

tischen Reflexionen aber zeigen, dass eine Veränderung der Mehrheitserfordernisse Einfluss auf den Verlauf der Initiierungs- und Auslösungsprozesse gehabt hätte. Dies betraf insbesondere die Rolle des Oberbürgermeisters, der aufgrund der bestehenden majoritären Auslösungsbedingungen – zumindest bei stabilen Mehrheitsverhältnissen – eine hohe Kontrolle über die Auslösungsentscheidung hatte und somit vielfältige Strategien anwenden konnte.

Tab. 7.38: Profil der Auslösungspraxis in Augsburg

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen/ Minderheitsfraktionen	Initiierung durch Bürgermeister/ Mehrheitsfraktion
politische Standard- motive	Widerspruch zum Macht- und Gestaltungsmotiv von Oberbürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen vorhanden	bei Konkurrenzreferenden eher Gestaltungsmotiv und bei Einzelreferenden eher Machtmotiv wirksam
Auslösungsziele	wenn eher bei weiteren oppositionellen Akteuren vorhanden	tendenziell hohe Überschneidung mit Initiierungszielen
Auslösungstypen	wenn eher bei weiteren oppositionellen Akteuren vorhanden	tendenziell hohe Überschneidung mit Initiierungstypen
Auslösungs- verhandlungen	hohe Kontrolle durch Oberbürgermeister, beschränkt auf Sitzung des Kommunalparlaments, keine Einbindung von Bürgerinitiativen	Dominanz durch Oberbürgermeister, eher paralleler Verlauf mit Initiierungsverhandlungen, keine Einbindung von Bürgerinitiativen
Auslösungsvorlage	wird eher nicht erstellt	tendenziell identisch mit Initiierungsvorlage, Verwaltungsvorlage
Auslösungs- entscheidung	ausschließlich negativ	eher positiv (Zwei-Drittel-Mehrheiten)
verfahrensendogene Auslösungsbedingun- gen	keine Existenz von zulässigen und qualifizierten Bürgerreferenden	tendenziell hohe Überschneidung mit den Initiierungsbedingungen, Existenz eines zulässigen und qualifizierten Bürgerreferendums
Verwirklichung der Initiierungsziele	keine Realisierung	mäßige Realisierung

Quelle eigene Darstellung.

7.7 Muster im Initiierungs- und Auslösungsprozess:
Fallvergleich und Einordnung der Ergebnisse

Nachdem in den vier Teilkapiteln zuvor die Within-Case-Analysen zu den vier ausgewählten Städten durchgeführt wurden, erfolgt in diesem die vergleichenden Fallstudien abschließenden Teilkapitel nun die Cross-Case-Analyse. Diese gliedert sich in fünf Schritte. Zunächst wird eine Reflektion der entwickelten Analyseheuristik in Bezug auf ihre Anwendbarkeit vorgenommen. Im Anschluss daran richtet sich der Fokus zuerst auf fallübergreifende Muster in der Initiierungs- und Auslösungspraxis

von Ratsreferenden. In den beiden darauffolgenden Schritten wird dann überprüft, ob Muster in der Anwendungspraxis bestehen, die sich mit Hilfe der Gemeindegröße sowie den Auslösungserfordernissen erklären lassen. Im vorletzten Abschnitt wird herausgearbeitet, welchen Einfluss weitere bundeslandspezifische verfahrensexogene Einflussfaktoren auf die identifizierten Initiierungs- und Auslösungsprozesse hatten. Abschließend werden die Ergebnisse im Kontext der Implementationsdebatten reflektiert und eingeordnet.

7.7.1 Reflektion der Analyseheuristik

Um die Ergebnisse der vergleichenden Fallstudie angemessen einordnen zu können, ist es notwendig, die Erfahrungen mit der Anwendung der Analyseheuristik zu reflektieren. Bereits im Rahmen ihrer Entwicklung wurde darauf verwiesen, dass sich Initiierungs- und Auslösungsprozesse – insbesondere auch aufgrund der fehlenden Verfahrensnormierung – empirisch überlagern können und dementsprechend die Grenzen zwischen den einzelnen Analysekategorien nicht immer trennscharf verlaufen. Diese Erwartung hat sich im Zuge der Within-Case-Analysen bestätigt, weshalb die Zuordnung einzelner Verfahrensabläufe zu einer Analysekategorie (etwa zu den Initiierungs- oder Auslösungsverhandlungen) letztlich regelmäßig eine Gewichtungsentcheidung darstellte. Weiterhin zeigte sich, dass die Initiatoren in manchen Fällen (z.B. beim Wasserkraftwerk) nicht immer eindeutig zu bestimmen waren und die Zuordnungen dann somit ebenfalls das Ergebnis von Abwägungsentscheidungen darstellten. Dies ist deshalb zu betonen, weil die Festlegung, wer Initiator ist, in der Folge maßgeblich über die Ausprägung der weiteren Analysekategorien entscheidet.

Diese Problematiken relativieren sich jedoch, wenn man die außerordentliche Komplexität von Referendumsprozessen als Bewertungsmaßstab berücksichtigt. So zeigte sich die Analyseheuristik flexibel genug, um so unterschiedliche Referendumsverläufe wie etwa zur Waldüberplanung in Legden, zur Mehrzweckhalle in Rothenburg o. d. T. oder aber zum Wasserkraftwerk in Augsburg zu erfassen. Insgesamt lässt sich demnach festhalten, dass die Analyseheuristik prinzipiell eine solide Basis für Vergleiche der Referendumsverfahren in den vier Beispielkommunen lieferte, die im Folgenden nun anstehen.

7.7.2 Fallübergreifende Muster in der Initiierungs- und Auslösungspraxis

Jedes Referendum folgt seiner eigenen Logik. Diese Binsenweisheit der Referendumsforschung trifft zweifelsfrei auch auf die elf identifizierten Ratsreferendumsverfahren in den vier Beispielstädten zu. Dennoch lassen sich – unabhängig von den beiden Fallauswahlkriterien – gemeinsame Muster in der jeweiligen Initiierungs- und Auslösungspraxis aller vier untersuchten Städte erkennen. In diesem Abschnitt werden diese nun anhand der entwickelten Analyseheuristik systematisch herausgearbeitet. Weil sich fallübergreifende signifikante Unterschiede in der Initiierungs- und Auslösungspraxis von Regierungsakteuren bzw. Mehrheitsfraktionen einerseits und Minderheitsfraktionen bzw. gruppierungen andererseits zeigten, wird – wie im Rahmen der Einzelfallstudien – in der Analyse zwischen diesen beiden Akteurskategorien differenziert.

In diesem Zusammenhang gilt es zunächst darauf zu verweisen, dass fallübergreifend zwar vom (Ober-)Bürgermeister über Mehrheits- und Minderheitsfraktionen bis

hin zu Einzelmitgliedern alle kommunalparlamentarischen Akteurstypen als Initiatoren in Erscheinung traten, Regierungsinitiiierungen jedoch nur in drei Kommunen (Aachen, Rothenburg o.d.T. und Augsburg) sowie oppositionelle Initiiierungen lediglich in zwei Kommunen erfolgten (Legden, Augsburg). Da der Initiiierungsprozess bei oppositionellen Initiiierungen aufgrund der weniger komplexen Initiiierungskonstellationen grundsätzlich eher geringere Varianzen aufweisen dürfte und zudem sechs oppositionelle Initiiierungen identifiziert wurden, sollte sich aus den Fallstudien aber durchaus auf potentiell zu generalisierende Muster schließen lassen.

Fallübergreifend zeigte sich als erste wesentliche Differenz demnach auch, dass oppositionelle Initiiierungen ausschließlich von einzelnen kommunalparlamentarischen Akteuren vorgenommen wurden, wohingegen Initiiierungen mit Beteiligungen von Regierungsakteuren eine höhere Vielfalt aufwiesen. Diese reichten von Einzelinitiiierungen durch Oberbürgermeister bzw. die Verwaltung (Mehrzweckhalle, Königsplatz) bis hin zu Initiiierungen, an denen auch Minderheitsfraktionen teilnahmen (Campusbahn, Wasserkraftwerk).

Die *Initiierungsideen* artikulierten fast ausschließlich kommunalparlamentarische Akteure. Dabei überraschte, dass es seltener die Mitglieder der kommunalparlamentarischen Minderheit waren, die mit der Forderung nach Durchführung von Ratsreferenden Druck auf die Ratsmehrheiten ausübten, sondern die Initiierungsideen regelmäßiger zuerst von Seiten der Mehrheitsfraktionen oder der Kommunalverwaltungen formuliert wurden (Campusbahn, Mehrzweckhalle, Königsplatz, Wasserkraftwerk, Fusion). Daraus folgt weiterhin die Feststellung, dass mit Ausnahme des Ratsreferendums zur Waldüberplanung in Legden weder die Lokalmedien noch zivilgesellschaftliche Akteure als Erste öffentlich die Durchführung von Ratsreferenden anmahnten. Der Start des Initiiierungsprozesses war somit fallübergreifend fest in kommunalparlamentarischer Hand.

Bei Großprojekten, wie etwa dem Umbau des Hauptbahnhofumfeldes in Augsburg oder der Campusbahn in Aachen, wurde die Initiierungsidee bereits zu einem frühen Zeitpunkt des inhaltlichen Willensbildungsprozesses auch ohne konkrete Initiierungsabsicht thematisiert. Grundsätzlich war die Artikulation der Initiierungsidee aber unmittelbar mit einer tatsächlichen Initiierungsabsicht verknüpft. Ratsreferenden wurden demnach in keiner der vier Beispielstädte regelmäßig ohne darauf folgende Handlungsschritte diskutiert.

