

## 2. Ratsreferenden: Begrifflichkeiten und rechtliche Merkmalsausprägungen

---

Auf Basis der vorgenommenen Konkretisierung des Metakonzepts Referendum widmet sich dieses Kapitel nun dem eigentlichen Erkenntnisinteresse. Dabei verfolgt es zwei Ziele. Erstens soll es begriffliche Klarheit in Bezug auf die beiden wesentlichen bundesdeutschen lokalen Referendumsinstitutionen herstellen und so den Untersuchungsgegenstand insbesondere für die folgenden empirischen Analysen abgrenzen. Zweitens strebt es eine typologische Einordnung von Ratsreferenden anhand der zuvor eingeführten formalen Referendumstypen an. Diese dient dazu, die wesentlichen rechtlichen Varianzen zwischen den einzelnen (Rats-)Referendumsdispositiven in den Kommunalverfassungen aufzuzeigen.

### 2.1 Definition und Terminologie

Das vorherige Kapitel veranschaulichte die Vielfältigkeit von Referendumstypen. Auch die kommunale Demokratie in Deutschland kennt verschiedene Referendumsinstitutionen. Mit dem Ratsreferendum steht eine dieser Institutionen im Fokus der vorliegenden Arbeit. Von Ratsreferenden ist im Folgenden die Rede, *wenn die stimmberechtigte Bevölkerung einer Gemeinde oder eines Kreises auf Beschluss ihres kommunalen Vertretungsorgans direkt bzw. unmittelbar über einen sachpolitischen Gegenstand ihres politischen Gemeinwesens abstimmt*. Definitionsgemäß handelt es sich bei Ratsreferenden also um direktdemokratische Verfahren.

In Gesetzestexten, juristischen Kommentaren sowie dem alltäglichen Sprachgebrauch stehen für Ratsreferenden verschiedene Begrifflichkeiten zur Verfügung, die teilweise synonym verwandt werden und/oder sich auf spezifische Prozesse der Entscheidungsinstitution beziehen. Von einem *Ratsbegehren* ist etwa die Rede, wenn die Mitglieder einer kommunalen Vertretung den Antrag stellen, dass die kommunale Bevölkerung über einen bestimmten Sachverhalt abstimmen soll, wobei in Anlehnung an Burkhard (1987: 65) unter diesem präziser auch »die von einem kommunalen Vertretungsorgan freiwillig vorgenommene, punktuelle Zurückverlagerung seiner Entscheidungskompetenz in die Hände des Bürgers« verstanden wird. Hessen und Mecklenburg-Vorpommern nennen diesen Vorgang *Vertreterbegehren* (§ 8b Abs. 1 HGO; § 20 Abs. 3 KV-MV).

Üblicherweise wird die Abstimmung der Stimmberechtigten unter den Begriff des *Bürgerentscheids* gefasst. Nordrhein-Westfalen verwendet mit der Bezeichnung *Ratsbürgerentscheid* aber die exaktere und somit angemessenere Begrifflichkeit (§ 26 Abs. 1 GO NRW). In Hessen findet sich jüngst auch der Begriff des *Vertreterentscheides* (Piratenpartei-Hessen 2016). Thüringen schließlich bezieht den Begriff des Ratsreferendums nicht auf den gesamten Verfahrensprozess, sondern ausschließlich auf die Abstimmungshandlung (§ 18 Abs. 5 ThürEBBG).

