

7. Ratsreferenden: vergleichende Fallstudien der Initiierungs- und Auslösungspraxis in bayerischen und nordrhein-westfälischen Kommunen

7.1 Einführung, Fallauswahl und Methodik

Nachdem das vorherige Kapitel unter besonderer Berücksichtigung der verfahrens-exogenen Einflussfaktoren Gemeindegröße, Höhe der Auslösmehrheit und Anwendungserfahrung – gewissermaßen aus der Vogelperspektive – einen Einblick in die bundesländerübergreifenden Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden gewährte, richtet dieses Kapitel nun ein Vergrößerungsglas auf den konkreten Verlauf von Initiierungs- und Auslösungsprozessen. Dabei zielt die Untersuchung darauf ab, sowohl kommunen- und bundesländerübergreifende Muster als auch Differenzen in der Funktionsweise der Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden zu identifizieren. Um einen Zugang zur Funktionsweise eines komplexen, prozessmäßigen Phänomens wie jenem des Ratsreferendums zu erhalten, bietet sich grundsätzlich die Fallstudienmethode an (vgl. Blatter et al. 2018: 175-178). Da davon ausgegangen wird, dass die Funktionsweise von Ratsreferenden je nach Kontext variiert, soll im Weiteren aber keine Einzelfallstudie erfolgen, sondern die Methode der vergleichenden Fallstudie Anwendung finden.⁹⁴

Am Anfang jeder (vergleichenden) Fallstudie ist zunächst die Frage zu klären, was eigentlich der zu analysierende Fall ist. Jahn (2013: 325) verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass es diesbezüglich keine allgemeingültige Antwort gibt, sondern der Fall sich auf Basis des jeweiligen Erkenntnisinteresses konstituiert. Abgeleitet aus der übergeordneten Fragestellung ergeben sich demnach zwei Möglichkeiten der Falldefinition. Erstens könnte jedes in einer bundesdeutschen Kommune initiierte Ratsreferendum als Fall definiert werden. Zweitens lassen sich aber ebenso die bundesdeutschen Kommunen, die den Anwendungskontext von Ratsreferenden darstellen, als Fall definieren. Die erste Variante wäre vorzuziehen, wenn mittels der folgenden Analyse ausschließlich die spezifische Erklärung einzelner Outcomes von Ratsreferenden (Auslösung/Nicht-Auslösung, Annahme/Nicht-Annahme etc.) verfolgt würde. Nicht zuletzt müsste dann die Fallauswahl auch auf Basis des jeweils im Erkenntnisinteresse stehenden Outcomes getroffen werden (siehe dazu Lauth et al. 2015: 67). Da

94 Siehe grundsätzlich zur Fallstudienmethode u.a. Blatter et al. (2018: 167-290); Blatter/Haverland 2012; George/Bennet 2005; Gerring 2007; Munro 2009.

jedoch nicht einzelne Outcomes, sondern die Funktionsweise der Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden das Erkenntnisinteresse der folgenden Untersuchung bildet, erweist sich die zweite Definitionsvariante als angemessener. So ermöglicht nämlich nur sie es, die Fallauswahl systematisch kontrolliert auf Basis jener Anwendungskontexte vorzunehmen, die als ursächlich für die erwarteten Varianzen in der Funktionsweise von Ratsreferenden angenommen werden. Die Grundgesamtheit der Fälle beinhaltet somit alle bundesdeutschen Kommunen.

