

Schlussbetrachtung

Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit war die Feststellung, dass sich die lokale Politikforschung sowie die Direktdemokratieforschung bislang nur unzureichend mit Ratsreferenden auseinandergesetzt haben, was vor allem auf deren im Vergleich zu Bürgerreferenden eher negative Rezeption zurückgeführt wurde. Insofern richtete sich das zentrale Anliegen des Dissertationsprojektes darauf, erste diesbezügliche Grundlagenarbeiten zu leisten. Konkret richtete sich das Erkenntnisinteresse auf die Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesses von Ratsreferenden in bundesdeutschen kommunalen Demokratien. Der Fokus auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess erfolgte, weil die Referendumsforschung diesem Abschnitt des Referendumsprozesses in Bezug auf die (demokratischen) Wirkungen von Referenden die höchste Bedeutung zuschreibt. Demzufolge wurde davon ausgegangen, dass die Unterschiede in der Funktionsweise von Rats- und Bürgerreferenden vor allem im Einleitungsprozess und nur zu einem geringeren Anteil in den Abstimmungskampagnen und der Abstimmung selbst zu finden sind. Gleichzeitig wurde die pessimistische Position der lokalen Politikforschung hinsichtlich der vermeintlich geringen demokratischen Qualität von Ratsreferenden hinterfragt.

a) Verlauf der Untersuchung und Ergebnisse

Die *ersten beiden Kapitel* dienten vornehmlich dem Ziel, Ratsreferenden innerhalb der Referendumsforschung typologisch einzuordnen und begrifflich zu präzisieren. Dabei wurde herausgestellt, dass es sich um institutionalisierte, optionale Top-down-Verfahren mit surrogativem und dezisiven Charakter handelt, die im Bundesländervergleich in Bezug auf ihre rechtlichen Merkmalsausprägungen (u.a. Höhe der Auslösungsmehrheit, Vorlagentyp, Bindungswirkung) durchaus Varianzen aufweisen.

Auf dieser Grundlage erfolgten im *dritten Kapitel* eine bundesländerübergreifende Darstellung sowie eine empirische (Inhalts-)Analyse des Institutionalisierungsprozesses von Ratsreferenden, die sich auf den Zeitraum von 1949 bzw. 1990 bis 2018 erstreckten. Zum einen beinhaltete die empirische Analyse eine Untersuchung der Einführungs- und Reformmotive unter besonderer Berücksichtigung der Auslösungserefordernisse und der parteipolitischen Positionen. Zum anderen standen die rechtlichen Verflechtungsbeziehungen mit Bürgerreferenden im Analysefokus (Konkurrenzreferenden, Bindungswirkungen).

Die empirische Analyse ergab, dass sich die Implementation von Ratsreferenden in die Kommunalverfassungen i. W. innerhalb von drei Wellen vollzog (1990-1995; 2007-

2010; 2015-2016) und mittlerweile als weitgehend abgeschlossen gelten kann. Dabei entschieden sich die Landesparlamente in etwa zu gleichen Anteilen sowohl für die majoritäre als auch für die konsensuale Variante. Eindeutige Entwicklungstendenzen zeichneten sich in diesem Zusammenhang nicht ab, wobei sich feststellen ließ, dass die Referendumdispositiv in Bezug auf die Auslösungserfordernisse von Ratsreferenden eine starke Beständigkeit aufwiesen. So nahmen diesbezüglich lediglich Bayern (1999) und Schleswig-Holstein (2013) Absenkungen vor. Erhöhungen waren mit Ausnahme des Sonderfalls der ostdeutschen Bundesländer Anfang der 1990er Jahre zu keinem Zeitpunkt ein Thema im Reformprozess.

Von der Einführung von Ratsreferenden erhofften sich die landespolitischen Akteure vornehmlich Ergänzungs- und Effizienzsteigerungsfunktionen. Demzufolge sollten Ratsreferenden vor allem zur Lösung bei Konflikten um Großprojekte beitragen, die aktive Einbindung der Bürgerschaft fördern, die kommunale Selbstverwaltung stärken, eine Option zur Heilung von Bürgerreferenden darstellen und bei absehbaren oder laufenden Bürgerreferenden eine Verfahrensverkürzung ermöglichen. Die landespolitischen Gegner der Einführung von Ratsreferenden hingegen fürchteten einerseits die Transformation in eine Bequemlichkeits- und Akklamationsdemokratie, d.h. den parteipolitischen Missbrauch des Instruments durch Bürgermeister und Ratsmehrheiten. Andererseits proklamierten sie aber auch Szenarien, in denen Medien und Minderheitsfraktionen Mehrheitsfraktionen bei unpopulären (aber eventuell notwendigen) Entscheidungen regelmäßig zur Durchführung von Ratsreferenden zwingen könnten. Diesen Befürchtungen begegneten die Befürworter konsensualer Auslösungsmehrheiten wiederum mit dem Argument, dass qualifizierte Auslösungserfordernisse einen ausreichenden Schutz vor der parteipolitischen Instrumentalisierung darstellten. Die Anhänger majoritärer Auslösungserfordernisse versprachen sich schließlich eine Verstärkung der Heilungs- und Partizipationsfunktion von Ratsreferenden.

