

DIREKTE DEMOKRATIE in Bayern

REGELN

BEGRIFFE

ZAHLEN

BEISPIELE



Ein Projekt des OMNIBUS für direkte Demokratie gGmbH

Geschäftsführer: Joshua Conens-Freund

und Mehr Demokratie e.V.

Geschäftsführer: Alexander Trennheuser

Projektleitung, Text und Layout: Jannik Howind

Wissenschaftliche Begleitung: Frank Rehmet (Mehr Demokratie e.V.)

Veröffentlichung: Marcus Meier (Mehr Demokratie e.V.) und Michael von der Lohe (OMNIBUS für direkte Demokratie gGmbH)

Haftungsausschluss: Das Heft stellt keine Rechtsberatung dar. Alle Inhalte wurden sorgfältig zusammengetragen, dennoch können sich Sachverhalte verändern und Fehler einschleichen. Verbesserungshinweise sind willkommen.

Gendern: Aus Platzgründen und für eine einfache Lesbarkeit haben wir uns nach dem Vorwort für die generische, männliche Form entschieden.

VORWORT

Liebe Leserinnen und Leser,

in allen deutschen Bundesländern gibt es mit dem Instrument der Volksgesetzgebung die Möglichkeit für alle Bürgerinnen und Bürger neben dem Wählen von Personen und Parteien, über einzelne politische Fragen und ihre Lösung direkt selbst zu entscheiden. Dieser Weg wird deshalb als „direkte Demokratie“ bezeichnet.

Als Teil der Gesellschaft können wir eigene Gesetzesvorschläge erarbeiten, Unterschriften sammeln und bei Erreichen der notwendigen Unterstützerzahlen einen Volks- oder Bürgerentscheid veranlassen. Dieser Entscheid hat die gleiche Rechtswirkung wie eine Entscheidung unserer Abgeordneten im Landtag oder Rat.

Die Verfahrensregeln unterscheiden sich jedoch in jedem Bundesland. Deshalb haben wir für jedes Bundesland ein Heft mit den aktuellen Regelungen und Erklärungen für die wichtigsten Wörter sowie mit Beispielen und den bisherigen Zahlen zur Nutzung der Volksgesetzgebung erstellt.



Joshua Conens-Freund
Hattingen, 15.06.2026

OMNIBUS
FÜR DIREKTE DEMOKRATIE



**MEHR
DEMOKRATIE**



Alexander Trennheuser
Köln, 15.06.2026

„Wenn ich ein Resümee ziehen soll, dann glaube ich, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben dazu beigetragen, die Bürgergesellschaft zu stärken, eine neue politische Kultur in den Gemeinden aufzubauen und zahlreiche Chancen auch für die Politiker und Mandatsträger zu eröffnen. Das befürchtete Chaos ist nicht eingetreten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben vielmehr zu einer näher am Bürger orientierten Kommunalpolitik geführt.“ (2005)

Günther Beckstein

Ehemaliger Ministerpräsident von
Bayern

INHALT

Geschichte	6
Zahlen	7
Verfahrensregeln auf Landesebene	8
Verfahrensregeln auf Kommunalebene	10
Beratung und Unterstützung	11
Wörterbuch der direkten Demokratie	12
Webseiten, Bildquellen und Impressum	19

GESCHICHTE

Die Volksgesetzgebung existiert auf der Landesebene seit 1946 in Bayern. Ein Beispiel für einen Volksentscheid in Bayern ist die erfolgreiche Initiative „Für echten Nichtraucherschutz“ - für ein strenges Rauchverbot“ aus dem Jahr 2010. Ein weiteres erfolgreiches Beispiel ist das Volksbegehren und der anschließende Volksentscheid 1995 zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids in Bayern. Zuletzt kamen 2019 für ein Gesetz für mehr Naturschutz und Artenvielfalt „Rettet die Bienen!“ innerhalb von zwei Wochen mehr als 1,7 Millionen Unterschriften zusammen. Das Anliegen wurde vom Landeparlament übernommen.

Ein Beispiel auf kommunaler Ebene ist das Begehren „Gegen den Bau einer 3. Start- und Landebahn am Flughafen München“ aus dem Jahr 2012.



