

# Einführung

---

## a) Problemstellung

Es ist der 9. Juni 2006 spät am Nachmittag: Die Blicke von mehr als 20 Millionen Fernsehzuschauenden<sup>1</sup> in Deutschland richten sich auf die Münchener Allianz Arena. Das Eröffnungsspiel der deutschen Nationalmannschaft bei der WM 2006 gegen Costa Rica steht unmittelbar bevor. Aufgrund der durchwachsenen Leistungen in den Jahren zuvor ist die Spannung groß. Wird die Nationalmannschaft den hohen Erwartungen gerecht? Nach nur wenigen Spielminuten ist jedoch klar: Sie wird. Bekanntlich legte Philipp Lahm mit einem Kunstschuss den Grundstein für den Eröffnungssieg und das folgende »Sommermärchen«. So fest wie sich das Spiel seinen Platz in der deutschen Fußballgeschichte sicherte, so groß allerdings waren nur wenige Jahre zuvor die Zweifel, ob die Großveranstaltung nicht an der bayerischen Landeshauptstadt vorbeiginge. In München fehlte nämlich eine angemessene Spielstätte. Nachdem zunächst vor allem ein Bürgerbegehren den Umbau des Olympiastadions verhinderte, entschloss der Münchener Stadtrat im Juli 2001, über den in der Folge geplanten Neubau nicht selbst zu entscheiden, sondern dies der Münchener Wahlbevölkerung zu überlassen. Drei Wochen vor dem Abstimmungstermin schien eine Mehrheit noch gegen das Projekt zu votieren. Daraufhin drohte Franz Beckenbauer, bei Ablehnung München als WM-Austragungsort zu streichen. Schließlich befürworteten im Oktober 2001 dann letztlich doch ca. zwei Drittel der Abstimmenden den Stadionneubau. München bekam die Allianz Arena und das Eröffnungsspiel.<sup>2</sup>

Jener Typ von Entscheidungsverfahren, den das Münchener Kommunalparlament beim Entscheidungsprozess zur Allianz Arena anwandte, steht im Zentrum der vorliegenden Arbeit. Für ihn finden sich in den Bundesländern verschiedene Bezeichnungen. In Bayern spricht man von Ratsbegehren. Mecklenburg-Vorpommern nennt das Entscheidungsinstrument Vertreterbegehren. In Nordrhein-Westfalen beschließen die Kommunalparlamente Ratsbürgerentscheide und Thüringen benutzt mit dem Begriff Ratsreferendum jene Bezeichnung, die auch in der vorliegenden Arbeit Anwendung findet (siehe hierzu Kap. 2).

---

<sup>1</sup> Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit grundsätzlich das generische Maskulin verwendet. Der Autor ist sich bewusst, dass andere Identitäten dann nicht zwangsläufig mitgedacht werden. Insofern strebt er an, auf geschlechtsneutrale Formulierungen zurückzugreifen.

<sup>2</sup> Zum Verlauf der Debatte um den Stadionbau siehe o. V. (17.05.2010).

Ratsreferenden sind mit Ausnahme von Brandenburg und Niedersachsen mittlerweile in den Kommunalverfassungen aller Bundesländer verankert. Den Anfang machte 1956 Baden-Württemberg und zuletzt entschied sich 2016 Thüringen für deren Implementation. Einige Bundesländer ermöglichen dabei nicht nur die Anwendung auf Gemeindeebene, sondern gestatten diese ebenso in Ortsteilen, Stadtbezirken und Landkreisen. Voraussetzung für die Auslösung von Ratsreferenden ist in allen Bundesländern, dass die Mehrheit des Kommunalparlaments dafür stimmt. Viele Bundesländer schreiben in diesem Zusammenhang sogar eine qualifizierte Mehrheit vor (siehe hierzu Kap. 3).

Für den Zeitraum zwischen 1956 und 2017 zählt Mehr Demokratie e. V. (2018a: 13). 1.242 Ratsreferenden in bundesdeutschen Kommunen. Neben Stadionneubauten stimmten Kommunalbevölkerungen auf Geheiß ihrer Vertretungen u.a. auch über den Ausbau des ÖPNV, Schulreformen, Gewerbeansiedlungen, Theater(neu)bauten, Olympiabewerbungen, Projekte im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und vor allem Gemeindefusionen ab.<sup>3</sup> Wenngleich keines der weiteren abgestimmten Projekte bislang an den Bekanntheitsgrad der Allianz Arena heranreicht, so erlangen sie in ihrer Summe durchaus überregionale Relevanz. Angesichts aktueller politischer und gesellschaftlicher Herausforderungen ist zudem davon auszugehen, dass die Bedeutung von kommunalen Projekten, also potentiellen Abstimmungsgegenständen von Ratsreferenden, künftig weiter zunimmt. Letztlich ist es doch die kommunale Ebene, die die Infrastruktur für eine erfolgreiche Bewältigung von Energiewende, Flüchtlingsfrage, demographischem Wandel und Binnenmigration zu errichten hat.

