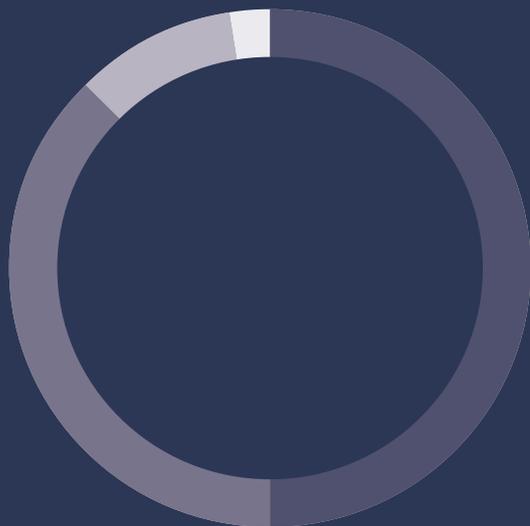


# bericht

volksbegehrensbericht 2021



**MEHR**  
DEMOKRATIE



# VOLKSBEGEHRENSBERICHT 2021

Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern 1946 bis 2021  
von Mehr Demokratie e.V.

Autor: Frank Rehmet  
Redaktion: Anselm Renn  
Gestaltung: Liane Haug  
Auflage: 30

Aktualisiert bis 31. Dezember 2021.

Mehr Demokratie e.V.  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin, Deutschland  
info@mehr-demokratie.de  
www.mehr-demokratie.de

## Inhalt

1.	Wichtige Zahlen und Fakten in Kürze	5
2.	Einleitung, Begrifflichkeiten und Regelungen	6
2.1	Einleitung	6
2.2	Begrifflichkeiten und Verfahren	6
2.3	Die Regelungen im Detail	11
3.	Volksbegehren und Volksentscheide auf Landesebene: Daten und Analysen	14
3.1	Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern	14
3.2	Themen	21
3.3	Akteure	22
3.4	Ergebnisse und Erfolge	22
3.5	Volksbegehren und Volksentscheide	24
3.6	Abstimmungsbeteiligung bei Volksentscheiden	27
3.7	Reformen der gesetzlichen Grundlagen auf Landesebene	28
4.	Mehr oder weniger Umweltschutz? Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern auf Landesebene von 1946 bis 2021	29
	Anhang 1: Direktdemokratische Verfahren 2020 und 2021	33
	Anhang 2: Volkspetitionen 2020 und 2021	37
	Anhang 3: Glossar	38

## 1. Wichtige Zahlen und Fakten in Kürze

### 1.1 Anzahl und Häufigkeit

- **Anzahl:** Von 1946 bis Ende 2021 fanden in den deutschen Bundesländern insgesamt 433 direktdemokratische Verfahren statt.
- Die 433 Verfahren teilen sich wie folgt auf: 393 Verfahren waren Volksbegehren bzw. Volksinitiativen, die „von unten“ eingeleitet wurden, 40 waren obligatorische Referenden.
- Von den 393 direktdemokratischen Verfahren, die „von unten“, also durch Unterschriftensammlung eingeleitet wurden, gelangten bis Ende 2021 insgesamt 101 zum Volksbegehren und hiervon wiederum 25 zum Volksentscheid.
- Im Jahr 2021 wurden 12 direktdemokratische Verfahren von unten neu gestartet, im Jahr zuvor 10. Dies ist etwas weniger als 2018 und 2019 (je 17 Verfahren). Ursache hierfür sind sicherlich die Einschränkungen durch die Corona-Pandemie in den letzten beiden Jahren. Der Durchschnitt der letzten 15 Jahre betrug 13,7.
- Regionale Schwerpunkte bei den 2020 und 2021 neu eingeleiteten Initiativen waren Hamburg (9 von 22) und Berlin (4 von 22). Die 22 Verfahren fanden in 9 der 16 Bundesländer statt.
- **Volksbegehren (2. Stufe):** 100 Volksbegehren wurden bis Ende 2021 abgeschlossen. Das 101. Volksbegehren findet derzeit in Brandenburg statt, die Sammelfrist geht noch bis zum 12. April 2022.
- **Volksentscheid (3. Stufe):** 2021 gab es einen Volksentscheid. In Berlin wurde mit der Bundestagswahl im September über eine wohnungspolitische Frage abgestimmt. Die Vorlage wurde bei einer Beteiligung von 75,0 Prozent von 59,1 Prozent der Abstimmenden angenommen.

### 1.2 Themen

- Die beiden thematischen Schwerpunkte der Jahre 2020 und 2021 waren „Soziales“ (36 Prozent) und „Umweltschutz (27 Prozent)“. Soziale und ökologische Fragen wurden so zunehmend auf die politische Agenda gesetzt. Der Trend zu mehr Nachhaltigkeit, der bereits im letzten Volksbegehrensbericht 2019 skizziert wurde, hat sich also fortgesetzt.
- Im gesamten Betrachtungszeitraum seit 1946 kommen Volksbegehren zu Bildungsthemen sowie zur Demokratie- und Innenpolitik am häufigsten vor. Sie erreichen Werte von 24 bzw. 23 Prozent.

### 1.3 Ergebnisse und Erfolgchancen

- Die Erfolgsquote der bis Ende 2021 abgeschlossenen direktdemokratischen Verfahren „von unten“ lag bei 27,7 Prozent. Etwa jede vierte Initiative hatte also Erfolg bei ihren direktdemokratischen Bemühungen.
- Die höchsten Erfolgsquoten haben Hamburg und Schleswig-Holstein mit über 40 Prozent, am wenigsten erfolgreich waren Verfahren in Hessen und Sachsen-Anhalt mit unter 10 Prozent.

### 1.4 Umweltschutz-Volksbegehren

- Dieser Bericht wertete direktdemokratische Verfahren mit Umweltschutzeffekten aus.
- Insgesamt zählten wir 71 Verfahren mit Bezug zum Umweltschutz, was 18 Prozent aller Verfahren seit 1946 ausmacht.
- Betrachtet man die Zielrichtung, so hatten fast 80 Prozent der direktdemokratischen Verfahren mit Umweltschutzeffekten mehr Umweltschutz als Ziel, etwa 20 Prozent hatten weniger Umweltschutz als Ziel.
- Betrachtet man das Ergebnis, so gab es deutlich mehr erfolgreiche Vorlagen, die auf mehr Umweltschutz zielten (17), als erfolgreiche Vorlagen, die auf weniger Umweltschutz zielten (4).

## 2. Einleitung, Begrifflichkeiten und Regelungen

### 2.1 Einleitung

Seit vielen Jahren bietet der Volksbegehrensbericht von Mehr Demokratie einen Überblick über die Themen, Erfolge und Trends der direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern. Er zeigt unter anderem, welche Verfahren vorhanden sind (Kapitel 2), wie viele Verfahren zu welchen Themen stattfanden und welche Ergebnisse sie hatten (Kapitel 3). Zudem werden Volksbegehren zu Umweltschutz-Themen in Kapitel 4 vertiefend analysiert. Übersichten über alle neu eingeleiteten Verfahren der Jahre 2020 und 2021 sowie ein Glossar runden den Bericht ab. Bei der Darstellung wurde der jeweilige Stand bis zum 31. Dezember 2021 berücksichtigt.

### 2.2 Begrifflichkeiten und Verfahren

In der Wissenschaft besteht kein Konsens, was unter „direktdemokratischen Verfahren“ zu verstehen ist. Zählen nur Sachabstimmungen als direktdemokratisch? Oder auch Direktwahlen und „von oben“ angeordnete Volksabstimmungen?

Mehr Demokratie nimmt direktdemokratische Verfahren mit den folgenden drei Eigenschaften in den Blick<sup>1</sup>:

- **Sachabstimmungen:** Es handelt sich um eine Sachfrage und nicht um eine Personalfrage, wie etwa bei einer Direktwahl oder einer Auflösung des Parlaments.
- **Verbindlichkeit:** Der Volksentscheid ist verbindlich und ersetzt einen Parlamentsbeschluss.
- **Einleitung des Verfahrens durch die Bürgerinnen und Bürger oder automatisch:** Das Verfahren wird von den Bürgerinnen und Bürgern „von unten“ per Unterschriftensammlung oder automatisch aufgrund gesetzlicher Vorschriften ausgelöst.<sup>2</sup>

Dies ist die Grundlage für die Volksbegehrensberichte von Mehr Demokratie.

#### Direktdemokratische Verfahren

Anhand der oben stehenden Festlegung lassen sich drei direktdemokratische Verfahrenstypen unterscheiden: (1.) Die Volksinitiative (initiierende Volksgesetzgebung), (2.) das fakultative Referendum (Volkseinwand oder Korrektur-Volksbegehren) und (3.) das obligatorische Referendum.

1 In der Literatur und im öffentlichen Verständnis werden auch Befragungen aufgrund ihrer politischen Verbindlichkeit und von Staatsorganen ausgelöste Verfahren als direktdemokratisch begriffen. Der kleinste gemeinsame Nenner findet sich wohl darin, dass direkte Demokratie/Volksentscheid eine Sachfrage und eine Wahl eine Personenfrage beantwortet.

2 Eine ausführliche Übersicht bietet das Glossar im Anhang. Direktwahlen von Amtsträger/innen und deren Abberufung sowie Verfahren zur Auflösung von Parlamenten und Herbeiführung von vorzeitigen Neuwahlen zählen wir nicht zu direktdemokratischen Verfahren, da sie keine Sachfragen behandeln.

**VOLKSINITIATIVE/INITIIERENDE VOLKSGESETZGEBUNG**

Dieses direktdemokratische Verfahren wird „von unten“, also von den Bürgerinnen und Bürgern selbst initiiert. Das Verfahren verläuft in drei Stufen:

**1. Stufe: Volksinitiative/Antrag auf Volksbegehren**

Für die erste Stufe gibt es zwei Varianten: Die „Volksinitiative“ (die somit eine doppelte Bedeutung hat als Verfahrenstypus sowie als erste Verfahrensstufe) führt im Gegensatz zu einem „Antrag auf Volksbegehren“ dazu, dass sich der Landtag inhaltlich mit dem Anliegen befassen muss. Das Parlament ist frühzeitig eingebunden, was eine größere öffentliche Aufmerksamkeit zur Folge hat. Der „Antrag auf Volksbegehren“ wird hingegen nur auf Zulässigkeit geprüft.

In einigen Bundesländern ist auch bei dieser Variante eine Befassung in den Landesparlamenten üblich, so zum Beispiel in Berlin. Für beide Varianten gilt: Es muss eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt werden.

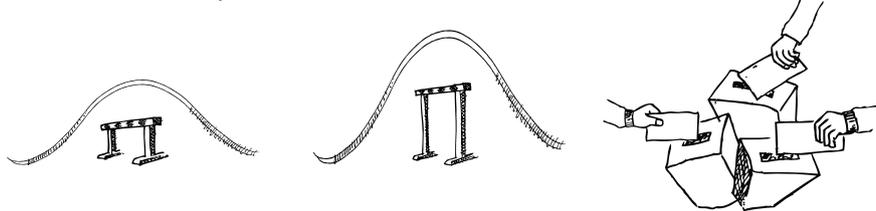
**2. Stufe: Volksbegehren**

In dieser Stufe werden ebenfalls Unterschriften gesammelt. Ein relevanter Teil der Wahlberechtigten muss das Volksbegehren unterstützen. Es muss also ein bestimmtes Quorum („Unterschriftenquorum“ oder „Einleitungsquorum“) erreicht werden. Das Quorum variiert je nach Bundesland zwischen 3,6 Prozent und kaum zu erreichenden 13,2 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung. Ist diese Hürde überwunden und lehnt das Landesparlament das Volksbegehren inhaltlich ab, gelangt das Verfahren in die nächste Stufe: Es kommt zum Volksentscheid.

**3. Stufe: Volksentscheid**

Beim Volksentscheid stimmen die Bürgerinnen und Bürger über das Volksbegehren ab. Das Landesparlament kann in allen Bundesländern einen Gegenentwurf/eine Gegenvorlage mit zur Abstimmung stellen.

Die initiiierende Volksgesetzgebung sehen in Deutschland alle 16 Bundesländer vor. Die Unterschiede bei der Ausgestaltung unterscheiden sich allerdings zum Teil erheblich.

**Abbildung 1: Ablauf eines direktdemokratischen Verfahrens von unten****Ablauf eines Volksbegehrens**

Stufe 1: Volksinitiative/Antrag auf Volksbegehren

Stufe 2: Volksbegehren

Stufe 3: Volksentscheid

**FAKULTATIVES REFERENDUM (VOLKSEINWAND)**

Bei diesem Typus handelt es sich um ein zweistufiges Verfahren (Volksbegehren plus Volksentscheid). Das fakultative Referendum richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz und beabsichtigt, dieses zu korrigieren. Das Gesetz tritt zunächst nicht in Kraft, weil der sogenannte „Referendumsvorbehalt“ greift. Innerhalb einer bestimmten Frist - oft drei Monate oder 100 Tage - kann auf Verlangen einer bestimmten Anzahl von Stimmbürgerinnen und -bürger ein Volksentscheid durchgeführt werden.

Fakultative Referenden kennen nur die Verfassungen Hamburgs und Bremens, jedoch nur für wenige Fälle. In Hamburg gilt: Ändert das Landesparlament ein per Volksentscheid beschlossenes Gesetz oder das Wahlrecht, so gibt es darüber einen Volksentscheid, wenn innerhalb von drei Monaten 2,5 Prozent der Wahlberechtigten dafür unterschreiben. Damit hat das „Referendumsbegehren“ – so die Bezeichnung in der Hamburgischen Verfassung – erleichterte Bedingungen gegenüber der zweiten Stufe der initiiierenden Volksgesetzgebung. Hier müssen fünf Prozent der Wahlberechtigten innerhalb von nur 21 Tagen unterschreiben, damit es zum Volksentscheid kommt. Auch Bremen kennt – seit 2013 – ein fakultatives Referendum bei Privatisierungen in bestimmten Bereichen wie der Daseinsvorsorge oder dem Wohnungsbau. Wird eine Privatisierung im Parlament mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet, kann die Bevölkerung zum Instrument des fakultativen Referendums greifen. Dabei werden innerhalb von drei Monaten fünf Prozent der Wahlberechtigten benötigt, um einen Volksentscheid auszulösen.

Die Einführung eines fakultativen Referendums wird unter der Bezeichnung „Volkseinwand“ derzeit in Thüringen und Sachsen diskutiert.

**OBLIGATORISCHES REFERENDUM**

Dieser Verfahrenstypus wird nicht „von unten“ initiiert. Vielmehr kommt er nach einem entsprechenden Parlamentsbeschluss automatisch zustande, weil die Verfassung vorsieht, dass die Zustimmung der Bevölkerung in einem Volksentscheid obligatorisch (verpflichtend) ist. Meist gilt dieses Verfahren bei Verfassungsänderungen.

Obligatorische Referenden gibt es bisher in vier deutschen Bundesländern: In Hessen (bislang 24 Referenden) und Bayern (bislang 14 Referenden) sind Volksentscheide für alle Verfassungsänderungen Pflicht. Man spricht von „obligatorischen Verfassungsreferenden“. In Berlin (bislang ein Referendum) kommt es automatisch zum Volksentscheid, wenn die entsprechenden Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert werden. Seit 2013 gibt es in Bremen ein „bedingt-obligatorisches“ Referendum: Wird eine Privatisierung im Parlament mit einfacher Mehrheit (und nicht mit Zweidrittelmehrheit) verabschiedet, kommt es verpflichtend zum Volksentscheid.<sup>3</sup>

3 In Bremen galt bis 1994 eine Sonderregelung, die zu einem obligatorischen Referendum führte. Ein Volksentscheid war dann obligatorisch, wenn das Landesparlament, die Bremische Bürgerschaft, der Verfassungsänderung nicht einstimmig zugestimmt hatte.

Der vorliegende Volksbegehrensbericht konzentriert sich auf Verfahren, die von der Bevölkerung initiiert wurden. Dies bedeutet, dass obligatorische Referenden eine geringere Rolle bei der Analyse der Praxis spielen.

