

5. Ratsreferenden: Theorie der Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesses

Das im Kapitel zuvor entwickelte Phasenmodell stellt eine übergeordnete Analyseheuristik dar, die es ermöglicht, systematisch einzelne Abschnitte des Ratsreferendumsprozesses zu betrachten. Über den Verlauf der einzelnen Phasen hingegen gibt es allein nur sehr oberflächlich Auskunft. Mit der parlamentarischen Beratungsphase richtet sich deshalb nun der Fokus auf jene Phase, die im Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit steht.

Dabei fällt auf, dass sich die lokale Politikforschung theoretisch zwar intensiv mit den Initiierungs- und Qualifizierungsprozessen von Bürgerreferenden auseinandergesetzt hat (u.a. Kost 1999; Paust 1999; Rehmet et al. 1999; Weber 1997), die Theoriearbeit zum Entstehungsprozess von Ratsreferenden sich bislang hingegen auf die Nennung des Auslösungsbeschlusses sowie die Anführung einzelner potentieller Initiierungsziele beschränkt (siehe dazu die Einführung). Eine dezidierte Aufgliederung des Einleitungsprozesses, die zunächst einmal systematisch zwischen dem Initiierungs- und Auslösungsprozess unterscheidet, besteht jedenfalls nicht. Wenig verwunderlich ist deshalb auch, dass die empirische Forschung zu Ratsreferenden bislang nahezu ausnahmslos solche Ratsreferenden betrachtet, die es bis zur Abstimmung schafften.⁵²

Ein vergleichbares Bild ergibt sich auch für die internationale Referendumsforschung zu Parlamentsreferenden. Dort existieren zwar durchaus elaboriertere Typologien von Initiierungsmotiven und Entstehungsbedingungen (siehe dazu Kap. 5.2.3 und 5.2.7), eine Ausdifferenzierung der parlamentarischen Beratungsphase in Initiierungs- und Auslösungsprozess sucht man jedoch vergebens.

Wenn im Folgenden also versucht wird, eine Phasenheuristik zu erstellen, welche die Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesses von Ratsreferenden erfasst, handelt es sich gewissermaßen um einen Schritt in Neuland. Die Entwicklung der Heuristik erfolgt, indem Initiierungs- und Auslösungsprozess zunächst in ihre Einzelbestandteile zerlegt werden. Die Darstellung wird dabei – sofern möglich – chronologisch vorgenommen, sodass die Teilkapitel aufeinander aufbauen. Abschließend werden die Einzelbestandteile dann zu der Phasenheuristik verdichtet. Einleitend gilt es jedoch zunächst das theoretische Fundament zu erläutern, d.h. das Institutionenverständnis und das Verhältnis von Institutionen und Akteuren offenzulegen.

52 Dies trifft z.B. auf die Bürgerbegehrensberichte von Mehr Demokratie e. V. zu.

5.1 Neo-Institutionalismus als theoretisches Fundament

Die Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesses von Ratsreferenden wird durch die Existenz von Institutionen sowie durch das Handeln von individuellen, kollektiven und korporativen politischen Akteuren geprägt (dazu u.a. Scharpf 2006). Zur Erklärung der Relevanz von Institutionen und ihrem Einfluss auf das Handeln politischer Akteure hat sich in der Direktdemokratie- und Referendumsforschung der Neo-Institutionalismus als wesentliches theoretisches Fundament etabliert (Hollander 2019: 57-74). Da der Neo-Institutionalismus nicht lediglich eine Perspektive auf Institutionen und Akteure aufweist, sondern mit dem Rational-Choice-Institutionalismus, dem historischen Institutionalismus sowie dem soziologischen Neo-Institutionalismus mindestens drei Theoriestränge vereint (Hall/Taylor 1996; siehe auch Holtkamp 2012: 106), wird er aufgrund seiner integrativen Ausrichtung auch dieser Analyseheuristik zu Grunde gelegt.

Prinzipiell unterscheidet sich der Neo-Institutionalismus vom klassischen Institutionalismus dadurch, dass Institutionen kein deterministischer Einfluss auf das Handeln der politischen Akteure zugeschrieben wird (Kaiser 2001: 269) und deshalb auch anerkannt wird, dass weitere Faktoren auf den Verlauf und das Ergebnis politischer Prozesse einwirken (ebd.: 256). Dennoch erwarten alle neo-institutionalistischen Ansätze, dass Institutionen wesentlich zur Strukturierung politischer Entscheidungsprozesse beitragen, wobei sie unter Institutionen nicht allein die formalen Verfassungsregeln, sondern ebenso etablierte informelle Regelungen verstehen (ebd.: 269).

Darüber, wie Institutionen das Verhalten von Akteuren steuern bzw. wie autonom Akteure agieren, bestehen zwischen den drei genannten Ansätzen aber teils erhebliche Differenzen. Der Rational-Choice-Institutionalismus geht davon aus, dass Akteure sich strategisch, nutzenmaximierend verhalten und dementsprechend über feste Standardinteressen verfügen (Hall/Taylor 1996: 944f.). Institutionen bzw. das institutionelle Setting geben in diesem Theoriestrang somit ganz wesentlich darüber Auskunft, welche Handlungsmöglichkeiten Akteure haben, um ihre Interessen zu verfolgen (Kaiser 2001: 262). Demzufolge generieren Institutionen auch ein gewisses Maß an wechselseitigem Vertrauen, weil sie Einschätzungen über das Verhalten der jeweils konkurrierenden Akteure ermöglichen (Hall/Taylor 1996: 945).

Der historische Institutionalismus konzipiert die Handlungsspielräume der Akteure demgegenüber enger. Er fokussiert auf institutionelle historische Entwicklungspfade und nimmt an, dass diese die Entscheidungsoptionen der Akteure mitprägen bzw. eingrenzen (Kaiser 2001: 263). Im Unterschied zum Rational-Choice-Institutionalismus geht der historische Institutionalismus also davon aus, dass Akteure in einer gegebenen Situation nicht alle möglichen Handlungsalternativen abwägen, sondern vor allem auf in der Vergangenheit bewährte Handlungsstrategien bzw. -muster zurückgreifen (ebd.). Dabei zeigt sich dieser Ansatz auch für nicht-institutionelle Einflussfaktoren offen, wie z.B. die sozioökonomischen Rahmenbedingungen oder auch Einflüsse durch neue Ideen (Hall/Taylor 1996: 942).

Der soziologische Neo-Institutionalismus verfügt unter den drei Ansätzen schließlich über den weitesten Institutionenbegriff und schreibt den Akteuren gleichzeitig die geringsten Handlungsspielräume zu. So zählt er etwa auch kulturelle Symbole und Moralvorstellungen zu den Institutionen (ebd.: 947). Aus dieser Perspektive informieren Institutionen also vor allem über sozial angemessene Verhaltensmuster,

sodass sie Akteure in ihren Handlungs- und Entscheidungsfreiheiten erheblich einschränken (Kaiser 2001: 267).

In der Referendumsforschung wird nun etwa auf den Rational-Choice-Institutionalismus zurückgegriffen, um anhand von Standardinteressen mögliche Initiierungsziele aufzuzeigen (Setälä 1999: 89) oder durch die Bemessung der institutionellen Anwendungskosten die Anwendungshäufigkeiten von Referenden zu erklären (Eder 2010a). Der historische Institutionalismus wiederum wurde in der Referendumsforschung verwendet, um die Anwendungspraxis von EU-Referenden zu erklären, wobei i. W. vorliegende Anwendungserfahrungen und -muster als unabhängige Variablen Berücksichtigung fanden (Hollander 2019: 64). Der soziologische Neo-Institutionalismus fokussiert im Bereich der Referendumsforschung vornehmlich auf gesellschaftliche Erwartungen, so z.B. den Wunsch nach einer stärkeren politischen Einbindung. Repräsentative Akteure initiieren Referenden dieser Logik zur Folge, weil sie annehmen, dass es den gesellschaftlichen Wertvorstellungen einer angemessenen Bürgerbeteiligung entspricht (ebd.: 65-69).

Im Rahmen ihrer umfassenden Analyse von Top-down-Referenden in Europa gelangt Hollander (2019) zu dem Schluss, dass dem Rational-Choice-Institutionalismus in Bezug auf die Anwendungspraxis eine höhere Erklärungskraft als dem soziologischen Neo-Institutionalismus zukommt:

»Although values and public opinion play an important role in creating referendum-favourable discourse, actual decisions to implement or use them are primarily outcomes of one-off strategic calculations by political actors. Since strategic referendum functions are often obscured by the strong normative appeal typical of popular votes, putting political agency first is crucial to understanding the role of referendums in democratic decision-making« (ebd.: 278).

Neben dem Rational-Choice-Institutionalismus schreibt die Autorin aber auch dem historischen Institutionalismus eine gewisse Relevanz für die Anwendungspraxis zu. Demnach stellten eigene Anwendungserfahrungen im EU-Themenkontext zwar keine Garantie für eine erneute Anwendung dar, dennoch beobachtete Hollander aber einen positiven Zusammenhang (ebd.: 276).

Ein ähnliches Fazit wie Hollander, nämlich »that all referendums were decided for reasons of political pragmatism« (Laisney 2012: 656) zog auch die bislang einzige vorliegende empirische Fallstudie, die explizit die Initiierungsziele lokaler Top-down-Referenden (in Großbritannien) analysiert.

Auf Basis dieser Erkenntnisse bilden der Rational-Choice-Institutionalismus und der historische Institutionalismus das theoretische Fundament der Analyseheuristik.⁵³ Sofern notwendig, findet im Sinne einer eklektischen Anwendung allerdings auch die Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus Berücksichtigung.

53 Damit teilt die Analyseheuristik i. W. die Annahmen des akteurzentrierten Institutionalismus nach Scharpf und Mayntz (1995; siehe dazu auch Kaiser 2001: 269). Aus drei Gründen wird auf einen expliziten Rückgriff auf diesen Ansatz jedoch verzichtet. Erstens wird die Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus in der Analyseheuristik bzw. in den empirischen Analysen nicht vollständig ausgeblendet. Zweitens weist der akteurzentrierte Institutionalismus teils eine enge Verknüpfung mit spieltheoretischen Überlegungen auf (Scharpf 2006), die nicht Gegenstand der anstehenden em-

Zusammenfassend liegen der Analyseheuristik somit folgende aus dem Neo-Institutionalismus abgeleitete Annahmen zu Grunde:

1. Die kommunalpolitischen Institutionen strukturieren das Handeln der kommunalpolitischen Akteure während kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse.
2. Die kommunalpolitischen Akteure verfügen über politische Standardinteressen und handeln strategisch.
3. Die kommunalpolitischen Akteure sind in ihrem Handeln in historische Kontexte eingebettet, welche die Auswahl ihrer strategischen Handlungsoptionen begrenzen.
4. Neben den kommunalpolitischen Institutionen beeinflussen auch nicht-institutionelle Einflussfaktoren, wie z.B. die sozioökonomischen Rahmenbedingungen und situative Gegebenheiten die Handlungsoptionen kommunalpolitischer Akteure.
5. Die kommunalpolitischen Akteure verdecken ihre eigentlichen Handlungsabsichten, in dem diese ihre Handlungen ausschließlich mit Begründungen rechtfertigen, die in Einklang mit dominierenden gesellschaftlichen Erwartungen bzw. Wertvorstellungen sind.

5.2 Initiierungsprozess

5.2.1 Initiierungsidee

Der Initiierungsprozess beginnt mit der Initiierungsidee, deren Entstehung eine notwendige Voraussetzung dafür ist, dass es überhaupt zu einem Ratsreferendum kommen kann.⁵⁴ Die Initiierungsidee muss nicht zwangsläufig im Umfeld von kommunalparlamentarischen Akteuren entstehen. Ebenso ist vorstellbar, dass während eines kommunalparlamentarischen Willensbildungsprozesses zivilgesellschaftliche Akteure oder die Lokalmedien zuerst Initiierungsideen entwickeln.

Der Umgang mit der öffentlichen Artikulierung von Initiierungsideen dürfte sich dabei zwischen Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen einerseits sowie Minderheitsfraktionen und zivilgesellschaftlichen Akteuren andererseits wesentlich unterscheiden. Sofern Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen bzw. -parteien über die Initiierung von Ratsreferenden nachdenken, sollten sie eher damit zögern, dies öffentlich zu kommunizieren, da sie dadurch Erwartungshaltungen erzeugen würden, die ihre künftige Handlungsfreiheit einschränken könnten. Dementsprechend ist es möglich, dass während kommunalparlamentarischer Willensbildungsprozesse Initiierungsideen entstehen, die letztendlich zu keinem Zeitpunkt das Licht der Öffentlichkeit erreichen. Dieser Fall dürfte jedoch nicht eintreten, wenn zivilgesellschaftliche Akteure oder Minderheitsfraktionen Initiierungsideen haben. Schließlich verfügen diese oh-

pirischen Analysen sein werden. Drittens schließlich lassen sich mit dem akteurzentrierten Institutionalismus Situationen, in denen politischen Konfliktlinien auch innerhalb von Organisationen bzw. politischen Parteien verlaufen, wie es bei Ratsreferenden anzunehmen ist, nur begrenzt abbilden (siehe hierzu Treib 2015: 297f.).

54 Zur Entstehung von Initiierungsideen siehe Kap. 5.2.7.

nehin kaum über politische Agenda-Kontrolle und müssten durch eine offene Kommunikationshaltung in Bezug auf ihre Initiierungsideen ihre Handlungsspielräume deshalb sogar eher erweitern können.

Wenngleich die Möglichkeit besteht, dass mehrere kommunalpolitische Akteure zeitgleich unabhängig voneinander Initiierungsideen entwickeln, können Initiierungsideen während eines kommunalparlamentarischen Entscheidungsprozesses eigentlich nur einmal entstehen und dann lediglich wieder aufgegriffen werden. Prinzipiell kann die Initiierungsidee während jedes Stadiums des inhaltlichen Willensbildungsprozesses geäußert werden.

5.2.2 (Potentielle) Initiatoren

Als Initiatoren werden innerhalb der vorliegenden Arbeit jene kommunalpolitischen Akteure bezeichnet, die Ratsreferenden während eines kommunalparlamentarischen Willensbildungsprozesses formal einleiten, d.h. den Antrag auf Durchführung stellen. Es liegt auf der Hand, dass Initiatoren nicht deckungsgleich mit den Erzeugern der Initiierungsidee sein müssen – dies allein schon, weil der Kreis potentieller Initiatoren auf kommunalpolitische Akteure mit Antragsrecht im Kommunalparlament beschränkt ist. Zu den potentiellen Initiatoren zählen dementsprechend in erster Linie Bürgermeister, Fraktionen, Ausschussgemeinschaften sowie prinzipiell jedes einzelne Ratsmitglied. Sofern Bürgerinitiativen entsprechende Unterschriftensammlungen vornehmen, können auch sie mittels Einwohneranträgen Initiatoren von Ratsreferenden sein.⁵⁵ Weiterhin gilt es darauf hinzuweisen, dass hinter Initiierungen andere Drahtzieher als die (formalen) Initiatoren stecken können. Zu denken ist dabei etwa an Parteivorsitzende und einflussreiche Parteimitglieder ohne Mandat sowie Vorsitzende von Vereinen und Interessenorganisationen.

5.2.3 Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

Die parlamentarischen Debatten während des Implementationsprozesses von Ratsreferenden fokussierten vor allem auf mögliche Ziele, die kommunalpolitische Akteure mit Initiierungen anstreben können (vgl. Kap. 3.1.2). Obwohl den Zielen von Seiten der politischen Praxis also eine hohe Bedeutung zugeschrieben wird, haben sich im Rahmen der lokalen Politikforschung bislang nur zwei Autoren systematischer mit diesen auseinandergesetzt.

Einen ersten Versuch, mögliche Initiierungsziele zu unterscheiden, unternahm Paust (1999), der vier Szenarien unterscheidet. Demnach erfolgen Ratsreferenden, um

- einzelnen Entscheidungen eine höhere Legitimation zu verleihen,
- kontroversen Entscheidungen – insbesondere bei unklaren Mehrheitsverhältnissen – auszuweichen,
- Bürgerreferenden zuvorzukommen und
- unzulässig erklärte Bürgerreferenden doch noch zu ermöglichen (ebd.: 63f.).

⁵⁵ Dies allerdings nur, wenn die Kommunalverfassung das Kommunalparlament auch zu einer Sachentscheidung bzgl. des Einwohnerantrags verpflichtet, was nicht in allen Bundesländern der Fall ist.

Im Anschluss an Paust entwickelte Reidinger (Mehr Demokratie e. V. 2014) einen weiteren Katalog von Initiierungszielen, innerhalb dessen er ebenfalls vier – sich teilweise mit Paust überschneidende – Szenarien unterschied. Reidinger zufolge veranlassen Kommunalparlamente Ratsreferenden

- als (vorausseilende) Reaktion auf Bürgerreferenden,
- aufgrund der Zuschreibung eines hohen Stellenwertes an den Abstimmungsgegenstand,
- um eine politische Signalwirkung anzuzeigen sowie
- zur Streitschlichtung (ebd.: 36f.).

Beide Kataloge enthalten nun zwar durchaus plausible Initiierungsszenarien. Ungeachtet dessen weisen sie aber wesentliche Defizite auf. Erstens handelt es sich bei beiden Katalogen um eher beliebige Aufzählungen, die in kein umfassenderes theoretisches Konzept eingebettet sind. Zweitens unterscheiden beide Autoren nicht zwischen Initiierungs- und Auslösungszielen. Drittens erfolgt deshalb auch keine explizite Berücksichtigung unterschiedlicher Akteursperspektiven. So ist anzunehmen, dass die Initiierungsziele von Bürgermeistern, Mehrheitsfraktionen und Minderheitsfraktionen teilweise divergieren. Und viertens schließlich nehmen beide Autoren keine Rückbindung an die internationale Referendumsforschung vor, die sich insbesondere auf Basis der Erfahrungen mit nationalen EU-Referenden intensiver mit den politischen Motivlagen hinter optionalen Top-down-Referenden beschäftigt hat (u.a. Bjørklund 1982; Closa 2007; Gherghina 2019; Hollander 2019; Mendez/Mendez 2018; Morel 1993, 2001, 2007; Nemčok/Spáč 2019; Oppermann 2013; Rahat 2009; Qvortrup 2006; Setälä 1999; Welp/Ruth 2017).

Um nun eine angemessene Taxonomie möglicher Motive hinter und Zielen von Ratsreferenden zu entwickeln, werden im Folgenden die Ergebnisse der Erforschung nationaler Referenden für die lokale Referendumsforschung fruchtbar gemacht und mit dem bisherigen Kenntnisstand über Ratsreferenden zusammengeführt. Zuvor gilt es allerdings noch theoretisch herauszuarbeiten, was überhaupt konkret unter Motiven zu verstehen ist und in welchem Verhältnis Motive und Ziele zueinander stehen.

Um den Motivbegriff angemessen zu erfassen, eignet sich zunächst ein Rückgriff auf die Persönlichkeitspsychologie. Dieser entsprechend lassen sich Motive grundsätzlich als »thematisch voneinander abgrenzbare Bewertungsschemata« definieren (Schmalt/Langens 2009: 18), die – entgegen der alltäglichen Begriffsverwendung – eher als dauerhafte Persönlichkeitseigenschaften einer Person verstanden werden (Heckhausen/Heckhausen 2018: 5). Motive sind in der Persönlichkeitspsychologie somit nicht an einzelne Situationen gebunden, sondern beständige Einstellungsdispositionen. Übertragen auf den politikwissenschaftlichen Kontext können Motive demnach als beständige, inhaltlich ausgerichtete, handlungsleitende Einstellungsdispositionen individueller, kollektiver und korporativer politischer Akteure definiert werden.

Da kommunalpolitische Akteure im Kontext dieser Arbeit vorwiegend als rationale Akteure konzipiert sind (Kap. 5.1), wird angenommen, dass sie sich ihrer grundlegenden politischen Motive bewusst sind und in konkreten Handlungssituationen – wie bspw. während eines kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses – ihre Ziele ihren Motiven entsprechend ausrichten. Die Motivkomposition eines kommunalpolitischen Akteurs bestimmt dementsprechend darüber, welche Ziele er in einem politischen

Entscheidungsprozess anstrebt. Die Ziele sind den Motiven also nachgelagert bzw. ergeben sich aus diesen.

Wenngleich eine Vielzahl an Motiven denkbar ist, aus denen kommunalpolitische Akteure Ratsreferenden initiieren, erscheint es in Anlehnung an Setälä (1999: 89) sinnvoll, die Taxonomie auf zwei übergeordnete politische Standardmotive zu begrenzen, von denen erwartet werden kann, dass alle entscheidungsrelevanten kommunalpolitischen Akteure über diese verfügen. Zum einen betrifft dies das Machtmotiv, demzufolge politische Akteure mittels Stimmen- und Ämtermaximierung nach maximalem politischem Einfluss streben (ebd.). Zum anderen zählt das Gestaltungsmotiv hierzu, demgemäß politische Akteure ihre programmatischen Ziele bestmöglich in allgemein verbindliche Regelungen umsetzen möchten (ebd.). Ausgangspunkt der Taxonomie ist somit die Annahme, dass kommunalpolitische Akteure nur dann Ratsreferenden initiieren, wenn sie erwarten, dass die Initiierung mindestens einem dieser beiden politischen Standardmotive entspricht.⁵⁶

Aufgrund des kommunalen Kontexts ließe sich mit dem Gemeinschaftsmotiv ein weiteres Standardmotiv hinzufügen, dessen Ursprung in der sozialen Nähe des Gemeindelebens zu finden ist (siehe dazu Ladner/Bühlmann 2007: 20-22). So bewirkt das geringere Maß an Anonymität – insbesondere in dörflichen Kommunen – dass sich politische Konflikte eher beeinträchtigend auf das Alltagsleben der Bürger auswirken können (siehe dazu Schneider 1999: 100), weswegen gerade in solchen Kommunen eine starke Orientierung an der Herstellung bzw. Aufrechterhaltung des Zusammenhalts bestehen dürfte. Aus drei Gründen wird das Gemeinschaftsmotiv in der Taxonomie jedoch nicht explizit berücksichtigt. Erstens liegt der Fokus der vorliegenden Arbeit nicht auf dörflichen Kleinstkommunen, bei denen anzunehmen ist, dass das Gemeinschaftsmotiv die politischen Standardmotive grundsätzlich überlagert. Zweitens dürfte das Gemeinschaftsmotiv beim kommunalparlamentarischen Führungspersonal durch die politischen Standardmotive absorbiert werden, d.h. kaum eine Handlungsrelevanz erlangen. Und drittens schließlich lässt sich das Gemeinschaftsmotiv auch im Sinne der politischen Standardmotive instrumentalisieren. Demnach können vor allem Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen davon ausgehen, dass die Aufrechterhaltung des kommunalen Zusammenhalts sowie auch des Zusammenhalts in ihrer Partei/ihrem Wählerverein die Chancen auf elektoralen Erfolg und die Umsetzung ihres Wahlprogrammes erhöhen. Insofern dürfte dem Gemeinschaftsmotiv also in Bezug auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess von Ratsreferenden keine eigenständige Handlungswirksamkeit zuzuschreiben sein.

