

4. Ratsreferenden: Entwicklung eines Phasenmodells

»Considered as a decision-making process, the referendum phenomenon can be described as a set of decisional mechanisms and processes that interact with mechanisms and decision-making processes of representative government« (Uleri 1996: 2).

Wie Uleri verweisen viele Autoren darauf, dass Referenden nicht bloße Abstimmungsakte, sondern komplexe und dynamische politische Entscheidungsprozesse sind, in deren Kontext Verflechtungen zwischen direktdemokratischer bzw. außerparlamentarischer und parlamentarischer Sphäre entstehen. Will man die Funktionsweise von (Rats-)Referenden untersuchen, ist es deshalb notwendig, über eine Analyseheuristik zu verfügen, die den Prozesscharakter und die Dynamiken von Referenden angemessen erfasst. Als Grundlage einer solchen Heuristik hat sich – insbesondere in der Policy-Forschung – die Untergliederung von Entscheidungsprozessen in aufeinanderfolgende Phasen als geeignet erwiesen.⁴⁷ Für die folgenden empirischen Analysen wird in diesem Kapitel deshalb ein Phasenmodell für Ratsreferenden entwickelt. Um dieses Vorhaben zu realisieren, gilt es zunächst jedoch bestehende Phasenmodelle von kommunalen Referenden hinsichtlich ihrer Stärken und Defizite zu reflektieren.

4.1 Phasenmodelle in der bundesdeutschen kommunalen Referendumsforschung

Wenngleich ein Großteil der empirischen Referendumsforschung implizit mit Phasenmodellen arbeitet, so z.B. wenn Abstimmungskampagnen (Kriesi 2012) oder Abstimmungen (Vetter/Velinsky 2019) im Rahmen von Referendumsprozessen analysiert werden, erlangten diese innerhalb des Forschungsgebietes bislang keine allzu große Bedeutung. Eine wesentliche Erklärung dafür ist sicherlich in der großen Heterogenität der Referendumspraxis zu sehen. Gestaltet sich nämlich bereits die Entwicklung von Referendumstypologien als große Herausforderung, so ist es kaum möglich, die vielen unterschiedlichen Referendumstypen in ein übergreifendes Phasenmodell zu integrieren. Phasenmodelle sind deshalb vorrangig auf einen bestimmten Anwendungskontext bezogen.

Dies gilt z.B. für das Modell von Möckli (1994), der als erster Autor ein Verlaufsmodell entwickelte, das den Entscheidungsprozess von Initiativen in der Schweiz und Kalifornien abbildete. Von der Initiierungsphase über die Phasen der Qualifizierung,

47 Zu den Stärken und Schwächen von Phasenmodellen siehe Jann/Wegrich (2014).

parlamentarischen Behandlung, Meinungsbildung und Entscheidungsfindung bis hin zur Interpretationsphase unterscheidet er insgesamt sechs zeitlich aufeinanderfolgende Abschnitte (252-268). Für jede Phase beschreibt er die relevanten Akteure sowie deren Handlungsoptionen, wobei sich die Zahl der involvierten Akteure während des Referendumsprozesses von der Kerngruppe der Initiatoren ausgehend kontinuierlich erweitere (ebd.). In der Folge dienten Möcklis Überlegungen als wesentlicher Ausgangspunkt für alle Phasenmodelle, die Referendumsprozesse in bundesdeutschen Kommunen abbildeten.

Zuvorderst sind in diesem Zusammenhang Rehmet, Weber und Pavlovic zu nennen, die in ihren jeweiligen Diplomarbeiten Phasenmodelle für Bürgerreferenden erarbeiteten und deren Synthese anschließend in einem gemeinsamen Aufsatz veröffentlichten (ebd. 1999).⁴⁸ Sie differenzieren zwischen sieben Verfahrensabschnitten, wobei sie teils unterschiedliche Phasenabfolgen für Initiativ- und Korrekturbegehren annehmen (ebd.: 119). Typenunabhängig führen sie zunächst die Phase der *politischen Vorgeschichte* neu ein (ebd.). Diese beziehe sich grundsätzlich auf den Zeitraum, der vor der Initiierung des Bürgerreferendums liege (Weber 1997: 10). Ihr Anfang ließe sich nur schwer bestimmen (ebd.: 13). Weber verweist allerdings darauf, dass Bürgerreferenden vielfach das letzte Mittel der außerparlamentarischen Einflussnahme seien, sodass die politische Vorgeschichte vor allem die diesem vorgelagerten Aktivitäten der späteren Initiatoren umfasse (ebd.: 45f.). Das Ende der Phase sehen die Autoren letztlich im Initiierungsbeschluss, der von außen allerdings nur schwer zu beobachten sei (Rehmet et al. 1999: 118). Die anschließende Phase der *Parlamentarischen Meinungsbildung und Entscheidung*, im Rahmen derer das Kommunalparlament nach Beratungen einen Sachbeschluss zum späteren Abstimmungsgegenstand treffe, bildet im Phasenmodell die zentrale Abgrenzung zwischen Initiativ- und Korrekturbegehren, da erstgenannten kein solcher Beschluss vorausginge (ebd.). Alle weiteren Phasen ließen sich bei beiden Bürgerreferendumstypen beobachten (ebd.). Die beiden folgenden Phasen der Initiierung und Qualifizierung übernehmen die drei Autoren weitgehend von Möckli (ebd.). Mit der Erstellung der Abstimmungsvorlage beinhaltet die *Initiierungsphase* vor allem das Agenda-Setting durch die Initiatoren (vgl. hierzu Möckli 1994: 253-256). Die *Qualifizierungsphase* beziehe sich hingegen auf den Zeitraum bzw. den Prozess der Unterschriftensammlung (Rehmet et al. 1999: 118). Nach Erzielung des Unterschriftenquorums und Einreichung der Unterschriften folge dann die *parlamentarische Interaktionsphase*, während derer das Kommunalparlament die Abstimmungsvorlage behandle, d.h. über deren Zulässigkeit sowie deren Annahme oder Ablehnung und ggfs. die Verabschiedung einer Konkurrenzvorlage beschließe (ebd. 119; Weber 1997: 11). Die Entscheidung für den Begriff der Interaktion bzw. gegen Möcklis Begriff der Behandlung sei deshalb gefallen, um explizit auf die hohe Bedeutung der Kontakte zwischen Initiatoren und parlamentarischen Akteuren während dieser Phase zu verweisen (ebd.). Sofern die Parlamentsmehrheit die Abstimmungsvorlage für zulässig erkläre, schließe sich als sechster Abschnitt die *Phase der Öffentlichen Meinungsbildung und Entscheidung* an, die »alle Handlungen, die entscheidungsrelevant informieren und mobilisieren sollen sowie sich an die Abstimmungsberechtigten wenden«, beinhalte (Weber 1997: 12). Das Autorentrio verbindet somit die bei

48 In dem Aufsatz integrierten sie zudem obligatorische Referenden in ihr Phasenmodell. Dies erfolgte jedoch ohne Bezug auf die kommunale Ebene in Deutschland, da dieser Referendumstyp zum damaligen Zeitpunkt noch in keiner Kommunalverfassung implementiert war.

Möckli noch getrennten Phasen der Meinungsbildung und Entscheidung zu einer Phase, da sich beide Prozesse überlagerten (ebd.). Die Phase ende mit dem Abstimmungsvorgang (ebd.). Die den Referendumsprozess abschließende Phase bezeichnen sie als *Nachgeschichte*, sodass diese nicht wie bei Möckli vorrangig auf die Deutungskontroversen über das Abstimmungsergebnis abzielt, sondern »alle Maßnahmen und Ereignisse nach dem Bürgerentscheid, die sich auf das Thema beziehen« (ebd.: 13), umfasse. Vor- und Nachgeschichte klassifizieren die drei Autoren aufgrund deren zeitlicher und auch inhaltlicher Unbestimmtheit schließlich als Nebenphasen (ebd.).

Den gesamten Referendumsprozess betten Rehmet, Weber und Pavlovic in die kommunalen Rahmenbedingungen ein, zu denen sie den durch die Kommunalverfassung bedingten Demokratietypus sowie die politische Kultur zählen (Weber 1997: 14-17). Den kommunalen Rahmenbedingungen schreibt Weber keinen großen Einfluss auf den Referendumsprozess zu, da »Akteure, Entscheidungssituationen, Handlungsalternativen und Handlungskonsequenzen« unabhängig von diesen aufträten (ebd.: 14). Gegenteiliges gelte hingegen für die sogenannten Einflussfaktoren, die unmittelbar auf den Referendumsprozess – teils auch phasenspezifisch – einwirkten. Insgesamt identifizieren die drei Autoren vier Kategorien von Einflussfaktoren: die rechtlichen Verfahrensbedingungen, die Akteursressourcen, die Kommunikationsbedingungen und abstimmungsgegenstandsbezogene Faktoren (Rehmet et al. 1999: 120; vgl. auch Weber 1997: 22-41).