Ungeachtet dieser Relevanz haben sich die Politikwissenschaft im Allgemeinen sowie die lokale Politikforschung im Besonderen bisher allerdings kaum mit dem Phänomen Ratsreferendum auseinandergesetzt. Seit Beginn der direktdemokratischen Reformperiode Anfang der 1990er Jahre (siehe dazu Neumann 2007) richtet sich deren Fokus vor allem auf jene Verfahren, bei denen nicht Kommunalparlamente, sondern Teile der kommunalen Wahlbevölkerung die Abstimmung beantragen, d.h. auf Bürgerbegehren. Sichtbarster Ausdruck dieser ungleichen Gewichtung ist wohl, dass Mehr Demokratie e. V. regelmäßig eine Dokumentation und Analyse der kommunalen Direktdemokratie unter der Bezeichnung »Bürgerbegehrensbericht« veröffentlicht (Mehr Demokratie e. V. 2008, 2012a, 2014, 2016a, 2018a).

Die Gründe für diese Ungleichgewichtung sind vielseitig. So erwartet die Politikwissenschaft von Bürgerbegehren bedeutendere Auswirkungen auf die kommunale Demokratie, die sogar bis zu deren möglicher Transformation in eine Konsensdemokratie reichen (Bogumil 2001: 208ff.), was sicherlich stärkere Forschungsanreize auslöst. Ratsreferenden werden somit eher als ein (zu vernachlässigendes) Nebenprodukt der kommunalen Demokratiereform betrachtet. Als weiteren Grund lässt sich auch die höhere Anzahl an Verfahren von Bürgerbegehren vermuten. So erfolgten im Vergleichszeitraum 6.261 Verfahren, von denen 2.542 zu einer Abstimmung führten (Mehr Demokratie e. V. 2018a: 13). Nicht zuletzt trägt aber wahrscheinlich auch die regelmäßig zu beobachtende normative Überhöhung von Bürgerbegehren zum weniger ausgeprägten Interesse an Ratsreferenden bei. Ungeachtet auch gegenläufiger empirischer Befunde wird Bürgerbegehren dementsprechend regelmäßig prinzipiell zugeschrie-

3 Für einen grundlegenden Überblick über die Themen kommunaler Referenden siehe u.a. Mehr Demokratie e. V. (2018a: 20f.) sowie Paust (1999: 96-100)

ben, sowohl die Input- als auch die Output-Legitimität kommunaler Demokratien zu erhöhen (siehe dazu Holtkamp 2016: 6f.).

Ratsreferenden hingegen haben in der lokalen Politikforschung einen weitaus schlechteren Stand. Sie sehen sich mit dem Vorwurf konfrontiert, letztlich ein manipulatives Entscheidungswerkzeug in den Händen lokaler politischer Eliten zu sein. Zu diesem Ergebnis gelangt etwa Beilharz (1981) in seiner empirischen Studie zu kommunalen Referenden in Baden-Württemberg:

»Die meisten Kommunalparlamente unterlaufen bzw. vereinnahmen die bürgerschaftlichen Initiativen [,] indem sie Bürgerentscheide [,] beschließen sobald sich mehrheitsfähige Aktivitäten in der Bürgerschaft abzeichnen« (ebd.: 87).

Ein durchweg negatives Bild von Ratsreferenden zeichnet ferner auch Paust (1999), demzufolge die lokale politische Elite einerseits mittels Ratsreferenden die »Bürgerinnen und Bürger [...] als ›Schiedsrichter‹ missbraucht«, damit diese »den streitenden Fraktionen im Rathaus die Entscheidung abnehmen« (ebd.: 65) oder die andererseits die Kommunalbevölkerung schlicht zum »akklamierenden Publikum« (ebd.) degradiert. Seine Ausführungen beendet Paust folglich mit einer demokratietheoretischen Bankrotterklärung des Entscheidungsinstrumentes:

»Bürgerentscheiden aufgrund von Ratsbegehren ist der partizipatorische Charakter abzusprechen, sie müssen als symbolische Politik betrachtet werden« (ebd.).