Foto: OMNIBUS

ZAHLEN

LANDESEBENE

Verfahren 1946 bis Ende 2025

Anträge auf Volksbegehren	64
Gestartete Volksbegehren	21
Volksentscheide	6
Davon Erfolg für Initiative	3

Quelle: „Volksbegehrensbericht 2026“ Mehr Demokratie e.V.,
Stand: 31.12.2025

KOMMUNALEBENE

Verfahren 1995 bis Ende 2024

Gestartete Bürgerbegehren	2955
Vom Gemeinderat übernommen	411
Ratsreferenden	740
Bürgerentscheide	2297
Davon Erfolg für Initiative	665

Quelle: „Bürgerbegehrensbericht 2025“ und Datenbank
Bürgerbegehren Mehr Demokratie e.V., Stand: 31.12.2024

DIE VERFAHRENSREGELN AUF LANDESEBENE

Gesetzesgrundlage

Landesverfassung Art. 71-75

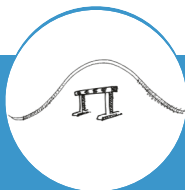
Landeswahlgesetz Art. 62-88

1. Antrag auf Volksbegehren

Unterschriften: 20.000 (0,3 %)

Frist: Keine

Keine Behandlung im Parlament

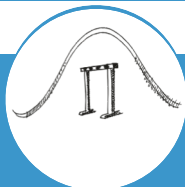


2. Volksbegehren

Unterschriften: 10 %

Frist: 2 Wochen

Amtseintragung



3. Volksentscheid

Einfache Gesetze:

Kein Zustimmungsquorum

Verfassungsgesetze:

25 %-Zustimmungsquorum



Themenausschluss

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

Das gibt es nicht

Fakultatives Referendum

Weitere Elemente

Obligatorisches Verfassungsreferendum, Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre

Stimmberechtigt ab 18

(Landeswahlgesetz § 1)

Quelle für die Regeln auf Landes- und Kommunalebene: „Volksentscheidranking 2025“ Mehr Demokratie e.V.



DIE VERFAHRENSREGELN AUF KOMMUNALEBENE

Gesetzesgrundlage

Gemeindeordnung § 18a, 18b

Landkreisordnung § 12a, 12b

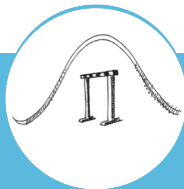
1. Bürgerbegehren

Unterschriften: 3-10 %

Frist für Initiativbegehren: Keine

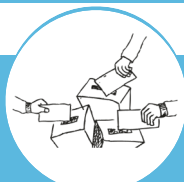
Frist für Korrekturbegehren: Keine

Freie Sammlung



2. Bürgerentscheid (BE)

10-20 %-Zustimmungsquorum je nach
Gemeindegröße



BE in Landkreisen

Ja

Stimmberechtigt ab 18

(Gemeinde- und
Landkreiswahlgesetz Art. 1)

Themenausschluss

Geringer Negativkatalog

Weitere Elemente

Ratsreferendum, Fairnessklausel, aufschiebende
Wirkung, BE in Stadtbezirken, kein Kostendeckungsvor-
schlag, Volkspetition („Bürgerantrag“)

BERATUNG

Mehr Demokratie e.V.

Der Verein Mehr Demokratie e.V. bietet bundesweit Beratung für Initiativen und Kommunen an, die ein Volks- oder Bürgerbegehren starten oder einen Bürgerentscheid durchführen wollen. Gleiches gilt für die Durchführung geloster Bürgerräte. Zudem versendet der Verein Material und bietet eine Vielzahl von Papieren zum Download.

E-Mail: beratung.bayern@mehr-demokratie.de

Tel.: 0170 - 2414873 (Landesbüro)

Bayerischer Landeswahlleiter / Innenministerium

Das bayerische Innenministerium ist für Volksbegehren zuständig. Weitere Informationen zur Antragstellung:
www.statistik.bayern.de/wahlen/volksbegehren/index.html

Für Bürgerbegehren konnte keine Beratung der Behörden gefunden werden.

UNTERSTÜTZUNG

OMNIBUS für direkte Demokratie gGmbH

Der OMNIBUS für direkte Demokratie gGmbH unterstützt neben dem kontinuierlichen Einsatz für die Einführung der bundesweiten Volksabstimmung auch konkrete Volks- und Bürgerbegehren beim Sammeln von Unterschriften.

E-Mail: info@omnibus.org

Tel.: 02302 - 9567076

WÖRTERBUCH DER DIREKTEN DEMOKRATIE

Allgemein

Abstimmungsbroschüre

Auch: *Informationsheft*. Die Hälfte der Bundesländer sieht auf Landes- und auf kommunaler Ebene Abstimmungsbroschüren vor. Diese enthält den Gesetzesvorschlag und in manchen Bundesländern gleichgewichtet Pro- und Contra Argumente. Die Vorgaben zur Ausgestaltung der Broschüre unterscheiden sich zwischen den Bundesländern und teilweise zwischen den Kommunen.