In ihren Initiierungsbegründungen bezogen sich die Initiatoren hauptsächlich auf die Angemessenheit des Verfahrens, indem sie etwa auf die Befriedungs-, Legitimations- und Partizipationsfunktion von Ratsreferenden verwiesen und das Gemeinschaftsmotiv betonten. Das Verhalten der kommunalparlamentarischen Akteure auf der Darstellungsebene lässt sich somit eindeutig unter Rückgriff auf die Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus erklären. Die Fallanalysen zeigten jedoch, dass sich die am Rational-Choice-Institutionalismus orientierte Analyseheuristik als geeigneter erwies, um die eigentlichen *Initiierungsziele* und *-typen* zu identifizieren. Am deutlichsten offenbarte sich dies sicherlich am Augsburger Fall, im Rahmen dessen der Oberbürgermeister die Angemessenheit der Durchführung von Ratsreferenden in Bezug auf das Wasserkraftwerk sowie die Fusion der Stadtwerke ganz offensichtlich anhand seiner politischen Eigeninteressen bzw. ausschließlich aus strategischer Perspektive bewertete.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Initiierungen von Regierungsakteuren vorwiegend auf Basis des Machtmotivs erfolgten. So ist nämlich zuvorderst festzuhalten, dass die Initiierungstypen Akklamation, Vermeidung, Schwächung und Entfernung durch (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen keine maßgebliche Anwendung in den Fallbeispielen fanden. Wenngleich also dem Machtmotiv im Rahmen der Initiierungsentscheidungen zweifelsfrei Relevanz zukam, leiteten sich Initiierungen von Regierungsakteuren vornehmlich aus dem Gestaltungsmotiv ab und verfolgten das Initiierungsziel der Policy-Kontrolle. Fallübergreifend wendeten Regierungsakteure dabei regelmäßig den Initiierungstyp der Verkürzung an, um die Kontrolle über den zeitlichen Verfahrensablauf zurückzuerlangen (z.B. Campusbahn und Wasserkraftwerk). In Bezug auf die Rückerlangung der inhaltlichen Kontrolle über den Entscheidungsgegenstandes unterschieden sich hingegen die von den Regierungsakteuren angewandten Initiierungstypen (vgl. hierzu Kap. 7.7.5).

Weiterhin spielte bei allen Regierungsinitiierungen der Initiierungstyp Legitimation eine Rolle, da sich (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen zwangsläufig auch eine Akzeptanzsteigerung für ihre Projekte in Folge der Bürgerabstimmungen erhofften. In keinem Verfahren war dieser Initiierungstyp allerdings allein ausschlaggebend für die Initiierung. Eine Anwendung der Initiierungstypen Manifestation und Rückendeckung ließ sich seitens der Regierungsakteure schließlich nicht identifizieren.

Im Rahmen oppositioneller Inszenierungen griffen die Initiatoren vorwiegend auf die Initiierungstypen Mehrheitsumgehung (Waldüberplanung, Ampelanlage), Inszenierung und Mobilisierung (Hauptbahnhof I+II, Fusion I+II) zurück. Insofern leiteten sich die Initiierungen sowohl aus dem Macht- als auch aus dem Gestaltungsmotiv mit den Initiierungszielen der Machtveränderung und des Policy-Zugriffs ab. Dabei zeigte sich am Fallbeispiel Augsburg allerdings, dass Minderheitsfraktionen bzw. -gruppierungen in Bezug auf ihr Gestaltungsmotiv eher Bürgerreferenden unterstützen oder einleiten als selbst Ratsreferenden zu initiieren.

Die *Initiierungsverhandlungen* unterschieden sich ebenfalls erheblich, je nach dem, wer das Ratsreferendum initiierte. Handelte es sich bei den Initiatoren um Regierungsakteure, wiesen die Initiierungsverhandlungen durchweg eine interorganisationale Komponente auf, verliefen teils kontrovers über mehrere Wochen hinweg und partiell in der Öffentlichkeit. Sofern jedoch Akteure der Ratsminderheit Ratsreferenden initiierten, verliefen die Initiierungsverhandlungen mit Ausnahme des Waldreferendums in Legden ausschließlich intraorganisational, und es ergaben sich deshalb zudem auch keine – zumindest öffentlich wahrnehmbaren – Kontroversen.

Ferner wiesen ebenso die *Initiierungsvorlagen* fallübergreifend ein klares Muster in Bezug auf den Akteurstyp auf. Initiierungsvorlagen von Regierungsakteuren waren eher gerichtet, wobei es sich vornehmlich um Initiativvorlagen handelte. Oppositionelle Initiierungsvorlagen waren dagegen bis auf eine Vetovorlage (Hauptbahnhof II) stets nicht-gerichtet. Dies bedeutete jedoch nicht, dass oppositionelle Akteure deshalb kein inhaltliches Anliegen vertraten, wie das Fallbeispiel in Legden aufzeigte. Des Weiteren handelte es sich bei Regierungsinitiierungen eher um Gemeinschaftsanträge, wohingegen die Initiierungsvorlagen oppositioneller Akteure ausschließlich Einzelanträge darstellten.

Dass alle *Initiierungsentscheidungen* positiv ausfielen, ist letztlich auf das Untersuchungsdesign zurückzuführen. Dennoch fand sich mit Ausnahme der Grünen in

Augsburg (Stadtwerke-Fusion) kein Entscheidungsprozess, bei dem Ratsakteure eine Initiierung ankündigten bzw. andeuteten und diese dann nicht durchführten. Inwieweit Initiierungsentscheidungen mit negativem Outcome jenseits der Öffentlichkeit getroffen wurden, ließ sich natürlich nicht nachvollziehen.

Der Zeitpunkt der Initiierungsentscheidungen fiel bei regierungsmotivierten Ratsreferenden im Regelfall auf das Ende des inhaltlichen Willensbildungsprozesses bzw. die Initiierungsentscheidungen wurden auch erst nach dem inhaltlichen Grundsatzbefehl getroffen. Der Zeitpunkt oppositioneller Initiierungsentscheidungen variierte dagegen stärker. In Legden (Ampelanlage) und Augsburg (Linie 5) kam es einerseits zu Initiierungsentscheidungen noch bevor konkrete Planungen vorlagen. Andererseits erfolgten in Augsburg (Hauptbahnhof) Initiierungsentscheidungen, als der inhaltliche Willensbildungsprozess schon abgeschlossen und die Implementationsphase bereits eingesetzt hatte.

Die entwickelte theoretische Analyseheuristik unterscheidet grundsätzlich zwischen verfahrensexogenen und verfahrensendogenen *Initiierungsbedingungen*, wobei sich die Fallstudien vornehmlich auf die verfahrensendogenen Einflussfaktoren fokussierten. Da die verfahrensexogenen Einflussfaktoren eher quantitativen Analysemethoden zugänglich sind und die Gemeindegröße als Einflussfaktor im Folgenden Abschnitt noch betrachtet wird (vgl. Kap. 7.7.3), richtet sich der Blick an dieser Stelle hauptsächlich auf die wirksamen verfahrensendogenen Einflussfaktoren. Fallübergreifend zeigten sich diesbezüglich durchaus ähnliche Muster, wobei für regierungsmotivierte Ratsreferenden die Anreizschwelle im Regelfall höher als bei oppositionell motivierten Ratsreferenden ausfiel, d.h. die Ausprägung der jeweiligen Initiierungsbedingung stärker war.

Als eine wesentliche Initiierungsbedingung offenbarte sich die Qualität des Entscheidungsgegenstandes. Mit Ausnahme des Ampelverfahrens in Legden sowie dem Wasserkraftwerk in Augsburg handelte es sich durchweg um Großprojekte für die jeweilige Gemeinde. Weiterhin bedeuteten viele Abstimmungsgegenstände, wie z.B. die Campusbahn in Aachen, die Fusion der Stadtwerke in Augsburg sowie der Bau der Mehrzweckhalle in Rothenburg o. d. T. einen einschneidenden Policy-Wechsel. Diese beiden Initiierungsbedingungen sorgten somit für ein grundsätzlich erhöhtes Konfliktpotential während der inhaltlichen Willensbildungsprozesse.

Dieses erhöhte Konfliktpotential führte aber in keinem Fallbeispiel allein zur Initiierung eines Ratsreferendums. So ließ sich in allen Verfahren zudem ein Mindestmaß an außerparlamentarischem Widerstand identifizieren, das von kritischen Stimmen auf einer Einwohnerversammlung (Ampelanlage) bis hin zu qualifizierten und durchschlagskräftigen Bürgerreferenden (Fusion) reichte. Die Anreizschwelle für Initiierungen lag dabei bei Regierungsakteuren erheblich höher als bei oppositionellen Akteuren. Mit Ausnahme des Ratsreferendums zum Wasserkraftwerk, dessen Initiierung in erheblichem Maße auf strategische Gründe zurückzuführen war, musste der außerparlamentarische Widerstand mindestens die Qualität eines Bürgerreferendums erreichen, das günstige Aussichten auf eine Qualifizierung und/oder einen Abstimmungserfolg besaß.