Aufgrund der rechtlichen Verflechtungen ist es notwendig, Ratsreferenden immer in Zusammenhang mit weiteren kommunalen Referendumsinstitutionen zu betrachten. Empirisch relevant ist dabei vor allem die Verflechtung mit Bürgerreferenden. Bei Bürgerreferenden sind nicht Mitglieder des Rates und/oder (Ober-)Bürgermeister, sondern eine Minderheit der stimmberechtigten Bevölkerung Antragsstellende (u.a. Paust 1999: 28f.). In Abgrenzung zum Ratsbegehren bezeichnen alle Kommunalverfassungen dessen Antrags- bzw. Qualifizierungsvorgang als *Bürgerbegehren*. Die finale Abstimmung der Stimmberechtigten wird – ebenso in allen Kommunalverfassungen – *Bürgerentscheid* genannt. Der soeben eingeführte Begriff des Bürgerreferendums existiert als Fachterminus bislang weder in der lokalen Politikforschung noch in der Rechtswissenschaft. In Ableitung aus dem im Kapitel zuvor entwickelten Referendumsbegriffs eignet er sich aber für die Bezeichnung des gesamten Verfahrens, weil er die beiden Verfahrensschritte Bürgerbegehren und Bürgerentscheid integriert.

Tab. 2.1 gibt nun abschließend einen zusammenfassenden Überblick über die zentralen Begrifflichkeiten der beiden lokalen Referendumsinstitutionen. Wie die Tabelle nochmals verdeutlicht, werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit die Begriffe Bürger- und Ratsreferendum auf den gesamten Verfahrensprozess bezogen.

Tab. 2.1: Terminologie kommunaler Referenden

|                  | Antrag                             | Abstimmung   |
|------------------|------------------------------------|--|
| Bürgerreferendum | Bürgerbegehren                     | Bürgerentscheid  |
| Ratsreferendum   | Ratsbegehren,<br>Vertreterbegehren | Bürgerentscheid,<br>Ratsbürgerentscheid,<br>Vertreterentscheid |

Quelle: eigene Darstellung.

## 2.2 Typologische Einordnung

Zur typologischen Einordnung von Ratsreferenden erfolgt in diesem Abschnitt auf Grundlage des im Kapitel zuvor herausgearbeiteten Klassifikationsschemas eine systematische Betrachtung der Referendumsdispositive in den Landesgesetzgebungen. Dabei werden auch die rechtlichen Varianzen zwischen den einzelnen Referendumsdispositiven aufgezeigt. Sofern rechtliche Verflechtungen bestehen, fließen ebenso die rechtlichen Merkmalsausprägungen von Bürgerreferenden in die Darstellung ein.

### a) Grad rechtlicher Regulierung

Bei Ratsreferenden handelt es sich in allen Bundesländern um institutionalisierte Referenden. Die wesentlichen rechtlichen Vorgaben finden sich in den Gemeinde- und (Land-)Kreisordnungen, möglichen Ausführungsgesetzen, den kommunalen Wahlordnungen sowie teilweise in Rechtsverordnungen. All diese Regelungen werden einfachgesetzlich auf Bundesländerebene beschlossen, wobei die Gemeinde- und (Land-)Kreisordnungen – auch als Kommunalverfassungen bezeichnet – als wichtigste kommunale Rechtsquelle gelten (Mann/Elvers 2007: 178). Die Gemeindevertretungen verfügen im Rahmen dieser übergeordneten Regelungen über das Recht, eigene Satzungen zur Durchführung von (Rats-)Referenden zu beschließen (vgl. u.a. Art 18a Abs. 17 GO). Es lässt sich somit festhalten, dass Ratsreferenden zwar nicht konstitutionell eingebettet sind, die kommunale politische Elite – konkret (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen – aber lediglich bei der Interpretation von Referendumsdispositiven über gewisse Spielräume verfügt. Die Veränderung der Referendumsdispositive selbst liegt nicht in ihrer Kompetenz. Zudem wird die kommunale politische Elite durch die staatliche Rechtsaufsicht und bei entsprechenden Klagen durch die Verwaltungs- bzw. Verfassungsgerichte kontrolliert.

