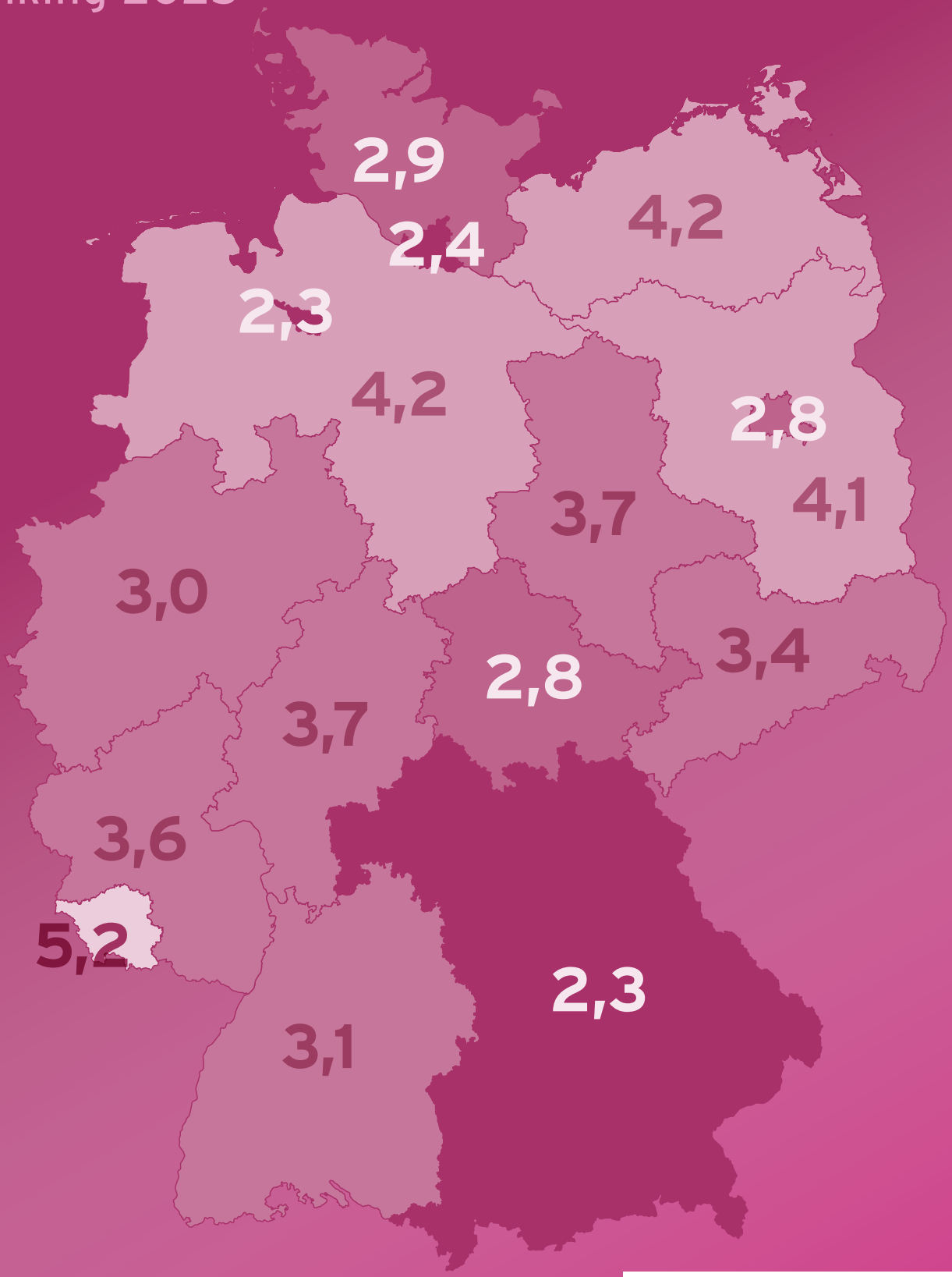
volksentscheid

ranking 2025



MEHR DEMOKRATIE

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

1. Auflage (Print): 500

Autoren
Frank Rehmet, Oliver Wiedmann

Lektorat
Marcus Meier

Schlussredaktion
Josefine Schummeck und Lena Skrotzki

Layout/Gestaltung
Liane Haug

VOLKSENTSCHEIDSRANKING 2025

Inhalt

I. **Einleitung** **5**
II. **Das Ranking im Überblick** **6**
III. **Praxis** **9**
IV. **Reformen** **13**
V. **Bewertungsmaßstab** **16**
VI. **Land für Land** **28**
Bayern 29
Bremen 30
Hamburg 31
Berlin 32
Thüringen 33
Schleswig-Holstein 34
Nordrhein-Westfalen 35
Baden-Württemberg 36
Sachsen 37
Rheinland-Pfalz 38
Hessen 39
Sachsen-Anhalt 40
Brandenburg 41
Niedersachsen 42
Mecklenburg-Vorpommern 43
Saarland 44
VII. **Glossar** **45**

I. Einleitung

Siebtes Ranking der 16 Bundesländer

In allen deutschen Bundesländern können die Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene Bürgerbegehren, auf Landesebene Volksbegehren anstoßen. So ist es ihnen möglich, Einfluss auf das politische Geschehen in Gemeinde und Bundesland zu nehmen. Doch die gesetzlichen Grundlagen variieren stark: Was in Thüringen möglich ist, kann in Nordrhein-Westfalen tabu sein – und umgekehrt.

Im Volksentscheids-Ranking untersuchen wir, wie die direkte Demokratie in den einzelnen Bundesländern geregelt ist. Im Zeitabstand von mehreren Jahren aktualisieren wir das Ranking. Nun liegt das siebte Ranking seit dem Jahr 2003 vor. Denn natürlich werden auch die Regeln der direkten Demokratie von Zeit zu Zeit reformiert. Manches Bundesland steigt deshalb im Ranking nach oben, während ein anderes abrutscht, weil es sich Reformen verweigert oder gar die Regeln verschlechtert.

Bundesland für Bundesland stellen wir die aktuellen gesetzlichen Regelungen für landesweite Volksentscheide und kommunale Bürgerentscheide dar, prüfen und bewerten sie mit Schulnoten. Wo sind die Regelungen am bürgerfreundlichsten? Dabei differenzieren wir auch nach den einzelnen Verfahrenselementen. So können wir Reformdiskussionen mit nützlichen Informationen und einem sinnvollen Bewertungsmaßstab unterfüttern. Das Ranking bietet auch den Landesregierungen und Landesparlamenten wertvolle Informationen.

Zugleich setzen wir darauf, dass die Erfahrungen der Gemeinden und Länder auch die Debatte über bundesweite Volksentscheide anregen. Sie sind bei der zukünftigen Gestaltung von Volksabstimmungen auf Bundesebene gewiss hilfreich.

Praxis nimmt kontinuierlich zu

Seit 2021 das letzte Ranking veröffentlicht wurde, haben die praktischen Erfahrungen mit der direkten Demokratie weiter zugenommen. Unsere Volksbegehrens- und Bürgerbegehrensberichte [1] dokumentierten dies. In den Gemeinden, Städten und Landkreisen Deutschlands fanden bis Ende 2024 mehr als 9.400 Verfahren statt, wovon etwa 4.700 zum Bürgerentscheid gelangten. Auf Landesebene fanden weniger Verfahren als auf kommunaler Ebene statt: Bis Mitte Oktober 2025 leiteten die Bürgerinnen und Bürger per Unterschriftensammlung 420 Verfahren ein, davon gelangten 28 zur Abstimmung – die jüngsten beiden Volksentscheide fanden kurz vor dem Redaktionsschluss am 12. Oktober 2025 in Hamburg statt.

Der Aufbau dieses Rankings

Im Kapitel II werden die wichtigsten Ergebnisse des Rankings zusammengefasst: In welchen Bundesländern gibt es die besten Regeln? Danach folgt im dritten Kapitel ein kurzer Überblick über die Praxis in den Bundesländern auf Landes- und kommunaler Ebene. Wie wirken sich die Regeln auf das reale direktdemokratische Geschehen aus? Anschließend skizzieren wir die Reformen der direkten Demokratie seit 2021 in Kapitel IV. Wie wurden die Regeln in den einzelnen Bundesländern verändert? Im Kapitel V stellen wir unseren Bewertungsmaßstab dar und erläutern ihn anhand von Fakten und Beispielen aus der Praxis. Schließlich analysieren wir im Kapitel VI alle 16 Bundesländer und bewerten sie. Wir vergeben dabei Schulnoten. Ein Glossar im Anhang rundet das Ranking ab. Es stellt die wichtigsten verwendeten Begriffe dar.

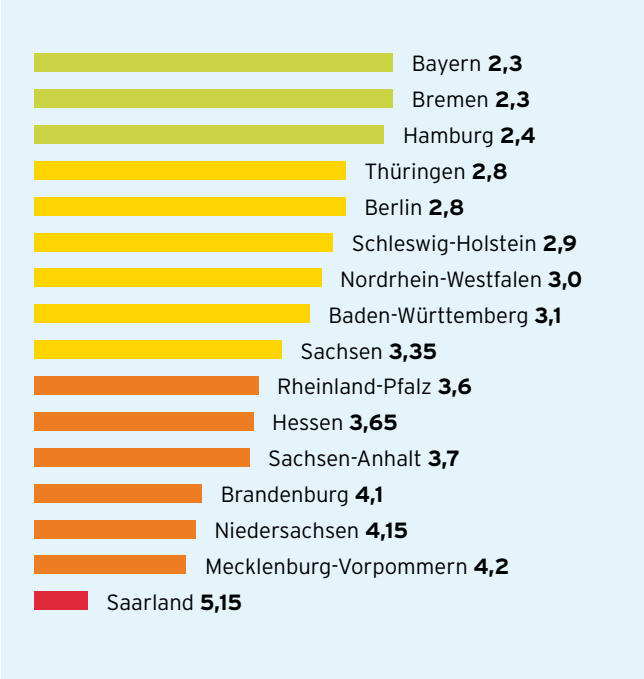
1 Mehr dazu auf Seite 47

II. Das Ranking im Überblick

Tabelle 1: Bewertung der Bundesländer im Überblick

Gesamtwertung				Landesebene (50 %)		Kommunalebene (50 %)	
Platz	Bundesland	Note gesamt	Veränderung zur Note 2021	Platz	Note Land	Platz	Note Kommunal
1 bis 2	Bayern	gut (2,3)	-	3	befriedigend (2,9)	2	gut (1,7)
1 bis 2	Bremen	gut (2,3)	-	2	befriedigend (2,7)	3	gut (1,95)
3	Hamburg	gut (2,4)	-	1	gut (2,2)	7 bis 8	befriedigend (2,6)
4 bis 5	Berlin	befriedigend (2,8)	-	4	befriedigend (3,0)	7 bis 8	befriedigend (2,6)
4 bis 5	Thüringen	befriedigend (2,8)	-	10 bis 11	ausreichend (4,0)	1	gut (1,6)
6	Schleswig-Holstein	befriedigend (2,9)	-0,35	5	befriedigend (3,3)	5 bis 6	befriedigend (2,5)
7	Nordrhein-Westfalen	befriedigend (3,0)	-	6 bis 7	ausreichend (3,5)	5 bis 6	befriedigend (2,5)
8	Baden-Württemberg	befriedigend (3,1)	-	6 bis 7	ausreichend (3,5)	9	befriedigend (2,7)
9	Sachsen	befriedigend (3,35)	+0,1	13 bis 14	ausreichend (4,3)	4	gut (2,4)
10	Rheinland-Pfalz	ausreichend (3,6)	-	10 bis 11	ausreichend (4,0)	10	befriedigend (3,2)
11	Hessen	ausreichend (3,65)	-0,2	9	ausreichend (3,7)	11	ausreichend (3,6)
12	Sachsen-Anhalt	ausreichend (3,7)	-	8	ausreichend (3,6)	12	ausreichend (3,8)
13	Brandenburg	ausreichend (4,1)	-	13 bis 14	ausreichend (4,3)	13 bis 14	ausreichend (3,9)
14	Niedersachsen	ausreichend (4,15)	-0,05	15	ausreichend (4,4)	13 bis 14	ausreichend (3,9)
15	Mecklenburg-Vorpommern	ausreichend (4,2)	-	12	ausreichend (4,1)	15	ausreichend (4,3)
16	Saarland	mangelhaft (5,15)	-0,05	16	mangelhaft (4,7)	16	ungenügend (5,6)

Abbildung 1: Das Ranking im Überblick



Ergebnisse Gesamtnote

- Die Spitzenreiter in der Gesamtwertung des Rankings heißen Bayern und Bremen. Sie erhalten jeweils die Note 2,3. Hamburg folgt mit 2,4 auf Platz 3.
- Damit haben drei Bundesländer die Note „Gut“ erhalten.
- Sechs Bundesländer erreichten ein „Befriedigend“, sechs die Note „Ausreichend“ und eines – das Saarland – die Note „Mangelhaft“.
- Die durchschnittliche Note beträgt 3,34 – eine minimale Verschlechterung im Vergleich zu 2021, dem Zeitpunkt des letzten Volksentscheids-Rankings (3,30). Dies lag daran, dass in den letzten Jahren nur kleinere Reformen durchgeführt wurden und es etwas mehr Verschlechterungen (Hessen) als Verbesserungen (Sachsen) gab.
- Im Vergleich zum Ranking 2021 konnte sich Sachsen durch die Reformen auf kommunaler Ebene leicht verbessern. 2021 befand sich Sachsen noch auf Platz 9 bis 10 mit einer Gesamtnote von 3,45 – nun auf Platz 9 mit 3,35.
- Schleswig-Holstein und Hessen verschlechterten sich hingegen – ebenfalls durch Reformen auf der kommunalen Ebene:

Schleswig-Holstein rutscht von Platz 4 gesamt auf Platz 6 und Hessen von Platz 9 bis 10 gesamt auf Platz 11.

Die Noten zeigen, dass es weiterhin einen großen Reformbedarf auf dem Weg zu fairen Bürger- und Volksentscheiden in allen Bundesländern gibt. Um diese Reformpotenziale genauer zu identifizieren, werden Landes- und Kommunalebene getrennt betrachtet.

Landesebene: Einmal Gut – viermal Befriedigend – zehnmal Ausreichend – einmal Mangelhaft

- Insgesamt erreichen die Bundesländer für ihre Regeln für landesweite Volksbegehren und Volksentscheide eine Durchschnittsnote von 3,6 (unverändert im Vergleich zu 2021).
- Ein Land, der abermalige Spitzenreiter Hamburg, erreichte ein „Gut“ (2,2).
- Danach folgen Bremen (2,7) und Bayern (2,9) auf Platz 2 und 3 sowie zwei weitere Länder mit einem „Befriedigend“.
- Zehn Bundesländer erhielten die Note „Ausreichend“.
- Das Schlusslicht, das Saarland, bekam als einziges Land ein „Mangelhaft“ (4,7).

Kommunalebene: Viermal Gut – sechsmal Befriedigend – fünfmal Ausreichend – einmal Ungenügend

Auf der Kommunalebene ist die direkte Demokratie etwas anwendungsfreundlicher geregelt: Die durchschnittliche Note beträgt 3,05 und hat sich somit gegenüber 2021 (3,0) minimal verschlechtert.

- Die Spitzengruppe umfasst vier Bundesländer, die alle ein „Gut“ erhielten. Thüringen (1,6) ist knapp vor Bayern (1,7), Bremen (1,95) und Sachsen (2,4). Sachsen ist neu in der Spitzengruppe – dank guter Reformen.
- Schleswig-Holstein hat sich von einem „Gut“ verabschiedet und liegt nun gemeinsam mit Nordrhein-Westfalen (Teilnote kommunal: jeweils „Befriedigend“ 2,5) auf Platz 5 bis 6. Dahinter folgen mit knappem Abstand Hamburg und Berlin (jeweils Teilnote 2,6). Diese beiden Stadtstaaten verfügen zwar über sehr gute Regelungen. Aufgrund ihrer Kommunalverfassungen und teilweise großer Probleme in der Praxis musste ihre Note jeweils abgewertet werden.
- Fünf Länder erhielten auf der kommunalen Ebene ein „Ausreichend“. Hessen ist abgestiegen und neu in dieser Gruppe, die sich durch wenig Praxis und Anwendungsfreundlichkeit auszeichnet.
- Schlusslicht und zugleich einziges Land mit einem „Ungenügend“ bleibt das Saarland. Dort findet aufgrund der prohibitiven Hürden nahezu keine Praxis statt und im Land ist seit Jahrzehnten keinerlei Reformwille zu beobachten, sodass sich dieser Zustand nicht ändert.

Platzierungen der Bundesländer im Zeitverlauf von 2003 bis 2025

Die folgende Tabelle zeigt, welchen Platz die Bundesländer im Laufe der Zeit einnahmen. Dies ermöglicht einen Überblick über Auf- und Absteiger in einem längeren Zeitraum.

Tabelle 2: Platzierung der Bundesländer im Zeitverlauf, sortiert nach der Platzierung 2021

Bundesland	2003	2007	2010	2013	2016	2021	2025
Bayern	1	1 bis 2	3	2	1 bis 2	1 bis 2	**1 bis 2**
Bremen	11	10	5	3	1 bis 2	1 bis 2	**1 bis 2**
Hamburg	2	3	1	1	4	3	**3**
Berlin	16	1 bis 2	2	6	8	5 bis 6	**4 bis 5**
Thüringen	12 bis 13	14 bis 15	4	4 bis 5	5	5 bis 6	**4 bis 5**
Schleswig-Holstein	4	5 bis 6	7	4 bis 5	3	4	**6**
Nordrhein-Westfalen	4	4	6	7	6	7	**7**
Baden-Württemberg	14 bis 15	13	15	16	7	8	**8**
Sachsen	3	5 bis 6	7	8	9	9 bis 10	**9**
Rheinland-Pfalz	12 bis 13	14 bis 15	9	9	10	11	**10**
Hessen	6	7	10	10	11	9 bis 10	**11**
Sachsen-Anhalt	9	11	14	14	12	12	**12**
Brandenburg	8	9	12 bis 13	11	14 bis 15	13 bis 14	**13**
Niedersachsen	7	8	12 bis 13	13	13	13 bis 14	**14**
Mecklenburg-Vorpommern	10	12	11	12	14 bis 15	15	**15**
Saarland	14 bis 15	16	16	15	16	16	**16**

Betrachtet man einen längeren Zeitraum seit 2003, so haben Baden-Württemberg, Bremen, Thüringen und Berlin die größten Verbesserungen erreicht.

Reformunwillige oder zögerliche Bundesländer wie etwa Brandenburg, Niedersachsen oder Mecklenburg-Vorpommern belegten beim ersten Ranking 2003 einen Mittelfeldplatz. Sie blieben aber stehen. So wurden sie von anderen Bundesländern mit mehr Willen zur Bürgermitsprache überholt, wie etwa Baden-Württemberg oder Thüringen. Im Ergebnis haben sie ihre Position über die Jahre verschlechtert und befinden sich nun auf den hinteren Rängen: Brandenburg auf Platz 13, Niedersachsen auf Platz 14 und Mecklenburg-Vorpommern auf Platz 15. Stillstand bedeutet auch hier Rückschritt.

III. Praxis

1. Landesebene: Volksbegehren und Volksentscheide

An dieser Stelle soll ein kurzer Überblick über die Praxis auf der Landesebene gegeben werden. Mehr Details enthält der Volksbegehrensbericht von Mehr Demokratie, der alle zwei Jahre veröffentlicht wird – zuletzt 2024.

Für dieses Ranking haben wir die Zahlen aktualisiert: Bis zum 15. Oktober 2025 (Redaktionsschluss) haben die Bürgerinnen und Bürger in den 16 Bundesländern insgesamt 420 direktdemokratische Verfahren auf Landesebene eingeleitet. Hinzu kamen 95 unverbindliche Volkspetitionen. Dieses Instrument erwirkt lediglich die Behandlung eines Themas im jeweiligen Landtag.

Seit Volksbegehren und Volksentscheide in den 1990er-Jahren flächendeckend eingeführt wurden, stieg die Zahl der Verfahren drastisch. Von den 420 Initiativen starteten mehr als 95 Prozent nach 1989. 26 der 28 von den Bürgerinnen und Bürgern ausgelösten Volksabstimmungen fanden seit Anfang der 1990er-Jahre statt. In den letzten 15 Jahren lag die Zahl zwischen 9 und 18 neu eingeleiteten Verfahren jährlich – mit Ausnahme der Jahre 2024 und 2025.

Abbildung 2: Von „unten" neu eingeleitete Verfahren (ohne Volkspetitionen) 2011 bis zum 15.10.2025

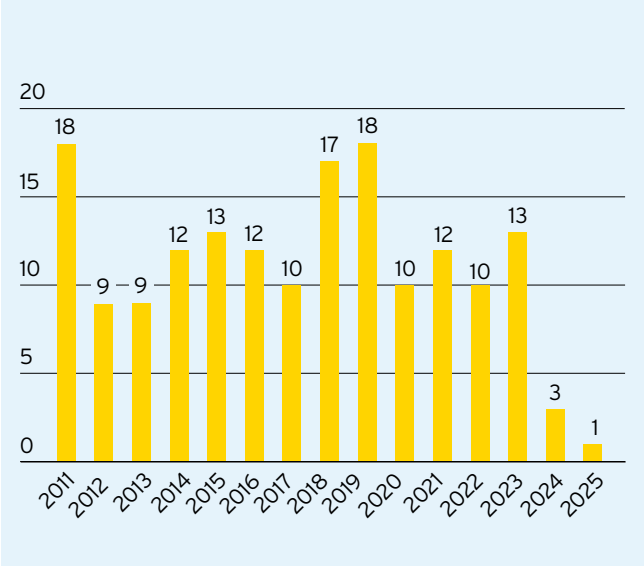
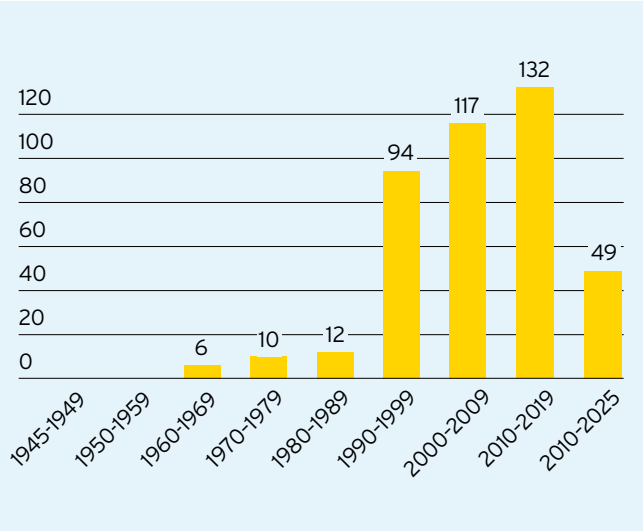


Abbildung 3: Von Bürgerinnen und Bürgern neu eingeleitete Verfahren (ohne Volkspetitionen) von 1946 bis zum 15.10.2025 nach Jahrzehnten



Nur in 7 von 16 Bundesländern gab es schon einmal einen Volksentscheid per Volksbegehren

In Hamburg (68), Bayern (64) und Brandenburg (59) fanden die meisten Initiativen statt, Schlusslichter sind Rheinland-Pfalz (6) und Sachsen-Anhalt (4). 111 der 420 von den Bürgerinnen und Bürgern gestarteten Verfahren mündeten in ein Volksbegehren (zweite Stufe) und 28 davon in einen Volksentscheid.

