

3. Die Institutionalisierung von Ratsreferenden in den Kommunalverfassungen: eine vergleichende empirische Analyse

Das vorherige Kapitel zeigte auf, in welchen Bereichen die Referendumsdispositive im Ländervergleich variieren, sodass teils unterschiedliche Regelungen für den Verfahrensablauf von Ratsreferenden bestehen. Ziel dieses Kapitels ist es nun, mittels einer vergleichenden empirischen Analyse den Institutionalisierungsprozess von Ratsreferenden umfassend aufzuarbeiten. Dieses Kapitel liefert somit einen wesentlichen Überblick über die Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Ratsreferenden, ohne den sich die Funktionsweise des Entscheidungsinstrumentes nur unzureichend erschließen ließe. Dabei fokussiert die empirische Analyse auf die Einführungs- und Reformmotive der politischen Akteure. Diese stellen im weiteren Verlauf der Arbeit dann die wesentliche Grundlage für die insbesondere im Rahmen der Fallstudien vorzunehmende Reflektion der Anwendungspraxis dar.

Konkret verschreibt sich dieses Kapitel nun folgenden drei Teilfragestellungen:

1. Wie vollzogen sich der Einführungs- und Reformprozess von Ratsreferenden in den Landesgesetzgebungen?
2. Welche Erwartungen und Hoffnungen richteten politische Akteure an die Einführung und Reform von Ratsreferenden in Bezug auf deren Beitrag zur Qualität der kommunalen Demokratie?
3. Wie entwickelte sich das Verflechtungsverhältnis von Bürger- und Ratsreferenden?

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen erfolgt eine qualitative Inhaltsanalyse¹⁹ der Gesetzgebungsprozesse aller Bundesländer für den Zeitraum von 1949 bis 2018. Bei dieser Inhaltsanalyse handelt es sich demzufolge um eine Längs- und Querschnittsanalyse, die als Vollerhebung angelegt ist, d.h. alle Gesetzesanträge bzw. entwürfe und Plenumsprotokolle, die den Gegenstand »Ratsreferenden« thematisierten, werden erhoben²⁰

19 Zur qualitativen Inhaltsanalyse siehe u.a. Blatter et al. (2018: 115-122).

20 Im Rahmen einer umfassenden Internetrecherche wurden mit den Suchbegriffen »Bürgerbegehren« und »Bürgerentscheid« sowohl die Datenbank des Parlamentsspiegels als auch die Dokumentationen aller Landtage durchsucht. Für den Zeitraum nach 1980 ließ sich dabei für alle Bundesländer eine Freitextsuche durchführen. Die Recherche des Zeitraums vor 1980 gestaltete sich komplexer.

und ausgewertet. Sofern öffentlich zugänglich werden zudem auch Ausschussanträge und protokolle sowie mündliche und schriftliche Anhörungen ausgewertet.

Kapitel 3.1 widmet sich dabei der Beantwortung der ersten beiden Fragestellungen. Hierfür beinhaltet das Kapitel zunächst eine deskriptive Darstellung des Einführungsprozesses und der Reformentwicklung in den Bundesländern, bei der einleitend auch die Zeit vor Gründung der BRD Berücksichtigung findet. Die folgende vergleichende Inhaltsanalyse fokussiert dann vor allem auf die Einführungsmotive und die Kontroversen über die Auswahl der angemessenen Auslösmehrheit (majoritär/konsensual). Als zentrale Akteure in den Gesetzgebungsprozessen ließen sich die Landesregierungen, die Landtagsfraktionen, die Landesverbände der politischen Parteien, die kommunalen Spitzenverbände und der Verband Mehr Demokratie e. V. identifizieren. Ihre Positionen finden mittels einer inhaltlichen Verdichtung Eingang in die Inhaltsanalyse. Anzumerken gilt es, dass ausschließlich Gesetzgebungsprozesse mit Bezug auf die Gemeindeebene Gegenstand der Untersuchung sind. Die Gesetzgebung zu Ratsreferenden auf Stadtteilebene sowie der Ebene von (Land-)Kreisen oder Zweckverbänden bleibt unberücksichtigt.²¹ Gleiches trifft auf Ratsreferenden zu, die mit Sonderregelungen ausgestaltet sind (z.B. Gebietsreferenden, Privatisierungsreferenden).

Kapitel 3.2 richtet die Aufmerksamkeit dann auf jene Verfahrenselemente, die die Verflechtung von Bürger- und Ratsreferenden betreffen. Hierzu zählen insbesondere die Regelungen zur Ausgestaltung von Konkurrenzreferenden und zur Bindungswirkung. Die Darstellung und Analyse der Politikformulierung dieser beiden Verfahrenselemente ist notwendig, weil davon auszugehen ist, dass ihnen in der Anwendungspraxis eine hohe Relevanz zukommt. Eine umfassende Darstellung ihrer Einführungs- und Reformgeschichte wird dabei allerdings nicht vorgenommen.

Einige Landtagsdokumentationen boten eine Schlagwortsuche an. Zudem fanden sich Hinweise auf Gesetzanträge und Plenarprotokolle in der Sekundärliteratur. Die Dokumente ließen sich dann entweder über die Eingabe der Dokumentennummer in den Landtagsdokumentationen direkt abrufen oder sie waren auf Nachfrage per Email vom jeweiligen Landtagsarchiv zu erhalten. In Bremen und Bremerhaven erfolgten zudem Archivaufenthalte. Nach den Begriffen Ratsbegehren, Ratsbürgerentscheid, Ratsreferendum usw. wurde zunächst nicht explizit gesucht, weil die Reformen der kommunalen Referendumsdispositive mit den beiden vorgenannten Begriffen zuverlässiger erhoben werden konnten. Innerhalb des identifizierten Datenmaterials erfolgte dann aber selbstverständlich eine Recherche nach den im Erkenntnisinteresse stehenden Begrifflichkeiten.

- ²¹ Viele Bundesländer ermöglichen inzwischen auch den (Land-)Kreistagen, Ratsreferenden auszulösen. Die parlamentarischen Diskussionen verlaufen weitgehend analog zu denen mit Bezug zur Gemeindeebene. Eine Ausweitung der Inhaltsanalyse hätte demnach keinen Mehrwert. Zudem richtet sich die allgemein stärker ausgeprägte ablehnende Haltung gegenüber Referenden auf (Land-)Kreisebene vornehmlich gegen Bürgerreferenden. Wenn Ratsreferenden auf (Land-)Kreisebene nicht existieren, liegt es also entweder an dem Umstand, dass auch Bürgerreferenden dort nicht zulässig sind (z.B. Baden-Württemberg und Hessen) oder aber Ratsreferenden ebenso auf Gemeindeebene nicht implementiert sind (z.B. Brandenburg). Eine spezifische Begründung für die Entscheidung gegen die Einführung von Ratsreferenden auf (Land-)Kreisebene ließ sich in den analysierten Parlamentsdokumenten nicht finden.

3.1 Implementation und Reform im Bundesländervergleich

3.1.1 Genese und Entwicklung bis zur Gründung der BRD

Als Ursprung der modernen kommunalen Direktdemokratie gilt die Badische Gemeindeordnung aus dem Jahr 1831 (Burkhardt 1987: 104). Die Vorläufer des heutigen Ratsreferendums lassen sich bis zu ihr zurückverfolgen. So kannte sie nach § 38 Ziffer 5 bereits ein Entscheidungsinstrument, das es dem Bürgerausschuss²² erlaubte, der Gemeindeversammlung mit einfacher Mehrheit einen »sachlich unbeschränkten« Antrag zur Abstimmung vorzulegen (ebd.: 102). Wenngleich die Bayerische Gemeindeordnung von 1869 ein obligatorisches Referendum bspw. bei Änderung der Gemeindeverfassung vorsah (Ardelt 1960: 66), erhielten Ratsreferenden aber erst zur Zeit der Weimarer Republik Einzug in die Kommunalverfassungen.

Den Auftakt markierte dabei 1920 der Freistaat Bremen, dessen Verfassung vom 18.05.1920²³ es der Bremer Stadtbürgerschaft (Stadtrat) ermöglichte, jede Frage innerhalb ihrer Zuständigkeit einem majoritären Ratsreferendum zuzuführen (Witte 1997: 142). 1922 weitete die Bremische Bürgerschaft (Landtag) diese Regelungen auch auf die beiden Hafenstädte (Bremerhaven, Vegesack) aus (ebd.: 143f.). Eine Anwendung des Ratsreferendums erfolgte im Freistaat Bremen während der Weimarer Zeit jedoch nicht (ebd.: 12).

Ebenso enthielt die 1922 vom Thüringer Landtag verabschiedete Gemeinde- und Kreisordnung ein majoritäres Ratsreferendum (Schmidt 2007: 113). Für die Zeit bis 1926 ließ sich (bislang) aber kein Anwendungsfall nachweisen (ebd.: 126). 1926 fand in der Kleinstadt Schlotheim dann aber ein Ratsreferendum über die angedachte Verpachtung der Ratskellerwirtschaft statt, bei dem das erforderliche Quorum allerdings nicht erreicht wurde (ebd.: 139).

Inspiziert durch die Thüringer Entwicklungen nahm 1923 zunächst auch Sachsen majoritäre Ratsreferenden in seine Gemeindeordnung auf (ebd.: 147f.). Nach kontroversen Debatten beschloss der Landtag auf Bestreben der Landesregierung 1925 jedoch die Streichung dieses Entscheidungsinstruments. Gegner des Ratsreferendums verwiesen vor allem auf dessen vermeintlich problematische Anwendungspraxis. So führten sie das Beispiel der Gemeinde Oederan an, in der die Ratsmehrheit ein Referendum über das Auswahlprinzip des Bürgermeisterkandidaten einleitete (ebd.: 150-154, 167).

1924 beschloss Braunschweig als vierter und zugleich letzter Gliedstaat der Weimarer Republik die Einführung von (majoritären) Ratsreferenden sowohl in seinen Stadt- als auch in seinen Landgemeinden (Witte 1997: 50-53). Bis auf eine Ausnahme (Anschluss an die Elektrizitätsversorgung in Allrode 1925) ist über die Anwendungspraxis nichts bekannt (ebd.: 73).

Die Weimarer Republik lässt sich insofern zwar als Wiege des Ratsreferendums bezeichnen. Eine flächendeckende rechtliche Ausbreitung erfolgte zu jener Zeit aber noch nicht, auch weil die großen Flächenstaaten entweder ganz auf kommunale Di-

22 Der Bürgerausschuss war neben dem Gemeinderat eine zweite Kammer (Ardelt 1960: 227).

23 Bis heute verfügt Bremen über keine eigene Stadtverfassung, d.h. die Landesverfassung gilt ebenso für die Stadtgemeinde Bremen.

rektdemokratie verzichteten (Preußen) oder lediglich Abberufungs-Referenden einführten (Bayern) (Schmidt 2007; Witte 1997).

Mit dem Aufstieg der Nationalsozialisten kam die kommunale Direktdemokratie zum Erliegen. So vereinheitlichte die 1935 verabschiedete Deutsche Gemeindeordnung das deutsche Gemeinderecht und beschränkte die kommunale Selbstverwaltung auf die Person des (Ober-)Bürgermeisters (Matzerath 2007: 124, 127). Ratsreferenden wie auch alle weiteren direktdemokratischen Entscheidungsinstrumente standen dabei in klarem Widerspruch zum Führerprinzip.

Nach Ende des zweiten Weltkrieges differenzierte sich das deutsche Kommunalverfassungsrecht erneut aus, da die vier Besatzungszonen auf unterschiedliche Verfassungstraditionen zurückgriffen. Keine der vorläufigen Gemeindeordnungen zwischen 1945 und 1949 übernahm dabei Ratsreferenden aus der Weimarer Zeit (vgl. auch Ardel 1960: 77-85; Groh 2007). Lediglich die »Demokratische Gemeindeordnung« von 1947, die zunächst für die gesamte sowjetische Besatzungszone galt, kannte nach § 41 zu »allen Gemeindeangelegenheiten« Bürgerreferenden, sofern ein Drittel der Wähler dies beantragte (o. V. 2019). Aufgrund des angestrebten »demokratischen Zentralismus« entfaltete diese Gemeindeordnung jedoch nie Wirkung und mit dem 1957 erlassenen »Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht« schaffte die SED-Parteiendiktatur die kommunale Selbstverwaltung schließlich ganz ab (Kluth 2010).

3.1.2 Genese und Entwicklung in der BRD

Baden-Württemberg

Baden-Württemberg kann den Status als Mutterland der kommunalen Direktdemokratie gleich in doppelter Hinsicht für sich in Anspruch nehmen, da nicht nur die Badische Gemeindeordnung von 1831 ihren Bürgern einzigartige Beteiligungsrechte ermöglichte, sondern sich das »Ländle« 1955 auch als einziges Bundesland während der BRD-Gründungsphase für die Einführung von kommunalen Referenden entschied (Ardelt 1960: 86).

Galten in dem 1952 neugegründeten Bundesland zunächst noch vier Gemeindeordnungen, arbeitete das Landesinnenministerium – unter Einbezug der kommunalen Spitzenverbände – ab 1953 daran, eine einheitliche Gemeindeordnung zu entwickeln (ebd.: 101). Im Dezember 1954 legte die Regierung (CDU, SPD, FDP/DVP, BHE) dem Landtag ihren Entwurf vor (LT-BW 04.12.1954). Nach § 21 beinhaltete dieser auch ein konsensuales Ratsreferendum (2/3) (ebd.). In der Begründung des Gesetzesentwurfs hieß es dazu:

»Entsprechend der Bedeutung des Beschlusses verlangt der Entwurf eine besonders qualifizierte Mehrheit für die Herbeiführung eines Bürgerentscheids. Durch diese Voraussetzung, die auch eine gewisse Einmütigkeit über die Wichtigkeit der zur Entscheidung stehenden Frage garantiert, wird verhindert, daß eine nur einen Teil des Gemeinwesens repräsentierende Minderheit aus unsachlichen Motiven einen Bürgerentscheid erzwingen kann« (ebd.).

Mit der geplanten Einführung des Ratsreferendums zeigten sich allerdings nicht alle Akteure einverstanden. So empfahl etwa der Gemeindeverband Württemberg-Hohenzollern dessen Streichung:

»Wenn der Gemeinderat einen Bürgerentscheid wünsche, so könne er ihn ja über ein Bürgerbegehren herbeiführen, wenn die Bürger daran überhaupt interessiert seien, wäre dies ja leicht zustande zu bringen. Gelingt es dem Gemeinderat nicht, die Bürger zu mobilisieren, dann solle er auch die Entscheidung nicht von sich schieben können« (zit.n. Ardel 1960: 104).

Der Württembergische Gemeindetag sprach sich hingegen für eine stufenweise Implementierung direktdemokratischer Verfahren aus. Demnach sollte zunächst lediglich das Instrument der Bürgerbefragung eingeführt werden (ebd.: 105). Schließlich einigten sich alle kommunalen Spitzenverbände in einer gemeinsamen Stellungnahme auf die Forderung, das Ratsreferendum mit einem doppelten 3/4-Einleitungsquorum zu versehen, d.h. der Rat sollte den ersten Beschluss nach Ablauf von mindestens zwei Wochen erneut bestätigen (ebd.: 104f.).

Parteipolitisch verliefen Zustimmung und Ablehnung des Referentenentwurfs in Bezug auf die direktdemokratischen Regelungen quer durch die Parlamentsfraktionen. Die Gegner des Ratsreferendums brachten vor allem das Argument der möglichen Verantwortungsflucht in Stellung (ebd.: 108). Im Verwaltungsausschuss des Landtages obsiegten zunächst die Kritiker, die mittels Abstimmung den gesamten § 21 aus dem Entwurf entfernten (ebd.: 110). Auch weil der Verwaltungsausschuss überwiegend aus Bürgermeistern und Landräten bestand, erntete diese Entscheidung in den Medien jedoch viel Kritik (ebd.: 112f.). Daraufhin verständigten sich die Fraktionen von CDU, SPD sowie FDP/DVU und beschlossen in dritter Lesung, § 21 in modifizierter Form doch in die Gemeindeordnung aufzunehmen, wobei sie die ursprünglichen Regelungen aus dem Regierungsentwurf zum Ratsreferendum beibehielten (ebd.: 113ff.).

Die erste Novellierung von § 21 erfolgte im Jahr 1975. Bezogen auf das Ratsreferendum nahm die Regierung (CDU) keine Veränderungen vor (LT-BW 30.10.1974, 25.11.1975). Die SPD beantragte jedoch das konsensuale in ein majoritäres Ratsreferendum umzuwandeln,²⁴ wovon sie sich versprach, die Durchsetzungschancen von Bürgerinitiativen zu erhöhen (ebd. 28.11.1974). In den Plenardebatten wurde dem Ratsreferendum allerdings keine Aufmerksamkeit zuteil und der SPD-Antrag schließlich von der CDU-Mehrheit abgelehnt (ebd. 25.09.1975).

Wenngleich die CDU-Landesregierungen in den folgenden Jahrzehnten den § 21 mehrmals (geringfügig) reformierten (1983, 1998, 2005), kam die Forderung nach der Implementation von majoritären Ratsreferenden erst nach dem Regierungswechsel im Jahr 2012 durch den Landesverband von Mehr Demokratie e. V. erneut auf. Sowohl im Rahmen eines eigenen Gesetzentwurfs als auch in seiner Stellungnahme zum Reformentwurf der neuen grün-roten Regierung argumentierte der Verband:

»Das bisherige Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit aller Gemeinderatsmitglieder wird gestrichen. Erhebungen haben ergeben, dass das Instrument des Ratsreferendums in Baden-Württemberg nur selten angewendet wird. Durch das Erfordernis einer 2/3-Mehrheit wird die Funktion eines Mitwirkungsinstruments der Bürgerschaft bei kontrovers diskutierten Fragen verfehlt. Hat der Gemeinderat mit einfacher Mehrheit die Möglichkeit zu einem Ratsreferendum, kann er leichter formale Mängel eines Bür-

24 Dieser Vorschlag findet sich nicht im Regierungsentwurf, wie Ardel/Seeger behaupten (ebd. 1977: 104).

gerbegehrens ›heilen‹, indem er stattdessen selbst ein Ratsreferendum zum gleichen Thema beschließt» (Mehr Demokratie e. V. 2012: 9).

Die Landesregierung lehnte die Absenkung des Beschlussquorums jedoch ab:

»Die Absenkung auf die einfache Mehrheit wäre eine sehr weitgehende Änderung. Wenn der Gemeinderat seine Zuständigkeit und das ihm von den Wählerinnen und Wählern übertragene Mandat zur Entscheidung einer Sache an die Bürgerinnen und Bürger abgibt, sollte dies durch eine breite Gemeinderatsmehrheit mitgetragen werden. Eine nur einfache Mehrheit erscheint hierfür nicht angemessen« (LT-BW 03.08.2015: 27)«

Insofern hat das konsensuale Ratsreferendum in Baden-Württemberg seit 1955 Bestand.