Im Rahmen oppositioneller Initiierungen kam wiederum entscheidungsspezifischen konkurrenzdemokratischen Einstellungsmustern eine höhere Bedeutung zu als bei Initiierungen durch Regierungsakteure. Demnach konnten sowohl die beiden Initiierungen in Legden als auch die Initiierungen von WSA, der AfD und der CSM

in Augsburg als eine Folge des Parteienwettbewerbs erklärt werden. Oberbürgermeister und Mehrheitsfraktionen hingegen initiierten Ratsreferenden, wie etwa bei der Campusbahn, der Mehrzweckhalle und dem Königsplatz, eher aus einer entscheidungsspezifischen konkordanzdemokratischen Akteurskonstellation. Für die Regierungsakteure war damit jeweils zugleich die Aussicht auf eine breite Abstimmungs-koalition verbunden und zudem verfügten sie im Regelfall auch über einflussreiche Bündnispartner aus der lokalen bzw. regionalen Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Des Weiteren erfolgten Initiierungsentscheidungen seitens von Oberbürgermeistern und Mehrheitsfraktionen üblicherweise erst dann, wenn sie die Auslösungsmehrheit kontrollierten bzw. das Outcome der Auslösungsentscheidung feststand.

Tab. 7.39: Fallübergreifende Muster in der Initiierungspraxis nach Initiatoren

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen/Minderheitsfraktionen	Initiierung durch Bürgermeister/ Mehrheitsfraktion
Initiierungsidee	keine Unterschiede zwischen Akteurstypen zu erkennen, fest in kommunal-parlamentarischer Hand, zeitlich eher enge Verbindung zwischen öffentlicher Artikulation und tatsächlicher Initiierung	
politische Standard-motive	Macht- und Gestaltungsmotiv	höhere Wirksamkeit des Gestaltungsmotivs
Initiierungsziele	Machtveränderung und Policy-Zugriff	eher Policy-Kontrolle
Initiierungstypen	Mehrheitsumgehung, Inszenierung, Mobilisierung	Verkürzung, Legitimation
Initiierungs-verhandlungen	eher intraorganisational, kurz und nicht-öffentlich	eher interorganisational, eher kontrovers und teils öffentlich
Initiierungsvorlage	nicht-gerichtete Vorlagen mit Veto-tendenz, Einzelanträge	Initiativvorlagen, eher Gemeinschafts-anträge
Initiierungs-entscheidung	hohe Varianz in Bezug auf den Zeitpunkt während des inhaltlichen Willensbildungsprozesses	eher am Ende des inhaltlichen Willensbil-dungsprozesses
(eher) verfahrensendo-gene Initiierungsbedin-gungen	eher hohe Qualität des Entschei-dungsgegenstandes, eher Policy-Wechsel, außerparlamentarischer Widerstand, konkurrenzdemokra-tische Orientierung, Anwendungs-erfahrung im Umfeld	hohe Qualität des Entscheidungsgegenstan-des, einschneidender Policy-Wechsel, hoher außerparlamentarischer Widerstand, eher konkordanzdemokratische Akteurskonstel-lation, breite Abstimmungs-koalition, hoher Entscheidungs- und Problemlösungsdruck, positive eigene Anwendungserfahrungen oder im Umfeld, Kontrolle über Auslösungs-mehrheit liegt vor

Quelle: eigene Darstellung.

Ferner bestand – vielleicht mit Ausnahme des Fusionsentscheids in Augsburg – im Rahmen aller Initiierungen durch Oberbürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen ein hoher Problemlösungs- und Entscheidungsdruck bei laufendem oder drohendem

Bürgerreferendum (Campusbahn, Mehrzweckhalle, Königsplatz, Wasserkraftwerk). Im Zusammenhang mit oppositionellen Initiierungen wiederum spielte diese Initiierungsbedingung eine wesentlich geringere Rolle bzw. deren Auslösungen hätten wie beim Hauptbahnhof in Augsburg eher zu Entscheidungs- und Implementationsverzögerungen geführt.

Grundsätzlich ist anzunehmen, dass auch die antizipierten Policy-Präferenzen der Stimmberechtigten – insbesondere für Regierungsakteure – als Initiierungsbedingungen wirkten. Dies zeigte sich vor allem am Verhalten des Augsburger Oberbürgermeisters im Entscheidungsprozess zur Stadtwerke-Fusion, der aufgrund der wahrnehmbaren Unbeliebtheit des Projektes eine Abstimmung unbedingt verhindern wollte. Dennoch erlangte diese Initiierungsbedingung nur begrenzte Wirksamkeit, da Bürgerabstimmungen in vielen Entscheidungsprozessen (Campusbahn, Mehrzweckhalle, Königsplatz, Fusion) vermutlich ohnehin zu Stande gekommen wären und somit nur noch die Entscheidung über die Gestaltung der Abstimmung in Händen der Regierungsakteure lag. Lokalmedien nahmen zwar regelmäßig inhaltliche Positionen zum Entscheidungsgegenstand sowie auch zur Angemessenheit der Anwendung von Referenden vor. Ein maßgeblicher Einfluss auf Initiierungsideen, verhandlungen und entscheidungen zeigte sich in den Fallbeispielen allerdings nicht.

Direktdemokratische Vorerfahrungen zum Entscheidungsgegenstand bestanden schließlich lediglich beim Entscheidungsprozess zum Königsplatz. Dort erlangten sie als Initiierungsbedingung aber eine erhebliche Wirksamkeit. Insgesamt konnte zudem bei allen Verfahren ein (verfahrensexogener) Einfluss der Anwendungserfahrung nachgewiesen werden. So orientierte sich der Augsburger Oberbürgermeister bei der Initiierung des Ratsreferendums zur Fusion sehr offensichtlich an seinen eigenen Erfahrungen aus den Königsplatz-Referenden, die Legdener Bürgerinitiative wiederum entwickelte ihre Initiierungsidee u.a., weil ein Ratsreferendum zuvor in einer Nachbargemeinde stattfand und schlussendlich entstand die Initiierungsidee zum Campusbahn-Ratsreferendum auch im Kontext der Ereignisse um Stuttgart 21.

Auslösungsprozesse konstituieren sich stets im Verhältnis zum Initiierungsprozess und sind deshalb immer in Abhängigkeit zu diesen zu betrachten. Aufgrund der Vielfalt an Initiierungskonstellationen bei Ratsreferenden mit Beteiligung von Regierungsakteuren, ließen sich in Bezug auf die *Auslösungsziele und -typen* bei diesen Verfahren keine spezifischen Muster beobachten. Wenngleich manche Auslösungen den *politischen Standardmotiven* einzelner Regierungsakteure widersprachen (Teile von Pro Augsburg und CSU beim Wasserkraftwerk, Grüne bei Fusion III), lässt sich insgesamt aber dennoch festhalten, dass es bei regierungsmotivierten Ratsreferenden insgesamt zu einer hohen Überschneidung zwischen den wesentlichen Initiierungs- und Auslösungszielen bzw. Initiierungs- und Auslösungstypen kam, da die Initiatoren jeweils die Auslöschungsmehrheit kontrollierten (Campusbahn, Mehrzweckhalle, Königsplatz, Fusion III). Insofern erlangte das Gestaltungsmotiv auch innerhalb des Auslösungsprozesses tendenziell eine stärkere Wirksamkeit.

Bei oppositionellen Initiierungen durch einzelne Minderheitsfraktionen bzw. gruppierungen entsprach eine Auslösung – wie zu erwarten – regelmäßig nicht den politischen Standardmotiven des Oberbürgermeisters und der Mehrheitsfraktionen (Ampel, Hauptbahnhof I+II, Fusion I+II). In einem Entscheidungsprozess jedoch – zur Waldüberplanung in Legden – erachteten Oberbürgermeister und Mehrheitsfraktion die Auslösung eines Ratsreferendums ebenfalls in Einklang mit ihren politischen

Standardmotiven, wobei sich ihre Auslösungsziele und -typen (Policy-Kontrolle, Verkürzung und Okkupation) naturgemäß von jenen der oppositionellen Initiatoren (Policy-Zugriff, Mehrheitsumgehung) unterschieden.

Die *Auslösungsverhandlungen* standen durchweg unter Kontrolle der (Ober-)Bürgermeister und/oder der Mehrheitsfraktionen. Einen wirksamen gestaltenden Einfluss während der Auslösungsverhandlungen konnten Minderheitsfraktionen somit durchweg nicht nehmen. Regelmäßig kritisierten diese deshalb einzelne Verfahrensdetails (Abstimmungstermin in Legden, Auflistung der Abstimmungsfragen in Rothenburg o. d. T., Formulierung des Titels bei der Fusion III).

Wenn Regierungsakteure Ratsreferenden initiierten, waren die Auslösungsverhandlungen mit Ausnahme des Entscheidungsprozesses zum Wasserkraftwerk bereits vor der Initiierungsentscheidung i. W. abgeschlossen. Initiierten oppositionelle Akteure Ratsreferenden, beschränkten sich die Auslösungsverhandlungen vornehmlich auf die entsprechende Sitzung des Kommunalparlaments, d.h. nach der Initiierungsentscheidung unternahmen die Initiatoren keine expliziten Versuche, weitere Ratsakteure für die Auslösung zu gewinnen. Mit Ausnahme des Entscheidungsprozesses zur Waldüberplanung in Legden fanden im Rahmen oppositioneller Initiierungen somit keine wirklichen Auslösungsverhandlungen statt.

Da die Auslösungsverhandlungen bei oppositionellen Initiierungen im Regelfall scheiterten, erreichten in der Folge auch keine *Auslösungsvorlagen* das Kommunalparlament. Lediglich im Legdener Fall der Waldüberplanung transformierte der Bürgermeister die nicht-gerichtete Initiierungsvorlage der UWG-Fraktion in eine Initiativvorlage. Bei Initiierungen durch Regierungsakteure wiederum waren Initiierungs- und Auslösungsvorlage tendenziell identisch. Nur bei dem Entscheidungsprozess zum Wasserkraftwerk wichen Initiierungs- und Auslösungsvorlage voneinander ab, wobei der Oberbürgermeister eine Kompromissvorlage formulierte. Alle Auslösungsvorlagen, über die im Kommunalparlament abgestimmt wurde, waren letztlich Verwaltungsvorlagen.