**Weitere verbindliche Volksabstimmungs-Verfahren**

Neben diesen drei direktdemokratischen Verfahren gibt es in den Landesverfassungen der Bundesländer noch weitere Möglichkeiten, eine verbindliche Volksabstimmung anzusetzen. Diese können danach unterschieden werden, wer das Recht hat, die Abstimmung auszulösen.

### **Volksabstimmung durch ein Staatsorgan (Regierung oder eine Parlamentsmehrheit) ausgelöst**

Vier Bundesländer kennen eine Volksabstimmung „von oben“, die durch eine Mehrheit des Parlaments oder durch die Regierung eingeleitet wird.<sup>4</sup> Kann das Parlament einen Volksentscheid anberaumen, spricht man auch von einem „Parlamentsreferendum“.

In den Landesverfassungen ist dies für den Fall gedacht, dass die benötigte parlamentarische Zweidrittelmehrheit für eine geplante Verfassungsänderung nicht zustande kommt, die Landtagsmehrheit/Regierung jedoch die Änderung gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern durchsetzen möchte.<sup>5</sup> Die verschiedenen Regelungen im Überblick:

- In Baden-Württemberg gibt der Verfassungsartikel 64, Absatz 3 der Landtagsmehrheit das Recht, eine Volksabstimmung über eine Änderung der Landesverfassung herbeizuführen.
- Auch Bremen kennt in den Artikeln 70a und 70b eine solche Regelung. Die Mehrheit der Landtagsmitglieder kann zu einer Verfassungsänderung, zu einem Gesetz oder zu einer sonstigen Frage einen Volksentscheid anberaumen, sofern es in der Zuständigkeit des Parlaments liegt.
- In Nordrhein-Westfalen haben nach Artikel 69, Absatz 3 die Landtagsmehrheit oder die Landesregierung das Recht, eine Volksabstimmung über eine Änderung der Landesverfassung herbeizuführen.
- In Sachsen können 50 Prozent der Landtagsmitglieder nach Artikel 74, Absatz 3 der Verfassung einen Volksentscheid beantragen.

In allen Fällen bis auf Bremen gelten die sehr hohen Abstimmungsquoten bei Volksentscheiden, wie sie auch bei der Volksgesetzgebung für Verfassungsänderungen gelten (siehe unten, Tabelle 1). In Bremen benötigen verfassungsändernde Referenden „von oben“ eine Zustimmung von 20 Prozent der Stimmberechtigten – dieselbe Hürde wie bei der einfachgesetzlichen Volksgesetzgebung.

Mit einer Ausnahme (Bremen, 2017) kamen diese Regeln noch nie zum Einsatz, hauptsächlich aus drei Gründen: Erstens wurde bei allen Verfassungsänderungen eine parlamentarische Zweidrittelmehrheit gesucht und gefunden, die parlamentarische Opposition wurde also einbezogen. Zweitens haben die Parlamentarierinnen und Parlamentarier nie ernsthaft erwogen, die Bürgerinnen und Bürger direkt über Verfassungsänderungen abstimmen zu lassen. Und schließlich sorgten – außer in Bremen – die viel zu hohen Abstimmungsquoten dafür, dass ein solches Vorgehen von vornherein kaum Aussicht auf Erfolg hatte. Die Landesregierung beziehungsweise Landtagsmehrheit wäre also mit einer Volksabstimmung ein großes Risiko eingegangen, da ihre Abstimmungsvorlage ein sehr hohes Abstimmungsquorum überwinden muss. In Nordrhein-Westfalen droht bei einer Niederlage zudem eine Landtagsauflösung.

In Bremen entschied das Parlament 2017, dass über die geplante Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre eine Volksabstimmung abgehalten wird. Die Bürgerinnen und Bürger lehnten eine Verlängerung mehrheitlich ab.

### **Volksabstimmung durch eine Parlamentsminderheit ausgelöst**

Diesen Verfahrenstypus kennt nur Bremen. Im Falle einer Privatisierung, die im Parlament mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet wird, kann eine Parlamentsminderheit (25 Prozent der Abgeordneten) eine Volksabstimmung auslösen.

4 Der Politologe Frank Decker verwendet hier den Begriff „einfaches Referendum“. Da das Verfahren jedoch alles andere als einfach ist, überzeugt diese Begriffswahl nicht. Vgl. Decker, Frank, Irrweg der Volksgesetzgebung, 2016.

5 Dahinter steckt die Idee, das Volk als Schiedsrichter im „Streit“ zwischen dem Parlament und der Regierung zu befragen. Diese Idee geht bis ins 19. Jahrhundert zurück.

**Volksabstimmung durch mehrere Akteure gemeinsam ausgelöst**

Baden-Württemberg, Hamburg und Rheinland-Pfalz kennen Sonderfälle von Volksabstimmungen, bei denen mehrere Akteure gemeinsam eine Volksabstimmung auslösen können.

In Baden-Württemberg kann eine Volksabstimmung durch das gemeinsame Handeln einer Parlamentsminderheit (ein Drittel) und der Landesregierung eingeleitet werden. Bei der Volksabstimmung zu Stuttgart 21 wurde dieses Verfahren angewandt.

**BADEN-WÜRTTEMBERG**

(Volksentscheid bei abgelehntem Gesetz auf Antrag von einem Drittel des Landtags)

Artikel 60, Absatz 3 der baden-württembergischen Verfassung besagt:

„Wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt, kann die Regierung eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung bringen.“

Praxis: Bislang ein Volksentscheid zu Stuttgart 21

Im Jahr 2011 zog die grün-rote Landesregierung diesen Passus in der Landesverfassung heran, um einen Volksentscheid herbeizuführen. Normalerweise hätte der Landtag das von der Regierung eingebrachte Gesetz verabschiedet.

In *Hamburg* wurde 2015 folgendes Verfahren in der Verfassung verankert: Zwei Drittel des Parlaments und die Regierung (der Senat) können gemeinsam eine Volksabstimmung „von oben“ ansetzen. Dies geschah bislang einmal, als die Hamburger/innen im Herbst 2015 über die Olympiabewerbung abgestimmt – und diese abgelehnt – haben.

*Rheinland-Pfalz* kennt eine Kombination aus Parlamentsminderheit (einem Drittel) und den Unterschriften von 5 Prozent der Bürgerinnen und Bürger, die zu einer Volksabstimmung führen kann. Es gilt folgende Regelung: Hier kann nach den Artikeln 114 und 115 der Landesverfassung ein Drittel des Landtags beantragen, dass die Verkündung eines Gesetzes ausgesetzt wird. Anschließend müssen mehr als 150.000 Bürgerinnen und Bürger (etwa fünf Prozent der Wahlberechtigten) innerhalb eines Monats einen Volksentscheid über dieses Gesetz beantragen – sofern die Landtagsmehrheit das Gesetz nicht für dringlich erklärt. Dieses Verfahren kam bislang noch nicht zum Einsatz.

**Das unverbindliche Verfahren der Volksbefragung**

Diese Verfahren werden ebenfalls „von oben“ durch Regierung oder Parlamentsmehrheit ausgelöst, jedoch ist das Parlament nicht an das Ergebnis gebunden. Die Befragung dient der Konsultation; die Meinung der Bürgerinnen und Bürger wird eingeholt. Bisher wird die unverbindliche Volksbefragung in Deutschland nirgends angewandt, ihre Einführung wird aber immer wieder diskutiert – so etwa in Mecklenburg-Vorpommern 2018. In Bayern wurde die Volksbefragung 2015 einfachgesetzlich eingeführt, 2016 jedoch vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof in dieser Form als verfassungswidrig erachtet.

**Das unverbindliche Verfahren der Volkspetition/Volksanregung**

Elf der 16 Bundesländer (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen)<sup>6</sup> sehen zusätzlich zu den direktdemokratischen Verfahren eine unverbindliche Volkspetition vor. Dieses Bürgerbeteiligungsverfahren führt zu einer Diskussion und Beschlussfassung im Parlament und nicht zu einer Volksabstimmung.

6 In Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt sind auch Volksinitiativen zu „sonstigen Gegenständen der politischen Willensbildung“ möglich, denen die zweite Verfahrensstufe des Volksbegehrens verschlossen ist; insoweit handelt es sich ebenfalls um unverbindliche Volkspetitionen.

**UNVERBINDLICHE VOLKSPETITION**

Die unverbindliche Volkspetition führt zwingend zu einer Behandlung im Parlament. Sie endet nach der Entscheidung im Landesparlament, das das letzte Wort hat. Sie entspricht eher einer Massenpetition oder einer Anregung.

Je nach Bundesland existieren andere Bezeichnungen:

„Volkspetition“: Hamburg

„Volksinitiative“: Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt

„Bürgerantrag“: Bremen und Thüringen

„Volksantrag“: Baden-Württemberg

Diese Namensvielfalt ist verwirrend. Da es sich bei diesem Verfahren um eine Massenpetition handelt und der Landtag abschließend entscheidet, halten wir „Volkspetition“ für den besten Begriff und verwenden ihn.

**Volksbegehren zur Neugliederung des Bundesgebiets**

Territoriale Volksbegehren und Volksentscheide zur Neugliederung des Bundesgebiets nach Artikel 29, 118 und 118a des Grundgesetzes stellen ein spezielles Verfahren dar und haben ihre rechtliche Grundlage nicht in den Landesverfassungen. Diese Verfahren wurden im Volksbegehrensbericht 2009 ausführlich dargestellt und werden ansonsten in den Volksbegehrensberichten von Mehr Demokratie nicht berücksichtigt.

**Volksbegehren zur vorzeitigen Auflösung des Landesparlaments**

Verfahren zur Auflösung von Parlamenten oder zur Herbeiführung von Neuwahlen gibt es in sechs Bundesländern: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen und Rheinland-Pfalz. Diese Verfahren werden von uns nicht als direktdemokratisch klassifiziert, da Wahlen keine Sachfragen sind. Sie finden daher in den Volksbegehrensberichten und Auswertungen von Mehr Demokratie keine Berücksichtigung.

**2.3 Die Regelungen im Detail**

Die Verfassungen aller Bundesländer sehen Volksbegehren und Volksentscheide vor. Mit Ausnahme von Hessen sind in allen Ländern auch Volksbegehren zu Verfassungsfragen zulässig. Sonst gilt ein eingeschränkter Themenkatalog: Volksbegehren, die den Haushalt in Gänze oder in größerem Umfang sowie Steuern, Abgaben und Besoldung betreffen, sind oft nicht zulässig (so genanntes Finanztabu). Die Regelungen sind dabei von Bundesland zu Bundesland verschieden.<sup>7</sup>

Die folgende Tabelle listet die Quoren und Fristen der dreistufigen Volksgesetzgebung auf.

<sup>7</sup> Eine ausführliche Darstellung und Bewertung haben wir zuletzt im 6. Volksentscheid-Ranking 2021 vorgenommen: Mehr Demokratie e.V., Volksentscheid-Ranking 2021, abrufbar unter [www.mehr-demokratie.de/volksentscheidsrangking/](http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheidsrangking/) (Zugriff 31.12.2021)

**Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern**  
(Stand: 31.12.2021)

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Unterschriften- quorum	Eintragsfrist Amt (A) o. freie Sammlung (F) <sup>1</sup>	Zustimmungs- quorum einf. Gesetz	Zustimmungs- quorum Verf.änderung
Baden-Württemberg	10%	6 Monate (F) und innerhalb dieser Frist 3 Monate Amtseintragung	20%	50%
Bayern	10%	14 Tage (A)	kein Quorum	25%
Berlin	7% einfache Gesetze, 20 % Verfassungsän- derungen	4 Monate (F+A)	25%	50% + 2/3 Mehrheit
Brandenburg	80.000 (3,8 %)	6 Monate (A, Brief- eintragung)	25%	50% + 2/3 Mehrheit
Bremen	5% einfache Gesetze, 10 % Verfassungs- änderungen	3 Monate (F)	20%	40%
Hamburg	5%	21 Tage (F+A, Briefeintragung)	kein Quorum bei Zusammenlegung mit Wahlen <sup>2</sup> , ansonsten 20%	kein Quorum <sup>2</sup> + 2/3-Mehrheit
Hessen	5%	6 Monate (A)	25%	nicht möglich
Mecklenburg- Vorpommern	100.000 (7,5 %)	5 Monate (F) <sup>3</sup>	25%	50% + 2/3 Mehrheit
Niedersachsen	10%	Mindestens 6 Monate (F) <sup>4</sup>	25%	50%
Nordrhein-Westfalen	8%	1 Jahr (F) und in den ersten 18 Wochen Amtseintragung	15%	50% Beteiligungs- quorum + 2/3 Mehrheit
Rheinland-Pfalz	300.000 (9,7 %)	2 Monate (F+A)	25% Beteili- gungsquorum	50%
Saarland	7 %	3 Monate (A)	25%	50% Beteiligungs- quorum + 2/3 Mehrheit
Sachsen	450.000 (13,2%)	8 Monate (F)	kein Quorum	50%
Sachsen-Anhalt	9%	6 Monate (F)	25% <sup>5</sup>	50% + 2/3 Mehrheit
Schleswig-Holstein	80.000 (3,6%)	6 Monate (F+A)	15%	50% + 2/3 Mehrheit
Thüringen	10 % (F) 8 % (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25%	40%

Quelle: [www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/verfahrensregelungen/](http://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/verfahrensregelungen/)  
Anmerkungen:

- 1 Die Unterschriften dürfen entweder frei auf der Straße gesammelt (F) oder müssen in Amtsstuben geleistet werden (A).
- 2 Bei Zusammenlegung mit einer Bundestagswahl oder Bürgerschaftswahl gilt kein zusätzliches Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum. Bei einfachen Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er zwei Kriterien erfüllt: Die Mehrheit der Abstimmenden muss zustimmen. Zweitens muss der Vorschlag im Volksentscheid mindestens so viele Ja-Stimmen erhalten, wie der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht (in seltenen Ausnahmefällen ist dann eine Abstimmungsmehrheit von etwas mehr als 50 % erforderlich). Bei verfassungsändernden Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Zweidrittelmehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht (in seltenen Ausnahmefällen ist dann eine Abstimmungsmehrheit von etwas mehr als 66,7 % erforderlich).  
Bei einfachen Gesetzen kann die Abstimmung auch außerhalb/unabhängig von der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl durchgeführt werden. In diesem Fall gilt ein 20 %-Zustimmungsquorum. Dabei können die Initiatoren des Volksbegehrens bestimmen, ob sie den Volksentscheid auf einen Wahltag legen wollen oder nicht.
- 3 Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.
- 4 Mindestens sechs Monate. Hinzu kommen ggf. weitere Monate, je nachdem, wie lange die Landesregierung die Zulässigkeit prüft.
- 5 Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn der Landtag eine Konkurrenzvorlage beim Volksentscheid zur Abstimmung stellt.