Aber nicht nur in der lokalen Politikforschung haben Top-down-Referenden einen schlechten Ruf. So gelangt etwa Patzelt (2011) im Rahmen einer Bewertung verschiedener direktdemokratischer Verfahren zu einer ähnlichen Einschätzung wie Paust:

»Die zentrale Scheidelinie verläuft vielmehr zwischen plebiszitären Instrumenten, die allein *in der Hand der politischen Klasse* [H. i. O.] liegen, also »von oben nach unten« wirken, und solchen, deren Verwendung von *Bürgergruppen* [H. i. O.] – und darunter natürlich auch den Parteien – initiiert werden kann, also politische Wirkungen »von unten nach oben« entfaltet. Die erstgenannten plebiszitären Instrumente tun jeglicher Demokratie unausweichlich schlecht, die letzteren der repräsentativen Demokratie vermutlich sogar gut« (ebd.: 101; kritisch dazu Decker 2017: 162ff., 2018: 642f.).

Und schließlich betrachtet z.B. mit Walker (2003) auch die internationale Referendumsforschung regierungs- bzw. parlamentsinitiierte Referenden mit kritischem Argwohn:

»When executives and legislators are attempting to maximize their power in order to implement policies they believe are right, the people are only important with respect to elite calculations about how they would vote in a referendum« (ebd.: 2; ähnlich auch Cheneval/El-Wakil 2018: 299).

Sollten nun Autoren wie Beilharz, Paust, Patzelt und Walker rechthaben, bleibt im Nachhinein also nicht nur das deutsche Sommermärchen eine Illusion, sondern desgleichen die Vorstellung, der Bau der Allianz Arena sei in besonderer Weise demokratisch durch die Münchener Kommunalbevölkerung legitimiert.

Obgleich die jüngsten Entwicklungen um das Brexit-Referendum in Großbritannien oder auch die Anwendung von Referenden in Ungarn derartige Thesen über Top-down-Referenden zu stützen scheinen (vgl. dazu Pállinger 2019 sowie Sottilotta 2017) und Patzelt recht polemisch verkündet, nur die »gedankenlose Lust am eigenen Entschendenkönnen« oder »der mangelnde Einblick in die Funktionslogik politischer Prozesse« könne die Sympathie für solche Referenden erklären (ebd. 2011: 100), erscheint eine solch grundsätzliche Bewertung der demokratischen Qualität von Ratsreferenden ohne soliden theoretischen wie empirischen Unterbau unangemessen.

## b) Forschungsstand und -desiderate

Dieser Unterbau fällt – wie bereits angemerkt – ziemlich mager aus, wobei sich die Rechtswissenschaft im Rahmen von Kommentierungen und Rechtsinterpretationen intensiver als die Politikwissenschaft mit Ratsreferenden auseinandergesetzt hat.<sup>4</sup>

Zeitlich setzt die Forschung zu Ratsreferenden in der Weimarer Republik ein, da bereits einige ihrer Gliedstaaten dieses Entscheidungsinstrument kannten (siehe hierzu auch Kap. 3.1.1). So legen Schmidt (2007) und Witte (1997) in ihren Dissertationen zusammen eine vergleichende Analyse der Rechtsentwicklung der unmittelbaren Demokratie für diesen Zeitraum vor, wobei sie neben Bürgerbegehren auch Ratsreferenden berücksichtigen. Zudem gewähren sie Einblicke in deren Anwendungspraxis. Wenn gleich dabei davon auszugehen ist, dass es ihnen nicht gelang, alle Anwendungsfälle zu rekonstruieren, so schlussfolgert Witte zumindest für die norddeutschen Gliedstaaten, dass »eine oftmals befürchtete ›Flucht aus der Verantwortung‹ durch die Vertretungskörperschaft [...] im Nachhinein als unbegründet anzusehen« ist (ebd.: 181).

Weil Baden-Württemberg als einziges Bundesland kommunale Referenden vor 1990 einführt, bezieht sich die Ratsreferendumsforschung in den ersten vierzig Jahren der BRD vornehmlich auf dessen Rechtsentwicklung und Anwendungserfahrungen. Zunächst ist dabei die Dissertation von Ardel (1960) zu nennen, der einerseits – ausgehend vom Mittelalter – die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte kommunaler Referenden bis in die Frühphase der Bundesrepublik Deutschland nachzeichnet (ebd.: 53-118) und andererseits die ersten 18 Anwendungsfälle von Ratsreferenden in Baden-Württemberg für den Zeitraum von 1956 bis 1959 auf Basis von Zeitungsartikeln und Archivrecherchen schildert (ebd.: 182-224).