Für die Fallauswahl gilt es nun zu spezifizieren, welche Entscheidungsumgebungen sich systematisch unterscheiden lassen und von welchen verfahrensexogenen Einflussfaktoren erhebliche Effekte auf die Funktionsweise der Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden zu erwarten sind. Aufgrund der neo-institutionalistischen Fundierung der vorliegenden Arbeit gelangen dabei zunächst zwangsläufig die Polity-Einflussfaktoren und somit vor allem die Kommunalverfassung und der Referendumsdispositiv in die nähere Auswahl. Es wird also angenommen, dass Varianzen in der Kommunalverfassung zu Varianzen in der Funktionsweise der Initiierungs- und Auslösungspraxis führen. Hierbei ergibt sich die Problematik, dass sich die Kommunalverfassungen und die Referendumsdispositive bundesländerübergreifend in vielerlei Hinsicht unterscheiden (vgl. Kap. 2 und 3), jedoch nur ein institutionelles Merkmal als Fallauswahlunterscheidungskriterium herangezogen werden soll. Die Referendumsforschung verwies in diesem Zusammenhang auf die hohe Bedeutung der Auslösungskompetenz, die jedes Referendumsverfahren maßgeblich präge (vgl. Kap. 1). Die quantitative Analyse wiederum zeichnete ein ambivalentes Bild. Einerseits ließ sich in der Sekundäranalyse kein eindeutiger Effekt auf die Anwendungshäufigkeiten identifizieren, wobei angenommen wurde, dass andere Einflussfaktoren die Auslösungskompetenz teilweise überlagerten (vgl. Kap. 6.2). Andererseits offenbarte die Primäranalyse, dass die konsensualen Auslösungserfordernisse in Nordrhein-Westfalen durchaus Auslösungen verhinderten (vgl. Kap. 6.3). Da also erstens der Höhe der Auslösungsmehrheit aus demokratietheoretischer Perspektive eine hohe Relevanz zugeschrieben wird und zweitens die empirischen Befunde aus der quantitativen Analyse nicht eindeutig ausfielen, wird somit die Höhe der Auslösungsmehrheit als erstes Fallauswahlkriterium definiert, wobei eine Unterscheidung zwischen majoritären und konsensualen Auslösungsbedingungen erfolgt.

Die Bestimmung des zweiten Fallauswahlkriteriums ist unproblematischer. So gilt die Gemeindegröße als wichtigste Kontextvariable der lokalen Politikforschung, wobei ihre Interdependenzen mit den potentiellen verfahrensexogenen Einflussfaktoren im Theorieteil ausführlich dargelegt wurden (vgl. Kap. 5.2.7). Darüber hinaus bestätigten sowohl die quantitativen Primär- als auch Sekundäranalysen ihren Zusammenhang mit der Anwendungshäufigkeit (vgl. Kap. 6). In den vergleichenden Fallstudien wird somit zu analysieren sein, wie sich die Gemeindegröße qualitativ auf den Verfahrensablauf auswirkt.

Im Rahmen der vergleichenden Fallstudien ist es nun offensichtlich nicht möglich, Fälle aus allen Gemeindegrößenklassen zu berücksichtigen. Insofern richtet sich der Fokus auf zwei Gemeindegrößenklassen, wobei diese ausreichend Varianz ermöglichen sollen, ohne dabei gleichzeitig als Extremkategorien oder Sonderfälle zu gelten. Schließlich liegt das wesentliche Ziel der vorliegenden Studie trotz der Berücksichtigung unterschiedlicher Anwendungskontexte darin, die typische(n) Funktions-

weise(n) von Ratsreferenden zu erschließen.⁹⁵ Zum einen werden dementsprechend Kommunen aus kleinen Gemeindegrößenklassen⁹⁶ ausgewählt, zu denen kleine und große Kleinstädte (5.000 – 20.000 Einwohner) zählen. Als Extremkategorie bleiben Landgemeinden (< 5.000 Einwohner) also ausgeklammert, da diese i.d.R. auch kaum professionalisierte Verwaltungsstrukturen aufweisen. Zum anderen werden mit Großstädten (> 100.000 Einwohner) Kommunen aus einer großen Gemeindegrößenklasse in das Untersuchungssample integriert. Große Großstädte (> 500.000) bleiben dabei als Extremkategorie und Sonderfall (Stadtstaaten) allerdings unberücksichtigt. Als Stichjahr für die Zuordnung der Kommunen zur Gemeindegrößenklasse wird das Jahr 2012 herangezogen.

