



**Presse-Information
07.05.2019**

Volksbegehrensbericht 2019 – Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern von 1946 bis 2018

Trends und Thesen

- **2018 wurden 17 direktdemokratische Verfahren „von unten“ in sieben Bundesländern** neu eingeleitet. Das ist fast **eine Verdopplung gegenüber 2017** und der vierthöchste Wert in der Geschichte der Bundesrepublik. Nur 2007 (23 Verfahren), 1997 (19) und 2011 (18) wurden mehr Verfahren neu gestartet.
- **Das Instrument wurde damit häufiger als im Durchschnitt der letzten 15 Jahre genutzt** (12,5 Verfahren pro Jahr). Auch im Vergleich zu den Vorjahren – 2016: Zwölf Verfahren, 2017: Neun Verfahren – ist ein deutlicher Anstieg festzustellen.
- Der hohe Wert 2018 lag an mehreren Verfahren zum **Thema Pflegenotstand/ Krankenhauspersonal sowie zum Thema Umweltschutz**.
- Insgesamt gab es **31 laufende direktdemokratische Verfahren „von unten“** auf Landesebene 2018. Dazu kamen noch 15 obligatorische Verfassungsreferenden in Hessen und sechs unverbindliche Volkspetitionen.
- **Die Zahl der Verfahren steigt kontinuierlich an**, wenn man den Zeitraum seit Einführung von Volksbegehren im ersten Bundesland 1946 in Zehn-Jahres-Schritten betrachtet.
- Die **direkte Demokratie** ist zum Teil des politischen Alltagsgeschäfts geworden.
- **Veränderungen der politischen Kultur:** Bürger/innen, Verbände, Initiativen und Oppositionsparteien mischen sich häufiger themenbezogen in die Landespolitik ein.
- **Zwei Drittel** (236 von 351 Verfahren) aller „von unten“ eingeleiteten direktdemokratischen Verfahren werden von **Aktionsbündnissen initiiert**. Nur sehr selten sind es einzelne Parteien oder Verbände, die ein Verfahren einleiten. 2018 wurden 13 der 17 neu eingeleiteten Volksbegehren von einem Aktionsbündnis gestartet.
- Der **Umgang der Regierenden/Parlamente mit Volksbegehren wird routinierter**, vor allem dort, wo die direkte Demokratie häufig zum Einsatz kommt.
- Es verstärkt sich die **Tendenz, dass die Regierenden nach der 1. Stufe mit den Initiativen verhandeln** und versuchen, die zweite Sammelstufe und die Abstimmung zu umgehen.
- Eine Initiative muss nicht immer bis zur Abstimmung gehen, um inhaltliche Punkte durchzusetzen und Teilerfolge zu erzielen.



- Bis Ende 2018 fanden 24 Volksentscheide aufgrund eines Volksbegehrens statt. Davon waren 60 Prozent erfolgreich (13 Erfolge und drei Teilerfolge, die jeweils als halbe Erfolge (0,5) gewertet wurden).
- Die Erfolgsaussichten für Volksinitiativen liegen bei 28,5%, die Erfolgsaussichten auf der dritten Verfahrensstufe (Volksentscheid) sind sogar mehr als doppelt so hoch.
- **Zwei Drittel aller abgeschlossenen Verfahren (213 von 330) scheitern, ohne dass es zu einem Volksentscheid kommt.** Die Hauptgründe sind: zu wenige Unterschriften, Rückzug durch die Initiatoren, Unzulässigkeit.
- Besonders schwierig ist die Situation in Ländern, wo hohe Unterschriftenhürden mit kurzen Sammelfristen oder dem Verbot der freien Unterschriftensammlung kombiniert sind (Bsp.: Sachsen, Saarland).
- **Immer noch haben 9 Bundesländer noch nie eine durch Bürger ausgelöste Abstimmung erlebt.** Das steht im deutlichen Kontrast zur direktdemokratischen Erfahrung der Bürger in den Spitzenreiter-Ländern, für die direkte Demokratie bereits zum politischen Tagesgeschäft gehört.

Aktuelle Entwicklungen

- 17 neu eingeleitete Verfahren 2018 (2016: 12/ 2017: 9).
- 31 **laufende direktdemokratische Verfahren** auf Landesebene 2018 (2016: 24).
- 2018 wurden insgesamt zwei Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) abgeschlossen: Saarland, „G 9 – Jetzt! Saarland“, Nordrhein-Westfalen, „G9 jetzt in NRW“
Bremen, Wahlrecht (formal abgeschlossen Januar 2019).
- Kein Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens in 2018.
- 15 Volksentscheide aufgrund obligatorischer Referenden in Hessen.