Ardelt/Seeger (1977) führen diese Arbeit für die Zeitperiode von 1956 bis 1976 fort, wobei sie die Gemeindegröße als Analysekategorie hinzufügen. Als wesentliche Erkenntnis sticht bei ihnen hervor, dass mehr als zwei Drittel aller Anwendungsfälle (66 von 96) Gebietsreformen betraf (ebd.: 114).

Beilharz (1981) nimmt dann als erster eine empirische Analyse der Anwendungspraxis kommunaler Referenden auf Basis von Fragebögen vor, die er an die Vertrauensleute von Bürgerbegehren sowie die betreffenden Kommunalverwaltungen versandte (ebd.: 49ff.). Für die Zeitperiode von 1956 bis 1978 stellt er in Bezug auf Ratsreferenden fest, dass Ratsmehrheiten diese nicht aus Furcht vor Verantwortungsübernahme einsetzten, sondern – wie bereits einleitend erwähnt – vielmehr um laufende Bürgerbegehren zu konterkarieren (ebd.: 83, 87). Die im Vergleich zu Bürgerbegehren höhere

4 Zu Ratsreferenden in der Rechtswissenschaft siehe u.a. Burkhardt 1987, Dressel 2003, Dustmann 2000, Leukart 2012 und Schliesky 1998.

Annahmequote von Ratsreferenden führt Beilharz darauf zurück, dass bei letzteren parlamentarische Akteure nicht zu Abstimmungsboykotten aufrufen (ebd.: 97ff.).

Seeger (1988) analysiert das dritte Anwendungsjahrzehnt (1977-1987) in Baden-Württemberg. Er diagnostiziert einen starken Rückgang der Anwendungshäufigkeit auf acht Fälle, was er auf die Mitte der 1970er Jahre abgeschlossene Gebietsreform zurückführt (ebd.: 526ff.). Eine Verantwortungsflucht der Ratsmehrheiten schließt er somit, wie zuvor schon Beilharz und Witte, aus (ebd.: 533). Im Gegensatz zu Beilharz verweist er allerdings darauf, dass Ratsmehrheiten Ratsreferenden auch einsetzten, um unzulässig erklärten Bürgerbegehren dennoch zur Abstimmung zu verhelfen (ebd.: 528).

Eine jüngere empirische Studie zu Baden-Württemberg stammt von Reidinger, der im Auftrag von Mehr Demokratie e. V. den Anwendungszeitraum zwischen 1995 und 2010 untersuchte (Mehr Demokratie e. V. 2010). Er identifiziert dabei 57 Ratsreferenden, wobei in (mindestens) 23 Fällen dem Ratsreferendum ein Bürgerbegehren vorausging (ebd.: 14). Anlässe für Ratsreferenden seien demnach vor allem die Androhung von Bürgerbegehren oder das Bestreben der Ratsmehrheit einem Bürgerbegehren abzuwehren gewesen (ebd.: 15). Hierbei gilt es allerdings anzumerken, dass diese Schlussfolgerungen nicht auf systematischen qualitativen Fallanalysen basieren.

Mit der rechtlichen Ausbreitung von Ratsreferenden während der 1990er Jahre gerieten auch andere Bundesländer ins Blickfeld der empirischen Forschung. Die umfangreichsten Daten dazu erheben »Mehr Demokratie e. V.«, das »Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung« der Universität Wuppertal sowie die »Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie« der Universität Marburg in einem gemeinsamen Projekt. Auswertungen dieser Daten erfolgen regelmäßig in besagten Bürgerbegehrensberichten sowie einzelnen Bundesländerberichten. Zwei dieser Berichte, die beide ebenfalls Reidinger mitverfasste, enthalten einen expliziten Fokus auf Ratsreferenden: zum einen der bundesländerübergreifende Bürgerbegehrensbericht aus dem Jahr 2014 sowie zum anderen der Länderbericht Bayern 2015 anlässlich des 20jährigen Implementationsjubiläums.

Im Zentrum der zwei Analysen stehen jeweils Anwendungshäufigkeiten, Themen sowie Annahmequoten. Im Bundesländervergleich weisen Bayern und Baden-Württemberg seit 1956 die meisten Verfahren auf, gefolgt von den ostdeutschen Bundesländern (Mehr Demokratie e. V. 2014: 35). Etwa die Hälfte aller bis 2014 durchgeführten Ratsreferenden (ca. 500) bezog sich auf Gebietsreformen, wobei diese in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt nahezu alleiniger Abstimmungsgegenstand waren (ebd.). In Bayern und Hamburg wiederum gelangten regelmäßig Ratsreferenden mit Konkurrenzvorlagen zu Bürgerbegehren zur Abstimmung. So sah sich bspw. in Bayern jedes vierte Bürgerbegehren, das es zur Abstimmung schaffte, mit einem Ratsreferendum konfrontiert (Mehr Demokratie e. V. 2015a: 24). In der Mehrzahl der Fälle drehte der Gemeinderat laut Reidinger die Fragestellung des Bürgerbegehrens dabei lediglich um, worin dieser eine unnötige Verfahrensverkomplizierung sieht, die der ursprünglichen Intention entgegenstünde, Abstimmungsalternativen zu ermöglichen (Mehr Demokratie e. V. 2014: 37f., 2015a: 24f.).