Zusätzlich zu den beiden genannten Fallauswahlkriterien (Höhe der Auslösmehrheit, Gemeindegröße) ist darüber hinaus eine gewisse Verstetigung der Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden im Anwendungskontext, d.h. im Bundesland, als drittes Fallauswahlkriterium anzuführen. Ohne ein Mindestmaß an Verstetigung lassen sich schließlich kaum Rückschlüsse auf grundlegende Funktionsweisen treffen. Gleiches gilt auch für die Auswahl der konkreten Fallbeispiel-Kommunen. Als viertes und letztes Fallauswahlkriterium muss deshalb in der betrachteten Kommune selbst eine gewisse Anwendungspraxis von Ratsreferenden bestehen, d.h. im Untersuchungszeitraum mindestens ein Ratsreferendum initiiert worden sein, das alle Phasen durchlaufen hat.

Für die konkrete Fallauswahl bedeutet dies, dass lediglich Kommunen in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zur Auswahl stehen, da nur in diesen Flächen-Bundesländern eine gewisse Verstetigung der Anwendungspraxis zu beobachten ist (vgl. Kap. 6.2). Unter den beiden Bundesländern mit majoritären Auslösungsbedingungen ist nun Bayern Schleswig-Holstein vorzuziehen, da Bayern über mehr Großstädte und über eine wesentlich höhere Anwendungspraxis verfügt (ebd.). Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen weisen sowohl konsensuale Auslösungsbedingungen als auch eine gewisse Verstetigung der Anwendungspraxis auf (ebd.). Kommunen in beiden Bundesländern erfüllen somit die vier formulierten Fallauswahlkriterien. Da im Zuge der jüngsten Reformprozesse von Referendumsdispositiven sich aber eine Tendenz hin zur Einführung von Konkurrenzreferenden abzeichnet (vgl. Kap. 3.2.1), hinsichtlich künftiger Entwicklungen also deren zunehmende Relevanz in der Anwendungspraxis zu erwarten ist, fällt die Auswahl letztlich auf Kommunen in Nordrhein-Westfalen, da Konkurrenzreferenden dort seit Ende 2011 implementiert, in Baden-Württemberg hingegen weiterhin nicht zulässig sind (ebd.).

Der Fokus auf Kommunen in Nordrhein-Westfalen hat nun auch Implikationen für die Festlegung des Untersuchungszeitraumes. So führte Nordrhein-Westfalen Ratsreferenden erst 2007 ein, weshalb eine Verstetigung in der Initiierungs- und Auslösungspraxis vor 2010 kaum anzunehmen ist.⁹⁷ Eine Festlegung des Untersuchungszeitraumes auf eine Phase vor dem Jahr 2010 würde sich zudem als problematisch erweisen, weil nicht nur der Zugang zu relevanten Daten und Akteuren erschwert wäre, sondern zusätzlich die Erinnerungen der beteiligten Akteure vermutlich lückenhafter

95 Vgl. zu typischen Fällen Gerring (2007: 91).

96 Zu den unterschiedlichen Gemeindetypen siehe im Folgenden Bogumil/Holtkamp (2013: 23).

97 Vor 2010 fanden in Nordrhein-Westfalen lediglich vier Ratsreferenden mit Bürgerentscheid statt.

ausfielen. Der Beginn des Untersuchungszeitraumes wird somit auf das Jahr 2010 festgelegt. Weil die betrachteten Ratsreferendumsverfahren weitgehend abgeschlossen sein sollten, um einerseits die Bereitschaft der beteiligten Akteure an Interviews teilzunehmen zu erhöhen und andererseits diesen durch eine gewisse Distanz zum Verfahren die Möglichkeit zu einer offeneren Reflektion zu erleichtern, wird das Ende des Untersuchungszeitraumes auf 2015 festgelegt. Innerhalb der Fallstudien werden dabei ausschließlich Ratsreferenden betrachtet, die während des Untersuchungszeitraums formal initiiert wurden. Entscheidungsprozesse, bei denen kommunalpolitische Akteure lediglich Initiierungsideen z.B. in Presseerklärungen äußerten, bleiben demnach unberücksichtigt bzw. werden nicht umfänglich analysiert.