Den zweiten und bis heute jüngsten Vorschlag eines Phasenmodells für kommunale Referenden in bundesdeutschen Kommunen unterbreitete Paust (Abb. 4.1). Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist seine Kritik, dass weder Rehmet noch Weber Ratsreferenden in ihren Phasenmodellen berücksichtigten (Paust 1999: 47).⁴⁹ Insofern präsentiert er ein modifiziertes Verlaufsmodell, das zwischen Initiativ-, Korrektur- und Ratsbegehren differenziert (Abb. 4.1).

Abb. 4.1: *Phasenmodell kommunaler Referenden nach Paust*

	Korrekturbegehren	Initiativbegehren	Ratsbegehren
1		Vorgeschichte	
2	Parlamentarische Meinungsbildung und Sachentscheidung	-	Parlamentarische Meinungsbildung und Beschluss
3	Initiierungsphase		-
4	Qualifizierungsphase		-
5	Parlamentarische Interaktion		-
6	Öffentliche Meinungsbildung und Abstimmungskampf		Öffentliche Meinungsbildung
7		Bürgerentscheid	
8		Nachgeschichte	

Quelle: Paust (1999: 48).

49 Paust bezieht sich in seinen Ausführungen ausschließlich auf die unveröffentlichten Diplomarbeiten von Rehmet und Weber.

Für die beiden Typen von Bürgerreferenden (Initiativ- und Korrekturbegehren) übernimmt Paust bis zur parlamentarischen Interaktionsphase i. W. die Phasengestaltung des Vorgängermodells (ebd.). Die folgende Phase bezeichnet er hingegen dezidiert als Öffentliche Meinungsbildung und Abstimmungskampf und trennt diese zudem explizit vom Abstimmungsvorgang ab (ebd.), den er als Bürgerentscheid bezeichnet und dabei betont, dass es sich »nicht um einen Zeitraum, sondern um einen Zeitpunkt« handle (Paust 1999: 50). Die Nachgeschichte als abschließende Phase übernimmt Paust wiederum, sodass sein Modell insgesamt acht aufeinanderfolgende Phasen enthält (vgl. Abb. 4.1).

Von diesen acht Phasen durchliefen Ratsreferenden nun lediglich fünf, wobei sich diese fünf Phasen zudem teilweise in ihrem Ablauf von vergleichbaren Phasen bei Bürgerreferenden unterschieden (ebd.). Wie Bürgerreferenden wiesen Ratsreferenden zunächst eine Vorgeschichte auf (ebd.). An diese schließt die Phase der *Parlamentarischen Meinungsbildung und des Beschlusses* an, im Rahmen derer der Entscheidungsgegenstand beraten und abschließend der Beschluss zur Auslösung des Ratsreferendums getroffen werde (ebd.). Einen Sachbeschluss – wie im Rahmen von Korrekturbegehren – nimmt Paust in dieser Phase somit grundsätzlich nicht an. Nach dem Auslöschungsbeschluss erfolge die Phase der Öffentlichen Meinungsbildung (ebd.). Gegensätzlich zum Verlauf von Bürgerreferenden vermutet Paust diesbezüglich, dass »es in der Regel keinen ›Gegner‹, der ›bekämpft‹ wird«, gibt, sondern »die zur Erreichung des Quorums nötige Mehrheit zu mobilisieren« ist (Paust 1999: 50). Die abschließenden beiden Phasen, d.h. Bürgerentscheid und Nachgeschichte, teilten sich Ratsreferenden dann wieder mit Bürgerreferenden (Abb. 4.1).

Der Überblick veranschaulicht, dass im Mittelpunkt der Modellkonstruktionen die Auswahl der betrachteten Verfahren sowie die Bestimmung der Anzahl, Abgrenzung und Bezeichnung der Phasen stehen. Möckli kann für sich beanspruchen, das Grundmodell entwickelt und auf die phasenspezifische Bedeutung von Akteuren verwiesen zu haben. Rehmet et al. wiederum der Verdienst zugeschrieben werden, aufgezeigt zu haben, dass unterschiedliche kommunale Referendumstypen einzelne bzw. mehrere Phasen miteinander teilen und verschiedene Faktoren phasenspezifisch auf den Referendumsprozess einwirken. Anhand der Integration von Ratsreferenden zeigte Paust schließlich, dass geteilte Phasen unterschiedlicher kommunaler Referendumstypen durchaus Phasenspezifika aufweisen.

Nichtsdestotrotz weisen die bestehenden Phasenmodelle aber drei wesentliche Defizite auf. Erstens berücksichtigt kein Modell explizit die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Referendumstypen, d.h. die Existenz kommunaler Konkurrenzreferenden wird nur sehr knapp thematisiert (Paust 1999: 146; Weber 1997: 11). Zweitens erfolgt auch bei Paust die Darstellung von Ratsreferenden recht undifferenziert, d.h. er entwickelt die Phasen weiterhin vornehmlich aus Perspektive von Bürgerreferenden. So wird bei Bürgerreferenden z.B. eine Differenzierung in Initiierung und Qualifizierung vorgenommen, eine vergleichbare Unterteilung für den Initiierungs- und Auslösungsprozess bei Ratsreferenden erfolgt jedoch nicht. Drittens schließlich erfolgt die Definition und Abgrenzung von kommunalen Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren zu unscharf. So blenden Rehmet et al. aus, dass Abhängigkeitsbeziehungen zwischen den von ihnen genannten Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren bestehen, weshalb auch Webers Annahme, dass kommunale Rahmenbedingungen die Referendumsprozesse kaum beeinflussen, nicht überzeugen kann.

4.2 Modellentwicklung

Mit der Darstellung und Reflektion bestehender Phasenmodelle ist nun eine solide Basis für die Modellentwicklung gelegt. Diese findet in drei Schritten statt: Zunächst wird ein Grundmodell des Phasenablaufs vorgeschlagen. Anschließend wird dieses Grundmodell kontextuell eingebettet, d.h. das Entscheidungsumfeld und die Einflussfaktoren werden systematisch eingeführt.⁵⁰ Abschließend wird das Grundmodell dann in Bezug auf die Verflechtungen zwischen Rats- und Bürgerreferenden erweitert.

4.2.1 Phasenablauf

Das Grundmodell orientiert sich i. W. an der Vorlage von Paust. Es weist jedoch hinsichtlich der Phasenbezeichnungen und der Phasengestaltung zentrale Modifikationen auf. So unterscheidet das Modell mit der Vorgeschichte, der parlamentarischen Beratungsphase, den Abstimmungskampagnen, der Abstimmung und der Nachgeschichte fünf Phasen, wobei es zudem als Kreislaufmodell konzipiert ist (vgl. Abb. 4.2).

Jeder kommunalpolitische Entscheidungsprozess und somit auch jedes in einen solchen Entscheidungsprozess integriertes Ratsreferendum verfügt über eine eigene *Vorgeschichte*. Der Beginn dieser Vorgeschichte lässt sich i.d.R. nicht eindeutig definieren (Paust 1999: 48). Finden bspw. Ratsreferenden über die Neugestaltung von Rathäusern oder städtischen Verkehrsknotenpunkten statt, lassen sich vorherige kommunalpolitische Entscheidungsprozesse und Diskussionen zum Abstimmungsgegenstand teils mehr als 100 Jahre zurückverfolgen. Insofern ist es sinnvoll zwischen einer *allgemeinen* und einer *spezifischen Vorgeschichte* zu unterscheiden. Die allgemeine Vorgeschichte beinhaltet dabei alle vormaligen Ereignisse mit Bezug zum Abstimmungsgegenstand. Die spezifische Vorgeschichte hingegen bezieht sich lediglich auf jene Ereignisse und Sachverhalte, die den Ausgangspunkt des konkret betrachteten Entscheidungsprozesses bilden. Somit umfasst die spezifische Vorgeschichte vor allem die Formulierung der Problemdefinition und das Agenda-Setting. Die Problemdefinition kann durch Kommunalverwaltungen, Ratsfraktionen, politische Parteien, Lokalmedien und auch seitens lokaler sowie regionaler zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure erfolgen. Insbesondere wenn Kommunalverwaltungen die Problemdefinition vornehmen, wird dies eher jenseits der Öffentlichkeit ablaufen. Zivilgesellschaftliche Akteure hingegen werden eher bestrebt sein, ihre Problemdefinition zunächst wirkmächtig auf die öffentliche Diskussionsagenda zu setzen. Erreicht der potentielle Abstimmungsgegenstand dann die politische Entscheidungsagenda, wird also als Beratungsgegenstand für das Kommunalparlament ausgewählt, neigt sich die Phase der Vorgeschichte ihrem Ende zu. Den Zugang zur politischen Entscheidungsagenda kontrollieren dabei vor allem die Kommunalverwaltungen und die Mehrheitsfraktionen (Bogumil/Holtkamp 2013: 169). Die Vorgeschichte endet, wenn der potentielle Abstimmungsgegenstand auf der Tagesordnung des Kommunalparlaments erscheint, d.h. zu dem Zeitpunkt, an dem es erstmalig zu Beratungen im Kommunalparlament kommt.

