

Nils Arne Brockmann

WENN PARLAMENTE VORS VOLK ZIEHEN

Ratsreferenden in der kommunalen Demokratie

Nils Arne Brockmann
Wenn Parlamente vors Volk ziehen

Die freie Verfügbarkeit der E-Book-Ausgabe dieser Publikation wurde ermöglicht durch den Fachinformationsdienst Politikwissenschaft POLLUX



und ein Netzwerk wissenschaftlicher Bibliotheken zur Förderung von Open Access in den Sozial- und Geisteswissenschaften (transcript, Politikwissenschaft 2021)

Die Publikation beachtet die Qualitätsstandards für die Open-Access-Publikation von Büchern (Nationaler Open-Access-Kontaktpunkt et al. 2018), Phase 1

https://oa2020-de.org/blog/2018/07/31/empfehlungen_qualitaetsstandards_oabucher/

Hauptsponsor: Staats- und Universitätsbibliothek Bremen (POLLUX – Informationsdienst Politikwissenschaft)

Vollponsoren: Universitätsbibliothek Bayreuth | Universitätsbibliothek der Humboldt-Universität zu Berlin | Freie Universität Berlin - Universitätsbibliothek | Staatsbibliothek zu Berlin | Universitätsbibliothek Bielefeld | Universitätsbibliothek der Ruhr-Universität Bochum (RUB) | Universitäts- und Landesbibliothek Bonn | Vorarlberger Landesbibliothek | Universitätsbibliothek der Technischen Universität Chemnitz | Universitäts- und Landesbibliothek Darmstadt | Sächsische Landesbibliothek Staats- und Universitätsbibliothek Dresden (SLUB) | Universitätsbibliothek Duisburg-Essen | Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf | Universitätsbibliothek Erlangen-Nürnberg | Universitätsbibliothek Frankfurt/M. | Niedersächsische Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen | Universitätsbibliothek Greifswald | Universitätsbibliothek der FernUniversität in Hagen | Staats- und Universitätsbibliothek Carl von Ossietzky, Hamburg | TIB – Leibniz-Informationszentrum Technik und Naturwissenschaften und

Universitätsbibliothek | Gottfried Wilhelm Leibniz Bibliothek - Niedersächsische Landesbibliothek | Universitätsbibliothek Heidelberg | Universitätsbibliothek Kassel | Universitätsbibliothek Kiel (CAU) | Universitätsbibliothek Koblenz · Landau | Universitäts- und Stadtbibliothek Köln | Universitätsbibliothek Leipzig | Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern | Universitätsbibliothek Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg | Universitätsbibliothek Marburg | Max Planck Digital Library (MPDL) | Universitäts- und Landesbibliothek Münster | Universitätsbibliothek der Carl von Ossietzky-Universität, Oldenburg | Universitätsbibliothek Osnabrück | Universitätsbibliothek Passau | Universitätsbibliothek St. Gallen | Universitätsbibliothek Vechta | Universitätsbibliothek Wien | Universitätsbibliothek Wuppertal | Zentralbibliothek Zürich

Sponsoring Light: Bundesministerium der Verteidigung | Landesbibliothek Oldenburg

Mikrosponsoring: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) - Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit | Leibniz-Institut für Europäische Geschichte, Mainz

Nils Arne Brockmann, geb. 1983, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter für die Bereiche Digitale Lehre und Digitales Lernen an der Hochschulbibliothek der Fachhochschule Bielefeld. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen insbesondere E-Assessment, Direkte Demokratie und Kommunalpolitik.

Nils Arne Brockmann

Wenn Parlamente vors Volk ziehen

Ratsreferenden in der kommunalen Demokratie

〔transcript〕

Bei dem vorliegenden Buch handelt es sich um eine leicht überarbeitete Fassung der Dissertation »Wenn Parlamente vors Volk ziehen – Ratsreferenden in der kommunalen Demokratie«, die 2020 an der Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften der FernUniversität in Hagen im Fach Politikwissenschaft zur Erlangung des akademischen Grades »Doktor der Philosophie« (*Dr. phil.*) eingereicht wurde.

Erstbetreuer: Prof. Dr. Lars Holtkamp (FernUniversität in Hagen)

Zweitbetreuerin: Prof. Dr. Dorothée de Nève (Justus-Liebig-Universität Gießen)

Das Projekt wurde durch die Gesellschaft der Freunde der FernUniversität e.V. sowie durch die interne Forschungsförderung der FernUniversität in Hagen gefördert.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution 4.0 Lizenz (BY). Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. (Lizenztext:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Erschienen 2021 im transcript Verlag, Bielefeld

© Nils Arne Brockmann

Umschlaggestaltung: Maria Arndt, Bielefeld

Satz: Jan Gerbach, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-5820-0

PDF-ISBN 978-3-8394-5820-4

EPUB-ISBN 978-3-7328-5820-0

<https://doi.org/10.14361/9783839458204>

Buchreihen-ISSN: 2702-9050

Buchreihen-eISSN: 2702-9069

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <https://www.transcript-verlag.de>

Unsere aktuelle Vorschau finden Sie unter www.transcript-verlag.de/vorschau-download

Inhalt

Tabellenverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	15
Vorwort und Dank	17
Einführung	19
1. Referenden: eine begriffliche und konzeptionelle Verortung	29
1.1 Historie, Definition und Typen	29
1.2 Das Referendum als Begriff in der deutschen Politikwissenschaft	33
1.3 Zum Verhältnis von Referenden und Plebisziten	34
1.4 Zum Verhältnis von Referenden und Initiativen	34
1.5 Zum Verhältnis von Referenden und direkter Demokratie	35
2. Ratsreferenden: Begrifflichkeiten und rechtliche Merkmalsausprägungen	39
2.1 Definition und Terminologie	39
2.2 Typologische Einordnung	40
3. Die Institutionalisierung von Ratsreferenden in den Kommunalverfassungen: eine vergleichende empirische Analyse	49
3.1 Implementation und Reform im Bundesländervergleich	51
3.1.1 Genese und Entwicklung bis zur Gründung der BRD	51
3.1.2 Genese und Entwicklung in der BRD	52
3.1.3 Vergleichende Analyse	74

3.2 Verflechtungen von Bürger- und Ratsreferenden	83
3.2.1 Konkurrenzreferenden	83
3.2.2 Bindungswirkungen	88
3.3 Fazit	92
4. Ratsreferenden: Entwicklung eines Phasenmodells	95
4.1 Phasenmodelle in der bundesdeutschen kommunalen Referendumsforschung	95
4.2 Modellentwicklung	99
4.2.1 Phasenablauf	99
4.2.2 Entscheidungsumgebung und Einflussfaktoren	102
4.2.3 Ratsreferenden als Konkurrenzreferenden	111
5. Ratsreferenden: Theorie der Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesses	115
5.1 Neo-Institutionalismus als theoretisches Fundament	116
5.2 Initiierungsprozess	118
5.2.1 Initiierungsidee	118
5.2.2 (Potentielle) Initiatoren	119
5.2.3 Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen	119
5.2.4 Initiierungsverhandlungen	130
5.2.5 Initiierungsvorlage	131
5.2.6 Initiierungsentscheidung	132
5.2.7 Initiierungsbedingungen	133
5.3 Auslösungsprozess	155
5.3.1 (Potentielle) Auslöser	155
5.3.2 Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen	155
5.3.3 Auslösungsverhandlungen	156
5.3.4 Auslösungsvorlage	157
5.3.5 Auslösungsentscheidung	158
5.3.6 Auslösungsbedingungen	158
5.4 Das Gesamtmodell	162
6. Ratsreferenden: eine quantitative Vermessung der Initiierungs- und Auslösungspraxis	165
6.1 Datenlage und -qualität	166
6.2 Ratsreferenden mit Bürgerentscheid im Bundesländervergleich: eine Sekundäranalyse	167

6.3 Die Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden: eine Primäranalyse.....	183
6.3.1 Die Initiierungspraxis in Nordrhein-Westfalen	185
6.3.2 Die Auslösungspraxis in Nordrhein-Westfalen.....	194
6.4 Fazit	197
7. Ratsreferenden: vergleichende Fallstudien der Initiierungs- und Auslösungspraxis in bayerischen und nordrhein-westfälischen Kommunen.....	199
7.1 Einführung, Fallauswahl und Methodik.....	199
7.2 Verfahrensexogene politische Einflussfaktoren in Bayern und Nordrhein-Westfalen	207
7.3 Legden	209
7.3.1 Politische und sozioökonomische verfahrensexogene Einflussfaktoren	209
7.3.2 Erweiterung des Gewerbegebiets »Heying Esch«.....	213
7.3.3 Ampelanlage im Ortskern.....	226
7.3.4 Fallfazit.....	231
7.4 Aachen	234
7.4.1 Politische und sozioökonomische verfahrensexogene Einflussfaktoren	234
7.4.2 Campusbahn-Projekt.....	238
7.4.3 Fallfazit.....	260
7.5 Rothenburg o. d. T.	263
7.5.1 Politische und sozioökonomische verfahrensexogene Einflussfaktoren	263
7.5.2 Mehrzweckhalle.....	266
7.5.3 Fallfazit.....	284
7.6 Augsburg	287
7.6.1 Politische und sozioökonomische verfahrensexogene Einflussfaktoren	287
7.6.2 Mobilitätsdrehscheibe I: Königsplatz	292
7.6.3 Wasserkraftwerk am Hochablass.....	314
7.6.4 Mobilitätsdrehscheibe II: Hauptbahnhof und Linie 5.....	325
7.6.5 Energie-Fusion der Stadtwerke	344
7.6.6 Fallfazit.....	373
7.7 Muster im Initiierungs- und Auslösungsprozess: Fallvergleich und Einordnung der Ergebnisse.....	378
7.7.1 Reflektion der Analyseheuristik.....	379
7.7.2 Fallübergreifende Muster in der Initiierungs- und Auslösungspraxis.....	379
7.7.3 Vergleich der Initiierungs- und Auslösungspraxis in Klein- und Großstädten	387

7.7.4 Vergleich der Initiierungs- und Auslösungspraxis unter majoritären und konsensualen Auslösungsbedingungen	391
7.7.5 Relevanz bundeslandspezifischer verfahrensexogener Einflussfaktoren auf die Initiierungs- und Auslösungspraxis	394
7.7.6 Einordnung der Ergebnisse im Kontext der Implementationsdebatte	395
Schlussbetrachtung	399
Literaturverzeichnis	411
Quellenverzeichnisse	427
Anhang	461

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1:	Formale Referendumstypen in der Referendumsforschung	32
Tabelle 1.2:	Grundformen direkter Demokratie	36
Tabelle 2.1:	Terminologie kommunaler Referenden	40
Tabelle 2.2:	Spannbreite von Negativkatalogen	44
Tabelle 2.3:	Einordnung von Ratsreferenden in die formalen Referendumstypologien	47
Tabelle 3.1:	Einführung von Ratsreferenden und Entwicklung ihrer Auslösungserfordernisse im Bundesländervergleich (1949-2018)	75
Tabelle 3.2:	Legitimitätserwartungen an Ratsreferenden für die kommunale Demokratie	78
Tabelle 3.3:	Anträge Ratsreferenden nach Fraktionszugehörigkeit im Bundesländervergleich (1989-2018)	79/80
Tabelle 3.4:	Kritik an Ratsreferenden nach Fraktionszugehörigkeit im Bundesländervergleich (1989-2018)	81
Tabelle 3.5:	Abstimmungsverfahren bei Konkurrenzreferenden im Bundesländervergleich (1989-2018)	84
Tabelle 3.6:	Auslösungserfordernisse bei ratsinitiierten Konkurrenzreferenden im Bundesländervergleich (1989-2018)	86
Tabelle 3.7:	Bindungswirkungen von Bürger- und Ratsreferenden (Stand: 2018)	90
Tabelle 4.1:	Potentielle verfahrensexogene Entstehungsbedingungen	107
Tabelle 4.2:	Potentielle verfahrensendogene Entstehungsbedingungen	109
Tabelle 5.1:	Gemeindegröße als Kontextbedingung	150
Tabelle 6.1:	Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid im Bundesländervergleich (1990-2018)	169
Tabelle 6.2:	Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Baden-Württemberg nach Gemeindegrößenklassen (1990-2018)	173
Tabelle 6.3:	Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen nach Gemeindegrößenklassen (2007-2018)	175
Tabelle 6.4:	Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Schleswig-Holstein nach Gemeindegrößenklassen (1990-2018)	176
Tabelle 6.5:	Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Bayern nach Gemeindegrößenklassen (1995-2018)	178

Tabelle 6.6:	Anzahl an Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Gemeindegrößenklasse in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Bayern (1990-2018)	180
Tabelle 6.7:	Anwendungshäufigkeiten von Einzel- und Konkurrenzreferenden mit Bürgerentscheid in Bayern (1995-2018)	181
Tabelle 6.8:	Wiederholungsquoten in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (1990-2018)	182
Tabelle 6.9:	Initierungshäufigkeiten von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen (2010-2018)	185
Tabelle 6.10:	Initierungshäufigkeiten von Ratsreferenden in Schleswig-Holstein (2010-2018)	185
Tabelle 6.11:	Gemeinden mit Ratsreferendumsanträgen in Nordrhein-Westfalen nach Gemeindegrößenklassen (2010-2018)	187
Tabelle 6.12:	Gemeinden mit Ratsreferendumsanträgen in Schleswig-Holstein nach Gemeindegrößenklassen (2010-2018)	188
Tabelle 6.13:	Anzahl an Ratsreferendumsanträgen pro Gemeinde nach Gemeindegrößenklassen in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018)	190
Tabelle 6.14:	Wiederholungsquoten von Ratsreferendumsanträgen nach Gemeindegröße in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018)	191
Tabelle 6.15:	Initiatoren von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen (2010-2018)	191
Tabelle 6.16:	Initiatoren von Ratsreferenden in Schleswig-Holstein (2010-2018)	193
Tabelle 6.17:	Initierungsvorlagen von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018)	193
Tabelle 6.18:	Initierungsvorlagen von Ratsreferenden nach Initiator in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018)	194
Tabelle 6.19:	Auslösungspraxis von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen (2010-2018)	195
Tabelle 6.20:	Auslösungspraxis von Ratsreferenden in Schleswig-Holstein (2013-2018)	197
Tabelle 7.1:	Fallauswahl	202
Tabelle 7.2:	Vergleich der Referendumsdispositive von Bayern und Nordrhein-Westfalen (2010-2015)	208
Tabelle 7.3:	Vergleich der Handlungsspielräume von (Ober-)Bürgermeistern und Ratsakteuren in Bayern und Nordrhein-Westfalen (2010-2015)	209
Tabelle 7.4:	Ergebnisse der Bürgermeisterwahlen in Legden (1999-2015)	210
Tabelle 7.5:	Ergebnisse der Kommunalwahlen in Legden nach Sitzen (1999-2014)	211
Tabelle 7.6:	Haushaltsbeschlüsse nach Fraktionszugehörigkeit in Legden (2010-2015)	211
Tabelle 7.7:	Haushaltssituation Legdens (2010-2015)	212
Tabelle 7.8:	Positionen der politischen Akteure zum Ratsreferendum »Heying Esch«	218
Tabelle 7.9:	Ergebnisse des Ratsreferendums zum Gewerbegebiet »Heying Esch«	219
Tabelle 7.10:	Profil der Initiierungspraxis in Legden	231
Tabelle 7.11:	Profil der Auslösungspraxis in Legden	233

Tabelle 7.12:	Ergebnisse der OB-Wahlen in Aachen (2004-2014; Kandidaten mit mehr als 5 %)	234
Tabelle 7.13:	Ergebnisse der Stadtratswahlen in Aachen nach Sitzen (1999-2014).....	235
Tabelle 7.14:	Haushaltsbeschlüsse nach Fraktions- bzw. Gruppenzugehörigkeit in Aachen (2010-2015).....	236
Tabelle 7.15:	Haushaltssituation in Aachen (2010-2015)	237
Tabelle 7.16:	Positionen der politischen Akteure zum Ratsreferendum »Campusbahn«	247
Tabelle 7.17:	Ergebnis des Ratsreferendums zur »Campusbahn«	248
Tabelle 7.18:	Profil der Initiierungspraxis in Aachen	261
Tabelle 7.19:	Profil der Auslösungspraxis in Aachen	262
Tabelle 7.20:	Ergebnisse OB-Wahlen in Rothenburg (2006-2012)	263
Tabelle 7.21:	Ergebnisse Stadtratswahlen in Rothenburg (1996-2014)	264
Tabelle 7.22:	Haushaltsbeschlüsse nach Fraktions- bzw. Gruppenzugehörigkeit in Rothenburg (2010-2015)	265
Tabelle 7.23:	Haushaltssituation in Rothenburg (2010-2015)	266
Tabelle 7.24:	Positionen der politischen Akteure zu den Konkurrenzreferenden zur Mehrzweckhalle	275
Tabelle 7.25:	Ergebnisse der Konkurrenzreferenden zur Mehrzweckhalle	276
Tabelle 7.26:	Profil der Initiierungspraxis in Rothenburg	285
Tabelle 7.27:	Profil der Auslösungspraxis in Rothenburg	286
Tabelle 7.28:	Ergebnisse OB-Wahlen in Augsburg (2002-2014; Kandidaten mit mehr als 5 %)	287
Tabelle 7.29:	Ergebnisse Stadtratswahlen in Augsburg (1996-2014)	289
Tabelle 7.30:	Haushaltsbeschlüsse nach Fraktions- bzw. Gruppenzugehörigkeit in Augsburg (2010-2015)	290
Tabelle 7.31:	Haushaltssituation in Augsburg (2010-2015)	291
Tabelle 7.32:	Ergebnis des Bürgerreferendums zum Königsplatz 2007	295
Tabelle 7.33:	Positionen der politischen Akteure zu den konkurrierenden Referenden zum Königsplatz	304
Tabelle 7.34:	Ergebnisse der Konkurrenzreferenden zum Königsplatz	305
Tabelle 7.35:	Positionen der politischen Akteure zu den konkurrierenden Fusionsreferenden	358
Tabelle 7.36:	Ergebnisse der Konkurrenzreferenden zur Fusion	359
Tabelle 7.37:	Profil der Initiierungspraxis in Augsburg	376
Tabelle 7.38:	Profil der Auslösungspraxis in Augsburg	378
Tabelle 7.39:	Fallübergreifende Muster in der Initiierungspraxis nach Initiatoren	383
Tabelle 7.40:	Fallübergreifende Muster in der Auslösungspraxis nach Initiatoren	386
Tabelle 7.41:	Muster in der Initiierungspraxis von Ratsreferenden in Klein- und Großstädten	389
Tabelle 7.42:	Muster in der Auslösungspraxis von Ratsreferenden in Klein- und Großstädten	390
Tabelle 7.43:	Muster in der Initiierungspraxis unter majoritären und konsensualen Auslösungsbedingungen	392
Tabelle 7.44:	Muster in der Auslösungspraxis unter majoritären und konsensualen Auslösungsbedingungen	394

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4.1:	Phasenmodell kommunaler Referenden nach Paust	97
Abbildung 4.2:	Phasenablauf von Ratsreferenden	101
Abbildung 4.3:	Grundmodell der Entscheidungsumgebung und Einflussfaktoren	105
Abbildung 4.4:	Ratsreferenden als Konkurrenzreferenden	112
Abbildung 5.1:	Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen	129
Abbildung 5.2:	Verfahrensexogene und -endogene Initiierungsbedingungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess	135
Abbildung 5.3:	Politische, sozioökonomische und situative Initiierungs- bedingungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess	136
Abbildung 5.4:	Verfahrensexogene und -endogene Auslösungsbedingungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess	159
Abbildung 5.5:	Politische, sozioökonomische und situative Auslösungs- bedingungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess	160
Abbildung 5.6:	Die Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesses	163
Abbildung 6.1:	Absolute jährliche Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein- Westfalen und Schleswig-Holstein (1990-2018)	171
Abbildung 6.2:	Anzahl von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Baden-Württemberg (1990-2018)	174
Abbildung 6.3:	Anzahl von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Nordrhein-Westfalen (2007-2018)	175
Abbildung 6.4:	Anzahl von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Schleswig-Holstein (1990-2018)	177
Abbildung 6.5:	Anzahl von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Bayern (1995-2018)	179
Abbildung 6.6:	Jährliche Initiierungshäufigkeiten von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018)	186
Abbildung 6.7:	Anzahl von Ratsreferendumsanträgen pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Nordrhein-Westfalen (2010-2018)	188
Abbildung 6.8:	Anzahl von Ratsreferendumsanträgen pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Schleswig-Holstein (2010-2018)	189

Abkürzungsverzeichnis

AA	Augsburger Allgemeine Zeitung
A. d. V.	Anmerkung des Verfassers
AH	Abgeordnetenhaus von Berlin
AN	Aachener Nachrichten
AZ	Aachener Zeitung
BB	Brandenburg
BbgKVerf	Kommunalverfassung von Brandenburg
BE	Berlin
BezAbstDurchfG	Gesetz zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Bezirken von Hamburg
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz von Berlin
BfR	Bürgerentscheid für Rothenburg
BLfD	Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege
BM	Bürgermeister/in
BI	Bürgerinitiative
BR	Bürgerreferendum
BremBü	Bremische Bürgerschaft
BremVerf	Bremische Verfassung
BrhvStVV	Bremerhavener Stadtverordnetenversammlung
BürgerentscheidDVO	Verordnung zur Durchführung eines Bürgerentscheids in Nordrhein-Westfalen
BVV	Bezirksverordnetenversammlung
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CSM	Christlich Soziale Mitte
DAZ	Die Augsburg Zeitung
DDR-KVerf	Kommunalverfassung der DDR von 1990
FA	Fränkischer Anzeiger
FBU	Freie Bürger Union
FRV	Freie Rothenburger Vereinigung
GO	Gemeindeordnung Bayern
GO NRW	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GO SH	Gemeindeordnung Schleswig-Holstein
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

HamBü	Hamburgische Bürgerschaft
HmbVerf	Hamburgische Verfassung
HE	Hessen
HGO	Hessische Gemeindeordnung
H. i. O.	Hervorhebung im Original
KV-MV	Kommunalverfassung von Mecklenburg-Vorpommern
LT	Landtag
LfStat	Landesamt für Statistik
MDA	Mobilitätsdrehscheibe Augsburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MZ	Münsterland Zeitung
NAM	Neue Augsburger Mitte
n. b.	nicht bekannt
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
OB	Oberbürgermeister/in
o. V.	ohne Verfasser/in
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RP	Rheinland-Pfalz
RR	Ratsreferendum
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein
TH	Thüringen
ThürEBBG	Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
UR	Unabhängige Rothenburger
UWG	Unabhängige Wählergemeinschaft
VerfBrhv	Stadtverfassung von Bremerhaven
VolksEG, HB	Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid in Bremen
WSA	Wir sind Augsburg

Vorwort und Dank

2011 begann ich die Arbeiten an meinem ersten Dissertationsprojekt. Mit der Zeit wuchsen bei mir jedoch die Zweifel, das Projekt fertigstellen zu können. Die Verknüpfung von Theorie und Empirie wollte mir nicht gelingen. Die Entscheidung, das Projekt nach drei Jahren Arbeit aufzugeben, fiel mir nicht leicht, war dann aber doch erleichternd. Die anschließende Mitarbeit in einem Projekt zur Direkten Demokratie sollte zunächst eigentlich meiner beruflichen Neuorientierung dienen. Nicht ganz überraschend weckte sie aber meine Freude an Forschung erneut und gab den Anstoß, das Wagnis Dissertation ein zweites Mal einzugehen. Die Lehren aus dem ersten Versuch halfen mir dabei, den zweiten Anlauf erfolgreich zu beenden. Heute bin ich glücklich, die Ergebnisse meiner Arbeit präsentieren zu können.

Für die finanzielle Unterstützung auf diesem langen Weg bedanke ich mich für das Sachkosten-Stipendium der *Gesellschaft der Freunde der FernUniversität e. V.* sowie für das Abschluss-Stipendium und den Druckkostenzuschuss der internen Forschungsförderung der FernUniversität in Hagen. Des Weiteren gilt mein Dank den vielen Interviewpartnerinnen und -partnern aus den Fallbeispiel-Kommunen. Die Gespräche und Forschungsaufenthalte halfen nicht nur meinem Verständnis der politischen Entscheidungsprozesse, das Eintauchen in unterschiedliche kommunale Lebenswelten empfand ich auch jenseits der wissenschaftlichen Perspektive als sehr bereichernd.

Bereichernd waren auch die vielen Menschen, die mich auf meinem wissenschaftlichen Werdegang begleitet und unterstützt haben. Dazu zählen mein Erstgutachter Lars Holtkamp und meine Zweitgutachterin Dorothée de Nève, die mir beide die notwendigen Freiheiten einräumten, aber auch den Weg zur Zielgeraden aufzeigten. Als Nomade des Instituts für Politikwissenschaft hatte ich zudem das Glück, von der Zusammenarbeit mit vielen Kolleginnen und Kollegen sowie Vorgesetzten zu profitieren; in ungefährer chronologischer Reihenfolge: Eva-Maria Hinterhuber, Tina Olteanu, Inga Beinke, Marcel Rüttgers, Hans Asenbaum, Silke Schneider, Franziska Carstensen, Sara Becker, Elke Wiechmann, Thomas Bathge, Ina Krause-Heemsoth, Tobias Fuhrmann, Torsten Noe, Annette Töller, Kathrin Loer, Bettina Waffner, Michael Stoiber, Lisa Schäfer, Marie-Sophie Heinelt, Daniel Otto und Helmut Elbers. Gerne erinneere ich mich an die gemeinsamen Projekte in Hagen zurück! Für die vielen digitalen Probesimulationen in Vorbereitung auf die Disputation richte ich auch ein ganz großes Dankeschön an Ina Daßbach, Niklas Ferch und Johannes Diesing. Meinen Eltern danke ich dafür, das Manuskript gleich mehrfach Korrektur gelesen und mich immer unterstützt zu haben.

Widmen möchte ich meine Arbeit allen vormaligen Promovierenden, denen die Beendigung ihres Dissertationsprojektes trotz großen Engagements verwehrt geblieben ist.

Osnabrück, den 27.03.2021

Einführung

a) Problemstellung

Es ist der 9. Juni 2006 spät am Nachmittag: Die Blicke von mehr als 20 Millionen Fernsehzuschauenden¹ in Deutschland richten sich auf die Münchener Allianz Arena. Das Eröffnungsspiel der deutschen Nationalmannschaft bei der WM 2006 gegen Costa Rica steht unmittelbar bevor. Aufgrund der durchwachsenen Leistungen in den Jahren zuvor ist die Spannung groß. Wird die Nationalmannschaft den hohen Erwartungen gerecht? Nach nur wenigen Spielminuten ist jedoch klar: Sie wird. Bekanntlich legte Philipp Lahm mit einem Kunstschnuss den Grundstein für den Eröffnungssieg und das folgende »Sommermärchen«. So fest wie sich das Spiel seinen Platz in der deutschen Fußballgeschichte sicherte, so groß allerdings waren nur wenige Jahre zuvor die Zweifel, ob die Großveranstaltung nicht an der bayerischen Landeshauptstadt vorbeiginge. In München fehlte nämlich eine angemessene Spielstätte. Nachdem zunächst vor allem ein Bürgerbegehren den Umbau des Olympiastadions verhinderte, entschloss der Münchener Stadtrat im Juli 2001, über den in der Folge geplanten Neubau nicht selbst zu entscheiden, sondern dies der Münchener Wahlbevölkerung zu überlassen. Drei Wochen vor dem Abstimmungstermin schien eine Mehrheit noch gegen das Projekt zu votieren. Daraufhin drohte Franz Beckenbauer, bei Ablehnung München als WM-Austragungsort zu streichen. Schließlich befürworteten im Oktober 2001 dann tatsächlich doch ca. zwei Drittel der Abstimmenden den Stadionneubau. München bekam die Allianz Arena und das Eröffnungsspiel.²

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

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

² Zum Verlauf der Debatte um den Stadionbau siehe o. V. (17.05.2010).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Forschungsstand und -desiderate

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schließlich existieren noch einzelne Fallstudien von Ratsreferenden. So untersuchten Brockmann et al. (2016) Fallbeispiele in Gütersloh, Konstanz und Passau. Der Fokus ihrer Analyse richtet sich jedoch nicht auf die Funktionsweise von Ratsreferenden, sondern auf das Zusammenspiel von direktdemokratischen Verfahren und Konkurrenzdemokratien. Gleichwohl stützen die Fallbeispiele die Vermutung, dass zwischen Bürgerbegehren und Ratsreferenden ein starker Zusammenhang besteht (ebd.: 183). Eine jüngst veröffentlichte Fallstudie zu Stuttgart⁵ bestätigt diesen Befund, in dem sie aufzeigt, dass Ratsreferenden während laufender Bürgerbegehren auch mit dem Ziel der Verfahrensverkürzung initiiert werden (Häring 2018: 49ff.).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Zielsetzung, übergeordnete Fragestellung und Verortung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) Anmerkungen zu kommunalen Begrifflichkeiten

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

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

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

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

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

e) Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in sieben aufeinander aufbauende Kapitel.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Referenden: eine begriffliche und konzeptionelle Verortung

In wenigen politikwissenschaftlichen Teilgebieten findet man eine so große Begriffs- und Konzeptvielfalt wie in der Referendumsforschung. Bevor sich der Fokus auf den konkreten Untersuchungsgegenstand – Ratsreferenden – richtet, ist es deshalb erforderlich, deren Bezugsrahmen – das Referendum – begrifflich und konzeptionell zu verorten. Zunächst gilt es dafür aus Perspektive der Referendumsforschung den Referendumsbegriff zu definieren sowie einen Überblick über die wichtigsten Referendumstypen zu geben (Kap. 1.1). Die folgende Abgrenzung zwischen Referendumsbegriff und zum Teil synonym verwandten Begriffen (Volksabstimmung, Plebisit und Initiative) dient der weiteren terminologischen Klarheit (Kap. 1.2 – 1.4). Abschließend erfolgt eine Darstellung der Schnittmengen und Differenzen zwischen Referendums- und Direktdemokratieforschung (Kap. 1.5).

1.1 Historie, Definition und Typen

1778 legte das Parlament von Massachusetts in Folge seiner zuvor von Großbritannien gewonnenen Unabhängigkeit der (männlichen) Bevölkerung einen Verfassungsvorschlag zur Abstimmung vor. Wenngleich die Verfassungsvorlage am Volksvotum scheiterte, bedeutete dies, dass erstmalig die Bevölkerung eines Flächenstaats unmittelbar über ihre eigene Verfassung entschied, womit dieses Ereignis als Geburtsstunde des modernen (Verfassungs-)Referendums gilt (Möckli 1994: 66, 2013: 36). Das Beispiel machte nicht nur in weiteren US-Bundesstaaten Schule. Auch die französischen Revolutionsverfassungen aus den Jahren 1793 und 1795 sowie die zweite Helvetische Verfassung aus dem Jahr 1802 wurden durch Referenden vom Volk angenommen (Suksi 1993: 41-48). Referenden blieben aber nicht ausschließlich auf Verfassungsfragen begrenzt. Ab etwa Mitte des 19. Jahrhunderts ermöglichten es zunächst die Schweizer Kantone und später auch der Schweizer Bundesstaat seinen Bürgern ebenso über einfache Gesetze abzustimmen (Kobach 1993: 18-30). Inspiriert durch die Schweizer Entwicklungen und angetrieben von der fundamentalen Abneigung gegenüber den vorherrschenden Parteienapparaten setzte sich in den US-Bundesstaaten das *Progressive Movement* seit Ende des 19. Jahrhunderts ebenfalls erfolgreich für die Erweiterung von Referenden auf einfachgesetzliche Regelungen ein (Magleby 1984: 21-25). Inzwischen,

also gut 100 Jahre später, ist das Referendum als Instrument zur politischen Entscheidungsfindung weltweit verbreitet (Qvortrup 2014).

Der Referendumsbegriff selbst ist jünger als das politische Entscheidungsinstrument, auf das er bezogen wird. So taucht der Begriff im deutschsprachigen Raum erstmals Mitte des 19. Jahrhunderts im Kontext der Schweizer Volksinitiative auf (Suski 1993: 9). Für den englischsprachigen Raum datieren Butler/Ranney (1978: 4) die erstmalige Nennung auf den Zeitraum der 1880er Jahre. Der Begriff leitet sich dabei vom lateinischen Verb *referre* ab, welches sich mit *zurückbringen*, *vorlegen* oder *vortragen* übersetzen lässt. Das Substantiv *Referendum* ist allerdings eine neue Wortschöpfung, die im Lateinischen nicht existierte (Suski 1993: 10).

Sichtet man die verschiedenen Definitionsangebote zum Referendumsbegriff, lassen sich drei Kernelemente identifizieren. Erstens handelt es sich bei Referenden um Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip. Zweitens sind die Abstimmungsgegenstände auf sachpolitische Fragen begrenzt und drittens schließlich muss die gesamte stimmberechtigte Bevölkerung des politischen Gemeinwesens, auf das sich der Abstimmungsgegenstand bezieht, unmittelbar ihre Stimme abgeben können (vgl. u.a. Smith 1976: 4). Von einem Referendum soll im Folgenden demnach dann gesprochen werden, *wenn die stimmberechtigte Bevölkerung direkt bzw. unmittelbar über einen sachpolitischen Gegenstand ihres politischen Gemeinwesens abstimmt* (ähnlich auch Weixner 2002: 87).

Referenden lassen sich allerdings nicht auf die Abstimmungshandlung reduzieren. Vielmehr sind sie mehrstufige politische Entscheidungsverfahren, die aus verschiedenen formalen Verfahrenselementen bestehen (Uleri 1996: 2). Da diese Verfahrenselemente zudem unterschiedliche Merkmalsausprägungen annehmen können, erfreut sich die politische Praxis mittlerweile einer kaum mehr zu überblickenden Vielfalt an Referendumsverfahren.

Seit Gordon Smiths (1976) wegweisendem Aufsatz haben sich viele Autoren daran versucht, diese bestehende Verfahrensvielfalt typologisch abzubilden. Inzwischen findet man deshalb zahlreiche Referendumstypologien, die teils theoretisch abgeleitet, teils aber auch aus der Praxis heraus entwickelt werden. Ziel soll es nun nicht sein, diese Typologien einzeln zu referieren. Zur späteren typologischen Einordnung von Ratsreferenden sowie zum besseren Verständnis von Referendumsprozessen insgesamt ist es aber erforderlich, die wichtigsten formalen Verfahrensmerkmale inklusive ihrer möglichen Merkmalsausprägungen synoptisch darzustellen, wobei es zu betonen gilt, dass sich die Klassifikationsmerkmale teilweise überlagern bzw. nicht immer eindeutig voneinander abzugrenzen sind.

Das erste zentrale Klassifikationsmerkmal von Referenden bezieht sich auf den *Grad ihrer rechtlichen Regulierung*. Ältere Typologien unterscheiden hier binär zwischen *pre-regulated* und *non-pre-regulated* Referenden (Suski 1993: 29) bzw. *prescribed* und *discretionary* Referenden (Johnson 1981: 21f.; Uleri 1996: 6). Beide Unterscheidungen gründen im i. W. auf der Frage, ob das jeweilige Referendum verfassungsrechtlich verankert ist oder eine Person bzw. Institution die Verfahrensregelungen ad hoc einfachgesetzlich bzw. über Verordnungen festlegte. Zu Recht weist Schünemann (2017) allerdings darauf hin, dass eine solch dichotome Unterscheidung die Vielfalt rechtlicher Regulierungsmöglichkeiten nur unzureichend abbildet (ebd.: 61). Er bezeichnet die Gesamtheit der rechtlichen Regelungen als *Referendumsdispositiv* (ebd.: 60) und schlägt in der Folge eine Einteilung in drei Kategorien vor: *schwach*, *mittel* und *strengh* (ebd.: 63). Ein strenges Referendumsdispositiv zeichne sich demnach durch eine kons-

tutionelle Einbettung, die Existenz einer unabhängigen Referendumskommission, Möglichkeiten neutraler Informationsversorgung, die Frageformulierung von neutraler Seite, eine regulierte Wahlkampffinanzierung und eine faire Zuteilung von Medienanteilen aus. Ein schwaches Referendumsdispositiv hingegen erfülle diese Kriterien nicht (ebd.: 63ff.). Für die Zuordnung konkreter Referendumsdispositive liefert Schünemann allerdings keine eindeutigen Vorgaben, sondern verweist selbst darauf, dass es sich eher um »Einschätzungen und Bewertungen« handele (ebd.: 63).

Zweites zentrales Klassifikationsmerkmal von Referenden ist der *Auslösungsmechanismus*. In seinem Zusammenhang lassen sich *optionale* bzw. *fakultative Referenden*, die von politischen Akteuren freiwillig eingeleitet werden, von *obligatorischen Referenden* unterscheiden, die in verfassungsmäßig definierten Situationen (z.B. bei Steuererhöhungen) automatisch ausgelöst werden (vgl. u.a. Uleri 1996: 6; Schünemann 2017: 55f. und Suski 1993: 28f.).

Viele Referendumstypologien führen als eng verbunden mit dem Auslösungsmechanismus die *Auslösungskompetenz* als drittes und oftmals wichtigstes Unterscheidungsmerkmal an. Daraus ergeben sich grundsätzlich zwei unterschiedliche Referendumstypen: Referenden, die Regierungsakteure (Staatspräsident, Regierungschef, Kabinett) oder Parlamentsmehrheiten initiieren, werden als *Top-down-Referenden* (Altman 2011: 11) oder als *Government-initiated Referenden* (Morel 2012: 508) bezeichnet. Davon zu unterscheiden sind *oppositionelle Referenden*, die gegen die politische Elite initiiert werden. Oppositionelle Referenden wiederum lassen sich weiterhin danach unterteilen, ob parlamentarische Akteure (parlamentarische Minderheiten, Zweite Kammern, Regionalparlamente etc.) oder außerparlamentarische Akteure (z.B. eine festgelegte Anzahl an Stimmberchtigten) als Initiatoren auftreten (Vospennik 2015: 120ff.). Im erstgenannten Fall ist oftmals von *minoritären Referenden* (Hornig/Kranenpohl 2014: 11) die Rede, im letztgenannten wird von *Initiativen* gesprochen (Setälä 1999: 99f.).⁹ Zusätzlich gilt es in Bezug auf die Auslösungskompetenz zu berücksichtigen, dass sich diese auf mehrere Akteure erstrecken kann. Viele Referenden werden demnach erst durch das Zusammenwirken bzw. den gemeinsamen Beschluss von zwei oder mehr Verfassungsorganen ausgelöst.

Die Frage nach dem *Vorlagentyp* ist ein vierter formales Klassifikationsmerkmal, welches viele Referendumstypologien berücksichtigen. So unterscheidet bspw. Uleri (1996) zwischen *decision-promoting* und *decision-controlling Referenden*. Sofern Vorlagenurheber und Referendumsinitiator übereinstimmen, handelt es sich um erstgenannten Typ. Weichen hingegen Vorlagenurheber und Referendumsinitiator voneinander ab, bezeichnet Uleri das Referendum als kontrollierend. Bei diesem Typ differenziert er weiterhin zwischen Abstimmungen über nicht-implementierte (*kassierendes Referendum*) und bereits implementierte (*abrogatives Referendum*) Regierungsvorlagen (ebd.: 10f.).

Einigen Referendumstypologien liegt auch der *Abstimmungsgegenstand* als Distinktionsmerkmal zu Grunde. Le Duc (2003) bspw. unterscheidet so zwischen Verfassungsreferenden, Referenden über internationale Verträge, Territorialreferenden und Referenden über Public Policies (ebd.: 33). Butler/Ranney (1994) fügen dem noch die Kategorie von Referenden über moralische Fragen (z.B. Schwangerschaftsabbruch) hinzu (ebd.: 2f.) und jüngst differenzierten Silagadze/Gherghina (2019: 3) zusätzlich noch zwischen Referenden über materielle und postmaterielle Gegenstände. Referen-

9 Zum Verhältnis von Referendum und Initiative siehe Kap. 1.4.

dumstypologien, für die der Abstimmungsgegenstand typenbildend ist, verzichten i.d.R. auf die Integration weiterer Verfahrensmerkmale, da der Abstimmungsgegenstand quer zu diesen liegt (siehe u.a. bei Mendez et al. 2014: 2227).

Ein weiteres Unterscheidungskriterium, auf das viele Referendumstypologien abstellen, ist die Frage, ob ein *inhaltlicher Beschluss* des Parlaments über die Abstimmungsvorlage erforderlich ist oder nicht, d.h., ob der Parlamentsbeschluss durch das Referendum lediglich bestätigt/nicht-bestätigt oder aber gänzlich ersetzt wird. Jung (2001) differenziert in diesem Zusammenhang zwischen *Zustimmungs- und Entscheidungsreferenden* (ebd.: 93). In der Rechtswissenschaft wird üblicherweise zwischen *komplementären* und *surrogativen Referenden* unterschieden (Kämmerer et al. 2015: 353).

Als vorletztes formales Klassifikationsmerkmal wird schließlich oftmals der Verbindlichkeitsgrad des Abstimmungsergebnisses angeführt. So werden *konsultative Referenden*, die eher den Charakter von Volksbefragungen haben von *dezisiven Referenden*, deren Ergebnis für die Regierung bzw. die Parlamentsmehrheit verbindlich ist, abgegrenzt (Suski 1993: 29). In der Praxis entfalten jedoch auch konsultative Referenden regelmäßig Bindungswirkungen (Rommelfanger 1988: 267).

Tab. 1.1: Formale Referendumstypen in der Referendumsforschung

Klassifikationsmerkmal	Referendumstypen			
Grad der rechtlichen Regulierung	Ad-hoc-Referendum, schwach institutionalisiertes Referendum	institutionalisiertes Referendum		stark institutionalisiertes Referendum
Auslösungsmechanismus	optionales Referendum, fakultatives Referendum		obligatorisches Referendum	
Auslösungskompetenz	gouvernementales Referendum, Top-down-Referendum		oppositionelles Referendum (minoritäres Referendum, Initiative)	
Vorlagentyp	decision-promoting Referendum		decision-controlling Referendum (kassierend, abrogativ)	
Abstimmungsgegenstand	Verfassungsreferendum	Vertragsreferendum	Gebietsreferendum	Public Policy-Referendum
inhaltlicher Parlamentsbeschluss	komplementäres Zustimmungsreferendum		surrogatives Entscheidungsreferendum	
Verbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses	konsultatives Referendum		dezisives Referendum	
Abstimmungsmodus	einfaches Referendum		qualifiziertes Referendum	

Quelle: eigene Darstellung.

Inwieweit Referenden Verbindlichkeit erlangen, hängt schließlich auch vom Abstimmungsmodus ab. Der Abstimmungsmodus fokussiert vornehmlich auf die Frage nach der Existenz von Abstimmungsquoren, wobei zwischen Zustimmungs- und Beteiligungsquoren zu unterscheiden ist. Werden Referenden mit Zustimmungsquoren versenkt, so muss eine festgelegte Anzahl an Ja-Stimmen erreicht werden, damit eine

Abstimmung gültig ist. Für Referenden mit Beteiligungsquoten ist die Anzahl der Ja-Stimmen hingegen irrelevant. Bei ihnen muss die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen ein zuvor festgelegtes Niveau erreichen. Referendumstypologien beschränken sich allerdings i.d.R. darauf, zwischen Referenden mit Abstimmungsquoten (*qualifizierte Referenden*) und Referenden ohne Abstimmungsquoten (*einfache Referenden*) zu unterscheiden (Jung 2001: 93f.).

Neben Referendumstypologien, die formale Verfahrenselemente zur Typenbestimmung verwenden, existieren auch funktionale Referendumstypologien. Diese fokussieren zusätzlich auf das Ergebnis bzw. die Wirkung von Referenden. Große Prominenz erlangte in diesem Zusammenhang die Typologie von Smith (1976). Dieser unterscheidet auf einem ersten Kontinuum zwischen *kontrollierten* und *unkontrollierten Referenden*. Kontrolliert sind Referenden demnach, wenn Regierungen zu Beginn des Referendumsprozesses den Verfahrensablauf sowie das Ergebnis gut antizipieren können. Sind Verfahrensablauf und Ergebnis hingegen weitgehend offen, handelt es sich um unkontrollierte Referenden. Auf einem zweiten Kontinuum differenziert Smith dann zwischen *hegemonischen* und *anti-hegemonischen Referenden*. Hegemonisch sind Referenden dabei, wenn sie in ihrer Wirkung die Stellung der Regierungsakteure stärken; anti-hegemonisch, wenn durch den Referendumsprozess Regierungsakteure geschwächt werden. Insgesamt ergeben sich für Smith somit vier Referendumstypen: kontrolliert/hegemonial, kontrolliert/anti-hegemonial, unkontrolliert/hegemonial und unkontrolliert/anti-hegemonial (ebd.: 7).

Wie auch Vospernik (2015) betont, haben funktionale Typologien unzweifelhaft den Vorteil, dass sie das Problem vermeiden, die unzähligen formalen Verfahrensmerkmale in eine Typologie einbinden zu müssen (ebd.: 51). Insofern sind sie sparsam, übersichtlich und aussagekräftig. Als Grundlage für die Fallauswahl einer empirischen Analyse können sie hingegen nicht herangezogen werden, da Referenden in ihrem Kontext erst ex-post einem Typ zugeordnet werden und für diese Zuordnungen fundierte Fallkenntnisse erforderlich sind.

1.2 Das Referendum als Begriff in der deutschen Politikwissenschaft

In der deutschsprachigen Politikwissenschaft wird der Referendumsbegriff eher selten verwendet. Überdies findet er sich auch kaum in deutschen Verfassungstexten. Grundsätzlich wird eine strikte sprachliche und rechtliche Zweiteilung des Referendumsprozesses vorgenommen. Die Einheitsphase wird dabei als Volksinitiative bzw. Volksbegehren bezeichnet; die Beschlussphase als Volksabstimmung bzw. als Volksentscheid. Der Referendumsbegriff wird dann vor allem auf die Beschlussphase bezogen und synonym mit den Begriffen der Volksabstimmung und des Volksentscheids verwandt (Weixner 2002: 84-91). Es handelt sich also um einen engen Referendumsbegriff.

Dagegen besitzt die hier zur Anwendung kommende Verwendung eines weiten Referendumsbegriffs den Vorteil, dass sich die Komplexität der deutschen Begriffsvielfalt in einem Oberbegriff bündeln lässt. Wenn die stimmberechtigte Bevölkerung direkt bzw. unmittelbar über einen sachpolitischen Gegenstand ihres politischen Gemeinwesens abstimmt, handelt es sich um ein Referendum. Der Begriff »Referendum« schließt demnach den gesamten Verfahrensweg ein.

1.3 Zum Verhältnis von Referenden und Plebisziten

Der Begriff *Plebiszit* leitet sich aus den beiden lateinischen Wörtern *plebs* (Volk) und *scitum* (wissen) ab. Er bedeutet demnach, dass das Volk aufgrund seines Wissens befragt werden soll, um eine Entscheidung bzw. einen Beschluss herbeizuführen (Luthardt 1994: 34). Der Begriff des Plebiszits ist wesentlich älter als der Referendumsbegriff. Seinen Ursprung hat er in der Römischen Republik, wo er Beschlüsse bezeichnete, die die Plebejerversammlung auf Antrag der Volkstribunen traf (Möckli 1994: 49ff.).

Seit dem ist er als Bezeichnung für sehr verschiedene Volksabstimmungsverfahren in Anspruch genommen worden, was eine klare definitorische Abgrenzung – auch zum Referendumsbegriff – erschwert (Deszö 2001; Trechsel/Esposito 2001). In seiner weitesten Lesart werden »alle demokratischen Einrichtungen, an denen das Stimmvolk als Souverän unmittelbar beteiligt ist« unter ihm zusammengefasst (Weixner 2002: 83, siehe auch Luthardt 1994: 35). Jedes Referendum ist diesem Verständnis nach gleichzeitig auch ein Plebiszit.

In einer engeren Lesart werden nur solche Volksabstimmungsverfahren als Plebiszit eingeordnet, die staatliche Organe optional oder *ad hoc* veranlassen (Möckli 1994: 89f.; Schiller/Mittendorf 2002: 11f.). Diese Perspektive erfordert allerdings weitere Differenzierungen. So werden insbesondere Abstimmungsverfahren als Plebiszit gefasst, die zur nachträglichen Legitimierung bereits getroffener Entscheidungen angesetzt werden, und die über das Sachvotum hinaus zumindest implizit auch eine Vertrauensfrage über Staatspräsident bzw. Regierung stellen (Luthardt 1994: 34f., Suski 1993: 10). Praxisbeispiele verweisen hierzu regelmäßig auf die Volksabstimmungen unter de Gaulle in Frankreich (u.a. Luthardt 1994: 64ff.). Abstimmungsverfahren, die durch parlamentarische Minderheiten ausgelöst werden, gelten demnach nicht als Plebiszit (anders bei Hornig/Kranenpohl 2014: 13). Uleri (1996: 4) wiederum begrenzt das Plebiszit ausschließlich auf nicht-kompetitive Volksabstimmungsverfahren, wie sie z.B. im Nationalsozialismus unter Hitler zur Anwendung kamen. Schließlich werden im internationalen Recht Territorial- bzw. Gebietsreferenden als Plebiszit bezeichnet (Deszö 2001: 267).

Dieser kurorische Überblick veranschaulicht einerseits, dass Versuche, Plebiszite und Referenden z.B. anhand von Abstimmungsobjekten oder Verfahrensregelungen eindeutig zu unterscheiden, bislang nicht überzeugen können – die Trennlinien zwischen beiden Konzepten also weiterhin nebulös bleiben (Trechsel/Esposito 2001). Andererseits zeigt er, dass der Begriff des Plebiszits vor allem dann in Anspruch genommen wird, wenn Staatspräsidenten bzw. Regierungen unterstellt wird, Volksabstimmungen (erfolgreich) zu manipulieren und dem Volk lediglich eine passive Akklamationsfunktion zugeschrieben wird. Aufgrund dieser starken normativen Einfärbung erscheint der Begriff für eine empirische Analyse (demokratischer Systeme) weitgehend ungeeignet.

1.4 Zum Verhältnis von Referenden und Initiativen

Im US-amerikanischen Kontext findet man stets den Dreiklang direktdemokratischer Instrumente aus Initiative, Referendum und Recall (Cronin 1989). Initiativen und Referenden stehen sich diametral gegenüber, wobei sich die Initiative auf Sach-

abstimmungen bezieht, bei denen »das Volk« zugleich Autor der Abstimmungsvorlage und Initiator der Abstimmung ist. Im deutschen Sprachraum wird in diesem Zusammenhang auch von Volksgesetzgebung gesprochen (siehe u.a. Solar 2016). Der Referendumsbegriff wird dann im Sinne seines etymologischen Ursprungs nur auf solche Sachabstimmungen angewandt, bei denen über Regierungs- bzw. Legislativvorlagen abgestimmt wird – unabhängig davon, wer die Abstimmung initiiert hat (Luthardt 1994: 35f.).¹⁰

In der Referendumsforschung ist die Abgrenzung zwischen Referendum und Initiative also nicht eindeutig festgelegt (siehe auch Schünemann 2017: 52-55). Die vorliegende Arbeit entfernt sich vom etymologischen Ursprung des Referendumsbegriffs und versteht – wie bereits veranschaulicht – die Initiative bzw. die vom Volk initiierte Sachabstimmung als einen möglichen Subtyp des Referendums, der sich vor allem anhand der Merkmale Auslösungsmechanismus (optional) und Auslösungskompetenz (durch Teile des Volks) von anderen Referendumstypen unterscheidet (ähnlich Butler/Ranney 1978: 23f., Setälä 1999: 99ff., Suski 1993: 30-34).

1.5 Zum Verhältnis von Referenden und direkter Demokratie

Die Bandbreite der Phänomene, die unter den Begriff der direkten Demokratie subsumiert werden, übersteigt noch jene beim Referendum, wie viele Beispiele zeigen: Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen, Unterschriftensammlungen zur Verhinderung geplanter Infrastrukturprojekte, die Abwahl von Bürgermeistern, Mitgliederentscheide innerhalb politischer Parteien und Gemeindeversammlungen. Eine einheitliche Definition existiert nicht. Nicht selten wird deshalb in Publikationen zur direkten Demokratie auf Definitionsversuche ganz verzichtet (siehe u.a. bei Mueller 1996: 95-100). Der größte gemeinsame Nenner aller Definitionen lässt sich noch so weit fassen, dass unter direkter Demokratie die unmittelbare bzw. unvermittelte Mitwirkung (potentiell) aller stimmberechtigten Mitglieder eines politischen Gemeinwesens an innerhalb dieses politischen Gemeinwesens kollektive Verbindlichkeit erzeugenden Entscheidungen verstanden wird.

Jenseits einer konkreten Definition können aber zunächst drei Grundformen direkter Demokratie unterschieden werden, deren Bestimmung jeweils durch ihr Verhältnis zur repräsentativen Demokratie erfolgt und die zugleich erste Auskünfte über die Schnittmengen von Referenden und direkter Demokratie liefern.

Innerhalb der ersten Grundform wird direkte Demokratie als ein Gegenmodell zur repräsentativen Demokratie konzipiert. Direkte Demokratie bezieht sich demnach auf ein politisches Gemeinwesen, in dem alle kollektive Verbindlichkeit erzeugenden Entscheidungen unmittelbar von allen stimmberechtigten Mitgliedern des jeweiligen Gemeinwesens selbst getroffen werden. Als bekanntestes Beispiel dieser Grundform wird oftmals die Versammlungsdemokratie in der attischen Polis angeführt (siehe u.a. Solar 2016: 7).

¹⁰ Vospennik (2014) wiederum bezeichnet volksinitiierte Sachabstimmungen über Regierungs- bzw. Legislativvorlagen (z.B. das fakultative Referendum in der Schweiz) als Initiative auf Dezision (ebd.: 126).

Die Entwicklung des Konzepts demokratischer Repräsentation und die Entstehung von Massendemokratien bewirkten jedoch, dass direkte Demokratie als reine Versammlungsdemokratie bzw. »pure democracy« (Suksi 1993: 5) heutzutage – mit Ausnahme von einigen Kleinstgemeinden – empirisch nicht mehr auftritt. Deshalb wird direkte Demokratie im Rahmen der zweiten Grundform weniger als ein Gegenmodell zur repräsentativen Demokratie betrachtet, sondern ihr wird vielmehr ein Ergänzungscharakter zugeschrieben. Direkte Demokratie soll demnach idealerweise bestehende Repräsentationslücken demokratischer Systeme ausfüllen (siehe u.a. Butler/Ranney 1994: 13-17). Aufgrund ihres punktuellen Charakters wird im Zusammenhang mit dieser Grundform dann i.d.R. auch von direktdemokratischen Verfahren, Instrumenten, Mechanismen oder Institutionen gesprochen. Einer der vielen direktdemokratischen Verfahrenstypen ist das Referendum. Da Referenden in Bezug auf die repräsentative Demokratie grundsätzlich als wirksamstes direktdemokratisches Verfahren gelten und zudem ihre Einführung historischer Ausgangspunkt dieser zweiten Grundform direkter Demokratie ist, werden repräsentative Demokratien mit Referendumsinstitutionen auch als Referendumsdemokratien bezeichnet (Mendelsohn/Parkin 2001: 3ff).¹¹

In der Politikwissenschaft bestehen allerdings voneinander abweichende Ansichten darüber, wie stark die Auswirkungen von direktdemokratischen Verfahren im Allgemeinen bzw. Referenden im Besonderen auf die repräsentative Demokratie sind bzw. sein können. So weist Decker (2005) darauf hin, dass auch »von den plebisitären Elementen ein nachhaltiger Einfluss auf die Funktionslogik des gesamten Regierungssystems ausgehen kann, der über einen bloß ergänzenden Charakter weit hinausreicht« (ebd.: 1112f.). Er begründet dies am Beispiel der Schweiz, in der sich durch die Einführung direktdemokratischer Verfahren konkordanzdemokratische Politikmuster herausbildeten (ebd.; siehe dazu auch Trechsel/Kriesi 1996: 202ff.). In solch starken Referendumsdemokratien wirken direktdemokratische Verfahren demzufolge nicht ergänzend, sondern als Katalysator und führen zu einer Transformation der repräsentativen Demokratie.

Tab. 1.2: Grundformen direkter Demokratie

Grundform	Versammlungs- demokratie	schwache Referen- dumsdemokratie	starke Referendum- demokratie
Verhältnis zur repräsentativen Demokratie	Gegenmodell	Ergänzung	Katalysator zur Transformation

Quelle: eigene Darstellung.

Im Rahmen der beiden letztgenannten Grundformen direkter Demokratie werden Referenden als eine Teilmenge direktdemokratischer Verfahren verstanden. Ungeachtet dessen besteht jedoch eine Kontroverse darüber, ob alle Referenden zwangsläufig direktdemokratisch sind. Umstritten sind dabei vor allem drei Aspekte.

Die erste Kontroverse dreht sich um den Verbindlichkeitsgrad von Referenden. Definitionsgemäß zählen konsultative Referenden demnach nicht zu den direktdemo-

11 Kritisch dazu allerdings Schaub (2016: 75f.), der zumindest in Bezug auf die Schweiz eine Gegenüberstellung von Versammlungs- und Referendumsdemokratie ablehnt und selbst die Versammlungsdemokratie von der Urnendemokratie abgrenzt.

kratischen Verfahren, da es sich bei ihnen nicht zwangsläufig um kollektive Verbindlichkeit erzeugende Entscheidungsverfahren handelt. Viele Autoren argumentieren allerdings, dass Regierungen i.d.R. de facto gezwungen sind, auch die Ergebnisse von konsultativen Referenden unverändert umzusetzen (siehe u.a. Jung 2001: 85). Formal zählen konsultative Referenden also nicht zu den direktdemokratischen Verfahren, empirisch können sie jedoch direktdemokratischen Charakter annehmen.

