

# **Regeln und Verfahren 01**

## **Amtseintragung versus freie Unterschriftensammlung**

07.12.2016  
(aktualisierte Version)

Frank Rehmet  
[frank.rehmet@mehr-demokratie.de](mailto:frank.rehmet@mehr-demokratie.de)

**Inhaltsverzeichnis**

**1. Einleitung ..... 3**

**2. Regelungen in Deutschland auf Landesebene ..... 3**

    2.1 Bestandsaufnahme ..... 3

    2.2 Reformen zur Ermöglichung der freien Unterschriftensammlung ..... 5

    2.3 Zwischenfazit ..... 5

**3. Praxis auf Landesebene ..... 6**

    3.1 Bayern ..... 6

    3.2 Brandenburg ..... 7

**4. Argumente für eine freie Unterschriftensammlung /  
gegen die ausschließliche Amtseintragung ..... 8**

## **1. Einleitung**

Die Amtseintragung bei der Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren ist eine bundesdeutsche Besonderheit. In allen anderen Ländern mit Volksbegehren und Volksentscheiden können die Bürger/innen die Unterschriften frei sammeln. Die Staaten mit der längsten Erfahrung wie die Schweiz und die USA (die Hälfte der US-Bundesstaaten kennt Volksbegehren), aber auch andere Staaten wie Italien oder Liechtenstein kennen ausschließlich die freie Unterschriftensammlung.

Dieses Paper beleuchtet die Regelungen (Kapitel 2) und die Praxis (Kapitel 3) in den deutschen Bundesländern und fasst abschließend die wichtigsten Argumente für eine freie Unterschriftensammlung zusammen (Kapitel 4).

## **2. Regelungen in Deutschland auf Landesebene**

### **2.1 Bestandsaufnahme**

Zunächst gilt es, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen. Wie aus der tabellarischen Übersicht der Bundesländer (siehe unten, Tabelle 1) hervorgeht, gibt es in 12 der 16 Bundesländer die freie Unterschriftensammlung und in vier die ausschließliche Amtseintragung. Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen erlauben beide Verfahren.

Dabei ist auffallend, dass von den Landesverfassungen jüngeren Datums oder den reformierten Verfassungen nahezu alle das Verfahren der freien Unterschriftensammlung vorsehen. Die drei jüngsten Beispiele hierfür sind die Reformen 2015/2016 in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein: In allen drei Ländern wurde die freie Unterschriftensammlung eingeführt.

Ein Sonderfall ist Hamburg: Hamburg führte 1996 zunächst die Volksgesetzgebung mit der Amtseintragung für das Volksbegehren ein. 2001 wurde dann zusätzlich die Möglichkeit der freien Unterschriftensammlung eingeführt. 2006 wurde die freie Unterschriftensammlung von der allein regierenden CDU wieder gestrichen. Nach einem erfolgreichen Volksbegehren im Jahr 2007 führte dann das Parlament die freie Unterschriftensammlung jedoch wieder ein und gilt bis heute.

Als einzige Bundesländer mit neuerer Landesverfassung wählten Brandenburg 1994 und Berlin 1995 die Amtseintragung. Im März 2008 führte Berlin dann jedoch die freie Unterschriftensammlung bei Volksbegehren ein. In Brandenburg gilt dagegen nach wie vor noch die Amtseintragung.

Die folgende Tabelle stellt die Regelungen (Stand: 6. Dezember 2016) übersichtlich dar.

**Tabelle 1: Vergleich der Volksbegehrensregelungen nach Bundesländern**

Bundesland (Jahr der Einführung/Reform der direktdemokratischen Verfahren)	Einleitungsquorum in Prozent	Sammelfrist	Modus der Unterschriftensammlung (Amtseintragung / Freie Sammlung)
Baden-Württemberg (1974, 2015)	10,0	6 Monate freie Sammlung, davon zusätzlich 3 Monate Amtseintragung	Freie Sammlung und Amt
Bayern (1946)	10,0	2 Wochen	Amt
Berlin (1949, u.a. 2008)	7,0 (Verfassung: 20,0)	4 Monate	Freie Sammlung und Amt
Brandenburg (1992, 2010)	3,8 (= 80.000)	6 Monate	Amt Briefeintragung möglich
Bremen (1947, u.a. 1994, 1997)	5,0 (Verfassung: 10,0)	3 Monate	Freie Sammlung
Hamburg (1996, u.a. 2008)	5,0	21 Tage	Freie Sammlung und Amt Briefeintragung möglich
Hessen (1946, 2011)	20,0	2 Monate	Amt
Mecklenburg-Vorpommern (1994, u.a. 2006, 2016)	7,5 (= 100.000)	5 Monate	Freie Sammlung *
Niedersachsen (1993)	10,0	Mindestens 6 Monate **	Freie Sammlung
Nordrhein-Westfalen (1950, 2002, 2011)	8,0	12 Monate freie Sammlung sowie in den ersten 18 Wochen Amt	Freie Sammlung und Amt
Rheinland-Pfalz (1947, 2000, 2015)	9,7 (= 300.000)	2 Monate	Freie Sammlung und Amt
Saarland (1979, 2011)	7,0	3 Monate	Amt
Sachsen (1993)	13,2 (= 450.000)	8 Monate	Freie Sammlung
Sachsen-Anhalt (1992, 1995, 2015)	9,0	6 Monate	Freie Sammlung
Schleswig-Holstein (1990, 1995, 2004, 2013, 2016)	3,6 (= 80.000)	6 Monate	Freie Sammlung und Amt
Thüringen (1994, 2003)	10,0 (freie Sammlung) 8,0 (Amt)	4 Monate (freie Sammlung) 2 Monate (Amt)	Freie Sammlung oder Amt (Initiatoren wählen)