Im Bundesdurchschnitt liegt die Annahmequote von singulären Ratsreferenden bei über 70 %. Ratsreferenden mit einer Konkurrenzvorlage erreichen eine Annahmequote von etwas mehr als 50 % (Mehr Demokratie e. V. 2014: 35). In Bayern jedoch liegt die Annahmequote von singulären Ratsreferenden nur bei 52,5 % (Mehr Demokratie e. V. 2015a: 24). Dort fanden allerdings auch keine Gebietsreferenden statt. Die An-

nahmequote von Ratsreferenden mit Konkurrenzvorlage liegt in Bayern mit 50,5 % knapp über der Ablehnungsrate von Bürgerbegehren ohne Konkurrenzvorlage (45 %), woraus Reidinger schließt, dass Konkurrenzvorlagen die Position der Ratsmehrheit nicht wirklich stärken (ebd.: 24f.)

Weber (1997) wiederum beobachtete, dass Kommunalparlamente in Bayern Konkurrenzvorlagen anders einsetzen als das bayerische Landesparlament. Demnach ginge es den Ratsmehrheiten weniger darum Kompromisse zu formulieren als vielmehr um »eine Bekräftigung einer bereits getroffenen Parlamentsentscheidung«, wodurch »den Abstimmenden die Alternative zur Bürgerbegehrensvorlage vor Augen geführt werden« solle (ebd.: 89). Diese Einschätzung wird ebenfalls von Deppe (2002: 3) geteilt.

Knemeyer (1997) sah in Bayern – zwei Jahre nach der Implementation – Gemeinsamkeiten in der Anwendungspraxis zu Baden-Württemberg:

»Die mitunter thematisierte Flucht der Räte aus der Verantwortung [...] kann für Bayern nur in wenigen Fällen festgestellt werden. Die Zahl ratsinitiiertter Bürgerentscheide ist relativ gering. Es kommt hinzu, daß diese z.T. erst initiiert werden, wenn ohnehin schon ein Bürgerbegehren angelaufen ist« (ebd.: 40).

Neben den bisher genannten Autoren liefern zusätzlich Gabriel (1999), Haußmann (2012) und Walter-Rogg/Gabriel (2007) Darstellungen von Anwendungshäufigkeiten und Annahmequoten.

Überdies bestehen erste, zaghafte theoretische Reflektionen der Anwendungspraxis von Ratsreferenden. So beschäftigt sich Reidinger im Bürgerbegehrensbericht 2014 mit möglichen Motiven von Ratsreferenden, wobei er vier unterscheidet: Reaktion auf Initiativ- oder Korrekturbegehren, hohe Gewichtung eines Themas, politische Signalwirkung einer Entscheidung und Streitschlichtung (Mehr Demokratie e. V. 2014: 36f.)

Daneben leistet ebenso Paust (1999) einen theoretischen Beitrag zur Analyse von Ratsreferenden. Wie Reidinger unterscheidet er vier mögliche Motive: Legitimationssteigerung, Flucht aus der Verantwortung, Aushebeln eines Bürgerbegehrens und Ermöglichung eines unzulässigen Bürgerbegehrens (ebd.: 63f.). Darüber hinaus erweitert er das Bürgerbegehrens-Phasenmodell von Weber (1997) und Rehmet (1997) um den Verlauf von Ratsreferenden (ebd.: 46-50). Diese Erweiterung erfolgt allerdings recht oberflächlich. Dementsprechend spielen Ratsreferenden vor allem im empirischen Teil seiner Arbeit auch keine weitere Rolle.

Schließlich existieren noch einzelne Fallstudien von Ratsreferenden. So untersuchten Brockmann et al. (2016) Fallbeispiele in Gütersloh, Konstanz und Passau. Der Fokus ihrer Analyse richtet sich jedoch nicht auf die Funktionsweise von Ratsreferenden, sondern auf das Zusammenspiel von direktdemokratischen Verfahren und Konkurrenzdemokratien. Gleichwohl stützen die Fallbeispiele die Vermutung, dass zwischen Bürgerbegehren und Ratsreferenden ein starker Zusammenhang besteht (ebd.: 183). Eine jüngst veröffentlichte Fallstudie zu Stuttgart<sup>5</sup> bestätigt diesen Befund, in dem sie aufzeigt, dass Ratsreferenden während laufender Bürgerbegehren auch mit dem Ziel der Verfahrensverkürzung initiiert werden (Häring 2018: 49ff.).