Kommt es zu einem politischen Entscheidungsprozess, lassen sich aus den zwei identifizierten politischen Standardmotiven je zwei übergeordnete Initiierungsziele ableiten. Im Sinne des Machtmotivs können kommunalpolitische Akteure mit der Initiierung von Ratsreferenden entweder ihre Machtkonsolidation oder eine Machtveränderung bzw. einen Machtwechsel verfolgen. Das Initiierungsziel der Machtkonsolidation bezieht sich dabei auf jene kommunalpolitischen Akteure, die aufgrund ihrer Ämter sowie ihres Stimmenanteils über maßgeblichen politischen Einfluss verfügen

56 Die Annahme der Wirksamkeit beider aus dem Rational-Choice-Ansatz abgeleiteter Standardmotive setzt ein gewisses Maß an politischer Professionalisierung voraus. Wenngleich dieses auf kommunaler Ebene sicherlich nicht flächendeckend besteht, so ist dessen Existenz zumindest für das kommunalpolitische Führungspersonal jenseits von Kleinstkommunen zu erwarten.

(Bürgermeister, stärkste Mehrheitsfraktion, Fraktions- und Parteivorsitzende) und versuchen, diesen abzusichern. Das Initiierungsziel der Machtveränderung bzw. des Machtwechsels hingegen betrifft jene kommunalpolitischen Akteure, die aus einer Minderheitsposition heraus eine Zunahme an politischem Einfluss durch Stimmengewinne und Ämterübernahmen anstreben. Das Machtmotiv spielt nicht nur beim politischen Wettbewerb zwischen Parteien/Wählervereinigungen eine Rolle, sondern bezieht sich gleichfalls auch auf deren internen Wettbewerb um Ämter.

Im Rahmen des Gestaltungsmotivs ist vorstellbar, dass kommunalpolitische Akteure mit der Initiierung von Ratsreferenden einerseits auf Policy-Kontrolle oder andererseits auf Policy-Zugriff abstellen. Policy-Kontrolle bezieht sich auf jene Situation, in denen eine Ratsmehrheit in einer Sachfrage ihr Gestaltungsmonopol – vornehmlich durch außerparlamentarische Aktivitäten, wie bspw. Bürgerreferenden – bedroht sieht und Ratsreferenden somit als Verteidigungsinstrument anwendet. Policy-Zugriff wiederum bezieht sich auf jene Situationen, in denen kommunalpolitische Minderheiten Ratsreferenden nutzen, um Mehrheiten oder übergeordneten Behörden temporär das Gestaltungsmonopol zu entziehen bzw. zumindest streitig zu machen.

Im Regelfall dürften (kollektive) kommunalparlamentarische Akteure im Rahmen einer Initiierung mehrere Initiierungsziele verfolgen, die bei einer fraktionellen Spaltung oder einem Koalitionsstreit auch in Widerspruch zueinander stehen können (siehe auch Rahat 2009: 103). Sofern Initiatoren mehrere Initiierungsziele anstreben, werden sie diesen eine Rangordnung zuschreiben, die sie öffentlich jedoch üblicherweise nicht kommunizieren sollten. Insofern gilt es des Weiteren zwischen expliziten und impliziten Initiierungszielen zu unterscheiden. Explizite Initiierungsziele sind jene, die sich auf der Darstellungsebene befinden, d.h., die von den Initiatoren in der Initiierungsvorlage und in den Medien genannt werden. Im Sinne des soziologischen Neo-Institutionalismus ist anzunehmen, dass Initiierungsziele, die mit dem Machtmotiv verknüpft sind, kaum explizit geäußert werden, da es bei Ratsreferenden um die Entscheidung von Sachfragen geht, und die Bürger eine Anwendung auf Basis von Machtinteressen als missbräuchlich empfinden könnten. Deshalb müssten Initiatoren also vor allem Initiierungsziele formulieren, die sich dem Gestaltungsmotiv zuordnen lassen. Weiterhin dürften Initiatoren aber auch regelmäßig auf mit dem Gemeinschaftsmotiv verbundene Initiierungsziele zurückgreifen (z.B. Befriedung), sofern ihnen dies als geeignetes Mittel erscheint, um ihre eigentlichen Machtinteressen zu kaschieren.

Nachdem der Zusammenhang zwischen den politischen Standardmotiven und den Initiierungszielen hergestellt wurde, ist nun die Frage zu klären, weshalb kommunalpolitische Akteure erwarten, dass Ratsreferenden dazu beitragen können, die vier genannten Initiierungsziele zu erreichen. Konkret geht es also um die von den kommunalpolitischen Akteuren erwünschten Wirkungsmechanismen hinter der Initiierung von Ratsreferenden. Bevor diese Wirkungsmechanismen als Grundlage zur Unterscheidung von Initiierungstypen gleich dargestellt werden, ist es zuvor aber noch wichtig darauf hinzuweisen, dass die (freiwillige) Initiierung von Ratsreferenden den beiden Standardinteressen vor allem von Mehrheitsakteuren prinzipiell widerspricht, da eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz für diese einen Verlust an Verfahrenskontrolle bedeutet. Gleichwohl sind jedoch vielfältige Situationen vorstellbar, in denen die Initiierung aus Perspektive der politischen Standardmotive nicht nur für Minderheits-, sondern auch für Mehrheitsakteure rational erscheinen kann. Im Folgenden werden diese nun anhand von Initiierungstypen dargestellt, wobei zu betonen

ist, dass sich Initiierungstypen oftmals gleichzeitig mehreren Initiierungszielen zuordnen lassen. Weiterhin ist anzumerken, dass die folgende Aufzählung von Initiierungstypen keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Die wichtigsten Initiierungstypen sollte sie aber in jedem Fall enthalten.

Akklamation

Von einer akklamatorischen Initiierung kann gesprochen werden, wenn der Bürgermeister einen Gegenstand mit hohem Symbolwert zur Abstimmung stellen möchte, der in der Kommune kaum umstritten ist und der somit einen wahrscheinlichen Abstimmungserfolg ermöglicht. Akklamation bedeutet demnach, dass der Akteur, der über die maßgebliche politische Entscheidungsmacht verfügt, ein Ratsreferendum initiiert, um seine Legitimität zu steigern (siehe dazu auch Morel 2001: 59f.; Paust 1999: 65; Rahat 2009: 106f.; Welp/Ruth 2017: 105). Eine solche Initiierung kann aus Perspektive des Bürgermeisters etwa attraktiv erscheinen, wenn dieser seinen politischen Rückhalt in der Bürgerschaft und/oder seiner Partei/Wählervereinigung gefährdet sieht. Akklamation als Initiierungstyp lässt sich insofern exklusiv dem Initiierungsziel der Machtkonsolidation zuordnen.

Schlichtung

Entscheidungsgegenstände verlaufen nicht immer entlang von Partei-, Fraktions- und Koalitionsgrenzen. Manche inhaltliche Kontroversen beinhalten dabei das Potential, Akteure intern zu spalten. Sofern eine zu treffende Entscheidung den Zusammenhalt und/oder den Fortbestand eines oder mehrerer an der »Regierung« beteiligter Akteure unmittelbar gefährdet und die Mehrheitsfraktion(en) den Stimmbürgern mit der Initiierung eines Ratsreferendums eine Art Schiedsrichterfunktion zuweisen, handelt es sich um den Initiierungstyp der Schlichtung (siehe dazu auch Bjørklund 1982: 248; Paust 1999: 65; Rahat 104f.; Setälä 1999: 90f.). Dieser kann zwar ebenso im Sinne einer Befriedung dem Gemeinschaftsmotiv dienen. Grundsätzlich sollte die Schlichtung jedoch eher dem Initiierungsziel der Machtkonsolidierung zuzuordnen sein, z.B. wenn Koalitionsfraktionen auf diese Weise einen inhaltlichen Konflikt beilegen.

Schwächung

Der Initiierungstyp der Schwächung umfasst alle Initiierungen von Ratsreferenden, die darauf abzielen, den politischen Einfluss eines oder mehrerer politischer Gegner zu verringern (vgl. dazu Gherghina 2019; Nemčok/Spáč 2019). Insofern lässt er sich zum einen dem Initiierungsziel der Machtkonsolidation zuschreiben. Ein solcher Fall liegt etwa vor, wenn die stärkste Fraktion einer Kommune ihre Vormachtstellung durch eine oppositionelle Partei gefährdet sieht und deshalb zu einem in der Kommune kontrovers diskutierten Thema, bei dem diese oppositionelle Partei gespalten ist, ein Ratsreferendum initiiert, um beim oppositionellen Herausforderer damit einen Konflikt zu entfachen bzw. zusätzlich zu befeuern (siehe dazu Closa 2007: 1318; Oppermann 2013: 690). Gleichmaßen kann der Initiierungstyp der Schwächung aber auch eingesetzt werden, um die bestehenden Machtverhältnisse zu verändern oder sogar einen Machtwechsel herbeizuführen. So ist es möglich, dass Minderheitsfraktionen Ratsreferenden mit der Absicht initiieren, eine Spaltung innerhalb der Mehrheitsfraktion oder einen Konflikt zwischen Koalitionspartnern herbeizuführen, wenn diese beim anvisierten Abstimmungsgegenstand gespalten sind. Weiterhin ist vorstellbar,

dass Minderheiten innerhalb einer Mehrheitsfraktion Ratsreferenden anstreben, weil sie sich vom Verlauf des Verfahrens eine Schwächung des Flügels um den Fraktionsvorsitzenden erhoffen. Zu einer tatsächlichen Initiierung kann es in diesem Fall allerdings nur dann kommen, wenn sich der Mehrheitsflügel vom Ratsreferendum gleichzeitig eine Schlichtung und insofern eine Machtkonsolidation verspricht. Schließlich ist kaum anzunehmen, dass eine Fraktionsminderheit ohne Zustimmung der Fraktionsmehrheit ein Ratsreferendum initiiert.

Vermeidung

Sofern insbesondere Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen Ratsreferenden initiieren, zu dessen Abstimmungsgegenstand sie aus Furcht vor möglichen Sanktionen weder einen kommunalparlamentarischen Grundsatzbeschluss treffen, noch eine Abstimmungsempfehlung geben, liegt der Initiierungstyp der Vermeidung vor. Dieser Initiierungstyp ist eng mit dem Initiierungsziel der Machtkonsolidierung verbunden. So können Bürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen eine Strategie der Entscheidungsvermeidung verfolgen, wenn ihre potentielle Wählerschaft bei einem wesentlichen und eher unpopulären Entscheidungsgegenstand gespalten oder gar mehrheitlich konträrer Auffassung ist und eine Positionierung dementsprechend Wählerverluste zur Folge haben könnte (siehe dazu Paust 1999: 63f.).

Entfernung

Um den Initiierungstyp der Entfernung handelt es sich, wenn kommunalpolitische Akteure einen politischen Entscheidungsgegenstand mittels Ratsreferendum gezielt aus einem Kommunalwahlkampf ausklammern, weil dieser ihren Wahlerfolg bedroht. Die Entfernung lässt sich somit exklusiv dem Machtmotiv bzw. den aus diesem abgeleiteten Initiierungszielen der Machtkonsolidierung und des Machtwechsels zuordnen. Belastet also ein Entscheidungsgegenstand den Wahlerfolg von Bürgermeistern, der Mehrheitspartei oder auch der stärksten Oppositionspartei, können diese noch vor dem Kommunalwahlkampf ein Ratsreferendum zum betreffenden Entscheidungsgegenstand initiieren, wobei sie einen Abstimmungstermin zeitlich im Anschluss an die Kommunalwahlen anstreben sollten (siehe dazu Bjørklund 1982: 248f.; Morel 2007: 1047; Paust 2002: 227; Rahat 2009: 105f.; Setälä 1999: 91f.). Eine solche Initiierung identifizierte Laisney (2012: 644) etwa in Edinburgh, als der von Labour dominierte Stadtrat im Vorfeld der Kommunalwahlen ein Referendum zur geplanten Einführung einer unpopulären City-Maut organisierte. Wenngleich Überschneidungen zwischen den Initiierungstypen Vermeidung und Entfernung offensichtlich sind, bestehen aber dennoch zwei zentrale Unterschiede. Erstens ist der Initiierungstyp der Entfernung zeitlich unmittelbar an den Kommunalwahlkampf geknüpft. Und zweitens vermeiden die Initiatoren nicht zwangsläufig eine inhaltliche Positionierung zum Abstimmungsgegenstand.

Inszenierung

Im politischen Wettbewerb als bürgernah zu gelten, ist zweifelsfrei von Vorteil für kommunalpolitische Akteure. Wenn diese nun Ratsreferenden ohne inhaltliche Positionierung vornehmlich zu dem Zweck initiieren, ihr Image als beteiligungsaffin zu pflegen oder aufzubauen, greifen sie auf den Initiierungstyp der Inszenierung zurück. Dieser Initiierungstyp ist vor allem dem Initiierungsziel der Machtveränderung zuzuordnen.

Schließlich befinden sich Minderheitsfraktionen in der strategischen Position, Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen mangelnde Bürgernähe vorhalten zu können und sich in Abgrenzung zu diesen dann mit der Initiierung von Ratsreferenden als geeigneterer Vertreter von Bürgerinteressen zu präsentieren. Es ist jedoch ebenso vorstellbar, dass Bürgermeister, um Bürgernähe vorzugeben, populäre, aber politisch kaum relevante Themen mittels Ratsreferendum zur Abstimmung stellen und der Initiierungstyp Inszenierung somit auch der Machtkonsolidation dienen kann. Der Unterschied zur Akklamation besteht darin, dass der Abstimmungsausgang für die Zielrealisierung zweitrangig ist, weil der Beteiligungsakt an sich im Vordergrund steht.

Mobilisierung

Initiieren kommunalpolitische Akteure Ratsreferenden mit der Absicht, die Verbindung zu ihrer bestehenden Wählerschaft zu stärken und/oder neue Wählerschichten anzusprechen, lässt sich vom Initiierungstyp der Mobilisierung sprechen (vgl. Paust 2002: 225; Nemčok/Spáč 2019: 766f.). Mit der Anwendung dieses Initiierungstyps dürften kommunalpolitische Akteure vornehmlich das Initiierungsziel der Machtveränderung anstreben. Demgemäß kann der Initiierungsvorgang bspw. für Minderheitsfraktionen mit geringer Medienpräsenz eine Lautsprecherfunktion erfüllen, da Ratsreferenden grundsätzlich eine Ausnahme vom kommunalpolitischen Regelbetrieb darstellen und jedem Initiator somit ein gewisses Maß an lokaler Presseberichterstattung sicher ist. Speziell neue Wählervereinigungen können diesen Initiierungstyp auch nutzen, um sich in der Kommune überhaupt erst einmal bekannt zu machen. Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen hingegen dürften auf die Anwendung dieses Initiierungstyps eher verzichten, da sie über andere Optionen der Wählermobilisierung verfügen und i.d.R. einen privilegierten Zugang zu den wichtigsten Lokalmedien haben (Holtkamp 2008: 30f.; Jarren 1999: 283).

Legitimation

Sofern Richtungsentscheidungen oder Großprojekte mit Langzeitwirkungen auf der politischen Agenda einer Kommune stehen, ertönt – wie nicht zuletzt auch die Ereignisse um Stuttgart 21 zeigten – immer häufiger die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung bzw. der konkrete Ruf nach Referenden. Gelangen kommunalpolitische Akteure in vergleichbaren Situationen zur Einschätzung, dass rein repräsentative Beschlussfassungen Bürgerproteste zur Folge hätten und initiieren sie Ratsreferenden, um durch Bürgerbeteiligung ein ausreichendes Maß an Input-Legitimität zu erreichen, wenden sie den Initiierungstyp der Legitimation an (Paust 1999: 63; Rahat 2009: 102). Morel (2001: 60f.) spricht in diesem Zusammenhang auch von politisch de facto obligatorischen Referenden. Der Initiierungstyp der Legitimation kann einerseits der Policy-Kontrolle dienen, wenn Mehrheitsfraktionen bei einem Beschlussgegenstand die Initiierung von Bürgerreferenden befürchten. Andererseits lässt sich der Initiierungstyp der Legitimation aber auch dem Initiierungsziel der Machtkonsolidierung zuordnen, wenn Bürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen eine Konflikteskalation innerhalb der Bürgerschaft durch eine Vergrößerung des Kreises an Entscheidern vermeiden möchten. Auf der Darstellungsebene indes dürfte der Initiierungstyp eng mit dem Gemeinschaftsmotiv verbunden sein, d.h. kommunalparlamentarische Akteure dürften in Zusammenhang mit dem Initiierungstyp der Legitimation oftmals den kommunalen Zusammenhalt als wesentliches Initiierungsziel anführen.

Okkupation

Wenn Bürgerinitiativen Bürgerreferenden initiieren, bedrohen sie (temporär) das Gestaltungsmonopol von Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen, da sie durch die Erstellung einer Abstimmungsvorlage einen neuen Entscheidungsgegenstand auf die politische Agenda setzen oder einen bestehenden Entscheidungsgegenstand in ihrem Sinne umdefinieren. Um eine Okkupation handelt es sich nun, wenn der Bürgermeister und/oder die Mehrheitsfraktionen Ratsreferenden noch während der Qualifizierungsphase von Bürgerreferenden initiieren, um diesen »die Giftzähne zu ziehen« (Jung 1995: 206; siehe dazu auch Mehr Demokratie e. V. 2014: 36; Paust 1999: 64). Mittels einer Okkupation bezwecken Bürgermeister und/oder Ratsmehrheiten somit, die Bürgerinitiative zum Abbruch der Unterschriftensammlung zu bewegen und den politischen Diskurs zum Entscheidungsgegenstand fortan mit einer eigenen Abstimmungsvorlage zu dominieren, um sich so eine gute Ausgangsposition für den bevorstehenden Abstimmungskampf zu verschaffen. Weil es Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen beim Initiierungstyp der Okkupation also um die Rückерlangung bzw. die Aufrechterhaltung ihrer Agenda-Macht geht, ist dieser eng mit dem Initiierungsziel der Policy-Kontrolle verknüpft. Beilharz (1981) gelangte in seiner Studie zu Baden-Württemberg zu dem Ergebnis, dass Okkupation der meistangewandte Initiierungstyp ist:

»Die meisten Kommunalparlamente unterlaufen bzw. vereinnahmen die bürgerschaftlichen Initiativen indem sie Bürgerentscheide beschließen sobald sich mehrheitsfähige Aktivitäten in der Bürgerschaft abzeichnen. [...] Die Gemeindeparlamente greifen bei 60,9 % aller Initiativen den beantragten Gegenstand auf und rücken ihn von sich aus in das Entscheidungsfeld« (ebd.: 87).

Konkurrenzvorschlag

Zur Rückererlangung der inhaltlichen Definitionshoheit über den Abstimmungsgegenstand lässt sich in jenen Bundesländern, die Konkurrenzreferenden erlauben, neben der Okkupation auch ein zweiter Initiierungsweg von Bürgermeistern und/oder Mehrheitsfraktionen beschreiten. So stellte Weber (1997) in einer frühen Studie zur Anwendungspraxis in Bayern fest:

»Auf der Landes- und Bundesebene bedeutet die Konkurrenzvorlage ein Entgegenkommen bzw. Einlenken des Parlamentes. Nach dem erfolgreichen Volksbegehren wird der Handlungsbedarf zu einer Sachfrage erkannt. Allein durch die Verabschiedung der Konkurrenzvorlage ist den Initiatoren ein gewisser Erfolg gelungen, da eine Veränderung des Status quo sehr wahrscheinlich ist. Demgegenüber stellt die Konkurrenzvorlage auf der bayerischen Kommunalebene eine Bekräftigung einer bereits getroffenen Parlamentsentscheidung dar. Dadurch soll den Abstimmenden die Alternative zur Bürgerbegehrensvorlage vor Augen geführt werden« (ebd.: 89).

Sofern Bürgermeister und/oder Ratsmehrheit mit der Initiierung von Ratsreferenden also nicht darauf abzielen, die Unterschriftensammlung von Bürgerreferenden zu unterbinden, sondern nach erfolgreicher Qualifizierung des Bürgerreferendums mit Hilfe einer konkurrierenden Vorlage anstreben, die Agenda-Macht zurückzuerlangen, handelt es sich um den Initiierungstyp des Konkurrenzvorschlags, welcher sich ebenfalls primär dem Initiierungsziel der Policy-Kontrolle zuordnen lässt. Dabei kann die-

ser Initiierungstyp von Bürgermeistern und/oder Mehrheitsfraktionen auch bewusst dazu eingesetzt werden, Abstimmungskoalitionen zu formen bzw. zu konsolidieren, die sich allein aus der Gegnerschaft zum laufenden Bürgerreferenden sonst nicht ergeben würden bzw. parteipolitisch ungewöhnlich sind.