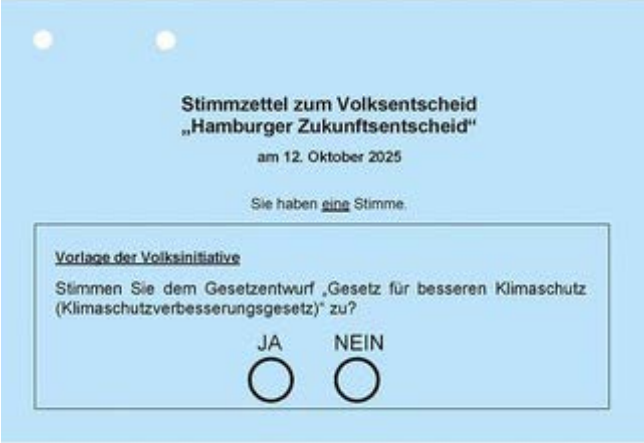
Die Volksentscheide fanden nur in sieben der 16 Bundesländer statt: Hamburg (9), Berlin (8), und Bayern (6) haben dabei am meisten Praxiserfahrungen sammeln können. In Schleswig-Holstein fanden zwei, in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt je ein Volksentscheid per Volksbegehren statt. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass in neun Ländern noch nie ein Volksentscheid stattgefunden hat, der „von unten" eingeleitet wurde. Die folgende Tabelle listet die 28 Volksentscheide auf.

Tabelle 3: Per Volksbegehren ausgelöste Volksentscheide auf Landesebene

Jahr	Bundesland	Thema	Erfolg?
1968	Bayern	Christliche Gemeinschaftsschule	Teilerfolg
1968	Bayern	Christliche Volksschule	Teilerfolg
1991	Bayern	„Das bessere Müllkonzept“	Teilerfolg (Konkurrenzvorlage des Landtags angenommen)
1995	Bayern	Für Einführung Bürgerentscheid	Erfolg
1997	Schleswig-Holstein	Für Beibehaltung Buß- und Bettag als Feiertag	Gescheitert, da Quorum verfehlt
1998	Bayern	Für Abschaffung Senat	Erfolg
1998	Hamburg	Für faire Volksentscheide	Gescheitert, da Quorum verfehlt
1998	Hamburg	Für Einführung Bürgerentscheid	Erfolg
1998	Schleswig-Holstein	Gegen Rechtschreibreform	Erfolg (aber 1999 vom Landtag rückgängig gemacht)
2001	Sachsen	„Pro kommunale Sparkasse“	Formeller Erfolg (aber Ergebnis politisch nicht respektiert)
2004	Hamburg	Gegen Krankenhäuser-Privatisierung	Formeller Erfolg (aber Ergebnis politisch nicht respektiert)
2004	Hamburg	Für Demokratisierung Wahlrecht	Formeller Erfolg (aber 2006 vom Parlament revidiert)
2005	Sachsen-Anhalt	Gegen Kürzungen der Kinderbetreuung	Gescheitert, da Quorum verfehlt
2007	Hamburg	Für Reformen Volksgesetzgebung	Gescheitert, da Quorum verfehlt
2008	Berlin	Für Weiterbetrieb des Flughafens Tempelhof	Gescheitert, da Quorum verfehlt
2009	Berlin	„Pro Reli“	Gescheitert
2010	Bayern	Für strengeren Nichtraucherschutz	Erfolg
2010	Hamburg	Gegen Schulreform	Erfolg
2011	Berlin	„Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“	Erfolg
2013	Hamburg	Für Rekommunalisierung der Hamburger Energienetze	Erfolg
2013	Berlin	Für Rekommunalisierung der Berliner Stromversorgung	Gescheitert, da Quorum verfehlt
2014	Berlin	Für vollständigen Erhalt des Tempelhofer Flughafenfelds	Erfolg
2015	Mecklenburg-Vorpommern	Gegen Gerichtsstrukturreform	Gescheitert, da Quorum verfehlt
2016	Berlin	Für einen dauerhaften Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel (unverbindliche Aufforderung an Senat)	Formeller Erfolg (aber nach Prüfung durch Senat: Ergebnis politisch nicht respektiert)
2021	Berlin	„Deutsche Wohnen & Co enteignen“ – Für Vergesellschaftung der Berliner Bestände großer Immobilienkonzerne (unverbindliche Aufforderung an Senat)	Erfolgreich im VE, noch unklar, wie umgesetzt wird, da unverbindliche Aufforderung
2024	Berlin	„Berlin 2030 klimaneutral“ – Für ehrgeizigere Klimaziele	Gescheitert, da Quorum verfehlt
2025	Hamburg	„Hamburg testet Grundeinkommen"	Gescheitert
2025	Hamburg	„Hamburger Zukunftsentscheid" – Für ehrgeizigere Klimaziele	Erfolg

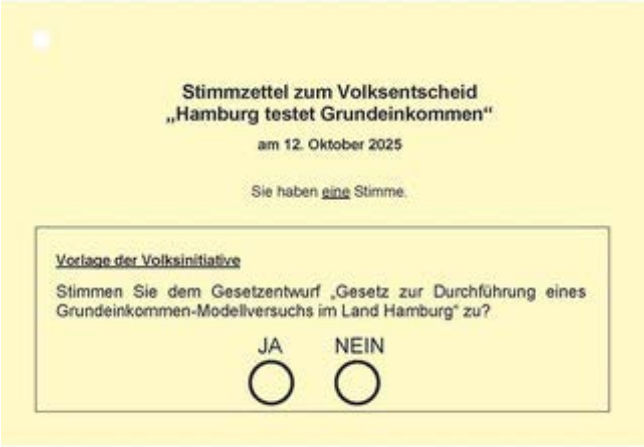
Die beiden jüngsten Volksentscheide fanden am 12. Oktober 2025 in Hamburg statt, beide Stimmzettel sind im Folgenden zur Illustration abgebildet.

Abbildung 4: Stimmzettel „Hamburger Zukunftsentscheid", 12. Oktober 2025



Quelle: Landeswahlleiter Hamburg.

Abbildung 5: Stimmzettel „Hamburg testet Grundeinkommen", 12. Oktober 2025



Quelle: Landeswahlleiter Hamburg.

Erfolgsquote: Etwa 30 Prozent

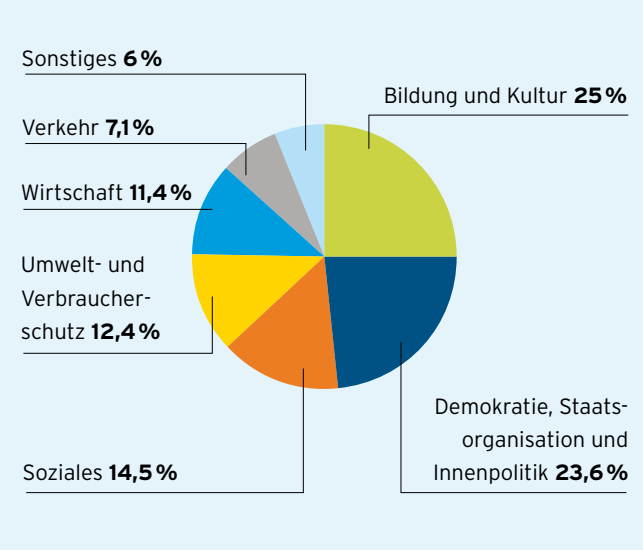
Von den 28 „von unten" ausgelösten Volksentscheiden waren 15 erfolgreich und weitere drei zum Teil erfolgreich. Doch die Erfolge der Bürgerinnen und Bürger lassen sich nicht nur an den durchgeführten Volksentscheiden ablesen. Etwa jede fünfte Initiative wird schon im Vorfeld vom Parlament übernommen. In weiteren 10 Prozent kommt es in einer frühen Verfahrensphase zu einem Kompromiss beziehungsweise Teilerfolg. In beiden Fällen entfällt dann der Volksentscheid. Rechnet man alle diese Erfolgsformen zusammen, so sind etwa 30 Prozent aller Verfahren zielführend. Die Initiatorinnen und Initiatoren setzen zumindest einen Teil ihrer Forderungen politisch durch.

Indirekte Erfolge wie etwa das Beeinflussen der politischen Tagesordnung oder eine erhöhte mediale Aufmerksamkeit lassen sich hingegen nicht in Zahlen ausdrücken.

Top-Themen: Bildung & Kultur, Demokratie & Innenpolitik, in jüngerer Zeit Umweltpolitik

Am meisten beschäftigt die Bürgerinnen und Bürger auf Landesebene die Themenbereiche „Bildung und Kultur" und „Demokratie und Innenpolitik". Auf diese beiden Bereiche entfallen je rund ein Viertel aller Initiativen. In den letzten Jahren wurden verstärkt umweltpolitische Themen per direkter Demokratie auf die politische Agenda gesetzt.

Abbildung 6: Themenbereiche auf Landesebene



Anzahl: n = 420.

Obligatorische Referenden

Neben den Volksentscheiden aufgrund von Volksbegehren kam es in den Bundesländern bisher zu 40 obligatorischen Verfassungsreferenden. Obligatorisches Referendum bedeutet: Eine Verfassungsänderung gelangt automatisch („obligatorisch") zum Volksentscheid, die Bevölkerung muss zustimmen oder kann sie ablehnen. Dabei ging es oft um die Aufnahme von Staatszielen wie Umweltschutz in die Landesverfassung.[2]

2 Liste der obligatorischen Referenden: Übersicht II auf https://www.mehr-demokratie.de/mehr-wissen/volksbegehren-in-den-laendern/bisherige-volksentscheide (Zugriff am 12.10.2025).

2. Kommunalebene: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Auch für die Kommunalebene soll eine kurze Übersicht über die Praxis gegeben werden. Mehr Details enthält der Bürgerbegehrensbericht von Mehr Demokratie, der alle zwei Jahre veröffentlicht wird – zuletzt im Mai 2025. Die folgenden Daten sind daraus entnommen, er umfasst alle Verfahren bis Ende 2024.

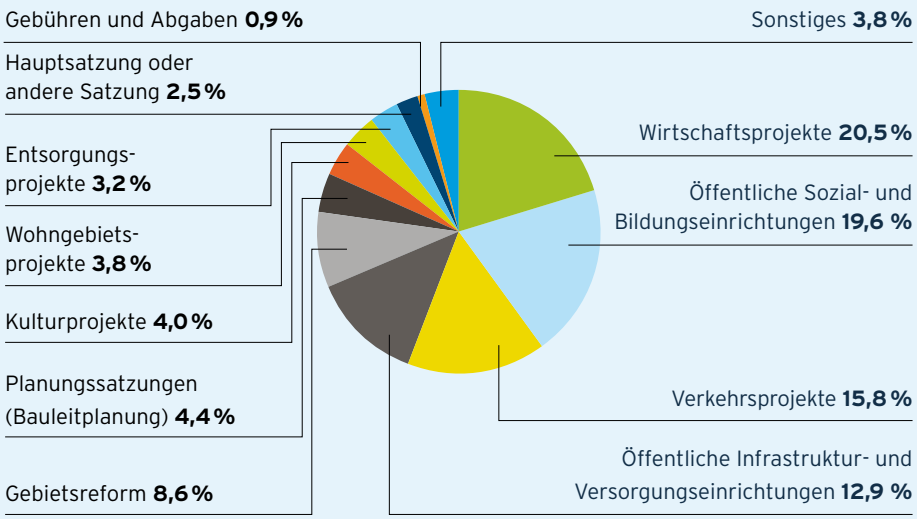
9.453 Verfahren insgesamt, davon 40 Prozent in Bayern

- Von 1956 bis Ende 2024 gab es insgesamt 9.453 Verfahren. Diese unterteilen sich in zwei Verfahrenstypen: 7.839 Bürgerbegehren wurden durch die Bürgerinnen und Bürger „von unten“ eingeleitet, 1.614 Ratsreferenden wurden „von oben“ durch den Gemeinderat initiiert.
- Von den 9.453 Verfahren gelangten 4.768 zum Bürgerentscheid.
- Fast 40 Prozent aller Verfahren (3.695) wurden in Bayern eingeleitet. Die Bürgerinnen und Bürger Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens nutzen das Instrument ebenfalls intensiv mit mehr als 1.000 eingeleiteten Verfahren. Das Schlusslicht bildet das Saarland. Dort wurden seit 1997 erst 17 Bürgerbegehren eingeleitet und es kam bislang noch zu keinem einzigen Bürgerentscheid.

Erfahrungen aus der Praxis

- In größeren Städten werden häufiger Bürgerbegehren eingeleitet als in kleinen Gemeinden.
- Durchschnittlich beteiligten sich 51,1 Prozent der Stimmberechtigten an einem Bürgerentscheid. Die Beteiligung variiert – wie auch bei Wahlen – nach Gemeindegröße: In kleineren Gemeinden ist die Abstimmungsbeteiligung höher als in großen Städten oder Landkreisen.
- Die formale Erfolgsquote aller Verfahren lag bei 38,9 Prozent. Das bedeutet, dass in vier von 10 Verfahren das Ergebnis positiv im Sinne der Initiatorinnen und Initiatoren war.
- Über 1.000 der 7.839 Bürgerbegehren wurden vom Gemeinderat übernommen. In solchen Fällen entfiel ein Bürgerentscheid und die Initiative erzielte einen vollen Erfolg. Zugleich zeigt dies, dass die gewählten Gemeinderäte oft sehr flexibel waren und die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger aufgriffen.
- Es gab aber auch zahlreiche unzulässige Bürgerbegehren – etwa 25 Prozent. Im Ländervergleich schneidet hier Berlin mit 12,5 Prozent am besten ab – sie hatten die wenigsten unzulässigen Begehren. Am unteren Ende dieser Skala befinden sich Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen, das Saarland und Mecklenburg-Vorpommern – alle mit mehr als 35 Prozent.
- Themen: Zwei Drittel aller Bürgerbegehren fanden in den vier Themenbereichen Wirtschaftsprojekte, öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen, Verkehrsprojekte sowie öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen statt.

Abbildung 7: Themen von Bürgerbegehren und Ratsreferenden (1956-2024)



IV. Reformen

Der Verein Mehr Demokratie treibt den Ausbau der direkten Demokratie wesentlich voran. In mehreren Ländern – darunter Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen – konnte er durch Volksbegehren, Kampagnen und Gespräche mit Politikerinnen und Politiker zu Verbesserungen beitragen.

Reformen auf Landesebene

So sank zum Beispiel das durchschnittliche Unterschriftenquorum für Volksbegehren: Vor 1989 betrug es durchschnittlich 18 Prozent, 2016 lag dieser Wert bei 8,7 Prozent. Heute beträgt er 7,6 Prozent.[3] Fünf Länder sehen bereits angemessene Hürden vor:

- Schleswig-Holstein: 3,6 Prozent,
- Brandenburg: 3,8 Prozent,
- Bremen (einfache Gesetze), Hessen und Hamburg: 5 Prozent. Hessen hat diese Hürde erst 2018 reformiert – zuvor lag sie bei 20 Prozent.

Bei den Abstimmungsquoren muss man differenzieren: Mehrere Bundesländer verringerten die Quoren für *einfache Gesetze*. Im Durchschnitt liegen diese jedoch noch immer zu hoch. Nur sehr selten wurden hingegen die Abstimmungsquoren bei *Verfassungsänderungen* reformiert. Sehr oft gilt hier ein unüberwindbares Zustimmungsquorum von 50 Prozent.

Deutlich mehr bewegte sich bei den Ausführungsbestimmungen, welche die Details regeln. Sehr gute Regelungen haben hier Berlin, Thüringen, Schleswig-Holstein und Hamburg. In diesen Ländern ist unter anderem eine Abstimmungsbroschüre vorgesehen, die alle Haushalte vor dem Entscheid über die Argumente der jeweiligen Positionen informiert.

Reformdebatte Volkseinwand/fakultatives Referendum

In Sachsen und Thüringen sind in jüngerer Zeit Diskussionen über die Einführung eines Volkseinwands/fakultativen Referendums geführt worden. In Thüringen wurde ein Gesetzentwurf der CDU verhandelt, in Sachsen war diese Reform 2019 sogar Bestandteil des Koalitionsvertrags von CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Es handelt sich um ein zweistufiges Verfahren (Volksbegehren plus Volksentscheid), das sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz richtet. Dieses in der Schweiz und anderen Ländern verbreitete Verfahren kennen in Deutschland auf Landesebene nur Hamburg und Bremen, wenn auch für sehr wenige Themen. In Sachsen und Thüringen wurde jedoch diese Chance auf eine demokratische Innovation nicht genutzt.

In Sachsen war eine Reform zur Senkung der sehr hohen Unterschriftenhürde von 14,1 auf 6 Prozent vorgesehen. Dies scheiterte jedoch kurz vor der abschließenden Behandlung im Parlament an Abweichlern in der regierenden CDU.

Zum Vergleich: In der Schweiz gibt es fakultative Referenden seit vielen Jahren. Lanciert eine Initiative ein Referendum gegen ein von der Bundesversammlung beschlossenes Bundesgesetz und sammelt binnen 100 Tagen 50.000 Unterschriften, dann stimmt „die Stimmbevölkerung“ darüber ab. Das heißt: Es kommt zu einem Volksentscheid, in dem die Bürgerinnen und Bürger das Gesetz bestätigen – oder verbindlich ablehnen, woraufhin es nicht in Kraft tritt. Auch in den Kantonen und Gemeinden der Schweiz können fakultative Referenden angestoßen werden.

Reformen auch auf kommunaler Ebene

Auch auf kommunaler Ebene sinken seit einigen Jahren insgesamt die Hürden. Manche Bundesländer haben ihre Regelungen umfassend reformiert, andere zögerlich.

Seit der Veröffentlichung unseres letzten Rankings 2021 sind kleine Reformen verabschiedet worden. Oft bedeuteten diese kleinen Schritte mehr Bürgerfreundlichkeit und weniger Fallstricke für die Initiatorinnen und Initiatoren. Doch in einigen Ländern wurden die Beteiligungsmöglichkeiten in den letzten Jahren in zentralen Bereichen eingeschränkt (etwa zulässige Themen, Hürden für Bürgerbegehren). Exemplarisch seien vier Länder vorgestellt.

In **Schleswig-Holstein** gab es folgende Entwicklungen:

- 2023 wurden die zulässigen Themen deutlich eingeschränkt. Zur Bauleitplanung waren Bürgerbegehren überhaupt nicht mehr möglich, wenn sie mit einer Zweidrittel-Mehrheit im Gemeinderat beschlossen wurden, was in kleinen Gemeinden meistens erzielt wird. Dies schränkte die Anwendungsfreundlichkeit massiv ein, denn die kommunale Bauleitplanung ist ein wichtiges kommunalpolitisches Handlungsfeld – da dies zum Beispiel die Ausweisung neuer Wohngebiete oder von Gewerbegebieten beinhaltet.
- Das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren in größeren Städten wurde generell von 4 auf 5 Prozent erhöht.
- Das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide in größeren Städten wurde generell von 8 auf 10 Prozent erhöht.
- Eine Frist für Korrekturbegehren, die sich gegen Gemeinderatsbeschlüsse wenden, wurde eingeführt: 3 Monate (vorher: gar keine Frist, Korrekturbegehren waren immer möglich, Sammelfrist 6 Monate).

3 Vor 1989 hatten erst sieben Länder Regelungen für die direkte Demokratie, heute kennen alle 16 Länder das Instrument. Gemeint ist das Unterschriftenquorum für Volksbegehren zu einfachen Gesetzen.

Nach massiven Protesten und der Einreichung einer Volksinitiative kam es in Schleswig-Holstein 2024 zu Verhandlungen und einer Kompromisslösung. Diese sieht wie folgt aus:

- Themen der Bauleitplanung sind seit Mai 2024 nun wieder zulässig, auch wenn der Gemeinderat die Vorhaben mit Zweidrittel-Mehrheit beschlossen hat. Jedoch gelten höhere Hürden für Bürgerbegehren, die das Thema Bauleitplanung als Gegenstand haben: Das Unterschriftenquorum beträgt hier nun 7,5 bis 15 Prozent, gestaffelt nach Gemeindegröße (statt wie bei anderen Themen 5 bis 10 Prozent). Das Zustimmungsquorum bei „Bauleitplanungs-Bürgerentscheiden" beträgt nun 15 bis 30 Prozent gestaffelt nach Gemeindegröße (statt wie bei anderen Themen 10 bis 20 Prozent).
- Zudem erfolgt nun die amtliche Kostenschätzung erst vor dem Bürgerentscheid (wie in Rheinland-Pfalz), bislang war dies ein notwendiger Bestandteil bei der Anmeldung eines Bürgerbegehrens. Dies verschafft Initiativen mehr Zeit zum Sammeln von Unterschriften und entlastet Verwaltungen. Die finanziellen Auswirkungen von Bürgerbegehren werden ohnehin intensiv diskutiert.

In **Hessen** kam es zu einer Verschlechterung:

- 2025 reformierte die CDU-SPD-Mehrheit im Landtag die Regelungen.
- Nachdem bereits 2011 thematische Einschränkungen erfolgten, sind seit der Reform 2025 Bürgerbegehren zu Planfeststellungsverfahren und zu förmlichen Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr möglich.
- Sämtliche Verbesserungsvorschläge, die bei der Reform 2025 zur Diskussion standen, wurden von der schwarz-roten Landesregierung ignoriert. So sind die Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide weiterhin zu hoch. Der Kostendeckungsvorschlag als hohe Hürde wurde nicht umgewandelt. Nach wie vor gibt es in Hessen keinen Einwohnereintrag – ein erprobtes Mittel der niedrigschwelligen Bürgerbeteiligung. Schließlich sind in Hessen weiterhin Bürgerbegehren auf Landkreisebene nicht zulässig, obwohl dies in 14 anderen Bundesländern problemlos funktioniert.

Als Reaktion auf diese Verschlechterung plant ein breites zivilgesellschaftliches Aktionsbündnis, einen Gesetzentwurf zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung zu erarbeiten.

Im Jahr 2022 wurden in **Sachsen** die Regelungen wie folgt reformiert:

- Das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren für Gemeinden und Städte wurde auf 5 Prozent gesenkt. Vorher galten 10 Prozent, die durch die Hauptsatzung einer Gemeinde auf bis zu 5 Prozent gesenkt werden konnten.
- Das Unterschriftenquorum für Landkreise wurde ebenfalls von 10 auf 5 Prozent gesenkt.
- Für Landkreise und die drei kreisfreien Städte Sachsens wurde eine Reform des Zustimmungsquorums bei Bürgerentscheiden beschlossen: Generell beträgt dieses 25 Prozent. Neu ist, dass es per Hauptsatzungsänderung auf bis zu 15 Prozent gesenkt werden kann. Das 25 Prozent-Zustimmungsquorum gilt jedoch unverändert für 415 der 418 Gemeinden Sachsens.
- Eine große Hürde, der Kostendeckungsvorschlag, wurde leider nicht reformiert.