Bayern

In Bayern sprachen sich die Landesregierungen Anfang der 1950er Jahre für die Einführung von (Rats-)Referenden aus. So legte die CSU-Landesregierung im September 1950 einen Gemeindeordnungsentwurf vor, der ein konsensuales Ratsreferendum (2/3) beinhaltete (LT-BY 14.09.1950: 3). Die vorgesehene Einführung des Ratsreferendums begründete die Regierung nicht. Zur gewählten Höhe des Auslösungsquorums schrieb sie hingegen:

»Die vorgeschriebene Zweidrittelmehrheit des Gemeinderats [...] soll im Hinblick auf die Bedeutung und die Kosten einer Volksbefragung deren leichtfertige Herbeiführung durch schwache, von Fall zu Fall gebildete Mehrheiten im Gemeinderat ausschließen« (ebd.).

Bereits zuvor im August 1950 hatte die SPD einen Entwurf aus der Feder des vormaligen Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner in den Landtag eingebracht. Hoegner, als ehemaliger Schweizer Exilant direktdemokratischen Instrumenten gegenüber aufgeschlossen, plädierte für ein majoritäres Ratsreferendum. Beide Entwürfe behandelte der Landtag allerdings nicht mehr, da sie der Diskontinuität zum Opfer fielen (siehe dazu Ardelt 1960: 90–93).

Die neue Landesregierung aus CSU und SPD reichte im August 1951 einen zweiten Regierungsentwurf für eine Gemeindeordnung in den Landtag ein, welcher das konsensuale Ratsreferendum (2/3) aus dem vorherigen Regierungsentwurf mit gleicher Begründung übernahm (LT-BY 02.08.1951: 3, 28f.).

Der Rechts- und Verfassungsausschuss des Landtages, der vor den Plenumslesungen tagte, strich das Ratsreferendum jedoch bereits in seiner ersten Sitzung aus dem Regierungsentwurf, da vor allem die Fraktionen von CSU und Bayernpartei eine Verantwortungsflucht der Ratsmehrheit befürchteten (ebd. 18.12.1951: 999). Der Abgeordnete Lang (Bayernpartei) bemerkte in der ersten Plenumslesung dazu:

»Wenn aber der Gemeinderat beschließt, den Entscheid an seine Bürger hinüberzugeben, dann bedeutet das nichts anderes als die *Flucht in die Verantwortungslosigkeit* [H. i. O.], mag er sich bei Antritt seines Amtes noch so verantwortungsfreudig gefühlt haben. Es bedeutet, das muß ausdrücklich betont werden, Überlassung der Entscheidung dem tückischen Zufall« (ebd. 19.12.1951: 1069).

Eine Forderung nach Wiederaufnahme des Ratsreferendums in den Regierungsentwurf erfolgte in den weiteren Beratungen nicht (ebd.: 19.12.1951, 20.12.1951, 21.12.1951). Der Landtag beschloss schließlich eine Gemeindeordnung ohne Referendumsinstitutionen, wie sie zuvor auch vehement der bayerische Städtetag propagierte (Ardelt 1960: 97f.).

Die SPD unter Hoegner bemühte sich aber fortan darum, direktdemokratische Verfahren in die Gemeindeordnung aufzunehmen. So beantragte sie 1970 abermals die Implementation von konsensualen Ratsreferenden (LT-BY 19.02.1970). Eine spezifische Begründung dafür lieferte die SPD-Fraktion aber weder im Antrag noch in der ersten Plenumslesung (ebd.; ebd. 24.02.1970). Die CSU-Fraktion kritisierte abermals, dass durch Ratsreferenden eine »Fluchtmöglichkeit des Gemeinderates aus der Verantwortung heraus« geschaffen würde (ebd.: 4098). Eine zweite Lesung des Gesetzesentwurfs erfolgte nicht.

Mit Beginn der 1980er Jahre verstärkte die SPD-Fraktion ihre Anstrengungen zur Einführung von kommunalen Referenden. So reichte sie zwischen 1981 und 1991 vier identische Gesetzesentwürfe ein, die jeweils konsensuale Ratsreferenden (2/3) vorsahen (ebd. 22.07.1981, 25.03.1985, 13.03.1987, 24.01.1991). Dem Ratsreferendum schrieb die SPD-Fraktion nun das Potential zu, die kommunale Selbstverwaltung – vor allem in Fragen der kommunalen Gebietsreform – zu stärken:

»Wenn es zu einem Bürgerentscheid aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses kommt, [...], dann stärkt dies – und das ist auch der Grund, warum wir diese Bestimmung im Gesetz haben wollen – die kommunale Selbstverwaltung gegenüber den übergeordneten staatlichen Behörden« (ebd. 29.09.1981: 6760).

Sofern im Parlament vertreten, unterstützten FDP und Grüne grundsätzlich die SPD-Anträge. Die CSU-Fraktion lehnte sie allerdings – auch unter Zuspruch der kommunalen Spitzenverbände – ab (ebd. 02.03.1982, 03.07.1985, 29.11.1988, 14.05.1991), wobei sie gegenüber Ratsreferenden an ihrem Vorwurf festhielt, dass diese den Weg in eine Bequemlichkeitsdemokratie ebneten (ebd. 03.07.1985: 4904).

Bereits Anfang der 1980er Jahre entstand jedoch eine außerparlamentarische Initiative in Bayern, die sich wie die parlamentarische Opposition für die Einführung kommunaler Referenden einsetzte (»Aktion Bürgerentscheid«). Ein erster Versuch dieser Initiative zur Durchführung eines diesbezüglichen Volksbegehrens in den 1980er Jahren misslang noch. 1992 jedoch schlossen sich Vertreter der »Aktion Bürgerentscheid« dann mit dem Verein »Initiative Demokratie Entwickeln – IDEE« zusammen²⁵ und starteten das Volksbegehren »Mehr Demokratie in Bayern: Bürgerentscheide in Gemeinden und Kreisen«, welches am 01.10.1995 im Volksentscheid angenommen wurde (siehe hierzu Seipel/Mayer 1997). Der Gesetzesentwurf der Bürgerinitiative beinhaltete auch ein konsensuales Ratsreferendum (2/3) (LT-BY 11.04.1995: 3). Majoritäre Ratsreferenden hingegen lehnte die Initiative ab:

»Ein Einleitungsrecht des Gemeinderates bzw. des Kreistages ist nur sinnvoll, wenn es wie in Baden-Württemberg oder Schleswig-Holstein an eine Zwei-Drittel-Mehrheit geknüpft ist. Da die Mehrheitsfraktion jeden Beschluß im Rat selbst fällen kann, würde

25 Aus diesem Zusammenschluss ging nach dem Volksentscheid auch der Verband Mehr Demokratie e. V. hervor.

sie einen Bürgerentscheid häufig nur dann einleiten, wenn sie sich strategische Vorteile davon verspricht« (ebd.: 5).

SPD und Grüne unterstützen die Initiative und brachten mehrfach identische Gesetzesentwürfe in den Landtag ein (ebd. 10.02.1994, 15.12.1994), welche die CSU-Mehrheit jedoch weiterhin ablehnte (ebd. 13.07.1994). Auch ein FDP-Antrag, der konsensuale Ratsreferenden (2/3) forderte (ebd. 22.06.1994), fiel der CSU-Mehrheit zum Opfer (ebd. 13.07.1994).

Nachdem das Volksbegehren der Initiative erfolgreich war, sah sich die CSU im April 1995 allerdings gezwungen, als Kompromisslösung einen eigenen Gesetzesentwurf zur Einführung von kommunalen Referenden einzubringen (ebd. 26.04.1995). Dem Ratsreferendum konnte sie aber immer noch nichts abgewinnen:

»Die Einleitung eines Bürgerbegehrens durch einen Gemeinderat sehen wir auch als sehr widersprüchlich an. Wenn ein Gemeinderat gewählt ist, soll er auch die Verantwortung tragen. Wir sehen es als Entscheidungsschwäche an, wenn ein Gemeinderat sagt: Wir wollen zunächst einmal die Bürger holen. Für was ist er denn eigentlich gewählt? Der Gemeinderat, der Stadtrat muß die Stimmung beim Bürger sehen und muß diese in seine Entscheidungen einfließen lassen« (ebd. 04.07.1995: 1556).

Bekanntlich scheiterte der CSU-Entwurf im Volksentscheid, sodass 1995 neben Bürgerreferenden auch konsensuale Ratsreferenden (2/3) Eingang in die bayerische Kommunalverfassung fanden (ebd. 31.10.1995).

Da der bayerische Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 29. August 1997 die im Volksentscheid getroffenen Regelungen teilweise als verfassungswidrig einstufte, war der Gesetzgeber allerdings gezwungen, den Referendumsdispositiv zu überarbeiten.²⁶ In diesem Zusammenhang startete zunächst der inzwischen aus den beiden Initiativen hervorgegangene bayerische Landesverband von »Mehr Demokratie e. V.« im Mai 1998 unter der Überschrift »Mehr Demokratie in Bayern: Schutz des Bürgerentscheides« ein erneutes Volksbegehren. Der Volksbegehrens-Gesetzesentwurf sah nun die Einführung von majoritären Ratsreferenden vor, wodurch »dem Bedürfnis von vielen Gemeinderäten, Abstimmungsalternativen zu Bürgerbegehren einbringen zu können, Rechnung getragen« werden sollte (Mehr Demokratie e. V. o.J.). SPD und Grüne brachten einen gleichlautenden Antrag im Dezember 1998 in den Landtag ein (LT-BY 01.12.1998). Auf der anderen Seite legte auch die CSU-Fraktion einen Gesetzesentwurf vor, in dem sie erstmalig für die Einführung (majoritärer) Ratsreferenden plädierte:

»Die bisherige Zwei-Drittel-Mehrheit für Beschlüsse entfällt, um dem Gemeinderat die Möglichkeit zu erleichtern, strittige Angelegenheiten des Selbstverwaltungsbereichs der Gemeinde unmittelbar den Gemeindebürgern zur Entscheidung vorzulegen« (LT-BY 07.12.1998: 9).

26 Der Bayerische Verfassungsgerichtshof erkannte in der Kombination aus fehlendem Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum und dreijähriger Bindungsfrist eine unzulässige Einschränkung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung (Weixner 2002: 260).

Im März 1999 verabschiedete die CSU-Mehrheit ihren Entwurf, sodass majoritäre Ratsreferenden seit diesem Zeitpunkt in der bayerischen Gemeindeordnung verankert sind (ebd. 10.03.1999).

Berlin

Berlin führte 2005 als letztes Bundesland »kommunale« Referenden auf Bezirksebene ein.²⁷ Einen ersten Anlauf zur Einführung von Ratsreferenden (in Berlin: BVV-Referenden) startete die oppositionelle PDS im Jahr 2000. Sie empfahl dabei die Implementation eines konsensualen BVV-Referendums (2/3):

»Um zu verhindern, dass die Bezirksverordneten sich ihrer Verantwortung als Repräsentanten entziehen, ist hier das Quorum auf zwei Drittel der verfassungsmäßigen Mitgliederzahl festgesetzt. Es muss also eine weitgehende Einigkeit in der Vertretungskörperschaft darüber bestehen, dass das fragliche Begehren der Bürgerschaft zur Entscheidung vorgelegt wird. Dies ist gerechtfertigt: die Bürgerschaft soll die Möglichkeit erhalten, in jeder Angelegenheit anstelle der Vertreter zu entscheiden. Ausgehen soll dieses von der Bürgerschaft selbst. Der umgekehrte Weg soll stark erschwert werden, um den Parteien in der BVV die Möglichkeit zu nehmen, das Instrument bürgerschaftlicher Mitwirkung für Parteipolitik außerhalb der BVV zu missbrauchen. Nicht zu verantworten wäre es nämlich, wenn etwa die relative Mehrheit der Bezirksverordneten einen Antrag einer Minderheit oder eines einzelnen Bezirksverordneten einfach an die Bürgerschaft »weiterreicht«. Dies könnte dazu führen, dass Minderheitenrechte in der BVV quasi »konstruktiv« ausgehebt [sic!] werden und diese Minderheit populistisch vorgeführt wird« (AH-BE 10.03.2000: 3).

Das Abgeordnetenhaus behandelte den Gesetzesentwurf nach erster Lesung allerdings nicht weiter. Die Abgeordnetenhauswahlen im Jahr 2001 legten dann jedoch den Grundstein für die Einführung von Referenden, da die direktdemokratischen Verfahren gegenüber kritisch eingestellte CDU ihre Sperrminorität verlor (Efler/Posselt 2009: 296).²⁸ Nach einem vierjährigen Abstimmungsprozess reichten die Regierungsfractionen von SPD und PDS zusammen mit den Grünen und der FDP im Februar 2005 schließlich gemeinsame Gesetzentwürfe zur Änderung der Berliner Verfassung sowie des Bezirksverwaltungsgesetzes ein (AH-BE 24.02.2005a, 24.02.2005b). Die vier Frak-

27 Als Stadtstaat ist Berlin Bundesland und Stadt zugleich. Insofern findet eine eindeutige Trennung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene nicht statt (Hoffmann/Schwenker 2010: 63). Vergleichbar mit den Gemeinden in Flächenstaaten sind in Berlin die Bezirke, wobei letztere über geringere Entscheidungskompetenzen verfügen. Prinzipiell kann der Berliner Senat als zentrales Verwaltungsorgan in jeden Aufgabenbereich der Bezirke eingreifen, sofern er gesamtstädtische Interessen geltend macht (ebd.: 70). Eine kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 1 GG steht den Bezirken somit nicht zu. Zentrale Handlungsinstrumente der Berliner Bezirksverordnetenversammlungen (BVV) sind das Ersuchen sowie die Empfehlung. Beide Instrumente richten sich an das jeweilige Bezirksamt. Sie entfalten jedoch keine rechtsverbindliche Wirkung (ebd.: 68). Rechtsverbindlich kann die BVV nur innerhalb eines im Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) festgehaltenen elf Punkte umfassenden Themenkataloges entscheiden. Dieser geringe Entscheidungsspielraum setzt direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten auf Berliner Bezirksebene grundsätzlich enge Grenzen.

28 Für die Einführung von Referenden auf Bezirksebene benötigte es einer Verfassungsänderung, die in Berlin nur mittels einer 2/3-Mehrheit herbeigeführt werden kann.

tionen übernahmen in ihrem Antrag dabei das konsensuale BVV-Referendum (2/3) aus dem früheren PDS-Entwurf (ebd.). Eine Thematisierung dieses Instrumentes im parlamentarischen Beratungsprozess erfolgte nicht (ebd. 17.03.2005, 16.06.2005). Gegen die Stimmen der CDU erhielt das konsensuale BVV-Referendum (2/3) im Juni 2005 dann schließlich Einzug in die Berliner »Kommunalpolitik« (AH-BE 2005).

Brandenburg

Vor Anschluss an die Bundesrepublik verabschiedete die DDR-Volkskammer 1990 eine Kommunalverfassung, die zunächst in allen neuen Bundesländern – so auch in Brandenburg – galt (Bretzinger 1994: 48–62; Knemeyer 1990). Im zeitgenössischen Vergleich zeichnete sich die DDR-KVerf durch eine »ausgeprägte direktdemokratische Handschrift« aus (Wollmann 2002: 240). So beinhaltete sie auch majoritäre Ratsreferenden (Bretzinger 1994: 193).

In Folge der Vereinigung attestierten alle brandenburgischen Landtagsfraktionen der DDR-KVerf aufgrund der veränderten rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen grundlegenden Überarbeitungsbedarf. Als erstes veröffentlichte die Fraktion von Bündnis 90 im Jahr 1992 einen brandenburgischen Kommunalverfassungsentwurf, der in Bezug auf das Ratsreferendum die Regelungen der DDR-KVerf beibehielt (Bündnis 90 Brandenburg 1992: 20). Den Gesetzesentwurf reichte Bündnis 90 jedoch nicht in den Landtag ein.

Den Landtag zuerst erreichte ein Gesetzesentwurf der »PDS-Linke-Liste« im Januar 1993. Auch ihr Entwurf übernahm das majoritäre Ratsreferendum aus der DDR-KVerf (LT-BB 12.01.1993: 21). Eine Begründung, weshalb die Regelungen fortgeschrieben werden sollten, findet sich in den ersten beiden Gesetzesentwürfen allerdings nicht.

Im April 1993 brachte dann die Regierung (SPD, FDP, Bündnis 90) ihren Gesetzesentwurf in den Landtag ein (ebd. 20.04.1993). Im Gegensatz zu beiden vorherigen Entwürfen sah der Regierungsentwurf ein konsensuales Ratsreferendum (2/3) vor, »um zu verhindern, daß eine knappe Mehrheit in der Gemeindevertretung unpopulären Entscheidungen ausweicht und sie auf die Bürgerschaft »abwälzt«« (ebd. 135f.).

Sprachen sich vor den Ausschussberatungen also Regierung und Landtagsmehrheit (die CDU lehnte als einzige Fraktion Referenden grundsätzlich ab) noch für Ratsreferenden aus, änderte sich die Stimmlage durch die Stellungnahmen des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg sowie des Brandenburgischen Landkreistages²⁹ während des Anhörungsverfahrens. Beide Verbände kritisierten die geplante Einführung des Instrumentes und griffen dabei auf das Argument der Verantwortungsfucht zurück, wobei dem Städte- und Gemeindebund auch ein Zwei-Drittel-Beschlussquorum nicht als ausreichender Schutz erschien:

»Die Bestimmung des Abs. 1 (Ratsreferendum, A. d. V.) sollte ersatzlos gestrichen werden, weil hiermit der Gemeindevertretung die Möglichkeit eröffnet wird, ihr Entscheidungsrecht und ihre Entscheidungspflicht nicht mehr selbst wahrzunehmen, sondern auf die Bürger abzuwälzen. Das ist trotz der vorgesehenen qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder für diesen Schritt außerordentlich bedenklich« (ebd. 09.06.1993: 41).

29 Die zeitgleich verhandelte Landkreisordnung sah zunächst ebenso ein Ratsreferendum vor (LT-BB 20.04.1993: 92).

Der Innenausschuss beugte sich mehrheitlich dieser Forderung, sodass die 1993 verabschiedete Gemeindeordnung kein Ratsreferendum (mehr) enthielt (ebd. 1993).

Die erste grundlegende Reform der Brandenburgischen Kommunalverfassung, in der auch die Regelungen zu Referenden novelliert wurden, erfolgte 2007. Die Landesregierung (SPD, CDU) erwog dabei zwar die (Wieder-)Einführung von Ratsreferenden, verwarf diese Idee aber, da sie das Entscheidungsinstrument letztlich als systemfremd einstufte:

»Der Gesetzgeber hat damit [dem Verzicht auf das Ratsreferendum, A. d. V.] der Tatsache Rechnung getragen, dass der Bürgerentscheid als ein Element unmittelbarer Demokratie mit dem Ziel angelegt ist, dass Bürger anstelle oder gegen die Gemeindevertretung eine Entscheidung in einer allgemeinen Angelegenheit herbeiführen können. Es wird also von einem Kollisionsfall – unterschiedliche Interessen von Bürgern und Gemeindevertretung – ausgegangen. Dem würde es nicht entsprechen, wenn der Gemeindevertretung selbst die Möglichkeit eingeräumt würde, einen Bürgerentscheid herbeizuführen. Es wäre dann auch zu besorgen, dass die Gemeindevertretung das Instrument des Bürgerentscheides nutzt, um selbst möglicherweise erforderliche, aber unliebsame Entscheidungen durch die Bürger treffen zu lassen« (ebd. 29.08.2007: 151).