Paritätsaufhebung

Knapp zwei Jahrzehnte nach Weber gelangte Reidinger in seiner Studie zu dem Ergebnis, dass die Initiatoren von Ratsreferenden die Fragestellung von Bürgerreferenden in vielen Fällen einfach nur umdrehten, weshalb er schlussendlich den Initiierungstyp der »Gegenvorlage« als »praktisch sinnlos« bezeichnete (Mehr Demokratie e. V. 2014: 37f.). Bezieht sich Reidinger bei seiner Einschätzung auf die Implementationsperspektive, muss dies nicht zwangsläufig auch auf die Perspektive der kommunalparlamentarischen Akteure zutreffen. So besteht in Bayern etwa das sogenannte Paritätsgebot, welches Bürgermeistern bzw. Stadtverwaltungen im Rahmen von Bürgerreferenden untersagt, Abstimmungskampagnen unabhängig von den Initiatoren des jeweiligen Bürgerreferendums durchzuführen (Art. 18a Abs. 15 GO). Das bedeutet, dass bayeerische Kommunalverwaltungen die Vertretungsberechtigten von Bürgerreferenden an all ihren Informations- und Werbemaßnahmen gleichberechtigt teilhaben lassen müssen. Auf Ratsreferenden hingegen trifft das Paritätsgebot nicht zu (ebd.). Wenn Bürgermeister sich mit der Initiierung von Ratsreferenden den Fesseln des Paritätsgebots entziehen möchten, wenden sie also den Initiierungstyp der Paritätsaufhebung an, der – wie die Initiierungstypen Okkupation und Konkurrenzvorschlag – maßgeblich dem Initiierungsziel der Policy-Kontrolle dient.

Manifestation

Verfolgen Bürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen mit der Initiierung von Ratsreferenden das Anliegen, eine Policy im Falle ihrer Abwahl dauerhaft abzusichern bzw. eine hohe Hürde für eine mögliche Revisionsentscheidung zu errichten, nutzen sie den Initiierungstyp der Manifestation.⁵⁷ Dieser lässt sich dem Initiierungsziel der Policy-Kontrolle zuordnen, da die Initiatoren darauf abzielen, ihr Gestaltungsmonopol in einer Sachfrage auf künftige Legislaturperioden auszudehnen. Ein mögliches Szenario für diesen Initiierungstyp besteht, wenn Bürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen ihre Abwahl befürchten, einen gemäß ihrer Programmatik wichtigen Sachbeschluss aber noch fassen möchten, die Opposition jedoch im Falle des Machtwechsels droht, diesen unmittelbar wieder aufzuheben bzw. maßgeblich zu verändern.

Verkürzung

Generell kann zwar angenommen werden, dass Ratsreferenden politische Entscheidungsprozesse eher verlängern. Wenn aber laufende oder drohende Bürgerreferenden – insbesondere in Bundesländern ohne oder mit langen Sammlungsfristen – politische Entscheidungsprozesse auf unabsehbare Zeit verzögern, können Ratsreferenden durchaus verfahrensverkürzend wirken (siehe dazu Häring 2018: 49ff.). Weil es kommunalpolitischen Akteuren bei der Anwendung des Initiierungstyps der Verkürzung also um die Rückerlangung der Kontrolle über die zeitliche Dimension der politischen

57 Dieses Argument führte Theo Schiller in seinem Gutachten zur Reform in Schleswig-Holstein an (LT-SH 03.06.2012: 2).

Agenda in einer bestimmten Sachfrage geht, entspricht die Verkürzung maßgeblich dem Initiierungsziel der Policy-Kontrolle. Angesichts dessen, dass kommunale Projekte vielfach über staatliche Förderprogramme mitfinanziert werden, die ihrerseits Fristen unterliegen, können Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen Ratsreferenden im Sinne dieses Initiierungstyps also bspw. mit dem Ziel initiieren, fristgerecht eine abschließende Sachentscheidung herbeizuführen, da eine (vorläufige) Nicht-Entscheidung aufgrund laufender oder drohender Bürgerreferenden de facto mit einem Scheitern des anvisierten Projekts gleichzusetzen wäre.

Mehrheitsumgehung

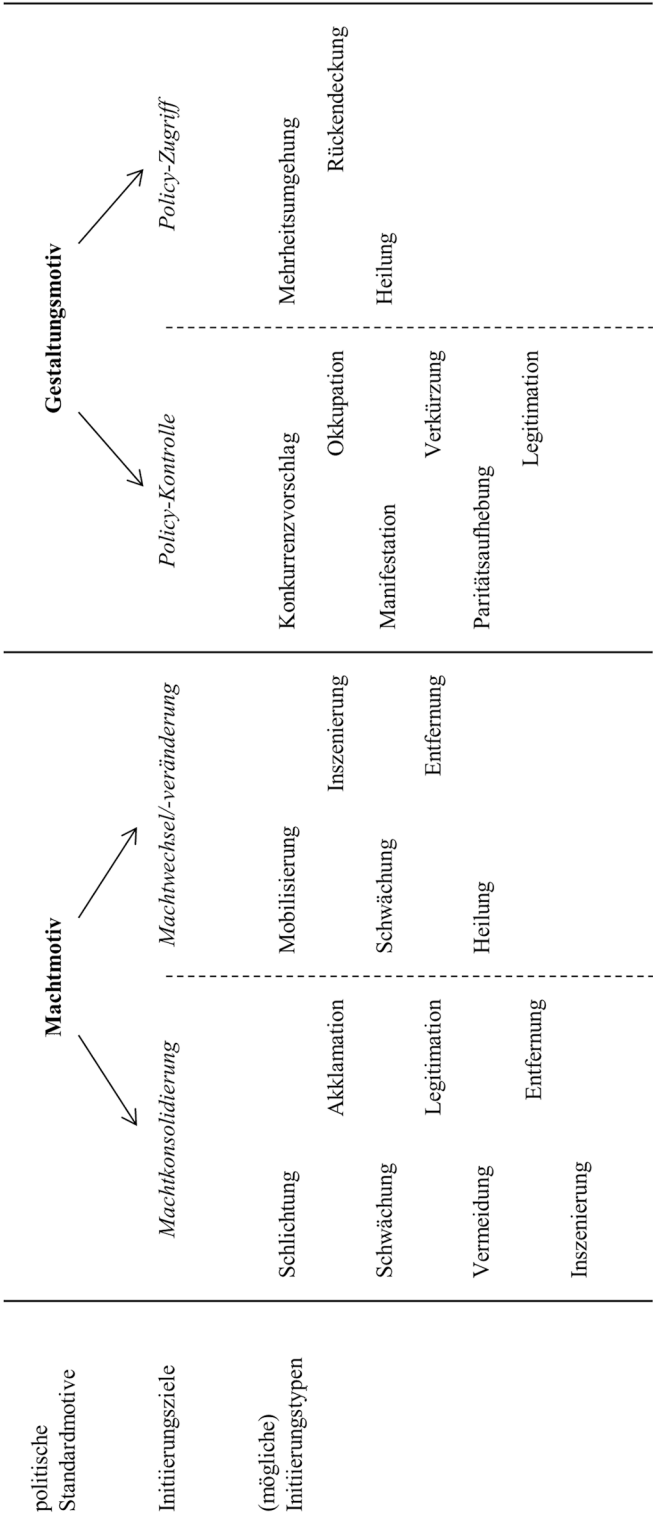
Befinden sich kommunalpolitische Akteure in einer Minderheitsposition, d.h. mangelt es ihnen an einer Mehrheit im Kommunalparlament, und versuchen sie deshalb mittels der Initiierung von Ratsreferenden Policies gegen die Mehrheitsauffassung noch durchsetzen oder Policies der Mehrheitsfraktionen noch zu verhindern, liegt der Initiierungstyp der Mehrheitsumgehung vor (siehe dazu Bjørklund 1982: 247; Morel 2007: 1048; Paust 2002: 227; Rahat 2009: 103; Setälä 1999: 89f.). Dieser ist exklusiv mit dem Initiierungsziel des Policy-Zugriffs verbunden, da kommunalpolitische Minderheiten anstreben, der Ratsmehrheit ihren Gestaltungsanspruch zu entziehen. Zum einen ist vorstellbar, dass Oppositionsfraktionen sich dieses Initiierungstyps bedienen. Bei einer entsprechenden Initiierung haben sie schließlich kaum etwas zu verlieren. Und darüber hinaus ist auch ausreichend empirisch belegt, dass Oppositionsfraktionen regelmäßig Bürgerreferenden mit dem Ziel initiieren, Mehrheitsbeschlüsse noch auszuhebeln (Holtkamp/Brockmann 2016: 43). Zum anderen besteht die Möglichkeit, dass nicht Oppositionsfraktionen, sondern Bürgermeister in Kohabitationskonstellationen oder kommunale »Minderheitsregierungen«, die in einer Sachfrage über keine stabile Mehrheit im Kommunalparlament verfügen, den Initiierungstyp der Mehrheitsumgehung anwenden.

Rückendeckung

Die Forschung zu den Initiierungszielen von EU-Referenden zeigte, dass diese u.a. initiiert wurden, um die inhaltliche Position der jeweiligen nationalen Regierung in EU-Verhandlungen zu stärken (Mendez/Mendez 2018). Vergleichbares ließ sich auch auf kommunaler Ebene in Deutschland beobachten. So gelangte Seeger bspw. in Bezug auf die frühe Initiierungspraxis in Baden-Württemberg zu dem Schluss, dass »vor allem während der kommunalen Gebietsreform Gemeinderäte für ihre Opposition gegen vorgesehene staatliche Maßnahmen die Rückendeckung der Bürgerschaft über Bürgerentscheide suchten« (ebd.: 1988: 528).⁵⁸ Sofern also insbesondere die Kommunalverwaltung bestrebt ist, mittels der Initiierung von Ratsreferenden ihre Verhandlungsposition gegenüber den übergeordneten staatlichen Behörden zu stärken, handelt es sich um den Initiierungstyp der Rückendeckung. Weil eine dementsprechende Initiierung darauf abzielt, die Legitimität der Entscheidung einer übergeordneten Instanz zu schwächen bzw. das eigene Einflusspotential zu erhöhen, ist die Rückendeckung dem Initiierungsziel des Policy-Zugriffs zuzurechnen.

58 Laisney (2012: 644) beschreibt einen vergleichbaren Fall für die kommunale Ebene in Schottland, im Rahmen dessen die lokale Labour-Regierung der Region Strathclyde ein Referendum gegen die Pläne der konservativen nationalen Regierung zur Wasserprivatisierung organisierte.

Abb. 5.1: Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen



Quelle: eigene Darstellung.

Heilung

Nicht selten scheitern Bürgerreferenden in der Qualifizierungsphase an formalen Mängeln. Wenn kommunalpolitische Akteure Ratsreferenden initiieren, um ein an formalen Hürden gescheitertes Bürgerreferendum dennoch zur Abstimmung zu bringen, liegt der Initiierungstyp der Heilung vor (siehe dazu Paust 1999: 64). Der Initiierungstyp der Heilung grenzt sich dabei vom Initiierungstyp der Okkupation dadurch ab, dass die inhaltliche Ausrichtung der Abstimmungsvorlage des Bürgerreferendums weitgehend übernommen bzw. ausschließlich an den rechtlich problematischen Stellen überarbeitet wird. Deshalb dürften sich auch eher Minderheits- als Mehrheitsfraktionen dieses Initiierungstyps bedienen. Wenngleich der Initiierungstyp Heilung auf der Darstellungsebene eng mit dem Initiierungsziel der Bürgerbefriedung und insofern dem Gemeinschaftsmotiv verbunden sein dürfte, lässt er sich auf der impliziten Ebene vorrangig den Initiierungszielen der Machtveränderung und des Policy-Zugriffs zuschreiben. Von einer reinen Befriedung der Bürgerschaft dürften die Minderheitsfraktionen schließlich weniger als Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen profitieren.

Diese Zusammenstellung und Erläuterung von 16 möglichen Initiierungstypen veranschaulicht, dass Ratsreferenden auf vielfältige Weise zur Verwirklichung der vier maßgeblichen Initiierungsziele führen können (vgl. auch Abb. 5.1). Dabei gilt es zu betonen, dass Initiatoren auch mehrere Initiierungstypen miteinander kombinieren können. So besteht bspw. grundsätzlich ein enger Zusammenhang zwischen den beiden Initiierungstypen Paritätsaufhebung und Konkurrenzvorschlag. Weiterhin können oppositionelle Akteure etwa die Initiierungstypen Mehrheitsumgehung und Mobilisierung miteinander kombinieren (siehe dazu auch Laisney 2012: 653).

Ferner unterscheiden sich die Initiierungstypen hinsichtlich der Bedeutung des Abstimmungsergebnisses für die Zielerreichung. Demnach ist vor allem bei all jenen Initiierungstypen, die auf Policy-Kontrolle und Policy-Zugriff abzielen die Annahme der Abstimmungsvorlage eine notwendige Voraussetzung für die Zielrealisierung. Bei anderen Initiierungstypen hingegen, wie etwa der Vermeidung, der Inszenierung und der Mobilisierung, spielt das Abstimmungsergebnis nur eine untergeordnete Rolle in Bezug auf die Zielrealisierung.

Zuletzt lassen sich die Initiierungstypen auch entsprechend ihrer demokratischen Qualität ordnen. Wenden Initiatoren bspw. Akklamation, Vermeidung, Inszenierung oder Okkupation an, wird das Ratsreferendum die demokratische Qualität des Entscheidungsprozesses vermutlich kaum erhöhen. Der Rückgriff auf die Initiierungstypen Schlichtung, Heilung, Legitimation und Konkurrenzvorschlag beinhaltet hingegen eher das Potential, die demokratische Qualität von Entscheidungsprozessen anzuheben.

5.2.4 Initiierungsverhandlungen

Aufgrund ihrer Tragweite dürfte die Initiierung von Ratsreferenden nur selten ad hoc erfolgen. Üblicherweise müssten der Beantragung von Ratsreferenden deshalb intra- und ggfs. interorganisationale Beratungsprozesse vorausgehen. Jene Beratungsprozesse, die sich konkret auf die Erstellung und Ausgestaltung der Initiierungsvorlage

beziehen, werden im Folgenden als Initiierungsverhandlungen bezeichnet.⁵⁹ Die Initiierungsverhandlungen markieren somit den Übergang von der bloßen Initiierungs-idee zur Initiierungshandlung.

Die Initiierungsverhandlungen sollten i.d.R. zunächst intraorganisational und jenseits der Öffentlichkeit z.B. auf Fraktionssitzungen oder innerhalb von Parteigremien ablaufen. Sofern Minderheitsfraktionen Initiierungen anstreben, dürfte es auch eher ausschließlich bei partei- bzw. vereinsinternen Initiierungsverhandlungen bleiben, da diese seltener Mitglied in parlamentarischen Bündnissen sind und ihre Handlungen daher i.d.R. nicht mit weiteren kommunalparlamentarischen Akteuren koordinieren müssen. Eine Ausnahme davon stellen allerdings Ausschussgemeinschaften dar.

Streben nun aber Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen die Initiierung von Ratsreferenden an, gestalten sich die Initiierungsverhandlungen komplexer, da – zumindest falls es sich um Koalitionsregierungen handelt – die Interessen mehrerer kommunalparlamentarischer Akteure in der Initiierungsvorlage zu berücksichtigen sind. Weiterhin sollten Regierungsakteure ein erhöhtes Interesse daran haben, bereits vor der formalen Initiierung auch die Auslösung sicherzustellen. Insbesondere, wenn konsensuale Auslösungserfordernisse vorliegen, bestehen für Regierungsakteure somit Anreize, oppositionelle Fraktionen schon in die Initiierungsverhandlungen mit einzubeziehen, was die Koordinationsanforderungen nochmals erhöht.

Das Ergebnis erfolgreicher Initiierungsverhandlungen ist stets die Initiierungsvorlage. Initiierungsverhandlungen scheitern dementsprechend, wenn keine Einigung auf eine Initiierungsvorlage erzielt werden kann. Weiterhin ist auch vorstellbar, dass Initiierungsverhandlungen ohne expliziten Dissens einfach nicht weiterverfolgt werden. Kommt es zu einem Abbruch von Initiierungsverhandlungen, können diese natürlich zu einem späteren Zeitpunkt des kommunalparlamentarischen Entscheidungsprozesses wieder aufgenommen werden. Darüber hinaus können auch neue Initiierungsverhandlungen gestartet werden oder Initiierungsverhandlungen parallel zueinander verlaufen.

5.2.5 Initiierungsvorlage

Die Initiierungsvorlage, d.h. der begründete Antrag auf Durchführung eines Ratsreferendums, sollte das Ergebnis der Initiierungsverhandlungen abbilden. Sofern mehrere kommunalparlamentarische Akteure als Initiatoren in Erscheinung treten, müsste die Initiierungsvorlage dementsprechend den größten gemeinsamen Nenner der Initiierungsziele der Antragspartner widerspiegeln.

Der Aufbau der Initiierungsvorlage unterliegt keinen besonderen formalen Anforderungen. Grundsätzlich lässt sich deshalb zwischen gerichteten und nicht-gerichteten Initiierungsvorlagen unterscheiden. Gerichtete Initiierungsvorlagen enthalten die beabsichtigte Abstimmungsfrage, nicht-gerichtete Initiierungsvorlagen beinhalten hingegen lediglich das Anliegen, ein Ratsreferendum durchzuführen, wobei die Erstellung der Abstimmungsfrage auf einen späteren Zeitpunkt verschoben und/oder einem anderen Akteur übertragen wird. Dies kann z.B. der Fall sein, wenn Opposi-

59 Das auf die Initiierungs-idee zunächst wohl folgende schlichte Reflektieren über die Angemessenheit eines Ratsreferendums zählt somit nicht zu den Initiierungsverhandlungen.

tionsfraktionen den Initiiierungstyp der Heilung anwenden, selbst aber nicht über die rechtlichen Kompetenzen verfügen, das rechtlich unzulässige Bürgerreferendum zu legalisieren und dies deshalb der Kommunalverwaltung übertragen. Weiterhin ist es möglich, dass kommunalpolitische Akteure auch aus strategischen Gründen auf die Formulierung einer Abstimmungsfrage verzichten. Dies erscheint bspw. sinnvoll, wenn Minderheitsfraktionen auf den Initiiierungstyp der Inszenierung zurückgreifen, bei dem sie lediglich darauf abzielen, sich als beteiligungsaffin auszuweisen und eine inhaltliche Positionierung mittels Abstimmungsfrage nicht in ihrem Interesse liegt bzw. ggfs. sogar potentielle Wähler verstimmen könnte.

Gerichtete Initiiierungsvorlagen lassen sich entsprechend der Abstimmungsfrage und ggfs. der Begründung weiter ausdifferenzieren. Dabei ist zwischen Initiativ-, Alternativ-, Kompromiss- und Vetovorlagen zu unterscheiden. Mit *Initiativvorlagen* streben die Initiatoren eine Veränderung des Status quo, wie z.B. die Verwirklichung eines Infrastrukturprojekts, an. *Alternativvorlagen* zielen ebenso auf einen Status quo-Wandel ab. Sie empfehlen jedoch einen diametral abweichenden Weg, das identifizierte Problem zu lösen. *Kompromissvorlagen* halten dagegen am ursprünglich eingeschlagenen Problemlösungsweg fest, beinhalten dabei jedoch Modifizierungen, um den Kreis der Unterstützer zu vergrößern. *Vetovorlagen* sind schließlich Vorlagen, die eine Konservierung des Status quo einfordern, d.h. kein gestaltendes Element enthalten. Mit ihnen beabsichtigen Initiatoren dementsprechend einen bereits gefassten oder geplanten Ratsbeschluss aufzuheben bzw. noch zu verhindern. Sofern Initiiierungsvorlagen einen Bezug zu laufenden Bürgerreferenden aufweisen, handelt es sich um *Konkurrenzvorlagen*. Alle vier Vorlagentypen sind als Konkurrenzvorlagen möglich.

Initiiierungsvorlagen können wesentliche Auskünfte über die Initiiierungsziele und die Initiiierungstypen geben. Liegt etwa eine gerichtete Initiiierungsvorlage vor, ist es wahrscheinlich, dass die Initiatoren auf Policy-Kontrolle oder Policy-Zugriff abzielen. Nicht-gerichtete Initiiierungsvorlagen hingegen sind – wie bereits zuvor argumentiert – vermutlich eher mit dem Machtmotiv verbunden. Die expliziten Initiiierungsziele sowie Hinweise auf die Initiiierungstypen sollten sich zudem in der Antragsbegründung finden.

5.2.6 Initiiierungsentscheidung

Im Rahmen der Initiiierungsentscheidung fassen kommunalparlamentarische Akteure im Anschluss an die Initiiierungsverhandlungen den finalen Beschluss über die Einreichung des Antrags auf Durchführung eines Ratsreferendums, wobei auch Nicht-Entscheidungen als implizite Initiiierungsentscheidungen verstanden werden. Mit der Initiiierungsentscheidung endet also der Initiiierungsprozess. Das Outcome einer Initiiierungsentscheidung ist positiv, wenn die Einreichung einer Initiiierungsvorlage erfolgt.

Scheitern Initiiierungsverhandlungen muss dies nicht zwangsläufig zu einem Initiiierungsverzicht führen, da es dann prinzipiell jedem einzelnen Ratsmitglied wie z.B. Bürgermeistern weiterhin frei steht, dennoch eine eigene Initiiierungsvorlage einzureichen. Andersherum müssen auch erfolgreiche Initiiierungsverhandlungen nicht immer in eine Initiiierung münden, wenn sich bspw. kurzfristig die Rahmenbedingungen verändern. Grundsätzlich sollten erfolgreiche Initiiierungsverhandlungen aber einen wesentlichen Baustein einer positiven Initiiierungsentscheidung darstellen.

Während kommunalparlamentarischer Entscheidungsprozesse kann es sowohl parallel als auch in zeitlicher Abfolge zu mehreren Initiiierungsentscheidungen kom-

men. Sofern Initiierungsentscheidungen negativ ausfallen und die Initiierungsverhandlungen zuvor ausschließlich jenseits der Öffentlichkeit abliefen, ist der Initiierungsprozess für Außenstehende kaum zu identifizieren. Bei der überwiegenden Mehrzahl an kommunalparlamentarischen Entscheidungsprozessen dürften aber wahrscheinlich keine Initiierungsentscheidungen erfolgen.

5.2.7 Initiierungsbedingungen

Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen helfen zu erklären, aus welchen Gründen kommunalparlamentarische Akteure Ratsreferenden anstreben bzw. welche Erwartungen diese an die Initiierung von Ratsreferenden richten. Sie sind jedoch nicht hinreichend, um zu erklären, weshalb einige kommunalpolitische Entscheidungsprozesse in Ratsreferenden münden, andere hingegen nicht. Oder konkret: Wieso entscheiden bspw. oppositionelle Fraktionen in einem Fall, den Initiierungstypus der Mehrheitsumgehung mit dem Initiierungsziel des Policy-Zugriffs anzuwenden, in einem anderen Fall hingegen sich auf die parlamentarische Opposition zu beschränken.