50 Im Gegensatz zu den potentiellen Einflussfaktoren bleiben die möglichen Effekte von Ratsreferenden im Modell unberücksichtigt, da sie nicht im Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit stehen.

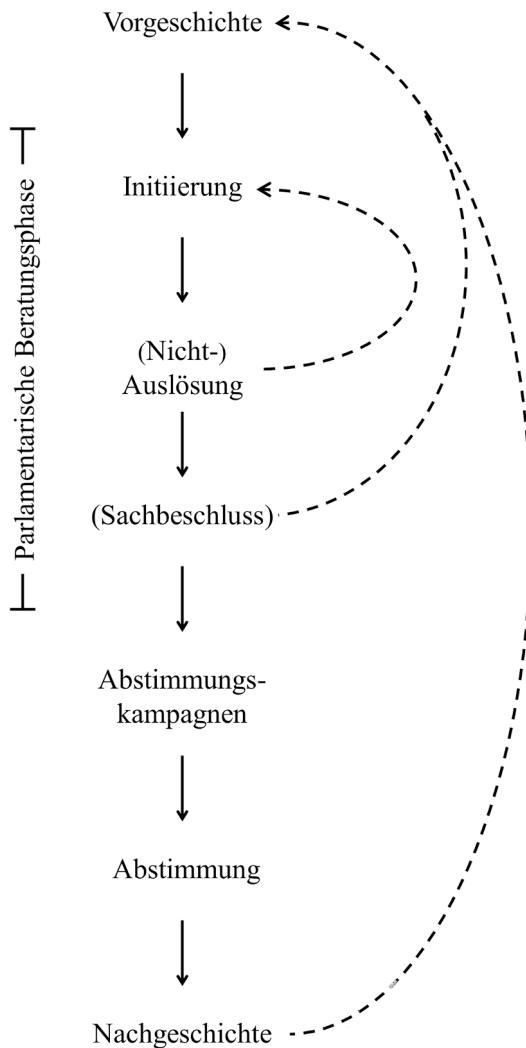
Die Vorgeschichte enthält somit keine formalen Verfahrenselemente des in der Folge initiierten Ratsreferendums. Sofern nicht ein Bürgerreferendum während der spezifischen Vorgeschichte erfolgt (vgl. hierzu Kap. 4.2.3) oder zum selben Abstimmungsgegenstand bereits zuvor Referenden stattfanden, ist den beteiligten Akteuren i. d. R. auch eher nicht bewusst, dass der Entscheidungsprozess in ein Ratsreferendum mündet bzw. münden könnte. Die spezifische Vorgeschichte startet demnach zunächst als Vorgeschichte eines repräsentativen Entscheidungsprozesses und wird erst nach der Initiierung zur Vorgeschichte eines Ratsreferendums.

An die Vorgeschichte schließt die *parlamentarische Beratungsphase* an. Diese umfasst zum einen den parlamentarischen Politikformulierungsprozess. Zum anderen beinhaltet sie mit der Initiierung und ggfs. der Auslösung ebenso die ersten beiden formalen Verfahrenselemente des Ratsreferendums. Im Regelfall wird die Verwaltung aufgrund ihres Informationsvorsprungs gegenüber allen weiteren kommunalparlamentarischen Akteuren bereits während der Phase der Vorgeschichte und vor allem in Abstimmung mit den Fraktionsspitzen der Mehrheitsfraktionen einen ersten Lösungsvorschlag, d.h. eine erste Beratungsvorlage erarbeiten. Je nach Komplexität des Abstimmungsgegenstandes kann es dann zu mehreren Beratungsrunden – insbesondere in den Ausschüssen – kommen. Dabei äußern die Ratsakteure ggfs. Änderungswünsche oder formulieren Alternativvorschläge. Irgendwann während dieses Prozesses entsteht dann die Idee zur Durchführung eines Ratsreferendums, wobei jeder kommunalparlamentarische Akteur ein solches initiieren kann. Ab diesem Zeitpunkt laufen die Beratungen über den Sachgegenstand und der Initiierungs- und Auslösungsprozess des Ratsreferendums parallel zueinander. Sofern schließlich die erforderliche Mehrheit zu Stande kommt, wird das Ratsreferendum ausgelöst. Ein abschließender Sach- bzw. Grundsatzbeschluss ist nicht obligatorisch (vgl. Kap. 2). Dennoch können die Akteure einen solchen fassen, um das Ergebnis oder den Stand des parlamentarischen Willensbildungsprozesses zu dokumentieren. Scheitert die Auslösung und ist auch noch kein abschließender Sachbeschluss getroffen, besteht die Möglichkeit, dass während der parlamentarischen Beratungsphase weitere Ratsreferenden initiiert werden. Sofern keine Auslösung aber ein abschließender Sachbeschluss erfolgt, ist vorstellbar, dass dieser zum Bestandteil der Vorgeschichte eines künftigen Ratsreferendums wird. Die parlamentarische Beratungsphase endet entweder mit dem Auslösungsbeschluss oder dem letztmaligen Nicht-Auslösungsbeschluss. Bei großen Infrastrukturprojekten kann sie durchaus mehrere Jahre andauern. In Abgrenzung zu Paust wurde zur Phasenbezeichnung der Beratungsbegriff gewählt, da sich dieser sowohl auf den inhaltlichen Willensbildungsprozess als auch auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess beziehen lässt.

Im Falle einer Auslösung schließt die Phase der *Abstimmungskampagnen* an. Diese dauert üblicherweise ca. drei Monate und lässt sich in zwei Abschnitte untergliedern. In den ersten Wochen nach der Auslösung müssten sich zunächst die Abstimmungscoalitionen bilden bzw. verfestigen und die Kampagnenstrategien festgelegt werden. Dabei können sich die Ratsparteien bzw. -vereinigungen sowohl untereinander als auch mit lokalen und regionalen außerparlamentarischen Akteuren verbünden. Dass sich bei Ratsreferenden grundsätzlich nur eine Abstimmungscoalition bildet, wie Paust annimmt, erscheint eher unwahrscheinlich. Ein solcher Fall wäre vor allem bei Konflikten zwischen Kommunen und staatlichen Behörden z.B. über Gebietsreformen vorstellbar. Da Abstimmungen bei Ratsreferenden vornehmlich aber bei innerkommu-

nal kontrovers diskutierten Themen stattfinden dürften, ist insbesondere unter konkurrenzdemokratischen Bedingungen davon auszugehen, dass sich (mindestens) zwei Abstimmungscoalitionen herausbilden. Die letzten vier Wochen vor der Abstimmung stehen im Regelfall dann ganz im Zeichen der Abstimmungskampagnen. Die Akteure der Abstimmungscoalitionen investieren während dieses Zeitraumes gewöhnlich ihre maximalen Ressourcen, d.h. sie plakatieren, unterhalten Infostände, verbreiten Pressemitteilungen und organisieren Werbeveranstaltungen, um die Stimmberechtigten von ihrer Position zu überzeugen. Die Lokalmedien dürften dabei fast täglich über die Kampagnen bzw. Ereignisse in Zusammenhang mit dem Abstimmungsgegenstand berichten. Die Phase der Abstimmungskampagnen endet am Abend vor der Abstimmung.

Abb. 4.2: Phasenablauf von Ratsreferenden



Quelle: eigene Darstellung.

