

6. Ratsreferenden: eine quantitative Vermessung der Initiierungs- und Auslösungspraxis

Mit der vorstehenden Untersuchung der Rechtsentwicklung sowie der daran anschließenden Konstruktion eines theoretischen Analyserahmens sind die Grundlagen geschaffen, um nun die konkrete Anwendungspraxis von Ratsreferenden systematisch in den Blick zu nehmen. Zur Vermessung dieses empirischen Feldes wird in diesem Kapitel eine quantitative Perspektive eingenommen. Der Fokus richtet sich dabei ganz im Sinne des Erkenntnisinteresses auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess. Insofern werden nicht allein Ratsreferenden analysiert, über welche die Bürger letztlich abstimmten, sondern erstmalig umfassendere Daten auch zu solchen Ratsreferenden präsentiert, die es nicht bis an die Abstimmungsurne schafften. Wesentliches Ziel dieses Kapitels ist es, die Initiierungs- und Auslösungshäufigkeiten von Ratsreferenden zu erfassen und dabei deren Beziehung zu den verfahrensexogenen Einflussfaktoren Gemeindegröße, Höhe der Auslösungsmehrheit und Anwendungserfahrung zu analysieren.⁷⁶

Das Kapitel besteht aus drei Abschnitten. Zunächst wird ein Überblick über die Datenlage inklusive einer Bewertung der Qualität der bestehenden Daten vorgenommen. Dies ist notwendig, um die Aussagekraft der bisherigen empirischen Forschung zu Ratsreferenden und auch der folgenden Analysen einschätzen zu können. Daran anschließend erfolgt eine Erfassung und Untersuchung der bundesländerübergreifenden Anwendungspraxis von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid. Diese Sekundäranalyse steht also in Kontinuität zur bisherigen quantitativen Erforschung von Ratsreferenden. Wenngleich sie nur Einblicke in einen Ausschnitt des Initiierungs- und Auslösungsprozesses gewährt, ist sie aus zwei Gründen erforderlich. Erstens ist die Datenerhebung des Initiierungs- und Auslösungsprozesses sehr aufwendig, sodass maximal zwei Bundesländer im Rahmen einer Primäranalyse vergleichend untersucht werden können. Insofern ist eine deutschlandweite bzw. auch mehrere Bundesländer umfassende Vermessung für eine Einzelperson nur in Bezug auf Ratsreferenden mit durchgeführtem Bürgerentscheid möglich. Zweitens liefert dieser deutschlandweite Einblick in die Anwendungspraxis wertvolle Informationen darüber, welche Bundes-

⁷⁶ Abstimmungsergebnisse von Ratsreferenden stehen nicht im Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit und werden somit in diesem Kapitel nicht gesondert analysiert. Ebenfalls wird auf eine thematische Einordnung der Abstimmungsgegenstände verzichtet, da thematische Kategoriebildung ohne spezifisches Erkenntnisinteresse allein deskriptiven Wert haben und oftmals beliebig bleiben.

länder sich für die Datenerhebung überhaupt eignen. Auf Basis der bundesländerübergreifenden Sekundäranalyse wird abschließend eine Primäranalyse des Initiierungs- und Auslösungsprozesses von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein vorgenommen.

6.1 Datenlage und -qualität

Die Forschung zur kommunalen Direktdemokratie sieht sich grundsätzlich mit dem Problem konfrontiert, dass in Deutschland mehr als 10.000 Gemeinden bestehen, die staatlichen Behörden jedoch keine einheitlichen bzw. überwiegend überhaupt keine Statistiken über kommunale Referenden führen. Einzig das Hessische Innenministerium veröffentlicht auf seiner Internetpräsenz Daten zur Anzahl kommunaler Referenden mit Bürgerentscheid, wobei allerdings der Referendumstyp nicht angeführt wird (vgl. Statistisches Landesamt Hessen 2019). Das baden-württembergische Innenministerium wiederum gibt auf Anfrage eine Auflistung von Bürgerentscheiden heraus, garantiert jedoch nicht für die Vollständigkeit und Korrektheit des Datensatzes.

Ansonsten finden sich offizielle Informationen seitens der Landesregierungen über die Anzahl und den Typ kommunaler Referenden vor allem in Form von Antworten auf kleine und große parlamentarische Anfragen. Je nach Anfrage variieren diese Antworten jedoch und fallen zum Teil sehr oberflächlich aus, sodass sie als Grundlage für wissenschaftliche Analysen i. W. untauglich sind. Zuweilen publizieren schließlich auch die Statistischen Landesämter Informationen zu kommunalen Referenden (u.a. Baasen/Bleckert 2013). Diese Publikationen geben aber ebenso nur einen ausschnittsweisen Einblick, weshalb sich zusammenfassend festhalten lässt, dass keine flächendeckenden amtlichen Daten zur Anwendungspraxis von Ratsreferenden vorliegen.

Bis in die 1990er Jahre waren alle Autoren somit dazu gezwungen, eigene Datenerhebungen z.B. in den Archiven der Landratsämter vorzunehmen (siehe hierzu Beilharz 1981: 49ff.). In den 1990er Jahren gründete sich jedoch ein Kooperationsprojekt zwischen den Universitäten Wuppertal und Marburg sowie der damals neugegründeten Lobbyorganisation »Mehr Demokratie e.V.«, das inzwischen den umfangreichsten Datensatz zur Anwendungspraxis kommunaler Direktdemokratie unterhält. Die Mehrzahl an wissenschaftlichen Publikationen zur quantitativen Analyse kommunaler Referenden führt deshalb keine Primäranalysen mehr durch, sondern greift auf diesen Datensatz zurück (u.a. Freier et al. 2016).

Das Kooperationsprojekt gewinnt seine Daten auf Basis von Umfragen sowie Medienbeobachtungen. Es erhebt insbesondere den Referendumstyp, den Abstimmungszeitpunkt, die Abstimmungsfrage und den Ausgang bzw. das Abstimmungsergebnis. In Bezug auf Bürgerreferenden zielt der Datensatz darauf ab, alle angestrebten Verfahren zu erfassen, d.h. es werden auch viele Bürgerreferenden aufgeführt, bei denen lediglich öffentlich über den Start einer Unterschriftensammlung nachgedacht wurde. Ratsreferenden hingegen werden vorwiegend nur dann berücksichtigt, wenn diese einer Abstimmung zugeführt wurden. Lediglich vereinzelt finden sich Einträge von Ratsreferenden, die vor der Auslösung scheiterten.

Der Datensatz kann unmittelbar bei dem Projekt angefragt werden, ist aber auch auf den Internetpräsenzen von »Mehr Demokratie e. V.« und dem Kooperationsprojekt abrufbar. Wenngleich es sich um eine sehr umfangreiche und aufwendige Doku-

mentation handelt, verweisen die Projektverantwortlichen selbst darauf, dass sich die Daten eigentlich nur begrenzt für wissenschaftliche Untersuchungen eignen (Datenbank Bürgerbegehrten o.J.).

Möchte man dennoch mit dem Datensatz wissenschaftlich arbeiten, sollte man sich folgender Defizite bewusst sein: Erstens formulieren die Projektverantwortlichen keine klaren Zuordnungskriterien. So wird nicht eindeutig erläutert, wann ein Verfahren in die Datenbank aufgenommen wird und wie die zeitliche und thematische Zuordnung erfolgt. Zweitens sind die Daten teilweise fehlerhaft. So ließen sich bei der Zuordnung von Verfahren zu Referendumstypen Mängel feststellen, insbesondere wenn es sich um Entscheidungsprozesse mit mehreren Referendumsverfahren handelte oder – wie in Schleswig-Holstein – alle kommunalen Referendumsverfahren unter der Bezeichnung Bürgerentscheid laufen. Drittens schließlich sind die Daten in Teilen unvollständig. Dies betrifft zum einen angeführte Referenden, bei denen Abstimmungsfragen oder Abstimmungsergebnisse nicht vollständig vorliegen. Speziell bei Konkurrenzreferenden ist zudem das Abstimmungsergebnis nicht immer unmittelbar nachvollziehbar, so z.B. in Bezug darauf, ob erst die Stichfrage zur Entscheidung führte. Zum anderen sind einige vollzogene Referendumsverfahren auch überhaupt nicht in der Datenbank aufzufinden. Grundsätzlich dürfte dies insbesondere Referendumsverfahren in Kleinstgemeinden betreffen, da diese eher geringe mediale Aufmerksamkeit erhalten und deshalb nur schwer zu erheben sind. Es konnten im Zuge der eigenen Recherchen allerdings auch Ratsreferenden in Städten wie Kiel (Olympia-Bewerbung) und Augsburg (Königsplatz) nachgewiesen werden, die nicht in der Datenbank vorhanden waren.

Die Reflektion über die Defizite des Datensatzes zeigt, dass neben der Problematik fehlender eindeutiger Zuordnungskriterien die Qualität der Länderdaten vornehmlich von drei Faktoren abhängt: der durchschnittlichen Gemeindegröße, der Anzahl und Komplexität der Referendumsverfahren sowie der Dokumentationssorgfalt der Länderteams von »Mehr Demokratie e. V.« und der Landesregierungen. Demnach dürften die Daten zu Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen und zu Referenden in den Bezirken der Stadtstaaten kaum Mängel aufweisen. In allen anderen Bundesländern, in denen eine regelmäßige Anwendungspraxis besteht, sollte der Fehlerquotient hingegen höher liegen. Dabei sollte man sich zudem stets bewusst sein, dass Fehler im Datensatz, insbesondere bei geringen Fallzahlen, durchaus erhebliche Auswirkungen auf das Ergebnis nehmen können.

6.2 Ratsreferenden mit Bürgerentscheid im Bundesländervergleich: eine Sekundäranalyse

Aufgrund der zuvor beschriebenen Datenlage lässt sich die Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden nicht bundesweit analysieren. Insofern erscheint es sinnvoll, auf Basis des Datensatzes des Kooperationsprojektes zunächst jene Ratsreferenden zu analysieren, die einem Bürgerentscheid zugeführt wurden. Nicht zuletzt ermöglicht momentan nur dies, sich einen Überblick über die Anwendungspraxis von Ratsreferenden in Deutschland zu verschaffen.

Als Untersuchungszeitraum dafür wird die Periode zwischen 1990 und 2018 festgelegt, da Ratsreferenden zuvor lediglich in Baden-Württemberg implementiert

waren und für den Zeitraum bis 1990 bereits eine Vielzahl an empirischen Studien vorliegt (vgl. dazu den Forschungsstand in der Einführung). Weiterhin bleiben Ratsreferenden, die sich auf Gebietsreformen beziehen, unberücksichtigt. Solche Referenden stellen nämlich nicht nur einen eigenständigen Referendumstypen dar. Darüber hinaus weisen sie teilweise auch eigene rechtliche Regelungskomplexe auf. Schließlich sind auch Referenden, die Bezirks- oder Kreisvertretungen initiierten von der folgenden Analyse ausgeschlossen, da insbesondere Kreisreferenden andere Dynamiken zu Grunde liegen dürften als Referenden in Gemeinden. Zudem weisen diese beiden Typen kommunaler Referenden auch einen wesentlich geringeren Implementationsgrad als Ratsreferenden auf. Von den Bezirksvertretungen der Stadtstaaten Berlin und Hamburg initiierte Verfahren werden allerdings in die Untersuchung integriert, um einen Vergleichswert mit den Flächenländern zu erhalten.

Wie bereits erwähnt, bildet der Datensatz des Kooperationsprojektes die wesentliche Datengrundlage für die folgende Untersuchung. In Bezug auf Baden-Württemberg und Hessen wurde der Datensatz zusätzlich mit den Angaben der Innenministerien abgeglichen und ggfs. überarbeitet. Ebenso wurden die Daten für Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein überprüft und in Einzelfällen angepasst.⁷⁷ Die Daten aller weiteren Bundesländer wurden ohne gesonderte Prüfung aus dem Datensatz übernommen.

Insgesamt ließen sich zwischen 1990 und 2018 733 Ratsreferenden identifizieren,⁷⁸ die in einen Bürgerentscheid mündeten (vgl. Tab. 6.1). Die Anzahl der Ratsreferendumsvorfahren ist dabei sehr ungleich zwischen den Bundesländern verteilt. Betrachtet man ausschließlich die absoluten Zahlen, kann von einer echten Anwendungspraxis nur in Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein gesprochen werden, wobei mit 495 Verfahren zwei Drittel aller Ratsreferenden allein in Bayern stattfanden (ebd.). Die absoluten Zahlen sind jedoch als Indikator zur Bestimmung der Anwendungshäufigkeiten nur begrenzt geeignet. So gilt es, diese in Relation zur Dauer des Implementationszeitraumes, der Gemeindeanzahl und der durchschnittlichen Gemeindegröße des jeweiligen Bundeslandes zu setzen.

⁷⁷ In Schleswig-Holstein erfolgte dies allerdings nur für den Zeitraum zwischen 2010 und 2018 in Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern.

⁷⁸ Die großen Abweichungen zu den Gesamtzahlen in den Bürgerbegehrenberichten von »Mehr Demokratie e.V.« entstehen vor allem durch die vielen Ratsreferenden zu Gemeindefusionen in den ostdeutschen Bundesländern, die im vorliegenden Datensatz nicht berücksichtigt wurden.