Eine detaillierte Zuordnung aller 16 Referendumsdispositive zu Schünemanns Kategorien (schwach, mittel, streng) käme einem eigenständigen Forschungsprojekt gleich, wobei für eine differenzierte Bewertung wahrscheinlich mehr als drei Kategorien notwendig wären. Da umfassende rechtsvergleichende Analysen zu kommunalen Referendumsdispositiven bislang nicht bestehen,<sup>12</sup> kann hier nur festgehalten werden, dass sich die Referendumsdispositive durch Reformen und Rechtsprechung seit den 1990er Jahren eher in Richtung »streng« entwickelten, d.h. Handlungsräume der politischen Elite vorwiegend begrenzten, und mindestens der Kategorie »mittel« genügen. Eine eindeutige Zuordnung zur Kategorie »streng« ist nicht möglich, weil kein Bundesland unabhängige Referendumskommissionen zur Formulierung der Abstimmungsfrage und zur Informationsversorgung der Abstimmungsberechtigten kennt sowie eine Regulierung der Finanzierung von Abstimmungskampagnen – mit Ausnahme von Berlin und Hamburg – ebenfalls nicht existiert.<sup>13</sup>

### b) Auslösungsmechanismus

Bereits aus der Definition ergibt sich, dass Ratsreferenden optionale bzw. fakultative Referenden sind, da sie nur durch einen freiwilligen Beschluss des kommunalen Vertretungsorgans zustande kommen. Gleiches gilt für Bürgerreferenden, deren Beantragung freiwillig durch Mitglieder der stimmberechtigten Bevölkerung erfolgt. Obligatorische Referenden existieren zwar ebenfalls in einigen Kommunalverfassungen, so z.B. kennt die Bremerhavener Stadtverfassung obligatorische Privatisierungsreferenden (§ 17 Abs. 2 VerfBrhv). Da diese aber keine unmittelbare rechtliche Verflechtung mit Ratsreferenden aufweisen, bleiben sie in der Folge unberücksichtigt.

12 Rechtswissenschaftliche Publikationen zu Referendumsdispositiven fokussieren oftmals lediglich auf ein Bundesland.

13 Im Unterschied zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung ist die Finanzierung von Referendums-kampagnen in der Bundesrepublik politikwissenschaftlich bislang nur wenig beleuchtet worden. Eine vergleichende Analyse findet sich zumindest in einem Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, das von Braun Binder et al. (2014) erstellt wurde.

### c) Auslösungskompetenz

In der Referendumsforschung besteht Konsens, dass es sich bei der Auslösungskompetenz um das wichtigste formale Klassifikationsmerkmal handelt (Morel 2001: 49; Smith 1976). Die Überprüfung dieser Annahme in Bezug auf Ratsreferenden ist auch ein zentrales Anliegen der vorliegenden Arbeit. Bestehende Referendumstypologien unterscheiden dabei lediglich, ob der Parlamentsmehrheit die Auslösungskompetenz zukommt (Top-down-Referendum) oder auch Minderheiten im Parlament das Recht haben, eine Abstimmung auszulösen (Minderheitenreferendum). In Bezug auf die kommunale Demokratie in Deutschland ist diese Differenzierung jedoch unzureichend, wie sich u.a. anhand der Kommunalverfassungen von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein zeigen lässt.

So heißt es in § 21 Abs. 1 der Gemeindeordnung Baden-Württembergs:

»Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von *zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder* beschließen, dass eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid).«

Schleswig-Holsteins Gemeindeordnung hingegen gewährt nach § 16g Abs. 1 bereits der einfachen Ratsmehrheit das Auslösungsrecht.

