen können.³⁶ In Ergänzung zum top-down-Konzept repräsentativer Demokratie gewannen partizipationsorientierte bottom-up-Vorstellungen an Bedeutung. Neue soziale Bewegungen veränderten die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse. Ideen

34 Vgl. *Urs Willi* in seiner Stellungnahme zur BT-Drs. 14/8503, Anhörung am 19. April 2002.

35 Vgl. *Otmar Jung*, Welche Regeln empfehlen sich bei der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene?, in: *ders.* (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Deutschland – Handreichungen zur Verfassungsdiskussion in Bund und Ländern*, Bonn 1991, S. 19 – 59, S. 48 ff.

36 Vgl. *Wolfgang Luthardt* / *Arno Waschkeuhn*, Plebiszitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie, in: *Ansgar Klein* (Hrsg.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland – Möglichkeiten und Grenzen*, Bonn 1997, S. 59 – 87, S. 71.

und Begriffe der Zivilgesellschaft prägten in der Folge die Zeit. Direktdemokratische Beteiligung ist eine Form des Bürgerengagements³⁷, dessen Forderung nach Ausbau auf kommunaler und Landesebene nachgekommen wurde. Direktdemokratische Verfahren wurden eingeführt, schon bestehende reformiert und liberalisiert. Instrumente wie die Volksinitiative eröffneten neue Artikulationschancen. Die unterschiedlichen Stufen im Volksgesetzgebungsverfahren wurden mit dem parlamentarischen Prozedere besser verknüpft und fördern die Interaktion und den Gedankenaustausch. Das Verfahren wird offener für Kompromisse. Parlamente werden stärker in den öffentlichen Meinungsbildungsprozess eingebunden, haben die Möglichkeit, Alternativentwürfe zu entwickeln.

Im Zentrum der Idee direktdemokratischer Verfahren steht nicht allein die Entscheidungsfunktion, sondern insbesondere die Kommunikation und öffentliche Deliberation – sie sind die „Seele der direkten Demokratie“³⁸. Entsprechend ist die Verfahrensausgestaltung anzupassen. Dabei gilt: Je länger die Eintragsfrist gewählt wird, desto mehr Zeit steht für den Informations-, Diskussions- und Meinungsbildungsprozess in der Bevölkerung wie Landtag zur Verfügung, einen eigenen Gesetzentwurf auszuarbeiten, und auch anderen Antragstellern wird so eher die Möglichkeit eröffnet, eventuell einen Gegen- oder Ergänzungsentwurf vorzulegen. Auch Aushandlungsprozesse zwischen unterschiedlichen Interessenvertretern, Organisationen und Institutionen benötigen Zeit. Volksgesetzgebung ist keine Stimmungsdemokratie. Länger andauernde Verfahren beruhigen die Sachwahlkämpfe und sind weniger anfällig für kurzfristige Meinungsumschwünge; Protest kann langfristig kanalisiert, aufgeheizte Situationen können wieder abgekühlt werden. Die moderne Volksgesetzgebung wird als langsames Verfahren konzipiert und entspricht so seinem neuen Charakter eines Willensbildungsprozesses, ist gerade keine „Instant-Democracy“ oder von der Demoskopie geleitete „Umfrage-“ oder „Fast-Food-Demokratie“.³⁹

3.3. Eintragsfristen aus Sicht staatlicher Organe

Für das ehemals fast ausschließlich verbreitete Amtseintragsverfahren wurden oft nur kurze Fristen vorgesehen. Unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität und der Minimierung des bürokratischen Aufwands sowie der Kosten für die Verwaltungen wurde der Konzentrationsmaxime aus exekutiver Sicht lange Zeit der Vorzug gegenüber längeren Fristen eingeräumt. Dabei wird von der Vermutung ausgegangen, dass engagierte Unterstützungswillige eines Volksbegehrens auch in einer vergleichsweise kurzen Frist die Gelegenheit zur Eintragung suchen werden. Dazu müssen die Bürger aber erst einmal Kenntnis von einem entsprechenden Volksbegehren haben. Entscheidend ist deshalb die Zeit, die den Initiatoren zur Verfügung steht, für ihr Anliegen zu werben und zu informieren. Diese Phase kann bereits vor dem Beginn der offiziellen Eintragsfrist liegen. Je kürzer diese ist, desto mehr Bedeutung kommt dem Zeitraum zwischen der Bekanntgabe des Volksbegehrens und ihrem

37 Vgl. *Annette Zimmer / Eckhard Priller*, Der Dritte Sektor in Deutschland – seine Perspektiven im neuen Millennium, Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor, Nr. 11, Münster 2000, S. 2.