Aufgrund der geringeren Anwendungshäufigkeiten ergab sich in Bezug auf die Auswahl der konkret zu analysierenden Kommunen in Nordrhein-Westfalen eine eingeschränktere Wahlfreiheit als in Bayern. So ereigneten sich in den 24 nordrhein-westfälischen kleinen Großstädten während des Untersuchungszeitraums lediglich in Aachen und Oberhausen Ratsreferenden, die alle Phasen durchliefen. Hinsichtlich der Kleinstädte erfüllten in Nordrhein-Westfalen ebenfalls nur vier (Legden, Neunkirchen-Seelenscheid, Rhede und Zülpich) der 189 potentiellen Kandidaten alle Fallauswahlkriterien. Demgegenüber fanden in Bayern in drei (Augsburg, Erlangen und Würzburg) der sieben kleinen Großstädte und in 60 der 474 Kleinstädte Ratsreferenden statt, die den formulierten Kriterien entsprachen. Die finale Auswahl der vier Kommunen, die jeweils einen Anwendungskontext repräsentieren, wurde dann per Zufallsauswahl getroffen, wobei die Wahl auf Rothenburg o. d. T., Augsburg, Legden und Aachen fiel (vgl. Tab. 7.1).⁹⁸

Tab. 7.1: Fallauswahl

| | | Auslösungsbedingungen | |
|---------------|--------|-----------------------|------------|
| | | majoritär | konsensual |
| Gemeindegröße | gering | Rothenburg o. d. T. | Legden |
| | hoch | Augsburg | Aachen |

Quelle: eigene Darstellung.

98 Als Alternative zum randomisierten Verfahren hätten auch die jeweiligen Anwendungsspitzenreiter ausgewählt werden können. Zum einen sprach jedoch dagegen, dass der Spitzenreiter unter den bayerischen Kleinstädten nicht zu bestimmen war. So lagen zwar Informationen über die Anzahl an Ratsreferenden mit durchgeführter Abstimmung vor (vgl. Kap. 6.2). Die Daten zur Initiierungshäufigkeit von Ratsreferenden wären jedoch aufgrund vielfach fehlender Ratsinformationssysteme für den Zeitraum von 2010 bis 2015 nicht ohne großen Aufwand zu erheben gewesen. Zum anderen hätte angesichts der geringen Varianz in der Anwendungshäufigkeit unter den nordrhein-westfälischen Kommunen, die das vierte Fallauswahlkriterium erfüllten, die Bezeichnung Spitzenreiter realitätsverzerrend gewirkt. De facto wurde mit Augsburg ein wirklicher Spitzenreiter ausgewählt.

Nach Begründung der Fallauswahl werden nun die im Rahmen der vergleichenden Fallstudien angewandten Methoden, d.h. die Verfahren der Datensammlung und -erhebung, der Datenaufbereitung und der Datenanalyse dargelegt (vgl. dazu u.a. Behnke et al. 2012: 211-373).

Die Fallstudien zu den vier Kommunen basieren auf einer vielfältigen Datengrundlage, wobei grundsätzlich Daten zu drei Themenkomplexen gesammelt bzw. erhoben wurden. Der erste Themenkomplex umfasst alle relevanten Informationen zu den potentiellen verfahrensexogenen sozioökonomischen Einflussfaktoren in den ausgewählten Kommunen. Zu diesen zählen vor allem die öffentliche Haushaltssituation, die Wirtschaftsstruktur und die Arbeitsmarktsituation. Der zweite Themenkomplex beinhaltet alle relevanten Informationen zu den potentiellen verfahrensexogenen politischen Einflussfaktoren. Dies schließt u.a. den Demokratiegrad, das Parteiensystem, Koalitionsbildungen, Wahlergebnisse, das Verhältnis zwischen Bürgermeister und Rat, mögliche parteipolitische Färbungen der Verwaltung sowie vorherige Erfahrungen mit der Anwendung direktdemokratischer Verfahren ein. Der dritte Themenkomplex bezieht sich dann auf alle relevanten Informationen zu den Entscheidungsprozessen, also auf die verfahrensendogenen Einflussfaktoren.