»Die Gemeindevertretung kann mit *einer Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter* beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger über Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid).«

Die kommunale Ebene kennt demzufolge also Ratsreferenden, die einfache und qualifizierte Mehrheiten für ihre Auslösung benötigen. Ratsreferenden, bei denen qualifizierte Minderheiten die Auslösung beschließen können, sind dem deutschen Kommunalrecht bislang hingegen so gut wie unbekannt.<sup>14</sup>

Den Antrag auf Ratsbegehren können alle Mitglieder der Gemeindevertretung inklusive der (Ober-)Bürgermeister stellen, wobei letztere nicht in allen Bundesländern über Stimmrecht und/oder Vorsitz im Rat verfügen (Bogumil/Holtkamp 2013: 38). So können (Ober-)Bürgermeister in Hessen und Schleswig-Holstein bspw. nicht über Anträge auf Ratsbegehren abstimmen (ebd.). In kleinen Gemeinderäten z.B. in Bayern hingegen, wo ein solches Stimmrecht vorliegt (ebd.) und die Auslösung durch einfachen Mehrheitsbeschluss erfolgt, kann die Bürgermeisterstimme große Bedeutung erlangen.

Der Antrag auf Ratsbegehren muss nicht nur die festgeschriebene Auslösmehrheit erreichen, sondern gleichzeitig weiteren formalen Anforderungen gerecht werden. Zentral dabei ist die Abstimmungsfrage. So muss die Formulierung der Abstimmungsfrage, die letztlich maßgeblich über die Qualität des demokratischen Willensbildungsprozesses entscheidet, bestimmten Anforderungen genügen, die gleichermaßen für Bürger- wie für Ratsreferenden gelten. Demnach sind Abstimmungsfragen erstens so zu formulieren, dass sie widerspruchsfrei, aus sich heraus verständlich und ausreichend bestimmt sind (Dietlein 2014: 35). Zweitens müssen sie

14 Einzig Ausnahme hiervon ist die Stadtgemeinde Bremen. Dort kann bei Privatisierungsvorhaben ein Viertel der Mitglieder des Stadtparlamentes Ratsreferenden auslösen (Art. 70 Abs. 2 BremVerf).

mit »Ja« oder Nein« zu beantworten sein, weshalb W-Fragen unzulässig sind (Burkhardt 1987: 236), und drittens schließlich besteht ein Kopplungsverbot, welches besagt, dass mehrere Fragen, die sich auf unterschiedliche sachliche Materien beziehen, nicht in einer Abstimmungsfrage zusammengefasst werden dürfen (Wachsmuth 2015: 15f.).

Bürgerbegehren müssen darüber hinaus eine Begründung enthalten, in der von den Antragsstellenden die Darlegung ihrer Motive erwartet wird, wobei sich die Begründung zwingend auf die Fragestellung beziehen muss und keine Irreführungen enthalten darf (ebd.: 18f.). Ratsreferenden unterliegen hingegen keiner formalen Begründungspflicht (ebd.: 32).

#### d) Vorlagentyp

Alle Kommunalverfassungen sehen vor, dass Ratsreferenden ausschließlich durch Mehrheiten der Ratsmitglieder ausgelöst werden können. Da es i.d.R. nicht im Interesse einer Mehrheit liegt, Anträge der Ratsminderheit einer Abstimmung zuzuführen, lässt sich zunächst festhalten, dass Ratsreferenden grundsätzlich eher decision-promoting Charakter haben.

Darüber hinaus sind Ratsreferenden in den Kommunalverfassungen nicht nur als Einzelreferendum implementiert, sondern in einigen Bundesländern ebenso explizit als Konkurrenzreferenden zu Bürgerreferenden institutionalisiert (vgl. hierzu auch Kap. 3.2.1). Beispielfhaft sei auf die Thüringer Regelung verwiesen:

»Der Gemeinderat kann den Bürgern im Rahmen des Bürgerentscheids zusätzlich zum Vorschlag aus der Bürgerschaft zum gleichen thematischen Gegenstand einen Alternativvorschlag mit zur Abstimmung stellen« (§ 18 Abs. 3 ThürEBBG).