Wiederum mit Ausnahme des Ratsreferendums zum Wasserkraftwerk fiel das Ergebnis aller *Auslösungsentscheidungen* eindeutig aus. Oppositionelle Initiierungen scheiterten demnach regelmäßig klar an den Auslösungsanforderungen. Ratsreferenden, die von Regierungsakteuren initiiert wurden, erreichten hingegen in vier von fünf Fällen die Auslösungsmehrheit.

Für ein positives Outcome von Auslösungsentscheidungen waren grundsätzlich höhere Anforderungen an die Ausprägung der verfahrensendogenen Einflussfaktoren zu erwarten als für ein positives Outcome von Initiierungsentscheidungen. Differenziert man nun zwischen den ausgelösten und nicht-angelösten Ratsreferenden, zeigt sich vor allem in Bezug auf drei verfahrensendogene Einflussfaktoren ein erheblicher Qualitätsunterschied. Erstens war bei allen ausgelösten Ratsreferenden die hohe Qualität des Abstimmungsgegenstandes letztlich unumstritten (Waldüberplanung, Campusbahn, Mehrzweckhalle, Königsplatz, Fusion III). Zweitens waren im Kontext aller ausgelösten Ratsreferenden wirkmächtige Bürgerinitiativen aktiv bzw. es drohte ohnehin eine Bürgerabstimmung und drittens bestand bei allen ausgelösten Ratsreferenden ein hoher Entscheidungs- oder Problemlösungsdruck. Bei allen nicht-angelösten Ratsreferenden wies mindestens eine dieser Auslösungsbedingungen eine geringe Qualität auf. Dies betraf beim Ampelreferendum etwa die mangelnde Qualität des Entscheidungsgegenstandes, beim Wasserkraftwerk die schwache Qualität des außerparlamentarischen Widerstands und beim Hauptbahnhof letztlich den

fehlenden Entscheidungsdruck. Auch das Scheitern der ersten beiden Fusionsreferenden (vor allem WSA) lässt sich neben deren oppositionellem Charakter mitunter darauf zurückführen, dass die Bürgerreferenden zum Initiierungszeitpunkt noch nicht ihre volle Wirkungskraft entfaltet bzw. sich qualifiziert hatten.

Sofern Regierungsakteure Ratsreferenden initiierten, überschnitten sich die Initiierungs- und Auslösungsbedingungen aufgrund der Überlagerung von Initiierungs- und Auslösungsprozess tendenziell. Mit Ausnahme des Entscheidungsprozesses zur Waldüberplanung in Legden verfügten die Auslösungsbedingungen im Rahmen oppositioneller Ratsreferenden wiederum nicht über die entsprechende Qualität, um ein positives Outcome der Auslösungsentscheidung herbeizuführen.

Tab. 7.40: Fallübergreifende Muster in der Auslösungspraxis nach Initiatoren

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen/Minderheits- fraktionen	Initiierung durch Bürgermeister/ Mehrheitsfraktion
politische Standard- motive	Widerspruch zum Macht- und Gestaltungsmotiv von Bürger- meister und/oder Mehrheits- fraktionen vorhanden	höhere Wirksamkeit des Gestaltungsmotiv
Auslösungsziele	wenn, eher bei weiteren oppo- sitionellen Akteuren vorhanden	tendenziell hohe Überschneidung mit Initiierungszielen
Auslösungstypen	wenn, eher bei weiteren oppo- sitionellen Akteuren vorhanden	tendenziell hohe Überschneidung mit Initiierungstypen
Auslösungs- verhandlungen	hohe Kontrolle Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen, beschränkt auf Sitzung des Kommunalparlaments	hohe Kontrolle Bürgermeister und Mehrheits- fraktionen, paralleler Verlauf zu Initiierungsver- handlungen
Auslösungsvorlage	wird eher nicht erstellt	tendenziell identisch mit Initiierungsvorlage, Verwaltungsvorlage
Auslösungs- entscheidung	eher negativ	eher positiv
(eher) verfahrensen- dogene Auslösungs- bedingungen	eher unzureichend starke Ausprägung der Qualität des Entscheidungsgegenstandes, des außerparlamentarischen Widerstands oder des Ent- scheidungs- und Problemlö- sungsdrucks	starke Ausprägung der Qualität des Entschei- dungsgegenstandes, des außerparlamentarischen Widerstands sowie des Entscheidungs- und Problemlösungsdrucks
Verwirklichung der Initiierungsziele	keine Realisierung	mäßige Realisierung

Quelle: eigene Darstellung.

Bei der Verwirklichung der Initiierungsziele zeigte sich für die Initiatoren insgesamt ein ernüchterndes Bild. Durchaus zu erwarten war, dass oppositionelle Akteure ihre Initiierungsziele selten erreichten. Aber auch den Regierungsakteuren gelang es le-

diglich in zwei Verfahren (Mehrzweckhalle, Königsplatz) bzw. mit gewissen Einschränkungen auch in einem dritten Verfahren (Wasserkraftwerk) ihre Initiierungsziele vollständig zu erreichen. In den übrigen zwei Verfahren (Campusbahn, Fusion III) scheiterten sie hingegen auf ganzer Linie, wobei das Ratsreferendum in Aachen sogar den Koalitionsbruch wesentlich mit einleitete.

7.7.3 Vergleich der Initiierungs- und Auslösungspraxis in Klein- und Großstädten

Die quantitative Vermessung der Initiierungs- und Auslösungspraxis veranschaulichte, dass offensichtlich ein Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und den Initiierungs- und Auslösungshäufigkeiten besteht, wobei mit steigender Gemeindegröße die Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden zunehmen (vgl. Kap. 6). Die zuvor entwickelte theoretische Analyseheuristik verwies dabei auf eine Vielzahl an verfahrensexogenen Einflussfaktoren, die diesen Befund erklären können (vgl. Kap. 5.2.7). Im Folgenden steht nun nicht abermals eine Analyse der reinen Anwendungshäufigkeiten im Fokus, sondern es wird untersucht, wie die mit der Gemeindegröße zusammenhängenden verfahrensexogenen Einflussfaktoren auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess in den Beispielstädten einwirkten. Dafür wird anhand des vorliegenden Analyserasters zunächst nach Mustern in den beiden Kleinstädten gesucht, die sich von Mustern in den beiden Großstädten unterscheiden und im Anschluss geprüft, ob sich diese Muster auf gemeindegrößenbezogene verfahrensexogene Einflussfaktoren zurückführen lassen.

In Bezug auf den Entwicklungsprozess und die Kommunikation von *Initiierungsideen* sowie auch die Ideengeber selbst ließen sich zwischen den Klein- und Großstädten keine systematischen Unterschiede feststellen. Einzig die Zahl der politischen Akteure, die zu veröffentlichten Initiierungsideen Stellung bezog, fiel in den beiden Großstädten wesentlich höher aus.

Richtet sich der Blick auf die *Initiatoren* von Ratsreferenden, ergab sich in den Fallbeispielen hingegen schon eine gewisse Differenz zwischen Klein- und Großstädten. So traten in Legden (UWG-Fraktion) und in Rothenburg o. d. T. (Oberbürgermeister) ausschließlich Einzelakteure bzw. einzelne Fraktionen als Initiatoren in Erscheinung. In Aachen und Augsburg dagegen erfolgten zumindest bei regierungsinitierten Ratsreferenden regelmäßig Gemeinschaftsinitiierungen, was de facto auf die komplexeren lokalen Regierungssysteme beider Großstädte zurückzuführen war.

Die *Initiierungsziele* und *-typen* und dementsprechend auch die *Auslösungsziele* und *-typen* stellten sich bei den Verfahren in den beiden Großstädten vielfältiger als in den Kleinstädten dar. Dies offenbarte sich bei den Ratsreferenden zur Campusbahn, zum Wasserkraftwerk sowie zur Fusion. Einerseits wiesen in diesen Verfahren Koalitionspartner teilweise voneinander abweichende politische Standardmotive auf oder verfolgten unterschiedliche Initiierungs- bzw. Auslösungsziele. Andererseits existierten aber auch innerhalb einzelner Regierungsparteien und -fraktionen Gruppierungen mit teils gegenläufigen Initiierungs- und Auslösungszielen. Dem Initiierungstyp der Schlichtung kam so bspw. ausschließlich in Großstädten eine Bedeutung zu (Campusbahn, eingeschränkt bei der Fusion). In den beiden Kleinstädten hingegen wiesen die Fraktionen entweder homogenere Interessenlagen auf (Legden) oder gegenläufige Interessenlagen entwickelten keine politische Sprengkraft (FRV in Rothenburg). Erklärungen dafür lassen sich wiederum in der höheren Komplexität der lokalen Regie-

rungs- und Parteiensysteme sowie mitunter auch in der heterogeneren Sozialstruktur (z.B. der innerparteiliche Konflikt zwischen ländlichem und städtischem Teil der Aachener CDU) von Großstädten finden.