In Bezug auf die Datengrundlage lassen sich zwei Datentypen unterscheiden: zum einen gesammelte, nicht-reaktive bereits vor Untersuchungsbeginn vorliegende Daten und zum anderen reaktive eigens für die vergleichenden Fallstudien erhobene Daten (vgl. Behnke et al. 2012: 215).

Die Sammlung der nicht-reaktiven Daten vollzog sich in allen vier Fällen nach folgendem Schema. In einem ersten Schritt stellte der Autor den Zugang zu den Archiven der lokalen Tageszeitungen her. Sofern die Archive online nicht frei zugänglich waren, geschah dies entweder über die WISO-Datenbank (Presse & Praxis) oder durch den Abschluss von Zeitungs-Abonnements. Mittels einer fortlaufend verfeinerten Stichwortsuche identifizierte der Autor dann zunächst die untersuchungsrelevanten Ratsreferendumsverfahren und speicherte die auf diese bezogenen Zeitungsartikel. Im Anschluss erfolgte in einem zweiten Schritt eine Durchsicht der Ratsinformationssysteme,⁹⁹ im Rahmen derer der Verfasser alle relevanten Anträge, Vorlagen, Protokolle,¹⁰⁰ Beschlüsse und ggfs. Anlagen (z.B. Studien, Gutachten etc.) sicherte. Nach Abschluss dieser ersten beiden Sammlungsprozesse bestimmte der Autor anhand der bis dato gesammelten Daten die fallspezifischen Akteure (z.B. Bürgerinitiativen, regionale Verbände und Vereine, Behörden, Ämter, Unternehmen etc.). In einem dritten Schritt erfolgte dann die Sichtung der Internetpräsenzen und sozialen Medienkanäle (Facebook, YouTube, Twitter) sowohl der Standardakteure (Bürgermeister, Verwaltung, Ratsparteien und -fraktionen, Wählervereinigungen) als auch der fallspezifischen Akteure. Dabei sicherte der Autor vor allem

- Pressemitteilungen
- Online-Publikationen (Partei- und Koalitionsprogramme, Statistische Jahrbücher, Gutachten, Studien, Berichte etc.)

99 Legden und Augsburg richteten erst 2014 bzw. 2017 Ratsinformationssysteme ein. Die relevanten Ratsdokumente stellten die beiden Verwaltungen dem Autor jedoch zur Verfügung.

100 In bayerischen Kommunen sind Sitzungsprotokolle der Öffentlichkeit nicht zugänglich. In Nordrhein-Westfalen hingegen sind Verlaufsprotokolle öffentlich einsehbar.

- Werbe- und Kampagnenmaterialien (z.B. Flugblätter),
- Videos (z.B. von Diskussionsveranstaltungen oder Pressekonferenzen) und
- Fotos (z.B. von Werbeplakaten).

Nach Abschluss dieser drei Grundschrirte gestaltete der Autor die weitere Datensammlung als fortlaufenden, iterativen Prozess bis hinein in die Phase der Datenauswertung. So ergaben sich oftmals durch das vertiefte Studium des Datenmaterials neue Fragen, die sich mit dem bis dato vorliegenden Datenmaterial nicht befriedigend beantworten ließen, was vor allem die beiden erstgenannten Themenkomplexe betraf. Zuzüglich zu der internetgebundenen Datensammlung erhielt der Autor während seiner Aufenthalte in den Beispiel-Kommunen auch von den beteiligten Akteuren Informationsmaterialien (Flugblätter, Korrespondenzen, Protokolle, Zeitungsartikel etc.).