Des Weiteren stellte sich heraus, dass Ratsreferenden partiideologisch kaum verankert sind. So beantragten alle im Untersuchungszeitraum bundesweit aktiven Parteien (CDU/CSU, FDP, Grüne, Linke/PDS und SPD) jeweils mindestens in drei Bundesländern deren Einführung, äußerten andererseits aber ebenfalls – sofern in der Opposition – jeweils mindestens in zwei Bundesländern Kritik an deren Implementation, wobei es auch zu Positionswechseln innerhalb einzelner Bundesländer kam (u.a. CSU in Bayern). Diese Beobachtung führte zur Schlussfolgerung, dass sich die parteipolitischen Positionen zu Ratsreferenden hauptsächlich aus dem Parteienwettbewerb ableiteten und die wellenförmige Einführung letztlich dafür spricht, dass Ratsreferenden von den politischen Parteien sukzessive als elementarer Bestandteil des kommunalen Referendumdispositivs aufgefasst wurden. Bundesländerübergreifend eher einheitliche Positionen vertraten lediglich Mehr Demokratie e. V. (Pro) sowie die kommunalen Spitzenverbände (Kontra).

In Bezug auf die rechtlichen Verflechtungen zwischen Rats- und Bürgerreferenden zeigte sich, dass die Implementation von ratsinitiierten Konkurrenzreferenden bislang noch nicht flächendeckend erfolgt ist, wobei sich die Landesgesetzgeber wiederum sowohl für majoritäre (Bayern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen) als auch für konsensuale (Hessen, Nordrhein-Westfalen) Auslösungserfordernisse entschieden. Die vergleichsweise geringe Implementationsrate überraschte, da im Rahmen der Institutionalisierungsprozesse kaum wesentliche Einwände gegen

den Konkurrenzentscheid geäußert wurden, sondern ganz im Gegenteil die landespolitischen Akteure die vielfältigen Vorteile, so die Verfahrensflexibilisierung, die Erleichterung von Kompromissvorschlägen, die Erhöhung der Auswahlmöglichkeiten und die Erhöhung der Abstimmungsbeteiligung hervorhoben. Hinsichtlich der Bindungswirkungen ergab sich ein überaus komplexes Bild. Als wesentliche Ergebnisse der Betrachtung ließ sich konstatieren, dass – ungeachtet der erheblichen Varianzen – Ratsreferenden in Bezug auf die Aufhebung von Bindungswirkungen gegenüber Bürgerreferenden in den meisten Bundesländern ein struktureller Vorteil zukommt.

Nach der typologischen Einordnung und der Darstellung bzw. empirischen Analyse der Ratsreferendumdispositive zielten die *Kapitel 4 und 5* darauf ab, den theoretischen Unterbau für die folgenden empirischen Analysen der Anwendungspraxis zu entwickeln. Zunächst erfolgte dabei in Kapitel 4 die Konstruktion eines Phasenmodells, als dessen Ausgangspunkt die Arbeiten von Paust (1999) sowie Rehmet et al. (1999) dienten. Mit der Vorgeschichte, der parlamentarischen Beratungsphase, den Abstimmungskampagnen, der Abstimmung sowie der Nachgeschichte unterteilt das Modell den Ratsreferendumprozess in fünf Phasen, die zudem einen Kreislaufcharakter aufweisen. Zusätzlich wurde der Phasenablauf in eine Entscheidungsumgebung eingebettet, und es wurden, unter Rückgriff auf die Referendumsforschung sowie die lokale Politikforschung, potentielle Einflussfaktoren formuliert, wobei systematisch zwischen verfahrensexogenen und -endogenen Einflussfaktoren einerseits sowie politischen, sozioökonomischen und situativen Einflussfaktoren andererseits differenziert wurde. Die Integration der potentiellen empirischen Verflechtungsverhältnisse zwischen Rats- und Bürgerreferenden gelang schließlich anhand einer systematischen Gegenüberstellung des Phasenablaufs von Ratsreferenden mit den potentiellen Initiierungszeiträumen von Bürgerreferenden.

Das Phasenmodell bildete indes nur den Rahmen für den im Erkenntnisinteresse stehenden Untersuchungsgegenstand: den Initiierungs- und Auslösungsprozess. Konkret wurde dieser in der parlamentarischen Beratungsphase verortet und dementsprechend in Kapitel 5 eine phasenspezifische Heuristik des Initiierungs- und Auslösungsprozesses konstruiert. Als theoretisches Fundament dafür diente der Neo-Institutionalismus, wobei insbesondere auf Annahmen aus dem Rational-Choice-Institutionalismus und dem Historischen Institutionalismus zurückgegriffen und somit das Anliegen verfolgt wurde, die Institutionen- und die Akteursperspektive gleichberechtigt in die Heuristik zu integrieren. Zur Konstruktion der Analyseheuristik wurde der Initiierungs- und Auslösungsprozess dann zunächst – sofern möglich chronologisch – systematisch in seine Einzelbestandteile zerlegt. Für den Initiierungsprozess ergaben sich demnach folgende Analysekategorien: Initiierungsidee, (potentielle) Initiatoren, Initiierungsziele und Initiierungstypen, Initiierungsverhandlungen, Initiierungsvorlage, Initiierungentscheidung und Initiierungsbedingungen. Analog dazu gliedert sich der Auslösungsprozess in die Analysekategorien (potentielle) Auslöser, Auslösungsziele und Auslösungstypen, Auslösungsverhandlungen, Auslösungsvorlage, Auslösungsentscheidung sowie Auslösungsbedingungen auf.