Quelle: Landesverfassungen, eigene Erhebungen, Stand: 07.12.2016.

Anmerkungen:

\* Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.

\*\* Hinzu kommen ggf. weitere Monate, je nachdem, wie lange die Landesregierung die Zulässigkeit prüft.

## 2.2 Reformen zur Ermöglichung der freien Unterschriftensammlung

Direktdemokratische Regelungsreformen fanden in den letzten Jahren in mehreren Bundesländern statt.

Folgende Bundesländer führten dabei die freie Unterschriftensammlung ein:

- Schleswig-Holstein (2016)
- Rheinland-Pfalz (2015)
- Baden-Württemberg (2015)
- Nordrhein-Westfalen (2011)
- Berlin (2008)
- Hamburg (zuletzt 2007, s. oben)

Weitere diesbezügliche Reformdiskussionen fanden statt:

- In Hessen (2011) und dem Saarland (2013) fanden zwar Reformdebatten statt, jedoch wurde lediglich die Sammelfrist verlängert. Die Amtseintragung wurde beibehalten.
- In Brandenburg finden immer wieder Reformdiskussionen über die Einführung der freien Unterschriftensammlung statt, unter anderem, da bei jedem durchgeführten Volksbegehren die Nachteile der Amtseintragung erlebt werden (Details siehe unten). Zuletzt wurde 2011 die Möglichkeit der Briefeintragung geschaffen, was eine geringfügige Verbesserung darstellt.

## 2.3 Zwischenfazit

Die Amtseintragung bei Volksbegehren auf Landesebene stellt insgesamt eher ein historisches bürokratisches Relikt der Landesverfassungen und Ausführungsgesetze aus der Zeit von 1949-1953 dar.

Immer mehr Länder haben in den letzten Jahren die freie Unterschriftensammlung eingeführt. Nur die vier Bundesländer **Bayern, Brandenburg, Hessen und das Saarland** halten (noch) an diesem Relikt fest. Dabei gab es vor allem in Brandenburg und Bayern negative Erfahrungen mit der Amtseintragung.

Die Praxis soll daher im folgenden Kapitel betrachtet werden.

### 3. Praxis auf Landesebene

Ob ein Volksbegehren das notwendige Unterschriftenquorum erreicht, hängt neben der geforderten Maßnahme und anderen themenbezogenen Faktoren und dem Rückhalt in der Bevölkerung auch von der Verfahrensausgestaltung ab, insbesondere von der Höhe des Unterschriftenquorums, der Sammelfrist und dem Sammelmodus (freie Unterschriftensammlung/ Amtseintragung). Die Amtseintragung ist also nur eine von mehreren Variablen.

Zunächst ist die Gesamtzahl aller durchgeführten Volksbegehren – die zweite Verfahrensstufe der Volksgesetzgebung – in Deutschland interessant. Bis zum 6. Dezember 2016 wurden 91 durchgeführte Volksbegehren gezählt.

Auffällig, ist, dass es in vielen Ländern mit ausschließlicher Amtseintragung nahezu keine Praxisfälle gab und diese Länder die Schlusslichter im Ländervergleich darstellen:

- Baden-Württemberg (bis 2015): kein Volksbegehren
- Rheinland-Pfalz (bis 2015): ein Volksbegehren
- Hessen und Saarland: je ein Volksbegehren

Die Bundesländer Bayern und Brandenburg kennen ebenfalls keine freie Unterschriftensammlung. Wie viele Volksbegehren dort statt fanden und wie viele das geforderte Unterschriftenquorum erreicht haben, ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

**Tabelle 2: Volksbegehren in ausgewählten Bundesländern mit Amtseintragung (Stand: 6.12.2016)**

Bundesland	Ausschließliche Amtseintragung	Unterschriftenquorum Frist	Gesamtzahl durchgeführte und abgeschlossene Volksbegehren	Davon zustande gekommen = Unterschriftenquorum erreicht
Bayern	1946-2016	10,0 Prozent Frist: 2 Wochen	20	8 (40 %)
Brandenburg	1992-2016	3,8 Prozent Frist: 6 Monate	12 *	2 (17 %)

\* In Brandenburg gab es insgesamt 13 Volksbegehren, davon wurde eines zurück gezogen.