Die Antwort auf diese Frage findet sich in den im vorherigen Kapitel eingeführten Einflussfaktoren. So stellen diese die Bedingungen dar, unter denen kommunalparlamentarische Akteure während kommunalparlamentarischer Entscheidungsprozesse abwägen, ob die Initiierung eines Ratsreferendums ihren politischen Standardmotiven eher als eine Nicht-Initiierung entspricht. Zusätzlich bilden die Einflussfaktoren auch den Nährboden für Initiierungsideen und formen die Initiierungsverhandlungen, d.h. sie bestimmen ebenso darüber, ob kommunalparlamentarische Akteure überhaupt in die Situation gelangen, Initiierungsentscheidungen zu treffen. Im Folgenden werden deshalb jene Einflussfaktoren, die ursächlich für die Anzahl und das Outcome von Initiierungsentscheidungen sind, als Initiierungsbedingungen bezeichnet, wobei die Initiierungsbedingungen eine Teilmenge der Entstehungsbedingungen darstellen. Analog zu den Ausführungen in Kap. 4.2.2 wird zwischen verfahrensexogenen und endogenen Initiierungsbedingungen einerseits sowie zwischen politischen, sozioökonomischen und situativen Initiierungsbedingungen andererseits unterschieden.

Während kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse wirken die Initiierungsbedingungen nun kontinuierlich auf diese ein bzw. werden zudem auch mit durch diese konstituiert, weshalb sie sich fortwährend in ihrer Qualität und Zusammensetzung verändern. Abb. 5.2 veranschaulicht die Wirkungszusammenhänge der verfahrensexogenen und endogenen Initiierungsbedingungen im Rahmen von kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen.

Den Ausgangspunkt kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse bildet die von einem oder mehreren kommunalpolitischen Akteuren artikuliert Problemdefinition.⁶⁰ Diese bestimmt in der Folge maßgeblich darüber mit, welche Elemente aus der Entscheidungsumgebung den Status verfahrensexogener Initiierungsbedingungen erlangen. Handelt es sich bspw. um Verkehrsproblematiken, ist anzunehmen, dass

60 Wie es dazu kommt, dass (kommunal-)politische Akteure ein Problem auf die politische Agenda setzen, liegt nicht im Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit. Die Artikulation der Problemdefinition wird deshalb in dem Modell als gegeben vorausgesetzt. Zur Erklärung der Entstehung von politischen Entscheidungsprozessen vgl. u.a. Rüb (2014: 378–384).

staatliche Förderprogramme der Verkehrsministerien zu den verfahrensexogenen Einflussfaktoren avancieren.

Die verfahrensexogenen Initiierungsbedingungen prägen daraufhin zuvorderst die miteinander verflochtenen inhaltlichen parlamentarischen sowie außerparlamentarischen Willensbildungsprozesse. Aus einer konkurrenzdemokratischen Demokratiekultur dürfte sich dementsprechend – wie bereits angemerkt – auch eher eine entscheidungsspezifische konkurrenzdemokratische Akteurskonstellation im Kommunalparlament ergeben. Und eine hohe Anzahl an politisch professionalisierten zivilgesellschaftlichen Akteuren müsste u.a. die Konfliktintensität des inhaltlichen außerparlamentarischen Willensbildungsprozesses erhöhen.

Während des Verlaufs der beiden inhaltlichen Willensbildungsprozesse sollten sich regelmäßig Problemredefinitionen⁶¹ ergeben, sodass ein Kreislauf entsteht. Problemredefinitionen müssten dabei die Anzahl und Zusammensetzung der verfahrensexogenen Initiierungsbedingungen stetig verändern.

Die verfahrensendogenen Initiierungsbedingungen, so z.B. die entscheidungsspezifischen kommunalparlamentarischen Akteurskonstellationen oder die öffentliche Präsenz von Bürgerinitiativen, konstituieren sich ab dem Beginn der inhaltlichen Willensbildungsprozesse. Sie erweitern sich, wenn es zur Bildung von Bürgerreferendumsprozessen kommt. Im Zusammenwirken mit den verfahrensexogenen Initiierungsbedingungen sind die verfahrensendogenen Initiierungsbedingungen dann zunächst für die Entstehung bzw. das Aufgreifen von Initiierungsideen entscheidend. So können sich Initiierungsideen etwa aufgrund der hohen Qualität des Abstimmungsgegenstandes oder in Folge eines laufenden Bürgerreferendums ergeben.

Im Weiteren bestimmt das Zusammenspiel aus verfahrensexogenen und endogenen Initiierungsbedingungen auch maßgeblich über die Aufnahme, den Verlauf und den Ausgang von Initiierungsverhandlungen. Für den Verlauf und Ausgang von letzteren müsste vor allem die erforderliche Auslösmehrheit unter Berücksichtigung der entscheidungsspezifischen kommunalparlamentarischen Akteurskonstellation relevant sein.

Sofern Initiierungsideen in Initiierungsverhandlungen münden, interagieren die Initiierungsverhandlungen mit den beiden inhaltlichen Willensbildungsprozessen und ggfs. den Bürgerreferendumsprozessen, sodass ein weiterer Kreislauf während der parlamentarischen Beratungsphase entsteht. Dieser Kreislauf ist dann solange aktiv, bis die Initiierungsverhandlungen enden und die Initiierungsentscheidung erfolgt. Weisen die Initiierungsbedingungen bis zum Ende der Initiierungsverhandlungen eine dynamische Struktur auf, befinden sie sich zum Zeitpunkt der Initiierungsentscheidung zwangsläufig in einem statischen Zustand, wobei die verfahrensexogenen Initiierungsbedingungen bis dahin mehrheitlich in verfahrensendogene Initiierungsbedingungen transformiert worden sein sollten. Der Ausgang der Initiierungsverhandlungen in Kombination mit dem vorliegenden Stand der inner- und außerparlamentarischen inhaltlichen Willensbildungsprozesse sowie ggfs. der Bürgerreferendumsprozesse bilden demnach den primären Kontext, innerhalb dessen die potentiellen Initiatoren ihre Initiierungsentscheidungen treffen.

61 Üblicherweise werden die kommunalpolitischen Akteure konkurrierende Problemdefinitionen anbieten. Je höher die Anzahl an Problemdefinitionen ausfällt und je heterogener diese sind, desto höher sollte auch die Anzahl an verfahrensexogenen Initiierungsbedingungen sein.

Abb. 5.2: Verfahrensexogene und endogene Initiierungsbedingungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess

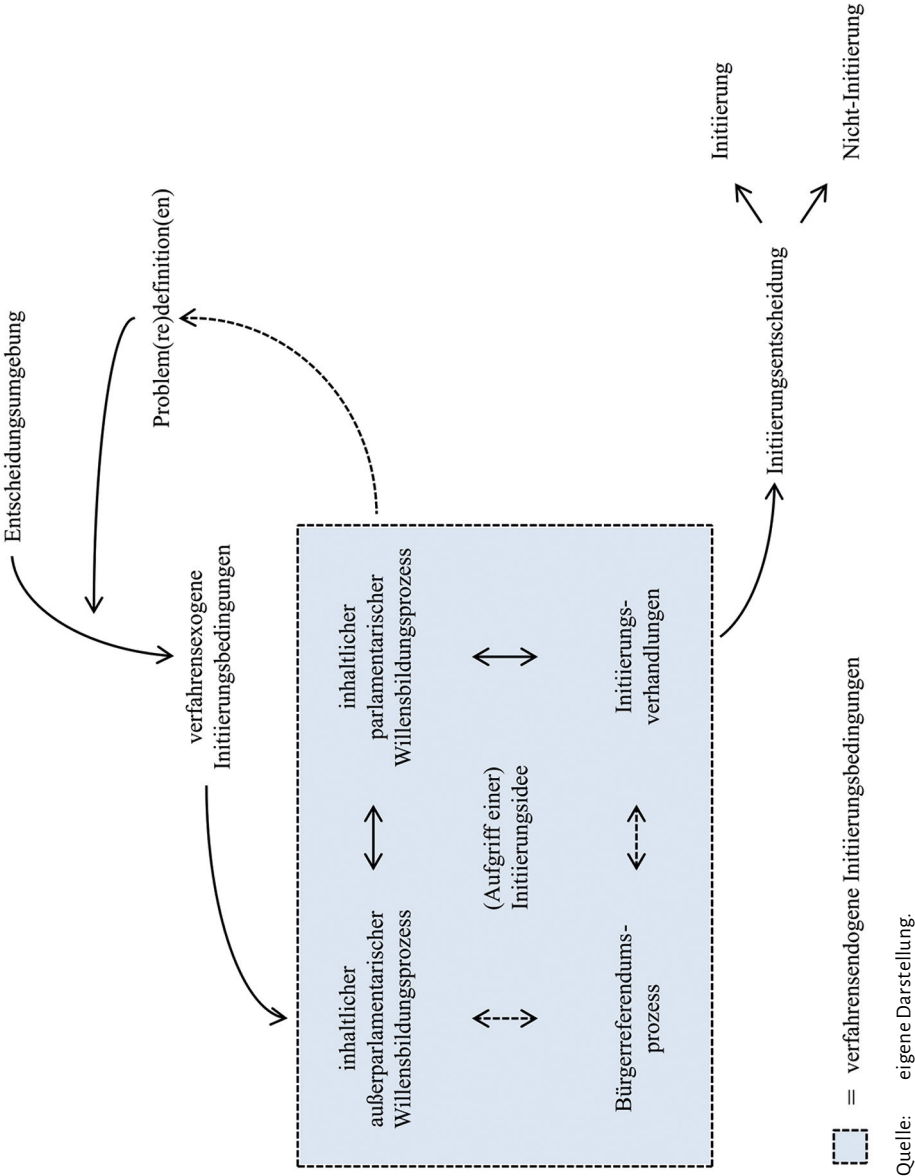
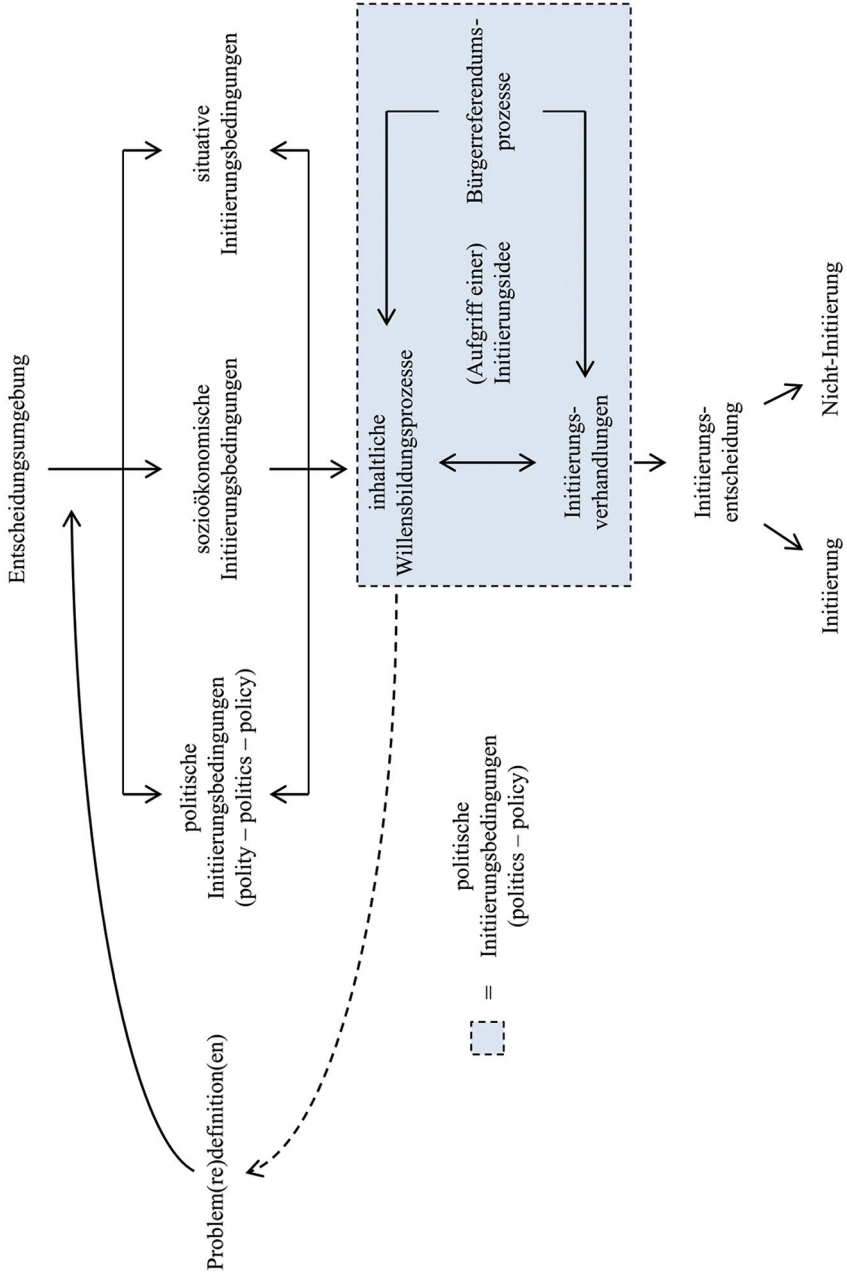


Abb. 5.3: Politische, sozioökonomische und situative Initiierungsbedingungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess



Quelle: eigene Darstellung.

Damit es letztlich zu einer Initiierung kommt, müssen die Initiierungsbedingungen in ihrer Zusammensetzung also mehrere Anforderungen erfüllen. Erstens müssen sie zur Anregung oder zum Aufgreifen von Initiierungsideen beitragen. Zweitens sollten sie die Aufnahme, den Verlauf und den Ausgang von Initiierungsverhandlungen so beeinflussen, dass die Erstellung einer Initiierungsvorlage gelingt und drittens schließlich mindestens einen kommunalparlamentarischen Akteur dazu veranlassen, diese Initiierungsvorlage dann auch tatsächlich einzureichen.

Wie Abb. 5.3 zeigt, lassen sich die Wirkungszusammenhänge der Initiierungsbedingungen während kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse auch gemäß der zuvor eingeführten inhaltlichen Kategorien auffächern. Durch diese Darstellung werden zum einen die vielseitigen Interdependenzbeziehungen zwischen den verfahrensexogenen Initiierungsbedingungen deutlich. Zum anderen wird aber auch der Transformationsprozess offensichtlich, im Rahmen dessen sich verfahrensexogene Initiierungsbedingungen zu verfahrensendogenen Initiierungsbedingungen der Politics- und Policy-Ebene verdichten.

Nach ihrer Definition und der Darlegung ihres Wirkungszusammenhangs im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess gilt es nun, sich den wichtigsten potentiellen Initiierungsbedingungen konkret zuzuwenden. Dafür wird auf den bereits angeführten Katalog an Entstehungsbedingungen zurückgegriffen, wobei die Darstellung entlang der entwickelten Typologie von Einflussfaktoren erfolgt (vgl. Kap. 4.2.2). Für jede potentielle Initiierungsbedingung wird dabei akteursbezogen⁶² die erwartete Wirkungsweise aufgezeigt. Um die Wirkungsmechanismen möglichst in ihrer Reinform offenzulegen, wird die Betrachtung der einzelnen Einflussfaktoren zunächst weitgehend ohne Berücksichtigung der Interdependenzbeziehungen vorgenommen.⁶³ Allerdings wird die Gemeindegröße als wichtigste Kontextbedingung der lokalen Politikforschung gesondert thematisiert. Abschließend stehen dann die Interdependenzbeziehungen der präsentierten Initiierungsbedingungen im Fokus.

I. Politische verfahrensexogene Initiierungsbedingungen (Polity-Ebene)

a) Rechtliche Verfahrenshürden von Ratsreferenden

Die rechtlichen Verfahrenshürden zählen zu den Initiierungsbedingungen, weil potentielle Initiatoren diese als mögliche Hindernisse bei der Verwirklichung ihrer Initiierungsziele wahrnehmen können. Rechtliche Verfahrenshürden greifen somit dann, wenn bei kommunalpolitischen Akteuren die Initiierungsidee bereits vorliegt. Demnach müssten sie vor allem die Initiierungsverhandlungen und die Initiierungsentscheidungen beeinflussen.

In den Referendumsdispositiven lassen sich i. W. vier rechtliche Verfahrenshürden für Ratsreferenden identifizieren: der Umfang des zulässigen Themenspektrums,

62 Es wird dabei grundsätzlich die Perspektive von Bürgermeistern, Mehrheits- und Minderheitsfraktionen bzw. -parteien eigenommen (siehe dazu auch Paust 2002: 219f.). Wenngleich auch kommunalparlamentarische Konstellationen berücksichtigt werden, in denen eine solche Aufteilung nicht existiert, werden die Initiierungsbedingungen also vornehmlich unter konkurrenzdemokratischen Bedingungen reflektiert.

63 Eine völlig isolierte Betrachtung jeder einzelnen Initiierungsbedingung ist jedoch kaum möglich, wie bereits der Fokus auf Kommunalparlamente mit Mehrheits- und Minderheitsfraktionen zeigt.

die formalen Auslösungserfordernisse,⁶⁴ die Abstimmungsquoren und die Abstimmungsdurchführungsvorschriften.

Negativkataloge schränken zunächst *de facto* die absolute Anzahl an potentiellen Abstimmungsgegenständen ein. In der Praxis ist die Auslegung von Negativkatalogen jedoch regelmäßig umstritten bzw. es besteht ein nicht unerheblicher Interpretationsspielraum (siehe dazu die Fallstudien bei Brockmann et al. 2016). Demzufolge dürften Negativkataloge Minderheitsfraktionen eher selten von Initiiierungen abhalten, da diese nach ihrem Antrag zunächst einfach die rechtliche Einschätzung der Verwaltung abwarten können. Darüber hinaus ist es Minderheitsfraktionen auch möglich, ein Scheitern ihrer Initiiierung im Sinne ihrer potentiellen Initiiierungsziele politisch zu instrumentalisieren. Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen hingegen dürften Ratsreferenden nur dann initiieren, wenn sie von deren rechtlicher Zulässigkeit überzeugt sind. Die Initiiierung rechtlich letztlich unzulässiger Ratsreferenden könnte sie aufgrund ihres privilegierten Zugangs zu rechtlicher Expertise in jedem Fall als unprofessionell erscheinen lassen.

Die formalen Auslösungserfordernisse stellen zwar keine unmittelbare rechtliche Verfahrenshürde für die Initiiierung von Ratsreferenden dar. Dennoch gilt es, diese als Initiiierungsbedingung zu berücksichtigen, weil Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen bei einer beabsichtigten Initiiierung stets die Auslösungswahrscheinlichkeit im Blick haben dürften. Zum einen liegt dies daran, dass ihnen ein Scheitern beim Auslösungsbeschluss als politische Niederlage ausgelegt werden könnte. Zum anderen ist für die Verwirklichung der Mehrzahl ihrer potentiellen Initiiierungsziele ein Abstimmungserfolg und somit eine Auslösung erforderlich. Wenn also konsensuale Auslösungserfordernisse bestehen, sollten Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen seltener als unter majoritären Auslösungserfordernissen Ratsreferenden initiieren, weil sie den Auslösungsbeschluss im Regelfall nicht kontrollieren und somit bereits während der Initiiierungsverhandlungen erhöhte Kooperations- und Konsensanforderungen an alle beteiligten Akteure bestehen (vgl. auch Damore et al. 2012: 370). Visieren hingegen Minderheitsfraktionen die Initiiierung von Ratsreferenden an, dürfte die Höhe der Auslösungsmehrheit als Initiiierungsbedingung kaum ins Gewicht fallen, da sie unter beiden Auslösungsbedingungen nicht über die Auslösungsmehrheit verfügen und bei einem Scheitern des Auslösungsbeschlusses auch kaum negative politische Konsequenzen fürchten sollten.

Abstimmungsquoren wiederum dürften insbesondere Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen daran hindern, Ratsreferenden zu Abstimmungsgegenständen von begrenzter Qualität zu initiieren. Unterschreiten nämlich Abstimmungsvorlagen in der Abstimmung mangels Interesse der Bürgerschaft die erforderlichen Abstimmungsquoren, macht dies die Initiatoren bzw. deren Projekt angreifbar. Gleichwohl gilt es zu betonen, dass die Konsequenzen des unechten Scheiterns von Ratsreferenden für die Initiatoren weniger gravierend als bei Bürgerreferenden ausfallen, da die Entscheidungskompetenz unmittelbar an das Kommunalparlament zurückfällt.

Die Abstimmungsdurchführungsvorschriften schließlich bestimmen wesentlich über die Höhe der (relativen) Verfahrenskosten. Zunächst betrifft dies die Ausgestaltung des Verhältnisses von Referendumsabstimmungen und Wahlen. Sind Zusam-

64 Die formalen Initiiierungsanforderungen sind zu gering, um sie als Hürde und insofern als Initiiierungsbedingung in Betracht zu ziehen.

menlegungen erlaubt, können die zusätzlichen Verfahrenskosten von Ratsreferenden verringert werden (Mehr Demokratie e. V. 13.08.2018: 24f.), was akteursunabhängig erhöhte Initiierungsanreize zur Folge haben sollte, da der Kostenrechtfertigungsdruck abnimmt. Des Weiteren umfassen die Abstimmungsdurchführungsvorschriften aber auch die konkreten Abstimmungsregelungen (z.B. Anzahl an Abstimmungslokalen). Sind diese etwa an jene von Wahlen angeglichen, so erhöhen sich die (relativen) Verfahrenskosten. Jedoch sollten diese zusätzlichen Verfahrenskosten zumindest Minderheitsfraktionen kaum dazu veranlassen, auf geplante Initiierungen zu verzichten, da sie diesen zusätzlichen Kostenaspekt mit den erhöhten demokratischen Standards rechtfertigen können.

b) Rechtliche Verfahrenshürden von Bürgerreferenden

Ratsreferenden stehen empirisch in einem engen Zusammenhang mit Bürgerreferenden, wobei anzunehmen ist, dass sich die Idee zur Initiierung von Ratsreferenden regelmäßig als Folge der Initiierung von Bürgerreferenden ergibt (u.a. Beilharz 1981: 83). Diese Verbindung erfordert es nun, auch die rechtlichen Verfahrenshürden von Bürgerreferenden als Initiierungsbedingung zu beachten. Für Bürgerreferenden konnte dabei nachgewiesen werden, dass Absenkungen ihrer Verfahrenshürden⁶⁵ zu einer höheren Anwendungshäufigkeit führen (Freier et al. 2016: 57f.). Wenn die Initiierung von Ratsreferenden also oftmals die Konsequenz der Initiierung von Bürgerreferenden ist, sollten anwendungsfreundliche Regelungen für Bürgerreferenden grundsätzlich einen guten Nährboden für die Initiierung von Ratsreferenden bieten.