Die einzelnen Initiierungstypen wurden i. W. der Referendumsforschung entnommen und auf die kommunale Ebene übertragen. Dabei wurden diese allerdings in eine neu gebildete Taxonomie eingebettet, die sich – auf Grundlage der Annahmen des Rational-Choice-Institutionalismus – aus den politischen Standardmotiven (Machtmotiv, Gestaltungsmotiv) der kommunalpolitischen Akteure ableitet. Die

Initiiierungs- und Auslösungsbedingungen wiederum setzen sich aus den zuvor eingeführten Einflussfaktoren zusammen. Ausführlich erfolgte in diesem Zusammenhang erstmalig der Versuch, die Wirkungszusammenhänge der Einflussfaktoren auf den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess abzubilden bzw. zu erläutern. Zum Abschluss des Kapitels wurden die einzelnen Analysekategorien zur (theoretischen) Funktionsweise des Initiiierungs- und Auslösungsprozesses von Ratsreferenden verdichtet bzw. zusammengeführt.

Mit der Konstruktion der Analyseheuristik waren die Grundlagen geschaffen, um sich im *sechsten Kapitel* dann der konkreten Anwendungspraxis von Ratsreferenden zuzuwenden, wobei dieser Abschnitt auf eine deskriptive quantitative Vermessung abzielte. Im Fokus stand dabei der Zusammenhang zwischen den Anwendungshäufigkeiten und den verfahrensexogenen Einflussfaktoren der Gemeindegröße, der Auslösungserfordernisse und der (eigenen) Anwendungserfahrung. Die quantitative Analyse gliederte sich in der Folge in zwei Teile. Im ersten Teil, der Sekundäranalyse, wurden für den Zeitraum zwischen 1990 und 2018 in Kontinuität zur bisherigen empirischen Erforschung von Ratsreferenden bundesländerübergreifend nur solche Verfahren untersucht, die es an die Abstimmungssurne schafften. Im zweiten Teil, der Primäranalyse, erfolgte sodann erstmalig eine systematische quantitative Analyse des Initiiierungs- und Auslösungsprozesses von Ratsreferenden, die sich allerdings auf Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018) beschränkte. Folgende Ergebnisse ließen sich konstatieren:

1. Die Befürchtung einer großflächigen Verantwortungsflucht von Ratsmehrheiten stellte sich abermals als unbegründet heraus. So konnten im Rahmen der Sekundäranalyse (1990-2018) lediglich 733 Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in den über 10.000 bundesdeutschen Kommunen identifiziert werden. Viele Bundesländer wiesen jenseits von Gebietsreferenden demnach so gut wie überhaupt keine Anwendungspraxis auf.
2. Die Primäranalyse ergab, dass auch Minderheitsfraktionen nicht inflationär auf dieses Entscheidungsinstrument zurückgriffen. So erfolgten sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in Schleswig-Holstein pro Jahr nur in etwa 5 % der analysierten Kommunen zwischen 2010 und 2018 Ratsreferendumsanträge.
3. Als Initiatoren von Ratsreferenden traten in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zwischen 2010 und 2018 (mit Ausnahme der AfD) alle bundespolitisch aktiven Parteien in Erscheinung, wobei kleinere Fraktionen und Wählervereinigungen deutlich häufiger Ratsreferenden initiierten als die Fraktionen von CDU, SPD und Bürgermeister. Aus dieser Beobachtung wurde geschlossen, dass sich »Regierungsbeteiligung« eher hemmend auf Initiiierungen auswirkt.
4. Für die vier analysierten Anwendungsspitzenreiter unter den Flächenländern (Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) konnte ein eindeutig positiver Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und der Anwendungshäufigkeit nachgewiesen werden. Dieser fiel in Bezug auf die Initiiierungspraxis stärker als in Bezug auf die Auslösungspraxis aus. Anzumerken gilt es allerdings, dass dieser Zusammenhang für Nordrhein-Westfalen hinsichtlich ausgelöster Referenden deutlich geringer als bei den anderen drei Bundesländern ausfiel, was vor allem auf das Zusammenspiel aus starkem Parteienwett-

bewerb und konsensualen Auslösungsbedingungen in den vielen Großstädten zurückgeführt wurde.