Seit der Reform 2007 nahmen Landesregierung bzw. Landtagsmehrheit keine weiteren Veränderungen am Referendumsdispositiv vor. Der brandenburgische Landesverband von Mehr Demokratie e. V. setzt sich jedoch seit 2012 explizit für die Einführung von Ratsreferenden ein, »um [für wichtige Entscheidungen, A. d. V.] eine möglichst breite Legitimation herzustellen« (Mehr Demokratie e. V. 2012c). Hinsichtlich des Auslösungsquorums plädiert der Verband für eine 2/3-Mehrheit, damit das Ratsreferendum »nicht von einer knappen Ratsmehrheit missbraucht wird« (ebd.). Bislang hat seine Forderung kein Gehör gefunden.

Bremen (inklusive Bremerhaven)

Bremen nimmt als Bundesland eine doppelte Sonderrolle ein. Als Zwei-Städte-Staat (Stadtgemeinde Bremen und Bremerhaven) unterscheidet es sich sowohl von den Flächenstaaten als auch den Stadtstaaten Berlin und Hamburg. Dabei ist Bremen das einzige Bundesland, das seinen Gemeinden das Recht auf Verabschiedung einer eigenen Kommunalverfassung einräumt (Brandt/Schefold 1991: 550f.). Die Stadtgemeinde Bremen hat dieses Recht jedoch bislang nicht für sich in Anspruch genommen, sodass nach Art. 148 Abs. 1 der Landesverfassung (BremVerf) diese zugleich für die Stadtgemeinde Bremen gilt (Neumann 1996). Bremerhaven hingegen hat von o.g. Recht Gebrauch gemacht und sich eine eigene Stadtverfassung gegeben (Dierksen/Freitag 2000). Auch wenn Bremerhaven formal der rechtlichen Aufsicht durch den Bremer Senat unterliegt, wird die Stadt deshalb oftmals als freieste Gemeinde Deutschlands bezeichnet (Göbel 2007: 772).

Wie bereits im Abschnitt zuvor verdeutlicht, haben Ratsreferenden in Bremen Tradition. Nachdem sie bereits in der Weimarer Republik bestanden, beschloss die Bremische Bürgerschaft (Landtag) 1947 das majoritäre Referendum auch in die Nachkriegsverfassung aufzunehmen (Kessler 1996: 225, Anhang 26). Die Frage, inwieweit die landesgesetzlichen Regelungen zum Referendum auch auf die Stadtgemeinde Bremen anzuwenden seien, wurde bis 1994 kontrovers diskutiert. Umstritten war da-

bei vor allem, ob eine Verfassungsänderung für die Einführung des kommunalen Referendums notwendig sei oder lediglich ein Ausführungsgesetz beschlossen werden müsse (Dressel 2003: 143). Das erste Ausführungsgesetz zum landesweiten Referendum beschloss die Bürgerschaft erst 1969. Auch wenn die CDU während der Lesungen anregte, das Referendum auf die kommunale Ebene auszuweiten, klammerte die SPD-Mehrheit diesen Bereich letztlich ausdrücklich von der Anwendung aus (BremBü 12.02.1969, 26.03.1969).

Einen weiteren Anlauf zur Einführung von kommunalen Referenden unternahm die CDU 1982, wobei ihr Antrag ein konsensuales Ratsreferendum (2/3) vorsah (BremBü 04.11.1982: 5472). Eine Erklärung für das gewählte Auslösungsquorum erfolgt nicht, jedoch verwiesen die Antragsteller selbst auf die Regelungen in Baden-Württemberg, sodass davon auszugehen ist, dass sie diese schlichtweg übernahmen – ein Vorwurf, der auch von den anderen in der Bürgerschaft vertretenen Parteien geäußert wurde (ebd. 5473-5488). Gleichwohl unterstützten Grüne und FDP grundsätzlich die Idee der Ausweitung von Referenden auf die kommunale Ebene. Die SPD hingegen lehnte dies mit ihrer absoluten Mehrheit ab, sodass der Antrag letztlich in erster Lesung scheiterte (ebd.).

Im Rahmen der ersten großen Bremischen Verfassungsreform im Jahr 1994 wurde – maßgeblich auf Betreiben der Grünen (BremBü 21.06.1993: 6) – das landesweite Referendum auf die kommunale Ebene übertragen, sodass der Stadt- wie der Landesbürgerschaft fortan das Recht zustand, ein Referendum mit einfacher Mehrheit auszulösen. Da es sich um eine umfassende Verfassungsreform handelte, spielte die Übertragung der Referendumsinstitution auf die kommunale Ebene in den Plenarberatungen nur eine untergeordnete Rolle (BremBü 19.08.1993, 19.05.1994, 30.06.1994). Wirksamkeit erhielt das kommunale majoritäre Referendum jedoch erst 1996 nach Verabschiedung des neuen Ausführungsgesetzes (BremBü 20.11.1995, 21.06.1996).

Auch in der Stadt Bremerhaven führen die Anfänge kommunaler Direktdemokratie bis in die Weimarer Republik zurück. Die 1947 von der Stadt sich selbst verliehene Nachkriegsverfassung hingegen sah keine direktdemokratischen Elemente vor (Stierling 1964: 61). Zur Einführung dieser Instrumente kam es erst 1995. Ausgangspunkt hierfür war ein gemeinsamer Antrag von SPD- und Grünen-Fraktion aus dem Januar 1992, der den Magistrat sowie den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss beauftragte u.a. auszuarbeiten, wie kommunale Referenden in die Stadtverfassung integriert werden könnten (BrhvStVV 30.01.1992: 35). Im Juli 1992 legte die SPD erstmalig konkrete Vorschläge vor, im Rahmen derer sie sich für die Implementierung von konsensualen Ratsreferenden (2/3) aussprach (o. V. 18.06.1992). Dieser Vorschlag gelangte schließlich in die im März 1995 verabschiedete Gesetzesvorlage, wobei keine Begründung für die geplante Einführung von Ratsreferenden angeführt wurde (BrhvStVV 17.01.1995: 3f.). In den Plenumsberatungen bemängelte der Grüne Stadtverordnete Pletz allerdings die gewählte Höhe des Auslösungsquorums (2/3), da er eine Ungleichbehandlung zu den Bürgern der Stadtgemeinde Bremen ausmachte (BrhvStVV 26.01.1995: 31). Aufgrund des insgesamt restriktiveren Referendumsdispositivs im Vergleich zur Stadtgemeinde Bremen enthielten sich die Grünen schließlich auch bei der finalen Abstimmung, sodass letztlich vor allem SPD und CDU dem Gesetz zustimmten (BrhvStVV 23.03.1995: 6-9). Der Beschluss über das entsprechende Ausführungsgesetz fand im August 1995 statt (Dressel 2003: 148).

Hamburg

In Hamburg erfolgte die Einführung von »kommunalen« Referenden auf Bezirksebene³⁰ im Jahr 1998 durch einen Volksentscheid. Unterhalb der Landesebene bestanden zuvor keine Erfahrungen mit diesem Beteiligungsinstrument (Dressel 2003; Witte 1997: 153). Dabei führte die Hamburger Bürgerschaft (Landtag) jedoch ausschließlich Bürgerreferenden sowie majoritäre Ratsreferenden als Konkurrenzreferenden ein (HamBü 1998). Innerhalb des Untersuchungszeitraumes stellte weder der Senat noch eine Fraktion der Hamburgischen Bürgerschaft den Antrag, den Hamburger Bezirksverordnetenversammlungen ebenso ein Initiativrecht für Referenden zuzugestehen. Auch Mehr Demokratie e. V. in Hamburg erhob diese Forderung bislang nicht.

Hessen

In Hessen legte die Landesregierung (SPD/CDU) im August 1950 einen ersten Gesetzesentwurf für eine neue Gemeindeordnung vor, in dessen Begründung sie sich gegen die Einführung von Referenden aussprach, da diese einer »konstanten Verwaltungstätigkeit abträglich« seien (LT-HE 28.08.1950: 2332). Der Entwurf erreichte vor Ende der Legislaturperiode allerdings nicht mehr die Ausschüsse (Ardelt 1960: 87). Ein gutes Jahr später brachte die neue SPD-Landesregierung einen zweiten Gesetzesentwurf in den Landtag ein, in dem sie an der Ablehnung von Referenden festhielt (LT-HE 02.10.1951: 446). Obwohl der CDU-Abgeordnete Raabe in erster Lesung den Verzicht auf Referenden noch begrüßte (LT-HE 10.10.1951: 580), reichte die CDU-Fraktion vor der zweiten Lesung einen Änderungsantrag ein, in dem sie die Einführung von minoritären Ratsreferenden (1/3) forderte (ebd. 06.02.1952: 683). Hierzu erklärte der CDU-Abgeordnete Kanka, dass dieses Instrument zum Minderheitenschutz gedacht sei und die Mehrheit diszipliniere (ebd. 07.02.1952: 812). Der SPD-Abgeordnete Bodenbender bemerkte daraufhin, dass man durch Ratsreferenden »von der Gemeindevertretung die echte Verantwortung hinwegnehmen« würde (ebd.: 814). In den Ausschussverhandlungen lehnte die SPD demgemäß den Änderungsantrag gegen die Stimmen von CDU und FDP ab (ebd. 18.02.1952: 281). In der dritten Lesung griff die CDU das Thema nicht mehr auf (Ardelt 1960: 90).

Mehr als 30 Jahre später änderte die SPD ihre Position und stellte 1986 als Regierungsfraktion gemeinsam mit ihrem Koalitionspartner (den Grünen) den Antrag, kommunale Referenden nun einzuführen (LT-HE 09.12.1986: 3). An der Ablehnung des Ratsreferendums hielt sie jedoch fest. In der ersten Lesung des Gesetzesentwurfs begründete sie dies mit dem Argument, dass sich die Gemeindevertretung »nicht auf diese Art und Weise aus der Verantwortung herausstehlen darf« (ebd. 17.12.1986: 5767). Eine weitere Beratung des Gesetzesentwurfs erfolgte aufgrund der vorzeitigen Auflösung des Landtages nicht.

30 Als Stadtstaat und Einheitsgemeinde ist Hamburg mit Berlin vergleichbar. Eine Trennung zwischen staatlichen und gemeindlichen Tätigkeiten findet insofern nicht statt, wobei die Hamburger Bezirke im Unterschied zu den Berliner Bezirken über keinen verfassungsrechtlichen Bestandsschutz verfügen. Sie nehmen Aufgaben wahr, die ihnen vom Senat übertragen werden, mittels Evokationsrecht allerdings auch jederzeit wieder entzogen werden können. Da zudem die BVVs als Vertretung des »Bezirksvolks« in vielen Bereichen lediglich Empfehlungen an das Bezirksamt beschließen können, sind »kommunalen« Referenden grundsätzlich enge Grenzen gesetzt (siehe hierzu Bull 2007).

1989 reichten die Grünen den Gesetzentwurf erneut ein (ebd. 24.01.1989), wobei ihn diesmal die (neue) Regierungskoalition aus CDU und FDP ablehnte (ebd. 19.12.1990¹). 1992 schließlich brachten SPD und Grüne – nun abermals in Regierungsverantwortung – ihren Gesetzentwurf im Rahmen einer umfassenden Novellierung der Gemeindeordnung ein drittes Mal in den Landtag ein (ebd. 06.01.1992). Im Verlauf der ersten Lesung begründeten die Grünen den Verzicht auf das Ratsreferendum ebenso wie vormals die SPD-Fraktion:

»Wir haben in der Kommunalverfassung das Sachplebiszit, den Bürgerentscheid, ganz bewußt so konstruiert, daß er nur als echtes Bürgerbegehren durchgeführt werden kann. Eine Lösung, die beispielsweise in Baden-Württemberg immer bequem von den Mehrheiten in Anspruch genommen wird, daß man sich vor Entscheidungen des Kommunalparlaments drücken möchte, ist nicht möglich« (ebd. 28.01.1992: 1496).

Die FDP-Fraktion sprach sich in der ersten Lesung im Gegensatz zu den Grünen für die Implementation von konsensualen Ratsreferenden aus:

»Darüber hinaus lautet unsere Prämisse bei einem Bürgerentscheid [...], daß das kommunale Vertretungsorgan mit zwei Dritteln der Stimmen beschließen kann, daß eine wichtige Angelegenheit dem Bürger zur Entscheidung gestellt wird, also auch anders herum, wenn sich das Parlament im unklaren darüber ist, ob es diese Entscheidung treffen soll, oder im klaren darüber ist, daß es bei der Durchsetzung der Entscheidung besser ist, wenn diese nochmals durch einen Bürgerentscheid abgesegnet wird« (ebd.: 1500).

Einen entsprechenden Änderungsantrag reichte die FDP-Fraktion aber nicht ein, so dass SPD und Grüne kommunale Referenden schließlich bei Verzicht auf Ratsreferenden in die Gemeindeordnung einführten (ebd. 13.05.1992).

Eine umfassendere Auseinandersetzung mit dem Referendumsdispositiv, die auch zur ersten wirklichen Novellierung führte, erfolgte in den Jahren 2010/2011 als zunächst SPD und Linke jeweils Reformanträge vorlegten (ebd. 02.11.2010, 08.11.2010) und schließlich auch die CDU/FDP-Koalition einen Gesetzesentwurf in den Landtag einbrachte (ebd. 10.05.2011). Mit der Linkspartei forderte dabei auch eine Fraktion die Einführung von Ratsreferenden, wobei diese ein majoritäres Ratsreferendum vorschlug (ebd. 08.11.2010: 8). In der Begründung zum Gesetzentwurf verwies die Linke lediglich darauf, dass sich die Regelungen am bayerischen Vorbild orientierten (ebd.: 41). In der Ausschussanhörung unterstützte der hessische Landesverband von Mehr Demokratie e. V. die Idee der Einführung von Ratsreferenden, da sie »sich besonders zur Lösung bedeutsamer bzw. kontroverser Anliegen« eigneten (ebd. 08.08.2011: 131). Alle weiteren Fraktionen sowie die kommunalen Spitzenverbände lehnten den Entwurf der Linken ab. In den Plenumslesungen zu den drei genannten Gesetzesentwürfen spielte das Ratsreferendum aber keine Rolle (ebd. 18.11.2010, 15.11.2011, 15.12.2011).

Dem Regierungswechsel zu Schwarz-Grün im Jahr 2014 folgte die vorerst letzte Novellierung des Referendumsdispositivs in Hessen. Bereits im Koalitionsvertrag hatte die neue Landesregierung angekündigt, dieses reformieren zu wollen (Grüne Hessen 2013: 88). Bevor sie ihren Gesetzesentwurf vorlegte, brachte allerdings zunächst die Linke ihren Entwurf aus dem Jahr 2010 (inkl. majoritärem Ratsreferendum) erneut in den Landtag ein (LT-HE 27.01.2015: 4). Der Regierungsentwurf erreichte den

Landtag ein halbes Jahr später im Juli 2015, wobei es sich um den ersten hessischen Regierungsentwurf mit (konsensuellem) Ratsreferendum (Vertreterbegehren genannt) handelte (ebd. 14.07.2015: 4). In der Begründung hieß es dazu:

»Gerade bei Großprojekten kann es sinnvoll sein, wenn die Gemeindevertretung die Letztentscheidung über eine wichtige (mit »Ja« oder »Nein« zu entscheidende) Sachfrage aus freien Stücken dem Volk als dem demokratischen Souverän [...] überlässt, insbesondere wenn abzusehen ist, dass ein befürwortender Beschluss der Gemeindevertretung wegen eines beträchtlichen Widerstands im Gemeindeparlament und in der Gemeindebevölkerung ohnehin mit einem (kassatorischen) Bürgerbegehren angegriffen würde. Erfolgreiche von dem Vertretungsorgan eingeleitete Bürgerentscheide [...] genießen eine hohe Akzeptanz und schaffen Rechtsfrieden, erfolglose von der Repräsentativkörperschaft initiierte Bürgerentscheide [...] stoppen Großprojekte, die von der Mehrheit der Bevölkerung offensichtlich abgelehnt werden, rechtzeitig in einem frühen Stadium und verhindern so dauerhafte und tiefgreifende Auseinandersetzungen. [...] Damit es zukünftig nicht zu einem »ständigen« Verschieben unangenehmer Entscheidungen von der Gemeindevertretung zur Bürgerschaft kommen kann, wird der Beschluss über die Durchführung eines Bürgerentscheids in der Gemeindevertretung von einer qualifizierten Mehrheit abhängig gemacht« (ebd. 14f.).

Die geplante Einführung des Ratsreferendums stieß bei den kommunalen Spitzenverbänden und allen weiteren Fraktionen auf Widerstand. Der Hessische Städte- und Gemeindebund bezeichnet die Implementation als »eine weitere Durchbrechung des die Hessische Kommunalverfassung prägenden Prinzips der repräsentativen Demokratie« (ebd. 02.10.2015: 28) und befürchtete »dass ein politischer Druck entsteht, wonach generell bzw. immer wieder Bürgerentscheide durchzuführen wären« (ebd.).

Ähnlich argumentierte der Hessische Städtetag, der prognostizierte:

»Bei allen Entscheidungen von Bedeutung werden künftig die Minderheiten in den Stadtverordnetenversammlungen »Volksvertretungsbegehren« fordern und besonders die Medien werden den Stadtverordnetenversammlungen, die erforderliche aber unpopuläre Entscheidungen mit knapper Mehrheit fassen, den öffentlichen Vorwurf mangelnden Demokratieverständnisses machen« (ebd. 10.11.2015: 3).

Die Linksfraktion brachte in den Lesungen wiederholt das Argument der Verantwortungsflucht gegen die Implementation von Ratsreferenden in Stellung:

»Hier [in Bezug auf das Ratsreferendum, A. d. V.] besteht die große Gefahr, dass diese Regelung von den gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern dazu missbraucht wird, dass sie sich bei schwierigen Fragen ihrer eigenen Verantwortung entziehen können und diese Verantwortungsverlagerung zu einer gezielten politischen Mithaftung der Bürgerinnen und Bürger missbraucht wird« (ebd. 15.12.2015: 4249).

Diese Position überrascht vor allem deshalb, weil die Linksfraktion – wie bereits erwähnt – parallel einen eigenen Gesetzesentwurf vorgelegte, in dem sie sogar für die Einführung majoritärer Ratsreferenden plädierte.

Auch die FDP-Fraktion fürchtete die Flucht aus der Verantwortung der Mandats-träger, wobei diese Befürchtung mit Herrn Hahn derselbe Abgeordnete äußerte, der sich 1992 noch für die Implementation von konsensualen Ratsreferenden aussprach (ebd.: 4251). Die SPD-Fraktion kritisierte das Ratsreferendum zwar nicht grundsätzlich, mahnte aber an, »dieses Instrumentarium [...] eher vorsichtig zu handhaben« (ebd. 23.07.2015: 3639).

Ungeachtet des breiten Widerstandes durchlief der Passus zum Ratsreferendum die parlamentarischen Verhandlungen unverändert und wurde wie der gesamte Entwurf mit den Stimmen der Regierungsmehrheit gegen die Stimmen von SPD, Linken und FDP beschlossen (ebd. 17.12.2015).