In **Bayern** gab es einen Runden Tisch zur Weiterentwicklung von Bürgerbegehren in Bayern (Juli 2024 bis Juli 2025):

In der Regierungserklärung vom 13.06.2024 kündigte der bayerische Ministerpräsident Markus Söder an, einen Runden Tisch zur Weiterentwicklung von Bürgerbegehren in Bayern einzuberufen. Dieser solle überprüfen, ob bei Bürgerbegehren Partikularinteressen oder das Gemeinwohl im Vordergrund stünden und wie Verfahren gegebenenfalls verändert werden müssten.

Sechs Sitzungen fanden binnen eines Jahres in der bayerischen Staatskanzlei statt. Sie wurden von Günther Beckstein (Ministerpräsident a.D.) moderiert. Neben dem Landes-Innenminister, dem Chef der Staatskanzlei mit seinen Juristen und den Spitzen der Landtagsfraktionen nahmen am Runden Tisch die kommunalen Spitzenverbände, Wirtschaftsverbände, der Bauernverband und Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft und insbesondere Mehr Demokratie teil. Ebenso waren in einer Sitzung Sachverständige zum Thema große Infrastrukturprojekte geladen, ferner der Leiter der Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung aus Baden-Württemberg.

Die diskutierten Vorschläge reichten von drastischen Einschränkungen bei den zulässigen Themen (Daseinsvorsorge, Bauleitplanung) und starker Befristung bis hin zu behördlichen Beratungsstellen. Mehr Demokratie konnte seiner Rolle gerecht werden, in dem wir Befürchtungen und Behauptungen durch Zahlen und Fakten widerlegten. Auch zeigte sich schnell, dass manche vorgeschlagene Reform nicht die erhoffte Wirkung haben würde. Ein Vorschlag hätte rund die Hälfte aller Bürgerbegehren verunmöglicht.

Im Laufe der Sitzungen verdichteten sich schließlich mögliche Kompromisslinien. Insgesamt lässt sich sagen: In erster Linie wurden Anpassungen und Einschränkungen als Ergebnisse des Runden Tisches festgehalten. Von einer Weiterentwicklung ist nur wenig zu erkennen. Der Runde Tisch stand unter der Prämisse der Entbürokratisierung und Verfahrensbeschleuni-

gung. Es bleibt abzuwarten, ob die Vorschläge greifen. In jedem Fall folgt nun zunächst der parlamentarische Prozess und es bleibt offen, welche Vorschläge des Runden Tisches aufgegriffen und in der Koalition aus CSU und Freien Wählern in Einklang gebracht werden. Die Freien Wähler stehen der direkten Demokratie traditionell sehr aufgeschlossen gegenüber.

Der größte Wert: Mit fortschreitenden Sitzungen entwickelte sich die Art der Kommunikation vertrauensvoller. Anekdotische Befürchtungen wichen einem gemeinsamen Ringen um die Sache. Zwar konnte in einigen Punkten kein Konsens erzielt werden, dazu lagen die Vorstellungen zu weit auseinander. Im Sinne eines in Gesellschaft und Politik notwendigen Dialogs konnte der Runde Tisch jedoch Vorbild sein, was nicht zuletzt an der herausragenden Moderation lag, die bei so unterschiedlichen Positionen unabdingbar ist.

Folgende Vorschläge zu Änderungen wurden vom Runden Tisch vorgelegt:

- Konsens bei den Teilnehmenden war die Wichtigkeit des Bürgerdialogs. Vor dem Hintergrund des in Baden-Württemberg eingeführten Modells wurden Möglichkeiten für eine frühzeitige Bürgerbeteiligung und eine entsprechende Unterstützung von Kommunen diskutiert.
- Zwischen einem abgeschlossenen Bürgerbegehren und dem darauffolgenden Bürgerentscheid soll ein zusätzlicher zeitlicher Puffer geschaffen werden, der ein dialogisches Verfahren ermöglicht.
- Bürgerbegehren zu Krankenhäusern und Rettungsdiensten sollen ausgeschlossen sein. Von einem tieferen Eingriff in Bürgerbegehren zur Daseinsvorsorge und Infrastrukturprojekten wird abgesehen.
- Ausschluss von Bürgerbegehren zur Bauleitplanung, allerdings erst nach der ersten Auslegung, also Veröffentlichung der Pläne im Rathaus oder Amtsblatt. Damit würde Bayern eine Regelung schaffen, die bundesweit einmalig ist und Vorbild für andere Bundesländer sein könnte. Sie könnte mehr Spielraum für Bürgerbegehren nach dem Aufstellungsbeschluss bedeuten.
- Der Zeitraum, in dem Unterschriften für ein Bürgerbegehren gesammelt werden dürfen, soll auf drei oder sechs Monate begrenzt werden; offen ist, ob die Zeiträume nach Gemeindegröße gestaffelt werden. Für größere Städte könnte dies eine enorme Verschlechterung bedeuten, da es dort länger dauert, Unterschriften zu sammeln.
- Prüfauftrag für die Einführung digitaler Unterschriften.
- Einführung einer Frist für die Sammlung von Unterschriften für Bürgerbegehren nach einem Gemeinderatsbeschluss von drei oder sechs Monaten (Kassation). Bislang gab es keine Frist. Nach einer Wartezeit von drei Jahren soll ein erneutes Bürgerbegehren aber wieder möglich sein.

Der Abschlussbericht[4] durch den Vorsitzenden des Runden Tisches zeigt die Diskussionslinien und möglichen Konsens der Teilnehmenden detailliert auf und gilt als Diskussionsgrundlage für einen möglichen Gesetzgebungsprozess. Politische Mehrheitsverhältnisse und nicht zuletzt der Einfluss der Freien Wähler könnten noch zu Veränderungen führen.

Die Notwendigkeit des Dialogs wird dem Bericht vorangestellt, dies werten wir als Erfolg. Die Umsetzung hängt nun am politischen Willen.

Reformfreudige Bürgerinnen und Bürger, defensive Politikerinnen und Politiker

In der Reformfrage offenbarte sich in der Vergangenheit ein Interessenkonflikt zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits sowie Politikerinnen und Politikern andererseits. Die Bürgerinnen und Bürger befürworteten umfangreiche Hürdensenkungen, während Parlamente und Regierungen nur zögerlich vorangehen – ja, manchmal sogar rückwärts gehen.

So setzten sich in den Volksentscheiden „Mehr Demokratie in Bayern“ 1995 und „Mehr Demokratie in Hamburg“ 1998 die bürgerfreundlicheren Vorschläge zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids deutlich gegen die Konkurrenzvorlagen der jeweiligen Landtagsmehrheit durch. Auch die drei Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringen“ zur Reform der Landesebene fanden massiven Zuspruch in der Bevölkerung. Doch es gibt auch Ausnahmen: Auf parlamentarischem Weg haben zum Beispiel Schleswig-Holstein (vor 2023) und Thüringen für die Kommunalebene gute Reformen verabschiedet. In einigen Bundesländern sind die Reformbemühungen der Parlamente jedoch bis zum heutigen Tag nur sehr zögerlich.

Fazit: Reformen

In der langfristigen Perspektive hat sich die Situation erfreulich entwickelt: Hürden wurden abgebaut, Beteiligungsrechte ermöglicht und erleichtert. Betrachtet man jedoch nur die letzten vier Jahre seit 2021, so mussten wir auch Rückschritte und Einschränkungen beobachten.

4 Abschlussbericht des Runden Tisches: https://www.bayern.de/wp-content/uploads/2025/08/Bericht-des-Vorsitzenden-MPr-a.-D.-Dr.-Beckstein.pdf (Zugriff 15.10.2025).

V. Bewertungsmaßstab

1. Das optimale Design direktdemokratischer Verfahren

Dieses Ranking differenziert: Wir vergeben eine Teilnote für die Landesebene und eine Teilnote für die Kommunalebene – beide fließen zu je 50 Prozent in die Gesamtnote für das Bundesland ein. Zwar haben Entscheidungen auf Landesebene ein höheres politisches Gewicht und betreffen potenziell alle Bürgerinnen und Bürger eines Bundeslandes. Kommunale Bürgerentscheide treten jedoch in höherer Fallzahl auf. Sie gelten als „Schule der Demokratie" und machen die direkte Demokratie unmittelbar erlebbar. Wenn sie regelmäßig stattfinden, verändern sie die politische Kultur und wirken auch über die Gemeindegrenzen hinaus.

Vorgehen: Zunächst machen wir eine Bestandsaufnahme der direktdemokratischen Verfahren in den 16 Bundesländern. Die einzelnen Verfahrenselemente werden dabei erfasst und in mehrere Kategorien eingeteilt. Die einzelnen Elemente gewichten wir gemäß ihrer Bedeutung für das Gesamtverfahren unterschiedlich stark. Jede Kategorie wird mit „sehr gut" bis „ungenügend" bewertet. Hierbei sind auch Abstufungen (etwa „4-" oder „3+") möglich.

Ergänzend ziehen wir Reformdiskussionen, den – fairen oder unfairen – Umgang mit direktdemokratischen Verfahren, die Bevölkerungsdichte und spezielle rechtliche Regelungen hinzu. Ein Beispiel: Im Zwei-Städte-Staat Bremen (der Bremen und Bremerhaven umfasst) lassen sich vergleichsweise leichter die Unterschriften von 5 Prozent der Wahlberechtigten als im Flächenland Niedersachsen sammeln. Ein zweites Beispiel: In Hamburg und Berlin sind Bürgerentscheide auf Bezirksebene ein schwächeres Instrument als in Flächenländern, da die Bezirke der beiden Stadtstaaten nicht die gleichen Kompetenzen wie Gemeinden aufweisen.

Wie bewerten, wie benoten wir? Wir orientieren uns an in der Praxis erprobten und bewährten direktdemokratischen Verfahren (zum Beispiel in den Kantonen der Schweiz, in Liechtenstein oder in zahlreichen Bundesstaaten der USA). Als Bewertungsmaßstab dienen uns aber auch die Kriterien Transparenz, Offenheit der Machtstruktur, politische (Chancen-)Gleichheit und Fairness.

Dabei leiten uns folgende vier Grundgedanken für eine gute Verfahrensausgestaltung:

Grundgedanke 1: Gleichstellung des Souveräns mit dem Parlament

Die Bürgerinnen und Bürger sind in einer Demokratie der Souverän. Deshalb müssen sie in allen wesentlichen politischen Fragen ein direktdemokratisches Verfahren einleiten können, wenn eine relevante Menge von ihnen dies für nötig hält. Diese Gleichrangigkeit der direkten Demokratie mit der parlamentarischen Demokratie ist sowohl durch das Grundgesetz Art. 20, Abs. 2 abgesichert als auch dadurch, dass sie in allen Landesverfassungen als gleichrangige Form der Gesetzgebung verankert ist.

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt." (Grundgesetz, Artikel 20 (2))

Dennoch bleibt der Regelfall die parlamentarische Gesetzgebung, die von der direktdemokratischen Gesetzgebung ergänzt oder korrigiert wird. Auch in der Schweiz werden die allermeisten Gesetze vom Parlament verabschiedet. Die Gleichrangigkeit beider Gesetzgeber muss allerdings in derselben Themenzuständigkeit zum Ausdruck kommen. Daher sollte zum Beispiel der Themenausschluss möglichst gering sein.

Grundgedanke 2: Ermöglichung und Förderung des gesellschaftlichen Diskurses

Das öffentliche Gespräch ist die „Seele" der direkten Demokratie. Hier erfahren sich die Menschen als selbstwirksam und politisch handelnd. Sie tauschen Informationen und Argumente aus, bilden sich ihre Meinung, oft über einen längeren Zeitraum, und entscheiden dann in einem Volksentscheid verbindlich über eine Sachfrage. Direktdemokratische Verfahren stellen damit eine sehr große Bildungsveranstaltung dar und einen großen Raum, um anderen zu begegnen.

Die Verfahren sollten daher so ausgestaltet sein, dass sie die Diskussionen und Gespräche fördern und nicht einschränken. So sollte die freie Unterschriftensammlung erlaubt und die Frist dazu lang sein.

Grundgedanke 3: Mehr und besserer Dialog zwischen Parlament und Bürgerinnen und Bürgern

Die direkte Demokratie sollte den Dialog zwischen Bevölkerung und Abgeordneten fördern und nicht erschweren. Deshalb sollte sich das Parlament frühzeitig mit einer Volksinitiative befassen. So können auch Kompromisse zwischen Initiativen und Politik zustande kommen. Das Parlament sollte verpflichtet sein, die Initiative anzuhören und die Vorlage zu behandeln. Bei Bedarf sollte es einen eigenen Vorschlag (Konkurrenzvorlage) zur Abstimmung stellen können.

Grundgedanke 4: Fairness und Chancengleichheit

Jedes demokratische Verfahren wird auf Dauer nur dann akzeptiert, wenn es fair abläuft und die Chancen auf einen Erfolg gleich verteilt sind.

Neben einem angemessenen Unterschriftenquorum tragen verschiedene Verfahrenselemente zur Fairness und Chancen-

gleichheit bei: Hierzu zählt zum Beispiel eine Abstimmungsbroschüre mit den Pro- und Kontra-Positionen oder eine Kostenerstattung für Initiatorinnen und Initiatoren. Sie sollte an alle abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger verschickt werden, aber auch online zugänglich sein. So werden alle Generationen erreicht.

Aus diesen vier Grundgedanken leiten wir im Folgenden die konkreten Bewertungsmaßstäbe für die direktdemokratischen Regelungen auf Landes- und Kommunalebene ab.

LANDESEBENE

2. Faire Volksbegehren und Volksentscheide

Wie häufig direktdemokratische Verfahren zum Einsatz kommen und wie gut sie wirken, hängt in erster Linie von folgenden Fragen ab:

- Bei welchen Themen sind Volksbegehren und Volksentscheide zulässig?
- Wie hoch ist das Unterschriftenquorum, heißt: wie viele Menschen müssen unterschreiben? Und wie sind die Bedingungen für die Unterschriftensammlung?
- Entscheidet beim Volksentscheid die Mehrheit oder sind zusätzliche Hürden (Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren) zu überwinden?
- Müssen zentrale politische Fragen – zum Beispiel Verfassungsänderungen – automatisch dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden (obligatorisches Referendum)?

Diese vier Kategorien sind von zentraler Bedeutung. Daher haben sie einen starken Einfluss auf die Note (Gewichtung etwa 80 Prozent). Alle weiteren Regelungen haben wir weniger stark – gesamt etwa 20 Prozent – gewichtet.

Landesebene: Das optimale Design der direkten Demokratie

Folgende Verfahrensgestaltung würde auf Landesebene zur Note 1,0 führen:

Hohes Gewicht in der Wertung

Themen
Die Bürgerinnen und Bürger sind dem Parlament gleichgestellt.
Es gibt keinen oder nur einen geringen Themenausschluss.
Volksentscheide zur Verfassung und zu Finanzen sind zulässig.

Volksbegehren
Das Unterschriftenquorum liegt bei maximal 3 Prozent.
Die Sammelfrist beträgt mindestens 6 Monate.
Die Unterschriften können frei gesammelt werden.

Volksentscheid
Wie bei Wahlen entscheidet die Mehrheit. Es gibt kein Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum.

Obligatorisches Referendum
Wichtige Fragen – vor allem Verfassungsänderungen – werden in einem obligatorischen Referendum automatisch per Volksentscheid abgestimmt.

Geringeres Gewicht in der Wertung

Fakultatives Referendum
Es handelt sich um ein zweistufiges Verfahren (Volksbegehren plus Volksentscheid), das mit 1 bis 2 Prozent Unterschriften eingeleitet werden kann und sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz richtet. Für die Sammlung muss hinreichend Zeit sein (mindestens drei Monate). Das vom Parlament beschlossene Gesetz tritt frühestens nach drei Monaten in Kraft. Beim Volksentscheid entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Antrag auf Volksbegehren/Volksinitiative
Die Unterschriftenhürde beträgt maximal 0,25 Prozent. Es gibt eine sehr lange Sammelfrist. Die Unterschriften können frei gesammelt werden. Das Anliegen wird nach der ersten Verfahrensstufe im Parlament behandelt, die Initiatorinnen und Initiatoren haben ein Anhörungsrecht.

Kostenerstattung
Die Initiatorinnen und Initiatoren eines Volksbegehrens bekommen eine angemessene Kostenerstattung.

Konkurrenzvorlage
Es gibt die Möglichkeit einer Konkurrenzvorlage des Parlaments, die beim Volksentscheid mit zur Abstimmung gestellt wird.

Abstimmungsbroschüre
Ein ausgewogenes Informationsheft, das die Positionen der Initiatorinnen und Initiatoren und des Parlaments enthält, wird vor dem Volksentscheid an alle Stimmberechtigten versendet.

Unverbindliche Volkspetition
Neben verbindlichen Verfahren gibt es die Möglichkeit, das Parlament per unverbindlicher Volkspetition mit einem Gegenstand zu befassen.
Das Unterschriftenquorum hierfür beträgt maximal 0,25 Prozent. Es gibt eine sehr lange Sammelfrist. Die Unterschriften können frei gesammelt werden.

Landesebene: Der Bewertungsmaßstab im Einzelnen

Themen

Eine zentrale Frage lautet: Über welche Themen dürfen die Bürgerinnen und Bürger abstimmen? Als größtes Hindernis für mehr direkte Bürgermitsprache erweist sich in fast allen Bundesländern das sogenannte „Finanztabu“. Oft werden Volksentscheide schon für unzulässig erklärt, wenn sie die Landeshaushalte nur geringfügig belasten. Dieser Ausschluss „entkernt“

die direkte Demokratie, da es kaum politische Entscheidungen ohne Folgekosten gibt. Sowohl in den Staaten der USA als auch in den Schweizer Kantonen sind nahezu alle Themen zugelassen, ausdrücklich auch haushaltswirksame Abstimmungen. Zum Teil sind dort Volksentscheide zu Kreditaufnahmen oder Verfassungsänderungen obligatorisch.

In den meisten deutschen Bundesländern gilt ein sogenanntes „Finanztabu". Oft steht dort, dass der Haushalt, Abgaben und Fragen der Besoldung ausgeschlossen sind. Diese Regelung wird mit „ausreichend" bewertet. Eine Abwertung erfolgt, wenn der Haushaltsvorbehalt durch ein Gerichtsurteil ausgeweitet wurde (zum Beispiel in Bayern oder Schleswig-Holstein) und damit das Themenspektrum zulässiger Volksbegehren eingeengt wurde.

Besser werden hingegen Länder bewertet, deren Verfassungen mehr finanzwirksame Themen zulassen, indem sie andere Formulierungen als „Haushalt" gewählt haben. So nennt die Verfassung Berlins „das Haushaltsgesetz" als unzulässigen Gegenstand und damit den Haushalt als Ganzen. Dies lässt Platz für Volksbegehren, die etwas kosten. Ein anderes Beispiel: die Verfassung Bremens. Dort kann „der laufende Haushaltsplan" nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein. Hingegen sind finanzwirksame Volksbegehren zulässig, „sofern bestimmte Verpflichtungen berücksichtigt werden und die Struktur des Haushalts nicht wesentlich verletzt wird".

Bessere Noten gibt es auch, wenn das Landesverfassungsgericht ausdrücklich die Zulässigkeit finanzwirksamer Volksbegehren festgestellt hat – wie etwa in Niedersachsen und Sachsen. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof erklärte im Jahr 2001 ein Volksbegehren zur Finanzierung der Kindertagesstätten für zulässig. Im Jahr 2002 ging der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen noch einen Schritt weiter: Die Richterinnen und Richter wiesen die Behauptung der Landesregierung, das Volksbegehren „Zukunft braucht Schule" sei wegen seiner finanziellen Folgen verfassungswidrig, zurück. Sie betonten die Gleichrangigkeit von Parlaments- und Volksgesetzgebung und stellen fest, dass Volksbegehren auch dann zulässig sind, wenn sie finanzielle Folgen haben.

Praxis

Bis zum 15. Oktober 2025 wurden 420 direktdemokratische Initiativen eingeleitet. Bislang scheiterten 63 Anträge – also etwa jeder siebte – daran, dass sie für unzulässig erklärt wurden, oft wegen des Finanzvorbehalts.

Antrag auf Volksbegehren/Volksinitiative (1. Verfahrensstufe)

Dem Volksbegehren geht in allen Bundesländern ein Antragsverfahren voraus. Man spricht meist von einer „Volksinitiative", wenn es auf dieser Stufe bereits zu einer parlamentarischen Behandlung des Anliegens kommt. Relevant für die Bewertung dieser Stufe sind:

- die Anzahl der benötigten Unterschriften,
- die Dauer der Sammelfrist und
- ob der Landtag eine Beratungspflicht hat – mit Anhörungsrecht der Initiatorinnen und Initiatoren sowie der Möglichkeit, frühzeitig zu Verhandlungen oder Kompromissen zu gelangen.

Sowohl in den Bundesstaaten der USA, die Volksbegehren kennen, als auch in den Schweizer Kantonen sind die Unterschriftenzahlen für ein Antragsverfahren niedrig und die Sammelfrist lang oder nicht festgelegt. In den deutschen Bundesländern variieren die Hürden stark. Während man in Nordrhein-Westfalen mit 0,02 Prozent der Wahlberechtigten ein Verfahren einleiten kann, sind in Sachsen 1,26 Prozent erforderlich.

Mit „sehr gut" bewerten wir Regelungen, die Unterschriften von maximal 0,25 Prozent der Wahlberechtigten und keine oder eine sehr lange Sammelfrist vorsehen. Zudem muss eine parlamentarische Behandlung erfolgen. Bonuspunkte gibt es auch, wenn „Flexibilitäts-Regelungen" wie etwa in Hamburg oder Berlin eingebaut sind: Hier können Initiativen nach der ersten Verfahrensstufe den Text der Initiative geringfügig ändern und so einer Unzulässigkeitserklärung entgehen.

Praxis

Positiv hervorzuheben sind neun Länder, die diese erste Verfahrensstufe mit einer parlamentarischen Behandlung des Themas versehen haben: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein.

Dort zeigten sich bereits die Vorteile dieser Regelung: Der Landtag beschäftigte sich früh mit Anliegen. So war es möglich, dass Verhandlungen gesucht und Kompromisse gefunden werden. In Hamburg und Schleswig-Holstein kam es nicht selten zu solchen Verhandlungen (Beispiele aus Hamburg: Radentscheid Hamburg 2019; Schleswig-Holstein: Reform Bürgerbegehren 2024). Ein Land haben wir genauer betrachtet: Bis zum 15. Oktober 2025 wurden in Brandenburg 59 Volksinitiativen eingeleitet. Davon übernahm der Landtag immerhin 17 ganz oder teilweise, zuletzt 2019 (Abschaffung der Straßenausbaubeiträge für Eigentümerinnen und Eigentümer von Immobilien und Grundstücken).

Volksbegehren (2. Verfahrensstufe)

Erfasst und bewertet werden:

- die Anzahl der benötigten Unterschriften (höher gewichtet innerhalb dieser Kategorie),

- die Dauer der Sammelfrist,
- die Art der Unterschriftensammlung: ob sie frei erfolgt oder die Unterschrift in Amtsstuben oder bei Behörden geleistet werden muss.

