

Würzburger
Arbeitspapiere zur
Politikwissenschaft und
Soziologie

Julius-Maximilians-
**UNIVERSITÄT
WÜRZBURG**

WAPS 9

Felix Hoffmann

Volksgesetzgebung
und politischer
Entscheidungsprozess

2018

Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Soziologie

Um seine aktuellen Forschungsergebnisse verstärkt sichtbar zu machen, hat das Institut für Politikwissenschaft und Soziologie zu Jahresbeginn 2012 die Online-Schriftenreihe WAPS (Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Soziologie) ins Leben gerufen. In WAPS spiegelt sich die gesamte Bandbreite der Forschungsleistung des Instituts wider. Bis Band 8 erschien die Schriftenreihe unter dem Titel „Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung“.

Neben MitarbeiterInnen des Instituts steht die Schriftenreihe auch hervorragenden Studierenden offen, die über die Veröffentlichung ihrer beachtlichen Beiträge an das wissenschaftliche Publizieren herangeführt werden.

Prof. Dr. Andreas Göbel

(Allgemeine Soziologie)

Prof. Dr. Christiane Gross

(Quantitative empirische Sozialforschung)

Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth

(Vergleichende Politikwissenschaft / Systemlehre)

Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet

(Europaforschung / Internationale Beziehungen)

Prof. Dr. Elke Wagner

(Spezielle Soziologie)

© Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Institut für Politikwissenschaft und Soziologie
Wittelsbacherplatz 1
97074 Würzburg
Tel.: +49 931 - 31-84863
Fax: +49 931 - 31-84890
<https://www.politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de>
Kontakt: andreas.goebel@uni-wuerzburg.de
Alle Rechte vorbehalten.
Würzburg 2018.

Dieses Dokument wird bereitgestellt durch
den Publikationsservice der Universität
Würzburg.

Universitätsbibliothek Würzburg
Am Hubland
D-97074 Würzburg
Tel.: +49 931 - 31-85906
opus@bibliothek.uni-wuerzburg.de
<https://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de>

ISSN: 2193-9179



Zitation dieser Publikation:

Felix Hoffmann (2018): Volksgesetzgebung und politischer Entscheidungsprozess. Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Soziologie, Nr. 9, 2018. Würzburg: Universität Würzburg.
URN: [urn:nbn:de:bvb:20-opus-161919](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bvb:20-opus-161919)

Bisher publizierte Bände in dieser Reihe:

Dickopf, Simon / Hassan, Mira / Künzler, Jan / Renner, Regina (2012):

Gerechtigkeitsurteile in einer unterfränkischen Großstadt vor und nach der Finanzkrise. Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung, Nr. 1, 2012. Würzburg: Universität Würzburg. URN: urn:nbn:de:bvb:20-opus-69396

Lauth, Hans-Joachim / Kauff, Oliver (2012):

Demokratiemessung: Der KID als aggregiertes Maß für die komparative Forschung. Empirische Befunde der Regimeentwicklung von 1996 bis 2010. Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung, Nr. 2, 2012. Würzburg: Universität Würzburg. URN: urn:nbn:de:bvb:20-opus-73033

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2013):

Was vom europäischen Projekt übrigbleibt... Zerfall oder Neustart? Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung, Nr. 3, 2013. Würzburg: Universität Würzburg. URN: urn:nbn:de:bvb:20-opus-83565

Rodrigues, Valerian (2014):

Elections and Civil Society in India. Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung, Nr. 4, 2014. Würzburg: Universität Würzburg. URN: urn:nbn:de:bvb:20-opus-105007

Sackmann, Rosemarie (2014):

Bürgerbeteiligung in Stadtentwicklungsprozessen - Wundermittel oder Mogelpackung? Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung, Nr. 5, 2014. Würzburg: Universität Würzburg. URN: urn:nbn:de:bvb:20-opus-107185

Lauth, Hans-Joachim (2015):

The matrix of democracy: a three-dimensional approach to measuring the quality of democracy and regime transformations. Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung, Nr. 6, 2015. Würzburg: Universität Würzburg. URN: urn:nbn:de:bvb:20-opus-109665

Gieg, Philipp / Lowinger, Timo / Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (eds.) (2015):

Exploring Emerging India - Eight Essays. Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung, Nr. 7, 2015. Würzburg: Universität Würzburg. URN: urn:nbn:de:bvb:20-opus-119973

Andrea Jonjic/Papy Manzanza Kazeka/Daniel Metten/Flora Tietgen (2016): Die

Transnationale Zivilgesellschaft – Hoffnungsträger in der Global Governance?. Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung, Nr. 8, 2016. Würzburg: Universität Würzburg. URN: urn:nbn:de:bvb:20-opus-130762

Volksgesetzgebung und politischer Entscheidungsprozess: Eine empirische Analyse der Wirkungsweise der Volksgesetzgebungs- verfahren auf den politischen Entscheidungsprozess anhand der Bun- desländer Brandenburg und Schleswig-Holstein

Felix Hoffmann

Bachelor-Thesis im Bereich Vergleichende Politikwissenschaft und Systemlehre,
unter Betreuung von Prof. Dr. Hans Joachim Lauth

Abstract

Seit den 1990er-Jahren kommt direkt-demokratischen Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland auf Landes- wie auch auf kommunaler Ebene eine wachsende Bedeutung zu. Mit einer sukzessiven institutionellen Öffnung ging eine kontinuierlich ansteigende Anwendung dieser Beteiligungskanäle einher. Dabei lässt sich auf subnationaler Ebene eine Vielzahl an Verfahrenskonstruktionen vorfinden, denen sich die vergleichende Direkt-demokratieforschung in breiter Weise angenommen hat. Studien, die an Effekten und Wirkungen auf den politischen Entscheidungsprozess ansetzen, lassen sich bisher nur vereinzelt ausmachen. Die vorliegende Arbeit stößt in diese Forschungslücke und untersucht die Effekte von Volksgesetzgebungsverfahren auf den politischen Entscheidungsprozess in den Bundesländern Brandenburg und Schleswig-Holstein. Auf zentralen konzeptionellen Modellierungen aufbauend, wird ein Analyseraster entwickelt, um policy-Effekte wie auch Modi der politischen Entscheidungsfindung zu identifizieren. Diese werden in Zusammenhang zur Zielrichtung der jeweiligen Verfahren gebracht (Agenda-Setting/Veto), um eine prozessuale Determination von policy-Effekten und eine inhaltliche Determination des Modus der politischen Entscheidungsfindung zu überprüfen.

Online publiziert:

© Institut für Politikwissenschaft und Sozialforschung (IPS)

Autorennotiz

Felix Hoffmann (B.A.) studierte Politikwissenschaft und Soziologie an der Julius-Maximilians-Universität. Momentan arbeitet er für eine Nichtregierungsorganisation (Mehr Demokratie e.V.), die sich für die Stärkung der Demokratie durch breitere Beteiligungskanäle und mehr Transparenz einsetzt.

**Full-Scale Citizens' Initiatives and the policy-making process:
An empirical analysis of the effects of full scale citizens' initiatives on the
policy-making process in Brandenburg and Schleswig-Holstein**

Felix Hoffmann

Abstract

Since the 1990s the relevance of direct democratic instruments on the regional and municipal level of the federal republic of Germany increased. There has been a successively institutional opening of full-scale citizens' initiatives, that resulted in a continuous growing use of this form of political participation. The designs of full-scale citizens' initiatives are widely divergent, which made institutional matters one of the priority objects of the comparative research on direct democracy. But there is still a lack of information on the effects of citizens' initiatives on the policy-making process. This Paper contributes to this circumstance with a research on the effects of full-scale citizens' initiatives on the policy-making process in the regional states Brandenburg and Schleswig-Holstein. Therefor I develop an analytical framework, based on conceptual modelling, to examine policy-effects and the mode of the political decision-making. These dimensions will be linked to the direction of impact (agenda-setting/veto) to verify a processual determination of policy-effects and a substantial determination of the mode of the political decision-making.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
1. Einleitung.....	5
2. Konzeptionelle Grundlagen	6
2.1 Verortung der Volksgesetzgebung als direktdemokratisches Verfahren.....	6
2.2 Institutionelle Designs der Volksgesetzgebung in den Ländern	10
2.3 Volksgesetzgebung und politischer Entscheidungsprozess.....	14
2.3.1 Policy-Effekte	15
2.3.2 Wettbewerbs- oder Konsensorientierung	18
3. Methodische Vorgehensweise	22
3.1 Fallauswahl.....	22
3.2 Daten	23
3.3 Analyseraster	24
4. Volksgesetzgebung in Brandenburg	24
4.1 Rules-in-form	24
4.2 Rules-in-use	25
4.2.1 Policy-Effekte	26
4.2.2 Zielrichtung	28
4.3 Volksgesetzgebung und politischer Entscheidungsprozess	31
5. Volksgesetzgebung in Schleswig-Holstein	31
5.1 Rules-in-form	31
5.2 Rules-in-use	32
5.2.1 Policy-Effekte	35
5.2.2 Zielrichtung	38
5.3 Volksgesetzgebung und politischer Entscheidungsprozess	38
6. Vergleich	38
6.1 Rules-in-form	38
6.2 Rules-in-use	39
7. Fazit	40
Bibliographie	42
Anhang	48

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Systematisierung direktdemokratischer Verfahren	8
Abbildung 2: Typologie der Volksgesetzgebungskonzeptionen der deutschen Länder	12
Abbildung 3: Prozessualer Wirkungsmechanismus der VGG auf den politischen Entscheidungsprozess einer dreistufigen Verfahrensausgestaltung (Typ A)	21
Abbildung 4: Rules-in-use relevanter Bundesländer	22
Abbildung 5: Formal und nicht-formal erfolgreiche VI und VB in Brandenburg	25
Abbildung 6: Prozessuale Betrachtung der policy-Effekte in Brandenburg	27
Abbildung 7: Zielrichtung der brandenburgischen Volksgesetzgebungsverfahren	28
Abbildung 8: Zielrichtung und Modus der politischen Entscheidungsfindung in Brandenburg.....	29
Abbildung 9: Zielrichtung der brandenburgischen Volksgesetzgebungsverfahren im Zeitverlauf	30
Abbildung 10: Formal und nicht formal erfolgreiche VI, VB und VE in Schleswig-Holstein	33
Abbildung 11: Prozessuale Betrachtung der policy-Effekte in Schleswig-Holstein	34
Abbildung 12: Zielrichtung der schleswig-holsteinischen Volksgesetzgebungsverfahren	35
Abbildung 13: Zielrichtung und Modus der politischen Entscheidungsfindung in Schleswig-Holstein.....	36
Abbildung 14: Zielrichtung der schleswig-holsteinischen Volksgesetzgebungsverfahren im Zeitverlauf.....	37

1. Einleitung

Direkte Demokratie ist nicht nur global im Aufwind (Altmann 2011; Matsusaka 2014; Ruth et al. 2017), sondern wird auch in der Bundesrepublik Deutschland verstärkt eingefordert. So wünschen sich einer Studie der Bertelsmann Stiftung zufolge 69 Prozent der Bevölkerung die Stärkung von direktdemokratischen Elementen (Gabriel und Kersting 2014, S. 109). Im Vergleich zur Schweiz oder zahlreichen US-Bundesstaaten, sind die unmittelbaren Volksrechte in der Bundesrepublik dagegen nur mäßig ausgebaut. Neben der kommunalen Ebene existiert die Möglichkeit direktdemokratischer Mitsprache in Form der sogenannten Volksgesetzgebung nur in den deutschen Ländern. Diese avancierte im Zuge der „Expansion der Direktdemokratie“ (Scarow 1997, S. 451) in den 1990er-Jahren zu einer flächendeckenden direktdemokratischen Mitsprachemöglichkeit und wurde durch eine zunehmende institutionelle Öffnung der Verfahren im Zeitverlauf anwendungsfreundlicher. Dementsprechend ist die Praxis der Volksgesetzgebung¹ in den letzten zwei Jahrzehnten sukzessive angestiegen, wodurch ihr eine vermehrte wissenschaftliche Betrachtung zu Teil wurde, ist sie schließlich das auf Landesebene am häufigsten genutzte Instrument der direkten Demokratie (Eder 2010, S. 103).

Trotz der erheblichen Zunahme an Forschungspublikationen² (Grotz 2009; Geißel 2017) und der Ablösung der juristischen Vormachtstellung durch ein verstärktes politikwissenschaftliches Interesse (Schiller und Mittendorf 2002, S. 9-10), fehlt es immer noch an systematisch vergleichenden Untersuchungen, die an den Wirkungen direktdemokratischer Verfahren auf den politischen Entscheidungsprozess in den Bundesländern ansetzen (Schiller 2014, S. 215; Solar 2015, S. 96; Geißel 2017, S. 161). Bisherige Studien weisen vor allem den Charakter von deskriptiv angelegten Überblicksdarstellungen auf (Rehmet 2002; Rux 2002; Schiller 2002; Weixner 2002; Kost 2005) oder blicken gezielt auf die jeweiligen institutionellen Arrangements (rules-in-form), um die institutionelle Determination der volksgesetzgeberischen Praxis (rules-in-use) nachzuweisen (Eder und Magin 2008a) oder die Frage nach einem optimalen institutionellen Design in vergleichender Perspektive zu beantworten (Meerkamp 2011). Daneben fokussieren Einzelfallstudien besonders populär gewordene Volksabstimmungen, um sich auf einzelne Politikfelder zu konzentrieren (Töller et al. 2011; Schäfer und Schoen 2013) und damit die qualitativen Auswirkungen politischer Entscheidungen zu beurteilen (Töller und Vollmer 2013) oder um die in der Partizipationsforschung gängige Diagnose der sozialen Selektivität politischer Beteiligung für direktdemokratische Verfahren zu prüfen und zu bestätigen (Schäfer 2015). Studien, die an dem Zustandekommen politischer Entscheidungen ansetzen, lassen sich nur äußerst begrenzt ausmachen. So existieren lediglich Ansätze bei Jung (2005), Schiller (2007, 2014) oder Weixner (2002). Solar (2015) stellt hier eine Ausnahme dar und legte den Grundstein mit einer umfassenden vergleichenden Untersuchung der Wirkungen der Volksgesetzgebung auf den politischen Entscheidungsprozess in den Stadtstaaten Hamburg und Berlin.

¹ Über 90% der 324 Verfahren, die von 1946 bis Ende 2016 zu verzeichnen sind (Rehmet und Weber 2017, S. 5), fand nach den 1990er Jahren statt.

² Einen ausführlichen Überblick gibt Solar (2015, S. 29-32).

Angesichts dieser Umstände hegt die vorliegende Arbeit den Anspruch, an die Pionierarbeit Solars anzuschließen, um einen Beitrag zur Erforschung des noch zu ergründenden Bereichs der Wirkungen der Volksgesetzgebungsverfahren auf den politischen Entscheidungsprozess, d.h. des policy-makings, in den deutschen Ländern zu leisten. Der vorausgehenden komparativen Untersuchung zweier Stadtstaaten soll ein Vergleich zweier Flächenländer folgen, denn „we still do not know much about how direct democracy affects policy making“ (Christmann und Solar 2013, S. 2). Damit ist das erklärte Ziel dieser Arbeit, die Frage nach den Wirkungen der Volksgesetzgebung auf den politischen Entscheidungsprozess in den Bundesländern Brandenburg und Schleswig-Holstein zu beantworten.

Um diesem Vorhaben nachzukommen, soll in einem ersten Schritt das Instrument der Volksgesetzgebung als direktdemokratisches Verfahren eingeordnet und zentrale konzeptionelle Vorklärungen getroffen werden (Kapitel 2), um Klarheit bezüglich der „babylonisch anmutende[n] Verwirrung der Begriffe und Definitionen“ (Vospornik 2014, S. 39) zu schaffen (Kapitel 2.1). Da sich die vorliegende Arbeit im subnationalen Bereich bewegt, ist es ebenfalls von zentraler Bedeutung, die institutionellen Designs der Volksgesetzgebung in den deutschen Ländern zu erfassen und eine Bestandsaufnahme vorzunehmen (Kapitel 2.2), um mit der Herausarbeitung des funktionalen Werts der Volksgesetzgebung für den politischen Entscheidungsprozess und damit dem Verhältnis des Volks- und Parlamentsgesetzgebers (Kapitel 2.3) den deskriptiven Unterbau, welchen Schiller für Arbeiten in der vergleichenden Direktdemokratieforschung als notwendiges Fundament erklärt (Schiller 2016), abzuschließen. Dem folgt der methodische Teil (Kapitel 3), der aufzeigen soll, wie die im Kapitel 2.3 integrierten Thesen sowie Hypothesen im empirischen Teil (Kapitel 4 und 5) statistisch geprüft werden und die der Arbeit zugrundeliegende Fragestellung beantwortet wird. Dabei wird insbesondere auf die Auswahl der zu überprüfenden Fälle sowie die dafür herangezogenen Datengrundlagen eingegangen. Nach der empirischen Auswertung, die jedem der subnationalen Untersuchungsobjekte ein separates Kapitel widmet, sollen in Kapitel 6 die Ergebnisse der Einzelfälle komparativ betrachtet werden. Abschließend werden die Resultate der vorliegenden Arbeit diskutiert und die Frage nach den Wirkungen der Volksgesetzgebungsverfahren auf den politischen Entscheidungsprozess in den Bundesländern Brandenburg und Schleswig-Holstein beantwortet.

2. Konzeptionelle Grundlagen

2.1 Verortung der Volksgesetzgebung als direktdemokratisches Verfahren

Die Formel direkte Demokratie beschreibt unterschiedliche Formen der unmittelbaren politischen Beteiligung des Volkes, d.h. der stimmberechtigten Bevölkerung. Von einer allgemein gültigen Definition lässt sich allerdings nicht sprechen (Weixner 2002, S. 82; Eder und Magin 2008a, S. 257; Eder 2010, S. 19; Altmann 2016, S. 2). Die beiden wissenschaftlichen Definitionsstränge drehen sich um die Debatte der Zugehörigkeit von Voten über Berufungs- sowie Abberufungsverfahren von Repräsentanten³. Während ein Teil der Autoren diese aufgrund der immanenten Repräsentationslogik als fremdartig erklärt (Jung 2001;

³ Die vorliegende Arbeit verzichtet aus Gründen der praktischen Lesbarkeit auf eine geschlechtergetrennte Sprache. Wenn von Repräsentanten, Bürgern, Initiatoren, etc. gesprochen wird, dann sind immer beide Geschlechter impliziert.

Rehmet 2002; Schiller 2002; Schiller und Mittendorf 2002; Kaufmann et. al 2008, S. 91; Vospernik 2014), sehen andere direkt getroffene Personalentscheidungen in Form von Direktwahlen (Kost 2005) sowie Abberufungsverfahren (recalls) (Luthardt 1994; Beramendi und Ellis 2008; Altmann 2011; Decker 2014) als dem Definitionsbereich der direkten Demokratie innewohnend. Damit lässt sich ein Definitions-Dualismus aus einem engen, themenzentrierten Verständnis sowie einem weiten themen- als auch personenbezogenen Verständnis direkter Demokratie (von Arnim 2009, S. 39; Hornig und Kranenpohl 2014, S. 10-11) konstatieren. Die jeweilige Annahme wirkt sich auf die Systematisierung der Formen bzw. Verfahren der direktdemokratischen Partizipation aus und ist damit fundamentaler Natur. Die vorliegende Arbeit folgt dem themenzentrierten Modell und wählt die nachfolgende Definition als grundlegende: „Direkte Demokratie wird definiert als ein institutionelles Verfahren, bei dem Bürgerinnen und Bürger selbst die Entscheidung über bestimmte Sachthemen treffen können (themenzentriertes Verfahren)“ (Schiller 2016, S. 442). Detailliert werden mit dem Terminus der direkten Demokratie „all jene Rechtsinstitute politischer Systeme bezeichnet, mittels derer die Stimmbürger unmittelbar zu einem bestimmten Zeitpunkt konkrete Sachentscheidungen treffen oder solche Entscheidungen anregen können und die als Ergänzung oder punktueller Ersatz repräsentativer Entscheidungsstrukturen im Gesetzgebungsprozess eingesetzt werden“ (Vospernik 2014, S. 114).

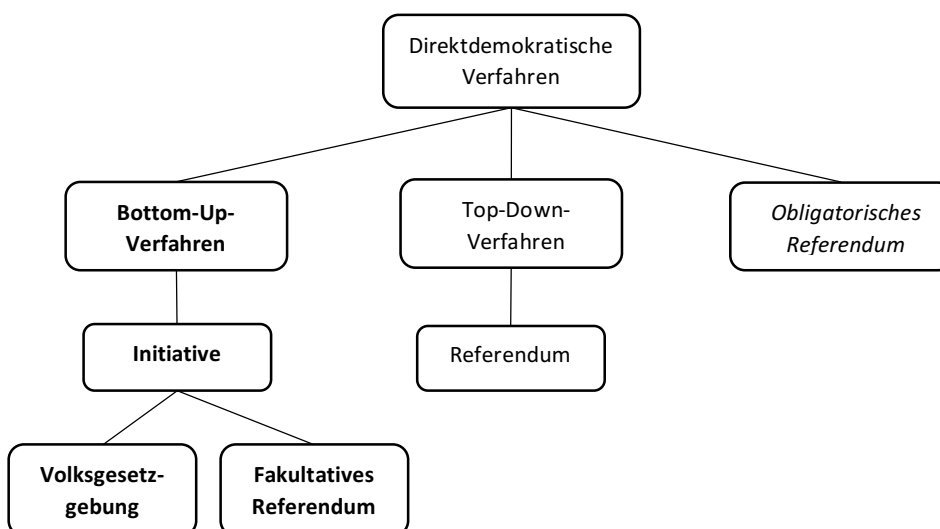
Ausgehend von der gewählten Definition direkter Demokratie lässt sich eine Vielzahl direktdemokratischer Verfahren identifizieren, die im Zeitverlauf wiederum einer Fülle von Klassifikationen unterzogen wurden (Vospernik 2014, S. 50; grundlegend: Smith 1976; Möckli 1994). Entsprechend lässt sich ein Dissens hinsichtlich der Systematisierung direktdemokratischer Verfahren sowie ihren Begrifflichkeiten konstatieren (Uleri 1996, S. 3; Weixner 2002, S. 82; Eder et. al 2009, S. 19; Hornig und Kranenpohl 2014, S. 9; Smith 2014, S. 112). Dabei kristallisiert sich nach Überblick des Gros‘ der Literatur insbesondere der Auslösungsmechanismus, d.h. die Frage nach dem Inhaber des Initiativrechts und damit der Auslösungsinstanz, als zentrale Differenzierungslinie heraus, um daran anschließend *top-down-* von *bottom-up-Verfahren* abzugrenzen (Jung 2001, S. 85; Eder und Magin 2008a, S. 261).⁴ Entscheidend ist hierbei, ob ein Verfahren von Staatsorganen (*top-down*) ausgelöst oder von Bürgern (*bottom-up*) initiiert wird, was gleichsam die Gegenüberstellung von Regierenden und Regierten bzw. dem politischen Establishment und dem „Volk“, den stimmberechtigten Bürgern (Papadopoulos 1995, S. 421; Altmann 2011, S. 8) impliziert. „Von oben“ angesetzte Verfahren, d.h. Verfahren, die von der exekutiven oder legislativen Gewalt initiiert werden, lassen sich mit dem Begriff des Referendums beschreiben, der oftmals mit dem Terminus des Plebiszits gleichgesetzt wird (Schiller und Mittendorf 2002, S. 11-12; Hornig und Kranenpohl 2014, S. 11; Altmann 2016, S. 3). Dieser wird jedoch aufgrund seiner historischen Vorbelastung und der damit einhergehenden oftmaligen negativen Konnotation sowie der nicht eindeutigen Definition und Abgrenzung zu anderen Begriffen (Uleri 1996, S. 3) in der vorliegenden Arbeit nicht verwendet (Vospernik 2014, S. 116).⁵ Das Referendum als

⁴ „Ex post Klassifizierung[en]“ (Jung 2001, S. 84), wie sie etwa Smith (1976) als Klassiker der vergleichenden Direktdemokratieforschung vorgenommen hat, finden keine Beachtung, sind diese im Hinblick auf die Zielsetzung der Systematisierung, der Einordnung des direktdemokratischen Verfahrens der Volksgesetzgebung, nicht gewinnbringend. Von Relevanz sind folglich ex-ante Klassifizierungen.