Neben der Sammlung vorliegender Daten führte der Verfasser darüber hinaus auch eigene Datenerhebungen durch, womit er mehrere Ziele verfolgte. Erstens sollten die Erhebungen dabei helfen, einen Einblick in die Perspektive der beteiligten Akteure auf den Verlauf der Ratsreferenden zu erhalten, um so deren Handlungsmotive und die Handlungszusammenhänge besser zu verstehen. Zweitens zielten die Erhebungen darauf ab, einen vertieften Einblick in die Routinen der lokalen Demokratie der Beispielkommunen. Drittens sollten Einflussfaktoren, die nicht durch die vorgenommenen Datensammlungen aufzuspüren waren, sichtbar gemacht werden. Viertens sollten die Erhebungen ebenso dazu beitragen, die Relevanz einzelner Einflussfaktoren besser einordnen zu können. Fünftens sollten mit Hilfe der Erhebungen Antworten auf offene Fragen, die sich allein mit dem vorliegenden Datenmaterial nicht beantworten ließen, gefunden und sechstens schließlich auch Einschätzungen bzw. Bewertungen des Entscheidungsinstruments Ratsreferendum von Akteuren mit unmittelbarer Anwendungserfahrung gewonnen werden.

Für diese Ziele erwies sich das problemzentrierte Interview als angemessene Datenerhebungsmethode, weil es eine Kombination aus explorativen erzählregenden Fragen und spezifischen verständnisgenerierenden Nachfragen erlaubt (Misoch 2015: 73ff.). Mögliche Interviewpartner waren alle an den Ratsreferendumsverfahren beteiligten Akteure. Zunächst begrenzte der Verfasser die Population der Interviewpartner jedoch auf die (Ober-)Bürgermeister und Fraktionsvorsitzenden, da er diesen eine herausragende Stellung im Initiierungs- und Auslösungsprozess zuschrieb. Es kristallisierte sich jedoch heraus, dass für ein umfassenderes Fallverständnis auch Interviews mit weiteren Akteuren notwendig waren. Zum einen betraf dies Bürgerinitiativen, die bei allen betrachteten Verfahren als Akteure in Erscheinung traten. Zum anderen wurden aber auch Beigeordnete bzw. Dezernenten sowie einzelne Ratsmitglieder kontaktiert, sofern diese de facto eine bedeutende Rolle in einem der betrachteten Verfahren einnahmen. Schließlich zeigte sich weiterhin, dass gerade in den Großstädten aufgrund der komplexeren Handlungszusammenhänge Lokalredaktionen dabei helfen konnten, grundlegendere Einblicke in die Lokalpolitik vor Ort zu erhalten, weswegen auch diese kontaktiert wurden.

Der für die Interviews konzipierte Leitfaden gliederte sich prinzipiell in drei Themenblöcke und enthielt sowohl erzähl- als auch verständnisgenerierende Fragetypen (siehe Anhang). Der erste Themenblock thematisierte die konkreten Ratsreferendumsverfahren, wobei sich die Fragen chronologisch an deren Verlauf und Abfolge orientierten. Der zweite Themenblock widmete sich den verfahrensexogenen Einflussfaktoren.

Der dritte Themenblock enthielt schließlich Fragen zur allgemeineren Bewertung und Einschätzung des betrachteten Entscheidungsinstruments. Der Leitfaden wurde für jedes Interview individuell angepasst und ggfs. weiterentwickelt. Grundsätzliche Unterschiede ergaben sich dabei in der Leitfadengestaltung für Verwaltungsakteure, Ratsakteure, Bürgerinitiativen und Medienakteure, da diese unterschiedliche Rollen im Verfahren einnahmen.