Die Phase der *Abstimmung* stellt dann den Kulminationspunkt des Referendumsprozesses dar. Weil die Mehrzahl der Bundesländer inzwischen Briefabstimmungen zulässt (siehe u.a. BürgerentscheidDVO § 5), ist es in Widerspruch zu Paust auch durchaus legitim, explizit von einer Phase und nicht von einem Zeitpunkt zu sprechen. Insofern kommt es an dieser Stelle des Referendumsprozesses auch zu einer Überlagerung von Abstimmungs- und Kampagnenphase. Die Abstimmungsvorlage des Ratsreferendums kann angenommen oder abgelehnt werden sowie am Abstimmungsquorum scheitern. Mit der Feststellung des Abstimmungsergebnisses gelangt die Phase zum Abschluss.

Die *Nachgeschichte* stellt die abschließende Phase des Ratsreferendumsprozesses dar. Sie umfasst insbesondere den Deutungskampf um das Abstimmungsergebnis, die Implementation der Entscheidung sowie die Evaluation der Implementation. Um den Erfolg bzw. Misserfolg von Ratsreferenden einzuschätzen, ist die Betrachtung der Nachgeschichte deshalb von hoher Bedeutung. Die Dauer der Nachgeschichte ist prinzipiell unendlich, da alle folgenden Ereignisse mit Bezug auf den Abstimmungsgegenstand ihr hinzuzurechnen sind. Jede Nachgeschichte eines Ratsreferendums kann dabei auch zum Bestandteil der Vorgeschichte eines neuen Ratsreferendums werden.

4.2.2 Entscheidungsumgebung und Einflussfaktoren

Geradezu als Mantra der Referendumsforschung gilt die Feststellung, dass jedes Referendum seinen eigenen Gesetzen folgt und es deshalb als nahezu unmöglich erscheint, eine umfassende Referendumstheorie zu entwickeln. Maßgeblich verantwortlich dafür ist der Umstand, dass jedes Referendum in eine einzigartige Entscheidungsumgebung eingebunden ist. Zusätzlich erschweren dabei die hohe Anzahl an potentiellen Einflussfaktoren sowie deren multiplen Interaktionsbeziehungen die Prognose von Referendumsverläufen (vgl. dazu Vatter 2002: 306; Vospernik 2014: 13f.).

Üblicherweise benennt die Referendumsforschung Einflussfaktoren je nach Erkenntnisinteresse, das sich vornehmlich auf die Entstehungs- und Erfolgsbedingungen von Referenden richtet (u.a. Eder 2010a). Die zu erwartenden Einflussfaktoren werden dann jeweils aus dem Forschungsstand abgeleitet und vorzugsweise nach inhaltlichen Kategorien geordnet. In den meisten Darstellungen werden die gewählten Kategorien dabei allerdings weder definiert noch begründet. Insofern erfüllen sie überwiegend Ordnungszwecke. Eine Systematik, die hilft aufzuzeigen, wie sich die dynamischen Wirkungszusammenhänge von Einflussfaktoren in politischen Entscheidungsprozessen darstellen, existiert bislang jedenfalls nicht. Ziel dieses Abschnittes ist es somit, eine solche für das Phasenmodell zu entwickeln.

Zunächst ist dafür eine Abgrenzung zwischen der Entscheidungsumgebung und den Einflussfaktoren zu treffen. Die Entscheidungsumgebung bildet gewissermaßen die kommunalpolitische Ursuppe aus der heraus sich kommunale Entscheidungsprozesse letztlich zusammenfügen, d.h. aus der Entscheidungsumgebung leiten sich auch die Einflussfaktoren ab. Einflussfaktoren sind dabei jene Faktoren aus der Entscheidungsumgebung, welche auf die Phasenverläufe von Ratsreferenden einwirken. Systematisch lässt sich in diesem Zusammenhang zunächst zwischen verfahrensexogenen und endogenen Einflussfaktoren unterscheiden.

Verfahrensexogene Einflussfaktoren bestehen unabhängig vom (betrachteten) kommunalpolitischen Entscheidungsprozess. Sie werden in der Literatur oftmals

auch als Systemfaktoren bezeichnet und sind in der empirischen Referendumsforschung vorwiegend Gegenstand statistischer Analysen (u.a. Jäske 2017: 54). Die verfahrensendogenen Einflussfaktoren dagegen entstehen erst durch den (betrachteten) politischen Entscheidungsprozess. Sie können zwar teilweise auch in statistischen Analysen erhoben werden, sind i.d.R. aber eher qualitativen Analysemethoden zugänglich. Es ist offensichtlich, dass die verfahrensexogenen Einflussfaktoren den verfahrensendogenen Einflussfaktoren vorgelagert sind. Oftmals erfolgt ihre Wirkung auch indirekt, d.h., dass sich verfahrensexogene Einflussfaktoren in ihrem Zusammenwirken in verfahrensendogene Einflussfaktoren transformieren.

Dieser Transformationsprozess lässt sich an folgendem Beispiel kurz veranschaulichen: Stellt man sich etwa eine Kommune mit einer großen Gemeindegröße und einem konkurrenzdemokratischen lokalen Demokratietypp vor, so dürften diese beiden verfahrensexogenen Einflussfaktoren bewirken, dass die kommunalparlamentarischen Akteure auch im betrachteten politischen Entscheidungsprozess eine konkurrenzdemokratische Interaktionsorientierung (verfahrensendogener Einflussfaktor) aufweisen. Allerdings ist ebenso vorstellbar, dass weitere verfahrensexogene Einflussfaktoren, wie bspw. die Zusage hoher staatlicher Fördergelder aus einem Förderprogramm, den lokalen Demokratietypp überlagern, und sich deshalb temporär eine weitgehend konkordanzdemokratische Interaktionsorientierung (verfahrensendogener Einflussfaktor) herausbildet. Ungeachtet dessen würde der konkurrenzdemokratische Demokratietypp während des politischen Entscheidungsprozesses im Hintergrund natürlich weiterbestehen, sodass die konkordanzdemokratische Interaktionsorientierung in diesem hypothetischen Fall dann eher labil ausfiele.

Wenngleich die definitorische Trennung zwischen verfahrensexogenen und -endogenen Einflussfaktoren also sehr eindeutig erscheint, besteht dennoch eine Grauzone. So verändern sich die Entscheidungsumgebung und in der Folge die verfahrensexogenen Einflussfaktoren aufgrund des laufenden Entscheidungsprozesses natürlich kontinuierlich. Einflussfaktoren, die zu Beginn eines Entscheidungsprozesses einen uneingeschränkt verfahrensexogenen Charakter aufweisen, können somit zunehmend verfahrensendogen werden, z.B. wenn sich während des Referendumsprozess ein Koalitionsbruch ereignet.

Die Unterscheidung zwischen verfahrensexogenen und -endogenen Einflussfaktoren ermöglicht es nun also insbesondere die Dynamiken, denen Einflussfaktoren während politischer Entscheidungsprozesse unterliegen, abzubilden. Allein mit der vorgenommenen Kategorisierung lassen sich die vielen potentiellen konkreten Einflussfaktoren jedoch nicht angemessen darstellen. Insofern ist es notwendig, auch eine inhaltliche Systematisierung vorzunehmen.

Wie bereits angemerkt, finden sich in der Referendumsforschung dafür zahlreiche Vorschläge. Altman (2011: 75) etwa unterscheidet zwischen politischen, ökonomischen und sozialen Einflussfaktoren. Eder (2010a: 66) hingegen kategorisiert in politische, kulturelle und sozioökonomische Einflussfaktoren. Dolezal/Poier (2012: 14) wiederum grenzen rechtliche, sozioökonomische und politische Einflussfaktoren voneinander ab. Und Jäske (2017: 54) schließlich unterteilt in soziostrukturelle und parteisystembezogene Faktoren sowie Faktoren der politischen Unterstützung und Anwendungserfahrung.