⁵ Um die wissenschaftliche Uneinigkeit anzudeuten sei skizziert, dass Autoren diesen Begriff auch wählen, um unter dem Terminus alle Arten von direktdemokratischen Verfahren zu fassen (Möckli 1994; Scarrow 1997; Weixner 2002; Grotz 2009, 2013; Decker 2012, 2014) oder den Blick auf Territorialentscheidungen zu verengen (Luthardt 1994, S. 34-35).

gewählter Terminus zur Beschreibung direktdemokratischer top-down Verfahren, stellt folglich den Gegenpol zu den „von unten“ ausgelösten bottom-up Verfahren dar, die sich unter dem Begriff der Initiativen zusammenfassen lassen (Uleri 1996, S. 3). Diese bestehen dadurch, dass sie von der Bevölkerung heraus initiiert, d.h. von einer bestimmten Mindestanzahl an aktiven Staatsbürgern durch Unterstützung in Form einer Unterschrift ausgelöst werden. Problematisch wird bei der Wahl der Auslösekompetenz als „Primärkriterium“ (Jung 2001, S. 85) die Einordnung des Verfahrens des obligatorischen Referendums, der qua Normen vorgeschriebenen Abstimmung zu einem bestimmten Gegenstand, die meist selbst Verfassungsrang genießen und oftmals diese betreffen (*obligatorisches Verfassungsreferendum*). Da weder Staatsorgane, noch Bürger dieses Verfahren initiieren und es sich quasi selbst auslöst, steht es zunächst frei dar und deckt sich nicht mit der dichotomen Schablone. Handelt es sich – wie in den meisten Fällen – um ein obligatorisches Verfassungsreferendum, so ist de facto und de jure die Verfassung die auslösende Instanz. Da diese die Staatsorgane erst legitimiert und die Beziehung zwischen ihnen regelt, kann sie diesen nicht zugerechnet werden, noch weniger zu einer Initiative. Folglich stellt das obligatorische Referendum eine Art Sonderfall dar und muss getrennt zu den beiden Begriffen des Referendums und der Initiative und gleichsam auch zu den Kategorien der top-down und bottom-up-Verfahren systematisiert werden (Jung 2001, S. 96; Altmann 2011, S. 11). Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht die gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich der primären Kategorisierung direktdemokratischer Verfahren anhand des Auslösemechanismus und stellt dementsprechend die drei Grundtypen direktdemokratischer Verfahren dar, wie sie auch anderen Autoren identifizieren (Schiller 2007, S. 116; Altmann 2011, S. 8-11; Schiller 2016, S. 442). Dabei wird insbesondere die Sektion der bottom-up-Verfahren konkreter gefasst, soll doch in einem nächsten Schritt die Volksgesetzgebung in einen expliziten direktdemokratischen Rahmen gesetzt und abschließend verortet werden.

Abbildung 1: Systematisierung direktdemokratischer Verfahren



Quelle: eigene Darstellung.

Als bottom-Up-Verfahren deklariert, steht die Volksgesetzgebung neben dem fakultativen Referendum unter der Kategorie der Initiativen. Dabei verwundert es zunächst, dass als weiterer Subtypus einer Initiative eine Form eines Referendums gefasst wird. Dies verdeutlicht jedoch nur die terminologische Uneinigkeit innerhalb der Direktdemokratieforschung. Synonym kann der Begriff der „Vetoinitiative“ (Decker 2014, S. 25) benutzt werden, welcher die Semantik in sinngemäßer Form abbildet und dadurch gleichsam eine weitere fundamentale Differenzierung aufzeigt, die insbesondere für die Differenzierung der beiden aufgeführten bottom-up-Verfahren zentral ist und speziell an der jeweiligen Funktion ansetzt. Neben der Gemeinsamkeit der Initiierung „von unten“, liegt der Unterschied dieser beiden Verfahren im *Urheber der Vorlage* begründet (Möckli 1994; Jung 2001, S. 85-86). Im Kern geht es bei dieser Distinktion um die Frage, wer den Abstimmungsgegenstand festlegt oder anders formuliert, welcher Akteur der Autor der Vorlage ist. Daraus ergibt sich gleichsam, ob die Stimmbürgerschaft lediglich auf etwas Prädeterminiertes reagieren und damit ein Veto einlegen oder selbst einen Gegenstand bestimmen und damit proaktiv und Agenda-setzend agieren kann.

Der Vetocharakter des fakultativen Referendums konstituiert sich dadurch, dass der stimmberechtigten Bevölkerung mit diesem Instrument ein Werkzeug zur Verfügung steht, um in einem festgelegten Zeitrahmen ein Veto gegen ein von der Legislative (kürzlich) beschlossenes oder verabschiedetes Gesetz einzulegen und damit auf etwas zu reagieren, d.h. eine Entscheidung zu kontrollieren.⁶ Entsprechend ordnet Uleri ein Verfahren als „decision-controlling“ ein, wenn der Urheber eines Gegenstandes und der Akteur, der eine direktdemokratische Entscheidung über diesen forciert, nicht dieselben sind (1996, S. 10-11). Im Gegensatz dazu ist die Volksgesetzgebung ein direktdemokratisches Werkzeug, mit dem proaktiv ein Thema in den politischen Prozess eingebracht werden kann und es folglich im Sinne Uleris als „decision-promoting initiative“ eingeordnet wird. Sowohl die Urheberschaft der Vorlage als auch die Auslösung liegen bei der Stimmbürgerschaft. Diese avanciert dem Begriff entsprechend zum Gesetzgeber und erlangt damit die Möglichkeit Gesetze und Entscheidungen an den Repräsentanten vorbei zu treffen, wodurch sie auch als „positive Gesetzesinitiative“ (Decker 2014, S. 25) bezeichnet werden kann. Entsprechend steht dieses Instrument in deutlichem Kontrast zum fakultativen Referendum, der negativen Vetoinitiative (Decker 2014). Dabei unterstreicht diese Kategorisierung, dass von direktdemokratischen Verfahren unterschiedliche Wirkungsmechanismen auf den politischen Entscheidungsprozess zu erwarten sind (Solar 2015, S. 15). So wird das fakultative Referendum in der Schweiz üblicherweise als „Bremse“, das Schweizer Pendant der Volksgesetzgebung, die „Volksinitiative“, als „Gaspedal“ bezeichnet (Heußner und Jung 2009, S. 122-124.).

Wirft man den Blick auf die bundesdeutsche Praxis, so wendet sich durch den Befund der „Zweischneidigkeit der Volksgesetzgebung“ das Blatt: Als bottom-up Instrument wirkt die Volksgesetzgebung einerseits als Initiative, die den Bürgern die Möglichkeit des Agenda-Settings bietet (Schiller 2014, S. 219; Kersting 2016, S. 309; Rehmet und Weber 2017, S. 29), andererseits jedoch auch als Korrektiv, das sich gegen Entscheidungen oder Vorhaben der repräsentativen Arena wendet und damit in seiner Funktion als fakultatives Referendum eingesetzt wird (Decker 2012, 2014; Grotz 2013; Schiller 2014, S. 219; Merkel 2014;

⁶ In der Schweiz wird demzufolge auch von einem sogenannten *Referendumsvorbehalt* gesprochen.

Kersting 2016, S. 309). Die Volksgesetzgebung substituiert die Funktion des fakultativen Referendums und kann damit sowohl als decision-promoting- als auch als decision-controlling-Instrument deklariert werden. Dadurch kommt zum Ausdruck, dass die Funktion eines direktdemokratischen Instruments nicht nur durch ihr institutionelles Design determiniert ist, sondern auch andere Kontextfaktoren, wie etwaige Lernprozesse politischer Akteure und vor allem die Existenz anderer direktdemokratischer Instrumente, miteinbezogen werden müssen, die zu einer flexiblen Nutzung der Institution führen können (Setälä und Schiller 2012, S. 7).⁷ Die Volksgesetzgebung nimmt folglich als Kombination aus beiden Zielrichtungen eine besondere Rolle ein, vereint sie doch damit die positive Gesetzes- und die negative Vetoinitiative in einem direktdemokratischen Instrument und wirkt damit als „Kanal der Interessendurchsetzung bzw. Entscheidungsverhinderung“ (Möckli 1994, S. 280). Ob die Volksgesetzgebung im Ganzen eher als ein Gaspedal (proaktives Agenda-Setting; Status-Quo-Wandel) oder vielmehr als eine Bremse (reaktiver Vetopunkt; Status-Quo-Zementierung) betrachtet werden muss, ist umstritten. Während Rehmet und Weber (2017, S. 29) aufzeigen, dass mehr als die Hälfte der in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführten Verfahren der Charakteristik des Agenda-Settings entsprechen, führt Decker an, dass die Volksgesetzgebung in zwei Dritteln der Fälle vetoorientiert ist (2012, S. 178). Andere Autoren betonen die Doppelfunktion der Volksgesetzgebung und beziehen keine klare Stellung (Kranenpohl 2006; Meerkamp 2011; Heußner 2013).

2.2 Institutionelle Designs der Volksgesetzgebung in den Ländern

Volksgesetzgebung als „institutionalisierte Form der direkten Bürgerbeteiligung an der Gesetzgebung“ (Eder und Magin 2008b, S. 358) oder „institutionalisiertes bürgerschaftliches Engagement in der repräsentativen Demokratie“ (Meerkamp 2011, S. 29) ist ein weitreichendes Mittel, um den Staatsbürgern eines Bundeslandes die direkte Entscheidung über eine Sachfrage zu ermöglichen.⁸ Mit der Einführung der Volksgesetzgebung in Hamburg im Jahre 1996 findet sich diese Form direktdemokratischer Mitsprache flächendeckend in der Bundesrepublik wieder. Die bis dato vollzogene Entwicklung lässt sich nach Schiller in fünf Gruppen einteilen (Schiller 2012, S. 92-93), wobei hier insbesondere die Wiedervereinigung als „turning point“ (Schiller 2012, S. 90) hervorgehoben werden muss und Autoren dazu geneigt sind, von einem „Siegeszug der direkten Demokratie“ (Heußner und Jung 2009, S. 13) zu sprechen.

Avancierte die Volksgesetzgebung zwar kurz vor der Jahrtausendwende zu einer flächendeckenden Möglichkeit der staatsbürgerlichen Politikgestaltung, so könnte sie aus verfahrenstechnischer Sicht nicht unterschiedlicher ausgestaltet sein. Systematisch lässt sich diese in der Bundesrepublik Deutschland in ein *zwei-* und ein *dreistufiges* Modell unterscheiden (Rehmet 2002; Schaal 2002; Jürgens Rehmet 2009; Meerkamp

⁷ Als weiteres Beispiel institutioneller Flexibilisierung nennen Setälä und Schiller das abrogative Referendum im italienischen Regierungssystem (2012, S. 7).

⁸ Von Smith wird die Volksgesetzgebung unter dem Begriff „direct legislation“ gefasst und vor dem Hintergrund einer seltenen Verankerung in den politischen Systemen weltweit insbesondere als demokratische Innovation begriffen (Smith 2014, S. 111-112).

2011; Kost 2013).⁹ Das zweistufige Verfahren gliedert sich in die Verfahrensschritte des Volksbegehrens und des Volksentscheids, wobei dem Volksbegehren ein Zulassungsantrag vorausgeht. Da dieser, wie der Begriff schon suggeriert, lediglich einen Antrag darstellt und in direkter Verknüpfung zum Begehren steht, wird er folglich nicht als gesonderter Verfahrensschritt betrachtet. Das dreistufige Modell verfügt hingegen über das zusätzliche Verfahrenselement der Volksinitiative, die dem Volksbegehren vorgeschaltet ist und dabei zudem einen Zulassungsantrag für das Volksbegehren beinhaltet. Die Volksinitiative zielt primär auf eine parlamentarische Behandlung des Anliegens der Initiative und nur sekundär auf ein Begehren. Qualitativ steht ein dreistufiges Verfahren über einem zweistufigen, da eine frühzeitige parlamentarische Behandlung ein Zusammenspiel von repräsentativer und direkter Demokratie gewährleistet und sich damit der positive Effekt der Volksgesetzgebung als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie entfalten kann (Schaal 2002; Meerkamp 2011, S. 386-387). Das Parlament wird auf diese Weise auf niedriger Konfliktstufe in den Willensbildungsprozess miteinbezogen, wodurch sich eine bessere Verzahnung der repräsentativen und direktdemokratischen Strukturen konstatieren lässt und in diesem Modell eine Kompromissbildung zwischen der Initiative und der Regierungsmehrheit im Landtag ermöglicht wird (Eder und Magin 2008a, S. 273; Meerkamp 2011, S. 387). So auch Schiller, der unterschiedliche „politische Prozessdynamiken“ diagnostiziert und die parlamentarische Rückkopplung ins Zentrum stellt (2014, S. 188). Der bundesdeutsche Trend zeigt in diese Richtung, denn mittlerweile lassen sich auch zweistufige Verfahrensausgestaltungen finden, die eine obligatorische Behandlung im Parlament nach Eingang des Zulassungsantrags vorsehen.¹⁰ Manche Autoren betrachten diese als ausschlaggebendes Merkmal für die Einordnung in ein zwei- oder dreistufiges Verfahrensmodell (Rehmet 2002, S. 194; Schaal 2002, S. 155-160).¹¹ Die vorliegende Arbeit orientiert sich, Meerkamp folgend (2011, S. 61), am eigentlichen Instrument der Volksinitiative als Kriterium für eine dreistufige Volksgesetzgebung, die erstmals mit der Neugestaltung der schleswig-holsteinischen Landesverfassung im Jahre 1990 eingeführt wurde und ein „Initiativrecht der Bürger (...) gerichtet an Staatsorgane mit dem Ziel einer öffentlichen parlamentarischen Diskussion über eine Sachfrage beliebigen Inhalts“ (Meerkamp 2011, S. 62) darstellt.¹² Interessanterweise muss diesem niedrigschwelligen Partizipationswerkzeug nicht unbedingt ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf zu Grunde liegen, denn andere Gegenstände der politischen Willensbildung jenseits von Gesetzesentwürfen können ebenfalls in den Entscheidungsprozess eingebracht werden. Damit wird den Bürgerinnen und Bürgern gleichsam die Möglichkeit gegeben, auf Entscheidungen, die die Exekutive im Rahmen ihrer Funktion als Dirigentin des Staates ausübt, Einfluss zu nehmen. Hier handelt es sich um Materien, die keinem Gesetzesvorbehalt unterliegen, wie beispielsweise der Erweiterung eines Flughafens um eine zusätzliche Startbahn oder einer Handlungsaufforderung im Bundesrat (sogenannte Bundesratsinitiativen). Diese Möglichkeit dient als Erweiterung der direktdemokratischen Arena und kann zu einer Entscheidung gelangen, wenn die

⁹ Schaal (2002, S. 155-159) klassifiziert die zweistufige Variante als ein geschlossenes, die dreistufige als ein offenes Verfahrensmodell. Weixner (2002, S. 155) geht noch einen Schritt weiter und differenziert zwischen zwei-, drei- und vierstufiger Verfahrensausgestaltung.

¹⁰ So beispielsweise in Hessen.

¹¹ So ist eine parlamentarische Behandlung nach dem Antrag auf Volksbegehren oder einer Volksinitiative für Eder und Magin ausschlaggebend, um die Konzeption als antizipativ einzuordnen (2008a, S. 274-275).

¹² Dabei sollte das Instrument der Volksinitiative nicht mit dem Petitionsrecht verwechselt werden, handelt es sich doch hierbei um ein Gruppen- und nicht um ein Individualrecht.

Volksinitiative als obligatorische oder fakultative Vorstufe zum Volksbegehren ausgestaltet ist. So haben mittlerweile vier Bundesländer (Typ A) das Institut der Volksinitiative als dem Volksgesetzgebungsverfahren immanente erste Stufe (obligatorische VI) konzipiert sowie fünf Bundesländer als optional erste Stufe (fakultative VI). Andere Länder gestalten das Rechtsinstitut als eigenständiges Verfahren aus und stellen es nicht in einen Zusammenhang mit dem eigentlichen Volksgesetzgebungsverfahren, wodurch lediglich beliebige Gegenstände der politischen Willensbildung an das Parlament herangetragen werden können und der Prozess nach einer parlamentarischen Behandlung, unabhängig von der daraus resultierenden Entscheidung, sein Ende findet.¹³¹⁴ Dies veranlasst Jürgens und Rehmet dazu, von einer „unverbindlichen Massenpetition“ (2009, S. 200) zu sprechen. Entsprechend dieser divergierenden institutionellen Designs in den Bundesländern differenziert Schiller vier Beziehungsmodelle (2012, S. 93-94), die in nachfolgender Abbildung dargestellt und übergeordnet als zwei- oder dreistufig klassifiziert werden:

Abbildung 2: Typologie der Volksgesetzgebungskonzeptionen der deutschen Länder

Typ	Art der VI	Bundesländer	drei- oder zweistufig
Typ A	obligatorische erste Stufe	Brandenburg, Hamburg, Sachsen, Schleswig-Holstein	dreistufige Volksgesetzgebung
Typ B	fakultative erste Stufe	Baden-Württemberg*, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt	
Typ C	eigenständiges Verfahren	Berlin, Hamburg (Volkspetition), Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Thüringen, Baden-Württemberg	zweistufige Volksgesetzgebung
Typ D	-	Bayern, Hessen	

* Liegt dem sogenannten „Volksantrag“ ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf zugrunde, so kann dieser als erste Stufe eines Volksgesetzgebungsprozesses fungieren.

Quelle: eigene Darstellung nach Schiller (2012, S. 93-94).

Den zahlreichen Formen der Volksgesetzgebung in den deutschen Bundesländern wird man durch eine bloße Unterscheidung in zwei- oder dreistufig allerdings nicht gerecht. Es existieren zahlreiche Regularien in Form von Quoren, Sammlungsmodi, Fristen, etc., denen eine entscheidende Bedeutung zukommt, bestimmen sie doch die Offenheit wie auch die Restriktivität sowie den Prozessverlauf, was Luthardt dazu veranlasst diesen „strukturgestaltende als auch politikprägende Funktionen“ (1994, S. 39) zuzuschreiben. Altmann kann dahingehend nur zugestimmt werden, wenn er sagt: „The Devil is in the Details“ (2011, S. 18), denn von einem standardisierten Volksgesetzgebungsverfahren lässt sich nicht sprechen (Meerkamp 2011, S. 61). Die hürdenarchitektonische Pluralität soll im Folgenden kurz gezeichnet werden.

Der Antrag auf Volksbegehren bedarf ebenso wie die Volksinitiative einer gewissen Anzahl an Unterstützungsunterschriften bzw. Einleitungsunterschriften. Die Unterschriftenquoren in dieser Verfahrensstufe reichen von $\approx 0,02\%$ der Wahlberechtigten (3.000 Unterschriften) in Nordrhein-Westfalen (§7, Abs. 1 nrw-

¹³ Ein Vorteil dieser Selbstständigkeit ist, dass auch nicht-wahl- und damit nicht-stimmberechtigten Bürgern ein Partizipationsinstrument zur Verfügung gestellt wird.

¹⁴ Zu der begrifflichen Trias des Terminus der Volksinitiative siehe Neumann (2012).

VIVBVEG) bis zu 2% (≈ 88.000 Unterschriften) in Hessen (§ 2, Abs. 1 hess-VAG).¹⁵ Eine ähnliche Spannweite zeigt sich auch bei der Stufe des Volksbegehrens von 80.000 Unterschriften ($\approx 3,6\%$) in Schleswig-Holstein¹⁶ (Art. 49, Abs. 1 s-h-LVerf) bis zu 20% (≈ 880.000 Unterschriften) in Hessen (Art. 124, Abs. 1 hess-LVerf). Daneben obliegt dem Eintragungs- bzw. Sammlungsmodus eine große Bedeutung. Kann man eine Unterschrift nur auf dem Amt leisten, setzt diese eine größere Ressourcenausstattung bzw. eine größere Bereitschaft, politischen Willen zu artikulieren voraus, als wenn eine freie Unterschriftensammlung ermöglicht wird. Eine weitere Restriktion findet sich in der eigentlichen Abstimmung wieder. So gibt es eine Vielzahl an Quoren, welche die Legitimität einer Entscheidung an das Zustandekommen dieser knüpfen und eine gewisse Wahlbeteiligung (Beteiligungsquorum) oder eine gewisse Prozentzahl an Zustimmung der Stimmberechtigten (klassisches Zustimmungsquorum) oder tatsächlich Abstimmenden (internes Zustimmungsquorum) über einen Sachverhalt als Bedingung erachten. Themenausschlüsse sind ein weiteres Hauptmerkmal des deutschen Verfahrenstypus (Schiller 2007, S. 117), die sich größtenteils im sogenannten „Finanztabu“ manifestieren und damit haushaltsrelevante Fragestellungen sowie Besoldungsordnungen prinzipiell als Materie ausgeschlossen sind. Zwar steht damit der Haushaltsvorbehalt als Ausdruck der Budgethoheit des Parlaments, dabei sei jedoch angemerkt, dass so gut wie jedes Gesetz in unmittelbarer oder mittelbarer Form den Staatshaushalt tangiert und daher beispielsweise die saarländische Landesverfassung zur Definition einer Grenze, Schwellenwerte festgeschrieben hat (Art. 99, Abs.1, saarlVerf). Verfassungsrelevante Fragen können bis auf Hessen in jedem Bundesland in einen volksgesetzgeberischen Prozess eingebracht werden. Nahezu alle Länderverfassungen geben dem Parlament die Möglichkeit, einen Konkurrenz- bzw. Alternativentwurf mit zur Abstimmung zu stellen. Dies betont insbesondere die Gleichrangigkeit des parlamentarischen Gesetzgebers und der Volksgesetzgebung, die ihre Früchte in dem Ringen um die beste Lösung trägt.

Weitere Details bestehen in Regelungen zu Fristen, die den Zeitrahmen für die Behandlung durch das Parlament festsetzen (Behandlungsfristen bzw. Verschleppungsvereitelungsschutz), sowie Fristen, die eine wiederholte Einbringung eines bereits in der Vergangenheit volksgesetzgeberischen Gegenstandes regeln. In Bezug auf die öffentliche Abstimmungsdebatte insbesondere vor der letzten Stufe, dem eigentlichen Entscheid, existieren unterschiedliche Bestimmungen hinsichtlich einer verpflichteten Versendung einer Informationsgrundlage an alle Haushalte. Einige Bundesländer führen in ihren Landesverfassungen auf, dass Volksentscheide mit Wahlen zusammengelegt werden sollen, was die Beteiligung an der Abstimmung erhöht. Zu erwähnen sind noch mögliche Regelungen bezüglich der Kostenerstattung für die Initiatoren eines volksgesetzgeberischen Prozesses, analog zur Wahlkampfkostenerstattung.

¹⁵ Hessen stellt als einziges Bundesland die Unterschriftenanforderung in der ersten Verfahrensstufe als relative Zahl dar (§ 2 hess-VAG).

¹⁶ In Brandenburg liegt das Quorum für ein Volksbegehren zwar auch bei 80.000 Unterschriften (Art. 77, Abs. 3 bb-LVerf), dieser absolute Zahlenwert übersetzt sich allerdings durch eine Verhältnissetzung zur eigentlichen Einwohnerzahl in $\approx 3,8\%$.

Wie ersichtlich wurde, reihen sich eine Vielzahl an Verfahrensdetails aneinander, die die Komplexität der Volksgesetzgebung und ihren institutionellen Divergenzen unterstreichen und gleichsam vergleichsorientierte Arbeiten zu einem umfangreichen deskriptiven Unterbau nötigen. Wie sich die Volksgesetzgebung konkret in der Anwendung auf den politischen Entscheidungsprozess auswirken kann, soll in einem nächsten Schritt theoretisch dargelegt werden, dreht sich doch die Arbeit um diesen Zusammenhang.

2.3 Volksgesetzgebung und politischer Entscheidungsprozess

Als „Ergänzung repräsentativer Entscheidungsverfahren“ (Solar 2015, S. 8) steht die Volksgesetzgebung im Zentrum direktdemokratischer Prozesse der Länder. Dabei kann sie sowohl den parlamentarischen Entscheidungsvorgang ersetzen bzw. umgehen, in dem über die verschiedenen Stadien des Volksgesetzgebungsprozesses eine Abstimmung am Repräsentativkörper vorbei initiiert wird als auch eine parlamentarische Entscheidung in Form einer policy-Implementierung durch politischen Druck oder Aushandlungsprozesse forcieren. Entsprechend kann ein Volksgesetzgebungsverfahren durch einen wettbewerbs- oder konsensorientierten Charakter geprägt sein oder sich im Prozessverlauf wandeln, wie in diesem Kapitel theoretisch herausgearbeitet werden soll.