Hohe rechtliche Verfahrenshürden verringern jedoch nicht nur die Anzahl an Initiierungen. Zugleich vergrößern sie auch die Anzahl derjenigen Bürgerreferenden, die – im Regelfall von der Mehrheit des Kommunalparlaments – als unzulässig abgewiesen werden (ebd.: 60). Sind Bürgerreferenden deshalb erst einmal initiiert, ist vorstellbar, dass hohe Verfahrenshürden – aufgrund der mit ihnen verbundenen Zunahme an Unzulässigkeitsentscheidungen – eine günstige Initiierungsbedingung für die Initiierungstypen der Heilung, Inszenierung und Mobilisierung seitens der Minderheitsfraktionen darstellen.

c) Rechtliche Verflechtungen mit Bürgerreferenden

Der Zusammenhang zwischen Rats- und Bürgerreferenden ergibt sich nicht nur einfach in der Anwendungspraxis, sondern er ist bereits rechtlich in den Referendumsdispositiven angelegt (vgl. Kap. 3.2). Insofern ist also zu erwarten, dass auch die rechtliche Ausgestaltung dieser Verflechtungsbeziehung Einfluss auf die Anzahl und das Outcome von Initiierungsentscheidungen nimmt. Hierbei gilt es die (Nicht-)Implementierung von Konkurrenzreferenden und Paritätsklauseln sowie die Bindungswirkungen in den Blick zu nehmen.

In Bezug auf die (Nicht-)Implementation von Konkurrenzreferenden ist anzunehmen, dass Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen nach der Initiierung von Bürgerreferenden zwar grundsätzlich die Initiierung von Ratsreferenden erwägen. Das Outcome der Initiierungsentscheidung sollte sich jedoch in Bundesländern mit

65 Zu den Verfahrenshürden von Bürgerreferenden zählen Unterschriftenquoten, Sammelfristen, Kostendeckungsvorschläge, Negativkataloge sowie Abstimmungsquoten und Bindungswirkungen (Eder 2010b).

implementierten Konkurrenzreferenden von Bundesländern ohne implementierte Konkurrenzreferenden unterscheiden. Ursächlich dafür ist der Umstand, dass implementierte Konkurrenzreferenden es Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen erlauben, den Verlauf der Qualifizierungsphase des initiierten Bürgerreferendums zunächst abzuwarten. Liegt keine Implementation vor, müssen Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen hingegen bereits vor Abschluss der Qualifizierungsphase ihre Initiierungsentscheidung treffen – sie müssen das Bürgerreferendum also okkupieren. Weil Okkupationsstrategien im Gegensatz zu Konkurrenzstrategien zweifelsfrei einem höheren öffentlichen Rechtfertigungsdruck unterliegen, sollten Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen demnach eher dazu bereit sein, Konkurrenzreferenden zu initiieren als laufende Bürgerreferenden zu okkupieren. Insofern sollte die Implementation von Konkurrenzreferenden also die Initiierung von Ratsreferenden durch Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen begünstigen. Minderheitsfraktionen dürfte in diesem Zusammenhang eine geringere Bedeutung zukommen, da diese seltener als Gegner von Bürgerreferenden in Erscheinung treten.

Paritätsklauseln schränken die Informations- und Werbefreiheit von Verwaltungen während der Phase der Abstimmungskampagnen von Bürgerreferenden ein, da diese rechtlich dazu gezwungen sind, den Initiatoren von Bürgerreferenden in Gemeindepublikationen und auf öffentlichen Veranstaltungen der Gemeinde gleichen Raum zu gewähren (u.a. Art. 18a Abs. 15 GO). Sofern die Paritätsklauseln wie in Bayern bei Ratsreferenden nicht gelten (ebd.), bestehen für Bürgermeister hohe Initiierungsanreize. Aus Perspektive der Verwaltungsspitze kann es dann sogar sinnvoll erscheinen, Ratsreferenden allein des Verfahrens wegen zu initiieren, d.h. lediglich die Abstimmungsfrage des Bürgerreferendums umzudrehen.

Bindungswirkungen sind als Initiierungsbedingung zu berücksichtigen, weil diese in vielen Bundesländern nur mittels Ratsreferenden zu durchbrechen sind (vgl. Kap. 3.2.2). Zielen kommunalparlamentarische Akteure demnach darauf ab, Ergebnisse vorheriger Referenden zu verändern bzw. neue Beschlüsse zum jeweiligen Abstimmungsgegenstand zu treffen, müssen sie Ratsreferenden initiieren, zumindest sofern sich die Umstände nicht gravierend verändert haben. Insgesamt ist allerdings zu erwarten, dass kommunalparlamentarische Akteure eher das Auslaufen der Bindungswirkung abwarten als die Aufhebung dieser durch die Initiierung von Ratsreferenden zu betreiben.

d) Wahlrecht

Das Wahlrecht zählt zu den Initiierungsbedingungen, weil es maßgeblichen Einfluss auf das lokale Parteien- und Regierungssystem nimmt (u.a. Holtkamp 2008: 179; grundsätzlich dazu Nohlen 2014). Da diese Initiierungsbedingungen im Folgenden detailliert reflektiert werden, entfällt eine gesonderte Darstellung der Wirkungsmechanismen des Wahlrechts.

e) Lokaler Demokratiety

Der lokale Demokratiety bezieht sich auf die pfadabhängigen dominierenden informellen Konfliktregelungsmuster innerhalb einer Kommune, d.h. auf die grundlegende Interaktionsorientierung der kommunalpolitischen Akteure. Auch wenn auf kommunaler Ebene die überwiegende Anzahl an Entscheidungen einvernehmlich getroffen wird (Gabriel 1991: 388), lassen sich mit der Konkurrenz- und Konkordanz-

demokratie zwei lokale Demokratietypen voneinander abgrenzen (Holtkamp 2008). Konkurrenzdemokratien zeichnen sich durch starke Parteipolitisierung und in der Folge ein hohes Maß an Parteienwettbewerb aus (ebd. 268f.). Demgegenüber erfolgt die Konfliktregelung in reinen Konkordanzdemokratien stets nach dem Prinzip des gütlichen Einvernehmens unter der exekutiven Führung des zumeist parteilosen Bürgermeisters (ebd.: 268). Ein Gegenüber von (Regierungs-)Mehrheit und Opposition existiert in Konkordanzdemokratien somit nicht. Da beiden lokalen Demokratietypen also erhebliche Unterschiede im kommunalpolitischen Konfliktniveau innewohnen, sollten die divergierenden Interaktionsorientierungen auch Einfluss auf die Anzahl und das Outcome von Initiierungsentscheidungen zu Ratsreferenden nehmen.

Dabei sind mehrere teils gegenläufige Wirkungsmechanismen vorstellbar. Einerseits lässt sich vermuten, dass konkurrenzdemokratische Kommunen günstigere Initiierungsbedingungen für Ratsreferenden aufweisen, weil aufgrund des Parteienwettbewerbs mehr Bürgerreferenden initiiert werden (Freier et al. 2016: 58), die dann Initiierungsanreize für Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen setzen. Weiterhin dürften Minderheitsparteien bzw. fraktionen in konkurrenzdemokratischen Kommunen nicht nur häufiger an der Initiierung von Bürgerreferenden beteiligt sein, sondern ebenso auch regelmäßiger Ratsreferenden beantragen, um bspw. potentielle Wähler zu mobilisieren. Andererseits besteht in konkurrenzdemokratischen Kommunen aufgrund des Parteienwettbewerbs für Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen jedoch die Problematik, dass der politische Gegner von Abstimmungsniederlagen zwangsläufig politisch profitiert (Holtkamp/Brockmann 2016: 52). In reinen konkordanzdemokratischen Kommunen hingegen treten Bürgermeister und Kommunalparlament als Kollektiv auf, sodass kein kommunalparlamentarischer Akteur Nutzen aus einer Abstimmungsniederlage ziehen könnte. Aus diesem Grund sollten sich Bürgermeister in konkordanzdemokratischen Kommunen offener gegenüber der Initiierung von Ratsreferenden als ihre Kollegen in konkurrenzdemokratischen Kommunen zeigen.

II. Politische verfahrensexogene Initiierungsbedingungen (Politics-Ebene)

a) Charakteristika der kommunalparlamentarischen Akteure und des lokalen Parteiensystems

Zweifelsfrei lässt sich die Initiierung von Ratsreferenden nicht erklären, ohne auch zentrale Charakteristika der lokalen Parteien und Vereinigungen sowie des lokalen Parteiensystems zu betrachten. Dazu zählen vor allem der Grad der parlamentarischen Fragmentierung, die Anzahl direktdemokratieaffiner Parteien und Vereinigungen im Kommunalparlament, die Komplexität der Parteienorganisation sowie das Ausmaß an politischer Professionalisierung.

Die parlamentarische Fragmentierung ist als Initiierungsbedingung von Relevanz, weil sie die Anzahl potentieller Initiatoren definiert. Je höher die parlamentarische Fragmentierung ausfällt, d.h. je höher die Anzahl an potentiellen Initiatoren ist, desto höher dürfte auch die Anzahl an Initiierungsentscheidungen insbesondere seitens der Minderheitsfraktionen sein (Vatter 2002: 318).⁶⁶ Diese Anzahl sollte weiterhin steigen, wenn sich unter den kommunalparlamentarischen Akteuren solche mit einer starken

66 Der Grad parlamentarischer Fragmentierung wird maßgeblich durch das Wahlrecht bestimmt (Nohlen 2014). Bundesländerübergreifend beinhalten die Kommunalverfassungen Verhältniswahlrecht

Affinität zur direkten Demokratie befinden (Eder 2010: 66-69; Jäske 2007: 57). Vor allem in Kommunalparlamenten mit einerseits den Grünen und andererseits der AfD sowie sonstigen Protestvereinigungen müssten demnach günstige Initiierungsbedingungen vorliegen. Den Komplexitätsgrad der lokalen Parteienorganisationen gilt es zu berücksichtigen, weil er in engem Zusammenhang mit dem innerparteilichen Wettbewerb steht. Verfügen Kommunen also über viele mitgliederstarke und intern in Ortsverbände ausdifferenzierte Parteien, ist ein erhöhtes internes Konfliktpotential anzunehmen, auch weil die Willensbildungsprozesse in den Ortsverbänden dann teils parallel zueinander verlaufen und insofern eigenen Logiken folgen. Da die Überwindung parteiinterner Konflikte bei Mehrheitsfraktionen ein wesentliches Initiierungsziel von Ratsreferenden darstellen kann, weisen Kommunen mit ausdifferenzierten Parteienorganisationen vermutlich günstige Initiierungsbedingungen auf.

Der Grad politischer Professionalisierung zeigt sich schließlich einerseits anhand der Höhe des zeitlichen Aufwands, den kommunalparlamentarische Akteure investieren sowie andererseits anhand der finanziellen und personellen Ressourcen, die diesen zur Verfügung stehen (Reiser 2006: 67ff.). In diesem Zusammenhang ist anzunehmen, dass kommunalparlamentarische Akteure mit steigendem Professionalisierungsgrad auch über ein steigendes Selbstbewusstsein in ihre politischen Kompetenzen verfügen. Insofern sollten stark professionalisierte kommunalparlamentarische Akteure eher dazu bereit sein, alternative politische Instrumente anzuwenden. Dies gilt zuvorderst für Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen, wenn diese überzeugt sind, dass die Initiierung von Ratsreferenden ihren politischen Standardmotiven eher als eine repräsentative Entscheidungsfindung entspricht. Gegen diesen vermuteten kausalen Zusammenhang lässt sich allerdings einwenden, dass Mandatsträger in stärker professionalisierten Kommunen über ein höheres Interesse an der tatsächlichen Wahrnehmung ihrer Entscheidungskompetenz verfügen, weil sie mehr Ressourcen investieren mussten, um ihr Mandat zu erlangen und zudem stärker die Konsequenzen einer Abstimmungsniederlage fürchten.

b) Charakteristika der lokalen Regierungsakteure und ihre Konstellationen im lokalen Regierungssystem

Sofern Formen von Regierungsbündnissen zwischen Fraktionen geschlossen werden, bilden diese neben der Verwaltung ein wesentliches Machtzentrum kommunalpolitischer Systeme (vgl. dazu Gross 2016: 106-109). Die Charakteristika der an der lokalen »Regierung« beteiligten Akteure sowie deren Konstellation sollten dementsprechend als Initiierungsbedingungen von entscheidender Relevanz sein. Dabei handelt es sich konkret um den Regierungstyp, die Anzahl an Regierungsakteuren inklusive des Ausmaßes ihrer ideologischen Differenz, die Rat-Bürgermeister-Konstellationen, die Größe der Regierungsmehrheit und die reale Machtstellung des Bürgermeisters.

In Bezug auf den Regierungstyp lässt sich zwischen Ein-Parteien-Regierungen und Koalitionsregierungen differenzieren (Jahn 2013: 108). Unter Ein-Parteien-Regierungen ist eine erhöhte Initiierungshäufigkeit seitens der Minderheitsfraktionen zu erwarten, da die Regierungen vermutlich über eine geringere Inklusionskraft verfügen (Vatter 2002: 317). Allerdings ist dafür auch die Verfahrenskontrolle seitens

ohne Sperrklausen (Bogumil/Holtkamp 2013: 37), was eine hohe parlamentarische Fragmentierung begünstigt.

des Bürgermeisters und der Mehrheitsfraktionen erhöht, sodass die Initiierung von Ratsreferenden für diese mit geringeren Risiken und geringeren Kooperationsanforderungen verbunden ist (Jäske 2017: 57). Koalitionsregierungen dagegen sollten über ein höheres Maß an Inklusivität verfügen, was wiederum die Anreize für die Minderheitsfraktionen, Ratsreferenden zu initiieren, verringern müsste (Eder 2010a: 69; Vatter 2002: 317). Im Regelfall sind Koalitionsregierungen aber nicht nur inklusiver, sondern zugleich auch konfliktanfälliger. Das Konfliktpotential innerhalb der Regierung steigt dabei mit der Anzahl und der ideologischen Distanz zwischen den an ihr beteiligten Akteuren (Jäckle 2011: 235-238). Je konfliktanfälliger sich Regierungs- bzw. Koalitionsbündnisse erweisen, desto eher sollten Initiierungen seitens der Mehrheitsfraktionen zu erwarten sein.

Die Ausprägung der Rat-Bürgermeister-Konstellation (Holtkamp 2012: 158) zählt zu den Initiierungsbedingungen, da diese maßgeblich über die Entscheidungsfähigkeit des Kommunalparlaments bestimmt. Sofern die Bürgermeisterpartei bzw. -vereinigung zugleich auch die/eine Mehrheitspartei bzw. -vereinigung im Rat darstellt, sollte die Entscheidungsfähigkeit vorliegen und dementsprechend sollten geringe Anreize für die Initiierung von Ratsreferenden seitens des Bürgermeisters und der Mehrheitsfraktionen bestehen. Anders verhält es sich jedoch, wenn Kohabitationskonstellationen oder Minderheitsregierungen bestehen. Da die repräsentative Entscheidungsfindung sowohl bei unsicheren Mehrheitsverhältnissen als auch bei Kohabitationskonstellationen vor allem in zentralen Entscheidungen vermutlich erschwert ist (Bogumil et al. 2015: 41), bestehen bei diesen Akteurskonstellationen für Bürgermeister und Ratsfraktionen verstärkte Anreize, Ratsreferenden zu initiieren (Mehrheitsumgehung) (siehe dazu auch Breuer 2009: 30; Damore et al. 2012: 370). Jedoch ist ebenso zu erwarten, dass bei Kohabitationskonstellationen und Minderheitsregierungen die Inklusivität des repräsentativen Entscheidungssystems erhöht ist, da eine Mehrzahl an kommunalpolitischen Akteuren in die Entscheidungsfindung einzubeziehen ist (vgl. auch Vatter 2002: 316). Dies verringert wiederum die Anreize für Minderheitsfraktionen Ratsreferenden zu initiieren.

Betrachtet man die Größe der Regierungsmehrheit, ist vor allem zwischen minimalen Gewinnkoalitionen und übergroßen Regierungsbündnissen zu unterscheiden (Jahn 2013: 109). Wenngleich sich minimale Gewinnkoalitionen ohne Puffer auf kommunaler Ebene eher selten bilden (Gross 2016: 157), sollten diese den Parteienwettbewerb forcieren und sich insofern als günstige Initiierungsbedingungen für Minderheitsfraktionen erweisen. Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen dürften aufgrund der knappen Mehrheitsverhältnisse hingegen die Initiierung von Ratsreferenden grundsätzlich vermeiden. Übergroße Koalitionen wiederum sollten sich eigentlich durch eine hohe Inklusionsfähigkeit auszeichnen, was die Anreize für oppositionelle Initiierungen verringern müsste. Allerdings ist weiterhin anzunehmen, dass übergroße Koalitionen ebenso dazu tendieren, den politischen Diskurs in Hinterzimmer zu verlagern, was die Entscheidungstransparenz verringert und somit ideale Initiierungsbedingungen für Bürgerreferenden schafft. Und letztlich sind übergroße Koalitionen natürlich auch anfälliger für interne Konflikte.

Die reale Machtstellung des Bürgermeisters (Holtkamp 2012: 158) sollte die Anzahl und das Outcome von Initiierungsentscheidungen beeinflussen, da sie ganz wesentlich über die politischen Konsequenzen des Abstimmungsergebnisses mitentscheidet. Verfügen Bürgermeister über hohe Beliebtheitswerte und existieren weder interne

noch externe Herausforderer, dürfte die Initiierung von Ratsreferenden für sie kaum machtpolitische Risiken bergen (siehe dazu auch Tridimas 2007: 689). Sehen sich Bürgermeister hingegen mit schlechten Zustimmungswerten und aussichtsreichen Gegenkandidaten konfrontiert, können Ratsreferenden je nach Abstimmungsausgang ihnen sowohl zur Machtkonsolidierung dienen als auch ihren machtpolitischen Niedergang einläuten. Wegen des geringeren politischen Risikos müssten günstige Initiierungsbedingungen für Bürgermeister und die ihnen zugehörigen Mehrheitsfraktionen eigentlich eher bei abgesicherten Mehrheitsverhältnissen vorliegen. Jedoch ist ebenso vorstellbar, dass drohende Machtwechsel die Regierenden dazu verleiten, größere politische Risiken einzugehen, d.h. Ratsreferenden zu initiieren. Zweifelsfrei müssten im letzteren Fall für Minderheitsfraktionen verstärkte Initiierungsanreize vorliegen, da dann ihr potentieller machtpolitischer Ertrag im Vergleich zu ihren potentiellen machtpolitischen Risiken deutlich erhöht sein dürfte.

c) Lokalmedien

Ungeachtet der zunehmenden Allgegenwärtigkeit sozialer Medien bilden die lokalen Tageszeitungen noch immer das Zentrum der kommunalen Berichterstattung (Baugut 2016:9; Fawzi et al. 2018; Tenscher et al. 2013: 195), wobei sie nicht allein als neutrale Berichterstatter auftreten, sondern ökonomische und politische Interessen verfolgen (Baugut 2016: 7, 74f.). Ihr Einfluss auf kommunalpolitische Entscheidungsprozesse kann demnach überaus vielfältig ausfallen. Dabei sollten grundsätzlich jedoch Unterschiede in Kommunen mit Zeitungsmonopol und Kommunen mit Zeitungswettbewerb zu beobachten sein (siehe dazu ebd.), von denen auch Auswirkungen auf die Initiierung von Ratsreferenden zu erwarten sind. Besteht etwa ein Zeitungsmonopol entsprechend der Hofberichterstattungsthese (Paust 1999: 148; Jarren 1999: 277), dürfte der Medienzugang für Minderheitsfraktionen erschwert sein, womit für diese der Anreiz steigt, mit außergewöhnlichen Forderungen, wie bspw. jener nach der Durchführung von Ratsreferenden, Öffentlichkeit zu generieren.⁶⁷ Sofern hingegen ein bestehender Zeitungswettbewerb allen kommunalparlamentarischen Akteuren einen gewissen Zugang zur Öffentlichkeit garantiert, dürfte sich der zuvor beschriebene Anreiz abschwächen. Allerdings erhöht die Anzahl an Zeitungswettbewerbern natürlich auch die Wahrscheinlichkeit, dass von Seiten der Medien die Forderung nach Durchführung von Ratsreferenden aufkommt, insbesondere wenn die Medienlandschaft politisch-ideologisch gespalten ist.

d) Charakteristika der kommunalen und regionalen Zivilgesellschaft

Die Charakteristika der kommunalen und regionalen Zivilgesellschaft zählen zu den Initiierungsbedingungen, weil zivilgesellschaftliche Akteure neben den politischen Parteien die maßgeblichen potentiellen Initiatoren von Bürgerreferenden sind (Kost 1999: 112; Paust 1999: 78-84). Kommunen mit einer hohen Anzahl an zivilgesellschaftlichen Akteuren, von denen viele explizit politische Zwecke verfolgen und ein gewisses Maß an politischer Professionalisierung aufweisen, stellen dementsprechend ideale Initiierungsbedingungen für Bürgerreferenden (Smith 2007: 69) und somit indirekt auch für Okkupations- und Konkurrenzreferenden seitens von Bürgermeistern und

67 Baugut (2016: 359) findet in seiner aktuellen Studie zu lokalen politischen Kommunikationsstrukturen allerdings keine Belege für die Hofberichterstattungsthese.