Im Folgenden sollen Bayern und Brandenburg vertiefend betrachtet werden.

#### 3.1 Bayern

Bayern kennt eine lange direktdemokratische Praxis. Immer wieder scheitern Volksbegehren an der hohen Hürde, insgesamt 12 von 20. Dennoch kommen immer wieder Volksbegehren zustande. Woran liegt das?

Teilweise lässt sich dies mit der politischen Konstellation in Bayern erklären – die Bürger/innen wehren sich ab und zu gegen Entscheidungen der CSU-Regierung mittels Volksbegehren. Aktionsbündnisse konnten so bei manchen, besonders umstrittenen Themen, erfolgreich zu einem Volksbegehren mobilisieren. Beispiele hierfür sind Volksbegehren zur Abfallregelung, zur Einführung von Bürgerentscheiden, zum Nichtraucherschutz und zur Schulreform.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. die stets aktualisierte Auflistung der Volksbegehren auf [www.mehr-demokratie.de/volksbegehren-deutschland00.html](http://www.mehr-demokratie.de/volksbegehren-deutschland00.html) (Zugriff am 6.12.2016).

### 3.2 Brandenburg

Brandenburg gilt als Musterfall einer missglückten Amtseintragungsregelung: Acht von zehn durchgeführten Volksbegehren scheiterten am relativ niedrigen Unterschriftenquorum von etwa 4 Prozent. Auch populäre Themen schafften die Hürde nicht, wie etwa der Fall „Transrapid“ zeigt. Brandenburg hat gezeigt, dass in einem dünn besiedelten Flächenland die Amtseintragung sehr viele negative Auswirkungen hat, da sie von den Bürger/innen weite Wege zur Wahrnehmung ihrer Rechte fordert und politische Diskussionen auf der Straße verhindert.

Dass die Amtseintragung eine unverhältnismäßig hohe Hürde für Volksbegehren in Brandenburg darstellt, zeigt die vom Mehr Demokratie-Landesverband Berlin/Brandenburg veröffentlichte Studie „Eintragungsbedingungen bei Volksbegehren in Brandenburg“ vom Februar 2009, welche zu folgenden Ergebnissen kommt:

„In der Studie wurden die Verfahrensregeln für Volksbegehren in Brandenburg untersucht. Dabei standen die Unterschriftensammelfrist, die Anzahl der benötigten Unterschriften und der Eintragungsmodus (...) im Mittelpunkt. Als aktueller Aufhänger diente das Volksbegehren „Keine neuen Tagebaue“. Die Studie sollte die Frage beantworten, ob die Ausgestaltung des Verfahrens, ins besonders auf den Eintragungsmodi bezogen, als praktikabel gelten kann oder ob es Änderungsbedarf gibt. Die Erfolgsquote bei Volksbegehren in Bundesländern mit Amtseintragung liegt signifikant niedriger als die Quote in Bundesländern mit freier Sammlung. Die Amtseintragung ist also grundsätzlich eine erfolgsreduzierende Hürde. In Brandenburg wirkt sich die Amtseintragung aufgrund der Struktur als dünn besiedeltes Flächenland mit vielen Berufspendlern zusätzlich negativ aus. Die fehlende Möglichkeit der Briefeintragung lässt keine andere Möglichkeit der Stimmabgabe zu. Die Mobilität wird so zu einer Voraussetzung für die Stimmabgabe. Der zweite Teil der Studie beschäftigte sich explizit mit dem Brandenburger Volksbegehren „Keine neuen Tagebaue“ und untersuchte die für die Stimmabgabe relevanten Bedingungen. Im Mittelpunkt standen die Öffnungszeiten der Eintragungsstellen. Die Untersuchung der Öffnungszeiten der Eintragungsstellen wirft ebenfalls ein schlechtes Licht auf das Modell der Amtseintragung. Die wöchentlichen Öffnungszeiten der untersuchten Eintragungsstellen sind überwiegend zu kurz bemessen. 27,7 Prozent sind regulär an nur zwei Tagen der Woche geöffnet. Nur 8,2 Prozent aller untersuchten Eintragungsstellen haben einmal pro Woche länger als 18.00 Uhr geöffnet. Die Stimmabgabe für Berufstätige und Pendler ist also erschwert. Das Anbieten von Extraterminen ist als positiv und bürgerorientiert zu bewerten, ändert aber an der grundsätzlichen Problematik der unpraktikablen Öffnungszeiten nichts. Das Angebot von Zusatzterminen wirkt eher wie ein Eingeständnis, dass die Amtseintragung ein unzureichendes und unpraktikables Verfahren ist.“<sup>2</sup>