Tab. 6.1: Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid im Bundesländervergleich (1990-2018)

	Anzahl der Implementationsjahre zwischen 1990 und 2018	Anzahl an Ratsreferenden	Mittelwert an Ratsreferenden pro Jahr	Anteil an Gemeinden mit Ratsreferendum pro Jahr	von Ratsreferenden betroffene Anzahl an Einwohnern pro Jahr ^c
Baden-Württemberg	29	111	3,8	0,3 %	ca. 37.300
Bayern	24	495	20,6	1,0 %	ca. 125.100
Berlin	14	1	0,1	0,6 %	ca. 19.800
Brandenburg	-	-	-	-	-
Bremen	25	0	0,0	0,0 %	0
Hamburg	21	12	0,6	8,2 %	ca. 145.800
Hessen	3	5	1,7	0,4 %	ca. 24.400
Mecklenburg-Vorpommern	29	9	0,3	- ^a	- ^a
Niedersachsen	-	2 ^b	-	-	-
Nordrhein-Westfalen	12	23	1,9	0,5 %	ca. 85.000
Rheinland-Pfalz	9	14	1,6	0,1 %	ca. 2.700
Saarland	12	0	0,0	0,0 %	0
Sachsen	29	7	0,2	- ^a	- ^a
Sachsen-Anhalt	29	3	0,1	- ^a	- ^a
Schleswig-Holstein	29	51	1,8	0,2 %	ca. 4.500
Thüringen	5	0	0,0	0,0 %	0
Summe		733			

- a: Aufgrund der vielen Gebietsreformen und der sich dadurch stark verändernden Anzahl an Gemeinden während des Implementationszeitraumes wurde auf eine Berechnung verzichtet.
- b: Es handelte sich um zwei bindungslösende Ratsreferenden. Grundsätzlich sind Ratsreferenden in Niedersachsen nicht implementiert.
- c: Der Wert ergibt sich aus der Multiplikation der durchschnittlichen Gemeindegröße mit dem Mittelwert an jährlichen Ratsreferenden im jeweiligen Bundesland. Als Grundlage für die Einwohnerzahl eines Bundeslandes wurde der Wert zur Mitte des Implementationszeitraumes herangezogen. Insgesamt handelt es sich somit um Orientierungswerte und keine exakten Bestimmungen.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren; Angaben der Innenministerien von Baden-Württemberg und Hessen; eigene Recherchen.

Stellt man die Anwendungsfälle ins Verhältnis zum Implementationszeitraum, ist Bayern weiterhin mit durchschnittlich 20,6 Ratsreferenden pro Jahr deutlicher Anwendungsspitzenreiter vor Baden-Württemberg mit durchschnittlich 3,8 jährlichen Verfah-

ren (ebd.). Werte von über einem Ratsreferendum pro Jahr weisen ansonsten nur Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein auf (ebd.).⁷⁹ Insbesondere in Rheinland-Pfalz relativiert sich der durchschnittliche Anwendungswert aber erheblich, sofern dieser in Bezug zur Gemeindeanzahl gesetzt wird. So fanden jährlich gerade einmal in 0,1 % aller rheinland-pfälzischen Kommunen Ratsreferenden mit Bürgerentscheid statt (ebd.). Gleichermaßen gilt für Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg, in denen sich nur in 0,2 % bzw. 0,3 % aller Kommunen jährlich ein Ratsreferendum mit Bürgerentscheid ereignete (ebd.). Aufgrund der geringeren Gemeindeanzahl überholt Nordrhein-Westfalen mit einer jährlichen Anwendungshäufigkeit von 0,5 % aller Gemeinden die beiden vorgenannten Bundesländer (ebd.). Spitzenreiter unter den Flächenländern bleibt aber ungeachtet der hohen Gemeindeanzahl Bayern, wo jährlich durchschnittlich ein Prozent aller Kommunen Bürgerentscheide auf Basis von Gemeinderatsbeschlüssen durchgeführt (ebd.). Die geringe Anzahl an Stadtbezirken bewirkt schließlich, dass der Stadtstaat Hamburg mit 8,6 % den Spitzenwert in dieser Kategorie erreicht (ebd.).

Hamburg verteidigt diese Spitzenposition auch, wenn man die Anwendungshäufigkeiten über die jährlich von einem Ratsreferendum durchschnittlich betroffenen Einwohner bestimmt. Demnach sind in den Hamburger Bezirken jährlich etwa 145.800 Einwohner von Abstimmungsvorlagen der Bezirksvertretungen tangiert (ebd.). Mit ca. 125.100 Einwohnern erreicht Bayern einen vergleichbaren Wert (ebd.). Nordrhein-Westfalen folgt mit rund 85.000 jährlich betroffenen Einwohnern vor Baden-Württemberg mit ca. 37.300 (ebd.). Schließt man Hessen aufgrund des geringen Implementationszeitraumes aus der Betrachtung einmal aus, liegen die jährlichen Durchschnittswerte in allen weiteren Bundesländern unter 20.000 Einwohnern (ebd.). Speziell dabei hervorzuheben ist Schleswig-Holstein, da im nördlichsten Bundesland trotz der höheren absoluten Anwendungswerte lediglich etwa 4.500 Einwohner jährlich von einer Abstimmungsvorlage eines Gemeinderates betroffen sind (ebd.).

Es kann also in der Summe festgehalten werden, dass Ratsreferenden, die in einen Bürgerentscheid münden, bundesländerübergreifend Ausnahmefälle darstellen. So erleben selbst in Bayern – dem Anwendungsspitzenreiter unter den Flächenländern – durchschnittlich 99 % aller Kommunen jährlich kein Ratsreferendum (ebd.). Im Anschluss an die bestehende Forschungslage ist die in den vergangenen Jahrzehnten von vielen landespolitischen Akteuren geäußerte Befürchtung, dass Ratsmehrheiten Ratsreferenden regelmäßig zur Verantwortungsflucht nutzen würden, somit abermals zurückzuweisen.

In Bezug auf die Auslösungsmehrheit zeigt sich ein ambivalentes Bild. Einerseits verfügen Bayern und Hamburg mit je einfachen Auslösungsmehrheiten⁸⁰ über die höchsten Anwendungszahlen (ebd.). Andererseits gibt es mit Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland und Rheinland-Pfalz Bundesländer, die mit einfacher Auslösungsmehrheit eine geringere Anwendungspraxis aufweisen als etwa Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen mit je konsensualen Auslösungsmehrheiten (ebd.). Dies zeigt, dass die Höhe der Auslösungsmehrheit allein nicht maßgeblich über

⁷⁹ Der Implementationszeitraum in Hessen beträgt zum Erhebungszeitpunkt allerdings nur drei Jahre, sodass sich noch keine Anwendungskultur etablieren konnte. Und für Rheinland-Pfalz ist anzumerken, dass die Hälfte aller Anwendungsfälle auf das Jahr 2017 zurückgeht.

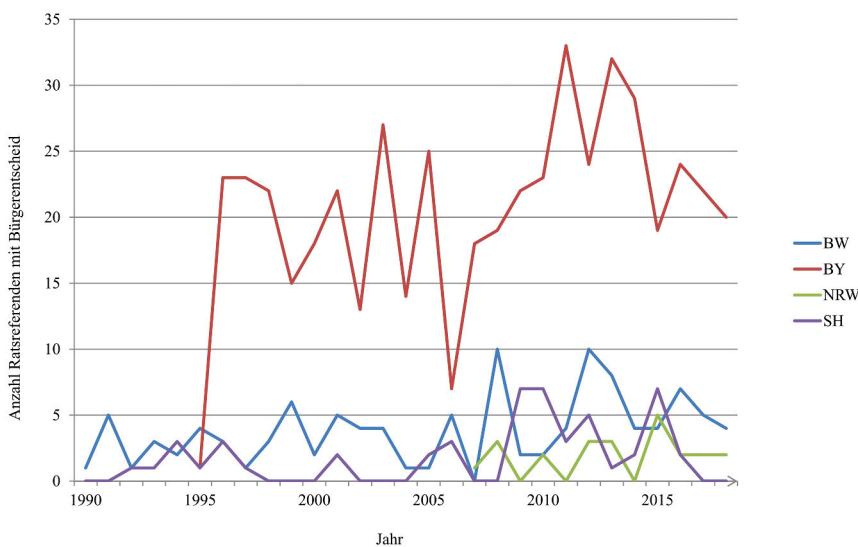
⁸⁰ In Hamburg existieren Ratsreferenden allerdings nur in Form von Konkurrenzreferenden (vgl. Kap. 3.2.1).

die Anwendungshäufigkeit entscheidet und somit weitere verfahrensexogene Einflussfaktoren, wie die Gemeindegröße und die Anwendungserfahrung zu analysieren sind.

Dafür werden im Folgenden die Anwendungsspitzenreiter unter den Flächenländern genauer betrachtet. Zu diesen zählen zweifelsfrei Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Zusätzlich wird aber auch Schleswig-Holstein berücksichtigt, da die absoluten Anwendungszahlen dort überdurchschnittlich ausfielen und sich darüber hinaus während des Untersuchungszeitraums auch die Auslösungserfordernisse änderten.

Richtet man den Fokus dann zunächst auf die jährlichen Anwendungshäufigkeiten, zeigt sich, dass Bayern bereits unmittelbar nach der Implementation deutlich höhere Anwendungszahlen erzielte als Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein (vgl. Abb. 6.1). Ferner verfügte Bayern während des gesamten Untersuchungszeitraumes über die höchsten jährlichen Anwendungszahlen (ebd.). In zwei Jahren (2008, 2012) überstieg der Maximalwert in Baden-Württemberg (10) allerdings den Minimalwert Bayerns (7) (ebd.).

Abb. 6.1: Absolute jährliche Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (1990-2018)



Anmerkungen: Die Zuordnung der Ratsreferenden erfolgte anhand des Abstimmungstages.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren; Angaben des Innenministeriums von Baden-Württemberg; eigene Recherchen.

Interessanter als der Vergleich der absoluten jährlichen Anwendungshäufigkeiten ist aber der Verlauf der einzelnen Kurven. Bayern (1999) und Schleswig-Holstein (2013) senkten während des Untersuchungszeitraumes die erforderlichen Auslösungsmehrheiten. Wenngleich in beiden Bundesländern die Anwendungswerte in den beiden Folgejahren anstiegen, lässt sich aus den jährlichen Anwendungszahlen dennoch kein

Effekt der Auslösungsmehrheit ableiten (ebd.). Erstens lagen die Anwendungswerte nämlich sowohl in Bayern als auch in Schleswig-Holstein bereits vor der Reform auf dem Niveau, dass sie zwei Jahre nach ihr erreichten und zweitens waren die Jahre 2017 und 2018 in Schleswig-Holstein durch Anwendungslosigkeit geprägt (ebd.). Eine Absenkung der Auslösungsmehrheit führt demnach nicht zwangsläufig zu einer erhöhten Anzahl an Ratsreferenden mit Bürgerentscheid.

Vergleicht man nochmals den Verlauf der vier Kurven, fällt auf, dass insbesondere die drei Bundesländer mit längerer Implementationszeiten eine Gemeinsamkeit aufweisen. So erreichen alle Bundesländer ihre jährlichen maximalen Anwendungswerte im Zeitraum zwischen 2008 und 2014 (ebd.). Die Ursache dafür lässt sich selbstverständlich aus den Daten allein nicht ablesen und weiterhin dürfen die Zahlen von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein aufgrund ihres geringen Niveaus auch nicht überinterpretiert werden. Der vergleichbare Kurvenverlauf kann aber so gedeutet werden, dass die Anwendungspraxis offensichtlich auch durch bundesländerübergreifende Makrotrends beeinflusst wird. So fällt etwa auf, dass die Zunahme an Ratsreferenden in zeitlichem Zusammenhang mit den Ereignissen um Stuttgart 21 steht. Für den Zeitraum nach 2015 wiederum erscheint es, als ob die Anwendungshäufigkeit tendenziell wieder abnahm (ebd.). Dies könnte in Verbindung zu den in diesem Zeitraum medial vor allem negativ rezipierten nationalen Top-down-Referenden stehen, unter denen das Brexit-Referendum von 2016 sicherlich die Speerspitze bildete. Bürgermeister und Gemeinderatsmehrheiten dürften diese Rezeptionen – sofern bei ihnen die Idee zur Initiierung von Ratsreferenden aufkam – schließlich zweifelsfrei aufmerksam verfolgt haben. Aufgrund des geringen Zeitraumes von drei Jahren handelt es sich aber eher um eine erste Einschätzung als um eine abschließende Bewertung.

Nach der Höhe der Auslösungsmehrheit wird mit der Gemeindegröße⁸¹ nun ein weiterer verfahrensexogener Einflussfaktor betrachtet. Ein positiver Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und der Anwendungshäufigkeit kommunaler Referenden konnte bereits mehrfach nachgewiesen werden, ohne dass dabei allerdings zwischen Bürger- und Ratsreferenden unterschieden wurde (siehe u.a. Deppe 2002: 15; Mehr Demokratie e. V. 2018a: 17; Rehmet et al. 1999: 135f.). Im Folgenden wird deshalb überprüft, inwiefern dieser Zusammenhang bei den vier Anwendungsspitzenreitern unter den Flächenländern explizit auf Ratsreferenden zutrifft.