#### e) Abstimmungsgegenstand

Die Kommunalverfassungen regeln, welche Themen bzw. Abstimmungsgegenstände referendumsfähig sind. Für Bürger- und Ratsreferenden gelten dabei die gleichen Vorgaben. Grundsätzlich besteht dabei eine Beschränkung der Referendumsfähigkeit von Gegenständen auf kommunale Selbstverwaltungsangelegenheiten bzw. Angelegenheiten des eigenen (kommunalen) Wirkungskreises. Auftragsangelegenheiten, also Aufgaben, welche die Gemeinden im Auftrag von Bund und Ländern wahrnehmen, sind deshalb i.d.R. nicht referendumsfähig. In Hessen und Mecklenburg-Vorpommern muss es sich beim Abstimmungsgegenstand zudem um wichtige Angelegenheiten bzw. Entscheidungen der Gemeinde handeln (§ 8b Abs.1 HGO; § 20 Abs. 1 KV M-V).

Die wesentlichen Unterschiede zwischen den Bundesländern offenbaren sich in den sogenannten Negativkatalogen. Negativkataloge zählen auf, welche Themenbereiche von Bürger- und Ratsreferenden ausgeschlossen sind.<sup>15</sup> Mehr Demokratie e. V. hat in diesem Zusammenhang ein Ranking erstellt, das die Bundesländer anhand des ihnen zugewiesenen Restriktionsgrades ordnet. Unter den Flächenländern befindet sich Bayern im Ranking auf dem Spitzenplatz. Brandenburg hingegen bildet das Schlusslicht (Mehr Demokratie e.V. 2019). Ein Vergleich beider Kataloge zeigt die Spannweite der Themenrestriktionen auf (Tab. 2.2). So führt Brandenburg im Unterschied zu Bayern bspw. sowohl die Bauleitplanung als auch Tarife bzw. Gebühren von

<sup>15</sup> Früher bestanden, so z.B. in Baden-Württemberg, auch Positivkataloge, die explizit festlegten, welche Gegenstände referendumsfähig sind.

kommunalen Einrichtungen in seinem Negativkatalog auf. Bürger- und Ratsreferenden zur Aufstellung von Bebauungsplänen oder zu öffentlichen Parkgebühren sind in Brandenburg deshalb unzulässig. In allen Bundesländern gilt jedoch das Finanztabu, wonach Haushaltssatzungen nicht Gegenstand von Bürger- und Ratsreferenden sein dürfen.

Tab. 2.2: *Spannbreite von Negativkatalogen*

| Bayern  | Brandenburg   |
|---|---|
| Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über   | Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über   |
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem ersten Bürgermeister obliegen,</li><li>2. über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,</li><li>3. über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten und</li><li>4. über die Haushaltssatzung.</li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten,</li><li>2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung und der Gemeindevertretung,</li><li>3. die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreter, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,</li><li>4. die Eröffnungsbilanz und die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe,</li><li>5. Gemeindeabgaben, kommunale Umlagen, Tarife kommunaler Einrichtungen und Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde,</li><li>6. die Feststellung des Jahresabschlusses der Gemeinde und ihrer Eigenbetriebe sowie des Gesamtabchlusses,</li><li>7. Satzungen, in denen ein Anschluss- oder Benutzungszwang geregelt werden soll,</li><li>8. Entscheidungen in Rechtsbehelfs- oder Rechtsmittelverfahren,</li><li>9. Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen,</li><li>10. die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen, Entscheidungen nach § 36 des Baugesetzbuches und Angelegenheiten, über die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens zu entscheiden ist.</li></ol> |

Quellen: Art. 18a Abs. 3 GO; § 15 Abs. 3 BbgKVerf.

**f) inhaltlicher Beschluss**

Eine Vorschrift, dass Gemeindevertretungen vor der Abstimmung einen eigenen inhaltlichen Beschluss zum Abstimmungsgegenstand treffen müssen, besteht in keinem Bundesland. Insofern handelt es sich bei Ratsreferenden ausschließlich um surrogative Entscheidungsreferenden. In allen Bundesländern müssen die Gemeindevertretungen allerdings die Stimmberechtigten über ihre Auffassung zum Abstimmungsgegenstand informieren. Die konkrete Ausgestaltung dieser Information variiert zwischen den Bundesländern aber zum Teil deutlich. So heißt es bspw. in der Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein:

»Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang schriftlich darlegen. Mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind« (§ 16 g Abs. 6 GO SH).