Zweitens wird die Frage diskutiert, in welchen Herrschaftsformen direktdemokratische Verfahren überhaupt auftreten können. Aus normativer Perspektive wird hier oftmals argumentiert, dass Referenden in autoritären Systemen tendenziell nicht als direktdemokratische Verfahren klassifiziert werden können. Diese Position ist allerdings insoweit problematisch, als dass Referenden in autoritären Herrschaftssystemen durchaus kompetitiven Charakter annehmen können, wenngleich auch die politische Elite dies zunächst nicht intendierte (Marxer 2004: 3f.). Stärker empirisch orientierte Studien sprechen deshalb teilweise auch bei Referenden in autoritären Herrschaftssystemen von direktdemokratischen Verfahren (siehe Altman 2011).

Für die vorliegende Arbeit wesentlich interessanter stellt sich jedoch die dritte Kontroverse dar, in der es um die Frage geht, welche politischen Akteure direktdemokratiekompatibel sind, d.h., welche politischen Akteure aus normativer Perspektive überhaupt direktdemokratische Entscheidungsverfahren initiieren können (siehe dazu auch Decker 2018: 642). Interessenverbände, die sich für den Ausbau bzw. die Liberalisierung direktdemokratischer Verfahren einsetzen (z.B. »Mehr Demokratie e. V.« und das »Initiative and Referendum Institute Europe«), vertreten in diesem Zusammenhang vornehmlich den Standpunkt, nur solche Verfahren als direktdemokratisch einzuordnen, von denen sie einen Zugewinn an demokratischer Entscheidungsqualität erwarten. Diese Eigenschaft schreiben die entsprechenden Verbände dann nur jenen Referenden zu, die in Opposition zur politischen Elite initiiert werden (minoritären Referenden und Initiativen). Top-down-Referenden sprechen sie dieses Potential nicht zu, weshalb sie diese dann eher der repräsentativen Sphäre zuordnen (siehe bei Kaufmann et al. 2010: 197). Die normative Annahme, dass Initiativen und minoritäre Referenden die demokratische Entscheidungsqualität (in demokratischen Herrschaftssystemen) eher erhöhen als Top-down-Referenden, ist empirisch bislang allerdings nicht belegt. Insofern kann anhand dieses Klassifikationsmerkmals eine angemessene Zuordnung nur ex-post vorgenommen werden. Einen anderen Weg schlägt deshalb Jung (2001) ein. Sie betrachtet nicht die Einleitungsphase bzw. die Auslösungskompetenz, sondern die Beschlussphase bzw. den Abstimmungsmodus als klassifizierendes Verfahrenselement direktdemokratischer Verfahren:

»Er [der Begriff der direkten Demokratie, A. d. V.] bezeichnet einen spezifischen Modus der (konventionellen) Teilnahme des Bürgers am demokratischen Entscheidungsprozess: den Modus der Abstimmung [H. i. O.]. Dieser zeichnet sich dadurch aus, daß keine Entscheidungsvollmacht übertragen, sondern über eine Sachfrage unmittelbar entschieden wird« (ebd.: 13).

Demnach sind also in demokratischen Herrschaftssystemen alle politischen Akteure theoretisch direktdemokratiekompatibel. Dieses Verständnis liegt auch der vorliegenden Arbeit zu Grunde.

2. Ratsreferenden: Begrifflichkeiten und rechtliche Merkmalsausprägungen

Auf Basis der vorgenommenen Konkretisierung des Metakonzepts Referendum widmet sich dieses Kapitel nun dem eigentlichen Erkenntnisinteresse. Dabei verfolgt es zwei Ziele. Erstens soll es begriffliche Klarheit in Bezug auf die beiden wesentlichen bundesdeutschen lokalen Referendumsinstitutionen herstellen und so den Untersuchungsgegenstand insbesondere für die folgenden empirischen Analysen abgrenzen. Zweitens strebt es eine typologische Einordnung von Ratsreferenden anhand der zuvor eingeführten formalen Referendumstypen an. Diese dient dazu, die wesentlichen rechtlichen Varianzen zwischen den einzelnen (Rats-)Referendumsdispositiven in den Kommunalverfassungen aufzuzeigen.

2.1 Definition und Terminologie

Das vorherige Kapitel veranschaulichte die Vielfältigkeit von Referendumstypen. Auch die kommunale Demokratie in Deutschland kennt verschiedene Referendumsinstitutionen. Mit dem Ratsreferendum steht eine dieser Institutionen im Fokus der vorliegenden Arbeit. Von Ratsreferenden ist im Folgenden die Rede, wenn die *stimmberechtigte Bevölkerung einer Gemeinde oder eines Kreises auf Beschluss ihres kommunalen Vertretungsorgans direkt bzw. unmittelbar über einen sachpolitischen Gegenstand ihres politischen Gemeinwesens abstimmt*. Definitionsgemäß handelt es sich bei Ratsreferenden also um direktdemokratische Verfahren.

In Gesetzestexten, juristischen Kommentaren sowie dem alltäglichen Sprachgebrauch stehen für Ratsreferenden verschiedene Begrifflichkeiten zur Verfügung, die teilweise synonym verwandt werden und/oder sich auf spezifische Prozesse der Entscheidungsinstitution beziehen. Von einem *Ratsbegehr* ist etwa die Rede, wenn die Mitglieder einer kommunalen Vertretung den Antrag stellen, dass die kommunale Bevölkerung über einen bestimmten Sachverhalt abstimmen soll, wobei in Anlehnung an Burkhard (1987: 65) unter diesem präziser auch »die von einem kommunalen Vertretungsorgan freiwillig vorgenommene, punktuelle Zurückverlagerung seiner Entscheidungskompetenz in die Hände des Bürgers« verstanden wird. Hessen und Mecklenburg-Vorpommern nennen diesen Vorgang *Vertreterbegehr* (§ 8b Abs. 1 HGO; § 20 Abs. 3 KV-MV).

Üblicherweise wird die Abstimmung der Stimmberechtigten unter den Begriff des *Bürgerentscheids* gefasst. Nordrhein-Westfalen verwendet mit der Bezeichnung *Ratsbürgerentscheid* aber die exaktere und somit angemessene Begrifflichkeit (§ 26 Abs. 1 GO NRW). In Hessen findet sich jüngst auch der Begriff des *Vertreterentscheides* (Piratenpartei-Hessen 2016). Thüringen schließlich bezieht den Begriff des Ratsreferendums nicht auf den gesamten Verfahrensprozess, sondern ausschließlich auf die Abstimmungshandlung (§ 18 Abs. 5 ThürEBBG).

Aufgrund der rechtlichen Verflechtungen ist es notwendig, Ratsreferenden immer in Zusammenhang mit weiteren kommunalen Referendumsinstitutionen zu betrachten. Empirisch relevant ist dabei vor allem die Verflechtung mit Bürgerreferenden. Bei Bürgerreferenden sind nicht Mitglieder des Rates und/oder (Ober-)Bürgermeister, sondern eine Minderheit der stimmberechtigten Bevölkerung Antragsstellende (u.a. Paust 1999: 28f.). In Abgrenzung zum Ratsbegehren bezeichnen alle Kommunalverfassungen dessen Antrags- bzw. Qualifizierungsvorgang als *Bürgerbegehren*. Die finale Abstimmung der Stimmberechtigten wird – ebenso in allen Kommunalverfassungen – *Bürgerentscheid* genannt. Der soeben eingeführte Begriff des Bürgerreferendums existiert als Fachterminus bislang weder in der lokalen Politikforschung noch in der Rechtswissenschaft. In Ableitung aus dem im Kapitel zuvor entwickelten Referendumsbegriffs eignet er sich aber für die Bezeichnung des gesamten Verfahrens, weil er die beiden Verfahrensschritte Bürgerbegehren und Bürgerentscheid integriert.

Tab. 2.1 gibt nun abschließend einen zusammenfassenden Überblick über die zentralen Begrifflichkeiten der beiden lokalen Referendumsinstitutionen. Wie die Tabelle nochmals verdeutlicht, werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit die Begriffe Bürger- und Ratsreferendum auf den gesamten Verfahrensprozess bezogen.

Tab. 2.1: Terminologie kommunaler Referenden

	Antrag	Abstimmung
Bürgerreferendum	Bürgerbegehren	Bürgerentscheid
Ratsreferendum	Ratsbegehren, Vertreterbegehren	Bürgerentscheid, Ratsbürgerentscheid, Vertreterentscheid

Quelle: eigene Darstellung.

2.2 Typologische Einordnung

Zur typologischen Einordnung von Ratsreferenden erfolgt in diesem Abschnitt auf Grundlage des im Kapitel zuvor herausgearbeiteten Klassifikationsschemas eine systematische Betrachtung der Referendumsdispositive in den Ländergesetzgebungen. Dabei werden auch die rechtlichen Varianzen zwischen den einzelnen Referendumsdispositiven aufgezeigt. Sofern rechtliche Verflechtungen bestehen, fließen ebenso die rechtlichen Merkmalsausprägungen von Bürgerreferenden in die Darstellung ein.

a) Grad rechtlicher Regulierung

Bei Ratsreferenden handelt es sich in allen Bundesländern um institutionalisierte Referenden. Die wesentlichen rechtlichen Vorgaben finden sich in den Gemeinde- und (Land-)Kreisordnungen, möglichen Ausführungsgesetzen, den kommunalen Wahlordnungen sowie teilweise in Rechtsverordnungen. All diese Regelungen werden einfachgesetzlich auf Bundesländerebene beschlossen, wobei die Gemeinde- und (Land-)Kreisordnungen – auch als Kommunalverfassungen bezeichnet – als wichtigste kommunale Rechtsquelle gelten (Mann/Elvers 2007: 178). Die Gemeindevertretungen verfügen im Rahmen dieser übergeordneten Regelungen über das Recht, eigene Satzungen zur Durchführung von (Rats-)Referenden zu beschließen (vgl. u.a. Art 18a Abs. 17 GO). Es lässt sich somit festhalten, dass Ratsreferenden zwar nicht konstitutionell eingebettet sind, die kommunale politische Elite – konkret (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen – aber lediglich bei der Interpretation von Referendumsdispositiven über gewisse Spielräume verfügt. Die Veränderung der Referendumsdispositive selbst liegt nicht in ihrer Kompetenz. Zudem wird die kommunale politische Elite durch die staatliche Rechtsaufsicht und bei entsprechenden Klagen durch die Verwaltungs- bzw. Verfassungsgerichte kontrolliert.

Eine detaillierte Zuordnung aller 16 Referendumsdispositive zu Schünemanns Kategorien (schwach, mittel, streng) käme einem eigenständigen Forschungsprojekt gleich, wobei für eine differenzierte Bewertung wahrscheinlich mehr als drei Kategorien notwendig wären. Da umfassende rechtsvergleichende Analysen zu kommunalen Referendumsdispositiven bislang nicht bestehen,¹² kann hier nur festgehalten werden, dass sich die Referendumsdispositive durch Reformen und Rechtsprechung seit den 1990er Jahren eher in Richtung »streueng« entwickelten, d.h. Handlungsräume der politischen Elite vorwiegend begrenzten, und mindestens der Kategorie »mittel« genügen. Eine eindeutige Zuordnung zur Kategorie »streueng« ist nicht möglich, weil kein Bundesland unabhängige Referendumskommissionen zur Formulierung der Abstimmungsfrage und zur Informationsversorgung der Abstimmungsberechtigten kennt sowie eine Regulierung der Finanzierung von Abstimmungskampagnen – mit Ausnahme von Berlin und Hamburg – ebenfalls nicht existiert.¹³

b) Auslösungsmechanismus

Bereits aus der Definition ergibt sich, dass Ratsreferenden optionale bzw. fakultative Referenden sind, da sie nur durch einen freiwilligen Beschluss des kommunalen Vertretungsgangs zustande kommen. Gleicher gilt für Bürgerreferenden, deren Beantragung freiwillig durch Mitglieder der stimmberechtigten Bevölkerung erfolgt. Obligatorische Referenden existieren zwar ebenfalls in einigen Kommunalverfassungen, so z.B. kennt die Bremerhavener Stadtverfassung obligatorische Privatisierungsreferenden (§ 17 Abs. 2 VerfBrhv). Da diese aber keine unmittelbare rechtliche Verflechtung mit Ratsreferenden aufweisen, bleiben sie in der Folge unberücksichtigt.

¹² Rechtswissenschaftliche Publikationen zu Referendumsdispositiven fokussieren oftmals lediglich auf ein Bundesland.

¹³ Im Unterschied zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung ist die Finanzierung von Referendumskampagnen in der Bundesrepublik politikwissenschaftlich bislang nur wenig beleuchtet worden. Eine vergleichende Analyse findet sich zumindest in einem Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, das von Braun Binder et al. (2014) erstellt wurde.

c) Auslösungskompetenz

In der Referendumsforschung besteht Konsens, dass es sich bei der Auslösungskompetenz um das wichtigste formale Klassifikationsmerkmal handelt (Morel 2001: 49; Smith 1976). Die Überprüfung dieser Annahme in Bezug auf Ratsreferenden ist auch ein zentrales Anliegen der vorliegenden Arbeit. Bestehende Referendumstypologien unterscheiden dabei lediglich, ob der Parlamentsmehrheit die Auslösungskompetenz zukommt (Top-down-Referendum) oder auch Minderheiten im Parlament das Recht haben, eine Abstimmung auszulösen (Minderheitenreferendum). In Bezug auf die kommunale Demokratie in Deutschland ist diese Differenzierung jedoch unzureichend, wie sich u.a. anhand der Kommunalverfassungen von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein zeigen lässt.

So heißt es in § 21 Abs. 1 der Gemeindeordnung Baden-Württembergs:

»Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von *zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder* beschließen, dass eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid).«

Schleswig-Holsteins Gemeindeordnung hingegen gewährt nach § 16g Abs. 1 bereits der einfachen Ratsmehrheit das Auslösungsrecht.

»Die Gemeindevertretung kann mit einer *Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter* beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger über Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid).«

Die kommunale Ebene kennt demzufolge also Ratsreferenden, die einfache und qualifizierte Mehrheiten für ihre Auslösung benötigen. Ratsreferenden, bei denen qualifizierte Minderheiten die Auslösung beschließen können, sind dem deutschen Kommunalrecht bislang hingegen so gut wie unbekannt.¹⁴

Den Antrag auf Ratsbegehren können alle Mitglieder der Gemeindevertretung inklusive der (Ober-)Bürgermeister stellen, wobei letztere nicht in allen Bundesländern über Stimmrecht und/oder Vorsitz im Rat verfügen (Bogumil/Holtkamp 2013: 38). So können (Ober-)Bürgermeister in Hessen und Schleswig-Holstein bspw. nicht über Anträge auf Ratsbegehren abstimmen (ebd.). In kleinen Gemeinderäten z.B. in Bayern hingegen, wo ein solches Stimmrecht vorliegt (ebd.) und die Auslösung durch einfachen Mehrheitsbeschluss erfolgt, kann die Bürgermeisterstimme große Bedeutung erlangen.

Der Antrag auf Ratsbegehren muss nicht nur die festgeschriebene Auslösungsmeinheit erreichen, sondern gleichzeitig weiteren formalen Anforderungen gerecht werden. Zentral dabei ist die Abstimmungsfrage. So muss die Formulierung der Abstimmungsfrage, die letztlich maßgeblich über die Qualität des demokratischen Willensbildungsprozesses entscheidet, bestimmten Anforderungen genügen, die gleichermaßen für Bürger- wie für Ratsreferenden gelten. Demnach sind Abstimmungsfragen erstens so zu formulieren, dass sie widerspruchsfrei, aus sich heraus verständlich und ausreichend bestimmt sind (Dietlein 2014: 35). Zweitens müssen sie

¹⁴ Einzig Ausnahme hiervon ist die Stadtgemeinde Bremen. Dort kann bei Privatisierungsvorhaben ein Viertel der Mitglieder des Stadtparlamentes Ratsreferenden auslösen (Art. 70 Abs. 2 BremVerf.).

mit »Ja« oder Nein« zu beantworten sein, weshalb W-Fragen unzulässig sind (Burkhardt 1987: 236), und drittens schließlich besteht ein Kopplungsverbot, welches besagt, dass mehrere Fragen, die sich auf unterschiedliche sachliche Materien beziehen, nicht in einer Abstimmungsfrage zusammengefasst werden dürfen (Wachsmuth 2015: 15f.).

Bürgerbegehren müssen darüber hinaus eine Begründung enthalten, in der von den Antragsstellenden die Darlegung ihrer Motive erwartet wird, wobei sich die Begründung zwingend auf die Fragestellung beziehen muss und keine Irreführungen enthalten darf (ebd.: 18f.). Ratsreferenden unterliegen hingegen keiner formalen Begründungspflicht (ebd.: 32).

d) Vorlagentyp

Alle Kommunalverfassungen sehen vor, dass Ratsreferenden ausschließlich durch Mehrheiten der Ratsmitglieder ausgelöst werden können. Da es i.d.R. nicht im Interesse einer Mehrheit liegt, Anträge der Ratsminderheit einer Abstimmung zuzuführen, lässt sich zunächst festhalten, dass Ratsreferenden grundsätzlich eher decision-promoting Charakter haben.

Darüber hinaus sind Ratsreferenden in den Kommunalverfassungen nicht nur als Einzelreferendum implementiert, sondern in einigen Bundesländern ebenso explizit als Konkurrenzreferenden zu Bürgerreferenden institutionalisiert (vgl. hierzu auch Kap. 3.2.1). Beispielhaft sei auf die Thüringer Regelung verwiesen:

»Der Gemeinderat kann den Bürgern im Rahmen des Bürgerentscheids zusätzlich zum Vorschlag aus der Bürgerschaft zum gleichen thematischen Gegenstand einen Alternativvorschlag mit zur Abstimmung stellen« (§ 18 Abs. 3 ThürEBBG).

e) Abstimmungsgegenstand

Die Kommunalverfassungen regeln, welche Themen bzw. Abstimmungsgegenstände referendumsfähig sind. Für Bürger- und Ratsreferenden gelten dabei die gleichen Vorgaben. Grundsätzlich besteht dabei eine Beschränkung der Referendumsfähigkeit von Gegenständen auf kommunale Selbstverwaltungsangelegenheiten bzw. Angelegenheiten des eigenen (kommunalen) Wirkungskreises. Auftragsangelegenheiten, also Aufgaben, welche die Gemeinden im Auftrag von Bund und Ländern wahrnehmen, sind deshalb i.d.R. nicht referendumsfähig. In Hessen und Mecklenburg-Vorpommern muss es sich beim Abstimmungsgegenstand zudem um wichtige Angelegenheiten bzw. Entscheidungen der Gemeinde handeln (§ 8b Abs.1 HGO; § 20 Abs. 1 KV M-V).

Die wesentlichen Unterschiede zwischen den Bundesländern offenbaren sich in den sogenannten Negativkatalogen. Negativkataloge zählen auf, welche Themenbereiche von Bürger- und Ratsreferenden ausgeschlossen sind.¹⁵ Mehr Demokratie e. V. hat in diesem Zusammenhang ein Ranking erstellt, das die Bundesländer anhand des ihnen zugewiesenen Restriktionsgrades ordnet. Unter den Flächenländern befindet sich Bayern im Ranking auf dem Spitzensplatz. Brandenburg hingegen bildet das Schlusslicht (Mehr Demokratie e.V. 2019). Ein Vergleich beider Kataloge zeigt die Spannbreite der Themenrestriktionen auf (Tab. 2.2). So führt Brandenburg im Unterschied zu Bayern bspw. sowohl die Bauleitplanung als auch Tarife bzw. Gebühren von

¹⁵ Früher bestanden, so z.B. in Baden-Württemberg, auch Positivkataloge, die explizit festlegten, welche Gegenstände referendumsfähig sind.

kommunalen Einrichtungen in seinem Negativkatalog auf. Bürger- und Ratsreferenden zur Aufstellung von Bebauungsplänen oder zu öffentlichen Parkgebühren sind in Brandenburg deshalb unzulässig. In allen Bundesländern gilt jedoch das Finanztabu, wonach Haushaltssatzungen nicht Gegenstand von Bürger- und Ratsreferenden sein dürfen.

Tab. 2.2: Spannbreite von Negativkatalogen

Bayern	Brandenburg
Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über	Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

1. Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem ersten Bürgermeister obliegen,

2. über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,

3. über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten und

4. über die Haushaltssatzung.

1. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten,

2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung und der Gemeindevertretung,

3. die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreter, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,

4. die Eröffnungsbilanz und die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe,

5. Gemeindeabgaben, kommunale Umlagen, Tarife kommunaler Einrichtungen und Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde,

6. die Feststellung des Jahresabschlusses der Gemeinde und ihrer Eigenbetriebe sowie des Gesamtab schlusses,

7. Satzungen, in denen ein Anschluss- oder Benutzungszwang geregelt werden soll,

8. Entscheidungen in Rechtsbehelfs- oder Rechtsmittelverfahren,

9. Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen,

10. die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen, Entscheidungen nach § 36 des Baugesetzbuches und Angelegenheiten, über die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens zu entscheiden ist.

Quellen: Art. 18a Abs. 3 GO; § 15 Abs. 3 BbgKVerf.

f) inhaltlicher Beschluss

Eine Vorschrift, dass Gemeindevertretungen vor der Abstimmung einen eigenen inhaltlichen Beschluss zum Abstimmungsgegenstand treffen müssen, besteht in keinem Bundesland. Insofern handelt es sich bei Ratsreferenden ausschließlich um surrogate Entscheidungsreferenden. In allen Bundesländern müssen die Gemeindevertretungen allerdings die Stimmberchtigten über ihre Auffassung zum Abstimmungsgegenstand informieren. Die konkrete Ausgestaltung dieser Information variiert zwischen den Bundesländern aber zum Teil deutlich. So heißt es bspw. in der Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein:

»Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfange schriftlich darlegen. Mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind« (§ 16 g Abs. 6 GO SH).

Die obligatorische Versendung von Informationsbroschüren, das Recht auf Darstellung von Minderheitenmeinungen in der Gemeindevertretung und der explizite Verweis darauf, dass Vertretungsberechtigten bei Bürgerreferenden¹⁶ gleicher Raum wie der Gemeindevertretung zu gewähren ist, finden sich nicht in allen Gemeindeordnungen. Die Hessische Gemeindeordnung beschränkt das Recht, seine Auffassungen darzustellen bspw. auf die Gemeindeorgane:

»Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss den Bürgern die von den Gemeindeorganen vertretene Auflassung dargelegt werden« (§ 8b Abs. 5 HGO).

g) Verbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses

Ratsreferenden ersetzen als surrogative Entscheidungsreferenden Ratsbeschlüsse, sodass es sich bei ihnen um dezitative Referenden handelt.¹⁷ In vielen Bundesländern gehen sie in ihrer Wirkung sogar über Ratsbeschlüsse hinaus, da der Rat über einen festgelegten Zeitraum an das Abstimmungsergebnis gebunden bleibt, der je nach Bundesland zwischen einem und drei Jahren variiert. Während dieses Zeitraumes ermöglichen viele Bundesländer jedoch die Aufhebung des Abstimmungsergebnisses durch ein erneutes Bürger- und/oder Ratsreferendum (vgl. hierzu auch Kap. 3.2.2). Hinzuweisen gilt es auch darauf, dass Ratsreferenden ihren dezitiven Charakter nur entfalten, wenn in der Abstimmung die Zustimmungsquoren erreicht werden. Erscheinen zu wenig Stimmberchtigte an der Urne, fällt die Entscheidungskompetenz an die kommunale Vertretung zurück.

h) Abstimmungsmodus

In allen Bundesländern gelten sowohl für Bürger- als auch für Ratsreferenden Zustimmungsquoren,¹⁸ die sich je nach Bundesland und Gemeindegröße in der Spannbreite zwischen 8 % und 30 % bewegen. Wird das Zustimmungsquorum in der Abstimmung nicht erreicht, gilt ein Referendum als unecht gescheitert.

Für den Fall, dass mehrere Vorlagen zur Abstimmung stehen, die einen inhaltlichen Zusammenhang aufweisen, kennen die Kommunalverfassungen verschiedene Lösungsmöglichkeiten, um zu einem eindeutigen Ergebnis zu gelangen (vgl. hierzu auch Kap. 3.2.1). So schlägt die Hessische Gemeindeordnung ein Präferenzwahlssystem in Kombination mit einem Losverfahren vor:

¹⁶ Die Informationspflichten bei Bürger- und Ratsreferenden unterscheiden sich in vielen Bundesländern.

¹⁷ Die Gemeindeordnungen von Brandenburg, Niedersachsen und dem Saarland sehen mit Bürgerbefragungen zudem explizit auch konsultative Referenden vor.

¹⁸ Beteiligungssquoren sind inzwischen in allen Bundesländern abgeschafft.

»Finden an einem Tag mehrere Bürgerentscheide statt und werden die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen jeweils von einer ausreichenden Mehrheit so beantwortet, dass die Bürgerentscheide inhaltlich nicht miteinander zu vereinbaren sind, dann gilt die Mehrheitsentscheidung, für welche die größere Zahl von gültigen Stimmen abgegeben wurde. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los, das der Gemeindewahlleiter in einer Sitzung des Wahlausschusses zieht« (§ 8b Abs. 6 HGO).

Andere Kommunalverfassungen, wie z.B. die bayerische Gemeindeordnung vertrauen auf die Kombination aus Stichentscheid und Präferenzwahlssystem:

»Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist« (Art. 18a Abs. 12 GO).

Die Stichfrage wird in allen Bundesländern, die diesen Mechanismus vorsehen, vom Gemeinderat mit einfacher Mehrheit festgelegt (u.a. GO Art 18a Abs. 12). Bremen und Hamburg schreiben als einzige Bundesländer zudem vor, dass die Abstimmungsfragen aus Bürgerreferenden immer vor den Abstimmungsfragen aus Ratsreferenden auf dem Abstimmungszettel anzuführen sind (§ 3 Abs. 4. VolksEG, HB; § 9 Abs. 6 BezAbstDurchfG).

Schließlich bestehen auch Kommunalverfassungen, wie z.B. in Baden-Württemberg, die bislang keinen Lösungsmechanismus für aufeinander bezogene Referenden vorsehen.

Zusammenfassend lässt sich demnach festhalten, dass es sich bei Ratsreferenden, um Referenden handelt, die institutionalisiert, optional, top-down, eher decision-promoting und public-policy orientiert sowie surrogativ, dezisiv und in Bezug auf den Abstimmungsmodus qualifiziert sind (Tab. 2.3). Größere Varianzen in der Merkmalsausprägung zwischen den einzelnen Referendumsdispositiven bestehen in Bezug auf die Auslösungskompetenz (einfach/qualifiziert), den Vorlagentyp ([Nicht-] Existenz von Konkurrenzreferenden), die Abstimmungsgegenstände (Ausmaß der Negativkataloge), die Verbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses (Dauer der Bindungswirkung und Möglichkeiten zu ihrer Aufhebung) sowie den Abstimmungsmodus (Höhe des Zustimmungsquorums; Art des Entscheidungsverfahrens bei Konkurrenzvorlagen) (ebd.). Die rechtlichen Verflechtungen mit Bürgerreferenden betreffen schließlich speziell den Vorlagentyp (Konkurrenzvorlagen), die Verbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses (Bindungswirkungen) sowie den Abstimmungsmodus (Entscheidungsverfahren bei Konkurrenzvorlagen) (ebd.).

Die konkrete Rechtsentwicklung der (Rats-)Referendumsdispositive aller Bundesländer sowie deren analytischer Vergleich sind dann Gegenstand des folgenden Kapitels.

Tab. 2.3: Einordnung von Ratsreferenden in die formalen Referendumstypologien

Klassifikationsmerkmal	formaler Typ	Varianz in der Merkmalsausprägung
Grad der rechtlichen Regulierung	institutionalisiert	im Spektrum »mittel« teilweise erheblich
Auslösungsmechanismus	optional bzw. fakultativ	keine
Auslösungskompetenz	top-down	einfach vs. qualifiziert
Vorlagentyp	eher decision-promoting	Existenz von Konkurrenzreferenden
Abstimmungsgegenstand	nicht festgelegt; eher public-policy	Ausmaß der Negativkataloge z.B. in Bezug auf die Bauleitplanung
inhaltlicher Parlamentsbeschluss	surrogativ	keine
Verbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses	dezisiv	Dauer der Bindungswirkung (1-3 Jahre); unterschiedliche Möglichkeiten zur Aufhebung der Bindungswirkung
Abstimmungsmodus	qualifiziert	Zustimmungsquoten (8 % bis 30 %); Entscheidungsverfahren bei mehreren Vorlagen (Stich- und Präferenzwahl, Losverfahren)

Quelle: eigene Darstellung.

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

Das vorherige Kapitel zeigte auf, in welchen Bereichen die Referendumdispositive 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 Plenumprotokolle, 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 Auslösungsmehrheit (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 Gesetzesanträge 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 Referendumsmitschriften 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).

Inspiriert 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 Ardelt 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-Parteidiktatur 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 Gemeindewesens 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. Gelinge 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 Beschuß 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 Gesetzentwürfe 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 einstuft, 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 Volksbegehren-Gesetzentwurf 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 Dritteln der verfassungsmäßigen Mitgliederzahl festgesetzt. Es muss also eine weitgehende Einigkeit in der Vertretungskörperschaft darüber bestehen, dass das fragliche Begehr 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« ausgehebelt [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 Regierungsfraktionen 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 attestierte 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 Verantwortungsflucht 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 ersetztlos 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 Referendumsdiskussions 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 er hob diese Forderung bislang nicht.

Hessen

In Hessen legte die Landesregierung (SPD/CDU) im August 1950 einen ersten Gesetzentwurf 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 Gesetzentwurfs 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 Gesetzentwurfs 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 BVV 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. 19.12.1990). 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 Sachplebisit, 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 Reformationen 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 Ausschusshörung 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 (konsensualem) 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 Gemeindeparkt 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 vorgelegt, in dem sie sogar für die Einführung majoritärer Ratsreferenden plädierte.

Auch die FDP-Fraktion fürchtete die Flucht aus der Verantwortung der Mandatsträger, 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 Gesetzesantrag 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 Bürgerbegehr vorangegangen 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 FPD-Entwurf das Instrument des (konsensuellen) 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 Verantwortungslucht (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 Begehrungs 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 Unterschriften sammeln wegfallen (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 Ausschusshörung wandten sich insbesondere die kommunalen Spitzenverbände (Städtetag NRW, Städte- und Gemeindepark 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 Stimmberchtigten 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:

»Des Weiteren 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 Verantwortungsflucht 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 Verantwortungsflucht (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 Reformpaketes 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. Krops-hofer 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 Gesetzentwurf 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 Gemeindevorsteherinnen 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 (konsensuellen) Ratsreferendum erfuhren in den Ausschusssitzungen 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 Gesetzentwurf 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 (Verantwortungsflucht) (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 initiiieren zu können, das sogenannte Ratsreferendum. Gewählte Gemeinderäte oder Kreistage sollen ihre

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

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 Ratsbegehrten werden sich die Gemeinde- oder Stadträte besonders intensiv Gedanken über ihre eigene Entscheidung machen. Das wird der Qualität gut tun« (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 Regierungsfraktionen (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
<i>Baden-Württemberg</i>	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3
<i>Bayern</i>	-	-	2/3	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
<i>Berlin (Bezirke)</i>	-	-	-	-	2/3	2/3	2/3	2/3
<i>Brandenburg</i>	-	1/2	-	-	-	-	-	-
<i>Bremen (Stadt)</i>	-	-	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
<i>Bremerhaven</i>	-	-	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3
<i>Hamburg (Bezirke)</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Hessen</i>	-	-	-	-	-	-	2/3	2/3
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	-	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
<i>Niedersachsen</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	-	-	-	-	-	2/3	2/3	2/3
<i>Rheinland-Pfalz</i>	-	-	-	-	-	1/2	1/2	1/2
<i>Saarland</i>	-	-	-	-	-	1/2	1/2	1/2
<i>Sachsen</i>	-	1/2	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3
<i>Sachsen-Anhalt</i>	-	1/2	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3
<i>Schleswig-Holstein</i>	-	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	1/2	1/2
<i>Thüringen</i>	-	1/2	-	-	-	-	-	2/3

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 bundeslandspezifische 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 Vorteile 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 entzögen 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 herbeigeführt werden und die Entscheidung zu deren Durchführung im Gemeinderat über eine hohe Akzeptanz verfügt,
- ein größerer Schutz gegenüber dem Problem der möglichen Verantwortungsflucht 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 Mehrheitsfraktionen entzogen wird und schließlich
- Minderheiten von den Mehrheitsfraktionen in Ratsreferenden nicht vorgeführt werden.

Die Befürworter von konsensualen Ratsreferenden zeichneten sich also durch eine defensive Argumentationsstrategie aus.

Ein explizites Eintreten für majoritäre Ratsreferenden lässt sich bei politischen Akteuren bislang nur selten beobachten. Befürworter dieses Ratsreferendumstyps argumentieren 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: Legitimitätsbewertungen an Ratsreferenden für die kommunale Demokratie

		konsensuale Ratsreferenden		majoritäre Ratsreferenden	
		Erwartungen	Befürchtungen	Erwartungen	Befürchtungen
<i>Input</i>		Partizipationszuwachs	simulierte Partizipation/Akklamation	hoher Partizipationszuwachs; Heilung von Bürgerbegehren mit formalen Mängeln	simulierte Partizipation/Akklamation
<i>Through-put</i>		Schutz vor Verantwortungsflucht und Politikblockaden	geringe Zurechenbarkeit und Effizienz	Ermöglichung von Konkurrenzreferenden	sehr geringe Zurechenbarkeit und Effizienz
<i>Output</i>		Befriedungswirkung	geringe Innovations- und Anpassungsfähigkeit	hohe Befriedungswirkung	sehr geringe Innovations- und Anpassungsfähigkeit

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 Landtagseinzug 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 Gesetzaanträgen, Plenarsitzungen 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 Verantwortungsflucht 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 Verantwortungsflucht zurückgriffen und SPD, Grüne sowie Linke eher den parteipolitischen Missbrauch des Instrumentes fürchteten, finden sich in der Bundesländergesamtschau 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. Regierungsfraktionen 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
<i>Baden-Württemberg</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Bayern</i>	-	S + P	S + P	S + P	S + P	S + P
<i>Berlin (Bezirke)</i>	-	-	S	S	P	P
<i>Brandenburg</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Bremen</i>	P	P	P	S + P	S + P	S + P
<i>Bremerhaven</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Hamburg (Bezirke)</i>	-	S	S	S	S oder A	S oder A
<i>Hessen</i>	-	-	-	-	P + L	P + L
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Niedersachsen</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	-	-	-	-	S + P	S + P
<i>Rheinland-Pfalz</i>	-	-	-	S + P	S + P	S + P
<i>Saarland</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Sachsen</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Sachsen-Anhalt</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Schleswig-Holstein</i>	-	-	-	-	S + P	S + P
<i>Thüringen</i>	-	-	-	-	-	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 ›demokratietheoretisch‹ 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 Spitzerverbandes 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
<i>Baden-Württemberg</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Bayern</i>	-	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
<i>Berlin (Bezirke)</i>	-	-	1/2	1/2	1/2	1/2
<i>Brandenburg</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Bremen</i>	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
<i>Bremerhaven</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Hamburg (Bezirke)</i>	-	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
<i>Hessen</i>	-	-	-	-	2/3	2/3
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Niedersachsen</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	-	-	-	-	2/3	2/3
<i>Rheinland-Pfalz</i>	-	-	-	1/2	1/2	1/2
<i>Saarland</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Sachsen</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Sachsen-Anhalt</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Schleswig-Holstein</i>	-	-	-	-	1/2	1/2
<i>Thüringen</i>	-	-	-	-	-	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 Bürgerbegehrten 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 Bürgerbegehrten 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 Stadttetags, 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 – Vorteil 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 Ausschusssanhörungen 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 Bürgerbegehr herbeizuführen. Erst dann machen in der Regel Stichfragen Sinn. Es gibt eigentlich nie zwei Bürgerbegehreninitiativen gleichzeitig, die unterschiedliche Dinge fordern, sondern die Bürgerbegehreninitiativen 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 ratsinitierter Konkurrenzreferenden würdigen.

Parteipolitisch 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. Präferenzentscheides 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 Regierungsfraktionen zusammen.⁴² Insofern ist anzunehmen, dass eine Regierungsbeteiligung der Grünen und/oder die Kooperation zwischen Regierungsfraktionen 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 erschöpfernder 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 Legislaturperiode
Bremerhaven	Quorum	2	+	(+)	Bindungswirkung für Bürgerreferenden 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.

Siebents 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 Gesetzes- texte 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 Auslösungserfordernisse bei bindungslösenden Bürger- und Ratsreferenden sind in allen Bundesländern identisch mit denjenigen für bindungs- verursachende 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 Befriedigungsfunktion 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 Insfern 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 Auslösungsmehrheit 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.

4. Ratsreferenden: Entwicklung eines Phasenmodells

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

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

4.1 Phasenmodelle in der bundesdeutschen kommunalen Referendumsforschung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Abb. 4.1: Phasenmodell kommunaler Referenden nach Paust

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

Quelle: Paust (1999: 48).

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

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

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

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

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

4.2 Modellentwicklung

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

4.2.1 Phasenablauf

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

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

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

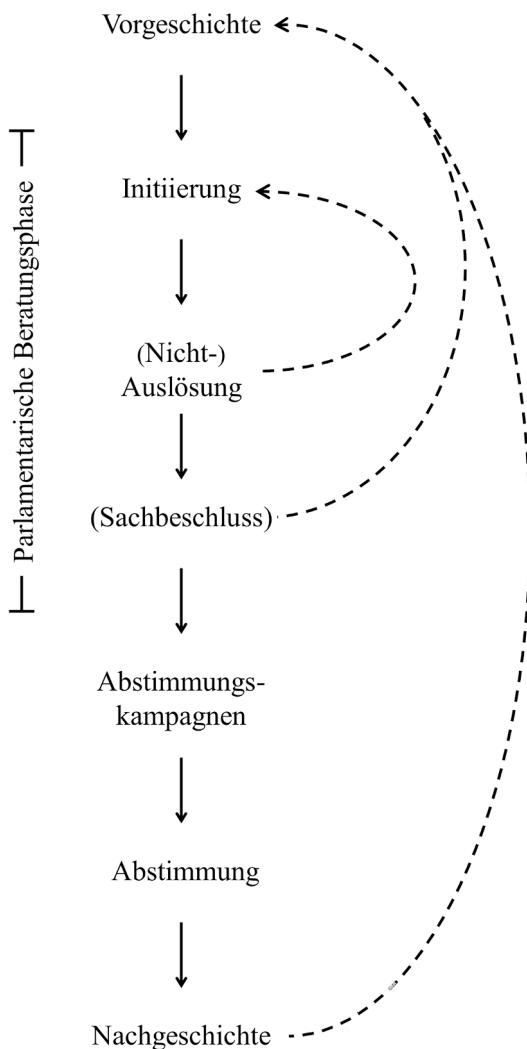
Die Vorgeschichte enthält somit keine formalen Verfahrenselemente des in der Folge initiierten Ratsreferendums. Sofern nicht ein Bürgerreferendum während der spezifischen Vorgeschichte erfolgt (vgl. hierzu Kap. 4.2.3) oder zum selben Abstimmungsgegenstand bereits zuvor Referenden stattfanden, ist den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

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

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

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

Abb. 4.2: Phasenablauf von Ratsreferenden



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

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

4.2.2 Entscheidungsumgebung und Einflussfaktoren

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

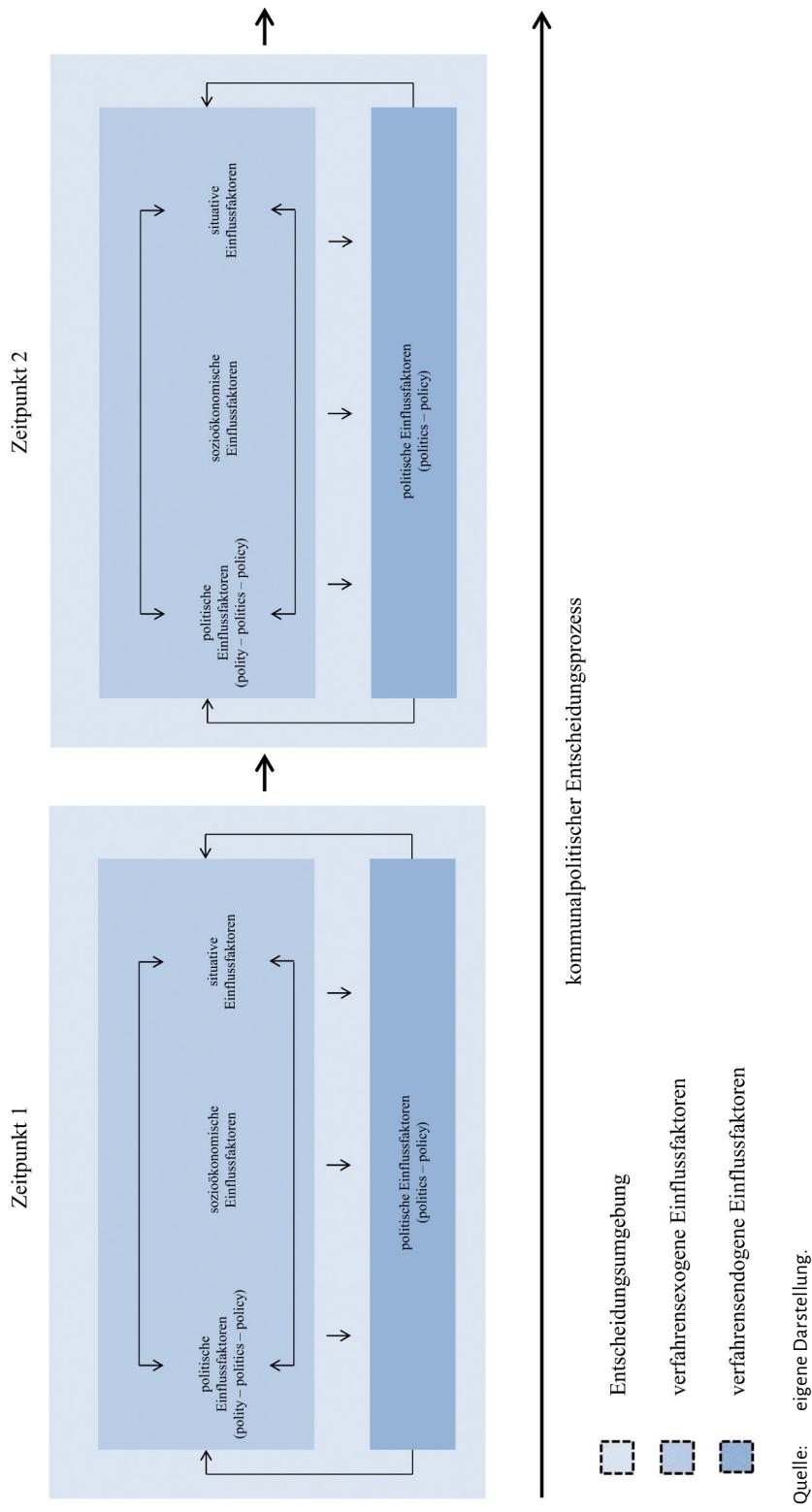
Verknüpft man jetzt die verfahrensexogenen und endogenen mit den politischen, sozioökonomischen und situativen Einflussfaktoren, zeigt sich, weshalb die inhaltliche Ausdifferenzierung und insbesondere die Dreiteilung der politischen Einflussfaktoren – über ihre Ordnungsfunktion hinaus – auch analytisch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

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

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

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

Abb. 4.3: Grundmodell der Entscheidungsumgebung und Einflussfaktoren



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

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

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

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

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

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

Tab. 4.1: *Potentielle verfahrensexogene Entstehungsbedingungen*

polity	politics	policy
Referendumsdispositiv	lokales Parteiensystem	potentielle Abstimmungsgegenstände
<ul style="list-style-type: none"> • rechtliche Verfahrenshürden von Bürger- und Ratsreferenden • rechtliche Verflechtungen von Bürger- und Ratsreferenden 	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentierung • Anzahl direktdemokratieaffiner Parteien/ Vereinigungen • Komplexität der Parteienorganisation • Professionalisierungsgrad 	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl • Qualität
Wahlrecht	lokales Regierungssystem	staatliche Förderprogramme
<ul style="list-style-type: none"> • Mehrheits- oder Verhältniswahl • Existenz von Sperrklauseln 	<ul style="list-style-type: none"> • Regierungstyp (Alleinregierung/Koalition) • Rat-Bürgermeister-Konstellation • Anzahl und ideologische Distanz der Koalitionspartner • Größe der Regierungsmehrheit • Dauer der Amtszeit • reale Machtstellung des Bürgermeisters 	<ul style="list-style-type: none"> • Fristen • Fördersummen
lokaler Demokratietyp	Lokalmedien	
<ul style="list-style-type: none"> • Konkurrenz- oder Konkordanzdemokratie 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausmaß an Wettbewerb zwischen den Lokalzeitungen 	
	zivilgesellschaftliche Akteure	
	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl und Zweck • Professionalisierungsgrad 	
	Anwendungserfahrungen	
	<ul style="list-style-type: none"> • Rats- und Bürgerreferenden 	
	Zeitpunkt der Legislaturperiode	
	<ul style="list-style-type: none"> • Abstand zu Wahlen 	
sozioökonomisch		situativ
lokale Sozialstruktur	außergewöhnliche Einzelereignisse	
<ul style="list-style-type: none"> • Ausmaß an Homogenität/Heterogenität 	<ul style="list-style-type: none"> • Skandale • Katastrophen 	
lokale Sozialbeziehungen		
<ul style="list-style-type: none"> • Ausmaß an sozialer Nähe/Distanz 		
Wirtschaftssituation		
<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsmarkt • Gemeindeeinnahmen • konjunkturelle Entwicklung 		
Haushaltssituation		
<ul style="list-style-type: none"> • Verschuldungsgrad 		

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

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

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

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

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

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

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

Tab. 4.2: Potentielle verfahrensendogene Entstehungsbedingungen

Politics	Policy
entscheidungsspezifische Interaktionsorientierung	Qualität des Entscheidungsgegenstandes
<ul style="list-style-type: none"> • konsensual- oder konkurrenzorientiert 	<ul style="list-style-type: none"> • Reichweite • finanzielles Volumen • zugeschriebene Relevanz
außerparlamentarischer Widerstand	Ausmaß an Policy-Change des Entscheidungsgegenstandes
<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerinitiativen • Bürgerreferenden • etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Richtungswechsel oder Kontinuität
Verteilung der Kontrolle über die Auslösungsmehrheit	Ausmaß an Policy-Differenzen zum Entscheidungsgegenstand
<ul style="list-style-type: none"> • Ausmaß an Regierungskontrolle 	
potentielle Zusammensetzung der Abstimmungskoalitionen	
<ul style="list-style-type: none"> • Verteilung der Akteursressourcen 	
(antizipierte) Policy-Präferenzen der Stimmberechtigten	
<ul style="list-style-type: none"> • Abstand zum Medianwähler 	
Tenor der Lokalmedien	
<ul style="list-style-type: none"> • inhaltliche Positionierung • prozessuale Positionierung 	
direktdemokratische Vorgeschichte des Entscheidungsgegenstandes	
<ul style="list-style-type: none"> • Verlauf und Ausgang vorheriger Referenden 	
Entscheidungs- und Problemlösungsdruck	
<ul style="list-style-type: none"> • Handlungswänge z.B. durch Fristen 	

Quelle: eigene Zusammenstellung.

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

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

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

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

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

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

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

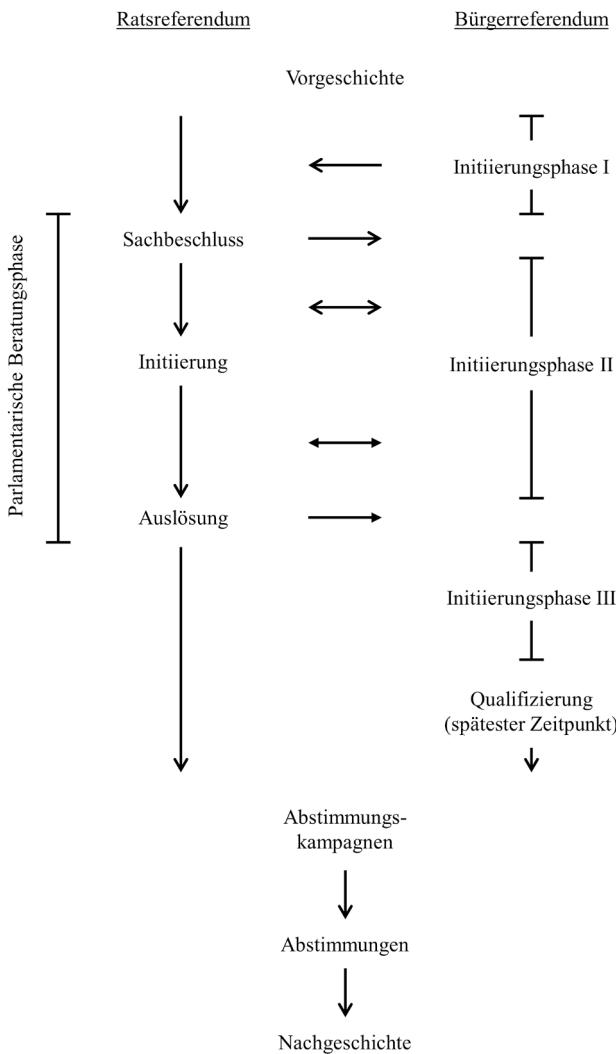
4.2.3 Ratsreferenden als Konkurrenzreferenden

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

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

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

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

Abb. 4.4: *Ratsreferenden als Konkurrenzreferenden*

Quelle: eigene Darstellung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1 Neo-Institutionalismus als theoretisches Fundament

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2 Initiierungsprozess

5.2.1 Initiierungsidée

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

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

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

54 Zur Entstehung von Initiierungsdeen siehe Kap. 5.2.7.

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

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

5.2.2 (Potentielle) Initiatoren

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

5.2.3 Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Akklamation

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

Schlichtung

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

Schwächung

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

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

Vermeidung

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

Entfernung

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

Inszenierung

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

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

Mobilisierung

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

Legitimation

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

Okkupation

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

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

Konkurrenzvorschlag

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

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

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

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

Paritätsaufhebung

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

Manifestation

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

Verkürzung

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

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

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

Mehrheitsumgehung

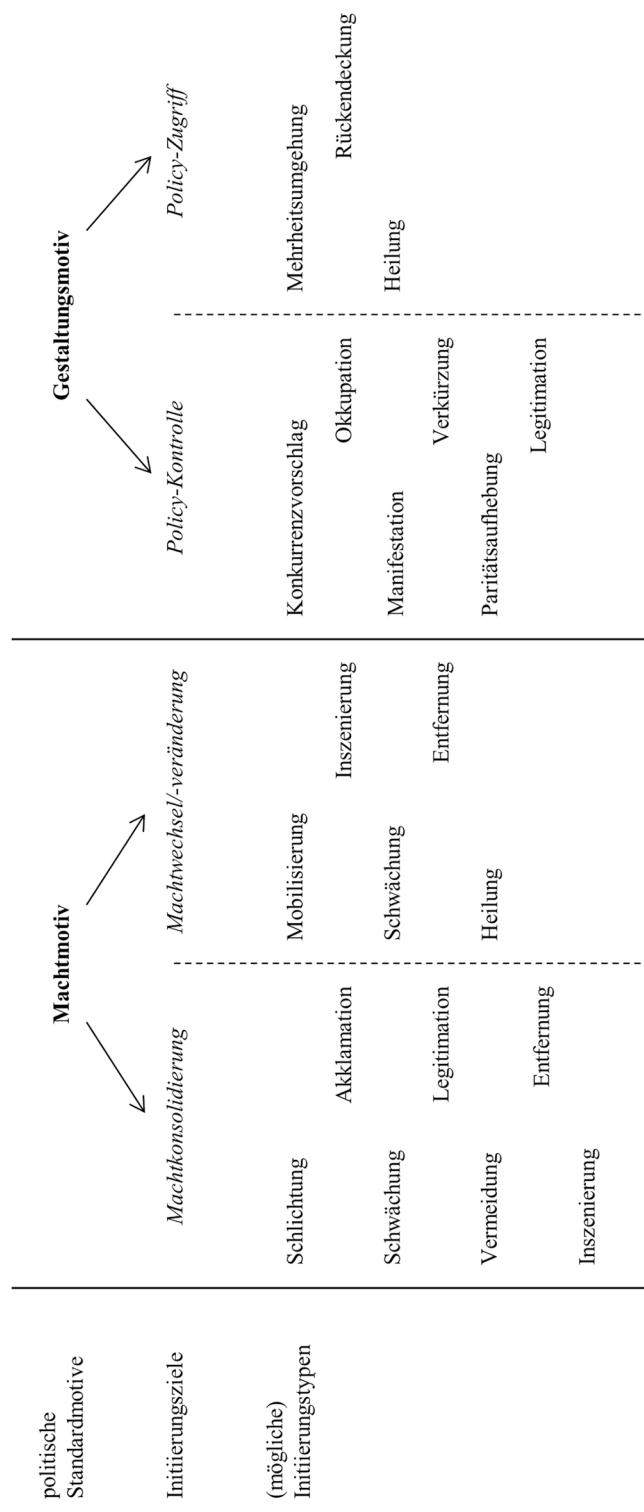
Befinden sich kommunalpolitische Akteure in einer Minderheitsposition, d.h. mangelt es ihnen an einer Mehrheit im Kommunalparlament, und versuchen sie deshalb mittels der Initiierung von Ratsreferenden Policies gegen die Mehrheitsauffassung noch durchsetzen oder Policies der Mehrheitsfraktionen noch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

Rückendeckung

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

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

Abb. 5.1: Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen



Quelle: eigene Darstellung.

Heilung

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

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

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

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

5.2.4 Initiierungsverhandlungen

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

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

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

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

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

5.2.5 Initiierungsvorlage

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

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

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

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

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

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

5.2.6 Initiierungsentscheidung

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

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

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

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

5.2.7 Initiierungsbedingungen

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

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

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

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

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

staatliche Förderprogramme der Verkehrsministerien zu den verfahrensexogenen Einflussfaktoren avancieren.