⁸¹ Die Einwohnerzahlen der im Folgenden analysierten Kommunen wurden den Daten der jeweiligen Statistischen Landesämter entnommen.

Tab. 6.2: Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Baden-Württemberg nach Gemeindegrößenklassen (1990-2018)

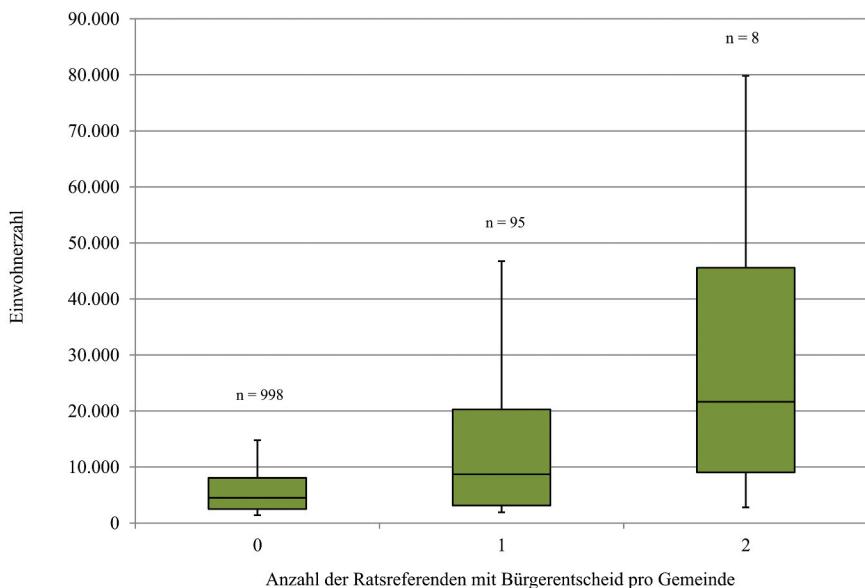
	Anzahl an Gemeinden ^a	Anzahl an Gemeinden mit Ratsreferendum	Anteil von Gemeinden mit Ratsreferendum	Anzahl an Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendum	Anteil von Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendum
>= 500.000	1	0	0,0 %	0	0,0 %
100.000 - 499.999	8	6	75,0 %	0	0,0 %
50.000 - 99.999	12	5	41,7 %	2	16,7 %
20.000 - 49.999	76	19	25,0 %	3	4,0 %
10.000 - 19.999	148	17	11,5 %	1	0,7 %
5.000 - 9.999	266	16	6,0 %	0	0,0 %
<5.000	590 (600)	40	6,8 % (6,7 %)	2	0,3 %
Gesamt	1.101 (1.111)	103	9,4 % (9,3 %)	8	0,7 % (0,7 %)

a: 1990 bestanden noch 1.111 Kommunen in Baden-Württemberg. Durch Gemeindefusionen im Bereich der Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern existieren seit 2011 nur noch 1.101 Gemeinden. Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes zudem die Zugehörigkeit zur Gemeindegrößenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 1995, 2001, 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren; Angaben des Innenministeriums von Baden-Württemberg; eigene Recherchen.

In Baden-Württemberg erfolgten in 9,4 % aller Kommunen zwischen 1990 und 2018 Ratsreferenden mit Bürgerentscheid (vgl. Tab. 6.2). Wenngleich in Stuttgart nach 1990 zwar kein entsprechendes Ratsreferendum stattfand, so ließen sich aber in drei Vierteln aller weiteren Großstädte Baden-Württembergs Verfahren nachweisen (ebd.). Mit abnehmender Gemeindegröße beginnt der prozentuale Anteil an Gemeinden mit Ratsreferendum dann kontinuierlich zu sinken, wobei die Werte in Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern nur noch bei sechs bis sieben Prozent liegen (ebd.). Dieser Befund zeigt sich ebenso, wenn ausschließlich jene Kommunen betrachtet werden, in denen sich im Untersuchungszeitraum mehrere Ratsreferenden mit Bürgerentscheid ereigneten (ebd.). Abb. 6.2 veranschaulicht anhand gruppierter Box- und Whiskerplots den positiven Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Anwendungshäufigkeit in Baden-Württemberg.

Abb. 6.2: Anzahl von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Baden-Württemberg (1990-2018)



Anmerkungen: Die Antennen der Boxplots enden am 10ten bzw. 90ten Perzentil. N beziffert die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Kategorie. Die Einwohnerzahl ergibt sich aus dem Mittelwert der Stichjahre 1995, 2001, 2011 und 2015.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren; Angaben des Innenministeriums von Baden-Württemberg; eigene Recherchen.

In Nordrhein-Westfalen weisen in dem wesentlich kürzeren Implementationszeitraum ca. 6 % aller Kommunen Anwendungserfahrungen mit Ratsreferenden, die in einen Bürgerentscheid mündeten, auf (vgl. Tab. 6.3). Der Anteil an Gemeinden mit Ratsreferendum sinkt zwar tendenziell ebenfalls mit abnehmender Gemeindegröße (ebd.). In den Großstädten bis 500.000 Einwohner fanden mit 8 % anteilig aber deutlich weniger Ratsreferenden als in Baden-Württemberg statt (ebd.). Auch die Unterschiede in der Anwendungshäufigkeit zwischen den Gemeindegrößenklassen fallen somit in Nordrhein-Westfalen erheblich geringer aus (ebd.). Kommunen, die über mehrfache Anwendungserfahrungen verfügen, existieren im einwohnerstärksten Bundesland bislang nicht (ebd.). Abb. 6.3 zeigt den positiven Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Anwendungshäufigkeit von Ratsreferenden mit Bürgerentscheiden in Nordrhein-Westfalen auf.

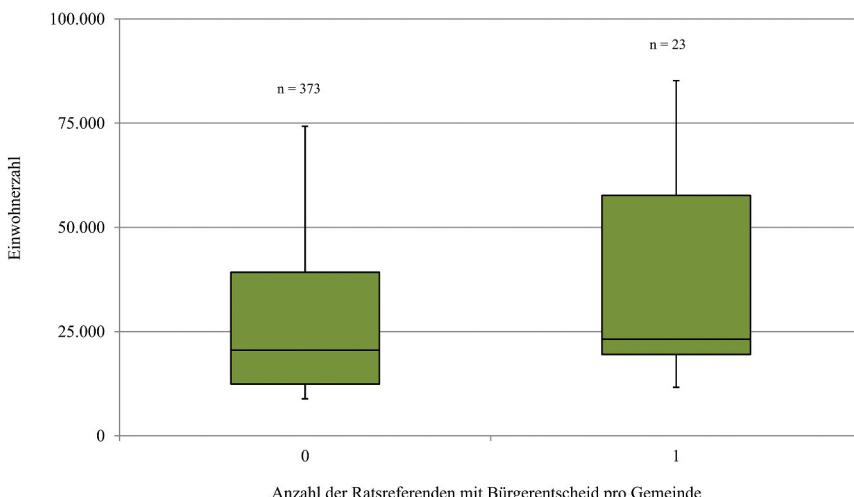
Tab. 6.3: Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen nach Gemeindegrößenklassen (2007-2018)

	Anzahl an Gemeinden ^a	Anzahl an Gemeinden mit Ratsreferendum	Anteil von Gemeinden mit Ratsreferendum	Anzahl an Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendum
≥ 500.000	4	0	0,0 %	0
100.000 - 499.999	25	2	8,0 %	0
50.000 - 99.999	46	4	8,7 %	0
20.000 - 49.999	133	10	7,5 %	0
10.000 - 19.999	135	6	4,4 %	0
5.000 - 9.999	50	1	2,0 %	0
<5.000	3	0	0,0 %	0
Gesamt	396	23	5,8 %	0

a: Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegrößenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren zzgl. eigener Recherchen.

Abb. 6.3: Anzahl von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Nordrhein-Westfalen (2007-2018)



Anmerkungen: Die Antennen der Boxplots enden am 10ten bzw. 90ten Perzentil. N beziffert die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Kategorie. Die Einwohnerzahl ergibt sich aus dem Mittelwert der Stichjahre 2011 und 2015.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren zzgl. eigener Recherchen.

Schleswig-Holstein wiederum ist im Hinblick auf die Dauer des Implementationszeitraumes eher mit Baden-Württemberg vergleichbar. Dennoch haben bislang lediglich 4,3 % aller schleswig-holsteinischen Kommunen Erfahrungen mit Bürgerentscheiden auf Basis von Ratsbegehren gesammelt (vgl. Tab. 6.4). Wie in den beiden zuvor analysierten Bundesländern weisen die Daten auch im nördlichsten Bundesland auf einen positiven Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Anwendungshäufigkeit hin. So fällt die relative Anwendungshäufigkeit in den dörflichen Kleinstkommunen mit etwa 3 % erheblich geringer als jene in den Klein-, Mittel- und Großstädten aus (ebd.). Die Unterschiede in der Anwendungshäufigkeit zwischen den Gemeindegrößenklassen fallen dabei geringer als in Baden-Württemberg aber deutlich größer als in Nordrhein-Westfalen aus. Mehr als ein Ratsreferendum mit Bürgerentscheid erfolgte bislang lediglich in drei Gemeinden.

Tab. 6.4: Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Schleswig-Holstein nach Gemeindegrößenklassen (1990-2018)

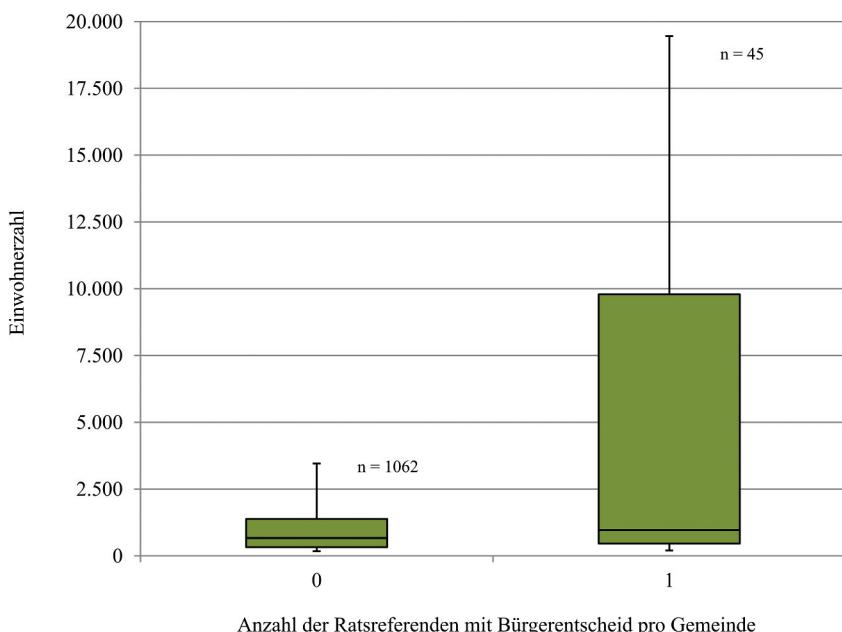
	Anzahl an Gemeinden ^a	Anzahl an Gemeinden mit Ratsreferendum	Anteil von Gemeinden mit Ratsreferendum	Anzahl an Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendum	Anteil von Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendum
≥ 500.000	0	0	-	0	-
100.000 - 499.999	2	1	50,00 %	0	0,0 %
50.000 - 99.999	3	1	33,33 %	0	0,0 %
20.000 - 49.999	14	3	21,43 %	1	7,1 %
10.000 - 19.999	34	7	20,59 %	0	0,0 %
5.000 - 9.999	39	5	12,82 %	0	0,0 %
<5.000	1.018	31	3,05 %	2	0,2 %
Gesamt	1.110	48	4,32 %	3	0,3 %

- a: 1990 bestanden noch 1.131 Kommunen in Schleswig-Holstein. Durch Gemeindefusionen reduzierte sich die Anzahl an Gemeinden bis Ende 2018 auf 1.106. Da nicht alle Gemeindefusionen nachvollzogen werden konnten und sich die letzten Gemeindefusionen 2018 ereigneten, wurde mit dem Wert 1.110 gerechnet, der dem Zeitraum zwischen 2013 und 2017 entspricht. Die meisten Fusionen dürften sich im Bereich der Kleinstgemeinden ergeben haben. Aufgrund der hohen Anzahl an Gemeinden in dieser Gemeindegrößenklasse sollten die Schwankungen in der Gemeindeanzahl also kaum Einfluss auf die Ergebnisse nehmen. Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegrößenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 1995, 2001, 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren zzgl. eigener Recherchen.

Anhand gruppierter Box- und Whiskerplots lässt sich auch für Schleswig-Holstein der positive Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Anwendungshäufigkeit von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid visualisieren (vgl. Abb.6.4).