Das vorliegende Phasenmodell orientiert sich zwar an diesen Einteilungen, nimmt aber eine eigenständige inhaltliche Kategorisierung der Einflussfaktoren vor. Es differenziert demnach zwischen politischen, sozioökonomischen und situativen Einfluss-

faktoren. Zu den politischen Einflussfaktoren zählen alle Gegenstände des politischen Systems der Kommune sowie der politischen Systeme, in welche die Kommune eingebettet ist, die Einfluss auf die Phasenverläufe von Ratsreferenden nehmen. Dabei lassen sich die politischen Einflussfaktoren entsprechend des dreidimensionalen Politikbegriffs (polity, politics und policy) weiter auffächern (siehe dazu Lauth/Wagner 2006: 17-21). Polity-Einflussfaktoren sind Bestandteil der institutionellen Dimension politischer Systeme, wobei sie sowohl formale als auch informale Strukturen abbilden können (ebd.). Politics-Einflussfaktoren gehören wiederum der prozessualen Dimension politischer Systeme an, sodass vor allem die Akteursinteraktionen unter dieser Kategorie zu subsumieren sind (ebd.). Die Inhalte politischer Entscheidungsprozesse formen schließlich die Policy-Einflussfaktoren (ebd.). Die sozioökonomischen Einflussfaktoren beziehen sich wiederum auf alle sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die auf die Phasenverläufe von Ratsreferenden einwirken und situative Einflussfaktoren umfassen Einzelereignisse mit Phaseeinwirkung. Wichtig, um Einflussfaktoren als situativ zu klassifizieren, ist dabei, dass diese Ereignisse in zeitlich unmittelbarem Zusammenhang zu dem Referendumsprozess stehen.

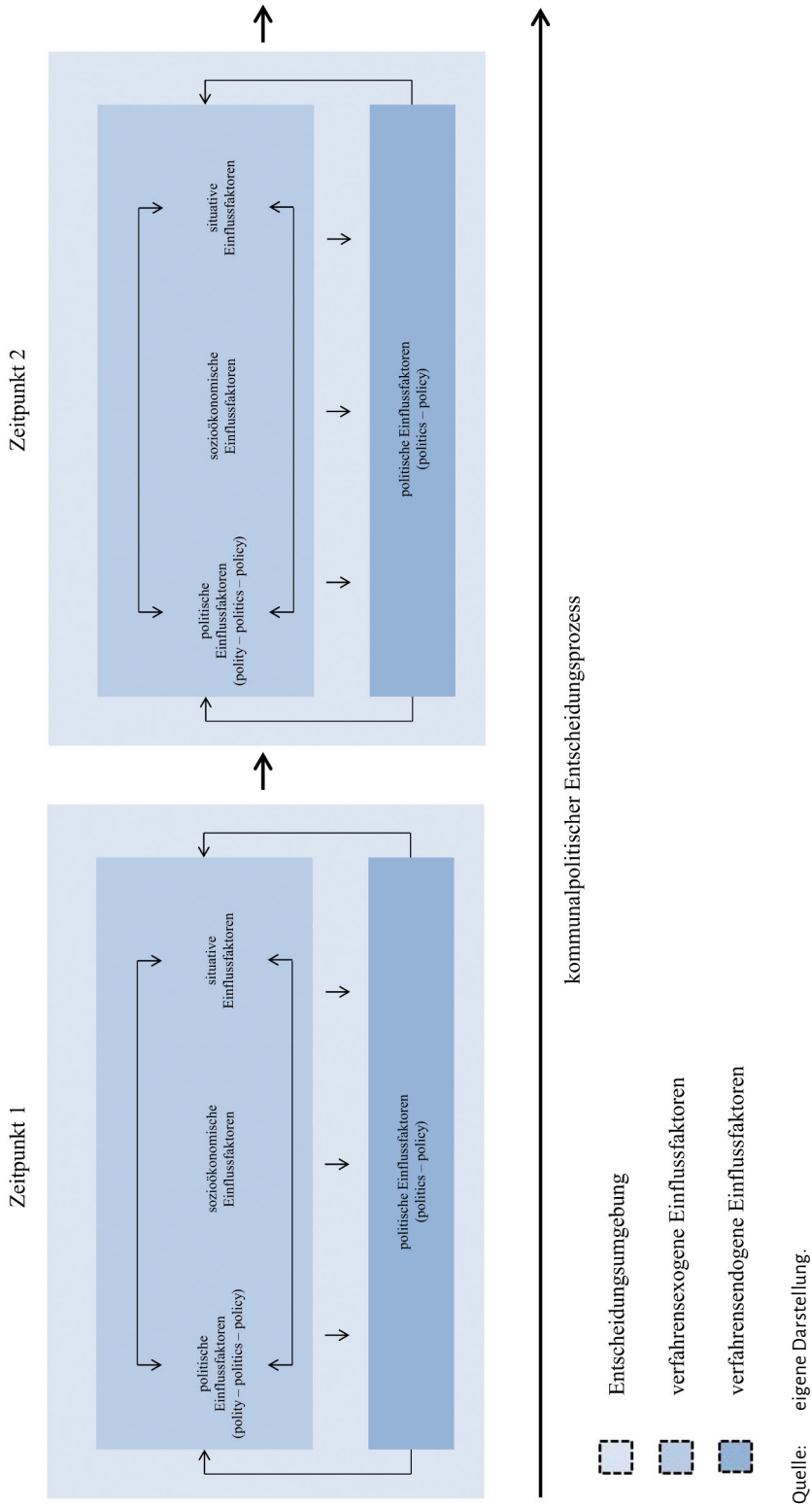
Verknüpft man jetzt die verfahrensexogenen und endogenen mit den politischen, sozioökonomischen und situativen Einflussfaktoren, zeigt sich, weshalb die inhaltliche Ausdifferenzierung und insbesondere die Dreiteilung der politischen Einflussfaktoren – über ihre Ordnungsfunktion hinaus – auch analytisch nützlich sind. So lassen sich sozioökonomische und situative Einflussfaktoren vornehmlich den verfahrensexogenen Einflussfaktoren zuordnen, da sie i.d.R. unabhängig vom betrachteten politischen Entscheidungsprozess bestehen bzw. sich unabhängig von diesem ereignen. Gleiches gilt für die Polity-Einflussfaktoren, in die der politische Entscheidungsprozess eingebettet ist. Demnach können also vorwiegend Politics- und Policy-Einflussfaktoren sowohl verfahrensexogenen als auch endogenen Charakter annehmen. Zusammengefasst bedeutet dies, dass sich die verfahrensexogenen politischen, sozioökonomischen und situativen Einflussfaktoren mittels des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses fortwährend in verfahrensendogene Politics- und Policy-Einflussfaktoren transformieren (vgl. Abb. 4.3).

Die konkreten Einflussfaktoren wirken teilweise phasenspezifisch, worauf Weber (1997) als erster hinwies. So zählt die Höhe der Auslösungsmehrheit etwa zu den Entstehungsbedingungen, beim Implementationsprozess hingegen sollte ihr keine Bedeutung zukommen. Abstimmungsslogans wiederum dürften ganz wesentlich den Erfolgsbedingungen zuzurechnen sein, wohingegen sie als Entstehungsbedingung kaum relevant sind, zumindest wenn sie erst nach der Auslösung formuliert werden.

Weil also jede Phase ihre eigenen Kombinationen von dominanten Einflussfaktoren aufweist, ist es an dieser Stelle nicht möglich, alle potentiellen Einflussfaktoren von Ratsreferenden phasenspezifisch darzustellen. Da sich das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess richtet, sollen aber die potentiellen Einflussfaktoren in Bezug auf diese Phase von Ratsreferenden aufgezeigt werden.

Eine Sichtung der diesbezüglichen Literatur offenbart, dass sich die lokale Politikforschung vorwiegend mit den Entstehungsbedingungen von Bürgerreferenden auseinandergesetzt hat (Eder 2010b; Holtkamp 2016; Mehr Demokratie 2018a: 17; Paust 1999: 60-62; Walter-Rogg/Gabriel 2007; Weber 1997: 47-57), eine explizite empirische Analyse zu den Entstehungsbedingungen von Ratsreferenden bislang hingegen nicht vorliegt.

Abb. 4.3: Grundmodell der Entscheidungsumgebung und Einflussfaktoren



Schiller (2018: 74) konstatiert in diesem Zusammenhang, dass auch über Deutschland hinaus die Entstehungsbedingungen lokaler Referenden bisher wenig erforscht sind. Ausnahmen davon bilden aber immerhin Jäske (2017) für Finnland, Bützer (2007: 173-222) für die Schweiz, Dolezal und Poier (2012) für Österreich sowie Smith (2007) für Tschechien. Jäske (2017) unterscheidet in ihrer empirischen Analyse sogar explizit zwischen den Entstehungsbedingungen von parlamentarisch initiierten Referenden und Referenden, die Stimmberechtigte initiierten, wobei lokale Referenden in Finnland grundsätzlich unverbindlichen Charakter haben. Bützer (2007) differenziert in seiner empirischen Analyse zwar ebenfalls nach der Verfahrensart. Für parlamentarisch initiierte Referenden nimmt er allerdings keine individuelle Betrachtung vor. Dolezal und Poier (2012) wiederum vermuten, ohne dies jedoch näher zu erläutern, dass die Entstehungsbedingungen zwischen unterschiedlichen Referendumsverfahren auf lokaler Ebene kaum variieren und unterlassen dementsprechend eine verfahrensspezifische Analyse, wobei ihre empirische Untersuchung Referenden beinhaltet, die Bürgermeister, Kommunalparlamente und Stimmberechtigte initiierten. Smith (2007) schließlich fokussiert vornehmlich auf Bottom-up-Referenden und nimmt ebenfalls keine verfahrensspezifische Untersuchung vor.