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

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

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

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

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

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

Abb. 5.2: Verfahrensexogene und endogene Initiierungsbedingungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess

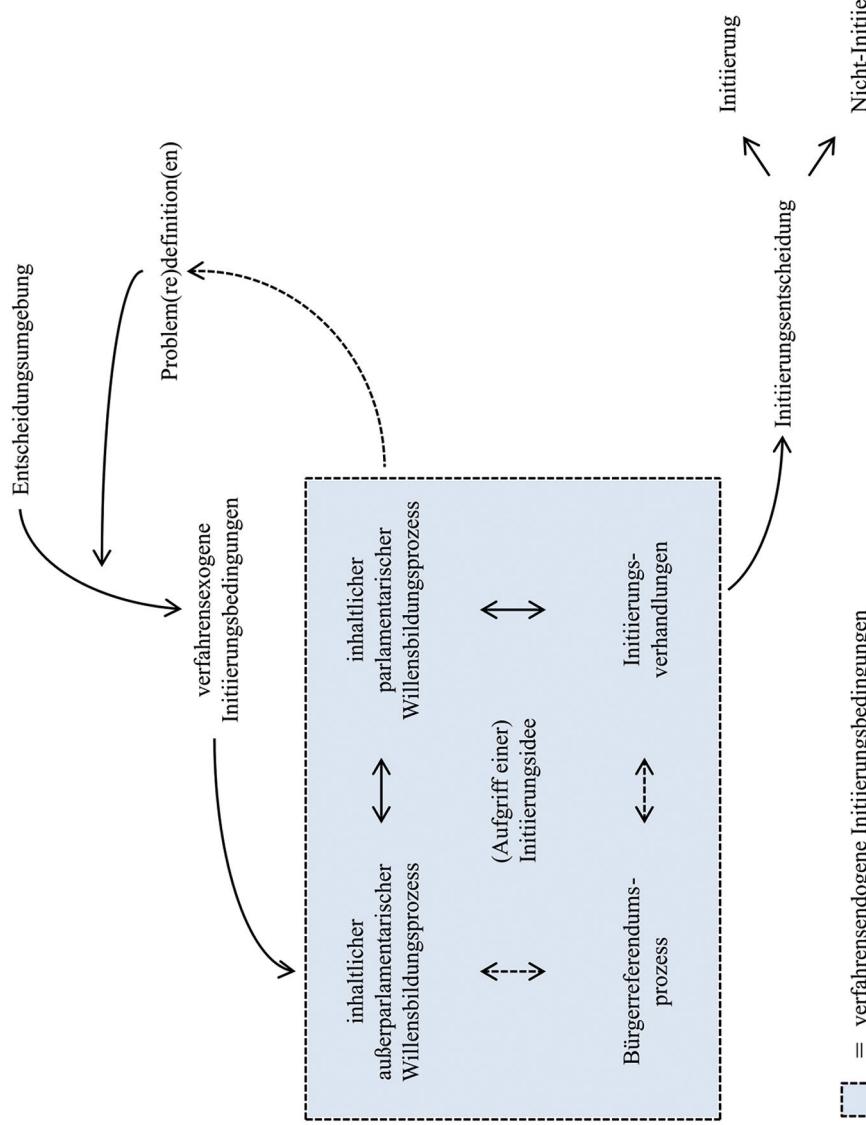
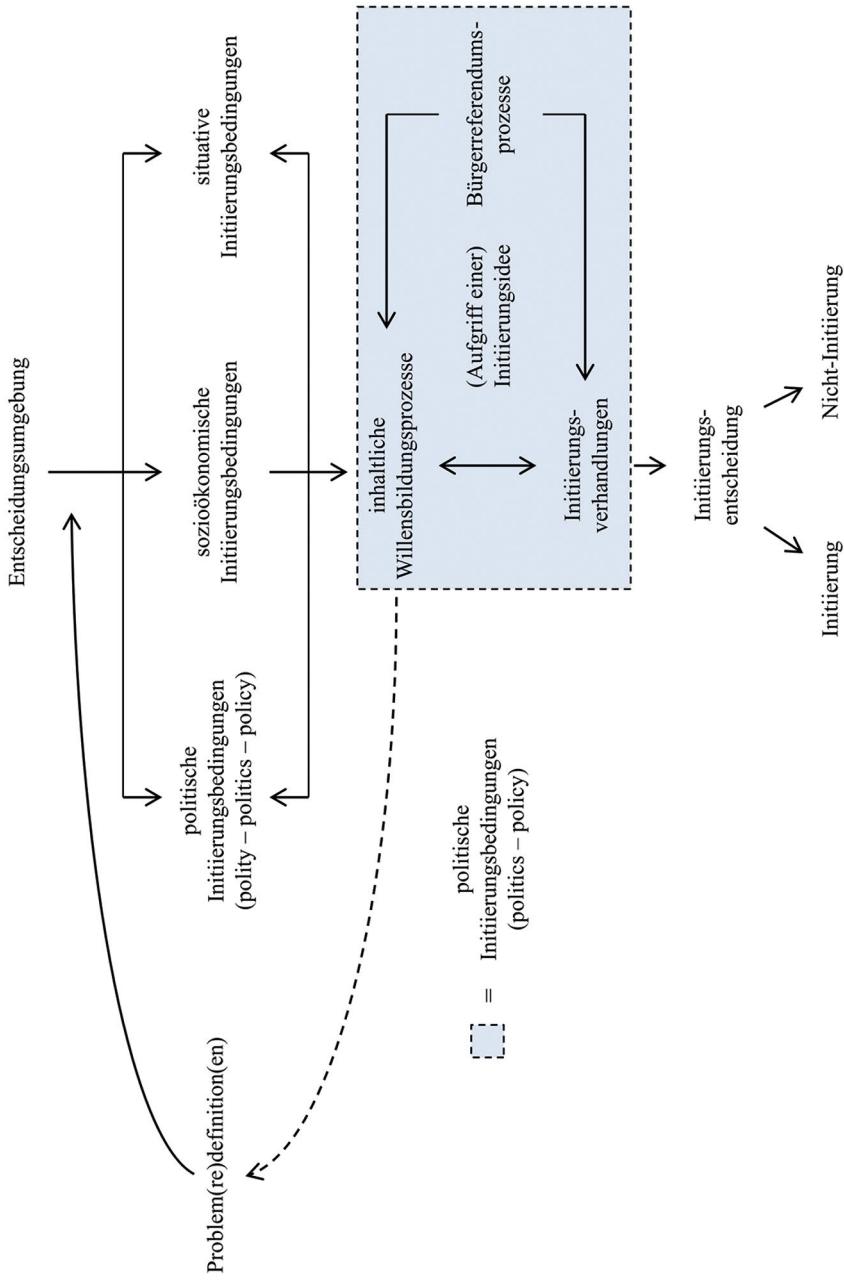


Abb. 5.3: Politische, soziökonomische und situative Initierungsbedingungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess



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

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

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

I. Politische verfahrensexogene Initiierungsbedingungen (Polity-Ebene)

a) Rechtliche Verfahrenshürden von Ratsreferenden

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

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

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

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

die formalen Auslösungserfordernisse,⁶⁴ die Abstimmungsquoren und die Abstimmungsdurchführungsvorschriften.

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

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

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

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

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

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

b) Rechtliche Verfahrenshürden von Bürgerreferenden

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

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

c) Rechtliche Verflechtungen mit Bürgerreferenden

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

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

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

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

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

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

d) Wahlrecht

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

e) Lokaler Demokratietyp

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

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

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

II. Politische verfahrensexogene Initiierungsbedingungen (Politics-Ebene)

a) Charakteristika der kommunalparlamentarischen Akteure und des lokalen Parteiensystems

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Lokalmedien

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

d) Charakteristika der kommunalen und regionalen Zivilgesellschaft

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

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

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

e) Anwendungserfahrung

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

f) Zeitpunkt in der Legislaturperiode

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

III. Politische verfahrensexogene Initiierungsbedingungen (Policy-Ebene)

a) Anzahl und Qualität potentieller Entscheidungsgegenstände

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

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

b) Existenz und Ausgestaltung staatlicher Förderprogramme

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

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

IV. Sozioökonomische verfahrensexogene Einflussfaktoren

a) Charakteristika der lokalen Sozialstruktur

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

b) Charakteristika der lokalen Sozialbeziehungen

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

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

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

c) Wirtschaftssituation

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

und dementsprechend eine ideale Initiierungsbedingung für Ratsreferenden als Konkurrenzreferenden darstellen.

d) Haushaltssituation

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

V. Situative verfahrensexogene Initiierungsbedingungen

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

Zur Relevanz der Gemeindegröße als Initiierungsbedingung

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

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

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

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

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

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

Tab. 5.1: Gemeindegröße als Kontextbedingung

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

Quelle: eigene Darstellung.

VI. Politische verfahrensendogene Initiierungsbedingungen (Politics-Ebene)

a) Entscheidungsspezifische Interaktionsorientierung

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

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

b) Außerparlamentarischer Widerstand

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

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

c) Kontrolle der Auslösungsmehrheit

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

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

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

d) Potentielle Zusammensetzung der Abstimmungskoalitionen

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

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

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

e) (Antizipierte) Policy-Präferenzen der Stimmberchtigten

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

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

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

f) Tenor der Lokalmedien

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

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

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

g) Direktdemokratische Vorgeschichte des Entscheidungsgegenstands

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

h) Entscheidungs- und Problemlösungsdruck

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

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

VII. Politische verfahrensendogene Initiierungsbedingungen (Policy-Ebene)

a) Qualität des Entscheidungsgegenstandes

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

b) Policy-Change

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

c) Policy-Differenzen

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

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

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

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

5.3 Auslösungsprozess

5.3.1 (Potentielle) Auslöser

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

5.3.2 Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen

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

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

5.3.3 Auslösungsverhandlungen

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

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

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

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

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

5.3.4 Auslösungs vorlage

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

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

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

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

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

5.3.5 Auslösungsentscheidung

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

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

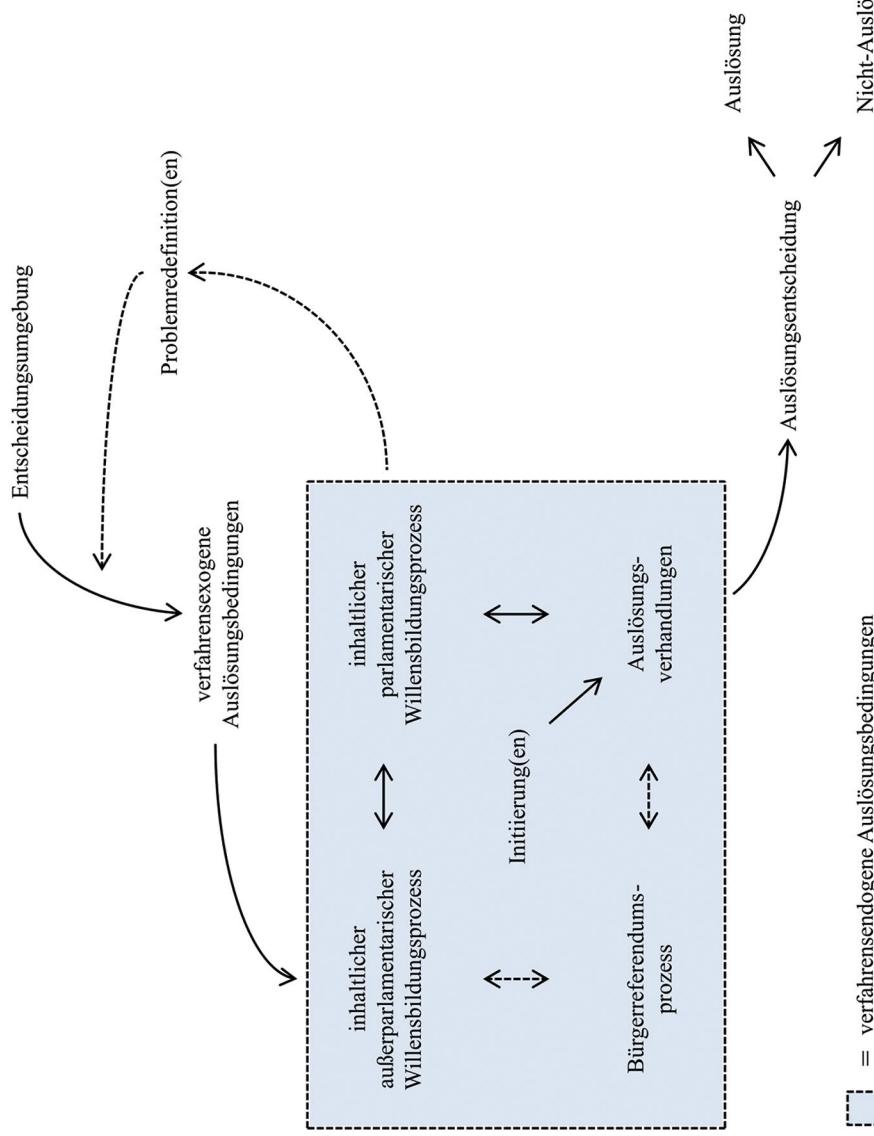
Sofern es sich bei Auslösungs vorlagen jedoch um Konkurrenz vorlagen handelt, dürfte das Abstimmungsverhalten auch die inhaltliche Positionsverteilung im Kommunalparlament angemessener wiederspiegeln, weil Zustimmungen, die allein das Ziel verfolgen, eine Abstimmung der Bürgerschaft herbeizuführen, wegfallen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

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

5.3.6 Auslösungsbedingungen

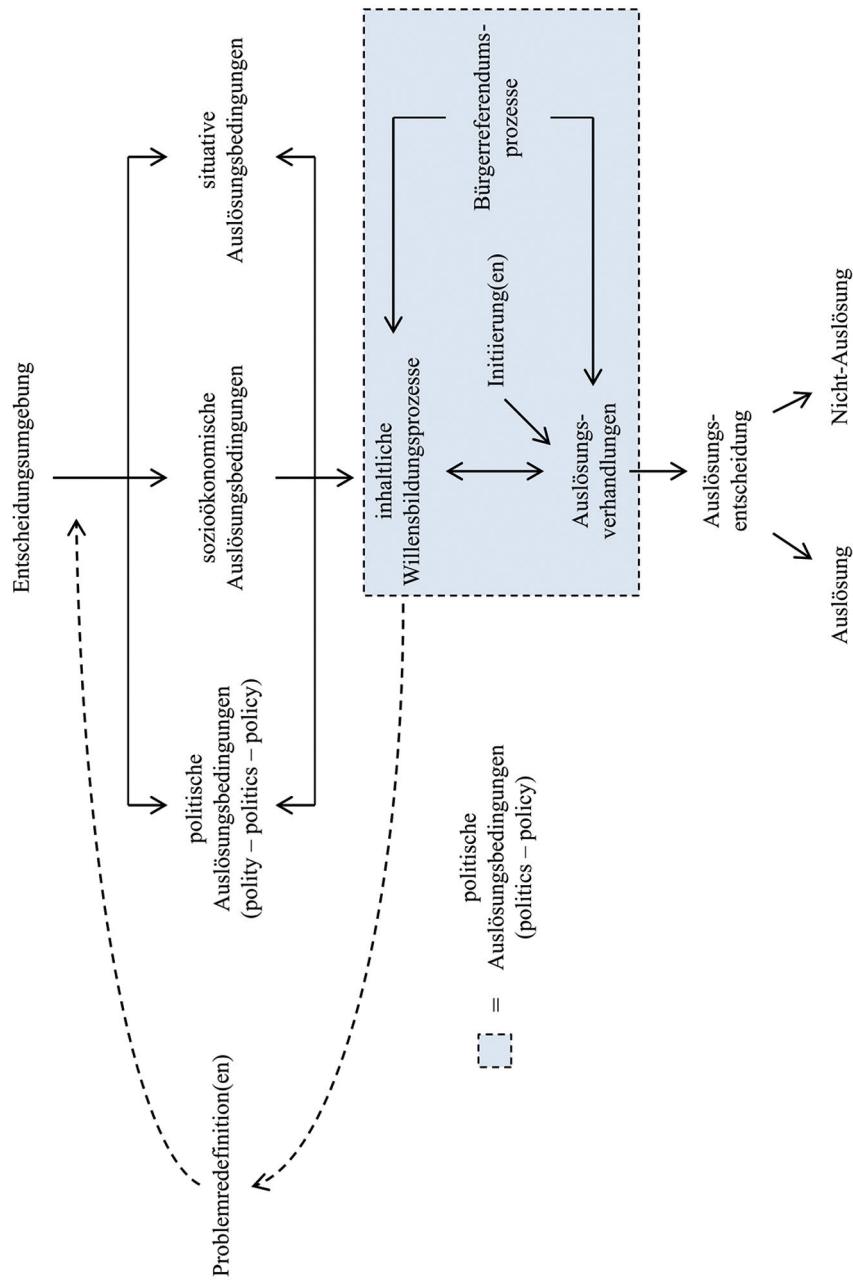
Wie die Initiierung lässt sich auch die Auslösung von Ratsreferenden nicht allein durch die politischen Standardmotive sowie ggfs. die Auslösungsziele und die präferierten Auslösungstypen der kommunalparlamentarischen Akteure erklären. Dementsprechend wirken die Einflussfaktoren nicht nur auf die Initiierung,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

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



Quelle:
eigene Darstellung.

Abb. 5.5: Politische, sozioökonomische und situative Auslösungsbedingungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

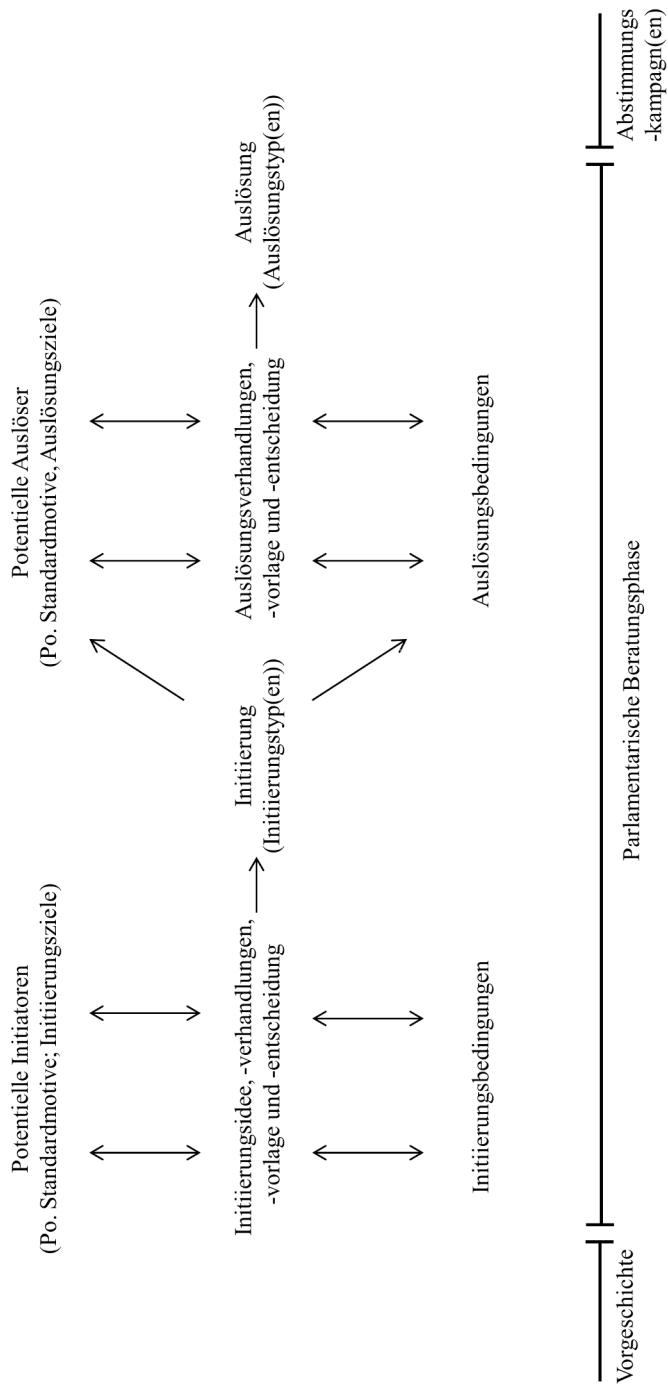
5.4 Das Gesamtmodell

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

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

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

Abb. 5.6: Die Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesses



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

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

6. Ratsreferenden: eine quantitative Vermessung der Initiierungs- und Auslösungspraxis

Mit der vorstehenden Untersuchung der Rechtsentwicklung sowie der daran anschließenden Konstruktion eines theoretischen Analyserahmens sind die Grundlagen geschaffen, um nun die konkrete Anwendungspraxis von Ratsreferenden systematisch in den Blick zu nehmen. Zur Vermessung dieses empirischen Feldes wird in diesem Kapitel eine quantitative Perspektive eingenommen. Der Fokus richtet sich dabei ganz im Sinne des Erkenntnisinteresses auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess. Insofern werden nicht allein Ratsreferenden analysiert, über welche die Bürger letztlich abstimmten, sondern erstmalig umfassendere Daten auch zu solchen Ratsreferenden präsentiert, die es nicht bis an die Abstimmungsurne schafften. Wesentliches Ziel dieses Kapitels ist es, die Initiierungs- und Auslösungshäufigkeiten von Ratsreferenden zu erfassen und dabei deren Beziehung zu den verfahrensexogenen Einflussfaktoren Gemeindegröße, Höhe der Auslösungsmehrheit und Anwendungserfahrung zu analysieren.⁷⁶

Das Kapitel besteht aus drei Abschnitten. Zunächst wird ein Überblick über die Datenlage inklusive einer Bewertung der Qualität der bestehenden Daten vorgenommen. Dies ist notwendig, um die Aussagekraft der bisherigen empirischen Forschung zu Ratsreferenden und auch der folgenden Analysen einschätzen zu können. Daran anschließend erfolgt eine Erfassung und Untersuchung der bundesländerübergreifenden Anwendungspraxis von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid. Diese Sekundäranalyse steht also in Kontinuität zur bisherigen quantitativen Erforschung von Ratsreferenden. Wenngleich sie nur Einblicke in einen Ausschnitt des Initiierungs- und Auslösungsprozesses gewährt, ist sie aus zwei Gründen erforderlich. Erstens ist die Datenerhebung des Initiierungs- und Auslösungsprozesses sehr aufwendig, sodass maximal zwei Bundesländer im Rahmen einer Primäranalyse vergleichend untersucht werden können. Insofern ist eine deutschlandweite bzw. auch mehrere Bundesländer umfassende Vermessung für eine Einzelperson nur in Bezug auf Ratsreferenden mit durchgeführtem Bürgerentscheid möglich. Zweitens liefert dieser deutschlandweite Einblick in die Anwendungspraxis wertvolle Informationen darüber, welche Bundes-

⁷⁶ Abstimmungsergebnisse von Ratsreferenden stehen nicht im Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit und werden somit in diesem Kapitel nicht gesondert analysiert. Ebenfalls wird auf eine thematische Einordnung der Abstimmungsgegenstände verzichtet, da thematische Kategoriebildung ohne spezifisches Erkenntnisinteresse allein deskriptiven Wert haben und oftmals beliebig bleiben.

länder sich für die Datenerhebung überhaupt eignen. Auf Basis der bundesländer-übergreifenden Sekundäranalyse wird abschließend eine Primäranalyse des Initiierungs- und Auslösungsprozesses von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein vorgenommen.

6.1 Datenlage und -qualität

Die Forschung zur kommunalen Direktdemokratie sieht sich grundsätzlich mit dem Problem konfrontiert, dass in Deutschland mehr als 10.000 Gemeinden bestehen, die staatlichen Behörden jedoch keine einheitlichen bzw. überwiegend überhaupt keine Statistiken über kommunale Referenden führen. Einzig das Hessische Innenministerium veröffentlicht auf seiner Internetpräsenz Daten zur Anzahl kommunaler Referenden mit Bürgerentscheid, wobei allerdings der Referendumstyp nicht angeführt wird (vgl. Statistisches Landesamt Hessen 2019). Das baden-württembergische Innenministerium wiederum gibt auf Anfrage eine Auflistung von Bürgerentscheiden heraus, garantiert jedoch nicht für die Vollständigkeit und Korrektheit des Datensatzes.

Ansonsten finden sich offizielle Informationen seitens der Landesregierungen über die Anzahl und den Typ kommunaler Referenden vor allem in Form von Antworten auf kleine und große parlamentarische Anfragen. Je nach Anfrage variieren diese Antworten jedoch und fallen zum Teil sehr oberflächlich aus, sodass sie als Grundlage für wissenschaftliche Analysen i. W. untauglich sind. Zuweilen publizieren schließlich auch die Statistischen Landesämter Informationen zu kommunalen Referenden (u.a. Baasen/Bleckert 2013). Diese Publikationen geben aber ebenso nur einen ausschnittsweisen Einblick, weshalb sich zusammenfassend festhalten lässt, dass keine flächen-deckenden amtlichen Daten zur Anwendungspraxis von Ratsreferenden vorliegen.

Bis in die 1990er Jahre waren alle Autoren somit dazu gezwungen, eigene Daten-erhebungen z.B. in den Archiven der Landratsämter vorzunehmen (siehe hierzu Beilharz 1981: 49ff.). In den 1990er Jahren gründete sich jedoch ein Kooperationsprojekt zwischen den Universitäten Wuppertal und Marburg sowie der damals neugegründeten Lobbyorganisation »Mehr Demokratie e.V.«, das inzwischen den umfangreichsten Datensatz zur Anwendungspraxis kommunaler Direktdemokratie unterhält. Die Mehrzahl an wissenschaftlichen Publikationen zur quantitativen Analyse kommunaler Referenden führt deshalb keine Primäranalysen mehr durch, sondern greift auf diesen Datensatz zurück (u.a. Freier et al. 2016).

Das Kooperationsprojekt gewinnt seine Daten auf Basis von Umfragen sowie Medienbeobachtungen. Es erhebt insbesondere den Referendumstyp, den Abstimmungszeitpunkt, die Abstimmungsfrage und den Ausgang bzw. das Abstimmungsergebnis. In Bezug auf Bürgerreferenden zielt der Datensatz darauf ab, alle angestrebten Verfahren zu erfassen, d.h. es werden auch viele Bürgerreferenden aufgeführt, bei denen lediglich öffentlich über den Start einer Unterschriftensammlung nachgedacht wurde. Ratsreferenden hingegen werden vorwiegend nur dann berücksichtigt, wenn diese einer Abstimmung zugeführt wurden. Lediglich vereinzelt finden sich Einträge von Ratsreferenden, die vor der Auslösung scheiterten.

Der Datensatz kann unmittelbar bei dem Projekt angefragt werden, ist aber auch auf den Internetpräsenzen von »Mehr Demokratie e. V.« und dem Kooperationsprojekt abrufbar. Wenngleich es sich um eine sehr umfangreiche und aufwendige Doku-

mentation handelt, verweisen die Projektverantwortlichen selbst darauf, dass sich die Daten eigentlich nur begrenzt für wissenschaftliche Untersuchungen eignen (Datenbank Bürgerbegehrten o.J.).

Möchte man dennoch mit dem Datensatz wissenschaftlich arbeiten, sollte man sich folgender Defizite bewusst sein: Erstens formulieren die Projektverantwortlichen keine klaren Zuordnungskriterien. So wird nicht eindeutig erläutert, wann ein Verfahren in die Datenbank aufgenommen wird und wie die zeitliche und thematische Zuordnung erfolgt. Zweitens sind die Daten teilweise fehlerhaft. So ließen sich bei der Zuordnung von Verfahren zu Referendumstypen Mängel feststellen, insbesondere wenn es sich um Entscheidungsprozesse mit mehreren Referendumsverfahren handelte oder – wie in Schleswig-Holstein – alle kommunalen Referendumsverfahren unter der Bezeichnung Bürgerentscheid laufen. Drittens schließlich sind die Daten in Teilen unvollständig. Dies betrifft zum einen angeführte Referenden, bei denen Abstimmungsfragen oder Abstimmungsergebnisse nicht vollständig vorliegen. Speziell bei Konkurrenzreferenden ist zudem das Abstimmungsergebnis nicht immer unmittelbar nachvollziehbar, so z.B. in Bezug darauf, ob erst die Stichfrage zur Entscheidung führte. Zum anderen sind einige vollzogene Referendumsverfahren auch überhaupt nicht in der Datenbank aufzufinden. Grundsätzlich dürfte dies insbesondere Referendumsverfahren in Kleinstgemeinden betreffen, da diese eher geringe mediale Aufmerksamkeit erhalten und deshalb nur schwer zu erheben sind. Es konnten im Zuge der eigenen Recherchen allerdings auch Ratsreferenden in Städten wie Kiel (Olympia-Bewerbung) und Augsburg (Königsplatz) nachgewiesen werden, die nicht in der Datenbank vorhanden waren.

Die Reflektion über die Defizite des Datensatzes zeigt, dass neben der Problematik fehlender eindeutiger Zuordnungskriterien die Qualität der Länderdaten vornehmlich von drei Faktoren abhängt: der durchschnittlichen Gemeindegröße, der Anzahl und Komplexität der Referendumsverfahren sowie der Dokumentationssorgfalt der Länderteams von »Mehr Demokratie e. V.« und der Landesregierungen. Demnach dürften die Daten zu Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen und zu Referenden in den Bezirken der Stadtstaaten kaum Mängel aufweisen. In allen anderen Bundesländern, in denen eine regelmäßige Anwendungspraxis besteht, sollte der Fehlerquotient hingegen höher liegen. Dabei sollte man sich zudem stets bewusst sein, dass Fehler im Datensatz, insbesondere bei geringen Fallzahlen, durchaus erhebliche Auswirkungen auf das Ergebnis nehmen können.

6.2 Ratsreferenden mit Bürgerentscheid im Bundesländervergleich: eine Sekundäranalyse

Aufgrund der zuvor beschriebenen Datenlage lässt sich die Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden nicht bundesweit analysieren. Insofern erscheint es sinnvoll, auf Basis des Datensatzes des Kooperationsprojektes zunächst jene Ratsreferenden zu analysieren, die einem Bürgerentscheid zugeführt wurden. Nicht zuletzt ermöglicht momentan nur dies, sich einen Überblick über die Anwendungspraxis von Ratsreferenden in Deutschland zu verschaffen.

Als Untersuchungszeitraum dafür wird die Periode zwischen 1990 und 2018 festgelegt, da Ratsreferenden zuvor lediglich in Baden-Württemberg implementiert

waren und für den Zeitraum bis 1990 bereits eine Vielzahl an empirischen Studien vorliegt (vgl. dazu den Forschungsstand in der Einführung). Weiterhin bleiben Ratsreferenden, die sich auf Gebietsreformen beziehen, unberücksichtigt. Solche Referenden stellen nämlich nicht nur einen eigenständigen Referendumstypen dar. Darüber hinaus weisen sie teilweise auch eigene rechtliche Regelungskomplexe auf. Schließlich sind auch Referenden, die Bezirks- oder Kreisvertretungen initiierten von der folgenden Analyse ausgeschlossen, da insbesondere Kreisreferenden andere Dynamiken zu Grunde liegen dürften als Referenden in Gemeinden. Zudem weisen diese beiden Typen kommunaler Referenden auch einen wesentlich geringeren Implementationsgrad als Ratsreferenden auf. Von den Bezirksvertretungen der Stadtstaaten Berlin und Hamburg initiierte Verfahren werden allerdings in die Untersuchung integriert, um einen Vergleichswert mit den Flächenländern zu erhalten.

Wie bereits erwähnt, bildet der Datensatz des Kooperationsprojektes die wesentliche Datengrundlage für die folgende Untersuchung. In Bezug auf Baden-Württemberg und Hessen wurde der Datensatz zusätzlich mit den Angaben der Innenministerien abgeglichen und ggfs. überarbeitet. Ebenso wurden die Daten für Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein überprüft und in Einzelfällen angepasst.⁷⁷ Die Daten aller weiteren Bundesländer wurden ohne gesonderte Prüfung aus dem Datensatz übernommen.

Insgesamt ließen sich zwischen 1990 und 2018 733 Ratsreferenden identifizieren,⁷⁸ die in einen Bürgerentscheid mündeten (vgl. Tab. 6.1). Die Anzahl der Ratsreferendumsvorfahren ist dabei sehr ungleich zwischen den Bundesländern verteilt. Betrachtet man ausschließlich die absoluten Zahlen, kann von einer echten Anwendungspraxis nur in Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein gesprochen werden, wobei mit 495 Verfahren zwei Drittel aller Ratsreferenden allein in Bayern stattfanden (ebd.). Die absoluten Zahlen sind jedoch als Indikator zur Bestimmung der Anwendungshäufigkeiten nur begrenzt geeignet. So gilt es, diese in Relation zur Dauer des Implementationszeitraumes, der Gemeindeanzahl und der durchschnittlichen Gemeindegröße des jeweiligen Bundeslandes zu setzen.

77 In Schleswig-Holstein erfolgte dies allerdings nur für den Zeitraum zwischen 2010 und 2018 in Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern.

78 Die großen Abweichungen zu den Gesamtzahlen in den Bürgerbegehrenberichten von »Mehr Demokratie e.V.« entstehen vor allem durch die vielen Ratsreferenden zu Gemeindefusionen in den ostdeutschen Bundesländern, die im vorliegenden Datensatz nicht berücksichtigt wurden.

Tab. 6.1: Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid im Bundesländervergleich (1990-2018)

	Anzahl der Implementationsjahre zwischen 1990 und 2018	Anzahl an Ratsreferenden	Mittelwert an Ratsreferenden pro Jahr	Anteil an Gemeinden mit Ratsreferendum pro Jahr	von Ratsreferenden betroffene Anzahl an Einwohnern pro Jahr ^c
<i>Baden-Württemberg</i>	29	111	3,8	0,3 %	ca. 37.300
<i>Bayern</i>	24	495	20,6	1,0 %	ca. 125.100
<i>Berlin</i>	14	1	0,1	0,6 %	ca. 19.800
<i>Brandenburg</i>	-	-	-	-	-
<i>Bremen</i>	25	0	0,0	0,0 %	0
<i>Hamburg</i>	21	12	0,6	8,2 %	ca. 145.800
<i>Hessen</i>	3	5	1,7	0,4 %	ca. 24.400
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	29	9	0,3	- ^a	- ^a
<i>Niedersachsen</i>	-	2 ^b	-	-	-
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	12	23	1,9	0,5 %	ca. 85.000
<i>Rheinland-Pfalz</i>	9	14	1,6	0,1 %	ca. 2.700
<i>Saarland</i>	12	0	0,0	0,0 %	0
<i>Sachsen</i>	29	7	0,2	- ^a	- ^a
<i>Sachsen-Anhalt</i>	29	3	0,1	- ^a	- ^a
<i>Schleswig-Holstein</i>	29	51	1,8	0,2 %	ca. 4.500
<i>Thüringen</i>	5	0	0,0	0,0 %	0
Summe		733			

a: Aufgrund der vielen Gebietsreformen und der sich dadurch stark verändernden Anzahl an Gemeinden während des Implementationszeitraumes wurde auf eine Berechnung verzichtet.

b: Es handelte sich um zwei bindungslösende Ratsreferenden. Grundsätzlich sind Ratsreferenden in Niedersachsen nicht implementiert.

c: Der Wert ergibt sich aus der Multiplikation der durchschnittlichen Gemeindegröße mit dem Mittelwert an jährlichen Ratsreferenden im jeweiligen Bundesland. Als Grundlage für die Einwohnerzahl eines Bundeslandes wurde der Wert zur Mitte des Implementationszeitraumes herangezogen. Insgesamt handelt es sich somit um Orientierungswerte und keine exakten Bestimmungen.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren; Angaben der Innenministerien von Baden-Württemberg und Hessen; eigene Recherchen.

Stellt man die Anwendungsfälle ins Verhältnis zum Implementationszeitraum, ist Bayern weiterhin mit durchschnittlich 20,6 Ratsreferenden pro Jahr deutlicher Anwendungsspitzenreiter vor Baden-Württemberg mit durchschnittlich 3,8 jährlichen Verfah-

ren (ebd.). Werte von über einem Ratsreferendum pro Jahr weisen ansonsten nur Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein auf (ebd.).⁷⁹ Insbesondere in Rheinland-Pfalz relativiert sich der durchschnittliche Anwendungswert aber erheblich, sofern dieser in Bezug zur Gemeindeanzahl gesetzt wird. So fanden jährlich gerade einmal in 0,1 % aller rheinland-pfälzischen Kommunen Ratsreferenden mit Bürgerentscheid statt (ebd.). Gleches gilt für Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg, in denen sich nur in 0,2 % bzw. 0,3 % aller Kommunen jährlich ein Ratsreferendum mit Bürgerentscheid ereignete (ebd.). Aufgrund der geringeren Gemeindeanzahl überholt Nordrhein-Westfalen mit einer jährlichen Anwendungshäufigkeit von 0,5 % aller Gemeinden die beiden vorgenannten Bundesländer (ebd.). Spitzenreiter unter den Flächenländern bleibt aber ungeachtet der hohen Gemeindeanzahl Bayern, wo jährlich durchschnittlich ein Prozent aller Kommunen Bürgerentscheide auf Basis von Gemeinderatsbeschlüssen durchführt (ebd.). Die geringe Anzahl an Stadtbezirken bewirkt schließlich, dass der Stadtstaat Hamburg mit 8,6 % den Spitzenwert in dieser Kategorie erreicht (ebd.).

Hamburg verteidigt diese Spitzenposition auch, wenn man die Anwendungshäufigkeiten über die jährlich von einem Ratsreferendum durchschnittlich betroffenen Einwohner bestimmt. Demnach sind in den Hamburger Bezirken jährlich etwa 145.800 Einwohner von Abstimmungsvorlagen der Bezirksvertretungen tangiert (ebd.). Mit ca. 125.100 Einwohnern erreicht Bayern einen vergleichbaren Wert (ebd.). Nordrhein-Westfalen folgt mit rund 85.000 jährlich betroffenen Einwohnern vor Baden-Württemberg mit ca. 37.300 (ebd.). Schließt man Hessen aufgrund des geringen Implementationszeitraumes aus der Betrachtung einmal aus, liegen die jährlichen Durchschnittswerte in allen weiteren Bundesländern unter 20.000 Einwohnern (ebd.). Speziell dabei hervorzuheben ist Schleswig-Holstein, da im nördlichsten Bundesland trotz der höheren absoluten Anwendungswerte lediglich etwa 4.500 Einwohner jährlich von einer Abstimmungsvorlage eines Gemeinderates betroffen sind (ebd.).

Es kann also in der Summe festgehalten werden, dass Ratsreferenden, die in einen Bürgerentscheid münden, bundesländerübergreifend Ausnahmefälle darstellen. So erleben selbst in Bayern – dem Anwendungsspitzenreiter unter den Flächenländern – durchschnittlich 99 % aller Kommunen jährlich kein Ratsreferendum (ebd.). Im Anschluss an die bestehende Forschungslage ist die in den vergangenen Jahrzehnten von vielen landespolitischen Akteuren geäußerte Befürchtung, dass Ratsmehrheiten Ratsreferenden regelmäßig zur Verantwortungsflucht nutzen würden, somit abermals zurückzuweisen.

In Bezug auf die Auslösungsmehrheit zeigt sich ein ambivalentes Bild. Einerseits verfügen Bayern und Hamburg mit je einfachen Auslösungsmehrheiten⁸⁰ über die höchsten Anwendungszahlen (ebd.). Andererseits gibt es mit Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland und Rheinland-Pfalz Bundesländer, die mit einfacher Auslösungsmehrheit eine geringere Anwendungspraxis aufweisen als etwa Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen mit je konsensualen Auslösungsmehrheiten (ebd.). Dies zeigt, dass die Höhe der Auslösungsmehrheit allein nicht maßgeblich über

⁷⁹ Der Implementationszeitraum in Hessen beträgt zum Erhebungszeitpunkt allerdings nur drei Jahre, sodass sich noch keine Anwendungskultur etablieren konnte. Und für Rheinland-Pfalz ist anzumerken, dass die Hälfte aller Anwendungsfälle auf das Jahr 2017 zurückgeht.

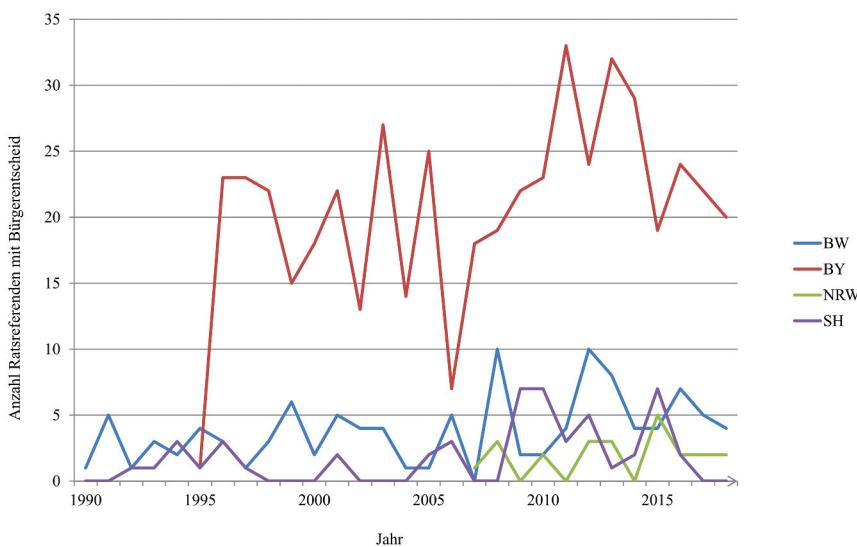
⁸⁰ In Hamburg existieren Ratsreferenden allerdings nur in Form von Konkurrenzreferenden (vgl. Kap. 3.2.1).

die Anwendungshäufigkeit entscheidet und somit weitere verfahrensexogene Einflussfaktoren, wie die Gemeindegröße und die Anwendungserfahrung zu analysieren sind.

Dafür werden im Folgenden die Anwendungsspitzenreiter unter den Flächenländern genauer betrachtet. Zu diesen zählen zweifelsfrei Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Zusätzlich wird aber auch Schleswig-Holstein berücksichtigt, da die absoluten Anwendungszahlen dort überdurchschnittlich ausfielen und sich darüber hinaus während des Untersuchungszeitraums auch die Auslösungserfordernisse änderten.

Richtet man den Fokus dann zunächst auf die jährlichen Anwendungshäufigkeiten, zeigt sich, dass Bayern bereits unmittelbar nach der Implementation deutlich höhere Anwendungszahlen erzielte als Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein (vgl. Abb. 6.1). Ferner verfügte Bayern während des gesamten Untersuchungszeitraumes über die höchsten jährlichen Anwendungszahlen (ebd.). In zwei Jahren (2008, 2012) überstieg der Maximalwert in Baden-Württemberg (10) allerdings den Minimalwert Bayerns (7) (ebd.).

Abb. 6.1: Absolute jährliche Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (1990-2018)



Anmerkungen: Die Zuordnung der Ratsreferenden erfolgte anhand des Abstimmungstages.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren; Angaben des Innenministeriums von Baden-Württemberg; eigene Recherchen.

Interessanter als der Vergleich der absoluten jährlichen Anwendungshäufigkeiten ist aber der Verlauf der einzelnen Kurven. Bayern (1999) und Schleswig-Holstein (2013) senkten während des Untersuchungszeitraumes die erforderlichen Auslösungsmehrheiten. Wenngleich in beiden Bundesländern die Anwendungswerte in den beiden Folgejahren anstiegen, lässt sich aus den jährlichen Anwendungszahlen dennoch kein

Effekt der Auslösungsmehrheit ableiten (ebd.). Erstens lagen die Anwendungswerte nämlich sowohl in Bayern als auch in Schleswig-Holstein bereits vor der Reform auf dem Niveau, dass sie zwei Jahre nach ihr erreichten und zweitens waren die Jahre 2017 und 2018 in Schleswig-Holstein durch Anwendungslosigkeit geprägt (ebd.). Eine Absenkung der Auslösungsmehrheit führt demnach nicht zwangsläufig zu einer erhöhten Anzahl an Ratsreferenden mit Bürgerentscheid.

Vergleicht man nochmals den Verlauf der vier Kurven, fällt auf, dass insbesondere die drei Bundesländer mit längerer Implementationszeiten eine Gemeinsamkeit aufweisen. So erreichen alle Bundesländer ihre jährlichen maximalen Anwendungswerte im Zeitraum zwischen 2008 und 2014 (ebd.). Die Ursache dafür lässt sich selbstverständlich aus den Daten allein nicht ablesen und weiterhin dürfen die Zahlen von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein aufgrund ihres geringen Niveaus auch nicht überinterpretiert werden. Der vergleichbare Kurvenverlauf kann aber so gedeutet werden, dass die Anwendungspraxis offensichtlich auch durch bundesländerübergreifende Makrotrends beeinflusst wird. So fällt etwa auf, dass die Zunahme an Ratsreferenden in zeitlichem Zusammenhang mit den Ereignissen um Stuttgart 21 steht. Für den Zeitraum nach 2015 wiederum erscheint es, als ob die Anwendungshäufigkeit tendenziell wieder abnähme (ebd.). Dies könnte in Verbindung zu den in diesem Zeitraum medial vor allem negativ rezipierten nationalen Top-down-Referenden stehen, unter denen das Brexit-Referendum von 2016 sicherlich die Speerspitze bildete. Bürgermeister und Gemeinderatsmehrheiten dürften diese Rezeptionen – sofern bei ihnen die Idee zur Initiierung von Ratsreferenden aufkam – schließlich zweifelsfrei aufmerksam verfolgt haben. Aufgrund des geringen Zeitraumes von drei Jahren handelt es sich aber eher um eine erste Einschätzung als um eine abschließende Bewertung.

Nach der Höhe der Auslösungsmehrheit wird mit der Gemeindegröße⁸¹ nun ein weiterer verfahrensexogener Einflussfaktor betrachtet. Ein positiver Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und der Anwendungshäufigkeit kommunaler Referenden konnte bereits mehrfach nachgewiesen werden, ohne dass dabei allerdings zwischen Bürger- und Ratsreferenden unterschieden wurde (siehe u.a. Deppe 2002: 15; Mehr Demokratie e. V. 2018a: 17; Rehmet et al. 1999: 135f.). Im Folgenden wird deshalb überprüft, inwiefern dieser Zusammenhang bei den vier Anwendungsspitzenreitern unter den Flächenländern explizit auf Ratsreferenden zutrifft.

81 Die Einwohnerzahlen der im Folgenden analysierten Kommunen wurden den Daten der jeweiligen Statistischen Landesämter entnommen.

Tab. 6.2: Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Baden-Württemberg nach Gemeindegrößenklassen (1990-2018)

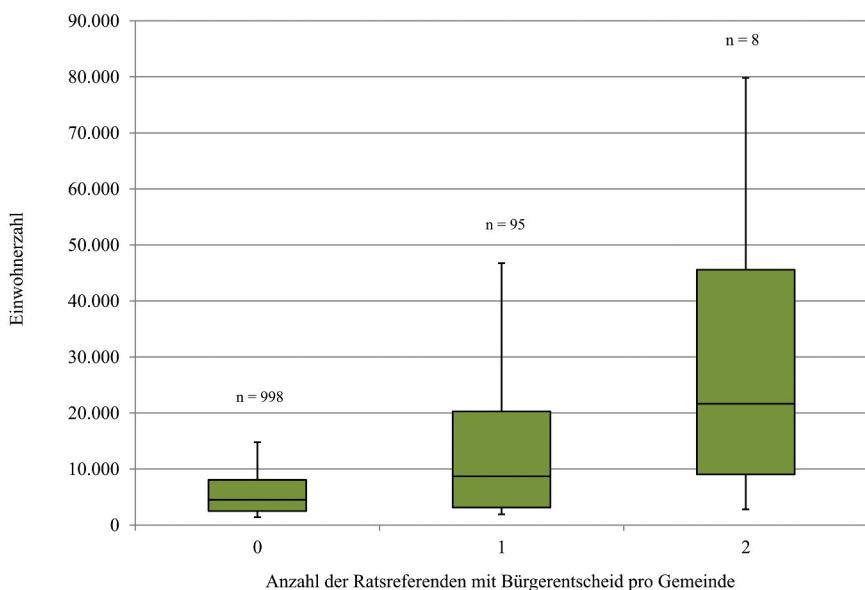
	Anzahl an Gemeinden ^a	Anzahl an Gemeinden mit Ratsreferendum	Anteil von Gemeinden mit Ratsreferendum	Anzahl an Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendum	Anteil von Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendum
>= 500.000	1	0	0,0 %	0	0,0 %
100.000 - 499.999	8	6	75,0 %	0	0,0 %
50.000 - 99.999	12	5	41,7 %	2	16,7 %
20.000 - 49.999	76	19	25,0 %	3	4,0 %
10.000 - 19.999	148	17	11,5 %	1	0,7 %
5.000 - 9.999	266	16	6,0 %	0	0,0 %
<5.000	590 (600)	40	6,8 % (6,7 %)	2	0,3 %
Gesamt	1.101 (1.111)	103	9,4 % (9,3 %)	8	0,7 % (0,7 %)

a: 1990 bestanden noch 1.111 Kommunen in Baden-Württemberg. Durch Gemeindefusionen im Bereich der Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern existieren seit 2011 nur noch 1.101 Gemeinden. Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes zudem die Zugehörigkeit zur Gemeindegrößenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 1995, 2001, 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren; Angaben des Innenministeriums von Baden-Württemberg; eigene Recherchen.

In Baden-Württemberg erfolgten in 9,4 % aller Kommunen zwischen 1990 und 2018 Ratsreferenden mit Bürgerentscheid (vgl. Tab. 6.2). Wenngleich in Stuttgart nach 1990 zwar kein entsprechendes Ratsreferendum stattfand, so ließen sich aber in drei Vierteln aller weiteren Großstädte Baden-Württembergs Verfahren nachweisen (ebd.). Mit abnehmender Gemeindegröße beginnt der prozentuale Anteil an Gemeinden mit Ratsreferendum dann kontinuierlich zu sinken, wobei die Werte in Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern nur noch bei sechs bis sieben Prozent liegen (ebd.). Dieser Befund zeigt sich ebenso, wenn ausschließlich jene Kommunen betrachtet werden, in denen sich im Untersuchungszeitraum mehrere Ratsreferenden mit Bürgerentscheid ereigneten (ebd.). Abb. 6.2 veranschaulicht anhand gruppierter Box- und Whiskerplots den positiven Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Anwendungshäufigkeit in Baden-Württemberg.

Abb. 6.2: Anzahl von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Baden-Württemberg (1990-2018)



Anmerkungen: Die Antennen der Boxplots enden am 10ten bzw. 90ten Perzentil. N beziffert die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Kategorie. Die Einwohnerzahl ergibt sich aus dem Mittelwert der Stichjahre 1995, 2001, 2011 und 2015.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren; Angaben des Innenministeriums von Baden-Württemberg; eigene Recherchen.

In Nordrhein-Westfalen weisen in dem wesentlich kürzeren Implementationszeitraum ca. 6 % aller Kommunen Anwendungserfahrungen mit Ratsreferenden, die in einen Bürgerentscheid mündeten, auf (vgl. Tab. 6.3). Der Anteil an Gemeinden mit Ratsreferendum sinkt zwar tendenziell ebenfalls mit abnehmender Gemeindegröße (ebd.). In den Großstädten bis 500.000 Einwohner fanden mit 8 % anteilig aber deutlich weniger Ratsreferenden als in Baden-Württemberg statt (ebd.). Auch die Unterschiede in der Anwendungshäufigkeit zwischen den Gemeindegrößenklassen fallen somit in Nordrhein-Westfalen erheblich geringer aus (ebd.). Kommunen, die über mehrfache Anwendungserfahrungen verfügen, existieren im einwohnerstärksten Bundesland bislang nicht (ebd.). Abb. 6.3 zeigt den positiven Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Anwendungshäufigkeit von Ratsreferenden mit Bürgerentscheiden in Nordrhein-Westfalen auf.

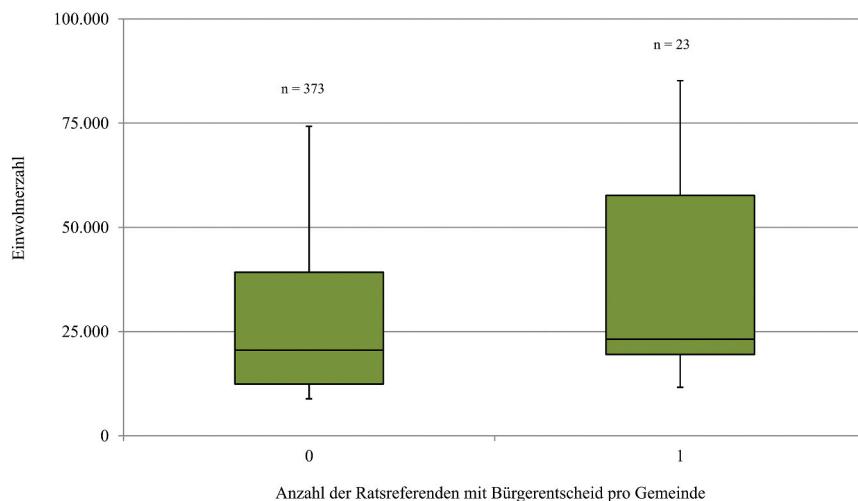
Tab. 6.3: Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen nach Gemeindegrößenklassen (2007-2018)

	Anzahl an Gemeinden ^a	Anzahl an Gemeinden mit Ratsreferendum	Anteil von Gemeinden mit Ratsreferendum	Anzahl an Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendum
≥ 500.000	4	0	0,0 %	0
100.000 - 499.999	25	2	8,0 %	0
50.000 - 99.999	46	4	8,7 %	0
20.000 - 49.999	133	10	7,5 %	0
10.000 - 19.999	135	6	4,4 %	0
5.000 - 9.999	50	1	2,0 %	0
<5.000	3	0	0,0 %	0
Gesamt	396	23	5,8 %	0

a: Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegrößenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren zzgl. eigener Recherchen.

Abb. 6.3: Anzahl von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Nordrhein-Westfalen (2007-2018)



Anmerkungen: Die Antennen der Boxplots enden am 10ten bzw. 90ten Perzentil. N bezieht die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Kategorie. Die Einwohnerzahl ergibt sich aus dem Mittelwert der Stichjahre 2011 und 2015.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren zzgl. eigener Recherchen.

Schleswig-Holstein wiederum ist im Hinblick auf die Dauer des Implementationszeitraumes eher mit Baden-Württemberg vergleichbar. Dennoch haben bislang lediglich 4,3 % aller schleswig-holsteinischen Kommunen Erfahrungen mit Bürgerentscheiden auf Basis von Ratsbegehren gesammelt (vgl. Tab. 6.4). Wie in den beiden zuvor analysierten Bundesländern weisen die Daten auch im nördlichsten Bundesland auf einen positiven Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Anwendungshäufigkeit hin. So fällt die relative Anwendungshäufigkeit in den dörflichen Kleinstkommunen mit etwa 3 % erheblich geringer als jene in den Klein-, Mittel- und Großstädten aus (ebd.). Die Unterschiede in der Anwendungshäufigkeit zwischen den Gemeindegrößenklassen fallen dabei geringer als in Baden-Württemberg aber deutlich größer als in Nordrhein-Westfalen aus. Mehr als ein Ratsreferendum mit Bürgerentscheid erfolgte bislang lediglich in drei Gemeinden.

Tab. 6.4: Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Schleswig-Holstein nach Gemeindegrößenklassen (1990-2018)

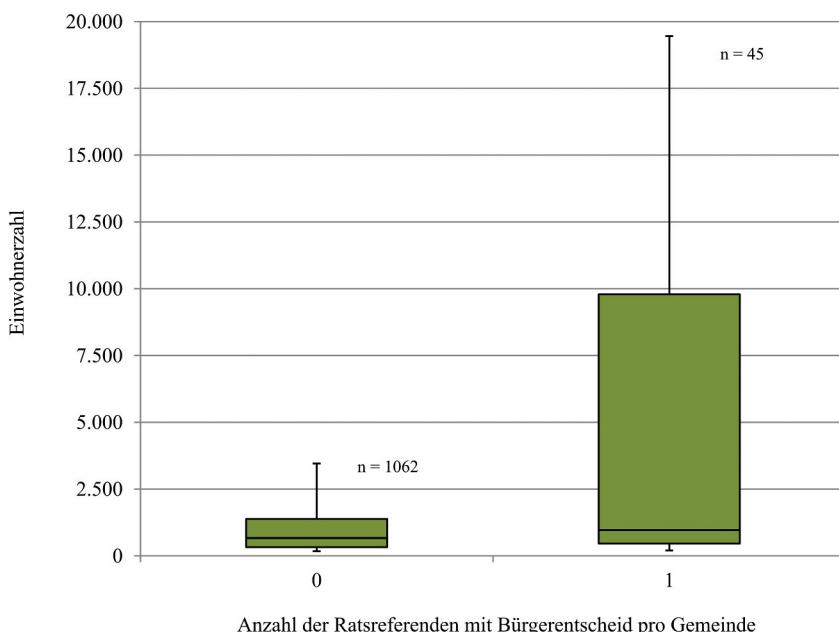
	Anzahl an Gemeinden ^a	Anzahl an Gemeinden mit Ratsreferendum	Anteil von Gemeinden mit Ratsreferendum	Anzahl an Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendum	Anteil von Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendum
≥ 500.000	0	0	-	0	-
100.000 - 499.999	2	1	50,00 %	0	0,0 %
50.000 - 99.999	3	1	33,33 %	0	0,0 %
20.000 - 49.999	14	3	21,43 %	1	7,1 %
10.000 - 19.999	34	7	20,59 %	0	0,0 %
5.000 - 9.999	39	5	12,82 %	0	0,0 %
<5.000	1.018	31	3,05 %	2	0,2 %
Gesamt	1.110	48	4,32 %	3	0,3 %

- a: 1990 bestanden noch 1.131 Kommunen in Schleswig-Holstein. Durch Gemeindefusionen reduzierte sich die Anzahl an Gemeinden bis Ende 2018 auf 1.106. Da nicht alle Gemeindefusionen nachvollzogen werden konnten und sich die letzten Gemeindefusionen 2018 ereigneten, wurde mit dem Wert 1.110 gerechnet, der dem Zeitraum zwischen 2013 und 2017 entspricht. Die meisten Fusionen dürften sich im Bereich der Kleinstgemeinden ergeben haben. Aufgrund der hohen Anzahl an Gemeinden in dieser Gemeindegrößenklasse sollten die Schwankungen in der Gemeindeanzahl also kaum Einfluss auf die Ergebnisse nehmen. Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegrößenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 1995, 2001, 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren zzgl. eigener Recherchen.

Anhand gruppierter Box- und Whiskerplots lässt sich auch für Schleswig-Holstein der positive Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Anwendungshäufigkeit von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid visualisieren (vgl. Abb.6.4).

Abb. 6.4: Anzahl von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Schleswig-Holstein (1990-2018)



Anmerkungen: Die Antennen der Boxplots enden am 10ten bzw. 90ten Perzentil. Das n bezieht sich auf die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Kategorie. Die Einwohnerzahl ergibt sich aus dem Mittelwert der Stichjahre 1995, 2001, 2011 und 2015.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren zzgl. eigener Recherchen.

In Bayern schließlich veranlassten zwischen 1995 und 2018 351 Kommunalparlamente Ratsreferenden mit Bürgerentscheid, was etwa 17 % aller Kommunen entspricht (vgl. Tab. 6.5). Auch bei dem Anwendungsspitzenreiter zeigt sich mit abnehmender Gemeindegöße ein klares Anwendungsgefälle, wobei allerdings nahezu alle Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern Anwendungserfahrung aufweisen (ebd.). Das wirkliche Gefälle beginnt somit erst bei den kleinen Mittelstädten. Die Differenz in der Anwendungshäufigkeit zwischen größter und kleinster Gemeindegöße fällt in Bayern mit ca. 90 % am stärksten aus (ebd.). Zudem ist Bayern das einzige Flächenland, in dem eine Vielzahl an Kommunen mit mehrfachen Anwendungserfahrungen existiert. So trifft dies auf fast jede 25te Kommune im Bundesland zu, wobei elf Kommunen sogar mehr als drei Verfahren aufweisen und die Stadt Erlangen als Spitzenreiterin sechs Ratsreferenden mit Bürgerentscheid zählt (ebd.).

Auch für Bayern lässt sich der positive Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Anwendungshäufigkeiten schließlich mit gruppierten Box- und Whiskerplots darstellen (vgl. Abb. 6.5).

Tab. 6.5: Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Bayern nach Gemeindegroßenklassen (1995-2018)

	Anzahl an Gemeinden ^a	Anzahl an Gemeinden mit Ratsreferendum	Anteil von Gemeinden mit Ratsreferendum	Anzahl an Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendum	Anteil von Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendum
>= 500.000	1	1	100,0 %	1	100,0 %
100.000 - 499.999	7	6	85,7 %	4	57,1 %
50.000 - 99.999	9	8	88,9 %	4	44,4 %
20.000 - 49.999	52	25	48,1 %	13	25,0 %
10.000 - 19.999	145	58	40,0 %	16	11,0 %
5.000 - 9.999	323	80	24,8 %	21	6,5 %
<5.000	1519	173	11,4 %	28	1,8 %
Gesamt	2056	351	17,07 %	87	4,2 %

a: Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegroßenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 1995, 2001, 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden.