Das Verhältnis von Parlaments- und Volksgesetzgeber weist naturgemäß eine Spannung auf, die sich in dem „Ringeln um die Vorherrschaft in der demokratischen Willensbildung“ (Martini 2011, S. 38) manifestiert. So ist ein Volksgesetzgebungsverfahren grundlegend als ein Konflikt aufzufassen, der zwischen den beiden Gesetzgebern besteht.¹⁷ Dieser findet seinen Ausdruck darin, dass die Volksgesetzgebung die Monopolstellung der politischen Agendakontrolle, d.h. der politischen Entscheidungsfindung durch die Regierung oder Parlamentsmehrheit, angesichts ihrer konstatierten Doppelfunktion (vgl. Kapitel 2.1.3) in zweierlei Hinsicht durchbrechen kann: Einerseits kann sie selbst als Agenda-Setter und damit als politischer Katalysator in Erscheinung treten, andererseits aber auch als „Bremse“ fungieren und eine Vetoposition einnehmen, indem sie Regierungsvorhaben blockiert oder jüngst beschlossene Gesetze revidiert (Solar 2015, S. 95). Ein Volksgesetzgebungsverfahren steht damit entsprechend immer in einem Zusammenhang mit dem Unterlassen oder faktischen Handeln des parlamentarischen Gesetzgebers (Solar 2015, S. 2). Dieser kann den generierten Konflikt einerseits austragen, indem er die Initiative in den parlamentarischen Beratungsphasen, die – je nach Design der Volksgesetzgebung (vgl. Kapitel 2.2) – nach der ersten und/oder der zweiten Stufe erfolgt, ablehnt und auf seine Position beharrt (wettbewerbsorientierter Entscheidungsmodus). Andererseits obliegt ihm jedoch auch die Möglichkeit, die Initiative zu übernehmen oder ihr in gewissem Maße entgegenzukommen, indem entsprechende policies einseitig oder in einem Aushandlungsprozess beschlossen und verabschiedet werden (bedingt konsensorientierter Entscheidungsmodus). Tritt das Bemühen einer Entscheidungsfindung seitens des parlamentarischen Gesetzgebers erst nach einem zustande gekommenen Volksbegehren auf, handelt es sich zwar um eine konsensorientierte Entscheidungsfindung, welcher jedoch eine wettbewerbsorientierte Komponente durch das Ablehnen der Volksinitiative vorausgegangen ist.

¹⁷ Die Existenz zweier Gesetzgeber veranlasst Jung von einer „gemischten Demokratie“ zu sprechen (2010, S. 427).

In einem nächsten Schritt bedarf es daher der Betrachtung der policy-Effekte, die einem Volksgesetzgebungsverfahren entspringen können, um eine Schablone zu erstellen, die auf die rules-in-use gelegt werden kann, um tatsächlich getroffene Entscheidungen zu eruieren und mit der Zuordnung eines Modus der Entscheidungsfindung eine Operationalisierung der Konflikthaftigkeit vorzunehmen.

2.3.1 Policy-Effekte

Eine umfassende Typologie der policy-Effekte direktdemokratischer Verfahren, implizit der Volksgesetzgebung, liegt seit jüngster Zeit vor (Christmann und Solar 2013). Auf bisherigen Ansätzen¹⁸ aufbauend, werden vier policy-Effekte identifiziert und gleichzeitig eine Strategie zur Erfassung und Einordnung dieser entworfen.

Die wohl augenscheinlichsten Effekte der Volksgesetzgebung sind *direkte Effekte*, die dadurch entstehen, dass sich die Initiative in der letzten Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens, dem Entscheid (VE), durchsetzt und die bottom-up eingebrachte Vorlage in Gesetzesform gegossen (Christmann und Solar 2013, S.4; Matsusaka 2014, S. 348-349) oder ein anderer Gegenstand politischer Willensbildung beschlossen wird. Um diese zu registrieren, müssen lediglich die erfolgreichen Initiativen in einem Entscheid erfasst werden. Es handelt sich bei diesen Effekten folglich um eine vollständige *policy-Übernahme* im direktdemokratischen Herzstück der Abstimmung. Direkte Effekte entspringen damit einer grundlegend wettbewerbsorientierten Entscheidungsfindung.

Im Gegensatz zu direkten Effekten, charakterisieren sich *semi-direkte Effekte* dadurch, dass sie nicht unbedingt in einer vollständigen *policy-Übernahme* münden müssen, sondern auch *policy-Änderungen*¹⁹ unter diesem Effekt subsumiert werden. Direkten und semi-direkten Effekten ist gemein, dass sie aus einem formalen Volksgesetzgebungsverfahren resultieren (Christmann und Solar 2013, S. 4). Dabei lassen sich semi-direkte policy-Effekte zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Volksgesetzgebungsprozesses ausmachen und dementsprechend verschiedene Kategorien bilden:

- I. Annahme des parlamentarischen Gegenvorschlags im Entscheid, der das Anliegen der Initiatoren zu Teilen aufgreift²⁰ (*policy-Änderung*).
- II. Der Parlamentsgesetzgeber übernimmt das Anliegen der Initiatoren innerhalb des Volksgesetzgebungsverfahrens vollständig (*policy-Übernahme*) oder zu Teilen (*policy-Änderung*).
- III. Trotz eines formal misslungenen Volksgesetzgebungsverfahrens²¹ verabschiedet der Parlamentsgesetzgeber eine dem Anliegen der Initiative vollständig (*policy-Übernahme*) oder in Teilen entsprechende policy (*policy-Änderung*).

¹⁸ Möckli (1994) und Gerber (1996) lassen sich hier als Wegbereiter aufführen.

¹⁹ Unter diesem Begriff wird folgend eine Abänderung der durch die Initiative eingebrachten Vorlage bezeichnet, die aus Sicht derselben einen Teilerfolg bedeutet.

²⁰ Wenn dies nach verfassungsrechtlichen oder einfachgesetzlichen Regelungen möglich ist.

²¹ Formal nicht zustande gekommene Volksinitiativen, Volksbegehren (durch zu wenig Unterstützungsschriften, diverse Formfehler oder Unzulässigkeit des Gegenstandes) oder Volksentscheide (nicht erreichte Zustimmungs- oder Beteiligungsquoten).

Vergleichsweise einfach lässt sich die erste der drei Kategorien erfassen, genügt es doch - wie bei direkten Effekten - lediglich Verfahren zu betrachten, die den Weg zu einer direkten Entscheidung fanden und sich im Unterscheid dazu, die Konkurrenzvorlage des Parlamentsgesetzgebers durchsetzt. Die Diagnose der verbleibenden und wesentlich bedeutenderen semi-direkten Effekten stellt jedoch ein weitaus schwierigeres Unterfangen dar, kann doch jedes formal eingeleitete Verfahren in einem solchen Effekt münden. Fälle der zweiten Kategorie werden nach Schiller als „*verfahrensinterne Responsivität* [Hervorhebung durch den Verfasser]“ (2014, S. 217) der Repräsentanten bezeichnet, zeigt sich hier doch eine Übereinstimmung der repräsentativen und direktdemokratischen Arena in Form einer Übernahme oder Änderung des dem Verfahren zu Grunde liegenden Sachverhalts durch das Parlament, die sich in einem zunächst konsensgeprägten Entscheidungsmuster manifestiert. Dabei ist es jedoch wichtig, zwischen den Stadien des Volksgesetzgebungsverfahrens zu differenzieren: Tritt ein solcher Effekt vor (prä-VI) oder nach einer Volksinitiative (VI) auf, so lässt sich der Modus der politischen Entscheidungsfindung als *grundlegend konsensorientiert* bezeichnen. Reagiert der Repräsentativkörper nach Ankündigung (VI-VB) oder einem zustande gekommenen Volksbegehren (VB) mit einer Übernahme oder Änderung des Anliegens, so geht diesem ein vorangegangener Wettbewerbsmodus voraus, da die Volksinitiative eine Ablehnung erfahren hat. Der Modus der Entscheidungsfindung wandelte sich folglich von wettbewerbs- zu konsensorientiert und wird als *bedingt konsensorientiert* bezeichnet. Nur zu diesem Zeitpunkt ist eine Transformation von einer Konfliktaustragung zu einer Konfliktbeilegung möglich.

Dabei lässt sich erwarten, dass semi-direkte Effekte vor oder nach der ersten Verfahrensstufe eintreten, da ein „Einknicken“ der Landesregierung oder des -parlaments zu diesem Zeitpunkt noch nicht so eklatant erscheint und ohne Gesichtverlust möglich ist (Wachter und Kranenpohl 2014, S. 80). Ein Begehren übt durch die verfahrensinterne Staffelung der Quoren und dem damit verbundenen höheren Mobilisierungs- bzw. Unterstützungsgrad einen höheren politischen Druck aus, der entsprechend mit einer breiteren medialen Aufmerksamkeit einhergeht. Dem lässt sich entgegenstellen, dass gerade dieser politische Druck den Parlamentsgesetzgeber dazu bewegen könnte, den Initiatoren entgegen zu kommen und das Anliegen ganz oder in Teilen zu übernehmen und einen Kompromiss auszuhandeln (Schiller 2014, S. 211). Da jedoch ein Entgegenkommen auch durch die Einbringung einer Konkurrenzvorlage im Entscheid erfolgen kann und eine plötzliche Änderung des Modus der Entscheidungsfindung seitens des parlamentarischen Gesetzgebers eher unwahrscheinlich erscheint, wird eine *prozessuale Determination semi-direkter policy-Effekte* angenommen.

Hypothese 1: Wenn semi-direkte Effekte auftreten, dann überwiegend vor oder nach der ersten Verfahrensstufe (prä-VI/VI).

Da die inhaltliche Substanz eines Volksgesetzgebungsverfahrens sowohl komplett (policy-Übernahme) wie auch in abgewandelter Form (policy-Änderung) übernommen werden kann, wird die Annahme gehegt, dass das Gros der semi-direkten policy-Effekte policy-Übernahmen sind und policy-Änderungen überwiegend in einem Zusammenhang zu einer Transformation des Modus der politischen Entscheidungsfindung von wettbewerbs- zu konsensorientiert stehen und damit um die Verfahrensstufe des Volksbegehrens kreisen.

Hypothese 2: Wenn policy-Änderungen in Form von semi-direkten Effekten auftreten, dann überwiegend vor oder nach dem Volksbegehren (VI-VB/VB).

Dabei können semi-direkte Effekte (III.) ebenfalls „außerhalb“ eines Volksgesetzgebungsverfahrens auftreten, wenn sie nach formalen Scheitern einsetzen, d.h. dass der Parlamentsgesetzgeber dennoch das Anliegen im Rahmen einer Gesetzesverabschiedung oder Entscheidung nicht-gesetzlicher-Art aufgreift und vollständig oder in Teilen vollzieht. Dementsprechend lässt sich diese dritte Kategorie als „*verfahrensexterne Responsivität*“ politischer Repräsentanten bezeichnen.

Weitaus komplexere Gebilde sind sogenannte „Vorwirkungen“ (Möckli 1994, S. 280-282; Schiller 2007, S. 139), die terminologisch in dieser Arbeit als *indirekte Effekte* deklariert werden.²² Unter diesem Wirkungsmechanismus wird das von Anhängern der direkten Demokratie oftmals vorgebrachte „Damoklesschwert“ gefasst, das über den Köpfen der politischen Entscheidungsträger schwebt und den politischen Prozess der Entscheidungsfindung durch die theoretische Gefahr bzw. „Option einer direktdemokratischen Intervention“ (Lackner 1999, S. 77) maßgeblich verändert.²³ Es handelt sich hierbei sozusagen um einen *policy-outcome ohne formelle Nutzung* des direktdemokratischen Verfahrens, d.h. das von der bloßen Existenz des direktdemokratischen Instruments bereits eine Wirkung ausgeht, da die Entscheidungsträger der repräsentativen Politikarena ein solches stets einkalkulieren müssen (Papadopoulos 2001; Matsusaka 2014). In diesem Sinne findet eine Präjudizierung des Entscheidungsverhaltens der repräsentativen Institutionen statt (Decker 2014, S. 25). Entsprechend schwierig ist auch eine empirische Messung dieser Wirkung, die von ihrem Charakter her antizipativ ist und damit entsprechend von einer „*antizipierende[n] Responsivität* [Hervorhebung durch den Verfasser]“ (Schiller 2014, S. 217) der politischen Entscheidungsträger gesprochen werden kann. Indirekte Effekte können letztlich in jedem exekutiven oder legislativen Entscheidungsprozess auftreten, lassen sich jedoch nicht immer vollständig lokalisieren. Interessanterweise können sich dadurch auch Spill-Over-Effekte herauskristallisieren, indem Volksgesetzgebungsverfahren aus anderen Bundesländern oder anderen Staaten über die zu beratende Sache herangezogen werden, um die „Gefahr“ einer direktdemokratischen „Einmischung“ zu veranschaulichen und dadurch das Verhalten der politischen Entscheidungsträger und deren abschließende Entscheidung determiniert werden (Decker 2014, S. 27-28). Entsprechend wirken sich indirekte Effekte auf den Modus der politischen Entscheidungsfindung *grundlegend konsensual* aus. Da eine Erfassung dieser Effekte den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würde, wird auf eine Einbeziehung in die Prozessevaluation verzichtet und die vorangegangenen theoretischen Ausführungen mit dem Anspruch begründet, ein vollständiges Bild der möglichen policy-Effekte bzw. Wirkungen der Volksgesetzgebung auf den politischen Entscheidungsprozess zu zeichnen.

²² Gerber (1996) leitet indirekte Effekte insbesondere spieltheoretisch her.

²³ So spricht man im halb-direkten Konkordanzsystem der Schweiz davon, ein Gesetz „referendumstüchtig“ (Möckli 1994, S. 281) oder „referendumsfest“ (Schiller 2014, S. 218) zu machen, indem potenzielle Initiatoren direktdemokratischer Verfahren, die sich gegen das geplante Gesetz oder Vorhaben richten könnten, an der Entscheidung frühzeitig beteiligt werden. An diesem Punkt machen zahlreiche Autoren die Entwicklung oder zumindest institutionelle Forcierung der Schweiz hin zu einer Konsensdemokratie fest (Neidhart 1970; Vatter 2007).

Trivial anmutend erscheinen *keine Effekte* als eigenständige Kategorie, jedoch kann ohne diese Feststellung der Komplex der Auswirkungen der Volksgesetzgebung auf den politischen Entscheidungsprozess nicht vollkommen erfasst werden (Solar 2015, S. 262-263). Betrachtet man dies im weiteren Sinne, so kann ein Volksgesetzgebungsverfahren nicht ohne Auswirkungen und damit ohne Effekte bleiben. Unter dem policy-Mikroskop gilt es, in dieser Effektkategorie jedoch diejenigen Fälle zu inkludieren, die insofern keine Auswirkungen haben, als dass das Anliegen auf keine Weise, d.h. weder direkt noch semi-direkt, in policy mündete.

Fokussiert man das praktische Verhältnis des Parlaments- und Volksgesetzgebers, so lässt sich dieses als substanzielles Dilemma direkter Demokratie (Wittreck 2013, S. 59) und damit auch der Demokratien der deutschen Länder identifizieren. Das Konkurrenzverhältnis der beiden gleichrangigen Gesetzgeber manifestiert sich hierbei insbesondere in dem Phänomen der „parlamentarischen Konterlegislatur“ (Jung 2010, S. 427). Diese schließt zwei Konfliktsituationen (Wittreck 2012, 2013) ein, die – wie der Terminus suggeriert – durch parlamentarische Reaktionen hervorgerufen werden. Im ersten Fall wird ein durch den Volksgesetzgeber beschlossenes Gesetz oder anderer Gegenstand politischer Willensbildung nach relativ kurzer Zeit aufgehoben (Post-VE). Dies impliziert die Frage nach einem Bestandsschutz volksbeschlossener Gesetze oder Entscheidungen. Diese Situation ist zwar eher Ausnahme als Regel, wird jedoch aufgrund des Wandels vom theoretischen zum praktischen Zugang relevanter und erfreut sich bis heute noch keiner nachhaltigen Lösung.²⁴ Die zweite Konfliktsituation steht im Zusammenhang mit der „Langatmigkeit“ der Volksgesetzgebungsverfahren und ergibt sich dadurch, dass die Regierung oder Parlamentsmehrheit bereits während oder sogar noch vor dem eigentlichen Beginn eines direktdemokratischen Verfahrens Fakten schafft, in dem durch die Verabschiedung neuer Gesetze oder anderer sachlichen oder rechtlichen Verfügungen einem volksgesetzgeberischen Verfahren das „Substrat entzogen wird“ (Wittreck 2013, S. 59). Dabei sind diese jedoch von semi-direkten policy-Effekte abzugrenzen, da beide Formen der parlamentarischen Konterlegislatur einer rein wettbewerbsorientierten Entscheidungslogik entspringen und nicht wie die verfahrensinterne oder -externe Responsivität, eine konsensorientierten Entscheidungsfindung annehmen und sich wandeln können.²⁵

2.3.2 Wettbewerbs- oder Konsensorientierung

Wie skizziert, können Entscheidungsprozesse einen wettbewerbsorientierten oder konsensorientierten Charakter aufweisen. So lassen sich die Prozessereignisse implizit der skizzierten policy-Effekte sowie die beiden Konfliktkonstellationen der parlamentarischen Konterlegislatur zuordnen. In jedem Fall siedeln sich alle Verfahren mit policy-Effekten oder Bestandteilen einer parlamentarischen Konterlegislatur zwischen zwei Polen, die „die Spannbreite zwischen einer intensiven Wettbewerbsorientierung und einer auf Kon-

²⁴ So schlägt Jung einen Bestandsschutz des Volksgesetzes, mit gewissen Ausnahmetatbeständen über die Legislaturperiode hinweg vor (2010, S. 440). Gleichzeitig hebt er die hamburgische Lösung eines explizit für diesen Fall konzipierten fakultativen Referendums hervor. So auch Wittreck (2013, S. 60-61).

²⁵ Wie auch in der nachfolgenden Abbildung durch das Durchkreuzen einer verfahrensinternen Responsivität dargestellt.

sensfindung beruhenden Entscheidungsfindung aufzeigen“ (Solar 2015, S. 409), an. Der Pol der wettbewerbsorientierten Entscheidungsfindung findet seinen Ausdruck in der ablehnenden Haltung des Repräsentativkörpers gegenüber dem Anliegen der Initiatoren des Verfahrens, das letztlich einen Entscheid notwendig macht oder sich in der parlamentarischen Konterlegislatur als Modus Operandi manifestiert. Eine konsensuale Entscheidungsfindung als Gegenpol äußert sich in Übernahme- oder Aushandlungsprozessen des Repräsentativkörpers mit den Initiatoren zu frühen Verfahrenszeitpunkten sowie grundlegend in indirekten policy-Effekten.

Die Operationalisierung des Modus der politischen Entscheidungsfindung anhand der Prozessstufen und -ereignissen soll zudem in einen Zusammenhang zu den jeweiligen Zielrichtungen der Verfahren gebracht werden. Es wird angenommen, dass das Spannungsverhältnis bei Volksgesetzgebungsverfahren, die auf ein Veto zielen, höher ist, soll doch damit das Interesse der Regierenden konterkariert werden. In diesen Fällen ist zu erwarten, dass die Regierung ihr Vorhaben oder Anliegen verteidigt und entsprechend einen Wettbewerb mit den Initiatoren des Verfahrens eingeht. Dieser findet seinen Ausdruck in der Ablehnung der sachlichen Grundlage der Initiative und erreicht seinen Höhepunkt nach dem Durchlaufen der Stufen des Volksgesetzgebungsverfahrens im Entscheid und, noch einen Schritt weiter, in Formen der parlamentarischen Konterlegislatur. Bei Agenda-Setting-Verfahren liegt ein solcher Interessenkonflikt nicht unbedingt klar auf der Hand, da es sich in diesem Fall um politische Ideen handeln könnte, die deswegen auf die Agenda gesetzt werden, weil sie schlicht vergessen wurden oder ihnen keine große Bedeutung seitens des „Monopolisten“, der Regierungsmehrheit, beigemessen wurde. Es scheint annehmbar, dass in diesem Fall der Modus der Entscheidungsfindung nicht wettbewerbsintensiv geprägt ist, sondern der parlamentarische Gesetzgeber einen Nutzen darin sehen könnte, einen Konsens zu erzielen, indem entsprechende policies verabschiedet werden (Solar 2015, S. 105-106). Zusammenfassen lassen sich diese Ausführungen in der Vermutung einer *inhaltlichen Determination des Modus der politischen Entscheidungsfindung* eines durch Volksgesetzgebung angestoßenen politischen Prozesses. Die beiden Annahmen werden in entsprechende Hypothesen transferiert:

Hypothese 3: Wenn Volksgesetzgebungsverfahren auf ein Veto zielen, dann ist die politische Entscheidungsfindung eher wettbewerbsorientiert.

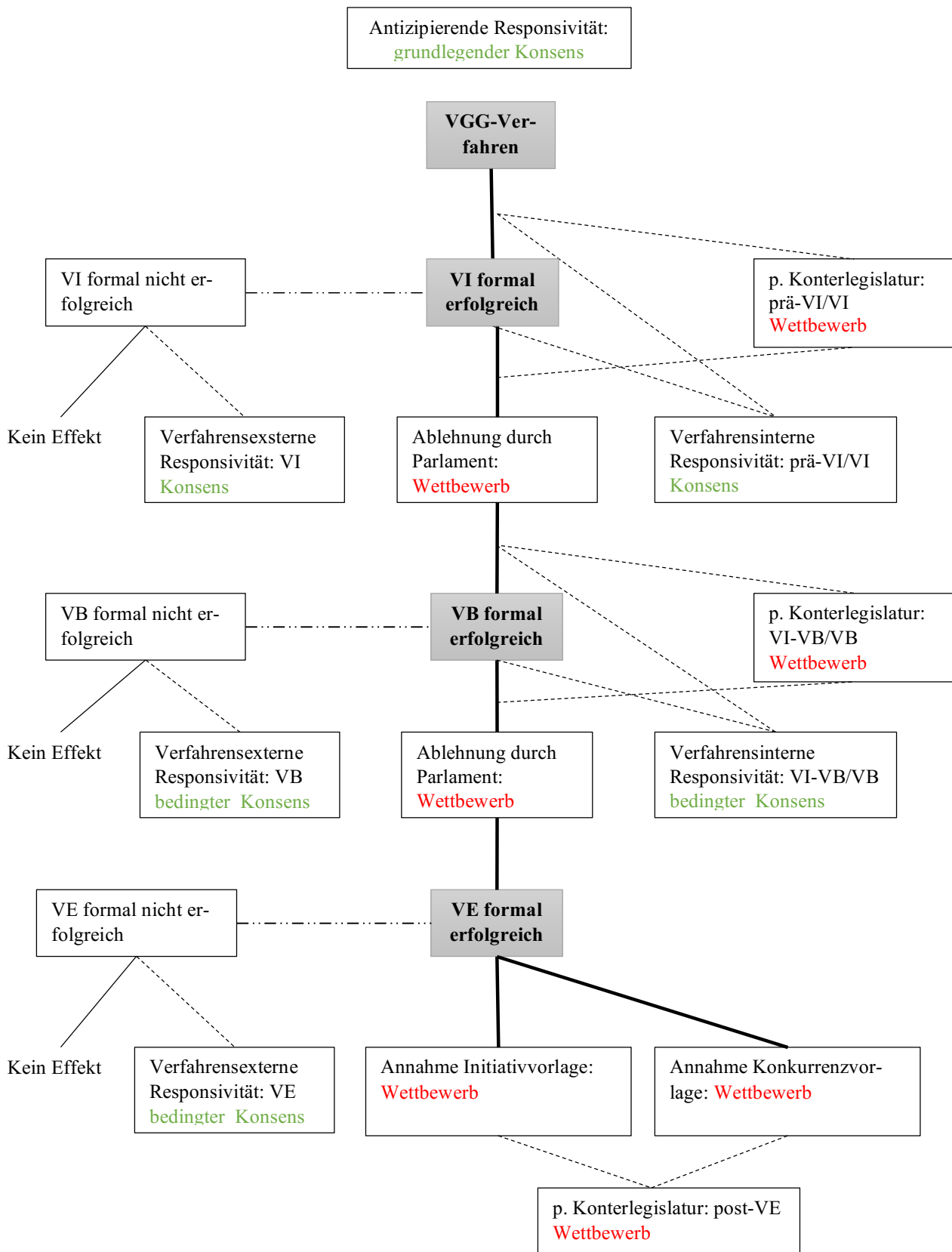
Hypothese 4: Wenn Volksgesetzgebungsverfahren auf Agenda-Setting zielen, dann ist die politische Entscheidungsfindung eher konsensorientiert.

Solar weist in seiner umfassenden Untersuchung insbesondere für die Hansestadt Hamburg einen Trend in Richtung einer größeren Anzahl an Vetoverfahren nach (2015, S. 402). Seine Diagnose stellt damit einen weiteren Anknüpfungspunkt dar, der für die Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein explizit geprüft werden soll:

These 1: Es lässt sich eine Tendenz zu einer höheren Anzahl an Verfahren mit Vetocharakter ausmachen.