Die *Initiierungs-* und *Auslösungsverhandlungen* verliefen in den Klein- und Großstädten ebenfalls teils nach unterschiedlichen Mustern. Zunächst war in den Großstädten insbesondere bei regierungsinitiierten Ratsreferenden eine höhere Anzahl an Akteuren in die Verhandlungen involviert, und es kam dabei eher zu grundsätzlicheren Kontroversen zwischen den Verhandlungspartnern. Diese Konflikte erstreckten sich von der Frage nach der Durchführung einer Grundsatzentscheidung des Rates bei der Campusbahn in Aachen über die Gestaltung der Abstimmungsfrage beim Königsplatz bis hin zur Frage nach der generellen Angemessenheit eines Ratsreferendums beim Wasserkraftwerk. Etwaige Konflikte traten zwar auch in den Kleinstädten auf, so z.B. über den Abstimmungstermin beim Waldreferendum und die Reihung der Abstimmungsfragen bei der Mehrzweckhalle. Dort verliefen die Konfliktlinien dann aber nicht innerhalb von Initiierungsgemeinschaften oder zwischen jenen Ratsakteuren, die für eine Auslösung erforderlich waren, d.h. sie gefährdeten zu keinem Zeitpunkt die Erstellung einer Initiierungs- bzw. Auslösungsvorlage oder das positive Outcome der Initiierungs- und Auslösungsentscheidung. Die Gründe für diese unterschiedlichen Muster sind abermals in der höheren Komplexität der lokalen Regierungs- und Parteiensystem von Großstädten zu finden.

Speziell hinsichtlich der Auslösungsverhandlungen zeigte sich in beiden Kleinstädten eine starke Dominanz der Bürgermeister bzw. der Verwaltung, was sich vermutlich auf die vergleichsweise geringere politische Professionalisierung des kommunalparlamentarischen Personals zurückführen lässt. Ein entsprechend gegenläufiges Muster ergab sich für die Großstädte hingegen nicht, da zwar in Augsburg ebenfalls der Oberbürgermeister bzw. die Verwaltung stets die Auslösungsverhandlungen dominierte, in Aachen jedoch die Verhandlungsführung vornehmlich in Händen der Fraktionsvorsitzenden bzw. der Fraktionsgeschäftsführer lag.

Weil es sich in Großstädten regelmäßig um Initiierungsgemeinschaften handelte, stellten die *Initiierungsvorlagen* dort zwangsläufig oftmals Gemeinschaftsanträge dar. Grundsätzliche Unterschiede in Bezug auf die Initiierungs- und Auslösungsvorlagen ließen sich in Hinsicht auf die Gemeindegröße ansonsten nicht identifizieren.

Ebenso ließ sich kein spezifischer Einfluss der Gemeindegröße auf den Zeitpunkt oder die Qualität von *Initiierungs-* und vor allem von *Auslösungsentscheidungen* nachweisen. So erfolgten die Auslösungsentscheidungen mit Ausnahme der Verfahren in Augsburg durchgängig einstimmig. Auffällig war natürlich abermals die hohe Anzahl an Initiierungs- und Auslösungsentscheidungen in Augsburg, wobei es ebenfalls nur dort teils zu mehreren diesbezüglichen Entscheidungen während einzelner Entscheidungsprozesse kam (Hauptbahnhof, Fusion).

Der zweifelsfrei größte Einfluss der Gemeindegröße ergab sich, in dem die mit ihr verbundenen verfahrensexogenen Einflussfaktoren maßgeblich über die Wirkungskraft und Wirkungsweise der verfahrensendogenen Einflussfaktoren, d.h. der *Initiierungs- und Auslösungsbedingungen* bestimmten. Angesichts des vielfältigen Beziehungsgeflechts erscheint es in diesem Zusammenhang sinnvoll, sich mit dem außerparlamentarischen Widerstand zunächst auf jene verfahrensendogene Initiierungs- und Auslösungsbedingung zu fokussieren, deren Existenz sich in den Fallstudien als am bedeutsamsten herauskristallisierte.

Tab. 7.41: Muster in der Initiierungspraxis von Ratsreferenden in Klein- und Großstädten

	Kleinstadt	Großstadt
Initiierungsidee	kein Muster zu erkennen	kein Muster zu erkennen
Initiatoren	eher einzelne Akteure	eher Initiierungsgemeinschaften (bei regierungsinitierten Ratsreferenden)
politische Standard-motive	eher begrenzt vielfältig	eher vielfältig
Initiierungsziele	eher begrenzt vielfältig	eher vielfältig
Initiierungstypen	eher begrenzt vielfältig	eher vielfältig
Initiierungsverhand-lungen	eher geringe Anzahl an involvierten Akteuren, keine verhandlungsgefährdenden Kontroversen	eher höhere Anzahl an involvierten Akteuren, teils verhandlungsgefährdende Kontroversen
Initiierungsvorlage	Einzelanträge	Gemeinschaftsanträge
Initiierung-sentscheidung	kein Muster zu erkennen	kein Muster zu erkennen
(eher) verfahrensen-dogene Initiierungs-bedingungen	soziale Nähe erhöht Wirkungskraft von außerparlamentarischem Widerstand auf Regierungsakteure soziale Nähe erhöht Kontrolle der Regierungsakteure über den Verlauf von Abstimmungskampagnen sowie Einschätzung von Policy-Präferenzen der Stimmberechtigten	soziale Distanz verringert Wirkungskraft von außerparlamentarischem Widerstand auf Regierungsakteure soziale Distanz verringert Kontrolle der Regierungsakteure über den Verlauf von Abstimmungskampagnen sowie Ein-schätzung von Policy-Präferenzen der Stimmberechtigten

Quelle: eigene Darstellung.

In diesem Kontext ließ sich zunächst beobachten, dass der außerparlamentarische Widerstand auf die Regierungsakteure in den Kleinstädten eine stärkere Wirkungs-kraft als in den Großstädten ausübte. So gelangen die Unterschriftensammlungen in den Kleinstädten jeweils in einem wesentlich kürzeren Zeitraum, und sie repräsen-tierten zudem einen deutlich höheren Anteil der Gemeindebevölkerung. Einerseits erleichterte die soziale Nähe somit die Organisation des außerparlamentarischen Wi-derstands und andererseits verstärkten die engen Sozialbeziehungen den Druck auf die Regierungsakteure bzw. Mehrheitsfraktionen, den Anliegen der Bürgerinitiativen zu entsprechen. So lässt sich insbesondere mit der hohen sozialen Nähe auch erklären, weshalb die Ratsmehrheit in Legden der Durchführung eines Ratsreferendums zu-stimmte, ohne dass der bestehende Ratsbeschluss durch ein laufendes Bürgerreferen-dum gefährdet war, und die Rothenburger Verwaltung auf eine Strategie der recht-lichen Repression gegenüber dem Bürgerreferendum verzichtete bzw. sich entschied, diesem ein Ratsreferendum entgegenzustellen. Die Initiierung bzw. Auslösung der jeweiligen Ratsreferenden wurde den Regierungsakteuren allerdings wiederum ebenso durch das hohe Ausmaß an sozialer Nähe erleichtert. Demnach konnten die Regierungsakteure aufgrund der begrenzten Anzahl an Akteuren auf ein hohes Maß an Verfahrenskontrolle während der Abstimmungskampagnen vertrauen (vor allem in

Legden) und/oder verfügten über eine gute Einschätzung der Policy-Präferenzen der Stimmberechtigten (vor allem in Rothenburg o. d. T.).

In den beiden Großstädten wiederum verhielt es sich genau entgegengesetzt. Die hohe Anonymität erleichterte der Verwaltung bzw. den Mehrheitsfraktionen grundsätzlich rechtliche Repressionsstrategien gegenüber Bürgerreferenden anzuwenden, da der Kreis der Unterzeichner im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung im Regelfall gering ausfiel. Eine solche rechtliche Repressionsstrategie war – wenngleich sie fehlschlug – eindeutig seitens des Oberbürgermeisters im Rahmen des Entscheidungsprozesses zur Fusion zu beobachten. Die Aachener Regierungsakteure verzichteten zwar auf rechtliche Repressionsstrategien, nahmen das Bürgerreferendum gegen die Campusbahn über einen langen Zeitraum allerdings nicht allzu ernst und initiierten das Ratsreferendum erst zu dem Zeitpunkt, als eine Bürgerabstimmung ohnehin unausweichlich erschien. Bürgerreferenden entwickelten in den Großstädten somit zu nächst tendenziell weniger Schlagkraft als in den Kleinstädten. Die gegenüber einer Bürgerabstimmung zögerlichere bzw. repressivere Einstellung von Regierungsakteuren in Großstädten ergab sich allerdings auch aufgrund des Umstandes, dass sie aufgrund der Vielzahl an beteiligten Akteuren über ein wesentlich geringeres Ausmaß an Kontrolle über den Verlauf der Abstimmungskampagnen verfügten und die Policy-Präferenzen der Stimmberechtigten schwieriger vorherzusehen waren. Insofern erschienen den Regierungsakteuren in den Großstädten die politischen Risiken bei der Durchführung von Ratsreferenden tendenziell höher als in den beiden Kleinstädten.

Tab. 7.42: Muster in der Auslösungspraxis von Ratsreferenden in Klein- und Großstädten

	Kleinstadt	Großstadt
politische Standard-motive	eher begrenzt vielfältig	eher vielfältig
Auslösungsziele	eher begrenzt vielfältig	eher vielfältig
Auslösungstypen	eher begrenzt vielfältig	eher vielfältig
Auslösungs-verhandlungen	eher geringe Anzahl an involvierten Akteuren, Verwaltungsdominanz	eher höhere Anzahl an involvierten Akteuren, teils verhandlungsgefährdende Kontroversen
Auslösungsvorlage	kein Muster zu erkennen	kein Muster zu erkennen
Auslösungsentscheidung	kein Muster zu erkennen	kein Muster zu erkennen
verfahrensendogene Auslösungsbedingungen	siehe Initiierungsbedingungen	siehe Initiierungsbedingungen
Verwirklichung der Initiierungsziele	hoher Realisierungsgrad bei Regierungsakteuren	mäßiger Realisierungsgrad bei Regierungsakteuren

Quelle: eigene Darstellung.