38 *Andreas Gross*, a.a.O. (Fn. 14), S. 334, S. 336 f.

39 Vgl. *Otmar Jung*, a.a.O. (Fn. 35), S. 48; *Andreas Gross*, a.a.O. (Fn. 14), S. 336 f., S. 338.

Beginn zu.⁴⁰ Sahen die Länder zu Weimarer Zeiten in der Regel mindestens zwei Wochen, aber mitunter auch weniger als eine Woche⁴¹ von der Bekanntgabe bis zum Eintragungsfristbeginn vor, sind es heute mehrheitlich zwischen vier und zwölf Wochen. Damit vervünft- bis versiebenfacht sich beispielsweise in Bayern die Zeit, die theoretisch für das Werben eines Volksbegehrens zur Verfügung steht. Rechnet man beide Zeiträume zusammen, ergibt sich ein deutlich günstiger Mobilisierungskoeffizient. Gleichwohl bleibt die Zeitspanne der eigentlichen Eintragungsfrist maßgeblich, denn die Vorbereitungsphase wird immer zum Teil noch Organisationsphase der Initiativen sein, die nur begrenzt für inhaltliche und öffentlichkeitswirksame Arbeit genutzt werden kann. Zudem ist es einfacher, Bürger von der Unterstützung eines Begehrens zu überzeugen, wenn diese unmittelbar ihre Unterschrift abgeben können und nicht erst auf den Beginn der Eintragungsfrist warten müssen – davon profitiert auch die freie Unterschriftensammlung, da der Gang zur Behörde für das amtliche Verfahren immer mit Umständen verbunden ist. Dass längere Fristen über mehrere Monate für das amtliche Eintragungsverfahren bei entsprechendem politischen Willen grundsätzlich möglich sind, zeigen insbesondere die Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein.

Das Problem des bürokratischen Aufwandes wird obsolet, wenn der Gesetzgeber sich für die freie Unterschriftensammlung entscheidet. Zwar fällt einmal Arbeit für die Kontrolle der Unterschriftenlisten an. Eine dauerhafte Belastung wie im amtlichen Eintragungsverfahren, die mit einer Verlängerung der Frist sogar steigen würde, wird dagegen vermieden. Daher spielt es für das Arbeitsaufkommen der Verwaltung auch keine Rolle, dass die Eintragungsfristen bei freien Unterschriftensammlungen durchschnittlich deutlich länger (166,1 Tage) als bei der Amtseintragung (56,3 Tage) dauern.

Aus legislativer Sichtweise spricht für eine Begrenzung und Festsetzung eines Fixpunktes für das Ende der Eintragungsfrist die notwendige Vorherseh- und Planbarkeit der Gesetzgebung. Themen der Volksgesetzgebung betreffen nicht nur Minderheiteninteressen, sondern können auch gesamtgesellschaftlich bedeutende Fragen berühren. Würde ein Verfahren in einer wichtigen Angelegenheit unvorhersehbar lange dauern, könnte eine schnellere Entscheidung durch das Parlament nötig werden. Abhängig von der Ausgestaltung der Verfahren ist es möglich, dass dem Begehren eine aufschiebende Wirkung zukommt.⁴² Damit soll in der Regel eine „überholende Gesetzgebung“ vermieden werden, so dass zum Beispiel das Parlament den Erfolg eines bevorstehenden Volksentscheids durch die Veränderung der Grundlage verhindern könnte. Gleichzeitig bedeutete dies aber auch eine Blockade und die Handlungsunfähigkeit des Gesetzgebers auf (un-)bestimmte Zeit. Ist er dagegen nicht eingeschränkt, wird er möglicherweise eine Entscheidung treffen und vollendete Tatsachen vor Abschluss des eigentlichen Volksgesetzgebungsverfahrens – und nicht unbedingt in dessen Sinne – schaffen. Das Parlament ist mit einer Vielzahl an Gesetzgebungsvorhaben beschäftigt. Neue Themen überholen alte in der öffentlichen Wahrnehmung. Auch im Sinne der