Um eine inhaltliche Determination des Modus der politischen Entscheidungsfindung zu prüfen, ist einerseits eine Betrachtung aller formal erfolgreichen Verfahren notwendig, zeigt sich doch in der Übernahme des Anliegens ein konsensorientierter sowie in der Ablehnung des Anliegens ein wettbewerbsorientierter Modus der politischen Entscheidungsfindung. Nicht berücksichtigt werden formal gescheiterte Volksinitiativen, da diesen kein Modus der politischen Entscheidungsfindung zugeordnet werden kann (siehe Abbildung 3), findet eine parlamentarische Behandlung des Anliegens ohnehin erst nach dem formalen Zustandekommen statt. Ausnahmen stellen hier verfahrensexterne policy-Effekte (prä-VI/VI) dar, die von einem politischen Entscheidungsmodus begleitet sind. Da – wie dargestellt – ein in den politischen Prozess eingebrachtes Verfahren verschiedene Pfade zwischen den drei Stadien einschlagen und sich folglich der Modus der Entscheidungsfindung verändern kann, ist eine umfassende Darstellung aller möglichen Optionen notwendig. Die nachfolgende Abbildung hegt den Anspruch, diese in adäquater Form abzubilden und stellt damit die graphisch übersichtliche Quintessenz der Wirkungsweise der Volksgesetzgebung auf den politischen Entscheidungsprozess einer dreistufigen Ausgestaltung nach Typ A dar. Im empirischen Teil der Arbeit wird diese als Schablone an die Volksgesetzgebungsprozesse gehalten und fungiert damit als zentrales Werkzeug der Prozessevaluation.

Abbildung 3: Prozessualer Wirkungsmechanismus der VGG auf den politischen Entscheidungsprozess einer dreistufigen Ausgestaltung (Typ A)



Quelle: eigene Darstellung.

3. Methodische Vorgehensweise

3.1 Fallauswahl

Um der Fehlerquelle des *selection bias* entgegenzuwirken, soll auf die Auswahl der beiden Fälle explizit eingegangen werden, ist diese doch eine der grundlegenden Problematiken vergleichender Länderstudien (Lauth et. al 2015, S. 237), indem zur Begründung der eigenen Hypothesen oder politischen Positionen besonders geeignete Fälle herangezogen werden. Folglich soll dem durch eine klare Begründung entgegen gewirkt werden.

Eine Einbeziehung aller 16 Bundesländer ist in dem dieser Arbeit zur Verfügung stehenden Rahmen nicht möglich, hat diese doch den Anspruch, Wirkungsweisen der Volksgesetzgebung durch eine profunde Analyse zu entschlüsseln. Dabei soll insbesondere an die Studie von Solar (2015), der die Stadtstaaten Hamburg und Berlin untersuchte, durch einen Vergleich zweier Flächenländer thematisch angeschlossen werden. Dieser verfolgte das Konzept, „extreme“ Fälle auszuwählen, d.h. Länder, die eine vergleichsweise ausgeprägte Praxis aufweisen (Solar 2015, S. 116). Entsprechend legte er seinen Blick auf die *rules-in-use*, um sich mit der Begründung der Pluralität der institutionellen Gegebenheiten (vgl. Kapitel 2.2) von den *rules-in-form* zur Auswahl geeigneter Fälle abzuwenden (Solar 2015, S. 120-128). Zudem erweist sich eine Auswahl der Fälle anhand des Aktivitätsprofils als zielführend, können doch nur Wirkungen untersucht werden, wenn überhaupt empirisches Anschauungsmaterial vorliegt, was gleichsam eine Zufallsauswahl als Modus Operandi ausschließt. Dieser Strategie folgt auch die vorliegende Arbeit, mit der Einschränkung, dass auf die Konzeption der Verfahrensausgestaltung (vgl. Abbildung 2) Rücksicht genommen wird und wenn möglich zwei Länder desselben Typus ausgewählt werden sollen, kann doch die Verzahnung des Volksgesetzgebungsverfahrens mit dem parlamentarischen Körper von entscheidender Natur für den Charakter des gesamten Verfahrens sein bzw. dies nicht ausgeschlossen werden (Schiller 2014, S. 188). Die nachfolgende Abbildung stellt zunächst eine Übersicht der relevanten Bundesländer dar:

Abbildung 4: Rules-in-use relevanter Bundesländer (Stand 31.12.2016)

Bundesland	Einführung VGG	Jahre Praxis	Anträge VB/VI	VB	VE	Relation Häufigkeit/Zeit
Bayern	1946	71	51	20	6	1,4
Hamburg	1996	21	45	16	7	0,5
Brandenburg	1992	25	43	13	0	0,6
Berlin	1949-1975, seit 1995	48	32	10	5	1,5
Schleswig-Holstein	1990	27	34	5	2	0,8
Mecklenburg-Vorpommern	1994	23	29	4	1	0,8

Quelle: Rehmet und Weber 2017, S. 14 in eigener Darstellung.

Wie ersichtlich wird, macht Bayern seiner direktdemokratischen Tradition zeitlich wie auch praktisch gesehen alle Ehre. Zwar führt der Freistaat vor Hamburg und Brandenburg die Liste der rules-in-use an, wird jedoch aufgrund der zeitlichen Verzerrung, die mit einer Auswahl Bayerns als eines der beiden Untersuchungsobjekte einhergehen könnte, entsprechend verworfen. Je länger ein Volksgesetzgebungsverfahren

besteht, desto eher können auch Lernprozesse der beteiligten Akteure erwartet werden, die die Wirkungsmechanismen zudem verdrehen könnten. Daneben weist Bayern ein gewisses Alleinstellungsmerkmal hinsichtlich der „langjährige[n] Einparteiendominanz der CSU“ (Schiller 2002, S. 58-59) auf, die den Freistaat als Vergleichsobjekt disqualifizieren.

Angesichts der von Solar vorgenommenen Untersuchung der beiden Stadtstaaten Hamburg und Berlin und des Anspruches der vorliegenden Arbeit an diese anzuknüpfen, werden diese beiden Fälle ebenfalls ausgeschlossen. Letztlich bleiben damit Brandenburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern als potenzielle Vergleichsobjekte übrig, wobei letztlich Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der niedrigsten Nutzungspraxis ebenfalls ausgeschlossen wird, wie auch bei einem Blick auf die Typen institutioneller Designs der Volksgesetzgebung (Abbildung 2). Bei Betrachtung der Relationssetzung der Anwendungspraxis zur Zeit, die ein tatsächlichen Bild direktdemokratischer Praxis zeichnet, bekräftigt sich die Auswahl Brandenburgs und Schleswig-Holsteins nochmals. Zwar wurde in Schleswig-Holstein die Volksgesetzgebung bereits 1990 und damit zwei Jahre vor Brandenburg eingeführt, dennoch ergeben sich dadurch im Hinblick auf die einzubeziehenden Fälle keine Probleme. Theoretisch sollen alle abgeschlossenen Verfahren seit 1990 bis zum 31.12.2016 in die Studie miteinbezogen und untersucht werden.²⁶ Praktisch fand jedoch die Nutzung der Volksgesetzgebung in beiden Ländern erst 1992 statt, sodass der Untersuchungszeitraum von 1992 bis Ende 2016 gewählt werden kann.

3.2 Daten

Zur Auswertung der Wirkungsweise der Volksgesetzgebungsverfahren in Brandenburg und Schleswig-Holstein werden Daten benötigt, die zunächst die Gesamtheit dieser in dem jeweiligen Bundesland erfassen. Einen grundlegenden Datensatz stellt die Nichtregierungsorganisation „Mehr Demokratie e.V.“ zur Verfügung, die sich seit nun fast 30 Jahren für eine stärkere Einbindung der Bürger in den politischen Entscheidungsprozess einsetzt und den Ausbau direktdemokratischer Strukturen auf allen Ebenen fordert. Im Zuge dessen protokolliert der gemeinnützige und überparteiliche Verein u.a. die abgelaufenen und laufenden Verfahren der Volksgesetzgebung in jedem Bundesland und macht die ausgewerteten Daten der Öffentlichkeit zugänglich. Die Datensätze für die Bundesländer Brandenburg und Schleswig-Holstein stellt Mehr Demokratie e.V. dem Autor der vorliegenden Arbeit dankenswerter Weise zur Verfügung, welche folglich den Grundstein der auszuwertenden Daten darstellen. Diese Daten sollen um Erkenntnisse aus parlamentarischen Dokumentationen ergänzt werden, um Verfahrensabläufe zu skizzieren und die damit verbundene Operationalisierung des Modus der politischen Entscheidungsfindung durchzuführen sowie policy-Effekte und die jeweilige Zielrichtung des Verfahrens zu identifizieren. Daraus ergibt sich ein umfassender Datensatz, der die Basis für die quantitative Vorgehensweise zur Beantwortung der der Arbeit zugrundeliegenden Fragestellung und der damit verbundenen Überprüfung der aufgestellten Hypothesen (Kapitel 2.3) darstellt und analysiert wird, wie im nächsten Kapitel konkretisiert werden soll.

²⁶ Dabei verringert sich die Anzahl der VI in Schleswig-Holstein von 34 auf 31, da in die von Mehr Demokratie e.V. erstellte Statistik auch laufende und damit noch offene Verfahren einbezogen werden.

3.3 Analyseraster

Im empirischen Teil der Arbeit sollen die Annahmen, die in vier Hypothesen und eine These übersetzt wurden (vgl. Kapitel 2.3), für die Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein geprüft werden. Dabei wurde für die Prozessevaluation eine Schablone (*Abbildung 3*) entwickelt, die als Analyseraster dienen und an die jeweilige Verfahren gehalten werden soll, um einerseits policy-Effekte auszumachen und damit eine prozessuale Determination von semi-direkten Effekten zu prüfen und andererseits durch die Zuordnung des Modus der politischen Entscheidungsfindung zu den jeweiligen Prozessereignissen eine inhaltliche Determination zu kontrollieren. In einem ersten Schritt soll zunächst das institutionelle Design (rules-in-form) angeschnitten werden, um anschließend die volksgesetzgeberische Praxis (rules-in-use) unter die statistische Lupe zu nehmen, sodass ein klares Bild der erfolgreichen und nicht-erfolgreichen Verfahren gezeichnet wird, um sich daran anschließend den policy-Effekte zuzuwenden, ist dies doch nötig, um Hypothese 1 und 2 zu überprüfen. Die Gesamtheit der eruierten Volksgesetzgebungsprozesse, soll anschließend statistisch auf deren Modus der politischen Entscheidungsfindung untersucht werden, sollen doch die Annahmen einer inhaltlichen Determination der jeweiligen Zielrichtung (Agenda-Setting/Veto), die in Hypothese 3 und 4 aufgestellt wurden, überprüft werden. Abschließend wird die Entwicklung der intentionellen Nutzung des direktdemokratischen Instruments betrachtet, um These 1 zu verwerfen oder zu bestätigen.

4. Volksgesetzgebung in Brandenburg

4.1 Rules-in-form

Das institutionelle Design der brandenburgischen Volksgesetzgebung besticht vor allem durch die Volksinitiative, die als niedrigschwelliges Partizipationsinstrument so angelegt ist, dass sie sowohl der wahlberechtigten Staatsbevölkerung als auch nicht-Staatsbürgern, d.h. formal nicht-Wahlberechtigten und damit allen „Einwohnern“, die Möglichkeit der politischen Teilhabe zur Verfügung stellt. Verfassungsrechtlich ergeben sich dahingehend keine Probleme, als dass die Volksinitiative im Unterschied zu einem Volksbegehren nicht zwingend die Vorstufe eines unmittelbaren politischen Entscheidungsprozesses darstellt, da sie primär auf eine parlamentarische Behandlung zielt. Dementsprechend ist die Beteiligung bzw. Eintragung an Volksbegehren als eigentliche erste Stufe des im engeren Sinne stattfindenden Entscheidungsprozesses an die wahlberechtigte Stimmbevölkerung geknüpft. Interessanterweise bestand zudem lange Zeit die Möglichkeit, bei spezifischer Interessenlage das Wahlalter bzw. Stimmalter auf 16 Jahre zu senken²⁷, was sich jedoch durch die Entscheidung für ein allgemeines Wahlrecht ab 16 erübrigte. Das Quorum der Volksinitiative ist mit 20.000 Unterschriften (Art. 76, Abs. 2 bb-LVerf) vergleichsweise niedrig angesetzt. Die verfahrenstechnische Staffelung der Quoren zeigt für die zweite Stufe eine Hürde von 80.000 an (Art. 77, Abs. 3 bb-LVerf), die an weitere restriktive Bedingungen wie einer Amtseintragung (§ 17 bb-VAbstG) sowie eines Zeitraums von vier Monaten (§ 14, Abs. 2 bb-VAbstG) geknüpft ist. Für den Volksentscheid

²⁷ So erstmals geschehen bei einem Volksgesetzgebungsverfahren, das auf Reformen in der Förderung von Musikschulen zielte (Fallnr. 17).

ist zu sagen, dass dem Landtag die Möglichkeit obliegt, eine Konkurrenzvorlage mit zur Abstimmung zu stellen (§ 26 bb-VAbstG). Zusätzlich ist das Zustandekommen bei einfachgesetzlichen oder anderen Gegenständen der politischen Willensbildung an ein Zustimmungsquorum von 25% (Art. 78, Abs. 2 bb-LVerf), bei verfassungsrechtlichen Änderung an ein internes Zustimmungsquorum von zwei Dritteln und ein Beteiligungsquorum von 50% (Art. 78, Abs. 3 bb-LVerf), geknüpft. Brandenburg siedelt sich institutionell damit in der Gruppe der Bundesländer mit einer eher offenen Verfahrensstruktur (Meerkamp 2011, S. 128), die insbesondere durch die bundesweit niedrigsten Eingangshürden besticht, an.²⁸

4.2 Rules-in-use

Die brandenburgische Volksgesetzgebung erfreut sich trotz eines rudimentären direktdemokratischen Backgrounds (Künzel 2005, S. 75) einer vergleichsweise frequentierten Nutzung und wurde dementsprechend als einer der beiden zu untersuchenden Fälle ausgewählt. Mit 43 registrierten Volksinitiativen bis Ende 2016 belegt Brandenburg - wie auch mit 13 durchgeführten Volksbegehren - den dritten Platz des Aktivitätsrankings (*Abbildung 4*). Trotz dieses für die subnationale Ebene bemerkenswerten Aktivitätsprofils - nur Bayern und Hamburg weisen eine noch höhere Nutzung auf - kam es noch zu keinem Volkstentscheid und damit nicht zu dem konfliktträchtigsten Duell der beiden Gesetzgeber.²⁹ Auf den ersten Blick lässt sich daher vermuten, dass der Repräsentativkörper versuchte, diesem Zweikampf durch ein Entgegenkommen aus dem Weg zu gehen. Andererseits könnte dies jedoch auch der Tatsache geschuldet sein, dass die formalen Voraussetzungen für ein Begehren nicht zustande kamen und dementsprechend nicht der Weg für einen Entscheid geebnet war. Um Klarheit zu schaffen, ist daher zunächst ein detaillierter Blick auf die rules-in-use nötig, der in einem nächsten Schritt mit einer Abbildung der formal zustande sowie der nicht-zustande gekommenen Verfahren auf den Stufen der Volksinitiative und des Begehrens sowie des jeweiligen Grundes geschärft wird.

Abbildung 5: Formal und nicht-formal erfolgreiche VI und VB in Brandenburg

	Volksinitiativen (VI)		Volksbegehren (VB)	
	Formal nicht erfolgreich	Formal erfolgreich	Formal nicht erfolgreich	Formal erfolgreich
	13 (≈30%)	30 (≈70%)	11 (≈85%)	2 (≈15%)
Quorum nicht erreicht	10		10	
unzulässig	1		-	
Formfehler	1		-	
Rückzug	1		1	
Gesamt	43 (100%)		13 (100%)	

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der sich im Anhang befindenden Daten.

²⁸ Einen Überblick über die allgemeine Entwicklung der Quoren gibt Meerkamp (2011, S. 123-128).

²⁹ Zwar gab es zwei Volkstentscheide, jedoch handelte es sich in beiden Fällen (1992, 1996) um Verfassungsreferenden. Entsprechend fanden beide nicht im Rahmen eines Volksgesetzgebungsverfahrens, sondern verfassungsrechtlicher Normen statt.

Wie die Abbildung darstellt, erreichten rund 70% der Verfahren (30 von 43) die erste Verfahrensstufe. Die restlichen Verfahren scheiterten überwiegend an der prozeduralen Stellschraube des Quorums. Ein Fall wurde als unzulässig eingestuft, ein weiterer scheiterte an einem Formfehler. Interessanterweise wurde ein Anlauf zurückgezogen, was einerseits daran liegen kann, dass der Parlamentsgesetzgeber das Anliegen bereits vor dem Zustandekommen der VI aufgriff und übernahm oder andererseits an diversen anderen Gründen, wie der Aussichtslosigkeit die nötigen Unterschriften zu sammeln, etwaiger interner Probleme oder mangelnder Kampagnenfähigkeit.

Mit Blick auf die zweite Verfahrensstufe wendet sich das Blatt: lediglich 15% (2 von 13 Verfahren) erfüllten die formalen Voraussetzungen des Begehrens. Der Großteil scheiterte an der Erbringung der nötigen Anzahl von 80.000 Unterstützungs-Unterschriften. Wie auch bei der ersten Verfahrensstufe kam ein Verfahren aufgrund eines Rückzugs nicht zustande. Bei einer parlamentarischen Reaktion als Auslöser für diesen Verfahrensabbruch müsste ein entsprechender policy-Effekt zu verzeichnen sein. So auch bei den beiden Volksbegehren, die die formalen Hürden überwandten und damit der Weg zu einer Entscheidung ebnet war, wenn dies nicht durch eine parlamentarische Übernahme des Anliegens der Initiative überflüssig wurde. Da es jedoch nicht zu einem solchen Konflikt kam, ist davon auszugehen, dass semi-direkte Effekte (II. oder III.) auftraten.

Das gezeichnete Bild der direktdemokratischen Praxis macht es notwendig, den Blick nun auf die inhaltlich erfolgreichen Verfahren und damit die policy-Effekte zu lenken, sind doch diese insbesondere bei den formal zustande gekommenen Volksbegehren zu erwarten. Ebenfalls ist es nicht ausgeschlossen, dass bei jeweils einem zurückgezogenen Verfahren vor der VI sowie vor dem Begehren entsprechende Effekte auftraten, wie auch bei formal nicht zustande gekommenen Verfahren (verfahrensexterne Effekte). Dabei soll sich insbesondere herauskristallisieren, zu welchem Zeitpunkt und damit implizit unter welchem Entscheidungsmodus ein policy-making erfolgte.

4.2.1 Policy-Effekte

Wie Abbildung 6 veranschaulicht, war der Großteil der Verfahren inhaltlich nicht erfolgreich. Dementsprechend blieb ein policy-making-Prozess in 31 von 43 Verfahren aus. Damit liegt die Erfolgsquote der Volksgesetzgebungsverfahren bei rund 28%, die sich ausschließlich aus 12 policy-Effekten der semi-direkten Kategorie ergeben. Mit Blick auf die Annahme einer prozessualen Determination von semi-direkten Effekten lässt sich festhalten, dass die meisten Effekte (8 von 12) um die Stufe der Volksinitiative kreisten (prä-VI/VI) und damit der überwiegende Teil semi-direkter Effekte prozessual determiniert ist, wodurch Hypothese 1 für den Fall Brandenburgs angenommen wird. Diese identifizierten Effekte bestehen insbesondere durch vollständige policy-Übernahmen der sachlichen Grundlagen der Initiative in 9 von 12 Fällen. Policy-Änderungen traten in 3 von 12 Fällen auf, wovon insbesondere zwei Verfahren in einem Zusammenhang zu einem Volksbegehren stehen. Dies lässt Hypothese 2 bestätigen, da der überwiegende – wenn auch insgesamt geringe – Anteil der policy-Änderungen in einem Zusammenhang zum Begehren steht.

Abbildung 6: Prozessuale Betrachtung der policy-Effekte in Brandenburg

Prozessstufen		Prä-VI	VI	VI-VB	VB	Effekte insgesamt		
Direkte Effekte	Policy-Übernahme					-		
Semi-direkte Effekte	Policy-Übernahme	Verfahrensintern	1 (Nr. 24)	4 (Nr. 1, 9, 12, 29)	1 (Nr. 28)	1 (Nr. 38)	7	9
		Verfahrensextern	-	2 (Nr. 3, 10)	-	-	2	
	Policy-Änderung	Verfahrensintern	-	1 (Nr. 33)	-	1 (Nr. 40)	2	3
		Verfahrensextern	-	-	-	1 (Nr. 17)	1	
Gesamt		1	7	1	3	12		
		8 (2/3%)		4 (1/3%)		≈28%		
Keine Effekte		22		9		31 (≈72%)		

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der sich im Anhang befindenden Daten.

Das Parlament kam einem Verfahren während der Unterschriftensammlung und damit noch vor Erreichen der ersten Stufe entgegen (Fallnr. 24 - Pro Asyl), wodurch die Initiatoren die Unterschriftensammlung einstellten und damit das Verfahren zurückzogen. Neben den konstatierten semi-direkten policy-Effekten (prä-VI) treten sieben semi-direkte Effekte, die bei der VI zu verzeichnen sind. Davon kamen zwei verfahrensextern und damit trotz formalem Scheiterns zustande. Entsprechend lassen sich gleichsam verfahrensinterne wie -externe Effekte eruieren. Eine policy-Änderung in Form einer Kompromissfindung war das Ergebnis einer Initiative (Fallnr. 33), deren Anliegen bereits zum zweiten Mal in den politischen Prozess eingebracht wurde. Der Landtag und die Initiatoren verständigen sich in einem breiten Aushandlungs- und Anhörungsprozess der betreffenden Verbände auf einen Kompromiss.

Wie auch bei der ersten Verfahrensstufe war das Gros der Volksbegehren inhaltlich nicht erfolgreich und löste keine policy-Effekte im engeren Sinne³⁰ aus. Die zwei zustande gekommenen Begehren (Fallnr. 38 und 40) spalten sich in eine policy-Übernahme und eine policy-Änderung auf. Im Falle des ersten formal zustande gekommenen Volksbegehrens in der brandenburgischen Geschichte, löste der mit der breiten Unterstützung generierte politische Druck einen semi-direkten policy-Effekt mit policy-Übernahme aus.³¹ Das zweite zustande gekommene Begehren, das auf die Verbesserung der Tierhaltungsbedingungen zielte und sich damit gegen Massentierhaltung richtete, fand durch Aushandlungsprozesse zwischen der Initiative und

³⁰ Im weiteren Sinne kann natürlich theoretisch jedes Verfahren einen Einfluss auf nachfolgende Entscheidungen oder Gesetze nach sich ziehen, was jedoch in Anbetracht des zur Verfügung stehenden Rahmens der Arbeit und dem damit verbundenen Rechercheprozess nicht geleistet werden kann.

³¹ Klar ersichtlich im Plenarprotokoll der 71. Sitzung des brandenburgischen Landtags vom 27. Februar 2013, S. 5760-5772.

einzelnen Fraktionen eine Kompromisslösung.³² In einem anderen Fall genügte der politische Druck der Beantragung und dem damit verbundenen Beginn einer Sammlung an Unterstützungsunterschriften für ein Volksbegehren, um den parlamentarischen Gesetzgeber dazu zu bewegen auf die Initiative zuzugehen und das Anliegen zu übernehmen (Fallnr. 28 VI-VB). Damit lässt sich der Rückzug des Verfahrens mit der policy-Übernahme seitens des Parlamentsgesetzgebers begründen und die Vermutung – wie auch schon in einem Fall der VI – bestätigen. Ein weiteres Verfahren, das auf ein Begehren zielte, kam zwar formal nicht zustande, erzielte jedoch verfahrensextern einen semi-direkten policy-Effekt, da das Parlament nach formalem Scheitern ein Gesetz verabschiedete, das dem Anliegen weitgehend entsprach und eine policy-Änderung bewirkte (Fallnr. 17). Zwar steht damit ein Drittel der Fälle mit semi-direkten policy-Effekten in einem Zusammenhang zum Volksbegehren, jedoch erzielten zwei Drittel volksinitiativbedingte Effekte und bestätigen damit die Annahme von Hypothese 1.

Nachdem Annahmen rund um eine prozessuale Determination von semi-direkten policy-Effekten überprüft wurden, soll nun der Blick auf den Komplex einer inhaltlichen Determination des Modus der politischen Entscheidungsfindung gewendet werden.