Abb. 6.4: Anzahl von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Schleswig-Holstein (1990-2018)



Anmerkungen: Die Antennen der Boxplots enden am 10ten bzw. 90ten Perzentil. Das n beziffert die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Kategorie. Die Einwohnerzahl ergibt sich aus dem Mittelwert der Stichjahre 1995, 2001, 2011 und 2015.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren zzgl. eigener Recherchen.

In Bayern schließlich veranlassten zwischen 1995 und 2018 351 Kommunalparlamente Ratsreferenden mit Bürgerentscheid, was etwa 17 % aller Kommunen entspricht (vgl. Tab. 6.5). Auch bei dem Anwendungsspitzenreiter zeigt sich mit abnehmender Gemeindegöße ein klares Anwendungsgefälle, wobei allerdings nahezu alle Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern Anwendungserfahrung aufweisen (ebd.). Das wirkliche Gefälle beginnt somit erst bei den kleinen Mittelstädten. Die Differenz in der Anwendungshäufigkeit zwischen größter und kleinster Gemeindegöße fällt in Bayern mit ca. 90 % am stärksten aus (ebd.). Zudem ist Bayern das einzige Flächenland, in dem eine Vielzahl an Kommunen mit mehrfachen Anwendungserfahrungen existiert. So trifft dies auf fast jede 25te Kommune im Bundesland zu, wobei elf Kommunen sogar mehr als drei Verfahren aufweisen und die Stadt Erlangen als Spitzenreiterin sechs Ratsreferenden mit Bürgerentscheid zählt (ebd.).

Auch für Bayern lässt sich der positive Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Anwendungshäufigkeiten schließlich mit gruppierten Box- und Whiskerplots darstellen (vgl. Abb. 6.5).

Tab. 6.5: Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Bayern nach Gemeindegroßenklassen (1995-2018)

	Anzahl an Gemeinden ^a	Anzahl an Gemeinden mit Ratsreferendum	Anteil von Gemeinden mit Ratsreferendum	Anzahl an Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendum	Anteil von Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendum
>= 500.000	1	1	100,0 %	1	100,0 %
100.000 - 499.999	7	6	85,7 %	4	57,1 %
50.000 - 99.999	9	8	88,9 %	4	44,4 %
20.000 - 49.999	52	25	48,1 %	13	25,0 %
10.000 - 19.999	145	58	40,0 %	16	11,0 %
5.000 - 9.999	323	80	24,8 %	21	6,5 %
<5.000	1519	173	11,4 %	28	1,8 %
Gesamt	2056	351	17,07 %	87	4,2 %

a: Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegroßenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 1995, 2001, 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden.

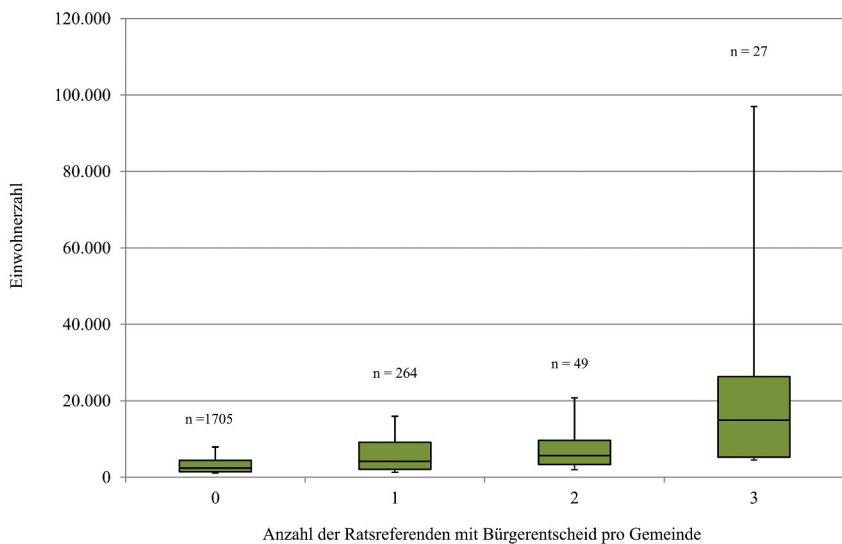
Quelle: Datenbank Bürgerbegehren.

Zusammenfassend lässt sich anhand der vorgenommenen deskriptiven Analysen demnach für alle vier betrachteten Bundesländer ein positiver Zusammenhang zwischen Gemeindegroße und Anwendungshäufigkeit von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid feststellen, wobei dieser in Bezug auf Nordrhein-Westfalen offensichtlich am geringsten ausfällt. Dieser Befund bestätigt sich, wenn man zusätzlich bivariate Korrelationsanalysen durchführt. Für Pearsons Produkt-Moment-Korrelation ergibt sich für Nordrhein-Westfalen mit 0,02 so gut wie kein linearer Zusammenhang. Baden-Württemberg (0,19), Schleswig-Holstein (0,17) und Bayern (0,22) weisen jeweils relativ schwache positive lineare Zusammenhänge auf.⁸² Diese eher geringen Werte sind jedoch dem Umstand geschuldet, dass der Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Anzahl an Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde keine bis wenig Linearität aufweist und die Anwendung von Produkt-Moment-Korrelationen den tatsächlichen Zusammenhang insofern vermutlich unterschätzt (vgl. dazu Statistik-Guru 2019). Bestimmt man allerdings die durchschnittliche Anzahl an Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Gemeindegroßenklassen, lässt sich mit Kendalls Tau

$$\tau = \frac{S}{\frac{n * (n - 1)}{2}}$$

82 Auf Signifikanztests wurde verzichtet, da es sich um Vollerhebungen handelt und sich eventuelle Messfehler nicht bestimmen lassen (vgl. dazu Behnke 2005).

Abb. 6.5: Anzahl von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Bayern (1995-2018)



Anmerkungen: Die Antennen der Boxplots enden am 10ten bzw. 90ten Perzentil. Das n beziffert die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Kategorie. Die Einwohnerzahl ergibt sich aus dem Mittelwert der Stichjahre 1995, 2001, 2011 und 2015.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren zzgl. eigener Recherchen.

auch ein Rangkorrelationskoeffizient zur Berechnung der Zusammenhänge anwenden. Hierbei zeigt sich dann für Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Bayern ein perfekter positiver monotoner Zusammenhang (vgl. Tab. 6.6). Für Nordrhein-Westfalen ergibt sich ebenfalls ein positiver monotoner Zusammenhang. Dieser fällt allerdings mit 0,67 geringer aus (ebd.), was vor allem auf die wenig ausgeprägte großstädtische Anwendungspraxis zurückzuführen ist, die im Weiteren noch zu erklären sein wird.

Tab. 6.6: Anzahl an Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Gemeindegroßenklasse in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Bayern (1990-2018)

	Baden-Württemberg (1990-2018)	Nordrhein-Westfalen (2007-2018)	Schleswig-Holstein (1990-2018)	Bayern (1995-2018)
Landgemeinde	0,07	0	0,03	0,14
Kleinstadt	0,08	0,04	0,16	0,42
Mittelstadt	0,33	0,08	0,29	1,15
Großstadt	0,67	0,07	0,5	2,63
Gesamt	0,10	0,06	0,05	0,24
Kendalls Tau	1	0,67	1	1

Anmerkungen: Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegroßenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 1995, 2001, 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden. Die Anzahl der Gemeindegroßenklassen wurde auf vier reduziert, um Gemeindegroßenklassen mit einem sehr niedrigen »n« möglichst zu vermeiden. Sofern die ursprünglichen sieben Gemeindegroßenklassen verwendet werden, fallen die Werte für Kendalls Tau zwar geringer, aber weiterhin deutlich positiv aus. Da es sich um Vollerhebungen handelt, wurden keine Signifikanztests durchgeführt (s.o.).

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren; Angaben des Innenministeriums von Baden-Württemberg; eigene Recherchen.

Neben der geringen Anwendungshäufigkeit in nordrhein-westfälischen Großstädten sind des Weiteren die über alle Gemeindegroßenklassen hinweg deutlich höheren Anwendungshäufigkeiten in Bayern erklärbungsbedürftig. In diesem Zusammenhang beschrieb Weber (1997) bereits Ende der 1990er Jahre für Bayern eine eigene Anwendungskultur. Er verwies darauf, dass bayerische Kommunalparlamente bei Bürgerreferenden regelmäßig Konkurrenzvorlagen mit zur Abstimmung stellten (ebd.: 89). Obwohl Ratsreferenden als Konkurrenzreferenden im Jahr 2015 bereits in neun Bundesländern implementiert waren, bestand bis 2018 mit Ausnahme der Hamburger Bezirke aber in keinem weiteren Bundesland eine vergleichbare Anwendungspraxis.⁸³

Schlüsselt man nun die Gesamtanzahl von Ratsreferenden in Bayern nach Einzel- und Konkurrenzreferenden auf, zeigt sich, dass mit 352 Ratsreferenden mehr als Zweidrittel aller von den Kommunalparlamenten im Untersuchungszeitraum initiierten Abstimmungen Konkurrenzreferenden darstellten (vgl. Tab. 6.7). Demnach lässt sich bereits ohne vertiefende qualitative Studien festhalten, dass Bürgerreferenden in Bayern eine wesentliche Initiierungs- und Auslösungsbedingung von Ratsreferenden sind. Die Ursache für die hohe Anzahl an Konkurrenzreferenden dürfte dabei insbesondere in den majoritären Auslösungserfordernissen für Ratsreferenden, der Exis-

⁸³ 2019 ereigneten sich allerdings auch in Nordrhein-Westfalen (Geseke) und Schleswig-Holstein (Eutin, Itzehoe) die ersten Ratsreferenden mit einer Konkurrenzvorlage. Es bleibt abzuwarten, inwiefern diese Anwendungsbeispiele Auswirkungen auf die künftige Anwendungspraxis beider Bundesländer nehmen.

tenz von Paritätsklauseln und den anwendungsfreundlichen Regelungen für Bürgerreferenden zu finden sein.

Die Anwendungshäufigkeiten von Einzelreferenden übersteigen mit einer Gesamtzahl von 143 bzw. durchschnittlich sechs jährlichen Verfahren zwar immer noch das Niveau der anderen Bundesländer deutlich (ebd.). Gleichwohl fällt der Abstand zu Baden-Württemberg um ein Vielfaches geringer aus und lässt sich dann durchaus plausibel mit der Anwendungserfahrung aufgrund der vielen Konkurrenzreferenden und den geringeren Auslösungserfordernissen begründen.

Tab. 6.7: Anwendungshäufigkeiten von Einzel- und Konkurrenzreferenden mit Bürgerentscheid in Bayern (1995-2018)

	Anzahl an Ratsreferenden	Anzahl an Einzelreferenden	Anteil von Einzelreferenden an Ratsreferenden	Anzahl an Konkurrenzreferenden	Anteil von Konkurrenzreferenden an Ratsreferenden
>= 500.000	3	2	66,7 %	1	33,3 %
100.000 - 499.999	18	6	33,3 %	12	66,7 %
50.000 - 99.999	16	3	18,8 %	13	81,3 %
20.000 - 49.999	54	18	33,3 %	36	66,7 %
10.000 - 19.999	86	26	30,2 %	60	69,8 %
5.000 - 9.999	109	23	21,1 %	86	78,9 %
< 5.000	209	65	31,1 %	144	68,9 %
Gesamt	495	143	29,1 %	352	70,9 %

Quelle: Datenbank Bürgerbegehren.

Ein Einfluss der Gemeindegröße auf die Verteilung zwischen Einzel- und Konkurrenzreferenden lässt sich in Bayern schließlich nicht annehmen. Mit Ausnahme von München, das im Untersuchungszeitraum als einzige Großstadt der größten Gemeindeklasse angehörte, weisen alle weiteren Gemeindegrößenklassen vergleichbare Verteilungen auf (ebd.).

Zuletzt gilt es an dieser Stelle nun die Relevanz eigener Anwendungserfahrungen als Initiierungs- und Auslösungsbedingung zu analysieren. In diesem Zusammenhang fiel bereits auf, dass, mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen, bei allen weiteren Anwendungsspitzenreitern Kommunen mit mehrfachen Anwendungserfahrungen existieren, wobei abermals Bayern mit den höchsten Anwendungswerten hervorsticht. Dass in Bayern im Untersuchungszeitraum mehr als 80 % aller Kommunen keine Anwendungserfahrung aufweisen, gleichzeitig aber etwa 4 % aller Kommunen auf mehrfache Anwendungserfahrungen zurückblicken können (vgl. Tab. 6.5), deutet auf einen positiven Zusammenhang zwischen Anwendungserfahrung und Anwendungshäufigkeit hin, der etwas begrenzter so auch in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein zu beobachten ist (vgl. Tab. 6.2 und 6.4). Für Nordrhein-Westfalen trifft er offensichtlich – wie bereits mehrfach erwähnt – nicht zu (vgl. Tab. 6.3).