Auf subnationaler Ebene liegen vor allem empirische Untersuchungen zu den Entstehungsbedingungen von Referenden in den deutschen Ländern (Eder et al. 2009), den Schweizer Kantonen (Barankay et al. 2003; Trechsel 2000; Vatter 2000, 2002: 304-341), den US-Bundesstaaten (Banducci 1998; Boehmke 2005; Damore et al. 2012; Hicks 2013; McGrath 2011; Price 1975) sowie auch eine vergleichende Analyse vor (Eder 2010a). Wenngleich Parlamentsreferenden in allen drei genannten Ländern auf subnationaler Ebene institutionalisiert sind, fokussieren die angeführten Autoren überwiegend auf volksinitiierte Referenden. So existiert für die deutschen Bundesländer bislang keine empirische Studie zu den Entstehungsbedingungen von Parlamentsreferenden und für den US-Kontext haben sich einzig Damore et al. (2012) mit den Entstehungsbedingungen von Parlamentsreferenden beschäftigt.

Auf nationaler Ebene wiederum ergibt sich ein entgegengesetztes Bild. Dort haben sich verschiedene Autoren mit den Entstehungsbedingungen von parlamentsinitiierten EU-Referenden auseinandergesetzt (u.a. Dür und Mateo 2011; Lundberg 2014; Tridimas 2007). Zudem legte zuletzt Hollander (2019) eine umfassende vergleichende Studie zur Anwendungspraxis in EU-Staaten vor. Weiterhin bestehen auch empirische Studien zu den Entstehungsbedingungen von Präsidial- und Parlamentsreferenden in den Nationalstaaten Südamerikas (Breuer 2009). Und schließlich versuchten sich Altmann (2011: 70-86) und Hug (2004) an weltweiten Vergleichen der Erklärung von Anwendungshäufigkeiten.

Dieser kursorische Literaturüberblick zeigt, dass die Referendumsforschung inzwischen intensiver auf die Entstehungsbedingungen von Referenden fokussiert, wobei allerdings kaum empirische Analysen zu kommunalen Parlamentsreferenden vorliegen. Insofern gilt es, bei der Ableitung potentieller Entstehungsbedingungen von Ratsreferenden aus der Referendumsforschung insbesondere die Spezifika der (bundesdeutschen) kommunalpolitischen Ebene zu berücksichtigen.

Tab. 4.1 gibt zunächst einen Überblick über die potentiellen verfahrensexogenen politischen, sozioökonomischen und situativen Entstehungsbedingungen. In Bezug auf die verfahrensexogenen Polity-Entstehungsbedingungen fokussiert die empirische Referendumsforschung verfahrensunabhängig vor allem auf den Referendumsdispositiv (Barankay et al. 2003: 173; Bützer 2006: 176-179; Eder et al. 2009: 614:ff.;

Walter-Rogg/Gabriel 2007: 169-176) und das Wahlrecht (Vatter 2002: 315). Demnach ist es erforderlich, die diesbezüglichen institutionellen Regelungen in den Kommunalverfassungen sowie ggfs. auch in den entsprechenden Ausführungsgesetzen/-verordnungen zu beachten.

Tab. 4.1: *Potentielle verfahrensexogene Entstehungsbedingungen*

polity	politics	policy
Referendumsdispositiv	lokales Parteiensystem	potentielle Abstimmungsgegenstände
• rechtliche Verfahrenshürden von Bürger- und Ratsreferenden • rechtliche Verflechtungen von Bürger- und Ratsreferenden	• Fragmentierung • Anzahl direktdemokratieaffiner Parteien/Vereinigungen • Komplexität der Parteienorganisation • Professionalisierungsgrad	• Anzahl • Qualität
Wahlrecht	lokales Regierungssystem	staatliche Förderprogramme
• Mehrheits- oder Verhältniswahl • Existenz von Sperrklauseln	• Regierungstyp (Alleinregierung/Koalition) • Rat-Bürgermeister-Konstellation • Anzahl und ideologische Distanz der Koalitionspartner • Größe der Regierungsmehrheit • Dauer der Amtszeit • reale Machtstellung des Bürgermeisters	• Fristen • Fördersummen
lokaler Demokratietyp	Lokalmedien	
• Konkurrenz- oder Konkordanzdemokratie	• Ausmaß an Wettbewerb zwischen den Lokalzeitungen	
	zivilgesellschaftliche Akteure	
	• Anzahl und Zweck • Professionalisierungsgrad	
	Anwendungserfahrungen	
	• Rats- und Bürgerreferenden	
	Zeitpunkt der Legislaturperiode	
	• Abstand zu Wahlen	
sozioökonomisch	situativ	
lokale Sozialstruktur	außergewöhnliche Einzelereignisse	
• Ausmaß an Homogenität/Heterogenität	• Skandale • Katastrophen	
lokale Sozialbeziehungen		
• Ausmaß an sozialer Nähe/Distanz		
Wirtschaftssituation		
• Arbeitsmarkt • Gemeindeeinnahmen • konjunkturelle Entwicklung		
Haushaltssituation		
• Verschuldungsgrad		

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Der Umstand, dass sich in den bundesdeutschen Kommunen über die vergangenen Jahrzehnte hinweg pfadabhängige informelle Entscheidungsstrukturen entwickelt haben, welche die lokale Politikforschung auf die beiden Extremtypen der kommunalen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie verdichtet (Holtkamp 2008), macht es weiterhin notwendig, auch den lokalen Demokratietyp den potentiellen Entstehungsbedingungen hinzuzufügen. Er wird hier der Polity-Dimension zugeschrieben, da er sich als verfahrensexogener Einflussfaktor nicht auf entscheidungsspezifische Akteurskonstellationen bezieht, sondern vielmehr als politisches Kulturmuster aufgefasst wird.

Ferner betonen unisono alle empirischen Studien zu Parlaments- und Präsidialreferenden die Relevanz von Parteien- und Regierungssystemen als Entstehungsbedingung (Damore et al. 2012: 373f.; Jäske 2017: 57; Vatter 2002: 317f.). Wenngleich die lokalen Parteien- und Regierungssysteme insbesondere in konkordanzdemokratischen Kommunen stark von jenen der nationalen Ebene abweichen, so ist es dennoch unverzichtbar deren Ausgestaltung als potentielle Entstehungsbedingung in den Blick zu nehmen. Dabei werden die lokalen Parteien- und Regierungssysteme der Politics-Dimension zugerechnet, da hinsichtlich der Entstehungsbedingungen vorwiegend die Akteurseigenschaften und beziehungen und weniger die jeweiligen Systemstrukturen von Interesse sind.

Vor allem aufgrund der empirischen Verflechtung mit Bürgerreferenden sind beim Entstehungsprozess von Ratsreferenden neben den parteipolitischen Akteuren zudem die Akteure der lokalen und regionalen Zivilgesellschaft relevant (Mehr Demokratie 2010: 14; Paust 1999: 64; Weber 1997: 89). Gleiches gilt für die Lokalmedien, wobei nach wie vor die Lokalzeitungen als wichtigste lokale Informationsquelle zentralen Einfluss auf den Verlauf kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse nehmen können (u.a. Fawzi et al. 2018; Tenscher et al. 2013: 195).