4.2.2 Zielrichtung

Zunächst lässt sich festhalten, dass die Volksgesetzgebung in Brandenburg in rund 56% als Veto-Instrument eingesetzt wurde und sich folglich die Mehrheit der Verfahren gegen geplante oder kürzlich erfolgte Entscheidungen oder Gesetzesverabschiedungen der Regierungsmehrheit richtete. Von einer klaren Statusquo-zementierenden Anwendung des direktdemokratischen Instruments lässt sich allerdings nicht sprechen, gab es doch auch zahlreiche Initiativen, die auf ein Agenda-Setting zielten (44%).

Abbildung 7: Zielrichtung der brandenburgischen Volksgesetzgebungsverfahren

	Alle Verfahren	Verfahren ohne VB	VB	VE	Gesamt
Agenda-Setting	19 (≈44%)	14 (≈64%)	5 (≈26%)	-	19 (=100%)
Veto	24 (≈56%)	16 (66,6%)	8 (33,3%)	-	24 (=100%)
Gesamt	43 (= 100%)	30	13	-	43

Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Solar (2015, S. 319) auf Grundlage der sich im Anhang befindenden Daten.

Eine erste Vermutung lässt sich durch den Anteil der Verfahren der jeweiligen Zielrichtung, welche die zweite Verfahrensstufe und damit einen wettbewerbsorientierten Modus der politischen Entscheidungsfindung ausweisen, hegen. So kam es in ungefähr 26% der Agenda Setting-Verfahren zu einem Anlauf das Begehren zu erreichen. Dem steht ein Drittel der Vetoverfahren entgegen, die ihr Anliegen zu einem VB

³² Interessanterweise wurde die neu geschaffene Möglichkeit der postalischen Eintragung mit rund 48% (49.650 von insgesamt 103.545 Eintragungen) in erheblichem Maße genutzt, siehe Drs. 7/3855, S. 4.

tragen wollten. Durch den höheren Anteil an Veto-Verfahren im VB, die entsprechend auf der ersten Stufe eine Ablehnung erfahren haben, lässt sich daher mutmaßen, dass eine inhaltliche Determination des Entscheidungsmodus gegeben ist. Um diese Vermutung – und damit Hypothese 3 und 4 zu prüfen –, ist eine umfassende Darstellung aller relevanter Prozesse sowie des Modus der politischen Entscheidungsfindung, d.h. der parlamentarischen Reaktion, notwendig. Dabei werden analog zu den Ausführungen in 2.3.2 alle Verfahren samt ihrem identifizierten Modus der politischen Entscheidungsfindung statistisch erfasst. Es zeigt sich, dass insgesamt 10 Fällen kein Entscheidungsmodus zugeordnet werden kann, als dass keine Unterschriften eingereicht wurden, das Verfahren bei der ersten Stufe formal scheiterte oder keinen verfahrensinternen semi-direkten (prä-VI) oder verfahrensexternen (VI) policy-Effekt erzielte. Dennoch werden die Fälle aufgeführt, um die Gesamtheit der Volksgesetzgebungsprozesse und deren Auswirkungen nicht zu verzerren.

Abbildung 8: Zielrichtung und Modus der politischen Entscheidungsfindung in Brandenburg

Alle Volksgesetzgebungsverfahren		Agenda-Setting	Veto
		19 (100%)	24 (100%)
Verfahren ohne VB (lediglich VI)	Gesamt	14	16
	Wettbewerb	7 (≈37%)	5 (≈21%)
	Bedingter Konsens		
	Konsens	3 (≈16%)	5 (≈21%)
	Kein Modus	4 (≈21%)	6 (25%)
VI-VB/VB	Gesamt	5	8
	Wettbewerb	1 (≈5%)	8 (33%)
	Bedingter Konsens	4 (≈21%)	-
	Konsens		
	Kein Modus	-	-
VE	Gesamt	-	-

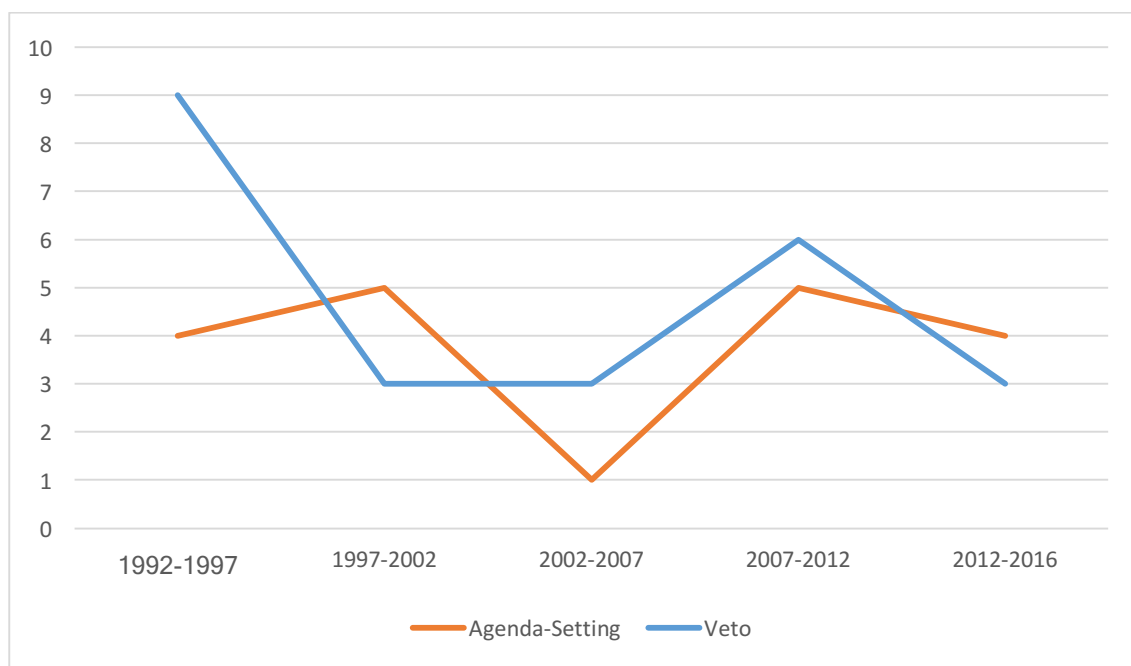
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der sich im Anhang befindenden Daten.

Betrachtet man die Resultate der ersten Verfahrensstufe, so zeigt die Abbildung widersprüchliche Befunde an: Einerseits überwiegt der Wettbewerbscharakter der Agenda-Setting Verfahren in der ersten Verfahrensstufe mit rund 37% gegenüber den Veto-Verfahren mit rund 21%. Zudem erzielten Veto-Verfahren eine höhere Quote an konsensualen Entscheidungsfindungen (≈21%). Diese Diagnose lässt daher zunächst darauf schließen, dass keine inhaltliche Determination des Modus der Entscheidungsfindung vorliegt. Mit Blick auf die zweite Stufe wendet sich das Blatt: Vetoverfahren lassen sich hier eine klare wettbewerbsorientierte Struktur attestieren (33%), wohingegen lediglich in rund 5% der Agenda-Setting Verfahren eine wettbewerbslich geprägte Entscheidungsstruktur feststellbar ist. Der Großteil der Agenda Initiativen, die

den Weg zu einem Begehren fanden, löste sich zudem in bedingt konsensualen Modi der politischen Entscheidungsfindungen auf. Damit bestätigt sich für das zweite Verfahrensstadium eine inhaltliche Determination des Modus der politischen Entscheidungsfindung. Hypothese 3 und 4 kann dementsprechend für den Fall Brandenburgs nur bedingt angenommen werden. Betrachtet man den inhaltlichen Erfolg, d.h. Verfahren, die policy-Effekte erzielten, im Zusammenhang mit der jeweiligen Zielrichtung, so zeigt sich, dass Agenda-Initiativen erfolgreicher (7 von 19 Verfahren), als Veto-Initiativen (5 von 24) waren.

Um abschließend These 1 zu überprüfen, ist eine Betrachtung der Zielrichtung der Volksgesetzgebungsverfahren im Zeitverlauf, d.h. im untersuchten Zeitraum von 1992 bis Ende 2016 nötig, um Entwicklungslinien zu erkennen.

Abbildung 9: Zielrichtung der brandenburgischen Volksgesetzgebungsverfahren im Zeitverlauf



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der sich im Anhang befindenden Daten.

Angesichts der Trendverlaufslinien der Agenda- und Vetoinitiativen lässt sich der Befund eines zunehmenden Anteils an Veto-Verfahren, wie ihn Solar für die Hansestadt Hamburg jüngst nachwies (Solar 2015: 402), nicht bestätigen. Viel eher sind in den letzten zehn Jahren Verfahren mit Veto-Charakter zurückgegangen und wurden von Agenda-Initiativen leicht überholt. Entsprechend wird These 1 für den Fall Brandenburgs verworfen. Interessanterweise war gerade die erste Phase der Anwendung der Volksgesetzgebung von einem hohen Anteil an Veto-Verfahren begleitet, was jedoch der Tatsache geschuldet ist, dass in dieser Zeit die Neugliederung der Kreisstruktur Brandenburgs durchgeführt wurde und folglich im Zentrum der Initiativen stand, die dadurch allesamt vetoorientiert waren (Künzel 2005, S. 91).

4.3 Volksgesetzgebung und politischer Entscheidungsprozess

Wie die vorangegangene empirische Analyse Brandenburgs gezeigt hat, konnte eine prozessuale Determination von semi-direkten policy-Effekten bestätigt werden, sodass sich die Aussage treffen lässt, dass der überwiegende Teil der semi-direkten policy-Effekte vor (prä-VI) oder bei der ersten Verfahrensstufe (VI) auftraten und damit Hypothese 1 bestätigt werden kann. Der Volksinitiative kommt damit im institutionellen Gefüge der brandenburgischen Volksgesetzgebung eine besondere Rolle zu, stoß diese doch zentrale politische Entscheidungen des Repräsentativkörpers im Zusammenspiel mit dem Volksgesetzgeber an (Künzel 2005, S. 90). Die prozessuale Determination semi-direkter policy-Effekte wirkt sich damit substantziell auf den politischen Entscheidungsprozess aus. Verfahrensexterne semi-direkte policy-Effekte stellen ebenfalls ein wichtiges Gut in der Wirkungsanalyse des Volksgesetzgebungsverfahrens auf den Prozess der politischen Entscheidungsfindung dar. Zwar ist die Anzahl im Vergleich zu verfahrensisernen semi-direkten Effekten deutlich geringer, wodurch verfahrensexternen Effekten eine eher untergeordnete Rolle im politischen Entscheidungsprozess zukommt, dennoch lässt sich eine impulsschaffende Komponente dahingehend erkennen, als dass auch formal nicht zustande gekommene Responsiveffekte mit sich ziehen. Hypothese 2 konnte insofern bestätigt werden, als dass der überwiegende Anteil an policy-Änderungen in einem Zusammenhang mit der zweiten Verfahrensstufe steht. Der politische Druck und die breite Signalisierung von Unterstützung der Bevölkerung durch die verfahrensiserne Staffelung der Quoren bewegten den Parlamentsgesetzgeber dazu, auf die Initiatoren zuzugehen und Kompromiss auszuhandeln oder entgegenkommende Entscheidungen zu treffen.

Der Komplex einer inhaltlichen Determination des Modus der politischen Entscheidungsfindung konnte nachgewiesen werden, auch wenn der Zusammenhang lediglich in der zweiten Verfahrensstufe zum Vorschein kommt. Dementsprechend werden Hypothese 3 und 4 bedingt angenommen. Der von Solar (2015: 402) für den Fall Hamburgs identifizierte Trend einer höheren Anzahl an Vetoverfahren, der in These 1 übersetzt wurde, kann für den Fall Brandenburgs nicht bestätigt werden. Die Verlaufslinie der Vetoverfahren zeigt für das letzte Jahrzehnt einen degressiven Kurs an.

5. Volksgesetzgebung in Schleswig-Holstein

5.1 Rules-in-form

Das schleswig-holsteinische Modell der Volksgesetzgebung besticht durch seine Vorreiterrolle als offen ausgestaltetes institutionelles Design (Decker 2010). Zahlreiche Bundesländer haben sich dem sogenannten „Kieler-Modell“ (Meerkamp 2011, S. 62), das sich von den bis dato klassisch restriktiv ausgestalteten konventionellen Volksgesetzgebungsmodellen durch das neue Institut der Volksinitiative und der damit verbundenen Dreistufigkeit, niedrigen Eingangshürden sowie durch die Begründung des 25%-Zustimmungsquorums unterscheidet, angenähert. Historisch entsprang diese neuartige Konzeption aus einem der weitreichendsten politischen Skandale der Bundesrepublik, der sogenannten Barschel-Äffäre (Meerkamp 2011, S. 283-289). Im Zuge der Debatte um Machtbegrenzung und der damit einhergehenden grundlegenden

Verfassungs- und Parlamentsreformen wurden neben einer Stärkung des Parlaments gegenüber der Regierung, direktdemokratische Beteiligungsrechte breit diskutiert und schließlich in das politische System Schleswig-Holsteins in anwendungsfreundlicher und bis zu diesem Zeitpunkt einzigartiger Form implementiert. So wurde auch erstmals einem Volksgesetzgebungsverfahren die Möglichkeit eröffnet, andere Gegenstände der politischen Willensbildung zu behandeln.

Eine obligatorische Volksinitiative und ein Einleitungsquorum von 20.000 Unterschriften (§ 6, Abs. 2 s-h-VAbstG) kennzeichnen die Offenheit des Verfahrens. Das Quorum wurde in Anlehnung an die benötigten Stimmen, die für ein parlamentarisches Mandat nötig sind, errechnet, wodurch die Gleichrangigkeit der beiden Gesetzgeber betont wird (Kellmann 2005, S. 286-287). Die verfahrensintern steigenden formalen Anforderungen zeigen sich in einem Unterschriftenquorum im Volksbegehren von 80.000 Stimmberechtigten (Art. 49, Abs. 1 s-h-LVerf). Innerhalb von sechs Monaten (§ 12, Abs. 3 s-h-VAbstG) haben die schleswig-holsteinischen Bürger die Möglichkeit, ihre Unterstützungsunterschrift auf dem Amt oder bei freier Sammlung zu tätigen (§ 16, Abs. 1 s-h-VAbstG). Ein Partizipationsrecht für Einwohner, d.h. für Menschen ohne die deutsche Staatsbürgerschaft, sieht die Volksgesetzgebungskonzeption nicht vor und hält den Beteiligungsradius eng, indem dieser sich lediglich über die Wahlberechtigten erstreckt. Die Gleichrangigkeit der beiden Gesetzgeber manifestiert sich in der schleswig-holsteinischen Volksgesetzgebung zudem darin, dass dem Parlamentsgesetzgeber die Möglichkeit eröffnet wird, eine Konkurrenzvorlage mit zur Abstimmung zu stellen (Art. 49, Abs. 2 s-h-LVerf). Der Entscheid ist schließlich an ein 15%-Zustimmungsquorum (Art. 49, Abs. 4 s-h-LVerf) gebunden.³³

5.2 Rules-in-use

Der institutionell offene Modellcharakter schlägt sich auch in der Anwendungspraxis der schleswig-holsteinischen Volksgesetzgebung nieder. Mit 31 Volksinitiativen und 5 erfolgten Volksbegehren weist das nördlichste Bundesland eine vergleichsweise ausgeprägte direktdemokratische Praxis auf (*Abbildung 4*). Zusätzlich kam es in zwei Volksgesetzgebungsverfahren zu direkten Volksentscheiden und damit zu dem Gipfel des grundlegenden Konflikts zwischen Parlaments- und Volksgesetzgeber. Dabei verwundert es zunächst, dass aus 31 erfolgten Volksinitiativen lediglich 5 Volksbegehren hervorgingen. Einerseits könnte dies an der in der Verfahrensstufe der Volksinitiative angelegten parlamentarischen Rückkopplung und damit semi-direkte policy-Effekte, andererseits am nicht-Zustandekommen der formalen Voraussetzung liegen. In einem nächsten Schritt bedarf es daher zunächst der Betrachtung der formal erfolgreichen und nicht-erfolgreichen Verfahren, um darauffolgend die Annahmen, die bezüglich des Auftretens von semi-direkten policy-Effekten gehegt werden, zu prüfen.

³³ Einen Überblick über die allgemeine Entwicklung der Quoren gibt Meerkamp (2011, S. 280-290).

Abbildung 10: Formal und nicht-formal erfolgreiche VI, VB und VE in Schleswig-Holstein

	Volksinitiativen (VI)		Volksbegehren (VB)		Volksentscheid (VE)	
	Formal nicht erfolgreich	Formal erfolgreich	Formal nicht erfolgreich	Formal erfolgreich	Formal nicht erfolgreich	Formal erfolgreich
	15	16	3	2	1	1
Quorum nicht erreicht	7		2		1	
unzulässig	2		-			
Formfehler	-		-			
Rückzug	6		1			
Gesamt	31		5		2	

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der sich im Anhang befindenden Daten.

In Schleswig-Holstein schaffte es nur rund die Hälfte der Verfahren die formalen Hürden der VI zu erreichen. Von den 16 formal nicht zustande gekommenen Volksinitiativen scheiterten 7 am vergleichsweise niedrig angesetzten Unterschriftenquorum und erhielten damit nicht die erforderliche Unterstützung eines bestimmten Anteils der Stimmbevölkerung. Neben die beiden unzulässigen Verfahren treten insgesamt 6 Verfahren, die zurückgezogen wurden, wodurch sich – wie bereits schon im Falle Brandenburgs bestätigt – semi-direkte policy-Effekte (prä-VI) vermuten lassen, im Bewusstsein, dass dahinter natürlich auch diverse andere Gründe stecken können. Diese sollen – wie auch bei den 16 formal erfolgreichen VI – überprüft werden, schließlich gingen daraus lediglich 5 Volksbegehrensanläufe hervor. Ein ähnliches Bild ergibt sich mit Blick auf die zweite Verfahrensstufe: 40% (2 von 5) der Volksbegehrensanläufe konnten die formalen Voraussetzungen erbringen. Eine Prüfung der verfahrensinternen semi-direkten policy-effekte (VB) kann bereits zu diesem Zeitpunkt als erfolglos eingestuft werden, gingen doch aus beiden formal erfolgreichen Begehren Volksentscheide hervor. Ausgeschlossen scheint jedoch nicht, dass die formal nicht erfolgreichen Fälle, von denen zwei am Unterschriftenquorum scheiterten und ein Fall zurückgezogen wurde, semi-direkte policy-Effekte erzielten. Dies lässt sich insbesondere bei dem Fall des zurückgezogenen Anlaufs vermuten. Ein direkter Effekt kann aufgrund des formal zustande gekommenen Volksentscheids vermutet werden. Mit Einbringung einer Konkurrenzvorlage könnte jedoch auch ein semi-direkter Effekt (I.) zu verzeichnen sein. Das Scheitern des anderen Volksentscheids an dem Zustimmungsquorum von 25% schließt einen policy-Effekt grundsätzlich nicht aus, ist ein verfahrensexterner semi-direkter Effekt theoretisch doch möglich.

Die Skizze der direktdemokratischen Praxis der formal zustande gekommenen sowie formal nicht-zustande gekommenen Verfahren eröffnete die Möglichkeit für zahlreiche policy-Effekte sowohl direkter als auch semi-direkter Art. Um die Vermutungen zu überprüfen und daran anschließend die Annahmen von prozessual Determinierten policy-Effekten zu kontrollieren, wird in einem nächsten Schritt ein detaillierter Blick auf die erzielten policy-Effekte sowie des Prozesszeitpunktes geworfen.

5.2.1 Policy-Effekte

Abbildung 11: Prozessualer Betrachtung der policy-Effekte in Schleswig-Holstein

Prozessstufen		Prä-VI	VI	VI-VB	VB	VE	Post-VE	Effekte insgesamt	
Direkte Effekte	Policy-Übernahme					1 (Nr. 6)	-	1	
Semi-direkte Effekte	Policy-Übernahme	Verfahrensintern	4 (Nr. 11, 14, 16, 26)	5 (Nr. 2, 3, 8, 21, 23)	2 (Nr. 15, 24)	-	-	11	12
		Verfahrensextern	-	1 (Nr. 13)	-	-	-	1	
	Policy-Änderung	Verfahrensintern	-	1 (Nr. 9)	-	-	-	1	1
		Verfahrensextern	-	-	-	-	-	-	
Gesamt		4	7	2	-	1	-	14 (≈45%)	
		11 (≈79%)		2 (≈14%)		1 (≈7%)			
Keine Effekte		14		2		1	-	17 (≈55%)	

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der sich im Anhang befindenden Daten.

Wie deutlich wird, war die Mehrzahl der Volksgesetzgebungsverfahren insofern nicht erfolgreich, als dass kein policy-Effekt erzielt wurde, wobei die Erfolgsquote mit rund 45% durchaus beachtlich erscheint. Der überwiegende Anteil der semi-direkten policy-Effekte (11 von 13) kreist um die erste Verfahrensstufe und bestätigt damit Hypothese 1 in deutlicher Art und Weise. Die Vermutung einer parlamentarischen Übernahme des Anliegens in 6 Fällen, die von den Initiatoren zurückgezogen wurde, bestätigt sich in insgesamt 4 Fällen, sodass sowohl vor (prä-VI) sowie bei der Volksinitiative (VI) semi-direkte policy-Effekte zu verzeichnen sind. Bei nahezu allen policy-Effekten handelt es sich um vollständige policy-Übernahmen (13 von 14 Fällen). Eine policy-Änderung trat im Zusammenhang zur Volksinitiative auf, was Hypothese 2, die eine prozessualen Determination von policy-Änderungen annimmt, nicht bestätigt und diese folglich für den Fall Schleswig-Holsteins verworfen werden muss.

In zwei Fällen bewegte die Beantragung eines Volksbegehrens den Repräsentativkörper dazu, die sachliche Grundlage zu übernehmen, um einem Volksbegehren aus dem Weg zu gehen (VI-VB). Die beiden formal zustande gekommenen Begehren wurden jedoch nicht von einer Änderung des Modus der politischen Entscheidungsfindung begleitet und inhaltlich folglich nicht übernommen oder in abgeänderter Form verabschiedet. Diese mündeten in zwei direkten Volksentscheiden, wovon ein Fall an dem dato existierenden Zustimmungsquorum von 25% scheiterte (Fallnr. 5) und auch keinen verfahrensexternen semi-direkten Ef-

fekt mit sich zog. Das andere Verfahren erzielte einen direkten policy-Effekt, der im Folgenden einer speziellen Betrachtung unterzogen wird, ist dieses Verfahren für die schleswig-holsteinische wie auch für die bundesdeutsche Volksgesetzgebung und das Verhältnis von Parlaments- und Volksgesetzgeber von besonderer Relevanz, als dass zum ersten Mal in der Geschichte der bundesrepublikanischen Volksgesetzgebung ein Fall parlamentarischer Konterlegislatur zu verzeichnen ist.

Nach erfolgreichem Durchlaufen der ersten beiden Verfahrensstufen (VI, VB), begleitet durch streng wettbewerbsorientiertes Ablehnen der sachlichen Grundlage durch den Parlamentsgesetzgeber, wurde der Volksgesetzgeber am 27.09.1998 zeitgleich mit der Wahl zum 14. Bundestag an die Urne gerufen, um über die Einführung der Rechtschreibreform direkt zu entscheiden. Mit einer Mehrheit von 56,4% entschied sich die Stimmbevölkerung gegen die geplante Rechtschreibreform und gab dem nördlichsten Bundesland insofern ein Alleinstellungsmerkmal, als dass Schleswig-Holstein das einzige Bundesland bleiben sollte, das die Rechtschreibreform nicht landesgesetzlich durchsetzt. Nur knapp neun Monate nachdem das Gesetz in Kraft trat, kassiert der Parlamentsgesetzgeber diese Entscheidung ein und führte mit einer Gesetzesänderung die Rechtschreibreform durch. Damit fand die erste Konfliktsituation parlamentarischer Konterlegislatur (vgl. S. 18) erstmals praktische Relevanz und löste in Folge dessen eine breite sowohl juristische wie auch politikwissenschaftliche Debatte aus. Folgt die Mehrheitsmeinung der Rechtswissenschaften dem sogenannten *lex-posterior* Grundsatz, so gibt es politikwissenschaftlich erste institutionelle Regelungen, die diesen Grundsatz modifizieren.³⁴

Eröffnete der umschriebene Fall der parlamentarischen Konterlegislatur ein bislang rechtlich wie auch politikwissenschaftliches ungelöstes Problem im Verhältnis des Parlaments- zum Volksgesetzgebers und damit insbesondere der Gleichrangigkeit der beiden Organe, so schlägt sich dieser gleichsam in dem wohl konfliktrträchtigsten Modus der politischen Entscheidungsfindung nieder. Im nächsten Abschnitt sollen dementsprechend Wettbewerbs- oder Konsensorientierungen expliziter unter die Lupe genommen werden, um eine inhaltliche Determination des Modus der politischen Entscheidungsfindung zu prüfen.