Eine weitere Möglichkeit den Zusammenhang zwischen eigener Anwendungserfahrung und den Anwendungshäufigkeiten darzustellen, ist die Bestimmung von Wiederholungsquoten, d.h. den Anteil an Kommunen mit mehrfachen Anwendungserfahrungen am Anteil von Kommunen mit Anwendungserfahrungen zu bestimmen (vgl. Tab. 6.8). Für Bayern ergibt sich in Bezug auf den Untersuchungszeitraum eine Wiederholungsquote von ca. 25 % (ebd.). Sie liegt somit deutlich über den Wiederholungsquoten von Baden-Württemberg (7,8 %) und Schleswig-Holstein (6,3 %), wobei zusätzlich zu betonen ist, dass der berücksichtigte Implementationszeitraum in den beiden letztgenannten Bundesländern um 5 Jahre länger ausfällt (ebd.). Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass die ermittelten Werte die Annahme stützen, dass sich eigene Anwendungserfahrungen eher positiv auf die Anwendungshäufigkeiten auswirken.

Tab. 6.8: Wiederholungsquoten in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (1990-2018)

	Baden-Württemberg (1990-2018)	Bayern (1995-2018)	Nordrhein-Westfalen (2007-2018)	Schleswig-Holstein (1990-2018)
>= 500.000	-	100,00 %	0,0 %	-
100.000 - 499.999	0,0 %	66,67 %	0,0 %	0,0 %
50.000 - 99.999	40,0 %	50,00 %	0,0 %	0,0 %
20.000 - 49.999	15,8 %	52,00 %	0,0 %	33,3 %
10.000 - 19.999	5,9 %	27,59 %	0,0 %	0,0 %
5.000 - 9.999	0,0 %	26,25 %	0,0 %	0,0 %
<5.000	5,0 %	16,18 %	0,0 %	6,5 %
Gesamt	7,8 %	24,79 %	0,0 %	6,3 %

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren; Angaben des Innenministeriums von Baden-Württemberg; eigene Recherchen.

Ungeachtet dessen ist es natürlich aber ebenso vorstellbar, dass es in Kommunen mit einmaliger Anwendungserfahrung genau diese war, die dazu führte, dass in der Folge kein weiteres Ratsreferendum mit Bürgerentscheid erfolgte. Dies kann vor allem für Nordrhein-Westfalen angenommen werden. Der Mangel an mehrfachen Anwendungserfahrungen ist dort zwar sicherlich auch auf die geringere Implementationszeit sowie die geringeren absoluten Fallzahlen zurückzuführen. Es ist jedoch bemerkenswert, dass bis zum Jahr 2015 lediglich eine der 17 Abstimmungsvorlagen in Nordrhein-Westfalen angenommen wurde. Dies dürfte sich zweifelsfrei eher hinderlich auf weitere Initiierungsbestrebungen seitens der Ratsmehrheiten in den betroffenen Kommunen ausgewirkt haben. Wenngleich sich die Annahmequote in Nordrhein-Westfalen bis 2018 auf etwa 20 % steigerte, so wiesen Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein mit Annahmequoten von ca. 50 % doch erheblich höhere Werte auf.

Gerade weil die Annahmequoten von Ratsreferenden in Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein vergleichbar sind, bleibt aber erklärbungsbedürftig, weshalb die Wiederholungsquoten in Bayern deutlich höher als in den beiden anderen Bundesländern ausfallen. Abermals dürfte die Antwort darauf in der Vielzahl an Konkurrenzreferenden zu finden sein. So erfolgten nur in 16 von den 87 Kommunen mit mehrfachen Anwendungserfahrungen auch mehrfache Anwendungen von Einzelreferenden, wohingegen sich in 50 Kommunen mehrfach Ratsreferenden mit Konkurrenzvorlage an der Urne identifizieren ließen. Ohne die Berücksichtigung von Konkurrenzreferenden entspricht das Niveau Bayerns somit in etwa jenem Baden-Württembergs und Schleswig-Holsteins.

Differenziert man die Wiederholungsquoten nun nach Gemeindegrößen, so zeigen sich insbesondere in Baden-Württemberg und Bayern starke Effekte, wobei die Wiederholungsquote mit abnehmender Gemeindegröße jeweils kontinuierlich sinkt (vgl. Tab 6.8). Hätte die eigene Anwendungserfahrung einen dominierenden Einfluss auf die Anwendungshäufigkeit, müssten die Werte über die Gemeindegrößenklassen hinweg ähnlich verteilt sein. Dass dies nicht der Fall ist und sich vor allem in Bayern die Werte zwischen den Gemeindegrößenklassen deutlich unterscheiden, weist wiederum auf den starken Einfluss der Gemeindegröße bzw. der mit der Gemeindegröße verbundenen Initiierungs- und Auslösungsbedingungen auf die Anwendungshäufigkeit hin.

6.3 Die Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden: eine Primäranalyse

Die Erfassung und Analyse von Ratsreferenden, die in einen Bürgerentscheid mündeten, ermöglichte zwar einen grundlegenden Einblick in die Anwendungspraxis. Über die Verläufe von Initiierungs- und Auslösungsprozessen gab sie jedoch nur begrenzt Auskunft. Deshalb richtet sich der Fokus dieses Abschnittes nun explizit auf die parlamentarische Beratungsphase, um auch Anträge in die Analyse einzubeziehen, die letztlich vor oder an der Auslösung scheiterten.

Da zu diesem Untersuchungsgegenstand bislang keine Datensätze vorliegen, ist es notwendig, diesbezüglich eigene Datenerhebungen durchzuführen. Dabei sind i. W. drei sich ergänzende Datenerhebungsmethoden vorstellbar: Textrecherchen kommunaler Ratsinformationssysteme, Medienrecherchen u.a. über Google sowie Umfragen unter den Kommunalverwaltungen.

Textrecherchen kommunaler Ratsinformationssysteme ermöglichen es, Ratsreferenden nach festen Kriterien zu recherchieren und zu identifizieren. Allerdings verfügen nicht alle Kommunen über Ratsinformationssysteme bzw. führten diese erst kurzfristig ein, sodass diese Datenerhebungsmethode nicht flächendeckend angewandt werden kann. Medienrecherchen über Google können dann eine sinnvolle Ergänzung darstellen, da i.d.R. über Ratsreferendumsanträge berichtet wird. Gleichwohl lassen sich mit beiden Erhebungsmethoden nur Ratsreferenden ausfindig machen, die digitalisiert sind. Umfragen unter Kommunen können dann schließlich helfen, auch nicht-digitalisierte Ratsreferenden aufzuspüren. Da entsprechende Umfragen jedoch sehr aufwendig sowie kostspielig sind und letztlich ein unmittelbar zurückliegender Zeitraum analysiert wird, erscheint es gerechtfertigt, lediglich auf Textrecherchen in Ratsinformationssystemen in Kombination mit Medienrecherchen via Google zurückzugreifen.

Weil es aufgrund der Vielzahl an Kommunen nicht praktikabel ist, eine mehrere Bundesländer übergreifende Datenerhebung vorzunehmen, muss sich die Analyse auf wenige Bundesländer beschränken. Um etwas über die Anwendungspraxis zu erfahren, ist es sinnvoll, zunächst die Anwendungsspitzenreiter der Flächenländer in den möglichen Kandidatenkreis aufzunehmen. Unter diesen scheiden aber Baden-Württemberg und Bayern wiederum für eine Datenerhebung aus, weil in beiden Bundesländern viele Gemeinden über keine angemessenen Ratsinformationssysteme verfügen bzw. selbst in größeren Kommunen Ratsinformationssysteme teilweise erst jüngst eingeführt wurden. Zudem macht auch die Anzahl an Kommunen insbesondere in Bayern eine Vollerhebung kaum möglich. In Nordrhein-Westfalen wiederum existieren deutlich bessere Bedingungen für eine Vollerhebung. Erstens ist die Gemeindeanzahl überschaubar. Zweitens verfügen dort viele Kommunen über bereits langfristig implementierte Ratsinformationssysteme. Und drittens schließlich trägt das Verfahren mit der Bezeichnung »Ratsbürgerentscheid« einen eigenen Namen, sodass sich die Fälle mittels Textrecherche leichter identifizieren lassen. Um zudem aber auch ein Bundesland mit majoritären Auslösungsbedingungen zu berücksichtigen, wird eine ergänzende Datenerhebung in Schleswig-Holstein vorgenommen. Schleswig-Holstein verfügt zwar über ähnlich viele Kommunen wie Baden-Württemberg. Die Ratsinformationssysteme sind in den Kommunen mit mindestens 10.000 Einwohnern jedoch besser ausgebaut, sodass sich zumindest in diesen Kommunen flächendeckende Daten erheben lassen. Allerdings ergibt sich in Schleswig-Holstein die Problematik, dass Ratsreferenden dort keine eigene Bezeichnung tragen und somit für jedes identifizierte Verfahren kontrolliert werden muss, ob es sich tatsächlich um ein Ratsreferendum handelt.

Der Untersuchungszeitraum wurde auf die Jahre 2010 bis 2018 festgelegt. Die Festlegung erfolgte einerseits, weil acht Jahre ausreichen sollten, um einen repräsentativen Einblick in die Initiierungs- und Auslösungspraxis zu erhalten. Andererseits nimmt die Implementationsrate von Ratsinformationssystemen vor 2010 deutlich ab, sodass eine angemessene Datenerhebung vor diesem Zeitpunkt ohne Umfragen bei den Kommunalverwaltungen nicht möglich gewesen wäre.

Die Datenerhebung selbst bestand aus mehreren Schritten. Zunächst wurde der Implementationszeitpunkt der Ratsinformationssysteme identifiziert, um die Datenqualität beurteilen zu können. Von den 396 Kommunen in NRW führten 76 ihr Ratsinformationssystem nach 2010 ein oder verfügten über keine brauchbare Textrecherchefunktion, sodass also etwa 80 % aller Kommunen für den gesamten Untersuchungszeitraum überprüft werden konnten. In Schleswig-Holstein belief sich die Implementationsrate bei den 54 Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern im Jahr 2010 auf immerhin ca. 65 %.

Nach der Identifizierung des Implementationszeitpunktes erfolgte im zweiten Schritt dann die Textrecherche in den Ratsinformationssystemen, wobei in Nordrhein-Westfalen nach dem Begriff »Ratsbürgerentscheid« und in Schleswig-Holstein nach dem Begriff »Bürgerentscheid« gesucht wurde. In den Kommunen, deren Ratsinformationssysteme nicht den vollständigen Untersuchungszeitraum abdeckten, wurde in einem letzten Schritt zusätzlich noch eine Google-Recherche mit den vorgenannten Begriffen in Kombination mit dem Namen der Kommune durchgeführt. Selbst wenn vielleicht nicht ausnahmslos alle Ratsreferendumsverfahren aufgedeckt werden konnten, sollten die im Folgenden präsentierten Daten somit durchaus einen repräsentativen Einblick in die Initiierungs- und Auslösungspraxis, insbesondere in

Nordrhein-Westfalen, gewähren. Konkret erhoben wurden Initiatoren, Initiierungszeitpunkte, Vorlagenart sowie das Ergebnis des Auslösungsprozesses.

6.3.1 Die Initiierungspraxis in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein

Der Initiierungsprozess beginnt mit der Initiierungsidee und endet mit der Initiierungsentscheidung. Das gewählte Untersuchungsdesign ermöglicht allerdings nur jene Initiierungsprozesse zu erfassen, bei denen das Outcome der Initiierungsentscheidung positiv ausfiel. Kommunalpolitische Entscheidungsprozesse, bei denen lediglich über die Initiierung von Ratsreferenden nachgedacht, letztlich aber kein Antrag eingereicht wurde, sind somit nicht Bestandteil der folgenden Analyse.

Tab. 6.9: Initiierungshäufigkeiten von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen (2010-2018)

Anzahl überprüfter Gemeinden	Anzahl Ratsreferendumsanträge	Mittelwert an Ratsreferendumsanträgen pro Jahr	Anteil an Gemeinden mit Ratsreferendumsanträgen pro Jahr
396	189	21	5,3 %

Quelle: eigene Recherchen.

Im Untersuchungszeitraum konnten in Nordrhein-Westfalen insgesamt 189 Anträge auf Ratsreferendum identifiziert werden, was durchschnittlich 21 Anträgen pro Jahr entspricht (vgl. Tab. 6.9).⁸⁴ Bezieht man diesen Wert auf die Gesamtanzahl an Kommunen, bedeutet dies, dass zwischen 2010 und 2018 jährlich in 5,3 % aller nordrhein-westfälischen Gemeinden ein Antrag auf Ratsreferendum gestellt wurde (ebd.). Somit kann also konstatiert werden, dass Minderheitsfraktionen in Nordrhein-Westfalen Ratsreferenden nicht inflationär beantragen.

Vergleicht man die Initiierungshäufigkeiten nun mit jenen Schleswig-Holsteins, offenbart sich ein ähnliches Bild. So ließen sich in den 54 analysierten Kommunen 26 Anträge identifizieren, womit der Durchschnittswert jährlich betroffener Kommunen ebenfalls bei etwa 5 % lag (vgl. Tab. 6.10).