5 Die Fallstudie bezieht sich auf ein Ratsreferendum zum Umbau des ehemaligen Neckarstadions in Stuttgart im Vorfeld der WM 1974.

Fasst man nun den Stand der Forschung zusammen, lässt sich zunächst festhalten, dass bislang keine Publikation existiert, die sich vorrangig mit Ratsreferenden beschäftigt. Werden Ratsreferenden thematisiert, dann in der Regel nur als ein weiteres direktdemokratisches Verfahren neben Bürgerbegehren. Insofern beschränken sich die Erkenntnisse über Ratsreferenden bislang vorwiegend auf Daten zur Anwendungshäufigkeit, zu Abstimmungsgegenständen, zur Abstimmungsbeteiligung und zu Annahmequoten sowie auf vereinzelte Darstellungen der Rechtsentwicklung. Zwei Befunde stechen allerdings hervor: Zum einen stimmen bisherige empirische Studien darin überein, dass in der Anwendungspraxis keine Verantwortungsflucht der Kommunalparlamentsmehrheiten zu beobachten ist und zum anderen verweisen die Studien auf eine starke Verflechtung von Bürgerbegehren und Ratsreferenden.

Dieser Überblick zeigt demnach, dass der Bereich an Forschungsdesideraten in Bezug auf Ratsreferenden recht umfassend ausfällt. Von einer wirklichen Ratsreferendumsforschung kann zum jetzigen Zeitpunkt deshalb nur in Ansätzen die Rede sein. Mindestens sechs Forschungslücken sind offensichtlich:

Erstens fehlt es bislang an einer bundesländerübergreifenden vergleichenden Aufarbeitung des Institutionalisierungsprozesses von Ratsreferenden inklusive einer Erhebung der zentralen Implementations- und Reformziele.

Zweitens erfolgte bislang keine theoretische Einbettung der Ratsreferendumsforschung. So integrierte Paust (1999) Ratsreferenden zwar in das bestehende Phasenmodell. Das Modell bleibt aber zu schlicht, um mögliche Verfahrensabläufe von Ratsreferenden angemessen abbilden und erklären zu können. So beruhen auch die beiden bestehenden Taxonomien potentieller Initiierungsmotive (Mehr Demokratie e. V. 2014; Paust 1999) vornehmlich auf illustrativen Fallbeispielen.

Eine wesentliche Ursache dafür ist drittens darin zu sehen, dass systematische qualitative Fallanalysen mit dem Ziel, den Initiierungs- und Auslösungsprozess, d.h. vor allem Initiatoren, Anwendungsmotive und Entstehungsbedingungen herauszuarbeiten, nicht existieren.

Ebenso fokussieren die (deskriptiven) quantitativen Analysen vornehmlich auf Ratsreferenden, bei denen eine Abstimmung erfolgte. Eine Analyse, weshalb es Ratsreferenden nicht bis zur Abstimmungsurne schafften, stellt daher viertens ein weiteres Forschungsdesiderat dar.

Fünftens liegen auch keine Studien zu Abstimmungskampagnen, Annahme- bzw. Erfolgsbedingungen und Wirkungen von Ratsreferenden vor.

Sechstens schließlich existieren zwar – nicht zuletzt in Form von Konkurrenzreferenden – eindeutige Belege für zahlreiche Wechselwirkungen zwischen Bürgerbegehren und Ratsreferenden. Wie diese aber konkret aussehen, darüber lässt sich aufgrund fehlender systematisch vergleichender qualitativer Fallanalysen bislang eher spekulieren.

### **c) Zielsetzung, übergeordnete Fragestellung und Verortung**

Selbstverständlich kann die vorliegende Arbeit nicht all diese Forschungslücken befriedigend schließen. Ziel des vorliegenden Dissertationsprojektes ist es deshalb, durch einen Fokus auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess die Ratsreferendumsforschung auf eine solidere Basis zu stellen. Aus diesem Ziel ergibt sich nachstehende übergeordnete Fragestellung:

*Wie funktioniert der Initiierungs- und Auslösungsprozess von Ratsreferenden in bundesdeutschen kommunalen Demokratien?*

Dem Projekt liegt dabei die Ausgangsthese zu Grunde, dass die Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden hinsichtlich ihrer demokratischen Qualität vielseitiger ausfällt als es die zuvor aufgezeigte pessimistische Position der lokalen Politikforschung bislang annimmt.