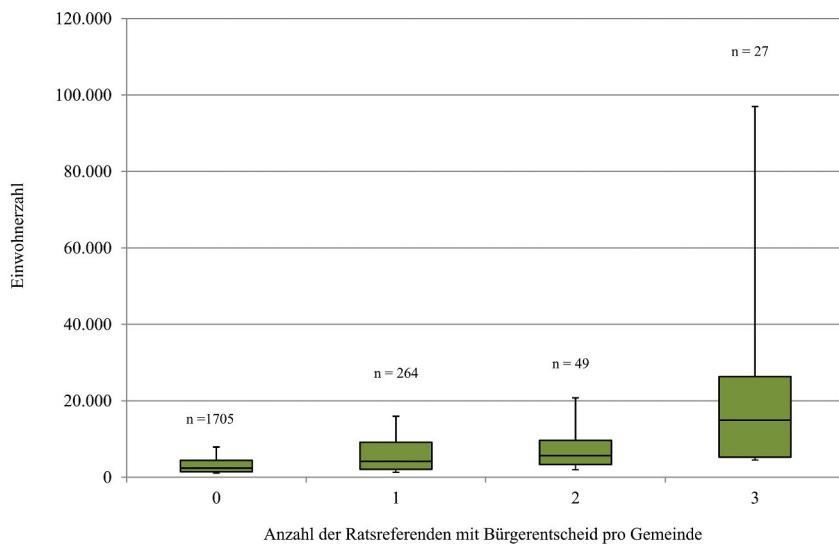
Quelle: Datenbank Bürgerbegehren.

Zusammenfassend lässt sich anhand der vorgenommenen deskriptiven Analysen demnach für alle vier betrachteten Bundesländer ein positiver Zusammenhang zwischen Gemeindegroße und Anwendungshäufigkeit von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid feststellen, wobei dieser in Bezug auf Nordrhein-Westfalen offensichtlich am geringsten ausfällt. Dieser Befund bestätigt sich, wenn man zusätzlich bivariate Korrelationsanalysen durchführt. Für Pearsons Produkt-Moment-Korrelation ergibt sich für Nordrhein-Westfalen mit 0,02 so gut wie kein linearer Zusammenhang. Baden-Württemberg (0,19), Schleswig-Holstein (0,17) und Bayern (0,22) weisen jeweils relativ schwache positive lineare Zusammenhänge auf.⁸² Diese eher geringen Werte sind jedoch dem Umstand geschuldet, dass der Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Anzahl an Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde keine bis wenig Linearität aufweist und die Anwendung von Produkt-Moment-Korrelationen den tatsächlichen Zusammenhang insofern vermutlich unterschätzt (vgl. dazu Statistik-Guru 2019). Bestimmt man allerdings die durchschnittliche Anzahl an Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Gemeindegroßenklassen, lässt sich mit Kendalls Tau

$$\tau = \frac{S}{\frac{n * (n - 1)}{2}}$$

82 Auf Signifikanztests wurde verzichtet, da es sich um Vollerhebungen handelt und sich eventuelle Messfehler nicht bestimmen lassen (vgl. dazu Behnke 2005).

Abb. 6.5: Anzahl von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Bayern (1995-2018)



Anmerkungen: Die Antennen der Boxplots enden am 10ten bzw. 90ten Perzentil. Das n beziffert die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Kategorie. Die Einwohnerzahl ergibt sich aus dem Mittelwert der Stichjahre 1995, 2001, 2011 und 2015.

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren zzgl. eigener Recherchen.

auch ein Rangkorrelationskoeffizient zur Berechnung der Zusammenhänge anwenden. Hierbei zeigt sich dann für Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Bayern ein perfekter positiver monotoner Zusammenhang (vgl. Tab. 6.6). Für Nordrhein-Westfalen ergibt sich ebenfalls ein positiver monotoner Zusammenhang. Dieser fällt allerdings mit 0,67 geringer aus (ebd.), was vor allem auf die wenig ausgeprägte großstädtische Anwendungspraxis zurückzuführen ist, die im Weiteren noch zu erklären sein wird.

Tab. 6.6: Anzahl an Ratsreferenden mit Bürgerentscheid pro Gemeinde nach Gemeindegrößenklasse in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Bayern (1990-2018)

	Baden-Württemberg (1990-2018)	Nordrhein-Westfalen (2007-2018)	Schleswig-Holstein (1990-2018)	Bayern (1995-2018)
Landgemeinde	0,07	0	0,03	0,14
Kleinstadt	0,08	0,04	0,16	0,42
Mittelstadt	0,33	0,08	0,29	1,15
Großstadt	0,67	0,07	0,5	2,63
Gesamt	0,10	0,06	0,05	0,24
Kendalls Tau	1	0,67	1	1

Anmerkungen: Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegrößenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 1995, 2001, 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden. Die Anzahl der Gemeindegrößenklassen wurde auf vier reduziert, um Gemeindegrößenklassen mit einem sehr niedrigen »n« möglichst zu vermeiden. Sofern die ursprünglichen sieben Gemeindegrößenklassen verwendet werden, fallen die Werte für Kendalls Tau zwar geringer, aber weiterhin deutlich positiv aus. Da es sich um Vollerhebungen handelt, wurden keine Signifikanztests durchgeführt (s.o.).

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren; Angaben des Innenministeriums von Baden-Württemberg; eigene Recherchen.

Neben der geringen Anwendungshäufigkeit in nordrhein-westfälischen Großstädten sind des Weiteren die über alle Gemeindegrößenklassen hinweg deutlich höheren Anwendungshäufigkeiten in Bayern erklärbungsbedürftig. In diesem Zusammenhang beschrieb Weber (1997) bereits Ende der 1990er Jahre für Bayern eine eigene Anwendungskultur. Er verwies darauf, dass bayerische Kommunalparlamente bei Bürgerreferenden regelmäßig Konkurrenzvorlagen mit zur Abstimmung stellten (ebd.: 89). Obwohl Ratsreferenden als Konkurrenzreferenden im Jahr 2015 bereits in neun Bundesländern implementiert waren, bestand bis 2018 mit Ausnahme der Hamburger Bezirke aber in keinem weiteren Bundesland eine vergleichbare Anwendungspraxis.⁸³

Schlüsselt man nun die Gesamtanzahl von Ratsreferenden in Bayern nach Einzel- und Konkurrenzreferenden auf, zeigt sich, dass mit 352 Ratsreferenden mehr als Zweidrittel aller von den Kommunalparlamenten im Untersuchungszeitraum initiierten Abstimmungen Konkurrenzreferenden darstellten (vgl. Tab. 6.7). Demnach lässt sich bereits ohne vertiefende qualitative Studien festhalten, dass Bürgerreferenden in Bayern eine wesentliche Initiierungs- und Auslösungsbedingung von Ratsreferenden sind. Die Ursache für die hohe Anzahl an Konkurrenzreferenden dürfte dabei insbesondere in den majoritären Auslösungsfordernissen für Ratsreferenden, der Exis-

⁸³ 2019 ereigneten sich allerdings auch in Nordrhein-Westfalen (Geseke) und Schleswig-Holstein (Eutin, Itzehoe) die ersten Ratsreferenden mit einer Konkurrenzvorlage. Es bleibt abzuwarten, inwiefern diese Anwendungsbeispiele Auswirkungen auf die künftige Anwendungspraxis beider Bundesländer nehmen.

tenz von Paritätsklauseln und den anwendungsfreundlichen Regelungen für Bürgerreferenden zu finden sein.

Die Anwendungshäufigkeiten von Einzelreferenden übersteigen mit einer Gesamtzahl von 143 bzw. durchschnittlich sechs jährlichen Verfahren zwar immer noch das Niveau der anderen Bundesländer deutlich (ebd.). Gleichwohl fällt der Abstand zu Baden-Württemberg um ein Vielfaches geringer aus und lässt sich dann durchaus plausibel mit der Anwendungserfahrung aufgrund der vielen Konkurrenzreferenden und den geringeren Auslösungsfordernissen begründen.

Tab. 6.7: Anwendungshäufigkeiten von Einzel- und Konkurrenzreferenden mit Bürgerentscheid in Bayern (1995-2018)

	Anzahl an Ratsreferenden	Anzahl an Einzelreferenden	Anteil von Einzelreferenden an Ratsreferenden	Anzahl an Konkurrenzreferenden	Anteil von Konkurrenzreferenden an Ratsreferenden
>= 500.000	3	2	66,7 %	1	33,3 %
100.000 - 499.999	18	6	33,3 %	12	66,7 %
50.000 - 99.999	16	3	18,8 %	13	81,3 %
20.000 - 49.999	54	18	33,3 %	36	66,7 %
10.000 - 19.999	86	26	30,2 %	60	69,8 %
5.000 - 9.999	109	23	21,1 %	86	78,9 %
< 5.000	209	65	31,1 %	144	68,9 %
Gesamt	495	143	29,1 %	352	70,9 %

Quelle: Datenbank Bürgerbegehren.

Ein Einfluss der Gemeindegröße auf die Verteilung zwischen Einzel- und Konkurrenzreferenden lässt sich in Bayern schließlich nicht annehmen. Mit Ausnahme von München, das im Untersuchungszeitraum als einzige Großstadt der größten Gemeindeklasse angehörte, weisen alle weiteren Gemeindegrößenklassen vergleichbare Verteilungen auf (ebd.).

Zuletzt gilt es an dieser Stelle nun die Relevanz eigener Anwendungserfahrungen als Initiierungs- und Auslösungsbedingung zu analysieren. In diesem Zusammenhang fiel bereits auf, dass, mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen, bei allen weiteren Anwendungsspitzenreitern Kommunen mit mehrfachen Anwendungserfahrungen existieren, wobei abermals Bayern mit den höchsten Anwendungswerten hervorsticht. Dass in Bayern im Untersuchungszeitraum mehr als 80 % aller Kommunen keine Anwendungserfahrung aufweisen, gleichzeitig aber etwa 4 % aller Kommunen auf mehrfache Anwendungserfahrungen zurückblicken können (vgl. Tab. 6.5), deutet auf einen positiven Zusammenhang zwischen Anwendungserfahrung und Anwendungshäufigkeit hin, der etwas begrenzter so auch in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein zu beobachten ist (vgl. Tab. 6.2 und 6.4). Für Nordrhein-Westfalen trifft er offensichtlich – wie bereits mehrfach erwähnt – nicht zu (vgl. Tab. 6.3).

Eine weitere Möglichkeit den Zusammenhang zwischen eigener Anwendungserfahrung und den Anwendungshäufigkeiten darzustellen, ist die Bestimmung von Wiederholungsquoten, d.h. den Anteil an Kommunen mit mehrfachen Anwendungserfahrungen am Anteil von Kommunen mit Anwendungserfahrungen zu bestimmen (vgl. Tab. 6.8). Für Bayern ergibt sich in Bezug auf den Untersuchungszeitraum eine Wiederholungsquote von ca. 25 % (ebd.). Sie liegt somit deutlich über den Wiederholungsquoten von Baden-Württemberg (7,8 %) und Schleswig-Holstein (6,3 %), wobei zusätzlich zu betonen ist, dass der berücksichtigte Implementationszeitraum in den beiden letztgenannten Bundesländern um 5 Jahre länger ausfällt (ebd.). Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass die ermittelten Werte die Annahme stützen, dass sich eigene Anwendungserfahrungen eher positiv auf die Anwendungshäufigkeiten auswirken.

Tab. 6.8: Wiederholungsquoten in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (1990-2018)

	Baden-Württemberg (1990-2018)	Bayern (1995-2018)	Nordrhein-Westfalen (2007-2018)	Schleswig-Holstein (1990-2018)
≥ 500.000	-	100,00 %	0,0 %	-
100.000 - 499.999	0,0 %	66,67 %	0,0 %	0,0 %
50.000 - 99.999	40,0 %	50,00 %	0,0 %	0,0 %
20.000 - 49.999	15,8 %	52,00 %	0,0 %	33,3 %
10.000 - 19.999	5,9 %	27,59 %	0,0 %	0,0 %
5.000 - 9.999	0,0 %	26,25 %	0,0 %	0,0 %
<5.000	5,0 %	16,18 %	0,0 %	6,5 %
Gesamt	7,8 %	24,79 %	0,0 %	6,3 %

Quellen: Datenbank Bürgerbegehren; Angaben des Innenministeriums von Baden-Württemberg; eigene Recherchen.

Ungeachtet dessen ist es natürlich aber ebenso vorstellbar, dass es in Kommunen mit einmaliger Anwendungserfahrung genau diese war, die dazu führte, dass in der Folge kein weiteres Ratsreferendum mit Bürgerentscheid erfolgte. Dies kann vor allem für Nordrhein-Westfalen angenommen werden. Der Mangel an mehrfachen Anwendungserfahrungen ist dort zwar sicherlich auch auf die geringere Implementationszeit sowie die geringeren absoluten Fallzahlen zurückzuführen. Es ist jedoch bemerkenswert, dass bis zum Jahr 2015 lediglich eine der 17 Abstimmungsvorlagen in Nordrhein-Westfalen angenommen wurde. Dies dürfte sich zweifelsfrei eher hinderlich auf weitere Initiierungsbestrebungen seitens der Ratsmehrheiten in den betroffenen Kommunen ausgewirkt haben. Wenngleich sich die Annahmequote in Nordrhein-Westfalen bis 2018 auf etwa 20 % steigerte, so wiesen Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein mit Annahmequoten von ca. 50 % doch erheblich höhere Werte auf.

Gerade weil die Annahmequoten von Ratsreferenden in Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein vergleichbar sind, bleibt aber erklärbungsbedürftig, weshalb die Wiederholungsquoten in Bayern deutlich höher als in den beiden anderen Bundesländern ausfallen. Abermals dürfte die Antwort darauf in der Vielzahl an Konkurrenzreferenden zu finden sein. So erfolgten nur in 16 von den 87 Kommunen mit mehrfachen Anwendungserfahrungen auch mehrfache Anwendungen von Einzelreferenden, wohingegen sich in 50 Kommunen mehrfach Ratsreferenden mit Konkurrenzvorlage an der Urne identifizieren ließen. Ohne die Berücksichtigung von Konkurrenzreferenden entspricht das Niveau Bayerns somit in etwa jenem Baden-Württembergs und Schleswig-Holsteins.

Differenziert man die Wiederholungsquoten nun nach Gemeindegrößen, so zeigen sich insbesondere in Baden-Württemberg und Bayern starke Effekte, wobei die Wiederholungsquote mit abnehmender Gemeindegröße jeweils kontinuierlich sinkt (vgl. Tab 6.8). Hätte die eigene Anwendungserfahrung einen dominierenden Einfluss auf die Anwendungshäufigkeit, müssten die Werte über die Gemeindegrößenklassen hinweg ähnlich verteilt sein. Dass dies nicht der Fall ist und sich vor allem in Bayern die Werte zwischen den Gemeindegrößenklassen deutlich unterscheiden, weist wiederum auf den starken Einfluss der Gemeindegröße bzw. der mit der Gemeindegröße verbundenen Initiierungs- und Auslösungsbedingungen auf die Anwendungshäufigkeit hin.

6.3 Die Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden: eine Primäranalyse

Die Erfassung und Analyse von Ratsreferenden, die in einen Bürgerentscheid mündeten, ermöglichte zwar einen grundlegenden Einblick in die Anwendungspraxis. Über die Verläufe von Initiierungs- und Auslösungsprozessen gab sie jedoch nur begrenzt Auskunft. Deshalb richtet sich der Fokus dieses Abschnittes nun explizit auf die parlamentarische Beratungsphase, um auch Anträge in die Analyse einzubeziehen, die letztlich vor oder an der Auslösung scheiterten.

Da zu diesem Untersuchungsgegenstand bislang keine Datensätze vorliegen, ist es notwendig, diesbezüglich eigene Datenerhebungen durchzuführen. Dabei sind i. W. drei sich ergänzende Datenerhebungsmethoden vorstellbar: Textrecherchen kommunaler Ratsinformationssysteme, Medienrecherchen u.a. über Google sowie Umfragen unter den Kommunalverwaltungen.

Textrecherchen kommunaler Ratsinformationssysteme ermöglichen es, Ratsreferenden nach festen Kriterien zu recherchieren und zu identifizieren. Allerdings verfügen nicht alle Kommunen über Ratsinformationssysteme bzw. führten diese erst kurzfristig ein, sodass diese Datenerhebungsmethode nicht flächendeckend angewandt werden kann. Medienrecherchen über Google können dann eine sinnvolle Ergänzung darstellen, da i.d.R. über Ratsreferendumsanträge berichtet wird. Gleichwohl lassen sich mit beiden Erhebungsmethoden nur Ratsreferenden ausfindig machen, die digitalisiert sind. Umfragen unter Kommunen können dann schließlich helfen, auch nicht-digitalisierte Ratsreferenden aufzuspüren. Da entsprechende Umfragen jedoch sehr aufwendig sowie kostspielig sind und letztlich ein unmittelbar zurückliegender Zeitraum analysiert wird, erscheint es gerechtfertigt, lediglich auf Textrecherchen in Ratsinformationssystemen in Kombination mit Medienrecherchen via Google zurückzugreifen.

Weil es aufgrund der Vielzahl an Kommunen nicht praktikabel ist, eine mehrere Bundesländer übergreifende Datenerhebung vorzunehmen, muss sich die Analyse auf wenige Bundesländer beschränken. Um etwas über die Anwendungspraxis zu erfahren, ist es sinnvoll, zunächst die Anwendungsspitzenreiter der Flächenländer in den möglichen Kandidatenkreis aufzunehmen. Unter diesen scheiden aber Baden-Württemberg und Bayern wiederum für eine Datenerhebung aus, weil in beiden Bundesländern viele Gemeinden über keine angemessenen Ratsinformationssysteme verfügen bzw. selbst in größeren Kommunen Ratsinformationssysteme teilweise erst jüngst eingeführt wurden. Zudem macht auch die Anzahl an Kommunen insbesondere in Bayern eine Vollerhebung kaum möglich. In Nordrhein-Westfalen wiederum existieren deutlich bessere Bedingungen für eine Vollerhebung. Erstens ist die Gemeindeanzahl überschaubar. Zweitens verfügen dort viele Kommunen über bereits langfristig implementierte Ratsinformationssysteme. Und drittens schließlich trägt das Verfahren mit der Bezeichnung »Ratsbürgerentscheid« einen eigenen Namen, sodass sich die Fälle mittels Textrecherche leichter identifizieren lassen. Um zudem aber auch ein Bundesland mit majoritären Auslösungsbedingungen zu berücksichtigen, wird eine ergänzende Datenerhebung in Schleswig-Holstein vorgenommen. Schleswig-Holstein verfügt zwar über ähnlich viele Kommunen wie Baden-Württemberg. Die Ratsinformationssysteme sind in den Kommunen mit mindestens 10.000 Einwohnern jedoch besser ausgebaut, sodass sich zumindest in diesen Kommunen flächendeckende Daten erheben lassen. Allerdings ergibt sich in Schleswig-Holstein die Problematik, dass Ratsreferenden dort keine eigene Bezeichnung tragen und somit für jedes identifizierte Verfahren kontrolliert werden muss, ob es sich tatsächlich um ein Ratsreferendum handelt.

Der Untersuchungszeitraum wurde auf die Jahre 2010 bis 2018 festgelegt. Die Festlegung erfolgte einerseits, weil acht Jahre ausreichen sollten, um einen repräsentativen Einblick in die Initiierungs- und Auslösungspraxis zu erhalten. Andererseits nimmt die Implementationsrate von Ratsinformationssystemen vor 2010 deutlich ab, sodass eine angemessene Datenerhebung vor diesem Zeitpunkt ohne Umfragen bei den Kommunalverwaltungen nicht möglich gewesen wäre.

Die Datenerhebung selbst bestand aus mehreren Schritten. Zunächst wurde der Implementationszeitpunkt der Ratsinformationssysteme identifiziert, um die Datenqualität beurteilen zu können. Von den 396 Kommunen in NRW führten 76 ihr Ratsinformationssystem nach 2010 ein oder verfügten über keine brauchbare Textrecherchefunktion, sodass also etwa 80 % aller Kommunen für den gesamten Untersuchungszeitraum überprüft werden konnten. In Schleswig-Holstein belief sich die Implementationsrate bei den 54 Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern im Jahr 2010 auf immerhin ca. 65 %.

Nach der Identifizierung des Implementationszeitpunktes erfolgte im zweiten Schritt dann die Textrecherche in den Ratsinformationssystemen, wobei in Nordrhein-Westfalen nach dem Begriff »Ratsbürgerentscheid« und in Schleswig-Holstein nach dem Begriff »Bürgerentscheid« gesucht wurde. In den Kommunen, deren Ratsinformationssysteme nicht den vollständigen Untersuchungszeitraum abdeckten, wurde in einem letzten Schritt zusätzlich noch eine Google-Recherche mit den vorgenannten Begriffen in Kombination mit dem Namen der Kommune durchgeführt. Selbst wenn vielleicht nicht ausnahmslos alle Ratsreferendumsverfahren aufgedeckt werden konnten, sollten die im Folgenden präsentierten Daten somit durchaus einen repräsentativen Einblick in die Initiierungs- und Auslösungspraxis, insbesondere in

Nordrhein-Westfalen, gewähren. Konkret erhoben wurden Initiatoren, Initiierungszeitpunkte, Vorlagenart sowie das Ergebnis des Auslösungsprozesses.

6.3.1 Die Initiierungspraxis in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein

Der Initiierungsprozess beginnt mit der Initiierungsidee und endet mit der Initiierungsentscheidung. Das gewählte Untersuchungsdesign ermöglicht allerdings nur jene Initiierungsprozesse zu erfassen, bei denen das Outcome der Initiierungsentscheidung positiv ausfiel. Kommunalpolitische Entscheidungsprozesse, bei denen lediglich über die Initiierung von Ratsreferenden nachgedacht, letztlich aber kein Antrag eingereicht wurde, sind somit nicht Bestandteil der folgenden Analyse.

Tab. 6.9: Initiierungshäufigkeiten von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen (2010-2018)

Anzahl überprüfter Gemeinden	Anzahl Ratsreferendumsanträge	Mittelwert an Ratsreferendumsanträgen pro Jahr	Anteil an Gemeinden mit Ratsreferendumsanträgen pro Jahr
396	189	21	5,3 %

Quelle: eigene Recherchen.

Im Untersuchungszeitraum konnten in Nordrhein-Westfalen insgesamt 189 Anträge auf Ratsreferendum identifiziert werden, was durchschnittlich 21 Anträgen pro Jahr entspricht (vgl. Tab. 6.9).⁸⁴ Bezieht man diesen Wert auf die Gesamtanzahl an Kommunen, bedeutet dies, dass zwischen 2010 und 2018 jährlich in 5,3 % aller nordrhein-westfälischen Gemeinden ein Antrag auf Ratsreferendum gestellt wurde (ebd.). Somit kann also konstatiert werden, dass Minderheitsfraktionen in Nordrhein-Westfalen Ratsreferenden nicht inflationär beantragen.

Vergleicht man die Initiierungshäufigkeiten nun mit jenen Schleswig-Holsteins, offenbart sich ein ähnliches Bild. So ließen sich in den 54 analysierten Kommunen 26 Anträge identifizieren, womit der Durchschnittswert jährlich betroffener Kommunen ebenfalls bei etwa 5 % lag (vgl. Tab. 6.10).

Tab. 6.10: Initiierungshäufigkeiten von Ratsreferenden in Schleswig-Holstein (2010-2018)

Anzahl überprüfter Gemeinden	Anzahl Ratsreferendumsanträge	Mittelwert an Ratsreferendumsanträgen pro Jahr	Anteil an Gemeinden mit Ratsreferendumsanträgen pro Jahr
54	26	2,9	5,4 %

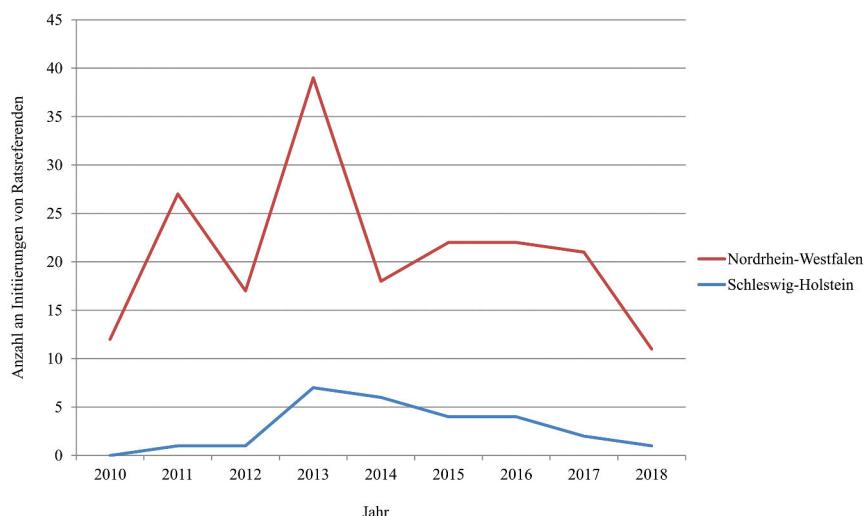
Quelle: eigene Recherchen.

⁸⁴ Sofern es in einer Kommune mehrere unabhängige Anträge zum gleichen Beratungsgegenstand gab, wurde jeder Antrag einzeln gewertet.

Da Schleswig-Holstein während des Untersuchungszeitraumes majoritäre Auslösungsbedingungen einführte, kann dies als Beleg dafür gedeutet werden, dass die Höhe der Auslösungserfordernisse für die Initiierungsentscheidungen von Minderheitsfraktionen keine hohe Relevanz aufweist. Betrachtet man nun aber diesbezüglich den Verlauf der jährlichen Initiierungszahlen, zeigt sich ein ambivalentes Bild. Einerseits stieg der Initiierungswert im Jahr 2013, also unmittelbar nach der Reform,⁸⁵ deutlich an (vgl. Abb. 6.6). Und vergleicht man die absoluten durchschnittlichen Initiierungshäufigkeiten vor und nach der Reform, ergeben sich gravierende Unterschiede (ca. 0,7 zu 4) (ebd.). Andererseits sanken die Initiierungswerte bis zum Jahr 2018 wieder kontinuierlich auf das Niveau unmittelbar vor der Reform ab (ebd.). Eine Interpretation der Verlaufskurve ist darüber hinaus aufgrund der geringen absoluten Zahlen grundsätzlich erschwert. Insgesamt lässt sich also festhalten, dass in Schleswig-Holstein zumindest kein starker Effekt durch die Veränderung der Auslösungsmehrheit auf die Initiierungshäufigkeit zu beobachten ist.

Interessanterweise zeigt sich in Nordrhein-Westfalen tendenziell ein ähnlicher Kurvenverlauf wie in Schleswig-Holstein. So weist das Jahr 2010 ebenfalls einen geringen Wert auf und der Maximalwert wird genauso im Jahr 2013 erreicht (ebd.). Ferner sinken die Werte in beiden Bundesländern dann bis zum Jahr 2018 wieder auf ihr Ausgangsniveau (ebd.). Den vergleichbaren Verlauf beider Kurven kann man wiederum als Hinweis darauf deuten, dass auch Makroentwicklungen einen sichtbaren Einfluss auf die Initiierungshäufigkeiten nehmen.

Abb. 6.6: Jährliche Initiierungshäufigkeiten von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018)



Anmerkungen: Die Zuordnung der Ratsreferenden erfolgte anhand des Initiierungsdatums. In Schleswig-Holstein wurden dabei nur Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern berücksichtigt.

Quelle: eigene Recherchen.

85 Die Absenkung der Auslösungsmehrheit trat in Schleswig-Holstein im Februar 2013 in Kraft.

Wendet man sich nun den Kommunen und nicht den einzelnen Verfahren als Untersuchungseinheit zu, gilt es wiederum zuvorderst den Einfluss der Gemeindegröße als Initiierungsbedingung zu analysieren.

Tab. 6.11: Gemeinden mit Ratsreferendumsanträgen in Nordrhein-Westfalen nach Gemeindegrößenklassen (2010-2018)

	Anzahl an Gemeinden ^a	Anzahl an Gemeinden mit Ratsreferendumsantrag	Anteil von Gemeinden mit Ratsreferendumsantrag	Anzahl an Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendumsantrag	Anteil von Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendumsantrag
>= 500.000	4	3	75,0 %	2	50,0 %
100.000 - 499.999	25	17	68,0 %	8	32,0 %
50.000 - 99.999	46	25	54,4 %	9	19,6 %
20.000 - 49.999	134	49	36,6 %	16	11,9 %
10.000 - 19.999	131	28	21,4 %	2	1,5 %
5.000 - 9.999	53	6	11,3 %	3	5,7 %
<5.000	3	0	0,0 %	0	0,0 %
Gesamt	396	125	31,6 %	40	10,1 %

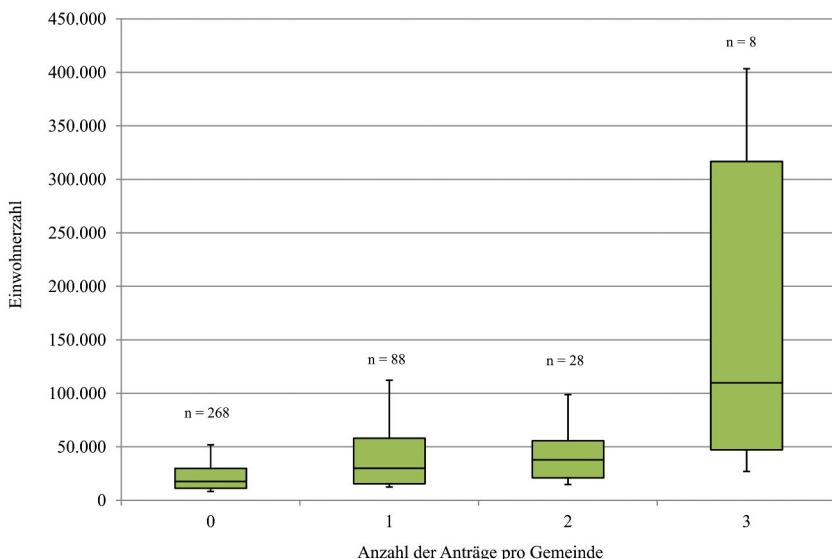
Quellen: eigene Recherchen.

Insgesamt ereigneten sich in Nordrhein-Westfalen im Untersuchungszeitraum in 125 Kommunen und somit ca. einem Drittel aller Kommunen Ratsreferendumsanträge (vgl. Tab. 6.11). Dabei steigt der Anteil an Kommunen mit Initiierungserfahrung kontinuierlich mit zunehmender Gemeindegröße an. Weist in den Kommunen mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern etwa nur jede zehnte Gemeinde mindestens einen Ratsreferendumsantrag auf, so trifft dies in den beiden einwohnerstärksten Gemeindegrößenklassen auf 68 % bzw. 75 % aller Städte zu (ebd.).

Ebenso beeinflusst die Gemeindegröße offensichtlich auch die Anzahl an Initiierungen pro Gemeinde. So verfügen im Untersuchungszeitraum etwa 10 % aller Kommunen mindestens über zwei Initiierungserfahrungen (ebd.). Differenziert man diesen Wert jedoch anhand der Gemeindegröße, zeigt sich, dass jede zweite Großstadt mit mehr als 500.000 Einwohnern und ca. jede dritte Großstadt mit weniger als 500.000 Einwohnern mehrfach Ratsreferendumsanträge vorwiesen, wohingegen in den drei kleinsten Gemeindegrößenklassen dieser Wert jeweils deutlich unter 10 % liegt (ebd.). Spitzenreiter in Nordrhein-Westfalen mit sieben Ratsreferendumsanträgen im Untersuchungszeitraum ist Dortmund,⁸⁶ gefolgt von Wuppertal und Brühl mit jeweils fünf Anträgen. Der positive Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Initiierungshäufigkeit zeigt sich wiederum auch in gruppierten Box- und Whiskerplots (vgl. Abb. 6.7).

86 Dabei gilt es allerdings anzumerken, dass sich allein fünf Anträge auf den gleichen Beratungsgegenstand bezogen (Verkleinerung der Anzahl an Stadtbezirken) u.a. weil sich die Fraktionen nicht auf eine gemeinsame Fragestellung einigen konnten.

Abb. 6.7: Anzahl von Ratsreferendumsanträgen pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Nordrhein-Westfalen (2010-2018)



Anmerkungen: Die Antennen der Boxplots enden am 10ten bzw. 90ten Perzentil. N bezeichnet die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Kategorie. Die Einwohnerzahl ergibt sich aus dem Mittelwert der Stichjahre 2011 und 2015.

Quelle: eigene Recherchen.

Tab. 6.12: Gemeinden mit Ratsreferendumsanträgen in Schleswig-Holstein nach Gemeindegrößenklassen (2010-2018)

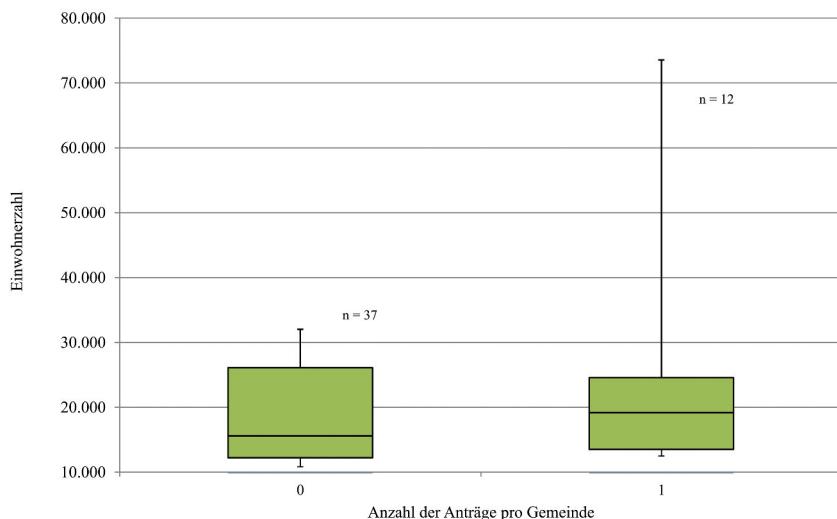
Anzahl an Gemeinden ^a	Anzahl an Gemeinden mit Ratsreferendumsantrag	Anteil von Gemeinden mit Ratsreferendumsantrag	Anzahl an Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendumsantrag	Anteil von Gemeinden mit mehr als einem Ratsreferendumsantrag
>= 500.000	0	-	0	-
100.000 - 499.999	2	100,0 %	2	100,0 %
50.000 - 99.999	3	66,7 %	1	33,3 %
20.000 - 49.999	16	37,5 %	3	18,8 %
10.000 - 19.999	33	21,2 %	0	0,0 %
Gesamt	54	31,5 %	6	11,1 %

a: Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegrößenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden.

Quellen: eigene Recherchen.

Auch in Schleswig-Holstein fand in etwa jeder dritten der 54 Kommunen mit mehr als 9.999 Einwohnern mindestens ein Ratsreferendumsantrag statt, wobei mit abnehmender Gemeindegröße ein kontinuierliches Absinken der Quote zu erkennen ist (vgl. Tab. 6.12). Insbesondere für die nicht erhobenen mehr als 1.000 Kleinstkommunen ist daher anzunehmen, dass sich die Anteilsquote in der Nähe des Nullpunktes befindet. Weiterhin zeigt sich abermals die Relevanz der Gemeindegröße. So weisen die beiden einzigen Großstädte (Kiel und Lübeck) jeweils mehrere Anträge auf (ebd.). Unangefochtener Spitzenreiter ist dabei die Landeshauptstadt mit sechs Anträgen im Untersuchungszeitraum. Von den Kommunen zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern hingegen verfügt keine über mehrfache Initiierungserfahrungen (ebd.). Die gruppierten Box- und Whiskerplots veranschaulichen den positiven Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Initiierungshäufigkeit für Schleswig-Holstein (vgl. Abb. 6.8).

Abb. 6.8: Anzahl von Ratsreferendumsanträgen pro Gemeinde nach Einwohnerzahl in Schleswig-Holstein (2010-2018)



Anmerkungen: Die Antennen der Boxplots enden am 10ten bzw. 90ten Perzentil. N beziffert die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Kategorie. Die Einwohnerzahl ergibt sich aus dem Mittelwert der Stichjahre 2011 und 2015. Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern wurden nicht berücksichtigt.

Quelle: eigene Recherchen.

Berechnet man nun wiederum zunächst Pearsons Produkt-Moment-Korrelation, zeigt sich sowohl für Nordrhein-Westfalen (0,39) als auch für Schleswig-Holstein (0,72) in Bezug auf die Initiierungshäufigkeit ein wesentlich stärker ausgeprägter positiver linearer Zusammenhang⁸⁷ mit der Einwohnerzahl als bei Ratsreferenden mit durchgeföhrtem Bürgerentscheid. Des Weiteren fällt auch der monotone Zusammenhang in

87 Auf die Durchführung von Signifikanztests wurde verzichtet, da es sich um Vollerhebungen handelte (s.o.).

beiden Bundesländern perfekt positiv aus (vgl. Tab. 6.13). Insofern lässt sich an dieser Stelle schon einmal konstatieren, dass der in Nordrhein-Westfalen schwächer ausgeprägte positive Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und der Anzahl an Ratsreferenden mit Bürgerentscheid nicht grundsätzlich auf eine geringe Initiierungshäufigkeit in den Großstädten zurückzuführen ist.

Tab. 6.13: Anzahl an Ratsreferendumsanträgen pro Gemeinde nach Gemeindegrößenklassen in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018)

	<i>Nordrhein-Westfalen</i>	<i>Schleswig-Holstein</i>
<i>Landgemeinde</i>	0,00	-
<i>Kleinstadt</i>	0,21	0,21
<i>Mittelstadt</i>	0,59	0,58
<i>Großstadt</i>	1,52	4,00
<i>Gesamt</i>	0,48	0,48
Kendalls Tau	1	1

Anmerkungen: Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegrößenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden. Die Anzahl der Gemeindegrößenklassen wurde auf vier reduziert, um Gemeindegrößenklassen mit einem sehr niedrigen »n« möglichst zu vermeiden. Sofern sieben Gemeindegrößenklassen verwendet werden, ergeben die Werte für Kendalls Tau für beide Bundesländer allerdings ebenfalls einen perfekten positiven monotonen Zusammenhang. Für Schleswig-Holstein wurden nur Kommunen mit mehr als 9.999 Einwohnern berücksichtigt. Da es sich um Vollerhebungen handelt, wurden keine Signifikanztests durchgeführt (s.o.).

Quellen: eigene Recherchen.

Bezüglich der Anwendungserfahrungen fiel im Rahmen der zuvor durchgeführten Sekundäranalyse auf, dass diese sich in Nordrhein-Westfalen eher hinderlich auf Initiierungsbestrebungen von Ratsmehrheiten auswirkten, d.h. bislang erfolgten in keiner Kommune mehrere Ratsreferenden mit Bürgerentscheid (vgl. Kap. 6.2). Dieser Befund gilt offensichtlich aber lediglich für eigene Anwendungserfahrungen als Auslösungsbedingung. Der Umstand, dass in Nordrhein-Westfalen rund 70 % aller Kommunen keine Initiierungen aufweisen, etwa 10 % aller Kommunalparlamente aber mehrere Ratsreferendumsanträge erreichten (vgl. Tab. 6.11), spricht demgegenüber für einen grundsätzlich positiven Einfluss von eigenen Anwendungserfahrungen als Initiierungsbedingung. Gleches lässt sich auch für Schleswig-Holstein sagen (vgl. Tab. 6.12).

Die Wiederholungsquoten in Bezug auf Ratsreferendumsanträge stärken diesen Befund zusätzlich. Mit 32 % bis 35,3 % liegen sie sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in Schleswig-Holstein deutlich über dem Niveau der Wiederholungsquoten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid (vgl. Tab. 6.14). Eigene Anwendungserfahrungen scheinen demnach insbesondere Initiierungen durch Minderheitsfraktionen zu begünstigen. Setzt man die Wiederholungsquoten zudem in Bezug zur Gemeindegröße, zeigt sich wiederum der starke Effekt der Einwohnerzahl. Dementsprechend steigen die Wiederholungsquoten tendenziell mit zunehmender Gemeindegröße an (ebd.).

Tab. 6.14: Wiederholungsquoten von Ratsreferendumsanträgen nach Gemeindegröße in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018)

	Nordrhein-Westfalen	Schleswig-Holstein
≥ 500.000	66,7 %	keine Kommune
100.000 - 499.999	47,1 %	100,0 %
50.000 - 99.999	36,0 %	50,0 %
20.000 - 49.999	32,7 %	50,0 %
10.000 - 19.999	7,1 %	0,0 %
5.000 - 9.999	50,0 %	nicht erhoben
<5.000	kein Verfahren	nicht erhoben
Gesamt	32,0 %	35,3 %

Anmerkungen: Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegrößenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden.

Quelle: eigene Recherchen.

Zur Erklärung bzw. zum besseren Verständnis der Initiierungshäufigkeiten bzw. der vorherigen Befunde ist natürlich ebenso relevant, welche kommunalpolitischen Akteure vornehmlich Ratsreferenden initiieren. In Nordrhein-Westfalen traten mit Ausnahme der AfD alle bundespolitisch aktiven Parteien als Initiator auf (vgl. Tab. 6.15). Dieses Ergebnis überrascht durchaus, da die AfD seit den Kommunalwahlen 2014 in 34 nordrhein-westfälischen Kommunalparlamenten sitzt⁸⁸ und öffentlich regelmäßig als Verfechterin einer Referendumsdemokratie auftritt.

Tab. 6.15: Initiatoren von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen (2010-2018)

	Antragsanzahl (absolut)	Antragsanzahl (bereinigt)
Bürgermeister/Verwaltung	22	22
CDU	29	29
SPD	30	30
Grüne	32	37,5
FDP	44	47,8
Linke	18	47,5
Wählervereinigungen	52	46,1
Piraten	2	36,0
Pro Bewegung	7	178,8

Quellen: eigene Recherchen; Daten des Statistischen Landesamtes Nordrhein-Westfalen.

88 Die Daten entstammen dem Statistischen Landesamt Nordrhein-Westfalens.

Die meisten Initiierungen in Nordrhein-Westfalen erfolgten mit 52 bzw. 44 durch Wählervereinigungen und die FDP (ebd.). Diese absoluten Zahlen verfügen jedoch nur über begrenzte Aussagekraft, da nicht alle Parteien in allen Kommunalparlamenten während des Untersuchungszeitraumes vertreten waren. Insofern ist es notwendig, einen Vergleichswert zu konstruieren, der angibt, wie viele Anträge die jeweilige Partei bzw. Wählervereinigung gestellt hätte, wenn sie in allen Kommunalparlamenten genau einmal vertreten wäre.

Spitzenreiter in Nordrhein-Westfalen ist dann die Pro-Bewegung mit knapp 180 Anträgen (ebd.).⁸⁹ Wählervereinigungen, FDP und Linke weisen danach mit etwa je 46 bis 48 Anträgen die nächsthöheren Werte auf, gefolgt von den Grünen (37,5) und den Piraten (36) (ebd.). SPD und CDU befinden sich mit 29 bzw. 30 Anträgen dahinter und Bürgermeister bzw. Verwaltungen weisen mit 22 Anträgen den geringsten Wert auf (ebd.). Zunächst lässt sich also festhalten, dass kleine Fraktionen regelmäßiger Ratsreferendumsanträge stellen als die in Nordrhein-Westfalen durchschnittlich deutlich größeren Fraktionen von SPD und CDU. Weiterhin protegieren all diese den kleineren Fraktionen zugehörigen Parteien grundsätzlich die Idee direktdemokratischer Entscheidungsfindung. Dennoch dürften die durchschnittliche Fraktionsgröße sowie die Parteiprogrammatik die Initiierungszahlen eher indirekt miterklären. So verfügt die CDU schließlich in etwa über den gleichen Initiierungswert wie die SPD, obwohl die Partei programmatisch eine größere Skepsis gegenüber direktdemokratischen Beteiligungsinstrumenten aufweist (Mehr Demokratie e.V. 2019b) und zudem während des Untersuchungszeitraumes auch deutlich mehr Vertreter in die Kommunalparlamente von Nordrhein-Westfalen entsandte.⁹⁰ Vielmehr ist daher anzunehmen, dass die Initiierungsbedingungen Parteiideologie und Fraktionsgröße vom Parteienwettbewerb überlagert werden, weshalb also die Macht-position über die Initiierungshäufigkeit bestimmt, wobei sich »Regierungsbeteiligung« begrenzend auf die Anzahl an Initiierungen auswirkt. In diese Richtung deutet auch die eher geringe Anzahl an Initiierungen durch Bürgermeister bzw. Verwaltungen.

Der Kreis der Initiatoren beschränkte sich in Nordrhein-Westfalen allerdings nicht allein auf die Mitglieder der Kommunalparlamente. Immerhin in sieben Fällen erfolgte eine Beantragung auch als Bürgeranregung. Unter diesen Antragsstellern befanden sich teilweise jedoch auch solche mit einem parteipolitischen Hintergrund (z.B. Pro-Bewegung). Und schließlich beantragte in Dortmund auch einmal eine Bezirksvertretung ein Ratsreferendum im Stadtparlament.

In Schleswig-Holstein initiierten während des Untersuchungszeitraumes mit Ausnahme der AfD⁹¹ ebenfalls Fraktionen aller im Bundestag vertretenden Parteien Ratsreferenden (vgl. Tab. 6.16). Die höchste Anzahl an Anträgen stellte die FDP (10). Danach folgen CDU (6) sowie Grüne, Linke und Wählervereinigungen mit je fünf Anträgen (ebd.). Insofern zeigten sich die CDU-Fraktionen in Schleswig-Holstein ratsreferendumsaffiner als jene in Nordrhein-Westfalen. Die Wählervereinigungen hingegen agierten im Norden offensichtlich etwas zurückhaltender (ebd.). Prinzipiell gleicht sich das Bild in beiden Bundesländern aber, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass Bürgermeister und Verwaltungen jeweils die geringste Anzahl an Ratsreferenden initiierten.

89 Bei der Interpretation dieses Wertes gilt es allerdings die geringen absoluten Zahlen zu beachten. Zudem erfolgten vier der sieben Anträge in Wuppertal.

90 Die Daten entstammen dem Statistischen Landesamt Nordrhein-Westfalens.

91 Die AfD zog allerdings erst 2018 erstmalig in die Kommunalparlamente Schleswig-Holsteins ein.

Tab. 6.16: Initiatoren von Ratsreferenden in Schleswig-Holstein (2010-2018)

Antragsanzahl (absolut)	
Bürgermeister/Verwaltung	3
CDU	6
SPD	4
Grüne	6
FDP	10
Linke	5
Wählervereinigungen	5
SSW	3

Anmerkungen: Die bereinigten Zahlen ließen sich aufgrund fehlender Werte für Schleswig-Holstein nicht berechnen.

Quellen: eigene Recherchen.

Der Initiierungsprozess endet mit dem Einreichen der Initiierungsvorlage. Zum Abschluss der Analyse der Initiierungspraxis wird die Perspektive deshalb auf diese gelegt. Hierbei ergibt sich zunächst der Befund, dass der Anteil an nicht-gerichteten Initiierungsvorlagen in Nordrhein-Westfalen (mindestens 48 %) deutlich höher als in Schleswig-Holstein (mindestens 26,9 %) ausfällt (vgl. Tab. 6.17).

Tab. 6.17: Initiierungsvorlagen von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018)

	Nordrhein-Westfalen	Schleswig-Holstein
gerichtet	46,0 %	61,5 %
nicht-gerichtet	48,1 %	26,9 %
unbekannt ^a	5,8 %	11,5 %
Gesamt	189	26

a: Eine Initiierungsvorlage wurde als unbekannt eingestuft, sofern der Initiierungsantrag nicht erhoben werden konnte und sich auch ansonsten über die Ratsdokumente und Google-Recherchen keine Hinweise finden ließen.

Quelle: eigene Recherchen.

Differenziert man den Vorlagentyp nach Initiatoren, wird eine wesentliche Ursache für die abweichenden Werte beider Bundesländer deutlich. So weisen mindestens 27 der 52 Anträge, an denen nordrhein-westfälische Wählervereinigungen beteiligt waren, keine Abstimmungsfrage auf, was aufgrund der höchsten absoluten Anwendungswerte anteilig stark ins Gewicht fällt (vgl. Tab. 6.18). Insofern scheint sich die Vermutung zu bestätigen, dass Wählervereinigungen klare Positionierungen bei der Initiierung von Ratsreferendumsverfahren eher meiden, um sich ggfs. dann – ungeachtet des Abstim-

mungsausgangs – als Fürsprecher des Bürgerwillens inszenieren zu können. Auf Schleswig-Holstein lässt sich dieser Befund allerdings nicht übertragen. Dort enthielten 80 % der Initiierungsverlagen von Wählervereinigungen eine Abstimmungsfrage (ebd.). Aufgrund der geringen absoluten Zahlen sind die Werte in Schleswig-Holstein aber nur begrenzt aussagekräftig. Ferner überraschen die erheblichen Unterschiede zwischen CDU und SPD in Nordrhein-Westfalen (ebd.). Strukturelle Erklärungen dafür ergeben sich aus den vorliegenden Daten nicht. Zu erwarten hingegen war, dass Bürgermeister bzw. Verwaltungen überwiegend gerichtete Initiierungsverlagen einreichten (ebd.), was darauf schließen lässt, dass diese Verlagen zugleich auch Auslösungsverlagen darstellten.

Tab. 6.18: Initiierungsverlagen von Ratsreferenden nach Initiator in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018)

	Nordrhein-Westfalen			Schleswig-Holstein		
	gerichtet	nicht-gerichtet	unbekannt ^a	gerichtet	nicht-gerichtet	unbekannt ^a
Bürgermeister/Verwaltung	17	4	1	3	0	0
CDU	12	15	2	3	2	1
SPD	22	7	1	2	2	0
Grüne	16	13	3	4	2	0
FDP	23	21	0	2	2	1
Linke	10	8	0	6	3	1
Wählerverein	21	27	4	4	1	0

a: Eine Initiierungsverlage wurde als unbekannt eingestuft, sofern der Initiierungsantrag nicht erhoben werden konnte und sich auch ansonsten über die Ratsdokumente und Google-Recherchen keine Hinweise finden ließen.

Quelle: eigene Recherchen

6.3.2 Die Auslösungspraxis in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein

Der Auslösungsprozess beginnt nach der Einreichung des Ratsreferendumsantrags und endet spätestens mit der Auslösungsentscheidung. Eine vergleichende quantitative Analyse des Auslösungsprozesses von Ratsreferenden ist grundsätzlich mit der Herausforderung konfrontiert, dass der Ablauf kaum normiert ist. So kann die Dauer von Auslösungsprozessen erheblich variieren. Demnach kann ein Antrag auf Ratsreferendum also einerseits während einer Sitzung gestellt und unmittelbar abgelehnt werden. Andererseits kann eine endgültige Auslösungsentscheidung aber auch erst nach mehreren Beratungsrunden getroffen werden. Um die Auslösungsprozesse vergleichbar zu machen, wird der letzte kommunalparlamentarische Beschluss zur Initiierungs- bzw. dann Auslösungsverlage als Auslösungsentscheidung erfasst.

In Nordrhein-Westfalen erreichten von den 189 während des Untersuchungszeitraumes identifizierten Anträgen 22 die Auslösungsmehrheit, was etwas mehr als jedem zehnten Antrag entspricht (vgl. Tab. 6.19). Nur 21 der ausgelösten Ratsreferenden

mündeten allerdings auch in eine Abstimmung, da die Kommunalaufsicht in Witten eine Auslösungsentscheidung wegen rechtlicher Unzulässigkeit kassierte (Augstein/Kopps 16.01.2013).

37 Anträge zogen die Initiatoren zurück, bevor es zu einer Auslösungsentscheidung kam (vgl. Tab. 6.19). Die Gründe dafür waren vielfältig. Sie reichten von veränderten Rahmenbedingungen über neue inhaltliche kommunalparlamentarische Beschlussfassungen zum anvisierten Abstimmungsgegenstand bis hin zur vermuteten rechtlichen Unzulässigkeit des Antrags. Sofern eine Auslösungsentscheidung erfolgte, scheiterten dreiviertel aller Anträge bereits an der einfachen Mehrheit (ebd.), was die Vermutung bestätigt, dass Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen vornehmlich durch Minderheitsfraktionen initiiert werden. Immerhin 15 Anträge übersprangen jedoch die einfache Mehrheit und scheiterten an den konsensualen Auslösungserfordernissen (ebd.). Wenngleich diese Anzahl im Verhältnis zur Gesamtanzahl an Auslösungsentscheidungen gering anmutet, entspricht sie immerhin zwei Dritteln aller im Untersuchungszeitraum ausgelösten Ratsreferenden. Oder anders ausgedrückt: Die Auslösungsquote⁹² hätte sich unter majoritären Auslösungsbedingungen von 14,5 % auf immerhin 24,3 % erhöht. Insofern lässt sich festhalten, dass die Auslösungserfordernisse in Nordrhein-Westfalen den Auslösungsprozess durchaus wesentlich beeinflussen.

Tab. 6.19: Auslösungspraxis von Ratsreferenden in Nordrhein-Westfalen (2010-2018)

	Anzahl Anträge	Anzahl Auslösungsentscheidungen	an 1/2-Mehrheit gescheitert	an 2/3-Mehrheit gescheitert	Ausgelöst
>= 500.000	11	10	10	0	0
100.000 - 499.999	33	27	24	1	2
50.000 - 99.999	36	26	22	1	3
20.000 - 49.999	70	59	41	7	11
10.000 - 19.999	30	22	14	3	5
5.000 - 9.999	9	8	4	3	1
<5.000	0	0	0	0	0
Summe	189	152	115	15	22

Anmerkungen: Einige Gemeinden wechselten während des Untersuchungszeitraumes die Zugehörigkeit zur Gemeindegrößenklasse. Die Zuordnung erfolgte dann entsprechend der längeren Zugehörigkeitsdauer während des Untersuchungszeitraumes, wobei die Stichjahre 2011 und 2015 zu Grunde gelegt wurden.

Quelle: eigene Recherchen.

92 Die Auslösungsquote ist der Anteil an ausgelösten Ratsreferenden in Bezug auf die Gesamtanzahl an Auslösungsentscheidungen während des Untersuchungszeitraumes.

Die vorliegenden Daten können nun keinen präzisen Aufschluss darüber geben, wie viele Ratsreferendumsverfahren aufgrund der konsensualen Auslösungsbedingungen erst gar nicht initiiert wurden. Betrachtet man den Auslösungsprozess entsprechend der Gemeindegröße lassen sich aber diesbezügliche Vermutungen anstellen. So fällt auf, dass in der größten Gemeindegrößenklasse alle 10 Ratsreferendumsanträge an der einfachen Mehrheit scheiterten (ebd.). Zieht man die kleinen Großstädte hinzu, entsprach lediglich einer der 35 gescheiterten Anträge majoritären Auslösungserfordernissen (ebd.). Und selbst in den großen Mittelstädten scheiterte lediglich einer der 23 Anträge an der Zwei-Drittel-Mehrheit (ebd.). In den unteren Gemeindegrößenklassen hingegen nimmt der Anteil an Anträgen, die an den konsensualen Auslösungsanforderungen scheiterten, zu. So betrifft dies in den Kommunen mit 5.000 bis 9.999 Einwohnern immerhin drei der sieben entsprechenden Anträge (ebd.). Eine Erklärung für diesen Befund lässt sich in dem stärker ausgeprägten Parteienwettbewerb in Großstädten finden. Bürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen wagen eine Initiierung offensichtlich nur dann, wenn sie bereits zuvor die Auslösungsmehrheit kontrollieren, da ihnen die Ablehnung einer Initiierungs- bzw. Auslösungsvorlage eher als politische Niederlage ausgelegt werden könnte. Insofern ist anzunehmen, dass eine Absenkung der Auslösungsmehrheit in Nordrhein-Westfalen insbesondere Bürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen in Großstädten dazu veranlassen würde, regelmäßiger Ratsreferenden zu initiieren. Zugleich löst dieser Befund auch das Rätsel um die im Vergleich zu den anderen Anwendungsspitzenreitern geringere Anzahl an Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in Großstädten.

Eine Analyse von Schleswig-Holstein erscheint im Vergleich mit Nordrhein-Westfalen aufgrund der majoritären Auslösungsbedingungen vor allem für den Zeitraum von 2013 bis 2018 sinnvoll. Mit sechs ausgelösten Ratsreferenden übersprang jeder vierte Antrag im Untersuchungszeitraum die Auslösungshürde (vgl. Tab. 6.20).⁹³ Sieben Anträge zogen die Initiatoren noch vor dem Fassen einer Auslösungsentscheidung zurück (ebd.). Im Rahmen der 17 vorgenommenen Auslösungsentscheidungen scheiterten elf Anträge an der einfachen Mehrheit (ebd.). Auch in den Kommunen mit mehr als 9.999 Einwohnern in Schleswig-Holstein dominieren somit offensichtlich Anträge von Minderheitsfraktionen. Die Auslösungsquote hingegen liegt mit 25 % deutlich über jener in Nordrhein-Westfalen. Ohne die Reform aus dem Jahr 2013 allerdings läge sie lediglich bei 12,5 %. Auch in Schleswig-Holstein lässt sich somit ein unmittelbarer Effekt der Auslösungserfordernisse auf den Auslösungsprozess beobachten. Eine Wirkung der Gemeindegröße auf den Auslösungsprozess ist jedoch nicht festzustellen.