Abstimmungsquorum

Legt die erforderliche Beteiligung (Beteiligungsquorum) oder Zustimmung (Zustimmungsquorum) von Stimmberechtigten an der Abstimmung in Prozent fest, damit die Entscheidung gültig ist. Z.B. reicht es bei einem Volksentscheid in Berlin bei 2,5 Mio. Stimmberechtigten nicht, mit 400.000 Ja-Stimmen gegenüber 300.000 Nein-Stimmen die einfache Mehrheit zu bekommen, weil mindestens 25 % der Stimmberechtigten (625.000) zustimmen müssen.

Amtseintragung

Die Unterschriften für ein Volks- oder Bürgerbegehren müssen bei einer bestimmten Behörde geleistet werden. Anzahl und Öffnungszeiten der Eintragungsstätten können eine erhebliche Hürde darstellen.

Anhörungsrecht

Auch: *Rederecht*. Bei erfolgreicher Volksinitiative haben die Initiiierenden in manchen Bundesländern ein Rederecht zu ihrem Anliegen im zuständigen Ausschuss oder Landtag. Auf kommunaler Ebene können Gemeinden den Initiiierenden dieses Recht über die Gemeindeordnung geben.

Aufschiebende Wirkung

Um zu verhindern, dass der Rat während eines Bürgerbegehrens z.B. zu einem Bauvorhaben Fakten schafft, erfolgt in manchen Bundesländern nach Feststellung der Zulässigkeit des Begehrens eine Sperrwirkung für Ratsbeschlüsse zum Bauvorhaben.

Bestandsschutz

Eine wichtige Frage ist, ob ein Volks- oder Bürgerentscheid davor geschützt ist, sofort wieder durch das Parlament oder den Gemeinderat aufgehoben zu werden. Auf kommunaler Ebene besteht je nach Bundesland ein Bestandsschutz für das Abstimmungsergebnis des Bürgerentscheids für 1 bis 3 Jahre.

Bindungswirkung

Alle Volks- und Bürgerentscheide, die sich auf einen konkreten Gesetzesentwurf beziehen, haben die gleiche rechtliche Wirkung wie Parlaments- oder Ratsbeschlüsse. Volksentscheide, die sich nur auf eine Vorlage beziehen, (wie 2021 „Deutsche Wohnen enteignen“) verpflichten die Landesregierung lediglich, sich mit einem bestimmten Anliegen auseinanderzusetzen.

Direkte Demokratie

In einer engen Auslegung bezeichnet direkte Demokratie nur den rechtsverbindlichen durch Bürger initiierten Abstimmungsprozess über Sachfragen. In einer weiten Auslegung zählen auch Referenden, Volksbefragungen oder Abstimmungen über Vorlagen (→ Bindungswirkung) hierzu. Die Abstimmung des Volkes über Politische Ämter durch Wahlen, Abberufungen oder Parlamentsauflösungen zählen zur repräsentativen Demokratie. Hierbei handelt es sich um Entscheidungen über Machtfragen.

Repräsentative und direkte Demokratie können sich je nach Ausgestaltung sinnvoll ergänzen.

Freie Unterschriftensammlung

Die Unterschriften können überall, wo es möglich ist, gesammelt werden. Auf Landesebene ist die freie Unterschriftensammlung in 12 von 16 Bundesländern möglich. Auf kommunaler Ebene ist sie überall vorgesehen.

Initiatoren

Auch: *Vertrauenspersonen, Vertretungsberechtigte, Antragstellende*. Fungieren als Ansprechpersonen, als Gesichter in der Öffentlichkeit und haben Entscheidungsbefugnisse über das Begehren. Diese Befugnisse sind z.B.: Antrag auf die nächste Stufe des Verfahrens, Anruf eines Gerichts bei Streitigkeiten oder Aushandlung eines Kompromisses zum Gesetzesentwurf.

Konkurrenzvorlage

Auch: *Alternativentwurf, Gegenvorlage*. In allen Bundesländern hat das Parlament die Möglichkeit, eine Konkurrenzvorlage zur Sachfrage des Volksbegehrens mit zur Abstimmung zu stellen. Auf der kommunalen Ebene hat der Rat durch ein Ratsreferendum die Möglichkeit einer Gegenvorlage.

Negativkatalog/Themenausschluss

Listet Themen auf, die nicht Gegenstand eines Volks- oder Bürgerbegehrens sein dürfen, z.B. Finanzthemen.