Mecklenburg-Vorpommern

Wie in allen neuen Bundesländern galt ab 1990 auch in Mecklenburg-Vorpommern zunächst die DDR-KVerf mit majoritärem Ratsreferendum. Schnell bestand zwischen allen Landtagsfraktionen aber Einigkeit über die Reformbedürftigkeit dieser Verfassung. Als erste Fraktion reichte die Linke Liste/PDS bereits im März 1991 einen diesbezüglichen Gesetzesvorschlag in den Landtag ein (LT-MV 06.03.1991). In Anlehnung an die DDR-KVerf beinhaltete der Entwurf zwar ein Ratsreferendum, die Linke Liste/PDS plante allerdings, dieses in den konsensualen Typ (2/3) umzuwandeln (ebd.: 14). Eine Begründung für die geplante Erhöhung des Auslösungsquorums findet sich im Entwurf allerdings nicht. SPD, CDU und FDP lehnten den Gesetzantrag ab (ebd. 20.03.1991, 28.11.1991).

Die Landesregierung (CDU, FDP) brachte ihren Entwurf einer eigenständigen Kommunalverfassung für Mecklenburg-Vorpommern im Oktober 1993 in den Landtag ein (ebd. 06.10.1993). Die Regelungen in Bezug auf das Ratsreferendum übernahm der Regierungsentwurf dabei unverändert aus der DDR-KVerf Insofern sollte der Rat weiterhin mit einfacher Mehrheit beschließen können, ein Referendum durchzuführen (in Mecklenburg-Vorpommern wie auch in Hessen »Vertreterbegehren« genannt) (ebd.: 18, 106). In den parlamentarischen Verhandlungen nahm der Innenausschuss die Passage zum Ratsreferendum einstimmig an (ebd. 20.01.1994: 190). Auch die kommunalen Spitzenverbände äußerten in ihren Stellungnahmen keine Kritik (ebd.: 165-178). CDU und FDP verabschiedeten den Gesamtentwurf der neuen Kommunalverfassung im Januar 1994 gegen die Stimmen von SPD und Linke Liste/PDS (ebd. 26.01.1994). Seit dieser ersten Reform gab es im Untersuchungszeitraum keine Versuche mehr, die Regelungen zum Ratsreferendum zu reformieren.

Niedersachsen

Nach seiner Gründung orientierte sich das Land Niedersachsen in Bezug auf kommunale Referenden an der preußischen Tradition, d.h. direktdemokratische Verfahren spielten bis Anfang der 1990er Jahre bei Kommunalverfassungsreformen keine Rolle. Als es im Jahr 1996 schließlich zu deren Einführung kam, forderte keiner der beteiligten Akteure, neben Bürgerreferenden auch Ratsreferenden zu implementieren (siehe u.a. LT-NI 09.05.1995, 12.10.1995). Auch bei der ersten grundlegenden Reform des Referendumsdispositivs im Jahr 2016 verzichtete die rot-grüne Landesregierung darauf, dieses Entscheidungsinstrument zu installieren (ebd. 2016). Vor dem Regierungswechsel hatten die Grünen in ihrem Landtagswahlprogramm 2013 allerdings noch Gegenteiliges angekündigt:

»Auf Landes- und Kommunalebene wollen wir die Möglichkeit eines fakultativen Referendums schaffen, also eines Bürgerentscheides auf Initiative des Landtages bzw. der kommunalen Vertretungen. Damit soll die Möglichkeit geschaffen werden, bei wichtigen Fragen direkt die Bürgerinnen und Bürger entscheiden zu lassen« (Grüne Niedersachsen 2012).

Während der parlamentarischen Beratungen setzte sich einzig der Landesverband von Mehr Demokratie e. V. für Ratsreferenden ein, ohne dabei allerdings auf die Höhe des Auslösungsquorums näher einzugehen:

»Der Rat sollte aber grundsätzlich die Möglichkeit erhalten, selbst einen Bürgerentscheid zu beschließen. Dies bietet sich für Fälle an, in denen ein unzulässiges Bürgerbegehren voranging oder in denen der Rat eine wichtige bzw. kontrovers gebliebene Frage verbindlich nur unter Einbezug der Bürgerinnen und Bürger treffen will« (Mehr Demokratie e. V. 08.06.2016: 9).

Diese Forderung blieb jedoch ungehört.

Nordrhein-Westfalen

Anfang der 1990er Jahre brachten Grüne (1991), FDP (1991) und die SPD-Landesregierung (1993) Gesetzesentwürfe in den Landtag ein, die alle erstmalig die Einführung kommunaler Referenden vorsahen (LT-NRW 15.04.1991, 19.12.1991, 04.02.1993).³¹ Von diesen enthielt allerdings lediglich der FDP-Entwurf das Instrument des (konsensualen) Ratsreferendums (2/3) (ebd. 19.12.1991: 16). Insofern sprachen sich die Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik mehrheitlich gegen die Annahme des FDP-Vorschlags aus. Als Argumente gegen das Ratsreferendum verwiesen die Ausschussmitglieder einerseits auf das Problem der Verantwortungsflucht (Innenminister, CDU, SPD). So bezweifelte der CDU-Abgeordnete Leifert bspw., »ob Bürgerentscheide [als Ratsreferenden; A. d. V] das vielbesprochene Verantwortungsbewußtsein der Ratsmitglieder für das Ganze stärkten« (ebd. 24.08.1993: 18).

Andererseits betonten sie, wie z.B. die Grünen-Abgeordnete Höhn, auch die mögliche Gefahr parteipolitischen Taktierens:

»Außerdem öffnete die Befugnis zur Anberaumung eines Bürgerentscheides »von oben« dem Taktieren des Rates, [...], Tür und Tor; bei einem Bürgerentscheid »von unten« bestehe diese Gefahr nicht, da für die Bürger und Bürgerinnen die Initiierung eines Begehrens einen immensen Aufwand bedeute« (ebd.).

Zusätzlich merkte Höhn an, dass deshalb auch die Informationsfunktion bei Ratsreferenden »in viel schwächerem Maße zum Tragen käme« als bei Bürgerreferenden, da das Unterschriftensammeln weg falle (ebd.).

Der SPD-Abgeordnete Wilmbusse hingegen hielt die Einführung von Ratsreferenden zumindest für überlegenswert und ging in seinen Ausführungen explizit auf die Frage des Auslösungsquorums ein. Im Falle von majoritären Ratsreferenden mahnte er an, den Minderheitenschutz zu beachten. Zugleich erklärte er aber, dass bei einem

31 Vgl. zum Reformprozess auch Kost (1999: 45-75) sowie Paust (1999: 168-183).

Verzicht auf Ratsreferenden, »der Rat, wolle er eine Entscheidung der Bürger, Wege finden werde, über die Parteien »von unten« das entsprechende Verfahren zu initiieren« (ebd.).

1999 gelangte das Thema Ratsreferenden durch einen oppositionellen CDU-Antrag erneut auf die politische Agenda, wobei die CDU ein majoritäres Ratsreferendum forderte, dem auch Themen zugänglich sein sollten, die von einem Bürgerreferendum ausgeklammert waren (z.B. die Entscheidung zwischen Bauleitplanalternativen) (ebd. 17.09.1999: 4, 8).

In der folgenden Ausschussanhörung wandten sich insbesondere die kommunalen Spitzenverbände (Städtetag NRW, Städte- und Gemeindebund NRW, Landkreistag NRW) – abermals mit dem Verweis auf das Problem der Verantwortungsflucht und möglichen parteipolitischen Missbrauch – gegen das Ratsreferendum (ebd. 02.02.2000: 12f., 04.02.2000a: 5, 04.02.2000b: 10). Dabei hob der Städtetag allerdings auch hervor, dass ein konsensuales Ratsreferendum (2/3) »im Einzelfall bei einer politisch umstrittenen Frage« sinnvoll sein könne, um zusätzliche Akzeptanz herzustellen (ebd. 04.02.2000b: 10).

Der Landesverband Mehr Demokratie e. V. nahm eine eher positive Haltung zum Ratsreferendum ein:

»Die Möglichkeit des Rates einen Bürgerentscheid herbeizuführen, wird nicht generell als problematisch angesehen: Im Gegenteil: nach den praktischen Erfahrungen in Bayern wird diese Möglichkeit oftmals dazu genutzt, um einen Konkurrenzvorschlag vorzulegen [...]. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, da hier Alternativ- und Kompromißvorschläge zur Abstimmung kommen können. Demgegenüber besteht bei anderen vom Rat initiierten Bürgerentscheiden die Möglichkeit der »Nutzung« als Akklamationsinstrument. Beispiel: Die sich in der Bedrängnis befindliche Mehrheitsfraktion im Rat beschließt einen Bürgerentscheid zu einer Frage, wo sie sich der Mehrheit der Stimmberechtigten sicher zu sein glaubt. Die Praxis in anderen Bundesländern zeigt indessen [...], daß sich solche Befürchtungen nicht bewahrheiten« (ebd. 16.02.2000: 13).

Schließlich wurde der CDU-Antrag mit den Stimmen von SPD und Grünen abgelehnt (ebd. 23.03.2000).

Gut zwei Jahre später setzte der SPD-Innenminister eine parteiübergreifende Kommission – bestehend aus Vertretern der kommunalpolitischen Vereinigungen und kommunalen Spitzenverbände – ein, die Überarbeitungsvorschläge für die Gemeindeordnung entwickeln sollte. Im Abschlussbericht der Kommission heißt es:

»Desweiteren empfiehlt die Kommission, zu einem späteren Zeitpunkt die Zulässigkeit eines »Ratsbegehrens« [...] zu erwägen« (LT-NRW 25.01.2002: 17).

Diese Empfehlung griff die schwarz-gelbe Landesregierung 2007 im Rahmen der ersten großen Überarbeitung des Kommunalverfassungsrechts seit 1994 auf. Im Gesetzesentwurf spricht sich die Landesregierung für die Einführung von konsensualen Ratsreferenden (2/3) aus. Die Begründung erfolgte defensiv, indem die Landesregierung erklärte, dass aufgrund des qualifizierten Auslösungsquorums keine Verantwortungsflucht der Mandatsträger zu erwarten sei (ebd. 19.03.2007: 13, 132). Einen möglichen Mehrwert des Verfahrens führt sie nicht an.

In den Plenumslesungen spielte das Ratsreferendum eine untergeordnete Rolle. In den Ausschussberatungen bzw. dem Anhörungsverfahren hingegen nahmen die beteiligten Akteure dezidiert Stellung. Der Städtetag NRW und der Städte- und Gemeindebund NRW votierten erneut unter Rückgriff auf das Argument der Verantwortungsfucht gegen das (konsensuale) Ratsreferendum (ebd. 23.07.2007: 5, 06.08.2007: 3f.). Zusätzlich befürchtete der Städte- und Gemeindebund auch eine Zurechenbarkeitsproblematik:

»Die Möglichkeit, Entscheidungen zu delegieren, verwischt ferner die Verantwortlichkeiten. Die Folge ist, daß der Bürger am Ende der Wahlperiode nicht in der Lage ist, eine oder mehrere politische Parteien für bestimmte Entwicklungen im Gemeindegebiet verantwortlich machen zu können« (ebd.: 4).

Der Landkreistag NRW sah in dem geplanten qualifizierten Beschlussquorum hingegen einen geeigneten Mechanismus zur Verhinderung von Verantwortungsfucht (ebd. 20.07.2007: 24).

Von parteipolitischer Seite sprachen sich die »Grüne Alternative in den Räten« und die »Kommunalpolitische Vereinigung der CDU« für das (konsensuale) Ratsreferendum aus, weil sie darin eine Erweiterung der Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürger ausmachten (ebd. 07.08.2007: 3, 09.08.2007: 4).

Eine dazu konträre Position nahm die »Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik« ein:

»Nicht die Bürgerinnen und Bürger können einen Ratsbürgerentscheid einfordern. Sie können ein Bürgerbegehren oder einen Bürgerentscheid einfordern, aber keinen Ratsbürgerentscheid. Der Ratsbürgerentscheid kann nur durch den Rat beschlossen werden. Insofern erweitert er die Rechte des Rates und nicht die Rechte der Bürgerinnen und Bürger, die damit lediglich zur Abgabe ihrer politischen Meinung aufgefordert werden. Systematisch halten wir den Ratsbürgerentscheid deswegen auch für falsch, machen aber darauf aufmerksam, dass er in der politischen Debatte völlig überhöht wird« (ebd. 15.08.2007: 44).

Der Landesverband von Mehr Demokratie e. V. schließlich begrüßte das geplante Ratsreferendum »unter dem Aspekt, dass dies ein Weg sein könnte, die direkte Bürgerbeteiligung quantitativ und qualitativ auszuweiten« (ebd. 52). Dabei knüpfte er die Einführung allerdings an bestimmte Voraussetzungen. So plädierte er u.a. für ein majoritäres Ratsreferendum:

»Das im Gesetzesentwurf vorgesehene Quorum von »zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder erscheint sehr hoch und somit bürgerentscheidsfeindlich. [...] In der Regel wurde die Hürde [2/3-Mehrheit, A. d. V.] durch den Landesgesetzgeber [...] bei destruktiven und kassatorischen Entscheidungen eingeführt. Die Übertragung auf die Entscheidung über einen Ratsbürgerentscheid erscheint daher nicht geboten« (ebd. 09.08.2007: 12f.).

Letztendlich verabschiedeten CDU und FDP das Gesetz, wobei sich die Ablehnung von SPD und Grünen nicht gegen die direktdemokratischen Regelungen des Reformpakets richtete (ebd. 19.09.2007, 20.09.2007). Ein Versuch, das konsensuale Ratsreferendum in ein majoritäres umzuwandeln, erfolgte im Untersuchungszeitraum nicht.

Rheinland-Pfalz

Ratsreferenden waren in Rheinland-Pfalz bereits sehr früh Gegenstand parlamentarischer Beratungen. So stellte die FDP 1969 einen Antrag zur Einführung von majoritären Ratsreferenden (LT-RP 28.04.1969: 2), wobei kurze Zeit später auch die Regierungsfraktion der CDU einen Antrag vorlegte, der allerdings die Implementation von konsensualen Ratsreferenden (2/3) vorsah (ebd. 03.12.1970: 2). Beide Anträge enthielten keine Begründung für die geplante Einführung und auch in den jeweiligen ersten Lesungen spielte das Ratsreferendum keine Rolle (ebd. 22.05.1969, 17.12.1970). Der Städteverband Rheinland-Pfalz hingegen kritisierte in seiner Stellungnahme den CDU-Antrag und befürchtete, dass »ein wenig entschlußfreudiger Stadtrat unliebsame Angelegenheiten selbst einem Bürgerentscheid unterwerfen« werde (zit.n. Kropschhofer 1977: 144). Nach Überweisung an den Innen- und Rechtsausschuss fielen beide Anträge der Diskontinuität zum Opfer.

In der folgenden Legislaturperiode strebte die CDU-Landesregierung eine umfassende Reform der Gemeindeordnung an. Dabei enthielt ihr Gesetzesentwurf aus dem Jahr 1973 zwar noch ein Bürgerbegehren, ein echtes Referendum sah er jedoch nicht mehr vor (LT-RP 07.06.1973). Den erneuten Antrag der FDP, ein majoritäres Ratsreferendum einzuführen (ebd. 28.11.1974), lehnte die CDU gemeinsam mit der SPD ab (ebd. 29.11.1973).

Nachdem eine eingesetzte Enquete-Kommission – bei abweichenden Voten von SPD und Grünen – 1990 noch zu dem Schluss gelangte, sich weiterhin gegen die Implementation kommunaler Referenden auszusprechen (ebd. 7.12.1990: 7f.), ebnete die 1991 gebildete sozial-liberale Koalition diesen schließlich den Weg. Der von der Koalition 1993 eingebrachte Gesetzesentwurf klammerte Ratsreferenden allerdings bewusst aus:

»Im Gegensatz zur Regelung in Baden-Württemberg kann die Initiative nicht vom Gemeinderat ausgehen, so daß es ihm nicht möglich ist, die Verantwortung für Sachentscheidungen auf die Bürger abzuwälzen« (ebd. 16.03.1993: 70).

Zunächst erhielt also nur das Bürgerreferendum Einzug in die Kommunalverfassung (ebd. 09.09.1993). Die 1993 verabschiedeten Regelungen bestanden bis zum Jahr 2010 so gut wie unverändert fort. 2010 strebte die SPD-Landesregierung dann eine große Kommunal- und Verwaltungsreform an, im Zuge derer sie auch eine Veränderung der Abstimmungsquoren plante (ebd. 20.04.2010). Dem rheinland-pfälzischen Landesverband von Mehr Demokratie e. V. reichten die geplanten Verfahrensliberalisierungen jedoch nicht weit genug. Sowohl außerparlamentarisch als auch im Anhörungsverfahren forderte der Verband zusätzlich die Einführung von majoritären Ratsreferenden:

»Im Unterschied zur Mehrheit der Bundesländer fehlt in Rheinland-Pfalz bisher die Möglichkeit für den Gemeinderat, seinerseits einen Bürgerentscheid herbeizuführen. Dieses Instrument hat sich zur Klärung bedeutsamer und kontrovers gebliebener Fragen bewährt, erweitert die Optionen des Rats, fördert das öffentliche Interesse an der Kommunalpolitik und macht Bürgerentscheide zu einem »normalen« Vorgang des demokratischen Lebens. Nach den bayerischen Erfahrungen ist hierfür im Rat keine qualifizierte Mehrheit notwendig« (Mehr Demokratie e. V. 10/2009).

Im Verlauf des parlamentarischen Beratungsprozesses stellte die SPD-Fraktion einen Änderungsantrag, in dem sie einzelnen Forderungen des Interessenverbandes – so auch der nach Berücksichtigung eines majoritären Ratsreferendums – entsprach, wie der fast wortgleiche Begründungstext zeigt:

»Diese Option des Gemeinderates ist geeignet, zu einer besseren Klärung bedeutsamer und kontrovers gebliebener Fragen beizutragen. Zudem lässt sich mit einem vom Gemeinderat initiierten Bürgerentscheid eine stärkere aktive Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in kommunalpolitischen Angelegenheiten erreichen« (LT-RP 03.09.2010: 3).

Da die SPD-Fraktion ihren Änderungsantrag erst im Anschluss an die Ausschussverhandlungen einreichte, war dieser nicht mehr Gegenstand des Anhörungsprozesses. Mit ihrer absoluten Mehrheit verabschiedete die SPD letztlich sowohl den Änderungsantrag als in der Folge auch den gesamten Gesetzentwurf gegen die Stimmen von CDU und FDP (ebd. 09.2010). Insofern existiert seit 2010 ein majoritäres Ratsreferendum in Rheinland-Pfalz.

Saarland

Als letztes Flächenland führte das Saarland 1997 kommunale Referenden ein. Wie auch im Nachbarland Rheinland-Pfalz verzichtete die SPD-Landesregierung dabei jedoch bewusst auf die Implementation von Ratsreferenden:

»Die Initiative zum Bürgerentscheid kann nur von den Bürgerinnen und Bürgern ausgehen, so daß es dem Gemeinderat nicht möglich ist, die Verantwortung für Sachentscheidungen auf die Bürgerinnen und Bürger abzuwälzen« (LT-SL 03.04.1996: Begründung S. 5).