Für das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren gilt folgender Maßstab:

Bewertungsmaßstab Unterschriftenquorum (Volksbegehren)

1	„Sehr gut“ (kein Land)	1 bis 2,9 %
2	„Gut“ (Schleswig-Holstein, Brandenburg, Hamburg, Hessen)	3 bis 5,9 %
3	„Befriedigend“ (z. B. Nordrhein-Westfalen)	6 bis 8,9 %
4	„Ausreichend“ (z. B. Bayern)	9 bis 11,9 %
5	„Mangelhaft“ (Sachsen)	12 bis 14,9 %
6	„Ungenügend“ (kein Land)	ab 15 %

Die Fristen und Sammelvorschriften können eine Auf- oder Abwertung der Teilnote verursachen. Bayern und Niedersachsen sehen jeweils 10 Prozent vor. Bayern wird jedoch wegen der kurzen Sammelfrist von 14 Tagen und dem Verbot der freien Unterschriftensammlung abgewertet. Niedersachsen verfügt hingegen über eine lange Sammelfrist bei freier Unterschriftensammlung, was zu einer Aufwertung führt.

Praxis

Überhöhte Quoren, zu kurze Fristen und die Amtseintragung (etwa in Brandenburg oder Bayern) haben in der Vergangenheit Volksbegehren ausgebremst. Weniger als die Hälfte der Volksbegehren erreichte das Unterschriftenquorum. Erst in sieben der 16 Bundesländer löste ein erfolgreiches Volksbegehren einen Volksentscheid aus.

Dass restriktive Hürden Initiativen von vornherein abschrecken und verhindern, zeigt exemplarisch das Bundesland Hessen: Hier mussten bis zum Jahr 2018 für das Volksbegehren 20 Prozent der Stimmberechtigten innerhalb von zwei Monaten in amtlichen Stellen (in der Regel: Rathäusern) unterschreiben. Von 1946 bis 2011 betrug die Frist sogar nur zwei Wochen. In mehr als 70 Jahren erlebte Hessen deshalb nur ein einziges Volksbegehren, das auch prompt mit 6,9 Prozent deutlich am Unterschriftenquorum scheiterte. Hessen hat 2018 reagiert und das Quorum auf 5 Prozent gesenkt. Das Verbot der freien Unterschriftensammlung wurde beibehalten, die Frist auf sechs Monate verlängert. Die Volksbegehrenshürde ist nun jedoch nicht mehr abschreckend – die Teilnote hat sich dank der Reform stark verbessert.

Auch in Ländern mit mehr Praxis erschweren die Amtseintragung und kurze Fristen viele Volksbegehren: In Bayern gilt ein Unterschriftenquorum von 10 Prozent, die Eintragungsfrist beträgt zwei Wochen und die freie Unterschriftensammlung ist verboten. Dort erreichten lediglich 9 von 21 Volksbegehren das benötigte Quorum. Läge dieses wie in Schleswig-Holstein bei 3,6 Prozent, hätten wesentlich mehr – 17 der 21 Volksbegehren – das Unterschriftenquorum erreicht.

Volksentscheid

Bei Wahlen entscheidet die Mehrheit der Wählenden. Bei Volksentscheiden reicht dies in den meisten Bundesländern nicht aus. Neben der Abstimmungsmehrheit muss ein sogenanntes Abstimmungsquorum erreicht werden.

- Das *Zustimmungsquorum* schreibt einen Mindestanteil an Ja-Stimmen aller Stimmberechtigten vor. Eine bestimmte Anzahl an Stimmberechtigten muss zustimmen, damit der Volksentscheid gültig ist. Es ist in den meisten Bundesländern anzutreffen..
- Das *Beteiligungsquorum* schreibt eine Mindestbeteiligung der Stimmberechtigten am Volksentscheid vor. Eine bestimmte Anzahl an Stimmberechtigten muss sich beteiligen, damit der Volksentscheid gültig ist. Dieses Quorum ist nur in drei Bundesländern vorhanden.

Mehr Demokratie lehnt Abstimmungsquoren ab, weil sie Abstimmungsboykotte und andere taktische Strategien bei Volksentscheiden – wie etwa die Verschiebung eines Abstimmungstermins – befördern. Außerdem haben sie zur Folge, dass Stimmenthaltungen faktisch als Nein-Stimmen gewertet werden. Das kann das Ergebnis einer Volksabstimmung auf den Kopf stellen – nämlich dann, wenn zwar die Mehrheit der Abstimmenden mit „Ja“ stimmt, das Quorum aber verfehlt wird.

Die Schweiz kennt, ebenso wie sämtliche Bundesstaaten der USA, keine Abstimmungsquoren. Für das Ranking gilt folgender Maßstab:

Bewertungsmaßstab Zustimmungsquorum (Volksentscheid)

Kein Zustimmungsquorum	„Sehr gut" (1+) (z. B. Bayern für einfache Gesetze)
10 %-Zustimmungsquorum	„Gut" (2+) (kein Bundesland)
15 %-Zustimmungsquorum	„Gut" (2-) (z. B. Nordrhein-Westfalen für einfache Gesetze)
20 %-Zustimmungsquorum	„Befriedigend" (3-) (z. B. Baden-Württemberg für einfache Gesetze)
25 %-Zustimmungsquorum	„Ausreichend" (4-) (z.B. Mecklenburg-Vorpommern für einfache Gesetze)
Zustimmungsquorum höher als 25 %	„Ungenügend" (fast alle Länder bei Verfassungsänderungen)

Zustimmungsquoren jenseits der 25 Prozent sind nahezu unüberwindbar und entfalten bereits sehr viele der oben beschriebenen negativen Effekte. Daher wird dies mit „ungenügend" bewertet.

Die Bundesländer sehen unterschiedlich hohe Abstimmungsquoren vor, je nachdem, ob es sich um einfache Gesetze oder Verfassungsänderungen handelt. Bei der Teilnotenvergabe wird das Quorum für einfache Gesetze stärker gewichtet als jenes bei Verfassungsänderungen. Denn Änderungen der Landesverfassung per Volksbegehren kommen selten vor.

Praxis

Von den bislang 28 durch Volksbegehren eingeleiteten Volksentscheiden galten bei 13 die gleichen Bedingungen wie bei Wahlen – das heißt, es gab kein Abstimmungsquorum, sondern die Mehrheit der Abstimmenden entschied.

Für 15 Volksentscheide galt somit ein Zustimmungsquorum:

- Dreimal Zustimmungsquorum von 20 Prozent: Zwei der drei erfolgreichen Abstimmungen (Schulreform, Klimaschutz, beide in Hamburg) haben das Quorum erreicht. Bei der dritten Abstimmung (Grundeinkommens-Test, Hamburg) spielte das Quorum keine Rolle, da eine Mehrheit gegen die Volksbegehrensvorlage gestimmt hat.
- Neunmal Zustimmungsquorum von 25 Prozent. Es zeigte sich, dass dieses Quorum schon schwieriger zu überwinden ist. Es wurde nur in vier von neun Fällen erreicht: bei den Abstimmungen gegen die Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein, für die Einführung des Bürgerentscheids in den Bezirken Hamburgs, gegen die Bebauung des Tempelhofer Felds in Berlin und für den Erhalt des Flughafens Tegel in Berlin. Die anderen fünf (je einer in Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, drei in Berlin) erreichten das Quorum nicht. In vier dieser fünf Fälle votierte die Mehrheit der Abstimmenden für das Volksbegehren, jedoch nicht die geforderten 25 Prozent aller Stimmberechtigten. Daher scheiterten diese Anliegen „unecht".
- Einmal Zustimmungsquorum von 33,3 Prozent: Dieses wurde beim bislang einzigen Volksentscheid, der unter dieser Bedingung stattfand – in Mecklenburg-Vorpommern 2015 – deutlich verfehlt. Und dies, obwohl sich über 80 Prozent der Abstimmenden für das Anliegen des Volksbegehrens aussprachen. Das Land hat reagiert und 2016 dieses Zustimmungsquorum auf 25 Prozent gesenkt.
- Zweimal Zustimmungsquorum von 50 Prozent: Beide Volksentscheide scheiterten am Quorum. In vielen Ländern wird für Verfassungsänderungen ein Zustimmungsquorum von 50 Prozent gefordert. Warum das nicht zu schaffen ist, zeigt der Volksentscheid „Mehr Demokratie in Hamburg", in dem es 1998 um eine Reform des Volksentscheids – unter anderem zur Frage der Abschaffung eben jenes Zustimmungsquorums – ging. Bei einer sehr hohen Beteiligung von 66,7 Prozent (die Abstimmung fand zusammen mit einer Wahl statt), stimmte eine deutliche Mehrheit von 74,2 Prozent der Abstimmenden – also mehr als zwei Drittel – mit „Ja". Doch das Gesetz landete im Papierkorb und scheiterte „unecht", weil das Projekt „nur" die Zustimmung von rund 45 Prozent der Stimmberechtigten fand. Hamburg hat diese Regelung übrigens einige Jahre später reformiert und aus dieser Erfahrung gelernt. Gerade beim Abstimmungsquorum für verfassungsändernde Gesetze sehen wir in nahezu allen Ländern einen sehr großen Reformbedarf.

Obligatorisches Referendum

Dieses Verfahren kommt bei sehr wichtigen Angelegenheiten – zum Beispiel Verfassungsänderungen – zum Tragen, die dann automatisch in einer Volksabstimmung entschieden werden. Obligatorische Referenden begrüßen wir ausdrücklich, weil die grundsätzlichen Spielregeln des Gemeinwesens stets von einer Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger getragen werden sollten. Mehrere europäische Staaten kennen das Verfahren.[5]

In der Schweiz ist es auf allen politischen Ebenen verankert. Auf Bundesebene war es 1848 das erste direktdemokratische Verfahren in der Schweiz. Derzeit unterliegen alle Verfassungsänderungen und Beitritte zu supranationalen Gemeinschaften

5 Vgl. Rehmet, Frank/Wagner, Neelke/Weber, Tim W., Volksabstimmungen in Europa, Opladen u. a. 2020.

oder Organisationen für kollektive Sicherheit dem obligatorischen Referendum. Seit 1848 wurde es in auf Bundesebene mehr als 200 Mal angewandt. Aber auch Irland kennt und schätzt dieses Verfahren.

In Deutschland kennen nur zwei Länder das volle obligatorische Verfassungsreferendum: Bayern und Hessen. Die dort geltende Regelung beim obligatorischen Referendum bewerten wir mit „gut“, zumal dort kein Abstimmungsquorum erfüllt werden muss und die einfache Mehrheit entscheidet. Ein „Sehr gut“ hätte es gegeben, wenn weitere Themen dem Referendum unterstellt wären. Berlin schreibt ein Referendum nur für den Fall vor, dass die Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert werden. Das geschah bisher einmal im Jahr 2006. Die Berliner Regelung betrifft jedoch nur einen einzigen Verfassungsartikel und wird daher von uns mit „mangelhaft“ (5+) benotet. Bremen sah bis 1994 obligatorische Referenden für Verfassungsänderungen vor, die nicht einstimmig vom Landtag verabschiedet wurden. Diese Regelung wurde abgeschafft. Hingegen beschloss Bremen im August 2013 ein bedingt-obligatorisches Referendum für sehr wichtige Gegenstände der Privatisierung wie etwa Daseinsvorsorge, Verkehr oder Wohnungsbau. Dabei gilt: Beschließt das Parlament einen Verkauf mit Zweidrittelmehrheit, kommt es nicht automatisch zum Volksentscheid. Wenn jedoch die Mehrheit weniger als zwei Drittel beträgt, ist dies automatisch der Fall. Dies haben wir mit „ausreichend“ bewertet.

Praxis

Das Instrument hat sich bewährt. Über Verfassungsänderungen wird parlamentarisch entschieden und dann den Bürgerinnen und Bürgern zur Bestätigung vorgelegt. Der Souverän hat hier wortwörtlich „das letzte Wort“ – die Volkssouveränität kommt hier hervorragend zum Ausdruck.

Bislang kam es in den Bundesländern zu 40 obligatorischen Verfassungsreferenden – davon 24 Mal in Hessen, 14 Mal in Bayern und je einmal in Bremen und Berlin. Bis auf eine Ausnahme wurden alle Vorlagen der Landtage im Volksentscheid von den Bürgerinnen und Bürgern angenommen.[6] Zuletzt wurden in Hessen im Oktober 2018 – am Tag der Landtagswahl – über 15 verschiedene Verfassungsänderungen abgestimmt. Alle vorgeschlagenen Reformen wurden bestätigt.

Fakultatives Referendum/Volkseinwand

Dieses direktdemokratische Verfahren ist in der Schweiz und in US-Bundesstaaten seit Jahrzehnten etabliert. Es richtet sich gegen einen bereits getroffenen Parlamentsbeschluss. In Deutschland gibt es das fakultative Referendum nur in Hamburg und in Bremen, und auch das nur bei sehr wenigen Themen. In Sachsen und Thüringen wurde dieses Instrument einige Jahre lang unter dem Begriff „Volkseinwand“ rege diskutiert.

In *Hamburg* unterliegen nur Änderungen von Wahlgesetzen sowie Gesetze, die von den Bürgerinnen und Bürgern selbst beschlossen wurden, dem fakultativen Referendum. Deshalb tritt ein Parlamentsbeschluss in diesen Fällen erst nach drei Monaten in Kraft. Innerhalb dieser Frist müssen mindestens 2,5 Prozent der Stimmberechtigten unterschreiben, damit ein Volksentscheid über die geplante Gesetzesänderung stattfindet. Das schützt Gesetze, die per direkter Demokratie verabschiedet wurden. Jedoch gibt es eine Vorgeschichte dieser Regelung: Im Jahr 2004 hatte das Parlament zwei Volksentscheide innerhalb kurzer Zeit rückgängig gemacht.

Die *Bremer* Landesverfassung enthält seit August 2013 ein fakultatives Referendum bei Privatisierungen: Wenn das Parlament eine Privatisierung bestimmter Gegenstände (Daseinsvorsorge, siehe oben, obligatorisches Referendum) mit Zweidrittelmehrheit beschließt, kann dagegen das fakultative Referendum ergriffen werden: 25 Prozent der Abgeordneten oder 5 Prozent der Bürgerinnen und Bürger können innerhalb von drei Monaten einen Volksentscheid herbeiführen. So lange läge der Verkauf auf Eis. Im Vergleich zu Hamburg betrifft die Regelung in Bremen einen noch kleineren Themenbereich und das Unterschriftenquorum liegt mit 5 Prozent der Stimmberechtigten doppelt so hoch wie in Hamburg und fünfmal so hoch wie in der Schweiz auf Bundesebene.

Beide Stadtstaaten schufen damit für besonders wichtige Themen ein zweites direktdemokratisches Verfahren, welches die Volksinitiative sinnvoll ergänzt. Auch wenn der einzige Praxis-Fall (Hamburg, 2016) für unzulässig erklärt wurde, haben beide Regelungen das Potenzial, ausgebaut zu werden. Thüringen oder Sachsen haben es in den letzten Jahren verpasst, die beiden Stadtstaaten diesbezüglich zu überholen und neue Vorbilder zu werden.

Weitere Elemente (I): Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre und andere

Unter dieser Rubrik fassen wir mehrere Verfahrenselemente zusammen. Sie verbessern allgemein die Qualität des Verfahrens und der Demokratie. Etwa, indem sie die Chancengleichheit verbessern. Darunter befinden sich:

- die Konkurrenzvorlage: Das Parlament hat die Möglichkeit, einen Gegenvorschlag zum Volksbegehren mit zur Abstimmung zu stellen. Damit haben die Abstimmenden mehr Auswahl.

6 Vgl. https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/VE-Liste_Obligatorische_Referenden.pdf (Zugriff am 15.10.2025).

- der Versand einer Abstimmungsbroschüre mit Pro- und Kontra-Argumenten beziehungsweise ausführlicher Informationen vor einem Volksentscheid. Damit können sich die Stimmberechtigten besser eine Meinung bilden und sind informierter.
- eine angemessene Kostenerstattung für die Initiatorinnen und Initiatoren,
- eine Beratung der Initiatorinnen und Initiatoren,
- flexible Regelungen, um zum Beispiel eine Abstimmung gemeinsam mit einer Wahl zu erleichtern oder die Möglichkeit, geringe Änderungen an einer Vorlage vor der zweiten Verfahrensstufe, dem Volksbegehren, vorzunehmen.
- Spendentransparenzregelungen,
- oder Regelungen, die auf sonstige Weise die Bürgerfreundlichkeit und Transparenz des Verfahrens erhöhen.

Drei dieser Regelungen erläutern wir hier und stellen dar, in welchen Bundesländern diese verankert sind:

Die Parlamente können in allen 16 Ländern eine Konkurrenzvorlage mit zur Abstimmung stellen. Dies bedeutet mehr Abstimmungsalternativen.

Kostenerstattungen zur Verbesserung der Chancengleichheit sind in acht Bundesländern vorgesehen: Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Die US-Bundesstaaten und die Schweiz kennen keine derartigen Kostenerstattungen.

Eine amtliche *Abstimmungsbroschüre* dient der Meinungsbildung im Vorfeld eines Volksentscheids. Darin sind Informationen über den Abstimmungsgegenstand, die Positionen der Verwaltung bzw. des Parlaments und der Initiatorinnen und Initiatoren enthalten. Auch werden mögliche finanzielle Auswirkungen dargestellt.

Sowohl in den USA („Ballot Pamphlet") als auch in der Schweiz („Abstimmungsbüchlein") ist solch eine Abstimmungsbroschüre seit vielen Jahrzehnten üblich und etablierte Praxis. In Deutschland leider noch nicht. Denn nicht in allen Bundesländern ist diese grundlegende Information der Stimmberechtigten gesetzlich vorgeschrieben. Immerhin haben in den letzten Jahren Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt ihr Ausführungsgesetz entsprechend reformiert, wobei Baden-Württemberg ein Abstimmungsheft nicht verpflichtend vorschreibt, sondern als eine von zwei Möglichkeiten erwähnt. Insgesamt sehen nun sieben Bundesländer Abstimmungsbroschüren vor Volksentscheiden vor: Baden-Württemberg (optional), Berlin, Bremen, Hamburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Zukünftig ist vor einem Volksentscheid noch eine Verbesserung des Verfahrens denkbar. Im US-Bundesstaat Oregon wird es seit einigen Jahren praktiziert: Ein losbasierter Bürgerrat befasst sich mit dem Thema und fasst vor einem Volksentscheid abstimmungsrelevante Informationen wie zum Beispiel Pro- und Kontra-Argumente zusammen. Der so genannte „Citizens' Initiative Review" umfasst meist wenige Seiten, ist in verständlicher Sprache geschrieben und wird allen Stimmberechtigten zur Verfügung gestellt. Er trägt zu einer qualifizierteren Meinungsbildung bei.[7]

Weitere Elemente (II): Unverbindliche Volkspetition

Die unverbindliche Volkspetition wird ebenfalls in der Bewertung berücksichtigt – wenn auch nur sehr gering. Sie erreicht, dass das Parlament sich mit dem Anliegen der Initiative befasst. Das Verfahren endet nach der Entscheidung des Landesparlaments. Je nach Bundesland existieren unterschiedliche Bezeichnungen für dieses Instrument, die aber alle das gleiche Verfahren meinen:

- „Volkspetition": Hamburg
- „Volksinitiative": Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt
- „Bürgerantrag": Bremen und Thüringen
- „Volksantrag": Baden-Württemberg

Dies kann verwirren. Da es sich bei dem Verfahren um eine qualifizierte Massenpetition handelt und der Landtag abschließend entscheidet, halten wir „Volkspetition" für den besten Begriff und verwenden ihn hier.

Praxis

Die Erfolgschancen für Volkspetitionen sind theoretisch gering, der politische Druck auf den Landtag ist nicht allzu hoch: Denn nach einer Ablehnung droht kein Volksbegehren/Volksentscheid. Die Praxis in den deutschen Bundesländern zeigt jedoch, dass mehrere Volkspetitionen die Politik zum Umdenken bewegen konnten. Von den bis zum 15. Oktober 2025 eingeleiteten 95 Volkspetitionen waren 92 abgeschlossen. Davon wurden 14 (15,2 Prozent) vollständig vom Landtag übernommen. In weiteren neun Fällen kam es zu einem Teilerfolg.

Reformdiskussion und weitere Aspekte

In die Bewertung fließt in sehr geringem Ausmaß ein, ob es im jeweiligen Bundesland eine aktive öffentliche Debatte über Reformen der direktdemokratischen Regelungen gibt oder nicht. Diese Debatten werten wir als Zeichen für die Lebendigkeit der

7 Vgl. Citizens' Initiative Reviews, Oregon, https://healthydemocracy.org/home/services/cir/ (Zugriff am 12.10.2025).

Demokratie und ihre Verankerung im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger. Berücksichtigt werden ferner weitere Aspekte wie die Bevölkerungsdichte und der faire Umgang der Politik mit direktdemokratischen Verfahren.

KOMMUNALE EBENE

3. Faire Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide waren bis 1989 nur in Baden-Württemberg vorhanden. In den 1990er-Jahren änderte sich das und heute sind in allen Ländern Bürgerentscheide möglich. Wie auch auf Landesebene hängen auf kommunaler Ebene die Qualität, Häufigkeit und Wirksamkeit von folgenden Fragen ab:

- Welche Themen sind für Bürgerbegehren zulässig?
- Wie hoch ist das Unterschriftenquorum und wie sind die Bedingungen für die Unterschriftensammlung?
- Entscheidet beim Bürgerentscheid die Mehrheit oder sind zusätzliche Hürden zu überwinden?

Diese drei Kategorien haben bei der Notengebung ein hohes Gewicht (etwa 80 Prozent). Alle weiteren Regelungen gewichten wir geringer (Gewichtung etwa 20 Prozent).

Das optimale Design der direkten Demokratie auf Kommunalebene

Folgende Verfahrensgestaltung würde auf kommunaler Ebene zur Note 1,0 führen:

Hohes Gewicht in der Wertung

Themen
Die Bürgerinnen und Bürger sind der Kommunalvertretung gleichgestellt. Es gibt keinen oder nur einen geringen Themenausschluss.

Bürgerbegehren
Das Unterschriftenquorum liegt bei maximal 3 Prozent oder – gestaffelt nach Gemeindegröße – für Großstädte bei maximal 3 Prozent, für kleine Gemeinden bei maximal 5 Prozent.
Die Sammelfrist beträgt mindestens 6 Monate.
Die Unterschriften können frei gesammelt werden.

Bürgerentscheid
Wie bei Wahlen entscheidet die Mehrheit. Es gibt keine Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren.

Geringeres Gewicht in der Wertung

Abstimmung analog einer Kommunalwahl/Briefabstimmung möglich
Die Abstimmung wird ähnlich wie eine Kommunalwahl durchgeführt. Eine Abstimmungsbenachrichtigung sowie die Möglichkeit der Briefabstimmung ist gewährleistet.

Ratsreferendum/Konkurrenzvorlage
Der Gemeinderat kann selbst einen Bürgerentscheid einleiten. Damit kann er auch einen Konkurrenzvorschlag vorlegen, wenn ein Bürgerbegehren zur Abstimmung gelangt.

Abstimmungsbroschüre
Ein ausgewogenes Informationsheft, das die Positionen der Initiative und des Gemeinderats enthält, wird vor dem Bürgerentscheid an alle Stimmberechtigten versendet.

Aufschiebende Wirkung
Das Bürgerbegehren hat eine aufschiebende Wirkung nach Abgabe eines Drittels der notwendigen Unterschriften. So ist gewährleistet, dass der Rat zunächst das Bürgerbegehren abwartet und nicht vorher Fakten schaffen kann, die dem Anliegen des Bürgerbegehrens entgegenstehen.