Dass dennoch in Augsburg die meisten Initiierungen und Auslösungen von Ratsreferenden erfolgten, liegt einerseits daran, dass die soeben beschriebenen Zusammenhänge nur begrenzt für oppositionelle Akteure bzw. Minderheitsfraktionen gelten und

andererseits die weiteren mit der Gemeindegröße verbundenen verfahrensexogenen Einflussfaktoren eine hohe Anzahl an Bürgerreferenden begünstigten.

Betrachtet man schließlich zuletzt das Ausmaß an Zielerreichung, bestätigten sich die Bedenken der Regierungsakteure in den Großstädten. So gelang es dem Augsburger Oberbürgermeister zwar, seine Initiierungsziele beim Ratsreferendum zum Königsplatz zu realisieren. Bei den Ratsreferenden zur Campusbahn und zur Fusion scheiterten die Regierungsakteure hingegen vollumfänglich. Im Gegensatz dazu gelang es den Verwaltungen bzw. den Ratsmehrheiten in Legden und Rothenburg o. d. T. ihre Initiierungs- und Auslösungsziele weithin umzusetzen.

7.7.4 Vergleich der Initiierungs- und Auslösungspraxis unter majoritären und konsensualen Auslösungsbedingungen

Aus der quantitativen Betrachtung der Wirkung des verfahrensexogenen Einflussfaktors der Auslöschungsmehrheit auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess ergab sich ein ambivalentes Bild, demzufolge aus einer Absenkung bzw. geringeren Auslösungsanfordernissen nicht zwangsläufig auf eine erhöhte Anwendungspraxis zu schließen ist (vgl. Kap. 6). In diesem Abschnitt soll unter Rückgriff auf die Ergebnisse der Einzelfallstudien nun qualitativ analysiert werden, wie sich die unterschiedlichen Auslösungsanfordernisse auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess auswirkten. Dafür wird anhand des vorliegenden Analyserasters zunächst nach Mustern in den beiden nordrhein-westfälischen Kommunen gesucht, die sich von Mustern in den beiden bayrischen Kommunen unterscheiden und im Anschluss geprüft, ob sich diese Muster auf die divergierenden Auslösungsanfordernisse zurückführen lassen.

Hinsichtlich des Entwicklungsprozesses und der Kommunikation von Initiierungsideen sowie auch der Ideengeber selbst ließen sich zwischen den Städten mit majoritären und konsensualen Auslösungsbedingungen keine nachhaltigen Unterschiede identifizieren. Inwieweit die konsensualen Auslösungsanfordernisse die Entstehung von Initiierungsideen z.B. in Aachen verhinderten, ist dabei natürlich nicht überprüfbar. Für das Fallbeispiel Augsburg kann allerdings zumindest angenommen werden, dass konsensuale Auslösungsanfordernisse die Entstehung der Initiierungsidee zum Wasserkraftwerk unwahrscheinlicher hätten werden lassen. Insgesamt erscheinen die Auswirkungen im Rahmen der Fallbeispiele aber zu marginal, um daraus auf eindeutige Muster zu schließen.

Wenngleich anzunehmen wäre, dass konsensuale Auslösungsbedingungen die Bildung von Initiierungsgemeinschaften eher begünstigen, ließ sich ein entsprechendes Muster – vielleicht auch aufgrund der geringen Fallzahlen – in den Beispielstädten nicht auffinden. Ebenfalls ergaben sich bezogen auf die *politischen Standardmotive* sowie die *Initiierungs- und Auslösungsziele* keine systematischen Unterschiede zwischen den Städten in Nordrhein-Westfalen und Bayern, die allein aus der Höhe der Auslöschungsmehrheit abzuleiten gewesen wären. Anders hingegen verhielt es sich mit den *Initiierungs- und Auslösungstypen*. Hier griffen die nordrhein-westfälischen Regierungsakteure vorwiegend auf Okkupationen zurück (Campusbahn, Waldreferendum), wohingegen die Regierungsakteure in Bayern mehrheitlich den Konkurrenzvorschlag anwandten (Mehrzweckhalle, Königsplatz, Fusion III). Eine mögliche Erklärung dafür wäre, dass die nordrhein-westfälischen Regierungsakteure nicht darauf vertrauten, nach der Qualifizierung eines Bürgerreferendums noch die erforderliche konsensuale

Auslösungsmehrheit für eine eigene Abstimmungsvorlage zu erreichen und insofern frühzeitiger als ihre bayerischen Kollegen die Initiative ergriffen. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass die Abstimmungsfragen bzw. gegenstände zwischen den Regierungsakteuren und Bürgerinitiativen in Nordrhein-Westfalen unumstritten waren (Campusbahn, Waldreferendum), in Rothenburg o. d. T. und Augsburg jedoch tatsächlich unterschiedliche Perspektiven (Mehrzweckhalle) oder Problemlösungen (Königsplatz) zur Abstimmung standen.

Tab. 7.43: Muster in der Initiierungspraxis unter majoritären und konsensualen Auslösungsbedingungen

	majoritär	konsensual
Initiierungsidee	kein Muster zu erkennen	kein Muster zu erkennen
Initiatoren	kein Muster zu erkennen	kein Muster zu erkennen
politische Standard-motive	keine Muster zu erkennen	keine Muster zu erkennen
Initiierungsziele	kein Muster zu erkennen	keine Muster zu erkennen
Initiierungstypen	eher Konkurrenzvorschlag	eher Okkupation
Initiierungs-verhandlungen	hoher Handlungsspielraum OB, keine Einbindung von BI's	eher geringerer Handlungsspielraum OB, eher konsensorientiert und Einbindung von BI's
Initiierungsvorlage	Konkurrenzvorlage, eher parteiische Begründungen	Einzelvorlage, eher neutrale Begründungen
Initiierungs-entscheidung	eher weniger restriktiv	eher restriktiv
(eher) verfahrensendo-gene Initiierungsbedin-gungen	keine Muster zu erkennen	keine Muster zu erkennen

Quelle: eigene Darstellung.

Deutlichen Einfluss nahmen die Auslösungserfordernisse auf den Verlauf der *Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen* – zumindest sofern Regierungsakteure über ein Auslösungsinteresse verfügten. So ermöglichten vor allem die majoritären Auslösungsbedingungen dem Oberbürgermeister in Augsburg je nach Eigeninteresse sowohl konkurrenzorientierte als auch konsensuale Verhandlungsstrategien anzuwenden und vielfältig politisch zu taktieren. Konsensuale Auslösungsbedingungen hätten seinen diesbezüglichen Handlungsspielraum vor allem beim Entscheidungsprozess zur Fusion deutlich eingeschränkt, da weitere kommunalparlamentarische Akteure Vetomacht erhalten hätten.

Auch in Bezug auf die Einbindung von Bürgerinitiativen zeigten sich bei den Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen in beiden Bundesländern Differenzen. Der Rückgriff auf den Initiierungs- bzw. Auslösungstypen Okkupation zwang die nordrhein-westfälischen Regierungsakteure zur Einbindung der Bürgerinitiativen. In Bay-

ern wurden die Bürgerinitiativen hingegen in keinem Verfahren in die Initiierungs- und/oder Auslösungsverhandlungen durch Regierungsakteure eingebunden. Die tendenziell höhere Kontrolle über die Lösungsmehrheit senkte somit in Bayern den Druck auf Regierungsakteure, mit Bürgerinitiativen zu verhandeln.

Aus dem Vorherigen folgt, dass in Bayern eher Konkurrenzvorlagen und in Nordrhein-Westfalen ausschließlich Einzelvorlagen als *Initiierungs-* und *Auslösungsvorlagen* das Kommunalparlament erreichten. Aufgrund der stärkeren Konsensorientierung in den nordrhein-westfälischen Verhandlungen enthielten die unter konsensualen Auslösungsbedingungen zu Stande gekommenen Initiierungs- und Lösungsvorlagen vornehmlich neutrale Begründungen. Die Begründungen in den bayerischen Initiierungs- und Lösungsvorlagen fielen demgegenüber eher politisch wertend aus.

Die kontrafaktischen Analysen zur Relevanz der Höhe der Lösungsmehrheit ergaben, dass in den Fallbeispielen alle Initiierungs- und Lösungsentscheidungen unter den jeweils anderen Mehrheitserfordernissen gleichermaßen zu Stande gekommen bzw. gescheitert wären. Ein unmittelbarer Einfluss auf das Outcome insbesondere der Lösungsentscheidungen ließ sich somit im Rahmen der Fallbeispiele nicht feststellen. In der umfassenderen Vergleichsanalyse von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein konnte allerdings bereits gezeigt werden, dass ein solcher Einfluss teilweise existiert (vgl. Kap. 6.3.2).

Abgesehen davon, dass majoritäre Lösungsbedingungen den Regierungsakteuren – insbesondere dem Oberbürgermeister in Augsburg – die Kontrolle über den Lösungsbeschluss erleichterten und insofern deren bzw. dessen Interaktionsorientierungen während der Initiierungs- und Lösungsverhandlungen mitprägten, ergab sich kein weiterer zentraler Einfluss auf die wesentlichen verfahrensendogenen *Initiierungs-* und *Auslösungsbedingungen*.