Vor Durchführung der Interviews erstellte der Autor auf Basis der gesammelten Zeitungsartikel und Ratsdokumente Fallchroniken. Insofern begab sich der Verfasser informiert in die Interviewsituationen (vgl. dazu Misoch 2015: 71f.). Diese Vorbereitung war notwendig, da nur sie es ermöglichte, den Leitfaden individuell auf die zu Interviewenden zuzuschneiden und ggfs. gezielt verständnisgenerierende Nachfragen zu stellen bzw. überhaupt den Fokus auch auf die relevanten Entscheidungsprozesse zu richten.¹⁰¹ Der inhaltliche Einstieg in das Interview erfolgte immer über die gleiche erzählgenerierende Frage: »Wie ist die Idee zum Projekt [über das im Ratsreferendum abgestimmt wurde; A. d. V.] eigentlich entstanden?«

Insgesamt wurden letztlich 24 Interviews mit Bürgermeistern und deren Sprechern, Oberrechtsräten, einer Planungsdezernentin, Fraktionsvorsitzenden und -mitgliedern, Fraktionsgeschäftsführern, Sprechern von Bürgerinitiativen und Lokalredakteuren geführt. 21 davon erfolgten vor Ort, drei Interviews fanden am Telefon und drei als Gruppeninterviews statt. Die Interviewdauer variierte zwischen 30 Minuten und 2 Stunden. Alle Interviews wurden aufgezeichnet und im Anschluss nach einfachen Regeln und im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse selektiv transkribiert (vgl. dazu Misoch 2015: 257).¹⁰²

In allen vier Fallbeispiel-Kommunen gelang es, mindestens ein Interview mit Verwaltungsakteuren zu führen. Des Weiteren wurden Mitglieder aus 13 der 19 identifizierten Fraktionen interviewt. In Augsburg bestand dabei die Problematik, dass sich aufgrund hoher Fluktuationen zwei Fraktionen aufgelöst hatten bzw. deren Mitglieder inzwischen in anderen – interviewten – Fraktionen aktiv waren. Bürgerinitiativen wurden in drei der vier Kommunen interviewt und Gespräche mit Lokalredaktionen fanden in Aachen und Augsburg statt.

Sofern es sich bei den ratsreferendumsbezogenen Thematiken um Infrastrukturprojekte handelte, besichtigte der Autor im Rahmen seiner Forschungsaufenthalte die entsprechenden Örtlichkeiten, um einen eigenen visuellen Eindruck zu erlangen. Weitere teilnehmende oder nicht-teilnehmende Beobachtungen erfolgten jedoch nicht, da die Referendumsverfahren bereits abgeschlossen waren.

Für die Datenauswertung bildet die Analyseheuristik des Initiierungs- und Auslösungsprozesses die zentrale Grundlage. Die Funktionsweise von Ratsreferenden wird somit anhand der entwickelten Analysekatégorien (Initiierungsidee, Initiatoren, Politische Standardmotive und Initiierungsziele usw.) operationalisiert. Die Analyse

101 Ratsreferenden, die initiiert, dann aber nicht ausgelöst wurden, waren den Interviewten nicht immer bewusst. I. d. R. wurde aber bereits bei der Kontaktaufnahme auf die identifizierten Entscheidungsprozesse verwiesen.

102 Auf eine vollständige Transkription wurde aus pragmatischen Gründen verzichtet, da die Interviews als eine ergänzende Informationsquelle dienten und sich die Ausführungen der Interviewten aufgrund der teils erzählgenerierenden Interviewführung nicht immer auf das Erkenntnisinteresse bezogen.

selbst erfolgt zweigeteilt. Zunächst werden Within-Case-Analysen (George/Bennet 2005: 178f.; vgl. auch Blatter et al. 2018: 182) der Fallbeispielkommunen vorgenommen, die darauf abzielen, Anwendungsmuster in den einzelnen Kommunen zu identifizieren. Die anschließende Cross-Case-Analyse (ebd.) soll darauf aufbauend dann kommunenübergreifende Anwendungsmuster sowie mögliche auf die Fallauswahlkriterien bezogene Anwendungsmuster offenlegen.