Tab. 6.10: Initiierungshäufigkeiten von Ratsreferenden in Schleswig-Holstein (2010-2018)

Anzahl überprüfter Gemeinden	Anzahl Ratsreferendumsanträge	Mittelwert an Ratsreferendumsanträgen pro Jahr	Anteil an Gemeinden mit Ratsreferendumsanträgen pro Jahr
54	26	2,9	5,4 %

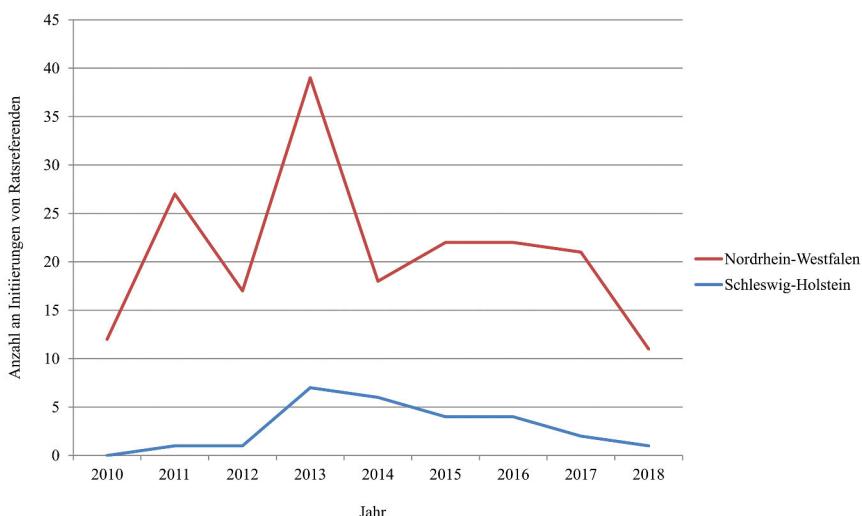
Quelle: eigene Recherchen.

⁸⁴ Sofern es in einer Kommune mehrere unabhängige Anträge zum gleichen Beratungsgegenstand gab, wurde jeder Antrag einzeln gewertet.

Da Schleswig-Holstein während des Untersuchungszeitraumes majoritäre Auslösungsbedingungen einführte, kann dies als Beleg dafür gedeutet werden, dass die Höhe der Auslösungserfordernisse für die Initiierungsentscheidungen von Minderheitsfraktionen keine hohe Relevanz aufweist. Betrachtet man nun aber diesbezüglich den Verlauf der jährlichen Initiierungszahlen, zeigt sich ein ambivalentes Bild. Einerseits stieg der Initiierungswert im Jahr 2013, also unmittelbar nach der Reform,⁸⁵ deutlich an (vgl. Abb. 6.6). Und vergleicht man die absoluten durchschnittlichen Initiierungshäufigkeiten vor und nach der Reform, ergeben sich gravierende Unterschiede (ca. 0,7 zu 4) (ebd.). Andererseits sanken die Initiierungswerte bis zum Jahr 2018 wieder kontinuierlich auf das Niveau unmittelbar vor der Reform ab (ebd.). Eine Interpretation der Verlaufskurve ist darüber hinaus aufgrund der geringen absoluten Zahlen grundsätzlich erschwert. Insgesamt lässt sich also festhalten, dass in Schleswig-Holstein zumindest kein starker Effekt durch die Veränderung der Auslösungsmehrheit auf die Initiierungshäufigkeit zu beobachten ist.

Interessanterweise zeigt sich in Nordrhein-Westfalen tendenziell ein ähnlicher Kurvenverlauf wie in Schleswig-Holstein. So weist das Jahr 2010 ebenfalls einen geringen Wert auf und der Maximalwert wird genauso im Jahr 2013 erreicht (ebd.). Ferner sinken die Werte in beiden Bundesländern dann bis zum Jahr 2018 wieder auf ihr Ausgangsniveau (ebd.). Den vergleichbaren Verlauf beider Kurven kann man wiederum als Hinweis darauf deuten, dass auch Makroentwicklungen einen sichtbaren Einfluss auf die Initiierungshäufigkeiten nehmen.

Abb. 6.6: Jährliche Initiierungshäufigkeiten von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018)



Anmerkungen: Die Zuordnung der Ratsreferenden erfolgte anhand des Initiierungsdatums. In Schleswig-Holstein wurden dabei nur Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern berücksichtigt.

Quelle: eigene Recherchen.

85 Die Absenkung der Auslösungsmehrheit trat in Schleswig-Holstein im Februar 2013 in Kraft.

Wendet man sich nun den Kommunen und nicht den einzelnen Verfahren als Untersuchungseinheit zu, gilt es wiederum zuvorderst den Einfluss der Gemeindegröße als Initiierungsbedingung zu analysieren.

Tab. 6.11: Gemeinden mit Ratsreferendumsanträgen in Nordrhein-Westfalen nach Gemeindegrößenklassen (2010-2018)

	Anzahl an Gemeinden ^a	Anzahl an Gemeinden mit Ratsreferendumsantrag	Anteil von Gemeinden mit Ratsreferendumsantrag	Anzahl an Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendumsantrag	Anteil von Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendumsantrag
>= 500.000	4	3	75,0 %	2	50,0 %
100.000 - 499.999	25	17	68,0 %	8	32,0 %
50.000 - 99.999	46	25	54,4 %	9	19,6 %
20.000 - 49.999	134	49	36,6 %	16	11,9 %
10.000 - 19.999	131	28	21,4 %	2	1,5 %
5.000 - 9.999	53	6	11,3 %	3	5,7 %
<5.000	3	0	0,0 %	0	0,0 %
Gesamt	396	125	31,6 %	40	10,1 %

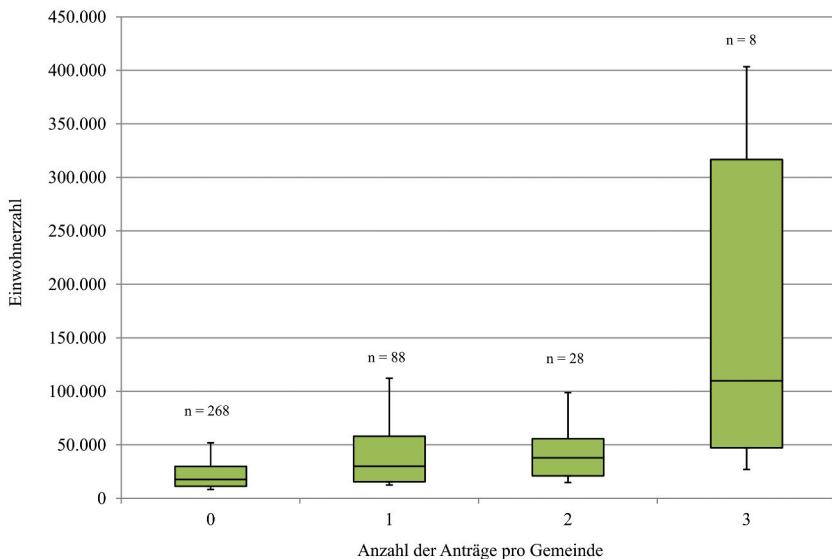
Quellen: eigene Recherchen.

Insgesamt ereigneten sich in Nordrhein-Westfalen im Untersuchungszeitraum in 125 Kommunen und somit ca. einem Drittel aller Kommunen Ratsreferendumsanträge (vgl. Tab. 6.11). Dabei steigt der Anteil an Kommunen mit Initiierungserfahrung kontinuierlich mit zunehmender Gemeindegröße an. Weist in den Kommunen mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern etwa nur jede zehnte Gemeinde mindestens einen Ratsreferendumsantrag auf, so trifft dies in den beiden einwohnerstärksten Gemeindegrößenklassen auf 68 % bzw. 75 % aller Städte zu (ebd.).

Ebenso beeinflusst die Gemeindegröße offensichtlich auch die Anzahl an Initiierungen pro Gemeinde. So verfügen im Untersuchungszeitraum etwa 10 % aller Kommunen mindestens über zwei Initiierungserfahrungen (ebd.). Differenziert man diesen Wert jedoch anhand der Gemeindegröße, zeigt sich, dass jede zweite Großstadt mit mehr als 500.000 Einwohnern und ca. jede dritte Großstadt mit weniger als 500.000 Einwohnern mehrfach Ratsreferendumsanträge vorwiesen, wohingegen in den drei kleinsten Gemeindegrößenklassen dieser Wert jeweils deutlich unter 10 % liegt (ebd.). Spitzenreiter in Nordrhein-Westfalen mit sieben Ratsreferendumsanträgen im Untersuchungszeitraum ist Dortmund,⁸⁶ gefolgt von Wuppertal und Brühl mit jeweils fünf Anträgen. Der positive Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Initiierungshäufigkeit zeigt sich wiederum auch in gruppierten Box- und Whiskerplots (vgl. Abb. 6.7).

⁸⁶ Dabei gilt es allerdings anzumerken, dass sich allein fünf Anträge auf den gleichen Beratungsgegenstand bezogen (Verkleinerung der Anzahl an Stadtbezirken) u.a. weil sich die Fraktionen nicht auf eine gemeinsame Fragestellung einigen konnten.

Abb. 6.7: Anzahl von Ratsreferendumsanträgen pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Nordrhein-Westfalen (2010-2018)



Anmerkungen: Die Antennen der Boxplots enden am 10ten bzw. 90ten Perzentil. N beziffert die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Kategorie. Die Einwohnerzahl ergibt sich aus dem Mittelwert der Stichjahre 2011 und 2015.

Quelle: eigene Recherchen.

Tab. 6.12: Gemeinden mit Ratsreferendumsanträgen in Schleswig-Holstein nach Gemeindegrößenklassen (2010-2018)

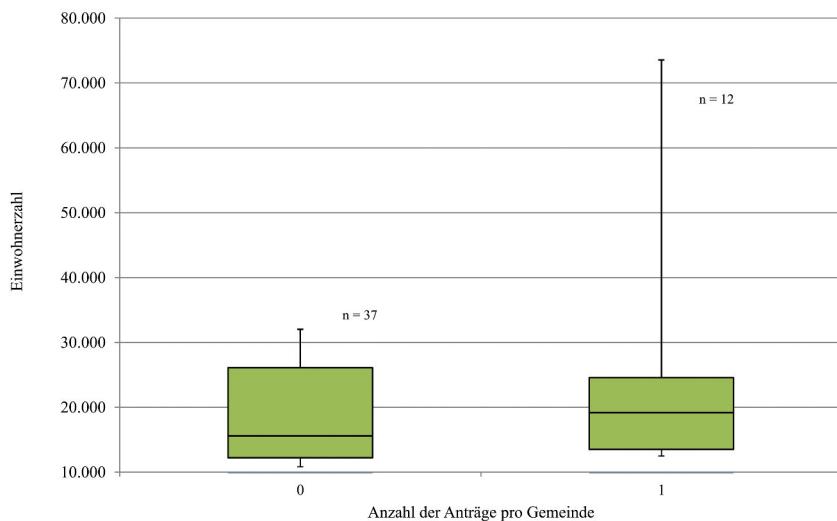
Anzahl an Gemeinden ^a	Anzahl an Gemeinden mit Ratsreferendums-antrag	Anteil von Gemeinden mit Ratsreferendums-antrag	Anzahl an Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendums-antrag	Anteil von Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendums-antrag
>= 500.000	0	-	0	-
100.000 - 499.999	2	100,0 %	2	100,0 %
50.000 - 99.999	3	66,7 %	1	33,3 %
20.000 - 49.999	16	37,5 %	3	18,8 %
10.000 - 19.999	33	21,2 %	0	0,0 %
Gesamt	54	31,5 %	6	11,1 %

a: Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegrößenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden.

Quellen: eigene Recherchen.

Auch in Schleswig-Holstein fand in etwa jeder dritten der 54 Kommunen mit mehr als 9.999 Einwohnern mindestens ein Ratsreferendumsantrag statt, wobei mit abnehmender Gemeindegröße ein kontinuierliches Absinken der Quote zu erkennen ist (vgl. Tab. 6.12). Insbesondere für die nicht erhobenen mehr als 1.000 Kleinstkommunen ist daher anzunehmen, dass sich die Anteilsquote in der Nähe des Nullpunktes befindet. Weiterhin zeigt sich abermals die Relevanz der Gemeindegröße. So weisen die beiden einzigen Großstädte (Kiel und Lübeck) jeweils mehrere Anträge auf (ebd.). Unangefochtener Spitzenreiter ist dabei die Landeshauptstadt mit sechs Anträgen im Untersuchungszeitraum. Von den Kommunen zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern hingegen verfügt keine über mehrfache Initiierungserfahrungen (ebd.). Die gruppierten Box- und Whiskerplots veranschaulichen den positiven Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Initiierungshäufigkeit für Schleswig-Holstein (vgl. Abb. 6.8).

Abb. 6.8: Anzahl von Ratsreferendumsanträgen pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Schleswig-Holstein (2010-2018)



Anmerkungen: Die Antennen der Boxplots enden am 10ten bzw. 90ten Perzentil. N beziffert die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Kategorie. Die Einwohnerzahl ergibt sich aus dem Mittelwert der Stichjahre 2011 und 2015. Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern wurden nicht berücksichtigt.

Quelle: eigene Recherchen.