### 3. Volksbegehren und Volksentscheide auf Landesebene: Daten und Analysen

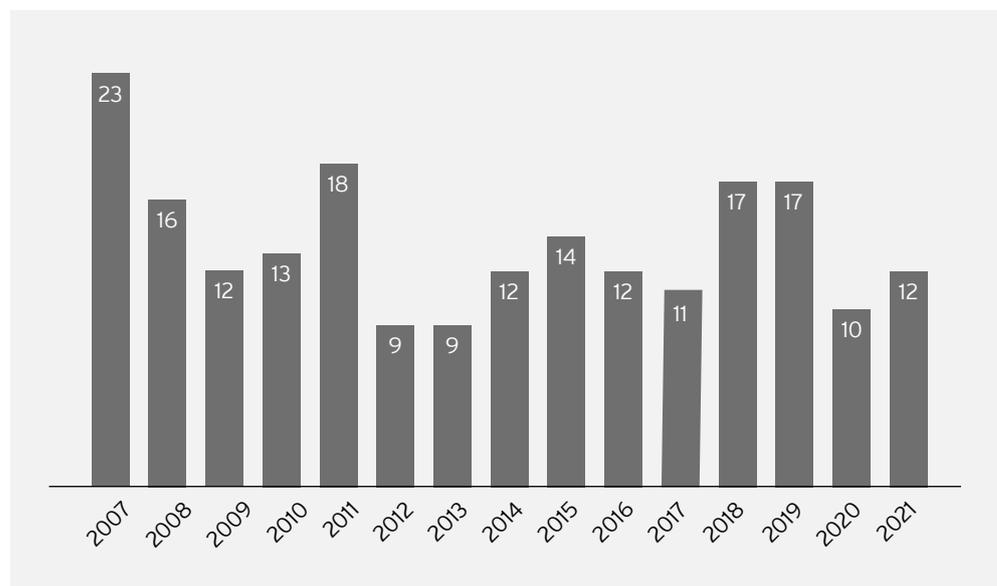
In diesem Kapitel werten wir die Praxis nach Anzahl, Häufigkeit (Kapitel 3.1), Themen (3.2), Akteuren (3.3) und nach Ergebnissen und Erfolgen (3.4) aus. Anschließend (Kapitel 3.5) werden die jüngsten Volksbegehren – die zweite Verfahrensstufe – sowie der jüngste Volksentscheid – die dritte Verfahrensstufe – etwas genauer unter die Lupe genommen. Ferner nehmen wir die Abstimmungsbeteiligung und die Reformen der gesetzlichen Grundlagen der letzten Jahre auf Landesebene unter die Lupe.

#### 3.1 Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern

##### Neu eingeleitete Verfahren

2020 wurden 10 und 2021 wurden 12 direktdemokratische Verfahren in sieben Bundesländern neu eingeleitet. Somit wurde das Instrument weniger häufig als im Durchschnitt der letzten 15 Jahre genutzt (13,7 Verfahren pro Jahr). Auch im Vergleich zu den Vorjahren – 2018 und 2019: je 17 Verfahren – ist ein Sinken festzustellen. Dies ist sicherlich durch die Corona-Pandemie bedingt, da diese das Unterschriftensammeln sehr stark eingeschränkt hat.

**Abbildung 2: Neu eingeleitete direktdemokratische Verfahren von unten (2007 bis 2021)**



Die Gesamtzahl der direktdemokratischen Verfahren liegt nun bei 393 und nähert sich der Marke von 400, die vermutlich im Jahr 2022 erreicht werden wird.

Zusätzlich wurden 2020 und 2021 insgesamt vier unverbindliche Volkspetitionen neu eingeleitet. Die Anzahl der unverbindlichen Volkspetitionen stieg somit auf 88.

##### Gesamtzahl der Verfahren

Zum 31. Dezember 2021 betrug die Gesamtzahl der von den Bürgerinnen und Bürgern initiierten direktdemokratischen Verfahren 393. Davon gelangten 101 zum Volksbegehren (zweite Stufe) und von diesen wiederum gelangten 25 zum Volksentscheid (dritte Stufe).

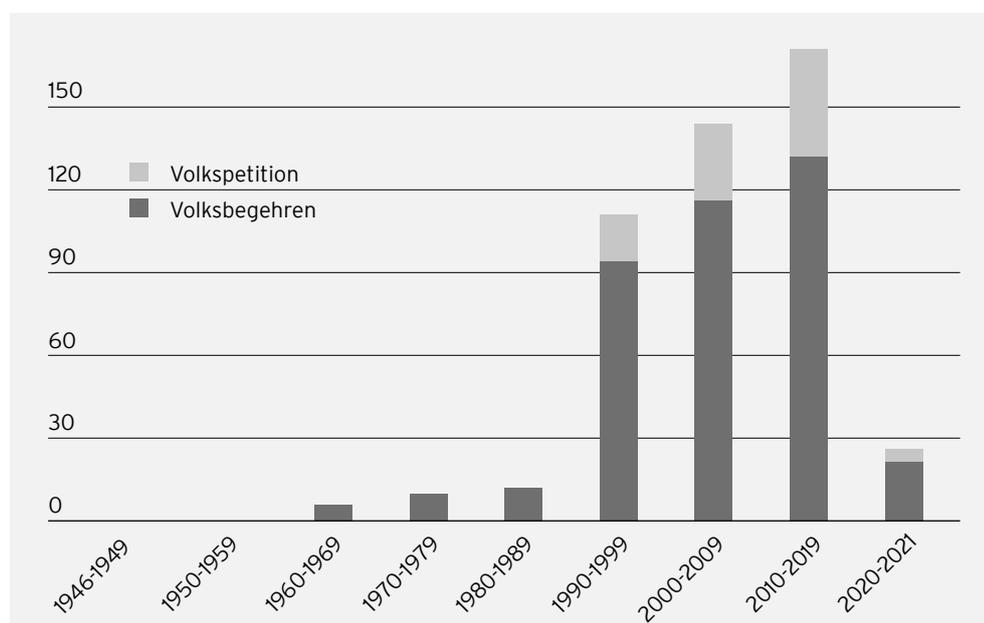
Zudem gab es weitere 63 Volksentscheide: 40 obligatorische Referenden sowie 23 weitere Volksabstimmungen (Verabschiedung einer neuen Landesverfassung/Parlamentsreferenden „von oben“ sowie Sonderabstimmungen). Tabelle 2 gibt einen Überblick und zeigt zugleich, in welchen Jahrzehnten diese Verfahren stattfanden.

**Tabelle 2: Gesamtbilanz**

Jahr der Einleitung	Von Bürgerinnen und Bürgern initiierte Verfahren		Obligatorische Referenden	Referenden zur Verabschiedung einer Verfassung/Parlamentsreferenden/Sonderabstimmungen	Gesamt
	Volksbegehren und fakultative Referenden	Unverbindliche Volkspetitionen			
1945-1949	0	0	0	10	<b>10</b>
1950-1959	0	0	1	2	<b>3</b>
1960-1969	6	0	1	0	<b>7</b>
1970-1979	10	0	4	0	<b>14</b>
1980-1989	12	0	1	0	<b>13</b>
1990-1999	94	17	6	8	<b>125</b>
2000-2009	117	28	6	0	<b>151</b>
2010-2019	132	39	21	3	<b>195</b>
2020-2021	22	4	0	0	<b>26</b>
<b>Gesamt</b>	<b>393</b>	<b>88</b>	<b>40</b>	<b>23</b>	<b>544</b>
Davon 2021 neu eingeleitet	12	4	0	0	16

Abbildung 3 veranschaulicht die zeitliche Entwicklung. Deutlich wird: Erst seit den 1990er-Jahren ist eine nennenswerte Praxis in den Bundesländern zu beobachten.

**Abbildung 3: Neu eingeleitete Verfahren (einschließlich Volkspetitionen) nach Jahrzehnten**



Die Abbildung illustriert, dass es vor 1990 nahezu keine Praxis gab. Seitdem nimmt die Zahl der direktdemokratischen Verfahren enorm zu. In den 44 Jahren zwischen 1946 und 1989 wurden insgesamt 28 Verfahren von den Bürgerinnen und Bürgern initiiert. Inzwischen wird diese Zahl in zwei bis drei Jahren erreicht.

Diese Entwicklung hat drei Ursachen:

- Seit 1989 reformierten zahlreiche Bundesländer ihre Landesverfassung und ermöglichten landesweite Volksbegehren und -entscheide. Entsprechend wuchs die Anzahl der Bundesländer mit Volksbegehren und Volksentscheiden von sieben (1989) auf 16 (1996) an – direktdemokratische Verfahren sind also erst seit 1996 flächendeckend verbreitet.
- Die Regelungen wurden in den vergangenen Jahrzehnten verbessert: Die Quoren für Volksbegehren und Volksentscheide sanken, insgesamt stieg die Bürger- und Anwendungsfreundlichkeit – zwar nicht in allen Bundesländern gleichermaßen, aber in einigen Ländern etablierte sich eine gewisse Praxis.
- Eine veränderte politische Kultur: Bürgerinnen und Bürger, Verbände, Initiativen und Oppositionsparteien mischen sich häufiger themenbezogen in die Landespolitik ein, statt ohnmächtig zuzuschauen.

Dabei gilt: Viele Akteure haben in den letzten Jahren die Vorteile der direkten Demokratie entdeckt, insbesondere Gehör zu finden, die politische Tagesordnung zu beeinflussen und von den Parteien und Regierungen ernst(er) genommen zu werden – sofern genügend Unterschriften gesammelt werden konnten. All diese Akteure haben Erfahrungen gesammelt und zum Teil weitergegeben – gerade im Umweltbereich konnten wir beobachten, dass die Akteure vernetzt sind. Das Wissen um die Verfahren selbst und um deren Anwendung ist also signifikant gewachsen.

**Regionale Verteilung und Häufigkeit**

Die von unten initiierten Verfahren verteilen sich wie folgt auf die Bundesländer. Zunächst betrachten wir den gesamten Zeitraum seit 1946.

**Tabelle 3: Anzahl und Häufigkeit „von unten“ initiiertes Verfahren (1946 bis 2021)**

Bundesland	Einführung	Jahre Praxis	Anträge/VI gesamt	davon VB	davon VE	Alle ... Jahre findet ein Antrag auf VB/ eine VI statt
Hamburg	1996	26	61	16	7	0,43
Brandenburg	1992	30	56	15	0	0,54
Schleswig-Holstein	1990	32	37	6	2	0,86
Mecklenburg-Vorp.	1994	28	29	4	1	0,97
Bayern	1946	76	61	21	6	1,25
Berlin	1949-1974, seit 1995	53	41	11	7	1,29
Sachsen	1992	30	16	4	1	1,88
Thüringen	1994	28	13	5	0	2,15
Niedersachsen	1993	29	11	3	0	2,64
Baden-Württemberg	1974	48	13	1	0	3,69
Bremen	1947	75	15	4	0	5,00

NRW	1950	72	14	3	0	5,14
Saarland	1979	43	8	2	0	5,38
Sachsen-Anhalt	1992	30	4	4	1	7,50
Hessen	1946	76	8	1	0	9,50
Rheinland-Pfalz	1947	75	6	1	0	12,50
<b>Gesamt</b>			<b>393</b>	<b>101</b>	<b>25</b>	

Quelle: Mehr Demokratie, eigene Erhebungen.

Abkürzungen: VI = Volksinitiativen, VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheide.

Anmerkung: Die erste Berliner Verfassung von 1949 sah Volksbegehren und Volksentscheide vor. Allerdings wurde niemals ein Ausführungsgesetz erlassen. Stattdessen wurden 1974 die entsprechenden Verfassungsartikel geändert und die Volksgesetzgebung auch formal abgeschafft. Erst mit der neuen Landesverfassung von 1995 hielt die direkte Demokratie in Berlin wieder Einzug.

Tabelle 3 gibt eine Gesamtübersicht seit 1946. In diesen Zeitraum fallen Jahrzehnte mit sehr hohen Hürden. In Berlin zum Beispiel gab es zwar von 1949 bis 1975 auf dem Papier die Möglichkeit von Volksbegehren, de facto waren diese aber nicht möglich. Angesichts dessen haben wir die letzten zehn Jahre gesondert ausgewertet. Tabelle 4 zeigt alle Verfahren, die seit dem 1. Januar 2012 eingeleitet wurden und zeigt so ein aktuelles Bild der direktdemokratischen Praxis in den Ländern.

**Tabelle 4: Anzahl und Häufigkeit „von unten“ initiiertes Verfahren (2012-2021)**

Bundesland	Jahre Praxis	Anträge/ VI gesamt	davon VB	davon VE	Alle ... Jahre findet ein Antrag auf VB/eine VI statt
Hamburg	10	25	1	0	0,40
Brandenburg	10	18	6	0	0,56
Berlin	10	18	4	4	0,56
Bayern	10	16	2	0	0,63
Schleswig-Holstein	10	10	1	0	1,00
Bremen	10	6	1	0	1,67
Mecklenburg-Vorp.	10	6	3	1	1,67
Sachsen	10	5	0	0	2,00
Thüringen	10	4	0	0	2,50
Baden-Württemberg	10	4	1	0	2,50
Hessen	10	2	0	0	5,00
Saarland	10	2	2	0	5,00
NRW	10	2	1	0	5,00
Niedersachsen	10	2	0	0	5,00
Sachsen-Anhalt	10	1	1	0	10,00
Rheinland-Pfalz	10	1	0	0	10,00
<b>Gesamt</b>		<b>122</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	

Quelle: Mehr Demokratie, eigene Erhebungen.

Abkürzungen: VI = Volksinitiativen, VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheide.

Aus den Tabellen 3 und 4 ist Folgendes abzulesen:

### Spitzenreiter

Tabelle 3 illustriert, dass Hamburg, Bayern und Brandenburg über den gesamten Zeitraum hinweg betrachtet die meisten Verfahren verzeichneten. Dort wurden bis Ende 2021 insgesamt 61 Volksinitiativen (Hamburg und Bayern) bzw. 56 Verfahren eingeleitet. Die Tabelle zeigt auch die Anwendungshäufigkeit und berücksichtigt somit die Zeitdauer. Hier zeigt sich, dass Hamburg, Brandenburg und Schleswig-Holstein Spitzenreiter sind: Pro Jahr werden in Hamburg und Brandenburg durchschnittlich zwei Verfahren neu initiiert.

Wenn man nur die letzten zehn Jahre betrachtet (Tabelle 4), dann haben Hamburg (25), Brandenburg und Berlin (je 18) die meisten Verfahren zu verzeichnen. Auch bei der Verfahrenshäufigkeit sind diese drei Länder Spitzenreiter. Dort wurden zwischen 2012 und 2021 etwa alle sechs Monate ein Verfahren neu eingeleitet.

Berlin zeigt deutlich, wie anwendungsfreundliche Regelungen die Praxis beeinflussen. Im gesamten Zeitraum (der in Tabelle 3 dargestellt ist) landet Berlin auf Platz sechs. Dies liegt daran, dass von 1949 bis 1975 derart strenge Regeln galten, dass kein einziges Verfahren stattfand. Betrachtet man hingegen die letzten zehn Jahre mit einer einigermaßen gut funktionierenden Volksgesetzgebung (Tabelle 4), dann befindet sich Berlin gemeinsam mit Brandenburg auf Platz zwei.

### Schlusslichter

Auf den hinteren Plätzen finden sich in beiden betrachteten Zeiträumen Bundesländer mit jahrelang gültigen restriktiven Regelungen: Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, beim Gesamtzeitraum noch Hessen.

Es wird deutlich, wie stark sich die Schlusslichter von den Spitzenreitern unterscheiden: In Rheinland-Pfalz wurde durchschnittlich alle 12 Jahre ein neues Verfahren eingeleitet, das ist 24-mal seltener als in Hamburg oder Brandenburg (alle sechs Monate ein Verfahren). In Sachsen-Anhalt wurden in 30 Jahren insgesamt nur vier direktdemokratische Verfahren durch die Bürgerinnen und Bürger eingeleitet – gegenüber 56 in Brandenburg im selben Zeitraum.

Bisher haben wir die Anzahl der eingeleiteten Verfahren in der ersten Stufe betrachtet. Interessant ist aber auch die zweite Verfahrensstufe (Volksbegehren) und die dritte (Volksentscheid). Hier differenzieren wir ebenfalls nach zwei Zeiträumen. Tabelle 5 zeigt die Verteilung von 1946 bis 2021, Tabelle 6 für die letzten zehn Jahre (2012 bis 2021).