In den Plenumsberatungen thematisierten die Fraktionen das Ratsreferendum nicht weiter und die SPD-Mehrheit verabschiedete schließlich mit ihrer absoluten Mehrheit den eigenen Gesetzentwurf (ebd. 24.04.1996, 23.04.1997).

Im Zuge einer geplanten Verwaltungsreform entstand 2004 das sogenannten »Hesse-Gutachten«, in dem der Gutachter u.a. die Einführung von Ratsreferenden vorschlug (Hesse 2004: 40). Drei Jahre später folgte die CDU-Landesregierung diesem Vorschlag und plädierte in einem Gesetzentwurf für die Einfügung majoritärer Ratsreferenden in die Kommunalverfassung.

»Mit dieser Gesetzesänderung [Einführung des Ratsreferendums, A. d. V.] wird eine Anregung des Hesse-Gutachtens aufgegriffen und durch Erweiterung des Kreises der Initiatoren eines Bürgerentscheids der Rahmen zur Schaffung unmittelbarer Legitimation vergrößert. Die Gesetzesänderung bewirkt ein Mehr an politischer Partizipation und trägt dazu bei, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Willensbildung in der Gemeinde weiter zu verbessern« (LT-SL 06.06.2007: 76).

In den Plenumslesungen blieb das Ratsreferendum unerwähnt und die CDU setzte ihren Entwurf gegen die Stimmen von SPD, Grünen und FDP durch (ebd. 13.06.2007, 21.11.2007). Weitere Gesetzesanträge zum Ratsreferendum erfolgten seitdem nicht.

Sachsen

In allen neuen Bundesländern kam der DDR-KVerf nur Übergangscharakter zu. In Sachsen jedoch gründete sich bereits während der parlamentarischen Beratungen über die DDR-KVerf die Arbeitsgruppe »Kommunale Selbstverwaltung« mit dem Ziel, eine eigene sächsische Kommunalordnung zu schaffen. Der von der Arbeitsgruppe am 22. Oktober 1990 vorgelegte Entwurf einer Gemeindeordnung enthielt im Unterschied zur DDR-KVerf ein konsensuales Ratsreferendum (2/3) (Boden 1990: 110). Die Entscheidung der Arbeitsgruppe zu Gunsten eines 2/3-Auslösungsquorums sollte zur Begrenzung der Anwendungshäufigkeit beitragen (ebd.: 47).

In den Jahren 1992 und 1993 brachten die Fraktionen der Grünen, CDU, Linken Liste – PDS und SPD ihre Entwürfe einer sächsischen Gemeindeordnung in den Landtag ein. Auch wenn sich die vier Entwürfe hinsichtlich ihrer Ausgestaltung des Referendumsdispositivs zum Teil deutlich unterschieden, übernahmen alle Entwürfe das konsensuale Ratsreferendum (2/3) aus dem Arbeitsgruppenentwurf (LT-SN 31.07.1991: 7, 26.02.1992: 12, 31.03.1992a: 28; 31.03.1992b: 15). In den Parlamentsverhandlungen setzte sich schließlich der CDU-Entwurf durch. Bezogen auf das konsensuale Ratsreferendum (2/3) gab es keine Kontroversen (ebd. 18.03.1993).

Eine Reform des konsensualen Ratsreferendums (2/3) fand im Untersuchungszeitraum nicht statt.³² Zweimal jedoch stellte die Linke den Antrag, das bestehende konsensuale in ein majoritäres Ratsreferendum umzuwandeln (ebd. 06.12.2006: 5, 27.11.2013a: 1). Ziel dieser Reform sollte eine Anwendungserleichterung sein:

»Damit (der Absenkung des Einleitungsquorums, A. d. V.) soll das Recht des Gemeinderates zum Ergreifen einer Initiative für einen Bürgerentscheid vereinfacht [...] werden« (ebd. 06.12.2006: 21).

Beide Anträge lehnte die Landtagsmehrheit ab (ebd. 12.12.2007, 27.11.2013b).

Sachsen-Anhalt

Zu Beginn des Jahres 1992 reichten sowohl die PDS als auch die Koalitionsfraktionen aus CDU und FDP Gesetzesentwürfe für eine neue Gemeindeordnung bzw. zur Ablösung der DDR-KVerf in den Landtag ein. Beide Entwürfe unterschieden sich von der DDR-KVerf insofern, dass sie vorsahen, das majoritäre in ein konsensuales Ratsreferendum umzuwandeln (LT-ST 24.01.1992: 9, 20.02.1992: 9). Eine Begründung dafür findet sich in den Entwürfen allerdings nicht (ebd.). In den parlamentarischen Verhandlungen setzte sich der CDU/FDP-Entwurf durch, wobei an den Regelungen zum Ratsreferendum keine Veränderungen vorgenommen wurden. SPD, PDS und Grüne stimmten insgesamt zwar gegen die Gesetzesvorlage. Ihr Widerstand richtete sich aber nicht gegen das Ratsreferendum (ebd. 27./28.02.1992, 07./08.07.1993).

Im Untersuchungszeitraum gab es in der Folge keinen Versuch, erneut ein majoritäres Ratsreferendum einzuführen – auch nicht im Rahmen der grundlegenden Reform des Kommunalrechts im Jahr 2014.

32 Allerdings legte die CDU/FDP-Koalition 2013 im Zuge der ersten großen Reform der Kommunalordnungen fest, dass sich das Auslösungsquorum nicht auf die anwesende Zahl an Ratsmitgliedern, sondern auf die gesetzliche Zahl bezieht (Rehak 2014: 3).

Schleswig-Holstein

1988 kündigte der damalige Ministerpräsident Engholm (SPD) in Folge der Barschel-Affäre in seiner Regierungserklärung an, die kommunale Bürgerbeteiligung auszubauen (LT-SH 28.06.1988: 23). Einen entsprechenden Gesetzentwurf, der sich an den baden-württembergischen Referendumsdispositiv anlehnte, reichte die Landesregierung im November 1989 in den Landtag ein. Insofern beinhaltete dieser Gesetzentwurf auch ein konsensuales Ratsreferendum (2/3) (ebd. 28.11.1989: 7), dessen geplante Einführung die Landesregierung aber nicht begründete. Jedoch verwies sie darauf, dass das gewählte Auslösungsquorum zeige, »daß die gewählten Gemeindevertreterinnen und -vertreter nach wie vor die Gesamtverantwortung zu tragen haben« und zudem verhindere, »daß die gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten die Verantwortung zu leicht abwälzen können« (ebd.: 48).

Die Regelungen zum (konsensualen) Ratsreferendum erfuhren in den Ausschussverhandlungen keine Veränderungen (ebd. 01.03.1990). Die CDU-Opposition beantragte zwar, kommunale Referenden ganz aus dem Entwurf zu streichen (ebd. 06.03.1990), konnte sich gegen die absolute SPD-Mehrheit aber nicht durchsetzen (ebd. 14.03.1990). Schließlich verabschiedeten SPD und SSW den überarbeiteten Entwurf der Landesregierung gegen die Stimmen der CDU, sodass Schleswig-Holstein nach Baden-Württemberg als zweites Bundesland die kommunale Direktdemokratie einführte (ebd.).

In den folgenden ca. 20 Jahren erfolgten zwar verschiedene kleinere Modifikationen am Referendumsdispositiv. Keine der vorgenommenen Veränderungen betraf allerdings explizit das Ratsreferendum.

Dessen Ausgestaltung erfuhr erst 2013 eine erneute Überarbeitung. Den Ausgangspunkt dieser Novellierung bildete die Volksinitiative »Mehr Demokratie in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen«, die ein Netzwerk um den schleswig-holsteinischen Landesverband von Mehr Demokratie e. V. im Jahr 2011 initiierte. Der Gesetzentwurf der Volksinitiative sah die Umwandlung des konsensualen in ein majoritäres Ratsreferendum vor (ebd. 01.02.2012: 2). Eine Begründung für die geplante Absenkung des Auslösungsquorums gab die Volksinitiative aber nicht.

Die parlamentarischen Beratungen des Entwurfs der Volksinitiative verliefen parallel zum Regierungswechsel im Mai 2012, wobei der Landtag den Entwurf in zweiter Lesung bei Zustimmung von FDP und Piraten mit den Stimmen von CDU, Grünen, SPD und SSW ablehnte (ebd. 13.06.2012). Gleichzeitig arbeitete die neue Regierungskoalition (SPD, Grüne und SSW) aber gemeinsam mit der Volksinitiative einen neuen Gesetzentwurf aus, den sie im November 2012 in den Landtag einbrachte. Der Entwurf übernahm die Forderung der Volksinitiative nach Einführung eines majoritären Ratsreferendums (ebd. 01.11.2012: 4). Abermals fand sich im Gesetzesentwurf keine Begründung für die Absenkung des Auslösungsquorums. Allerdings erklärte die SPD-Fraktion im Plenum, dass »Ratsmehrheiten [durch die Absenkung, A. d. V.] leichter als bisher die Meinung ihrer Bürgerinnen und Bürger zu schweren Fragen einholen können« (ebd. 15.11.2012: 772). Die CDU-Fraktion befürchtete hingegen, dass sich Ratsmehrheiten durch die neue Regelung eher ihrer Verantwortung entziehen könnten und verwies dabei auch auf eine Stellungnahme der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik, die in Bezug auf den Entwurf der Volksinitiative gleiche Befürchtungen zum Ausdruck gebracht hatte (ebd.: 774f.). Ebenso kritisch äußerten sich die kommunalen Spitzenverbände (Städteverband Schleswig-Holstein, Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag) zum majoritären Ratsreferendum:

»Die Bedeutung des Beschlusses zur Durchführung eines Bürgerentscheids durch die kommunale Vertretungskörperschaft rechtfertigt eine qualifizierte Mehrheit. Die Verlagerung der eigenen Entscheidungskompetenz auf die Bürgerinnen und Bürger sollte sich auf eine breite Mehrheit in der Gemeindevertretung stützen. Es sollte nicht möglich sein, dass eine einfache kommunalpolitische Mehrheit gegen den Willen der weiteren Mitglieder der Vertretung einen Bürgerentscheid herbeiführen kann, weil durch die Entscheidung zur Durchführung eines Bürgerentscheids die Rechte der anderen Mandatsträger insoweit entwertet werden, dass sie als gewählte Volksvertreter über einen Sachbeschluss nicht mehr abstimmen dürfen. Zudem sollte für den aus der Vertretung heraus eingeleiteten Bürgerentscheid ein hohes Maß an Akzeptanz innerhalb der Vertretung erzielt werden, damit eben nicht der Eindruck entstehen kann, dass ggf. eine knappe Mehrheit es in der Hand hat, allen anderen Mitgliedern das Stimmrecht zu entziehen. Zudem sichert eine qualifizierte Mehrheit auch die Ergänzungsfunktion des Bürgerentscheids« (ebd. 15.01.2013: 3).

Die Fraktionen von SPD, Grünen, SSW und Piraten verabschiedeten den Gesetzesentwurf schließlich im Februar 2013 gegen die Stimmen von CDU und FDP (ebd. 21.02.2013). Eine weitere Änderung des Referendumsdispositivs in Bezug auf das Ratsreferendum erfolgte im Untersuchungszeitraum nicht.

Thüringen

Einen ersten Entwurf zur Überarbeitung der auch in Thüringen zunächst gültigen DDR-KVerf brachte die Landesregierung (CDU/FDP) im Januar 1992 in den Landtag ein (LT-TH 13.01.1992). Da es sich nur um ein Überbrückungsgesetz handelte, sah sie keine Notwendigkeit, den Referendumsdispositiv bereits zu diesem Zeitpunkt zu reformieren – eine Überarbeitung sollte erst im Zuge der Entwicklung einer neuen Kommunalverfassung erfolgen (ebd. 23.01.1992, 20.05.1992).

Parallel zu den parlamentarischen Beratungen der »Vorläufigen Kommunalordnung« reichte die Fraktion der LL-PDS bereits im Januar 1992 ihren Entwurf einer neuen Kommunalordnung in den Landtag ein. In Abgrenzung zur DDR-KVerf befürwortete sie ein konsensuales Ratsreferendum (2/3) (ebd. 16.01.1992: 7). Der Entwurf der Landesregierung (CDU/FDP) erreichte den Landtag ein gutes Jahr später. Dieser verzichtete sogar ganz auf ein Ratsreferendum, wobei die Landesregierung dazu erklärte, dass »dem Gemeinderat nicht die Möglichkeit eröffnet werden soll, unpopulären Entscheidungen auszuweichen« (ebd. 15.04.1993: 56). Gegen die Stimmen von SPD, LL-PDS und Grünen beschloss sie ihren Entwurf (ebd. 15.07.1993). Der LL-PDS Entwurf wurde in den Ausschüssen nicht beraten und in zweiter Lesung abgelehnt (ebd. 22.04.1993).

1997 und 2001 stellte die PDS weitere Gesetzesanträge, in denen sie erneut die Einführung des Ratsreferendums – nun allerdings in der majoritären Variante forderte (ebd. 14.03.1997: 4, 12; ebd. 23.10.2001: 5, 32). Beide Anträge scheiterten jedoch insbesondere am Widerstand der CDU (ebd. 10.07.1997, 13.12.2001).

Bereits Ende der 1990er Jahre bildete sich das außerparlamentarische Bündnis »Mehr Demokratie in Thüringen«, dem auch SPD, PDS und Grüne angehörten. Aus der Zusammenarbeit zwischen dem Bündnis und den oppositionellen Fraktionen entstand der Entwurf eines »Thüringer Gesetzes zum Ausbau der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene«, den PDS und SPD 2005 in den Landtag einbrachten (ebd. 02.11.2005). Dieses Gesetz sah eine umfassende Reform des Referendumsdispositivs

und insofern auch die Einführung eines konsensualen Ratsreferendums (2/3) vor (ebd.: 10). Zur Begründung hieß es im Antrag:

»Diese Form des Bürgerentscheids hat den Charakter eines ›Referendums‹. Ein Repräsentativgremium legt den Bürgern bzw. Wählern eine von ihm entschiedene Sachfrage zur endgültigen Entscheidung vor. Diese Form des Bürgerentscheids verleiht der vom Repräsentativgremium getroffenen Entscheidung ein höheres Legitimationsniveau und – so zeigen Erfahrungen aus Bayern – eine stärkere Akzeptanz bei der Bevölkerung. Ein Referendum bietet sich vor allem bei öffentlich sehr umstrittenen Themen an. Um das Referendum nicht der Gefahr auszusetzen, als ständiger ›Hebel‹ einer Minderheit benutzt zu werden, um Gremienentscheidungen über den Umweg der Bürgerbeteiligung in ihre Richtung zu bringen, wird der Referendumsbeschluss an eine Zweidrittelmehrheit der Gremienmitglieder gebunden« (ebd.: 25).

In den parlamentarischen Beratungen sprach sich die CDU-Landesregierung gegen das Ratsreferendum aus (Verantwortungsfucht) (ebd. 14.12.2006: 5073). Ebenso lehnten thüringischer Gemeinde- und Städtebund sowie der Landkreistag eine Veränderung des Referendumsdispositivs ab. Das Gesetz scheiterte schließlich am Widerstand der Regierungsmehrheit (ebd. 10.11.2005, 14.12.2006).

In Folge der Abstimmungsniederlage initiierte das o.g. Bündnis unter der Überschrift »Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen« ein Volksbegehren, welches 2008 das notwendige Unterschriftenquorum erreichte (ebd. 14.11.2008). Aus formalen Gründen gestalteten die Initiatoren den Volksbegehrens-Gesetzesentwurf jedoch weniger umfassend als den 2005 von der parlamentarischen Opposition eingereichten Antrag.³³ Die Forderung nach Einführung des Ratsreferendums enthielt er insofern nicht (ebd. 23.10.2008). Auch wenn die CDU den Forderungen der Initiative 2009 schließlich nachgab (ebd. 03.04.2009), setzte sich das Bündnis deshalb weiterhin für eine grundlegende Reform der kommunalen Referenden ein, wobei es die Implementation von Ratsreferenden fortan zu einem wesentlichen Ziel erklärte (siehe u.a. ebd. 22.01.2014).

Nach dem Regierungswechsel 2014 setzte die neue rot-rot-grüne Koalition zusammen mit Mehr Demokratie e. V. ihr bereits seit der Jahrtausendwende geplantes Gesetzesvorhaben um. So reichten die Fraktionen von Linkspartei, SPD und Grünen 2016 den Entwurf aus dem Jahr 2005 in einer leicht überarbeiteten Version in den Landtag ein. Der Entwurf beinhaltete demnach ein konsensuales Ratsreferendum (2/3), für das die Koalitionäre die gleiche Einführungsbegründung wie 2005 anführten (ebd. 08.03.2016: 12, 28).

In den parlamentarischen Verhandlungen spielte das (konsensuale) Ratsreferendum eine bedeutende Rolle, da die CDU ihre Kritik am Gesetzesentwurf insbesondere an dessen geplanter Einführung festmachte:

»Ein weiterer Punkt, den meine Fraktion ablehnt, ist der Vorschlag, dass der Gemeinderat künftig berechtigt sein soll, von sich aus einen Bürgerentscheid initiieren zu können, das sogenannte Ratsreferendum. Gewählte Gemeinderäte oder Kreistage sollen ihre

33 Die Initiative gab u.a. an, dass der Gesetzestext aus dem Jahr 2005 schlicht zu lang sei, um ihn auf dem Unterschriftenbogen abzu drucken.

Verantwortung wahrnehmen. Bürgeranträge und Bürgerentscheide sind Mittel der Bürger, so wie es im Namen schon erkennbar ist, und keine Einladung an Gemeinderäte, sich um Entscheidungen zu drücken« (ebd. 17.03.2016: 3765).

Abgeordnete der Linkspartei ließen das Gegenargument der »Verantwortungsflucht« jedoch nicht gelten:

»Wir sagen, die Gremien können nicht vor einer Entscheidung fliehen, denn vor dem Beschluss über ein Ratsbegehren werden sich die Gemeinde- oder Stadträte besonders intensiv Gedanken über ihre eigene Entscheidung machen. Das wird der Qualität guttun« (ebd. 30.09.2016: 5288).

Neben der Linkspartei betonten auch Grüne und SPD die Vorzüge des Ratsreferendums. So erklärte der SPD-Abgeordnete Höhn:

»Wie oft [...] waren Sie [Gemeinderäte, A. d. V.] in einer Situation, wo Sie Entscheidungen haben treffen müssen, wo Sie sich gewünscht hätten, jetzt bräuchten wir ein echtes Instrument, um unsere Bürgerinnen und Bürger bei dieser Frage vor einer Entscheidung mit einzubeziehen? Wie oft sind die Gemeinderäte an diesem Punkt angelangt, wenn sie sich fragen: Sind wir hier auf der richtigen Spur? Machen wir das richtig? Ist das wirklich im Interesse aller, die wir hier zu vertreten haben? Deshalb [...] halte ich das Ratsreferendum, das hier mit diesem Gesetz eingeführt wird, für einen ganz entscheidenden Fortschritt bei der kommunalen Demokratie hier in Thüringen« (ebd.: 5292).