Die obligatorische Versendung von Informationsbroschüren, das Recht auf Darstellung von Minderheitenmeinungen in der Gemeindevertretung und der explizite Verweis darauf, dass Vertretungsberechtigten bei Bürgerreferenden<sup>16</sup> gleicher Raum wie der Gemeindevertretung zu gewähren ist, finden sich nicht in allen Gemeindeordnungen. Die Hessische Gemeindeordnung beschränkt das Recht, seine Auffassungen darzustellen bspw. auf die Gemeindeorgane:

»Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss den Bürgern die von den Gemeindeorganen vertretene Auffassung dargelegt werden« (§ 8b Abs. 5 HGO).

### g) Verbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses

Ratsreferenden ersetzen als surrogative Entscheidungsreferenden Ratsbeschlüsse, sodass es sich bei ihnen um dezisive Referenden handelt.<sup>17</sup> In vielen Bundesländern gehen sie in ihrer Wirkung sogar über Ratsbeschlüsse hinaus, da der Rat über einen festgelegten Zeitraum an das Abstimmungsergebnis gebunden bleibt, der je nach Bundesland zwischen einem und drei Jahren variiert. Während dieses Zeitraumes ermöglichen viele Bundesländer jedoch die Aufhebung des Abstimmungsergebnisses durch ein erneutes Bürger- und/oder Ratsreferendum (vgl. hierzu auch Kap. 3.2.2). Hinzuweisen gilt es auch darauf, dass Ratsreferenden ihren dezisiven Charakter nur entfalten, wenn in der Abstimmung die Zustimmungsquoren erreicht werden. Erscheinen zu wenig Stimmberechtigte an der Urne, fällt die Entscheidungskompetenz an die kommunale Vertretung zurück.

### h) Abstimmungsmodus

In allen Bundesländern gelten sowohl für Bürger- als auch für Ratsreferenden Zustimmungsquoren,<sup>18</sup> die sich je nach Bundesland und Gemeindegröße in der Spannbreite zwischen 8 % und 30 % bewegen. Wird das Zustimmungsquorum in der Abstimmung nicht erreicht, gilt ein Referendum als unecht gescheitert.

Für den Fall, dass mehrere Vorlagen zur Abstimmung stehen, die einen inhaltlichen Zusammenhang aufweisen, kennen die Kommunalverfassungen verschiedene Lösungsmöglichkeiten, um zu einem eindeutigen Ergebnis zu gelangen (vgl. hierzu auch Kap. 3.2.1). So schlägt die Hessische Gemeindeordnung ein Präferenzwahlssystem in Kombination mit einem Losverfahren vor:

16 Die Informationspflichten bei Bürger- und Ratsreferenden unterscheiden sich in vielen Bundesländern.

17 Die Gemeindeordnungen von Brandenburg, Niedersachsen und dem Saarland sehen mit Bürgerbefragungen zudem explizit auch konsultative Referenden vor.

18 Beteiligungsquoren sind inzwischen in allen Bundesländern abgeschafft.

»Finden an einem Tag mehrere Bürgerentscheide statt und werden die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen jeweils von einer ausreichenden Mehrheit so beantwortet, dass die Bürgerentscheide inhaltlich nicht miteinander zu vereinbaren sind, dann gilt die Mehrheitsentscheidung, für welche die größere Zahl von gültigen Stimmen abgegeben wurde. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los, das der Gemeindevahlleiter in einer Sitzung des Wahlausschusses zieht« (§ 8b Abs. 6 HGO).