Kein Kostendeckungsvorschlag
Die Initiatorinnen und Initiatoren müssen keinen ausgearbeiteten Kostendeckungsvorschlag unterbreiten.

Landkreisebene
Auch in den Landkreisen sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide vorgesehen.

Stadtbezirke und Ortsteile
In größeren Städten mit Stadtbezirken können Bürgerentscheide auch auf Stadtbezirksebene stattfinden. In Gemeinden mit Ortsbeiräten sind Bürgerentscheide auch auf Ortsteilebene möglich.

Obligatorische Referenden
Zu zentralen Fragen – zum Beispiel der Aufnahme von größeren Krediten zur Finanzierung lokaler Investitionen oder zum Verkauf öffentlichen Eigentums – sind Bürgerentscheide obligatorisch vorgesehen.

Volkspetition: Bürger-/Einwohnerantrag
Neben Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gibt es die Möglichkeit, den Gemeinderat per unverbindlichem Bürger- oder Einwohnerantrag mit einem Gegenstand zu befassen – bei einem Unterschriftenquorum von maximal 0,25 Prozent, ohne oder mit sehr langer Frist und bei freier Unterschriftensammlung. Dieser Antrag führt nur zu einer Behandlung im Gemeinderat, der über das Anliegen abschließend entscheidet.

Kommunalebene: Der Bewertungsmaßstab im Einzelnen

Themen

Welche Themenbereiche für Bürgerbegehren zugelassen oder ausgeschlossen sind, entscheidet wesentlich darüber, wie gut das Instrument in der Praxis funktioniert. In den Gemeinden in den USA und in der Schweiz sind nahezu alle Themen zugelassen. Daran und am Grundsatz der Gleichstellung von Parlament und Souverän misst das vorliegende Ranking die Regelungen.

Alle Länder listen die unzulässigen Themen für Bürgerbegehren in sogenannten Negativkatalogen auf. Je nach Ausmaß des Negativkatalogs haben wir benotet. Kommunalpolitisch wichtige Themenbereiche – vor allem die Bauleitplanung und Planungsvorhaben – fallen dabei mehr ins Gewicht als unbedeutendere Bereiche.

Praxis

In sechs Bundesländern sind Bürgerbegehren zur Bauleitplanung komplett unzulässig. In sechs Ländern ist sie komplett zulässig und in vier Ländern ist nur die erste Stufe – der verfahrenseinleitende Grundsatzbeschluss über das „Ob“ – zugelassen. Dies ist deshalb von zentraler Bedeutung, da die Bauleitplanung zum Beispiel die Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten ebenso wie die Flächenplanung für Wind- oder Solarparks umfasst.

In Bayern, wo Bürgerbegehren zur Bauleitplanung komplett zulässig sind, fallen mehr als 20 Prozent der Verfahren in diesen Bereich. Das zeigt den hohen Stellenwert dieses Themenfelds – bei 3.700 Verfahren insgesamt in Bayern sind das mehr als 740 Fälle, in denen die Bürgerinnen und Bürger mitreden und mitentscheiden konnten. Bundesländer, welche die Bauleitplanung nicht erlauben, verfügen über deutlich weniger Praxis und haben eine höhere Unzulässigkeitsquote: So gehören Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland hier zu den Schlusslichtern im Bundesvergleich.

Einen Sonderfall stellen Bürgerbegehren in den Bezirken des Stadtstaats Hamburg dar. Naturgemäß liegen auf Bezirksebene im Stadtstaat Hamburg nicht so viele Kompetenzen wie in den Gemeinden eines Flächenlandes. Hamburgs Regelung lässt Initiativen in allen wesentlichen Fragen des Bezirks zu. Jedoch besteht ein anderes Problem: Die Regierung Hamburgs, der Senat, kann Bezirks-Bürgerbegehren aushebeln, indem er die Entscheidungsgewalt an sich zieht (sogenanntes „Evokationsrecht“ des Senats). Das hat er in den vergangenen Jahren häufiger getan und damit viel Unmut erzeugt. Gemeinsam mit anderen negativen Entwicklungen führt dies zu einer Abwertung der Gesamtnote Hamburgs, obwohl formal der Themenausschluss in den Hamburger Bezirksebene mit „sehr gut“ bewertet wird. Auch für die Berliner Bezirke gelten Einschränkungen und auch hier wurde abgewertet.

Bürgerbegehren

Bei der Unterschriftensammlung, dem Bürgerbegehren, sind relevant:

- die Höhe des Unterschriftenquorums (höher gewichtet innerhalb dieser Kategorie)
- die Dauer der Sammelfrist
- die Art der Unterschriftensammlung (ob sie frei erfolgen darf oder die Unterschrift in Amtsstuben oder bei Behörden geleistet werden muss)

Die Unterschriftenquoren in den US-Bundesstaaten und in der Schweiz liegen auf lokaler Ebene durchschnittlich bei weniger als drei Prozent. Die freie Unterschriftensammlung und eine längere Sammelfrist sind dort Standard.

In Deutschland variiert dies stark von Bundesland zu Bundesland. Während in München oder Köln für ein Bürgerbegehren die Unterschriften von drei Prozent der Wahlberechtigten ausreichen, sind in anderen Großstädten bis zu zehn Prozent erforderlich. Die in Deutschland oft noch verbreitete Hürde von zehn Prozent bewerten wir mit „Ausreichend“. Geringere Quoren werden besser bewertet, bei drei Prozent oder weniger haben wir ein „Sehr gut“ vergeben. In einigen Bundesländern sinkt das Quorum mit steigender Einwohnerzahl. Dies führt zu einer Aufwertung, denn in kleineren Gemeinden sind Unterschriften vergleichsweise einfacher zu sammeln als in Großstädten. So sinkt beispielsweise in Bayern und Nordrhein-Westfalen das Quorum von 10 Prozent für kleine Gemeinden auf bis zu 3 Prozent für Großstädte.

Positiv bewerten wir: Alle Länder erlauben auf kommunaler Ebene die freie Unterschriftensammlung.

Praxis

Die Höhe des Unterschriftenquorums und die Sammelfrist wirken sich auf die Anwendungshäufigkeit der direktdemokratischen Verfahren aus. So finden in Bundesländern mit hohem Quorum (oft in Verbindung mit einem weitgehenden Themenausschluss wie etwa in Sachsen-Anhalt oder dem Saarland) deutlich weniger Bürgerbegehren statt als in Bundesländern mit niedrigerem Quorum wie Bayern.

Bürgerentscheid

Dieses Verfahrenselement haben wir weiter oben auf der Landesebene bereits genauer betrachtet. Weder in der Schweiz noch in den USA unterliegen Bürgerentscheide einem Abstimmungs-

quorum. Hier gilt das Prinzip „Mehrheit entscheidet". In Deutschland dagegen wird oft zusätzlich zur Mehrheit der Abstimmenden die Zustimmung einer bestimmten Mindestzahl an Stimmberechtigten verlangt (Zustimmungsquorum).

Hamburg, das auf Zustimmungsquoren auf Bezirksebene verzichtet, steht hier sehr gut da. Ein Zustimmungsquorum von 10 Prozent (in den Berliner Bezirken gültig) ergibt eine „2+", 15 Prozent die Note „Gut" (2-), 20 Prozent ein „Befriedigend" (3-) und 25 Prozent ein „Ausreichend" (4-). Wenn 25 oder gar 30 Prozent der Stimmberechtigten einem Anliegen zustimmen müssen, mindert das die Erfolgsaussichten eines Bürgerbegehrens drastisch und gibt große Anreize zu Abstimmungsboykotten und Diskussionsverweigerungen. Wenn wie in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Thüringen oder Schleswig-Holstein das Abstimmungsquorum mit zunehmender Gemeindegröße sinkt, verbessert das die Note. Diese Staffelung ist sinnvoll, da die Beteiligung an Bürgerentscheiden in kleinen Gemeinden höher liegt als in größeren Gemeinden und Städten.

Noch im Jahr 2003 hatten zehn Bundesländer ein Zustimmungsquorum von 25 oder sogar 30 Prozent, wie die folgende Übersicht zeigt. Im Jahr 2025 ist diese Anzahl auf 4 zurückgegangen. Nur das Saarland hält unbeirrt an einem 30 Prozent-Zustimmungsquorum fest und erhält dafür ein „Ungenügend" als Teilnote.

Zustimmungsquorum (Bürgerentscheid) im Vergleich

	Herbst 2003	Herbst 2025
Zustimmungsquorum = 25 Prozent	Brandenburg, Bremen (Stadt), Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt	Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen
Zustimmungsquorum > 25 Prozent	Baden-Württemberg, Bremerhaven, Rheinland-Pfalz, Saarland (alle 30 %)	Saarland (30 %)
Gesamt	Zehn Bundesländer	Vier Bundesländer

Quelle: Mehr Demokratie, 1. Volksentscheids-Ranking 2003.

Bei unserer Bewertung berücksichtigen wir auch die Gemeindestruktur im Bundesland und die Einwohnerzahlen: Das Zustimmungsquorum in der Stadt Bremen in Höhe von 20 Prozent haben wir wegen der Größe der Stadt etwas weniger gut bewertet als ein 20 Prozent-Quorum für kleine Gemeinden in Bayern. Denn die Erfahrung zeigt, dass in großen Städten ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent deutlich schwerer zu erreichen ist als in kleinen Gemeinden. Dies liegt unter anderem an der mit zunehmender Einwohnerzahl sinkenden Abstimmungsbeteiligung.

Praxis

Deutschlandweit scheiterten 12,0 Prozent aller Bürgerentscheide an einem Zustimmungsquorum. Betrachtet man Bundesländer, die im Laufe der Zeit das Zustimmungsquorum gesenkt haben, kann man beobachten, dass ebenfalls der Anteil der Bürgerentscheide sank, die am Zustimmungsquorum scheitern.

Abstimmung wie Kommunalwahl/Briefabstimmung gewährleistet

Der Bürgerentscheid sollte analog zu einer Kommunalwahl geregelt sein. Das beinhaltet eine schriftliche Abstimmungsbenachrichtigung sowie die Möglichkeit, per Brief abzustimmen. Dies ist mittlerweile in fast allen Bundesländern gewährleistet. Mecklenburg-Vorpommern formuliert dies als Kann-Bestimmung. In sehr kleinen Gemeinden wird manchmal noch statt eines einzigen Abstimmungstages mit mehreren Stimmbezirken ein längerer Abstimmungszeitraum mit einem Stimmbezirk angeboten. In Nordrhein-Westfalen regeln die Gemeinden und Städte per Bürgerentscheids-Satzungen das genaue Prozedere selbst. Dies bedeutet, dass nicht überall Briefwahl gewährleistet ist oder weniger Stimmlokale als bei einer Wahl geöffnet sind.

Abstimmungsbroschüre

Wie auf der Landesebene bewerten wir auch auf kommunaler Ebene die gesetzliche Verpflichtung zum Versand einer ausführlicheren Abstimmungsbroschüre mit Pro- und Kontra-Argumenten positiv. Diese Regelung kennen sechs Bundesländer: Berlin, Bremen (für die Stadt Bremen und für Bremerhaven) Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Acht Bundesländer sehen lediglich eine offizielle „Abstimmungsbekanntmachung" vor: Dort muss im Amtsblatt der Gemeinde der Tag des Bürgerentscheids, die Abstimmungsfrage sowie sehr wenig zum Inhalt der Abstimmung veröffentlicht werden. Jede Gemeinde kann natürlich entscheiden, ausführlicher zu informieren.

In zwei Bundesländern, in Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt, ist die Option der Abstimmungsbroschüre in der Gemeindeordnung ausdrücklich vorgesehen. In beiden Ländern ist auch festgelegt, dass beide Seiten (Auffassung der Gemeinde und die Auffassung der Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens) dargestellt werden müssen. In Baden-Württemberg lautet die Regelung:

„Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss den Bürgern die innerhalb der Gemeindeorgane vertretene Auffassung durch Veröffentlichung oder Zusendung einer schriftlichen Information bis zum 20. Tag vor dem Bürgerentscheid dargelegt werden. In dieser Veröffentlichung oder schriftlichen Information der Gemeinde zum Bürgerentscheid dürfen die Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens ihre Auffassung zum Gegenstand des Bürgerentscheids in gleichem Umfang darstellen wie die Gemeindeorgane."

Ratsreferendum, Konkurrenzvorlage durch Gemeinderat

In allen Bundesländern kann auch der Gemeinderat mit einfacher Mehrheit oder Zweidrittel-Mehrheit einen Bürgerentscheid einleiten. Mit diesem sogenannten „Ratsreferendum" kann der Rat unabhängig von einem Bürgerbegehren einen Entscheid ansetzen. Zugleich bietet dieses Verfahren dem Rat ein Gegenvorschlagsrecht zu einem Bürgerbegehren (siehe oben, Landesebene, „Konkurrenzvorlage"), wenn es zur Abstimmung gelangt. Dies bewerten wir positiv.

Thüringen hat 2016 die diesbezügliche Regelung innovativ erweitert, was Pluspunkte bringt: Wenn der Gemeinderat einen Bürgerentscheid anberaumt, können die Bürgerinnen und Bürger mit einem erleichterten Bürgerbegehren (die Unterschriftenzahl ist halb so hoch wie normalerweise üblich) eine Gegenvorlage mit zur Abstimmung stellen. Diese „Bürger-Konkurrenzvorlage" ist sehr innovativ.

Praxis

Die Gemeinderäte nutzen das Ratsreferendum nicht selten: In allen Ländern initiierten sie bis Ende 2024 insgesamt 1.614 Ratsreferenden. Demgegenüber wurden 7.839 Bürgerbegehren eingeleitet.

Vorabprüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

In mehreren Bundesländern findet die Prüfung, ob ein Bürgerbegehren zulässig ist oder nicht, bereits vor der eigentlichen Unterschriftensammlung statt. Dies bedeutet mehr Planungssicherheit für die Initiatorinnen und Initiatoren. Und es verhindert, dass nach wochenlanger Sammlung von Unterschriften das Begehren für unzulässig erklärt wird und die Mühen umsonst waren.

Acht Bundesländer sehen eine Vorabprüfung vor: Berlin, Brandenburg (nur für Korrekturbegehren), Hamburg, das Saarland und Schleswig-Holstein, sowie auf Antrag der Initiatorinnen und Initiatoren, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen.

Aufschiebende Wirkung

In 13 der 16 Bundesländer haben Bürgerbegehren ab einem bestimmten Zeitpunkt eine so genannte „aufschiebende Wirkung". Ab diesem Zeitpunkt darf der Gemeinderat oder die Verwaltung bis zur endgültigen Entscheidung über das Bürgerbegehren nichts beschließen, das dem Anliegen des Bürgerbegehrens entgegensteht.

Diese aufschiebende Wirkung beginnt jedoch erst dann, nachdem das Bürgerbegehren für zulässig erklärt wurde. In Ländern mit Vorabprüfung der Zulässigkeit beginnt sie mit dem Zustandekommen des Begehrens, also mit der amtlichen Feststellung, dass die benötigte Unterschriftenzahl erreicht wurde. Dieser Zeitpunkt ist nicht optimal, denn während der Unterschriftensammlung können noch Fakten geschaffen werden, die dem Anliegen des Bürgerbegehrens entgegenstehen bzw. dieses komplett aushebeln können. Hamburg hat dies berücksichtigt und sich eine bürgerfreundlichere Regelung gegeben: Hier beginnt die aufschiebende Wirkung bereits nach dem Einreichen eines Drittels der benötigten Unterschriften.

Die drei Länder Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und das Saarland kennen keine aufschiebende Wirkung, was wir negativ bewerten. Dort kann einen Tag vor einem Bürgerentscheid noch ein Vertrag unterzeichnet werden, der das Anliegen eines Bürgerbegehrens ins Leere laufen lässt.

Praxis

Welche negativen Auswirkungen dies haben kann, illustriert ein Beispiel in Brandenburg. In der Gemeinde Michendorf im Landkreis Potsdam-Mittelmark wollte eine Initiative erreichen, dass gemeindeeigene Grundstücke/Wohnungen im Besitz der Gemeinde verbleiben – und nicht an eine Wohnungsgesellschaft übertragen werden. Etwa 20 Prozent der Michendorferinnen und Michendorfer unterschrieben für das Bürgerbegehren. Drei Tage vor der geplanten Überreichung der Unterschriften unterzeichnete der Bürgermeister jedoch einen entsprechenden Vertrag mit der Wohnungsgesellschaft und schuf so vollendete Tatsachen. Das Bürgerbegehren wurde somit gegenstandslos.

Kein Kostendeckungsvorschlag

Positiv bewerten wir, wenn es keinen so genannten „Kostendeckungsvorschlag" gibt. Dies bedeutet: Die Initiative muss die Höhe der voraussichtlichen Kosten angeben und konkrete Maßnahmen vorschlagen, wie diese Kosten gedeckt werden sollen. Dies ist ein notwendiger Bestandteil des Bürgerbegehrens. Dies muss von den Initiatorinnen und Initiatoren selbst erarbeitet werden! Diese sehr hohe Hürde würde oft selbst von erfahrenen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern nicht ge-

meistert. So verwundert es nicht, dass diese Hürde in der Vergangenheit zu sehr vielen unzulässigen Bürgerbegehren geführt hat.

Sechs Länder sehen derzeit noch einen Kostendeckungsvorschlag vor: Hessen, Sachsen, Brandenburg, das Saarland, Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern. Diese sechs Länder haben aus den vergangenen Jahrzehnten, aus unzähligen Rechtsstreitigkeiten und Bürgerfrust entweder keine Lehren gezogen. Oder sie wollen Bürgerbeteiligung gezielt erschweren und viele Bürgerbegehren an dieser Hürde scheitern sehen. In diesen sechs Ländern haben wir daher eine zusätzliche geringe Abwertung der Teilnote „Weitere Elemente" vorgenommen. Etwas weniger haben wir in Mecklenburg-Vorpommern abgewertet. Hier schätzt die Verwaltung immerhin im Rahmen der Beratung einer Initiative die Höhe der Gesamtkosten.

In mehreren Ländern wurde jedoch aus der Vergangenheit gelernt: Länder wie etwa Nordrhein-Westfalen haben dies reformiert und eine amtliche Kostenschätzung eingeführt. Die Gemeinde schätzt hier die Kosten, dies soll als Information darüber dienen, welche Konsequenzen eine Unterschrift unter ein Bürgerbegehren hätte. Was gut gemeint war, hat jedoch auch negative Auswirkungen: Die Erstellung der amtlichen Schätzung kostet nicht nur wertvolle Ressourcen der Gemeinde, sondern die Initiatorinnen und Initiatoren von Bürgerbegehren kostet sie Zeit. Zum Teil müssen sie sehr lange – monatelang – auf die Mitteilung ihrer Kommune zu den veranschlagten Kosten warten. Wichtige Entscheidungen können dadurch verzögert werden. Und: Es kam auch schon vor, dass Gemeindeverwaltungen sich verschätzt haben und die Kostenschätzung korrigiert werden musste.

Es gibt zwei bessere Möglichkeiten: Die eine: Kostenfragen müssen nicht Bestandteil des *Bürgerbegehrens* sein, sondern werden als Informationen von der Gemeinde vor einem *Bürgerentscheid* zur Verfügung gestellt. Diese Regelung kennen Rheinland-Pfalz und seit Kurzem auch Schleswig-Holstein. Die andere gilt in Bayern und Hamburg, die von jeher gänzlich auf eine Regelung verzichten. Denn die finanziellen Auswirkungen werden ohnehin ausführlich und sehr intensiv vor einem Bürgerentscheid diskutiert – das zeigt die jahrelange Praxis.

Bürgerentscheide auf Landkreisebene

In fast allen Bundesländern sind Bürgerentscheide auch auf Landkreisebene möglich. Es gibt keinen sachlichen Grund, warum man Bürgerentscheide in großen Städten, nicht jedoch in Landkreisen erlauben sollte.

Dennoch gibt es immer noch zwei Bundesländer, die das seit Jahrzehnten hartnäckig verweigern: Baden-Württemberg und Hessen.

Praxis

Genauere Zahlen zur Nutzung von Bürgerbegehren auf Landkreisebene liegen uns für Bayern vor. Dort wurden etwa drei Prozent aller Bürgerbegehren in den Landkreisen eingeleitet. Beispiele für landkreisweite Bürgerentscheide sind Abfall- und Entsorgungsfragen.

Obligatorische Referenden

Obligatorische Referenden sind auch auf kommunaler Ebene – nicht nur auf Landesebene – sinnvolle Verfahren. Sie symbolisieren in besonders hohem Maße die Volkssouveränität.

In den Gemeinden der Schweiz und der USA sind obligatorische Referenden zu wichtigen Fragen vorgeschrieben, etwa bei der Aufnahme größerer Kredite zur Finanzierung lokaler Projekte. Auf diese Weise können die Bürgerinnen und Bürger die öffentliche Hand besser kontrollieren.

In Deutschland kennen nur die Städte Bremen und Bremerhaven – seit 2013 beziehungsweise 2015 – lokale bedingt-obligatorische Referenden bei Privatisierungsfragen (vgl. ausführlicher zu Bremen: Landesebene, denn dieselbe Regelung gilt auch in der Stadt Bremen; Bremerhaven verfügt über eine ähnliche Regelung).

Bürgerentscheide in Stadtbezirken/Ortsteilen

Die Kommunalverfassungen von Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen sehen für Stadtbezirke die Möglichkeit vor, über Angelegenheiten des Bezirks Bürgerentscheide abzuhalten. Diese Möglichkeit führt zu einer Aufwertung. Thüringen ist 2016 noch einen Schritt weitergegangen und hat Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Ortsteilen und Ortschaften möglich gemacht, sofern dort Ortschaftsräte gewählt werden.

Reformdiskussion und weitere Aspekte

Wir berücksichtigen auch, ob es eine aktive Debatte über Reformen der direktdemokratischen Regelungen gibt oder nicht. Des Weiteren spielten bei der Notenvergabe andere Aspekte wie etwa die Gemeindestruktur oder der Umgang mit direktdemokratischen Verfahren eine Rolle.

VI. Land für Land

Für jedes Land haben wir eine Übersicht der wichtigsten direktdemokratischen Verfahrensregelungen und der jeweiligen Bewertung erstellt. Sie finden sie auf den folgenden Seiten jeweils links die Regelungen und die Teilnoten für die Landesebene, rechts für die Kommunalebene.

Die einzelnen Kategorien werden in der Bewertung unterschiedlich gewichtet. Das wird auch in den Tabellen herausgestellt. Weil wir nicht alle Detailaspekte auflisten können, ergeben sich die Gesamt- und die Teilnoten nicht ausschließlich aus den aufgeführten Punkten, weshalb die Kategorien nicht immer unmittelbar verglichen werden können.