Im September 2016 verabschiedete die Koalition ihren Gesetzesentwurf gegen die Stimmen von CDU und AFD, womit das (konsensuale) Ratsreferendum bereits zum dritten Mal Einzug in eine in Thüringen geltende Gemeindeordnung erhielt (ebd. 2016).

3.1.3 Vergleichende Analyse

3.1.3.1 Einführungs- und Reformprozess

Bereits bei Entstehung der Kommunalverfassungen in den 1950er Jahren konnten einige Landtage auf eine eigene (rechtliche) Tradition von Ratsreferenden zurückblicken. Obwohl es in mehreren Bundesländern entsprechende Anträge – sogar seitens Landesregierungen (Bayern 1951) und Regierungsfractionen (Rheinland-Pfalz 1970) – gab, entschied sich bis 1990 einzig Baden-Württemberg (1955) für die Implementation dieses Entscheidungsinstrumentes.

Ausgehend von der Reform in Schleswig-Holstein und dem Anschluss der neuen Bundesländer startete 1990 ein Einführungsprozess, in dessen Folge Ratsreferenden – abgesehen von Brandenburg, Hamburg und Niedersachsen³⁴ – inzwischen im Referendumsdispositiv aller Bundesländer zu finden ist (vgl. Tab. 3.1).

Die rechtliche Ausbreitung des Ratsreferendums erfolgte dabei in drei Wellen. Die erste Einführungswelle umfasst den Zeitraum zwischen 1990 und 1995 als Schleswig-

34 In Brandenburg sind Ratsreferenden nur zu Gebietsveränderungen und als Wiederholungsreferenden möglich. Hamburg kennt ausschließlich Ratsreferenden als Konkurrenzreferenden und Niedersachsen schließlich lässt Ratsreferenden nur als Wiederholungsreferenden zu (vgl. hierzu auch Kap. 3.2).

Holstein (1990), Bremen (1994), Bremerhaven (1995) sowie Bayern (1995) Ratsreferenden implementierten und Sachsen (1993), Sachsen-Anhalt (1993) und Mecklenburg-Vorpommern (1994) deren Fortschreibung beschlossen (ebd.). Diese erste Einführungswelle hängt eng mit der grundlegenden direktdemokratischen Reformwelle, d.h. vor allem der Einführung von Bürgerreferenden, Anfang der 1990er Jahre zusammen. Bemerkenswert ist, dass sich mit Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Thüringen sechs Bundesländer in dieser Phase mehrheitlich explizit gegen die Einführung bzw. Fortschreibung von Ratsreferenden entschieden.

Zwischen 1996 und 2006 lässt sich dann eine Stagnation im Einführungsprozess beobachten. So entschloss sich 2005 lediglich Berlin dazu, es seinen Bezirksvertretungen zu ermöglichen, ein Referendum auszulösen (ebd.).

Die zweite Einführungswelle, die den Zeitraum zwischen 2007 und 2010 beinhaltet, steht in Zusammenhang mit der erstmaligen flächendeckenden Reform bzw. Evaluation des Referendumsdispositivs, die viele Bundesländer nach 10-15jähriger Anwendungspraxis durchführten. Nordrhein-Westfalen (2007), das Saarland (2007) und Rheinland-Pfalz (2010) revidierten hier ihre vormalige Entscheidung, Ratsreferenden vom Referendumsdispositiv auszuschließen, Brandenburg hingegen hielt an seiner ablehnenden Haltung fest.

Tab. 3.1: Einführung von Ratsreferenden und Entwicklung ihrer Auslösungserfordernisse im Bundesländervergleich (1949-2018)

	1960	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Baden-Württemberg	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3
Bayern	-	-	2/3	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
Berlin (Bezirke)	-	-	-	-	2/3	2/3	2/3	2/3
Brandenburg	-	1/2	-	-	-	-	-	-
Bremen (Stadt)	-	-	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
Bremerhaven	-	-	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3
Hamburg (Bezirke)	-	-	-	-	-	-	-	-
Hessen	-	-	-	-	-	-	2/3	2/3
Mecklenburg-Vorpommern	-	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
Niedersachsen	-	-	-	-	-	-	-	-
Nordrhein-Westfalen	-	-	-	-	-	2/3	2/3	2/3
Rheinland-Pfalz	-	-	-	-	-	1/2	1/2	1/2
Saarland	-	-	-	-	-	1/2	1/2	1/2
Sachsen	-	1/2	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3
Sachsen-Anhalt	-	1/2	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3
Schleswig-Holstein	-	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	1/2	1/2
Thüringen	-	1/2	-	-	-	-	-	2/3

Quellen: eigene Recherchen.

Die dritte Einführungswelle schließlich fällt auf die Jahre 2015 und 2016 als viele Bundesländer eine zweite grundlegende Reform ihres Referendumsdispositivs vornahmen. Während Niedersachsen bei seiner Reform 2016 das Ratsreferendum überhaupt nicht thematisierte, bildete es in Hessen (2015) und Thüringen (2016) einen wesentlichen Bestandteil der Reform (ebd.).

In Bezug auf die Auslösungserfordernisse lassen sich keine eindeutigen Entwicklungstendenzen feststellen. Während der ersten Einführungswelle entschied sich die Mehrheit der Bundesländer für den konsensualen Typ. Zwischen 2007 und 2010 führten das Saarland und Rheinland-Pfalz dann majoritäre Ratsreferenden ein. Eine Trendwende bedeutete dies jedoch nicht, da bei den jüngsten Reformen Hessen und Thüringen wiederum auf das konsensuale Ratsreferendum zurückgriffen. Minoritäre Ratsreferenden bestehen aktuell in keinem Bundesland. Im gesamten Untersuchungszeitraum gab es auch nur einen Versuch, diese zu implementieren (Hessen 1952).

Einmal eingeführt, wiesen die Ratsreferendumstypen zudem eine hohe Beständigkeit auf. So wandelten lediglich Bayern (1999) und Schleswig-Holstein (2013) ihr konsensuales Ratsreferendum in den majoritären Typ um und Versuche in Baden-Württemberg das Auslösungsquorum zu senken, scheiterten zuletzt 2015.

Klammert man den Sonderfall der ostdeutschen Bundesländer – dabei insbesondere Sachsen sowie Sachsen-Anhalt – aus, in denen zunächst eine Kommunalverfassung aus einem vorherigen politischen System galt, stellte im gesamten Untersuchungszeitraum kein parlamentarischer Akteur den Antrag zur Erhöhung der Auslösungserfordernisse.

3.1.3.2 Erwartungen und Befürchtungen in Bezug auf die kommunale Demokratie

In den Gesetzgebungsprozessen führten die politischen Akteure verschiedene Argumente für und gegen die Implementation von Ratsreferenden an. Eine bundesland-spezifische Argumentation, z.B. mit Bezug auf die durchschnittliche Gemeindegröße oder die finanzielle Situation des Bundeslandes, ließ sich dabei nicht identifizieren. Viele Pro- und Kontra-Argumente wurden bundesländerübergreifend bemüht.

Die Argumente der Ratsreferendumsbefürworter lassen sich auf fünf Thesen verdichten:

1. Ratsreferenden eignen sich besonders zur Lösung bedeutsamer bzw. kontroverser Anliegen (z.B. Großprojekte), da sie eine hohe Akzeptanz genießen und Rechtsfrieden sowie Legitimität stiften.
2. Ratsreferenden fördern die aktive Einbindung der Bürger in kommunalpolitische Angelegenheiten.
3. Ratsreferenden stärken die kommunale Selbstverwaltung gegenüber staatlichen Ebenen.
4. Ratsreferenden sind ein Instrument, um Bürgerbegehren mit formalen Mängeln zu heilen.
5. Ratsreferenden erleichtern bzw. verkürzen den Verfahrensprozess, wenn abzusehen ist, dass die Bürger nach einer politischen Entscheidung des Gemeinderates ein Kontrollreferendum initiieren.

Zusammengefasst schrieben politische Akteure Ratsreferenden demnach Legitimations-, Befriedungs-, Partizipations-, Heilungs- und Effizienzsteigerungsfunktionen zu, wobei sie die beiden erstgenannten Funktionen am häufigsten als Vorzüge von Ratsreferenden hervorhoben. Die Partizipationsfunktion führten sie i.d.R. recht unspezifisch an, da sie nicht erläuterten, welchen konkreten Beitrag zur Partizipation Ratsreferenden bspw. im Vergleich zu anderen Referendumstypen leisten.

Lassen sich Legitimations-, Befriedungs- und Partizipationsfunktion zweifelsfrei den Ergänzungsfunktionen direkter Demokratie zuordnen, zielen die Heilungs- und Effizienzsteigerungsfunktion vielmehr auf ein wünschenswertes Zusammenwirken verschiedener Referendumstypen bzw. direktdemokratischer Verfahren ab. Heilungs- und Effizienzsteigerungsfunktion können insofern als eine Voraussetzung für die Wirksamkeit der drei weiteren Funktionen verstanden werden.

Das lediglich einmal geäußerte Argument, nach dem Ratsreferenden die kommunale Selbstverwaltung und letztlich die kommunale Demokratie vor staatlichen Eingriffen schützen, spricht Ratsreferenden schließlich auch eine wichtige Funktion im politischen Mehrebenensystem zu.

Die Argumente, die die Gegner der Einführung von Ratsreferenden anführten, lassen sich auf vier Thesen verdichten:

1. Ratsreferenden führen zu einer Bequemlichkeitsdemokratie, in der Ratsmehrheiten aus ihrer Verantwortung flüchten und politische Entscheidungen nicht mehr zurechenbar sind.
2. Ratsreferenden werden von Medien und Minderheitsfraktionen instrumentalisiert, um insbesondere bei unpopulären Entscheidungen politischen Druck auf die Mehrheitsfraktionen ausüben, immer wieder Ratsreferenden durchzuführen.
3. Ratsreferenden werden von den Mehrheitsfraktionen als Akklamationsinstrument missbraucht und parteipolitisch instrumentalisiert.
4. Ratsreferenden werden der an Referenden gerichteten Informationsfunktion nicht gerecht, da die Unterschriftensammlung bei ihnen wegfällt.

Während sich die Befürworter von Ratsreferenden vorrangig auf deren Funktionen für die kommunale Demokratie als Ganzes fokussierten, betonten die Kritiker also vor allem die (problematischen) Funktionen, die Ratsreferenden für einzelne politische Akteure erfüllten. Der Vorwurf, dass politische Entscheidungsträger sich ihrer Verantwortung entzogen und Politikergebnisse deshalb nicht mehr zurechenbar sein, begleitet Ratsreferenden seit der Weimarer Republik und war seit jeher das zentrale Argument gegen ihre Einführung. Die Ergänzungsfunktion bzw. die Kompatibilität von Ratsreferenden mit der repräsentativen kommunalen Demokratie wird ebenso durch die zweite These bestritten, nach der in Wahlen unterlegene Minderheiten politischen Wandel durch die Instrumentalisierung von Ratsreferenden blockierten. Die dritte und vierte These zielen schließlich darauf ab, dass Mehrheitsfraktionen Partizipation im Rahmen von Ratsreferenden lediglich simulierten. Im Gegensatz zu den Befürwortern sehen die Kritiker demnach die Legitimitäts-, Befriedungs-, Effizienz- und Partizipationsfunktion der kommunalen repräsentativen Demokratie durch Ratsreferenden gefährdet.

Da Ratsreferenden inzwischen flächendeckend eingeführt sind, scheint in künftigen Gesetzgebungsprozessen aber weniger das »ob« als vielmehr das »wie« relevant. In diesem Sinne diskutierten die politischen Akteure zuletzt verstärkt die Frage, wel-

cher Ratsreferendumstyp vorzuziehen sei. Die aktuelle Diskussion über die Höhe des angemessenen Auslösungsquorums orientiert sich eng an den Argumenten, die auch im Diskurs über das »ob« von Ratsreferenden angebracht wurden. So argumentieren die Anhänger von konsensualen Ratsreferenden, dass diese die o.g. demokratiesperri- gen Eigenschaften von Ratsreferenden abmildern. Demzufolge stellt das qualifizierte Auslösungsquorum einer 2/3-Mehrheit sicher, dass

- Ratsreferenden nicht leichtfertig durch von Fall zu Fall gebildete Mehrheiten her- beigeführt werden und die Entscheidung zu deren Durchführung im Gemeinderat über eine hohe Akzeptanz verfügt,
- ein größerer Schutz gegenüber dem Problem der möglichen Verantwortungs- flucht besteht bzw. die Ergänzungsfunktion von Ratsreferenden gewahrt bleibt,
- Ratsreferenden nicht ausschließlich eingeleitet werden, wenn die Ratsmehrheit sich Vorteile von ihnen verspricht,
- den Minderheitenfraktionen ihr Abstimmungsrecht nicht durch die Mehrheits- fraktionen entzogen wird und schließlich
- Minderheiten von den Mehrheitsfraktionen in Ratsreferenden nicht vorgeführt werden.

Die Befürworter von konsensualen Ratsreferenden zeichneten sich also durch eine de- fensive Argumentationsstrategie aus.

Ein explizites Eintreten für majoritäre Ratsrefenden lässt sich bei politischen Ak- teuren bislang nur selten beobachten. Befürworter dieses Ratsreferendumstyps argu- mentieren jedoch weniger defensiv, sondern sie erhoffen sich eine Verstärkung der Heilungs- und Partizipationsfunktion. Demnach soll das einfache Auslösungsquorum dazu beitragen,

- formale Mängel von Bürgerbegehren leichter zu heilen und
- die Anwendungshäufigkeit von Ratsreferenden zu erhöhen.

Tab. 3.2: Legitimitätserwartungen an Ratsreferenden für die kommunale Demokratie

	konsensuale Ratsreferenden		majoritäre Ratsreferenden	
	Erwartungen	Befürchtungen	Erwartungen	Befürchtungen
Input	Partizipations- zuwachs	simulierte Partizipa- tion/Akklamation	hoher Partizipa- tionszuwachs; Heilung von Bürgerbegehren mit formalen Mängeln	simulierte Partizipa- tion/Akklamation
Through- put	Schutz vor Verant- wortungsfucht und Politikblockaden	geringe Zurechen- barkeit und Effizienz	Ermöglichung von Konkurrenzrefe- renden	sehr geringe Zu- rechenbarkeit und Effizienz
Output	Befriedungswirkung	geringe Innovations- und Anpassungs- fähigkeit	hohe Befriedungs- wirkung	sehr geringe Innovations- und An- passungsfähigkeit

Quellen: eigene Darstellung.

Zudem argumentieren sie, dass die Anwendung von Konkurrenzreferenden durch den Rat erleichtert werde und sich die Verfahrensflexibilität somit erhöhe (vgl. hierzu Kap. 3.2.1).

Ordnet man nun die zuvor dargestellten, während der Politikformulierungsphase geäußerten Erwartungen und Befürchtungen den drei Legitimitätsdimensionen (Input, Throughput, Output) zu (siehe hierzu u.a. Jahn 2013: 258-261), ergibt sich in Bezug auf die kommunale Demokratie also ein sehr ambivalentes Bild (vgl. Tab. 3.2). Inwiefern Befürwortern und Skeptikern zuzustimmen ist, wird sich im Weiteren insbesondere in den folgenden Fallstudien zeigen.

3.1.3.3 Ratsreferenden als Gegenstand des Parteienwettbewerbs

Die Einstellungen der politischen Parteien bzw. Fraktionen zum Ratsreferendum sind ebenso ambivalent wie die Erwartungen und Befürchtungen selbst. Keine der fünf großen Fraktionen (CDU/CSU, FDP, Grüne, Linke/PDS und SPD) nahm bundesländerübergreifend während des wesentlichen Einführungszeitraums zwischen 1989 und 2018 eine einheitliche Position ein.

Tab. 3.3: Anträge Ratsreferenden nach Fraktionszugehörigkeit im Bundesländervergleich (1989-2018)³⁵

	CDU/CSU		FDP		Grüne		Linke/PDS		SPD	
	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K
Baden-Württemberg	-	X	-	X	-	X	X	X	-	X
Bayern	+	-	-	+	+	+	X	X	+	+
Berlin (Bezirke)	-	-	-	+	-	+	-	+	-	X
Brandenburg	-	-	-	+	(+)	+	+	-	-	+
Bremen (Stadt)	+	-	+	-	+	-	X	-	+	-
Bremerhaven	-	-	-	-	(+)	-	-	+	-	+
Hamburg (Bezirke)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fortsetzung →

35 Die Tabelle berücksichtigt Anträge, weil Beschlussfassungen keine Aussagekraft über die jeweiligen Positionen der Fraktionen zum Ratsreferendum erlauben. So ist es regelmäßig der Fall gewesen, dass Fraktionen Anträge, die die Einführung von Ratsreferenden vorsahen, allein wegen anderer Bestandteile, nicht aber wegen des Ratsreferendums ablehnten.

	CDU/CSU		FDP		Grüne		Linke/PDS		SPD	
	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K
Hessen	-	+	-	(+)	-	+	+	-	-	-
Mecklenburg-Vorpommern	+	-	+	-	x	-	-	+	-	-
Niedersachsen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nordrhein-Westfalen	+	+	+	+	-	-	-	x	-	-
Rheinland-Pfalz	-	-	-	-	-	-	x	x	+	-
Saarland	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sachsen	-	+	-	-	-	+	+	+	-	+
Sachsen-Anhalt	-	+	-	+	-	-	-	+	-	-
Schleswig-Holstein	-	-	-	-	+	-	-	x	+	+
Thüringen	-	-	-	-	-	+	+	+		+

- M = majoritäres Ratsreferendum
- K = konsensuales Ratsreferendum
- + = Fraktion stellte mindestens einen Antrag auf Implementation des entsprechenden Ratsreferendums.
- (+) = Fraktion äußerte den Einführungswunsch, stellte aber keinen Antrag.
- = Fraktion stellte keinen Antrag auf Implementation des entsprechenden Ratsreferendums.
- x = Partei bzw. Fraktion hatte keine Möglichkeit, einen Implementationsantrag zu stellen, weil sie nicht Mitglied des Landtages war oder das (entsprechende) Ratsreferendum bereits vor 1989 oder vor ihrem Landtageinzug implementiert war.

Quellen: eigene Recherchen.

So stellten zum einen Fraktionen aller fünf Parteien mindestens in drei Bundesländern Anträge zur Einführung von Ratsreferenden (vgl. Tab. 3.3). Dabei beantragten sie ebenso alle sowohl solche des konsensualen als auch solche des majoritären Typs (ebd.). Auch die Einführungsbeschlüsse in der Bundesländergesamtschau erfolgten durch Fraktionen aller Parteien. Zum anderen jedoch übten ebenso Fraktionen aller großen Parteien mindestens in zwei Bundesländern explizite Kritik an Ratsreferenden, wobei sich der Widerstand wesentlich häufiger gegen den majoritären als gegen den konsensualen Typ richtete (vgl. Tab. 3.4).