Mehrheitsfraktionen dar. Darüber hinaus ist aber ebenso davon auszugehen, dass Minderheitsfraktionen in einem solchen zivilgesellschaftlichen Umfeld eher zur Initiierung von Ratsreferenden angeregt werden.

e) Anwendungserfahrung

Eine wichtige Voraussetzung für die Initiierung von Ratsreferenden ist, dass den kommunalpolitischen Akteuren das Entscheidungsinstrument überhaupt bekannt ist. Insofern sollte die Anwendungserfahrung in der eigenen Kommune, den Nachbarkommunen sowie auch im jeweiligen Bundesland insgesamt Einfluss auf die Anzahl von Initiierungsideen haben (vgl. Jäske 2017: 58). Dabei müsste sich eine rege Anwendungspraxis direktdemokratischer Verfahren in der betreffenden Kommune sowie ihrem jeweiligen Umfeld positiv auf die Anzahl an Initiierungsentscheidungen auswirken (ebd.). Das Outcome der Initiierungsentscheidungen hingegen dürfte weniger von der Quantität als vielmehr von den konkret gesammelten Erfahrungen abhängen (vgl. Hollander 2019: 76f.). Bürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen, die ihre Initiierungsziele bei vorherigen (Rats-)Referenden verfehlten, sollten demnach künftig eher auf Initiierungen verzichten als Bürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen, die ihre Initiierungsziele verwirklichten. In Bezug auf Minderheitsfraktionen dürften bzgl. der Anwendungserfahrungen hingegen keine Restriktionen zu erwarten sein, da diese bei der Initiierung von Ratsreferenden unabhängig von Vorerfahrungen grundsätzlich kaum etwas zu verlieren haben. Insofern lässt sich festhalten, dass umfassende Anwendungserfahrungen die Initiierung von Ratsreferenden begünstigen sollten, was nicht zuletzt auch die Existenz sogenannter direktdemokratischer Hochburgen andeutet (Holtkamp 2016).

f) Zeitpunkt in der Legislaturperiode

Prinzipiell dürfte die Konfliktintensität im Kommunalparlament zum Ende der Legislaturperiode steigen. Zudem sind einige potentielle Initiierungstypen unmittelbar an Kommunalwahlen gebunden (Entfernung) bzw. erhöhen in deren Umfeld ihre Effektivität (Mobilisierung). Beides müsste also die Initiierung von Ratsreferenden zu o.g. Zeitpunkt begünstigen. Dennoch dürfte dies eher auf Minderheitsfraktionen zutreffen. Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen sollten hingegen Abstimmungen unmittelbar im Vorfeld von Kommunalwahlen aufgrund der vielfältigen politischen Risiken tendenziell vermeiden.

III. Politische verfahrensexogene Initiierungsbedingungen (Policy-Ebene)

a) Anzahl und Qualität potentieller Entscheidungsgegenstände

Die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Initiierungsentscheidungen kommt, erhöht sich nicht nur mit der Anzahl potentieller Initiatoren, sondern natürlich ebenso mit der Anzahl potentieller Entscheidungsgegenstände. Ein hohes kommunales Aufgabenspektrum sollte sich dementsprechend positiv auf die Anzahl an Initiierungsentscheidungen auswirken. Das Outcome dieser Initiierungsentscheidungen wiederum dürfte maßgeblich mit der Qualität von Entscheidungsgegenständen, d.h. dem finanziellen Volumen und den Betroffenheitswahrnehmungen seitens der Adressaten, zusammenhängen. Eine steigende Qualität von Entscheidungsgegenständen müsste

dabei eng mit einem positiven Outcome der Initiierungsentscheidung verbunden sein, da die Höhe der Qualität maßgeblichen Einfluss auf das Konfliktniveau nimmt.

b) Existenz und Ausgestaltung staatlicher Förderprogramme

Staatliche Förderprogramme setzen Anreize zur Entwicklung neuer kommunaler (Groß-)Projekte bzw. ermöglichen diese erst überhaupt. Damit erhöhen sie die Anzahl und Qualität politischer Entscheidungsgegenstände, was sich – wie soeben ausgeführt – grundsätzlich begünstigend auf die Anzahl an Initiierungsideen auswirken sollte.

In Bezug auf die Ausgestaltung von Förderprogrammen müsste insbesondere zeitlichen Fristen sowie dem Ausmaß der Fördersumme hohe Bedeutung zukommen. Sofern zeitliche Fristen bestehen, nehmen diese nämlich Einfluss auf den erforderlichen Entscheidungszeitpunkt, wobei sie grundsätzlich restriktiv auf das Outcome von Initiierungsentscheidungen seitens von Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen wirken müssten, da Ratsreferenden Entscheidungsprozesse i.d.R. verlängern. Wenn jedoch bereits Widerstand gegen potentiell geförderte Projekte u.a. durch Bürgerreferenden zu erkennen ist, bestehen für Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen durchaus Anreize, Entscheidungsprozesse mittels der Initiierung von Ratsreferenden zu verkürzen.

IV. Sozioökonomische verfahrensexogene Einflussfaktoren

a) Charakteristika der lokalen Sozialstruktur

Die Sozialstruktur einer Kommune ist als Initiierungsbedingung von Relevanz, weil sie das lokalpolitische Konfliktniveau beeinflusst und darüber hinaus die Integrationsanforderungen des repräsentativen Systems bestimmt (vgl. dazu Bützer 2006: 182; Eder 2010a: 73). In Kommunen mit einer heterogenen Sozialstruktur, die sich durch eine Individualisierung der Lebenslagen in Bezug auf ethnische Herkunft, Berufssituation, Religionszugehörigkeit, gelebte Haushaltsform etc. auszeichnet, ist die Interessenharmonisierung im Rahmen von politischen Entscheidungsprozessen wesentlich anspruchsvoller als in Kommunen mit einer homogenen Sozialstruktur (ebd.). Weil die Integrationskraft des repräsentativen Systems in sozial heterogenen Kommunen also eher ihre Grenzen erreicht, ist davon auszugehen, dass in diesen Kommunen auch das Konfliktpotential deutlich erhöht ist. Sofern dann spezifische Interessenlagen im repräsentativen System keine Berücksichtigung finden, liegen ideale Initiierungsbedingungen für Bürgerreferenden bzw. in der Folge Konkurrenzreferenden sowie Ratsreferenden von Minderheitsfraktionen vor.

b) Charakteristika der lokalen Sozialbeziehungen

Die Charakteristika der lokalen Sozialbeziehungen gehören zu den Initiierungsbedingungen, weil sie Einfluss auf den Grad an informeller Verfahrenskontrolle, die Möglichkeit zur Antizipation der Policy-Präferenz der Stimmbürger, das Ausmaß an Trennung zwischen politischer und privater Sphäre sowie das Konfliktniveau und die Konfliktregelungsmuster nehmen. Grundsätzlich lassen sich in diesem Zusammenhang Kommunen mit engem Sozialgeflecht von Kommunen mit überwiegend anonymen Sozialbeziehungen unterscheiden. Eine eindeutige Wirkungsrichtung kann dabei allerdings nicht formuliert werden.

Für einen positiven Zusammenhang zwischen sozialer Nähe und der Initiierung von Ratsreferenden spricht zunächst, dass Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen bei engen Sozialbeziehungen den informellen Verfahrensablauf eher kontrollieren können, da sie über unmittelbaren Zugang zu den potentiellen Referendumsakteuren verfügen, deren Anzahl begrenzt ist und zudem vermutlich auch verstärkt Abhängigkeitsbeziehungen bestehen (vgl. dazu auch Jäske 2017: 58). Zusätzlich erleichtert soziale Nähe es ebenso, die Policy-Präferenzen der Stimmberechtigten angemessener einzuschätzen. Insgesamt verringert soziale Nähe somit vor allem für Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen die mit der Initiierung verbundenen Risiken. Darüber hinaus ermöglicht soziale Nähe es aber auch zivilgesellschaftlichen Akteuren eher, die Unterschriftenhürden für Bürgerreferenden zu überspringen (vgl. Paust 1999: 107; Smith 2007: 93f.), woraus wiederum Anreize für die Initiierung von Konkurrenzreferenden entstehen. Und selbst wenn Bürgerreferenden aufgrund formaler Fehler scheitern, jedoch zugleich von einem maßgeblichen Teil der Stimmberechtigten unterstützt werden, ist wegen der hohen Verquickung von politischer und privater Sphäre (Holtkamp/Bogumil 2016: 32) der Druck auf Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen sicherlich erhöht, diese mit der Initiierung von Ratsreferenden zu heilen. In jedem Fall sollte mit steigender Anonymität der Sozialbeziehungen die Bereitschaft von Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen abnehmen, Bürgerreferenden zu heilen.

Gegen den positiven Zusammenhang zwischen sozialer Nähe und der Initiierung von Ratsreferenden lassen sich jedoch die Auswirkungen enger Sozialbeziehungen auf das allgemeine lokalpolitische Konfliktniveau sowie auf die Optionen zur informellen Konfliktregelung anführen. Demnach sollte das lokalpolitische Konfliktniveau bei geringer Anonymität grundsätzlich verringert sein, was folglich auch die Anreize zur Initiierung von Bürger- und Ratsreferenden reduziert. Sollten sich dennoch Konflikte ereignen, bestehen bei der Existenz eines engen Geflechts an Sozialbeziehungen schließlich vielfältige Optionen, diese Konflikte informell – d.h. jenseits formeller Referendumsverfahren – beizulegen (Vatter 2002: 319; siehe dazu auch Ladner/Bühlmann 2007: 32). Analog dazu ist anzunehmen, dass mit steigender Anonymität der Sozialbeziehungen auch das lokalpolitische Konfliktniveau zunimmt sowie die Optionen der informalen Konfliktregelung abnehmen, d.h. vielfältige Anreize zur Initiierung von Bürger- und Ratsreferenden bestehen.

c) Wirtschaftssituation

Die Wirtschaftssituation gilt es als Initiierungsbedingung zu beachten, weil sie die politische Zufriedenheit der Stimmberechtigten sowie die Anzahl und Qualität von potentiellen Entscheidungsgegenständen beeinflusst (vgl. dazu auch Ladner/Bühlmann 2007: 36; Eder 2010a: 73; Vatter 2002: 320). Dabei lassen sich zwei gegenläufige Wirkungsrichtungen vermuten. So dürfte bei geringer lokaler Arbeitslosigkeit, hohen Gemeindeeinnahmen durch Gewerbesteuern und allgemein guten konjunkturellen Prognosen die politische Zufriedenheit der Stimmberechtigten mit den kommunalparlamentarischen Akteuren zwar erhöht und das lokale Konfliktpotential somit verringert sein (Bützer 2006: 183; Vetter 2013: 370; Wagner 2019: 92f., 208). Eine gute Wirtschaftssituation, d.h. vor allem die Erwartung hoher Gemeindeeinnahmen, ist jedoch ebenso eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung von Großprojekten, die regelmäßig zu Widerstand in Form von Bürgerreferenden führen (Voogt 21.01.2014)

und dementsprechend eine ideale Initiierungsbedingung für Ratsreferenden als Konkurrenzreferenden darstellen.

d) Haushaltssituation

Die Wirkung der Haushaltssituation auf die Anzahl und das Outcome von Initiierungsentscheidungen dürfte vergleichbar mit jener der Wirtschaftssituation sein, d.h. sie beeinflusst die Anzahl und Qualität von potentiellen Entscheidungsgegenständen sowie die politische Zufriedenheit der Stimmberechtigten. Demnach sollte eine gute Haushaltsituation das politische Vertrauen in die kommunalparlamentarischen Akteure erhöhen, was sich als ungünstige Initiierungsbedingung erweisen müsste. Gleichzeitig vergrößert sich mit steigenden Haushaltsüberschüssen aber natürlich auch vor allem die Qualität potentieller Entscheidungsgegenstände, was sich wiederum als günstige Initiierungsbedingung darstellen sollte. Insofern ist davon auszugehen, dass die besten Initiierungsbedingungen für Ratsreferenden vorliegen, wenn die Haushaltslage zwar bedrohlich ist, sie tendenziell aber noch Raum für die Verwirklichung von neuen freiwilligen Leistungen und auch Großprojekten zulässt. Die ungünstigsten Initiierungsbedingungen müssten hingegen während formal deklarierter Haushaltsnotlagen bestehen, da in solchen Zeiträumen i.d.R. ein Beschlussverbot für neue freiwillige Leistungen seitens der Kommunalaufsicht gilt (Holtkamp 2012: 170). Gegenstand von Ratsreferenden könnten dann lediglich unpopuläre Schließungsbeschlüsse sein (vgl. dazu Bathge 2018), wobei anzunehmen ist, dass diesbezüglich vornehmlich Minderheitsfraktionen als Initiatoren auftreten.

V. Situative verfahrensexogene Initiierungsbedingungen

Im Unterschied zu allen weiteren Kategorien von Initiierungsbedingungen lassen sich die situativen Initiierungsbedingungen nicht systematisch erfassen, da es sich um inhaltlich und lokal unbestimmte Einzel- und/oder Zufallsereignisse – vermutlich meist negativen Charakters – handelt. Überregional zu denken wäre bspw. an Umweltkatastrophen oder Betrugsskandale, welche die Policy-Präferenzen oder den Grad an politischem Vertrauen der Stimmberechtigten schlagartig verändern und so Einfluss auf das Konfliktniveau laufender kommunaler Entscheidungsprozesse nehmen. Lokal könnten etwa der unerwartete Standortwechsel eines wichtigen Unternehmens sowie der plötzliche Rücktritt des Bürgermeisters Einfluss auf Initiierungsentscheidungen haben.

Zur Relevanz der Gemeindegröße als Initiierungsbedingung

Nachdem nun die wesentlichen maßgeblichen potentiellen verfahrensexogenen Initiierungsbedingungen präsentiert wurden, gilt es den Fokus auf die Gemeindegröße als wichtigste Kontextvariable zu richten.⁶⁸ Grundsätzlich zählt sie zu den sozioökonomischen verfahrensexogenen Initiierungsbedingungen. Als Kontextbedingung entfaltet sie ihren Einfluss auf kommunalpolitische Entscheidungsprozesse jedoch vornehmlich indirekt. Ihre Interaktionsbeziehungen mit den weiteren verfahrensexogenen Initiierungsbedingungen werden im Folgenden kurz dargestellt.

68 Die Gemeindegröße wird üblicherweise und auch im Rahmen der vorliegenden Arbeit über die Einwohnerzahl operationalisiert. Anderweitig lässt sich die Gemeindegröße auch über die territoriale Ausdehnung oder das Verhältnis von Einwohnerzahl und Fläche bestimmen (Ladner/Bühlmann 2007: 30f.)

Erstens beeinflusst die Gemeindegröße den lokalen Demokratietyp. So lassen sich konkordanzdemokratische Verhältnisse vornehmlich in kleinen Kommunen identifizieren, wohingegen in Großstädten eher konkurrenzdemokratische Konfliktreglungsmuster zu beobachten sind (Holtkamp/Bogumil 2016: 31-34). Zweitens nimmt die Gemeindegröße Einfluss auf das lokale Parteiensystem. So erhöhen sich mit steigender Gemeindegröße i.d.R. die parlamentarische Fragmentierung und somit tendenziell auch die Anzahl an direktdemokratieaffinen Parteien und Vereinigungen (Bogumil et al. 2015: 25). Zudem nimmt mit der Gemeindegröße die Komplexität der Parteienorganisationen zu, wobei vornehmlich die bundesweit aktiven Parteien in größeren Städten über mehrere Ortsvereine verfügen dürften.⁶⁹ Und nicht zuletzt weisen einwohnerstarke Gemeinden ein erhöhtes Niveau an politischer Professionalisierung auf (Reiser 2006). Weiterhin unterscheiden sich Gemeinden je nach ihrer Einwohnerzahl drittens auch nach dem dominierenden Regierungstyp. Einparteien-Mehrheiten dürften vornehmlich in kleinen Gemeinden bestehen. Koalitionsregierungen mit minimalen Gewinnkoalitionen und/oder Koalitionspartnern, die ein gewisses Maß an ideologischer Distanz aufweisen, sollten hingegen vor allem in größeren Städten zu beobachten sein (siehe dazu Gross 2016).

Viertens weisen Kommunen mit steigender Gemeindegröße eher Anwendungserfahrungen mit Bürgerreferenden auf (Mehr Demokratie 2008: 15), was fünftens u.a. darauf zurückzuführen ist, dass die Anzahl zivilgesellschaftlichen Akteure in Großstädten erhöht ist (vgl. Priem et al. 2019: 14f.) und diese i.d.R. eher explizit politische Zwecke verfolgen und gleichzeitig stärker professionalisiert sein sollten (ähnlich auch Bützer 2006: 182). Sechstens vergrößert sich mit steigender Gemeindegröße auch die Wahrscheinlichkeit von Medienkonkurrenz (Stöber 2005: 169). Siebtens bestimmt die Gemeindegröße ebenfalls über die Anzahl und Qualität von Entscheidungsgegenständen. So nehmen Großstädte mehr Aufgaben als Kleinstädte wahr (Bogumil/Holtkamp 2013: 26; Bützer 2006: 182) und diese Entscheidungen haben darüber hinaus auch einen wesentlich größeren Einfluss auf die Lebensverhältnisse ihrer Bevölkerung – so z.B. im Bereich der öffentlichen Daseinsfürsorge (Gabriel/Tausendpfund 2013: 17). Das erhöhte Aufgabenspektrum bedingt achtens jedoch, dass einwohnerstarke Kommunen tendenziell eher mit Haushaltsproblemen konfrontiert sind (Holtkamp 2012: 156), gleichzeitig neuntens aber auch über vielseitigere Einnahmequellen verfügen (Vesper 2015: 29). Zehntens schließlich fallen in großen Gemeinden die Sozialstruktur eher heterogen und die Sozialbeziehungen eher anonym aus (u.a. Ladner/Bühlmann 2007).

Die Gemeindegröße steht somit mit fast jeder weiteren verfahrensexogenen Initiierungsbedingung in Interaktion, wobei sie dabei vornehmlich Ausprägungen fördert, die zuvor als günstige Initiierungsbedingungen vermutet wurden (vgl. Tab. 5.1).

69 Die SPD verfügt etwa bundesweit über ca. 10.000 Ortsverbände, die CDU sogar über knapp 11.800 (Rudzio 2019: 124).

Tab. 5.1: Gemeindegröße als Kontextbedingung

	Gemeindegröße	
	gering	hoch
Referendumsdispositiv	-	-
lokaler Demokratietyp	Konkordanzdemokratie	Konkurrenzdemokratie
Parteiensystem	geringe parlamentarische Fragmentierung, geringe Anzahl direktdemokratieaffiner Parteien/Vereinigungen, keine Untergliederungen der lokalen Parteienorganisation, geringe Professionalisierung	hohe parlamentarische Fragmentierung, hohe Anzahl an direktdemokratieaffinen Parteien/Vereinigungen, komplexe Parteienorganisation mit Bezirks- und Ortsverbänden, hohe Professionalisierung
Regierungssystem	Tendenz zu Ein- oder All-Parteienmehrheiten	Dominanz von Koalitionsregierungen mit eher minimalen Gewinnkoalitionen, hohe ideologische Distanz zwischen Koalitionspartnern möglich
Anwendungserfahrung	eher nicht vorhanden	eher vorhanden
Lokalmedien	eher Monopol	eher Wettbewerb
Zivilgesellschaft	kaum professionalisiert und eher mit gesellschaftlichem Zweck	eher professionalisiert und mit politischem Zweck
staatliche Förderprogramme	-	-
Entscheidungsgegenstände	Anzahl und Qualität verringert	Anzahl und Qualität vergrößert
Haushaltssituation	eher unproblematisch	eher problematisch
Wirtschaftssituation	tendenziell geringere Arbeitslosenquote, tendenziell geringere Gemeindeeinnahmen	tendenziell höhere Arbeitslosenquote, tendenziell höhere Gemeindeeinnahmen
Sozialstruktur	eher homogen	eher heterogen
Sozialbeziehungen	eng	anonym

Quelle: eigene Darstellung.

VI. Politische verfahrensendogene Initiierungsbedingungen (Politics-Ebene)

a) Entscheidungsspezifische Interaktionsorientierung

Der lokale Demokratietyp beeinflusst zwar maßgeblich die Interaktionsorientierungen der kommunalparlamentarischen Akteure. Während eines konkreten inhaltlichen parlamentarischen Willensbildungsprozesses können sich aber durchaus Abweichungen vom sonst dominierenden Demokratietyp ergeben. So ist bspw. vorstellbar, dass die Aussicht auf hohe staatliche Fördergelder Mehrheits- und Minderheitsfraktionen in einem sonst konkurrenzdemokratischen Kommunalparlament zusammenführt

oder aber ein einzelner Entscheidungsgegenstand ein eigentlich konkordanzdemokratisches Kommunalparlament spaltet.⁷⁰ Neben dem lokalen Demokratie- typ, der natürlich auch in den geschilderten Situationen hintergründig fortwirkt, gilt es als Initiierungsbedingung also zudem, die entscheidungsspezifischen Interaktionsorientierungen der kommunalparlamentarischen Akteure zu berücksichtigen. Deren Wirkungsmechanismen sollten sich analog zu jenen des lokalen Demokratie- typs verhalten, d.h. entscheidungsspezifische konkurrenzdemokratische Interaktionsorientierungen müssten vor allem Initiierungen seitens (temporärer) Minderheitsfraktionen begünstigen, wohingegen entscheidungsspezifische konkordanzdemokratische Interaktionsorientierungen Initiierungen eher verhindern dürften.

b) Außerparlamentarischer Widerstand

Der Existenz und der Qualität von außerparlamentarischem Widerstand sollte ein wesentlicher Einfluss auf die Anzahl und das Outcome von Initiierungsentscheidungen zukommen. Solange kein außerparlamentarischer Widerstand gegen ein kommunalparlamentarisches (Mehrheits-)Anliegen vorliegt, bestehen für kommunalparlamentarische Akteure nämlich kaum Anreize, Ratsreferenden zu initiieren. Schließlich mangelt es dann an der Grundlage für eine glaubhafte Begründung, weshalb eine Abstimmung der Bürgerschaft notwendig sei. Die Existenz außerparlamentarischen Widerstands müsste demnach eine wesentliche Initiierungsbedingung von Ratsreferenden darstellen.