Gesamtnote und Platzierung

Muster

Gesamtnote: Platz 1
Sehr gut (1,0)

Note für diese Kategorie

Landesebene

Themenausschluss	**1**
kein Themenausschluss	
Volksinitiative	**1**
Unterschriften: 0,25 %	
Frist: mindestens 6 Monate	
Behandlung im Parlament	
Volksbegehren	**1**
Unterschriften: 3 %	
Frist: mindestens 6 Monate	
freie Sammlung	
Volksentscheid	**1**
einfache Gesetze: kein Quorum	
Verfassung: kein Quorum	
Obligatorisches Referendum?	**1**
Ja, für Verfassungsänderungen, wichtige Finanzthemen	
Fakultatives Referendum?	
Ja, für alle Themen. Einleitung mit niedrigerem Unterschriftenquorum	
Weitere Elemente	**1**
Konkurrenzvorlage	
Kostenerstattung	
Abstimmungsbroschüre	
Beratung	
Volkspetition	
Platz 1, sehr gut (1,0)	

Platzierung und Teilnote Landesebende

Kommunalebene

Themenausschluss	**1**
kein Themenausschluss	
Bürgerbegehren	**1**
Unterschriften: 3-5 %	
Frist für Initiativbegehren: mind. 6 Monate	
Frist für Korrekturbegehren: mind. 6 Monate	
Bürgerentscheid (BE)	**1**
kein Quorum	
BE in Landkreisen?	**1**
Ja	
Weitere Elemente	**1**
Ratsreferendum	
Abstimmungsbroschüre mit Fairnessklausel	
Aufschiebende Wirkung	
Kein Kostendeckungsvorschlag	
Beratung	
Obligatorische Referenden	
Volkspetition („Einwohnerantrag“)	
Platz 1, sehr gut (1,0)	

Platzierung und Teilnote Kommunalebene

Bayern

Per Volksabstimmung führten 1995 die Bürgerinnen und Bürger in Bayern den Bürgerentscheid ein. Die Regelung ist gut, hatte Vorbildcharakter und führte zu einer regen Praxis. Dennoch hat sie Defizite: Zum Beispiel liegt das Zustimmungsquorum in kleinen Gemeinden mit 20 Prozent zu hoch. Dass der Gemeinderat ein Jahr lang an das Ergebnis eines Bürgerentscheids gebunden ist, wird oft als Verfallsdatum des Entscheids missverstanden. Von 1995 bis 1999 galt eine dreijährige Bindungswirkung ohne ein Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid. Diese Kombination wurde für verfassungswidrig erklärt. Deshalb sollten sowohl die Bindungswirkung als auch das Abstimmungsquorum gestrichen werden. 30 Jahre nach der Einführung durch die Bürgerinnen und Bürger Bayerns wagte sich nun die bayerische Staatsregierung daran, die Regelungen einer Überprüfung zu unterziehen. Entbürokratisierung und Verfahrensbeschleunigung sollten dabei leitend sein bei einem Runden Tisch, der dazu eingeführt wurde. So stehen nun Änderungen bei der Bauleitplanung und den Fristen nach einem Ratsbeschluss im Raum. Der parlamentarische Prozess dazu ist jedoch noch offen.

Lobenswerte Regelungen auf Landesebene sind der Verzicht auf ein Zustimmungsquorum beim Volksentscheid über einfache Gesetze sowie das obligatorische Verfassungsreferendum. Mangelhaft dagegen ist das Volksbegehren geregelt: Bayern verbietet die freie Unterschriftensammlung, und das bei einer sehr kurzen Frist und einem sehr hohen Unterschriftenquorum. Zahlreiche Volksbegehren scheiterten an dieser Hürde. Viel zu viele Themen sind zudem grundsätzlich von Volksbegehren ausgeschlossen, etwa wenn sie das Finanztabu berühren. Immerhin kann seit 2013 ein Volksentscheid die Landesregierung bei Europafragen an ein bestimmtes Votum im Bundesrat binden.

Website des Landesverbands:
bayern.mehr-demokratie.de

Gesamtnote: Platz 1 bis 2
gut (2,3)

Landesebene seit 1946

Themenausschluss **4-**
Haushalt (Urteile des BayVerfGH), Änderungen, die den Grundsätzen der Verfassung widersprechen, Auftrag an Landesregierung zu Europafragen möglich

Antrag auf Volksbegehren **2-**
Unterschriften: 25.000 (0,3 %)
Frist: keine
Keine parlamentarische Behandlung

Volksbegehren **5+**
Unterschriften: 10 %
Frist: 2 Wochen (Amtseintragung)

Volksentscheid **2**
Einfache Gesetze: kein Zustimmungsquorum
Verfassung: 25 %-Zustimmungsquorum

Obligatorisches Referendum **2**
Ja, alle Verfassungsänderungen

Fakultatives Referendum **-**
Nein

Weitere Elemente **3-**
Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre

Platz 3, befriedigend (2,9)

Kommunalebene seit 1995

Themenausschluss **1-**
Geringer Negativkatalog

Bürgerbegehren **2+**
Unterschriften: 3-10 %
Frist für Initiativbegehren: keine
Frist für Korrekturbegehren: keine
Freie Sammlung

Bürgerentscheid (BE) **2-**
10-20 %-Zustimmungsquorum

BE in Landkreisen **1+**
Ja

Weitere Elemente **1**
Ratsreferendum, Fairnessklausel, aufschiebende Wirkung, BE in Stadtbezirken, kein Kostendeckungsvorschlag, Volkspetition („Bürgerantrag“)

Platz 2, gut (1,7)*

* Stand: 15. Oktober 2025. Sollte es zu einer Reform anhand der Empfehlungen des Runden Tisches kommen, käme es zu einer Verschlechterung Bayerns.

Gesamtnote: Platz 1 bis 2
gut (2,3)

Landesebene seit 1947

Themenausschluss **3+**
Haushalt (finanzwirksame Initiativen für kommende Haushalte generell zulässig), Abgaben, Besoldung, Steuern, Gebühren

Antrag auf Volksbegehren **3-**
Unterschriften: 5.000 (1,0 %)
Frist: keine
Keine parlamentarische Behandlung

Volksbegehren **2**
Unterschriften: 5 %,
Verf.änderungen 10 %*
Frist: 3 Monate
Freie Sammlung und in öffentlichen Räumen

Volksentscheid **3-**
Einfache Gesetze:
20 %-Zustimmungsquorum
Verfassung:
40 %-Zustimmungsquorum

Obligatorisches Referendum **4**
Bedingt obligatorisch bei Privatisierungen (bei einfacher Mehrheit im Parlament)

Fakultatives Referendum **A****
Sonderfall: Privatisierungen (bei 2/3-Mehrheit im Parlament), dann Unterschriften 5 % und Frist 3 Monate

Weitere Elemente **2+**
Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre, erhöhter Bestandsschutz von Volksentscheiden, Beratung, Volkspetition („Bürgerantrag“)

Platz 2, befriedigend (2,7)

Website des Landesverbands:
bremen-nds.mehr-demokratie.de

Kommunalebene seit 1994 (Stadt Bremen)

Themenausschluss **2+**
Geringer Negativkatalog

Bürgerbegehren **2+**
Unterschriften: 5 %
Frist für alle Bürgerbegehren:
3 Monate freie Sammlung und in öffentl. Räumen

Bürgerentscheid (BE) **3**
20 %-Zustimmungsquorum

BE in Landkreisen
entfällt

Weitere Elemente **2+**
Ratsreferendum, Abstimmungsbroschüre, Beratung, erhöhter Bestandsschutz von Bürgerentscheiden, Volkspetition (Bürgerantrag (ab 16 J.)), obligatorisches bzw. fakultatives Referendum bei Privatisierungen

Teilnote Stadt Bremen: gut (1,8)

Kommunalebene seit 1995 (Stadt Bremerhaven)

Themenausschluss **2-**
Erweiterter Negativkatalog, jedoch Bauleitplanung zugelassen

Bürgerbegehren **2+**
Unterschriften: 5 %
Frist für Initiativbegehren: keine
Frist für Korrekturbegehren: 3 Monate
Freie Sammlung

Bürgerentscheid (BE) **3-**
20 %-Zustimmungsquorum

BE in Landkreisen
entfällt

Weitere Elemente **2+**
Ratsreferendum, Abstimmungsbroschüre, Volkspetition („Einwohnerantrag“), geringe Kostenerstattung bei Beratung, obligatorisches bzw. fakultatives Referendum bei Privatisierungen

Teilnote Stadt Bremerhaven: gut (2,1)

* leichte Aufwertung, da die Unterschriften des Antrags auf Volksbegehren seit 2018 angerechnet werden (siehe Text in der rechten Spalte)

** führt zu einer Aufwertung

Bremen

Im Zwei-Städte-Staat Bremen waren die Hürden lange Zeit sehr hoch. Mehrere Reformen seit 2009 verbesserten die Situation: Für einfache Gesetze sank das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren auf 5 Prozent (für Verfassungsänderungen 10 Prozent) und das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid auf 20 Prozent (für Verfassungsänderungen 40 Prozent). Zudem fiel das strikte Finanztabu, das die Rechtsprechung in die Verfassung interpretiert hatte, und das Ausführungsgesetz wurde bürgerfreundlicher gestaltet. Für künftige Verkäufe öffentlichen Eigentums wurden zwei neue direktdemokratische Verfahren eingeführt: Ein bedingt obligatorisches Referendum sowie ein fakultatives Referendum. Damit schrieb Bremen ein Stück Verfassungsgeschichte.

Seit 2018 werden aufgrund einer Neuinterpretation der Regelungen die Unterschriften des Zulassungsantrages auf die Unterschriften der beim Volksbegehren zu sammelnden Unterschriften angerechnet. Eine rechtssichere Änderung wurde angekündigt, aber bisher noch nicht umgesetzt.

Die Regelungen für die Kommunalebene wurden in den Städten Bremen und Bremerhaven ebenfalls erleichtert. Nun sind in Bremerhaven unter anderem mehr Themen zulässig, insbesondere die Bauleitplanung. Beide Städte werden inzwischen mit „Gut“ bewertet.

Insgesamt erreicht Bremen in der Gesamtnote ein „Gut“ (2,3) und befindet sich gemeinsam mit Bayern an der Spitze des Gesamtrankings. Dies bildet sich inzwischen auch ein Stück weit in der Praxis ab: Seit 2018 gab es wieder mehrere Anläufe für landesweite Volksbegehren. Und auch in der Stadt Bremen kam es 2018 zum allerersten Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens.

Hamburg

Auf Landesebene sieht es in Hamburg gut aus: Viele Themen sind zulässig, die Hürden sind überwindbar. So finden verfassungsändernde Volksentscheide grundsätzlich am Tag einer Bundestags- oder Bürgerschaftswahl statt. Zudem genießen Volksentscheide einen erhöhten Bestandsschutz durch das fakultative Referendum. Die anwendungsfreundlichen Regelungen hatten zur Folge, dass sich in Hamburg eine rege direktdemokratische Praxis entwickelt hat.

Am 13. Oktober 2016 entschied das Hamburger Verfassungsgericht, der Weiterentwicklung direktdemokratischer Verfahren engere Grenzen zu setzen. Die Note für die Landesebene wurde daher von 2,0 auf 2,2 abgewertet.

Auf Bezirksebene gäbe es die Note „Sehr gut“, wenn ausschließlich die Bezirksebene für die kommunale Selbstverwaltung zuständig wäre oder die Praxis anders aussähe. Doch wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den letzten Jahren vermehrt ausgebremst oder ausgehebelt – zum Beispiel dadurch, dass der Senat Bezirksentscheidungen an sich zieht („Evokation“), oder indem Bezirksversammlungen Bürgerbegehren in Pseudo-Beschlüssen ohne Rechtswirkung übernahmen. Dies hat das politische Klima deutlich verschlechtert und die Anzahl der neu eingeleiteten Bürgerbegehren reduziert. Daher haben wir die Note für die Kommunalebene auf 2,6 abgewertet. Grundsätzlich wäre das Problem durch eine klare Kompetenztrennung zwischen der Landesebene und der Bezirksebene zu lösen. Hierfür wäre eine grundlegende Verwaltungsreform mit Verfassungsänderung nötig.

Website des Landesverbands:
hh.mehr-demokratie.de

Gesamtnote: Platz 3
gut (2,4)

Landesebene seit 1996

Themenausschluss **2-**
Haushaltspläne, Abgaben, Besoldung, Tarife öffentl. Unternehmen

Volksinitiative **2-**
Unterschriften: 10.000 (0,8 %)
Frist: 6 Monate
Behandlung im Parlament

Volksbegehren **2**
Unterschriften: 5 %
Frist: 21 Tage
Freie Sammlung und Amtseintragung, Briefeintragung möglich

Volksentscheid **2+**
Einfache Gesetze: spezielles Quorum* oder 20 %-Zustimmungsquorum
Verfassung: spezielles Quorum* + 2/3-Mehrheit

Obligatorisches Referendum **6**
Nein

Fakultatives Referendum **A****
Ja, für vom Volk beschlossene Gesetze sowie für Wahlgesetze
Unterschriften: 2,5 %
Frist: 3 Monate

Weitere Elemente **1-**
Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre, Kostenerstattung, Volkspetition, erhöhter Bestandsschutz von Volksentscheiden, Parlaments-/Regierungsreferendum

Platz 1, gut (2,2)***

Kommunalebene seit 1998

Themenausschluss **1**
Sehr geringfügiger Negativkatalog

Bürgerbegehren **1+**
Unterschriften: 2-3 %
Frist für Initiativbegehren: 6 Monate
Frist für Korrekturbegehren: 6 Monate****
Freie Sammlung

Bürgerentscheid (BE) **1+**
Kein Quorum

BE in Landkreisen
Entfällt

Weitere Elemente **1-**
Ratsreferendum (nur als Gegenvorschlag beim bürgerinitiierten BE), Abstimmungsbroschüre, aufschiebende Wirkung, kein Kostendeckungsvorschlag, frühzeitige Zulässigkeitsprüfung, Beratung

Platz 7 bis 8, befriedigend (2,6)***

* Spezielle Regelung, siehe Anm. 2 unter www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/verfahrensregelungen/
** führt zu einer Aufwertung.
*** Abwertung, Gründe siehe Text.
**** reine Sammelfrist, die nach der Zulässigkeit beginnt und nicht ab dem Datum des Ratsbeschlusses gilt.

Berlin

Website des Landesverbands:
bb.mehr-demokratie.de

Gesamtnote: Platz 4 bis 5
befriedigend (2,8)

Land seit 1995 (sowie 1949–75)

Themenausschluss **2-**
Haushaltsgesetz, aber: Finanzfragen zulässig (Urteil 2009), Besoldung, Tarife, Abgaben und Personalentscheidungen

Antrag auf Volksbegehren **3**
Unterschriften: 20.000 (0,8 %),
bei Verfassungsänderungen 50.000
Frist: 6 Monate
Parlamentarische Behandlung

Volksbegehren **3-**
Unterschriften: 7 %,
bei Verfassungsänderungen 20 %
Frist: 4 Monate
Freie Sammlung und Amtseintragung

Volksentscheid **4**
einfache Gesetze: 25 %-Zustimmungsquorum
Verfassung: 50 %-Zustimmungsquorum + 2/3 Mehrheit

Obligatorisches Referendum **5+**
Ja, aber nur bei Änderung der direkten Demokratie in der Verfassung

Fakultatives Referendum **-**
Nein

Weitere Elemente 1
Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre, Volkspetition („Volksinitiative"), Beratungsrecht, Spendentransparenz, Kostenerstattung, Kostenschätzung durch Verwaltung, Flexibilität (Mängelbeseitigung möglich), Erleichterung der Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmungen

Platz 4, befriedigend (3,0)

Kommunalebene seit 2005

Themenausschluss **1**
Sehr geringer Negativkatalog

Bürgerbegehren
Unterschriften: 3 % **1+**
Frist für Initiativbegehren: 6 Monate
Frist für Korrekturbegehren:
6 Monate*
Freie Sammlung

Bürgerentscheid (BE)
10 %-Zustimmungsquorum **2+**

BE in Landkreisen
Entfällt

Weitere Elemente
Ratsreferendum, aufschiebende Wirkung, frühzeitige Zulässigkeitsprüfung, Beratungsrecht, Kostenschätzung durch Verwaltung, Volkspetition („Einwohnerantrag") **1+**

Platz 7 bis 8, befriedigend (2,6)**

* reine Sammelfrist, die nach der Zulässigkeit beginnt und nicht ab dem Datum des Ratsbeschlusses gilt.

** deutliche Abwertung, Gründe siehe Text

Von Platz 16 (2003) in die Spitzengruppe (2010), dann ins Mittelfeld abgerutscht (2013) und nun auf Platz 4 bis 5: Berlin hat vorgemacht, was kluge Reformen, aber auch eine schlechte Praxis bewirken können. Nach mehreren Reformschritten stand Berlin im Ranking 2010 auf Rang 2. Nach politischen Foulspielen und anhaltenden Problemen auf der Bezirksebene fand sich Berlin auf Rang 8 wieder. Durch Verfahrensverbesserungen befindet Berlin sich nun auf Rang 4 bis 5, gemeinsam mit Thüringen.

Auf Landesebene sticht eines besonders positiv hervor: Volksbegehren dürfen sich nahezu uneingeschränkt auf den Haushalt auswirken. Außerdem ist der Landespolitik anzurechnen, dass sie auf frühere Fehlentwicklungen im Umgang mit Volksbegehren mit Verfahrensverbesserungen reagiert hat. So hat der Gesetzgeber eine Kostenerstattung für Initiativen eingeführt, dem Senat Prüfungsfristen auferlegt und Volksentscheide müssen nun mit Wahlterminen zusammengelegt werden. Negativ bleiben die hohen Hürden für Volksentscheide.

Die Regelungen auf Bezirksebene sind formal betrachtet sehr bürgerfreundlich. Deutliche Abzüge gibt es jedoch, weil die meisten Bürgerentscheide nicht verbindlich sind, sondern ihre Umsetzung vom Wohlwollen der Bezirksverwaltung abhängt. Positiv hervorzuheben: Auch auf der Bezirksebene wurde mit einer Gesetzesänderung auf den in der Vergangenheit unfairen Umgang des Senats mit einzelnen Bürgerbegehren reagiert. Der Senat kann nun nicht mehr einfach laufende Bürgerbegehren aushebeln, indem er Entscheidungen über Bebauungspläne an sich zieht. Die direktdemokratische Praxis ist in den Bezirken fast vollständig zum Erliegen gekommen, vermutlich aufgrund der mangelnden Verbindlichkeit von Bürgerbegehren. Deshalb bleibt es bei der Benotung von 2,6.

Thüringen

Seit das Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringen“ 2003 entsprechende Reformen auslöste, verfügt Thüringen über eine einigermaßen annehmbare Regelung auf Landesebene. Besonders die „weiteren Elemente“ gehören bundesweit zu den besten: Kostenerstattung, Beratung der Initiative und vor einem Volksentscheid die Versendung einer Abstimmungsbroschüre an jeden Haushalt. Insgesamt bekommt die Regelung jedoch nur ein „Ausreichend“, wegen der überhöhten Quoren und des Finanztabus, das Urteile des Landesverfassungsgerichts noch zementiert haben. Gute Reformvorschläge von Die Linke, SPD und Bündnis 90/Die Grünen sowie der CDU scheiterten 2024. Die Fraktionen kamen zu keiner Einigung.

Ein gänzlich anderes Bild bietet die Kommunalebene. Hier steht Thüringen jetzt an der Spitze, nur noch einen Wimpernschlag von einem „Sehr gut“ entfernt. Dabei bildete Thüringen lange Zeit das Schlusslicht im Ländervergleich, es gab kaum Praxis. Eine erste Reform gelang nach einem erfolgreichen Volksbegehren und viel Einsatz des Thüringer Mehr Demokratie-Bündnisses 2009: Die Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurden deutlich gesenkt, der Themenkatalog stark erweitert – die Bauleitplanung ist seitdem zugelassen – und Bürgerentscheide in Landkreisen ermöglicht.

Im Herbst 2016 beschloss der Landtag weitere Verbesserungen, darunter Innovationen wie eine Gegenvorlage zum Ratsreferendum durch ein vereinfachtes Bürgerbegehren. Ein eigenes neues Gesetz enthält seitdem alle relevanten Vorschriften. Bis auf wenige Ausnahmen entspricht das neue Regelwerk unseren Idealvorstellungen. Die Verfahren werden zunehmend genutzt.

Website des Landesverbands:
thueringen.mehr-demokratie.de

Gesamtnote: Platz 4 bis 5
befriedigend (2,8)

Landesebene seit 1994

Themenausschluss **5**
Haushalt, lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen, Abgaben, Besoldung

Antrag auf Volksbegehren **2**
Unterschriften: 5.000 (0,25 %)
Frist: 6 Wochen
keine parlamentarische Behandlung

Volksbegehren **3-**
Unterschriften: 10 %
Frist: 4 Monate, freie Sammlung
Alternativ: 8 %, 2 Monate, Amtseintragung

Volksentscheid **4-**
Einfache Gesetze: 25 %-Zustimmungsquorum
Verfassung: 40 %-Zustimmungsquorum

Obligatorisches Referendum **6**
Nein

Fakultatives Referendum **-**
Nein

Weitere Elemente **1**
Konkurrenzvorlage, Kostenerstattung, Abstimmungsbroschüre, Volkspetition („Bürgerantrag“), Beratung

Platz 10 bis 11, ausreichend (4,0)

Kommunalebene seit 1993

Themenausschluss **1-**
Sehr geringer Negativkatalog

Bürgerbegehren **2-**
Unterschriften: 7 %, max. 7.000 (= in Erfurt 4,5 %)
Frist für Initiativbegehren: 4 Monate
Frist für Korrekturbegehren: 4 Monate
Freie Sammlung

Bürgerentscheid (BE) **2+**
10-20 %-Zustimmungsquorum

BE in Landkreisen **1+**
Ja

Weitere Elemente **1+**
Ratsreferendum mit Gegenvorschlag durch Bürgerbegehren, Abstimmungsbroschüre, aufschiebende Wirkung, Beratung, erhöhter Bestandsschutz von Bürgerentscheiden, Kostendeckungsvorschlag nur bei Höhe von Abgaben, ansonsten als Soll-Vorschrift bei kostenverursachenden Bürgerbegehren, Bürgerbegehren auch in Ortsteilen und Ortschaften möglich, Volkspetition („Einwohnerantrag“), geringe Kostenerstattung in größeren Städten

Platz 1, gut (1,6)

Schleswig-Holstein

Website des Landesverbands:
sh.mehr-demokratie.de

Gesamtnote: Platz 6
befriedigend (2,9)

Landesebene seit 1990

Themenausschluss	**5**
Haushalt (lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen), Abgaben, Besoldung	
Volksinitiative	**3+**
Unterschriften: 20.000 (0,9 %), elektronische Unterschrift möglich Frist: 1 Jahr Behandlung im Parlament	
Volksbegehren	**1**
Unterschriften: 80.000 (3,6 %) Frist: 6 Monate Freie Sammlung und Amtseintragung	
Volksentscheid	**3-**
Einfache Gesetze: 15 %-Zustimmungsquorum Verfassung: 50 %-Zustimmungsquorum +2/3-Mehrheit	
Obligatorisches Referendum	**6**
Nein	
Fakultatives Referendum	**–**
Nein	
Weitere Elemente	**1**
Konkurrenzvorlage, Kostenerstattung, Abstimmungsbroschüre, Beratung	

Platz 5, befriedigend (3,3)

Kommunalebene seit 1990

Themenausschluss	**2-**
Erweiterter Negativkatalog (Bauleitplanung teilweise zulässig)	
Bürgerbegehren	**3**
Unterschriften: 5–10 %, bei Bauleitplanung 7,5–15 % Frist für Initiativbegehren: 6 Monate Frist für Korrekturbegehren: 3 Monate Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	**3-**
Zustimmungsquorum 10–20 % bei Bauleitplanung 15–30 %	
BE in Landkreisen	**1+**
Ja	
Weitere Elemente	**1+**
Ratsreferendum, aufschiebende Wirkung, kein Kostendeckungsvorschlag, Abstimmungsbroschüre, Beratung, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 5 bis 6, befriedigend (2,5)

Die direkte Demokratie ist auf Landesebene „befriedigend“ geregelt. Einzelne Aspekte sind sehr gut, bei anderen besteht noch Nachholbedarf.