5. Für die Höhe der Auslösungsmehrheiten ließ sich in Bezug auf die Anzahl von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid kein eindeutig positiver Zusammenhang nachweisen, da Bundesländer mit konsensualen Auslösungsbedingungen teilweise höhere Anwendungszahlen als Bundesländer mit majoritären Auslösungen aufwiesen (u.a. Baden-Württemberg vs. Mecklenburg-Vorpommern). Zudem führten die Absenkungen der Auslösungsmehrheiten in Bayern und Schleswig-Holstein zu keiner langfristig erhöhten Anwendungspraxis. Im Rahmen der Primäranalyse zeigte sich jedoch, dass die Auslösungsquote in Nordrhein-Westfalen bei einer Absenkung der Auslösungserfordernisse relativ erheblich erhöht bzw. in Schleswig-Holstein bei einer Erhöhung der Auslösungserfordernisse relativ erheblich verringert wäre.
6. Anwendungserfahrungen wirkten sich offensichtlich unterschiedlich auf Mehrheits- und Minderheitsfraktionen aus. So wurde aus dem empirischen Befund, dass in Nordrhein-Westfalen bislang in keiner Kommune mehrfache Anwendungserfahrungen von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid vorliegen, geschlossen, dass sich negative Anwendungserfahrungen, d.h. eine geringe Annahmequote, auch negativ auf die Initiierungs- und Auslösungsbestrebungen von Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen auswirken. Die in der Primäranalyse von Nordrhein-Westfalen dann aufgedeckten recht hohen Wiederholungsquoten deuteten hingegen auf einen positiven Zusammenhang zwischen vorliegender Anwendungserfahrung und der Initiierung durch Minderheitsfraktionen hin. Für Mehrheitsfraktionen und Bürgermeister erscheint die Qualität vorheriger Anwendungserfahrungen somit wichtiger als die Quantität, für Minderheitsfraktionen spielt die Qualität vorheriger Anwendungserfahrungen demgegenüber offensichtlich eine geringere Rolle.
7. Bayern wies in der Sekundäranalyse die mit Abstand höchsten Anwendungszahlen auf (495). Dabei war es zugleich das einzige Flächenland, in dem Konkurrenzreferenden stattfanden, wobei diese mehr als zwei Drittel aller Ratsreferenden ausmachten (351). Als ursächlich dafür wurde das Zusammenspiel von majoritären Auslösungsbedingungen und anwendungsfreundlichen Regelungen für Bürgerreferenden sowie die Existenz von Paritätsklauseln vermutet.

In Kapitel 7 wechselte der Blick auf die Anwendungspraxis sodann von der Vogelperspektive auf den konkreten Verlauf von Initiierungs- und Auslösungsprozessen. Um systematische Einblicke in deren empirische Funktionsweise zu erhalten, wurde die Methode der vergleichenden Fallstudien angewandt, wobei nicht die Verfahren, sondern die Kommunen als Fälle definiert wurden. Die Fallauswahl basierte einerseits auf den Kriterien Gemeindegröße (Kleinstadt, kleine Großstadt) und Höhe der Auslösungsmehrheit (majoritär, konsensual) sowie andererseits einer gewissen Verstetigung der Anwendungspraxis (mindestens ein Ratsreferendum mit Bürgerentscheid). Daraus ergab sich mit Legden, Aachen, Rothenburg o. d. T. und Augsburg die Auswahl von je zwei Kommunen aus den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Bayern. Der Untersuchungszeitraum erstreckte sich über die Jahre zwischen 2010 und 2015. Die Datengrundlage bestand zum einen aus nicht-reaktiven Datentypen, so vor allem Zeitungsartikeln, Ratsdokumenten und Pressemitteilungen. Zum anderen führte der

Autor 24 Interviews mit den an den identifizierten Verfahren beteiligten kommunalpolitischen Akteuren durch.

Die Datenauswertung erfolgte maßgeblich anhand der in Kapitel 5 entwickelten Analyseheuristik, sodass die Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesses mittels der einzelnen Analysekategorien operationalisiert wurde. Die Analyse gliederte sich dann in zwei Schritte. So wurde zunächst für jede der vier ausgewählten Kommunen eine Within-Case-Analyse durchgeführt. Die Ergebnisse der vier Within-Case-Analysen wurden im zweiten Schritt durch eine Cross-Case-Analyse zusammengeführt bzw. erweitert. Zentrale Ergebnisse der Cross-Case-Analyse waren:

1. Initiierungsideen formulierten fast ausschließlich kommunalparlamentarische Akteure und dabei vornehmlich Mehrheitsfraktionen und Verwaltungsakteure. Zivilgesellschaftlichen Akteure und Lokalmedien übten demnach kaum Druck auf Kommunalparlamente zur Durchführung von Ratsreferenden aus.
2. Die Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus eignete sich zwar, um die auf der Darstellungsebene geäußerten Initiierungsziele zu erklären. Für eine vollumfängliche Erfassung der Initiierungsziele und -typen war jedoch die Perspektive des Rational-Choice-Institutionalismus notwendig.
3. (Ober-)Bürgermeister und Ratsmehrheiten griffen entgegen allen Befürchtungen nicht auf die demokratiesperrigen Initiierungstypen zurück (Akklamation, Vermeidung, Schwächung usw.), welche ausschließlich mit dem Machtmotiv verbunden sind. Vornehmlich beruhten ihre Initierungen auf dem Gestaltungsmotiv und dem Initiierungsziel der Policy-Kontrolle. Oftmals wendeten sie den Initiierungstyp der Verkürzung an. Dem Initiierungstyp Legitimation kam zwar ebenso bei fast allen Initierungen eine Bedeutung zu. Diese war jedoch in keinem Verfahren für die Initierung maßgeblich.
4. Oppositionelle Fraktionen wendeten zwar den Initiierungstyp der Mehrheitsumgehung an. Insbesondere in Augsburg dominierten bei Minderheitsfraktionen jedoch Initiierungstypen, die an keine konkrete Gestaltungsabsicht gebunden waren, was sich nicht zuletzt auch in den vielen nicht-gerichteten oppositionellen Initierungsvorlagen widerspiegelte.
5. Unter konsensualen Auslösungsbedingungen wendeten (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen bei dem Initiierungsziel der Policy-Kontrolle eher den Initiierungstypus der Okkupation an. Majoritäre Auslösungsbedingungen begünstigten hingegen eine Anwendung des Initiierungstypus Konkurrenzvorschlag.
6. In Augsburg erlangte der Initiierungstyp der Paritätsaufhebung für den Oberbürgermeister zentrale Bedeutung und war für die Initierung des Ratsreferendums zur Fusion fast allein ausschlaggebend.
7. In den Großstädten zeigten sich die Interessenlagen und somit die angewandten Initiierungstypen während einzelner Verfahren vielfältiger als in den Kleinstädten, in denen die Fraktionen und Wählergruppierungen tendenziell homogene Interessenlagen aufwiesen.
8. Initiierungsentscheidungen durch (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen erfolgten i.d.R. erst zu dem Zeitpunkt, zu dem sie die erforderliche Auslösungsmehrheit kontrollierten. Demnach überlagerten sich Initiierungs- und Auslösungsprozesse oftmals. Der inhaltliche kommunalparlamentarische Willensbildungsprozess war bei diesen Initiierungsentscheidungen bereits immer

weit fortgeschritten und manifestierte sich oftmals auch schon in einem Grundsatzbeschluss. Dies traf demgegenüber auf oppositionelle Initiierungsentscheidungen nicht zu. So fielen diese teils zu Anfang sowie auch noch nach Abschluss oben genannter Willensbildungsprozesse.

9. Grundsätzlich zeigten sich eine hohe Qualität des Entscheidungsgegenstandes, ein Mindestmaß an außerparlamentarischem Widerstand und Anwendungserfahrungen als günstige verfahrensendogene Initiierungsbedingungen. Für Regierungsakteure ergaben sich durch die Aussicht auf eine breite Abstimmungskoalition sowie einen hohen Problemlösungsdruck zusätzliche Initiierungsanreize. Oppositionelle Initiierungen hingegen erfolgten oftmals im Rahmen stark aufgeladener konkurrenzdemokratischer Akteurskonstellationen.
10. In den Kleinstädten entfaltete der außerparlamentarische Widerstand – sofern er denn zu Stande kam – aufgrund der hohen sozialen Nähe eine hohe Wirksamkeit. Da (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen gleichzeitig über ein höheres Maß an Verfahrenskontrolle verfügten, zeigten diese sich dann auch prinzipiell offener gegenüber der Initiierung von Ratsreferenden bzw. der grundsätzlichen Durchführung von Referenden. In den Großstädten offenbarte sich hingegen ein gegenläufiges Bild. Einerseits entfalteten die Bürgerreferenden dort nicht unmittelbar eine vergleichbare Wirkung. Andererseits wandten die Regierungsakteure – wie z.B. beim Fusionsentscheid – zunächst rechtliche Repressionsstrategien an, um Abstimmungen in einer viel komplexeren und insofern undurchsichtigeren Gemengelage möglichst zu verhindern.
11. Oppositionelle Initiierungen entsprachen im Regelfall nicht den politischen Standardinteressen von (Ober-)Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen. Deshalb scheiterten Initiierungen durch Minderheitsfraktionen im Regelfall an der Auslösungsmehrheit. Das Fallbeispiel Legden zeigte jedoch, das unter bestimmten Auslösungsbedingungen auch oppositionelle Initiierungen zu einer Auslösung führen können.
12. Die Auslösungsverhandlungen standen dennoch ausnahmslos unter Kontrolle der (Ober-)Bürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen. Insbesondere in den Kleinstädten und in Augsburg dominierten die Verwaltungen den Auslösungsprozess. Unter konsensualen Auslösungsbedingungen bezogen (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen aufgrund der Anwendung des Initiierungstypen der Okkupation eher Bürgerinitiativen in die Verhandlungen ein. Ein solcher Einbezug erfolgte unter den majoritären Auslösungsbedingungen und der Anwendung des Initiierungstypus Konkurrenzvorschlag in den bayerischen Kommunen hingegen nicht.
13. Wie die zahlreichen kontrafaktischen Analysen veranschaulichten, gaben majoritäre Auslösungsbedingungen vor allem dem Augsburger Oberbürgermeister vielfältigen Raum zum taktischen Agieren. Dennoch bemühte dieser sich, trotz der geringeren Auslösungserfordernisse, konsensuale Auslösungsbeschlüsse zu erzielen und zeigte sich deswegen teilweise auch gegenüber den Minderheitsfraktionen kompromissbereit.
14. Bei Initiierungen durch Regierungsakteure überschnitten sich die Initiierungs- und Auslösungsbedingungen tendenziell. Alle ausgelösten Ratsreferenden wiesen dabei eine starke Qualität des Entscheidungsgegenstandes, einen starken außerparlamentarischen Widerstand – üblicherweise in Form eines sich qualifizieren-

den oder bereits qualifizierten Bürgerreferendums sowie einen hohen Entscheidungs- und Problemlösungsdruck auf. Bei nicht-ausgelösten Ratsreferenden war im Regelfall mindestens eine dieser Auslösungsbedingungen nur schwach ausgeprägt.