Darüber hinaus fehlen in kaum einem Katalog von Entstehungsbedingungen die vorliegenden Anwendungserfahrungen mit direktdemokratischen Entscheidungsinstrumenten – unabhängig davon auf welchen Referendumstyp sich diese beziehen (Hollander 2019: 76f.; Jäske 2017: 56; Vatter 2002: 320f.). Da Referenden in den meisten bundesdeutschen Kommunen noch immer ein vergleichsweise junges Phänomen darstellen (vgl. Kap. 3.1.2), sich dementsprechend im Unterschied zum lokalen repräsentativen Demokratietyp vermutlich nur in wenigen Kommunen pfadabhängige direktdemokratische Entscheidungskulturen herausgebildet haben, wird die Anwendungserfahrung vornehmlich der Politics-Dimension zugeschrieben. Ein weiterer verfahrensexogener Politics-Einflussfaktor, der in der Referendumsforschung allerdings selten explizit angeführt wird, ist schließlich der Zeitpunkt der Legislaturperiode (Björklund 1982: 249; Dür/Mateo 2011: 474). Er wird hier aufgegriffen, weil bspw. der Abstand zu Wahlen maßgeblich die Interaktionsorientierungen der kommunalpolitischen Akteure prägen dürfte (ebd.).

Die verfahrensexogenen Policy-Entstehungsbedingungen werden in der empirischen Referendumsforschung kaum ausdrücklich erwähnt. Dazu zählt die Anzahl und Qualität der potentiellen Abstimmungsgegenstände, die sich eben nicht allein nur aus den Referendumsdispositiven (Themenkatalogen) ableitet. Eng damit verbunden sind zudem staatliche Förderprogramme, die grundsätzlich erheblichen Einfluss auf kommunalpolitische Entscheidungsprozesse nehmen, weil Kommunen u.a. auf-

grund der Steuerverteilung üblicherweise nicht dazu in der Lage sind, größere Projekt eigenständig zu finanzieren.⁵¹

Sozioökonomische Einflussfaktoren finden sich vor allem als Kontrollvariablen in empirischen Analysen zu den Entstehungsbedingungen von Referenden (u.a. Boehmke 2005: 570; Dolezal/Poier 2012: 15f.; Eder 2010a: 72f.; Vatter 2000: 319). Sie umfassen zum einen die Sozialstruktur und die Sozialbeziehungen, zum anderen aber auch die Wirtschafts- und Haushaltssituation des jeweiligen politischen Verbandes (ebd.). Hinsichtlich der sozioökonomischen Einflussfaktoren gilt es darauf hinzuweisen, dass in der Darstellung mit der Gemeindegröße, die bezogen auf die kommunale Ebene, zweifelsfrei wohl wichtigste Kontextbedingung (siehe dazu u.a. Denters et al. 2014; Ladner/Bühlmann 2007) der lokalen Politikforschung fehlt. Auf ihre explizite Aufnahme wurde an dieser Stelle verzichtet, weil sie in Interaktion zu fast allen weiteren genannten Einflussfaktoren steht (Tausendpfund/Vetter 2017: 5), d.h. vornehmlich deren Ausprägungen mitbestimmt und deshalb vermutlich weniger unmittelbaren Einfluss auf den Referendumsprozess nimmt. Ihre diesbezügliche Bedeutung wird aber im anschließenden Kapitel detailliert erläutert.

Tab. 4.2: *Potentielle verfahrensendogene Entstehungsbedingungen*

Politics	Policy
entscheidungsspezifische Interaktionsorientierung	Qualität des Entscheidungsgegenstandes
• konsensual- oder konkurrenzorientiert	
außerparlamentarischer Widerstand	• Reichweite • finanzielles Volumen • zugeschriebene Relevanz
• Bürgerinitiativen • Bürgerreferenden • etc.	Ausmaß an Policy-Change des Entscheidungsgegenstandes
Verteilung der Kontrolle über die Auslösungsmehrheit	• Richtungswechsel oder Kontinuität
potentielle Zusammensetzung der Abstimmungskoalitionen	Ausmaß an Policy-Differenzen zum Entscheidungsgegenstand
• Verteilung der Akteursressourcen	
(antizipierte) Policy-Präferenzen der Stimmberechtigten	
• Abstand zum Medianwähler	
Tenor der Lokalmedien	
• inhaltliche Positionierung • prozessuale Positionierung	
direktdemokratische Vorgeschichte des Entscheidungsgegenstandes	
• Verlauf und Ausgang vorheriger Referenden	
Entscheidungs- und Problemlösungsdruck	
• Handlungszwänge z.B. durch Fristen	

Quelle: eigene Zusammenstellung.

51 Zu den Einnahmearten von Kommunen siehe Bogumil/Holtkamp (2013: 20ff.)

Situative Einflussfaktoren finden in der empirischen Referendumsforschung bislang überhaupt keine Berücksichtigung. Bedenkt man, dass bspw. das Wetter Einfluss auf die Abstimmungsbeteiligung nehmen kann (Mutzer/Kämpfer 2011), sollte eine entsprechende Kategorie aber unbedingt Aufnahme finden. Eine Systematisierung konkreter situativer Einflussfaktoren ist aufgrund ihrer erratischen Natur allerdings nicht möglich.

Da sich die meisten empirischen Studien zu Entstehungsbedingungen von Referenden auf den Vergleich von Gebietskörperschaften beziehen (u.a. Eder 2010a; Hicks 2013; Vatter 2002), liegt der Forschungsschwerpunkt eindeutig auf der Betrachtung verfahrensexogener Einflussfaktoren. Verfahrensendogene Einflussfaktoren werden demgegenüber vor allem in empirischen Studien zu EU-Referenden erhoben, da in diesem Zusammenhang weniger Gebietskörpervergleiche als vielmehr thematisch abgrenzbare Entscheidungsprozesse im Erkenntnisinteresse stehen. Tab. 4.2 fasst die potentiellen verfahrensendogenen Entstehungsbedingungen zusammen.

Aus den empirischen Analysen zu EU-Referenden und nationalen Präsidial- und Parlamentsreferenden in Südamerika lassen sich insbesondere die Verteilung der Kontrolle über die Auslösmehrheit, die antizipierten Policy-Präferenzen der Stimmberechtigten sowie die direktdemokratische Vorgeschichte des Entscheidungsgegenstandes als verfahrensendogene Politics-Entstehungsbedingungen ableiten (Breuer 2009: 30; Dür/Mateo 2011: 474; Sitter 2009: 94; Tridimas 2006: 689). Die lokale Politikforschung verweist darüber hinaus auf die entscheidungsspezifischen Interaktionsorientierungen, das Ausmaß an außerparlamentarischem Widerstand z.B. durch Bürgerinitiativen und Bürgerreferenden sowie den Tenor der Berichterstattung (Beilharz 1981; Kost 1999; Paust 1999; Weber 1997). Die Zusammensetzung von Abstimmungskoalitionen und somit die Verteilung von Akteursressourcen stehen zwar eher im Erkenntnisinteresse der Abstimmungsforschung (Milic et al. 2014), jedoch dürften die potentiellen Abstimmungskoalitionen bereits beim Initiierungs- und Auslösungsprozess bekannt und somit auch als Entstehungsbedingung relevant sein. Ebenso ist zu vermuten, dass der bestehende Entscheidungs- und Problemlösungsdruck Einfluss auf die Auswahl des Entscheidungsverfahrens nimmt (u.a. Häring 2018: 49ff.)

Die verfahrensendogenen Policy-Entstehungsbedingungen beziehen sich auf den konkreten Entscheidungsgegenstand. Dies betrifft erstens dessen Qualität, d.h. dessen Reichweite, finanzielles Volumen und die diesem zugeschriebene Relevanz (u.a. Weber 1997: 36-40). Zweitens gilt es das Ausmaß an Policy-Change, welches durch den Entscheidungsgegenstand verursacht wird, zu beachten (Holtkamp/Brockmann 2015: 44) und drittens müssen auch die Policy-Differenzen zwischen den (kommunalpolitischen) Akteuren in Bezug auf den Entscheidungsgegenstand als Entstehungsbedingung berücksichtigt werden (Tridimas 2006: 689).

Die Darstellung der wesentlichen potentiellen Entstehungsbedingungen ermöglicht nun auch ein erstes konkreteres Bild der vielfältigen Interaktionsbeziehungen zwischen den Einflussfaktoren. Vier Typen von Interaktionsbeziehungen sind in diesem Zusammenhang grundsätzlich vorstellbar. Einzelne Einflussfaktoren können sich gegenseitig voraussetzen, verstärken, schwächen oder aufheben, weshalb also immer Kombinationen von Einflussfaktoren auf Referendumsprozesse einwirken. Eine ausführliche Erläuterung der einzelnen Entstehungsbedingungen sowie ihrer vermuteten Wirkungsmechanismen und Interdependenzen erfolgt dann im anschließenden Kapitel.