Vor allem das Volksbegehren ist inzwischen vorbildlich geregelt: Ein niedriges Unterschriftenquorum, das 2014 von 5 auf 3,6 Prozent leicht sank, die seit 2016 bestehende Möglichkeit der freien Unterschriftensammlung und eine lange Sammelfrist kennzeichnen diese Verfahrensstufe. Zudem verringerte sich 2014 das Zustimmungsquorum für Volksentscheide zu einfachen Gesetzen auf 15 Prozent. Nachholbedarf besteht hingegen bei den zulässigen Themen. Dort mussten wir die Teilnote „Mangelhaft“ vergeben. Es gibt zu viele Tabuthemen.

Nach größeren Reformen 2003 und 2013 sah es auf der Kommunalebene gut aus. 2023 kam es jedoch zu einer deutlichen Verschlechterung, die 2024 nach einer Volkinitiative und einem darauffolgenden Kompromiss abgemildert werden konnte. Dennoch hat sich die Teilnote für die Kommunalebene verschlechtert, nach 1,8 im letzten Ranking 2021 beträgt sie nun 2,5. Sehr positiv ist, dass die Bauleitplanung geöffnet blieb. Negativ schlägt zu Buche, dass für diesen Themenbereich (Bauleitplanung) ein höheres Unterschriftenquorum (z. B. 15 Prozent für Gemeinden bis 20.000 Einwohner) und ein deutlich höheres Zustimmungsquorum (z. B. 30 Prozent für Gemeinden bis 20.000 Einwohner) als für andere Themenbereiche gilt. Dies erhöht das Risiko, dass Bürgerentscheide trotz deutlicher Abstimmungsmehrheit am Zustimmungsquorum scheitern. Dass das Land bei den „weiteren Elementen“ auf Kommunalebene sehr gut aufgestellt bleibt und kleine Verbesserungen (zum Beispiel bei der Kostenschätzung) vorgenommen wurden, ist hilfreich. Bemerkenswert: Der erzielte Kompromiss wurde 2024 einstimmig im Parlament angenommen.

Nordrhein-Westfalen

Die Regeln auf Landesebene sind in Nordrhein-Westfalen noch nicht perfekt, wurden aber 2002 und 2011 verbessert. 2002 sank das Unterschriftenquorum von 20 auf 8 Prozent – für ein Flächenland weiterhin sehr hoch. Für Volksentscheide gilt seitdem bei einfachen Gesetzen ein Zustimmungsquorum von 15 Prozent und bei Verfassungsänderungen ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent. 2011 erlaubte der Landtag die freie Unterschriftensammlung und dehnte die Sammelfrist auf zwölf Monate aus. Volksbegehren zu Fragen, die den Landeshaushalt berühren, bleiben dagegen unzulässig.

Auch die Spielregeln auf kommunaler Ebene wurden mehrfach verbessert: Nach und nach kamen die Möglichkeit der Briefabstimmung für Bürgerentscheide, eine Abstimmungsbenachrichtigung, eine Abstimmungsbroschüre sowie das Ratsreferendum („Ratsbürgerentscheid“ genannt) und eine aufschiebende Wirkung für zulässige Bürgerbegehren hinzu. Seit 2011 können zu Beginn eines Verfahrens Bürgerbegehren zu Flächennutzungs- und Bebauungsplänen gestellt werden. Während die Initiatorinnen und Initiatoren von Bürgerbegehren früher einen Kostendeckungsvorschlag erarbeiten mussten, was häufig zu Auseinandersetzungen und zur Unzulässigkeit von Bürgerbegehren führte, reicht es nun, eine Kostenschätzung der Verwaltung auf der Unterschriftenliste des Bürgerbegehrens abzudrucken. Positiv auch: Seit 2019 kann die Initiative bereits vor dem Start der Unterschriftensammlung eine Prüfung auf formale Zulässigkeit beantragen. Durch die Reformen wurde die Praxis spürbar belebt.

Insgesamt ist Nordrhein-Westfalen mit einer Gesamtnote von 3,0 von einem Spitzenplatz jedoch noch etwas entfernt.

Website des Landesverbands:
nrw.mehr-demokratie.de

Gesamtnote: Platz 7
befriedigend (3,0)

Landesebene seit 1950

Themenausschluss **4**
Finanzfragen, Abgaben, Besoldung

Antrag auf Volksbegehren **1-**
Unterschriften: 3.000 (0,02 %)
Frist: keine
Keine parlamentarische Behandlung

Volksbegehren **3+**
Unterschriften: 8 %
Frist: 1 Jahr
Freie Sammlung, zusätzlich Amtseintragung (inkl. Möglichkeit der Briefeintragung) in den ersten 18 Wochen

Volksentscheid **3-**
Einfache Gesetze: 15 %-Zustimmungsquorum
Verfassung: 50 %-Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit

Obligatorisches Referendum **6**
Nein

Fakultatives Referendum **–**
Nein

Weitere Elemente **3+**
Konkurrenzvorlage, Volkspetition („Volksinitiative“), Beratung, Spendentransparenz

Platz 6 bis 7, ausreichend (3,5)

Kommunalebene seit 1994

Themenausschluss **3**
Erweiterter Negativkatalog (Bauleitplanung teilweise zulässig)

Bürgerbegehren **2-**
Unterschriften: 3-10 %
Frist für Initiativbegehren: keine
Frist für Korrekturbegehren:
6 Wochen/3 Monate
Freie Sammlung

Bürgerentscheid (BE) **2-**
10-20 %-Zustimmungsquorum

BE in Landkreisen **1+**
Ja

Weitere Elemente **1+**
Ratsreferendum („Ratsbürgerentscheid“), Briefabstimmung möglich, aber nicht verpflichtend, Abstimmungsbroschüre, aufschiebende Wirkung, Vorprüfung möglich, BE in Stadtbezirken möglich, Kostenschätzung durch Verwaltung, Beratung, Volkspetition („Bürgerantrag“), Transparenzpflichten für Bürgerbegehren für Zuwendungen ab einer Summe von 10.000 Euro.

Platz 5 bis 6, befriedigend (2,5)

Baden-Württemberg

Website des Landesverbands:
www.mitentscheiden.de

Gesamtnote: Platz 8
befriedigend (3,1)

Landesebene seit 1974

Themenausschluss **2-**
Staatshaushaltsgesetz (und Praxisfall Volksabstimmung mit finanziellen Auswirkungen), Abgaben, Besoldung

Antrag auf Volksbegehren **1-**
Unterschriften: 10.000 (0,1 %)
Frist: keine
Keine parlamentarische Behandlung (alternativ bei vom Landtag abgelehnter Volkspetition („Volksantrag"): 0,5 %, Frist 12 Monate, parlamentarische Behandlung)

Volksbegehren **3-**
Unterschriften: 10 %
Frist: 6 Monate
freie Sammlung (innerhalb der Frist zusätzlich 3 Monate Amtseintragung)

Volksentscheid **4**
Einfache Gesetze: 20 %-Zustimmungsquorum
Verfassung: 50 %-Zustimmungsquorum

Obligatorisches Referendum **6**
Nein

Fakultatives Referendum **-**
Nein

Weitere Elemente **2-**
Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre nicht verpflichtend, aber möglich, Beratung, Sondervariante einer Volksabstimmung „von oben" möglich (Beispiel: Sonderfall Stuttgart 21), Volkspetition („Volksantrag")

Platz 6 bis 7, ausreichend (3,5)

Kommunalebene seit 1956

Themenausschluss **2-**
Erweiterter Negativkatalog (Bauleitplanung teilweise zulässig)

Bürgerbegehren **2-**
Unterschriften: 4,5-7 %
Frist für Initiativbegehren: keine
Frist für Korrekturbegehren: 3 Monate
Freie Sammlung

Bürgerentscheid (BE) **3-**
20 %-Zustimmungsquorum

BE in Landkreisen **6**
Nein

Weitere Elemente **2**
Ratsreferendum, Information vor Bürgerentscheid mit Fairnessklausel durch Abstimmungsbroschüre oder Veröffentlichung, aufschiebende Wirkung, Kostendeckungsvorschlag, jedoch hierzu Auskünfte der Gemeinde, Volkspetition („Einwohnerantrag")

Platz 9, befriedigend (2,7)

Die Regelungen sowohl auf Landes- als auch auf Kommunalebene wurden 2015 nach jahrelangen Beratungen gründlich reformiert und modernisiert. So gelang Baden-Württemberg 2016 der Sprung von den hinteren Plätzen des Rankings ins Mittelfeld. Diesen Platz hat das Land behauptet. Durch die Reformen fand mehr Praxis – vor allem auf kommunaler Ebene – statt.

In einigen Teilbereichen sind die Verfahrensregelungen jedoch noch nicht gut ausgestaltet. Auf Landesebene besteht vor allem bei den Quoren Reformbedarf: Dass 10 Prozent der Stimmberechtigten für ein Volksbegehren unterschreiben müssen, ist immer noch zu viel. Das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid über Verfassungsänderungen ist mit 50 Prozent viel zu hoch und verhindert de facto Volksbegehren, die die Landesverfassung ändern wollen. Relativ bürgerfreundlich sind hingegen die zulässigen Themen, die erste Verfahrensstufe sowie die ausreichend lange Frist mit der freien Unterschriftensammlung beim Volksbegehren. Minimal abgewertet wurde die Landes-Teilnote auf 3,5 durch ein Urteil des Landesverfassungsgerichts im Mai 2020. Hier wurde eine sehr hohe Messlatte für die Begründung und geforderte Detailtiefe eines Gesetzentwurfs angelegt, das zukünftigen Volksbegehren Schwierigkeiten bereiten dürfte.

Auf kommunaler Ebene erreicht Baden-Württemberg die Note 2,7. Hier fehlen noch Bürgerbegehren auf der Landkreisebene. Das Zustimmungsquorum beträgt 20 Prozent und ist damit zumindest in größeren Städten nur schwer zu erreichen.

Sachsen

Auf Landesebene machte Sachsen Pluspunkte bei den zulässigen Themen. Eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom Juni 2002 ließ auch finanzwirksame Volksbegehren zu. Damit werden Volk und Parlament in dieser Frage die gleichen Kompetenzen eingeräumt. Erfreulich ist auch, dass Sachsen beim Volksentscheid über einfache Gesetze auf ein Abstimmungsquorum verzichtet. Jedoch kommt das Land nicht über ein „Ausreichend“ hinaus. Denn das sehr hohe Unterschriftenquorum von 14,1 Prozent beim Volksbegehren schreckt viele Initiativen ab und ist nahezu unerreichbar. Eine Verfassungsreform, die u. a. dieses Quorum reduzieren wollte, scheiterte 2024 knapp, obwohl sie im Koalitionsvertrag vereinbart war. Dies führte zu einer Abwertung der Note auf Landesebene.

Auf kommunaler Ebene ist es besser. Viele Themen sind zulässig, die früher hohen Quoren wurden durch eine Reform 2024 gesenkt: Das Unterschriftenquorum beträgt nun 5 Prozent. Das Zustimmungsquorum beträgt weiterhin 25 Prozent. Kreisfreie Städte und Landkreise können es freiwillig auf 15 Prozent reduzieren.

Ohne Reformen kommt Sachsen nicht über einen Mittelfeldplatz hinaus, denn auf beiden Ebenen ist der Abstand zu den Spitzenreitern des Rankings groß.

Website des Landesverbands:
sachsen.mehr-demokratie.de

Gesamtnote: Platz 9
befriedigend (3,35)

Landesebene seit 1992

Themenausschluss Haushaltsgesetz, aber lt. Urteil Finanzfragen zulässig), Abgaben, Besoldung	**2-**
Volksinitiative Unterschriften: 40.000 (1,26 %) Frist: keine Behandlung im Parlament	**3**
Volksbegehren Unterschriften: 450.000 (14,1 %) Frist: 8 Monate Freie Sammlung	**5+**
Volksentscheid Einfache Gesetze: kein Quorum Verfassung: 50 %-Zustimmungsquorum	**2-**
Obligatorisches Referendum Nein	**6**
Fakultatives Referendum Nein	**-**
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage, Kostenerstattung	**3**

Platz 13 bis 14, ausreichend (4,3)

Kommunalebene seit 1994

Themenausschluss Geringer Negativkatalog	**2+**
Bürgerbegehren Unterschriften: 5 % Frist für Initiativbegehren: 12 Monate Frist für Korrekturbegehren: 3 Monate Freie Sammlung	**2**
Bürgerentscheid (BE) 15–25 %-Zustimmungsquorum*	**4-**
BE in Landkreisen Ja	**1+**
Weitere Elemente Ratsreferendum, aufschiebende Wirkung, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	**3+**

Platz 4, gut (2,4)

* Die Landkreise und kreisfreien Städte können das Quorum auf bis zu 15 % senken, nicht jedoch die Gemeinden.

Website des Landesverbands:
rlp.mehr-demokratie.de

Rheinland-Pfalz

Gesamtnote: Platz 10
ausreichend (3,6)

Landesebene seit 1947

Themenausschluss Finanzfragen, Abgaben, Besoldung, Verfassungsgrundsätze	**4**
Volksinitiative Unterschriften: 30.000 (1,0 %) Frist: 1 Jahr Behandlung im Parlament	**3**
Volksbegehren Unterschriften: 300.000 (9,7 %) Frist: 2 Monate Freie Sammlung und Amtseintragung Briefeintragung möglich	**4+**
Volksentscheid Einfache Gesetze: 25 %-Beteiligungsquorum Verfassung: 50 %-Zustimmungsquorum	**3+**
Obligatorisches Referendum Nein	**6**
Fakultatives Referendum 1/3 der Abgeordneten und 150.000 Stimmberechtigte (5 %), Frist: 1 Monat	**-**
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage, Volkspetition („Volksinitiative"), Kostenerstattung, Spendentransparenz	**3+**

Platz 10 bis 11, ausreichend (4,0)

Kommunalebene seit 1994

Themenausschluss Stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	**5+**
Bürgerbegehren Unterschriften: 5-9 % Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 4 Monate Freie Sammlung	**2-**
Bürgerentscheid (BE) 15 %-Zustimmungsquorum	**2-**
BE in Landkreisen Ja	**1+**
Weitere Elemente Ratsreferendum, kein Kostendeckungsvorschlag, Kompromisse leichter möglich zwischen Initiatoren und Gemeinderat nach erfolgreichem Bürgerbegehren, Volkspetition („Einwohnerantrag")	**2**

Platz 10, befriedigend (3,2)

Rheinland-Pfalz erhält für die Landesebene ein „Ausreichend". Unentschlossene Reformen in den Jahren 2000 (Verfassung) und 2015 (Ausführungsgesetz) halbierten zwar die Hürde für Volksbegehren auf immer noch zu hohe zehn Prozent. Dafür kam beim bis dahin quorenlosen Volksentscheid ein Beteiligungsquorum von 25 Prozent hinzu. Erst 2015 wurde die freie Unterschriftensammlung eingeführt, vorher mussten sich die Bürgerinnen und Bürger auf Amtsstuben eintragen. Die zögerlichen Reformen und die lange Zeit geltenden restriktiven Hürden haben eine direktdemokratische Praxis weitgehend verhindert. Das einzige Volksbegehren – 1997 für die Beibehaltung des Buß- und Bettages – scheiterte an der Unterschriftenhürde. Es gab noch keinen Volksentscheid.

Etwas besser sieht es auf kommunaler Ebene aus. Vor 2010 belegte Rheinland-Pfalz noch mit einem „Ungenügend" den letzten Platz. Doch zwei Reformen (2010 und 2016) verbesserten die Regelungen: Etwas mehr Themen sind nun zulässig, jedoch leider noch nicht die Bauleitplanung. Positiv bewertet wurden die viermonatige Frist bei Korrekturbegehren, das 2016 leicht gesenkte Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren auf 5 bis 9 Prozent und die Senkung des Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheiden auf 15 Prozent. Insgesamt erreicht Rheinland-Pfalz auf kommunaler Ebene ein „Befriedigend". Wenn Rheinland-Pfalz die Bauleitplanung ganz oder teilweise zulassen würde, wäre mehr Praxis und ein vorderer Platz auf kommunaler Ebene möglich.

Hessen

Hessen hat 2018 die Verfassung modernisiert. Dabei wurden auch die Regelungen für Volksbegehren und Volksentscheide reformiert. Sehr erfreulich: Das Unterschriftenquorum für Volksbegehren wurde von 20 auf 5 Prozent gesenkt. Damit kann das Instrument nun angewandt werden. Weniger erfreulich war die Einführung eines 25 Prozent-Zustimmungsquorums für Volksentscheide. Auch wurde die Gelegenheit nicht genutzt, andere Verfahrenshürden (Themenausschluss, Verbot von Verfassungsänderungen per Volksbegehren) zu verbessern. Fazit: Auf Landesebene hat sich Hessen von einem Abstiegsrang ins Mittelfeld verbessert.

Auf der Kommunalebene hat sich Hessen verschlechtert und erhält nur noch ein „Ausreichend". Nachdem bereits 2011 thematische Einschränkungen erfolgten, sind seit der Reform 2025 Bürgerbegehren zu Planfeststellungsverfahren und zu förmlichen Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr möglich. Sämtliche Verbesserungsvorschläge, die bei der Reform 2025 zur Diskussion standen, wurden von der schwarz-roten Landesregierung ignoriert. So sind die Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide weiterhin zu hoch. Der Kostendeckungsvorschlag als hohe Hürde wurde nicht umgewandelt. Nach wie vor gibt es in Hessen keinen Einwohnereintrag, ein erprobtes Mittel der niedrigschwelligen Bürgerbeteiligung. Schließlich sind in Hessen weiterhin Bürgerbegehren auf Landkreisebene nicht zulässig, obwohl dies in 14 anderen Bundesländern problemlos funktioniert.

Website des Landesverbands:
www.mehr-demokratie-hessen.de

Gesamtnote: Platz 11
ausreichend (3,65)

Landesebene seit 1946

Themenausschluss	**5**
Haushaltsplan, Abgaben, Besoldung, Verfassung	
Antrag auf Volksbegehren	**3-**
Unterschriften: 1,0 % Frist: 1 Jahr Behandlung im Parlament Formblatt je Unterschrift statt Listen	
Volksbegehren	**2-**
Unterschriften: 5 % Frist: 6 Monate Amtseintragung	
Volksentscheid	**5+**
einfache Gesetze: 25 %-Zustimmungsquorum Verfassung: nicht möglich	
Obligatorisches Referendum	**2**
Ja, alle Verfassungsänderungen	
Fakultatives Referendum	**-**
Nein	
Weitere Elemente	**5+**
Konkurrenzvorlage	
	Platz 9, ausreichend (3,7)

Kommunalebene seit 1993

Themenausschluss	**3**
Erweiterter Negativkatalog (Bauleitplanung teilweise zulässig)	
Bürgerbegehren	**4+**
Unterschriften: 3-10 %* Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 8 Wochen Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	**4+**
15-25 %-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	**6**
Nein	
Weitere Elemente	**3-**
Ratsreferendum, aufschiebende Wirkung, Kostendeckungsvorschlag benötigt, BE in Stadtbezirken und Ortsteilen möglich	
	Platz 11, ausreichend (3,6)

* Abwertung, da die Staffelung lediglich für Städte ab 50.000 Einwohner ein Absenken des Quorums unter 10 Prozent vorsieht. Dies betrifft jedoch nur 12 Städte im Land (bei 426 Städten und Gemeinden).

Sachsen-Anhalt

Website des Landesverbands:
s-anhalt.mehr-demokratie.de

Gesamtnote: Platz 12
ausreichend (3,7)

Landesebene seit 1992

Themenausschluss **4+**
Haushaltsgesetze (aber Kita-Volksbegehren 2003 zugelassen), Abgaben, Besoldung

Antrag auf Volksbegehren **3+**
Unterschriften: 6.000 (0,3 %)
Frist: 6 Monate
Alternativ bei vom Landtag abgelehnter Volkspetition („Volksinitiative") 1,4 %, keine Frist, parlamentarische Behandlung

Volksbegehren **3+**
Unterschriften: 7 %
Frist: 6 Monate
Freie Sammlung

Volksentscheid **5+**
Einfache Gesetze: 25 %-Zustimmungsquorum (entfällt bei Konkurrenzvorlage des Landtags)
Verfassung: 50 %-Zustimmungsquorum +2/3-Mehrheit

Obligatorisches Referendum **6**
Nein

Fakultatives Referendum **–**
Nein

Weitere Elemente **2+**
Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre, Kostenerstattung, Spendentransparenz, Volkspetition („Volksinitiative") mit Rederecht im Plenum, Beratung

Platz 8, ausreichend (3,6)

Kommunalebene seit 1994

Themenausschluss **5+**
Stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)

Bürgerbegehren **4+**
Unterschriften: 4,0–10 %
Frist für Initiativbegehren: 6 Monate
Frist für Korrekturbegehren: 4–8 Wochen (amtliche Kostenschätzung reduziert die 8 Wochen-Frist)
Freie Sammlung

Bürgerentscheid (BE) **3-**
20 %-Zustimmungsquorum

BE in Landkreisen **1+**
Ja

Weitere Elemente **2**
Ratsreferendum, aufschiebende Wirkung, Kostenschätzung durch Verwaltung, Amtliche Bekanntmachung mit Pro und Kontra oder Abstimmungsbroschüre, Flexibilität bei Frist vor Bürgerentscheid, Volkspetition („Einwohnerantrag"), Beratung

Platz 12, ausreichend (3,8)

Bislang gab es vier Volksbegehren in Sachsen-Anhalt. Eines davon, das Volksbegehren „für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt", gelangte zum Volksentscheid, scheiterte jedoch 2005 knapp am Zustimmungsquorum.

Die Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide sind in Sachsen-Anhalt zu hoch. Das Volksbegehrens-Quorum von 7 Prozent (das 2020 leicht von 9 Prozent gesenkt wurde) sowie die Zustimmungsquoren beim Volksentscheid schränken die Bürgermitsprache ein. Positiv wirken hingegen die freie Unterschriftensammlung und die lange Frist beim Volksbegehren. Außerdem entfällt das Zustimmungsquorum, wenn der Landtag beim Volksentscheid einen Konkurrenzvorschlag vorlegt. Der bislang einzige Volksentscheid 2005 kam ohne Alternativvorlage vors Volk und scheiterte am Zustimmungsquorum.

Auf kommunaler Ebene sieht es seit den Reformen der letzten Jahre etwas besser aus. So wurde immerhin der Positivkatalog abgeschafft, der fast alle Themen ausschloss. Jedoch bleiben zentrale Themen für Bürgerbegehren tabu. Das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren wurde abgesenkt, ist aber immer noch zu hoch. Erfreulich: Das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide wurde auf 20 Prozent gesenkt und der Kostendeckungsvorschlag durch eine amtliche Kostenschätzung ersetzt. Sachsen-Anhalts kommunale Teilnote beträgt nun 3,8.