Um die übergeordnete Fragestellung zu beantworten, strebt die vorliegende Arbeit nun Folgendes an:

Erstens liefert sie eine vollumfängliche Darstellung darüber, welche Entwicklungsschritte bei der rechtlichen Ausgestaltung von Ratsreferenden im Bundesländervergleich zu beobachten sind. Sie zeigt dabei die parteipolitischen Positionen auf, verweist auf offene Kontroversen und identifiziert die Erwartungen und Befürchtungen, welche die beteiligten Akteure im Gesetzgebungsprozess mit dem Instrument in Bezug auf die Qualität kommunaler Demokratien verbanden bzw. verbinden.

Zweitens entwickelt sie ein umfassendes Phasenmodell von Ratsreferenden, das in der Lage dazu ist, dessen vielfältige Verflechtungen mit Bürgerreferenden abzubilden. Für den Initiierungs- und Auslösungsprozess präsentiert sie dabei eine neue theoretische Analyseheuristik.

Drittens erweitert sie die deskriptiven quantitativen Daten zur Anwendungshäufigkeit auf die Initiierungs- und Auslösungsphase, sodass erstmalig auch Daten über Ratsreferenden, die es nicht an die Abstimmungsurne schafften, vorliegen

Viertens gibt der empirische Hauptteil der Arbeit anhand von vier vergleichenden Fallstudien vertiefende und systematisch vergleichende Einblicke in die Funktionsweise der Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden.

Das Dissertationsprojekt befindet sich somit an der Schnittstelle zwischen lokaler Politikforschung, Direktdemokratieforschung und Referendumsforschung. Wie der Überblick über den Forschungsstand zeigt, haben diese Teildisziplinen Ratsreferenden als Analysegegenstand bislang weitgehend ausgeblendet. Gleichwohl greift die Arbeit bei den folgenden Ausführungen immer wieder auf deren Erkenntnisse – z.B. der Forschung zu nationalen Referenden und Europareferenden – zurück. Aus diesem Grund wurde auch auf eine einleitende Aufarbeitung des Forschungsstandes dieser Teildisziplinen verzichtet.<sup>6</sup>

#### **d) Anmerkungen zu kommunalen Begrifflichkeiten**

Im Titel finden sich gleich mehrere Begriffe, deren Anwendung auf die kommunale Ebene nicht unumstritten und deswegen zu begründen ist. Zum einen gilt dies für den Begriff des Kommunalparlamentes. Vor allem Juristen ordnen Kommunalvertretungen aufgrund ihrer fehlenden Gesetzgebungskompetenzen sowie der Beaufsichtigung durch die Landesebene als Verwaltungsorgane eher der Exekutive zu. In der Politikwissenschaft hingegen besteht allerdings inzwischen weitgehender Konsens, dass Kommunalvertretungen jenseits dörflicher Strukturen durchaus Parlamentscharak-

6 Für einen guten Überblick über zentrale Ergebnisse der Direktdemokratie- und Referendumsforschung siehe Vospernik (2014: 49-77). Zur Einführung in wesentliche Ergebnisse der lokalen Politikforschung siehe Bogumil/Holtkamp (2013), Holtmann et al. (2017), Nassmacher/Nassmacher (2007) sowie Wollmann/Roth (1999).

ter aufweisen, d.h. wichtige politische Richtungsentscheidungen treffen, Budget- sowie Kontrollrechte innehaben und Fraktionen bilden. Insofern erscheint es durchaus angemessen, die kommunalen Vertretungen, die bundesländerspezifisch ohnehin verschiedene Bezeichnungen tragen,<sup>7</sup> unter dem Begriff des Kommunalparlaments zu subsumieren.<sup>8</sup>

Ebenfalls aufgrund des fehlenden Staatscharakters vermeiden einige Autoren die Anwendung des Volksbegriffes auf kommunaler Ebene. Nicht zuletzt ist die rechtliche Unterscheidung zwischen Volksentscheiden auf Landesebene und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene Ergebnis dieser Haltung (Meerkamp 2011: 67). Würde man aber davon sprechen, dass Kommunalparlamente vor die Bürgerschaft ziehen, ergäben sich Doppeldeutigkeiten, da die Landesparlamente in Bremen und Hamburg selbst so heißen (Bremische Bürgerschaft, Hamburgische Bürgerschaft). Außerdem findet im Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 die Bezeichnung Volk ebenso auf die Gemeinden Anwendung (Ott 1994: 96-100).