93 Wie in Nordrhein-Westfalen führten aber nicht alle Auslösungen auch zu einer Abstimmung. In Kiel beschloss der Stadtrat 2013 einstimmig, ein Ratsreferendum zu einem Stadtbahnprojekt durchzuführen. Die inhaltlichen Voraussetzungen für eine entsprechende Abstimmung waren bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes aber noch nicht gegeben.

Tab. 6.20: Auslösungspraxis von Ratsreferenden in Schleswig-Holstein (2013-2018)

	Anzahl Anträge	Anzahl Auslösungsentscheidungen	an 1/2-Mehrheit gescheitert	mit 1/2-Mehrheit ausgelöst	mit 2/3-Mehrheit ausgelöst
>= 500.000	0	0	0	0	0
100.000 - 499.999	7	5	3	1	1
50.000 - 99.999	2	2	1	1	0
20.000 - 49.999	8	5	3	1	1
10.000 - 19.999	7	5	4	0	1
Summe	24	17	11	3	3

Anmerkungen: Die Zuordnung zur Gemeindegrößenklasse wurde anhand des Stichjahres 2015 vorgenommen.

Quelle: eigene Recherchen.

6.4 Fazit

Die erfolgte quantitative Vermessung der Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden bestätigte einerseits bisherige empirische Forschungsergebnisse, erbrachte andererseits aber zugleich auch neue Erkenntnisse.

Zunächst konnte anhand der Sekundäranalyse gezeigt werden, dass sich die Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid im Bundesländervergleich deutlich unterscheiden, wobei eine Vielzahl an Bundesländern diesbezüglich kaum Anwendungserfahrungen aufweist. Selbst bei den Anwendungsspitzenreitern unter den Flächenländern (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) stellten Ratsreferenden eine absolute Ausnahme vom kommunalpolitischen Regelbetrieb dar. Die vielfach befürchtete Verantwortungsflucht von Ratsmehrheiten mag also zwar in Einzelfällen auftreten, gewiss stellt sie jedoch kein Massenphänomen dar. Die Primäranalyse von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ergab zudem, dass auch Minderheitsfraktionen Ratsreferenden offensichtlich nicht inflationär initiieren.

Als Initiatoren traten alle bundespolitisch aktiven Parteien auf, wobei die durchschnittlich kleineren Fraktionen und Wählervereinigungen deutlich häufiger Ratsreferenden initiierten als CDU, SPD und Bürgermeister. Daraus ließ sich schlussfolgern, dass sich der Status als Mehrheitsfraktion bzw. eine »Regierungsbeteiligung« eher hemmend auf Initiierungen auswirkt.

Ferner ergab sich für alle Anwendungsspitzenreiter ein deutlich erkennbarer positiver Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße bzw. Einwohnerzahl und der Anwendungshäufigkeit. Dieser fiel für die Initiierung allerdings stärker als für ausgelöste Ratsreferenden aus. In Bezug auf die Höhe der Auslösungsmehrheiten zeigte sich hingegen kein eindeutiger Effekt. So wies Baden-Württemberg etwa trotz konsensualer Auslösungsmehrheit höhere Auslösungswerte als Schleswig-Holstein auf und in

Bayern und Schleswig-Holstein ließen sich nach den Reformen keine eindeutigen Erhöhungen der Anwendungszahlen nachweisen. Dagegen offenbarte die Primäranalyse allerdings, dass eine jeweilige Veränderung der Auslösungsmehrheit die Anzahl der ausgelösten Ratsreferenden durchaus gravierend beeinflusst hätte. Demnach sind die Auslösungserfordernisse in jedem Fall als Auslösungsbedingung zu berücksichtigen.

Eigene Anwendungserfahrungen wirkten sich als Initiierungsbedingung wiederum unterschiedlich auf Minderheits- und Mehrheitsfraktionen aus. In Bezug auf Minderheitsfraktionen konnte in Folge der Betrachtung von Wiederholungsquoten auf einen grundsätzlich positiven Zusammenhang geschlossen werden. Das Beispiel Nordrhein-Westfalen hingegen zeigte, dass negative Anwendungserfahrungen weitere Initiierungen von Ratsmehrheiten vermutlich eher verhindern. Für Bürgermeister und Ratsmehrheiten erscheint im Gegensatz zu Minderheitsfraktionen insofern die Qualität vorheriger (eigener) Anwendungserfahrungen entscheidender als deren Quantität.

Die erheblich höheren Anwendungshäufigkeiten in Bayern wurden maßgeblich auf die hohe Anzahl an Konkurrenzreferenden zurückgeführt. Der Umstand, dass in Bayern zwei Dritteln aller Ratsreferenden Konkurrenzreferenden darstellten, deutet schließlich auf die hohe Relevanz von Bürgerreferenden als verfahrensendogenem Einflussfaktor hin. Deren Rolle als Initiierungs- und Auslösungsbedingung wurde in diesem Kapitel zwar nicht gesondert analysiert. Die Analyse der Verflechtung beider Referendumstypen wird aber vor allem Gegenstand der nachfolgenden Fallstudien sein.

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

7.1 Einführung, Fallauswahl und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tab. 7.1: Fallauswahl

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

Quelle: eigene Darstellung.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.2 Verfahrensexogene politische Einflussfaktoren in Bayern und Nordrhein-Westfalen

Mit den Kommunalverfassungen und insbesondere den Referendumsdispositiven existieren bundeslandspezifische verfahrensexogene politische Einflussfaktoren. Die Erläuterung der wesentlichen diesbezüglichen Regelungen dient somit nicht nur dem Fallverständnis, sondern gleichzeitig der Darlegung relevanter Erklärungsfaktoren für eine mögliche bundeslandspezifische Anwendungspraxis. Im Folgenden werden deshalb einerseits die Referendumsdispositive von Bayern und Nordrhein-Westfalen vergleichend dargestellt und andererseits auch die gesetzlichen Regelungsbereiche, in denen die Handlungsspielräume von Ratsmitgliedern und (Ober-)Bürgermeistern definiert werden, vergleichend abgebildet.

Der Vergleich der Referendumsdispositive zeigt, dass Bayern nicht nur hinsichtlich der Höhe der Auslösungsmehrheit für Ratsreferenden, sondern insbesondere in Bezug auf Bürgerreferenden anwendungsfreundlichere Regelungen aufweist (vgl. Tab. 7.2). So fehlt etwa eine Anmeldungspflicht für Bürgerreferenden, es bestehen keine Sammlungsfristen und auch der Negativkatalog ist sehr eng gefasst (ebd.; siehe hierzu auch Kap. 2.2).¹⁰³ Weiterhin sind bayerische Kommunalverwaltungen während der Phase der Abstimmungskampagnen von Bürgerreferenden insoweit eingeschränkt, als dass sie keine Informationsveranstaltungen abhalten oder Informationsmaterial erstellen dürfen, ohne die Initiatoren des jeweiligen Bürgerreferendums gleichberechtigt an diesen Maßnahmen zu beteiligen (vgl. Tab. 7.2). Eine entsprechende gesetzliche Regelung besteht in Nordrhein-Westfalen nicht, d.h. Verwaltungen können dort sowohl bei Bürger- als auch bei Ratsreferenden unabhängig von Bürgerinitiativen informieren (ebd.). Im Unterschied zu Bayern schreibt das nordrhein-westfälische Kommunalrecht allerdings vor, die Bürgerschaft über die Auffassungen der Ratsakteure – und bei Bürgerreferenden auch über die Auffassung der jeweiligen Initiatoren – zu informieren, was i.d.R. über ein von der Verwaltung versandtes Abstimmungsheft geschieht (ebd.). Gemeinsamkeiten bestehen – zumindest seit 2011 – hinsichtlich der Unterschriften- und Abstimmungsquoren sowie des Abstimmungsmodus' bei Konkurrenzreferenden (ebd.). Die Bindungswirkung von Referenden ist in Bayern kürzer, wobei diese sowohl durch Bürger- als auch durch Ratsreferenden aufgehoben werden kann (ebd.). In Nordrhein-Westfalen hingegen können Referendumsergebnisse im Zeitraum der Bindungswirkung lediglich durch Ratsreferenden aufgehoben werden (ebd.).

¹⁰³ Seit 2011 ist in Nordrhein-Westfalen allerdings auch der Einleitungsbeschluss in der Bauleitplanung Referenden zugänglich.

Tab. 7.2: Vergleich der Referendumsdispositive von Bayern und Nordrhein-Westfalen (2010-2015)

	Bayern	Nordrhein-Westfalen
Auslösungsmehrheit (RR)	majoritär	konsensual
Anmeldepflicht (BR)	Nein	Ja
Unterschriftenquorum (BR)	3 % - 10 %	3 % - 10 %
Sammlungsfristen (BR)	keine	6 Wochen oder 3 Monate (nur bei Bürgerreferenden gegen verabschiedete Rats- beschlüsse)
Negativkatalog (BR und RR)	sehr eng	eher weit
Bürgerinformation	Verwaltung darf bei Bürger- referenden während der Abstimmungskampagne nur ge- meinsam mit den Vertretungs- berechtigten informieren	Versendung von Abstimmungsheften
Abstimmungsquorum (BR und RR)	10 % - 20 %	10 % - 20 % ^a
Abstimmungsmodus bei Konkur- renzreferenden	Stichentscheid und Präferenz- entscheid	Stichentscheid und Präferen- zentscheid ^b
Bindungswirkung für den Rat	1 Jahr (Aufhebung durch Bürgerreferendum und Ratsreferendum möglich)	2 Jahre (Aufhebung durch Ratsreferendum möglich)

a: Die Staffelung besteht erst seit der Reform Ende 2011. Zuvor galt kommunenübergreifend ein Abstimmungsquorum von 20 %.

b: Der Konkurrenzentscheid wurde erst Ende 2011 in Nordrhein-Westfalen eingeführt.

Quellen: Art. 18a GO; § 26 GO NRW; BürgerentscheidDVO.

Auch in Bezug auf die grundsätzlichen Handlungsspielräume der kommunalparlamentarischen Akteure und somit der potentiellen Initiatoren ergeben sich zwischen Bayern und Nordrhein-Westfalen Unterschiede. Dementsprechend zeigt der Vergleich beider Kommunalverfassungen, dass die (Ober-)Bürgermeister in Bayern über größere Handlungsfreiheiten als ihre Kollegen in Nordrhein-Westfalen verfügen. So ist ihre Amtszeit länger, sie können nicht abgewählt werden und sie entscheiden auch eigenständig über die Aufteilung der Geschäftskreise ihrer Beigeordneten bzw. Dezernenten (vgl. Tab. 7.3). In beiden Bundesländern sitzen (Ober-)Bürgermeister allerdings dem Rat vor und haben dort auch Stimmrecht, das bei Pattsituationen ausschlaggebend ist (ebd.). Insbesondere aufgrund des Wahlrechts mit geschlossenen Listen sind die Räte in Nordrhein-Westfalen stark parteipolitisch und deshalb durch eine hohe Fraktionsdisziplin geprägt (ebd.). Die offenen Listen in Bayern hingegen ermöglichen eine höhere Personalisierung der Wahl, sodass speziell in kleineren und mittelgroßen bayerischen Kommunen die Ratsmitglieder parteienunabhängiger agieren (ebd.). Die Parteidominanz in Nordrhein-Westfalen wirkt sich auch auf die Handlungsspielräume der (Ober-)Bürgermeister begrenzend aus, da die Parteien dort de facto

das Nominierungsmonopol besitzen (ebd.). Insgesamt gilt Nordrhein-Westfalen als klassisches Beispiel einer kommunalen Konkurrenzdemokratie (Bogumil/Holtkamp 2013: 150). Bayern wiederum wird in der Mitte zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie eingeordnet (ebd.: 167), wobei in der Praxis kleine Gemeinden wohl eher konkordanzdemokratisch und große Gemeinden eher konkurrenzdemokratisch strukturiert sind.

Tab. 7.3: Vergleich der Handlungsspielräume von (Ober-)Bürgermeistern und Ratsakteuren in Bayern und Nordrhein-Westfalen (2010-2015)

	<i>Bayern</i>	<i>Nordrhein-Westfalen</i>
<i>Wahlsystem Rat</i>	personalisierte Verhältniswahl mit offenen Listen	personalisierte Verhältniswahl mit geschlossenen Listen
<i>Dauer Legislaturperiode</i>	6	5
<i>Größe des Rates</i>	8 - 80	20 - 90
<i>Wahlsystem Bürgermeister</i>	Mehrheitswahl mit Stichwahl	Mehrheitswahl mit Stichwahl
<i>Amtszeit</i>	6	6 ^a
<i>Möglichkeit zur Abwahl des Bürgermeisters</i>	Nein	Ja (durch Bürger- und Ratsreferendum)
<i>Befugnisse des Bürgermeisters im Rat</i>	Vorsitz und Stimmrecht	Vorsitz und Stimmrecht
<i>Kompetenzverteilung zwischen Bürgermeister und Rat</i>	alleinige Verantwortung über die laufenden Geschäfte und die Festlegung der Geschäftskreise beim Bürgermeister	Rat kann laufende Geschäfte zurückholen und muss Festlegung der Geschäftskreise zustimmen

a: Die Amtszeit der (Ober-)Bürgermeister wurde 2013 wieder auf 5 Jahre verkürzt.

Quelle: Bogumil/Holtkamp (2013: 32, 37f.).

7.3 Legden¹⁰⁴

7.3.1 Politische und sozioökonomische verfahrensexogene Einflussfaktoren

Nahe der niederländischen Grenze im westlichen Münsterland befindet sich Legden. Die Gemeinde gehört zum Landkreis Borken und ist landesplanerisch als Grundzentrum ausgewiesen (Gemeinde Legden 2004: 10). Mit etwa 7.250 Einwohnern (ebd. 2015c; Stand: 2015) zählt Legden zu den kleinsten Kommunen in Nordrhein-Westfalen, wobei die Gemeinde vornehmlich aus dem namensgebenden Ortsteil Legden und dem 1969 eingemeindeten, dörflich anmutenden Ortsteil Asbeck besteht (ebd. 2004: 11ff.). Beide Ortsteile liegen etwa vier Kilometer voneinander entfernt.

¹⁰⁴ Interviews wurden mit dem Bürgermeister, der CDU, der UWG sowie zwei Vertretern einer Bürgerinitiative geführt, wobei es sich bei dem Interview mit der UWG und der Bürgerinitiative um ein gemeinsames Gruppeninterview handelte.

Seit 1999 bekleidet Friedhelm Kleweken (CDU) das Bürgermeisteramt. Zweimal (2004, 2009) erfolgte seine Wiederwahl ohne Gegenkandidaten (vgl. Tab. 7.4). 2015 setzte er sich gegen den Kandidaten der Unabhängigen Wählergemeinschaft (UWG) durch (ebd.).

Tab. 7.4: Ergebnisse der Bürgermeisterwahlen in Legden (1999-2015)

	Kandidat/in	Partei/ Wählervereinigung	Ergebnis	Wahlbeteiligung
1999	Kleweken	CDU	58,4 %	68,6 %
	Höltker	parteilos	n. b.	
2004	Kleweken	CDU	86,9 %	66,7 %
	kein Gegenkandidat	-	-	
2009	Kleweken	CDU	76,7 %	63,7 %
	kein Gegenkandidat	-	-	
2015	Kleweken	CDU	57,0 %	56,1 %
	Heuser	UWG	43,0 %	

Quellen: Gemeinde Legden (2015a); MZ (13.09.2015).

Die effektive Parteienzahl im Kommunalparlament belief sich im Untersuchungszeitraum auf etwa 2,5, die absolute Parteienanzahl auf 3 (vgl. Tab. 7.5). Größte Fraktion und mitgliederstärkste Partei (Stand 2017: 100) ist traditionell die CDU. Unter Kleweken verfügte sie – auch aufgrund dessen Bürgermeisterstimme – während des Untersuchungszeitraumes immer über die absolute Mehrheit (ebd.). Die konkurrenzdemokratischen Frontstellungen im Legdener Rat verlaufen vornehmlich zwischen der CDU und der UWG als zweitstärkster Kraft. Letzterer gelang es bei den vergangenen Kommunalwahlen, Stimmengewinne auf Kosten der CDU zu erzielen (ebd.). Die SPD ist traditionell schwach in Legden (ebd.) und stellte demzufolge auch keinen eigenen Bürgermeisterkandidaten (vgl. Tab. 7.4), wobei sie bei den Bürgermeisterwahlen 2015 keine Abstimmungsempfehlung gab (MZ 03.06.2015).

Tab. 7.5: Ergebnisse der Kommunalwahlen in Legden nach Sitzen (1999-2014)

	1999	2004	2009	2014
CDU	10	12	11	10
UWG	5	5	6	7
SPD	5	3	3	3
Gesamt	20	20	20	20
<i>absolute Parteienanzahl</i>	3	3	3	3
<i>effektive Parteienanzahl</i>	2,7	2,2	2,4	2,5
<i>Wahlbeteiligung</i>	68,6 %	66,7 %	63,7 %	59,5 %

Quelle: Gemeinde Legden (2015b).

Dennoch attestierten die Interviewpartner der SPD eine größere Nähe zur CDU als zur UWG (BM 2017: 8; BI – Pro Wald/UWG 2016: 8). Diese Einschätzung spiegelte sich auch in den Haushaltsbeschlüssen wider. So verabschiedeten CDU und SPD im Untersuchungszeitraum jeweils geschlossen alle Haushalte, wohingegen die UWG-Fraktion diese allesamt ablehnte (vgl. Tab. 7.6).

Tab. 7.6: Haushaltsbeschlüsse nach Fraktionszugehörigkeit in Legden (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CDU	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
UWG	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
SPD	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Quellen: MZ (16.03.2010, 15.03.2011, 20.03.2012, 18.03.2013, 18.03.2014, 17.03.2015).

Die Wirtschaft Legdens prägte bis in die 1980er Jahre die Möbelindustrie (Gemeinde Legden 2004: 33). Nach deren Zusammenbruch entstand eine stärkere Ausdifferenzierung, wobei im kommunalen Vergleich der Tourismus – vor allem Rad- und Wandertourismus – von überdurchschnittlicher Bedeutung sind (ebd.: 33, 52ff.). Während des Untersuchungszeitraumes stieg die Zahl der in Legden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 1.421 auf 1.683.¹⁰⁵ Wie für kleine Kommunen üblich, wies Legden dabei einen deutlichen Auspendlerüberschuss von durchschnittlich etwa 1.050 auf.¹⁰⁶ Die Arbeitslosigkeit fiel im Untersuchungszeitraum mit weniger als 100 Personen (Stichtag 30.06) gering aus.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Landesdatenbank NRW: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Arbeitsort) – Gemeinden – Stichtag.

¹⁰⁶ Landesdatenbank NRW: Berufseinpendler/Berufsauspendler nach Geschlecht – Gemeinden – Stichtag.

¹⁰⁷ Landesdatenbank NRW: Arbeitslose nach Geschlecht – Gemeinden – Monat – Juni.

Das Vereinsleben Legdens zeichnet sich durch Sport-, Schützen- und Brauchtumsvereine sowie – für das Münsterland typisch – katholische Vereinigungen aus (Gemeinde Legden 2018). Von den 45 Vereinen, die sich in der Legdener Vereinsdatenbank freiwillig anmeldeten, gibt einzig die UWG einen politischen Zweck an (ebd.; Stand: 2018). Sie verfügt über ca. 70 Mitglieder.

Tab. 7.7: Haushaltssituation Legdens (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Pro-Kopf-Verschuldung (Kernhaushalt)</i>	652	627	682	643	611	571
<i>Pro-Kopf-Verschuldung (»Konzern Stadt«)</i>	n. b.	n. b.	n. b.	1.395	1.418	1.437
<i>Kassenkredite</i>	-	-	-	-	-	-
<i>ordentliche Gesamtaufwendungen</i>	11.77 Mio.	11.4 Mio.	11.49 Mio.	11.91 Mio.	11.02 Mio.	12.01 Mio.

Quellen: Datenbank: Wegweiser-Kommune – Statistik – Legden – 2010-2015; Gemeinde Legden (2012a: 14, 2014: 14, 2016: 25).

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts der Gemeinde lag im Untersuchungszeitraum durchschnittlich bei etwa 630 Euro (vgl. Tab. 7.7). Unter Berücksichtigung aller Auslagerungen erhöhte sich der Schuldenstand allerdings auf bis zu 1.437 Euro pro Kopf im Jahr 2015 (ebd.). Kassenkredite musste Legden während des Untersuchungszeitraumes aber nicht in Anspruch nehmen (ebd.). Die ordentlichen Aufwendungen im Ergebnishaushalt schwankten zwischen 11 und 12 Mio. Euro (ebd.).

Der Bürgermeister bewertete die Haushaltssituation Legdens insgesamt als durchschnittlich:

»Unsere Haushaltssituation ist nicht gut, aber auch nicht schlecht. Sie ist im Moment so gerade ausreichend. [...] Wir bewegen [...] uns im Mittelfeld. Gehören nicht zu den ganz kritischen Fällen, aber auch nicht zu den ganz guten Fällen« (BM 2017: 8).

Die UWG hingegen empfand sie unter Verweis auf schuldenfreie Nachbarkommunen als »bedenklich« (BI – Pro Wald/UWG 2016: 9).

Das wichtigste lokale Informationsmedium ist die Münsterland Zeitung (MZ), die in der Region um Legden einen Marktanteil von über 80 % aufweist (Medienhaus Lensing 2018; Stand: 2016).

Vor 2010 gab es in Legden keine Referendumsverfahren. Während des Untersuchungszeitraumes erreichten den Rat zwei Initierungsanträge: einer zu einem Gewerbegebiet und einer zu einer Ampelanlage im Ortskern Legdens. Bürgerreferenden sind in Legden bislang nicht initiiert worden.

7.3.2 Erweiterung des Gewerbegebiets »Heying Esch«

7.3.2.1 Phasenverlauf

I. Vorgeschichte

Zu Beginn des neuen Jahrtausends überlegte man in Legden, wie die Gemeinde künftig aussehen sollte, wobei ein im Frühjahr 2004 veröffentlichter Gemeindeentwicklungsplan entstand (Gemeinde Legden 2004). Im Bereich der Gewerbeentwicklung empfahl dieser zwei Flächen für künftige Gewerbeansiedlungen (ebd.: 101-105). Zum einen regte er die Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen an der Anschlussstelle A 31¹⁰⁸ in ein interkommunales Industrie- und Gewerbegebiet an, das Legden zusammen mit der Nachbargemeinde Ahaus betreiben sollte (ebd.). Zum anderen schlug er eine Erweiterung des bestehenden, ortsnahen Gewerbegebietes »Heying Esch«¹⁰⁹ vor (ebd.).

Die zuständige Bezirksregierung Münster erklärte allerdings, nur der (Weiter-)Entwicklung von bereits genehmigten 20 ha Gewerbeflächen zuzustimmen und die parallele Ausweisung beider Standorte nicht zu genehmigen (Gemeinde Legden 13.09.2004).¹¹⁰ Eine von der Landesentwicklungsgesellschaft NRW durchgeführte Machbarkeitsstudie priorisierte in diesem Zusammenhang die freie Fläche an der Autobahn, weil diese u.a. einen besseren Zuschnitt hätte, die Ansiedlung von Großbetrieben ermögliche und zudem im Gegensatz zum »Heying Esch« keine Waldrodungen erfordere (ebd.).

Der Bürgermeister bezeichnete daraufhin die Abwägungsentscheidung zwischen beiden Standorten als »die mit Abstand wichtigste des ganzen Jahrzehnts« (MZ Juli/August 2004). Alle drei Fraktionen nahmen dabei unterschiedliche Positionen ein. Die CDU-Fraktion strebte ursprünglich die (Weiter-)Entwicklung beider Gewerbegebiete an (Gemeinde Legden 12.07.2004), verzichtete jedoch aufgrund der Standortvorteile des Autobahnstandortes auf die Erweiterung vom »Heying Esch« (ebd.: 20.09.2004). Die SPD-Fraktion hingegen lehnte den Autobahnstandort ab, da sie Probleme beim dortigen Grundstückserwerb und der Finanzierbarkeit sah (ebd.). Sie plädierte deshalb für den Ausbau des ortsnahen Gewerbegebietes (ebd.). Die UWG-Fraktion wiederum sprach sich aufgrund der dafür erforderlichen Waldrodungen gegen den Ausbau vom »Heying Esch« aus, weswegen sie gemeinsam mit der CDU-Fraktion die Pläne an der Autobahn favorisierte (ebd.). Demzufolge entschied sich die Mehrheit (Bürgermeister, CDU, UWG) in der Ratssitzung am 20.09.2004 dafür, den Autobahnstandort

¹⁰⁸ Die Flächen umfassen ca. 20 ha und befinden sich etwa 3,5 km nordwestlich vom Ortskern Legdens an der Kreuzung von A 31 und B 474.

¹⁰⁹ Das Gewerbegebiet »Heying Esch« liegt am nordwestlichen Ortsrand von Legden, ca. 1,5 km von dessen Ortskern entfernt ebenfalls an der B 474. Das Gewerbegebiet wird von einzelnen Waldflächen durchzogen, durch deren Rodung zum damaligen Zeitpunkt Erweiterungen im Rahmen von insgesamt ca. 8 ha möglich waren (Gemeinde Legden 12.07.2004).

¹¹⁰ Es handelte sich also um eine Umwidmung. Die Bezirksregierung hatte der Gemeinde Legden 20 ha für ein weiteres geplantes Gewerbegebiet (»Schlatt«) genehmigt (Gemeinde Legden 12.07.2004). Der Gemeindeentwicklungsplan war jedoch zu dem Schluss gekommen, dass es nicht sinnvoll sei, diesen Bereich zu entwickeln (ebd. 2004: 101). Durch den Verzicht durfte die genehmigte Fläche auf andere Gemeindeareale übertragen werden. (ebd. 13.09.2004).

möglichst mit einer interkommunalen Ausrichtung zu entwickeln und die Gewerbeerweiterung im »Heying Esch« nicht weiterzuverfolgen (ebd.).

In den darauffolgenden Jahren machte die Gewerbegebietsentwicklung in Legden aber kaum Fortschritte. So gründete sich im Frühjahr 2008 zwar mit Zustimmung von CDU- und UWG-Fraktion der Zweckverband »Industriepark A 31 Legden-Ahaus« (MZ 15.02.2008). Diesem gelang es jedoch nicht, zeitnah die für die Realisierung des Projektes notwendigen Grundstücke zu erwerben (MZ 25.02.2011).

Im Frühjahr 2011 verfügte Legden schließlich über keine freien Gewerbeböden mehr (MZ 04.05.2011), woraufhin der Bürgermeister bzw. die Gemeindeverwaltung und die Bezirksregierung erneut über den Standort »Heying Esch« verhandelten. Als Ergebnis dieser Gespräche gewährte die Bezirksregierung der Gemeinde im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans im »Heying Esch« 3,7 ha Waldfläche¹¹¹ in Gewerbeböden umzuwandeln (Gemeinde Legden 03.05.2011).

II. Parlamentarische Beratungsphase

Nachdem der Bürgermeister die Fraktionen im April 2011 im Zuge einer interfraktionellen Gesprächsrunde über diesen Sachstand informierte (Gemeinde Legden 03.05.2011), erreichte das Thema den Gemeinderat, der Stellung zur Fortschreibung des Regionalplans bezog. Dabei beantragte die UWG-Fraktion sowohl in der Bauausschusssitzung am 03.05.2011 als auch in der Ratssitzung am 16.05.2011, die Bezirksregierung aufzufordern, auf eine Ausweisung der betreffenden Waldfläche im »Heying Esch« als Gewerbegebiet zu verzichten (Gemeinde Legden 03.05.2011, 16.05.2011). Beide Anträge scheiterten allerdings an der Mehrheit aus Bürgermeister sowie CDU- und SPD-Fraktion, die letztlich ihrerseits eine Stellungnahme beschlossen, welche an der Umwandlung der Waldflächen festhielt (ebd.). Während der Debatte warf die UWG-Fraktion der CDU-Fraktion vor, den 2004 gemeinsam gefassten Beschluss zu hintergehen (ebd.). Zudem forderte sie eine zeitnahe Realisierung des Industrieparks an der Autobahn, um anderweitig freie Gewerbeböden zu schaffen (ebd.). Bürgermeister, CDU- und SPD-Fraktion verwiesen darauf, dass der Verzicht auf »Heying Esch« zum damaligen Zeitpunkt nur aufgrund des Drucks der Bezirksregierung erfolgte und die Walderhaltung nicht Gegenstand des Beschlusses gewesen sei (ebd.). Darüber hinaus argumentierten sie, dass die Entwicklung des Industrieparks nicht in Zusammenhang mit dem Gewerbegebiet »Heying Esch« stünde, da der Autobahnstandort für Großgewerbe und die Waldfläche für Kleingewerbe bestimmt sei (ebd.).

Im Nachgang der Ratssitzung gründete sich am 25.05.2011 die Bürgerinitiative »Pro Wald Heying Esch« mit dem Ziel, die Waldrodungen zu verhindern (BI – Pro Wald/UWG 2016: 2). Der Bürgerinitiative gehörten ca. 10-15 Mitglieder an, von denen einige zugleich in der UWG aktiv waren (ebd.: 3). In den folgenden Wochen sammelte die Bürgerinitiative ca. 1.800 Unterschriften für den Walderhalt, wobei ca. 400 von Nicht-Legdenern stammten (ebd.: 11, MZ 07.07.2011). Die Unterschriftenlisten übergab sie dem Bürgermeister (MZ 05.07.2011) und beantragte zugleich, den Beschluss vom 16.05.2011 (teilweise) aufzuheben und das Waldgebiet »Heying Esch« dauerhaft zu er-

¹¹¹ Diese Waldfläche war bereits an drei Seiten von Straßen umschlossen. Sie befand sich jedoch nicht im Eigentum der Gemeinde. Der Besitzer der Waldfläche war gleichzeitig auch Eigentümer von Grundstücksflächen, die der interkommunale Zweckverband zur Entwicklung des Autobahnstandortes erwerben wollte (BI – Pro Wald/UWG 2016: 3).

halten (BI – Pro Wald 09.06.2011). Dabei kritisierte die Bürgerinitiative den Stillstand beim geplanten Industriepark und regte an, zu überprüfen, ob nicht mit der Bebauung am Industriepark auf den bereits vom Zweckverband erworbenen Flächen¹¹² begonnen werden könne sowie kurzfristig benötigte Flächen nicht durch Rückkäufe von noch unbebauten (aber bereits veräußerten) Arealen im »Heying Esch« gewonnen werden könnten (BI – Pro Wald 19.06.2011).

Die Beratungen des Antrags verliefen in aufgeheizter Atmosphäre (MZ 05.07.2011). Die UWG-Fraktion, die den Antrag der Bürgerinitiative unterstützte, er hob diesen zu einer Beschlussempfehlung und betonte, dass »die 1.820 überreichten Unterschriften ein deutliches Signal für den Bürgerwillen, der den Wald im ›Heying Esch‹ erhalten wolle«, darstellten (Gemeinde Legden 04.07.2011). Vertreter von CDU- und SPD-Fraktion hingegen bezichtigten die Bürgerinitiative, Unterschriften mit fragwürdigen Mitteln erlangt zu haben und bezweifelten, dass den Unterschreibenden »die komplexe Materie und Historie wirklich bekannt und bewusst sei« (ebd.). Gegenüber diesen Vorwürfen wiederum verteidigte sich die Bürgerinitiative im Nachgang der Sitzung und warf der Ratsmehrheit ihrerseits in Leserbriefen vor, mit »Diffamierungen und Tricksereien« zu arbeiten (MZ 07.07.2011) sowie »inkompetent und peinlich« zu argumentieren (MZ 08.07.2011). Die Ratsmehrheit aus Bürgermeister, CDU- und SPD-Fraktion lehnte den Antrag der Bürgerinitiative letztendlich gegen die Stimmen der UWG-Fraktion ab (Gemeinde Legden 04.07.2011).

Die UWG und die Bürgerinitiative gaben ihre Anstrengungen zum Walderhalt jedoch nicht auf. Als ein Vertreter der Bürgerinitiative von einem Ratsreferendum im naheliegenden Rhede erfuhr, beschlossen die Waldschützer dieses Instrument auch in Legden anzuwenden (BI – Pro Wald/UWG 2016: 2). Demzufolge brachte die UWG-Fraktion im September 2011 einen Antrag auf Durchführung eines Ratsreferendums in den Rat ein (UWG 12.09.2011). Der Antrag enthielt zwar keine ausformulierte Fragestellung (ebd.). Gleichwohl gab er mit dem Thema »Erhalt des Waldgebietes Heying Esch« eine klare Zielrichtung vor (ebd.). Die konkrete Verfahrensgestaltung bzw. vorbereitung sollte die Verwaltung übernehmen (ebd.).

In der Begründung zum Antrag hieß es:

»Die UWG stellt den Antrag, da diese beiden¹¹³ Themen sowohl in der Gemeinde wie im Rat hochumstritten sind. Insbesondere die Bürgerbefragungen der Bürgerinitiative ›Pro Wald Heying Esch‹ in Form einer Unterschriftenaktion zeigt das Interesse in der Bevölkerung zum Erhalt des Waldgebietes. Weiterhin ist die UWG der Meinung, dass durch einen Ratsbürgerentscheid ein Ergebnis herbeigeführt werden kann, das von allen Seiten akzeptiert wird – ganz gleich wie die Abstimmung ausgeht – und zu einer Befriedung in der Gemeinde führen wird« (ebd.).

In der Ratssitzung am 26.09.2011 äußerten Bürgermeister, CDU- und SPD-Fraktion Bedenken, ob die betreffende Waldfläche einem Ratsbürgerentscheid überhaupt zugänglich sei (Gemeinde Legden 26.09.2011). Sie sprachen sich deshalb zunächst für

¹¹² Zu diesem Zeitpunkt verfügte der Zweckverband zwar über ein Teilstück von sieben ha (MZ 11.01.2010). Der Großteil der Flächen des geplanten Industrieparks befand sich aber noch nicht in dessen Eigentum (MZ 25.02.2011).

¹¹³ Vgl. Kap. 7.3.3.

eine rechtliche Prüfung aus (ebd.). Dabei deuteten beide Fraktionen an, einem Ratsbürgerentscheid – im Falle von dessen rechtlicher Zulässigkeit – durchaus zustimmen zu können (ebd.). Die UWG-Fraktion forderte hingegen »einen politischen Beschluss darüber [zu treffen, A. d. V.], ob man die angesprochenen Fragen im Wege eines Ratsbürgerentscheids prüfen lassen wolle oder nicht« (ebd.). Zudem drohte die UWG-Fraktion, dass »die zu entscheidenden Fragen sicherlich auch über den Weg eines Bürgerbegehrens zur Entscheidung zu bringen« seien, die Fraktion aber den Weg des Ratsreferendums bevorzuge (ebd.). Die SPD-Fraktion warf der UWG-Fraktion daraufhin vor, »der Bevölkerung zu suggerieren, dass die übrigen im Rat vertretenen Fraktionen einem Ratsreferendum negativ gegenüberstünden« (ebd.). Schließlich einigten sich die Fraktionen aber einstimmig darauf, erst die rechtliche Zulässigkeit zu überprüfen und auf dieser Basis dann weitere Entscheidungen zu treffen (ebd.).

Die rechtliche Prüfung der Verwaltung ergab, dass eine Abstimmung über den Erhalt des Waldes nicht zulässig sei, da die Gemeinde nicht Grundstückseigentümerin sei und deshalb in der Sache keine Entscheidungskompetenz habe (Gemeinde Legden 07.11.2011b). Der Städte- und Gemeindebund, bei dem die Gemeindeverwaltung um Hilfe ersuchte, regte deswegen den Zugriff über das Bauplanungsrecht an, wobei er folgende Fragestellung empfahl:

»Sind Sie dafür, dass die Waldfläche im ›Heying Esch‹ nicht für zusätzliche Gewerbe-
flächen überplant wird?« (Städte und Gemeindebund NRW 25.10.2011).

Im November 2011 war das Bauplanungsrecht kommunalen Referenden in NRW jedoch nicht zugänglich. Da allerdings eine Reform des Referendumsdispositivs, die derartige Referenden ermöglichen sollte, noch für das laufende Jahr seitens der Landesregierung angekündigt war, beschloss der Rat auf Empfehlung des Städte- und Gemeindebundes einstimmig, die Verwaltung mit den Vorbereitungen eines Ratsreferendums (Entwicklung von Fragestellung und Begründung) zu beauftragen, die endgültige Entscheidung über die Durchführung aber erst nach Änderung der Rechtslage zu treffen (Gemeinde Legden 07.11.2011a). Während der Debatte merkte die SPD-Fraktion an, dass die vom Städte- und Gemeindebund vorgeschlagene Abstimmungsfrage »recht kompliziert und vor allen Dingen missverständlich« sei, woraufhin sie empfahl diese »so umzustellen, dass sie keine doppelte Verneinung mehr enthält« (ebd.).

Nach erfolgter Novellierung beschloss der Rat am 30.01.2012 dann einstimmig die von der Verwaltung vorbereitete Auslösungsvorlage (Gemeinde Legden 30.01.2012). Entsprechend der vorherigen Kritik richtete sich die Fragestellung bzw. die Zielrichtung des Ratsreferendums nun positiv auf das Projekt:

»Soll die ca. 3,7 ha große Waldfläche im ›Heying-Esch‹ zukünftig als Gewerbegebiet überplant und genutzt werden?« (ebd.).

Als Begründung für die Durchführung stimmten die Fraktionen folgendem Text zu:

»Über die künftige Nutzung der ca. 3,7 ha großen Waldfläche im ›Heying-Esch‹ [...] bestehen im Gemeinderat und in der Bevölkerung Legdens unterschiedliche Auffassungen. Der Gemeinderat hat sich mehrheitlich für die künftige Nutzung der Fläche als Gewerbegebiet ausgesprochen, weil die Gemeinde Legden zzt. über keinerlei Flächen

für ansiedlungswillige Gewerbebetriebe mehr verfügt. Im Gemeinderat gibt es auch Stimmen, die sich für den Erhalt des Waldes ausgesprochen haben. Die Bürgerinitiative »Pro Wald Heying-Esch« sammelte in 2011 1.820 Unterschriften von Personen, die sich für den Erhalt des Waldes ausgesprochen haben. In dieser Situation hält es der Rat der Gemeinde Legden für geboten, die Bürgerinnen und Bürger über diese Frage [...] entscheiden zu lassen« (ebd.).

Den Abstimmungstermin legte der Gemeinderat abschließend auf den 06.05.2012 fest (ebd.). Über die Abstimmungsmodalitäten gab es in der Sitzung keine nachhaltigen Kontroversen (ebd.).

Die überraschende Auflösung des Landtages im Frühjahr 2012 wirbelte die Planungen zur Durchführung des Ratsreferendums allerdings nochmals durcheinander. Um nicht an zwei aufeinanderfolgenden Wochenenden Wahlen bzw. Abstimmungen abzuhalten und Kosten einzusparen, schlug der Bürgermeister eine Verlegung des Ratsreferendums auf den Tag der kurzfristig anberaumten Landtagswahl, d.h. den 13.05.2012, vor (MZ 16.03.2012). Der Gemeinderat folgte dem Vorschlag einstimmig (Gemeinde Legden 30.03.2012), wobei die UWG-Fraktion befürchtete, dass »durch das zu erwartende Wahlkampfgetöse zur Landtagswahl [...] die Thematik des Bürgerentscheids in den Hintergrund gedrängt wird« (ebd.).

III. Abstimmungskampagnen

Im März 2012 setzten die Planungen der Abstimmungskampagnen ein, wobei sich zwei Abstimmungskoalitionen bildeten (MZ 10.03.2012). Für eine Annahme des Ratsreferendums und somit die Überplanung des Waldstücks als Gewerbegebiet warben der Bürgermeister, die CDU, die SPD und die Wirtschaftsinitiative Legden-Asbeck (WILA)¹¹⁴ (BM 2017: 4; CDU-Legden 2017: 4). Gegen die Annahme des Ratsreferendums und die Überplanung des Waldes schlossen sich UWG und Bürgerinitiative zusammen (MZ 10.03.2011).

Die Projektbefürworter argumentierten, dass eine Ausweisung die ökonomische Leistungskraft Legdens steigere (mehr Gewerbesteuereinnahmen, Arbeits- und Ausbildungsplätze etc.), die Erschließung des Bereichs bereits weitgehend vorhanden sei und der Wald aufgrund des schlechten Baumbestandes und seiner Insellage weder ökologisch besonders wertvoll noch als Naherholungsgebiet von Bedeutung sei (u.a. MZ 11.05.2012).

Die Überplanungsgegner hingegen betonten, dass die ökonomische Leistungskraft Legdens nur durch eine schnelle Ausweisung des Industrieparks zu steigern sei und bezweifelten insofern, dass am Standort »Heying Esch« tatsächlich neue Arbeits- und Ausbildungsplätze entstünden (MZ 11.05.2012; UWG 2012). Darüber hinaus hoben sie die ökologische Bedeutung des Waldes sowie dessen Funktion als zentrumsnahes Erholungsgebiet maßgeblich hervor (ebd.). Sie kritisierten schließlich die hohen Projektkosten (Rodung, Schaffung von Ausgleichsflächen etc.), wobei sie erklärten, dass die Erschließung des Bereichs keinesfalls – wie die Ratsmehrheit nahelegte – bereits beinahe abgeschlossen sei (ebd.).

¹¹⁴ Die Wila versteht sich als Interessenvertretung der Wirtschaft der Gemeinde Legden und umfasst etwa 100 Mitglieder (Wila o.J.).

Die Bürgerinitiative versuchte die Abstimmenden dabei über eine Webseite, persönliche Hausbesuche, kleine Infostände und Flyer zu erreichen (u.a. MZ 31.03.2012, 05.05.2012b). Die Pro-Seite setzte auf Plakatierungen, Postwurfsendungen sowie die Wirkung einer von der WILA organisierten Gewerbeschau, die im Vorfeld der Abstimmung u.a. im »Heying Esch« stattfand (u.a. MZ 29.04.2012).

Der Bürgermeister und die Fraktionen erhielten darüber hinaus Gelegenheit, ihre Positionen in der gesetzlich vorgeschriebenen Abstimmungsbroschüre darzulegen (Gemeinde Legden 2012b), wobei der Bürgerinitiative dieses Recht nicht zustand. Kurz vor dem Abstimmungstermin kamen in der Münsterland Zeitung allerdings paritätisch zwei Projekt-Befürworterinnen (CDU, SPD) und zwei Projekt-Gegner (BI – Pro Wald, UWG) ausführlich zu Wort (MZ 11.05.2012). Die Zeitung selbst verhielt sich in ihrer Berichterstattung neutral bzw. ließ in ihren Kommentaren keine inhaltliche Tendenz erkennen (u.a. MZ 17.03.2012).

Der Wettbewerb zwischen den Abstimmungskoalitionen erfolgte aber nicht ausschließlich auf inhaltlicher Ebene. Insbesondere die Bürgerinitiative fühlte sich in ihrer Kampagnenführung beeinträchtigt. So erhob sie bspw. den Vorwurf, dass sie auf der Gewerbeschau keinen Raum für einen Infostand erhielt bzw. der ihr dann von einem ansässigen Unternehmer zur Verfügung gestellte Platz durch Plakatierungen der Projektbefürworter »regelrecht eingeeigelt« wurde (MZ 05.05.2012a; vgl. auch BI – Pro Wald 2016: 7f.). Auch der UWG-Vorsitzende befand in diesem Zusammenhang, dass »die Gewerbeschau für politische Inszenierung missbraucht wurde« und »die Wila sich als Veranstalter vor den Karren der CDU und SPD spannen« ließ (MZ 08.05.2011).

Tab. 7.8: Positionen der politischen Akteure zum Ratsreferendum »Heying Esch«

	Ratsreferendum	
	Partei/Verein	Fraktion/Ratsmitglieder
Bürgermeister		Ja
BI		Nein
CDU	Ja	Ja
UWG	Nein	Nein
SPD	Ja	Ja

Quelle: eigene Darstellung.

IV. Abstimmung

In der Abstimmung setzte sich die Position der Projekt-Befürworter mit 57,0 % zu 43,0 % durch (vgl. Tab. 7.9). Die Abstimmungsbeteiligung fiel mit 64,7 % sehr hoch aus (ebd.). Die Überplanungsgegner erzielten in keinem Abstimmungsbezirk eine Mehrheit, d.h. auch nicht in jenen Bereichen, die in der Nähe des betreffenden Waldgebiets liegen (Gemeinde Legden 2012c).

Tab. 7.9: Ergebnisse des Ratsreferendums zum Gewerbegebiet »Heying Esch«

	Ja	Nein	ungültig	Beteiligung
Stimmen	1.999	1.510	45	3.554
Prozent	57	43	-	64,7

Quelle: Gemeinde Legden (2012c).

V. Nachgeschichte

Im Anschluss an die Abstimmung setzte sich der Konflikt zunächst in den Leserbriefspalten der Münsterland Zeitung fort, nachdem ein CDU-Mitglied der UWG die missbräuchliche Anwendung des Ratsreferendums sowie die Vereinnahmung der Bürgerinitiative vorgeworfen hatte:

»Die Gründung einer Bürgerinitiative ist gut und in vielen Fällen nötig [...] und das Instrument des Bürgerentscheids ist ein wichtiges Gut! Wenn diese aber zu Instrumenten der Oppositionsarbeit degradiert und für Dinge genutzt werden, wie die Entscheidung über die Nutzung von 3700 Quadratmeter Privateigentum, dann habe ich damit ein Problem« (MZ 19.05.2012).

Die Bürgerinitiative stellte daraufhin klar, dass die Urheberschaft des außerparlamentarischen Widerstands gegen die Waldrodung bei ihr lag.

»Nicht wir haben die UWG (als Handlager) unterstützt, sondern die UWG uns. Auch die anderen Parteien hätten uns unterstützen können« (MZ 24.05.2012).

Ungeachtet dieser Kontroversen setzte die Verwaltung den repräsentativen Entscheidungsprozess fort. Mit dem Abstimmungsergebnis waren die Voraussetzungen für die Überplanung des Waldgrundstücks erfüllt. Die Einleitung der entsprechenden Verfahren begann im September 2012, wobei die UWG geschlossen dagegen stimmte (MZ 25.09.2012). In einem Leserbrief begründete eines ihrer Ratsmitglieder das Abstimmungsverhalten erstens damit, die 43 % der Nein-Stimmen im Rat zu repräsentieren (MZ 28.09.2012). Zweitens verwies der UWG-Ratsherr auf weiterhin fehlende »Informationen zu den Kosten der Erschließung« (ebd.) und drittens bezichtigte er die Projektbefürworter der »Fehlinformation der Bürger vor der Abstimmung« und hielt diesen zusätzlich ein wenig demokratisches Verhalten während der Abstimmungskampagne vor (ebd.).

Ende 2014 erfolgten dann die Satzungsbeschlüsse sowohl zum Bebauungs- als auch zum Flächennutzungsplan (Gemeinde Legden 04.11.2014, 16.12.2014). Bei beiden Beschlüssen enthielt sich die UWG-Fraktion mehrheitlich (ebd.). Inzwischen befinden sich erste Gebäude auf der vormaligen Waldfläche (MZ 30.01.2017). Zudem verkündete der Bürgermeister im Mai 2017, dass alle Areale verkauft seien und spekulierte bereits über weitere Waldrodungen im »Heying Esch«, um abermals neuen Gewerberaum zu schaffen (MZ 17.05.2017). UWG und Bürgerinitiative sind hingegen weiterhin davon überzeugt, dass sich die ökologischen und finanziellen Kosten des Projekts nicht rentieren (BI – Pro Wald/UWG 2016: 16) und dass darüber hinaus auch die Ent-

wicklung des Industrieparks an der Autobahn¹¹⁵ erst durch ihren Widerstand bzw. das Ratsreferendum vorangegangen sei (ebd.).

7.3.2.2 Analyse des Initiierungs- und Auslösungsprozesses

I. Initiierungsidée und Initiatoren

Während des Entscheidungsverfahrens zur Erweiterung des Gewerbegebiets »Heying Esch« erfolgte die Initiierung eines Ratsreferendums. Die Initiierungsidée zu diesem entstand im Umfeld der Bürgerinitiative im Sommer 2011. Den Initiierungsantrag reichte die mit der Bürgerinitiative verbündete UWG-Minderheitsfraktion im September 2011 ein, sodass letztere als Initiator auftrat.

II. Ratsreferendum der UWG-Fraktion

a) Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

Die UWG-Fraktion positionierte sich im repräsentativen Entscheidungsprozess von Anbeginn geschlossen gegen die Überplanung des Waldgebiets, hatte als Minderheitsfraktion jedoch keine Chance ihre Position gegen die Ratsmehrheit aus Bürgermeister, CDU und SPD durchzusetzen. Nachdem die Ratsmehrheit den Antrag der Bürgerinitiative ablehnte, stellte die Initiierung eines Ratsreferendums somit einen letzten Versuch seitens der UWG dar, die Waldrodungen doch noch zu verhindern. Die Initiierung entsprach demzufolge dem Gestaltungsmotiv der UWG-Fraktion, wobei sie den Initiierungstyp Mehrheitsumgehung anwandte, um Policy-Zugriff zu erhalten.

Angesichts des Umstandes, dass vor der Initiierung ein gutes Viertel der Legdener Wahlbevölkerung die Bürgerinitiative unterstützt hatte und die UWG mindestens seit 2004 für den Walderhalt am »Heying Esch« eintrat, stellte das Thema ferner auch eine attraktive Mobilisierungsglegenheit für die Wählervereinigung dar. Weil kommunale Wahlen allerdings erst 2014 (Gemeinderat) bzw. 2015 (Bürgermeister) wieder anstanden, entfaltete das Machtmotiv in Bezug auf die Initiierung vermutlich allerdings eine geringere Wirksamkeit.

Auf der Darstellungsebene, d.h. insbesondere in der Begründung des Ratsreferendumsantrags, appellierte die UWG-Fraktion jedoch vornehmlich an das Gemeinschaftsmotiv. So erklärte sie, dass ein Ratsreferendum letztlich der Gewährleistung des Gemeindezusammenhalts diene, da es eine angemessene Berücksichtigung der Interessen der vielen Gemeindemitglieder, die zuvor eine Unterschrift geleistet hatten, darstellte.

b) Initiierungsverhandlungen und Initiierungsentscheidung

Die Initiierungsverhandlungen setzten ein, nachdem der Aufhebungsantrag der Bürgerinitiative in Folge der Unterschriftenaktion im Rat scheiterte. Der Beschluss zur Überplanung des Waldgebiets durch die Ratsmehrheit war zu diesem Zeitpunkt somit prinzipiell gefallen. Die Initiierungsverhandlungen erfolgten konsensual zwischen der Bürgerinitiative und der UWG. Gegenstand der Initiierungsverhandlungen

¹¹⁵ Auch im Industriepark A31 sind mittlerweile die ersten Firmengebäude errichtet (MZ 04.04.2016).

war i. W. die Frage, welches Referendumsverfahren Anwendung finden sollte. Die Bürgerinitiative schloss ein Bürgerreferendum jedoch schnell aus:

»Und wir haben einfach in der Diskussion in unserer Runde mit 10 Leuten, die wir waren, gesagt: ›Das Bürgerbegehren, die Anforderungen sind zu groß. Wir kriegen das nicht hin‹ (BI – Pro Wald/UWG 2016: 11).

Insofern blieb für die UWG die Initiierung eines Ratsreferendums als einzige Handlungsalternative übrig, weshalb auch die Initiierungsentscheidung umstritten war, die etwa zwei Monate nach dem Aufkommen der Initiierungsidee getroffen wurde. Als Minderheitsfraktion war sich die UWG bei der Initiierungsentscheidung völlig im Unklaren, wie die Ratsmehrheit mit ihrem Initiierungsantrag verfahren würde (BI – Pro Wald/UWG 2016: 5).

c) Initiierungsvorlage

Bei der Initiierungsvorlage handelte es sich um einen nicht-gerichteten Antrag, da die Verwaltung damit beauftragt werden sollte, »den Bürgerentscheid vorzubereiten und durchzuführen« (UWG 12.09.2011). Eine Abstimmungsfrage wurde von der UWG dementsprechend nicht formuliert. Eine wesentliche Ursache für den Verzicht auf die Entwicklung einer Fragestellung lag in der mangelnden diesbezüglichen rechtlichen Expertise der Initiatoren (BI – Pro Wald/UWG 2016: 5). Wenngleich die Initiierungsvorlage keine Abstimmungsfrage enthielt, wies der Titel im Antrag (›Bürgerentscheid zum ›Erhalt des Waldgebietes Heying Esch‹) aber schon eine Richtung auf, sodass sich die Vorlage – auch aufgrund des wesentlichen Initiierungszieles – tendenziell als Veto vorlage einordnen lässt.

d) Initiierungsbedingungen

Das positive Outcome der Initiierungsentscheidung ist auf eine zeitliche Abfolge und ein Zusammenwirken verschiedener Initiierungsbedingungen zurückzuführen.

Die Gemeinde Legden konnte 2011 auf keine Anwendungserfahrungen mit kommunalen Referenden zurückgreifen und auch in Nordrhein-Westfalen insgesamt hatten sich bis zum Sommer 2011 gerade einmal sechs Ratsreferenden mit Bürgerentscheid ereignet. Das Entscheidungsinstrument »Ratsbürgerentscheid« dürfte zum Zeitpunkt des inhaltlichen Willensbildungsprozesses somit kaum bekannt gewesen sein. Für die Entstehung der Initiierungsidee war deshalb vermutlich der Umstand, dass im Juli 2011 im nahegelegenen Rhede ein Ratsreferendum stattfand (Stadt Rhede o.J.), von zentraler Bedeutung:

»Und dann war ich zufälligerweise in Raesfeld¹¹⁶ mit einer Fahrradgruppe. Und habe da gesehen, dass die auch wegen einem Wald ein Ratsbürgerentscheid gemacht haben – oder machen wollten. Und dann kam auch bei uns die Diskussion« (BI – Pro Wald/UWG 2016: 2).

Dass sich die Initiierungsidee weiter konkretisierte, ist zuvorderst auf den Verzicht der Bürgerinitiative, ein Bürgerreferendum zu starten, zurückzuführen. Sofern die

¹¹⁶ Raesfeld ist eine Nachbarkommune von Rhede.

Bürgerinitiative nämlich eine erneute Unterschriftensammlung begonnen hätte, wären die Initiierungsverhandlungen zum Ratsreferendum vermutlich zumindest vorerst abgebrochen worden.

Das folgende positive Outcome der Initiierungsentscheidung ist dann auf die Wirkung zusätzlicher Initiierungsbedingungen zurückzuführen. Allem voran sind die Policy-Differenzen im Kommunalparlament zu nennen, wobei der Entscheidungsgegenstand ein erhebliches Konfliktpotential beinhaltete, da die UWG ihm einerseits eine außerordentliche ökologische Relevanz zuschrieb und andererseits die CDU-Mehrheitsfraktion einen politischen Richtungswechsel vollzog, d.h. eine Abkehr vom 2004 gefassten Grundsatzbeschluss vornahm. Ferner ergaben sich aufgrund der ausgeprägten konkurrenzdemokratischen Interaktionsorientierung der UWG weitere Initiierungsanreize. Ausschlaggebend für das positive Outcome der Initiierungsentscheidung dürfte aber vor allem das hohe Ausmaß des außerparlamentarischen Widerstands gewesen sein, welches durch die Unterschriftenaktion der Bürgerinitiative dokumentiert war. Das Engagement der Bürgerinitiative trug somit nicht nur zur Entstehung der Initiierungsidee bei. Es liefert der UWG darüber hinaus auch eine überzeugende Begründung für den Initiierungsantrag.

e) Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen

Bürgermeister, CDU und SPD verfügten über kein genuines Interesse an einem Ratsreferendum, da sie die Erweiterung des Gewerbegebiets bereits beschlossen hatten und eine Bürgerabstimmung die Projektrealisierung grundsätzlich noch einmal gefährden konnte. Die Unterschriftenaktion der Bürgerinitiative stellte die gesellschaftliche Akzeptanz des Projekts jedoch in Frage, sodass auch der Bürgermeister an der ausreichenden Legitimationskraft der repräsentativen Beschlussfassung zweifelte:

»Die haben seinerzeit Unterschriften gesammelt – relativ viele. Die Anzahl kann ich ihnen aus dem Gedächtnis heraus nicht sagen. Aber ich weiß, dass es sehr viele Unterschriften waren. Und das unterstrich ja auch die Notwendigkeit zu sagen: ›Komm, wir fragen jetzt die Bürgerinnen und Bürger hier vor Ort, ob sie dafür oder dagegen sind.‹« (BM 2017: 2).

Die Einschätzung des Bürgermeisters teilte ebenfalls der CDU-Fraktionsvorsitzende:

»Also wir hatten das Gefühl, dass das [Durchführung des Ratsreferendums, A. d. V.] auch von der Mehrheit der Bevölkerung so gesehen wird. Das war so eine Gefühlslage von uns. Ich meine, wir haben das als richtig angesehen, grundsätzlich als richtig angesehen« (CDU-Legden 2017: 2).

Erstens erhoffte sich die Koalition der Überplanungsbefürworter von der Auslösung des Ratsreferendums also eine zusätzliche Legitimation. Darüber hinaus stand die Drohung der Waldschützer im Raum, im Anschluss an die Unterschriftenaktion noch ein Bürgerreferendum zu starten. Den damit einhergehenden Verlust an Verfahrenskontrolle wollten die Projektbefürworter unbedingt vermeiden:

»Wenn wir gesagt hätten: ›Wir ziehen das jetzt so durch.‹ Dann hätten wir höchstwahrscheinlich keinen Ratsbürgerentscheid bekommen. Dann hätten wir einen Bürgerent-

scheid bekommen. Das wäre ja die nächste Stufe dann gewesen. Warum sollen wir das riskieren?« (CDU-Legden 2017: 2).