Quoren

Quoren dienen der Feststellung der gesellschaftlichen Relevanz eines Begehrens (→ Unterschriftenquorum) oder der gesellschaftlichen Legitimation einer Entscheidung (→ Abstimmungsquorum). Quoren können eine große Hürde für den Erfolg von direktdemokratischen Verfahren sein. Ihre Ausgestaltung ist strittig.

Repräsentative Demokratie

Auch: *Parlamentarische Demokratie, Indirekte Demokratie*. Regierungsform, bei der die politischen Entscheidungen von gewählten

Volksvertretenden getroffen werden. Besteht nur das Wahl- und nicht auch das Abstimmungsrecht in Sachfragen können die Bürger ihren Willen nur abgeben (eine zeitlich begrenzte Blankovollmacht) und nicht direkt für Sachentscheidungen einsetzen.

Stimmberechtigte

Stimmberechtigte = Wahlberechtigte.

Unterschriftenquorum

Auch: *Unterstützungsquorum*, *Einleitungsquorum*. Damit ein Volks- oder Bürgerentscheid erfolgen kann, müssen genug Unterschriften der Stimmberechtigten gesammelt werden, häufig innerhalb einer bestimmten Frist. Auf der kommunalen Ebene existieren in manchen Bundesländern je nach Gemeindegröße Abstufungen für die Mindestanzahl der benötigten Unterschriften.

Von oben

Auch: *top-down*. Abstimmungen der Bürger, die von der Regierung, dem Parlament oder dem Gemeinderat initiiert werden. Um diese Abstimmungen von Abstimmungen, die → „von unten“ initiiert sind, abzugrenzen, werden sie „Referenden“ genannt.

Von unten

Auch: *bottom-up*. Volksabstimmungen oder Bürgerbegehren, die von Bürgern initiiert werden, werden als „von unten“ bezeichnet.

Wahlen und Abstimmungen

Unterscheidung, die im Grundgesetz Art. 20 Abs. 2 Satz 2 getroffen wird. Wahlen beziehen sich auf die Entscheidung über Personenfragen (→ repräsentative Demokratie), Abstimmungen beziehen sich auf die Entscheidung über Sachfragen (→ direkte Demokratie). Ob sich aus Art. 20 GG eine Aufforderung für die Verabschiedung eines Durchführungsgesetzes für Volksabstimmungen ergibt, ist umstritten.

Landesebene

Antrag auf Volksbegehren

Der Antrag auf Volksbegehren ist wie die Volksinitiative die 1. Stufe der Volksgesetzgebung. Der Unterschied ist, dass der Landtag nach erfolgreicher Unterschriftensammlung nicht verpflichtet ist, sich inhaltlich mit dem Anliegen zu befassen. Nur die Landesregierung entscheidet über die Zulässigkeit des Antrags.

Fakultatives Referendum

Auch: *Volkseinwand*, *Veto-Initiative*. Zweistufiges Verfahren, das von Bürgern durch eine Unterschriftenaktion initiiert wird, um zu einer Entscheidung des Parlaments einen Volksentscheid durchzuführen. Nur eingeschränkt in drei Bundesländern möglich.

Obligatorisches Referendum

Obligatorische Referenden werden automatisch durch eine Regelung in der Verfassung ausgelöst. Z.B. muss in Hessen eine Verfassungsänderung den Bürgern zur Abstimmung vorgelegt werden. Nur in Hessen und Bayern müssen alle Verfassungsänderungen per Volksentscheid bestätigt werden.

Parlamentarische Behandlung

Das Parlament befasst sich mit der Volksinitiative oder dem Antrag, ist aber nicht verpflichtet, die Initiatoren anzuhören.

Referendum

Unschärfer Sammelbegriff. Bezeichnet im engeren Sinne eine von der Regierung oder dem Parlament veranlasste Abstimmung der Bürger über eine Gesetzesvorlage (→ von oben). Das Wort „Referendum“ kann aber auch ein obligatorisches oder fakultatives Referendum meinen.

Verfassungsgerichtliche Kontrolle

In umstrittenen Fragen, die das Grundgesetz oder die Landesverfassung berühren, entscheidet das Bundesverfassungs- bzw. das

Landesverfassungsgericht. Ablauf und Inhalt eines Volksbegehrens können zum Streitgegenstand werden, den das jeweilige Verfassungsgericht zu klären hat.

Volksabstimmung

Bezeichnet volksinitiierte direktdemokratische Verfahren.