Tab. 3.4: Kritik an Ratsreferenden nach Fraktionszugehörigkeit
im Bundesländervergleich (1989-2018)³⁶

	CDU/CSU		FDP		Grüne		Linke/PDS		SPD	
	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K
Baden-Württemberg	-	-	-	-	+	-	-	-	+	-
Bayern	+	+	-	-	-	-	X	X	-	-
Berlin (Bezirke)	-	-	+	-	+	-	+	-	+	-
Brandenburg	+	+	+	-	+	-	-	-	+	+
Bremen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bremerhaven	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Hamburg (Bezirke)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hessen	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Niedersachsen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nordrhein-Westfalen	+	+	-	-	+	+	-	-	+	+
Rheinland-Pfalz	-	-	+	+	-	-	-	-	+	+
Saarland	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+
Sachsen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Schleswig-Holstein	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Thüringen	+	+	-	-	+	-	+	-	+	-

M = majoritäres Ratsreferendum

K = konsensuales Ratsreferendum

+= Partei äußerte explizit Kritik am entsprechenden Ratsreferendum.

- = Partei äußert keine explizite Kritik am entsprechenden Ratsreferendum, d.h. aber nicht, dass sie dieses zwangsläufig befürwortet.

x = Partei war nicht Mitglied des Landtages.

Quellen: eigene Recherchen.

³⁶ Die Tabelle informiert ausschließlich über solche Kritik, die Fraktionen in Gesetzanträgen, Plenumslesungen und den zugänglichen Ausschusssitzungen explizit äußerten. Da andere Kritikformen (Ablehnung von Anträgen auf Einführung von Ratsreferenden bei der Beschlussfassung, Verzicht auf eigene Anträge zur Einführung des Instruments) aufgrund ihrer zuweilen fehlenden Eindeutigkeit nicht erfasst sind, gibt die Tabelle also keinen vollständigen Überblick über parteipolitische Gegenpositionen zu Ratsreferenden.

Innerhalb von Bundesländern kam es seitens der Fraktionen dabei durchaus zu Positionswechseln. Sprach sich die CSU bspw. bis 1995 noch strikt gegen Ratsreferenden aus, ersetzte sie 1999 die zuvor durch Volksentscheid implementierten konsensualen Ratsreferenden mit dem majoritären Typ. In Hessen wiederum ergab sich die paradoxe Situation, dass die Linke das Regierungsvorhaben zur Einführung von konsensualen Ratsreferenden mit Verweis auf die Problematik der Verantwortungsfucht ablehnte, während sie gleichzeitig selbst einen Antrag zur Implementation majoritärer Ratsreferenden eingereicht hatte.

Aber nicht nur in Bezug auf die Positionierung der Fraktionen, sondern auch hinsichtlich der jeweils bemühten Argumente für die Einführung bzw. Ablehnung von Ratsreferenden ergaben sich keine eindeutigen Trennlinien zwischen den Fraktionen. Wenngleich CDU/CSU bei ihrer Ablehnung tendenziell eher auf das Argument der Verantwortungsfucht zurückgriffen und SPD, Grüne sowie Linke eher den parteipolitischen Missbrauch des Instrumentes fürchteten, finden sich in der Bundesländergesamt-schau alle zentralen Pro- und Kontraargumente bei Fraktionen aller Parteien wieder.

Die soeben vorgenommene vergleichende Analyse der parteipolitischen Positionen zeigt demnach, dass Ratsreferenden parteiideologisch kaum verankert sind und für die Parteienidentifikation also nur eine marginale Rolle spielen. Für diese Annahme spricht zudem, dass Ratsreferenden in den Plenumsberatungen – wie letztlich auch die wenigen expliziten kritischen Stellungnahmen zwischen 1989 und 2016 in Tab. 3.4 belegen – vergleichsweise selten thematisiert wurden.³⁷ Als wesentlicher Erklärungsfaktor der jeweiligen parteipolitischen Positionierung erscheint deshalb vielmehr der Parteienwettbewerb. Dabei ist die konkrete Einführung von Ratsreferenden nicht immer maßgeblich auf den Druck der (außer-)parlamentarischen Opposition zurückzuführen, wie zuletzt die Beispiele Hessen (2015) und Thüringen (2016) zeigten. Es ist eher zu vermuten, dass (konsensuale) Ratsreferenden inzwischen einfach zum Kanon des kommunalen Referendumsdispositivs zählen und insofern mit jeder Reformwelle die Wahrscheinlichkeit steigt, dass Regierungen bzw. Regierungsfaktionen ihre Implementierung vorsehen, was wiederum aufgrund des vorherrschenden Parteienwettbewerbs bei der Opposition Widerstand auslöst.

Großen Anteil an der Aufnahme von Ratsreferenden in den Kanon des kommunalen Referendumsdispositivs hat sicherlich der Lobbyverband »Mehr Demokratie e.V.«, der sich im Gesetzgebungsprozess – wie die Länderstudien veranschaulichten – als einziger politischer Akteur bundesländerübergreifend für deren Einführung einsetzte. Unentschlossen zeigte sich der Verband hingegen in Bezug auf eine Festlegung des seiner Ansicht nach angemessenen Ratsreferendumstyps. Warnte der Brandenburger Landesverband zuletzt noch vor der Implementation von majoritären Ratsreferenden, wirbt der baden-württembergische Landesverband aktuell für die Umwandlung des bestehenden konsensualen Ratsreferendums in die majoritäre Variante. Dieser Standpunkt findet sich schließlich auch in dem neuesten Positionspapier (Mehr Demokratie e. V. 13.08.2018).

Dass einige Bundesländer Ratsreferenden erst mit Verzögerung bzw. wie in Brandenburg bislang überhaupt nicht einführten, lässt sich dagegen vor allem auf den Wi-

37 Verantwortlich für die geringe Thematisierung in den Plenumsberatungen war allerdings auch, dass Ratsreferenden oftmals im Rahmen größerer Kommunalverfassungsreformen eingeführt/abgelehnt wurden.

derstand der kommunalen Spitzenverbände zurückführen, die wiederum ebenfalls als einziger politischer Akteur über den gesamten Zeitraum Ratsreferenden vornehmlich ablehnten.

3.2 Verflechtungen von Bürger- und Ratsreferenden

Um die Funktionsweise von Ratsreferenden angemessen zu verstehen, ist es notwendig, deren Verflechtungen mit Bürgerreferenden in den Blick zu nehmen. Bislang wurde diese Verflechtung vornehmlich aus Perspektive der Bürgerreferenden als ein Spannungsverhältnis zwischen direktdemokratischen und parlamentarischen Entscheidungsverfahren beleuchtet. Da Bürgerreferenden indirekte direktdemokratische Verfahren sind, stand dabei häufig die Frage, ob und zu welchem Zeitpunkt Bürgerbegehren eine Sperrwirkung für kommunale Vertretungen entfalten sollten, im Mittelpunkt des Interesses (vgl. u.a. Unger 2014; in Bezug auf Volksbegehren Cancik 2013).

In der vorliegenden Arbeit wird die Annahme zwar geteilt, dass das Verflechtungsverhältnis sowohl die direktdemokratische als auch die repräsentative Arena umfasst. Die Perspektive wird aber nicht auf die Verflechtung dieser beiden Entscheidungsarenen, sondern auf die Verflechtung der beiden oben genannten Referendumsinstitutionen – mit Schwerpunkt auf Ratsreferenden – gerichtet. Insofern ist die Problematik des Schutzes bzw. der Sperrwirkung von Bürgerbegehren von nachrangigem Interesse. Als wesentliche Berührungspunkte beider Referendumsinstitutionen hingegen sind zum einen die rechtliche Ausgestaltung von Konkurrenzreferenden sowie zum anderen die Bindungswirkungen von Bürger- und Ratsreferenden von besonderer Bedeutung. Deren Einführungsmotiven und Rechtsentwicklung sind deshalb die folgenden beiden Unterkapitel gewidmet.

3.2.1 Konkurrenzreferenden

Die rechtlichen Rahmenbedingungen von Konkurrenzreferenden finden sich in den kommunalen Referendumsdispositiven – sofern vorhanden – an zwei Stellen. Erstens sind Konkurrenzreferenden nur in denjenigen Bundesländern möglich, die eine explizite Regelung für ein solches Abstimmungsverfahren vorsehen, d.h. vor allem einen Stich- oder Präferenzentscheid.³⁸ Zweitens enthalten einige Kommunalverfassungen einen spezifischen Passus zur Höhe des Auslösungsquorums von ratsinitiierten Konkurrenzreferenden.

Wie die Tabellen 3.5 und 3.6 veranschaulichen, sind Konkurrenzreferenden derzeit in neun Bundesländern implementiert, wobei neben Bayern vor allem die Stadtstaaten eine Vorreiterrolle einnehmen. Seit 2010 hat sich die Zahl der Bundesländer mit kommunalen Konkurrenzreferenden fast verdoppelt. Zuletzt führten Hessen (2015) und Thüringen (2016) dieses Verfahrenselement ein. Hamburg ist dabei das einzige Bundesland, dessen »kommunale« Vertretung ausschließlich Konkurrenzreferenden auslösen darf. Ein Recht auf Eigeninitiative steht ihr nicht zu (vgl. Kap 3.1.2).

38 Davon abweichend erklärt Rehak in Bezug auf Sachsen, dass Gemeinden auch ohne explizite Regelung in der Kommunalverfassung Stichentscheide durchführen können (ebd.: 2014: 4).

Als Abstimmungsverfahren gelangt bei Konkurrenzreferenden überwiegend eine Kombination von Stich- und Präferenzentscheid zur Anwendung, wobei Präferenzentscheide nur im absoluten Ausnahmefall der Stimmgleichheit beim Stichentscheid Relevanz erlangen (vgl. Tab. 3.5). Hessen sieht als einziges Bundesland in diesem Fall ein Losverfahren vor (vgl. Kap. 2.2). Hamburg stellt es seinen Bezirksabstimmungsleitungen zudem frei, im Einvernehmen mit den Bezirksversammlungen und den Vertretungsberechtigten der (erfolgreichen) Bürgerbegehren auch alternative Abstimmungsverfahren anzuwenden (§ 9 Abs. 5 BezAbstDurchfG).

Tab. 3.5: Abstimmungsverfahren bei Konkurrenzreferenden
im Bundesländervergleich (1989-2018)

	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Baden-Württemberg	-	-	-	-	-	-
Bayern	-	S + P	S + P	S + P	S + P	S + P
Berlin (Bezirke)	-	-	S	S	P	P
Brandenburg	-	-	-	-	-	-
Bremen	P	P	P	S + P	S + P	S + P
Bremerhaven	-	-	-	-	-	-
Hamburg (Bezirke)	-	S	S	S	S oder A	S oder A
Hessen	-	-	-	-	P + L	P + L
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-	-	-	-
Niedersachsen	-	-	-	-	-	-
Nordrhein-Westfalen	-	-	-	-	S + P	S + P
Rheinland-Pfalz	-	-	-	S + P	S + P	S + P
Saarland	-	-	-	-	-	-
Sachsen	-	-	-	-	-	-
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	-	-
Schleswig-Holstein	-	-	-	-	S + P	S + P
Thüringen	-	-	-	-	-	S + P

S = Stichentscheid
P = Präferenzentscheid
A = Alternatives Abstimmungsverfahren möglich

Quellen: eigene Recherchen.

Einmal eingeführt weisen die Abstimmungsverfahren bei Konkurrenzreferenden eine hohe Beständigkeit auf. Nur in Berlin und Bremen fanden Änderungen statt, wobei die Bremer keine Begründung für die Abkehr vom Präferenzentscheid anführten. Die Abwendung vom Stichentscheid in Berlin hingegen begründeten die Regierungsfraktionen von SPD und Linkspartei mit dessen hoher Komplexität:

»Im Vollzug eines Bürgerentscheids hat sich die Möglichkeit der Bezirksverordnetenversammlung, den Abstimmungsberechtigten durch eine konkurrierende Vorlage eine klare Entscheidungsalternative einzuräumen, grundsätzlich bewährt. Die »demokratiethoretisch« zwar richtige Möglichkeit, jeder Vorlage einzeln zuzustimmen oder sie abzulehnen, erweist sich jedoch in der Praxis nicht als bürgerfreundlich. Insbesondere die Verbindung mit einer »dritten« Frage [der Stichfrage; A. d. V.] führte offenkundig zu erheblichen Missverständnissen bei den Abstimmungsberechtigten und mitunter zu nicht nachvollziehbaren Ergebnissen« (AH-BE 22.06.2010: 6).

Verwundern mag zudem, dass Baden-Württemberg als Mutterland der kommunalen Direktdemokratie bislang auf die Implementierung von Konkurrenzreferenden verzichtete. Diverse Versuche seitens der SPD, der Grünen und von Mehr Demokratie e.V. diese einzuführen, scheiterten an CDU-Mehrheiten.³⁹ Auch wenn sich die Ablehnung der CDU bei den entsprechenden Gesetzesentwürfen nicht gegen die geplante Einführung von Stichentscheiden richtete, findet sich in Baden-Württemberg Kritik an diesem Abstimmungsverfahren. So äußerte der baden-württembergischen Städtetag in einer Stellungnahme aus dem Jahr 2005 etwa:

»Die [...] Stichentscheidregelung ist sicher wohl gemeint, wäre dem Ziel einer eindeutigen Fragestellung und Entscheidungsfindung aus Sicht der Wähler allerdings abträglich. Die Schwäche der Bürgerentscheide, dass im Gegensatz zu gemeinderätlichen Entscheidungen differenzierte Abwägungsvorgänge bzw. nach Prioritäten gestufte Entscheidungsfindungsprozesse bei ihnen nicht möglich sind, kann hierdurch nicht kompensiert werden« (LT-BW 25.05.2005: 5).

Die Kritik des kommunalen Spitzenverbandes deckt sich also teilweise mit jener der Berliner SPD und Linkspartei. Sie reicht allerdings wesentlich darüber hinaus, weil sie ein zentrales Einführungsmotiv von Konkurrenzreferenden bzw. -vorlagen – die Ermöglichung differenzierterer Abstimmungen – grundsätzlich in Frage stellt.

39 Vgl. dazu u.a. LT-BW (22.03.2000a: 5, 22.03.2000b: 21, 22.11.2000: 7688, 20.04.2005: 5 und 27.07.2005: 6920). Zudem gab es Versuche der Grünen in Niedersachsen und der Linksfraktion/PDS in Sachsen, die Stichfrage einzuführen. Siehe hierzu LT-NI (18.05.2004: 2) sowie LT-SN (06.12.2006: 6).

Tab. 3.6: *Auslösungserfordernisse bei ratsinitiierten Konkurrenzreferenden im Bundesländervergleich (1989-2018)*

	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Baden-Württemberg	-	-	-	-	-	-
Bayern	-	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
Berlin (Bezirke)	-	-	1/2	1/2	1/2	1/2
Brandenburg	-	-	-	-	-	-
Bremen	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
Bremerhaven	-	-	-	-	-	-
Hamburg (Bezirke)	-	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
Hessen	-	-	-	-	2/3	2/3
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-	-	-	-
Niedersachsen	-	-	-	-	-	-
Nordrhein-Westfalen	-	-	-	-	2/3	2/3
Rheinland-Pfalz	-	-	-	1/2	1/2	1/2
Saarland	-	-	-	-	-	-
Sachsen	-	-	-	-	-	-
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	-	-
Schleswig-Holstein	-	-	-	-	1/2	1/2
Thüringen	-	-	-	-	-	1/2 oder 2/3

Quellen: eigene Recherchen.

Wie bereits angemerkt, bestehen bei den Bundesländern mit Konkurrenzreferenden nicht nur in Bezug auf das Abstimmungsverfahren, sondern auch hinsichtlich des Auslösungsquorums Unterschiede. In Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sind ratsinitiierte Konkurrenzreferenden majoritär ausgestaltet (vgl. Tab. 3.6). Hessen und Nordrhein-Westfalen hingegen kennen ratsinitiierte Konkurrenzreferenden ausschließlich in der konsensualen Variante (2/3) (ebd.). Thüringen schließlich stellt einen Sonderfall dar. Wird das Ratsreferendum nach einem erfolgreichen Bürgerbegehren ausgelöst, sieht die Kommunalverfassung eine majoritäre Beschlussfassung vor (§ 18 Abs. 3 ThürEBBG). Als einziges Bundesland besteht in Thüringen aber zudem auch eine Regelung für den Fall, dass Bürgerreferenden nach einem bereits ausgelösten Ratsreferendum zum selben Gegenstand starten (§ 18 Abs. 5 ThürEBBG). Da in Thüringen Ratsreferenden, die nicht in Konfrontation zu einem erfolgreichen Bürgerbegehren initiiert werden, von einer Zwei-Drittel-Mehr-

heit auszulösen sind (§ 18 Abs. 5 ThürEBBG), können ratsinitiierte Konkurrenzreferenden in Thüringen demnach sowohl majoritär als auch konsensual auftreten.

Betrachtet man nun den Einführungsprozess von Konkurrenzreferenden, stellt sich die Frage, weshalb diese bislang nur in der Hälfte aller Bundesländer implementiert sind. Mit Ausnahme der oben zitierten Kritik des baden-württembergischen Städtetags, lässt sich im Untersuchungszeitraum nämlich kein weiterer grundsätzlicher Einwand gegen dieses Verfahrenselement identifizieren. Vielmehr preisen die politischen Akteure dessen zahlreiche Vorteile an. Zu denen zählen sie

- die Flexibilisierung des Verfahrens,
- die Erleichterung von Kompromissvorschlägen,
- die Erhöhung der Auswahlmöglichkeiten für die Abstimmenden und
- die Erhöhung der Abstimmungsbeteiligung.⁴⁰

Als übergreifendes Einführungsargument lässt sich daher vor allem die erhoffte Ausdifferenzierung des Entscheidungsprozesses ausmachen. Konkurrenzreferenden stellen demnach eine Antwort auf die grundlegende Kritik an Referendumsverfahren dar, dass diese nicht in der Lage seien, komplexe Abstimmungsgegenstände einer angemessenen politischen Willensbildung zuzuführen.

Als einen weiteren – von Mehr Demokratie e. V. allerdings nicht geteilten – Vorzug von Konkurrenzreferenden führten die politischen Akteure die Erweiterung des Handlungsspielraumes bzw. die Ermöglichung einer aktiven Rolle des Gemeinderates bei Bürgerbegehren an (LT-SH 01.11.2012: 18). In den Ausschussanhörungen zur Einführung des Stichentscheides in Nordrhein-Westfalen merkte ein Sachverständiger in diesem Zusammenhang jedoch einschränkend an, dass der Gemeinderat diese aktive Rolle nur bei majoritären Konkurrenzreferenden ausfüllen könne:

»Ein Unterschied zu den bayerischen Regelungen ist gegenwärtig, dass in Bayern die einfache Gemeinderatsmehrheit ausreicht, um ein Ratsreferendum oder einen Alternativvorschlag konkurrierend zum Bürgerbegehren herbeizuführen. Erst dann machen in der Regel Stichfragen Sinn. Es gibt eigentlich nie zwei Bürgerbegehrensinitiativen gleichzeitig, die unterschiedliche Dinge fordern, sondern die Bürgerbegehrensinitiative schlägt etwas vor und der Rat dazu einen Kompromiss. Diese Möglichkeit eines Ratsreferendums muss man dem Rat erleichtern« (LT-NRW 18.11.2011, 21f.).