**Tabelle 5: Anzahl und Häufigkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden (1946 bis 2021)**

Bundesland	DD seit	Jahre Praxis	Anzahl VB	Anzahl VE	In 10 Jahren Praxis fanden durchschnittlich ... VB statt	In 10 Jahren Praxis fanden durchschnittlich ... VE statt
Hamburg	1996	26	16	7	6,15	2,69
Brandenburg	1992	30	15	0	5,00	unendlich
Bayern	1946	76	21	6	2,76	0,79
Berlin	1949-1974, seit 1995	53	11	7	2,08	1,32
Schleswig-Holstein	1990	32	6	2	1,88	0,63
Thüringen	1994	28	5	0	1,79	unendlich
Mecklenburg-Vorp.	1994	28	4	1	1,43	0,36
Sachsen	1992	30	4	1	1,33	0,33
Sachsen-Anhalt	1992	30	4	1	1,33	0,33
Niedersachsen	1993	29	3	0	1,03	unendlich
Bremen	1947	75	4	0	0,53	unendlich
Saarland	1979	43	2	0	0,47	unendlich
NRW	1950	72	3	0	0,42	unendlich
Baden-Württemberg	1974	48	1	0	0,21	unendlich
Rheinland-Pfalz	1947	75	1	0	0,13	unendlich
Hessen	1946	76	1	0	0,13	unendlich
<b>Gesamt</b>			<b>101</b>	<b>25</b>		

Abkürzungen: VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheid(e).

**Tabelle 6: Anzahl und Häufigkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden (2012 bis 2021)**

Bundesland	Jahre Praxis	In den letzten 10 Jahren fanden ... VB statt	In den letzten 10 Jahren fanden ... VE statt
Brandenburg	10	6	0
Berlin	10	4	4
Mecklenburg-Vorp.	10	3	1
Bayern	10	2	0
Saarland	10	2	0
Hamburg	10	1	0
Schleswig-Holstein	10	1	0
Bremen	10	1	0
Baden-Württemberg	10	1	0
NRW	10	1	0
Sachsen-Anhalt	10	1	0
Sachsen	10	0	0
Thüringen	10	0	0
Hessen	10	0	0
Niedersachsen	10	0	0
Rheinland-Pfalz	10	0	0
<b>Gesamt</b>		<b>23</b>	<b>5</b>

Anmerkung: Maßgeblich ist das Jahr der Einleitung des Verfahrens.

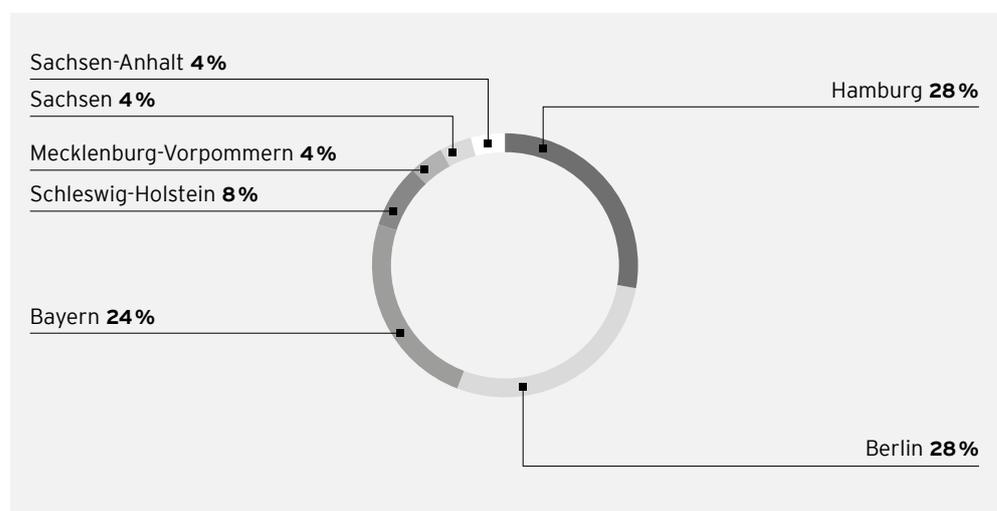
Abkürzungen: VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheid(e).

Aus den obigen Tabellen ist Folgendes ersichtlich:

- Im gesamten Zeitraum von 1946 bis 2021 verzeichnet Hamburg die intensivste Praxis, sowohl bei Volksbegehren als auch bei Volksentscheiden. Durchschnittlich finden dort etwa alle zwei Jahre ein Volksbegehren und etwa alle vier Jahre ein Volksentscheid statt. Hinsichtlich der Häufigkeit von Volksbegehren folgen auf Platz zwei Brandenburg (alle zwei Jahre findet ein Volksbegehren statt) und auf Platz drei Bayern (etwa alle drei Jahre). Bei der Häufigkeit von Volksentscheiden befindet sich Berlin auf Platz zwei und Bayern auf Platz drei.
- Werden nur die Jahre von 2012 bis 2021 betrachtet (Tabelle 6), dann ist Brandenburg Spitzenreiter bei den Volksbegehren vor Berlin und Hamburg. Bei den Volksentscheiden ist hingegen Berlin einsame Spitze – dort fanden 4 der 5 Volksentscheide in den letzten zehn Jahren statt.
- In Bayern fanden bislang mit 21 die meisten Volksbegehren statt, in Berlin und Hamburg hingegen mit jeweils 7 die meisten Volksentscheide.
- Beide Tabellen belegen, dass es die direkte Demokratie in einigen Bundesländern sehr schwer hat. In Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz gab es jeweils nur ein einziges Volksbegehren – in mehreren Jahrzehnten (!). In diesen Bundesländern sind dafür die jahrzehntelang geltenden zu hohen Hürden verantwortlich (sehr hohe Quoren und kurze Fristen für die Unterschriftensammlung). Alle drei Länder haben inzwischen ihre Quoren gesenkt und die Frist verlängert. So kam es in Baden-Württemberg 2019/2020 zum ersten Volksbegehren als zweiter Verfahrensstufe in der Geschichte des Landes. Hessen hat im Oktober 2018 – per obligatorischer Volksabstimmung – das Unterschriftenquorum für das Volksbegehren von 20 auf fünf Prozent gesenkt. Derzeit läuft die Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative zur Verkehrswende, sodass es in Hessen eventuell zum ersten Volksbegehren seit mehr als 50 Jahren kommen könnte.
- Durch Bürgerinnen und Bürger initiierte Volksentscheide fanden bislang nur in sieben der 16 Bundesländer statt: Hamburg und Berlin (je 7), Bayern (6), Schleswig-Holstein (2), Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt (je 1).

Abbildung 4 illustriert diesen letzten Aspekt.

**Abbildung 4: Geografische Verteilung der 25 Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren**



### 3.2 Themen

Zu welchen Themen finden direktdemokratische Verfahren statt? Die folgende Tabelle gibt einen Überblick für zwei Zeiträume, den Gesamtzeitraum sowie für die letzten beiden Jahre.

**Tabelle 7: Themenbereiche**

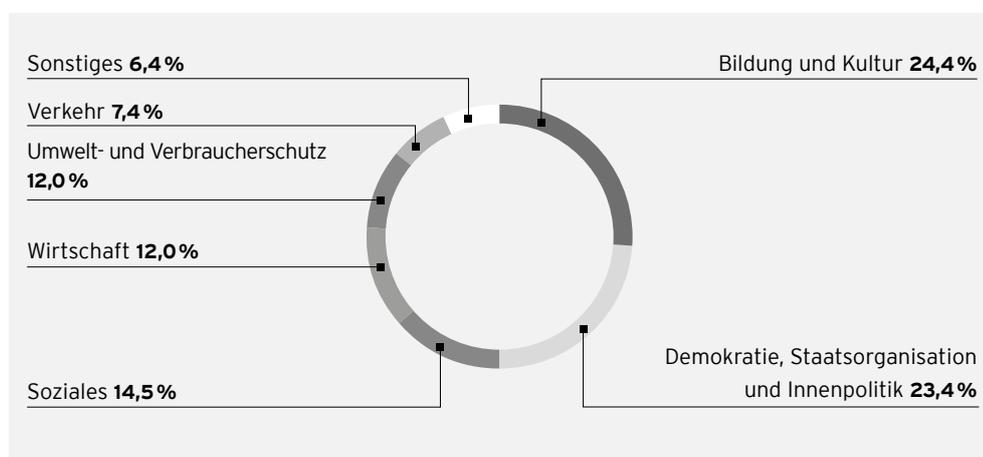
Themenbereich	Anzahl	in Prozent
Bildung und Kultur	96	24,4
Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik	92	23,4
Soziales	57	14,5
Wirtschaft	47	12,0
Umwelt- und Verbraucherschutz	47	12,0
Verkehr	29	7,4
Sonstiges	25	6,4
<b>Gesamt</b>	<b>393</b>	<b>100,0</b>

Im gesamten Zeitraum machen die beiden beliebtesten Themenbereiche die Hälfte aller Verfahren aus: „Bildung und Kultur“ mit 24 Prozent sowie „Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik“ mit 23 Prozent.

In den beiden letzten Jahren 2020 und 2021 sah es hingegen anders aus: Überdurchschnittlich viele Verfahren fanden zum Thema „Soziales“ (36 Prozent) und „Umweltschutz“ (27 Prozent) statt. Der Trend zu mehr Nachhaltigkeit, der im letzten Volksbegehrensbericht 2019 skizziert wurde, hat sich also fortgesetzt.

Abbildung 5 illustriert die Verteilung der Themen im Gesamtzeitraum.

**Abbildung 5: Themenbereiche (1946 bis 2021)**



Anzumerken bleibt, dass mögliche Themen für direktdemokratische Verfahren selbstverständlich durch die – eingeschränkten – Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer vorgegeben sind. Verglichen mit Schweizer Kantonen oder US-Bundesstaaten sind diese Kompetenzen ge-

ring. Deshalb ist auch nur eine eingeschränkte Anzahl an Themen für Volksbegehren möglich. Hinzu kommen noch die thematischen Beschränkungen in den jeweiligen Landesverfassungen, etwa der Ausschluss von Haushaltsangelegenheiten.

### 3.3 Akteure

Unsere Auswertungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass überwiegend Aktionsbündnisse Volksbegehren initiieren. Der plausible Grund: Ein breites Aktionsbündnis verbessert die Erfolgchancen, es verfügt über mehr Ressourcen und „Reichweite“ als einzelne Akteure.

Wir haben die Daten für die letzten beiden Jahre sowie für den gesamten Untersuchungszeitraum seit 1946 ausgewertet und dabei vier Gruppen von Akteuren unterschieden.

**Tabelle 8: Akteure**

Wer initiiert ein Volksbegehren?	Anzahl 2020-2021	Anzahl 1946-2021
Aktionsbündnis	13	261
Einzelner Verband/Verein	4	75
Einzelne Partei	5	43
Einzelpersonen	0	14
<b>Gesamt</b>	<b>22</b>	<b>393</b>

Das Ergebnis bestätigt die Auswertungen vorheriger Volksbegehrensberichte: Die weitaus meisten – 261 von 393 (= 66,4 Prozent) – Verfahren wurden von Aktionsbündnissen eingeleitet. In 19,1 Prozent aller Fälle (75 Verfahren) geschah dies durch einen einzelnen Verband oder einen Verein und in 10,9 Prozent (43 Verfahren) durch eine einzelne Partei.

Im Zeitraum 2020/2021 wurden etwas mehr Verfahren durch eine Partei (5 von 22) eingeleitet als im langjährigen Durchschnitt.

### 3.4 Ergebnisse und Erfolge

Tabelle 9 gibt einen Überblick über die Ergebnisse der 370 abgeschlossenen direktdemokratischen Verfahren. Dabei wurde „Erfolg“ als Ergebnis im Sinn des Volksbegehrens/der Initiatorinnen und Initiatoren definiert. Teilerfolge wie etwa eine Kompromisslösung wurden als halber Erfolg gewertet.

**Tabelle 9: Ergebnisse**

Ergebnis	Anzahl	in %
Erfolg ohne Volksentscheid	70	18,9
Teilerfolg ohne Volksentscheid	34	9,2
Gescheitert ohne Volksentscheid	241	65,1
Erfolg im Volksentscheid	14	3,8
Teilerfolg im Volksentscheid (Gegenentwurf)	3	0,8
Gescheitert im Volksentscheid	1	0,3
Unecht gescheitert im Volksentscheid	7	1,9
<b>Gesamt</b>	<b>370</b>	<b>100,0</b>
<b>Erfolgreich</b>	<b>102,5</b>	<b>27,7</b>

Anmerkungen:

Bis zum 31.12.2021 waren 370 Verfahren abgeschlossen.

Unecht gescheitert im Volksentscheid = Trotz Mehrheit im Volksentscheid im Sinne des Begehrens am Abstimmungsquorum gescheitert.

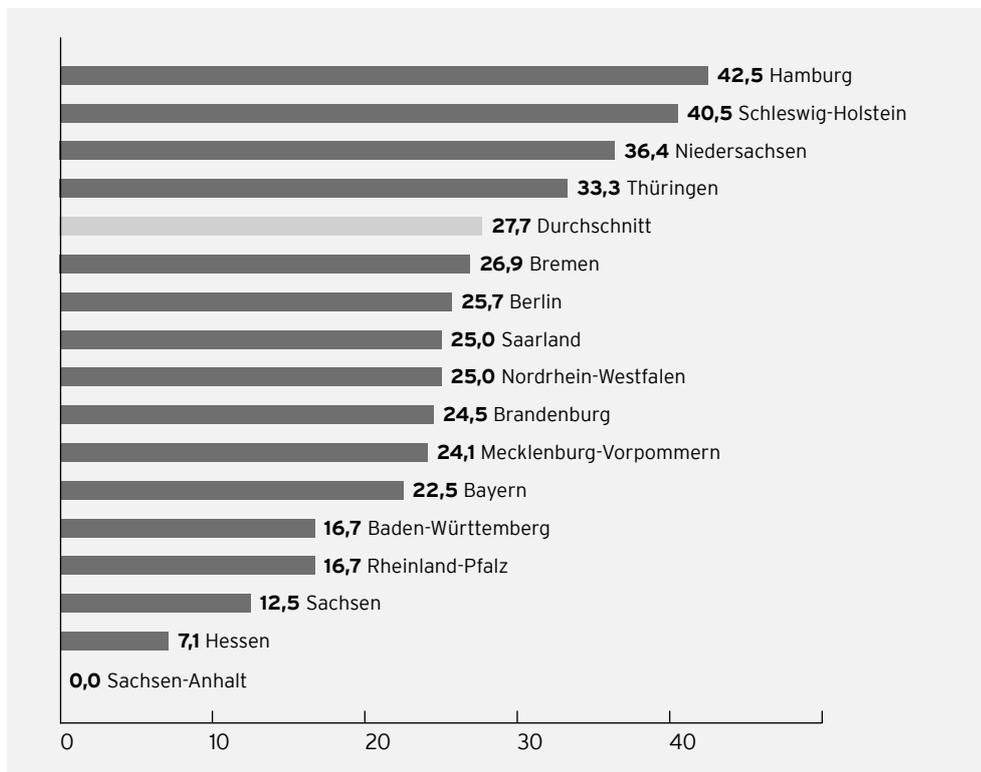
Die *direkte* Erfolgsquote betrug für den gesamten Betrachtungszeitraum 27,7 Prozent. Vereinfacht gesagt heißt das: Etwa jede vierte Initiative hatte Erfolg.

Hierbei handelt es sich um eine formale Betrachtungsweise. Was hier keine Rolle spielt, sind die *indirekten* Erfolge: Hierzu zählen das Beeinflussen der politischen Tagesordnung, die Diskussion des Anliegens mit vielen Menschen – auch außerhalb der eigenen Filterblase – und eine erhöhte mediale Aufmerksamkeit. Diese Aspekte werden von Initiativen auch oft als Erfolg gewertet.

#### Erfolgsquote nach Bundesland

Gibt es Unterschiede zwischen den Bundesländern? Dies haben wir ebenfalls untersucht.

#### Abbildung 6: Erfolgsquote nach Bundesländern



Wie in der Abbildung deutlich wird, gibt es deutliche Unterschiede: Hamburg und Schleswig-Holstein kommen als Spitzenreiter auf Werte von über 40 Prozent. Hingegen weisen die drei Schlusslichter Sachsen, Hessen und Sachsen-Anhalt eine Erfolgsquote von weniger als 15 Prozent auf.

Alle diese Länder kannten bzw. kennen sehr restriktive Verfahrensanforderungen, was die geringe Erfolgsquote zum Teil erklärt.

### Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid

Zwei Drittel aller Initiativen (241 von 370) scheitern vor einem Volksentscheid. Warum diese 241 Verfahren scheiterten, betrachten wir nun etwas genauer.