Im Rahmen der Within-Case-Analysen wird jeder Fall, d.h. jede Kommune, gesondert betrachtet, sodass also zunächst vier voneinander unabhängige Fallstudien vorgenommen werden. Deren Aufbau folgt aber einem einheitlichen Schema. In einem ersten Schritt werden die relevanten verfahrensexogenen Einflussfaktoren dargestellt. Im Anschluss daran richtet sich der Fokus auf die identifizierten Ratsreferendumsverfahren, wobei deren Betrachtung zweiteilig erfolgt. Zunächst wird der Ratsreferendumsverlauf anhand der Phasenabfolge des Phasenmodells dicht beschrieben. Auf Basis der dichten Beschreibung und unter Berücksichtigung der zuvor dargelegten verfahrensexogenen Einflussfaktoren werden dann die einzelnen Analysekatgorien betrachtet. Bei mehreren Ratsreferendumsverfahren innerhalb einer Kommune werden diese in chronologischer Reihenfolge untersucht. Zum Abschluss jeder Within-Case-Analyse werden die fallspezifischen Anwendungsmuster im Fallfazit dargelegt.

Folgende ergänzende Anmerkungen sind in Bezug auf die Within-Case-Analysen anzuführen. Bei der Bestimmung von Initiierungszielen und typen wird bewusst auf die Anwendung quantitativer oder qualitativer Inhaltsanalysen z.B. nach Mayring (2015) verzichtet, da diese Methodik für die Bestimmung von impliziten Handlungsabsichten schlicht ungeeignet ist, weil sie lediglich die Darstellungsebene erfasst. Die Initiierungs- und Auslösungsbedingungen wiederum werden nicht einfach additiv präsentiert, sondern es wird angestrebt, auch deren prozessuale Dimension sowie deren Zusammenwirken offenzulegen. Das Hauptaugenmerk richtet sich dabei auf die verfahrensendogenen Einflussfaktoren. Des Weiteren wird zusätzlich überprüft, inwieweit die Initiatoren ihre Initiierungsziele tatsächlich auch erreichten und zu jedem identifizierten Entscheidungsprozess eine kontrafaktische Analyse (vgl. dazu u.a. George/Bennet 167-170) in Bezug auf den Einfluss der Höhe der Auslösungsmehrheit durchgeführt. Es wird also untersucht, inwieweit sich die Handlungsalternativen der kommunalparlamentarischen Akteure unter den jeweils anderen Auslösungserfordernissen verändert hätten. Den kontrafaktischen Analysen liegen die Annahmen des Rational-Choice-Institutionalismus zu Grunde (vgl. Kap. 5.1).

Die die vergleichenden Fallstudien abschließende Cross-Case-Analyse greift ebenfalls auf die entwickelten Analysekatgorien zurück. So werden diese zum einen als Grundlage genommen, um fallbeispielübergreifende Anwendungsmuster aufzudecken. Zum anderen wird auf sie zurückgegriffen, um Differenzen in der Initiierungs- und Auslösungspraxis der Fallbeispiel-Kommunen aufzuspüren und dabei zu überprüfen, inwiefern die Höhe der Auslösungsmehrheit, die Gemeindegröße und auch die bundeslandspezifischen Einflussfaktoren für diese Differenzen verantwortlich sind. Abschließend werden die Ergebnisse der vergleichenden Fallstudie vor dem Hintergrund der Implementationsdebatte (vgl. Kap. 3.1.3.2) reflektiert, d.h. ein Soll-Ist-Vergleich angestellt.

Vor dem Einstieg in die Fallstudien werden zunächst aber noch die bundeslandspezifischen verfahrensexogenen Einflussfaktoren von Bayern und Nordrhein-Westfalen erläutert, da von diesen ebenfalls Einflüsse auf die Initiierungs- und Auslösungspraxis zu erwarten sind.