Berechnet man nun wiederum zunächst Pearsons Produkt-Moment-Korrelation, zeigt sich sowohl für Nordrhein-Westfalen (0,39) als auch für Schleswig-Holstein (0,72) in Bezug auf die Initiierungshäufigkeit ein wesentlich stärker ausgeprägter positiver linearer Zusammenhang⁸⁷ mit der Einwohnerzahl als bei Ratsreferenden mit durchgeföhrtem Bürgerentscheid. Des Weiteren fällt auch der monotone Zusammenhang in

87 Auf die Durchführung von Signifikanztests wurde verzichtet, da es sich um Vollerhebungen handelte (s.o.).

beiden Bundesländern perfekt positiv aus (vgl. Tab. 6.13). Insofern lässt sich an dieser Stelle schon einmal konstatieren, dass der in Nordrhein-Westfalen schwächer ausgeprägte positive Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und der Anzahl an Ratsreferenden mit Bürgerentscheid nicht grundsätzlich auf eine geringe Initiierungshäufigkeit in den Großstädten zurückzuführen ist.

Tab. 6.13: Anzahl an Ratsreferendumsanträgen pro Gemeinde nach Gemeindegrößenklassen in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018)

	Nordrhein-Westfalen	Schleswig-Holstein
<i>Landgemeinde</i>	0,00	-
<i>Kleinstadt</i>	0,21	0,21
<i>Mittelstadt</i>	0,59	0,58
<i>Großstadt</i>	1,52	4,00
<i>Gesamt</i>	0,48	0,48
Kendalls Tau	1	1

Anmerkungen: Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegrößenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden. Die Anzahl der Gemeindegrößenklassen wurde auf vier reduziert, um Gemeindegrößenklassen mit einem sehr niedrigen »n« möglichst zu vermeiden. Sofern sieben Gemeindegrößenklassen verwendet werden, ergeben die Werte für Kendalls Tau für beide Bundesländer allerdings ebenfalls einen perfekten positiven monotonen Zusammenhang. Für Schleswig-Holstein wurden nur Kommunen mit mehr als 9.999 Einwohnern berücksichtigt. Da es sich um Vollerhebungen handelt, wurden keine Signifikanztests durchgeführt (s.o.).

Quellen: eigene Recherchen.

Bezüglich der Anwendungserfahrungen fiel im Rahmen der zuvor durchgeführten Sekundäranalyse auf, dass diese sich in Nordrhein-Westfalen eher hinderlich auf Initiierungsbestrebungen von Ratsmehrheiten auswirkten, d.h. bislang erfolgten in keiner Kommune mehrere Ratsreferenden mit Bürgerentscheid (vgl. Kap. 6.2). Dieser Befund gilt offensichtlich aber lediglich für eigene Anwendungserfahrungen als Auslösungsbedingung. Der Umstand, dass in Nordrhein-Westfalen rund 70 % aller Kommunen keine Initiierungen aufweisen, etwa 10 % aller Kommunalparlamente aber mehrere Ratsreferendumsanträge erreichten (vgl. Tab. 6.11), spricht demgegenüber für einen grundsätzlich positiven Einfluss von eigenen Anwendungserfahrungen als Initiierungsbedingung. Gleches lässt sich auch für Schleswig-Holstein sagen (vgl. Tab. 6.12).

Die Wiederholungsquoten in Bezug auf Ratsreferendumsanträge stärken diesen Befund zusätzlich. Mit 32 % bis 35,3 % liegen sie sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in Schleswig-Holstein deutlich über dem Niveau der Wiederholungsquoten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid (vgl. Tab. 6.14). Eigene Anwendungserfahrungen scheinen demnach insbesondere Initiierungen durch Minderheitsfraktionen zu begünstigen. Setzt man die Wiederholungsquoten zudem in Bezug zur Gemeindegröße, zeigt sich wiederum der starke Effekt der Einwohnerzahl. Dementsprechend steigen die Wiederholungsquoten tendenziell mit zunehmender Gemeindegröße an (ebd.).

Tab. 6.14: Wiederholungsquoten von Ratsreferendumsanträgen nach Gemeindegröße in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018)

	<i>Nordrhein-Westfalen</i>	<i>Schleswig-Holstein</i>
≥ 500.000	66,7 %	keine Kommune
100.000 - 499.999	47,1 %	100,0 %
50.000 - 99.999	36,0 %	50,0 %
20.000 - 49.999	32,7 %	50,0 %
10.000 - 19.999	7,1 %	0,0 %
5.000 - 9.999	50,0 %	nicht erhoben
<5.000	kein Verfahren	nicht erhoben
Gesamt	32,0 %	35,3 %

Anmerkungen: Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegrößenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden.

Quelle: eigene Recherchen.

Zur Erklärung bzw. zum besseren Verständnis der Initiierungshäufigkeiten bzw. der vorherigen Befunde ist natürlich ebenso relevant, welche kommunalpolitischen Akteure vornehmlich Ratsreferenden initiieren. In Nordrhein-Westfalen traten mit Ausnahme der AfD alle bundespolitisch aktiven Parteien als Initiator auf (vgl. Tab. 6.15). Dieses Ergebnis überrascht durchaus, da die AfD seit den Kommunalwahlen 2014 in 34 nordrhein-westfälischen Kommunalparlamenten sitzt⁸⁸ und öffentlich regelmäßig als Verfechterin einer Referendumsdemokratie auftritt.

Tab. 6.15: Initiatoren von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen (2010-2018)

	<i>Antragsanzahl (absolut)</i>	<i>Antragsanzahl (bereinigt)</i>
<i>Bürgermeister/Verwaltung</i>	22	22
<i>CDU</i>	29	29
<i>SPD</i>	30	30
<i>Grüne</i>	32	37,5
<i>FDP</i>	44	47,8
<i>Linke</i>	18	47,5
<i>Wählervereinigungen</i>	52	46,1
<i>Piraten</i>	2	36,0
<i>Pro Bewegung</i>	7	178,8

Quellen: eigene Recherchen; Daten des Statistischen Landesamtes Nordrhein-Westfalen.

88 Die Daten entstammen dem Statistischen Landesamt Nordrhein-Westfalens.

Die meisten Initiierungen in Nordrhein-Westfalen erfolgten mit 52 bzw. 44 durch Wählervereinigungen und die FDP (ebd.). Diese absoluten Zahlen verfügen jedoch nur über begrenzte Aussagekraft, da nicht alle Parteien in allen Kommunalparlamenten während des Untersuchungszeitraumes vertreten waren. Insofern ist es notwendig, einen Vergleichswert zu konstruieren, der angibt, wie viele Anträge die jeweilige Partei bzw. Wählervereinigung gestellt hätte, wenn sie in allen Kommunalparlamenten genau einmal vertreten wäre.

Spitzenreiter in Nordrhein-Westfalen ist dann die Pro-Bewegung mit knapp 180 Anträgen (ebd.).⁸⁹ Wählervereinigungen, FDP und Linke weisen danach mit etwa je 46 bis 48 Anträgen die nächsthöheren Werte auf, gefolgt von den Grünen (37,5) und den Piraten (36) (ebd.). SPD und CDU befinden sich mit 29 bzw. 30 Anträgen dahinter und Bürgermeister bzw. Verwaltungen weisen mit 22 Anträgen den geringsten Wert auf (ebd.). Zunächst lässt sich also festhalten, dass kleine Fraktionen regelmäßiger Ratsreferendumsanträge stellen als die in Nordrhein-Westfalen durchschnittlich deutlich größeren Fraktionen von SPD und CDU. Weiterhin protegieren all diese den kleineren Fraktionen zugehörigen Parteien grundsätzlich die Idee direktdemokratischer Entscheidungsfindung. Dennoch dürften die durchschnittliche Fraktionsgröße sowie die Parteiprogrammatik die Initiierungszahlen eher indirekt miteinflussen. So verfügt die CDU schließlich in etwa über den gleichen Initiierungswert wie die SPD, obwohl die Partei programmaticch eine größere Skepsis gegenüber direktdemokratischen Beteiligungsinstrumenten aufweist (Mehr Demokratie e.V. 2019b) und zudem während des Untersuchungszeitraumes auch deutlich mehr Vertreter in die Kommunalparlamente von Nordrhein-Westfalen entsandte.⁹⁰ Vielmehr ist daher anzunehmen, dass die Initiierungsbedingungen Parteiideologie und Fraktionsgröße vom Parteienwettbewerb überlagert werden, weshalb also die Macht-position über die Initiierungshäufigkeit bestimmt, wobei sich »Regierungsbeteiligung« begrenzend auf die Anzahl an Initiierungen auswirkt. In diese Richtung deutet auch die eher geringe Anzahl an Initiierungen durch Bürgermeister bzw. Verwaltungen.

Der Kreis der Initiatoren beschränkte sich in Nordrhein-Westfalen allerdings nicht allein auf die Mitglieder der Kommunalparlamente. Immerhin in sieben Fällen erfolgte eine Beantragung auch als Bürgeranregung. Unter diesen Antragsstellern befanden sich teilweise jedoch auch solche mit einem parteipolitischen Hintergrund (z.B. Pro-Bewegung). Und schließlich beantragte in Dortmund auch einmal eine Bezirksvertretung ein Ratsreferendum im Stadtparlament.

In Schleswig-Holstein initiierten während des Untersuchungszeitraumes mit Ausnahme der AfD⁹¹ ebenfalls Fraktionen aller im Bundestag vertretenden Parteien Ratsreferenden (vgl. Tab. 6.16). Die höchste Anzahl an Anträgen stellte die FDP (10). Danach folgen CDU (6) sowie Grüne, Linke und Wählervereinigungen mit je fünf Anträgen (ebd.). Insofern zeigten sich die CDU-Fraktionen in Schleswig-Holstein ratsreferendumsaffinier als jene in Nordrhein-Westfalen. Die Wählervereinigungen hingegen agierten im Norden offensichtlich etwas zurückhaltender (ebd.). Prinzipiell gleicht sich das Bild in beiden Bundesländern aber, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass Bürgermeister und Verwaltungen jeweils die geringste Anzahl an Ratsreferenden initiierten.

⁸⁹ Bei der Interpretation dieses Wertes gilt es allerdings die geringen absoluten Zahlen zu beachten. Zudem erfolgten vier der sieben Anträge in Wuppertal.

⁹⁰ Die Daten entstammen dem Statistischen Landesamt Nordrhein-Westfalens.

⁹¹ Die AfD zog allerdings erst 2018 erstmalig in die Kommunalparlamente Schleswig-Holsteins ein.

Tab. 6.16: Initiatoren von Ratsreferenden in Schleswig-Holstein (2010-2018)

	Antragsanzahl (absolut)
Bürgermeister/Verwaltung	3
CDU	6
SPD	4
Grüne	6
FDP	10
Linke	5
Wählervereinigungen	5
SSW	3

Anmerkungen: Die bereinigten Zahlen ließen sich aufgrund fehlender Werte für Schleswig-Holstein nicht berechnen.

Quellen: eigene Recherchen.

Der Initiierungsprozess endet mit dem Einreichen der Initiierungsvorlage. Zum Abschluss der Analyse der Initiierungspraxis wird die Perspektive deshalb auf diese gelegt. Hierbei ergibt sich zunächst der Befund, dass der Anteil an nicht-gerichteten Initiierungsvorlagen in Nordrhein-Westfalen (mindestens 48 %) deutlich höher als in Schleswig-Holstein (mindestens 26,9 %) ausfällt (vgl. Tab. 6.17).

Tab. 6.17: Initiierungsvorlagen von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018)

	Nordrhein-Westfalen	Schleswig-Holstein
gerichtet	46,0 %	61,5 %
nicht-gerichtet	48,1 %	26,9 %
unbekannt ^a	5,8 %	11,5 %
Gesamt	189	26

a: Eine Initiierungsvorlage wurde als unbekannt eingestuft, sofern der Initiierungsantrag nicht erhoben werden konnte und sich auch ansonsten über die Ratsdokumente und Google-Recherchen keine Hinweise finden ließen.

Quelle: eigene Recherchen.

Differenziert man den Vorlagentyp nach Initiatoren, wird eine wesentliche Ursache für die abweichenden Werte beider Bundesländer deutlich. So weisen mindestens 27 der 52 Anträge, an denen nordrhein-westfälische Wählervereinigungen beteiligt waren, keine Abstimmungsfrage auf, was aufgrund der höchsten absoluten Anwendungswerte anteilig stark ins Gewicht fällt (vgl. Tab. 6.18). Insofern scheint sich die Vermutung zu bestätigen, dass Wählervereinigungen klare Positionierungen bei der Initiierung von Ratsreferendumsverfahren eher meiden, um sich ggfs. dann – ungeachtet des Abstim-

mungsausgangs – als Fürsprecher des Bürgerwillens inszenieren zu können. Auf Schleswig-Holstein lässt sich dieser Befund allerdings nicht übertragen. Dort enthielten 80 % der Initiierungsverlagen von Wählervereinigungen eine Abstimmungsfrage (ebd.). Aufgrund der geringen absoluten Zahlen sind die Werte in Schleswig-Holstein aber nur begrenzt aussagekräftig. Ferner überraschen die erheblichen Unterschiede zwischen CDU und SPD in Nordrhein-Westfalen (ebd.). Strukturelle Erklärungen dafür ergeben sich aus den vorliegenden Daten nicht. Zu erwarten hingegen war, dass Bürgermeister bzw. Verwaltungen überwiegend gerichtete Initiierungsverlagen einreichten (ebd.), was darauf schließen lässt, dass diese Verlagen zugleich auch Auslösungsverlagen darstellten.