Andere Kommunalverfassungen, wie z.B. die bayerische Gemeindeordnung vertrauen auf die Kombination aus Stichentscheid und Präferenzwahlssystem:

»Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist« (Art. 18a Abs. 12 GO).

Die Stichfrage wird in allen Bundesländern, die diesen Mechanismus vorsehen, vom Gemeinderat mit einfacher Mehrheit festgelegt (u.a. GO Art 18a Abs. 12). Bremen und Hamburg schreiben als einzige Bundesländer zudem vor, dass die Abstimmungsfragen aus Bürgerreferenden immer vor den Abstimmungsfragen aus Ratsreferenden auf dem Abstimmungszettel anzuführen sind (§ 3 Abs. 4. VolksEG, HB; § 9 Abs. 6 BezAbstDurchfG).

Schließlich bestehen auch Kommunalverfassungen, wie z.B. in Baden-Württemberg, die bislang keinen Lösungsmechanismus für aufeinander bezogene Referenden vorsehen.

Zusammenfassend lässt sich demnach festhalten, dass es sich bei Ratsreferenden, um Referenden handelt, die institutionalisiert, optional, top-down, eher decision-promoting und public-policy orientiert sowie surrogativ, dezisiv und in Bezug auf den Abstimmungsmodus qualifiziert sind (Tab. 2.3). Größere Varianzen in der Merkmalsausprägung zwischen den einzelnen Referendumsdispositiven bestehen in Bezug auf die Auslösungskompetenz (einfach/qualifiziert), den Vorlagentyp ([Nicht-] Existenz von Konkurrenzreferenden), die Abstimmungsgegenstände (Ausmaß der Negativkataloge), die Verbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses (Dauer der Bindungswirkung und Möglichkeiten zu ihrer Aufhebung) sowie den Abstimmungsmodus (Höhe des Zustimmungsquorums; Art des Entscheidungsverfahrens bei Konkurrenzvorlagen) (ebd.). Die rechtlichen Verflechtungen mit Bürgerreferenden betreffen schließlich speziell den Vorlagentyp (Konkurrenzvorlagen), die Verbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses (Bindungswirkungen) sowie den Abstimmungsmodus (Entscheidungsverfahren bei Konkurrenzvorlagen) (ebd.).

Die konkrete Rechtsentwicklung der (Rats-)Referendumsdispositive aller Bundesländer sowie deren analytischer Vergleich sind dann Gegenstand des folgenden Kapitels.

Tab. 2.3: Einordnung von Ratsreferenden in die formalen Referendumstypologien

| Klassifikationsmerkmal                            | formaler Typ                         | Varianz in der Merkmalsausprägung   |
|---|--------------------------------------|---|
| <i>Grad der rechtlichen Regulierung</i>           | institutionalisiert                  | im Spektrum »mittel« teilweise erheblich  |
| <i>Auslösungsmechanismus</i>                      | optional bzw. fakultativ             | keine   |
| <i>Auslösungskompetenz</i>                        | top-down                             | einfach vs. qualifiziert  |
| <i>Vorlagentyp</i>                                | eher decision-promoting              | Existenz von Konkurrenzreferenden   |
| <i>Abstimmungsgegenstand</i>                      | nicht festgelegt; eher public-policy | Ausmaß der Negativkataloge z.B. in Bezug auf die Bauleitplanung   |
| <i>inhaltlicher Parlamentsbeschluss</i>           | surrogativ                           | keine   |
| <i>Verbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses</i> | dezisiv                              | Dauer der Bindungswirkung (1-3 Jahre); unterschiedliche Möglichkeiten zur Aufhebung der Bindungswirkung                 |
| <i>Abstimmungsmodus</i>                           | qualifiziert                         | Zustimmungsquoten (8 % bis 30 %); Entscheidungsverfahren bei mehreren Vorlagen (Stich- und Präferenzwahl, Losverfahren) |

Quelle: eigene Darstellung.