5.2.2 Zielrichtung

Abbildung 12: Zielrichtung der schleswig-holsteinischen Volksgesetzgebungsverfahren

	Alle Verfahren	Verfahren ohne VB	VB	VE	Gesamt
Agenda-Setting	21 (≈68%)	20 (≈95%)	1 (≈5%)	-	21 (=100%)
Veto	10 (≈32%)	6 (=60%)	4 (=40%)	2	10 (=100%)
Gesamt	31 (=100%)	26	5	2	31

Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Solar (2015, S. 319) auf Grundlage der sich im Anhang befindenden Daten.

³⁴ So eröffnet die Hansestadt Hamburg die Möglichkeit eines „fakultativen Referendums“ (Art. 50, Abs. 4 hmb-LVerf). Bremen gewährt volksbeschlossenen Gesetzen sogar eine Art temporären Bestandsschutz (Art. 73, Abs. 2 brem-LVerf).

Wie Abbildung 12 deutlich macht, wurde das direktdemokratische Instrument der Volksgesetzgebung in Schleswig-Holstein überwiegend als Agenda-Setting Verfahren genutzt und nimmt damit primär die Funktion eines Gaspedals ein. Interessanterweise waren beide Verfahren, die in einem VE endeten, Veto-Verfahren. Dies lässt zunächst vermuten, dass die Annahme einer inhaltlichen Determination des Modus der politischen Entscheidungsfindung für den Fall Schleswig-Holsteins bestätigt werden kann. Unterstrichen wird dies durch die Tatsache, dass die klare Mehrzahl der Verfahren, die zu einem Volksbegehren gelangte, ebenfalls Veto-Verfahren waren. 40% der Verfahren, die auf ein Veto zielten, versuchten nach Ablehnung durch den Parlamentsgesetzgeber ein Begehren zu erreichen. Bei den Agenda Setting Initiativen ist der Anteil an Verfahren mit Volksbegehren von rund 5% vergleichsweise niedrig.

Abbildung 13: Zielrichtung und Modus der politischen Entscheidungsfindung in Schleswig-Holstein

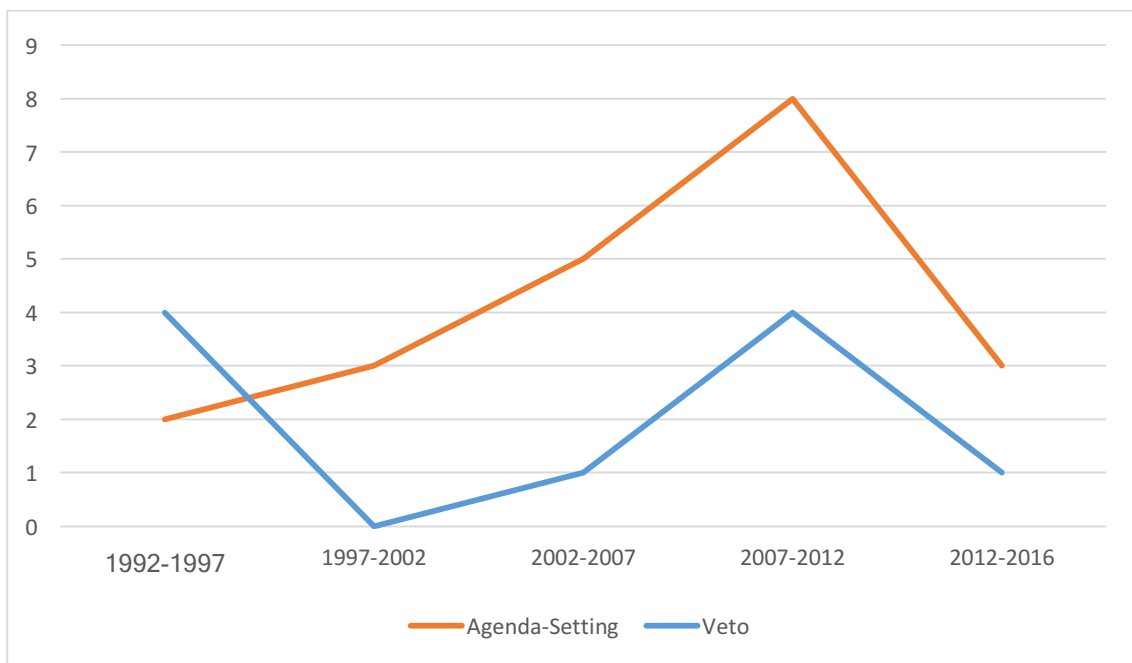
Alle Volksgesetzgebungsverfahren		Agenda-Setting	Veto
		21 (100%)	10 (100%)
Verfahren ohne VB	Gesamt	19	6
	Wettbewerb	3 (≈14%)	1 (10%)
	Bedingter Konsens		
	Konsens	9 (≈43%)	2 (20%)
	Kein Modus	7 (≈33%)	4 (40%)
VI-VB/VB	Gesamt	2	4
	Wettbewerb	-	3 (30%)
	Bedingter Konsens	2 (≈10%)	-
	Konsens		
	Kein Modus	-	-
VE	Gesamt	-	2
	Wettbewerb	-	2
	Bedingter Konsens		
	Konsens		
	Kein Modus		

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der sich im Anhang befindenden Daten.

Um Hypothese 3 und 4 abschließend zu prüfen wurde die obige Tabelle entworfen, die einen statistischen Überblick über die stattgefundenen Volksgesetzgebungsverfahren nach erreichter Stufe gibt und durch die Zuordnung eines Modus der politischen Entscheidungsfindung anhand der parlamentarischen Reaktionen Aufschluss über die Annahme einer inhaltlichen Determination der politischen Entscheidungsfindung zu geben.

Mit Blick auf die erste Verfahrensstufe, d.h. Verfahren ohne Volksbegehren, zeigt sich, dass zwar Agenda-Setting Verfahren bei der Wettbewerbsprägung leicht vorne sind ($\approx 14\%$ gegenüber $\approx 10\%$), jedoch ein klar konsensualer Modus der politischen Entscheidungsfindung mit $\approx 43\%$ aller Agenda-Verfahren gegeben ist und damit eine inhaltliche Determination des Modus der Entscheidungsfindung für das erste Verfahrensstadium zu verzeichnen ist. Verfahren, die den Weg zur zweiten Stufe nahmen oder dies lediglich ankündigten (VI-VB), bestätigen die erste Erkenntnis dahingehend, als dass alle Agenda-Verfahren bedingt konsensual aufgelöst wurden und keine klare Wettbewerbsdominierung feststellbar ist. Diese zeigt sich bei den Veto-Verfahren im besonderen Maße: 30% dieser kassierenden Prozesse weisen eine Wettbewerbsorientierung auf, die sich darin bekräftigt, dass zwei direkte Entscheide und damit der Gipfel der Wettbewerbsorientierung resultierten. Unterstrichen wird dies durch die Tatsache, dass der bundesdeutsche erste Fall parlamentarischer Konterlegislatur ein Vetoverfahren war und damit der Super-GAU eines wettbewerblichen Entscheidungsmodus in einem Zusammenhang mit der Status-Quo erhaltenden Zielrichtung steht. Wirft man einen abschließenden Blick auf den inhaltlichen Erfolg der jeweiligen Initiativen, so zeigt sich, dass Agenda-Initiativen eine weitaus höhere Erfolgsquote aufweisen (11 von 21 Verfahren), als Veto-Initiativen (3 von 10).

Abbildung 14: Zielrichtung der schleswig-holsteinischen Volksgesetzgebungsverfahren im Zeitverlauf



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der sich im Anhang befindenden Daten.

Wie das Diagramm deutlich zeigt, war die schleswig-holsteinische Volksgesetzgebung zwar anfänglich durch Veto-Verfahren geprägt, diese wurden jedoch kurz vor der Jahrtausendwende von einer klaren Dominanz Agenda-setzender Verfahren abgelöst, die bis heute anhält. Dementsprechend wird – wie auch schon im Falle Brandenburgs – These 1 verworfen.

5.3 Volksgesetzgebung und politischer Entscheidungsprozess

Die Annahme einer prozessualen Determination von semi-direkten policy-Effekten (Hypothese 1) lässt sich bestätigen. 11 der 13 semi-direkten policy-Effekte traten vor oder bei der Volksinitiative auf. Zwei policy-Implementierungen traten nach der Ankündigung bzw. Beantragung eines Volksbegehrens auf. Dies lässt – wie auch schon im Falle Brandenburgs festgestellt – darauf schließen, dass der erzeugte Druck den Parlamentsgesetzgeber dazu bewegte, einzulenken und policy zu verabschieden.

Hypothese 2 muss insofern verworfen werden, als dass lediglich eine policy-Änderung auftrat und diese nicht in einem Zusammenhang zur zweiten Verfahrensstufe stattfand. Dem Instrument der Volksinitiative kommt in Schleswig-Holstein eine wichtige Bedeutung zu, wurden doch zahlreiche an das Parlament herangetragene Anliegen übernommen und damit konsensual eine Entscheidung getroffen. Das erklärt im selben Maße auch die vergleichsweise geringe Anzahl an Volksbegehren. Zwar kam es zwei Mal zur höchsten Konfliktzuspitzung, dem direkten Aufeinandertreffen der beiden Gesetzgeber im unmittelbaren Entscheid, dennoch lässt sich die schleswig-holsteinische Volksgesetzgebung als eher konsensdominiertes Verhältnis beschreiben. Dieses wurde insbesondere durch den Präzedenzfall parlamentarischer Konterlegislatur nach dem positiven Votum gegen die Rechtschreibreform überschattet. Der andere Volksentscheid scheiterte am damalig existenten 25%-Zustimmungsquorum und führte zu weitreichender Frustration in der direktdemokratischen Gemeinde, als dass ein Instrument direktdemokratischer Mitsprache sozusagen ad absurdum geführt wurde, indem eine getroffene Entscheidung aufgrund formaler Bedingungen verworfen werden musste. Dass beide Verfahren, die in einem Volksentscheid mündeten, auf ein Veto zielten, unterstreicht die inhaltliche Determination des Modus der politischen Entscheidungsfindung der schleswig-holsteinischen Volksgesetzgebung in besonderem Maße. Entsprechend wurden Hypothese 3 und 4 angenommen. Eine Tendenz zu einer steigenden Anzahl an Vetoverfahren und damit einer Entwicklung der Volksgesetzgebung mit bremsendem Charakter lässt sich nicht feststellen, wodurch These 1 verworfen wurde.

6. Vergleich

6.1 Rules-in-form

Mit Blick auf die institutionellen Gegebenheiten lässt sich festhalten, dass beide Bundesländer ein offen ausgestaltetes Verfahren in ihren Landesverfassungen und Ausführungsgesetzen verankert haben. Dabei decken sich insbesondere die Quoren in der ersten und zweiten Verfahrensstufe. Diese institutionelle Analogie lässt sich auf den Modellcharakter der Kieler Volksgesetzgebungskonzeption zurückführen, die einen wichtigen Einfluss auf die Verfassungsneugebungsprozesse der neuen Länder und damit implizit auch dem behandelten Fall Brandenburg hatte. Gleichsam fand die Kieler Entscheidung für eine liberale Hürdenarchitektur Einzug in zahlreiche Verfassungs- und Gesetzesnovellierungen der alten Bundesländer, deren Anzahl an Konzeptionen mit der Verankerung der Volksinitiative in den letzten Jahrzehnten sukzessive angestiegen ist. Beispielhaft stehen die institutionellen Arrangements der beiden untersuchten Fälle für eine Symbiose der beiden Gesetzgeber, ergeben sich doch zahlreiche parlamentarische Rückkopplungen und

Verschmelzungen der grundverschiedenen Gesetzgeber. Dies zeigt sich insbesondere in der Anhörungsphase nach der obligatorischen Volksinitiative und dem Begehren sowie in der Möglichkeit einer Konkurrenzvorlage.

Unterschiede bestehen einerseits in den Sammlungsmodi für die zweite Stufe, sieht Brandenburg doch eine Amtseintragung und Schleswig-Holstein sowohl eine freie Unterschriftensammlung als auch die Eintragung auf den Ämtern vor. Differenzen lassen sich auch mit Blick auf die Partizipationsrechte bei der Volksinitiative erkennen: Gewährt Brandenburg auch Einwohner das Recht auf Beteiligung in dieser Stufe, so ist es in Schleswig-Holstein lediglich den Wahlberechtigten überlassen.

Die vergleichsweise niedrigen Verfahrensanforderungen und die draus resultierende Offenheit der Verfahren schlagen sich auch in den Wirkungen der Volksgesetzgebung auf den politischen Entscheidungsprozess nieder, die empirisch geprüft wurden und im anschließenden Kapitel komparativ betrachtet werden.

6.2 Rules-in-use

Die Wirkungsweise der Volksgesetzgebung in den beiden Bundesländern kristallisiert sich in deutlichem Maße heraus und besticht insbesondere durch semi-direkte policy-Effekte vor (prä-VI) oder bei der ersten Stufe (VI). So konnte in beiden Fallbeispielen die Annahme einer prozessualen Determination von semi-direkten policy-Effekten (Hypothese 1) bestätigt werden. Im Falle Brandenburgs kreisen zwei Drittel dieser Effekte um das Institut der Volksinitiative. Schleswig-Holstein bekräftigt diese Erkenntnis dahingehend, als dass rund 79% der aufgetretenen semi-direkten policy-Effekte diesem Verfahrensstadium zuzuschreiben sind. Bei der Überprüfung einer prozessualen Determination von policy-Änderungen lässt sich Hypothese 2 nur für den Fall Brandenburgs bestätigen, da zwei von drei Fällen um die Stufe des Volksbegehrens kreisen. In einem Fall genügte gar der politische Druck einer Ankündigung eines Begehrens zu einer vollständigen policy-Übernahme. In Schleswig-Holstein kam es lediglich zu einer policy-Änderung, die der ersten Verfahrensstufe zuzuordnen ist und sich die Hypothese folglich nicht bestätigt. Insgesamt lässt sich diese Hypothese nicht so eindeutig, wie Hypothese 1 bestätigen.

Der zweite untersuchte Komplex einer inhaltlichen Determination des Modus der politischen Entscheidungsfindung konnte im Falle Brandenburgs nur bedingt angenommen werden. Bei Betrachtung des ersten Verfahrensstadiums bestätigt sich dies nicht, ein deutlicher Zusammenhang wurde jedoch in der zweiten Verfahrensstufe identifiziert. Dabei wurde insbesondere die Vermutung aufgestellt, dass eine inhaltliche Determination erst nach dem mit einem höherem politischem Druck zusammenhängen Begehren auftritt. Dies bestätigen die Resultate der empirischen Analyse Schleswig-Holsteins jedoch nicht. Für das nördlichste Land der Bundesrepublik konnte eine inhaltliche Determination in deutlicher Form für alle Verfahrensstadien bestätigt werden.

Beide Volksentscheide waren Verfahren mit Vetocharakter und von einem grundlegenden Wettbewerb begleitet. Dieser manifestiert sich in besonderem Maße durch den Präzedenzfall parlamentarischer Konterlegislatur nach dem direkten Entscheid über die Rechtschreibreform. In keinem der beiden Fallbeispiele ist ein zunehmender Anteil an Vetoverfahren zu verzeichnen. Zwar konnte im Falle Brandenburgs eine Mehrheit an Verfahren mit Vetocharakter identifiziert werden, allerdings zeigte sich keine klare Status-quo-

zementierende Nutzung. Mit Blick auf die Erfolgsquote der Volksgesetzgebungsverfahren war diese in Schleswig-Holstein mit beinahe jedem zweiten Verfahren (45%) höher, als in Brandenburg mit 28%. Setzt man diese Werte in ein Verhältnis zur jeweiligen Zielrichtung, so lässt sich konstatieren, dass Agenda-Initiativen in beiden Fallbeispielen die erfolgreichere der beiden Stoßrichtung ist³⁵.

7. Fazit

Das Ziel der vorliegenden Arbeit war eine Untersuchung der Wirkung der Volksgesetzgebungsverfahren auf den politischen Entscheidungsprozess. Dabei wurden zwei Fälle ausgewählt, die aufgrund ihrer vergleichsweise hohen Anwendungspraxis Rückschlüsse auf die zu untersuchenden Wirkungen ermöglichen sollten. Gemeinsamkeiten der beiden Länder offenbaren sich jedoch nicht nur in den rules-in-use, sondern auch in den rules-in-form, der institutionellen Ausgestaltung der Volksgesetzgebungskonzeption nach Typ A (*Abbildung 2*), da sowohl Brandenburg als auch Schleswig-Holstein über eine niedrigschwellige obligatorische Volksinitiative verfügen. Diese bestimmt den politischen Entscheidungsprozess in besonderem Maße, ist der überwiegende Teil der identifizierten policy-Effekte in den beiden Fällen doch semi-direkter Art und trat in einem Zusammenhang mit der Volksinitiative in Erscheinung. Zwar kann solchen Effekten nur bedingt eine Entscheidungsfunktion attestiert werden, wohl aber prägen sie den politischen Entscheidungsprozess in besonderem Maße (Schiller 2007, S. 140) – und dies insbesondere in den Regierungssystemen Brandenburgs und Schleswig-Holsteins. Der Anteil der policy-Effekte, die dem Institut der Volksinitiative zuzuordnen sind, liegt in Brandenburg bei zwei Dritteln. In Schleswig-Holstein wird die Rolle und Bedeutung der Wirkung der ersten Stufe auf den politischen Entscheidungsprozess mit einem Anteil von 78% der policy-Effekte in deutlicher Art und Weise bestätigt. Bereits durch diese Erkenntnisse lässt sich sagen, dass die Volksgesetzgebung im politischen Entscheidungsprozess eine prägende Einfluss- und Gestaltungsfunktion wahrnimmt (Schiller 2007).

Mit Blick auf den Modus der politischen Entscheidungsfindung, der durch einen Volksgesetzgebungsprozess angestoßen wird, lässt sich eine inhaltliche Determination konstatieren. Während in Brandenburg dies zwar mit teils widersprüchlichen Ergebnissen bei Betrachtung der ersten Stufe bedingt bestätigt werden kann, zeigt sich in Schleswig-Holstein die Wettbewerbsorientierung bei Vetoverfahren in deutlicher Form. Dabei lässt sich insbesondere der bundesdeutsche erste Fall parlamentarischer Konterlegislatur hervorheben, ist damit doch die Spitze des Duells um die politische Willensbildung abgebildet, die sowohl in der Jurisprudenz als auch in der Politikwissenschaft eine intensivere Auseinandersetzung nötig gemacht hat. Bei beiden untersuchten Komplexen zeigte sich, dass die quantitative Vorgehensweise der Arbeit durch einen qualitativen Blick ergänzt werden kann, um einerseits die Ergebnisse einer detaillierteren Prüfung zu unterziehen und insbesondere die Modi der Entscheidungsfindung noch deutlicher herauszustellen. Dadurch könnte die Dimension des parteipolitischen Wettbewerbs zusätzlich in die Wirkungsweise inkludiert werden, fanden doch Akteure in der vorliegenden Arbeit aufgrund des begrenzten Rahmens keine

³⁵ In Brandenburg waren Agenda-Setting Verfahren in 7 von 19 Fällen erfolgreich, Veto-Verfahren hingegen in 5 von 24. In Schleswig-Holstein liegt die Erfolgsquote von Agenda-Setting Verfahren mit 11 von 21 Fällen noch höher, die Erfolgsquote der Vetoverfahren liegt bei 30% (3 von 10 Fälle).

Betrachtung. Der Radius der Wirkungsanalyse würde sich durch eine qualitative Analyse der Parlamentsdokumente vergrößern und die Interaktion zwischen direktdemokratischen und repräsentativen Kräften noch deutlicher zu Tage tragen. Zudem lassen sich indirekte Effekte, die aufgrund des begrenzten Rahmens dieser Arbeit nicht empirisch behandelt wurden, nur qualitativ ermitteln, wie erste Ansätze in Teilen zu leisten versuchen (Christmann und Solar 2013). Eine methodisch gleichsam quantitative wie qualitative Vorgehensweise bietet sich dabei insbesondere für Arbeiten an, die über einen entsprechend großen Raum verfügen, um eine solch umfassende Prozessevaluation durchzuführen. Dabei soll dies kein Plädoyer gegen statistische Vorgehensweisen zur Erforschung der Volksgesetzgebungsprozesse darstellen, sondern vielmehr eine aus der durchgeführten empirischen Analyse gewonnene Erkenntnis, die eine Beschäftigung mit der Thematik für Arbeiten mit einem großem Rahmen empfiehlt. Auf die Basis der statistischen Erkenntnisse könnte eine qualitative Methode aufbauen und die Ergebnisse bekräftigen oder verändern.

Unbestreitbar ist, dass sich mit der Existenz zweier Gesetzgeber der politische Prozess verändert. Dabei sind durch die Implementierung der Volksgesetzgebung in die Regierungssysteme der deutschen Länder sowohl ein Wettbewerb um die politische Willensbildung wie auch gleichsam ein Zusammenwirken im politischen Entscheidungsprozess mögliche Szenarien, die sich aus dem Verhältnis des Parlaments- und Volksgesetzgebers ableiten und empirisch aufzeigen lassen. Die Input-Dimension des politischen Systems wird um direktdemokratische Kanäle erweitert, wodurch sich das partizipatorische Instrumentarium vervielfältigt und Anliegen oder Forderungen damit neben der konventionellen Form politischer Partizipation des Wählens als „Königsrecht aller Demokraten“ (Lammert 2017), auch über alternative Ventile³⁶ an das politische System herangetragen werden können.

In den beiden untersuchten Bundesländern wirkt die Volksgesetzgebung als Komplementärorgan, das weder Konkordanzzwänge, noch eine Überlastung des rechtssetzenden Dreigespanns aus Exekutive, Legislative und Judikative zum Ergebnis hat (Magin und Eder 2007, S. 183). Akzeptiert man den Trend in Richtung einer zunehmenden Öffnung der Volksgesetzgebungsverfahren durch eine sukzessive Zugangserleichterung sowie die mit der diagnostizierten Pfadabhängigkeit dieses direktdemokratischen Instruments verbundene Fixierung (Hsu 2014), so wird eine intensive empirische Beschäftigung mit den Wirkungen und Effekten im selben Maße eine notwendige Aufgabe der Politik- und Rechtswissenschaft, wie auch die Konstruktion des Verhältnisses der beiden Gesetzgeber zueinander.

³⁶ Neben der Erweiterung um direktdemokratische Elemente lassen sich eine Vielzahl an neuen innovativen Beteiligungsmöglichkeiten aufführen, die es möglich machen, den Begriff einer „Metamorphose der politischen Partizipationsformen“ zu wählen, um die partizipatorische Entwicklung der letzten Jahrzehnte im Zuge gestiegener Beteiligungsansprüche zu beschreiben.

Bibliographie

- Altmann, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*. New York: Cambridge University Press.
- Altmann, David. 2016. The Potential of Direct Democracy: A Global Measure (1900-2014). *Social Indicator Research* 133 (3): 1207-1227.
- Beramendi, Virginia und Andrew Ellis. 2008. *Direct Democracy. The International IDEA handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Christmann, Anna, und Marcel Solar. 2013. *How to Assess Direct Democratic Effects. A Typology and an Example for the German Länder*. Paper vorgestellt auf der Jahrestagung des AK Demokratieforschung, DVPW, 6.-9. Juni 2013, Hagen.
- Decker, Frank. 2010. Zwischen Placebo und Erfolgsmodell. Direkte Demokratie auf der Landesebene. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41 (3): 564-579.
- Decker, Frank. 2012. Sachunmittelbare Demokratie auf der Ebene der Länder. In *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010*, Hrsg. Peter Neumann und Denise Renger, 29-47. Baden-Baden: Nomos.
- Decker, Frank. 2014. Volksgesetzgebung und parlamentarisches Regierungssystem. Eine schwierige Kombination. In *Direkte Demokratie: Analysen im internationalen Vergleich*, Hrsg. Ursula Münch und Uwe Krahnepohl und Eike-Christian Hornig, 23-38. Baden-Baden: Nomos.
- Eder, Christina. 2010. *Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene: eine vergleichende Analyse der unmittelbaren Volksrechte in den deutschen Bundesländern, den Schweizer Kantonen und den US-Bundesstaaten*. Baden-Baden: Nomos.
- Eder, Christina, und Raphael Magin. 2008a. Direkte Demokratie. In *Die Demokratien der deutschen Bundesländer: Politische Institutionen im Vergleich*, Hrsg. Markus Freitag und Adrian Vatter, 257-308. Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich.
- Eder, Christina, und Raphael Magin. 2008b. Volksgesetzgebung in den deutschen Bundesländern: ein Vorschlag zu ihrer empirischen Erfassung aus subnational-vergleichender Perspektive. In *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2: 358-378.
- Gabriel, Oskar W. und Norbert Kersting. Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politische Einstellung von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. In *Partizipation im Wandel: Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, Hrsg. Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg, 43-181. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Geißel, Brigitte. 2017. Direct Democracy and its (Perceived) Consequences: The German Case. In *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, Hrsg. Saskia P. Ruth und Yanina Welp und Laurence Whitehead, 155-168. Colchester: ECPR Press.
- Gerber, Elisbaeth R. 1996. Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives. In *American Journal of Political Science*, 40 (1): 99-128.
- Grotz, Florian. 2009. Direkte Demokratie in Europa: Erträge, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Forschung. In *Politische Vierteljahresschrift*, 50(2):286-305.