- Die meisten von ihnen erreichten nicht genügend Unterschriften in der ersten oder zweiten Verfahrensstufe (108 Verfahren).
- In 82 Fällen wurde das Anliegen zurückgezogen / die Initiative nicht eingereicht.
- 51-mal wurde das Anliegen für unzulässig erklärt.

Die hohe Anzahl der gescheiterten Verfahren liegt zum Teil in den Regelungen begründet. Mehrere Verfahren wurden für unzulässig erklärt, etwa weil sie finanzielle Auswirkungen hatten. Ferner ließ die Kombination aus hohem Unterschriftenquorum, zu kurzer Sammelfrist und der Pflicht zur Amtseintragung zahlreiche Volksinitiativen in der ersten oder zweiten Verfahrensstufe scheitern, da sie nicht genügend Unterschriften sammeln konnten.

Ein Beispiel für diese unglückselige Kombination ist Bayern. Dort müssen sich beim Volksbegehren 10 Prozent der Bürgerinnen und Bürger innerhalb von zwei Wochen in den Rathäusern eintragen, die freie Unterschriftensammlung ist nicht erlaubt. Das Ergebnis: Von den 21 bayerischen Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) scheiterten 12 (57 Prozent), da sie nicht genügend Unterschriften sammeln konnten. Zum Vergleich: Hätte das Unterschriftenquorum von Schleswig-Holstein (3,6 Prozent) gegolten, dann wären nur fünf dieser 21 Volksbegehren gescheitert. Dies trägt also mit dazu bei, dass Bayern in der obigen Abbildung eine gesamte Erfolgsquote von 22,5 Prozent aufweist und sich auf Platz 11 befindet.

### Erfolgsquote der Volksentscheide

Betrachten wir nun lediglich die letzte Verfahrensstufe Volksentscheid: Bis Ende 2021 fanden 25 Volksentscheide aufgrund eines Volksbegehrens statt. Davon waren 13 erfolgreich und drei erzielten einen Teilerfolg, die jeweils als halbe Erfolge (0,5) gewertet wurden. Dies ergibt eine formale Erfolgsquote von 58 Prozent. Diese Erfolgsquote liegt somit deutlich über dem Wert für die gesamte Verfahrenszahl. Während eine Volksinitiative sich statistisch gesehen in etwa drei von zehn Fällen durchsetzt (27,7 Prozent, vgl. oben, Tabelle), sind die Erfolgsaussichten auf der dritten Verfahrensstufe (Volksentscheid) mehr als doppelt so hoch.

### 3.5 Volksbegehren und Volksentscheide

2020 und 2021 wurden insgesamt drei Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) abgeschlossen, ein weiteres begann 2021, war jedoch bis zum 31. Dezember 2021 noch nicht abgeschlossen. Mit diesen neuen Verfahren erhöhte sich die Zahl der Volksbegehren auf 101.

Zugleich erhöhte sich im Jahr 2021 die Zahl der Volksentscheide, die von den Bürgerinnen und Bürgern initiiert wurden, von 24 auf 25. In Berlin wurde über die Frage der Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen großer Wohnungsunternehmen („Deutsche Wohnen & Co. enteignen“) abgestimmt.

### Ein Volksbegehren war zum Stichtag 31.12.2021 noch nicht abgeschlossen

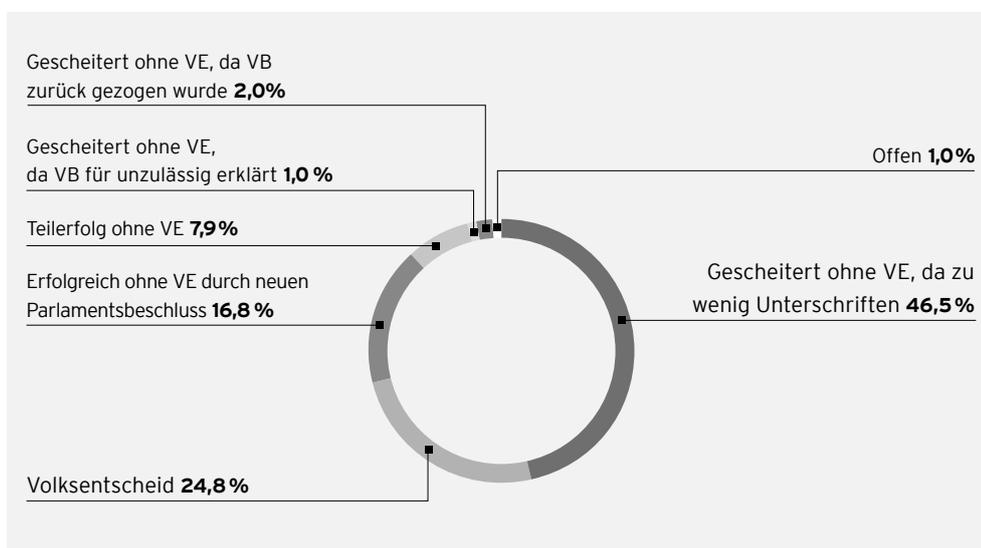
- Brandenburg, „Volksinitiative Erschließungsbeiträge abschaffen!“ Das Volksbegehren begann am 12. Oktober 2021 und wird am 12. April 2022 enden. Benötigt werden 80.000 Unterschriften (etwa 3,8 Prozent der Wahlberechtigten), damit es zu einem Volksentscheid kommt. In Brandenburg ist die freie Unterschriftensammlung verboten, was die Sammlung erschwert – gerade in Zeiten von Corona.

### Drei Volksbegehren wurden in den Jahren 2020 und 2021 abgeschlossen

- Baden-Württemberg, Volksbegehren Artenschutz – „Rettet die Bienen“ vom 24. September 2019 bis 23. März 2020. Das Volksbegehren konnte mit 17.446 Unterschriften (entspricht 0,2 Prozent der Wahlberechtigten) nicht das erforderliche Unterschriftenquorum von 8,0 Prozent erreichen. Die geringe Anzahl an Unterschriften erklärt sich wie folgt: Im Herbst/Winter 2019 kam es zu Verhandlungen am Runden Tisch und Mitte Dezember 2019 zu einem Kompromiss/einer Einigung. Die Initiatorinnen und Initiatoren stoppten daraufhin die Mobilisierung für das Volksbegehren und verzeichneten einen Teilerfolg für ihr Anliegen.
- Sachsen-Anhalt, „Den Mangel beenden – Unseren Kindern Zukunft geben!“, Volksbegehren vom 8. Januar 2020 bis 16. September 2020: Das Volksbegehren konnte mit 71.129 gültigen Unterschriften (entspricht 3,9 Prozent der Wahlberechtigten) nicht das erforderliche Unterschriftenquorum von 9,0 Prozent erreichen und scheiterte somit.
- Berlin, „Deutsche Wohnen & Co. enteignen – Spekulation bekämpfen“, Volksbegehren vom 26. Februar 2021 bis 25. Juni 2021: Das Volksbegehren konnte mit über 240.000 gültigen Unterschriften (entspricht 9,8 Prozent der Wahlberechtigten) das erforderliche Unterschriftenquorum von 7,0 Prozent erreichen. Somit kam es am 26. September 2021 – parallel zur Bundestagswahl zum Volksentscheid, der im Sinne des Volksbegehrens entschieden wurde.

Die nachfolgende Abbildung zeigt, zu welchen Ergebnissen es bei den 101 Volksbegehren kam

**Abbildung 7: Ergebnisse der 101 Volksbegehren**



Abkürzung: VE = Volksentscheid.

- Insgesamt – so zeigt die Abbildung – gelangte nur jedes vierte Volksbegehren zum Volksentscheid (25 Prozent).
- Bemerkenswert: Etwa jedes sechste Volksbegehren wurde vom Parlament übernommen (17 Prozent), sodass ein Volksentscheid entfiel.
- Die Hälfte der Volksbegehren (46 Prozent) erhielt nicht genügend Unterschriften. Dies lag meistens an den hohen Quoren, den kurzen Fristen und/oder dem Verbot der freien Unterschriftensammlung – wie oben am Beispiel Bayern dargestellt wurde. Auch in jüngerer Zeit findet

sich ein Beispiel: In Sachsen-Anhalt war 2020 das Unterschriftenquorum mit 9,0 Prozent sehr hoch – das Volksbegehren „Den Mangel beenden – Unseren Kindern Zukunft geben!“ scheiterte an dieser Hürde (vgl. oben).

**Ein Volksentscheid fand 2021 statt**

In Berlin wurde am 26. September 2021 zugleich mit der Bundestagswahl über die Frage der Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen großer Wohnungsunternehmen abgestimmt. Der Stimmzettel für den Berliner Volksentscheid vom 26. September 2021 sah wie folgt aus:

**Abbildung 8: Musterstimmzettel des Berliner Volksentscheids vom 26.09.2021**

**Volksentscheid**  
**über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs**  
**durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungs-**  
**bestände großer Wohnungsunternehmen**  
 am 26. September 2021

**Stimmzettel** *bitte einmal so ankreuzen*  
*und nach innen zusammenfalten* 

Abgestimmt wird über den Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen, der im Amtsblatt für Berlin vom 6. August 2021 veröffentlicht ist und im Wesentlichen folgenden Inhalt hat:

Der Senat wird aufgefordert, alle Maßnahmen einzuleiten, die zur Überführung von Immobilien in Gemeineigentum erforderlich sind:

- Vergesellschaftung der Bestände aller privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen mit über 3.000 Wohnungen im Land Berlin. Ausgenommen sind Unternehmen in öffentlichem Eigentum, kommunale Wohnungsbau-gesellschaften in privater Rechtsform und Bestände in kollektivem Besitz der Mieter\*innenschaft,
- gemeinwirtschaftliche, nicht profitorientierte Verwaltung der Wohnungsbestände durch eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR),
- Verwaltung der in Gemeineigentum überführten Bestände unter mehrheitlicher, demokratischer Beteiligung von Belegschaft, Mieter\*innen und Stadtgesellschaft,
- Verbot der Reprivatisierung dieser Wohnungsbestände in der Satzung der AöR,
- Zahlung einer Entschädigung deutlich unter Verkehrswert an die betroffenen Wohnungsunternehmen.

**Abstimmungsfrage:**

Ja

Nein

Stimmen Sie diesem Beschlussentwurf zu?

Quelle: Landeswahlleiterin Berlin,  
[www.berlin.de/wahlen/abstimmungen/deutsche-wohnen-und-co-enteignen/artikel.1040424.php](http://www.berlin.de/wahlen/abstimmungen/deutsche-wohnen-und-co-enteignen/artikel.1040424.php)  
 (Zugriff am 28.12.2021).

Die Vorlage war kein Gesetz, sondern eine Aufforderung an den Senat zur Handlung. Dies ist in Berlin zulässig. Das amtliche Endergebnis lautete:

**Tabelle 10: Ergebnis des Berliner Volksentscheids vom 26.09.2021 („Deutsche Wohnen enteignen“)**

Stimme- rechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja/Im Sinne des Volksbegehrens	in %	Nein	in %
2,45 Mio.	1,80 Mio.	73,5	1,75 Mio.	1,04 Mio.	59,1	0,72 Mio.	40,9

Quelle: Amtliches Endergebnis, Landeswahlleiterin Berlin, [www.wahlen-berlin.de/](http://www.wahlen-berlin.de/)  
(Zugriff am 28.12.2021).

Ergebnis: Die Vorlage des Volksbegehrens wurde mit einer Mehrheit von 59,1 Prozent angenommen. Dies entsprach 42,3 Prozent der Stimmberechtigten, sodass das erforderliche 25 %-Zustimmungsquorum erreicht wurde.

### 3.6 Abstimmungsbeteiligung bei Volksentscheiden

Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei den 25 Volksentscheiden, die „von unten“ initiiert wurden, betrug durchschnittlich 44,5 Prozent – also etwas niedriger als bei Landtagswahlen.

Bei den neun Entscheiden, die zeitgleich mit einer Wahl erfolgten, lag sie deutlich höher, bei durchschnittlich 63,1 Prozent. Als Beispiel hierfür kann der Berliner Volksentscheid 2021 herangezogen werden. Er fand zugleich mit der Bundestagswahl statt und die Beteiligung lag – wie oben bereits gesehen – bei 73,5 Prozent.

Umgekehrt gilt: Dort, wo die Abstimmung nicht an eine Wahl gekoppelt war, gaben durchschnittlich deutlich weniger Menschen (34,1 Prozent der Bürgerinnen und Bürger) ihre Stimme ab. Aus dem Unterschied zwischen Wahl- und Abstimmungsbeteiligung wird manchmal das Argument abgeleitet, Volksentscheide seien weniger aussagekräftig oder besäßen eine geringere Legitimation als Wahlen. Das ist aus mehreren Gründen nicht schlüssig, wie im Volksbegehrensbericht 2013 (Seite 27) ausführlich erörtert wurde. Die Abstimmungsbeteiligung lässt sich mit der Wahlbeteiligung nicht direkt vergleichen.

Diese Daten sprechen für eine deutliche Senkung oder Abschaffung der Abstimmungsquoren in den Bundesländern. Denn die Abstimmungsquoren dürfen nicht zu hoch sein, damit Volksentscheide eine realistische Chance auf Erfolg haben.

- Einige Bundesländer haben dies bei Reformen berücksichtigt und das Zustimmungsquorum für einfache Gesetze gesenkt, so etwa Nordrhein-Westfalen auf 15 oder Baden-Württemberg auf 20 Prozent. Die meisten Länder kennen jedoch noch ein 25 Prozent-Zustimmungsquorum für einfache Gesetze (vgl. oben, Tabelle 1).
- Die Zustimmungsquoren der Bundesländer für Verfassungsänderungen liegen sogar noch deutlich höher – bei meist 50 Prozent. Damit wirken sie prohibitiv, denn sie verhindern faktisch, dass die Verfassung durch ein Volksbegehren „von unten“ geändert werden kann.

Solange es noch hohe Abstimmungsquoren gibt, sollten daher Volksentscheide mit Wahlen zusammengelegt werden. Denn dann – das belegen unsere Auswertungen – ist die Abstimmungsbeteiligung deutlich höher und in vielen Fällen hoch genug, um ein hohes Zustimmungsquorum zu überwinden.

Am Beispiel des jüngsten Volksentscheids kann man dies und noch mehr sehen: Die Abstimmungsbeteiligung betrug in Berlin 73,5 Prozent. Die relative Mehrheit der Abstimmenden (59,1 Prozent) bedeutete somit, dass 42,3 Prozent der Stimmberechtigten pro Volksbegehren votierten. Damit wurde das erforderliche 25 %-Zustimmungsquorum erreicht.

Zugleich ist aus diesen Werten ersichtlich, dass ein 50 %-Zustimmungsquorum (das in Berlin für Verfassungsänderungen benötigt würde) nicht erreicht worden wäre. Eine sehr hohe Beteiligung von 73,5 Prozent und eine Abstimmungsmehrheit von fast 60 Prozent würde also nicht ausreichen, um einen gültigen Volksentscheid zu einer Verfassungsänderung in Berlin (und vielen anderen Bundesländern) herbeizuführen.

### 3.7 Reformen der gesetzlichen Grundlagen auf Landesebene

In den Jahren 2020 und 2021 reformierten zwei Länder ihre direktdemokratischen Regelungen auf Landesebene: Berlin und Sachsen-Anhalt.