15. Oppositionelle Initiatoren erreichten ihre Initiierungsziele in keinem Verfahren vollständig. Regierungsakteuren in den Kleinstädten gelang es hingegen ihre Initiierungsziele allesamt zu erfüllen. In den Großstädten stellte die Initiierung allerdings ein wesentlich größeres Risiko für Regierungsakteure dar. So scheiterten diese dort teilweise volumnfähiglich.

b) Repräsentativität der empirischen Befunde aus den Kapiteln 6 und 7

Die Primär- und Sekundäranalysen in Kapitel 6 basieren auf Vollerhebungen. Prinzipiell weisen die Ergebnisse des Kapitels somit eine hohe Repräsentativität auf. Eingeschränkt werden kann diese lediglich durch Messfehler. Die Defizite des bei der Sekundäranalyse verwendeten Datensatzes sowie die Herausforderungen bei der selbst durchgeführten Datenerhebung wurden innerhalb des Kapitels ausführlich reflektiert.

Die Bewertung der Repräsentativität der empirischen Befunde aus Kapitel 7 gestaltet sich deutlich schwieriger. Vorweg sei betont, dass das Ziel des Kapitels nicht darin bestand, eine hohe Repräsentativität zu erzielen, sondern als Grundlagenarbeit möglichst viel Detailwissen über die Funktionsweise von Ratsreferenden zu generieren. Führt man sich vor Augen, dass lediglich vier von mehr als 10.000 bundesdeutschen Kommunen und nur fünf von 733 seit 1990 identifizierten Ratsreferenden mit Bürgerentscheid Gegenstand der Analyse waren, wird auch offensichtlich, dass die gewählte Methode der vergleichenden Fallstudien nicht unbedingt dazu geeignet ist, eine hohe Repräsentativität zu erzeugen. Gleichwohl gilt es zu beachten, dass es sich um die erste systematisch durchgeführte Fallstudienanalyse zu Ratsreferenden handelt, die zudem sehr unterschiedliche Anwendungskontexte berücksichtigte. Es ist deshalb anzunehmen, dass zumindest die beobachteten fallübergreifenden Muster in der Funktionsweise eine gewisse Repräsentativität für die Gesamtpopulation aufweisen.

c) Handlungsempfehlungen

Die vorstehende Cross-Case-Analyse lieferte bereits einige Handlungsempfehlungen in Bezug auf die Ausgestaltung des kommunalen Referendumsdispositivs. Diese werden in dieser Schlussbetrachtung nun nochmals kurz aufgegriffen und anhand von Thesen systematischer ausgeführt:

1. Ratsreferenden sollten grundsätzlich mit qualifizierten Auslösungserfordernissen (Zwei-Drittel-Mehrheit) versehen werden, damit die Verfahrensgestaltung consensual erfolgt und nicht zum Spielball politischen Taktierens von (Ober-)Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen avancieren kann.

Erläuterung:

Ungeachtet der Höhe der Auslösungsmehrheit wirken zwar verschiedene Kontrollmechanismen. So lässt sich die Hofberichterstattungsthese insbesondere bei politisch aufgeladenen kommunalen Entscheidungsprozessen sicherlich nicht aufrecht-

erhalten, und in Bezug auf die Gestaltung der Abstimmungsfrage bestehen rechtliche Vorschriften, die gerichtlich eingeklagt werden können. Ferner dürften auch die mit der Auslösung von Ratsreferenden insbesondere in Großstädten verbundenen politischen Risiken sowie der starke Vertrauensverlust in politische Eliten (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen eher disziplinieren. Gleichwohl erscheint ein institutioneller Zwang zur Konsensfindung dennoch sinnvoll, da er unabhängig von den weiteren verfahrensexogenen Einflussfaktoren eine allein taktische Verfahrensgestaltung verhindert. Die Kehrseite der flächendeckenden Implementierung qualifizierter Auslösungserfordernisse wäre natürlich eine Zunahme an Verfahren, die an den Auslösungserfordernissen scheitert (vgl. Kap. 6.3.2). Da der restriktive Einfluss konsensualer Auslösungsmehrheiten in Bezug auf die absoluten Anwendungshäufigkeiten jedoch eher gering ausfällt (vgl. Kap. 6.2) und nicht zuletzt auch demokratiesperrige Verfahren eher verhindert werden, überwiegen die Vorteile einer qualifizierten Auslösungsmehrheit zweifelsfrei deren Nachteile. Dabei lässt sich allerdings bezweifeln, dass die betreffenden Landesparlamente die Auslösungserfordernisse nochmals anheben. Zumindest jene Bundesländer, in denen qualifizierte Auslösungserfordernisse bestehen, sollten auf eine Absenkung aber verzichten.

2. Als Konkurrenzreferenden sollten Ratsreferenden einfache Auslösungsmehrheiten zu Grunde gelegt werden, da deren Einführung sonst – aufgrund der mangelnden Anwendungspraxis – obsolet ist.