- Grotz, Florian. 2013. Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland: Was kann der Bund von den Ländern lernen? In *Deutsche Kontroversen. Festschrift für Eckhard Jesse*, Hrsg. Alexander Gallus und Thomas Schubert und Tom Thieme und Eckhard Jesse, 321-332- Baden-Baden: Nomos.
- Heußner, Hermann K. 2013. Zur Integration von Volksgesetzgebung in das politische System Deutschlands. In *Direkte Demokratie auf Bundesebene: Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren im deutschen Regierungssystem*, Hrsg. Tobias Mörschel, 21-40. Baden-Baden: Nomos.
- Heußner, Herrmann K. und Ottmar Jung. 2009. Die direkte Demokratie in der Schweiz, In ders.: *Mehr direkte Demokratie wagen: Volksentscheid und Bürgerentscheid – Geschichte – Praxis – Vorschläge*, 115-134. München: Olzog.
- Hornig, Eike-Christian, und Uwe Kranenpohl. 2014. Einleitung: Perspektiven der Forschung. In *Direkte Demokratie: Analysen im internationalen Vergleich*, Hrsg. Ursula Münch und Eike-Christian Hornig und Uwe Kranenpohl, 9-22. Baden-Baden: Nomos.
- Hsu, Yu-Fang. 2014. Das Primat der Volksinitiative und die Pfadabhängigkeit direkter Demokratie in Deutschland. In *Direkte Demokratie: Analysen im internationalen Vergleich*, Hrsg. Ursula Münch und Eike-Christian Hornig und Uwe Kranenpohl, 39-52. Baden-Baden: Nomos.
- Jung, Sabine. 2001. *Die Logik direkter Demokratie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Jung, Otmar. 2005. Grundsatzfragen der direkten Demokratie. In *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern: eine Einführung*, Hrsg. Andreas Kost, 312-366. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jung, Otmar. 2010. Volksgesetze und parlamentarische Konterlegislatur. In *Analyse demokratischer Regierungssysteme*, Hrsg. Klemens H. Schrenk und Markus Soldner und Wolfgang Ismayr, 427-442. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jürgens, Gunther und Frank Rehmet. 2009. Direkte Demokratie in den Bundesländern – Ein Überblick. In *Mehr direkte Demokratie wagen: Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge* (2. Überarbeitete Aufl.), 197-234. München: Olzog.
- Kaufmann, Bruno und Rolf Büchi und Nadja Braun. 2008. *Guidebook to Direct Democracy. In Switzerland and Beyond*. Köniz: Ast & Jakob.
- Kellmann, Klaus. 2005. Direkte Demokratie in Schleswig-Holstein. In *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, Hrsg. Andreas Kost, 285-293. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kersting, Norbert. 2016. Direkte Demokratie: Theorie und Praxis. In *Zeitgenössische Demokratietheorien/ Band 2: Empirische Demokratietheorien*, Hrsg. Oliver W. Lembcke und Claudia Ritzi und Gary S. Schaal, 307-334. Wiesbaden: Springer VS.
- Kost, Andreas. 2005. *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern: eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kost, Andreas. 2013. *Direkte Demokratie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kranenpohl, Uwe. 2006. Bewältigung des Reformstaus durch direkte Demokratie? In *Aus Politik und Zeitgeschichte* 56 (10): 32-38.

- Künzel, Werner. 2005. Direkte Demokratie in Brandenburg. In *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern: eine Einführung*, Hrsg. Andreas Kost, 75-97. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Lackner, Stefanie. 1999. Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden. In *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*, Hrsg. Theo Schiller, 69-116. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Lammert, Norbert. 2017. Abschiedsrede von Prof. Dr. Norbert Lammert. <https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/reden/2017/006/525764>. Zugegriffen: 18.09.2017.
- Lauth, Hans-Joachim, und Gert Pickel, und Susanne Pickel. 2015. *Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Luthardt, Wolfgang. 1994. *Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa*. Baden-Baden: Nomos.
- Magin, Raphael und Christina Eder. 2007. Direkte Demokratie in den Bundesländern: Grundlagen, Institutionen, Anwendungen. In *Direkte Demokratie: Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, Hrsg. Markus Freitag und Uwe Wagschal, 151-188. Berlin: Lit Verlag.
- Martini, Mario. 2011. *Wenn das Volk (mit)entscheidet...: Wechselbeziehungen und Konfliktklinien indirekter Demokratie als Herausforderung für die Rechtsordnung; mit einem Abdruck der wichtigsten (landes)verfassungsrechtlichen und kommunalrechtlichen Bestimmungen zu Volks- und Bürgerentscheiden*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Matususaka, John G. 2014. Disentangling the direct and indirect effects of the initiative process. In *Public Choice* 160: 345-366.
- Meerkamp, Frank. 2011. *Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren: Bedeutung und Entwicklung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Merkel, Wolfgang. 2014. *Direkte Demokratie: Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse: Berlin.
- Möckli, Silvano. 1994. *Direkte Demokratie: ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien*. Bern: Haupt.
- Neidhart, Leonhard. 1970. *Plebizit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke Verlag.
- Neumann, Peter. 2012. Gesetzgebungstechnik und direkte Demokratie in Deutschland. Plädoyer für eine Neuordnung der Volksgesetzgebung und der qualifizierten Massenpetitionen im Landesverfassungsrecht in Deutschland. In *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010*, Hrsg. Peter Neumann und Denise Renger, 11-29. Baden-Baden: Nomos.
- Papadopoulos, Yannis. 1995. Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives. *Politics & Society* 23 (4): 421-448.
- Papadopoulos, Yannis. 2001. How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making. *West European Politics* 24 (2): 35-58.
- Rehmet, Frank. 2002. Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern. In *Direkte Demokratie: Forschung und Perspektiven*, Hrsg. Theo Schiller und Volker Mittendorf, 102-114. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Rehmet, Frank, und Tim Weber. 2017. *Volksbegehrensbericht 2017*. Berlin: Mehr Demokratie e.V.
- Ruth, Saskia P. und Yanina Welt und Laurence Whitehead. 2017. Direct Democracy in the Twenty-First Century. In Ders.: *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, 1-6. Colchester: ECPR Press.
- Rux, Johannes. 2008. *Direkte Demokratie in Deutschland: Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern*. Baden-Baden: Nomos.
- Scarrow, Susan E. 1997. Party competition and institutional change: the expansion of direct democracy in Germany. In *Party Politics* 3 (4):451-472.
- Schaal, Diana. 2002. Das Verfahren zur Herbeiführung eines Volksentscheids als Filter am Beispiel eines Drei-Länder-Vergleichs. In *Direkte Demokratie: Forschung und Perspektiven*, Hrsg. Theo Schiller und Volker Mittendorf, 153-164. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schäfer, Armin. 2015. *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*. Frankfurt a. M: Campus.
- Schäfer, Armin und Harald Schön. 2013. Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. In *Leviathan* 41: 94-120.
- Schiller, Theo. 2002. *Direkte Demokratie: eine Einführung*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Schiller, Theo. 2007. *Direkte Demokratie auf Bundesländer- und Kommunalebene*, in *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, Hrsg. Markus Freitag und Uwe Wagschaal, 115-150. Berlin: Lit.
- Schiller, Theo. 2014. Effekte und Entwicklungen von direkter Demokratie. In *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, Hrsg. Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg, 185-232. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Schiller, Theo. 2012. Initiative Instruments in Germany: Variations in Regional States. In *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, Hrsg. Maija Setälä und Theo Schiller, 89-112. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schiller, Theo. 2016. Direkte Demokratie in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*, Hrsg. Hans-Joachim Lauth und Marianne Kneuer und Gert Pickel, 441-452. Wiesbaden: Springer VS.
- Schiller, Theo und Volker Mittendorf. 2002. Neue Entwicklungen der direkten Demokratie, In ders.: *Direkte Demokratie: Forschung und Perspektiven*, 7-21, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Setälä, Maija, und Theo Schiller. 2012. Introduction. In ders.: *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, 1-14. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Smith, Gordon. 1976. The Functional Properties of the Referendum. In *European Journal of Political Research* 4 (1): 1-23.
- Smith, Graham. 2014. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Solar, Marcel. 2015. *Regieren im Schatten der Volksrechte: Direkte Demokratie in Berlin und Hamburg*. Wiesbaden: Springer VS.
- Töller, Annette Elisabeth, Sylvia Pannowitsch, Céline Kuscheck und Christian Mennrich. 2011. Direkte Demokratie und Schulpolitik. Lehren aus einer politikfeldanalytischen Betrachtung des Scheiterns der Hamburger Schulreform. In *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42(3): 503-523.
- Töller, Annette Elisabeth und Annette Vollmer. 2013. Wem nützt direkte Demokratie? Policy-Effekte direkter Demokratie und Folgerungen für die Forschung zu Deutschland. In *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 7:299-320.
- Uleri, Pier Vincenzo. 1996. Introduction. In *The Referendum Experience in Europe*. Hrsg. Michael Gallagher und Pier Vincenzo Uleri, 1-19. Basingstoke: Macmillan Press.
- Vatter, Adrian. 2007. Direkte Demokratie in der Schweiz: Entwicklungen, Debatten und Wirkungen. In *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, Hrsg. Markus Freitag und Adrian Vatter, 71-114. Berlin: Lit Verlag.
- Von Arnim, Hans Herbert. 2009. Vom Mehrwehrt direkter Demokratie. In *Mehr direkte Demokratie wagen: Volksentscheid und Bürgerentscheid - Geschichte - Praxis - Vorschläge*, Hrsg.: Hermann K. Heußner und Otmar Jung, 39-54. München: Olzog.
- Vospersnik, Stefan. 2014. *Modelle der direkten Demokratie: Volksabstimmungen im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie – Ein Vergleich von 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Wachter, Eva-Maria und Uwe Kranenpohl. 2014. Wann ist Volksgesetzgebung erfolgreich? Zusammenhänge zwischen formalen Anforderungen und Erfolg in den deutschen Ländern. In *Direkte Demokratie: Analysen im internationalen Vergleich*, Hrsg. Ursula Münch und Eike-Christian Hornig und Uwe Kranenpohl, 69-82. Baden-Baden: Nomos.
- Weixner, Barbara. 2002. *Direkte Demokratie in den Bundesländern. Verfassungsrechtlicher und empirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht*. Opladen: Leske + Budrich.
- Wittreck, Fabian. 2012. Einleitung: Direkte und repräsentative Demokratie zwischen Konkurrenz und Konkordanz. In ders.: *Volks- und Parlamentsgesetzgeber: Konkurrenz oder Konkordanz?*, 9-18. Baden-Baden: Nomos.
- Wittreck, Fabian. 2013. Direkte Demokratie in den Ländern – Kontingenter Prozeß oder List der Vernunft? In *Jahrbuch für direkte Demokratie 2012*, Hrsg. Lars P. Feld, Peter M. Huber, Otmar Jung, Hans-Joachim Lauth, Fabian Wittreck, 41-64.

Primärquellen

- Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft zu dem Volksbegehren „Volksinitiative gegen Massentierhaltung“. Drs. 7/3855, S.4. https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/drs/ab_3800/3855.pdf. Zugegriffen: 18.09.2017
- Brandenburgische Landesverfassung (bb-LVerf). <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-212792>. Zugegriffen: 18.09.2017.
- Brandenburgisches Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (bb-VAbstG). https://bravors.brandenburg.de/gesetze/vagbbg_2009/8. Zugegriffen: 18.09.2017.
- Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (nrw-VIVBVEG). https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?bes_id=6169&aufgehoben=N&det_id=384932&anw_nr=2&menu=1&sg=0. Zugegriffen: 18.09.2017.
- Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid (hess-VAG). http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht_rv.html#docid:170048,3,20110215. Zugegriffen: 18.09.2017.
- Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (brem-LVerf). https://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/user_upload/Informationsmaterial/LandesverfassungBremen_2016_web.pdf. Zugegriffen: 18.09.2017.
- Plenarprotokoll der 71. Sitzung des brandenburgischen Landtags vom 27. Februar 2013. <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w5/plpr/71.pdf#page=34>. Zugegriffen: 18.09.2017.
- Saarländische Landesverfassung (saarl-LVerf). http://sl.juris.de/sl/gesamt/Verf_SL.htm. Zugegriffen: 18.09.2017.
- Schleswig-Holsteinische Landesverfassung (s-h-LVerf). <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=Verf+SH&psml=bshoprod.psml&max=true&aiz=true>. Zugegriffen: 18.09.2017.
- Schleswig-Holsteinisches Gesetz über Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid (s-h-VAbstG). <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=VoBegG+SH&psml=bshoprod.psml&max=true&aiz=true>. Zugegriffen: 18.09.2017.
- Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (hmb-LVerf). <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshoprod.psml;jsessionid=A8EABF950A5903F506DF3ADCCE39F2C3.jp11?nid=0&showdoccase=1&doc.id=jlr-VerfHARahmen&st=null>. Zugegriffen: 18.09.2017.
- Verfassung des Landes Hessen (hess-LVerf). http://www.rv.hessen-recht.hessen.de/lexsoft/default/Hessenrecht_rv.html#docid:170031,1,20110510. Zugegriffen: 18.09.2017.

Anhang

Volksgesetzgebungsverfahren im Zeitraum von 1992 bis 2016 in Brandenburg

Nr.	Titel	Ziel	Ziel- richtung:	Beginn Verfahren	Ende Verfahren	Ergebnis	Verfahrensablauf	VI	VB	VE	Responsivität	policy- Effekt	Modus der pol. Entscheidungs- findung
1	Für die Bildung eines Landkreises Oberhavel	Gegen geplante Gebietsreform, stattdessen für die Bildung eines Kreises Oberhavel, bestehend aus den bisherigen Landkreisen Oranienburg und Gransee, ohne den Kreis Templin.	Veto	01.06.1992	31.12.1992	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal und inhaltlich erfolgreich durch Inkrafttreten des Kreisneugliederungsgesetzes	X	–	–	verfahrensinterne Responsivität VI	semi-direkt: policy-Übernahme VI	Konsens
2	Pro Prignitz (Gemeindegebietsreform)	Gegen geplante Gebietsreform, stattdessen für Alternative.	Veto	01.08.1992	31.12.1992	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften VI)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (zu wenig Unterschriften)	formal nicht erfolgreich	–	–	–	kein Effekt	kein Modus
3	Für die Uckermark (Gemeindegebietsreform)	Gegen geplante Gebietsreform, stattdessen für einen Landkreis Uckermark.	Veto	01.08.1992	01.02.1993	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (zu wenig Unterschriften), durch Inkrafttreten Kreisneugliederungsgesetzes inhaltlich erfolgreich	formal nicht erfolgreich	–	–	verfahrensexterne Responsivität VI	semi-direkt: policy-Übernahme VI	Konsens
4	Für Kreisstadtscheidung durch den Kreistag	Der Gesetzentwurf der Initiative sieht vor, dass der jeweilige Kreistag den Sitz der Kreisverwaltung bestimmen soll. Somit richtete sich das Begehren gegen eine Vorgabe aus dem Kreisneugliederungsgesetz.	Veto	01.10.1992	30.11.1994	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI eingereicht, LTG erklärt VI für unzulässig, Klage LVerfG, Urteil erklärt VI für zulässig, LTG lehnt VI ab, dann Rückzug	X	–	–	–	kein Effekt	Wettbewerb
5	Volksinitiative Kreisgebietsreform (Guben, Eisenhüttenstadt, Veränderung im Nordwesten Brandenburgs) - Alle Macht geht vom Volke aus	Gegen Kreisgebietsreform bzgl. Guben, Eisenhüttenstadt und Veränderungen im Nordwesten Brandenburgs.	Veto	01.01.1993	31.12.1993	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften im VB)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt VI ab, dann VB, jedoch zu wenig Unterschriften	X	formal nicht erfolgreich	–	–	kein Effekt	Wettbewerb

6	Volksinitiative Kreisstadt Finsterwalde	Gegen Gebietsreform, für Alternative: Für Kreisstadt Finsterwalde und damit für die Verlegung des Verwaltungssitzes des Landkreises Elbe-Elster nach Finsterwalde und nicht nach Herzberg bzw. Bad Liebenwerda.	Veto	01.02.1993	31.12.1994	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften im VB)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG Lehnt ab, dann VB, jedoch zu wenig Unterschriften	X	formal nicht erfolgreich	-	-	kein Effekt	Wettbewerb
7	Volksinitiative gegen Wasserstraßenausbau (1) - Gegen Havelausbau	Gegen das Verkehrsprojekt 17 Deutsche Einheit bzw. den Ausbau der Havel. Die Initiative beinhaltet einen Antrag an den Landtag, der die Landesregierung zu einer entsprechenden Initiative im Bundesrat auffordern sollte.	Veto	01.10.1993	27.11.1994	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften VI)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (zu wenig Unterschriften); wurde im Einverständnis mit den Initiatoren auf Vorschlag des Landtags als Petition behandelt	formal nicht erfolgreich	-	-	-	kein Effekt	kein Modus
8	Volksinitiative gegen Wasserstraßenausbau (2) - Gegen Havelausbau	Gegen das Verkehrsprojekt 17 Deutsche Einheit bzw. den Ausbau der Havel. Hierbei handelt es sich um den zweiten Anlauf der Initiatoren.	Veto	01.01.1995	31.12.1996	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften im VB)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, dann VB, jedoch zu wenig Unterschriften	X	formal nicht erfolgreich	-	-	kein Effekt	Wettbewerb
9	Für sanfte Mietsteigerungen	Für sanfte Mietsteigerungen (Ortsmieten und Bundesratsinitiative).	Agenda-Setting	01.02.1995	15.10.1995	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal und inhaltlich erfolgreich	X	-	-	verfahrensinterne Responsivität VI	semi-direkt: policy-Übernahme VI	Konsens
10	Gegen den Schnellstraßenbau im Finowtal und dem Niederoderbruch	Gegen Schnellstraßen im Finowtal und im Niederoderbruch.	Veto	15.03.1995	17.10.1995	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (zu wenig Unterschriften), wurde an entsprechende Ausschüsse weitergeleitet, Raumordnungsverfahren wurde wiederholt, daher inhaltlich erfolgreich	formal nicht erfolgreich	-	-	verfahrensexterne Responsivität VI	semi-direkt: policy-Übernahme VI	Konsens
11	Für Förderung von Musikschulen (1)	Für eine gesetzlich festgeschriebene Förderung von Musikschulen (u.a. auch zur Absicherung vor möglichen Kürzungen).	Agenda-Setting	01.01.1996	15.10.1996	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, Aufforderung an LReg., VB beantragt, jedoch am 30.09 zurückgezogen	X	-	-	-	kein Effekt	Wettbewerb

12	Für sozialverträgliche Wasser- und Abwasserpreise	Für sozialverträgliche Wasser- und Abwasserpreise. Anlass war, dass in vielen Gemeinden Brandenburgs überdimensionierte Kläranlagen errichtet worden waren.	Agenda-Setting	01.04.1996	15.10.1996	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal und inhaltlich erfolgreich	X	-	-	verfahrensinterne Responsivität VI	semi-direkt: policy-Übernahme VI	Konsens
13	Für Förderung der Jugendarbeit	Für Förderung der Jugendarbeit. Die Initiative enthielt ein ausführliches Jugendförderungs-gesetz, mit dem die Bedingungen für die Kinder- und Jugendarbeit verbessert werden sollten.	Agenda-Setting	01.06.1996	15.10.1996	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften VI)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (zu wenig Unterschriften)	formal nicht erfolgreich	-	-	-	kein Effekt	kein Modus
14	Nein zum Transrapid Berlin-Hamburg	Gegen die geplante Transrapidstrecke von Berlin nach Hamburg. Gegenstand der Initiative war eine Aufforderung an die Landesregierung, sich mit allen politischen und rechtlichen Mitteln gegen den Bau des Transrapid zu stellen.	Veto	01.02.1997	15.10.1998	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften im VB)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, VB eingeleitet, jedoch zu wenig Unterschriften	X	formal nicht erfolgreich	-	-	kein Effekt	Wettbewerb
15	Gegen den Ausbau des Flughafens Schönefeld	Gegen den Ausbau des Flughafens Schönefeld. Die Initiative wollte den Landtag auffordern, auf die Landesregierung einzuwirken, damit diese dem Landesentwicklungsplan „Standortsicherung Flughafen Schönefeld“ nicht zustimmt.	Veto	01.03.1998	01.10.1998	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, Aufforderung an LReg., dann Rückzug	X	-	-	-	kein Effekt	Wettbewerb
16	Zunehmende Benachteiligung der ostdeutschen Bevölkerung in der medizinischen Versorgung (Bundesratsinitiative)	Gegen die zunehmende Benachteiligung der ostdeutschen Bevölkerung in der medizinischen Betreuung und Versorgung. Für die Einführung eines verbesserten gesamtdeutschen Risikostrukturausgleichs.	Agenda-Setting	01.01.1999	31.12.1999	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, dann Rückzug	X	-	-	-	kein Effekt	Wettbewerb
17	Für verbesserte Förderung von Musikschulen im Land Brandenburg (2)	Für die verbesserte Förderung von Musikschulen durch finanzielle Absicherung der 29 Musikschulen im Land.	Agenda-Setting	15.04.1999	19.07.2000	Teilerfolg ohne VE	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG Lehnt ab, dann VB, jedoch zu wenig Unterschriften. Allerdings verabschiedete LReg. ein Gesetz, das dem Anliegen der Initiatoren stark entgegenkam	X	formal nicht erfolgreich	-	verfahrensexterne Responsivität VB	semi-direkt: policy-Änderung VB	bedingter Konsens

18	Für unsere Kinder - Verbesserung der Situation in Kindertagesstätten	Gegen die vom Landtag beschlossene Mittelkürzung im Bereich Kindertagesstätten. Alternativvorschlag: Für die Verbesserung der Situation in Kindertagesstätten durch uneingeschränkten Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz.	Veto	01.05.2000	20.09.2001	Gescheitert ohne VE (für unzulässig erklärt)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (für unzulässig erklärt)	formal nicht erfolgreich	-	-	-	kein Effekt	kein Modus
19	Für ein pferdefreundliches Waldgesetz	Reform des Waldgesetzes mit dem Ziel, das Reiten auf Wegen und Straßen im Wald allgemein zu gestatten. Konkret ging es um die Ausweisung von mehr Reitwegen und um die Anpassung des Landeswaldgesetzes an das Bundeswaldgesetz.	Agenda-Setting	15.07.2000	25.01.2001	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, dann Rückzug	X	-	-	-	kein Effekt	Wettbewerb
20	Für Volksentscheide in das Grundgesetz (Bundesratsinitiative)	Die Landesregierung Brandenburgs soll sich im Bundesrat für die Einführung des Volksentscheids in das Grundgesetz einsetzen.	Agenda-Setting	15.09.2000	22.11.2001	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, dann Rückzug	X	-	-	-	kein Effekt	Wettbewerb
21	Für faire Abstimmungsrechte in Brandenburg	Für Senkung der Hürden für landesweite Volksentscheide, für Einführung eines fakultativen Referendums sowie für die Verankerung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Landesverfassung.	Agenda-Setting	15.09.2000	22.11.2001	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, dann Rückzug	X	-	-	-	kein Effekt	Wettbewerb
22	Für Stärkung der Grund- und Bürgerrechte gegenüber der Polizei	Reform des Landes-Polizeigesetzes, Einschränkung der Polizeibefugnisse.	Agenda-Setting	16.05.2001	15.05.2002	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften bei VI)	nicht eingereicht, da zu wenig Unterschriften, formal nicht erfolgreich	formal nicht erfolgreich	-	-	-	kein Effekt	kein Modus
23	Gegen die Fusion von ORB und SFB	Gegen Fusion von ORB und SFB, Verhinderung des neuen Rundfunkstaatsvertrags von Berlin und Brandenburg.	Veto	15.09.2002	15.02.2003	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften bei der VI)	nicht eingereicht, da zu wenig Unterschriften, formal nicht erfolgreich	formal nicht erfolgreich	-	-	-	kein Effekt	kein Modus