40 Vgl. *Johannes Rux*, a.a.O. (Fn. 10), S. 395.

41 Vgl. Art. 24 Abs. 2 Landeswahlgesetz Bayern vom 12. Mai 1920.

42 In einigen Bundesländern entfaltet das Bürgerbegehren eine aufschiebende Wirkung, unter anderem in Bayern, wo die aufschiebende Wirkung zum Beispiel nach der Feststellung der Zulässigkeit bereits eintritt (vgl. Art. 18a Abs. 9 GO) oder in Hamburg nach der Abgabe von einem Drittel der geforderten Unterschriften (vgl. § 32 Abs. 5 BezirksverwaltungsG). Für das Volksbegehren auf Länderebene wurde die Einführung einer solchen Regelung bereits mehrmals diskutiert, vgl. unter anderem die Gesetzentwürfe Berlin, Drs. 16/690 vom 27. Juni 2007; Saarland Drs. 13/1227 vom 1. Februar 2007.

Konzentration und der inhaltlichen Beschäftigung mit einer Materie ist es sinnvoll, wenn diese innerhalb einer absehbaren Zeit abgeschlossen werden kann, bevor sie an öffentlichem und parlamentarischem Interesse verliert.

3.4. Eintragungsfristen aus Sicht der Eintragungsberechtigten

Ob die Eintragungsberechtigten ihr Recht auf Volksbegehren in zumutbarer Weise ausüben können, hängt neben Form und Zeitraum der Unterschriftensammlung von den geographischen Verhältnissen – ob Stadtstaat oder Flächenstaat – ab. In den Ausführungsgesetzen der Länder gibt es keine einheitlichen und kaum detaillierte Regelungen über die Öffnung von amtlichen Eintragungsstellen. Die Öffnungszeiten sollen den Bedürfnissen der Eintragungsberechtigten Rechnung tragen, aber ebenso Überbeanspruchungen der Behörden vermeiden. Die Anzahl der Eintragungsstellen braucht nicht mit der Zahl der Wahllokale übereinzustimmen. Die Behörden können die Listenauslegung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse nach pflichtgemäßem Ermessen vornehmen, solange die Eintragungstage und -stunden so gelegt werden, dass alle Eintragungsberechtigten die Möglichkeit haben, sich einzutragen.⁴³ Abend- und Wochenendöffnungen spielen in den Bundesländern mit langen Eintragungsfristen oder Ländern, die zusätzlich die freie Unterschriftensammlung erlauben, eine untergeordnete Rolle. Dagegen können eine geringe Anzahl an Auslegungsstellen und restriktive Öffnungszeiten die Eintragungsfreiheit zusätzlich beeinträchtigen und sich nachteilig auf einen Erfolg des Begehrens auswirken, wenn ausschließlich das Amtseintragsverfahren vorgesehen ist. Je kürzer die Frist ist, desto größer ist der Einfluss der Behörden, die Eintragungen zu steuern und den Ausgang des Verfahrens zu beeinflussen. Gemeindeverwaltungen, die einer Initiative offen oder verhalten gegenüberstehen, können dementsprechend die Eintragungsmodalitäten ausgestalten.⁴⁴

Bei einer freien Unterschriftensammlung wirkt sich der Organisationsgrad der Initiative auf die Eintragungsmöglichkeiten der Bürger aus. Bei kurzen Fristen erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass diese – insbesondere in ländlichen Gebieten – nicht flächendeckend zur Verfügung stehen.

Die Unzulänglichkeiten einer allzu kurzen Eintragsfrist zeigen sich insbesondere darin, dass all jenen Stimmberechtigten die Ausübung ihres Rechts verwehrt wird, die sich – gerade in den Ländern mit 14-Tage-Fristen – während dieses Zeitraums nicht in ihrem Bundesland aufhalten. Hinzu kommt das Problem etwa für Senioren und Behinderte, die

43 So schon *Georg Kaisenberg*, Die formelle Ordnung des Volksbegehrens und des Volksentscheids in Reich und Ländern, in: *Gerhard Anschütz / Richard Thoma* (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, Tübingen 1932, S. 204 – 220, S. 209; *Wolfgang Löwer / Peter Tettinger / Jörg Ennuschat / Thomas Mann / Jörg Menzel* (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2002, Art. 68, Rn. 29 f.