Mit der Auslösung des Ratsreferendums bezweckte die Ratsmehrheit zweitens somit die (präventive) Okkupation eines bis dato nur angedrohten Bürgerreferendums und drittens eine Verkürzung des Entscheidungsprozesses. So erhoffte sich der Bürgermeister von der Auslösung des Ratsreferendums eine zeitnahe Entscheidungsfindung, weshalb seine Zustimmung zur Auslösung auch erfolgte, »damit die Diskussion sich nicht endlos fortsetzt, und wir sozusagen in unserer Umsetzung ausgebremst werden« (BM 2017: 2).

Alle drei von der Ratsmehrheit angewandten Auslösungstypen (Legitimation, Okkupation, Verkürzung) standen vornehmlich mit dem Auslösungsziel der Policy-Kontrolle in Verbindung, da es der Ratsmehrheit bei der Auslösung um die Verteidigung des inhaltlichen Beschlusses aus dem Kommunalparlament ging. Die Auslösung entsprach somit hauptsächlich dem Gestaltungsmotiv der Ratsmehrheit. Im Sinne ihres Machtmotivs verfügten der Bürgermeister und die CDU-Mehrheitsfraktion aber sicherlich auch über kein Interesse an einem dauerhaft schwelenden Konflikt.

f) Auslösungsverhandlungen und Auslösungsentscheidung

Die Auslösungsverhandlungen erstreckten sich über mehrere Monate hinweg, wobei sich ihr Verlauf und Ausgang zunächst absolut offen gestalteten, da eingangs vor allem unklar war, ob ein Ratsreferendum zum Entscheidungsgegenstand rechtlich überhaupt zulässig sei. Insofern stellte es einen wirksamen Schachzug der UWG-Fraktion dar, keine konkrete Abstimmungsfrage zu formulieren, die dann unmittelbar rechtlich überprüft und ggf. abgelehnt werden konnte, sondern diese Aufgabe der Verwaltung zu übertragen.

Die Projektbefürworter mögen sich zwar vermutlich einen negativen Ausgang der rechtlichen Zulässigkeitsprüfung erhofft haben. Die positive Rückmeldung zwang sie jedoch dazu, den Auslösungsprozess fortzusetzen, falls sie die Initiierung eines Bürgerreferendums sicher ausschließen wollten.

Der Bürgermeister bzw. die Verwaltung dominierten in der Folge die Auslösungsverhandlungen. So nutzte der Gemeindevorsteher etwa seine Position, um einen Abstimmungstermin unmittelbar nach der Gewerbeschau vorzuschlagen, die den Projektbefürwortern eine öffentlichkeitswirksame Werbefläche bot. Weil die Projektbefürworter die Auslösungsmehrheit kontrollierten, konnte die UWG-Fraktion keinen gestaltenden Einfluss im Auslösungsprozess ausüben. Dabei konnte der Bürgermeister darauf vertrauen, dass die Wählervereinigung und die Bürgerinitiative allein wegen einiger unliebsamer Verfahrensmodalitäten nicht unmittelbar ein Bürgerreferendum initiieren würden.

Der positive Ausgang der Auslösungsentscheidung kam schließlich zu Stande, weil Bürgermeister, CDU und SPD überzeugt waren, ihre inhaltlichen Ziele mit Hilfe der Auslösung erreichen zu können:

»Gut, ich bin davon ausgegangen, dass die Mehrheit sich für die Überplanung des Waldes ausspricht. Aber ich konnte es ja nicht wissen. Das war einfach nur so ein Bauchgefühl« (BM 2017: 2).

Wenngleich es – insbesondere nach der Terminverlegung – Dissonanzen wegen des Abstimmungstermins gab, erfolgten die Auslösungsverhandlungen im Kommunalparlament im Vergleich zu dem vorausgehenden inhaltlichen Willensbildungsprozess weitgehend konsensorientiert. Verantwortlich dafür war sicherlich, dass alle kommunalparlamentarischen Akteure das Ratsreferendum im Vorfeld der Auslösungsentscheidung als angemessenes Konfliktlösungsinstrument akzeptierten. Eine inhaltliche Kompromisslösung strebte während der Auslösungsverhandlungen keiner der beteiligten Akteure an.

g) Auslösungs vorlage

Urheberin der Auslösungs vorlage war die Verwaltung, sodass sich die Autoren von Initiierungs- und Auslösungs vorlage unterschieden. Die formulierte Abstimmungsfrage bezog sich entgegen des Tenors der Initiierungs vorlage positiv auf die Überplanung des Waldgebiets. Insofern transformierte die Verwaltung die Veto vorlage der UWG-Fraktion in eine Initiativ vorlage. Die Begründung der Vorlage war allerdings neutral gehalten, d.h. sie enthielt keinen positiven Bezug auf das Projekt oder eine Abstimmungsempfehlung, sondern verwies lediglich auf den Dissens im Kommunalparlament und der Bürgerschaft. Eine tendenziöse oder werbende Begründung hätte vermutlich nicht die Zustimmung der UWG gefunden und Anreize zur Initiierung eines Bürgerreferendums gesetzt.

h) Auslösungsbedingungen

Für die Auslösung waren vornehmlich noch die Stimmen der CDU-Fraktion erforderlich, da die UWG-Fraktion ein genuines Interesse an der Durchführung des Ratsreferendums besaß. Um das Ergebnis des Auslösungsprozesses zu erklären, sind somit die Auslösungsbedingungen in Bezug auf den Bürgermeister und die CDU-Fraktion zu analysieren.

Diesbezüglich setzte zuvorderst die hohe Qualität des außerparlamentarischen Widerstands den Bürgermeister und die CDU-Fraktion unter Handlungsdruck. Ohne die öffentlichkeitswirksame Dokumentation des Widerstands gegen die Waldüberplanung in Form der Unterschriftenaktion hätten Bürgermeister und CDU-Fraktion den Initiierungsantrag der UWG-Fraktion wohl kaum aufgegriffen. Dass sich die Bürgerinitiative für eine informale Unterschriften sammlung und gegen die Initiierung eines Bürgerreferendums entschied, bereitete der Auslösung des Ratsreferendums vermutlich sogar die entscheidende Grundlage. Ein Bürgerreferendum hätte der Rat nämlich im Sommer 2011 noch zwangsläufig rechtlich für unzulässig erklären müssen. Die freie Unterschriftenaktion hingegen war rechtlich nicht anzufechten und entfaltete politisch eine vergleichbare Wirkung.

Die Ursache, dass die Unterschriften sammlung wiederum eine so starke politische Durchschlagskraft entfachte, ist wiederum in den engen Sozialbeziehungen der kleinen Gemeinde zu sehen. Zum einen gelang es der Bürgerinitiative aufgrund dieser nämlich in einem relativ kurzen Zeitraum Unterschriften von mehr als einem Viertel der Wahlbevölkerung zu sammeln und zum anderen hätte die Missachtung eines so hohen Anteils der Gemeindebevölkerung durch eine Auslösungsverweigerung den kommunalen Frieden über den politischen Raum hinaus belastet, was insbesondere nicht im Interesse des Bürgermeisters liegen konnte.

Der Bürgermeister und die CDU-Mehrheitsfraktion hätten in Folge der Unterschriftenaktion allerdings ebenso einen inhaltlichen Kompromiss mit der Bürgerinitiative und der UWG anstreben können. Wie die Initiatoren dem Walderhalt, schrieben die Projektbefürworter der Ausweisung der Gewerbevlächen jedoch eine gravierende ökonomische Relevanz zu, sodass ein Interessenausgleich kaum möglich war. Dieser Umstand in Verbindung mit dem hohen Problemlösungsdruck und dem vermeintlich drohenden Bürgerreferendum erzeugte starke Auslösungsanreize auf Seiten der Projektbefürworter.

Zusätzlich befeuert wurden diese noch durch die Aussicht auf eine ressourcenstarke Abstimmungskoalition. So verfügten Bürgermeister und CDU-Fraktion zusammen mit der SPD nicht nur über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Kommunalparlament. Darüber hinaus genossen sie auch die Unterstützung der wirtschaftlich einflussreichen und vergleichsweise finanzkräftigen WILA. Aufgrund dessen sowie wegen des durch die geringe Gemeindegröße erhöhten Ausmaßes an Verfahrenskontrolle der Verwaltung, konnten sich die Projektbefürworter also gute Chancen auf einen Abstimmungserfolg an der Urne ausrechnen.

All diese Auslösungsbedingungen wären letztlich allerdings wirkungslos geblieben, wenn sich mit der Änderung des Themenkatalogs im Referendumsdispositiv nicht ein verfahrensexogener Einflussfaktor, auf den die beteiligten Akteure nicht zugreifen konnten, geändert hätte. Ohne die rechtliche Novellierung wäre die Formulierung einer zulässigen Abstimmungsfrage nämlich schlicht kaum möglich gewesen.

i) Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele

Das übergeordnete Initiierungsziel der UWG-Fraktion bestand darin, mittels des Ratsreferendums die Waldrodungen noch zu verhindern. Mit diesem Anliegen scheiterte sie am Mehrheitswillen der Bürgerschaft. Ungeachtet des Abstimmungsergebnisses konnte sie allerdings bereits die Auslösung als Erfolg werten.

Inwieweit die Wählervereinigung durch die Mobilisierung von immerhin 43 % der Abstimmenden bei den folgenden Wahlen profitierte, ist schwer abzuschätzen. Ihre Stimmengewinne bei den Kommunalwahlen 2014 führten der Bürgermeister und der CDU-Fraktionsvorsitzende – auch wegen des zeitlichen Abstands – jedenfalls nicht auf das Ratsreferendum zurück (BM 2017: 6; CDU-Legden 2017: 7). Der spätere UWG-Vorsitzende vermutete allerdings, dass das Ratsreferendum die Wahrnehmung der UWG in der Gemeinde gestärkt hätte (BI – Pro Wald/UWG 2016: 18).

In Bezug auf die Gemeindefriedung, die die UWG auf der Darstellungsebene als wesentliches Initiierungsziel anführte und die auch als gemeinsamer Nenner aller kommunalparlamentarischen Akteure Eingang in die Begründung der Auslösungs vorlage fand, urteilte der Bürgermeister, dass das Ratsreferendum die bestehenden Spannungen zunächst zusätzlich beförderte:

»Und für die Phase, in der dann diese Abstimmungskampagne lief, gibt es für den Moment auch – das Ergebnis zeigt das ja – so eine gewisse Spaltung. Die einen sind dafür, die anderen sind dagegen. Und das zieht sich durch alle Gruppen hindurch. Selbst in Familien gab es unterschiedliche Ansichten, in Nachbarschaften, in Kegelclubs, Stamm tischen...« (BM 2017: 6f.).

Alle Interviewpartner stimmten aber darin überein, dass die Diskussionen in der Gemeindebevölkerung nach der Abstimmung endeten, und dort keine fortwährende Spaltung zu beobachten war (BI – Pro Wald/UWG 2016: 14; BM 2017: 7; CDU-Legden 2017: 6). Im Gemeinderat selbst blieb die Spaltung allerdings fortbestehen, wofür die UWG insbesondere den ihrer Ansicht nach unfairen Verlauf der Abstimmungskampagnen verantwortlich machte.

III. Kontrafaktische Perspektive auf die Auslösungsmehrheit

Zweifelsfrei wäre die Initiierung des Ratsreferendums durch die UWG-Fraktion ebenso unter majoritären Auslösungsbedingungen erfolgt. Als Minderheitsfraktion hatte die UWG mit dem Antrag schließlich politisch nichts zu verlieren.

Während des Auslösungsprozesses entschieden sich der Bürgermeister und die CDU-Mehrheitsfraktion gegenüber UWG und Bürgerinitiative für einen tendenziell konsensualen Politikstil, der sich nicht nur im Aufgreifen der Initiierungsvorlage und dem positiven Outcome der Auslösungsentscheidung, sondern vor allem in der neutral gehaltenen Auslösungsgrundbegründung widerspiegelte. Zusammen mit der SPD-Fraktion hätte die CDU-Fraktion nicht zuletzt auch ein Ratsreferendum auslösen können, das sich parteiisch für die Überplanung des Waldgebiets aussprach. Damit wären aber vermutlich UWG und Bürgerinitiative nicht einverstanden gewesen und hätten ihrerseits ein Bürgerreferendum initiieren können. Der eher konsensorientierte Politikstil des Bürgermeisters während des Auslösungsprozesses war somit weniger den konsensualen Auslösungsbedingungen als vielmehr der Furcht vor einem Bürgerreferendum und einer langfristigen Spaltung der Bürgerschaft geschuldet. Auch der Auslösungsprozess wäre unter majoritären Auslösungsbedingungen deshalb wahrscheinlich ähnlich verlaufen.

7.3.3 Ampelanlage im Ortskern

7.3.3.1 Phasenverlauf

I. Vorgeschichte

Der Gemeindeentwicklungsplan aus dem Jahr 2004 beschäftigte sich auch mit der Neugestaltung der Ortsmitte. Der Abschlussbericht mahnte dabei an, dass die städtebauliche Qualität des historischen Siedlungskerns durch den hohen Verkehrsfluss an der zentralen Kreuzung sowie die Gebäude im Umfeld des Kreuzungsbereichs beeinträchtigt sei (Gemeinde Legden 2004: 27, 55f.). Mitverantwortlich für diese Situation wurde u.a. die Ampelanlage an der Kreuzung gemacht, die vorwiegend Schulkindern zur Überquerung der vielbefahrenen Straße diente.

»Das wenig dörfliche Erscheinungsbild in diesem Bereich wird durch die aus Gründen der Schulwegsicherung notwendige Ampelanlage verstärkt« (ebd.: 56).

In Folge des abgeschlossenen Baus einer Umgehungsstraße sowie einer geplanten Verkehrsberuhigung des Kreuzungsbereichs wurde darüber nachgedacht, auf die Ampelanlage – wenn möglich – künftig zu verzichten:

»Der Bau der Umgehungsstraße eröffnet nun die Möglichkeit, durch verkehrsberuhigende Maßnahmen im innerörtlichen Bereich, insondere [sic!] im Umfeld der Kreuzung, einen Teil des Durchgangsverkehrs auf die Umgehungsstraße umzuleiten. Ob auf die Ampelanlage zukünftig verzichtet werden kann, wird derzeit geprüft. Der Sicherheit der Schulkinder ist in diesem Zusammenhang Priorität einzuräumen« (ebd.).

Zur Verkehrsberuhigung wies die Gemeinde schließlich zunächst Bereiche der von Süden auf die Kreuzung zulaufenden Straße als »Shared Space« aus (MZ 28.05.2010).

II. Parlamentarische Beratungsphase

Im November 2010 präsentierte ein Planungsbüro dann unter Zustimmung des Bürgermeisters und der CDU ein Konzept im Gemeinderat, das vorsah, den Shared Space auf die Hauptstraße und somit den unmittelbaren Kreuzungsbereich auszudehnen, was gleichzeitig den Abbau der Ampelanlage zur Folge gehabt hätte (MZ 18.11.2010).

Die UWG kritisierte diese Überlegungen scharf. Sie schrieb in ihrer Vereinszeitung:

»Im unübersichtlichen Kreuzungsbereich ermöglicht zurzeit die Ampelanlage den Kindern einen gesicherten Schulweg und mobilitätseingeschränkten Fußgängern die sichere Querung der Strasse [sic!]. Dieser nachweislich wirksame Schutz für Fußgänger und Radfahrer ist für die UWG unverzichtbar!« (UWG 2011).

Auf einer Einwohnerversammlung zur Neugestaltung der Hauptstraße im Juli 2011 stellte sich in der Folge eine Mehrheit der 50 Anwesenden gegen die Entfernung der Ampelanlage (MZ 07.10.2011). Daraufhin beantragte die UWG-Fraktion die Durchführung eines Ratsreferendums zur »Beibehaltung der Verkehrsampelanlage im Kreuzungsbereich Dorfmitte« (UWG 12.09.2011). Der Antrag erfolgte gemeinsam mit dem Antrag auf das Ratsreferendum zum Wald im »Heying Esch« und enthielt dementsprechend auch die gleiche Begründung (ebd.).

Wie im Fall »Heying Esch« sprach sich die Ratsmehrheit aus Bürgermeister, CDU- und SPD-Fraktion zunächst für eine rechtliche Überprüfung der Zulässigkeit aus, die der Rat dann auch einstimmig veranlasste (Gemeinde Legden 26.09.2011). Ein Vertreter der CDU-Fraktion kritisierte dabei allerdings, dass sich die repräsentativen Gremien bis dato noch gar nicht angemessen mit dem Abstimmungsgegenstand befasst hätten, weshalb er bei einem Durchführungsbeschluss »die Gefahr [sehe, A. d. V.], dass in Zukunft über viele kontrovers diskutierte Fragen ein Ratsbürgerentscheid herbeigeführt werden müsse«, was »nicht im Sinne einer repräsentativen Demokratie sein« könne (ebd.).

Das Gutachten des Städte- und Gemeindebundes gelangte zu dem Schluss, dass lediglich ein Ratsreferendum mit empfehlendem Charakter durchgeführt werden könne, da der Kreis Borken und nicht die Gemeinde Legden in der Ampelfrage zuständig sei (Städte- und Gemeindebund NRW 25.10.2011).

Ein solches Ratsreferendum lehnte die Mehrheit aus Bürgermeister, CDU- und SPD-Fraktion in der Ratssitzung im November 2011 gegen vier Stimmen aus der UWG-Fraktion jedoch ab (Gemeinde Legden 07.11.2011a). Die Ratsmehrheit war sich dabei einig, dass »in dieser Angelegenheit bisher noch viel zu wenig in der Sache diskutiert worden sei« (ebd., vgl. auch MZ 10.11.2011). Zudem mahnte der CDU-Fraktionsvorsitzende an:

»Der Gemeinderat müsse sich und seine Arbeit auch ernst nehmen und könne nicht sofort die Durchführung eines Bürgerentscheides ins Gespräch bringen, wenn man sich in der Sache nicht einig sei« (ebd.).

Nachdem der Antrag auf Ratsreferendum an der Ratsmehrheit scheiterte, konkretisierten sich in den folgenden Jahren die Überlegungen zur Gestaltung der Hauptstraße bzw. des Kreuzungsumfeldes und auch der mögliche Abbau der Ampelanlage wurde immer mal wieder von CDU-Ratsmitgliedern thematisiert (u.a. MZ 05.07.2013). Ein Ratsreferendum zu diesem Thema beantragte aber keine Fraktion erneut. Im November 2016 beschloss der Rat schließlich die Ampelanlage beizubehalten (Gemeinde Legden 24.10.2016, 07.11.2016).

7.3.3.2 Analyse des Initiierungs- und Auslösungsprozesses

I. Initiierungsidée und Initiatoren

Im Laufe des Entscheidungsprozesses zur Gestaltung der wichtigsten Kreuzung im Ortskern von Legden bzw. deren Umfeld kam es zur Initiierung eines Ratsreferendums. Sowohl die Initiierungsidée als auch der Initiierungsantrag stammten von der UWG, wobei die Initiierungsidée öffentlich erst mit der Antragsstellung erstmalig geäußert wurde.

II. Ratsreferendum der UWG-Fraktion

a) Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

Mit ihrem Antrag verband die UWG-Fraktion vorrangig das inhaltliche Anliegen des Ampelanlagenerhalts, bei dem sie davon ausging, es im Rat nicht gegen die Mehrheit aus Bürgermeister und CDU-Fraktion durchsetzen zu können. Insofern wendete die UWG-Fraktion den Initiierungstyp der (antizipierten) Mehrheitsumgehung mit dem Initiierungsziel des Policy-Zugriffs an. Da die Einwohnerversammlung ein gewisses Maß an Widerstand gegen den Abbau der Ampelanlage offenbar hatte, stellte das Thema für die UWG-Fraktion prinzipiell auch eine Mobilisierungsgelegenheit dar. Das Machtmotiv dürfte bei der Initiierungsentscheidung im Verhältnis zum Gestaltungsmotiv aber nur eine nachgelagerte Rolle gespielt haben, da das Ausmaß des Widerstands zum Initiierungszeitpunkt kaum angemessen einzuschätzen war. Auf der Darstellungsebene verwies die UWG – wie bei der Initiierung des Ratsreferendums zum Gewerbegebiet – auf die kommunale Befriedung als Initiierungsziel und griff somit auch in diesem Fall auf das Gemeinschaftsmotiv zurück.

b) Initiierungsverhandlungen und Initiierungsentscheidung

Die Initiierungsverhandlungen setzten zu einem frühen Stadium des inhaltlichen Willensbildungsprozesses ein. Sie fanden ausschließlich innerhalb der UWG statt. Da die Durchführung eines Referendums vor dem Initiierungsantrag zu keinem Zeitpunkt öffentlich debattiert wurde, überraschte die Initiierungsentscheidung bzw. deren Ergebnis die anderen Fraktionen im Kommunalparlament:

»Als ich das (den Antrag, A. d. V.) zum ersten Mal durchgelesen habe, habe ich mir gedacht: ›Wegen der Ampel?« (CDU-Legden 2017: 9).

c) Initiierungsvorlage

Bei der Initiierungsvorlage handelte es sich um einen Doppelantrag mit gemeinsamer Begründung. Auch in Bezug auf das Ratsreferendum zur Ampel formulierte die UWG-Fraktion keine Abstimmungsfrage, sondern lediglich die Aufforderung an die Verwaltung, ein Ratsreferendum vorzubereiten. Da der Titel des Antrags jedoch auf den Erhalt der Ampelanlage abzielte, lässt sich der Antrag als (präventive) Vetovorlage klassifizieren.

d) Initiierungsbedingungen

Die Initiierung des Ratsreferendums zur Ampelanlage ist ohne einen Blick auf die parallele Entwicklung im Fall »Heying Esch« nicht zu erklären. So ist die Idee, in Legden überhaupt Ratsreferenden anzuwenden, im Kontext dieses Entscheidungsprozesses entstanden. Die Initiierungsidee zum Ampelreferendum ist demnach eine Folge der Initiierungsidee zum Waldreferendum. Weiterhin ist auch das positive Outcome der Initiierungsentscheidung auf das Waldreferendum zurückzuführen. Wären die Initiierungsverhandlungen dort etwa zu dem Schluss gelangt, dass die Initiierung eines Bürgerreferendums die bessere Handlungsalternative gewesen wäre, ist es unwahrscheinlich, dass die UWG allein einen Antrag auf Ratsreferendum zur Ampelanlage gestellt hätte. So spricht die Wählervereinigung in ihrer Antragsbegründung zwar von Kontroversen in beiden inhaltlichen Willensbildungsprozessen, in der Begründung verweist sie dann aber nur auf die Unterschriftenaktion der Bürgerinitiative.

Das Ratsreferendum zum Gewerbegebiet ist als Initiierungsbedingung allein aber nicht hinreichend. Einen weiteren Initiierungsanstoß lieferte der Verlauf der Einwohnergemeinsammlung, auf der sich eine Mehrheit der Anwesenden für die Beibehaltung der Ampelanlage aussprach und somit auch außerparlamentarisches Konfliktpotential dokumentiert war. Dass weiterhin die Policy-Differenz in der Ampelfrage entlang des Parteienwettbewerbs verlief und die UWG dem Ampelerhalt eine hohe Relevanz in Bezug auf die Schulwegsicherheit zuschrieb, dürfte schließlich zum positiven Outcome der Initiierungsentscheidung geführt haben.

e) Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen

Eine Auslösung des Ratsreferendums entsprach weder dem Macht- noch dem Gestaltungsmotiv der weiteren kommunalparlamentarischen Akteure. So hatten weder der Bürgermeister noch die Fraktionen von CDU und SPD ihren Meinungsbildungsprozess zur Ampelanlage zum Zeitpunkt der Initiierung abgeschlossen. Zudem stand der Planungsprozess zur Neugestaltung der Dorfmitte ebenfalls noch im Anfangsstadium. Insbesondere der Bürgermeister und die CDU-Mehrheitsfraktion, die wohl stärker als die SPD zu einem Abbau der Ampelanlage tendierten, konnten deshalb kein Interesse daran haben, den Planungsprozess frühzeitig von einem Ratsreferendum überlagern zu lassen und sich infolgedessen freiwillig in ihrer Gestaltungskompetenz einzuschränken. Gleichzeitig befürchteten sie bei einer Auslösungsverweigerung auch keinen machtpolitischen Schaden wie etwa beim Waldreferendum.

f) Auslösungsverhandlungen und Auslösungsentscheidung

Wenngleich die anderen Fraktionen bei den ersten Beratungen im Kommunalparlament größere Bedenken in Bezug auf die Auslösung des Ampelreferendums als hinsichtlich des Waldreferendums äußerten, beauftragten sie die Verwaltung dennoch,

zunächst eine Überprüfung der rechtlichen Zulässigkeit vorzunehmen. Damit wollten sie sich sicherlich auch vor dem Vorwurf schützen, Bürgerbeteiligung zu verhindern. Nachdem die rechtliche Überprüfung dann aber die fehlende Zuständigkeit ergab und die UWG über keine politischen Druckmittel verfügte, beschlossen Bürgermeister, CDU und SPD umgehend, den Auslösungsprozess zu beenden.

g) Auslösungsvorlage

Da der Rat im November 2011 mehrheitlich beschloss, das Ratsreferendum in der Ampelfrage nicht weiterzuverfolgen und auch die UWG ihre Initiierungs- nicht in eine Auslösungsvorlage umwandelte, wurde während des Auslösungsprozesses keine Auslösungsvorlage erstellt.

h) Auslösungsbedingungen

Die Auslösung eines Ratsreferendums konnte nur mit den Stimmen der CDU-Fraktion erfolgen. Aufgrund des frühen Stadiums des Entscheidungsprozesses zur Gestaltung der Dorfmitte hatte diese aber kein Interesse daran, die Entscheidungsverantwortung auf die Stimmberchtigten zu verlagern.

Im Wesentlichen waren dann zwei Auslösungsbedingungen für das negative Outcome der Auslösungsentscheidung verantwortlich. Erstens gab es keine organisierte außerparlamentarische Initiative, die sich für den Erhalt der Ampelanlage einsetzte. Die kritischen Stimmen auf der Einwohnerversammlung waren jedenfalls nicht hinreichend, um den notwendigen Auslösungsdruck auf die CDU-Fraktion zu erzeugen. Das Ergebnis der Zulässigkeitsprüfung lieferte der Ratsmehrheit zweitens dann die Grundlage, den Auslösungsprozess zu beenden.

i) Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele

Die UWG-Fraktion zielte mit dem Ratsreferendum darauf ab, die Entfernung der Ampelanlage zu verhindern. Aufgrund der Auslösungsverweigerung seitens der Ratsmehrheit erreichte die Minderheitsfraktion ihr inhaltliches Anliegen nicht. Dass der Rat 2016 dann schließlich dennoch beschloss, die Ampelanlage beizubehalten, stand ursächlich sicherlich in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Initiierung des Ratsreferendums im Jahr 2011.

III. Kontrafaktische Betrachtung der Auslösungsmehrheit

Der Initiierungsprozess wäre unter majöritären Auslösungsbedingungen vermutlich ähnlich verlaufen, d.h. die UWG hätte das Ratsreferendum sicherlich auch bei einer einfachen Auslösungsmehrheit initiiert. Restriktive Wirkungen auf den Initiierungsprozess sollten schließlich eher von konsensualen Auslösungsmehrheiten ausgehen.

Weiterhin wäre der Antrag allerdings ebenso unter majoritären Auslösungsbedingungen gescheitert, da im Rat eine Zwei-Drittel-Mehrheit aus Bürgermeister, CDU und SPD das Ratsreferendum als Entscheidungsinstrument in der Ampelfrage für ungeeignet hielt. Somit beeinflusste die Höhe der Auslösungsmehrheit also weder den Initiierungs- noch den Auslösungsprozess.

7.3.4 Fallfazit

Seit ihrer Einführung im Jahr 2007 ereigneten sich in Legden zwei Ratsreferenden, sodass diese innerhalb der kommunalen Demokratie der Gemeinde lediglich eine Ausnahmehrscheinung darstellen. Als deren *Initiator* trat ausschließlich die Ratsopposition bzw. die Minderheitsfraktion von der UWG in Erscheinung. Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen formulierten auch keine *Initiierungsideen*.

Tab. 7.10: Profil der Initiierungspraxis in Legden

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen	Initiierung durch Bürgermeister/ Mehrheitsfraktion
<i>Initiierungsidee</i>	öffentliche Formulierung von Initiierungsideen in engem zeitlichen Zusammenhang mit tatsächlicher Initiierung	keine öffentlichen Formulierungen von Initiierungsideen und Initiierungen
<i>politische Standardmotive</i>	eher Gestaltungsmotiv	-
<i>Initiierungsziele</i>	eher Policy-Zugriff	-
<i>Initiierungstypen</i>	Mehrheitsumgehung, teilweise aber auch Mobilisierung	-
<i>Initiierungsverhandlungen</i>	kurz, keine Kontroversen, nicht-öffentliche, teilweise interorganisational mit Bürgerinitiative	-
<i>Initiierungsvorlage</i>	Vetovorlagen (ohne Abstimmungsfragen)	-
<i>Initiierungsentscheidung</i>	hohe Varianz in Bezug auf den Zeitpunkt (nach parlamentarischem Beschluss sowie am Anfang des inhaltlichen Willensbildungsprozesses)	-
<i>verfahrensbedingte Initiierungsbedingungen</i>	außerparlamentarischer Widerstand, Konkurrenzorientierung, Zuschreibung hoher Qualität an den Abstimmungsgegenstand (Ökologie, Sicherheit), Policy-Wechsel, Anwendungserfahrung (Wechselwirkungen zw. beiden Initiierungen)	-

Quelle: eigene Darstellung.

Hinter beiden Ratsreferenden standen vornehmlich *Initiierungsziele* auf Basis des Gestaltungsmotivs. So zielte die UWG jeweils darauf ab, die Mehrheit im Rat zu umgehen, um entweder ein für sie zentrales Anliegen präventiv umzusetzen (Ampelerhalt) oder im Anschluss an einen Ratsbeschluss dessen Implementation noch zu verhindern (Gewerbegebiet). Darüber hinaus erhoffte sie sich von den Initiierungen insgesamt sicherlich auch potentielle Wähler anzusprechen, um ihr übergeordnetes politisches Ziel, »die Mehrheit der CDU [zu, A. d. V.] brechen« (BI – Pro Wald/UWG 2016: 9), zu

erreichen. Zur Rechtfertigung der Initiierungsanträge verwies die UWG-Fraktion allerdings vorrangig auf das Gemeinschaftsmotiv.

Die *Initiierungsverhandlungen* erfolgten vornehmlich innerhalb der UWG bzw. zwischen der UWG und der Bürgerinitiative. Versuche, die anderen Fraktionen bereits in den Initiierungsprozess mit einzubeziehen, fanden nicht statt. Beide *Initiierungsvorlagen* enthielten keine Abstimmungsfrage und beabsichtigten der Verwaltung die Verfahrensgestaltung zu überlassen. Dennoch ließen sie sich tendenziell als Vetovorlagen klassifizieren.

Als zentrale *Initiierungsbedingungen* über beide Verfahren hinweg zeigte sich einerseits eine Kombination aus entscheidungsspezifischer konkurrenzdemokratischer Akteurskonstellation sowie einer dem Entscheidungsgegenstand zugeschriebenen hohen Relevanz. Andererseits setzte in beiden Fällen auch außerparlamentarischer Widerstand Initiierungsanreize, wobei dessen Qualität sich deutlich unterschied. Schließlich ließ sich auch ein Zusammenhang zwischen der Initiierung beider Ratsreferenden beobachten, d.h. die Initiierung eines Ratsreferendums (Walderhalt) löste maßgeblich die Initiierung des anderen Ratsreferendums (Ampelanlagenerhalt) mit aus.

Der Bürgermeister und die Mehrheitsfraktion der CDU zeigten kein genuines Interesse an der Durchführung von Ratsreferenden. Insbesondere im Entscheidungsprozess zur Ampelanlage hoben sie die Entscheidungsverantwortung des Rates hervor. Der Auslösung des Ratsreferendums zum Gewerbegebiet stimmten sie allerdings zu, weil sie sich letztlich eine Verfahrensverkürzung, einen Legitimationszuwachs und die präventive Okkupation eines Bürgerreferendums versprachen. Ihre Auslösungsziele waren somit eher durch das Gestaltungs- als durch das Machtmotiv geprägt.

Die *Auslösungsverhandlungen* dominierte i. W. der Bürgermeister. Dessen Handschrift zeigte sich bei der Formulierung der Abstimmungsfrage sowie der Festlegung des Abstimmungstermins. Dennoch wandte der Bürgermeister zumindest beim Ratsreferendum zum Gewerbegebiet während der Auslösungsverhandlungen tendenziell einen konsensualen Politikstil an, um einem möglichen Bürgerreferendum den Nährboden zu entziehen.

Der politische Druck durch die Unterschriftenaktion der Bürgerinitiative offenbarte sich beim Waldreferendum als maßgebliche *Auslösungsbedingung*. Die kleine Gemeindegröße Legdens verstärkte den Auslösungsdruck auf die Ratsmehrheit dabei zusätzlich. Begünstigend wirkten sich schließlich auch die Möglichkeit zur Bildung einer starken Abstimmungskoalition seitens der Ratsmehrheit sowie die hohe Relevanz, welche letztere dem Thema zuschrieb, aus. Der fehlende, organisierte außerparlamentarische Widerstand für den Ampelerhalt wurde neben der mangelnden Entscheidungszuständigkeit als entscheidende Einflussfaktoren, die eine Auslösung beim Ampelreferendum verhinderten, identifiziert.

Deshalb gelangte auch nur eines der Ratsreferenden als *Auslösungsvorlage* in den Rat. Die Auslösungsvorlage wandelte die Vetovorlage der UWG-Minderheitsfraktion zum Walderhalt in eine Initiativvorlage der Verwaltung zur Erweiterung des Gewerbegebiets um.

Tab. 7.11: Profil der Auslösungspraxis in Legden

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen	Initiierung durch Bürgermeister/ Mehrheitsfraktion
<i>politische Standardmotive</i>	bei OB und Mehrheitsfraktion eher Gestaltungsmotiv wirksam	-
<i>Auslösungsziele</i>	sofern vorhanden: Policy-Kontrolle	-
<i>Auslösungstypen</i>	sofern angewandt: Legitimation, Okkupation, Verkürzung	-
<i>Auslösungsverhandlungen</i>	hohe Kontrolle durch den Bürgermeister, eher konsensual, aber mit Kontroversen über Verfahrensausgestaltung	-
<i>Auslösungsvorlage</i>	sofern vorhanden: Initiativvorlage	-
<i>Auslösungsentscheidung</i>	geteilt: positiv (einstimmig) und negativ	-
<i>verfahrensendogene Auslösungsbedingungen</i>	bei Auslösung: hohe Qualität des außerparlamentarischen Widerstands, breite Abstimmungskoalition, hoher Problemlösungsdruck, Zuschreibung hoher ökonomischer Qualität an den Entscheidungsgegenstand bei Nicht-Auslösung: geringe Qualität des außerparlamentarischen Widerstands, Zuschreibung geringer Qualität an den Entscheidungsgegenstand, keine rechtliche Zuständigkeit des Rates	-
<i>Verwirklichung der Initiierungsziele</i>	keine Realisierung in Bezug auf das Gestaltungsmotiv, teilweise Realisierung in Bezug auf das Machtmotiv	-

Quelle: eigene Darstellung.

In Bezug auf den *Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele* ließ sich für die UWG-Minderheitsfraktion ein ambivalentes Bild feststellen. So erreichte sie die inhaltlichen Anliegen ihrer Ratsreferenden zwar nicht, weil diese entweder an der Auslösungsmeinheit oder an der Abstimmungsmehrheit scheiterten. Ungeachtet dessen nutzte sie das Ratsreferendum zum Gewerbegebiet aber durchaus erfolgreich, um sich als politische Alternative zur CDU-Mehrheitsfraktion zu präsentieren.

Die Höhe der Auslösungsmeinheit schließlich hatte vor allem angesichts der inhaltlichen Akteurskonstellationen (jeweils Zwei-Drittel-Mehrheiten aus Bürgermeister, CDU und SPD) keinen nachweisbaren Einfluss auf die Initiierungs- und Auslösungsprozesse.

7.4 Aachen¹¹⁷

7.4.1 Politische und sozioökonomische verfahrensexogene Einflussfaktoren

Auch als Wiege Europas bekannt, liegt Aachen als westlichste Großstadt Deutschlands unmittelbar an der Grenze zu Belgien und den Niederlanden. Mit ihren etwa 250.000 Einwohnern (Stadt Aachen 2016b: 28) ist die kreisfreie Stadt landesplanerisch als Oberzentrum ausgewiesen und Mitglied der Städteregion Aachen (§ 4 AachenGesetz; Land NRW 2016: 119). Die Stadt untergliedert sich in sieben Bezirke, wobei Aachen-Mitte die anderen Bezirke mit ca. 160.000 Einwohnern zahlenmäßig deutlich übersteigt, was vor allem auf die hohe Bevölkerungsdichte im Stadtzentrum zurückzuführen ist (Stadt Aachen 2016b: 40).

2009 wählten die Aachener Marcel Philipp (CDU) zu ihrem Oberbürgermeister (vgl. Tab. 7.12). Fünf Jahre später bestätigten sie ihn mit absoluter Mehrheit in seinem Amt (ebd.). Von 1989 bis 2009 hatte zuvor die SPD mit Jürgen Linden das Stadtoberhaupt gestellt (AN 25.04.2008).

Die absolute Parteienanzahl im Kommunalparlament schwankte im Untersuchungszeitraum zwischen 8 und 9, die effektive Parteienanzahl belief sich dabei etwa auf 4 (vgl. Tab. 7.13). Seit Gründung der BRD ist die CDU vor der SPD stärkste Fraktion im Stadtrat (ebd.). Die Grünen haben sich dahinter als drittstärkste Kraft etabliert (ebd.). Bei den Kommunalwahlen 2014 stieg die Linke vor der FDP zur viertstärksten Fraktion auf (ebd.). Mit Ausnahme der Piratenpartei, die seit 2014 über Fraktionsstärke verfügt, kommt Wählervereinigungen und sonstigen Parteien im Aachener Rat kaum eine Bedeutung zu (ebd.).

Tab. 7.12: Ergebnisse der OB-Wahlen in Aachen (2004-2014; Kandidaten mit mehr als 5 %)

	Kandidat/in	Partei/ Wählervereinigung	Ergebnis	Wahlbeteiligung
2004	Verheyen, Sabine	CDU	28,62 %	56,30 %
	Linden, Jürgen	SPD	61,09 %	
2009	Philipp, Marcel	CDU	43,32 %	53,48 %
	Schultheis, Karl	SPD	40,11 %	
2014	Scheidt, Hilde	Grüne	9,57 %	52,81 %
	Philipp, Marcel	CDU	50,53 %	
	Jansen, Björn	SPD	27,56 %	
	Nacken, Giesela	Grüne	10,17 %	

Quellen: Stadt Aachen (2018a, 2018b, 2018c).

¹¹⁷ Interviews wurden mit dem Büro des Oberbürgermeisters, der vormaligen Planungsdezernentin, dem CDU-Fraktionsvorsitzenden, einem dem konservativen Flügel zuzurechnenden vormaligen CDU-Fraktionsmitglied, den (damaligen) Fraktionsgeschäftsführern von Grünen und FDP, dem verkehrspolitischen Sprecher der Linken sowie dem Leiter der Lokalredaktion der Aachener Zeitung geführt.

Von 1989 bis 2009 regierten vorwiegend rot-grüne Mehrheiten in Aachen. Nur zwischen 1999 und 2004 durchbrach eine schwarz-gelbe Koalition das linke Mehrheitsbündnis, sodass in diesem Zeitraum eine Kohabitationskonstellation vorlag (Büro-OB 2016: 10). Nachdem die Gespräche zur Bildung einer Ampelkoalition scheiterten (AN 25.09.2009), bildete sich nach den Kommunalwahlen 2009 erstmals eine schwarz-grüne Koalition in Aachen (AN 24.10.2009). Verlief deren Anfang durchaus harmonisch (Gross 2016: 313), verstärkte sich zum Ende der Wahlperiode aber die Kritik aus dem konservativen Flügel der CDU an dem Bündnis (u.a. AZ 16.03.2013). Nach einem Machtwechsel zu Gunsten der Konservativen in der CDU-Fraktionsspitze (AZ 16.04.2013) waren es schließlich die Grünen, die im Sommer 2013 die Koalition aufkündigten (AN 08.06.2013), sodass im letzten Jahr der Legislaturperiode keine feste Regierungsmehrheit mehr bestand (Linke-Aachen 2016: 10f.). Wenngleich es erneut für eine schwarz-grüne Mehrheit gereicht hätte, entschied sich die CDU 2014 dann für eine Zusammenarbeit mit der SPD (AZ 18.09.2014).

Tab. 7.13: Ergebnisse der Stadtratswahlen in Aachen nach Sitzen (1999-2014)

Partei/ Wählervereinigung	1999	2004	2009	2014
CDU	29	22	28	28
SPD	19	19	20	20
Grüne	6	10	14	13
FDP	3	3	6	3
Linke	1	1	3	5
Piraten	-	-	1	3
UWG	-	1	1	1
ABL	-	1	-	-
AFD	-	-	-	2
GGS	-	1	-	-
FWG	-	-	1	-
Pro NRW	-	-	-	1
Gesamt	58	58	74	76
<i>absolute Parteienanzahl</i>	5	8	8	9
<i>effektive Parteienanzahl</i>	2,7	3,5	3,8	4,1
<i>Wahlbeteiligung</i>	58,9 %	56,3 %	53,5 %	52,7 %

Quellen: Innenministerium NRW (2018a, 2018b); Stadt Aachen (2018d, 2018e).

Die konkurrenzdemokratische Akteurskonstellation Aachens spiegelt sich auch in den Haushaltbeschlüssen wider. So stimmten die Koalitionsfraktionen jeweils für den Haushalt, wohingegen die oppositionellen Fraktionen diesen fast ausnahmslos

ablehnten (vgl. Tab. 7.14). Lediglich 2014, als wechselnde Mehrheiten regierten, verabschiedeten die drei größten Fraktionen bei nur zwei Gegenstimmen den Haushalt gemeinsam (ebd.). Ungeachtet der grundsätzlich konkurrenzdemokratischen Handlungsorientierung betonten einige Interviewpartner, darunter bspw. auch der Vertreter der Linkspartei, dass die überfraktionelle Zusammenarbeit in Aachen verhältnismäßig gut funktioniere (Linke-Aachen 2016: 10). Der Interviewpartner der FDP teilte diese Einschätzung jedoch nicht, wobei er dafür vor allem den ungleichen Zugang zu den Dezernaten verantwortlich machte (FDP-Aachen 2016: 16f.). Ein Jahr nach dem Zustandekommen der großen Koalition kritisierten die Grünen, dass der überfraktionelle Austausch nicht mehr funktioniere (AZ 28.04.2015).

Tab. 7.14: Haushaltbeschlüsse nach Fraktions- bzw.
Gruppenzugehörigkeit in Aachen (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>CDU</i>	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>SPD</i>	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja
<i>Grüne</i>	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein
<i>FDP</i>	Nein	Nein	Nein	Nein	Enthaltung	Nein
<i>Linke</i>	Nein	Nein	Nein	Nein	Enthaltung	Enthaltung
<i>Piraten</i>	n. B.	n. B.	Enthaltung	n. B.	n. B.	Nein
<i>UWG</i>	n. B.	n. B.	n. B.	n. B.	n. B.	nicht anwesend
<i>FWG</i>	n. B.	n. B.	n. B.	n. B.	n. B.	-
<i>Pro NRW</i>	-	-	-	-	-	Nein
<i>AFD</i>	-	-	-	-	-	Nein
<i>Ergebnis</i>	38/31/0	Mehrheit/27/1	Mehrheit/25/1	Mehrheit/27/0	Mehrheit/2/7	Mehrheit/2/4

Quellen: Stadt Aachen (21.04.2010, 06.04.2011, 21.03.2012, 30.01.2013, 29.01.2014, 28.01.2015); AN (07.04.2011, 22.03.2012, 31.01.2013, 30.01.2014, 29.01.2015); AZ (21.04.2010).

Die Wirtschaft Aachens ist vielseitig geprägt. Sie reicht von der Automobilindustrie und dem Maschinenbau über die Süßwarenherstellung bis hin zum Versicherungswesen. Die größte Arbeitgeberin und der wichtigste Wirtschaftsfaktor in Aachen ist aber zweifelsfrei die RWTH, an der nicht nur etwa 45.000 Studierende eingeschrieben sind (Stadt Aachen 2016: 44), sondern die gleichzeitig auch Ausgangspunkt vieler Unternehmensgründungen ist (IHK-Aachen 2015: 24). Zwischen 2010 und 2015 stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze in Aachen von ca. 112.000 auf knapp 125.000 an (Stadt Aachen 2014: 52, 2016: 53), wobei das Pendlersaldo konstant bei etwa 50.000 blieb (Stadt Aachen 2014: 52, 2015: 57, 2016: 53, 2018f: 55) und die Arbeitslosenquote von etwa 10 % auf ca. 9 % sank (Stadt Aachen 2014: 55, 2016: 52; Stichtag 30.09).

Touristisch ist Aachen vor allem für den als UNESCO-Weltkulturerbe anerkannten Dom und das Rathaus, in dem jährlich der Karlspreis verliehen wird, sowie die Carolus Thermen und den CHIO bekannt. Die Anzahl jährlicher Übernachtungen stieg

im Untersuchungszeitraum von etwa 850.000 auf bis zu mehr als einer Million (Stadt Aachen 2014: 87; 2016: 81).

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts stieg im Untersuchungszeitraum von ca. 2.500 Euro auf knapp 3.500 Euro an (vgl. Tab. 7.15). Zuzüglich der Auslagerungen belief sich der Pro-Kopf-Schuldenstand beinahe durchgängig sogar auf mehr als 5.000 Euro (ebd.). Dabei verdoppelten sich die Pro-Kopf-Kassenkredite fast, von 860 Euro auf ca. 1.550 Euro (ebd.). Auch die ordentlichen Gesamtaufwendungen nahmen von 736 Mio. Euro auf 865 Mio. Euro deutlich zu (ebd.). Interviewpartner bezeichneten die Haushaltssituation Aachens als »ernst« (Linke-Aachen 2016: 12), »angespannt« (Büro-OB 2016: 12), »problematisch« (FDP-Aachen 2016: 13) und »schlecht« (CDU-Aachen 2016: 9). Während des Untersuchungszeitraums befand sich Aachen jedoch nicht in der Haushaltssicherung (Linke-Aachen 2016: 13) und die Stadt zählt auch nicht zu den Stärkungspaktkommunen.

Tab. 7.15: Haushaltssituation in Aachen (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Pro-Kopf-Verschuldung (Kernhaushalt)</i>	2.523	2.513	2.699	3.069	3.247	3.462
<i>Pro-Kopf-Verschuldung (»Konzern Stadt«)</i>	5.113	5.258	4.319	5.305	5.206	5.007
<i>Pro-Kopf-Kassenkredite</i>	860	869	838	1.132	1.301	1.556
<i>ordentliche Gesamtaufwendungen</i>	736 Mio.	780 Mio.	775 Mio.	799 Mio.	828 Mio.	865 Mio.

Quellen: Datenbank: Wegweiser-Kommune – Statistik – Aachen – 2010-2015; Stadt Aachen (2016a: 39).

Die wichtigsten lokalen Tageszeitungen sind die Aachener Nachrichten (AN) und die Aachener Zeitung (AZ). Beide Lokalmedien erscheinen beim Zeitungsverlag Aachen GmbH und teilen sich eine Redaktion (AZ 24.07.2003). Neben diesen beiden Tageszeitungen existieren verschiedene Stadtmagazine, wie bspw. »Bad Aachen« und »Klenkes«. Zudem unterhält der WDR ein Studio in Aachen, in dem u.a. das wochentags täglich ausgestrahlte Fernsehmagazin »Lokalzeit in Aachen« produziert wird.

Zu Beginn des Untersuchungszeitraums verfügte die Aachener Kommunalpolitik über fundierte Anwendungserfahrungen mit kommunalen Referenden. Die »Datenbank Bürgerbegehren« listet bis 2010 fünf Bürgerreferenden in Aachen sowie zwei Bürgerreferenden in den Stadtbezirken auf. Zwei der gesamtstädtischen Bürgerreferenden gelangten dabei zur Abstimmung. Das erste dieser beiden, das sich gegen den von der Ratsmehrheit geplanten Verkauf städtischer Anteile an einer Wohnungsbaugenossenschaft richtete, scheiterte 2002 am Abstimmungsquorum (AZ 12.12.2012). 2006 hingegen lehnte eine deutliche Mehrheit der abstimmenden Aachener den zuvor vom Gemeinderat mehrheitlich befürworteten Bau eines Ausstellungs- und Veranstaltungszentrums (Bauhaus Europa) ab (AZ 12.12.2012). Im Zuge dieses Verfahrens stellte die CDU-Fraktion, die das Anliegen des Bürgerreferendums unterstützte, zwar auch den Antrag auf Durchführung eines freiwilligen Ratsreferendums (CDU-Aachen

27.07.2006). Da dieses zum damaligen Zeitpunkt aber noch nicht in der Kommunalverfassung implementiert war, und das Bürgerreferendum schließlich das Unterschriftenquorum erreichte, zog die Fraktion den Antrag zurück (Stadt Aachen 02.08.2006, 16.08.2006). Ansonsten kam Ratsreferenden bis 2010 in der Aachener Kommunalpolitik keine Bedeutung zu.

Während des Untersuchungszeitraumes erfolgte die Einleitung von fünf weiteren Bürgerreferenden in Aachen. Keines dieser Bürgerreferenden reichte jedoch Unterschriftenlisten bei der Stadtverwaltung ein. Eines von diesen stand allerdings in unmittelbarem Zusammenhang mit dem bisher einzigen Ratsreferendum in der Domstadt, im Rahmen dessen die Aachener 2013 über die Errichtung einer Campusbahn abstimmten.

7.4.2 Campusbahn-Projekt

7.4.2.1 Phasenverlauf

I. Vorgeschichte

Ende des 19. Jahrhunderts verkehrten in Aachen erstmals elektrifizierte Straßenbahnen, die fortan für einen langen Zeitraum den öffentlichen Nahverkehr der Kaiserstadt prägten (AZ 14.02.2017). In den 1970er Jahren entschied sich der Stadtrat allerdings, das Straßenbahnsystem zu Gunsten des öffentlichen Busverkehrs aufzugeben, sodass die Aachener Straßenbahn und Energieversorgungs-AG (ASEAG) im September 1974 ihre letzte Straßenbahnlinie einstellte (AZ 17.09.2010, 14.02.2017).

In den folgenden Jahrzehnten gab es wiederholt Überlegungen, Straßenbahnen erneut in den öffentlichen Nahverkehr Aachens zu integrieren. So plädierten SPD und Grüne Ende der 1990er Jahre vehement für die Einführung einer Stadtbahn, wobei sie bereits staatliche Förderzusagen in Höhe von etwa 500 Mio. DM vorweisen konnten (AN 24.06.2009). CDU und FDP führten 1999 jedoch einen Anti-Stadtbahn-Wahlkampf und erteilten den rot-grünen Plänen nach ihrem Wahlsieg eine klare Absage (AZ 12.01.2012b, 14.01.2012). Zu Beginn des neuen Jahrtausends war die Wiederbelebung des schienengebundenen Nahverkehrs in Aachen somit in weite Ferne gerückt.

Als jedoch – etwa ab Mitte der 2000er Jahre – Konzepte zu einer umfassenden Erweiterung der RWTH im westlichen Teil Aachens Gestalt annahmen, ergab sich auch die Frage, wie sich die beiden geplanten Erweiterungsgebiete (Campus Melaten, Campus West) mit dem öffentlichen Nahverkehr an die Innenstadt anbinden lassen (u.a. AN 17.05.2008). Abermals rückte die Schiene in den Fokus.

II. Parlamentarische Beratungsphase

Die parlamentarische Initiative zur Einführung eines schienengebundenen Anschlusses der neuen Universitätsbereiche an das Stadtzentrum und den Innenstadtcampus ergriff die Grünen-Fraktion im Februar 2008, als sie die Durchführung einer entsprechenden Machbarkeitsstudie beantragte (Grüne-Aachen 21.02.2008). Das von einer Parteikollegin geleitete Planungsdezernat überführte den Antrag in eine Verwaltungsvorlage (Stadt Aachen 16.04.2008), die sowohl die betreffenden Bezirksvertretungen Aachen-Mitte und Aachen-Laurensberg als auch der Verkehrsausschuss mit großem Zuspruch einstimmig verabschiedeten (AN 10.05.2008; AZ 11.06.2008). Schnell erhielt das Projekt den Titel »Campusbahn« (u.a. AZ 12.12.2008).

Die Anfangsphase der Projektplanung fiel inmitten des Zeitraumes von OB- und Stadtratswahlen. Im Kommunalwahlkampf 2009 sprachen sich CDU, SPD, Grüne, FDP, Linke sowie die Oberbürgermeisterkandidaten von CDU und SPD für eine schienengebundene Lösung der Campus-Anbindung aus (CDU-Aachen 2009; FDP-Aachen 2009; Grüne-Aachen: 2009; Linke-Aachen 2009; SPD-Aachen 2009). Konkrete Angaben zu Transportgefäßeln sowie zum Verlauf und Umfang der Trasse fanden sich in den Wahlprogrammen jedoch nicht (ebd.). Mit Ausnahme der FDP zeigten sich aber alle Parteien für Lösungen offen, die – wie bereits die Planungen in den 1990er Jahren – auch das gesamte Stadtgebiet einbezogen (ebd.).

Nach der Kommunalwahl 2009 einigte sich die neu gebildete schwarz-grüne Koalition in ihrem Koalitionsvertrag dann darauf, sich für die Implementation eines Verkehrssystems mit Erweiterungsmöglichkeiten einzusetzen.

»Mit der Entwicklung des Campus soll ein schienengebundenes Nahverkehrssystem entstehen, das die Option bietet, zum Verkehrssystem für die ganze Stadt weiterentwickelt zu werden. CDU und GRÜNE setzen sich gemeinsam dafür ein, ein solches Nahverkehrssystem zu etablieren und auszubauen« (CDU/GRÜNE-Aachen 2009: 10).

Die vom Rat in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie führte derweil ein externes Ingenieurbüro durch, wobei der Prüfungsauftrag a priori keinem Verkehrssystem Priorität einräumte (AZ 24.07.2009). Zur Steuerung des Gesamtprojekts richtete die Stadtverwaltung zudem je eine Arbeits- und eine Lenkungsgruppe ein, an denen u.a. Vertreter der RWTH, der IHK, der Ratsfraktionen, der ASEAG und einer schienenfreundlichen Bürgerinitiative (AC=Bahn) mitwirkten (Stadt Aachen 07.01.2010).

Die Präsentation der Machbarkeitsstudie erfolgte im Januar 2010. Diese gelangte zu dem Ergebnis, dass Seil-Umlaufbahnen für eine campusinterne Insellösung die geeignete Wahl darstellten, im Hinblick auf ein gesamtstädtisches Verkehrssystem jedoch Straßen- oder Stadtbahnen der Vorzug zu geben sei (Stadt Aachen 07.01.2010). Bereits zuvor im Dezember 2009 hatte sich die Lenkungsgruppe mit großer Mehrheit gegen eine Seilbahn und für eine Rad-Schiene-Lösung (z.B. Straßenbahn) ausgesprochen, um das neue Verkehrssystem – wie es auch der Koalitionsvertrag vorsah – ggf. erweitern zu können (AZ 19.12.2009).

CDU, SPD, Grüne und Linke schlossen sich dem Votum von Gutachtern und der Lenkungsgruppe an. So warben sie gemeinsam mit der Planungsdezernentin auf einer Pressekonferenz für eine stadtweite Lösung (AZ 21.01.2010; AN 21.01.2010). Die Planungsdezernentin erklärte dabei, dass nur eine große Lösung Chancen auf Bundes- und Landesfördermittel habe (ebd.). Die FDP hingegen lehnte eine Straßenbahn mit eigenem Bahnkörper und Oberleitungen als wenig innovativ ab und plädierte dafür, sowohl Seilbahn als auch Bussysteme weiterhin zu prüfen (ebd.). Darüber hinaus kritisierten die Liberalen den nunmehr von der Verwaltung angedachten Streckenverlauf bis hin nach Aachen-Brand (AZ 30.01.2010). Erstmalig fielen die Beschlüsse zum Projekt in den politischen Gremien deshalb nicht mehr einvernehmlich, sodass der Mobilitätsausschuss die Stadtverwaltung Ende Januar 2010 gegen die Stimmen der FDP-Fraktion damit beauftragte, ein Umsetzungskonzept für eine Straßen-, Stadt- oder Regionalbahn zu erarbeiten (Stadt Aachen 28.01.2010).

In der Folge entwickelte die Stadtverwaltung in den Jahren 2010/11 – u.a. in Zusammenarbeit mit den Kölner Verkehrsbetrieben – das vom Rat in Auftrag gegebene

Umsetzungskonzept (AZ 07.10.2010). Konkrete Pläne gelangten in diesem Zeitraum nicht an die Öffentlichkeit. Es zeichnete sich allerdings ab, dass die politische Mehrheit eine große Lösung bis in den Südosten der Stadt nach Aachen-Brand favorisierte (AZ 15.09.2010), Investitionskosten von deutlich mehr als 100 Mio. Euro anfielen (AZ 07.10.2010) und die ASEAG den Betrieb übernehmen würde (AN 11.09.2010).