Außerparlamentarischer Widerstand dürfte nun aber keinesfalls hinreichend für die Initiierung von Ratsreferenden sein, da ansonsten so gut wie jedes kommunale Großprojekt von Ratsreferendumsanträgen betroffen sein müsste. Insofern sollte also vor allem die Qualität des außerparlamentarischen Widerstands für das Outcome von Initiierungsentscheidungen relevant sein. Unorganisierter Protest in Form von Leserbriefen und sonstigen Meinungsbeiträgen in den Lokalmedien wird dabei vermutlich eher zur Entstehung von Initiierungsideen beitragen, allein jedoch nicht für die Initiierung von Ratsreferenden ausreichen. Sobald sich der Protest jedoch in Bürgerinitiativen organisiert oder sich einflussreiche zivilgesellschaftliche und/oder wirtschaftliche Akteure kritisch äußern, steigen insbesondere die Anreize für Minderheitsfraktionen, Ratsreferenden zu beantragen. Werden letztlich Bürgerreferenden eingeleitet, ergeben sich in der Folge auch für Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen vielfältige Anreize, Ratsreferenden zu initiieren, wobei dann vor allem die dem Bürgerreferendum zugeschriebene Qualität und Legitimität für das Outcome von Initiierungsentscheidungen verantwortlich sein sollte.

c) Kontrolle der Auslösmehrheit

Wie bereits argumentiert, sollten Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen im Gegensatz zu Minderheitsfraktionen Ratsreferenden vornehmlich dann initiieren, wenn sie auch deren Auslösung garantieren können. I. d. R. ist dies der Fall, wenn ihre Mehrheit auch der erforderlichen Auslösmehrheit entspricht. Sofern jedoch aus den Mehrheitsverhältnissen allein keine Kontrolle über den Auslösungsbeschluss resultiert, dürfte das Ergebnis der Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen wesentlich für das Outcome der Initiierungsentscheidung sein. Gelingt also – unabhängig von den

70 Ein Beispiel hierfür findet sich bei Brockmann et al. (2016: 142-158).

inhaltlichen Positionierungen – die Einigung auf eine gemeinsame Abstimmungsfrage zwischen Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen einerseits sowie den erforderlichen oppositionellen Fraktionen andererseits, ist mit einem positiven Outcome der Initiierungsentscheidung zu rechnen. Scheitern die Initiierungsverhandlungen hingegen, ist eher von einem Initiierungsverzicht auszugehen.

d) Potentielle Zusammensetzung der Abstimmungscoalitionen

Abstimmungscoalitionen bzw. -kampagnen verfestigen sich vermutlich erst nach den Auslösungsbeschlüssen. Gleichwohl sollten die inhaltlichen Positionierungen der relevanten kommunalparlamentarischen und außerparlamentarischen Akteure zum Zeitpunkt von Initiierungsentscheidungen bekannt sein. Schließlich dürften die Initiierungsentscheidungen nicht unbedingt in der Frühphase von inhaltlichen Willensbildungsprozessen fallen (vgl. in Bezug auf Bürgerreferenden Kost 1999: 132).

In diesem Zusammenhang ist nun davon auszugehen, dass das Outcome der Initiierungsentscheidungen von Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen eher positiv ausfällt, wenn die Aussicht auf eine breite Abstimmungscoalition mit einflussreichen zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren besteht.⁷¹ Gestalten sich die Kräfteverhältnisse hingegen eher ausgeglichen⁷² bzw. droht ein breites oppositionelles Bündnis, müssten Initiierungsentscheidungen von Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen eher negativ ausfallen, da ihnen dann der repräsentative Entscheidungsweg – falls dieser nicht aufgrund eines Bürgerreferendums bereits verschlossen ist – erfolgversprechender erscheinen sollte.

Für Minderheitsfraktionen hingegen dürften potentielle Abstimmungscoalitionen bei ihren Initiierungsentscheidungen kaum eine Rolle spielen, da sie im Regelfall sowieso nicht mit einer Auslösung rechnen. Ungeachtet dessen sollten sich aber mit steigender Anzahl an (potentiellen) Unterstützern natürlich auch für sie die Initiierungsanreize erhöhen.

e) (Antizipierte) Policy-Präferenzen der Stimmberechtigten

Für Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen ist die Annahme der Initiierungs- bzw. Auslösungsvorlage durch die Stimmberechtigten eine wesentliche Voraussetzung zur Realisierung vieler potentieller Initiierungsziele. Insofern ist davon auszugehen, dass den Policy-Präferenzen der Stimmberechtigten in Bezug auf den Entscheidungsgegenstand eine wesentliche Bedeutung zukommt. Aufgrund des Mangels an repräsentativen Umfragen auf kommunaler Ebene handelt es sich allerdings um antizipierte Policy-Präferenzen. Demnach werden Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen auf Initiierungen von Ratsreferenden eher verzichten, wenn sie eine starke Differenz zwischen ihrer angestrebten Policy und den Policy-Präferenzen der Stimmberechtigten vermuten (vgl. Tridimas 2006: 689), wohingegen Minderheitsfraktionen genau in diesen Situationen Initiierungen anstreben müssten.

71 Bernhard/Kriesi (2012: 55) gehen davon aus, dass politische Akteure im Rahmen von Abstimmungskämpfen grundsätzlich anstreben, übergroße Koalitionen bzw. Bündnisse zu formen, da dies die Chancen auf Abstimmungssiege erhöhe.

72 Es ist fast auszuschließen, dass Abstimmungscoalitionen, denen Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen bzw. -parteien zuzurechnen sind, über weniger Ressourcen als ihre Kontrahenten verfügen.

f) Tenor der Lokalmedien

Die Lokalmedien können während kommunalparlamentarischer Entscheidungsprozesse durch Meinungsbeiträge sowohl zur Entstehung von Initiierungsentscheidungen beitragen als auch deren Outcome beeinflussen. Zur Entstehung tragen sie direkt bei, wenn sie als erster Akteur die Durchführung eines Ratsreferendums einfordern. Sofern sie hingegen dem Widerstand gegen ein kommunalparlamentarisches (Mehrheits-)Anliegen breiten Raum gewähren, ist auch eine indirekte Wirkung auf die Entstehung von Initiierungsentscheidungen vorstellbar.

In Bezug auf das Outcome von Initiierungsentscheidungen sollten die Lokalmedien dazu in der Lage sein – je nach ihrer Positionierung – entweder Druck auf Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen auszuüben, Ratsreferenden zu initiieren, oder aber sich schützend vor diese zu stellen, wenn oppositionellen Forderungen nach der Durchführung von Ratsreferenden bestehen.

Sofern Lokalmedien die Durchführung von Ratsreferenden anmahnen, existieren allerdings in jedem Fall günstige Initiierungsbedingungen für Minderheitsfraktionen, da letztere sich bei einem entsprechenden Antrag vermutlich weniger dem Vorwurf des parteipolitischen Taktierens ausgesetzt sähen.

g) Direktdemokratische Vorgeschichte des Entscheidungsgegenstands

Es ist davon auszugehen, dass Anwendungserfahrungen grundsätzlich die Entstehung von Initiierungsentscheidungen begünstigen. Dies dürfte in verstärktem Maße gelten, wenn der Entscheidungsgegenstand über eine direktdemokratische Vorgeschichte verfügt, da diese Vorgeschichte während der Willensbildungsprozesse zwangsläufig rezipiert werden wird. Weiterhin müsste sich die direktdemokratische Vorgeschichte auch eher positiv auf das Outcome von Initiierungsentscheidungen auswirken. So stünden Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen vermutlich unter einem erhöhten Rechtfertigungsdruck, falls sie sich allein auf eine repräsentative Entscheidungsfindung beschränken. Und selbst wenn sie diesen Weg einschlagen, können ebenso Minderheitsfraktionen an die direktdemokratische Vorgeschichte anknüpfen oder es können Initiierungen von Bürgerreferenden erfolgen. In diesem Sinne konnte etwa am Beispiel eines Konzert- und Veranstaltungshauses in Konstanz gezeigt werden, dass Entscheidungsgegenstände, die der repräsentativen Arena einmal entzogen wurden, für diese künftig nur schwer zurückzugewinnen sind (Brockmann et al. 2016: 171-182, 204; vgl. dazu in Bezug auf EU-Referenden auch Sitter 2009: 93f.).

h) Entscheidungs- und Problemlösungsdruck

Hoher Entscheidungs- und Problemlösungsdruck sollte sich vor allem in Bezug auf Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen als ungünstige Initiierungsbedingung erweisen, da Ratsreferenden Entscheidungsprozesse grundsätzlich zunächst einmal verlängern. Sofern jedoch Bürgerreferenden drohen bzw. initiiert wurden oder langwierige juristische Auseinandersetzungen zu befürchten sind, müsste sich die Wirkung von hohem Entscheidungs- und Problemlösungsdruck aber umkehren, da die Initiierung von Ratsreferenden dann den Entscheidungsprozess verkürzt (vgl. Häring 2018). Darüber hinaus gilt es zu berücksichtigen, dass Bürgerreferenden einerseits bei ihrer Annahme neue Planungsprozesse erforderlich machen, weil sie im Regelfall keine ausgearbeiteten Problemlösungsvorschläge enthalten (vgl. Paust 1999: 58ff.) und andererseits ihr Scheitern nicht zwangsläufig eine direktdemokratische Legitimation

des Problemlösungsvorschlags von Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen bedeutet. Für letztere bestehen bei Bürgerreferenden und hohem Entscheidungs- und Problemlösungsdruck somit erhebliche Anreize, ihren (ausgearbeiteten) Problemlösungsvorschlag ebenfalls zur Abstimmung zu stellen, um eine eindeutige Entscheidung herbeizuführen.

VII. Politische verfahrensendogene Initiierungsbedingungen (Policy-Ebene)

a) Qualität des Entscheidungsgegenstandes

Die Qualität des Entscheidungsgegenstandes setzt sich aus der Betroffenenanzahl (Reichweite), dem finanziellen Volumen sowie der ihm von den kommunalpolitischen Akteuren zugeschriebenen Relevanz (z.B. ökologisch, ökonomisch etc.) zusammen. Dabei sollten sich mit steigender Qualität des Entscheidungsgegenstandes auch die Initiierungsbedingungen verbessern. Entscheidungsgegenstände von geringer Qualität dürften allein aufgrund der Verfahrenskosten kaum Anreize für die Initiierung von Ratsreferenden aussenden (vgl. auch Mehr Demokratie e. V. 2018b: 13). Ideale Initiierungsbedingungen – insbesondere für Minderheitsfraktionen – dürften hingegen vorliegen, wenn sich die Qualität des Entscheidungsgegenstandes kurzfristig z.B. durch Kostensteigerungen erheblich verändert.

b) Policy-Change

Entscheidungsvorlagen können entweder eher in einer Kontinuität oder eher in einem Bruch zu früheren Entscheidungsprozessen stehen. Da politischen Richtungswechseln aufgrund des zusätzlichen Legitimationsbedarfs per se ein höheres Konfliktpotential innewohnt, sollten Entscheidungsvorlagen, deren Verabschiedung politischen Wandel erzeugt, grundsätzlich starke Anreize für die Initiierung von Ratsreferenden aussenden. Demnach dürfte bspw. der Neubau einer Sportarena in einer Stadt, die mit ihrem Image als Sporthochburg wirbt, geringere Initiierungsanreize beinhalten als ein vergleichbarer Bau in einer Stadt, die über keine Sporttradition verfügt.

c) Policy-Differenzen

Die Existenz einer Policy-Differenz zum Entscheidungsgegenstand zwischen mindestens zwei kommunalpolitischen Akteuren kann als wesentliche Initiierungsbedingung für Ratsreferenden gelten, da ohne Policy-Differenz kein Konfliktpotential besteht. In diesem Zusammenhang sollten die Initiierungsanreize insbesondere dann stark ausfallen, wenn die Policy-Differenzen vielfältig und tiefgründig ausfallen, d.h. nicht allein zwischen Mehrheits- und Minderheitsfraktionen verlaufen, sondern bspw. auch das Regierungsbündnis betreffen.

Die vorgenommene umfassende Darstellung veranschaulicht die Vielfalt und Komplexität der potentiell wirksamen Initiierungsbedingungen. Mit Ausnahme der Gemeindegröße wurden diese bislang weitgehend isoliert betrachtet. Um ihre empirische Wirkung jedoch angemessen zu erfassen, ist es allerdings stets notwendig, ihre Zusammensetzung bzw. ihr Zusammenwirken in den Blick zu nehmen. So ist etwa ein gewisses Maß an parlamentarischer Fragmentierung eine notwendige Voraussetzung für die Bildung von Koalitionsregierungen, und die Wirkung hoher parlamentarischer Fragmentierung dürfte sich bei ausgeprägten konkurrenzdemokratischen Verhältnissen deutlich verstärken. Die Höhe der Auslösmehrheit wiederum sollte

als Initiierungsbedingung für Mehrheitsfraktionen eher entfallen, wenn letztere über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Kommunalparlament verfügen usw. Es ist offensichtlich, dass an dieser Stelle nicht alle potentiellen Interdependenzwirkungen reflektiert werden können. Dementsprechend wird es Aufgabe insbesondere der folgenden qualitativen Analyse sein, dominante Wirkungsmuster unter den Initiierungsbedingungen zu identifizieren.

Damit es letztlich zu einer Initiierung kommt, müssen sich die Initiierungsbedingungen in ihrer Qualität und Zusammensetzung jedenfalls mindestens für einen kommunalparlamentarischen Akteur als günstig erweisen. Für die absolute Anzahl an Initiierungen sollten dabei vornehmlich die Initiierungsbedingungen von Minderheitsfraktionen relevant sein. Dies nicht nur, weil Minderheitsfraktionen zahlenmäßig in Kommunalparlamenten überwiegen dürften, sondern ebenso, weil deren Initiierungshemmschwelle grundsätzlich niedriger als bei Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen liegen dürfte.

5.3 Auslösungsprozess

5.3.1 (Potentielle) Auslöser

Zu den potentiellen Auslösern zählt jedes Ratsmitglied mit Stimmrecht. Demnach sind bspw. Bürgermeister in Mecklenburg-Vorpommern, Hessen und Schleswig-Holstein nicht zu den potentiellen Auslösern zu zählen, da sie in diesen Bundesländern über kein Stimmrecht verfügen (Bogumil/Holtkamp 2013: 38). Auslöser ist schließlich jeder kommunalparlamentarische Akteur, der dem Auslösungsbeschluss zustimmt.

5.3.2 Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen

Initiierungsprozesse sowie in jedem Fall Initiierungen veranlassen alle potentiellen Auslöser dazu, darüber zu reflektieren, ob die Auslösung eines Ratsreferendums im Allgemeinen ihren politischen Standardmotiven entspricht und falls ja, welche Auslösungsziele sie daraus ableiten und welches ihre präferierten Auslösungstypen sind.

Obgleich die Vielfalt möglicher Motive während des Auslösungsprozesses aufgrund der erhöhten Anzahl an involvierten Akteuren zunimmt, dürften zumindest bei den entscheidungsrelevanten kommunalparlamentarischen Akteuren – wie beim Initiierungsprozess – insbesondere das Macht- und das Gestaltungsmotiv handlungsleitend sein. Entsprechend sollten auch die potentiellen Auslösungsziele mit den potentiellen Initiierungszielen übereinstimmen, d.h. kommunalparlamentarische Akteure müssten sich von der Auslösung eines Ratsreferendums primär Machtkonsolidierung, Machtveränderung/-wechsel, Policy-Kontrolle und/oder Policy-Zugriff erhoffen, woraus sich schließlich auch eine Kongruenz der potentiellen Initiierungs- und Auslösungstypen ergeben dürfte.

5.3.3 Auslösungsverhandlungen

Den Ausgangspunkt von Auslösungsverhandlungen bildet im Regelfall die Initiierung bzw. die Einreichung der Initiierungsvorlage. Im Zuge bzw. in der Folge der Antragsstellung sollten zunächst Positionierungsprozesse innerhalb der Fraktionen sowie der ihnen zugehörigen politischen Parteien und Wählervereinigungen erfolgen. Diese reinen Positionierungsprozesse werden im Weiteren jedoch lediglich als Vorbereitung auf mögliche Auslösungsverhandlungen verstanden. Auslösungsverhandlungen sind dann jene Aushandlungsprozesse, die sich konkret auf die Erstellung und Ausgestaltung der Auslösungsvorlage beziehen, wobei die Verhandlungspartner sowohl Konsens- als auch Konkurrenzorientierungen einnehmen können.

Im Gegensatz zu Initiierungsverhandlungen sollten Auslösungsverhandlungen zwingend eine interorganisationale Komponente aufweisen. Dabei sind verschiedene Ausgangsbedingungen zu unterscheiden. Erstens lassen sich Auslösungsverhandlungen danach differenzieren, ob die Initiatoren bereits über die Auslöschungsmehrheit verfügen oder noch auf der Suche nach (weiteren) Auslöschungspartnern sind. Zweitens können sowohl gerichtete als auch nicht-gerichtete Initiierungsvorlagen die Grundlage von Auslösungsverhandlungen darstellen. Und drittens schließlich sind Auslösungsverhandlungen danach zu unterteilen, ob sie im Schatten von Bürgerreferenden erfolgen oder nicht.

Sofern die Initiatoren über die Auslöschungsmehrheit verfügen, eine gerichtete, auslösungsbeschlussreife Initiierungsvorlage vorliegt und kein Abhängigkeitsverhältnis zu Bürgerreferenden besteht, sollten nach der Initiierung kaum noch eigenständige Auslösungsverhandlungen zu beobachten sein, da diese dann i. W. bereits während des Initiierungsprozesses in Verflechtung mit den Initiierungsverhandlungen erfolgten. Kontrollieren die Initiatoren die Auslöschungsmehrheit jedoch nicht, bestehen noch Unklarheiten über die Gestalt der Auslösungsvorlage und zudem Abhängigkeitsbeziehungen zu Bürgerreferenden, ergeben sich zwangsläufig komplexere Auslösungsverhandlungen.

Diese Auslösungsverhandlungen können dann sowohl öffentlich als auch nicht-öffentlich verlaufen. Sofern Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen unter konsensualen Auslösungsbedingungen als Initiatoren auftreten, ist zu erwarten, dass diese zunächst nicht-öffentliche interfraktionelle Auslösungsverhandlungen mit einer bzw. der für eine Auslösung notwendigen Anzahl an Minderheitsfraktionen sowie ggfs. den Initiatoren von Bürgerreferenden führen. Treten hingegen Minderheitsfraktionen als Initiatoren auf, dürften diese die Auslösungsverhandlungen eher unmittelbar in das Licht der Öffentlichkeit des Kommunalparlaments tragen, um überhaupt ein gewisses Maß an Verhandlungsdruck zu generieren.

Das Produkt von erfolgreichen Auslösungsverhandlungen ist eine Auslösungsvorlage, die unter Mitwirkung oder zumindest expliziter Zustimmung der erforderlichen Auslöschungsmehrheit entstanden ist. Auslösungsverhandlungen scheitern dementsprechend, wenn es den Initiatoren nicht gelingt, eine solche Einigung herzustellen oder die Auslösungsverhandlungen ohne expliziten Dissens einfach nicht weiterverfolgt werden. Kommt es zu einem Abbruch von Auslösungsverhandlungen, können diese zu einem späteren Zeitpunkt des kommunalparlamentarischen Entscheidungsprozesses wieder aufgenommen werden. Da mehrere Initiierungen im Rahmen eines kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses erfolgen können, sind ebenso mehrere Auslösungsverhandlungen vorstellbar.

5.3.4 Auslösungsvorlage

Die Auslösungsvorlage ist jene Beschlussvorlage, die im Falle ihrer Annahme die verbindliche Abstimmung der Bürgerschaft zu einer Sachfrage veranlasst. Im Unterschied zur Initiierungsvorlage muss sie dementsprechend höhere formale Anforderungen erfüllen. Obligatorische Bestandteile sind dabei eine rechtlich zulässige Abstimmungsfrage⁷³ sowie ein rechtlich zulässiger Abstimmungstermin.⁷⁴ Zudem wird die Auslösungsvorlage üblicherweise eine Begründung enthalten. Eine ausführliche inhaltliche Erläuterung des Abstimmungsgegenstandes, wie sie etwa bei Grundsatzbeschlüssen des Rates oftmals zu beobachten ist, dürfte eher nicht in den Auslösungsvorlagen zu finden sein. Da es sich bei kommunalen Abstimmungsgegenständen oftmals um Infrastrukturprojekte handelt (Mehr Demokratie e. V. 2018a: 20), sollten in Abstimmungsfragen und/oder Begründungen aber Hinweise auf den Planungsstand zu finden sein.

Wenngleich die Begründungen von Auslösungsvorlagen – je nach den Ausgangsbedingungen und dem Verlauf der Auslösungsverhandlungen – durchaus auch neutral gestaltet sein können, sind Auslösungsvorlagen aufgrund des obligatorischen Bestandteils einer Abstimmungsfrage immer gerichtet. Insofern müsste sich jede Auslösungsvorlage auch eindeutig einem der vier Vorlagentypen (Initiativ-, Alternativ-, Kompromiss- und Vetovorlage) zuordnen lassen.

Das Verhältnis von Initiierungs- und Auslösungsvorlagen kann grundsätzlich drei verschiedene Ausprägungen annehmen. Erstens können Initiierungs- und Auslösungsvorlage identisch sein. Dies sollte insbesondere dann der Fall sein, wenn Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen als Initiatoren in Erscheinung treten. Zweitens können nicht-gerichtete Initiierungsvorlagen im Rahmen der Auslösungsverhandlungen prinzipiell in jeden Vorlagentyp transformiert werden. In diesem Zusammenhang ist auch vorstellbar, dass sich die Autoren von Initiierungs- und Auslösungsvorlage unterscheiden bspw., wenn Bürgermeister oder Mehrheitsfraktionen einen ungerichteten Antrag von Minderheitsfraktionen aufgreifen. Drittens schließlich ist es möglich, dass gerichtete Initiierungsvorlagen während der Auslösungsverhandlungen in einen anderen Auslösungstyp überführt werden. So könnten Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen etwa – vor allem unter konsensualen Auslösungsbedingungen – unter Verhandlungsdruck geraten, eine Initiativ- in eine Kompromissvorlage zu transformieren. Dabei gilt es allerdings zu betonen, dass Kompromissvorlagen mitunter nur über den Kontext zu identifizieren sind. So muss sich eine inhaltliche Veränderung des Abstimmungsgegenstandes nämlich nicht zwangsläufig in der Abstimmungsfrage und/oder dem Begründungstext widerspiegeln.