24	Pro Asyl - Für bessere Lebensbedingungen für Asylbewerber	Asylbewerberinnen und -bewerber sollen statt Sachleistungen Bargeld erhalten. Die Initiative zielt gegen eine geplante Einführung eines Sachleistungsprinzips durch die Landesregierung.	Veto	20.10.2002	15.01.2003	Teilerfolg ohne VE	VI nicht eingereicht, da bereits während des Sammelns das Parlament Entsprechendes verabschiedete bzw. Gesetz zurücknahm (Rückzug).	formal nicht erfolgreich	-	-	verfahrensinterne Responsivität prä-VI	semi-direkt: policy-Übernahme prä-VI	Konsens
25	Gegen Zwangseingemeindungen und für Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung	Verhinderung der von der Landesregierung geplanten Gemeindegebietsreform.	Veto	02.01.2003	16.03.2004	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften im VB)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, dann VB, jedoch zu wenig Unterschriften	X	formal nicht erfolgreich	-	-	kein Effekt	Wettbewerb
26	Für Direktwahl der Landräte	Für die Einführung der Direktwahl der Landräte in den brandenburgischen Landkreisen bei der nächsten Wahl.	Agenda-Setting	09.05.2006	20.04.2007	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften bei der VI)	VI nicht eingereicht, da zu wenig Unterschriften, formal nicht erfolgreich	formal nicht erfolgreich	-	-	-	kein Effekt	kein Modus
27	Brandenburger Wald	Gegen den geplanten Stellenabbau im Forstbetrieb.	Veto	genauer Beginn des Verfahrens unbekannt	24.09.2007	Gescheitert ohne VE (Formalfehler)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (Geburtsdaten vergessen) mit Einverständnis der Initiatoren an Petitionsausschuss weitergereicht	formal nicht erfolgreich	-	-	-	kein Effekt	kein Modus
28	Pro Sozialticket	Für die Einführung des Sozialtickets in Brandenburg ab 2008. Das Ticket soll sozial Schwache und Arbeitslose zu verbilligten Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln berechtigen.	Agenda-Setting	01.05.2007	21.05.2008	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, VB, Initiatoren ziehen VB zurück, da Anliegen der VI als erfüllt betrachtet wird	X	formal nicht erfolgreich	-	verfahrensinterne Responsivität VI-VB	semi-direkt: policy-Übernahme VI-VB	bedingter Konsens
29	Kostenfreie Schülerbeförderung ist machbar	Gegen die Änderung des Landesschulgesetzes und somit gegen eine Beteiligung der Eltern an den Fahrtkosten der Schüler.	Veto	01.06.2007	09.04.2008	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal und inhaltlich erfolgreich	X	-	-	verfahrensinterne Responsivität VI	semi-direkt: policy-Übernahme VI	Konsens

30	Keine neuen Tagebaue – für eine zukunftsfähige Energiepolitik	Gegen einen weiteren Ausbau der Braunkohle-Tagebaue in der Lausitz. Anlass war die geplante Erschließung von drei neuen Tagebaugebieten. Die Volksinitiative fordert, dass die vom Energieversorger Vattenfall neu beantragten Tagebaue nicht genehmigt werden.	Veto	08.10.2007	09.02.2009	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften im VB)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, dann VB, jedoch zu wenig Unterschriften	X	formal nicht erfolgreich	–	–	kein Effekt	Wettbewerb
31	Freie Raucher	Gegen das Nichtraucherchutzgesetz und für die Wiederherstellung der Wahlfreiheit zwischen Nichtraucher- und Raucherlokalen.	Veto	16.01.2008	30.12.2008	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften bei VI)	VI nicht eingereicht, da zu wenig Unterschriften	formal nicht erfolgreich	–	–	–	kein Effekt	kein Modus
32	Gegen die Massenerweiterung Brandenburgs mit Windrädern	Für mehr Beschränkungen beim Ausbau der Windkraft. Gefordert werden unter anderem ein Abstand von 1.500 Metern zwischen Windrädern und Wohnhäusern sowie ein Verbot von Windrädern an und in Naturparks.	Agenda-Setting	26.04.2008	15.07.2009	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, dann Rückzug	X	–	–	–	kein Effekt	Wettbewerb
33	Musische Bildung für alle	Ziele sind eine Erhöhung der Landesförderung von 2,6 auf 5,2 Mio. EUR, angemessene Arbeitsverhältnisse für Musikschullehrer sowie der Erhalt der Musikschulen als öffentliche Bildungseinrichtungen.	Agenda-Setting	11.06.2009	01.11.2010	Teilerfolg ohne VE	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG und Initiative einigen sich auf einen Kompromiss	X	–	–	verfahrensinterne Responsivität VI	semi-direkt: policy-Änderung VI	Konsens
34	Rettet Brandenburgs Alleen	Ziel ist, das Konzept der Landesregierung zu kippen und stattdessen einen wirksamen Schutz der Alleen durchzusetzen. Alternative: Nachpflanzungen sollen den Verlust vieler der gut 300.000 märkischen Allee-bäume an Bundes- und Landesstraßen verhindern.	Veto	17.08.2009	20.12.2010	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, dann Rückzug	X	–	–	–	kein Effekt	Wettbewerb
35	Für die Schaffung würdiger Erinnerungsorte an die während der NS-Zeit in Brandenburg Verfolgten und Ermordeten	Ziel ist es, für angemessene Gedenkstätten an die Opfer der Nazi-Diktatur zu sorgen.	Agenda-Setting	11.04.2010	10.04.2011	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften bei der VI)	VI nicht eingereicht, da zu wenig Unterschriften	formal nicht erfolgreich	–	–	–	kein Effekt	kein Modus

36	Für den Erhalt einer leistungs- und handlungsfähigen sowie wahrnehmbar präsenten Polizei in allen Regionen in Brandenburg	Gegen Polizeireform und gegen Stellenabbau, formal will das Begehren eine erneute Befassung des Landtags mit der geplanten Polizeireform und damit gegen den beabsichtigten Stellenabbau.	Veto	04.09.2010	13.04.2011	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG nimmt VI an, allerdings nur formaler Erfolg, da sich inhaltlich nichts an der Reform änderte	X	-	-	-	kein Effekt	Wettbewerb
37	Schule in Freiheit	Gegen Pläne der Landesregierung, die Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft um zehn Prozent zu kürzen sowie für eine organisatorische Selbständigkeit aller staatlichen Schulen und die gleichberechtigte Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft.	Veto	06.05.2011	25.01.2012	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, dann Rückzug	X	-	-	-	kein Effekt	Wettbewerb
38	Für Nachtflugverbot am Flughafen Berlin Brandenburg International von 22 bis 6 Uhr	Für Nachtflugverbot für Flüge zwischen 22 Uhr und 6 Uhr. Für eine Änderung des § 19 Abs. 11 des Landesentwicklungsprogramms.	Agenda-Setting	25.06.2011	27.02.2013	Erfolgreich ohne VE(durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, VB erreicht, LTG nimmt VB an	X	x	-	verfahrensinterne Responsivität VB	semi-direkt: policy-Übernahme VB	bedingter Konsens
39	Hochschulen erhalten - Gegen Universitätsfusion in der Lausitz	Gegen Pläne, die brandenburgische Technische Universität Cottbus (BTU) und die Hochschule Lausitz (HL) in Cottbus und Senftenberg aufzulösen und eine Lausitzer „Energie-Universität“ zu gründen.	Veto	02.05.2012	09.10.2013	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften im VB)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, VB nicht erreicht, zu wenig Unterschriften	X	formal nicht erfolgreich	-	-	kein Effekt	Wettbewerb
40	Stoppt Massentierhaltung	Gegen Massentierhaltung. Ziel ist unter anderem, den Bau von Massentierhaltungsanlagen wie etwa in Gumtow (Prignitz) oder Haßleben (Uckermark) zu verhindern.	Agenda-Setting	13.03.2014	19.04.2016	Teilerfolg ohne VE	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, VB erreicht,	X	x	-	verfahrensinterne Responsivität VB	semi-direkt: policy-Änderung VB	bedingter Konsens
41	Keine 3. Startbahn am Flughafen BER	Gegen den Bau einer dritten Startbahn am Flughafen Brandenburg.	Veto	08.05.2014	18.02.2016	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften im VB)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, VB nicht erreicht, zu wenig Unterschriften	X	formal nicht erfolgreich	-	-	kein Effekt	Wettbewerb

42	Musische Bildung jetzt! Für bessere Förderung von Musikschulen	Für eine bessere finanzielle Förderung von Musikschulen. Die Initiative fordert, dass das Land generell 15 Prozent der Kosten für Musikschulen übernimmt. Zusätzlich soll sich das Land mit 1,5 Millionen EUR am Programm „Musische Bildung für alle“ beteiligen.	Agenda-Setting	21.05.2014	31.03.2015	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, dann Rückzug	X	-	-	-	kein Effekt	Wettbewerb
43	Für größere Mindestabstände von Windkraftanlagen zur Wohnbebauung sowie gegen Windkraftanlagen im Wald („Rettet Brandenburg“)	Für die Einführung einer höhenabhängigen Abstandregelung von Windkraftanlagen zu Wohngebieten sowie gegen jegliche Windkraftanlagen in Waldgebieten.	Agenda-Setting	30.01.2015	06.07.2016	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften im VB)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, VB nicht erreicht, zu wenig Unterschriften	X	formal nicht erfolgreich	-	-	kein Effekt	Wettbewerb

Quelle: Datenbank Volksbegehren, Mehr Demokratie e.V., mit eigener Erweiterung.

Volksgesetzgebungsverfahren im Zeitraum von 1992 bis 2016 in Schleswig-Holstein

Nr.	Titel	Ziel	Ziel- richtung	Beginn Verfahren	Ende Verfahren	Ergebnis	Verfahrensablauf	VI	VB	VE	Responsivität	policy- Effekt	Modus der pol. Entscheidungs- findung
1	Volksinitiative zur Verkleinerung des Landtags	Für Verkleinerung des Landtags.	Agenda- Setting	01.01.1994	31.12.1995	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, dann Rückzug	X	-	-	-	kein Effekt	Wettbewerb
2	Für Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten	Für die Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten (Reform des Kommunalverfassungsrechts).	Agenda- Setting	01.02.1994	06.12.1995	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal und inhaltlich erfolgreich	X	-	-	verfahrensinterne Responsivität VI	semi-direkt: policy-Übernahme VI	Konsens
3	Verzicht auf Erhebung von zwei Bagatellsteuern	Für Verzicht auf Erhebung von zwei Bagatellsteuern, der Schank-erlaubnissteuer und der Getränke-steuer und damit gegen die kürzlich eingeführten Steuern.	Veto	01.01.1995	21.02.1996	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal und inhaltlich erfolgreich	X	-	-	verfahrensinterne Responsivität VI	semi-direkt: policy-Übernahme VI	Konsens
4	Für den Erhalt der Polizei-Reiterstaffel	Für den Erhalt der Polizei-Reiterstaffel (gegen Auflösung).	Veto	01.01.1995	31.12.1997	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften im VB)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, dann VB , jedoch zu wenig Unterschriften	X	formal nicht erfolgreich	-	-	kein Effekt	Wettbewerb
5	Für die Wiedereinführung Buß- und Bettag	Für Wiedereinführung des Buß- und Bettags als gesetzlichen Feiertag (gegen Streichung).	Veto	01.03.1995	30.11.1997	Unecht gescheitert im VE (Zustimmungsquorum nicht erreicht)	VI eingereicht, formal erfolgreich LTG lehnt ab, dann VB , VB erreicht, dann VE, im VE formal gescheitert	X	X	formal nicht erfolgreich	-	kein Effekt	Wettbewerb

6	Gegen die Rechtschreibreform	Gegen die neue Rechtschreibung durch Änderung des Schulgesetzes.	Veto	01.12.1996	27.09.1998	Erfolgreich im VE	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, dann VB, LTG lehnt ab, dann VE - Annahme des Vorschlags der Initiative	X	X	X	verfahrensinterne Responsivität VE	Direkter policy-Effekt VE + <i>Parl. Konterlegislatur (erster Art)</i>	Wettbewerb
7	Schule in Freiheit	Für Gleichstellung von staatlichen und freien Schulen (für Reformen).	Agenda-Setting	12.05.1997	03.07.2000	Gescheitert ohne VE (für unzulässig erklärt)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (LTG erklärt VI für unzulässig), Klage vor dem BVerfG bestätigt Unzulässigkeit	formal nicht erfolgreich	-	-	-	kein Effekt	kein Modus
8	Für Sonntagsöffnung von Videotheken	Für die Sonntagsöffnung von Videotheken.	Agenda-Setting	15.01.2001	12.12.2001	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal und inhaltlich erfolgreich	X	-	-	verfahrensinterne Responsivität VI	semi-direkt: policy-Übernahme VI	Konsens
9	Pflege in schlechter Verfassung – Für eine menschenwürdige Pflege	Für Aufnahme des Staatsziels „Schutz pflegebedürftiger Menschen“ in die Landesverfassung und Maßnahmen für eine bessere Pflege, Änderung des Landespflege-Gesetzes.	Agenda-Setting	15.05.2001	30.06.2002	Teilerfolg ohne VE	VI eingereicht, formal und inhaltlich erfolgreich, LTG folgte einem der beiden verfassungsändernden Vorschlägen, daher Teilerfolg	X	-	-	verfahrensinterne Responsivität VI	semi-direkt: policy-Änderung VI	Konsens
10	Bildungswüste Grundschule	Für die Festlegung einer Mindeststundenzahl für den Unterricht an Grundschulen (so genannte Stundentafel).	Agenda-Setting	02.11.2002	01.01.2004	Gescheitert ohne VE (für unzulässig erklärt)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (LTG erklärt VI für unzulässig)	formal nicht erfolgreich	-	-	-	kein Effekt	kein Modus
11	Für gentechnikfreie Regionen in Schleswig-Holstein	Für die Schaffung gentechnikfreier Regionen in Schleswig-Holstein.	Agenda-Setting	16.04.2004	30.01.2005	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI aufgrund von Parlamentsbeschluss nicht eingereicht (Rückzug)	formal nicht erfolgreich	-	-	verfahrensinterne Responsivität prä-VI	semi-direkt: policy-Übernahme prä-VI	Konsens

12	Für den Erhalt und Ausbau der Autonomie der schleswig-holsteinischen Universitäten	Für den Erhalt und Ausbau der Autonomie der Universitäten. Auch weiterhin sollen die Universitäten von den jeweiligen Angehörigen der Hochschulen geleitet und universitätsübergreifende Leitungsstrukturen ausgeschlossen werden.	Agenda-Setting	22.05.2006	21.05.2007	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften bei der VI)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (zu wenige Unterschriften)	formal nicht erfolgreich	-	-	-	kein Effekt	kein Modus
13	Für den Erhalt eines gebührenfreien Studiums	Gegen Studiengebühren. Da zur Zeit der VI keine Studiengebühren erhoben wurden, fördert die Initiative den langfristigen Erhalt eines gebührenfreien Studiums mittels einer Verfassungsänderung.	Agenda-Setting	22.05.2006	14.09.2007	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (zu wenig Unterschriften), LTG verabschiedete jedoch ein entsprechendes Gesetz	formal nicht erfolgreich	-	-	verfahrensexterne Responsivität VI	semi-direkt: policy-Übernahme VI	Konsens
14	Volksinitiative gegen Waldverkäufe	Verhinderung des geplanten Verkaufs landeseigener Wälder.	Veto	16.09.2006	14.11.2006	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI aufgrund von Parlamentsbeschluss nicht eingereicht (Rückzug)	formal nicht erfolgreich	-	-	verfahrensinterne Responsivität prä-VI	semi-direkt: policy-Übernahme prä-VI	Konsens
15	Gegen die Zusammenlegung von Kreisen ohne deren Zustimmung	Für Änderungen/Alternativen bei der Kreisgebietsreform. Gebietsänderungen sollen nur noch zulässig sein, wenn die betroffenen Kreise einverstanden sind. Bisher kann der Landtag in Schleswig-Holstein ohne Zustimmung der Kreise deren Grenzen ändern.	Agenda-Setting	04.11.2006	15.09.2008	Erfolgreich ohne VE(durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, VB, jedoch aufgrund eines Parlamentsbeschlusses zurückgezogen (Rückzug)	X	formal nicht erfolgreich	-	verfahrensinterne Responsivität VI-VB	semi-direkt: policy-Übernahme VI-VB	bedingter Konsens
16	Für eine kostenlose Beförderung der Schüler zur Schule	Für eine kostenlose Beförderung der Schülerinnen und Schüler zur Schule. Dazu soll das Schulgesetz geändert werden.	Agenda-Setting	09.08.2007	15.01.2008	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI aufgrund von Parlamentsbeschluss nicht eingereicht (Rückzug)	formal nicht erfolgreich	-	-	verfahrensinterne Responsivität prä-VI	semi-direkt: policy-Übernahme prä-VI	Konsens
17	Für eine gemeinsame Schule für Alle	Für die Einführung der Gemeinschaftsschule. Die VI fordert, dass das gegliederte Schulsystem endgültig überwunden wird und die Gemeinschaftsschule im Anschluss an die Grundschule die einzige weiterführende allgemeinbildende Schule ist.	Agenda-Setting	18.10.2007	17.10.2008	Gescheitert ohne VE(zu wenig Unterschriften bei der VI)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (zu wenige Unterschriften)	formal nicht erfolgreich	-	-	-	kein Effekt	kein Modus

18	Für die Erhaltung der Realschule	Für den Erhalt der Realschulen und damit gegen die geplante Schulreform.	Veto	03.12.2007	20.03.2010	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften im VB)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt ab, dann VB, jedoch zu wenig Unterschriften	X	formal nicht erfolgreich	–	–	kein Effekt	Wettbewerb
19	Legalisierung von Rauchen – Gegen Rauchverbot	Gegen die Neuregelungen zum Rauchverbot / gegen das Nichtraucherschutzgesetz.	Veto	01.01.2008	15.06.2009	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften bei der VI)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (zu wenig Unterschriften)	formal nicht erfolgreich	–	–	–	kein Effekt	kein Modus
20	Mehr Demokratie beim Wählen	Für Reformen des kommunalen Wahlrechts. Ziel ist es, den Bürgerinnen und Bürgern größeren Einfluss auf die Zusammensetzung von Gemeinderäten und Kreistagen zu ermöglichen, u.a. durch die Einführung von Kumulieren und Panaschieren.	Agenda-Setting	28.01.2008	15.10.2008	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI nicht eingereicht (Rückzug)	formal nicht erfolgreich	–	–	–	kein Effekt	kein Modus
21	Kinderrechte stärken, Armut bekämpfen	Für die Bekämpfung von Kinderarmut und für eine Stärkung von Kinderrechten in Schleswig-Holsteins Landesverfassung.	Agenda-Setting	05.01.2009	17.12.2010	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG übernimmt Anliegen, verabschiedet Verfassungsänderung	X	–	–	verfahrensinterne Responsivität VI	semi-direkt: policy-Übernahme VI	Konsens
22	Für Schulfrieden bis 2013	Gegen geplante Schulreformen und dafür, dass bis 2013 keine Reformen am Schulgesetz stattfinden.	Veto	21.10.2010	15.05.2011	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTAG hatte festgestellt, dass Volksinitiative durch die Verabschiedung des Schulgesetzes im Januar 2011 hinfällig ist	X	–	–	–	kein Effekt	kein Modus
23	Für faire Volksentscheide ins Grundgesetz (Bundesratsinitiative)	Der Landtag wird aufgefordert, sich bei der Landesregierung für die Einbringung eines Gesetzes in den Bundesrat einzusetzen, mit dem auf Bundesebene faire direktdemokratische Elemente eingeführt werden (Bundesratsinitiative).	Agenda-Setting	16.06.2011	29.11.2012	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG übernimmt Anliegen und hat einen Entschließungsantrag in den Bundesrat eingebracht	X	–	–	verfahrensinterne Responsivität VI	semi-direkt: policy-Übernahme VI	Konsens

24	Mehr Demokratie in Schleswig-Holsteins Kommunen	Für Reformen der Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, u. a. Senkung von Quoren und Verkleinerung des Themenausschlusskatalogs.	Agenda-Setting	16.06.2011	21.02.2013	Erfolgreich ohne VE(durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt VI ab, VB beantragt, LTAG verabschiedet Gesetz, damit VB hin-fällig	X	beantragt, dann Rückzug	-	verfahrensinterne Responsivität VI-VB	semi-direkt: policy-Übernahme VI-VB	bedingter Konsens
25	Für Verbot einer unterirdischen CO2-Lagerung in Deutschland (Bundsratsinitiative)	Für Verbot einer unterirdischen CO2-Lagerung in Deutschland im Wege einer Bundsratsinitiative und damit gegen einen Gesetzentwurf der Bundesregierung.	Veto	05.07.2011	30.10.2011	Gescheitert ohne VE(Rückzug)	VI nicht eingereicht (Rückzug)	formal nicht erfolgreich	-	-	-	kein Effekt	kein Modus
26	Für die unverzügliche Einrichtung einer eigenen Landesbehörde für Bergbau, Energie und Geologie	Für eigene Landesbehörde für Bergbau, Energie und Geologie in Schleswig-Holstein und für die Kündigung der bisherigen Zuständigkeit des LBEG in Hannover, Niedersachsen mit dem Ziel einer Positionierung gegen CO2-Endlager.	Agenda-Setting	05.07.2011	30.10.2011	Erfolgreich ohne VE (durch neuen Parlamentsbeschluss)	VI aufgrund von Parlamentsbeschluss nicht eingereicht (Rückzug)	formal nicht erfolgreich	-	-	verfahrensinterne Responsivität prä-VI	semi-direkt: policy-Übernahme prä-VI	Konsens
27	Für kostenlose Schulbusse – Für eine freie Schülerbeförderung	Für die Streichung der Elternbeteiligung an den Kosten der Schülerbeförderung. Diese belaufen sich auf ca. 25 Mio. EUR pro Jahr.	Agenda-Setting	01.12.2011	01.12.2012	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften bei der VI)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (zu wenig Unterschriften)	formal nicht erfolgreich	-	-	-	kein Effekt	kein Modus
28	G9 jetzt! - G 9 an allen Gymnasien in Schleswig-Holstein	Für eine Änderung des Schulgesetzes mit dem Ziel, dass alle Gymnasialschüler das Abitur erst nach neunjährigem Bildungsgang an den Gymnasien ablegen.	Veto	15.03.2013	14.03.2014	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften bei der VI)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (zu wenig Unterschriften)	formal nicht erfolgreich	-	-	-	kein Effekt	kein Modus
29	Neue Wege für Schleswig-Holstein - A 20 endlich fertig stellen	Für den beschleunigten und vorrangigen Weiterbau der Autobahn A 20 in Schleswig-Holstein zwischen Segeberg und Niedersachsen, mit fester Elbquerung.	Agenda-Setting	18.04.2013	01.06.2015	Gescheitert ohne VE (Rückzug)	VI eingereicht, formal erfolgreich, LTG lehnt VI ab, dann Rückzug	X	-	-	-	kein Effekt	Wettbewerb

30	Pro Noten in Grundschulen	Ziel ist, das schleswig-holsteinische Schulgesetz so zu verändern, dass in der dritten und vierten Klasse wieder verbindlich Zensurenzeugnisse vergeben werden.	Agenda-Setting	31.01.2015	30.01.2016	Gescheitert ohne VE (zu wenig Unterschriften bei der VI)	VI eingereicht, formal nicht erfolgreich (zu wenig Unterschriften)	formal nicht erfolgreich	-	-	-	kein Effekt	kein Modus
31	Für Gott in Schleswig-Holstein (Aufnahme Gottesbezug in die Präambel der Landesverfassung)	Ziel ist eine Verfassungsänderung in Schleswig-Holstein. In die Präambel soll ein Gottesbezug aufgenommen werden.	Agenda-Setting	02.03.2015	23.09.2016	Gescheitert ohne VE(Rückzug)	VI eingereicht, formal erfolgreich, jedoch nicht verfassungsändernde Mehrheit gefunden	X	-	-	-	kein Effekt	Wettbewerb

Quelle: Datenbank Volksbegehren, Mehr Demokratie e.V., mit eigener Erweiterung.