Angesichts der Projektdimension und der Erfahrungen mit Stuttgart 21 regte der verkehrspolitische Sprecher der Grünen im Dezember 2010 als erster die Durchführung eines Referendums zur Campusbahn an (AN 04.12.2010). In diesem Zusammenhang betonte er, dass es »ohne Bürgerbefragung [...] aus meiner Sicht keinen Baubeschluss« geben werde und »ein breites bürgerschaftliches Votum« von Nöten sei (ebd.). Die Sprecher der anderen Fraktionen wollten sich in dieser Frage zu diesem Zeitpunkt noch nicht festlegen (ebd.). Dass allerdings auch jenseits der FDP parteipolitischer Widerstand gegen die Projektplanungen bestand, zeigte sich nur kurze Zeit später. So forderten im Januar 2011 die Junge Union sowie ein Fraktionsmitglied der CDU in einem gemeinsamen Positionspapier den Projektstopp, um Aachen vor dem drohenden Nothaushalt zu bewahren (AZ 20.01.2011).

Die Präsentation des Umsetzungskonzeptes erfolgte dann im Januar 2012 (AN 12.01.2012; AZ 12.01.2012a). Dieses sah vor, zunächst eine zwölf Kilometer lange Trasse vom Uni-Klinikum (Campus Melaten) über die Innenstadt nach Aachen-Brand einzurichten (ebd.). Ggf. sollte zu einem späteren Zeitpunkt eine weitere Linie von Würselen durch die Aachener Innenstadt in das niederländische Vaals errichtet werden (ebd.). Dabei beabsichtigte die Stadtverwaltung entlang der Trasse eine umfassende Infrastruktur für Elektromobilität zu schaffen, die Elektrobusse, -autos und -fahrräder mitnutzen sollten (ebd.). Innerhalb des Innenstadtrings sah das Konzept den Verzicht auf Oberleitungen vor (ebd.). Außerhalb von diesem war ein Oberleitungsnetz jedoch angedacht (ebd.). Das Investitionsvolumen für die erste Linie schätzte die Stadtverwaltung auf ca. 230 Mio. Euro (ebd.). Die jährlichen Folgekosten bezifferten die Planer auf 4 bis 6,5 Mio. Euro (ebd.). Für die 170 Mio. Euro, die für den Streckenbau und den Betriebshof anfielen, erhoffte sich die Stadt Fördermittel in Höhe von bis zu 90 % aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) (ebd.). Zusätzlich sollten Fördergelder durch das Programm »Schaufenster Elektromobilität« generiert werden. (ebd.).

Kritik an den vorgestellten Planungen äußerten erneut Junge Union und FDP, die vor allem auf die hohen Kosten verwiesen und zudem unzumutbare Einschränkungen des Individualverkehrs insbesondere in den Einfallsstraßen aus Aachen-Brand befürchteten (AN 17.01.2012). Die Piratenpartei wiederum begrüßte zwar »die Idee und das Konzept Campusbahn«, mahnte aber ebenfalls die hohen Kosten an und kritisierte zudem die mangelnde Bürgerbeteiligung, in dem sie forderte, die Bürger »auch mit entscheiden zu lassen« (Piratenpartei-Aachen 17.01.2012). Die große Mehrheit im Rat – von der Linken bis hin zur CDU – stand den Planungen aber weiterhin aufgeschlossen gegenüber (Stadt Aachen 04.02.2012). Als ein wesentliches Argument der Befürworter für die Einführung der Campusbahn gewann fortan zunehmend auch die Überlastung des Bussystems an Bedeutung (ebd.). Gegen zwei Stimmen aus der FDP-Fraktion beschloss der Mobilitätsausschuss im Februar 2012 deshalb, das Projekt weiterzuentwickeln und mit der Bürgerbeteiligung zu beginnen (ebd.). Eine Grundsatzentscheidung über den Bau der Campusbahn sollte jedoch erst nach Bewilligung der Fördergelder getroffen werden (ebd.).

Entsprechend dem Ratsbeschluss startete die Verwaltung noch im Februar 2012 ihre Informationsveranstaltungen (AN 13.02.2012) und auch die schienenaffinen Parteien – wie z.B. die SPD – begannen in der Folge bei ihrer Basis um Zustimmung für das Projekt zu werben (AZ 07.03.2012). Mit der Präsentation des Umsetzungskonzepts nahmen aber gleichzeitig auch die Widerstände zu. Dies zeigte sich zunächst vor allem in den Leserbriefspalten der Aachener Zeitungen, in denen Leser den Projektverantwortlichen u.a. »Größenwahn« unterstellten (AN 19.03.2012) oder befürchteten, dass sich »ruhige Wohngebiete in Autobahnen verwandeln«, da die Einfallstraßen aufgrund der Campusbahn »garantiert verstopft« sein würden (AZ 04.04.2012).

Im März 2012 bildete sich dann auch eine Bürgerinitiative unter dem Slogan »Campusbahn = Größenwahn«, die darauf abzielte, das Projekt mittels eines Bürgerreferendums zu verhindern (AZ 11.04.2012). Als Sprecher der Initiative trat ein vorormaliger Aachener Landtagskandidat der FDP in Erscheinung (AZ 26.01.2010). Dieser gab an, von ca. 40 Mitstreitern – vornehmlich aus Aachen-Brand und Aachen-Forst¹¹⁸ – Unterstützung zu erhalten (AZ 11.04.2012). Der Start des Bürgerreferendums verzögerte sich jedoch bis Mitte Mai 2012, da die Verwaltung etwa zwei Monate für die Erstellung der für das Bürgerreferendum erforderlichen Kostenschätzung benötigte.¹¹⁹

Die Frage, die die Campusbahngegner zur Abstimmung bringen wollten, lautete:

»Soll die Stadt Aachen die Beteiligung an der Finanzierung der Campusbahn unterlassen?«¹²⁰ (AN 13.04.2012).

Zum Start der Sammlung erklärte der Sprecher: »Wir wollen das schnell vorantreiben. [...] Anders als die Stadt, die acht Wochen gebraucht hat« (AN 12.05.2012). Konkret veranschlagte er sechs Wochen, um die notwendigen ca. 8.000 Unterschriften beisammenzuhaben (ebd.).

Die Verwaltung führte indessen ihre Planungen fort. Im April 2012 gründet sie gemeinsam mit der ASEAG eine befristete Projektgesellschaft, die u.a. eine zügige Beantragung und Bewilligung der Fördermittel sicherstellen sollte (AN 27.04.2012). Die Projektverantwortlichen betonten dabei wiederholt unter hohem Zeitdruck zu stehen, da die zeitliche Befristung des GVFG einen Baubeginn noch im Jahr 2016 erforderlich

118 Die von den Kritikern prognostizierte Einschränkung des Individualverkehrs betraf insbesondere die Einfallstraßen durch diese beiden Stadtviertel bzw. -bezirke.

119 Der Landtag hatte kurz zuvor beschlossen, dass die auf der Unterschriftenliste anzuführende Kostenschätzung in Bezug auf die finanziellen Folgen eines Bürgerreferendums nicht mehr von den Initiatoren, sondern seitens der Verwaltung durchzuführen sei (AN 08.05.2012). Als maßgebliches Problem stellte sich dabei heraus, dass bei einer Annahme des Bürgerreferendums zwar die Kosten für das Projekt Campusbahn entfielen, die Anbindung der Universitätserweiterungen an die Innenstadt sowie die umweltfreundliche Modernisierung des ÖPNV aber weiterhin zu finanzieren sein. Die Bürgerinitiative argumentierte, dass bei »verhindernden Begehren [...] in der Regel eine Schätzung von null Euro veranschlagt werden« sei (AN 08.05.2012). Die Stadt wollte jedoch unbedingt die Alternativkosten aufführen, was sich angesichts deren diffuser Struktur als sehr zeitintensiv herausstellte (AN 26.04.2012). Der Sprecher der Bürgerinitiative warf der Verwaltung deshalb eine »massive Verzögerungstaktik« vor (AN 08.05.2012). Letztendlich wies die Verwaltung die Bürgerinitiative an, jene Kosten auf den Unterschriftenlisten anzuführen, die für den Ausbau des Bussystems beim Wegfall der Campusbahn anfielen (AN 12.05.2012).

120 Die Begründung des Bürgerbegehrens ließ sich nicht recherchieren.

machte (AN 23.06.2012). Anfang Oktober 2012 signalisierte das Bundesverkehrsministerium den Aachenern schließlich die grundsätzliche Förderfähigkeit des Projekts (AN 03.10.2012), womit die wesentliche Voraussetzung für die Fassung des Grundsatzbeschlusses vorlag. Zuvor gescheitert war hingegen die Bewerbung beim Bundesprogramm »Schaufenster Elektromobilität« (AN 05.04.2012).

Entgegen deren Ankündigung verlief die Unterschriftensammlung der Bürgerinitiative recht schleppend. Ende September 2012, also etwa viereinhalb Monate nach dem Start, lagen laut Angaben des Sprechers erst 6.000 Unterschriften vor (AZ 27.09.2012). Die Verantwortung dafür schrieb die Bürgerinitiative auch den Campusbahn-Befürwortern zu, denen sie vorwarf, in Geschäften ausliegende Unterschriftenlisten zu entwenden (AN 30.06.2012). Da für das Bürgerreferendum jedoch keine Frist für die Einreichung der Unterschriften bestand, machte sich der Sprecher wegen des Sammlungsverlaufs »keine großen Sorgen« (AZ 27.09.2012). Als »Plan B« bezeichnete er zudem die Möglichkeit, ein weiteres Bürgerreferendum gegen den Grundsatzbeschluss zu starten, sofern dieser gefasst würde, bevor das Unterschriftenquorum erreicht sei (ebd.). Eigenen Angaben zu Folge fand das Bürgerreferendum bei Anwohnern und Geschäftsleuten entlang der geplanten Route im östlichen Teil der Stadt, also in Umgebung der Einfallstraße aus Aachen-Brand, die größte Unterstützung (AN 02.08.2012).

Ungeachtet des schleppenden Verlaufs des Bürgerreferendums weitete sich die Front der Campusbahn-Kritiker im Herbst 2012 aus. Dies betraf vor allem die CDU, für die es lange als offenes Geheimnis galt, dass deren Bedenenträger nicht nur bei der Jungen Union zu finden waren. Die von der Fraktion beschlossene Abberufung eines CDU-Ratsherrn aus zwei regionalen (Verkehrs-)Ausschüssen wurde demzufolge schnell mit dessen kritischer Haltung zum Schienenprojekt in Verbindung gebracht (AZ 29.06.2012). Die ganze Sprengkraft dieser Spannungen offenbarte sich aber erst, als die CDU-Stadtkämmerin im Rahmen ihres Vorberichts zum Haushalt 2013 auf ungewöhnlich deutliche Weise erklärte, dass die Campusbahn ohne Steuererhöhungen vermutlich nicht zu realisieren sei (AN 26.10.2012). Der vormalige CDU-Fraktionsvorsitzende und Chef der CDU-Mittelstandsvereinigung forderte daraufhin einen sofortigen Projektstop (AN 29.10.2012), was der amtierende CDU-Fraktionsvorsitzende allerdings entschieden ablehnte und gleichzeitig darauf hinwies, dass bei der CDU noch kein Stimmungsbild vorläge (AN 31.10.2012a). Die Aachener Nachrichten sahen die CDU deshalb vor einer »Zerreißprobe« (ebd.).

In dieser Situation häuften sich Stimmen, die die Durchführung eines (Rats-)Referendums anmahnten, wobei zuerst der Sprecher der Jungen Union ein solches forderte:

»Sollte die Campusbahn unter diesen Voraussetzungen (Steuererhöhungen, A. d. V.) realisiert werden, müsse dieses Projekt von den Aachener Bürgern klar gewollt sein« (AZ 26.10.2012).

In der Folge appellierte ein Lokalredakteur gleichermaßen an die Ratsmitglieder:

Dieses Jahrhundertprojekt kann nicht gestemmt werden, ohne die Bürger zu fragen. [...] Es gibt in diesem Fall keinen besseren Rat: Fragt die Bürger!« (AN 31.10.2012b).

Diese Rufe blieben nicht ungehört. Anfang November 2012 begannen die Fraktions spitzen von CDU, SPD und Grünen zusammen mit der Verwaltungsspitze tatsächlich über die Initiierung eines Ratsreferendums zu verhandeln (AN 07.11.2012). SPD und Grünen-Fraktion sprachen sich dabei schnell dafür aus, zunächst den Grundsatzbeschluss zur Campusbahn zu treffen und im Anschluss ein Ratsreferendum zu ver anlassen (AZ 14.11.2012). Die Sprecherin der Grünen-Fraktion bemerkte dazu:

»Die Entscheidung kann die Stadt auf Jahrzehnte hinaus verändern und wird weit über diese Legislaturperiode den Rat beschäftigen. Da muss man die Bürger direkt miteinbeziehen« (AZ 12.11.2012).

Diese Perspektive teilte auch der Oberbürgermeister, der erklärte: »Der Rat sagt zu rechtf: Was wir hier entscheiden, braucht eine breitere Basis« (AN 16.11.2012). Zudem bezog das Stadtoberhaupt eindeutig für das Projekt Stellung (ebd.). Die CDU-Fraktion hingegen vertagte ihre inhaltliche Positionierung im November 2012 wiederholt (u.a. AN 21.11.2012). Einigkeit bestand bei den Christdemokraten zunächst nur in der Unterstützung des Ratsreferendums (AN 08.11.2012a). Dabei hob der CDU-Fraktions vorsitzende zwar hervor, »dass sich die CDU in Sachen Campusbahn sauber verorten müsse« (AN 14.11.2012). Innerhalb der Fraktion gab es jedoch ebenfalls Stimmen, die ein Ratsreferendum ohne vorherigen Grundsatzbeschluss des Rates favorisierten (AZ 14.11.2012). Dies wiederum lehnte die SPD-Fraktion entschieden ab, deren verkehrs politischer Sprecher forderte: »Alle sollen Farbe bekennen« und dabei betonte, es nicht hinnehmen zu wollen, »dass sich die CDU mit leichtem Fuß davonmache und die Entscheidung am Ende womöglich alleine den Bürgern überlasse« (AN 14.11.2012). Nachdruck verlieh die SPD-Fraktion diesen Äußerungen, indem sie gleichzeitig beantragte, dass der Rat noch im Dezember 2012 den Grundsatzbeschluss fassen und das Ratsreferendum auf den Weg bringen solle (AN 21.01.2012; SPD-Aachen 20.11.2012). Schließlich entschied sich die CDU-Fraktion Mitte Dezember 2012 bei vier Gegenstim men dafür, das Projekt zu unterstützen (AZ 11.12.2012).

Die Linken-Fraktion bezeichnete die von CDU, SPD und Grünen vorangetriebene Initiierung des Ratsreferendums als »klassisches Beispiel für feiges Verhalten in der Politik« (AZ 09.11.2012) und erläuterte, dass ein Ratsreferendum nur dann Sinn ergebe, wenn über eine angemessene Alternative mit abgestimmt würde, da eine Neuausrichtung des Aachener ÖPNV unvermeidlich sei (ebd.). Im Gegensatz zur Linken erklärte die FDP-Fraktion das Ratsreferendum mitzutragen, da es »bei Projekten dieses Ausmaßes« wichtig sei, »ein breites Votum zu haben« (AZ 10.11.2012).

Die Bürgerinitiative wiederum nahm eine ambivalente Haltung zum geplanten Ratsreferendum ein. Einerseits wurde von ihr »das Ansinnen der Politik, die Bürger zu fragen [...] ausdrücklich begrüßt« (AN 08.11.2012b). Andererseits bezeichnete deren Sprecher das laufende Bürgerreferendum als »das parteineutrale Verfahren« und meinte »dass die Formulierung der Bürgerinitiative die Sache besser trifft« (ebd.). Ungeachtet dessen erklärte er aber ebenso:

»Auf welche Weise es einen Bürgerentscheid gibt, ist uns völlig egal. Hauptsache, es gibt ihn« (AZ 08.11.2012).

In jedem Fall erwartete er aber, dass die »gesammelten Unterschriften [...] angemessen berücksichtigt werden und nicht durch einen Ratsbürgerentscheid quasi als überflüssig angesehen werden« (AN 08.11.2012b), wobei er hoffte, »dass der Bürgerentscheid im Einvernehmen mit Stadtrat und Bürgerinitiative auf den Weg gebracht würde« (AZ 08.11.2012). Von einer »doppelt gemoppelten Abstimmung über die Campusbahn« (AN 24.11.2012), d.h. Konkurrenzreferenden, hielt der Sprecher nicht viel, sondern er befürwortete »eine klare Formulierung der einen Frage« (ebd.). Wenngleich der Oberbürgermeister der Bürgerinitiative ganz in diesem Sinne zusicherte: »Wir wollen beide Verfahren zusammenbinden« (AN 08.11.2012a), kündigte die Bürgerinitiative dennoch an, bis zu dem entsprechenden Ratsbeschluss die Unterschriftensammlung fortzusetzen (AN 24.11.2012). Zudem trat der Sprecher der Bürgerinitiative Ende November 2012 öffentlichkeitswirksam aus der FDP aus, weil er befürchtete, diese Mitgliedschaft »gefährde den Erfolg der Bürgerinitiative« (AN 27.11.2012).

Nachdem sich die CDU-Fraktion für die Campusbahn positionierte, erfolgten die weiteren Verfahrensschritte umgehend. So erstellte die Verwaltung die Beschlussvorlage zur Durchführung des Ratsreferendums (AZ 14.12.2012). Laut Vorlage sollten die Aachener über folgende Fragestellung abstimmen:

»Sind Sie für den Bau der Campusbahn?« (Stadt Aachen 11.12.2012).

In der Begründung verwies die Beschlussvorlage vor allem auf die Vorzüge des Projekts:

»Das Projekt Campusbahn ist ein Innovationsimpuls für einen besseren und leistungsfähigeren ÖPNV in der Gesamtstadt, für die Anbindung der Region und im Besonderen für die Anbindung der neuen RWTH Campusbereiche. Das Projekt ist ein Impuls für Elektromobilität in der Stadt und für die Region Aachen und für die wirtschaftliche Entwicklung Aachens. Mit einer Investitionssumme von derzeit bis zu 243 Mio. € und einem Planungs- und Bauprozess von mehreren Jahren und über mehrere Ratsperioden ist es auch ein Projekt von großer Tragweite und Bedeutung für die Bürgerinnen und Bürger Aachens. Der Rat beteiligt daher die Bürgerinnen und Bürger Aachens an dieser Entscheidung« (ebd.).

In der Ratssitzung votierte mit 65 zu 8 Stimmen eine deutliche Mehrheit für das Campusbahn-Projekt (Stadt Aachen 19.12.2012). Gegenstimmen kamen nur von FDP, Piraten und FWG (ebd.). Allerdings betonte der CDU-Ratsherr, der im Sommer zuvor gegen seinen Willen aus zwei Ausschüssen abberufen wurde, dass er »lediglich aus Solidaritätsgründen« bereit sei, »sich der Mehrheitsmeinung zu unterwerfen« (ebd.).

Der Auslösungsbeschluss zum Ratsreferendum erfolgte dann einstimmig (ebd.). Der CDU-Fraktionsvorsitzende erläuterte in diesem Zusammenhang:

»Dieser Ratsbürgerentscheid sei, trotz seiner Aufwändigkeit [sic!] und Kostenintensität, deshalb so wichtig, weil es sich hier um ein großes Projekt handele, welches die Stadt nachhaltig präge, mit einer hohen Entwicklungszeit anzusetzen sei und den Haushalt dauerhaft belaste, auch wenn es gefördert werde. Insofern sei es gut und richtig belegen zu können, ob und in welchem Maße das Projekt auf die Unterstützung der Bevölkerung treffe, auch wenn sich bereits die Ratsmehrheit öffentlich für das Projekt ausgesprochen habe« (ebd.).

Die Projekt-Gegner im Stadtrat wollten diese Begründung so jedoch nicht stehen lassen. Bereits im Vorfeld der Sitzung kritisierte der FDP-Fraktionsvorsitzende das Vorgehen der schwarz-grünen Koalition: »Dieser Ratsbürgerentscheid ist Flickschusterei für die Öffentlichkeit und reines Koalitionskalkül« (AN 19.12.2012). Zustimmung fand er beim FWG-Ratsherren, der sich vor allem auf die CDU-Fraktion einschoss und dieser eine »Flucht nach vorne« (Stadt Aachen 19.12.2012) vorwarf, wobei er zusätzlich unterstellte:

»Die CDU will doch jetzt nur ihr Gesicht wahren. Hinter vorgehaltener Hand ist doch die Hälfte der Fraktion gegen das Projekt« (AN 19.12.2012).

Die SPD-Fraktion wiederum äußerte, dass das Ratsreferendum notwendig sei, »um Planungssicherheit zu erhalten« (Stadt Aachen 19.12.2012). Und auch die Linken-Fraktion, die den Referendumsvorstoß zunächst noch kritisierte, änderte ihre Haltung, wenngleich deren Fraktionsvorsitzender auf die Vorzüge obligatorischer Referenden bei Großprojekten in der Schweiz verwies (ebd.).

Neben dem Stadtrat zeigte sich schließlich auch die Bürgerinitiative mit dem Ratsreferendum und den vorherigen Verhandlungen einverstanden:

»Unser Gedankenaustausch war respektvoll. Wir haben auch einen Platz in dem Verfahren gefunden. Wir sind mit unserer Stellungnahme in dem Wahlheft vertreten« (AN 15.12.2012).

Insofern verzichtete die Initiative darauf, ihre Unterschriften, die eigenen Angaben zur Folge das Unterschriftenquorum überschritten hatten, bei der Verwaltung einzureichen (ebd.). Dass es schließlich überhaupt zu einem Referendum kam, schrieb der Sprecher der Bürgerinitiative aber vornehmlich den eigenen Aktivitäten zu:

»Ohne uns gäbe es keinen Bürgerentscheid. Wir haben mit unserer Aktion mit Sicherheit dazu beigetragen, dass es nun soweit gekommen ist« (AZ 15.12.2012).

Als Abstimmungstermin einigte man sich auf den 10.03.2013 (AN 21.12.2012).

III. Abstimmungskampagnen

Die Abstimmungskampagnen liefen etwa zu Beginn des neuen Jahres an. Die Campusbahn-Befürworter bildeten mit dem Aktionsbündnis »Pro Campusbahn« eine breite Abstimmungskoalition, der sich neben CDU, SPD, Grünen und Linken zudem u.a. die IHK, die Verkehrsclubs VCD und ADFC, die ASEAG, die Stadtwerke, die RWTH sowie der DGB und die AWO anschlossen (AN 14.02.2013; Ludwig 2013: 1). Zusätzlich warb auch der Oberbürgermeister weiterhin für das Projekt (AN 10.01.2013).

Die Befürworter argumentierten im Wesentlichen, dass das Bussystem Aachens seine Kapazitätsgrenzen erreicht hätte und die Campusbahn eine attraktive Alternative bzw. Ergänzung darstelle, weil sie nicht nur mehr Personen transportieren könne, sondern zugleich einen wichtigen Innovationsschub im Bereich der Elektromobilität liefere, der den Wirtschaftsstandort Aachen stärke und die Umwelt schone (Stadt Aachen 2013a). Insgesamt verlagerte sich der Argumentationsschwerpunkt der Befürworter im Laufe der Projektentwicklung somit von der Anbindungsproblematik

der neuen Universitätsgelände hin zur Kapazitäts- und Umweltproblematik des bestehenden Bussystems.

Um die Zustimmung der Bürger zu erhalten, organisierten die Projektbefürworter eine »richtig große Kampagne« (Grüne-Aachen 2016: 7). Diese beinhaltete zuvorderst ein Informationsbüro, in dem Vertreter von CDU, SPD, Grünen und Linken über sechs Wochen hinweg gemeinsam für das Projekt warben bzw. den Bürgern Rede und Antwort standen (ebd.). Darüber hinaus verteilte das Aktionsbündnis Großplakate sowie Dreieckständer im Stadtgebiet, drehte Werbevideos und schaltete Zeitungsanzeigen (ebd.). Die Stadtverwaltung wiederum hatte bereits Anfang 2012 eine Informations-Webseite eingerichtet, auf der auch Bürger die Gelegenheit hatten, in Foren Fragen zu stellen (Stadt Aachen 2012). Schließlich stellten die Befürworter sogar kurzzeitig eine Straßenbahn, wie sie für Aachen angedacht war, in der Innenstadt aus (AZ 05.03.2013).

Eine vergleichbare Abstimmungskoalition fand sich auf der Gegenseite nicht. Die Bürgerinitiative erhielt zwar auch von FDP- und CDU-Mitgliedern Unterstützung (FDP-Aachen 2016: 2). Eine offene Zusammenarbeit zwischen den beiden maßgeblichen Projektgegnern von der FDP und der Bürgerinitiative erfolgte aber nicht (ebd.: 3).

Als wesentlichen Ablehnungsgrund verwiesen die Gegner auf die Kosten bzw. befürchtete Kostensteigerungen (Stadt Aachen 2013a). Sie argumentierten, dass diese Aachen letztlich in den Nothaushalt führen würden und Steuererhöhungen sowie Einschnitte vor allem in sozialen Bereichen zur Folge hätten (ebd.). Weiterhin mahnten sie unzumutbare Einschränkungen des Individualverkehrs sowie langwierige Baustellen, die den Einzelhandel beeinträchtigten, an (ebd.). Weil sie die Bevölkerungsprognosen der Befürworter nicht teilten, plädierten sie für einen Ausbau des (elektrischen) Busystems, das sie für flexibler und günstiger als eine Straßenbahn hielten (ebd.).

Die Bürgerinitiative unterhielt eine Webseite sowie Informationsstände und verteilte 20.000 Flyer sowie 500 Plakate (AZ 21.02.2013). Eine umfassende Abstimmungskampagne organisierte sie jedoch nicht (Grüne-Aachen 2016: 7). Ebenso beschränkte sich auch die FDP auf Infostände und Flyer-Aktionen (FDP-Aachen 2016: 8). Insgesamt investierten die Befürworter somit wesentlich mehr Ressourcen in ihre Abstimmungskampagne als die Gegner.

Obwohl die CDU-Fraktion letztlich geschlossen für das Campusbahn-Projekt gestimmt hatte, setzte sich der interne Konflikt in der Phase der Abstimmungskampagnen weiter fort. Zum einen zeigte sich dies bei der Veröffentlichung des obligatorischen Abstimmungshefts, als der zuvor aus einigen Ausschüssen abberufene CDU-Ratsherr ohne Rücksprache mit seinem Fraktionsvorsitzenden eine eigene ablehnende Sonderstellungnahme formulierte (AN 01.02.2013; AZ 31.01.2013). Zum anderen erklärte der CDU-Ortsverband Kornelimünster Ende Januar 2013: »Aus Sicht der Menschen im Stadtbezirk sei das einhellige Votum der Mehrheitspartei pro Campusbahn alles andere als nachvollziehbar« (AZ 30.01.2013).¹²¹ Zusätzlich kritisierte der Ortsverband, dass vor dem Grundsatzbeschluss kein Parteitag zum Thema durchgeführt worden sei (ebd.).

Insgesamt verlief die Phase der Abstimmungskampagnen vor allem aufgrund des Agierens der Projektgegner in stark aufgeladener Atmosphäre. So erreichten unzählige

¹²¹ Die Einwohner aus Kornelimünster konnten bis dato mit einer Busdirektverbindung in die Innenstadt fahren. Nach Inbetriebnahme der Campusbahn hätten sie in Aachen Brand in die Straßenbahn umsteigen müssen, da die Busdirektlinie wegfallen wäre.

ge vorwiegend ablehnende und dabei auch polemische Leserbriefe die Zeitungsredaktionen (Lokalredaktion 2016: 5) und ebenfalls auf den im Februar und Anfang März 2013 fast täglich stattfindenden Informations- und Diskussionsveranstaltungen meldeten sich vor allem die Campusbahn-Gegner lautstark zu Wort (ebd.). Dies wiederum veranlasste den Fraktions-Geschäftsführer der Grünen, seine Partei in einem internen Schreiben dazu aufzurufen, mehr projektfreundliche Leserbriefe zu schreiben und/oder Personen zu finden, die bereit seien, ihren Namen für derartige Leserbriefe zur Verfügung zu stellen (AZ 01.03.2013), womit er allerdings den Spott der Presse auf sich zog (AZ 02.03.2013).

Die Bürgerinitiative und auch die FDP warfen der Stadt Verletzungen des ihrer Ansicht nach geltenden Neutralitätsgebotes vor. So bezeichnete der Sprecher der Bürgerinitiative das Abstimmungsheft als »Propaganda« (AZ 20.02.2013), weil es den Streckenverlauf nicht enthielt¹²² und fühlte sich »auf einmal völlig rausgehalten, wenn es Podiumsdiskussionen und öffentliche Veranstaltungen gibt« (ebd.). Die FDP hingegen beklagte »städtisches Sponsoring durch die Hintertür«, da städtische Unternehmen als Sponsoren der Pro-Werbekampagne auftraten (AZ 27.02.2013). Zudem wollte sie den Oberbürgermeister zu politischer Neutralität verpflichten bzw. kritisierte, dass dieser auf städtischen Veranstaltungen, wie z.B. dem Neujahrskonzert, für die Campusbahn warb (ebd.). Schließlich unterstellten der Sprecher der Bürgerinitiative sowie der abtrünnige CDU-Ratsherr der Stadt, die Veröffentlichung eines Busgutachtens hinauszuzögern, um die Campusbahn als alternativlos darzustellen (AN 06.03.2013).

Tab. 7.16: Positionen der politischen Akteure zum Ratsreferendum »Campusbahn«

	Ratsreferendum	
	Partei/Verein	Fraktion/Ratsmitglieder
Bürgermeister		Ja
BI		Nein
CDU	(Ja)	(Ja)
SPD	Ja	Ja
Grüne	Ja	Ja
FDP	Nein	Nein
Linke	Ja	Ja
Piraten	Nein	Nein
FWG	Nein	Nein
UWG	Ja	Ja

Quelle: Stadt Aachen 2013a.

122 In dem Abstimmungsheft befanden sich allerdings immerhin fünf ablehnende Stellungnahmen (BI, FDP, FWG, Piraten, CDU-Ratsherr), die insgesamt fast so viel Raum einnahmen wie die sechs positiven Stellungnahmen (OB, CDU, Grüne, SPD, Linke, UWG) (Stadt Aachen 2013). Die Kräfteverhältnisse im Rat bildete das Abstimmungsheft somit zuungunsten der Ratsmehrheit nicht ab.

Die Lokalredaktionen von AN und AZ tendierten in ihrer Haltung bzw. ihren Kommentaren eher zu den Projekt-Befürwortern (Lokalredaktion 2016: 7). Unmittelbar vor der Abstimmung richtete ein Lokalredakteur der AN dementsprechend einen Appell an die Bürger, in dem er die Argumentationsstrategie der Bürgerinitiative – ohne letztere allerdings explizit zu nennen – kritisierte:

»Die Campusbahn ist weder Stuttgart 21 noch ein Berliner Großflughafen. Straßenbahnen sind hundertfach erprobt und in vielen Städten Alltag. Als Denkmal für eitle Politiker, wie es die Gegner zuweilen unterstellen, taugen sie eher nicht. Es wäre das schlechteste Motiv, am Sonntag ins Abstimmungslokal zu gehen, um es denen da oben mal zu zeigen. Denn es gibt keine großangelegte Verschwörung, mit der das Volk übers Ohr gehauen werden soll« (AN 09.03.2013).

Eine eindeutige Abstimmungsempfehlung gaben die Zeitungen aber nicht. Auf den vielen von den lokalen Printmedien organisierten Diskussionsformaten, so zum Beispiel Rededuellen vor der ausgestellten Straßenbahn, kamen Befürworter und Gegner paritätisch zu Wort (AZ 04.03.2013).

IV. Abstimmung

Am Abstimmungstag entschied sich eine deutliche Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden gegen die Realisierung des Campusbahn-Projekts (Tab. 7.17). Insgesamt erreichten die Befürworter nur in einem von 82 Abstimmungsbezirken eine knappe Mehrheit (AZ 12.03.2013b).

Tab. 7.17: Ergebnis des Ratsreferendums zur »Campusbahn«

	Ja	Nein	Ungültig	Beteiligung
Stimmen	27.825	54.851	177	82.843
Prozent	33,7 %	66,3 %	0,2 %	43,0 %

Quelle Stadt Aachen 2013b.

V. Nachgeschichte

Aufgrund des eindeutigen Votums waren sich alle Beteiligten einig, dass das Ratsreferendum nicht nur das Ende des Campusbahn-Projekts, sondern zudem das vorläufige Aus für den schienengebundenen Nahverkehr in Aachen insgesamt bedeutete (u.a. AZ 11.03.2013a). Ebenso stimmten alle Beteiligten – zumindest öffentlich – darin ein, dass es richtig bzw. notwendig war, das (Rats-)Referendum durchzuführen (AN 11.03.2013a; AZ 12.03.2013a). Der Oberbürgermeister analysierte diesbezüglich:

»Die Bürger wollten dieses Projekt in dieser Größenordnung nicht. Insofern war es auch richtig, diesen Ratsbürgerentscheid durchzuführen. Es ist nicht gut für eine Stadt, so ein Projekt durchziehen zu wollen, wenn sie dann einige Jahre gegen die Mehrheit der Bevölkerung arbeiten muss. Jetzt herrscht Klarheit« (AN 11.03.2013d).

Allerdings fanden die Befürworter ebenso, dass das Ratsreferendum letztlich nicht zur Lösung der bestehenden Probleme des ÖPNVs in Aachen beigetragen habe. So bemerkte etwa die Linke: »Wir stehen jetzt wieder am Nullpunkt einer vernünftigen Verkehrsentwicklung« (AN 11.03.2013a). Und der CDU-Fraktionsvorsitzende erklärte gleichermaßen: »Die Probleme, die wir lösen wollten, haben wir nun immer noch« (ebd.).

Den wesentlichen Grund für ihre Abstimmungsniederlage sahen die Befürworter darin, dass es ihnen nicht gelungen war, das Campusbahn-Projekt positiv zu kommunizieren bzw. eine Aufbruchsstimmung für dieses zu erzeugen (u.a. Ludwig 2013: 2). Gleichzeitig diagnostizierten sie bei den Aachener Bürgern aber auch eine starke Status quo – Orientierung (AN 11.03.2013b, 11.03.2013c), eine Einschätzung die ein Lokalredakteur der Aachener Zeitung teilte: »Wer wagt, verliert. So ist die (mehrheitliche) Stimmungslage in Aachen« (AZ 11.03.2013b). Dass ein Mitglied der Grünen-Fraktion das Abstimmungsverhalten als Aachener »Hang zur Provinzialität« bezeichnete (AZ 12.03.2013a), löste in den Leserbriefspalten über mehrere Tage hinweg emotionale Reaktionen aus (u.a. AZ 13.03.2013, 14.03.2013).

Vor allem die SPD machte jedoch auch die gespaltene Haltung der CDU während der Abstimmungskampagne für die Abstimmungsniederlage verantwortlich. So betonte der SPD-Parteichef im Nachgang der Abstimmung: »Ein Problem war, dass die CDU sehr vielstimmig aufgetreten ist« (AN 11.03.2013b). Wenngleich der CDU-Fraktionsvorsitzende in der Parteispaltung keine wesentliche Ursache für den Abstimmungsausgang erkannte (ebd.), gestand er jedoch zu: »Erst mitstimmen, und dann noch schnell die Fahnen wechseln, das verbessert den Auftauptritt sicher nicht« (AN 12.03.2013).

Der Sprecher der Bürgerinitiative wiederum stellte grundsätzlich die Repräsentativität des Rates in Frage:

»Wenn 90 Prozent des Stadtrats etwas beschließen und zwei Drittel der Bürger dagegen sind, dann müssen sich die Parteien überprüfen, ob sie überhaupt noch die Bürger vertreten« (AN 11.03.2013b).

Für die Diskrepanz zwischen Rats- und Bürgermeinung machte er insbesondere die CDU-Fraktion verantwortlich, deren geschlossene Befürwortung seiner Ansicht nach »ein strategischer Fehler« war, »was nicht zuletzt die hohe Zahl der Nein-Stimmen gerade in CDU-Hochburgen belege« (AN 12.03.2013). Zudem erklärte er, dass das Abstimmungsergebnis zeige: »Schwarz-Grün ist eine Konstellation, die nicht funktioniert« (ebd.).

Insofern mündete die Reflektion des Abstimmungsausgangs umgehend auch in Spekulationen über die Zukunft der regierenden Koalition (ebd.). Der CDU-Fraktionsvorsitzende betonte jedoch, dass das Verhältnis zum Koalitionspartner durch das Ratsreferendum nicht belastet worden sei (ebd.). Und auch die Grünen-Sprecherin hob hervor: »Es gehört zum Tagesgeschäft, dass einzelne ausbüxen. Das stellt aber die schwarz-grüne Zusammenarbeit nicht in Frage« (ebd.).

Schnell stand aber nicht nur die Zukunft der Koalition, sondern auch jene des CDU-Fraktionsvorsitzenden in Frage. So beantragten 16 Fraktionsmitglieder noch im März 2013 dessen Abwahl (AN 20.03.2013; AZ 16.03.2013). In der Begründung ihres Abwahlantrags nahmen die aufbegehrenden Fraktionsmitglieder auch auf den fraktionsinternen Meinungsbildungsprozess zur Campusbahn Bezug:

»Darüber hinaus setzt der Fraktionsvorsitzende den Ratsbeschluss zur Campusbahn in einer Weise um, die weder dem Beschluss des Fraktionsvorstandes noch dem der Fraktion oder Kreispartei entspricht. Die aktive Steuerung und Beteiligung am Aktionsbündnis pro Campusbahn ist nicht durch die Fraktion beschlossen worden. Daher ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit nicht mehr möglich« (AZ 23.03.2013).

Der CDU-Fraktionsvorsitzende wies diese Anschuldigungen als »objektiv falsch« zurück und vermutete, da es sich bei den Unterzeichnern vorwiegend um den konservativen Fraktionsflügel handelte, dass es seinen fraktionsinternen Gegnern eher um einen grundsätzlichen Richtungswechsel und die Beendigung der schwarz-grünen Koalition ging (ebd.). Im April 2013 wählte ihn seine Fraktion schließlich mit 15 zu 12 Stimmen ab (AZ 16.04.2013) und auch die ihm politisch nahestehende Fraktionsgeschäftsführerin musste wenig später ihren Posten verlassen (AZ 14.05.2013).

Die konservative Neuausrichtung der CDU-Fraktion leitete dann auch tatsächlich das Ende der schwarz-grünen Koalition in Aachen ein. So kündigten die Grünen im Juni 2013 das Bündnis mit der CDU auf, nachdem letztere entgegen der Absprachen aus den Koalitionsverhandlungen den grünen Vorschlag für die Neubesetzung eines Dezernentenpostens geschlossen ablehnte (AN 08.06.2013; AZ 27.05.2013).

Der konservative Machtwechsel in der CDU-Fraktion hatte indessen keinen langen Bestand, da nach den Kommunalwahlen 2014 der abgewählte CDU-Fraktionsvorsitzende erneut ins Amt gelangte (AZ 02.06.2014). Ein ganzheitliches Konzept für die Modernisierung des ÖPNV in Aachen liegt bis heute nicht vor. Vorerst setzt Aachen somit weiterhin auf eine Anpassung des Bussystems u.a. durch den Kauf von Elektro-bussen (AZ 12.07.2016, 22.07.2016). Die Planungskosten für das Campusbahn-Projekt bezifferte die Verwaltung auf ca. 1,4 Mio. Euro (AZ 04.07.2013).

7.4.2.2 Analyse des Initiierungs- und Auslösungsprozesses

I. Initiierungs-Idee und Initiatoren

Die Idee, ein Ratsreferendum zur Campusbahn durchzuführen, sprach zuerst ein grünes Ratsmitglied im Dezember 2010 aus. Gut ein Jahr später forderten die Piraten die Ratsmehrheit im Kontext der Projektpräsentation dazu auf, die Bürger mitentscheiden zu lassen und im Oktober 2012 mahnte dann auch die Junge Union öffentlich eine Bürgerbefragung an. Den ersten formalen Antrag zur Durchführung eines Ratsreferendums stellte wiederum die SPD-Fraktion Mitte November 2012. Bereits Anfang November 2012 hatten die beiden Koalitionsfraktionen allerdings gemeinsam mit dem Oberbürgermeister bzw. der Verwaltung und auch nach Rücksprache mit der SPD-Fraktion die Initiierung eines Ratsreferendums vereinbart. Ein einzelner Akteur lässt sich insofern nicht als Initiator identifizieren. Letztlich erfolgte die formale Initiierung zwar durch die Verwaltung bzw. den Oberbürgermeister, dies allerdings in enger Absprache mit den Regierungsfraktionen sowie der SPD-Fraktion.

II. Ratsreferendum des Oberbürgermeisters sowie der Fraktionen von CDU, Grünen und SPD

a) Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

Alle drei initiierenden Fraktionen sowie der Oberbürgermeister und die Verwaltung stützten das Campusbahuprojekt. Insofern verfügten die drei Initiatoren in Bezug auf das Gestaltungsmotiv über gemeinsame Interessen. Die Initiierung eines Ratsreferendums widersprach eigentlich diesem gemeinsamen Gestaltungsinteresse, da das Campusbahn-Projekt bereits im Kommunalparlament über eine übergroße Mehrheit verfügte. Die Projektbefürworter realisierten mit fortschreitendem Entscheidungsprozess jedoch, dass sie aufgrund des Verlaufs des außerparlamentarischen Willensbildungsprozesses zunehmend die Policy-Kontrolle verloren. Als gemeinsames Initiierungsziel lässt sich demnach die Rückerlangung der Policy-Kontrolle festhalten.

Auf der Darstellungsebene begründeten die Campusbahn-Allianz die Initiierung mit dem Argument, dass die zeitliche und finanzielle Dimension des Projekts die Zuständigkeit einer temporären Stadtratsmehrheit überschreite. Sie erhofften sich also zusätzliche Legitimation, die angesichts des offensichtlichen Widerstands in der Bevölkerung den Implementationsprozess erleichtern sollte:

»Wir merkten aber bei den Bürgerversammlungen, bei denen wir und die Verwaltung das vorstellten, dass es doch relativ viele Zuschauer gab, die sich aggressiv verhielten. [...] Und dann haben wir gedacht: ›Na gut. Wenn wir so ein breites politisches Bündnis haben, so breit in der Wirtschaft, in der Hochschule und überall aufgestellt sind. Dann sollen die Aachener das entscheiden. Dann ist Ruhe. Wenn wir das so durchsetzen und es immer wieder diese Diskussionen gibt, wird sonst kein Frieden in der Stadt einkehren – weil es ja viele, viele Jahre dauert bis so ein Projekt wirklich abgewickelt ist.« (Grüne-Aachen 2016: 3).

Dabei wollte die Campusbahn-Koalition einer Qualifizierung des laufenden Bürgerreferendums zuvorkommen. So maß das Bündnis der Bürgerinitiative und dem Bürgerreferendum zwar zunächst nur ein geringes Bedrohungspotential hinsichtlich der Projektrealisierung bei:

»Das war eine unheimlich kleine Gruppe. Und in Anbetracht der Tatsache, dass wir so ein breites Bündnis waren, bei dem alle gesagt haben: ›Wir machen das jetzt und das ist eine gute Sache.‹ Da haben wir uns mehr mit der Projektentwicklung befasst als mit dieser Bürgerinitiative und haben die Bürgerinitiative am Anfang nicht ernst genommen. [...] Und die Projektgegner haben dann gesagt: ›Wir machen ein Bürgerbegehren. Wir wollen einen Bürgerentscheid machen.‹ Das haben wir zunächst einfach nicht ernstgenommen und dann haben die in dieser Initiative ja auch sehr, sehr lange gebraucht, um Unterschriften zu sammeln.« (Grüne-Aachen 2016: 2).

Weil sich das Bürgerreferendum aber nicht auf einen Ratsbeschluss bezog und somit keiner zeitlichen Sammlungsfrist unterlag, gelang es der Bürgerinitiative jedoch sukzessive immer näher an das Unterschriftenquorum heranzureichen. Im Oktober 2012 war es schließlich weniger die Frage, ob die Bürgerinitiative das Quorum erreichen würde, als vielmehr zu welchem Zeitpunkt ihr dies gelänge. Insofern strebten

die Initiatoren – sofern es ohnehin zu einer Abstimmung käme – die inhaltliche Gestaltungshoheit über diese an. Einen wesentlichen Vorteil sahen sie dabei u.a. in der Freiheit, die Abstimmungsfrage selbst formulieren zu können:

»Und bis dahin [zur Abstimmung, A. d. V.] war meine politisch-strategische Einschätzung immer: ›Es ist gut, wenn man Ja sagen kann.‹ Deswegen wurde die Frage so formuliert, dass die Bürger Ja sagen konnten« (Grüne-Aachen 2016: 5).

Für die Campusbahn-Koalition war jedoch nicht nur die Kontrolle über die inhaltliche Verfahrensgestaltung von Bedeutung. Für die Bürgerinitiative bestand die Option, sofern der Rat einen Grundsatzbeschluss vor Einreichung ihrer Unterschriftenlisten trafe, ein weiteres Bürgerreferendum zu initiieren. Insofern hätte die Bürgerinitiative den Entscheidungsprozess zur Campusbahn mindestens um sechs Monate verzögern können, was angesichts des zeitlichen Drucks, der durch die Befristungen der anvisierten Förderprogramme (u.a. GVFG) vorlag, nicht im Interesse der Campusbahn-Koalition liegen konnte. Das Ratsreferendum ermöglichte somit eine Verfahrensverkürzung:

»Und das [Kontroversen über das Projekt, A. d. V.] hat zu der Überlegung geführt, dass es sinnvoll ist, hier vom Rat aus einen Ratsbürgerentscheid einzuhören. Weil abzusehen war, dass, wenn der Rat nur so beschließt, ansonsten man davon ausgehen musste, dass es über ein Bürgerbegehren zu einem Bürgerentscheid kommt. Und zur Verfahrensverkürzung ist dann der Weg gewählt worden. Wenn ich schon abstimmen lasse, dann können wir auch direkt abstimmen lassen. Dann sparen wir uns Verfahrenszeit« (CDU-Aachen 2016: 1).

Zusammenfassend griffen die Initiatoren also gemeinsam auf die Initiierungstypen Legitimation, Okkupation und Verkürzung zurück. Zuzüglich zu den gemeinsamen Initiierungszielen verfügten der Oberbürgermeister und die initiierenden Fraktionen aber ebenso über eigene Initiierungsziele, die vornehmlich mit dem Machtmotiv verknüpft waren.

Der Oberbürgermeister zählte innerhalb der CDU zum Flügel der Modernisierer und Fürsprecher der schwarz-grünen Koalition. Insofern war er bestrebt, die Koalition mindestens bis zum Ende der Legislaturperiode fortzuführen. Der Verlauf des Entscheidungsprozesses zur Campusbahn stellte ihn dabei vor eine Herausforderung. Einerseits war die Campusbahn nämlich Bestandteil des Koalitionsvertrags und deren Realisierung zudem für den Koalitionspartner von den Grünen sowie das von den Grünen geleitete Planungsdezernat von herausragender Bedeutung. Andererseits zeigte sich, dass bei der CDU an vielen Stellen erheblicher Widerstand gegen das Projekt bestand und auch die CDU geführte Stadtkämmerei Einwände geltend machte. Das Stadtoberhaupt löste diesen Konflikt, in dem es sich zum einen zwar in allen Projektphasen eindeutig als Unterstützer der Campusbahn zu erkennen gab, zum anderen jedoch die öffentliche Projektpräsentation vorwiegend dem grünen Planungsdezernat sowie der gegründeten Campusgesellschaft überließ und darüber hinaus auch die parteiinternen Projektgegner nicht offensiv adressierte. Der Oberbürgermeister galt somit öffentlich als Campusbahn-Befürworter, nicht aber als zentraler Kopf hinter dem Projekt (Lokalredaktion 2016: 5f.). Das Ratsreferendum ermöglichte ihm

dann, seine Strategie der verhaltenen Befürwortung fortzusetzen bzw. erschien ihm wohl als geeignetes Instrument, um einerseits den Koalitionsfrieden mit den Grünen zu wahren und andererseits die parteiinternen Projektkritiker zu besänftigen. Der Oberbürgermeister erhoffte sich vom Ratsreferendum insofern eine Schlichtung der Konflikte innerhalb der Regierungskoalition, seiner Partei und auch der Bürgerschaft, um seine Stellung zu festigen. An fortdauernder Unruhe oder einer Spaltung der Bürgerschaft konnte ihm als Stadtoberhaupt am wenigsten gelegen sein, was auch seine Äußerungen nach der Abstimmung belegten.

Die CDU wiederum bestand während des Entscheidungsprozesses zur Campusbahn aus zwei Lagern. Zum einen existierte das Lager der großstädtischen Modernisierer um den Fraktionsvorsitzenden (Grüne-Aachen 2016: 11f.), der zugleich als einer der wesentlichen Architekten des schwarz-grünen Bündnisses galt (AN 22.10.2009). Zum anderen gab es den konservativen Flügel, der die schwarz-grüne Koalition kritisch betrachtete und eine Dominanz grüner Politik – vor allem des grünen Planungsdezernates – monierte (FDP-Aachen 2016: 6f.). Vor der Initiierung des Ratsreferendums dominierten die Modernisierer in der Fraktion.

Das Hauptinteresse der Modernisierer bzw. insbesondere des Fraktionsvorsitzenden in Bezug auf die Campusbahn bestand darin, einen einheitlichen positiven Beschluss der Fraktion für das Projekt zu erwirken, um dem Koalitionspartner Verlässlichkeit zu demonstrieren und die Stabilität der Koalition zu garantieren, ohne dabei allerdings gleichzeitig den fraktions- bzw. parteiinternen Konflikt eskalieren zu lassen. Der konservative Flügel hingegen, dem u.a. der vormalige Fraktionsvorsitzende angehörte, zielte darauf ab, den Einfluss grüner Politik auf die Koalition zu verringern, weshalb ihm die Campusbahn als »Jahrhundertprojekt« des grünen Planungsdezernats kaum zusagte. Wenngleich nur ein CDU-Ratsherr offen gegen das Projekt Stellung bezog, schätzten Beobachter, dass in der Hochphase des Konflikts bis zu 50 % der Fraktionsmitglieder projektkritisch eingestellt waren (Lokalredaktion 2016: 4).

Für den Fraktionsvorsitzenden erschien das Ratsreferendum in der vorliegenden Situation deshalb als geeignetes Instrument, um den Konflikt in der Fraktion zu schlichten:

»Das ist ja der Sinn dieser Fraktionierung. Dass man sich zusammenschließt und sagt: ›Zusammen kann man mehr erreichen.‹ Aber das funktioniert natürlich auch nur, wenn man sagt: ›Ich schließe mich dann immer der jeweiligen Mehrheit an.‹ Bei dem Punkt (der Campusbahn, A. d. V.) wurde das durchaus bei uns in der Fraktion auch strittig diskutiert. Und dann hat der Hinweis: ›Es ist absehbar. Es kommt zu einem Bürgerentscheid. Dann können wir das auch direkt über einen Ratsbürgerentscheid machen, eine deutlich befriedende Wirkung auf das Verfahren. Sie müssen den Konflikt nicht bis zum Ende austragen« (CDU-Aachen 2016: 2).

Der konservative Fraktionsflügel, d.h. die Campusbahn-Gegner, konnten dem Grundsatzbeschluss demnach im Wissen zustimmen, dass sie durch die gleichzeitige Auslösung des Ratsreferendums ebenso den Weg für die von ihnen präferierte Mehrheitsumgehung öffneten. Inwieweit das konservative Fraktionslager das Ratsreferendum zum Initiierungszeitpunkt bereits als Instrument zur Schwächung des Fraktionsvorsitzenden und der ungeliebten Regierungskoalition betrachtete, lässt sich allerdings nur spekulieren. So könnten diejenigen Stimmen in der Fraktion, die einen Verzicht

auf den Grundsatzbeschluss wünschten, einerseits eine inhaltlich offene Abstimmungskampagne der CDU bevorzugt haben, die nach dem einstimmigen fraktionellen Votum für die Campusbahn kaum mehr möglich war. Andererseits könnte es sich bei diesen Stimmen auch um Ratsmitglieder gehandelt haben, die sich in der vorliegenden Konfliktsituation einfach scheuten, sich öffentlich zu positionieren bzw. auch überhaupt keine Abstimmungskampagne führen wollten. In jedem Fall eröffnete das Ratsreferendum beiden maßgeblichen CDU-Lagern zum Initiierungszeitpunkt die Option, ihre Macht- und Gestaltungsinteressen verwirklichen zu können.

Da die Federführung beim grünen Planungsdezernat lag, hatte diese von allen Fraktionen das stärkste Interesse an der Projektrealisierung. Wenngleich ein Mitglied der Grünen-Fraktion als erstes und noch vor Aufkeimen des öffentlichen Widerstands für ein Referendum plädierte, tat sich die Fraktion letztlich aber nicht leicht mit der Initiierungs- und Auslösungsentscheidung. Zum einen war die Fraktion nämlich überzeugt, dass ein Projekt mit so vielen komplexen Betroffenheiten einem Referendum nur schwer zugänglich war (Grüne-Aachen 2016: 3), wobei die Fraktion nicht zuletzt durch ein (Rats-)Referendum inhaltlich eben auch am meisten zu verlieren hatte. Zum anderen schien es der Fraktion angesichts des Widerstands in der Bevölkerung aber »politisch strategisch« sinnvoll, »den Segen der Bevölkerung« zusätzlich einzuholen (Grüne-Aachen 2016: 3). Schließlich verfügt die Partei ja auch grundsätzlich über eine beteiligungsaffine Ausrichtung.

Im Rahmen der Initiierungsentscheidung spielte bei den Grünen zudem auch der interne Konflikt in der CDU eine entscheidende Rolle, da eine Projektrealisierung ohne die Unterstützung des Koalitionspartners kaum möglich war. Die Zustimmung der Grünen zum Ratsreferendum war demzufolge auch ein Zugeständnis an die CDU:

»In der Zusammenarbeit mit der CDU [...] haben wir gemerkt, dass es in der CDU doch viele Leute gibt, die das nicht wirklich tragen und die das auch hintertrieben haben, immer wieder zwar im Rat alle Beschlüsse gefasst haben, aber sobald sie den Ratssaal verlassen hatten, anfingen andersrum zu agitieren. Daraufhin haben wir gesagt: ›Damit [Ratsreferendum, A. d. V.] wären die dann alle eingesammelt‹« (Grüne-Aachen 2016: 3).

Die SPD teilte mindestens seit den 1990er Jahren mit den Grünen den Wunsch, eine Stadtbahn in Aachen wieder einzuführen. Insofern hatte die SPD-Fraktion ein hohes Interesse daran, das Campusbahn-Projekt zu verwirklichen. In Bezug auf das Ratsreferendum ließen sich keine fraktionsspezifischen Initiierungsziele identifizieren, da die SPD weder in die Koalition eingebunden war bzw. in Abhängigkeitsbeziehungen zur CDU stand, noch innerhalb der Fraktion oder der Partei eine öffentlich wahrnehmende inhaltliche Spaltung zur Campusbahn existierte.

b) Initiierungsverhandlungen und Initiierungsentscheidung

Die Initiierungsverhandlungen setzten zu dem Zeitpunkt ein, als der Grundsatzbeschluss zum Projekt bevorstand und die Bürgerinitiative ankündigte, das erforderliche Unterschriftenquorum bald erreicht zu haben. Zunächst stimmten sich nur die beiden Koalitionspartner ab, insgesamt waren neben CDU und Grünen aber auch die Verwaltung, die SPD und die Bürgerinitiative in die Initiierungsverhandlungen involviert.

Im Rahmen der Initiierungsverhandlungen bestanden zwei Konflikte. Zum einen gab es vornehmlich im konservativen Flügel der CDU-Fraktion Mitglieder, die auf einen Grundsatzbeschluss verzichten und eine neutrale Initiierungs- bzw. Auslösungs vorlage präferierten, was nicht im Interesse der Campusbahn-Koalition lag, die mit dem Ratsreferendum eine klare inhaltliche Positionierung vornehmen wollte. Der Einfluss des konservativen Flügels der CDU war allerdings schlicht zu gering, um diese Position durchzusetzen. Zudem verfügten SPD und Grüne aufgrund der konsensualen Auslösungsbedingungen gemeinsam über Vetopotential. Zum anderen musste die Campusbahn-Koalition aber gegenüber der Bürgerinitiative Zugeständnisse machen, da diese sonst ihr Bürgerreferendum fortgesetzt und den Initiierungstyp der Verkürzung ausgehebelt hätte. Die Bürgerinitiative verfügte somit über ein stärkeres Drohpotential als der konservative Parteiflügel der CDU. Wenngleich Abstimmungsfrage und Begründung im Sinne der Projektbefürworter formuliert wurden, erhielt die Bürgerinitiative deshalb u.a. Platz im Abstimmungsheft, was die Kommunalverfassung bei Ratsreferenden grundsätzlich nicht vorsieht.