Abschließend verbleibt noch darauf hinzuweisen, dass sich die Einflussfaktoren nach weiteren Kriterien systematisieren lassen. So ist eine Differenzierung ebenso nach ihrer Ebene (Möckli 1994: 315-366), ihrer Wandlungsfähigkeit und ihrer Beeinflussbarkeit durch die am politischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteure denkbar. Verfahrensexogene Einflussfaktoren können demnach von allen politischen Ebenen auf den Referendumsprozess einwirken, d.h. vom kommunalen bis zum supranationalen Level. Verfahrensendogene Einflussfaktoren hingegen beziehen sich vorwiegend auf die kommunale Ebene, da diese eben erst durch den jeweiligen kommunalen Willensbildungsprozess entstehen. Verfahrensexogene Einflussfaktoren – insbesondere die sozioökonomischen – weisen im Vergleich zu den verfahrensendogenen Einflussfaktoren insgesamt wiederum eine geringere Wandlungsfähigkeit auf. So benötigen bspw. Veränderungen der Sozialstruktur einer Kommune viele Jahre, wohingegen sich die entscheidungsspezifische Interaktionsorientierung in einem politischen Entscheidungsprozess auch kurzfristig ändern kann. Verantwortlich dafür ist nicht zuletzt, dass die verfahrensendogenen Einflussfaktoren von den beteiligten Akteuren unmittelbar selbst beeinflusst werden können. Auf die verfahrensexogenen Einflussfaktoren haben die kommunalpolitischen Akteure hingegen nur mittelbaren (z.B. parlamentarische Fragmentierung) oder lediglich geringen bis gar keinen Einfluss (z.B. staatliche Förderprogramme).

4.2.3 Ratsreferenden als Konkurrenzreferenden

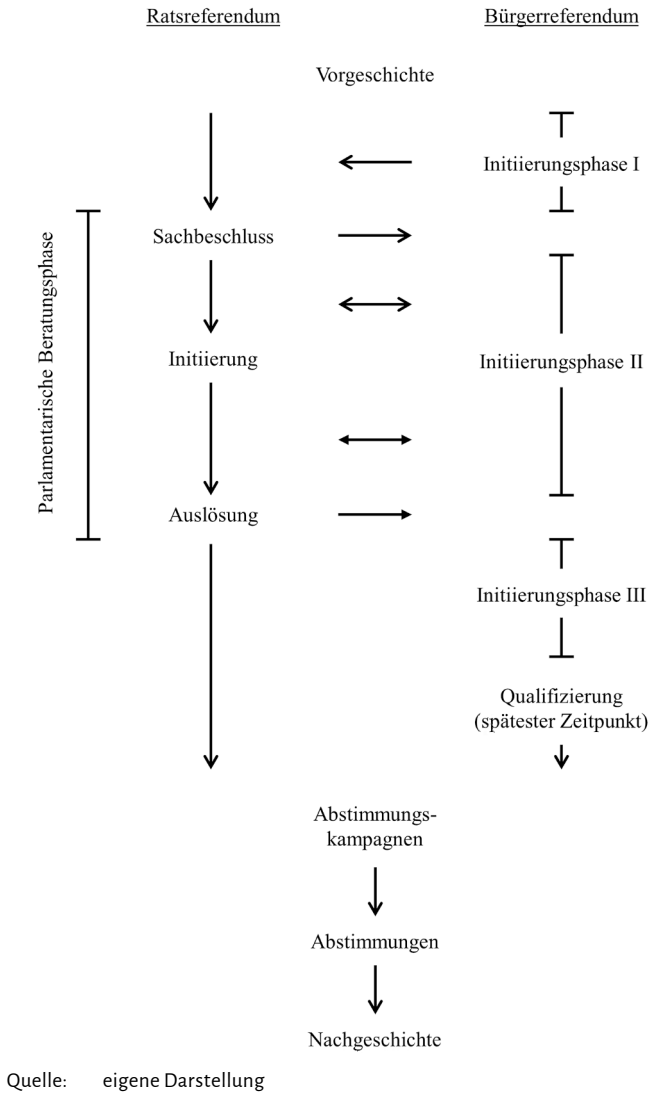
Als ein wesentlicher Kritikpunkt an den bestehenden Phasenmodellen wurde formuliert, dass es ihnen an einer Perspektive auf die wechselseitigen Verflechtungsbeziehungen mangelt und sie insofern Konkurrenzreferenden nicht angemessen erfassen. Ziel dieses Abschnitts ist es somit, das Interaktionsverhältnis von Rats- und Bürgerreferenden im Rahmen des Phasenmodells zu visualisieren.

Prinzipiell handelt es sich bei Konkurrenzreferenden aus Sicht des jeweils betrachteten Referendumsverfahrens um einen verfahrensendogenen Politics-Einflussfaktor. Sollen also die möglichen Interaktionspunkte aufgezeigt werden, muss ein Betrachtungsstandpunkt gewählt werden. Entsprechend des vorliegenden Erkenntnisinteresses ist dies der Blickwinkel von Seiten des Ratsreferendums.

Da sich das Verflechtungsverhältnis von Rats- und Bürgerreferenden in der Anwendungspraxis wechselseitig dynamisch gestaltet, sind unzählige Verflechtungen zwischen beiden Referendumstypen möglich. Aus diesem Grund erscheint es analytisch sinnvoll, das Verflechtungsverhältnis anhand der potentiellen Initiierungsphasen von Bürgerreferenden zu systematisieren (vgl. Abb. 4.4).

Die erste Initiierungsphase umfasst den Zeitraum der (späteren) Vorgeschichte des Ratsreferendums. Bürgerreferenden greifen in diesem Fall also Themen auf, mit denen sich Kommunalparlamente zuvor nicht beschäftigten oder nicht beschäftigen wollten (Paust 1999: 31). In der Folge stoßen sie zunächst den parlamentarischen Willensbildungsprozess an und bilden dementsprechend den Ausgangspunkt für den Start der parlamentarischen Beratungsphase des Ratsreferendums. Sofern Bürgerreferenden dann die Qualifizierung gelingt, kann die Mehrheit des Kommunalparlaments die parallele Auslösung eines Ratsreferendums beschließen, wobei Initiierungs- und Auslösungsprozess des Ratsreferendums sowie der Qualifizierungsprozess des Bürgerreferendums sich wechselseitig beeinflussen.

Abb. 4.4: Ratsreferenden als Konkurrenzreferenden



Die zweite Initiierungsphase fällt vollständig in die parlamentarische Beratungsphase des Ratsreferendums. In diesem Szenario berät also zunächst das Kommunalparlament über den Entscheidungsgegenstand, wobei das Bürgerreferendum als Folge der Beratungen oder auch als Reaktion auf einen Sachbeschluss initiiert wird (ebd.: 32). Sofern das Bürgerreferendum den Interessen (Teilen) des Kommunalparlaments widerspricht, kann dieses dann ihrerseits den Initiierungs- und Auslösungsprozess eines Ratsreferendums starten, wobei wiederum ein Geflecht an Wechselwirkungen entsteht. In der Anwendungspraxis dürfte dies der Regelfall sein.

Im dritten Szenario erfolgt der Initiierungs- und Auslösungsprozess des Ratsreferendums schließlich vor der Initiierung des Bürgerreferendums, d.h. die dritte In-

itiierungsphase schließt an den Auslösungsbeschluss und somit an die parlamentarische Beratungsphase an. Die Möglichkeit ein Bürgerreferendum im Anschluss an den Auslösungsbeschluss des Ratsreferendums zu initiieren, sieht bislang allerdings nur der Thüringer Referendumsdispositiv vor (§ 18 Abs. 5 ThürEBBG). Damit es zu einer Konkurrenzabstimmung kommt, muss das Bürgerreferendum in jedem Fall spätestens sechs Wochen nach der Auslösung des Ratsreferendums die Qualifizierung erreichen (ebd.).

Unterscheidet sich der Phasenablauf von Rats- und Bürgerreferenden bis zum Auslösungsbeschluss (Ratsreferenden) bzw. bis zur Qualifizierung und dem Zulässigkeitsbeschluss (Bürgerreferenden) ganz wesentlich, durchlaufen sie die abschließenden drei Phasen dann gemeinsam. Die Abbildung 4.4 veranschaulicht also auch, weshalb es sinnvoll ist, das Erkenntnisinteresse bei der Analyse von Ratsreferenden vorwiegend auf die Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungspraxis bzw. die parlamentarische Beratungsphase zu richten. So ist es nämlich diese Phase, die Ratsreferenden von anderen kommunalen Referendumstypen i. W. unterscheidet.