44 Vgl. *Bärbel Martina Weixner*, a.a.O. (Fn. 11), S. 165 f.; *Fabian Wittreck*, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: *JöR*, 53. Jg. (2005), S. 161. Gerichtlich wurde immerhin entschieden, dass in besonderen – allerdings regional begrenzten – Fällen die 14-tägige Regelfrist verlängert werden kann, weshalb es in einem konkreten Fall zulässig war, eine in die Karnevalszeit fallende Einzeichnungsfrist in einem Bundesland in dem nur eine Eintragsfrist von „in der Regel 14 Tagen“ galt, allerdings nur in den Karnevalshochburgen und nicht im gesamten Land, zu verlängern. Vgl. *VerfGH NRW*, OVG 30, S. 288, S. 293.

struktur oder von Unternehmen, Verbänden sowie Initiativen mit entsprechenden finanziellen Ressourcen, die sich Medienkampagnen, kommerzielle Unterschriftensammler und groß angelegte Post- und Hauswurfsendungen leisten können. Kleinere, weniger etablierte Initiativen, die Öffentlichkeit über das persönliche Gespräch am Infostand, Haustürsammlungen und Veranstaltungen herstellen, sind strukturell benachteiligt. Während die Erfolgchancen in den Stadtstaaten höher sind, ausreichend Unterschriften zu sammeln, ist es in ländlichen Gebieten bei kurzen Eintragungsfristen kaum möglich, zeitgleich flächendeckend präsent zu sein, wenn nicht zusätzlich zu einer freien Unterschriftensammlung eine amtliche Sammlung vorgesehen ist, was kleine Initiativen entlasten kann. Dabei ist es gerade seit Einführung der Volksinitiative das Ziel, auch kleinen nicht im Parlament vertretenen Initiativen eine Artikulationschance zu geben. Längere Eintragungsfristen können mithin in Kombination mit Regelungen zur Kostenerstattung einige Wettbewerbsverzerrungen zwischen großen und kleinen Akteuren ausgleichen und ein Minimum an Chancengleichheit schaffen.⁵¹

Dennoch ist es nicht notwendig, ein Eintragungsverfahren fristenlos zu gewähren. So günstig dies für die Organisation sein mag, so schwierig ist es den öffentlichen Diskurs bis zum Volksentscheid aufrecht zu erhalten. Es wird deshalb im Eigeninteresse der Antragsteller liegen, den Spannungsbogen nicht abreißen zu lassen und das Verfahren zügig auf die jeweils nächste Stufe zu heben, bevor die ganze Initiative zum Stillstand kommt.⁵²

Längere Eintragungsfristen sind aus einem anderen Grund interessant für die Betreiber eines Volksbegehrens – dem phasenspezifischen Aspekt des Timings. Ausgedehnte Zeiträume machen das Verfahren unanfälliger für missbräuchliche Festsetzungen des Einzeichnungsbeginns durch staatliche Behörden, zum Beispiel können ungünstige Eintragungszeiträume wie Ferien- und Reisezeiten überbrückt werden. Außerdem erhöhen sie den Gestaltungsspielraum für die Antragsteller. Soll der anschließende Volksentscheid zu einem bestimmten Zeitpunkt stattfinden, zum Beispiel mit einer Wahl zusammengelegt werden, um die Beteiligung und damit die Erfolgchancen zur Überwindung eines Quorums zu erhöhen, kann dies einfacher gesteuert werden, indem vorausberechnet wird, wann die ausreichende Anzahl an Unterstützungsunterschriften abgegeben werden muss, um die nächsten Verfahrensschritte einzuleiten.

4. Die Eintragsfrist des Volksbegehrens im Gesamtgefüge des (modernen) Volksgesetzgebungsverfahrens

Bei der Gestaltung der Volksgesetzgebung gilt es, den Sinn und Zweck der Eintragsfrist beim Volksbegehren im Gesamtgefüge des Verfahrens zu erfassen und seiner eigenständigen Bedeutung Rechnung zu tragen. Macht der Gesetzgeber von seiner ihm zustehenden Ausgestaltungskompetenz Gebrauch, haben verwaltungsinterne Erleichterungen vor der Umsetzung der verfassungsrechtlichen Ziele zurückzustehen. Die Volksrechte dürfen nicht beliebig und willkürlich verkürzt werden. Im Lichte der Volkssouveränität als Verfassungsrecht sind möglicherweise widerstreitende Interessen zwischen den Eintragungsberechtigten, den Initiatoren, der Legislative und den Verwaltungsbehörden bestmöglich auszugleichen.