Die Verwirklichung der Initiierungs- und Lösungsziele seitens der Regierungsakteure unterschied sich schließlich nicht systematisch unter majoritären und konsensualen Lösungserfordernissen.

Tab. 7.44: *Muster in der Auslösungspraxis unter majoritären und konsensualen Auslösungsbedingungen*

	majoritär	konsensual
politische Standardmotive	keine Muster zu erkennen	keine Muster zu erkennen
Auslösungsziele	keine Muster zu erkennen	keine Muster zu erkennen
Auslösungstypen	eher Konkurrenzvorschlag	eher Okkupation
Auslösungsverhandlungen	hoher Handlungsspielraum OB, keine Einbindung von Bl's	eher geringerer Handlungsspielraum OB, eher konsensorientiert und Einbindung von Bl's
Auslösungsvorlage	Konkurrenzvorlage, eher parteiische Begründungen	Einzelvorlage, eher neutrale Begründungen
Auslösungsent-scheidung	eher weniger restriktiv	eher restriktiv
verfahrensendogene Auslösungsbedingungen	hohe Kontrolle der Regierungsakteure über den Auslösungsbeschluss	geringere Kontrolle der Regierungsakteure über den Auslösungsbeschluss
Verwirklichung der Initiierungsziele	kein Muster zu erkennen	kein Muster zu erkennen

Quelle: eigene Darstellung.

7.7.5 Relevanz bundeslandspezifischer verfahrensexogener Einflussfaktoren auf die Initiierungs- und Auslösungspraxis

In den Abschnitten zuvor konnten nicht alle wesentlichen Differenzen in der Initiierungs- und Auslösungspraxis zwischen den Fallbeispielen erklärt werden. Erstens ließen sich die unterschiedliche Anzahl an Initiierungsideen und -entscheidungen in Aachen und Augsburg weder allein anhand der Gemeindegröße noch anhand der erforderlichen Auslösungsmehrheiten erklären. Zweitens waren die erforderlichen Auslösungsmehrheiten nicht hinreichend, um die Anwendung unterschiedlicher Initiierungstypen zur Policy-Kontrolle (NRW: Okkupation; Bayern: Konkurrenzvorschlag + Paritätsaufhebung) zu erklären und drittens schließlich ließ sich das während der Initiierungs- und insbesondere Auslösungsverhandlungen voneinander abweichende Verhalten der Oberbürgermeister in Augsburg und Aachen nicht mit den vorgenannten verfahrensexogenen Einflussfaktoren begründen.

Die Ursache dafür liegt in dem Umstand, dass neben der Gemeindegröße und den Auslösungsbedingungen mit der Kommunalverfassung, dem Referendumsdispositiv und der bundeslandspezifischen politischen Kultur weitere verfahrensexogene Einflussfaktoren bestehen (vgl. Kap. 7.2), die den Verlauf der Initiierungs- und Auslösungspraxis in den Beispielstädten prägten.

So ist die im Vergleich zu Aachen viel höhere Anzahl an Initiierungen in Augsburg demnach auch durch die geringeren Restriktionen bei der Durchführung von Bür-

gerreferenden, das damit verbundene höhere Ausmaß an Anwendungserfahrungen mit Referenden sowie die im Referendumsdispositiv verankerte Paritätsklausel zu erklären. Die Anwendung unterschiedlicher Initiierungstypen zur Policy-Kontrolle ist wiederum auf Anwendungstraditionen und somit vor allem Pfadabhängigkeitsprozesse zurückzuführen. So haben Konkurrenzreferenden in Bayern inzwischen eine lange Tradition, die in Nordrhein-Westfalen bislang nicht besteht. In Aachen etwa empfanden die kommunalen Akteure die Durchführung konkurrierender Referenden sogar eher als problematisch, weshalb sich Bürgerinitiative und Ratsmehrheit bewusst auf die Durchführung eines einzelnen Ratsreferendums einigten. Das eher defensive Agieren des Aachener Oberbürgermeisters während der Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen ist schließlich auch auf die Parteien- bzw. Fraktionsdominanz in der nordrhein-westfälischen kommunalpolitischen Kultur zurückzuführen.

7.7.6 Einordnung der Ergebnisse im Kontext der Implementationsdebatte

Im Rahmen der politischen Debatten über die Einführung und Ausgestaltung von Ratsreferenden verbanden die landespolitischen Akteure sowohl demokratietheoretische Erwartungen als auch Befürchtungen mit dem Entscheidungsinstrument (vgl. Kap. 3.1.3.2). In diesem Abschnitt wird nun anhand der vergleichenden Fallstudien reflektiert, inwieweit diese berechtigt waren bzw. sind. Die grundsätzlichen Erwartungen richteten sich vor allem darauf, dass Ratsreferenden dazu beitragen, Entscheidungsprozesse zu verkürzen, Bürgerreferenden zu heilen und bedeutsame Konflikte vor allem um Großprojekte zu lösen und zu befrieden. Die wesentlichen Befürchtungen hingegen bestanden darin, dass Ratsreferenden einerseits Ratsmehrheiten den Weg in eine Bequemlichkeits- und/oder Akklamationsdemokratie ebneten sowie andererseits Medien und Minderheitsfraktionen, insbesondere bei unpopulären Entscheidungen, die Möglichkeit eröffneten, unverhältnismäßigen politischen Druck auf die Mehrheitsfraktionen auszuüben, immer wieder Ratsreferenden auszulösen.

In Bezug auf die demokratietheoretischen Erwartungen ergibt sich hinsichtlich der Fallstudien ein ambivalentes Bild. So lässt sich festhalten, dass die Anwendung von Ratsreferenden durch Oberbürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen tatsächlich – wie etwa bei der Campusbahn und dem Königsplatz – zur Verkürzung von Entscheidungsprozessen führte. Angesichts der vielfältigen Fristen, denen kommunale Projekte gerecht werden müssen, erwiesen sich Ratsreferenden somit als geeignetes Entscheidungsinstrument, da der zeitliche Verfahrensablauf bei ihnen im Regelfall stärker standardisiert als bei Bürgerreferenden ist. Des Weiteren hatte die überwiegende Mehrzahl der identifizierten Ratsreferenden kommunale Großprojekte zum Gegenstand. Wenngleich die Konflikte durch die Abstimmungskampagnen zunächst eher weiter eskalierten, und es auch im Nachgang von Abstimmungen noch zu Kontroversen über den Verfahrensablauf und Rechtsstreitigkeiten kam (z.B. Mehrzweckhalle, Königsplatz), führten die Ratsreferenden innerhalb der Kommunalbevölkerung langfristig doch tendenziell zur Befriedung. Dies bedeutete allerdings nicht, dass sich Ratsreferenden durchweg auch als geeignete Problemlösungsinstrumente herausstellten, wie das Beispiel der Campusbahn aufzeigte.

Eine Heilungsfunktion erfüllten die Ratsreferenden i. W. nicht. Demnach ließ sich innerhalb der Fallstudien kein Verfahren identifizieren, bei dem Oberbürgermeister und/oder Ratsmehrheiten Ratsreferenden vorwiegend initiierten und auslösten,

um formal unzulässigen Bürgerreferenden abzuweichen, da dies grundsätzlich ihren politischen Standardmotiven widersprach. Durchaus überraschend initiierten auch Minderheitsfraktionen nur während eines Entscheidungsprozesses Ratsreferenden mit dem Anliegen, Bürgerreferenden zu legalisieren (Fusion). Dennoch ermöglichte es die Implementation von Ratsreferenden sowohl in Aachen als auch in Legden letztlich, dass es zu einer Bürgerabstimmung kam. Sofern Ratsreferenden nämlich nicht implementiert gewesen wären, lässt sich zumindest anzweifeln, ob es jeweils allein durch Bürgerreferenden zu Bürgerabstimmungen gekommen wäre.

Die mit der Einführung von Ratsreferenden verbundenen demokratietheoretischen Befürchtungen konnten durch die Fallstudien nicht bestätigt werden. Bereits frühere Studien sowie auch die Analyse der quantitativen Anwendungspraxis (vgl. Einführung und Kap. 6) belegten, dass die Implementation von Ratsreferenden nicht den Weg in eine Bequemlichkeitsdemokratie ebnete. Die Fallstudien veranschaulichten nun auch qualitativ, dass dem Initiierungs- und Auslösungstyp der Vermeidung bei Ratsreferendumsprozessen keine wesentliche Bedeutung zukommt. Dies zeigte sich daran, dass die Kommunalparlamente bei allen ausgelösten Ratsreferenden zuvor Grundsatzentscheidungen trafen, die Auslösung in der Regel zum Ende des inhaltlichen Willensbildungsprozesses erfolgte und Ratsreferenden mehrheitlich eine Reaktion auf Bürgerreferenden darstellten. Dem Initiierungs- und Auslösungstyp der Vermeidung kam lediglich vereinzelt eine nachgeordnete Rolle zu, so z.B. für die CDU-Fraktion in Aachen beim Entscheidungsprozess zur Campusbahn. Ganz im Gegenteil empfanden Mehrheitsfraktionen die Durchführung von Ratsreferenden bei unpopulären Entscheidungsgegenständen sogar teilweise problematisch, da sie – wie bei dem Entscheidungsprozess zur Fusion – die Konfrontation mit ihrem Elektorat während der Abstimmungskampagnen fürchteten.