Tab. 6.18: Initiierungsverlagen von Ratsreferenden nach Initiator in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018)

	Nordrhein-Westfalen			Schleswig-Holstein		
	gerichtet	nicht-gerichtet	unbekannt ^a	gerichtet	nicht-gerichtet	unbekannt ^a
Bürgermeister/Verwaltung	17	4	1	3	0	0
CDU	12	15	2	3	2	1
SPD	22	7	1	2	2	0
Grüne	16	13	3	4	2	0
FDP	23	21	0	2	2	1
Linke	10	8	0	6	3	1
Wählerverein	21	27	4	4	1	0

- a: Eine Initiierungsverlage wurde als unbekannt eingestuft, sofern der Initiierungsantrag nicht erhoben werden konnte und sich auch ansonsten über die Ratsdokumente und Google-Recherchen keine Hinweise finden ließen.

Quelle: eigene Recherchen

6.3.2 Die Auslösungspraxis in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein

Der Auslösungsprozess beginnt nach der Einreichung des Ratsreferendumsantrags und endet spätestens mit der Auslösungsentscheidung. Eine vergleichende quantitative Analyse des Auslösungsprozesses von Ratsreferenden ist grundsätzlich mit der Herausforderung konfrontiert, dass der Ablauf kaum normiert ist. So kann die Dauer von Auslösungsprozessen erheblich variieren. Demnach kann ein Antrag auf Ratsreferendum also einerseits während einer Sitzung gestellt und unmittelbar abgelehnt werden. Andererseits kann eine endgültige Auslösungsentscheidung aber auch erst nach mehreren Beratungsrunden getroffen werden. Um die Auslösungsprozesse vergleichbar zu machen, wird der letzte kommunalparlamentarische Beschluss zur Initiierungs- bzw. dann Auslösungsverlage als Auslösungsentscheidung erfasst.

In Nordrhein-Westfalen erreichten von den 189 während des Untersuchungszeitraumes identifizierten Anträgen 22 die Auslösungsmehrheit, was etwas mehr als jedem zehnten Antrag entspricht (vgl. Tab. 6.19). Nur 21 der ausgelösten Ratsreferenden

mündeten allerdings auch in eine Abstimmung, da die Kommunalaufsicht in Witten eine Auslösungsentscheidung wegen rechtlicher Unzulässigkeit kassierte (Augstein/Kopps 16.01.2013).

37 Anträge zogen die Initiatoren zurück, bevor es zu einer Auslösungsentscheidung kam (vgl. Tab. 6.19). Die Gründe dafür waren vielfältig. Sie reichten von veränderten Rahmenbedingungen über neue inhaltliche kommunalparlamentarische Beschlussfassungen zum anvisierten Abstimmungsgegenstand bis hin zur vermuteten rechtlichen Unzulässigkeit des Antrags. Sofern eine Auslösungsentscheidung erfolgte, scheiterten dreiviertel aller Anträge bereits an der einfachen Mehrheit (ebd.), was die Vermutung bestätigt, dass Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen vornehmlich durch Minderheitsfraktionen initiiert werden. Immerhin 15 Anträge übersprangen jedoch die einfache Mehrheit und scheiterten an den konsensualen Auslösungserfordernissen (ebd.). Wenngleich diese Anzahl im Verhältnis zur Gesamtanzahl an Auslösungsentscheidungen gering anmutet, entspricht sie immerhin zwei Dritteln aller im Untersuchungszeitraum ausgelösten Ratsreferenden. Oder anders ausgedrückt: Die Auslösungsquote⁹² hätte sich unter majoritären Auslösungsbedingungen von 14,5 % auf immerhin 24,3 % erhöht. Insofern lässt sich festhalten, dass die Auslösungserfordernisse in Nordrhein-Westfalen den Auslösungsprozess durchaus wesentlich beeinflussen.

Tab. 6.19: Auslösungspraxis von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen (2010-2018)

	Anzahl Anträge	Anzahl Auslösungsentscheidungen	an 1/2-Mehrheit gescheitert	an 2/3-Mehrheit gescheitert	Ausgelöst
>= 500.000	11	10	10	0	0
100.000 - 499.999	33	27	24	1	2
50.000 - 99.999	36	26	22	1	3
20.000 - 49.999	70	59	41	7	11
10.000 - 19.999	30	22	14	3	5
5.000 - 9.999	9	8	4	3	1
<5.000	0	0	0	0	0
Summe	189	152	115	15	22

Anmerkungen: Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegrößenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden.

Quelle: eigene Recherchen.

92 Die Auslösungsquote ist der Anteil an ausgelösten Ratsreferenden in Bezug auf die Gesamtanzahl an Auslösungsentscheidungen während des Untersuchungszeitraumes.

Die vorliegenden Daten können nun keinen präzisen Aufschluss darüber geben, wie viele Ratsreferendumsverfahren aufgrund der konsensualen Auslösungsbedingungen erst gar nicht initiiert wurden. Betrachtet man den Auslösungsprozess entsprechend der Gemeindegröße lassen sich aber diesbezügliche Vermutungen anstellen. So fällt auf, dass in der größten Gemeindegrößenklasse alle 10 Ratsreferendumsanträge an der einfachen Mehrheit scheiterten (ebd.). Zieht man die kleinen Großstädte hinzu, entsprach lediglich einer der 35 gescheiterten Anträge majoritären Auslösungserfordernissen (ebd.). Und selbst in den großen Mittelstädten scheiterte lediglich einer der 23 Anträge an der Zwei-Drittel-Mehrheit (ebd.). In den unteren Gemeindegrößenklassen hingegen nimmt der Anteil an Anträgen, die an den konsensualen Auslösungsanforderungen scheiterten, zu. So betrifft dies in den Kommunen mit 5.000 bis 9.999 Einwohnern immerhin drei der sieben entsprechenden Anträge (ebd.). Eine Erklärung für diesen Befund lässt sich in dem stärker ausgeprägten Parteienwettbewerb in Großstädten finden. Bürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen wagen eine Initiierung offensichtlich nur dann, wenn sie bereits zuvor die Auslösungsmehrheit kontrollieren, da ihnen die Ablehnung einer Initiierungs- bzw. Auslösungsvorlage eher als politische Niederlage ausgelegt werden könnte. Insofern ist anzunehmen, dass eine Absenkung der Auslösungsmehrheit in Nordrhein-Westfalen insbesondere Bürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen in Großstädten dazu veranlassen würde, regelmäßiger Ratsreferenden zu initiieren. Zugleich löst dieser Befund auch das Rätsel um die im Vergleich zu den anderen Anwendungsspitzenreitern geringere Anzahl an Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Großstädten.

Eine Analyse von Schleswig-Holstein erscheint im Vergleich mit Nordrhein-Westfalen aufgrund der majoritären Auslösungsbedingungen vor allem für den Zeitraum von 2013 bis 2018 sinnvoll. Mit sechs ausgelösten Ratsreferenden übersprang jeder vierte Antrag im Untersuchungszeitraum die Auslösungshürde (vgl. Tab. 6.20).⁹³ Sieben Anträge zogen die Initiatoren noch vor dem Fassen einer Auslösungsentscheidung zurück (ebd.). Im Rahmen der 17 vorgenommenen Auslösungsentscheidungen scheiterten elf Anträge an der einfachen Mehrheit (ebd.). Auch in den Kommunen mit mehr als 9.999 Einwohnern in Schleswig-Holstein dominieren somit offensichtlich Anträge von Minderheitsfraktionen. Die Auslösungsquote hingegen liegt mit 25 % deutlich über jener in Nordrhein-Westfalen. Ohne die Reform aus dem Jahr 2013 allerdings läge sie lediglich bei 12,5 %. Auch in Schleswig-Holstein lässt sich somit ein unmittelbarer Effekt der Auslösungserfordernisse auf den Auslösungsprozess beobachten. Eine Wirkung der Gemeindegröße auf den Auslösungsprozess ist jedoch nicht festzustellen.

⁹³ Wie in Nordrhein-Westfalen führten aber nicht alle Auslösungen auch zu einer Abstimmung. In Kiel beschloss der Stadtrat 2013 einstimmig, ein Ratsreferendum zu einem Stadtbahnprojekt durchzuführen. Die inhaltlichen Voraussetzungen für eine entsprechende Abstimmung waren bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes aber noch nicht gegeben.

Tab. 6.20: Auslösungspraxis von Ratsreferenden in Schleswig-Holstein (2013-2018)

Anzahl Anträge	Anzahl Auslösungsentscheidungen	an 1/2-Mehrheit gescheitert	mit 1/2-Mehrheit ausgelöst	mit 2/3-Mehrheit ausgelöst
>= 500.000	0	0	0	0
100.000 - 499.999	7	5	3	1
50.000 - 99.999	2	2	1	1
20.000 - 49.999	8	5	3	1
10.000 - 19.999	7	5	4	1
Summe	24	17	11	3

Anmerkungen: Die Zuordnung zur Gemeindegrößenklasse wurde anhand des Stichjahres 2015 vorgenommen.

Quelle: eigene Recherchen.

6.4 Fazit

Die erfolgte quantitative Vermessung der Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden bestätigte einerseits bisherige empirische Forschungsergebnisse, erbrachte andererseits aber zugleich auch neue Erkenntnisse.

Zunächst konnte anhand der Sekundäranalyse gezeigt werden, dass sich die Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid im Bundesländervergleich deutlich unterscheiden, wobei eine Vielzahl an Bundesländern diesbezüglich kaum Anwendungserfahrungen aufweist. Selbst bei den Anwendungsspitzenreitern unter den Flächenländern (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) stellten Ratsreferenden eine absolute Ausnahme vom kommunalpolitischen Regelbetrieb dar. Die vielfach befürchtete Verantwortungsflucht von Ratsmehrheiten mag also zwar in Einzelfällen auftreten, gewiss stellt sie jedoch kein Massenphänomen dar. Die Primäranalyse von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ergab zudem, dass auch Minderheitsfraktionen Ratsreferenden offensichtlich nicht inflationär initiieren.

Als Initiatoren traten alle bundespolitisch aktiven Parteien auf, wobei die durchschnittlich kleineren Fraktionen und Wählervereinigungen deutlich häufiger Ratsreferenden initiierten als CDU, SPD und Bürgermeister. Daraus ließ sich schlussfolgern, dass sich der Status als Mehrheitsfraktion bzw. eine »Regierungsbeteiligung« eher hemmend auf Initiierungen auswirkt.

Ferner ergab sich für alle Anwendungsspitzenreiter ein deutlich erkennbarer positiver Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße bzw. Einwohnerzahl und der Anwendungshäufigkeit. Dieser fiel für die Initiierung allerdings stärker als für ausgelöste Ratsreferenden aus. In Bezug auf die Höhe der Auslösungsmehrheiten zeigte sich hingegen kein eindeutiger Effekt. So wies Baden-Württemberg etwa trotz konsensualer Auslösungsmehrheit höhere Auslösungswerte als Schleswig-Holstein auf und in

Bayern und Schleswig-Holstein ließen sich nach den Reformen keine eindeutigen Erhöhungen der Anwendungszahlen nachweisen. Dagegen offenbarte die Primäranalyse allerdings, dass eine jeweilige Veränderung der Auslösungsmehrheit die Anzahl der ausgelösten Ratsreferenden durchaus gravierend beeinflusst hätte. Demnach sind die Auslösungserfordernisse in jedem Fall als Auslösungsbedingung zu berücksichtigen.

Eigene Anwendungserfahrungen wirkten sich als Initiierungsbedingung wiederum unterschiedlich auf Minderheits- und Mehrheitsfraktionen aus. In Bezug auf Minderheitsfraktionen konnte in Folge der Betrachtung von Wiederholungsquoten auf einen grundsätzlich positiven Zusammenhang geschlossen werden. Das Beispiel Nordrhein-Westfalen hingegen zeigte, dass negative Anwendungserfahrungen weitere Initiierungen von Ratsmehrheiten vermutlich eher verhindern. Für Bürgermeister und Ratsmehrheiten erscheint im Gegensatz zu Minderheitsfraktionen insofern die Qualität vorheriger (eigener) Anwendungserfahrungen entscheidender als deren Quantität.

Die erheblich höheren Anwendungshäufigkeiten in Bayern wurden maßgeblich auf die hohe Anzahl an Konkurrenzreferenden zurückgeführt. Der Umstand, dass in Bayern zwei Dritteln aller Ratsreferenden Konkurrenzreferenden darstellten, deutet schließlich auf die hohe Relevanz von Bürgerreferenden als verfahrensendogenem Einflussfaktor hin. Deren Rolle als Initiierungs- und Auslösungsbedingung wurde in diesem Kapitel zwar nicht gesondert analysiert. Die Analyse der Verflechtung beider Referendumstypen wird aber vor allem Gegenstand der nachfolgenden Fallstudien sein.