Die Diskussionen über diese Mängel haben sich in Brandenburg jedoch nur geringfügig in Reformen niedergeschlagen: Immerhin wurde 2011 die Sammelfrist um zwei auf sechs Monate verlängert und die Möglichkeit der Briefeintragung eingeführt. Kurz vor der Reform hatte das Scheitern des Volksbegehrens „Keine neuen Tagebaue“ im Jahr 2009 diese Debatte belebt.

---

2 [http://bb.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2011\\_Positionspapier\\_Freie\\_Sammlung\\_in\\_Brandenburg.pdf](http://bb.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2011_Positionspapier_Freie_Sammlung_in_Brandenburg.pdf) (Zugriff am 7.03.2014).

#### 4. **Argumente für eine freie Unterschriftensammlung / gegen die ausschließliche Amtseintragung**

- **In der Praxis bewährt und internationaler Standard seit mehr als 100 Jahren:** Die freie Unterschriftensammlung hat sich in 12 deutschen Bundesländern auf Landesebene, in allen Bundesländern auf Kommunalebene und in allen anderen Staaten der Welt (in der Schweiz und in den USA seit mehr als 100 Jahren, in Italien usw.) bewährt.
- **Mit dem Amtseintragungsverfahren wird der eigentliche Sinn der Volksgesetzgebung, die politische Sachdiskussion zu fördern, verfehlt:** Gerade die freie Unterschriftensammlung fördert die Diskussionen zwischen Menschen, sei es an Informationsständen, auf Wochenmärkten usw.
- **Bei Amtseintragungsverfahren werden Menschen mit Mobilitätseinschränkungen benachteiligt:** Die Unterstützung eines Volksbegehrens wird diesen Bevölkerungsgruppen deutlich erschwert.
- **Freie Unterschriftensammlung bedeutet weniger Bürokratie und weniger Aufwand für Ämter:** Der Vergleich der Bundesländer zeigt: Diskussionen um Öffnungszeiten der Ämter, Wochenendregelungen und andere Regelungsdetails sind mit einer freien Unterschriftensammlung hinfällig.
- **Praxis: Gar keine oder schlechte Erfahrungen:** Vier Bundesländer kennen noch die ausschließliche Amtseintragung: Bayern, Brandenburg, Hessen und das Saarland. In allen gibt es entweder gar keine Erfahrungen oder schlechte Erfahrungen mit der Amtseintragung: In Hessen und dem Saarland verfügt man wegen der prohibitiven Regelungen über praktisch keine Erfahrungen mit dem Instrument Volksbegehren. In den vergangenen Jahrzehnten gab es jeweils nur ein Volksbegehren, das jeweils deutlich scheiterte. In Bayern und Brandenburg stellt die Amtseintragung eine teilweise nicht zu überwindende Hürde dar. Zahlreiche Volksbegehren scheiterten, in Brandenburg 10 von 12, obwohl dort ein niedriges Unterschriftenquorum von etwa 4 Prozent vorhanden ist.
- **De facto Behinderungen durch die Exekutive bei der Amtseintragung:** Behinderungen der Staatswillensbildung des Volkes durch Abstimmungen kommen nach den Erfahrungen in den anderen Bundesländern immer wieder vor. Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass die Exekutive immer wieder die Eintragung bei Volksbegehren - oftmals nicht willentlich - behindert. Zu wenig Eintragungsstellen, geschlossene Abstimmungslokale, nicht hinreichende Eintragungsmöglichkeiten außerhalb der normalen Arbeitszeiten am Wochenende oder in den Abendstunden sind – oftmals nicht gewollte - Behinderungen, die vor allem dann unerträglich erscheinen, wenn nicht auch die Möglichkeit der Unterschriftensammlung außerhalb der Amtsräume gegeben ist.
- **Deutliche Erschwernis für Initiatoren beim Amtseintragungsverfahren:** Oft wird bei Amtseintragungsverfahren berichtet, dass die Menschen nach einer Diskussion am Informationsstand der Initiatoren unterschreiben wollen und dies auch würden. Bei einer ausschließlichen Amtseintragung müssen diese Menschen dann noch bewegt werden, zu einer bestimmten Zeit aufs Amt zu gehen.