Volksbegehren

2. Stufe der Volksgesetzgebung. Die Initiiierenden müssen in begrenzter Zeit beweisen, dass genug Menschen über ihr Anliegen selbst abstimmen wollen (→ Quoren). Manchmal kommt es während oder nach einem Volksbegehren zu einem Kompromiss oder der Annahme des Gesetzesentwurfs durch das Parlament.

Volksentscheid

3. Stufe der dreistufigen Volksgesetzgebung. Abstimmung aller Stimmberechtigten über den Gesetzesentwurf der Initiative. Das Parlament kann eine Konkurrenzvorlage mit zur Abstimmung geben. Abstimmungsquoren sind zu beachten. Die Entscheidung hat die gleiche rechtliche Wirkung wie ein Parlamentsbeschluss.

Volksinitiative

1. Stufe der dreistufigen Volksgesetzgebung. Nach erfolgreicher Unterschriftensammlung kommt es zur Behandlung des Gesetzesentwurfes im Parlament. Lehnen die Abgeordneten den Entwurf ab, kann ein Volksbegehren gestartet werden. Manchmal kommt es an dieser Stelle bereits zu einem Kompromiss oder einer Übernahme des Gesetzesvorschlags durch die Parlament.

Volkspetition

Auch: *Volksinitiative*, *Bürgerantrag*, *Volksantrag*, auf kommunaler Ebene *Einwohnerantrag* oder *Bürgerantrag*. Unverbindliches Beteiligungsinstrument, mit dem die Bürger durch Unterschriftensammeln erwirken können, dass ein Anliegen im Parlament oder Gemeinderat behandelt wird.

Kommunale Ebene

Bürgerbegehren

Bürger können eigene Anliegen in die Kommunalpolitik einbringen (Initiativbegehren) oder versuchen, dass über einen Beschluss des Gemeinderates ein Bürgerentscheid stattfindet (→ Korrekturbegehren). Ähneln dem Volksbegehren und dem fakultativen Referendum auf Landesebene.

Bürgerentscheid

Wie der Volksentscheid. Kann „von oben“ (Ratsreferendum) oder „von unten“ (Bürgerbegehren) initiiert werden.

Korrekturbegehren

Form des Bürgerbegehrens, bei dem sich Bürger gegen einen Beschluss des Rates richten, mit der Absicht, zu diesem Beschluss einen Bürgerentscheid durchzuführen.

Kostendeckungsvorschlag/Kostenschätzung

Vorschlag, wie die Kosten, die durch die Umsetzung einer Beschlussvorlage entstehen, gedeckt werden können. Mehrere Bundesländer 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 und Hamburg).

Ratsreferendum

Auch: *Ratsbegehren*, *Ratsbürgerentscheid*. Möglichkeit des Gemeinderates, einen Bürgerentscheid über eine kommunale Sachfrage „von oben“ zu veranlassen.

WEBSEITEN

www.bayern.mehr-demokratie.de

(Landesverband Mehr Demokratie e.V.)

www.stmi.bayern.de/wahlen-und-abstimmungen

www.datenbank-buergerbegehren.info

www.buergergesellschaft.de

www.mach-doch.de/loslegen

(Hefte aller Bundesländer und mehr Informationen)



BILDQUELLEN

Seite 6: „Volksbegehren Artenvielfalt - Bienenrettungsmobil“,
Michael von der Lohe, OMNIBUS

IMPRESSUM

Herausgeber

Mehr Demokratie e.V.

Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Deutschland

info@mehr-demokratie.de, www.mehr-demokratie.de

OMNIBUS für direkte Demokratie gGmbH

Im Vogelsang 87, 45527 Hattingen, Deutschland

info@omnibus.org, www.omnibus.org

V.i.S.d.P.: Joshua Conens-Freund

LANDESVERFASSUNG

Bayern

Artikel 71

Die Gesetzesvorlagen werden vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung, aus der Mitte des Landtags, oder vom Volk (Volksbegehren) eingebracht.

Ein demokratisches Miteinander lebt davon, dass sich alle verantwortlich fühlen und einbringen können. Der Weg der Volksgesetzgebung ist die Möglichkeit, für jeden Menschen in einem Bundesland eine konkrete Gesetzesinitiative anzustoßen oder zu unterstützen - parteiunabhängig, nur auf die Sache bezogen und mit der Aussicht, dass alle Stimmberechtigten am Ende darüber abstimmen.



**MEHR
DEMOKRATIE**

OMNIBUS
FÜR DIREKTE DEMOKRATIE