51 Vgl. Frank Rehmet, a.a.O. (Fn. 49); Andreas Gross, a.a.O. (Fn. 14), S. 334, S. 336 f.

52 Vgl. Johannes Rux, a.a.O. (Fn. 10), S. 896; Otmar Jung, a.a.O. (Fn. 35), S. 49 f.

Die Eintragungsfrist muss ausreichend lang sein, um die demokratischen Funktionen des Volksgesetzgebungsverfahrens, wie zum Beispiel die Artikulations-, Innovations- und Integrationsfunktion von nicht parlamentarisch vertretenen Interessen, zu unterstützen, ohne den vom Qualifikationsquorum zu leistenden Intensitäts- und Relevanztest zu untergraben. Sie muss die Gelegenheit bieten, dass alle Interessierten die Möglichkeit zur Eintragung haben, ohne die Arbeitsfähigkeit der Verwaltungen über Gebühr zu beeinträchtigen. Sie muss so lang sein, dass die Bevölkerung umfassend-objektiv informiert wird und ein öffentlicher Diskurs entstehen kann. Sie sollte ausreichend faire Wettbewerbschancen für potentielle Initiativen bieten, ohne etablierte Interessen zu bevorzugen. Längere Fristen flexibilisieren das Verfahren und erweitern den taktischen Spielraum für die Antragsteller des Begehrens. Die Länge des Verfahrens muss im Interesse des parlamentarischen Betriebs – das Parlament bleibt in der repräsentativen Demokratie der regelmäßige Gesetzgeber – aber auch überschaubar, Politik transparent und planbar bleiben.

Insbesondere 14-Tage-Fristen sind ein Relikt der Weimarer Republik und der frühen Bundesrepublik. Kurze Eintragungsfristen von wenigen Wochen sind allenfalls dann noch akzeptabel, wenn es ausreichend lange Vorlaufzeiten zwischen der Bekanntgabe und dem Beginn der Unterschriftensammlung, die parallele Sammlung der Unterschriften im freien und amtlichen Verfahren sowie eine Kostenregelung und -erstattung für die Initiative gibt. In der Praxis geht der Trend daher zu längeren Eintragungsfristen. Ist der Zeitrahmen für die Unterschriftensammlung dagegen zu lang oder sogar unbefristet gestaltet, nimmt der Nutzen mit zunehmendem Zeitfortschritt wieder ab, während neue rechtliche und politische Probleme entstehen. Als Richtwert, der sich an den Funktionen, die der Eintragungszeitraum erfüllen soll, an international und kommunal vergleichbaren Verfahren und Erfahrungen, aber auch an der Entwicklung in den deutschen Bundesländern orientiert, bietet sich eine Dauer von sechs Monaten an.⁵³ Während für die freie Unterschriftensammlung dieser Zeitrahmen zur Verfügung stehen sollte, kann die Frist für die Amtseintragung im Vergleich zur freien Sammlung geringer ausfallen, wenn im Vorfeld für die Initiatoren des Volksbegehrens ausreichend Zeit zur organisatorischen Vorbereitung, Werbung und Kontaktaufnahme zur Bevölkerung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Debatte gegeben sind. Zwischen Bekanntgabe und Beginn der Amtseintragung sollten drei Monate liegen und die Amtsstubensammlung mindestens drei Monate dauern. Aber auch eine sechsmoatige Eintragungsfrist ist realisierbar, wie das Beispiel Schleswig-Holstein zeigt. Sind die Veranstalter nicht nur auf einen Sammlungsmodus beschränkt, kann die Amtseintragung, um die Verwaltungen zu entlasten, kürzer ausfallen als die freie Unterschriftensammlung, so wie Mecklenburg-Vorpommern es geregelt hat. Unterschiedlich lange Fristen in ein und demselben Verfahren müssen transparent gestaltet und öffentlichkeitswirksam bekannt gemacht werden, um Verwirrungen in der Bevölkerung zu vermeiden.