Schließlich besteht wiederum in der Rechtswissenschaft vereinzelt die Ansicht, den Referendumsbegriff auf Gesetzgebungsbereiche zu beschränken (Landwehr 2004: 45) oder allen Formen von Bürgerentscheiden aufgrund ihres supplementären, d.h. einen Parlamentsbeschluss ersetzenden, Charakters die Referendumsqualität abzusprechen (Burkhardt 1987: 53-56). Wie zu zeigen sein wird, handelt es sich dabei aber um sehr enge Begriffsinterpretationen, die von der Referendumsforschung überwiegend so nicht geteilt und wie bspw. in Thüringen auch durch die Kommunalverfassungen selbst durchbrochen werden (vgl. hierzu auch Kap. 1 und 2).

## e) Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in sieben aufeinander aufbauende Kapitel.

*Kapitel 1* führt einerseits grundlegend in den Referendumsbegriff und Referendumstypologien ein und erläutert andererseits Abgrenzungen zu und Überschneidungen mit verwandten Konzepten, wie z.B. Initiativen, Plebisziten und direkter Demokratie.

*Kapitel 2* schlägt zunächst eine neue Terminologie für kommunale Referenden in bundesdeutschen Kommunen vor und ordnet Ratsreferenden entsprechend der im Kapitel zuvor dargelegten Referendumstypologien ein, wobei bereits auch auf rechtliche Varianzen im Bundesländervergleich verwiesen wird.

*Kapitel 3* fokussiert dann auf den Institutionalisierungsprozess von Ratsreferenden. Der erste Abschnitt des Kapitels zeigt dabei deskriptiv die Genese und Reform von Ratsreferenden in allen 16 Bundesländern für den Zeitraum von 1949 bis 2018 auf, wobei anhand einer vergleichenden (Inhalts-)Analyse die Einführungs- und Reformmotive sowie die parteipolitischen Positionen bundesländerübergreifend untersucht werden. Im zweiten Abschnitt erfolgt sodann eine Analyse und Darstellung der rechtlichen Verflechtungsbeziehungen zwischen Rats- und Bürgerreferenden (Konkurrenzreferenden, Bindungswirkung).

7 Die Bezeichnungen reichen von Gemeinderat über Stadtrat bis hin zur Stadtverordnetenversammlung.

8 Zur Debatte über die Parlamentarisierung von Kommunalpolitik siehe Bogumil/Jann (2009: 192f.), Gross (2016), Holtmann et al. (2017: 141-145), Knemeyer (1989), Marschall (2016: 176-179), Ott (1994) und Wollmann (1999).

*Kapitel 4* beinhaltet die Entwicklung des übergeordneten Phasenmodells von Ratsreferenden. Neben der Phaseneinteilung liegen die Schwerpunkte in diesem Kapitel auf den möglichen Einflussfaktoren sowie der Verflechtung mit Bürgerreferenden.

*Kapitel 5* richtet in der Folge den theoretischen Fokus auf die parlamentarische Beratungsphase, also jene Phase, innerhalb derer sich die Initiierungs- und Auslösungsprozesse vollziehen. Dabei wird eine Analyseheuristik entwickelt, welche mit Hilfe von Kategorienbildungen die Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesse operationalisierbar macht und somit insbesondere für die folgenden vergleichenden Fallanalysen das wesentliche theoretische Fundament darstellt.

*Kapitel 6* ist das erste Kapitel, das sich empirisch mit der Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden auseinandersetzt. Unter besonderer Berücksichtigung der Einflussfaktoren Gemeindegröße, Höhe der Auslöschungsmehrheit und Anwendungserfahrung erweitert, verfeinert und aktualisiert es die im Forschungsstand dargelegten deskriptiven, quantitativen Analysen, wobei der Zeitraum zwischen 1990 und 2018 erfasst wird.

*Kapitel 7* bildet mit vergleichenden Fallstudien zu Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und Bayern das empirische Herzstück der vorliegenden Arbeit. Zunächst beinhaltet das Kapitel vier Within-Case-Analysen zu den Beispielstädten (Legden, Aachen, Rothenburg o. d. T. und Augsburg). Darauf folgt dann eine Cross-Case-Analyse, wobei beide Analysen auf Basis des Phasenmodells sowie der theoretischen Analyseheuristik erfolgen. Abschließend werden die Ergebnisse der Cross-Case-Analyse in einem Soll-Ist-Vergleich anhand der Einführungs- und Reformmotive reflektiert.

Die *Schlussbetrachtung*, in der vor allem die zentralen Ergebnisse präsentiert werden, schließt die Arbeit ab.