Thematische Schwerpunkte sind 2018 vor allem soziale Forderungen. In den letzten zwei Jahren lässt sich zudem eine Zunahme von Nachhaltigkeitsthemen beobachten.

- Reformen der direktdemokratischen Regelungen gab es 2018 nur mit dem Verfassungsreferendum in Hessen. In Thüringen (Unterschriftenquorum/ fakultatives Referendum) und Berlin (Zeitpunkt/ Zulässigkeitsprüfung) wurden Reformen diskutiert, jedoch noch nicht umgesetzt.
- Auf kommunaler Ebene gab es kleinere Reformen in Brandenburg, Sachsen- Anhalt und Nordrhein-Westfalen.
- In **Brandenburg** ist **das Bündnis „Wir entscheiden mit!“ mit seiner Volksinitiative** zur Verbesserung der direkten Demokratie am Unterschriftenquorum gescheitert.



- In **Berlin** laufen insgesamt vier Volksinitiativen.

Überblick insgesamt (1946-2018)

- Deutschlandweit wurden bislang **391 direktdemokratische Verfahren eingeleitet**.
- Davon: 351 Verfahren „von unten“, also durch die Bürger/innen eingeleitete **Anträge auf Volksbegehren/Volksinitiativen**, die auf eine Abstimmung zielten. 40 **obligatorische Referenden**, die als verpflichtende Abstimmungen ohne Unterschriftensammlung stattfanden.
- Von den 351 Verfahren „von unten“ erreichten 95 das Volksbegehren (2. Verfahrensstufe) und 24 die Abstimmung (3. Stufe).
- Die meisten Verfahren „von unten“ wurden in Bayern (57), Hamburg (50) und Brandenburg (49) gestartet. Deutschlandweit kamen bisher **95 Volksbegehren** in die zweite Stufe, die meisten in Bayern (20), Hamburg (16) und Brandenburg (14). Deutschlandweit gab es bisher **24 von Bürgern initiierte Abstimmungen**: in Hamburg (7), Bayern (6), Berlin (6), Schleswig-Holstein (2), Mecklenburg-Vorpommern (1), Sachsen (1), Sachsen-Anhalt (1).

Spitzenreiter insgesamt (1946-2018, Zeitpunkt der Einführung berücksichtigt):

1. Stufe: **Einleitung** neuer Verfahren (Antrag auf Volksbegehren oder Volksinitiative) durch die Bürger

- **Hamburg und Brandenburg**: Pro Jahr werden etwa zwei Verfahren von unten eingeleitet (alle 0,5 bis 0,6 Jahre eines).
- **Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein**: Pro Jahr wird etwa ein Verfahren eingeleitet (etwa alle 0,8-0,9 Jahre).
- **Bayern und Berlin**: Einleitung eines Verfahrens etwa alle 1,3-1,4 Jahre.

2. und 3. Stufe: **Volksbegehren und Volksentscheid (von Bürgern initiiert)**

- **Hamburg**: Alle 1,4 Jahre findet ein Volksbegehren statt, alle 3,3 Jahre eine Abstimmung.
- **Brandenburg**: Alle 1,9 Jahre findet ein Volksbegehren statt. Kein Einziges kam zur Abstimmung.
- **Bayern**: Alle 3,7 Jahre findet ein Volksbegehren statt, alle 12,2 Jahre eine Abstimmung.
- **Thüringen**: Alle 5 Jahre findet ein Volksbegehren statt. Es gab noch keine „von unten“ ausgelöste Abstimmung.
- **Berlin**: Alle 5 Jahre findet ein Volksbegehren statt, alle 8,3 Jahre eine Abstimmung.

Schlusslichter insgesamt (1946-2018, Zeitpunkt der Einführung berücksichtigt):

- **Baden-Württemberg**: Noch nie erreichte eine Initiative die zweite Sammelstufe. Noch nie fand eine durch Bürger ausgelöste Abstimmung statt. Es könnte hier jedoch 2019/2020 zu einem ersten Volksbegehren für gebührenfreie Kitas kommen.



- **Hessen:** Alle 73 Jahre erreicht eine Initiative die 2. Stufe, bisher gab es keine von Bürgern ausgelöste Abstimmung. Hier wurde jedoch im Oktober 2018 mit dem Verfassungsreferendum das Unterschriftenquorum von 20 auf 5 Prozent gesenkt.
- **Rheinland-Pfalz:** Alle 72 Jahre geht eine Initiative in die 2. Sammelstufe. Es gab noch keine „von unten“ ausgelöste Abstimmung.

Hinweis: Eine Erklärung der wichtigsten Begriffe finden Sie im [Volksbegehrensbericht](#) auf S. 50, nähere Erläuterungen zu den einzelnen Verfahren auf den Seiten 6- 11.