#### Berlin

Hier erfolgte im Herbst 2020 eine Reform des Abstimmungsgesetzes. Die Reform verbesserte die Bedingungen für Initiativen:

- Die amtliche Kostenschätzung darf maximal zwei Monate und die Zulässigkeitsprüfung darf maximal fünf Monate dauern (vorher: jeweils keine Frist). Damit gehören die sehr langen Wartezeiten in Berlin – zum Teil länger als ein Jahr – der Vergangenheit an.
- Volksentscheide müssen zwingend auf einen Wahltermin gelegt werden, sofern die Wahl innerhalb von acht Monaten nach einem erfolgreichen Volksbegehren stattfindet.
- Eine staatliche Kostenerstattung für nachgewiesene Kampagnenkosten wurde eingeführt. Diese ist auf maximal je 35.000 EUR für die Stufe des Volksbegehrens und für die Stufe des Volksentscheids begrenzt.
- Mehr Flexibilität: Änderungen an der Vorlage sowie die Beseitigung inhaltlicher Mängel sind nach der ersten Verfahrensstufe, dem Antrag auf Volksbegehren, noch möglich. Der Grundcharakter und die Zielsetzung des Antrags müssen dabei selbstverständlich erhalten bleiben.
- Nach der ersten Verfahrensstufe, dem Antrag auf Volksbegehren, findet eine parlamentarische Behandlung des Antrags statt. Dabei haben die Initiatorinnen und Initiatoren ein Anhörungsrecht.

#### Sachsen-Anhalt

Anfang 2020 erfolgte eine Reform der Landesverfassung und des Ausführungsgesetzes.

- Das Unterschriftenquorum für das Volksbegehren wurde von 9 auf 7 Prozent gesenkt.
- Spendentransparenz: Eine Spende an die Initiative muss ab 5.000 EUR veröffentlicht werden.
- Die Initiatorinnen und Initiatoren haben nun ein Recht auf eine Beratung.
- Die Initiatorinnen und Initiatoren haben jetzt ein Anhörungsrecht im Parlamentsausschuss und ein Rederecht im Plenum nach der ersten Verfahrensstufe, dem Antrag auf Volksbegehren.

#### 4. Mehr oder weniger Umweltschutz? Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern auf Landesebene von 1946 bis 2021

##### 4.1 Untersuchungsgegenstand, Fragestellungen und Datengrundlage

In einer speziellen Auswertung wurden Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren auf Landesebene in Deutschland, die Umweltschutz als Gegenstand hatten, untersucht.

Zwei Fragen wurden dabei betrachtet:

- Zielrichtung: Wie viele Gesetzentwürfe oder Vorlagen für mehr oder weniger Umweltschutz wurden eingeleitet?
- Ergebnis: Wie viele davon hatten tatsächlich mehr/weniger Umweltschutz als Ergebnis?

„Umweltschutz“ wird hier als Sammelbegriff verstanden. Er ist definiert als „die Summe aller organisierten Handlungen zur Ermittlung und Lösung von Umweltproblemen.“<sup>8</sup> Naturschutz wird als Teilbereich des Umweltschutzes verstanden.

Untersucht wurden alle 393 direktdemokratischen Verfahren auf Landesebene in Deutschland, die bis Ende 2021 von den Bürgerinnen und Bürgern eingeleitet wurden. Grundlage hierfür ist die von Mehr Demokratie geführte Datenbank Volksbegehren.

##### 4.2 Codierung

Die Verfahren wurden wie folgt codiert:

**Tabelle 11: Codierung der Umweltschutz-Verfahren**

Codierung	Bedeutung	Beispiel
<b>Mehr Umweltschutz</b>	Positive Umweltschutzeffekte.	Frühzeitiger Ausstieg aus der Steinkohle, besserer Natur- und Artenschutz.
<b>Etwas mehr Umweltschutz</b>	Geringfügige positive Umweltschutzeffekte vorhanden, aber der Umweltschutz steht nicht im Mittelpunkt des Anliegens.	Für strengeres Nachtflugverbot am Flughafen mit Schwerpunkt weniger Fluglärm. Zugleich ergeben sich positive Umwelteffekte durch weniger Flugverkehr.
<b>Neutral</b>	NEUTRAL = keine oder neutrale Umweltschutzeffekte.	Schulreform.
<b>Etwas weniger Umweltschutz</b>	Geringfügige negative Umweltschutzeffekte vorhanden, aber der Umweltschutz steht nicht im Mittelpunkt des Anliegens.	Für Autobahnausbau im ländlichen Raum zur Verbesserung der Infrastruktur und Belebung der Wirtschaft. Zugleich ergeben sich negative Umwelteffekte durch mehr Autoverkehr.
<b>Weniger Umweltschutz</b>	Weniger Umweltschutz = negative Umweltschutzeffekte.	Verschärfung von Restriktionen zum Bau von Windkraftanlagen.

8 Jänicke, Martin: Umweltpolitik, in: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, online verfügbar bei der Bundeszentrale für politische Bildung: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202196/umweltpolitik> (Zugriff 5.12.2021).

### 4.3 Ergebnisse der Auswertung

Die Verfahren wurden einerseits nach Zielrichtung und andererseits nach dem tatsächlichen Ergebnis ausgewertet.

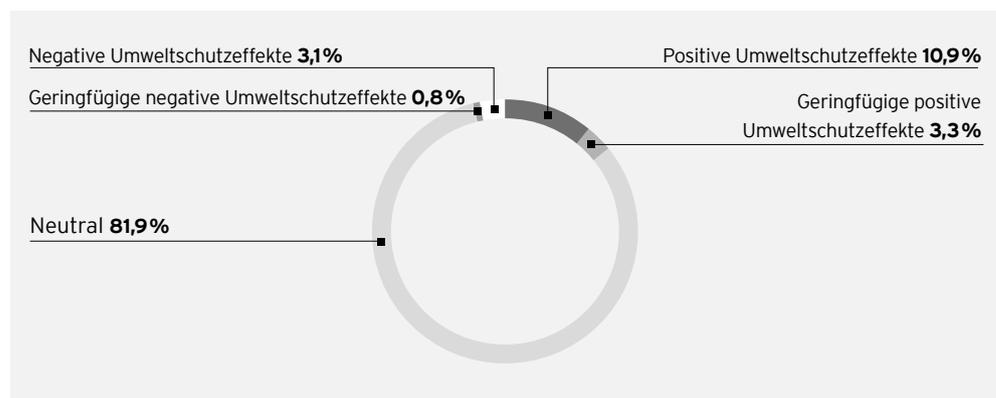
#### Zielrichtung

**Tabelle 12: Anzahl der Umweltschutz-Verfahren nach Zielrichtung**

Codierung	Ziel	Anzahl	in Prozent
<b>Mehr Umweltschutz</b>	Mehr Umweltschutz = positive Umweltschutzeffekte	43	10,9
<b>Etwas mehr Umweltschutz</b>	Geringfügige positive Umweltschutzeffekte vorhanden, aber der Umweltschutz steht nicht im Mittelpunkt des Anliegens.	13	3,3
<b>Neutral</b>	NEUTRAL = keine oder neutrale Umweltschutzeffekte	322	81,9
<b>Etwas weniger Umweltschutz</b>	Geringfügige negative Umweltschutzeffekte vorhanden, aber der Umweltschutz steht nicht im Mittelpunkt des Anliegens.	3	0,8
<b>Weniger Umweltschutz</b>	Weniger Umweltschutz = negative Umweltschutzeffekte	12	3,1
<b>Gesamt</b>		<b>393</b>	<b>100</b>

Die folgende Abbildung illustriert diese Verteilung.

**Abbildung 9: Verteilung der Umweltschutz-Verfahren nach Zielrichtung**



Deutlich wird, dass die große Mehrheit der Vorlagen keinen Bezug zum Umweltschutz aufweist (322 Verfahren oder 81,9 Prozent). Dies ist insofern nicht verwunderlich, als viele umweltpolitischen Gesetze auf der Bundesebene geregelt werden – so etwa das Atomgesetz oder das Bundesnaturschutzgesetz. Damit können viele umweltpolitische Maßnahmen nicht Gegenstand von direktdemokratischen Verfahren auf der Landesebene sein.

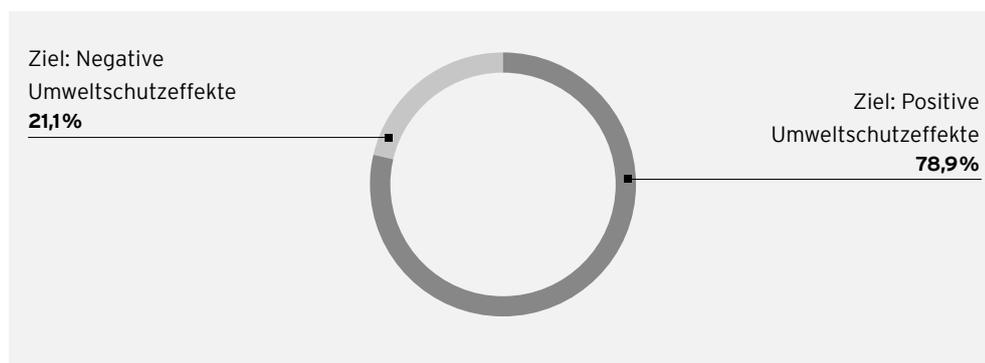
Die Landeskompetenzen bilden sich auch darin ab, welche Themenbereiche am häufigsten Gegenstand von Volksbegehren waren: Fragen der Bildung (24 Prozent aller Verfahren) und der Demokratie/Staatsorganisation (23 Prozent) machen zusammen nahezu die Hälfte aller Verfahren auf der Landesebene aus (vgl. oben, Kapitel 3.2 Themen).

Betrachten wir nun in einem nächsten Schritt jene 71 Verfahren mit Bezug zum Umweltschutz.

Von diesen 71 Verfahren zielten

- 78,9 Prozent (56) auf mehr Umweltschutz sowie
- 21,1 Prozent (15) auf weniger Umweltschutz.

**Abbildung 10: Zielrichtung positive oder negative Umweltschutzeffekte**



**Zwischenfazit: Fast 80 Prozent aller direktdemokratischen Verfahren mit Umweltschutz als Thema hatten *mehr* Umweltschutz als Ziel, etwa 20 Prozent haben weniger Umweltschutz als Ziel.**

Wenn man nur die 55 Verfahren mit einem deutlichen Bezug zum Umweltschutz betrachtet („mehr Umweltschutz“ und „weniger Umweltschutz“), dann ist das Bild ähnlich.

Von den 55 Verfahren zielten

- 78,2 Prozent (43) auf mehr Umweltschutz sowie
- 21,8 Prozent (12) auf weniger Umweltschutz.

**Erfolge**

Zudem wurde der Erfolg der Verfahren ausgewertet. Ein Kompromiss/Teilerfolg wurde als halber Erfolg gewertet. Die Auswertung ergab:

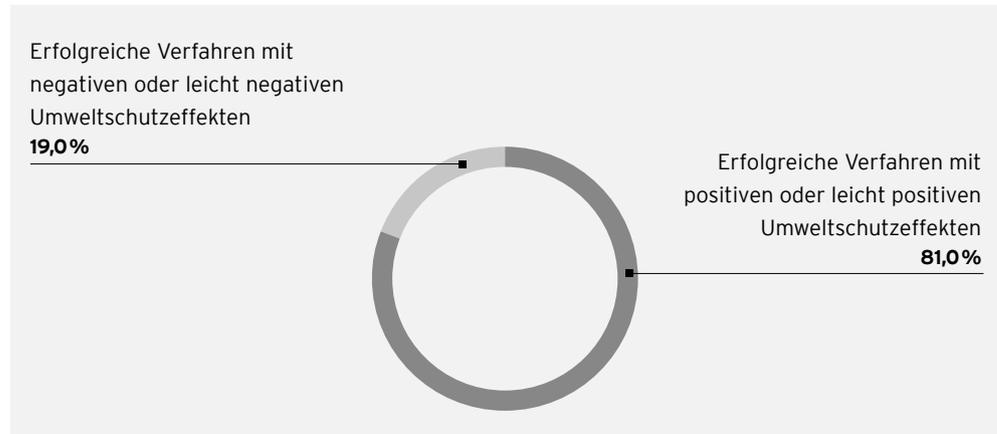
**Tabelle 13: Erfolge der Umweltschutz-Verfahren nach Zielrichtung**

Zielrichtung	Anzahl Verfahren	davon abgeschlossen	davon erfolgreich	Erfolgsquote
Positive oder geringfügige positive Umweltschutzeffekte	56	48	17	35,4
Negative oder geringfügige negative Umweltschutzeffekte	15	15	4	26,7
<b>Summe</b>	<b>71</b>	<b>63</b>	<b>21</b>	

Aus der Tabelle wird Folgendes ersichtlich:

- Von den 71 Verfahren waren bis Ende 2021 insgesamt 63 abgeschlossen.
- Es gab deutlich mehr erfolgreiche Vorlagen, die auf mehr Umweltschutz zielten (17), als erfolgreiche Vorlagen, die auf weniger Umweltschutz zielten (4). Das Verhältnis beträgt somit 81 zu 19, wie Abbildung 11 illustriert.

**Abbildung 11: Erfolgreiche Verfahren mit Umweltbezug**



Anmerkung: Die Anzahl aller erfolgreichen Verfahren mit Umweltbezug betrug 21.

- 17 der 48 abgeschlossenen Verfahren, die auf mehr Umweltschutz abzielten, hatten mehr Umweltschutz als tatsächliches Ergebnis. Die Erfolgsquote betrug 35,4 Prozent.
- 4 der 15 abgeschlossenen Verfahren, die auf weniger Umweltschutz abzielten, hatten weniger Umweltschutz als tatsächliches Ergebnis. Die Erfolgsquote betrug 26,7 Prozent.
- Zur Erfolgsquote ist zu beachten, dass diese von formalen Hürden stark beeinflusst wird: So wurden einige Volksinitiativen pro Umweltschutz für unzulässig erklärt. Aus dem Ergebnis ist also nicht ableitbar, dass die Bürgerinnen und Bürger nur 35,4 Prozent der Volksinitiativen für mehr Umweltschutz angenommen und zwei Drittel (64,6 Prozent) abgelehnt hätten.
- Daher ist es hilfreich, die gesamte Erfolgsquote aller 393 Verfahren als Vergleichsmaßstab heranzuziehen. Denn dann gewinnen die Prozentwerte an Aussagekraft. Die Erfolgsquote betrug für alle Verfahren auf Landesebene durchschnittlich 27,7 Prozent (vgl. oben, Kapitel 3.4).
- Verglichen mit diesem Durchschnitt waren Verfahren, die auf mehr Umweltschutz abzielten, überdurchschnittlich erfolgreicher (35,4 Prozent; plus 7,7 Prozentpunkte) und Verfahren, die auf weniger Umweltschutz abzielten, geringfügig unterdurchschnittlich erfolgreicher (26,7 Prozent; minus 1,0 Prozentpunkt).

#### 4.4 Zusammenfassung

##### Anzahl

- Es gab bis Ende 2021 insgesamt 71 direktdemokratische Verfahren mit Umweltschutzeffekten. Diese machen etwa ein Fünftel aller 393 Verfahren aus.
- Umgekehrt bedeutet dies, dass die große Mehrheit der Vorlagen keinen Bezug zum Umweltschutz aufwies (322 Verfahren oder 81,9 Prozent), was unter anderem an den mangelnden Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer liegt.

##### Zielrichtung

- Fast 80 Prozent der 71 direktdemokratischen Verfahren mit Umweltschutzeffekten hatten *mehr* Umweltschutz als Ziel, etwa 20 Prozent hatten *weniger* Umweltschutz als Ziel.

##### Ergebnis

- Es gab deutlich mehr erfolgreiche Vorlagen, die auf mehr Umweltschutz zielten (17), als erfolgreiche Vorlagen, die auf weniger Umweltschutz zielten (4).

## Anhang 1: Die 22 neu eingeleiteten direktdemokratische Verfahren der Jahre 2020 und 2021 im Überblick

**Baden-Württemberg: Ein direktdemokratisches Verfahren****Wir wollen mehr Bürgermitsprache im Landkreis!**

**Ziel:** Für die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Landkreisebene. Bislang ist dies in Baden-Württemberg nicht möglich.

**Träger:** Aktionsbündnis, unter anderem Bürgerinitiativen, Mehr Demokratie

**Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, begann am 28. Juli 2021. Benötigt werden 10.000 Unterschriften.

**Ergebnis:** Offen

**Info:** [www.raumschaft.online/s/aktionsbuendnis/?contentId=356](http://www.raumschaft.online/s/aktionsbuendnis/?contentId=356)

**Bayern: Ein direktdemokratisches Verfahren****Volksbegehren Rechte der Natur**

**Ziel:** Ziel des Volksbegehrens ist die Verankerung von Rechten für die natürliche Mitwelt im Artikel 101 der Bayerischen Verfassung. Die natürliche Um- und Mitwelt soll als Träger von Rechten anerkannt werden.