Zur Stärkung der zivilgesellschaftlichen Strukturen und des öffentlichen Dialogs in der repräsentativen Demokratie ist die Volksgesetzgebung ein Baustein, der seine Aufgabe nur erfüllen kann, wenn er entsprechend ausgestaltet ist. Ob das Recht auf Beteiligung mehr ist

53 Abhängig von den Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern kann von der Richtschnur abgewichen werden, zum Beispiel nach oben, wenn das Unterstützungsquorum extrem hoch ist oder nach unten, wenn in einem Stadtstaat eine Benachrichtigungskarte über das Volksbegehren, eine amtliche und freie Unterschriftensammlung sowie die Briefeintragung und eine Kostenerstattungsregelung vorgesehen sind.

als nur ein symbolischer Anspruch auf dem (Verfassungs-)Papier, ob es in der praktischen Anwendung bestehen und von den demokratischen Produktivkräften in der Gesellschaft genutzt werden kann – dafür spielt die Dauer der Eintragungsfrist neben der Quorengestaltung im Gesamtgefüge der Volksgesetzgebung eine wichtige Rolle. Und deshalb bedarf es gewisser Mindeststandards für diese Frist.

Wechselfälle des Wahlrechts in Hamburg. Oder: Die Verhinderung eines weiteren Volksentscheids

Klaus David

Bis 2004 galt in Hamburg ein reines Verhältniswahlrecht mit gebundenen Listen, das 1956 eingeführt worden war.¹ Es galt für die Wahlen sowohl zur Bürgerschaft als auch zu den Bezirksversammlungen. Die Parteien stellten die Kandidaten auf. Jeder Wahlberechtigte hatte eine Stimme für die Liste seiner Wahl. Dieses System bildete die Grundlage für 15 Wahlen bis zu dem erfolgreichen Volksentscheid am 13. Juni 2004 über ein neues Recht der Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen², der zu einem grundlegenden Systemwechsel führte.

In den folgenden fünf Jahren spielten sich immer neue Kontroversen über das hamburgische Wahlrecht zwischen dem Volksgesetzgeber und der Initiative „Mehr Demokratie – Ein faires Wahlrecht für Hamburg“ einerseits und dem parlamentarischen Gesetzgeber andererseits sowohl über den Inhalt des Wahlrechts als auch über die wechselseitige Verbindlichkeit der jeweiligen Entscheidungen ab.³ 2009, als ein weiterer, aussichtsreich erscheinender Volksentscheid⁴ anstand, kam es schließlich zu einem ausgehandelten Kompromiss. Der Volksentscheid sollte am 27. September 2009, am Tag der Wahl zum Deutschen Bundestag, stattfinden. Im Sommer verständigten sich die Bürgerschaft und die Volksinitiatoren auf ein Wahlrecht einschließlich einer damit verbundenen Verfassungsänderung.⁵ Dieses Wahlrecht unterscheidet sich nicht wesentlich von dem des Jahres 2004;

1 Vgl. jeweils § 4 Abs. 1 der Gesetze über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft vom 6. Dezember 1956, GVBl., S. 497, S. 513 und in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 1986, HmbGVBl., S. 223 mit nachfolgenden Änderungen.

2 Vgl. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen, des Bezirksverwaltungsgesetzes und des Hamburgischen Meldegesetzes vom 5. Juli 2004, HmbGVBl., S. 313; in Kraft getreten am 15. Juli 2004.

3 Rechtspolitische und parteitaktische Erwägungen dieser Kontroverse hat *Frank Decker* dargestellt; ders., *Parlamentarische Demokratie versus Volksgesetzgebung, Der Streit um ein neues Wahlrecht in Hamburg*, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 1, S. 118 – 133.

4 Vgl. die Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft – Bürgerschafts-Drs. 19/123 vom 8. April 2008, „Feststellung des Senats über das Zustandekommen einer Volksinitiative“ (15.327 Unterschriften) und 19/2534 vom 10. März 2009, „Feststellung des Senats über das Zustandekommen eines Volksbegehrens“, (76.086 Unterschriften).

5 Vgl. Zwölftes Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 8. Juli 2009, HmbGVBl., S. 221.