Erläuterung:

Zumindest unter konkurrenzdemokratischen Bedingungen unterstützen oppositionelle Ratsfraktionen tendenziell die Anliegen von Bürgerreferenden. Sofern Konkurrenzreferenden dann mit qualifizierten Auslösungserfordernissen versehen sind, dürfte der stärksten Oppositionsfraktion im Auslösungsprozess regelmäßig eine Veto position zukommen. (Ober-)Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen bleibt dann die Möglichkeit verwehrt, eine konkurrierende Vorlage mit zur Abstimmung zu stellen. Die in Nordrhein-Westfalen bislang mangelnde Anwendungspraxis veranschaulicht diese Problematik.

3. Konkurrenzreferenden entfalten nur dann ihre demokratischen Funktionen, wenn tatsächlich über konkurrierenden Lösungsvorschläge bzw. konkurrierende Perspektiven abgestimmt wird. Aufgrund der geringeren Komplexität und ihrer tendenziell höheren Eindeutigkeit sind Abstimmungen über eine einzelne Abstimmungsfrage sonst vorzuziehen. In diesem Zusammenhang sind die Einführung von Moderationsverfahren sowie eine entsprechende Gestaltung von Paritätsklauseln zu empfehlen.

Erläuterung:

Insbesondere in Bayern kann die aktuelle Ausgestaltung der Paritätsklausel dazu führen, dass die Bürgerschaft im Rahmen einer Abstimmung über zwei Abstimmungsfragen entscheiden muss, die sich lediglich in ihrer Stoßrichtung unterscheiden. Dies führt zweifelsfrei zu Verwirrungen und entspricht nicht dem Implementationszweck von Konkurrenzreferenden. Der Anreiz für (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen in solchen Fällen Ratsreferenden zu initiieren, würde sich verringern, wenn die

Paritätsklausel lediglich auf Bürgerreferenden mit Initiativvorlage beschränkt würde. Alternativ ließe sich die Paritätsklausel auch präzisieren. So könnte etwa festgeschrieben werden, dass sich die Paritätsklausel auf das zentrale Informationsheft sowie ein bis zwei zentrale Informationsveranstaltungen, nicht aber jeden Vorgang während der Abstimmungskampagnen bezieht. Grundsätzlich gilt es bei einer solchen Präzisierung aber natürlich einen möglichst fairen Ablauf der Abstimmungskampagnen zu gewährleisten. Die Implementation von Moderationsverfahren, wie z.B. in Hamburg, kann zusätzlich einen rechtlichen Rahmen bereitstellen, in dem sich Bürgerinitiativen und Ratsmehrheiten im Anschluss an Bürgerbegehren bei kleineren Unstimmigkeiten auf eine gemeinsame Abstimmungsfrage einigen könnten.

4. Die Dauer der Bindungswirkungen sowie die Möglichkeit zur Aufhebung von Bindungswirkungen sollten sich zwischen Bürger- und Ratsreferenden nicht unterscheiden, da ansonsten eine Möglichkeit zu taktischen Initiierungen eröffnet wird.

Erläuterung:

Die Dauer von Bindungswirkungen erlangte im Rahmen der Fallstudien – vielleicht mit Ausnahme des Entscheidungsprozesses zum Königsplatz – zwar keine Relevanz. Dennoch erscheint es problematisch, dass Ratsreferenden bundesländerübergreifend in Bezug auf die Bindungswirkungen ein struktureller Vorteil zukommt. Insofern sollte zumindest institutionell garantiert sein, dass (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen bestimmte Entscheidungsgegenstände nicht allein durch die Auslösung von Ratsreferenden langfristig für Bürgerreferenden blockieren können.

d) Übertragbarkeit der empirischen Befunde auf weitere Ebenen

Wenn gleich den politischen Systemen von Großstädten eine gewisse Vergleichbarkeit mit den politischen Systemen der staatlichen Ebenen attestiert wird (Gross 2016: 23ff.), so weist die kommunale Ebene dennoch zahlreiche Spezifika auf, so z.B. die hohe räumliche Nähe und die fehlenden Gesetzgebungskompetenzen. Eine Übertragung der empirischen Befunde auf die Landes- und Bundesebene sollte deswegen grundsätzlich sehr vorsichtig erfolgen. Zudem zeigten die empirischen Analysen, dass die Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesses eines Referendumsverfahrens maßgeblich von dem Beziehungsgeflecht aller in dem politischen System bestehenden Referendumsinstitutionen abhängig ist. Ohne die gleichzeitige Implementierung von Bürgerreferenden würde die Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden demnach ganz anders funktionieren. Im Rahmen einer Übertragung der empirischen Befunde müssen somit immer auch die bereits bestehenden Referendumsinstitutionen reflektiert werden.