**Träger:** Aktionsbündnis, unter anderem Deutsche Umwelstiftung, Bürgerinitiativen, Einzelpersonen

**Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, begann am 24. September 2021. Benötigt werden 25.000 Unterschriften.

**Ergebnis:** Offen

**Info:** [www.gibdernaturrecht.muc-mib.de/vb\\_bayern](http://www.gibdernaturrecht.muc-mib.de/vb_bayern)

**Berlin: 4 direktdemokratische Verfahren****Berlin soll Grundeinkommen testen!**

**Ziel:** Das Ziel ist die Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens in Berlin ab dem Jahr 2023.

**Träger:** Verein Expedition Grundeinkommen, Einzelpersonen

**Verlauf:** Das Verfahren begann mit dem Antrag auf Erstellung einer Kostenschätzung am 16. Februar 2020. Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, begann am 16. April 2020. Im November 2020 wurden mit 34.468 mehr als die benötigten 20.000 Unterschriften eingereicht. Das Abgeordnetenhaus hat im August 2021 das Anliegen abgelehnt, sodass es nun voraussichtlich zu einem Volksbegehren als zweiter Verfahrensstufe kommen wird.

**Ergebnis:** Offen

**Info:** [www.expedition-grundeinkommen.de/berlin/](http://www.expedition-grundeinkommen.de/berlin/)

**Baut auf diese Stadt - für Teilbebauung des Tempelhofer Felds**

**Ziel:** Das Ziel ist die Bebauung eines Drittels des Tempelhofer Felds mit Wohnungen und Gewerbe im Randbereich vor. Der Innenbereich soll für Sport, Naherholung, Natur- und Artenschutz genutzt werden.

**Träger:** FDP Berlin

**Verlauf:** Das Verfahren begann mit dem Antrag auf Erstellung einer Kostenschätzung. Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, begann am 1. Oktober 2020. Innerhalb von sechs Monaten wurden 20.000 Unterschriften benötigt. Aufgrund der Corona-Pandemie und der eingeschränkten Möglichkeiten der Unterschriftensammlung wurde die Sammlung Mitte Januar 2021 eingestellt. Ein neuer Anlauf soll zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

**Ergebnis:** Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug)

**Info:** [www.baut-auf-diese-stadt.de/](http://www.baut-auf-diese-stadt.de/)

**Volksentscheid Berlin autofrei**

**Ziel:** Das Ziel ist ein weitgehendes Verbot von Autos in der Berliner Innenstadt –Innerhalb des S-Bahn-Rings Berlins.

**Träger:** Aktionsbündnis, unter anderem Umweltverbände

**Verlauf:** Das Verfahren begann mit dem Antrag auf Erstellung einer Kostenschätzung am 18. Februar 2021. Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, begann am 25. April 2021. Am 6. August 2021 reichten die Initiatorinnen und Initiatoren 50.333 Unterschriften ein, davon deutlich mehr gültige als die benötigten 20.000 Unterschriften. Nun ist der Landtag (in Berlin: „Abgeordnetenhaus“) am Zug.

**Ergebnis:** Offen

**Info:** [www.volksentscheid-berlin-autofrei.de/](http://www.volksentscheid-berlin-autofrei.de/)

**Berlin 2030 klimaneutral**

**Ziel:** Das Berliner Energiewendegesetz soll geändert werden. Das oberste Ziel ist eine Anpassung der Klimaziele. Bis 2030 sollen die Emissionen des Landes Berlin im Vergleich zu 1990 um 95 Prozent sinken. Dieser Reduktionspfad soll rechtlich verpflichtend sein und alle Treibhausgase mit einbeziehen.

Träger: Aktionsbündnis, unter anderem Initiative „Klimaneustart“, Umweltverbände

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, startete am 3. Juli 2021. Am 6. Oktober 2021 wurden mehr als 39.000 Unterschriften (benötigt: 20.000) eingereicht. Jetzt ist der Landtag (in Berlin: „Abgeordnetenhaus“) am Zug.

Ergebnis: Offen

Info: [www.klimaneustart.berlin/berlin-2030](http://www.klimaneustart.berlin/berlin-2030)

### **Brandenburg: 2 direktdemokratische Verfahren**

#### **Volksinitiative Brandenburg soll Grundeinkommen testen!**

Ziel: Das Ziel ist die Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Land Brandenburg ab dem Jahr 2023.

Träger: Verein Expedition Grundeinkommen, Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 8. Februar 2020. Benötigt werden 20.000 Unterschriften. Die Sammelfrist von einem Jahr wurde wegen der Corona-Pandemie verlängert. Bis Anfang 2021 kamen ca. 5.400 Unterschriften und damit deutlich weniger als die erforderlichen 20.000 zustande. Daraufhin wurde beschlossen, die Volksinitiative zu beenden und als Petition einzureichen. Zudem sollen zu diesem Thema kommunale Bürgerbegehren gestartet werden.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften beim Antrag auf VB/bei der Volksinitiative)

Info: [www.expedition-grundeinkommen.de](http://www.expedition-grundeinkommen.de)

#### **Volksinitiative Erschließungsbeiträge abschaffen!**

Ziel: Ziel ist die Abschaffung der Erschließungsbeiträge für Anlieger für bereits bestehende Sandstraßen/Sandpisten. Die Kosten sollen vom Land Brandenburg übernommen werden.

Träger: Freie Wähler Brandenburg

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 30. November 2020. Am 9. März 2021 reichten die Initiatorinnen und Initiatoren 32.123 Unterschriften ein, benötigt wurden 20.000 Unterschriften. Der Landtag lehnte im Sommer 2021 die Initiative ab. Die Initi-

atorinnen und Initiatoren beschlossen daraufhin, ein Volksbegehren zu beantragen. Dieses findet vom 12. Oktober 2021 bis zum 12. April 2022 statt, 80.000 Unterschriften werden benötigt.

Ergebnis: Offen

Info: [www.bvb-fw.de/vi-erschliessungsbeitraege-ab-schaffen](http://www.bvb-fw.de/vi-erschliessungsbeitraege-ab-schaffen)

### **Bremen: Ein direktdemokratisches Verfahren**

#### **Bremen soll Grundeinkommen testen!**

Ziel: Das Ziel ist die Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens in Bremen ab dem Jahr 2023.

Träger: Verein Expedition Grundeinkommen, Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, begann am 9. August 2020. 5.000 Unterschriften werden benötigt, es gilt keine Sammelfrist. Bis Ende 2021 wurden etwa 3.500 Unterschriften gesammelt, die Sammlung ruht derzeit wegen der Corona-Beschränkungen.

Ergebnis: Offen

Info: [www.expedition-grundeinkommen.de/bremen](http://www.expedition-grundeinkommen.de/bremen)

### **Hamburg: 8 direktdemokratische Verfahren**

#### **Klimawende JETZT - Autos raus aus der Hamburger Innenstadt**

Ziel: Der Senat und die Bürgerschaft werden aufgefordert, unverzüglich alle notwendigen Schritte zu unternehmen, damit die gesamte Hamburger Innenstadt (Altstadt und Neustadt) spätestens 12 Monate nach Beschluss durch den Volksentscheid vom motorisierten Individualverkehr (MIV) bis auf wenige, begründete Ausnahmen befreit ist.

Träger: Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 15. Januar 2020. Benötigt werden 10.000 Unterschriften bis zum 29. September 2020 – durch die Corona-Pandemie ist die Sechs-Monats-Frist verlängert worden. Die Unterschriften wurden aufgrund der erschwerten Bedingungen der Corona-Pandemie nicht eingereicht, die genaue Anzahl ist unbekannt.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug)

Info: [www.klimaschutz-hamburg.de](http://www.klimaschutz-hamburg.de)

### **Boden und Wohnraum behalten - Hamburg sozial gestalten! (gegen Verkauf städtischen Bodens)**

**Ziel:** Ziel der Volksinitiative ist, verbindlich festzulegen, dass die Stadt Hamburg keine öffentlichen Liegenschaften mehr verkauft und darüber hinaus auf städtischen Grundstücken in Zukunft ausschließlich Wohnungen gebaut werden, deren Eingangsmieten bei EUR 6,60 EUR/qm netto kalt liegen.

**Träger:** Aktionsbündnis, unter anderem Mietervereine, Die LINKE, Attac, Naturfreunde, GEW

**Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative begann am 5. Februar 2020. Am 19. Oktober 2020 wurden mehr als 14.000 Unterschriften eingereicht, darunter mehr als 10.000 gültige. Das Volksbegehren als zweite Verfahrensstufe findet voraussichtlich im 1. Quartal 2022 statt – etwas verzögert aufgrund der Corona-Pandemie.

**Ergebnis:** Offen

**Info:** [www.keineprofitemitbodenundmiete.de](http://www.keineprofitemitbodenundmiete.de)

### **Neubaumieten auf städtischem Grund - für immer günstig! (für sozialen Wohnungsbau auf städtischen Grundstücken)**

**Ziel:** Ziel der Volksinitiative ist, dass in Zukunft auf städtischen Grundstücken ausschließlich Wohnungen gebaut werden, deren Eingangsmieten bei 6,60 EUR/qm netto kalt liegen.

**Träger:** Aktionsbündnis, unter anderem Mietervereine, Die LINKE, attac, Naturfreunde, GEW

**Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 5. Februar 2020. Am 19. Oktober 2020 wurden mehr als 14.000 Unterschriften eingereicht, darunter mehr als 10.000 gültige. Das Volksbegehren als zweite Verfahrensstufe findet voraussichtlich im 1. Quartal 2022 statt – etwas verzögert aufgrund der Corona-Pandemie.

**Ergebnis:** Offen

**Info:** [www.keineprofitemitbodenundmiete.de/](http://www.keineprofitemitbodenundmiete.de/)

### **Volksinitiative: Hamburg soll Grundeinkommen testen!**

**Ziel:** Das Ziel ist die Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens in Hamburg ab dem Jahr 2023.

**Träger:** Verein Expedition Grundeinkommen, Einzelpersonen

**Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 12. Februar 2020. Die Initiative reichte am 5. März 2020 etwa

13.000 Unterschriften ein, darunter mehr als die benötigten 10.000 gültigen. Der Senat bezweifelte die Verfassungsmäßigkeit und rief das Hamburgische Verfassungsgericht an. Ein Urteil steht noch aus.

**Ergebnis:** Offen

**Info:** [www.expedition-grundeinkommen.de/hamburg](http://www.expedition-grundeinkommen.de/hamburg)

### **Volksinitiative gegen den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen ("Ziviler Hafen")**

**Ziel:** Senat und Bürgerschaft der Stadt Hamburg werden aufgefordert, innerhalb eines Jahres eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen verbietet und alle notwendigen und zulässigen Schritte zu unternehmen, um dieses Verbot unverzüglich umzusetzen.

**Träger:** Aktionsbündnis, unter anderem Friedensgruppen, attac, GEW, Flüchtlingsinitiativen, hochschulpolitische Gruppen

**Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 20. März 2021. Benötigt werden 10.000 Unterschriften. Die Initiative hat am 14. Dezember 2021 insgesamt 16.442 Unterschriften eingereicht. Nun werden die Unterschriften geprüft.

**Ergebnis:** Offen

**Info:** [www.ziviler-hafen.de](http://www.ziviler-hafen.de)

### **Klimaentscheid Hamburg**

**Ziel:** Reform des Hamburger Klimaschutzgesetzes: Für mehr Klimaschutz und die Einhaltung des Pariser Klimaschutzabkommens (1,5-Grad-Ziel). Ziele und Monitoring sind dabei vorgegeben, die Auswahl und Umsetzung geeigneter Maßnahmen ist nicht vorgegeben, sondern Sache der Verwaltung.

**Träger:** Aktionsbündnis, unter anderem Umweltverbände und -vereine aus dem Bereich Klima und Naturschutz, Einzelpersonen

**Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 19. August 2021. Benötigt werden 10.000 Unterschriften innerhalb von 6 Monaten.

**Ergebnis:** Offen

**Info:** [www.klimaentscheid-hamburg.de](http://www.klimaentscheid-hamburg.de)

**Rettet Hamburgs Grün - Klimaschutz jetzt!**

**Ziel:** Mit der Volksinitiative sollen zukünftig alle großflächigen Grün- und Landwirtschaftsflächen ab einem Hektar vor der Bebauung und Versiegelung geschützt werden.

**Träger:** Aktionsbündnis aus Bürgerinitiativen und Privatpersonen

**Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 15. September 2021. Am 20. Dezember 2021 reichten die Initiatorinnen und Initiatoren 14.293 Unterschriften ein (10.000 benötigt).

**Ergebnis:** Offen

**Info:** [www.rettet-hamburgs-gruen.de](http://www.rettet-hamburgs-gruen.de)

**Kinderschutz in Not- und Krisenzeiten**

**Ziel:** Gegen die Corona-Politik Hamburgs. Bürgerschaft und Senat werden aufgefordert, unverzüglich mehrere Maßnahmen bezüglich Impfungen/Testen auf das Coronavirus/Maskenpflicht umzusetzen. Unter anderem soll das sogenannte „anlasslose Testen“ beendet werden und es keine Quarantäne für negativ getestete Kinder und Jugendliche geben. Zudem soll die generelle Pflicht zum Tragen der Maske für Kinder und Jugendliche in Schulen, Betreuungs- und Bildungseinrichtungen aufgehoben werden.

**Träger:** Einzelpersonen

**Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 22. Oktober 2021. Benötigt werden 10.000 Unterschriften innerhalb von 6 Monaten.

**Ergebnis:** Offen

**Info:** [www.kinderschutzinfo.de](http://www.kinderschutzinfo.de)

**Hessen: Ein direktdemokratisches Verfahren**

**Verkehrswende Hessen**

**Ziel:** Die sozial-ökologische Verkehrswende in Hessen soll gefördert werden, u.a sollen mehr Radwege gebaut und der ÖPNV verbessert werden. Hierzu wurde ein Verkehrswendegesetz erarbeitet.

**Träger:** Aktionsbündnis aus Umweltverbänden und Bürgerinitiativen

**Verlauf:** Der Beginn der Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, war am 1. September 2021. Insgesamt werden innerhalb eines Jahres die Unterschriften von 1 Prozent der Wahlberechtigten (ca. 44.000) benötigt.

**Ergebnis:** Offen

**Info:** [www.verkehrswende-hessen.de](http://www.verkehrswende-hessen.de)

**Niedersachsen: Ein direktdemokratisches Verfahren**

**Artenvielfalt.Jetzt!**

**Ziel:** Mehr Vielfalt in der Landschaft, weniger Pestizide, mehr Ökolandbau, mehr Wiesen und Weiden als artenreicher Lebensraum sowie mehr naturnahe Wälder. Gleich drei Gesetze sollen geändert werden sollen. Der Großteil der Änderungen betrifft das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz, einige betreffen auch das Niedersächsische Wasser- und Waldgesetz.

**Träger:** Aktionsbündnis, darunter vielen Umweltschutzverbände und Initiativen, Bündnis 90/Die Grünen, Die LINKE, ödp

**Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, begann am 8. Juni 2020. Benötigt wurden 25.000 Unterschriften innerhalb von 6 Monaten. Es kam zu Verhandlungen. Der Landtag verabschiedete im November 2020 ein neues Naturschutz-, Wasser- und Waldgesetz. Daraufhin verzichteten die Initiatorinnen und Initiatoren auf die Einreichung von 162.000 Unterschriften, da sie darin wesentliche Teile ihrer Forderungen erfüllt sahen.

**Ergebnis:** Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

**Info:** [www.artenvielfalt-niedersachsen.jetzt](http://www.artenvielfalt-niedersachsen.jetzt)

**Thüringen: 3 direktdemokratische Verfahren**

**Volksbegehren Schlanker Landtag**

**Ziel:** Für Verkleinerung des Thüringer Landtags von 88 auf 60 Sitze. Hierzu soll das Landeswahlgesetz reformiert werden.