73 Die Überprüfung der rechtlichen Zulässigkeit der Abstimmungsfrage kann selbstverständlich auch nach Verabschiedung der Auslösungsvorlage noch erfolgen.

74 In einigen Bundesländern, so z.B. Niedersachsen, dürfen kommunale Referenden bspw. nicht zusammen mit Kommunalwahlen durchgeführt werden (§ 33 Abs. 1 NKomVG).

5.3.5 Auslösungsentscheidung

Die Auslösungsentscheidung bezieht sich im Unterschied zur Initiierungsentscheidung nicht auf die Entscheidung, eine Vorlage einzureichen, sondern auf den Beschluss über die eingereichte Auslösungsvorlage. Das (endgültige) Scheitern von Auslösungsverhandlungen markiert somit nicht zwangsläufig das Ende des Auslösungsprozesses, da die Initiatoren eine Auslösungsvorlage unabhängig vom Ergebnis der Auslösungsverhandlungen zur Beschlussfassung, d.h. also zur Auslösungsentscheidung stellen können. In jedem Fall endet der Auslösungsprozess dann aber mit der Auslösungsentscheidung. Das Outcome einer Auslösungsentscheidung ist positiv, wenn die erforderliche Auslösungsmehrheit zustimmt, ergo negativ, wenn die erforderliche Auslösungsmehrheit verfehlt wird.

In Bezug auf die Auslösungsentscheidung gilt es anzumerken, dass das Abstimmungsverhalten zunächst allein darüber Auskunft gibt, inwieweit im Kommunalparlament eine Abstimmung der Bürgerschaft gewünscht wird. Die inhaltliche Positionierung eines kommunalparlamentarischen Akteurs zum Entscheidungsgegenstand lässt sich demnach nicht immer unmittelbar aus dessen Abstimmungsverhalten ablesen. So ermöglichen schließlich selbst stark parteiisch argumentierende Initiativvorlagen oppositionellen Minderheitsfraktionen eine Möglichkeit zur Mehrheitsumgehung. In bestimmten Situationen – so z.B. im Rahmen von Minderheitsregierungen oder bei einer starken inhaltlichen Spaltung der Mehrheitsfraktionen – ist deshalb vorstellbar, dass die Mehrheit des Kommunalparlaments inhaltlich nicht hinter einer Auslösungsvorlage steht, der Auslösung aber trotzdem zustimmt.

Sofern es sich bei Auslösungsvorlagen jedoch um Konkurrenzvorlagen handelt, dürfte das Abstimmungsverhalten auch die inhaltliche Positionsverteilung im Kommunalparlament angemessener widerspiegeln, weil Zustimmungen, die allein das Ziel verfolgen, eine Abstimmung der Bürgerschaft herbeizuführen, wegfallen würden.

Da während kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse mehrere Initiierungen erfolgen können, sind ebenso mehrere Auslösungsentscheidungen möglich.

5.3.6 Auslösungsbedingungen

Wie die Initiierung lässt sich auch die Auslösung von Ratsreferenden nicht allein durch die politischen Standardmotive sowie ggfs. die Auslösungsziele und die präferierten Auslösungstypen der kommunalparlamentarischen Akteure erklären. Dementsprechend wirken die Einflussfaktoren nicht nur auf die Initiierung, sondern ebenso auf die Auslösung ein. Die Anzahl an Auslösungsentscheidungen wird dabei maßgeblich durch die Initiierungsbedingungen bestimmt, da eine Auslösung ohne vorherige Initiierung nicht möglich ist. Im erweiterten Sinne, d.h. wenn von Entstehungsbedingungen gesprochen wird, sind die Initiierungsbedingungen somit ein wesentlicher Bestandteil der Auslösungsbedingungen. Dem Modell wird jedoch eine enge Definition von Auslösungsbedingungen zu Grunde gelegt, d.h. zu den Auslösungsbedingungen werden nur jene Einflussfaktoren gezählt, die nach dem Zeitpunkt der Initiierung auf das Outcome der Auslösungsentscheidung einwirken. Sofern die Initiatoren allerdings über die erforderliche Auslösungsmehrheit verfügen und Initiierung und Auslösung zeitlich unmittelbar aufeinander erfolgen, ergibt sich eine Kongruenz von Initiierungs- und Auslösungsbedingungen.

Abb. 5.4: Verfahrensexogene und -endogene Auslösungsbedingungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess

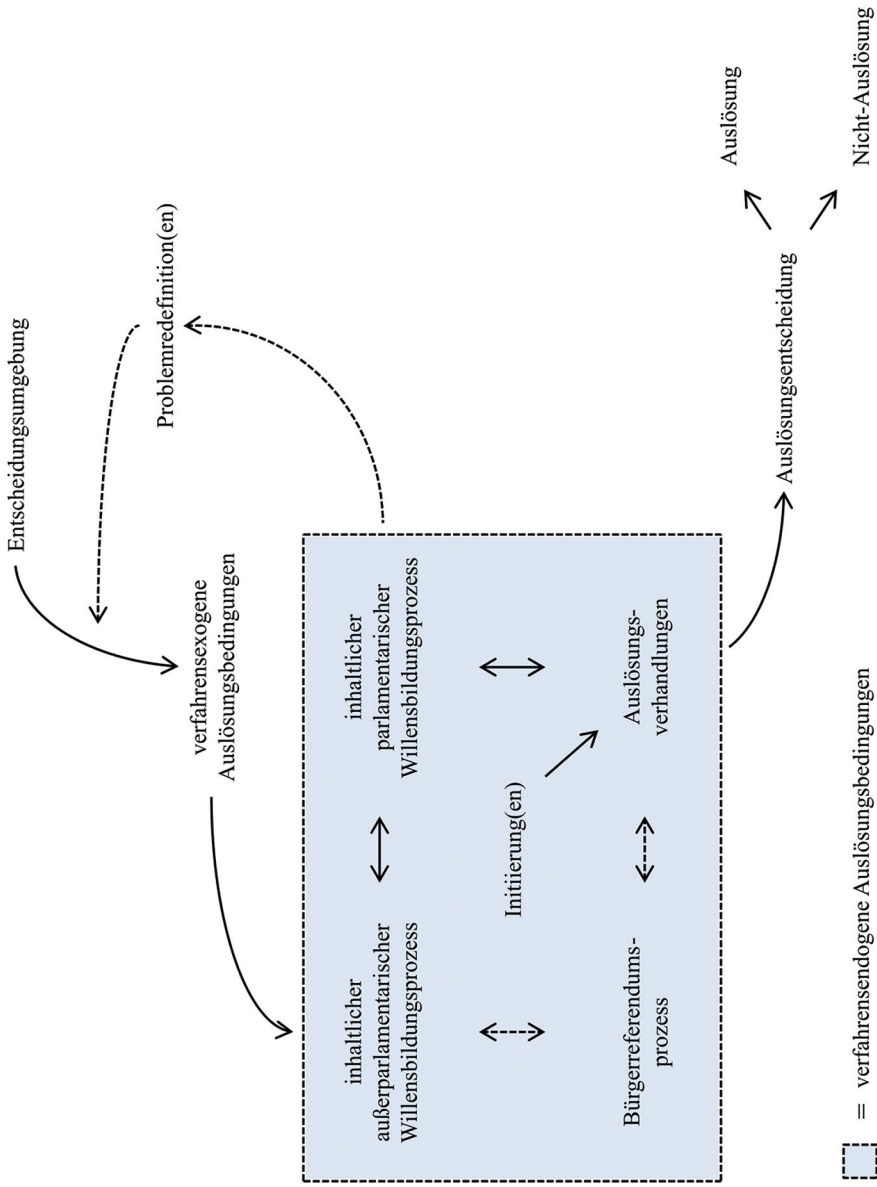
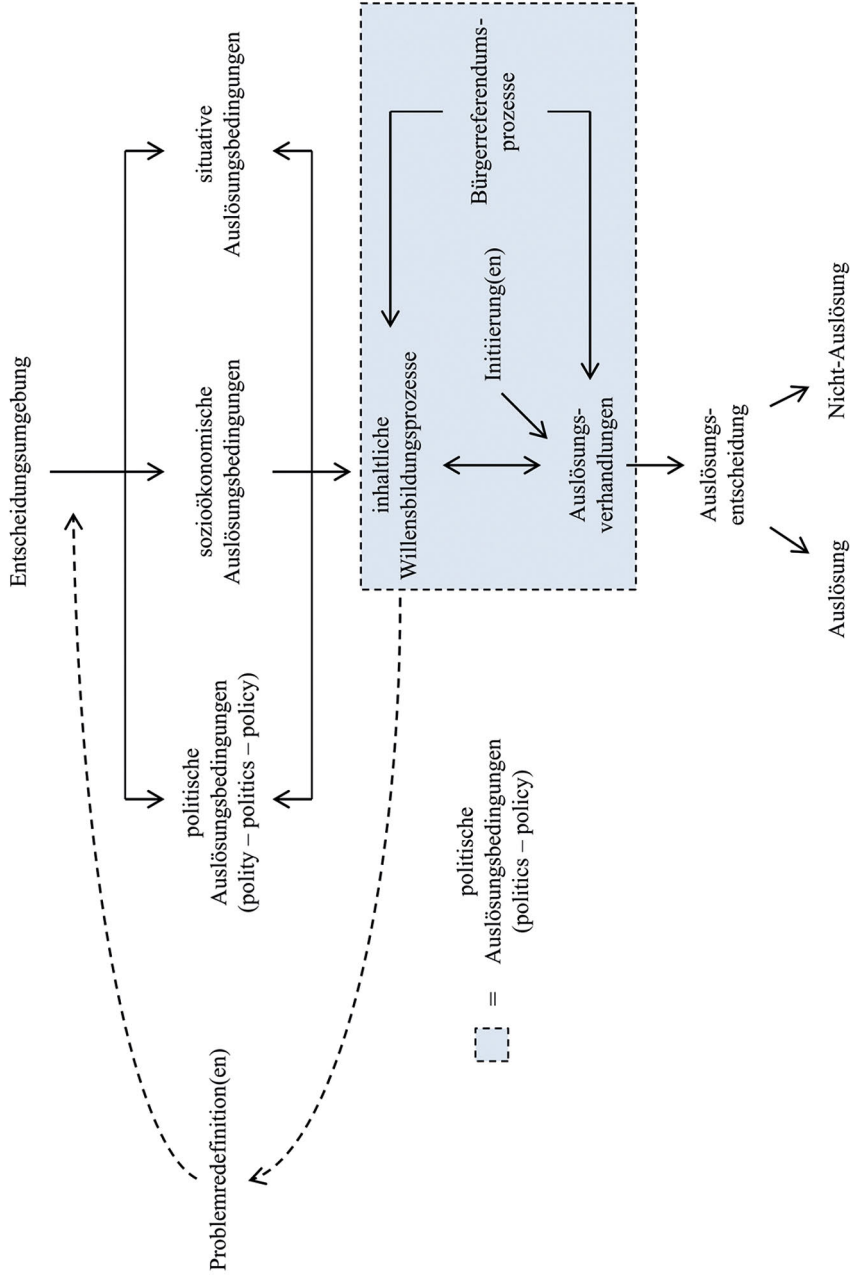


Abb. 5-5: Politische, sozioökonomische und situative Auslösungsbedingungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess



Quelle: eigene Darstellung.

Die Wirkungszusammenhänge der Auslösungsbedingungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess lassen sich nun analog zu den Wirkungszusammenhängen der Initiierungsbedingungen darstellen (vgl. Abb. 5.4).

Die Wirkung der Auslösungsbedingungen setzt per Definition nach der Initiierung ein, wobei auch mehrere parallele Initiierungen vorstellbar sind. Mit der Initiierung werden die verfahrensexogenen Initiierungsbedingungen in verfahrensexogene Auslösungsbedingungen transformiert. Insbesondere, wenn es während der fortlaufenden inhaltlichen Willensbildungsprozesse zu Problemredefinitionen kommt, können sich die verfahrensexogenen Auslösungsbedingungen weiterhin stetig verändern.

Die verfahrensendogenen Auslösungsbedingungen konstituieren sich zunächst aus dem Ergebnis des Initiierungsprozesses, den beiden inhaltlichen Willensbildungsprozessen sowie ggfs. laufenden Bürgerreferendumsprozessen. Im Zusammenwirken mit den verfahrensexogenen Auslösungsbedingungen bestimmen sie maßgeblich über die Aufnahme, den Verlauf und das Ergebnis der Auslösungsverhandlungen. Enden die Auslösungsverhandlungen, steht die kommunalparlamentarische Auslösungsentscheidung an. Über das Outcome dieser Entscheidung bestimmen dann die Qualität und Zusammensetzung der Auslösungsbedingungen zum Entscheidungszeitpunkt.

Damit es zu einem positiven Outcome der Auslösungsentscheidung kommt, müssen die Auslösungsbedingungen also so gestaltet sein, dass einerseits mindestens ein kommunalparlamentarischer Akteur Anreize hat, die Initiierungs- in eine Auslösungsvorlage zu überführen und diese ins Kommunalparlament einzureichen. Andererseits müssen die Auslösungsbedingungen zum Zeitpunkt der Auslösungsentscheidung derart zusammengesetzt sein, dass mindestens für so viele kommunalparlamentarische Akteure wie für die Auslösung erforderlich sind, eine Auslösung ihren politischen Standardmotiven eher als eine Nicht-Auslösung entspricht.

Wie bei den Initiierungsbedingungen lassen sich schließlich auch die Auslösungsbedingungen inhaltlich auffächern, um die Interdependenzen zwischen den Einflussfaktoren besser abzubilden (vgl. Abb. 5.5).

Die konkreten Auslösungsbedingungen sollten inhaltlich grundsätzlich das gleiche Spektrum wie die Initiierungsbedingungen umfassen. Da das Outcome der Auslösungsentscheidung im Gegensatz zur Initiierungsentscheidung im Regelfall aber nicht allein durch einen einzigen kommunalparlamentarischen Akteur bestimmt wird, sondern sich aus dem Zusammenspiel aller kommunalparlamentarischen Akteure ergibt, zählt das erwartete Abstimmungsverhalten der jeweils anderen kommunalparlamentarischen Akteure ebenfalls zu den verfahrensendogenen politischen Auslösungsbedingungen (Politics-Ebene). So ist etwa vorstellbar, dass eine Fraktion der Auslösung nur deshalb zustimmt, weil sie befürchtet, ansonsten als Bürgerbeteiligungsverweigerer bloßgestellt zu werden.

Weitere Differenzen zwischen Initiierungs- und Auslösungsbedingungen ergeben sich in Bezug auf die zu betrachtenden relevanten kommunalparlamentarischen Akteure. Müssen in Bezug auf die Initiierung grundsätzlich die Initiierungsbedingungen für alle kommunalparlamentarischen Akteure bzw. nur für den Initiator überprüft werden,⁷⁵ gilt dies für die Auslösungsbedingungen nicht. Für das Outcome von Auslösungsentscheidungen sind schließlich nur jene Auslösungsbedingungen

75 Je nachdem, ob die konkreten Initiierungsbedingungen des Initiators oder auch die Initiierungsbedingungen von Nicht-Initiierungen identifiziert werden sollen.

zu betrachten, die die potentiellen Mitglieder der erforderlichen Auslösungsmehrheit umfassen. Unter majoritären Auslösungsbedingungen sollten dies vornehmlich Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen sein. Bestehen hingegen konsensuale Auslösungserfordernisse, existieren Minderheitsregierungen oder Kohabitationskonstellationen erweitert sich die Anzahl der für das Outcome der Auslösungsentscheidung relevanten Akteure.

Spiele die Initiierungsbedingungen für Minderheitsfraktionen also in Bezug auf die Anzahl und das Outcome von Initiierungsentscheidungen vermutlich eine entscheidende Rolle, so dürften für das Outcome von Auslösungsentscheidungen vor allem die Auslösungsbedingungen für Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen ausschlaggebend sein.

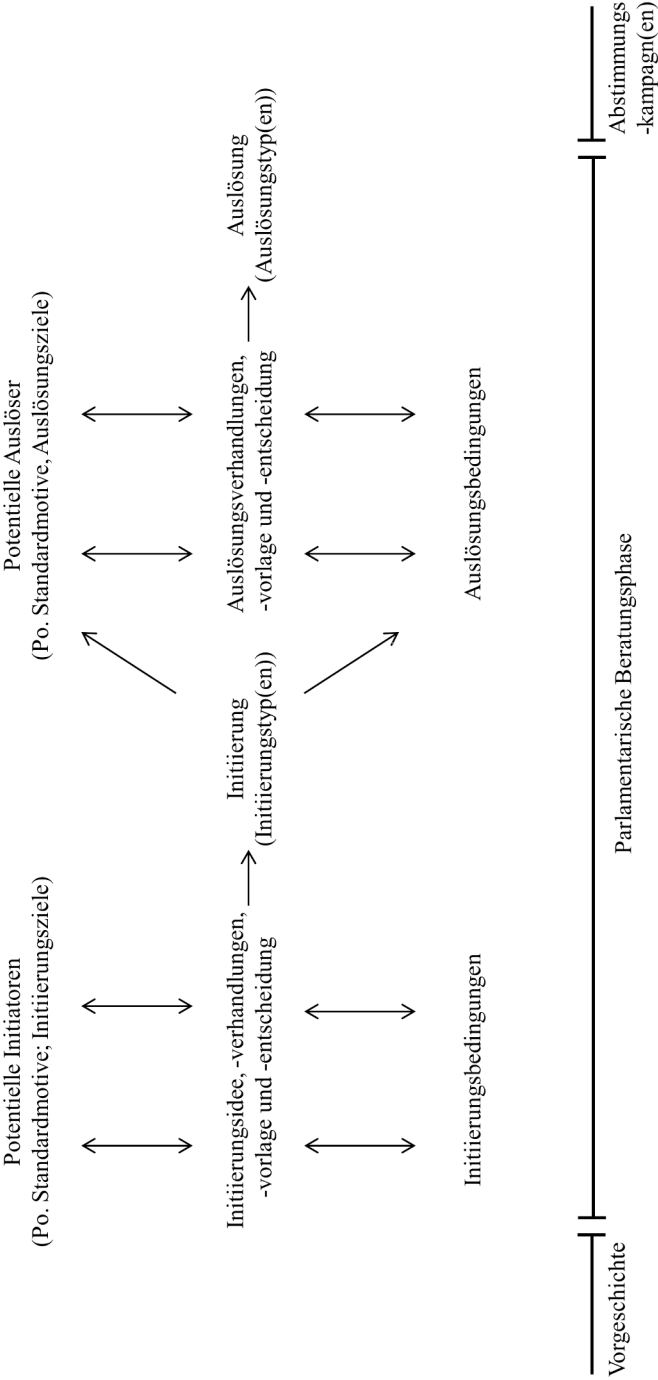
5.4 Das Gesamtmodell

Der Initiierungs- und Auslösungsprozess von Ratsreferenden ist ein komplexer Vorgang. Um einen analytisch-systematischen Zugang zu ihm zu erlangen, betrachteten ihn die vorherigen Teilkapitel jeweils ausschnittsweise. Abschließend werden die einzelnen Elemente nun zu einem Gesamtmodell der Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesses verdichtet (vgl. Abb. 5.6).

Der Initiierungsprozess setzt frühestens kurz nach dem Beginn der parlamentarischen Beratungsphase ein und besteht aus vier Elementen: der Initiierungsidee, den Initiierungsverhandlungen, der Initiierungsvorlage und zuletzt der Initiierungsentscheidung. Der Verlauf des Initiierungsprozesses wird einerseits durch die politischen Standardmotive und Initiierungsziele der potentiellen Initiatoren geprägt. Andererseits beeinflussen ebenso die Initiierungsbedingungen die Entwicklung des Initiierungsprozesses. Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine einseitige Einflussnahme. Der laufende Initiierungsprozess wirkt ebenso auf die potentiellen Initiatoren und die Initiierungsbedingungen zurück. Mit der Initiierungsentscheidung endet dann der Initiierungsprozess. Sofern das Outcome der Initiierungsentscheidung positiv ausfällt, erfolgt die Initiierung, wobei jede Initiierung einem oder auch mehreren Initiierungstypen entspricht.

Die Initiierung transformiert die potentiellen Initiatoren zu potentiellen Auslösern sowie die Initiierungsbedingungen zu Auslösungsbedingungen. Beide zusammen formen in der Folge den Auslösungsprozess, der aus den Auslösungsverhandlungen, der Auslösungsvorlage und der Auslösungsentscheidung besteht. Wiederum wirkt auch der laufende Auslösungsprozess zurück auf die potentiellen Auslöser und die Auslösungsbedingungen. Die Auslösungsentscheidung markiert schließlich das Ende des Auslösungsprozesses, wobei eine erfolgreiche Auslösung stets einem oder mehreren Auslösungstypen entspricht. Üblicherweise sollte die Auslösung nicht nur den Initiierungs- und Auslösungsprozess beenden, sondern ebenso den Schlusspunkt der parlamentarischen Beratungsphase darstellen bzw. die Phase der Abstimmungskampagnen einläuten.

Abb. 5.6: Die Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesses



Quelle: eigene Darstellung.

Es zeigt sich demnach, dass Auslösungen von Ratsreferenden von einer Vielzahl von Voraussetzungen abhängig sind. Prinzipiell kann ein gestarteter Initiierungs- und Auslösungsprozess zu jedem Zeitpunkt scheitern. So kann etwa eine Initiierungsidee verkümmern, die Suche nach einem gemeinsamen Nenner für die Auslösungsvorläge während der Auslösungsverhandlungen fehlschlagen oder die Kommunalaufsicht selbst einen erfolgreichen Auslösungsbeschluss im Nachhinein kassieren.

Zuletzt gilt es abermals darauf hinzuweisen, dass die einzelnen Bestandteile des Initiierungs- und Auslösungsprozesses empirisch nicht immer einfach voneinander abzugrenzen sein dürften – insbesondere wenn es zu Überlagerungen der Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen kommt.