In den Bundesländern wurde in den vergangenen Jahren intensiv über die Einführung von Top-down-Referenden für die Landesebene diskutiert. Dies traf nicht nur die Einführung des Bürgerschaftsreferendums in Hamburg, sondern ebenso die Versuche in Bayern, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern konsultative bzw. qualifizierte Volksbefragungen einzuführen (vgl. dazu u.a. Heußner/Pautsch 2014; Martini 2018; Pautsch 2019). Insgesamt sind Parlamentsreferenden als Konkurrenzreferenden auf der Länderebene zwar flächendeckend in der majoritären Variante implementiert. Als genuine Referenden sehen sie bislang aber nur sehr wenige Bundesländer vor,

so Baden-Württemberg (1/3), Bremen (1/2), Hamburg (2/3) und Rheinland-Pfalz (1/2), weswegen nicht auszuschließen ist, dass entsprechende Implementationsprozesse künftig zunehmend angestrengt werden. Auch auf der Bundesebene gab es bereits mehrfach Anträge zur Einführung von Top-down-Referenden, so z.B. seitens der SPD (Deutscher Bundestag 11.06.2013: 2) und der AfD (ebd. 13.08.2019: 3).

An dieser Stelle ist es nun nicht möglich im Einzelnen die grundsätzliche Kompatibilität von Top-down-Referenden zu den politischen Systemen auf Landes- und Bundesebene zu erörtern (vgl. dazu Decker 2018). Weil aber prinzipiell davon auszugehen ist, dass der politische Wettbewerb auf den staatlichen Ebenen erhöht und dementsprechend die Anreize zur parteipolitischen Instrumentalisierung erheblich verstärkt sind, sollten – wie sich aus den Fallstudien ableiten lässt – Top-down-Referenden dort in jedem Fall konsensuale Auslösungserfordernisse und insgesamt ein strenger Referendumsdispositiv zu Grunde gelegt werden. Schließlich stehen auf den staatlichen Ebenen auch Entscheidungsgegenstände mit wesentlich höherer Brisanz bzw. Reichweite zur Disposition, wobei insbesondere sicherzustellen ist, dass Minderheitenrechte geschützt bleiben.

e) Forschungsausblick

Eingangs wurde als ein zentrales Anliegen des vorliegenden Dissertationsprojekts formuliert, Grundlagen für eine fundiertere Ratsreferendumsforschung bereitzustellen. Mit der Aufarbeitung des Implementationsprozesses, der Konstruktion eines Phasenmodells sowie einer phasenspezifischen Analyseheuristik, der quantitativen Vermessung der Anwendungspraxis und den vergleichenden Fallstudien sollte dies gelungen sein. Selbstverständlich ließen sich aber nicht alle Forschungsdesiderate adressieren – insbesondere da sich das Erkenntnisinteresse schwerpunktmäßig auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess richtete.

Zuvorderst gilt es künftig somit die weiteren Phasen des Ratsreferendumsprozesses empirisch zu analysieren. Erstens betrifft dies die Phase der Abstimmungskampagnen. In diesem Zusammenhang sollten dann einerseits die Prozesse der Bildung von Abstimmungskoalitionen sowie andererseits auch der konkrete Kampagnenverlauf im Fokus stehen. Mit Hilfe teilnehmender Beobachtungen könnten dabei etwa Kampagnenstrategien in Groß- und Kleinstädten miteinander verglichen werden. In jedem Fall zeigten die durchgeföhrten Fallstudien, dass der Verlauf von Abstimmungskampagnen eine zentrale Rolle für die Ergebnisakzeptanz sowie die spätere Bewertung des Verfahrens durch die beteiligten Akteure spielt.

In Bezug auf die Abstimmungsphase ergibt sich zuerst die Frage nach den Erfolgsbedingungen. Um diese zu erfassen, müssten die in der vorliegenden Arbeit dargestellten Einflussfaktoren mit Perspektive auf die Phase der Abstimmungskampagnen angepasst und ggf. erweitert werden. Ferner mangelt es derzeit an einem systematischen Vergleich von Einzel- und Konkurrenzabstimmungen. So stellen sich diesbezüglich z.B. die Fragen, welchen Einfluss die Anzahl an Abstimmungsvorlagen auf die Abstimmungsbeteiligung hat und welche Gründe letztlich dafür verantwortlich sind, dass die Anzahl ungültiger Stimmen bei Konkurrenzvorlagen deutlich erhöht ist.

Weiterhin sollten auch die Implementationsprozesse von Ratsreferenden systematisch analysiert werden. Von besonderem Interesse wären dabei Vergleichsstudien zu Implementationsprozessen von Großprojekten, wobei zwischen Entscheidungsprozessen mit und ohne Ratsreferenden zu differenzieren wäre. Eine solche Studie könn-

te dann vor allem auch wertvolle Informationen im Hinblick auf den (demokratischen) Nutzen der Einführung obligatorischer Referenden liefern.

Schließlich bleiben auch in Bezug auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess offene Fragen bestehen. So fehlen insbesondere multivariate Regressionsanalysen mit höheren Fallzahlen zu den Initiierungs- und Auslösungsbedingungen von Ratsreferenden, welche die präsentierten empirischen Befunde dann auf eine breitere Datenbasis stellen bzw. auch verfeinern oder ggf. hinterfragen würden.

Insgesamt erhofft der Autor sich also, mit der vorliegenden Arbeit der lokalen Politikforschung sowie der Direktdemokratieforschung einen Impuls zu geben, im Rahmen künftiger Studien zu kommunalen Referendumsprozessen Ratsreferenden verstärkt Aufmerksamkeit zu schenken.