**Träger:** ÖDP Thüringen

**Verlauf:** Start der Unterschriftensammlung war am 6. August 2021. Innerhalb von sechs Wochen wurden 5.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe benötigt. Mit etwa 900 Unterschriften wurde dies nicht erreicht.

**Ergebnis:** Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften beim Antrag auf VB/bei der Volksinitiative)

**Info:** [www.oedp-thueringen.de/themen/volksbegehren-schlanker-landtag](http://www.oedp-thueringen.de/themen/volksbegehren-schlanker-landtag)

**Volksbegehren Änderung Thüringer Wahlgesetz**

- Ziel:** Bei Landtagswahlen sollen zukünftig gemeinsame Listen mehrerer Parteien möglich sein. Hierzu soll das Landeswahlgesetz reformiert werden.
- Träger:** Partei Bürger für Thüringen
- Verlauf:** Start der Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren war am 8. Oktober 2021. Innerhalb von sechs Wochen wurden 2.198 Unterschriften gesammelt, die benötigte Anzahl von 5.000 Unterschriften wurde somit nicht erreicht.
- Ergebnis:** Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften beim Antrag auf VB/bei der Volksinitiative)
- Info:** [www.buerger-fuer-thueringen.de/blog/unterschriftensammlung-zum-volksbegehren-wahlgesetz-aenderung-in-thueringen](http://www.buerger-fuer-thueringen.de/blog/unterschriftensammlung-zum-volksbegehren-wahlgesetz-aenderung-in-thueringen)

**Gesetz zur Verhinderung von Lockdowns und 3 G-Regelung - Schützt die Grundrechte und unsere Wirtschaft"**

- Ziel:** Gegen die Corona-Politik Thüringens. Das Thüringer Ausführungsgesetz zum Infektionsschutzgesetz des Bundes soll geändert werden. U.a. sollen alle von der Landesregierung erlassenen Corona-Verordnungen außer Kraft treten. Außerdem sollen Menschen nur noch in bestimmten Fällen auf eine Corona-Infektion getestet werden.
- Träger:** AfD Thüringen
- Verlauf:** Start der Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren war am 1. November 2021. Innerhalb von sechs Wochen müssen 5.000 Unterschriften gesammelt werden. Laut Initiatorinnen und Initiatoren wurden mehr als 10.000 Unterschriften gesammelt. Diese werden nun geprüft. Danach wäre der Landtag am Zug.
- Ergebnis:** Offen
- Info:** [www.volksabstimmung-thueringen.de](http://www.volksabstimmung-thueringen.de)

## Anhang 2: VDie 4 neu eingeleiteten unverbindliche Volkspetitionen 2020 und 2021 im Überblick

**Berlin: Eine Volkspetition (Bezeichnung: „Volksinitiative“)****Volksinitiative Klimaneustart - für Klima-Bürger:innenrat Berlin (Volkspetition)**

- Ziel:** Für die Einrichtung eines losbasierten Klima-Bürgerrats in Berlin. Dieser soll zu konkreten Maßnahmen beraten, um dann Empfehlungen an die Politik auszusprechen. Die Frage soll lauten, wie Berlin im Einklang mit dem 1,5 Grad-Ziel von Paris klimaneutral werden kann.
- Träger:** Aktionsbündnis aus Initiative „Klimaneustart Berlin“, Umweltschutzverbänden, Mehr Demokratie
- Verlauf:** Die Unterschriftensammlung begann am 5. August 2020. Am 2. Dezember 2020 wurden 24.812 gültige Unterschriften (20.000 benötigt) eingereicht. Das Abgeordnetenhaus übernahm am 6. Mai 2021 den Antrag und rief einen Klima-Bürgerrat ein, der voraussichtlich 2022 tagen wird.
- Ergebnis:** Erfolgreich (Landtag übernimmt Anliegen)
- Info:** [www.klimaneustart.berlin](http://www.klimaneustart.berlin)

**Nordrhein-Westfalen: 2 Volkspetitionen (Bezeichnung: „Volksinitiative“)****Volksinitiative Artenvielfalt (Volkspetition)**

- Ziel:** Ziel ist die Förderung der Artenvielfalt, u.a. durch Maßnahmen in acht Handlungsfeldern (Flächenverbrauch, Schutzgebiete, Wälder, naturverträgliche Landwirtschaft, Biotopverbünde, Gewässerschutz, Artschutz in der Stadt, Nationalpark in der Senne ausweisen).
- Träger:** Aktionsbündnis aus Umweltschutzverbänden (BUND, NABU, LNU) und weiteren Verbänden sowie SPD und Bündnis 90/Die Grünen
- Verlauf:** Der Beginn der Unterschriftensammlung war am 23. Juli 2020. Am 1. Juli 2021 wurden 115.035 Unterschriften eingereicht (66.000 benötigt). Der Landtag hat im November 2021 die Volkspetition abgelehnt. Zugleich wurde angekündigt, einzelne Forderungen zukünftig parlamentarisch zu berücksichtigen bzw. zu übernehmen. Bislang blieb es bei der Ankündigung.
- Ergebnis:** Gescheitert (Landtag lehnt Anliegen ab)
- Info:** [www.artenvielfalt-nrw.de](http://www.artenvielfalt-nrw.de)

## Anhang 3: Glossar

**Volksinitiative Gesunde Krankenhäuser in NRW - für ALLE! (Volkspetition)**

- Ziel:** Ziel ist eine bessere Qualität des Gesundheitswesens, u.a. durch mehr Personal, den Erhalt von Krankenhäusern, wohnortnahe und bedarfsorientierte Versorgung sowie mehr Landesmittel für die Behebung des Investitionsstaus in Krankenhäusern.
- Träger:** Aktionsbündnis, unter anderem Vereine und Gesundheitsorganisationen, ver.di, Attac
- Verlauf:** Der Beginn der Unterschriftensammlung für die unverbindliche Volkspetition, die in NRW „Volksinitiative“ heißt, war am 28. September 2020. Es werden 66.000 Unterschriften benötigt, damit der Landtag sich mit dem Anliegen beschäftigt.
- Ergebnis:** Offen
- Info:** [www.gesunde-krankenhaeuser-nrw.de](http://www.gesunde-krankenhaeuser-nrw.de)

**Thüringen: Eine Volkspetition (Bezeichnung: „Bürgerantrag“)****Bürgerantrag Auflösung und Neuwahl des Landtags (Volkspetition)**

- Ziel:** Ziel ist eine Befassung des Landtags mit der Auflösung und Neuwahl des Landtags
- Träger:** SPD Thüringen
- Verlauf:** Der Beginn der Unterschriftensammlung für die unverbindliche Volkspetition, die in Thüringen „Bürgerantrag“ heißt, war am 31. Juli 2021. Bis zum 28. Februar 2022 werden 50.000 Unterschriften (etwa 3 Prozent der Wahlberechtigten) benötigt, damit der Landtag sich mit dem Anliegen beschäftigt.
- Ergebnis:** Offen
- Info:** [www.spd-erfurt.de/meldungen/spd-erfurt-initiiert-buergerantrag-und-fordert-zu-neuwahlen-in-thue-lingen-auf](http://www.spd-erfurt.de/meldungen/spd-erfurt-initiiert-buergerantrag-und-fordert-zu-neuwahlen-in-thue-lingen-auf)

**Abstimmungsquorum**

Legt fest, dass ein bestimmter Prozentsatz der Wahlberechtigten sich am Volksentscheid beteiligen muss (Beteiligungsquorum) oder dass ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten einer Vorlage zustimmen muss (Zustimmungsquorum), damit der Volksentscheid gültig ist. In Bundesländern mit Abstimmungsquoren genügt es nicht, wenn die einfache Mehrheit der Abstimmenden sich für eine Vorlage ausspricht.

**Antrag auf Volksbegehren**

Erste Stufe der → *initiiierenden dreistufigen Volksgesetzgebung*, sofern lediglich formal die Zulässigkeit geprüft wird und eine inhaltliche Befassung im Landtag nicht stattfinden muss. Werden genügend Unterschriften gesammelt und das Parlament lehnt das Anliegen ab, kommt es zur zweiten Verfahrensstufe, dem → *Volksbegehren*. Ansonsten: → *Volksinitiative*.

**Beteiligungsquorum**

Siehe → *Abstimmungsquorum*.

**Bürgerbegehren (kommunale Ebene)**

Erste Verfahrensstufe auf kommunaler Ebene, entspricht dem → *Volksbegehren* als zweiter Verfahrensstufe auf Landesebene.

**Bürgerentscheid (kommunale Ebene)**

Zweite Verfahrensstufe auf kommunaler Ebene, entspricht dem Volksentscheid auf Landesebene. Oberbegriff für eine Abstimmung der Bürgerinnen und Bürger über eine Sachfrage aufgrund eines → *Bürgerbegehrens* oder aufgrund eines Beschlusses des Gemeinderats (→ *Ratsreferendum*).

**Direktdemokratische Verfahren**

Sammelbegriff. Bürgerinnen und Bürger entscheiden verbindlich über eine Sachfrage. Die Volksabstimmung wird entweder „von unten“ per Unterschriftensammlung oder automatisch ausgelöst. Es werden drei verschiedene Verfahrenstypen unterschieden:

- 1) Initiierende (dreistufige) Volksgesetzgebung
- 2) Fakultatives Referendum
- 3) Obligatorische Referenden

**Fakultatives Referendum**

Dieses zweistufiges Verfahren (Volksbegehren plus Volksentscheid) richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Dieses tritt zunächst nicht in Kraft, denn es steht unter Referendumsvorbehalt. Innerhalb einer bestimmten Frist – oft drei Monate oder 100 Tage – kann eine bestimmte Anzahl

von Stimmbürgerinnen und -bürger die Durchführung eines → *Volksentscheid*s verlangen.

### **Initiiierende (dreistufige) Volksgesetzgebung**

Einer der drei direktdemokratischen Verfahrenstypen. Wird (etwa in der Schweiz) auch → *Volksinitiative* genannt. Es gibt drei Verfahrensstufen:

#### **1. Stufe: Volksinitiative/Antrag auf Volksbegehren**

Sammlung der vorgeschriebenen Menge an Unterschriften und Einreichung bei der zuständigen Behörde. Bei einer → *Volksinitiative* muss sich der Landtag inhaltlich mit dem Anliegen befassen, in allen deutschen Bundesländern findet eine Anhörung der Initiator/innen statt. Beim → *Antrag auf Volksbegehren* wird lediglich formal die Zulässigkeit geprüft, eine Befassung im Landtag *kann* stattfinden.

#### **2. Stufe: Volksbegehren**

Erneute Sammlung von Unterschriften. Die Hürden liegen hier höher als in der 1. Stufe und variieren je nach Bundesland. Die benötigte Prozentzahl für das Volksbegehren wird als → *Unterschriftenquorum* bezeichnet. Werden genügend Unterschriften gesammelt und übernimmt das Parlament die Forderungen nicht, kommt es zu einem Volksentscheid.

#### **3. Stufe: Volksentscheid**

Abstimmung der Bürgerinnen und Bürger über eine Sachfrage. Das jeweilige Landesparlament kann einen Gegenentwurf zur Abstimmung stellen. In fast allen Bundesländern gilt ein → *Abstimmungsquorum*.

### **Obligatorisches Referendum**

Verpflichtend vorgeschriebener Volksentscheid, meist bei Verfassungsänderungen. Ein entsprechender Beschluss des Landesparlaments geht dem Volksentscheid voraus.

### **Ratsreferendum (kommunale Ebene)**

Der Gemeinderat kann in manchen Bundesländern von sich aus beschließen, einen → *Bürgerentscheid* durchzuführen. Je nach Bundesland ist hierfür eine einfache Mehrheit oder eine Zweidrittelmehrheit im Gemeinderat erforderlich. Auch „Ratsbegehren“ oder „Ratsbürgerentscheid“ genannt.

### **Unterschriftenquorum**

Für ein → *Volksbegehren* als zweiter Verfahrensstufe werden Unterschriften eines bestimmten Anteils der Stimmberechtigten benötigt. Dieser Anteil wird als „Unterschriftenquorum“

bezeichnet. Alternativ wird manchmal der Begriff „Einleitungsquorum“ verwendet.

### **Volksbegehren**

Zweite Stufe der → *initiiierenden dreistufigen Volksgesetzgebung*. Werden genügend Unterschriften gesammelt und das Parlament übernimmt die Forderungen nicht, kommt es zu einem Volksentscheid. Umgangssprachlich manchmal als Überbegriff für direktdemokratische Verfahren verwendet.

### **Volksinitiative**

Dieser Begriff hat eine doppelte Bedeutung.

1) Erste Stufe der → *initiiierenden dreistufigen Volksgesetzgebung*, sofern das Verfahren mit einem Anhörungsrecht der Initiator/innen im Parlament ausgestattet ist. Werden genügend Unterschriften gesammelt und das Parlament lehnt das Anliegen ab, kommt es zur zweiten Verfahrensstufe, dem → *Volksbegehren*.

2) Wird auch synonym für die → *dreistufige Volksgesetzgebung* – als einer der drei direktdemokratischen Verfahrenstypen – verwendet. In der Schweiz seit mehr als einem Jahrhundert etablierter Begriff hierfür.

### **Volkspetition (auch „unverbindliche Anregung“)**

Einstufiges und unverbindliches Bürgerbeteiligungsverfahren, das zur Behandlung des Anliegens im Landtag führt. Der Landtag entscheidet abschließend. Das Verfahren wird durch eine Unterschriftensammlung der Bürgerinnen und Bürger initiiert. Einige deutsche Bundesländer nennen die Volkspetition/unverbindliche Anregung „Volksinitiative“, andere „Bürgerantrag“.

### **Zustimmungsquorum**

Siehe → *Abstimmungsquorum*.

Mehr Demokratie e.V. finanziert sich über Spenden. Auch diesen Volksbegehrensbericht haben wir mit Hilfe von Spenden und Mitgliedsbeiträgen recherchiert, erstellt und gedruckt. Regelmäßige Beiträge sichern unsere Arbeit und unsere Unabhängigkeit.

Bitte unterstützen Sie uns als Mitglied!

Sie können auch online Mitglied werden unter [www.mehr-demokratie.de/mitglied\\_werden.html](http://www.mehr-demokratie.de/mitglied_werden.html)



### Ich möchte Volksabstimmungen fördern und werde Mitglied bei Mehr Demokratie.

- Einzelmitgliedschaft (ab 78 EUR) \_\_\_\_\_ EUR  
 Partnermitgliedschaft (ab 96 EUR) \_\_\_\_\_ EUR

#### Ich möchte spenden.

Spende \_\_\_\_\_ EUR

Die Spende ist steuerlich absetzbar.

Vorname, Nachname			
Adresse			
Tel.	E-Mail	Geburtsdatum	
Partner			

### SEPA-Lastschriftmandat

Ich ermächtige Mehr Demokratie e.V. bis auf Widerruf, Zahlungen von meinem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Zugleich weise ich mein Kreditinstitut an, die von Mehr Demokratie e.V. auf mein Konto gezogenen Lastschriften einzulösen.

Hinweis: Ich kann innerhalb von acht Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung des belasteten Betrages verlangen. Es gelten dabei die mit meinem Kreditinstitut vereinbarten Bedingungen. Das SEPA-Lastschriftmandat gilt für wiederkehrende und einmalige Zahlungen. Für die Vorabinformation über den ersten Zahlungseinzug und die Übermittlung der Mandatsreferenznummer wird eine Frist von mindestens fünf Kalendertagen vor Fälligkeit vereinbart.

Anschrift: Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg

Gläubiger-ID: DE26ZZZ00000033645

Mandatsreferenznummer: wird separat mitgeteilt

IBAN
BIC
Bank

Der Einzug erfolgt:

- 1/4jährlich  1/2jährlich  jährlich  einmalig

Ich zahle per Rechnung

Bitte senden Sie diesen Abschnitt an: Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg oder per Fax an 07957-9249 992.