Darüber hinaus ergaben sich innerhalb der Fallstudien auch keine Anzeichen dafür, dass (Ober-)Bürgermeister Ratsreferenden als Akklamationsinstrument anwendeten. Selbst, wenn bei ihnen das Machtmotiv während der Entscheidungsprozesse natürlich wirksam war, lagen allen Initiierungen von Regierungsakteuren dennoch zentrale Gestaltungsabsichten zu Grunde. Diesbezüglich lässt sich demnach schlussfolgern, dass (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen – nicht zu Unrecht, wie die Entscheidungsprozesse zur Campusbahn und zur Fusion offenbarten – die politischen Risiken von Ratsreferenden größer als die möglichen Erträge einschätzten. Sie initiierten Ratsreferenden deshalb eigentlich nur dann, wenn eine Bürgerabstimmung *de facto* sowieso unausweichlich erschien.

Schließlich ließ sich innerhalb der Fallstudien auch nicht beobachten, dass Medien, zivilgesellschaftliche Akteure und vor allem Minderheitsfraktionen bei unpopulären Entscheidungen regelmäßig Initiierungsideen formulierten und massiven Druck auf Kommunalverwaltungen und Mehrheitsfraktionen ausübten, Ratsreferenden durchzuführen. Zumindest in den Großstädten wie Augsburg mit eher fragmentierten Kommunalparlamenten und einer größeren sozialen Distanz verfügten Minderheitsfraktionen dabei auch nicht über die Mittel, Mehrheitsfraktionen zur Übernahme ihrer Anträge zu bewegen. So scheiterten in Augsburg alle vier oppositionellen Initiierungen deutlich an der erforderlichen Auslösungsmehrheit.

Insgesamt ist somit in einem ersten Fazit zu konstatieren, dass die inzwischen vollzogene flächendeckende Einführung von Ratsreferenden positiv zu bewerten ist, da zumindest einige der demokratietheoretischen Erwartungen durch die Anwen-

dungspraxis erfüllt werden, die wesentlichen demokratietheoretischen Befürchtungen demgegenüber hingegen nicht eingetroffen sind. Daraus folgt, dass die Frage nach der angemessenen Ausgestaltung von Ratsreferenden mittlerweile erheblich höhere Aktualität besitzt als jene nach der Einführung. Dieser Umstand spiegelt sich nicht zuletzt auch in der jüngeren Reformgeschichte der Referendumsdispositive wider, wo es vorrangig um die Höhe von Auslöschungsmehrheiten sowie die Implementierung von Konkurrenzreferenden ging (vgl. Kap. 3.2.1).

Die Befürworter einer einfachen Auslöschungsmehrheit argumentierten, dass sich durch die erhöhte Anwendungspraxis die Vorzüge von Ratsreferenden eher entfalten würden und in diesem Sinne u.a. Bürgerreferenden leichter geheilt werden könnten. Die Unterstützer einer qualifizierten Auslöschungsmehrheit verwiesen dagegen auf den erhöhten Schutz vor Verantwortungsflucht, die geringeren taktischen Spielräume von (Ober-)Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen sowie die befriedende Wirkung des tendenziell breiteren Konsens⁵ über den Auslösungsbeschluss.

Die quantitative Analyse der Anwendungspraxis zeigte bereits, dass die Wirkung des verfahrensexogenen Einflussfaktors der Auslöschungsmehrheit geringer als erwartet ausfällt. Die Fallstudien veranschaulichten in der Folge den wesentlichen Grund dafür. So wurde die Höhe der Auslöschungsmehrheit oftmals von anderen Initiierungs- bzw. Auslösungsbedingungen überlagert, wobei (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen grundsätzlich bestrebt waren, konkordanzmäßige Abstimmungskoalitionen zu formen. Allein aus einer Absenkung der Höhe der Auslöschungsmehrheit ist somit kein starker Anstieg der Anwendungspraxis zu erwarten. Da auch die Heilungsfunktion von Ratsreferenden in den Fallbeispielen kaum Wirkung entfaltete, erfüllten sich die Erwartungen der Befürworter einer einfachen Auslöschungsmehrheit im Rahmen der Fallstudien somit nicht.

Im Gegensatz dazu bestätigte sich zumindest in Augsburg teilweise die Befürchtung der Befürworter einer qualifizierten Auslöschungsmehrheit, dass Ratsreferenden bei einfachen Auslöschungserfordernissen zum taktischen Spielball von (Ober-)Bürgermeistern avancieren. Um dies zu verhindern bzw. um bereits institutionell einen höheren Konsens über den Auslösungsbeschluss sicherzustellen, erscheint es demnach tatsächlich sinnvoll, Ratsreferenden grundsätzlich mit einer qualifizierten Auslöschungsmehrheit auszustatten. Nicht zuletzt garantiert dies insbesondere in Konkurrenzdemokratien die Einbindung der größten oppositionellen Fraktion, sodass im Nachgang der Abstimmung die Verfahrensgestaltung mindestens von den wesentlichen kommunalparlamentarischen Akteuren nicht mehr in Frage gestellt wird. Zum Schutz vor Verantwortungsflucht ist eine qualifizierte Auslöschungsmehrheit allerdings nicht notwendig.

Konkurrenzreferenden schließlich sollten vorwiegend der Verfahrensflexibilisierung, der Erleichterung von Kompromissvorschlägen und der Erhöhung der Auswahlmöglichkeiten für die Abstimmenden dienen. In Bezug auf die Anwendungspraxis gelangte Reidinger in einer ersten Evaluation zu dem Ergebnis, dass diese Erwartungen nicht erfüllt würden, da Ratsmehrheiten oftmals lediglich die Fragestellungen von Bürgerreferenden umdrehen würden (siehe Einführung).

Ein vergleichbarer Fall zeigte sich etwa bei dem Ratsreferendum zur Fusion, wobei als wesentlicher Grund dafür die im bayerischen Referendumsdispositiv enthaltene Paritätsklausel identifiziert wurde. Um eine entsprechende Anwendungspraxis einzuschränken, wäre es demnach sinnvoll, die Paritätsklausel zu überarbeiten und auf

Bürgerreferenden mit Initiativvorlagen zu beschränken. Schließlich ist das Anliegen von Kommunalverwaltungen – unabhängig von Bürgerinitiativen über ihre eigenen Projekte zu informieren bzw. auch für diese zu werben – durchaus verständlich. Regelmäßig handelt es sich bei den betroffenen Projekten nämlich um Wahlversprechen von (Ober-)Bürgermeistern, weshalb der Zwang zu einer neutralen Haltung deren Rolle im politischen Wettbewerb eigentlich widerspricht.

Insgesamt veranschaulichten die identifizierten Verfahren in Bayern jedoch durchaus, dass Konkurrenzreferenden die mit ihnen verbundenen Erwartungen erfüllten. So bildeten die Konkurrenzvorlagen zur Mehrzweckhalle in Rothenburg o. d. T. voneinander abweichende Definitionen des Abstimmungsgegenstandes ab und die Konkurrenzreferenden zum Königplatz beinhalteten jeweils eigene Problemlösungsansätze. Sofern Ratsmehrheiten in beiden Fällen nicht die Möglichkeit zur Initiierung von Konkurrenzreferenden gehabt hätten, ist davon auszugehen, dass sie auf den Initiierungstyp der Okkupation zurückgegriffen hätten und die Anliegen der Bürgerinitiativen deshalb nicht zur Abstimmung gelangt wären. Insofern diene die Implementation von Konkurrenzreferenden in den bayerischen Fallbeispielen eindeutig der Belebung des politischen Wettbewerbs. Die Kritik, dass Konkurrenzreferenden Entscheidungen verwässern, bestätigte sich im Rahmen der Fallstudien ebenfalls nicht. Wenngleich die Zahl der ungültigen Stimmen bei Konkurrenzreferenden höher ausfiel, gelangten nämlich alle drei identifizierten Konkurrenzabstimmungen zu eindeutigen Ergebnissen und (Nicht-)Implementationsaufträgen.

Da Konkurrenzreferenden in der Anwendungspraxis den Erwartungen also mindestens in Teilen gerecht werden, stellt sich auch in diesem Kontext die Frage nach der angemessenen Auslöschungsmehrheit. Wiederum im Sinne des politischen Wettbewerbs erscheint es dabei sinnvoll, einfache Auslösungserfordernisse zu implementieren. Sofern konkurrenzdemokratische Akteurskonstellationen bestehen, wäre es Ratsmehrheiten bei qualifizierten Auslösungserfordernissen nämlich kaum möglich, ihren eigenen Problemlösungsvorschlag mit zur Abstimmung zu stellen. Neben dem geringen Implementationszeitraum können die konsensualen Auslösungserfordernisse schließlich einen wesentlichen Grund für die fehlende Anwendungspraxis in Nordrhein-Westfalen darstellen. Im Rahmen der Fallbeispiele ließ sich allerdings auch kein Verfahren in Nordrhein-Westfalen identifizieren, bei dem die Anwendung von Konkurrenzreferenden einen zusätzlichen demokratischen Nutzen geliefert hätte.

Zusammenfassend lässt sich demnach festhalten, dass (Ober-)Bürgermeister und Ratsmehrheiten Ratsreferenden in den Fallbeispielen vorwiegend im Rahmen ihrer politischen Eigeninteressen initiierten und ausgestalteten, eine grundsätzlich missbräuchliche Anwendungspraxis durch Regierungsakteure allerdings nicht zu beobachten war. Um einerseits prinzipiellen Schutz vor einer demokratiesperrigen Anwendung zu gewährleisten und andererseits aber auch den politischen Wettbewerb zu garantieren, empfiehlt sich also eine Kombination aus qualifizierter Auslöschungsmehrheit bei Einzelreferenden sowie einfacher Auslöschungsmehrheit bei Konkurrenzreferenden.