Insgesamt belegt Sachsen-Anhalt somit Platz 12 in der Gesamtwertung. Es gibt noch viel zu reformieren – das benachbarte Thüringen hat vorgemacht, wie es auf kommunaler Ebene funktionieren könnte.

Brandenburg

Das „Brandenburger Modell" wurde Anfang der 1990er Jahre als besonders bürger-freundlich gelobt – hauptsächlich wegen des moderaten Unterschriftenquorums von rund 4 Prozent für ein Volksbegehren.

Die Bilanz ist ernüchternd. Zwar kam es zu 59 Volksinitiativen, die immer auch wieder die Landespolitik beeinflusst haben. Doch nur zwei Volksbegehren erreichten die benötigte Anzahl an Unterschriften, weil die freie Unterschriftensammlung verboten ist. Ein vergleichsweise niedriges Quorum ist allein also kein Garant für funktionierende Verfahren. 2011 wurde die Briefeintragung möglich und die Sammelfrist wurde von vier auf sechs Monate verlängert. Das ebnete den beiden formal erfolgreichen Volksbegehren den Weg. Einen Volksentscheid erlebte das Bundesland bisher nicht. Zudem gilt ein durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts untermauertes strenges Finanztabu. Die Unzulässigkeit zweier Volksinitiativen haben zuletzt die Anforderungen deutlich erschwert. Abzuwarten bleibt, ob der Gesetzgeber hier gegensteuert. Insgesamt bewerten wir die Landesebene daher mit „ausreichend".

Auf kommunaler Ebene wurden in den letzten Jahren die Regelungen ein wenig verbessert: Die Zulässigkeitsprüfung wurde den Kommunalaufsichtsbehörden übertragen und die Pflicht zur Erstellung eines Kostendeckungsvorschlag durch eine amtliche Kostenschätzung ersetzt. Erfreulich ist, dass die Zulässigkeitsprüfung bei Korrekturbegehren mittlerweile vor Beginn der Unterschriftensammlung erfolgt.

Aufgrund des umfangreichen Themenausschlusses, der hohen Quoren und der kurzen Fristen ist das direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene jedoch nur „ausreichend" (Platz 13 bis 14, gemeinsam mit Niedersachsen).

Website des Landesverbands:
bb.mehr-demokratie.de

Gesamtnote: Platz 13
ausreichend (4,1)

Landesebene seit 1992

Themenausschluss	**5**
Haushalt, lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen, Abgaben, Besoldung	
Volksinitiative	**3**
Unterschriften: 20.000 (1,0 %) Frist: 1 Jahr Behandlung im Parlament	
Volksbegehren	**2**
Unterschriften: 80.000 (3,8 %) Frist: 6 Monate Amtseintragung sowie auf Antrag weitere Behörden und nicht-amtliche Eintragungsstellen; Briefeintragung möglich	
Volksentscheid	**5+**
Einfache Gesetze: 25 %-Zustimmungsquorum Verfassung: 50 %-Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit	
Obligatorisches Referendum	**6**
Nein	
Fakultatives Referendum	**-**
Nein	
Weitere Elemente	**5+**
Konkurrenzvorlage	

Platz 13 bis 14, ausreichend (4,3)

Kommunalebene seit 1993

Themenausschluss	**5+**
Stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	
Bürgerbegehren	**4**
Unterschriften: 10 % Frist für Initiativbegehren: 12 Monate Frist für Korrekturbegehren: 8 Wochen Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	**4-**
25 %-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	**1+**
Ja	
Weitere Elemente	**3**
Ratsreferendum (nur bei Gemeindefusionen), Kostenschätzung durch Verwaltung, aufschiebende Wirkung, Volkspetition („Einwohnerantrag")	

Platz 13 bis 14, ausreichend (3,9)

Niedersachsen

Website des Landesverbands:
bremen-nds.mehr-demokratie.de

Gesamtnote: Platz 14
ausreichend (4,15)

Landesebene seit 1993

Themenausschluss Haushalt, Abgaben, Besoldung	**4**
Antrag auf Volksbegehren Unterschriften: 25.000 (0,4 %) Frist: 6 Monate Keine parlamentarische Behandlung	**3**
Volksbegehren Unterschriften: 10 %* Frist: 6 Monate** Freie Sammlung	**4+**
Volksentscheid Einfache Gesetze: 25 %-Zustimmungsquorum Verfassung: 50 %-Zustimmungsquorum	**5+**
Obligatorisches Referendum Nein	**6**
Fakultatives Referendum Nein	**–**
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage, Kostenerstattung, Volkspetition („Volksinitiative“)	**3+**

Platz 15, ausreichend (4,4)

Kommunalebene seit 1996

Themenausschluss Stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	**5**
Bürgerbegehren Unterschriften: 5-10 %*** Frist für Initiativbegehren: 6 Monate Frist für Korrekturbegehren: 3 bzw. 6 Monate Freie Sammlung	**4+**
Bürgerentscheid (BE) 20 %-Zustimmungsquorum	**3-**
BE in Landkreisen Ja	**1+**
Weitere Elemente Ratsreferendum, Vorprüfung, aufschiebende Wirkung, amtliche Kostenschätzung, Beratung, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	**2+**

Platz 13 bis 14, ausreichend (3,9)

* Die Unterschriften vom Zulassungsantrag werden beim Volksbegehren angerechnet.
** Hinzu kommen ggf. weitere Monate, je nachdem, wie lange die Landesregierung die Zulässigkeit prüft
*** Das Quorum liegt nur in wenigen Kommunen unter 10 Prozent.

Bisher konnte sich die 1993 eingeführte Volksgesetzgebung in Niedersachsen nur punktuell entfalten. Zwölf Anträge auf Volksbegehren wurden eingeleitet, der Großteil scheiterte, es gab noch keinen landesweiten Volksentscheid. Ein Antrag zur Artenvielfalt im Jahr 2020 bewegte das Land. Hier gelang es, einen Kompromiss zu erzielen, so dass es nicht zum Volksbegehren kam. Auf allen Verfahrensstufen sind die Quoren zu hoch. Das erklärt die spärliche Praxis und den vorletzten Platz auf der Landesebene.

Für die Kommunalebene sieht es etwas besser aus: Die Reformen 2016 hatten die Teilnote von 4,3 (Ranking 2013) auf 3,8 verbessert. Unter anderem wurden damals der Kostendeckungsvorschlag gestrichen, das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren und das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide gesenkt. Die Reformen zeigten Wirkung: Danach stieg die Anzahl an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden deutlich – und es gab auch die ersten Bürgerentscheide in größeren Städten wie Osnabrück. Negativ schlägt nach wie vor zu Buche, dass viele Themen, insbesondere die Bauleitplanung, nicht zulässig sind.

Im Herbst 2021 kam es zu einer Reform und insgesamt zu einer leichten Verschlechterung: Zwar wurde das Ratsreferendum eingeführt, jedoch wurde der Themenausschluss um Krankenhaus- und Rettungsdienstplanungen nochmals erweitert. Auch wurde eine amtliche Kostenschätzung eingeführt, die zu einer Verschlechterung geführt hat. Denn die Sammelfrist beginnt erst nach einer vierwöchigen Wartezeit nach Übermittlung der Kostenschätzung (für deren Ermittlung es keine Frist gibt).

Insgesamt befindet sich Niedersachsen auf Platz 14, auf Landesebene sogar auf Platz 15.

Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern hat sich bisher einzig die Volksinitiative als erster Schritt der Volksgesetzgebung leicht positiv entwickelt. Von 29 Initiativen wurden immerhin sechs vom Landtag übernommen, zwei weitere erzielten einen Teilerfolg. Allerdings gab es in Mecklenburg-Vorpommern nur zwei Volksbegehren und einen Volksentscheid. Dieser scheiterte 2015 an dem hohen Zustimmungsquorum von 33,3 Prozent.

Die Politik reagierte nur zögerlich, indem sie das Zustimmungsquorum im Jahr 2016 auf 25 Prozent und das Unterschriftenquorum für Volksbegehren von 120.000 auf 100.000 Unterschriften (7,5 Prozent) senkte.

Auf kommunaler Ebene fehlt nach wie vor der Mut zu echten Reformen. Zu kritisieren ist insbesondere der sehr weite Themenausschluss, der vor allem die Bauleitplanung beinhaltet. Zudem sind das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren sowie das Zustimmungsquorum von 25 Prozent beim Bürgerentscheid zu hoch.

Insgesamt wurden die Regelungen auf Landes- wie auf Kommunalebene bislang nicht weitgehend genug reformiert. Mecklenburg-Vorpommern befindet sich somit an vorletzter Position im Ranking und hat hinsichtlich Reformen sehr viel Luft nach oben.

Website des Landesverbands:
mevo.mehr-demokratie.de

Gesamtnote: Platz 15
ausreichend (4,2)

Landesebene seit 1994

Themenausschluss Haushalt, Abgaben, Besoldung	**4**
Volksinitiative Unterschriften: 15.000 (1,1 %) Frist: 6 Monate Behandlung im Parlament	**3**
Volksbegehren Unterschriften: 100.000 (7,5 %) Frist: 5 Monate freie Sammlung (innerhalb der Frist zusätzlich 2 Monate Amtseintragung)	**3+**
Volksentscheid einfache Gesetze: 25 %-Zustimmungsquorum Verfassung: 50 %-Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit	**5+**
Obligatorisches Referendum Nein	**6**
Fakultatives Referendum Nein	**–**
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage, Volkspetition („Volksinitiative"), Beratung	**4+**

Platz 12, ausreichend (4,1)

Kommunalebene seit 1994

Themenausschluss Stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	**5+**
Bürgerbegehren Unterschriften: 2,5-10 %* Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 6 Wochen freie Sammlung	**4**
Bürgerentscheid (BE) 25 %-Zustimmungsquorum	**4-**
BE in Landkreisen Ja	**1+**
Weitere Elemente Ratsreferendum, Abstimmung nicht analog zur Kommunalwahl (z. B. keine Briefabstimmung), Kostendeckungsvorschlag vorhanden, aber die Kostenhöhe wird von der Gemeinde auf Antrag der Initiatoren geschätzt, Volkspetition („Einwohnerantrag"), Beratung, frühe Befassung mit Zulässigkeit	**4**

Platz 15, ausreichend (4,3)

* Abwertung, da die Staffelung nur fünf Städte im Land betrifft (bei 726 Städten und Gemeinden).

Saarland

Website des Landesverbands:
saarland.mehr-demokratie.de

Gesamtnote: Platz 16
mangelhaft (5,15)

Landesebene seit 1979

Themenausschluss **5**
Finanzwirksame Gesetze nur mit sehr geringen Auswirkungen zulässig, Abgaben, Besoldung, Entgelt- und Entschädigungszahlungen, Staatsleistungen, Verfassungsartikel der parlamentarischen und der Volksgesetzgebung

Antrag auf Volksbegehren **3**
Unterschriften: 5.000 (0,6 %)
Frist: keine
Keine parlamentarische Behandlung

Volksbegehren **3**
Unterschriften: 7 %
Frist: 3 Monate
Amtseintragung

Volksentscheid **5+**
Einfache Gesetze:
25 %-Zustimmungsquorum
Verfassung: 50 %-Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit

Obligatorisches Referendum **6**
Nein

Fakultatives Referendum **-**
Nein

Weitere Elemente **5-**
Konkurrenzvorlage, Volkspetition („Volksinitiative"), sehr restriktiver Kostendeckungsvorschlag

Platz 16, mangelhaft (4,7)

Kommunalebene seit 1997

Themenausschluss **5+**
Stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)

Bürgerbegehren **6**
Unterschriften: 13,1-15 %*
Frist für Initiativbegehren: 6 Monate
Frist für Korrekturbegehren: 2 Monate
Freie Sammlung (aber keine Listen erlaubt, nur einzelne Unterschriftsbögen)

Bürgerentscheid (BE) **6**
30 %-Zustimmungsquorum

BE in Landkreisen **1+**
Ja

Weitere Elemente **5+**
Ratsreferendum, Vorprüfung, Volkspetition („Einwohnerantrag"), Kostendeckungsvorschlag vorhanden

Platz 16, ungenügend (5,6)

* Das Quorum sinkt erst für Städte ab ca. 18.000 Einwohner/innen.

Das Saarland ist das Schlusslicht. Mit einem deutlichen Abstand zu Platz 15 erhält es als einziges Bundesland die Note „Mangelhaft". Für die kommunale Ebene mussten wir das einzige „Ungenügend" des gesamten Rankings vergeben.

Die Regelungen der 1979 eingeführten Volksgesetzgebung auf Landesebene verhinderten bis 2013 die direkte Demokratie. Das Finanztabu, die extrem hohen Hürden für Volksbegehren und -entscheide und der Ausschluss von vielen Themen machten das Instrument gänzlich unpraktikabel. 2013 wurden die Regelungen reformiert, jedoch nur geringfügig. So sind nach wie vor viele Themen nicht zulässig, die Amtseintragung beim Volksbegehren ist in der Verfassung statt im Ausführungsgesetz geregelt. Besonders schlimm ist auch, dass die Verfassungsartikel zur Volksgesetzgebung selbst nicht durch den Souverän per Volksbegehren geändert werden können („Demokratie-Abwehr-Klausel"). So erhält das Saarland als einziges Bundesland ein „Mangelhaft" für die Landesebene und ist Letzter.

Noch schlechter sieht es auf kommunaler Ebene („Ungenügend", ebenfalls letzter Platz) aus. Hier behindern ein weitreichender Themenausschluss und nahezu unüberwindbar hohe Hürden bei Bürgerbegehren und beim Bürgerentscheid das bürgerschaftliche Engagement massiv. Eine Reform ist derzeit nicht in Sicht.

Insgesamt verwundert es angesichts der restriktiven Regelungen nicht, dass es im Saarland bislang zu nahezu keiner direktdemokratischen Praxis kam.

VII. Glossar

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 → *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 Bürger/innen über eine Sachfrage aufgrund eines → *Bürgerbegehrens* oder aufgrund eines Beschlusses des Gemeinderats (→ *Ratsreferendum*).

Direktdemokratische Verfahren
Sammelbegriff. Bürger/innen entscheiden verbindlich über eine Sachfrage. Es werden drei verschiedene Verfahrenstypen unterschieden:
1) Dreistufige Volksgesetzgebung/Volksinitiative
2) Fakultatives Referendum
3) Obligatorische Referenden

Dreistufige Volksgesetzgebung
Ein Verfahrenstypus der direkten Demokratie. Wird auch → *Volksinitiative* genannt. Es gibt drei Verfahrensstufen:

1. Stufe: Volksinitiative bzw. Antrag auf Volksbegehren
Sammlung der vorgeschriebenen Unterschriften und Einreichung bei der für das jeweilige Thema 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 Bürger/innen über eine Sachfrage. Das jeweilige Landesparlament kann einen Gegenentwurf zur Abstimmung stellen. In fast allen Bundesländern gilt ein → *Abstimmungsquorum*.

Fakultatives Referendum
Bei diesem Verfahrenstypus der direkten Demokratie handelt es sich um ein zweistufiges Verfahren (Volksbegehren plus Volksentscheid). Das fakultative Referendum 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 auf Verlangen einer bestimmten Anzahl von Stimmbürger/innen ein → *Volksentscheid* durchgeführt werden.

Konkurrenzvorlage
Das Recht des Parlaments/Gemeinderats, zusätzlich zum Bürger-/Volksbegehren eine eigene Vorlage mit zur Abstimmung zu stellen. Wird auch als „Gegenvorlage“ bezeichnet. Die Konkurrenzvorlage erweitert die Auswahlmöglichkeiten bei der Abstimmung.

Kostendeckungsvorschlag/Kostenschätzung
Vorschlag, wie Kosten, die durch die Umsetzung einer Beschlussvorlage entstehen, gedeckt werden können. Mehrere Gemeindeordnungen verlangen bei Bürgerbegehren einen umsetzbaren Kostendeckungsvorschlag, was zu vielen unzulässigen Bürgerbegehren führt.

In einigen Bundesländern ist dies daher anders geregelt: Entweder muss die Gemeinde eine Kostenschätzung erstellen. Oder aber es ist gar kein Kostendeckungsvorschlag notwendig (wie in Bayern, Niedersachsen und Hamburg), da die finanziellen Aus-

wirkungen vor einem Bürgerentscheid ohnehin ausführlich diskutiert werden.

Obligatorisches Verfassungsreferendum
Verpflichtend vorgeschriebener Volksentscheid 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
Die benötigte Prozentzahl für ein → *Volksbegehren* als zweiter Verfahrensstufe wird als „Unterschriftenquorum" bezeichnet. Alternativ wird manchmal der Begriff „Einleitungsquorum" verwendet.

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

Volksinitiative
Dieser Begriff hat eine doppelte Bedeutung.

1. Erste Stufe der → *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, gemeinsam mit dem fakultativen Referendum und dem obligatorischen Referendum.

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 Bürger/innen initiiert. Einige deutsche Bundesländer nennen die Volkspetition jedoch „Volksinitiative", in einigen Bundesländern wird auch von „Bürgerantrag" gesprochen.

Zustimmungsquorum
Siehe → *Abstimmungsquorum*.

Tabelle: Typologie direktdemokratischer Verfahren

Verfahrenstyp	Merkmale	Alternativ verwendete Begriffe	Englischer Begriff
Volksinitiative	Drei Verfahrensstufen, bestehend aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Initiiert von den Bürger/innen mittels Unterschriftensammlung. Bezieht sich nicht auf einen getroffenen Parlamentsbeschluss.	Dreistufige Volksgesetzgebung	Citizens Initiative, Popular Initiative
Fakultatives Referendum	Ein Parlamentsbeschluss kann innerhalb einer bestimmten Frist auf Verlangen einer bestimmten Anzahl von Stimmbürger/innen zur Abstimmung gelangen.	Volkseinwand, Veto-Referendum	Popular Referendum, Citizen-Initiated Referendum
Obligatorisches Referendum	Ein Parlamentsbeschluss – meist eine Verfassungsänderung – kommt zwingend / automatisch zur Abstimmung.		Mandatory Referendum/ Obligatory Referendum

Und die Praxis?

Das Volksentscheids-Ranking untersucht die rechtlichen Grundlagen der direkten Demokratie in den Bundesländern und ihren Gemeinden. Mehr Demokratie evaluiert aber auch die direktdemokratische Praxis vor Ort. Regelmäßig legen wir einen aktuellen Bürgerbegehrensbericht und einen ebensolchen Volksbegehrensbericht vor.

Volksbegehrensbericht 2024

Der Volksbegehrensbericht gibt einen Überblick über die direktdemokratische Praxis in den deutschen Bundesländern. Dabei werten wir die Praxis nach Anzahl, Häufigkeit, Themen und Erfolgen aus. Wir beobachten große Unterschiede zwischen den Bundesländern – etwa bei der Häufigkeit oder der Erfolgsquote. Inhaltlich geht es oft um die Themenbereiche „Bildung und Kultur" sowie „Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik". Fast jeder dritte Volksentscheid fand in Hamburg statt – dem Bundesland mit den fairsten Regeln.

www.mehr-demokratie.de/mehr-wissen/volksbegehrensbericht-2024

Bürgerbegehrensbericht 2025

Die direkte Demokratie lebt in Deutschlands Kommunen: Statistisch gesehen, finden an jedem Wochenende drei Bürgerentscheide statt. Das heißt: In drei Städten, Gemeinden und Kreisen stimmen die Bürgerinnen und Bürger über ein konkretes lokalpolitisches Thema ab. In den Jahren 1956 bis 2024, gehäuft aber seit den 1990er-Jahren, gab es insgesam 9.453 direktdemokratische Verfahren. 7.839 Bürgerbegehren wurden durch die Bürgerinnen und Bürger „von unten" eingeleitet. Rund 40 Prozent davon in Bayern; die Regeln für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bewerten wir dort mit der Schulnote 1,7.

www.mehr-demokratie.de/mehr-wissen/buergerbegehren-in-den-kommunen/buergerbegehrensbericht

Alle bisherigen Volksentscheide

Im Juli 1968 stimmten die Bayerinnen und Bayern über die Christliche Gemeinschaftsschule und die Christliche Volksschule ab, im Oktober 2025 die Hamburgerinnen und Hamburger über ein Grundeinkommens-Experiment und über beschleunigten Klimaschutz: Bis zum Erscheinen dieses Berichts gab es insgesamt 28 Volksentscheide in den deutschen Bundesländern, die von unten angestoßen wurden. Eine Übersicht darüber finden Sie hier:

www.mehr-demokratie.de/mehr-wissen/volksbegehren-in-den-laendern/bisherige-volksentscheide

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 **mehr-demokratie.de/mitglied_werden.html**

[ ] Ja, ich werde Mitglied bei Mehr Demokratie e.V.

Ich zahle einen jährlichen Beitrag von _____ EUR
(Einzelbeitrag 78 EUR, ermäßigt 30 EUR)

Vorname, Nachname

Straße, Nr.

PLZ, Ort Geburtsdatum

E-Mail

Telefon

[ ] Ja, ich bin damit einverstanden, dass Mehr Demokratie mich per E-Mail kontaktiert.

[ ] Ja, ich bin damit einverstanden, dass Mehr Demokratie mich per Telefon kontaktiert.

[ ] Ja, ich erteile ein 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

Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar. Als Mitglied erhalten Sie vierteljährlich kostenlos unsere Mitgliederzeitschrift.

IBAN

Bank

Ort, Datum, Unterschrift

Bitte senden Sie die Antwortkarte im Umschlag und ausreichend frankiert an Mehr Demokratie e.V. Tempelhof 3, 74594 Kreßberg oder als Scan per E-Mail an mitgliederservice@mehr-demokratie.de

Datenschutzrechtliche Unterrichtung laut Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 DS-GVO

Verantwortlicher ist Mehr Demokratie e.V., Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin. Datenschutzbeauftragte: Ramona Pump, datenschutz@mehr-demokratie.de

Wir weisen gemäß Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 DS-GVO darauf hin, dass zum Zweck der Mitgliederverwaltung- und betreuung folgende Daten der Mitglieder automatisiert verarbeitet werden: Namen, Anschrift, Telefonnummer, Geburtsdaten, Zahlungsdaten, Bankverbindung, E-Mail. Bei Einwilligung zur E-Mail nehmen wir Sie in den Newsletter auf. Rechtsgrundlage der Speicherung und Verarbeitung Ihrer Daten ist Ihre Einwilligung. Eine Weitergabe der Daten an Dritte findet nur statt, wenn wir mit einem Versanddienstleister oder Telefondienstleister zusammenarbeiten, der direkt nach Zweckerfüllung zur Löschung der Daten verpflichtet ist. Ihre Daten speichern wir nur über die Dauer der Zweckerfüllung bzw. nach gesetzlicher Vorgabe. Sie haben ein Recht auf Auskunft, Berichtigung, Löschung, Einschränkung der Verarbeitung und das Recht auf Widerspruch. Ein Widerruf der Einwilligung ist jederzeit formlos möglich, z.B. per Anruf oder Mail (030-42082370, info@mehr-demokratie.de). Sie haben das Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde, sollten Sie den Eindruck haben, Ihre Daten werden unrechtmäßig genutzt.