In der Stellungnahme wird zudem darauf verwiesen, dass miteinander konkurrierende Bürgerreferenden einen Ausnahmefall darstellen. Diese Position spiegelt sich auch in den Einführungsmotiven wieder, die vorwiegend die Vorzüge ratsinitiierten Konkurrenzreferenden würdigen.

Parteilpolitisch lassen sich in Bezug auf (ratsinitiierte) Konkurrenzreferenden ebenso wie bei Ratsreferenden im Allgemeinen keine spezifischen Präferenzen erkennen. So erfolgte die Einführung in Bayern durch die CSU (1998), in Schleswig-Holstein durch SPD, Grüne und SSW (2013), in Hessen durch CDU und Grüne (2015) sowie in

40 Vgl. dazu u.a. LT-BY (29.09.1981: 6765); HamBü (21.10.1997: 5); BremBü (19.02.2009: 2930) sowie LT-SH (01.02.2012: 9).

Thüringen schließlich durch SPD, Grüne und Linkspartei (2016).⁴¹ Kritik an der Implementation gab es dabei von keiner Partei, sodass Parteienwettbewerb demnach in diesem Kontext keine Rolle spielte.

Gleichwohl waren die Grünen bei Einführung des Stich- bzw. Präferenzentscheid in vielen Bundesländern an der Regierung beteiligt und in den Bundesländern ohne (ratsinitiierte) Konkurrenzreferenden – mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Niedersachsen – gar nicht oder nur sehr kurzweilig in Regierungsverantwortung. In Rheinland-Pfalz wiederum erfolgte die Implementation von Stich- und Präferenzentscheid auf Vorschlag von Mehr Demokratie e. V. und auch in Schleswig-Holstein und Thüringen arbeitete der Verein mit den Regierungsfractionen zusammen.⁴² Insofern ist anzunehmen, dass eine Regierungsbeteiligung der Grünen und/oder die Kooperation zwischen Regierungsfractionen und Mehr Demokratie e. V. die Reformwahrscheinlichkeit sowie den Reformumfang des kommunalen Referendumsdispositivs erhöhen und deshalb auch die Einführung von Stich- und Präferenzentscheiden bzw. letztlich Konkurrenzreferenden begünstigen.

3.2.2 Bindungswirkungen

In fast allen kommunalen Referendumsdispositiven findet sich der Hinweis darauf, dass ein zustande gekommener Bürgerentscheid die vergleichbare Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderates entfaltet (u.a. Art. 18a Abs. 13 GO). Diese Aussage stimmt allerdings nur eingeschränkt, da der Gemeinderat seine eigenen Beschlüsse i.d.R. wieder aufheben bzw. abändern kann, gleiches für die Ergebnisse von kommunalen Referenden jedoch nicht uneingeschränkt gilt. So besteht in allen Bundesländern – mit Ausnahme der Berliner Bezirke – ein Bestandsschutz für kommunale Referendumsergebnisse. Innerhalb dieses Bestandsschutzes können Referendumsergebnisse nur durch ein erneutes (erfolgreiches) Referendum aufgehoben bzw. abgeändert werden. Weil nun in vielen Bundesländern unterschiedliche Regelungen für Bürger- und Ratsreferenden in Bezug auf die Aufhebung der Bindungswirkung gelten, erzeugt diese wiederum eine Verflechtung zwischen beiden Referendumsinstitutionen.

Die Regelungen zur Bindungswirkung von kommunalen Referenden sind in vielen Bundesländern regelmäßig Gegenstand von Reformen bzw. Reformvorschlägen gewesen. Jedes Bundesland hat dabei seinen eigenen Regelungskomplex entwickelt. Ein erschöpfender vergleichender Überblick ist aufgrund der unzähligen denkbaren Referendumskonstellationen – insbesondere im Rahmen von Konkurrenzreferenden – kaum möglich. Da die Referendumsdispositive zudem selbst rechtliche Lücken aufweisen, müsste auch die diesbezügliche Rechtsprechungspraxis vergleichend aufgearbeitet werden; eine Aufgabe, die eher im Rahmen einer rechtswissenschaftlichen Arbeit zu leisten ist.

Dennoch ist es möglich, anhand von drei übergeordneten Fragen einen Orientierungsrahmen für die vielfältige Ausgestaltung der Bindungswirkung im Bundesländervergleich darzulegen:

41 Siehe dazu LT-BY (07.12.1998); LT-HE (14.07.2015); LT-SH (01.11.2012); LT-TH (08.03.2016).

42 Zur Rolle von Mehr Demokratie e. V. in den genannten Bundesländern siehe auch Kap. 3.1.2.

1. Welche Voraussetzungen sind zu erfüllen, damit ein kommunales Referendumsergebnis Bindungswirkung für den Gemeinderat entfaltet?
2. Wie lang ist die Dauer der Bindungswirkung?
3. Wie kann die Bindungswirkung vor ihrem Ablauf aufgehoben werden?

In allen Bundesländern – ausgenommen der Berliner Bezirke – entsteht die Bindungswirkung für den Gemeinderat nur bei Erfüllung des Abstimmungsquorums (vgl. Tab. 3.7). In Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt entfalten Referenden für den Gemeinderat zusätzlich keine Bindungswirkung, wenn sie zwar das Abstimmungsquorum erreichen, mehrheitlich aber abgelehnt werden (ebd.). Sollte demzufolge in Brandenburg ein geplanter Theaterbau im Referendum bei Überschreitung des Abstimmungsquorums scheitern, dürfte der Gemeinderat trotzdem unmittelbar ein neues Theaterprojekt beschließen (LT-BB 20.04.1993: 138).

Die Dauer der Bindungswirkung für den Gemeinderat variiert zwischen einem Jahr (Bayern, Sachsen-Anhalt), zwei Jahren (u.a. Brandenburg, Nordrhein-Westfalen sowie Schleswig-Holstein) und drei Jahren (u.a. Baden-Württemberg, Hessen sowie Rheinland-Pfalz). In Bremen erlischt die Bindungswirkung auch mit dem Ende der Legislaturperiode (vgl. Tab. 3.7).

Kompliziert wird es nun bei der dritten Frage, deren Beantwortung das Verflechtungsverhältnis zwischen Bürger- und Ratsreferenden in Bezug auf die Bindungswirkung verdeutlicht (vgl. im Folgenden ebd.).

Erstens gibt es Bundesländer, in denen ein absoluter Bestandsschutz besteht, d.h. die Bindungswirkung kann weder durch den Gemeinderat noch durch ein weiteres Bürger- oder Ratsreferendum aufgehoben werden (Hessen und Rheinland-Pfalz).

Zweitens finden sich Bundesländer, in denen die Bindungswirkung gleichermaßen sowohl durch Bürger- als auch Ratsreferendum aufgehoben werden darf (Bayern, Brandenburg und Schleswig-Holstein).

Drittens sehen einige Bundesländer vor, dass die Bindungswirkung zwar durch Ratsreferenden, nicht aber durch Bürgerreferenden durchbrochen werden kann (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen,⁴³ Nordrhein-Westfalen, Saarland).

Viertens verbieten manche Bundesländer die Aufhebung der Bindungswirkung von Bürgerreferenden durch Bürgerreferenden, wobei diese Regelung gleichzeitig nicht auf Ratsreferenden angewandt wird (Baden-Württemberg, Bremerhaven, Sachsen).

Fünftens sieht Sachsen-Anhalt als einziges Bundesland für Bürgerreferenden eine längere Bindungswirkung als für Ratsreferenden vor, wobei die Bindungswirkung ausschließlich durch Ratsreferenden aufgehoben werden darf.

43 In Niedersachsen ist dies die einzige Situation, in der die Möglichkeit zu einem Ratsreferendum besteht.

Tab. 3.7: Bindungswirkungen von Bürger- und Ratsreferenden (Stand: 2018)

	Voraus- setzung	Dauer in Jahren	Aufhebung durch RR	Aufhebung durch BR	Anmerkungen
Baden- Württemberg	Quorum	3	+	(+)	-
Bayern	Quorum	1	+	+	bei Änderung der Sach- oder Rechtslage darf Gemeinderat Bindung aufheben
Berlin (Bezirke)	-	keine	-	-	-
Brandenburg	Annahme	2	+	+	-
Bremen (Stadt)	Quorum	2	+	(+)	Bindungswirkung erlischt auch zum Ende der Legisla- turperiode
Bremerhaven	Quorum	2	+	(+)	Bindungswirkung für Bürger- referenden erlischt auch zum Ende der Legislaturperiode
Hamburg (Bezirke)	Quorum	2	x	x	Senat verfügt aber über Evokationsrecht
Hessen	Quorum	3	x	x	-
Mecklenburg- Vorpommern	Quorum	2	+	x	-
Niedersachsen	Annahme	2	+	x	-
Nordrhein- Westfalen	Quorum	2	+	x	-
Rheinland-Pfalz	Quorum	3	x	x	-
Saarland	Quorum	2	+	x	-
Sachsen	Quorum	3	+	(+)	-
Sachsen-Anhalt	Annahme	1	+	x	zweijährige Sperrfrist für Bürgerreferenden
Schleswig- Holstein	Quorum	2	-	+	-
Thüringen	Quorum	2	x	x	bei Änderung der Sach- oder Rechtslage wird Bindung aufgehoben

- + = Aufhebung möglich
x = Aufhebung nicht möglich
(+) = Aufhebung der Ergebnisse von Bürgerreferenden durch Bürgerreferenden nicht möglich

Quellen: eigene Recherchen.

Sechstens kennt zwar auch Thüringen einen absoluten Bestandsschutz. Im Unterschied zu Hessen und Rheinland-Pfalz kann der Gemeinderat aber – wie auch in Bayern – bei wesentlich veränderter Sach- oder Rechtslage die Bindungswirkung selbstständig auflösen.

Siebtens gibt es mit Bremen ein Bundesland, das zwei Bürgerreferenden zum selben Abstimmungsgegenstand innerhalb einer Legislaturperiode verbietet, sofern das erste Bürgerreferendum scheiterte.

Schließlich gilt es zudem zu berücksichtigen, dass in vielen Bundesländern für Bürgerreferenden auch dann eine Sperrfrist besteht, wenn das Abstimmungsquorum in einem vorherigen Bürgerreferendum zum selben Abstimmungsgegenstand nicht erreicht wurde (u.a. Baden-Württemberg, Sachsen). Einige Bundesländer gehen hier sogar noch einen Schritt weiter und verbieten Bürgerreferenden in einer festgelegten Sperrfrist zudem auch dann, wenn es zuvor ein Ratsreferendum zum selben Abstimmungsgegenstand gab (u.a. Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen). Zu den Bindungswirkungen von Konkurrenzreferenden schweigen sich die Gesetzestexte sowie -kommentare weitgehend aus. Rechtlich umstritten ist auch, ob Bürgerreferenden noch nach Ablauf der Bindungsfrist durchgeführt werden dürfen oder der Beschluss – ähnlich der Frist bei kassatorischen Bürgerreferenden – dann Endgültigkeit erlangt.⁴⁴ Die Auslöschungserfordernisse bei bindungslösenden Bürger- und Ratsreferenden sind in allen Bundesländern identisch mit denjenigen für bindungsverursachende Bürger- und Ratsreferenden.

Die Implementation der Bindungswirkung begründeten die politischen Akteure i. W. mit einer Schutzfunktion. So erklärte bspw. Mehr Demokratie e. V. in seinem Gesetzentwurf, den Bayern 1995 im Volksentscheid annahm, »mit dieser Regelung [Bindungswirkung A. d. V.] soll verhindert werden, daß ein Gemeinderat bzw. ein Kreistag sich über eine im Bürgerentscheid gefällte Entscheidung hinwegsetzen kann« (LT-BY 11.04.1995: 7). Bei der ersten Überarbeitung des bayerischen Referendumsdispositivs verwies die CSU zusätzlich auch auf den hohen Aufwand von Referendumsverfahren, der einen gewissen Bestandsschutz rechtfertige (LT-BY 07.12.1998: 11). Dem Verbot für wiederholende Bürgerreferenden hingegen sprachen die politischen Akteure eine Befriedungsfunktion zu, wie ein SPD-Antrag in Schleswig-Holstein aus dem Jahr 1989 zeigt:⁴⁵

»Der Ausschluss von Wiederholungen [...] soll verhindern, dass durch wiederholte Anträge gleichen Inhalts mißbräuchliche Unruhe in die Gemeinde getragen wird (LT-SH 28.11.1989: 49).

Ein absoluter Bestandsschutz von Referendumsergebnissen wird von den politischen Akteuren wie auch den Gerichten allerdings als problematisch in Bezug auf die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit kommunaler Vertretungen bewertet.⁴⁶ Insofern stellt die Einführung der Möglichkeit zur Aufhebung der Bindungswirkungen

44 Grünwald (2013: 39) bspw. erklärt in Bezug auf Brandenburg, dass Bürgerreferenden nach Ablauf der Bindungswirkung nicht mehr zulässig sein.

45 In Schleswig-Holstein bestand zunächst ein Verbot für wiederholende Bürgerreferenden.

46 U. a. der Bayerische Verfassungsgerichtshof kritisierte den absoluten Bestandsschutz in seinem Urteil aus dem Jahr 1997 (Weixner 2002: 260).

durch weitere Referenden einen Kompromiss bzw. einen Balanceakt zwischen dem legitimen Wunsch nach Bestand des Referendumsergebnisses einerseits und der Gewährleistung kommunaler Handlungsfähigkeit andererseits dar. Weshalb dabei in vielen Bundesländern unterschiedliche Fristen für Bürger- und Ratsreferenden gelten, ist aus den Gesetzgebungsprozessen nicht ersichtlich.

Dass Ratsreferenden – wie Tab. 3.7 auch veranschaulicht – in Bezug auf die Aufhebung der Bindungswirkung in vielen Fällen ein struktureller Vorteil gegenüber Bürgerreferenden zukommt, stößt vor allem bei Mehr Demokratie e. V. auf heftige Kritik. Den bisherigen Höhepunkt erreichte diese Kontroverse im Zuge der Einführung des sogenannten »Bürgerschaftsreferendums« auf Hamburger Landesebene. Das Bürgerschaftsreferendum ermöglichte es dem Hamburger Parlament, Referenden auszulösen, die – vergleichbar der oben aufgeführten Regelungen in Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland – eine dreijährige Sperre für Volksreferenden zum gleichen Abstimmungsgegenstand bewirken (Art. 50 Abs. 4b HmbVerf). Mehr Demokratie e. V. erhebt demnach den Vorwurf, dass in Hamburg unliebsame Volksbegehren durch die Parlamentsmehrheit mittels Bürgerschaftsreferendum ausgebremst werden könnten (Mehr Demokratie e. V. 2015b).

Mittlerweile plädiert der Verband deshalb für die Berliner Praxis, nach der die Bindungswirkung gänzlich wegfällt, »weil diese allzu oft als Verfallsdatum des Bürgerentscheids missverstanden wird« und »gesetzliche Bestandsfristen [...] nur größere Verstöße [zu] vermeiden helfen« (Mehr Demokratie e. V. 13.08.2018: 29). Sofern der Verzicht auf eine Bindungsfrist von den politischen Mehrheiten aus o.g. Gründen nicht gewollt ist, spricht sich Mehr Demokratie e. V. für die Implementation gleichberechtigter Aufhebungsregelungen für Bürger- und Ratsreferenden aus (ebd.). Eine deutschlandweite Rechtsangleichung ist allerdings nicht in Sicht.

3.3 Fazit

Ziel dieses Kapitels war es, den Prozess der Institutionalisierung von Ratsreferenden in den Kommunalverfassungen der Bundesländer aufzuzeigen, wobei mittels Inhaltsanalyse zudem die Einführungs- und Reformmotive systematisch herausgearbeitet werden sollten. Folgende zentrale Ergebnisse lassen sich in diesem Zusammenhang festhalten.

Die Implementation von Ratsreferenden in die Kommunalverfassungen erfolgte ausgehend von der Deutschen Vereinigung i. W. innerhalb von drei Wellen (1990-1995; 2007-2010; 2015-2016). Mittlerweile ist der Implementationsprozess weitgehend abgeschlossen. Hinsichtlich der Höhe der Auslösungsmehrheit ließen sich keine eindeutigen Entwicklungstendenzen identifizieren. Grundsätzlich zeigte sich die einmal im Referendumsdispositiv festgeschriebene Auslösungsmehrheit relativ resistent gegenüber Reformen.

Die Befürworter von Ratsreferenden erhofften sich von der Implementation Legitimations-, Befriedungs-, Partizipations-, Heilungs- und Effizienzsteigerungsfunktionen für die kommunale Demokratie. Demnach sollten Ratsreferenden erstens dabei helfen, durch die erweiterte Partizipation Konflikte um Großprojekte beizulegen. Zweitens sollten Ratsreferenden eine Möglichkeit eröffnen, formal unzulässige Bürgerreferenden zu heilen und drittens schließlich ggfs. Entscheidungsprozesse

verkürzen und durch die in der Folge höhere Akzeptanz Implementationsprozesse erleichtern. Die Skeptiker befürchteten hingegen die Entstehung von Bequemlichkeits- und Akklamationsdemokratien sowie eine parteipolitische Instrumentalisierung sowohl durch Minderheits- als auch durch Mehrheitsfraktionen. In diesem Zusammenhang betrachteten die Vertreter einer konsensualen Auslöschungsmehrheit in qualifizierten Auslösungserfordernissen einen wirksamen Schutz gegenüber den potentiell demokratiesperrigen Effekten von Ratsreferenden. Die Befürworter majoritärer Auslösungserfordernisse wiederum erwarteten in Folge höherer Anwendungshäufigkeiten eine Verstärkung der positiven Funktionen.

Parteipolitisch zeigte sich im Bundesländervergleich während des Implementationsprozesses kein eindeutiges Muster. Eine eher einheitliche Position vertraten lediglich der Verein Mehr Demokratie e. V. (Pro) sowie die kommunalen Spitzenverbände (Kontra). Als Ursache für die flächendeckende Verbreitung von Ratsreferenden kann vorwiegend auf Policy-Diffusionsprozesse geschlossen werden, d.h. die politischen Akteure zählten das Verfahren offensichtlich zunehmend zum Kanon des Referendumsdispositivs, weshalb die Implementationswahrscheinlichkeit mit jeder Reformwelle zunahm.

Konkurrenzreferenden sind bislang nur in neun Bundesländern implementiert, wobei sie sowohl mit majoritären als auch mit konsensualen Auslösungserfordernissen ausgestattet sind. Die relativ geringe Implementationsrate ist durchaus erstaunlich, da wiederum mit Ausnahme der kommunalen Spitzenverbände kein politischer Akteur diesbezüglich wesentliche Einwände formulierte. Ganz im Gegenteil erhofften sich die politischen Akteure eine Verfahrensflexibilisierung, die Ermöglichung von Kompromissvorschlägen, eine Erhöhung der Auswahlmöglichkeiten sowie eine höhere Abstimmungsbeteiligung.

Für die Bindungswirkung ergab sich im Bundesländervergleich schließlich ein sehr heterogenes Bild, wobei Ratsreferenden die Bindungskraft von Bürgerreferenden eher aufheben können als andersherum.