Insgesamt verliefen die Initiierungsverhandlungen also eher konsensorientiert. Dies war schließlich auch dem Umstand geschuldet, dass alle involvierten Akteure Konkurrenzreferenden verhindern wollten:

»Sinn und Zweck dieses Verfahrens sollte ja sein, eben auch in der Bürgerschaft eine befriedende Wirkung herzustellen. Und die stellen sie nur her, wenn die Fragestellung dann von allen akzeptiert ist« (CDU-Aachen 2016: 2).

c) Initiierungsvorlage(n)

Der SPD-Antrag aus dem November 2012 sollte während der Initiierungsverhandlungen vornehmlich Druck auf die CDU-Fraktion ausüben. Insofern war er nicht-gerichtet und enthielt lediglich die Aufforderung, dass der Rat in seiner Dezember-Sitzung die Auslösungsentscheidung zum Ratsreferendum fassen solle (SPD-Aachen 20.11.2012). Bei der Verwaltungsvorlage aus dem Dezember 2012 hingegen handelte es sich eindeutig um eine Initiativvorlage, da sowohl Fragestellung als auch Begründung positiv auf die Errichtung der Campusbahn abzielten.

d) Initiierungsbedingungen

Der inhaltliche Willensbildungsprozess zur Campusbahn enthielt per se einen günstigen Nährboden für die Initiierung von (Rats-)Referenden, da es sich beim Entscheidungsgegenstand um das größte Projekt der Aachener Nachkriegsgeschichte sowohl in finanzieller als auch in städtebaulicher Hinsicht handelte, das zudem einen klaren Richtungswechsel in der Verkehrspolitik markierte. Dieser Nährboden wurde zusätzlich dadurch gestärkt, dass zwischen den Koalitionspartnern aus CDU und von den Grünen traditionell in der Verkehrspolitik Aachens eine hohe ideologische Distanz bestand, die durch die Koalitionsvereinbarung nicht einfach aufgehoben war, sondern während der Campusbahn-Planungen fortwirkte und somit ein erhebliches Konfliktpotential erzeugte.

Die erstmalige Formulierung der Initiierungsidee im Dezember 2010 durch die Grünen stand dann in einem eindeutigen Zusammenhang mit den Entwicklungen um das Großprojekt Stuttgart 21. Nicht zuletzt stellte der Ideengeber diese Verbindung

selbst her. In den anschließenden gut zwei Jahren folgten auf die Initiierungsinitiative jedoch keine ernsthaften Initiierungsanstrengungen seitens der Campusbahn-Koalition.

Der Start der Initiierungsverhandlungen im Herbst 2012 ist dann maßgeblich auf zwei Ereignisse zurückzuführen. Erstens drohte die Bürgerinitiative trotz des schleppenden Verlaufs der Unterschriftensammlung die Qualifikationshürde des Bürgerreferendums zu überspringen. Sofern die Campusbahn-Koalition eine solche Qualifizierung verhindern wollte, war sie also gezwungen, unmittelbar entsprechende Handlungsschritte einzuleiten. Im Interview identifizierte der Gesprächspartner der FDP diese Entwicklung auch als zentrale Initiierungsbedingung:

»Es gab nie vorher eine Diskussion im Rat darüber, ob man einen Ratsbürgerentscheid macht oder nicht. Also das ist nicht durch einen längeren Diskussionsprozess entstanden oder auf Vorschlag irgendeiner der kritisch eingestellten Kräfte, was ja im Prinzip nur die FDP waren und einige Einzelmitglieder, sondern das kam relativ plötzlich und in klarem Zusammenhang mit der Arbeit der Bürgerinitiative. Also man wollte, man hat offensichtlich befürchtet, dass die Bürgerinitiative die Unterschriften zusammen hat. Man hat befürchtet, dass wenn ein Bürgerentscheid initiiert wird durch diese Unterschriftensammlung, dass man sich damit das Heft aus der Hand nehmen lässt und hat deswegen diesen Ratsbürgerentscheid initiiert« (FDP-Aachen 2016: 4f.).

Darüber hinaus entzogen zweitens die Äußerungen der Stadtkämmerin zur Haushaltssituation und möglichen Steuererhöhungen im Zuge der Projektrealisierung einer ausschließlich repräsentativen Entscheidungsfindung schlagartig die notwendige Legitimationskraft. Das Drohszenario Nothaushalt verlieh dem Entscheidungsgegenstand schließlich eine noch epochalere Dimension und stärkte zugleich das Hauptargument der Projektkritiker.

Dass die Initiierungsverhandlungen dann zu einem positiven Outcome der Initiierungsentscheidung führten, ist auf eine Vielzahl an weiteren begünstigenden Initiierungsbedingungen zurückzuführen. Zuvorderst ist dabei der zeitliche Entscheidungsdruck aufgrund der Förderbedingungen anzuführen, da allein ein Ratsreferendum eine zeitnahe Entscheidungsfindung garantierte. Weiterhin stützte sicherlich auch der lautstarke Widerstand seitens der Kommunalbevölkerung in den Leserbriefspalten und auf den Informationsveranstaltungen die Initiierungsentscheidung der Projektbefürworter. Trotz des Widerstandes bestand jedoch im eigentlich konkurrenzdemokratischen Kommunalparlament eine konsensuale Akteurskonstellation, die auch aus der organisierten Zivil- bzw. Stadtgesellschaft überwiegend Zustimmung erhielt. Die Campusbahn-Koalition im Rat konnte sich somit sicher sein, mit einer breiten und vielfältigen Abstimmungskoalition in die Abstimmungskampagne zu gehen:

»Wir sind dann mit der festen Überzeugung gestartet, wir werben dafür und wir bekommen dafür auch eine Mehrheit« (Grüne-Aachen 2016: 3).

In Zusammenhang mit der Einschätzung der Erfolgsaussichten dürften ferner auch eigene und fremde Anwendungserfahrungen eine Rolle gespielt haben. Zum einen blieb das Thema Stuttgart 21 in der Debatte über die Campusbahn omnipräsent (Planungsdezernat 2016: 3). Wenngleich das Stuttgarter Bahnhofsprojekt in der Aachener

Diskussion vornehmlich negativ besetzt war, wird den späteren Initiatoren der Ausgang des Bahnhofs-Referendums im Sinne der Projektbefürworter dennoch Mut gemacht haben. Zum anderen bestand mit dem Entscheidungsprozess zum geplanten »Bauhaus Europa« aus dem Jahre 2006 die Erfahrung in Aachen, dass Bürgerreferenden vom Rat beschlossene Projekte noch verhindern können (vgl. dazu AN 29.12.2014). Diese Anwendungserfahrung legte für die Projektbefürworter somit zwangsläufig den Schluss nahe, dass die Abstimmung mittels Ratsreferendum in jedem Fall vorzuziehen sei.

e) Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen

Die Auslösung des Ratsreferendums entsprach prinzipiell dem Macht- und/oder dem Gestaltungsmotiv aller weiteren kommunalparlamentarischen Akteure.

Die Linken bzw. die Linken-Fraktion zählten zu den Campusbahn-Befürwortern. Sie kritisierte die Initiierungsentscheidung zwar zunächst als Verantwortungslucht und bezweifelte die Problemlösungskompetenz des angestrebten Ratsreferendums:

»Weil ich hatte schon so einen Verdacht, dass das schiefgehen könnte. Vor allen Dingen weil man das eben nur so isoliert abstimmt: Stadtbahn oder nicht Stadtbahn. Und das ist so wie, wenn man Sie fragt: ›Wollen sie eine Tasse Kaffee haben? Sie sagen: ›Nein.‹ Ist der Fall erledigt. Gibt es keine weiteren Probleme. Beim Verkehr ist das aber ein bisschen anders« (Linke-Aachen 2016: 3).

Ungeachtet dessen überwog bei der Linken aufgrund des laufenden Bürgerreferendums aber letztlich doch die Hoffnung, mit Hilfe des Ratsreferendums durch Okkupation ein erhöhtes Maß an Policy-Kontrolle zu generieren:

»Es war so, dass es diese Abstimmung gegeben hätte und der Ratsbürgerentscheid vielleicht die letzte Möglichkeit war, das noch eingefangen zu kriegen, indem man sagte: ›Gut, dann stimmen wir halt ab!‹ (Linke-Aachen 2016: 4).

Die FDP hingegen stellte sich als einzige Fraktion gegen die Campusbahn. Gleichzeitig verfügten Fraktion und Parteiführung aber auch über ein distanziertes Verhältnis zur Bürgerinitiative:

»Die Bürgerinitiative selber ist von der FDP-Führung und auch der FDP-Ratsfraktion nicht wirklich vollumfänglich unterstützt worden. Aus dem ganz einfachen Grund, dass wir es nicht für zielführend gehalten haben, da in so einer unkonstruktiven Art und Weise dieses Projekt zu begleiten. Also wir haben natürlich bei den wichtigen Entscheidungen dagegen gestimmt. Aber wir haben konstruktive Kritik geübt. Von der Bürgerinitiative sind auch viele Sachen behauptet worden, die einfach Unsinn sind« (FDP-Aachen 2016: 2).

Aufgrund dieser Interessenkonstellation wies das Ratsreferendum für die FDP drei Vorteile im Vergleich zum laufenden Bürgerreferendum auf: Erstens garantierte ihr die Auslösung die Möglichkeit der Mehrheitsumgehung. Zweitens ermöglichte ihr die Auslösung, sich in der folgenden Abstimmungskampagne mit einem »Nein« gegenüber der Vorlage der Mehrheitsfraktionen positionieren zu können und demnach kei-

ne Abstimmungskampagne für die Annahme des Bürgerreferendums des mehr oder weniger ungeliebten (vormaligen) Parteimitglieds führen zu müssen. Und drittens schließlich bot ihr der anstehende Abstimmungskampf die Chance, exponiert als Vertreterin der Widerstandinteressen aufzutreten zu können. Dass die FDP die Initiierung des Ratsreferendums zunächst scharf kritisierte, lässt sich somit vorrangig als Gegenstand des Parteienwettbewerbs interpretieren.

Die Piratenpartei wiederum begrüßte das Projekt zunächst, entschied sich aber letztlich aufgrund des Kostenfaktors doch gegen eine Zustimmung. Noch vor Gründung der Bürgerinitiative hatte die beteiligungsaffine Partei eine starke Bürgerbeteiligung eingefordert. Das Bürgerreferendum unterstützte sie öffentlich jedoch nicht. Nicht zuletzt wurde dieses ja auch vor allem von konservativen – den Piraten grundsätzlich nicht nahestehenden – Kräften getragen. Insgesamt entsprach die Auslösung des Ratsreferendums also sowohl dem Macht- als auch dem Gestaltungsmotiv der Piratenpartei, da diese sich einerseits als beteiligungsaffin inszenieren und andererseits das Tor zur Mehrheitsumgehung öffnen konnte.

Die beiden einzelnen Ratsherren der Wählervereinigungen von FWG und UWG nahmen schließlich je unterschiedliche inhaltliche Positionen zur Campusbahn ein. Der FWG-Ratsherr lehnte das Projekt mit ähnlich markigen Worten wie die Bürgerinitiative ab, weshalb er das Ratsreferendum, das er zwar ebenfalls scharf kritisierte, wohl vorrangig als Chance der Mehrheitsumgehung ansah. Der UWG-Ratsherr hingegen unterstützte das Projekt. Eine explizite Begründung für seine Zustimmung zur Auslösungsentscheidung lieferte er nicht. Einerseits lässt sie sich deshalb als Unterstützung der Campusbahn-Koalition deuten. Andererseits schloss er sich wahrscheinlich einfach auch dem vorherrschenden Grundkonsens im Rat an, dass ein Referendum zur Konfliktlösung notwendig war.

f) Auslösungsverhandlungen und Auslösungsentscheidung

Die Auslösung des Ratsreferendums war durch den Oberbürgermeister, die CDU, Grüne und die SPD bereits beschlossen, bevor die Initiierungsvorlage der Verwaltung das Kommunalparlament erreichte. Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen verliefen demnach weitgehend synchron. Linke, FDP, Piraten und die Vertreter der Wählervereinigungen stimmten der Auslösungsentscheidung in der Sitzung im Dezember 2012 ohne wesentliche Kritik zu äußern lediglich noch zu. Gestaltenden Einfluss konnten sie weder auf die Initiierungs- noch auf die Auslösungsverhandlungen ausüben.

g) Auslösungsvorlage

Die Initiierungsvorlage der Verwaltung war zugleich Auslösungsvorlage, da sie das Ergebnis der Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen abbildete.

h) Auslösungsbedingungen

Da die initiiierenden Fraktionen über die Auslösungsmehrheit verfügten, überschritten sich die Initiierungs- und Auslösungsbedingungen.

i) Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele

Die Campusbahn-Koalition strebte in Verbindung mit dem Ratsreferendum das Initiierungsziel der Policy-Kontrolle an. In diesem Zusammenhang sollten Initiierung und Auslösung kurzfristig sowohl die inhaltliche als auch die zeitliche Verfahrenshoheit

über den Entscheidungsprozess garantieren. Der auf dieser Grundlage erhoffte Abstimmungserfolg sollte dann die notwendigen Legitimationszuwächse für eine möglichst konfliktfreie Projektrealisierung liefern.

Der Campusbahn-Koalition gelang es zwar, den Entscheidungsprozess durch die Ausbremsung des Bürgerreferendums zu verkürzen. Inhaltlich schafften es die Initiatoren – ungeachtet ihrer schlagkräftigen Abstimmungskoalition – allerdings nicht, die Diskussionen von der Kostenfrage und den vermeintlichen Risiken auf die Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten des Projekts zu lenken, was sie im Nachhinein auch selbst bemängelten: »Es gelang nicht, eine emotionale positive Aufbruchsstimung für den Bau der Campusbahn zu erzeugen« (Ludwig 2013: 2). Angesichts der fehlenden positiven Aufladung des Projekts war dessen Ablehnung also die logische Folge.

Der Oberbürgermeister bezeichnete das Abstimmungsergebnis öffentlich selbst als inhaltliche Niederlage. Wie seine deutliche Wiederwahl nur etwas mehr als ein Jahr nach dem Ratsreferendum zeigte, schadete ihm diese Abstimmungsniederlage aber politisch langfristig nicht, vor allem weil sich der Unmut der Campusbahn-Gegner vornehmlich auf das Planungsdezernat bzw. die grüne Planungsdezernentin richtete (Lokalredaktion 2016: 8; FDP-Aachen 2016: 7). Insofern erwies sich die Strategie nicht uneingeschränkt an vorderster Front für das Projekt zu werben als erfolgreicher Schutz vor einer ernsthaften politischen Beschädigung.

Die Initiierungsziele der CDU-Fraktionsmitglieder variierten je nach Flügelzugehörigkeit. Das Lager um den Fraktionsvorsitzenden hatte ein hohes Interesse an fraktioneller Geschlossenheit und Koalitionsstabilität. Das Ausscheren einiger Fraktionsmitglieder sowie ganzer Ortsverbände während der Abstimmungskampagne verschärftete jedoch die Spaltung in der Fraktion. Zusätzlich schwächte die Abstimmungsniederlage die starke Position des Fraktionsvorsitzenden, die einen wesentlichen Grundpfeiler der schwarz-grünen Zusammenarbeit darstellte. Der Großstadt-Flügel innerhalb der CDU-Fraktion verfehlte somit seine Initiierungsziele gänzlich. Dem konservativen Fraktionsflügel gelang es hingegen nicht nur, seine inhaltliche Position durchzusetzen, sondern zudem nutzte er auch das Abstimmungsergebnis erfolgreich aus, um einen Machtwechsel in der Fraktion zu vollziehen. Langfristig veränderte das Ratsreferendum das Machtgefüge innerhalb der Fraktion aber nicht, da der gestürzte Fraktionsvorsitzende nur ein Jahr später sein Amt zurückerlangte.

Für die Grünen hatte der Ausgang des Ratsreferendums die gravierendsten Folgen. Inhaltlich war ihr Lieblingsprojekt des schienengebundenen Nahverkehrs auf lange Sicht verbrannt. Machtpolitisch läutete der Ausgang des Ratsreferendums – aufgrund des Wechsels in der Fraktionsführung der CDU – auch das (letztendlich selbst gewählte) Ende ihrer Regierungsbeteiligung ein. Der machtpolitische Verlust für die Grünen war dabei erheblich, da sie in der Folge auch die Leitung des Planungsdezernats verloren (AZ 29.01.2015).

Die SPD hatte mit der Initiierung zwar keine wesentlichen fraktions- oder parteigebundenen Ziele verbunden. Durch den Bruch zwischen CDU und Grünen ergab sich für die Sozialdemokraten allerdings eine neue machtpolitische Option. Nicht zuletzt auch deshalb sind sie seit 2014 wieder an der Koalition beteiligt.

III. Kontrafaktische Perspektive auf die Auslösungsmehrheit

Da der Auslösungsbeschluss einstimmig erfolgte, wäre die Auslösungsentscheidung erst recht auch unter majoritären Auslösungsbedingungen zu Stande gekommen. Insofern stellt sich i. W. die Frage, ob der Initiierungs- und Auslösungsprozess anders verlaufen wäre.

Auch dies lässt sich eher verneinen, da in der Campusbahnhthematik der Parteienwettbewerb im Kommunalparlament weitgehend aufgehoben war und die schwarz-grüne Koalition wegen der konsensualen Auslösungsbedingungen also gegenüber keiner opponierenden Ratsfraktion Zugeständnisse machen musste, deren Veto-potential unter majoritären Auslösungsbedingungen weggefallen wäre. Da die Initiatoren zudem auf den Initiierungstyp der Verkürzung zurückgriffen, mussten sie die Bürgerinitiative in die Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen miteinbeziehen. Insgesamt ergab sich somit – unabhängig von der bestehenden konsensualen Auslösungsmehrheit – eine konsensuale Auslösungs dynamik, die auch eine Absenkung der Auslösungsmehrheit nicht durchbrochen hätte.

7.4.3 Fallfazit

Seit der Implementierung von Ratsreferenden im Jahr 2007 formulierten in Aachen weder Oberbürgermeister und Mehrheitsfraktionen noch oppositionelle Fraktionen regelmäßig *Initiierungsideen*. Das bis dato einzige Ratsreferendum in der Domstadt initiierten der Oberbürgermeister und die Regierungsfaktionen (CDU, Grüne) unter Einbindung der oppositionellen SPD-Fraktion.

Das die Initiatoren verbindende *Initiierungsziel* lag dabei vornehmlich in der Policy-Kontrolle und entsprach somit dem Gestaltungsmotiv. Konkret griffen die Initiatoren dafür auf die *Initiierungstypen* Legitimation, Verkürzung und Okkupation zurück. Der Entscheidungsprozess zur Campusbahn war jedoch zugleich von Machtkonflikten innerhalb der CDU sowie zwischen den Koalitionspartnern überlagert, sodass sich auch fraktionsbezogene Initiierungsziele und typen auf Basis des Machtmotivs identifizieren ließen. Die Campusbahn-Befürworter in der Regierungskoalition erhofften sich in diesem Zusammenhang vornehmlich eine Schlichtung, die Projekt- und Koalitionsgegner hingegen eine Mehrheitsumgehung.

Die *Initiierungsverhandlungen* verliefen interorganisational, wobei auch die Bürgerinitiative einbezogen wurde. Die Verhandlungsführung teilten sich der Oberbürgermeister und die Fraktionsführungen. Ungeachtet der Spannungen in der Koalition verliefen die *Initiierungsverhandlungen* aber weitgehend konsensual, wobei auch die Verfahrensausgestaltung mit Ausnahme der Frage nach Durchführung des Grundsatzbeschlusses nicht umstritten war. Das Ergebnis der Initiierungsverhandlungen stellte eine von der Verwaltung entwickelte Initiativvorlage dar, die sich eindeutig für das Projekt aussprach.

Zum Zeitpunkt der *Initiierungsentscheidung* war der inhaltliche Grundsatzbeschluss bereits gefasst und die Initiatoren kontrollierten ebenso die erforderliche Auslösungsmehrheit. Als verantwortlich für das positive Outcome der Initiierungsentscheidung zeichnete sich ein komplexes Geflecht an *Initiierungsbedingungen*. Zu diesen zählten zunächst die hohe Qualität des Abstimmungsgegenstandes sowie die inhaltliche Spaltung innerhalb der Regierungskoalition. Der Beginn der Initiierungsverhandlungen stand dann in einem klaren Zusammenhang mit dem Anwachsen des

außerparlamentarischen Widerstands und dem zunehmenden Entscheidungsdruck. Schließlich begünstigte auch die Aussicht auf eine breite Abstimmungskoalition die Initiierungsentscheidung.

Die *Auslösungsziele* der weiteren Ratsakteure ergaben sich vorrangig aus deren inhaltlicher Positionierung zum Entscheidungsgegenstand, d.h. auch bei ihnen wirkte eher das Gestaltungsmotiv. So teilten die Projektbefürworter (Linke) i. W. die Initiierungsziele und typen der Initiatoren, wohingegen sich die Projektgegner eine Mehrheitsumgehung erhofften.

Tab. 7.18: Profil der Initiierungspraxis in Aachen

	<i>Initiierung durch oppositionelle Fraktionen/Minderheitsfraktionen</i>	<i>Initiierung durch Oberbürgermeister/Mehrheitsfraktion</i>
<i>Initiierungsidée</i>	keine Formulierung neuer Initiierungs-ideen; Piratenpartei greift Initiierungs-idee zur Campusbahn auf, ohne jedoch dann Initiierung durchzuführen; SPD initiiert gemeinsam mit Oberbürgermeister und Mehrheitsfraktionen Ratsreferendum	keine regelmäßige Formulierung von Initiierungsidee; großer zeitlicher Abstand zwischen erstmaliger Formulierung der Initiierungsidée und Initiierung
<i>politische Standardmotive</i>	-	eher Gestaltungsmotiv
<i>Initiierungsziele</i>	-	eher Policy-Kontrolle
<i>Initiierungstypen</i>	-	alle Initiatoren: Legitimation, Okkupation, Verkürzung; einzelne Initiatoren: Schlichtung, Mehrheitsumgehung, (Schwächung)
<i>Initiierungsverhandlungen</i>	-	interorganisational, Einbindung oppositioneller Akteure sowie von Bürgerinitiativen; konsensuale Ausrichtung; Verhandlungsführung durch Fraktionspitzen und Oberbürgermeister
<i>Initiierungsvorlage</i>	-	Initiativvorlage (Verwaltungsvorlage)
<i>Initiierungsent-scheidung</i>	-	nach Grundsatzbeschluss, Kontrolle über Auslösungsmehrheit zum Initiierungszeitpunkt vorhanden
<i>verfahrensendogene Initiierungsbedingungen</i>	-	außerparlamentarischer Widerstand (Bürgerreferendum), hohe Qualität des Abstimmungsgegenstandes, teilweise inhaltliche Spaltung zwischen den Regierungsfraktionen, Aussicht auf breites Abstimmungsbündnis, Entscheidungsdruck

Quelle: eigene Darstellung.

Insgesamt bestand beim einzigen Aachener Ratsreferendum eine hohe Überschneidung zwischen Initiierungs- und Auslösungsprozess, d.h. Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen überlagerten sich, Initiierungs- und Auslösungs vorlage waren identisch und auch die Initiierungs- und Auslösungsbedingungen überschritten sich.

Schlussendlich konnten die Initiatoren ihre am Gestaltungsmotiv ausgerichteten *Initiierungsziele* nicht realisieren. Ganz im Gegenteil führte der Verlauf des Ratsreferendums zu machtpolitischen Konsequenzen, die von den (Führungen der) Regierungsfraktionen und vom Oberbürgermeister nicht intendiert waren.

Für die *Höhe der Auslösungsmehrheit* konnte kein spezifischer Einfluss auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess nachgewiesen werden, insbesondere da im Kommunalparlament eine entscheidungsspezifische konkordanzorientierte Akteurskonstellation bestand.

Tab. 7.19: Profil der Auslösungspraxis in Aachen

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen/Minderheitsfraktionen	Initiierung durch Bürgermeister/Mehrheitsfraktion
<i>politische Standardmotive</i>	-	bei oppositionellen Fraktionen eher Gestaltungsmotiv wirksam
<i>Auslösungsziele</i>	-	je nach inhaltlicher Position: Policy-Kontrolle oder Policy-Zugriff
<i>Auslösungstypen</i>	-	je nach inhaltlicher Position: Legitimation, Verkürzung und Okkupation oder Mehrheitsumgehung
<i>Auslösungsverhandlungen</i>	-	hohe Überschneidung mit Initiierungsverhandlungen; kein Einbezug weiterer Akteure und keine Kontroversen über Verfahrensausgestaltung
<i>Auslösungs vorlage</i>	-	identisch mit Initiierungsvorlage
<i>Auslösungsentscheidung</i>	-	positiv (einstimmig)
<i>verfahrensendogene Auslösungsbedingungen</i>	-	Überschneidung mit Initiierungsbedingungen
<i>Verwirklichung der Initiierungsziele</i>	-	keine Realisierung von Initiierungszielen

Quelle: eigene Darstellung.

7.5 Rothenburg o. d. T.¹²³

7.5.1 Politische und sozioökonomische verfahrensexogene Einflussfaktoren

Südlich von Würzburg im Landkreis Ansbach gelegen, bekannt bis weit über die Grenzen Europas hinaus, liegt Rothenburg o. d. T. Als Mittelzentrum ausgewiesen leben ca. 11.000 Einwohner in der kleinsten großen Kreisstadt Bayerns (LfStat 2017: 6; Stand: 2015). Neben dem namensgebenden Ortsteil besteht die Gemeinde aus 38 weiteren Ortsteilen, von denen die meisten allerdings unbewohnt sind und keiner mehr als 200 Einwohner zählt (Bayerische Landesbibliothek 2019).

Oberbürgermeister von Rothenburg o. d. T. ist Walter Hartl. 2006 setzte er sich auf einer parteiunabhängigen Liste (Für Rothenburg) – unterstützt von den Grünen sowie der FDP – gegen die Kandidaten von CSU/FRV¹²⁴ und SPD¹²⁵ durch (vgl. Tab. 7.20). 2012 wählten Hartl die Rothenburger – diesmal auch mit Unterstützung der CSU – ohne Gegenkandidaten erneut ins Amt (ebd.). Historisch ist Rothenburg o. d. T. stark von der SPD geprägt (Grüne-Rothenburg 2017: 9). So regierten seit 1945 vorwiegend SPD-Oberbürgermeister (ebd.).

Tab. 7.20: Ergebnisse OB-Wahlen in Rothenburg (2006-2012)

	Kandidat/in	Partei/ Wählervereinigung	1. Wahl- gang	Wahl- beteiligung	Stichwahl	Wahlbeteiligung
2006	Hartl, Walter	Parteilos	39,82 %		55,95 %	
	Müssig, Jochen	CSU/FRV	39,67 %	67,88 %	44,05 %	65,40 %
2012	Förster, Kurt	SPD	20,52 %		-	
	Hartl, Walter	Parteilos	90,35 %	44,58 %	-	-
	Andere	-	9,65 %		-	

Quellen: FA (11.05.2005, 15.12.2005, 26.03.2006, 12.03.2012); Stadt Rothenburg (2014).

Im Stadtrat befanden sich im Untersuchungszeitraum fünf Parteien bzw. Wählervereinigungen, wobei sich die effektive Parteienanzahl zwischen vier und fünf bewegte (vgl. Tab. 7.21). Eine dominierende Fraktion existiert in Rothenburg o. d. T. nicht. Die beiden größten Fraktionen stellen SPD und CSU (ebd.). Seit der Jahrtausendwende verloren diese allerdings jeweils etwa ein Drittel ihrer ursprünglichen Mandatsstärke (ebd.). Die Mandatsverluste der CSU sind i. W. auf die Gründung der Unabhängigen Rothenburger (UR) vor den Kommunalwahlen 2008 zurückzuführen, denen ein ehemaliger CSU-Oberbürgermeisterkandidat, Orts- und Fraktionsvorsitzender vorsteht (u.a. FA 13.07.2007). Drittstärkste Kraft im Kommunalparlament ist die FRV (vgl. Tab. 7.21). Die Grünen erreichten als kleinste Gruppierung bei den Kommunalwahlen 2014 erstmalig Fraktionsstärke (ebd.).

¹²³ Interviews wurden mit dem Rechtsamt, den Fraktionsvorsitzenden von CSU, Grünen und UR, der SPD-Fraktion als Gruppeninterview sowie einem Mitglied einer Bürgerinitiative geführt.

¹²⁴ Freie Rothenburger Vereinigung.

¹²⁵ Nach dem 1. Wahlgang unterstützte die SPD Hartl in der Stichwahl (FA 26.03.2006).

Tab. 7.21: Ergebnisse Stadtratswahlen in Rothenburg (1996-2014)

Partei/ Wählervereinigung	1996	2002	2008	2014
CSU	8	9	6	6
SPD	9	8	8	6
Grüne	2	2	2	3
FRV	4	4	5	5
UR	-	-	3	4
FDP	1	1	-	-
Gesamt	24	24	24	24
<i>absolute Parteienanzahl</i>	5	5	5	5
<i>effektive Parteienanzahl</i>	3,4	3,4	4,0	4,7
<i>Wahlbeteiligung</i>	63,88 %	59,07 %	54,99 %	49,85 %

Quelle: Stadt Rothenburg (2014).

Regierungskoalitionen werden in Rothenburg o. d. T. nicht gebildet (CSU-Rothenburg 2017: 11). Weil der Oberbürgermeister zudem über keine eigene Hausmacht verfügt, muss er seine Mehrheiten fallweise suchen (Rechtsamt-Rothenburg 2017: 18). Wie die Interviews verdeutlichten, erhält er von CSU und Grünen die verlässlichste Unterstützung (CSU-Rothenburg 2017: 10; Grüne-Rothenburg 2017: 8f.). Da die Grünen zu den ersten Fürsprechern des Oberbürgermeisters zählten, ist ihr Einfluss auf die Kommunalpolitik sicherlich auch höher zu bewerten als ihre reine Mandatsstärke dies vermuten ließe. Obwohl die Wahl Hartls 2006 einen Rückschlag für die SPD bedeutete, unterstützt auch deren Fraktion den Oberbürgermeister tendenziell (CSU-Rothenburg 2017: 10; Rechtsamt-Rothenburg 2017: 18). Dabei sind SPD wie auch CSU seit 2014 über einen Bürgermeisterposten in die Verwaltungsspitze eingebunden (FA 12.05.2014). Bis 2014 verfügte die FRV an Stelle der CSU über den zweiten Bürgermeisterposten (ebd.). Das Verhältnis des Oberbürgermeisters zur UR ist distanzierter als zu den anderen Fraktionen (Grüne-Rothenburg 2017: 8; UR-Rothenburg 2017: 8f.). Die FRV-Fraktion besteht aus zwei Flügeln, wobei ein Teil der Fraktion der UR nahesteht und der andere Teil eine engere Bindung an den Oberbürgermeister aufweist (Grüne-Rothenburg 2017: 8).¹²⁶

Diese Akteurskonstellation spiegelt sich auch in den Haushaltstbeschüssen wider, bei denen große Mehrheiten aus CSU, Grünen, dem deutlich überwiegenden Teil der SPD sowie größtenteils auch der FRV zu Stande kommen und einzig die UR regelmäßig geschlossen ihre Zustimmung verweigern (vgl. Tab. 7.22). Wenngleich natürlich auch in Rothenburg o. d. T. Parteienwettbewerb existiert, lässt sich die Kommunalpolitik doch als eher konkordanzdemokratisch einordnen, wobei der Oberbürgermeister sich – zunächst als Überraschungskandidat gestartet (FA 15.12.2005) – inzwischen als unangefochtene Spalte der Rothenburger Stadtverwaltung etabliert hat.

¹²⁶ Der Oberbürgermeister sitzt für die Freien Wähler auch im Kreistag.

Tab. 7.22: Haushaltsbeschlüsse nach Fraktions- bzw. Gruppenzugehörigkeit in Rothenburg (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CSU	(Ja)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
SPD	(Ja)	Ja	(Ja)	geteilt	(Ja)	Ja
Grüne	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
FRV	(Ja)	(Ja)	(Ja)	(Ja)	(Ja)	(Ja)
UR	(Nein)	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Ergebnis	Mehrheit/6/0	18/2/0	15/6/0	17/7/0	19/6/0	19/6/0

Quellen: FA (29.03.2010, 21.03.2011, 02.04.2012, 27.03.2013, 02.03.2014, 02.03.2015).

Die wirtschaftliche Struktur und Außendarstellung von Rothenburg o. d. T. ist stark durch den Tourismus geprägt. Die historische Altstadt mit der sie vollständig umgebenden Stadtmauer ist weltberühmt und beschert der Stadt jährlich um die 500.000 Übernachtungen (LfStat 2018: 16) sowie etwa 1,5 Mio. Tagesgäste (FA 13.12.2016). Für die Einwohner Rothenburgs hat die Stadt deshalb einen Doppelcharakter:

»Wir sind Kleinstadt mit allen Vor- und auch ein paar Nachteilen. Wir sind aber auch Weltstadt. Wir haben die ganze Welt zu Gast« (Grüne-Rothenburg 2017: 9).

Der Tourismus ist allerdings nur für gut ein Drittel des wirtschaftlichen Umsatzes verantwortlich (Stadt Rothenburg 2014: 17). Die anderen zwei Drittel erwirtschaften vor allem Industrie- und Handwerksunternehmen (ebd.), wobei Rothenburg o. d. T. über 7.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze verfügt und einen Einpendlerüberschuss von fast 3.000 Personen aufweist (LfStat 2018: 8). Die Arbeitslosenzahlen fielen im Untersuchungszeitraum mit 200 bis 300 Personen eher gering aus (ebd.).

Das Vereins(-Leben) Rothenburgs beschrieb ein Interviewpartner als sehr lebendig:

»Es gibt unendlich viele Stammtische – sehr viele Vereine. Jeder ist irgendwo aktiv – mindestens in zwei, drei, vier Vereinen« (Grüne-Rothenburg 2017: 9).

In der Vereinsdatenbank Rothenburgs finden sich insgesamt 39 Vereine, deren Spektrum von Sport- über Theater- und Geschichts- bis hin zu Schützen- und Brauchtumsvereinen reicht (Stadt Rothenburg o.J.).

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts von Rothenburg o. d. T. belief sich 2010 auf etwa 1.050 Euro, wobei sie 2014 mit ca. 930 Euro ihren geringsten Wert erreichte und 2015 auf ca. 1.140 Euro anstieg (vgl. Tab. 7.23). Kassenkredite nahm die Kommune während des Untersuchungszeitraumes nicht in Anspruch (ebd.). Die Pro-Kopf-Verschuldung des »Gesamtkonzerns« Stadt Rothenburg lag nur unwesentlich über jener des Kernhaushaltes (ebd.), wobei der Vertreter der Stadt im Interview auch betonte, dass diese keine wesentlichen finanziellen Auslagerungen aus dem Kernhaushalt vorgenommen habe (Rechtsamt-Rothenburg 2017: 19). Das Volumen des Verwaltungshaushalts stieg im Untersuchungszeitraum von ca. 25,5 Mio. Euro (2010) auf über 31 Mio. Euro (2015) an (vgl. Tab. 7.23), jenes des Vermögenshaushaltes erhöhte

sich von 7,1 Mio. Euro auf etwa 14 Mio. Euro (ebd.) Der Rechtsrat hielt die Haushaltssituation Rothenburgs insgesamt »nicht für problematisch« (Rechtsamt-Rothenburg 2017: 19) und auch der CSU-Fraktionsvorsitzende betonte, dass Rothenburg »absolut handlungsfähig« sei (CSU-Rothenburg 2017: 5). Der UR-Fraktionsvorsitzende sah die Schuldensituation der Stadt hingegen kritisch (UR-Rothenburg 2017: 2).

Tab. 7.23: Haushaltssituation in Rothenburg (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pro-Kopf-Verschuldung (Kernhaushalt)	1.053	1.206	1.118	1.030	934	1.138
Pro-Kopf-Verschuldung (»Konzern Stadt«)	1.326	1.241	1.118	1.030	934	n. b.
Kassenkredite	-	-	-	-	-	-
Verwaltungshaushalt (Volumen)	25.53 Mio.	26.55 Mio.	27.51 Mio.	29.68 Mio.	31.57 Mio.	31.29 Mio.
Vermögenshaushalt (Volumen)	7.1 Mio.	7.97 Mio.	7.97 Mio.	13.73 Mio.	10.82 Mio.	14.05 Mio.

Quellen: Datenbank: Wegweiser-Kommune – Statistik – Rothenburg o. d. T. – 2010-2015; Stadt Rothenburg (2015: 13, 2016: 1).

Das wichtigste lokale Informationsmedium Rothenburgs ist der Fränkische Anzeiger (FA). Darüber hinaus existiert mit »Rothenburg On Air TV« ein lokales Videoportal, das auch über lokalpolitische Ereignisse berichtet und auf Facebook etwa 2.400 Abonnenten aufweist.

Vor 2010 erfolgten in Rothenburg o. d. T. keine Referendumsverfahren. Während des Untersuchungszeitraums kam es zu zwei Bürgerreferenden und einem Ratsreferendum. Ein Bürgerreferendum richtete sich gegen die Umbenennung einer Straße. Die anderen beiden Referenden bezogen sich beide auf den geplanten Bau einer Mehrzweckhalle.

7.5.2 Mehrzweckhalle

7.5.2.1 Phasenverlauf

I. Vorgeschichte

Bereits seit Ende der 1990er Jahre forderte der (spätere) Vorsitzende des TSV 2000 Rothenburg o. d. T.¹²⁷ den Bau einer Mehrzweckhalle (FA 16.04.2007). Auch von Seiten der Politik, insbesondere der CSU-Fraktion, der der Sportvereinsvorsitzende angehörte,

¹²⁷ Der TSV 2000 Rothenburg o. d. T. entstand im Jahr 2000 aus dem Zusammenschluss zweier Rothenburger Sportvereine und ist mit 15 Abteilungen und mehr als 2.500 Mitgliedern der mit Abstand mitgliederstärkste Verein Rothenburgs (TSV 2000 Rothenburg o.J.).

gelangte die Mehrzweckhalle immer wieder auf die politische Agenda (CSU-Rothenburg 2017: 1f.).

2006 erreichte das Thema den OB-Wahlkampf, als der parteiunabhängige Kandidat Hartl im Zuge der Diskussion über die zukünftige Gestaltung des Stadiongeländes an der Ecke Erlbacher Straße/Schlachthofstraße den Neubau einer Dreifachsporthalle als Ersatz für die auf dem Gelände stehende alte Sporthalle aus den 1930er Jahren anregte (FA 03.03.2006, 08.03.2006). Ein Jahr später plädierte ebenfalls die CSU für eine neue Mehrzweckhalle auf dem Stadiongelände (FA 23.03.2007). 2007 beschloss der Stadtrat jedoch ein mehrstufiges Sanierungskonzept für das Stadionareal, das zwar den Abbruch der alten Sporthalle, aber keinen Neubau einer Mehrzweckhalle vorsah (Stadt Rothenburg 12.01.2012). Konkrete Planungen zum Bau einer solchen Halle entstanden vorerst also nicht.

Dann im Februar 2011 sperre der Gemeinde-Unfallversicherungsverband schlagartig die alte Sporthalle wegen sicherheitstechnischer Mängel für »bewegungsintensive Spiel- und Sportarten« (ebd. 16.05.2011). Der kurzfristige Wegfall der Sportstätte führte einerseits zu Ausfällen des Sportunterrichts an den nahegelegenen Schulen und andererseits zu Einschränkungen der Hallenzeiten für den Vereinssport (CSU-Rothenburg 2017: 1; Rechtsamt-Rothenburg 2017: 1). Die Überlegungen der Stadtverwaltung zur Lösung des Hallenproblems mündeten nun in die Planung einer neuen Mehrzweckhalle.

II. Parlamentarische Beratungsphase

Im Mai 2011 erreichte eine entsprechende Verwaltungsvorlage den Stadtrat. Diese empfahl, die Verwaltung zu beauftragen, Planungen für eine Dreifach-Mehrzweckhalle aufzunehmen sowie mögliche Standorte zu eruieren und angemessene Finanzierungskonzepte für das Projekt zu erstellen (Stadt Rothenburg 16.05.2011). Von einer Sanierung der alten Sporthalle riet die Verwaltungsvorlage aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten ab (ebd.). Der Stadtrat beschloss die Vorlage einstimmig (ebd. 31.05.2011).

In Folge des Beschlusses präsentierte die Stadtverwaltung im Juli 2011 vier mögliche Standorte, wobei sie ein Grundstück am Friedrich-Hörner-Weg (FHW) als am geeignetsten empfahl (Stadt Rothenburg 18.07.2011). Dieses grenzte nördlich unmittelbar an den zentralen Touristenparkplatz an. Weiterhin befand es sich in direkter Nähe zur historischen Stadtmauer und deren Grüngürtel sowie jener Grund- und Realschule, die zuvor die alte Sporthalle mitnutzte. Das Grundstück selbst befand sich im Eigentum der Stadt, die dort mehrere Kleingärten verpachtete (ebd.; FA 08.08.2011). Auf dem geplanten Baugrund befanden sich vorwiegend Bäume.

In der Ratssitzung kündigte der FRV-Fraktionsvorsitzende, der in der Nähe des geplanten Standortes selbst ein Grundstück pachtete, den »entschiedenen Widerstand aller Gartenpächter an« (FA 01.08.2011). Die UR wiederum fragte kritisch, »ob nicht eine Einfachhalle ausreicht«, da man sich in der »jetzigen Finanzlage [...] keinen Luxus leisten« könne (ebd.). Letztlich folgte der Stadtrat der Beschlussempfehlung der Verwaltungsvorlage nur eingeschränkt. So entschied er zwar mit 14 zu 6 Stimmen die Planungen für einen möglichen Bau am FHW fortzuführen (Stadt Rothenburg 29.08.2011). Gleichzeitig beauftragte er die Verwaltung aber trotzdem alternative Standorte weiter zu prüfen (ebd.).

Auch nach dem erneuten Standortvergleich gelangte die Verwaltung im November 2011 zu dem Ergebnis, dass das Grundstück am FHW für eine Mehrzweckhalle am besten geeignet sei (Stadt Rothenburg 15.11.2011). Sie begründete dies vor allem mit der Nähe zu den Schulen, der Option, die Halle ins Gelände absenken zu können, dem geringen Erschließungsaufwand (z.B. Parkplätze bereits vorhanden) sowie Synergieeffekten durch die Zusammenlegung der WC-Anlagen von Mehrzweckhalle und Parkplatz (ebd.). Einen Neubau am Standort der alten Sporthalle lehnte die Verwaltung ab, da dies die Realisierung des beschlossenen und teilweise bereits umgesetzten Stadionsanierungskonzepts verhindert hätte (ebd.). Für den Mehrzweckcharakter plädierte die Verwaltung, da es an einer entsprechenden Räumlichkeit, die ihrer Ansicht nach für eine Große Kreisstadt unumgänglich sei, in Rothenburg fehle (ebd.).

Der Stadtrat verabschiedete die Verwaltungsvorlage allerdings nicht, sondern entschied sich fast einstimmig, die Grundsatzentscheidung zunächst zu vertagen, um u.a. auch weitere Stellungnahmen zum Projekt bzw. zum Standort abzuwarten (FA 28.11.2011; Stadt Rothenburg 25.11.2011).

Die eingehenden Stellungnahmen zum Standort FHW fielen mehrheitlich kritisch aus (Stadt Rothenburg 12.01.2012). Das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege (BLfD) beurteilte den geplanten Bau im Hinblick auf das Erscheinungsbild der Altstadtsilhouette noch als vertretbar, sofern er die Höhe von 4,50 m nicht überschreite (ebd.). Der Stadttheimatpfleger hingegen empfahl eine Verlegung des Standorts nach Osten in Richtung zur Realschule, um den Grünstreifen am FHW zu erhalten und die Altstadtsilhouette nicht zu stark zu bedrängen (ebd.). Gänzlich ablehnend äußerte sich der Verein Alt-Rothenburg:¹²⁸

»Dieser Bereich ist somit auch der einzige Bereich der von Osten her [...] einen unverbauten Blick und zwar über die Grünflächen hinweg in die Altstadt [...] erlaubt. Dies war auch der Grund, warum dieser Bereich seit mehr als 100 Jahren bewusst von jeder Bebauung freigehalten und durch einen negativen Bebauungsplan bis heute besonders hervorgehoben wurde. Die nun angestrebte Bebauung mit einer Sporthalle würde nun diese einzigartige Situation für alle Zeiten zerstören. Ein für den Verein Alt-Rothenburg nicht hinnehmbarer Preis« (ebd.).

Für die Verwaltung überwogen jedoch die Vorteile des Standorts am FHW, sodass sie an ihrer Empfehlung festhielt (ebd.). Die Gesamtkosten des Projekts schätzte sie auf ca. sechs Mio. Euro, wobei sie Landesförderungen in Höhe von etwa 500.000 Euro erwartete (ebd.).

In der Ratssitzung zum Grundsatzbeschluss im Januar 2012 beantragte der SPD-Fraktionsvorsitzende zunächst eine erneute Vertagung auf den Zeitraum nach den Haushaltsberatungen, weil man »dann die Situation realistischer einschätzen« könne (FA 30.01.2012). Zudem erkannte er weiterhin »dicke Fragezeichen« hinter dem ge-

¹²⁸ Der Verein versteht sich selbst als Erhalter, Bewahrer und Schützer der historischen Altstadt und ist vor allem in den Bereichen Erforschung der Stadtgeschichte, Museumsarbeit sowie Denkmal- und Stadtpflege tätig (Alt-Rothenburg o.J. a). Oberbürgermeister und Stadttheimatpfleger gehören dem Verein als geborene Mitglieder an (ebd. o.J. b). Zudem waren auch einige Stadträte Vereinsmitglieder, wobei der FRV-Vorsitzende während der parlamentarischen Beschlussphase zur Mehrzweckhalle gleichzeitig das Amt des Vereinsvorsitzenden innehatte (FA 26.09.2013).

planten Standort am FHW (ebd.). Kritisch zum geplanten Projekt äußerten sich ferner abermals Teile der FRV-Fraktion sowie die UR (ebd.). Ungeachtet dessen lehnte die Stadtratsmehrheit den Vertagungsvorschlag dieses Mal jedoch mit 15 zu 10 Stimmen ab, wobei insbesondere CSU und Grüne als Fürsprecher des Projekts hervortraten (ebd.). Sowohl CSU und Grüne stimmten deshalb in der Folge auch geschlossen für die Verwaltungsvorlage (ebd.), d.h. das Hallenkonzept (Dreifeld-Mehrzweckhalle), den Standort (FHW), die entsprechende Aufstellung des Bebauungsplans sowie die Beauftragung der Verwaltung mit den weiteren notwendigen Planungen (Stadt Rothenburg 06.03.2012). Pro- und Kontrastimmen gab es bei SPD- und FRV-Fraktion (FA 30.01.2012). Geschlossen gegen die Verwaltungsvorlage stimmte lediglich die UR-Fraktion (ebd.). Insgesamt ergab sich beim Grundsatzbeschluss zum Projekt demnach etwa eine Zwei-Drittel-Mehrheit seitens der Befürworter (Stadt Rothenburg 06.03.2012).

Auf Grundlage des Beschlusses ließ die Verwaltung in der ersten Jahreshälfte 2012 eine Machbarkeitsstudie erstellen, mit deren Konzept sich die Stadtratsmehrheit im Juni 2012 gegen sieben Stimmen aus SPD (2), FRV (2) und UR (3) einverstanden erklärte (FA 02.07.2012; Stadt Rothenburg 03.09.2012). Im März 2013 erfolgte dann die Vergabe des Auftrags für die Architektenleistungen durch die Stadtratsmehrheit wiederum bei Gegenstimmen von SPD (2), FRV (1) und UR (3) (FA 27.03.2013; Stadt Rothenburg 28.05.2013).

Die Planungen nach dem Grundsatzbeschluss vom Januar 2012 verliefen zwar nicht kritiklos, größere öffentliche Konflikte entstanden allerdings nicht. Dies änderte sich im Mai 2013 als der im Dissens mit der Stadtführung geschiedene ehemalige Stadtheimatpfleger die Standortdebatte neu entfachte. So warf dieser der Verwaltung vor, im Vorfeld der Grundsatzentscheidung »falsche Daten und Feststellungen« (FA 06.05.2013) vorgelegt zu haben und versuchte anhand einer eigenen Darstellung zu veranschaulichen, dass der angedachte Neubau am Standort der alten Sporthalle durchaus realisierbar und zudem kostengünstiger sei (ebd.). Die Kostenplanungen der Verwaltung bezeichnete er dabei als »schamlose Untertreibung« (ebd.). Zuspruch erhielt er von der UR-Fraktion und einem Mitglied der SPD-Fraktion (FA 21.05.2013). Der Oberbürgermeister und die weitere Verwaltungsspitze kritisierten den Vorstoß des vormaligen Stadtheimatpflegers hingegen als »oberflächliche Behauptungen, die den Fakten nicht entsprächen«, »Stimmungsmache« und »stilos« (FA 16.05.2013, 21.05.2013).¹²⁹

Die Wiederbelebung der Standortdebatte erhöhte in der Folge auch das Engagement der Projektkritiker im Stadtrat. So blieb die Stadtratsmehrheit für das Projekt zwar weiterhin stabil und votierte im Juli 2013 mit 12 zu 5 Stimmen auch für die Billigung und Auslegung des Bebauungsplans (Stadt Rothenburg 03.09.2013). Ein Projektkritiker aus der SPD-Fraktion stellte im September 2013 jedoch den Antrag, die laufenden Planungen auszusetzen und den Standort wegen »vorhandener Alternativen erneut zu diskutieren« (FA 26.09.2013). In der ausführlichen Antragsbegründung griff er vornehmlich auf die Argumente des ehemaligen Stadtheimatpflegers zurück,

129 Die Stadtführung verwies in ihrer Verteidigung vor allem auf den vorausgegangenen Prozess der Standortabwägung (FA 16.05.2013). Sie kritisierte, dass der vormalige Stadtheimatpfleger seinen Angaben keine konkreten Zahlen zu Grunde legte sowie wichtige Aspekte (Feuerwehrumfahrung, das beschlossene Konzept zur Stadionsanierung etc.) unberücksichtigt ließe (FA 21.05.2013).

betonte darüber hinaus aber auch, dass die geplante Mehrzweckhalle den Anforderungen an ein Kongress- und Tagungszentrum nicht gerecht werde (Stadt Rothenburg 16.09.2013). Die Verwaltung wiederum formulierte eine ebenso ausführliche Gegenstellungnahme, in der sie u.a. darlegte, dass der geplante Bau gar nicht als Kongresshalle gedacht sei (ebd.). Die Diskussionen des Antrags im Stadtrat verliefen kontrovers (FA 30.09.2013). Die Mehrheitsverhältnisse änderten sich jedoch nicht, sodass eine Mehrheit aus 15 Ratsmitgliedern die Aussetzung der Planungen letztlich gegen acht Stimmen – abermals aus SPD (3), FRV (2) und UR (3) – ablehnte (Stadt Rothenburg 14.10.2013). Von parlamentarischer Seite drohte der Projektrealisierung somit endgültig keine Gefahr mehr.

Für den außerparlamentarischen Raum traf dies hingegen nicht zu. So verfasste der Verein Alt-Rothenburg während der Auslage des Bebauungsplans im September 2013 einen offenen Brief, in dem er erklärte, »eine massive und dauerhafte Verschandlung des Stadtbildes zu befürchten« (FA 20.09.2013). Ausgangspunkt des Briefes war, dass der ausgelegte Bebauungsplan, entgegen den zuvor von der Verwaltung getätigten Angaben, eine max. Bauhöhe von bis zu sieben Meter für den Hallenteil des Gebäudes erlaubte (ebd.).

Darüber hinaus verwies der Verein auf eine zweite Stellungnahme des BLfD, die nun ebenfalls eindeutig ablehnend ausfiel und dabei nicht nur die Gebäudehöhe als problematisch einstufte, sondern zusätzlich auch die Standortanalyse der Verwaltung anzweifelte (BLfD 30.08.2013). Weil diese Stellungnahme allerdings ohne Kommunikation mit den Planungsverantwortlichen der Stadt entstand und offensichtlich falsche Angaben enthielt, revidierte die Behörde in einer dritten Stellungnahme im November 2013 ihre Aussagen teilweise, ohne dabei jedoch ihre denkmalpflegerischen Bedenken gegen das Projekt gänzlich zurückzunehmen (BLfD 11.11.2013; FA 29.11.2013a).

In dieser Phase initiierte der Verein Alt-Rothenburg auf Beschluss seines Vereinsausschusses dann ein Bürgerreferendum gegen den geplanten Bau am Standort FHW, wofür er die Bürgerinitiative »Bürgerentscheid für Rothenburg« (BfR) gründete, die aus ca. 30 Mitgliedern bestand (BI-BfR 2017: 3f.).

Die Fragestellung des Bürgerreferendums lautete:

»Sind Sie dafür, dass auf den Grundstücken mit den Flurnummern 1334, 1334/1 und auf einer Teilfläche von Flurnr. 1349 am Friedrich-Hörner-Weg KEINE neue Dreifach-Sporthalle mit Mehrzwecknutzung oder andere Gebäude errichtet werden?« (BI-BfR 2013).

In der Begründung der Bürgerinitiative hieß es:

»Seit Jahrzehnten unterliegt der oben bezeichnete Bereich einem >negativen Bebauungsplan<, und bildet die >grüne Lunge< der Stadt. Hier war keine Bebauung erlaubt bis zur nun vorliegenden, noch nicht genehmigten Änderung des Bebauungsplans für den Bau der Dreifach-Sporthalle/Mehrzweckhalle. Bereits erfolgte Versiegelungen in der Nachbarschaft, insbesondere durch den unansehnlichen Großparkplatz am Spitaltor, werden durch das Grün abgemildert. Ein Verlust dieser Grünfläche öffnet weiterer Bebauung [sic!] in diesem Bereich Tür und Tor« (ebd.)

Weiterhin führte die Bürgerinitiative in ihrer Begründung unter Bezugnahme auf die zweite Stellungnahme des BfLD die »bewusste Verschandelung« des historischen Stadtbildes sowie die Verschuldungssituation der Stadt an (ebd.). Abschließend empfahl sie den Standort der alten Sporthalle als geeigneter, da sich »eine architektonisch ansprechende Lösung« dort »leichter finden« ließe sowie »kostengünstiger und stadtbildverträglicher« sei (ebd.).

Auf die Ankündigung des Bürgerreferendums reagierten die 16 das Projekt unterstützenden Stadträte mit einer fraktionsübergreifenden Stellungnahme, in der sie dem Verein Alt-Rothenburg und den Vertretern des Bürgerreferendums »bewusste Fehlinformationen« vorhielten (FA 12.12.2013). Dabei bezogen sich die Stadträte insbesondere auf die Aussagen der Bürgerinitiative zur Störung des Stadtbildes, zum Alternativstandort und zu den finanziellen Folgen des Projekts (ebd.).

Der Ton zwischen Befürwortern und Gegnern des Standortes FHW verschärfte sich im Dezember 2013 zusehends, was sich nicht zuletzt auch in den Leserbriefspalten des Fränkischen Anzeigers zeigte. So warf der Vorstand der Handballsparte des TSV 2000 Rothenburg der Bürgerinitiative »gezielte Täuschung« vor (FA 07/08.12.2013) und ein Mitglied der Bürgerinitiative bezeichnete die fraktionsübergreifende Stellungnahme wiederum als »Beschimpfung des Vereins Alt-Rothenburg und zahlreicher Mitbürger« (FA 14/15.12.2013).

Den vorläufigen Höhepunkt erreichte der Konflikt, als ein Vertreter der Bürgerinitiative bei einer Buchpräsentation zum Thema Hexenverfolgung einen Bezug zum Umgang von Verwaltung und Stadtratsmehrheit mit der Bürgerinitiative herstellte (FA 19.12.2013) und das Gerücht kursierte, ein städtischer Mitarbeiter hätte Druck auf einen Unternehmer ausgeübt, sich nicht am Bürgerreferendum zu beteiligen (FA 20/21.12.2013).

Ein SPD-Stadtrat, der aufgrund finanzieller Bedenken lange Zeit gegen das Projekt gestimmt hatte, warf der Bürgerinitiative daraufhin »Volksverdummung« vor und wollte wissen, inwieweit es juristisch zulässig sei, »wenn bei einem Bürgerbegehren gelogen wird« (ebd.). Auch der Oberbürgermeister kritisierte das Verhalten der Bürgerinitiative deutlich (ebd.) und verteidigte in seiner Silvesteransprache die Stadtratsmehrheit gegen den Vorwurf, dass diese bewusst das historische Stadtbild verschandeln würde (FA 02.01.2014).

Der Bürgerinitiative gelang es jedenfalls innerhalb von ca. vier Wochen deutlich mehr als die erforderlichen knapp 800 Unterschriften zu sammeln. Am 16.12.2013 reichte sie etwa 1.300 Unterschriften bei der Stadtverwaltung ein, sodass der Stadtrat über die Zulässigkeit des Bürgerreferendums zu entscheiden hatte (FA 17.12.2013). Nach Übergabe der Unterschriften bezeichnete der UR-Fraktionsvorsitzende die erfolgreiche Sammlung als »Sternstunde der Demokratie« (FA 20/21.12.2013a). Vor Einleitung des Bürgerreferendums hatte er allerdings noch geäußert, auch selbst über die Initiierung eines Bürgerreferendums nachgedacht zu haben, diesen Gedanken aber schließlich wieder verworfen zu haben, »weil dies nur die Bevölkerung spaltet« (FA 06.11.2013).

Im Rat hatte die UR bereits kurz nach dem Start der Unterschriftensammlung beantragt, alle parlamentarischen Beratungen zur Mehrzweckhalle bis zum Ende des Referendumsverfahrens auszusetzen (FA 30.11/01.12.2013). Dieser Antrag fand bei nur sechs Befürwortern jedoch keine Mehrheit (ebd.). Vielmehr beschloss die Stadtratsmehrheit nun endgültig, der Halle einen Mehrzweckcharakter als Versammlungs-

stätte für bis zu 1.000 Personen zu verleihen (Stadt Rothenburg 29.11.2013) und das Aufstellungsverfahren des Bebauungsplans inklusive dessen zweiter Auslage fortzuführen (ebd. 06.02.2014). Erstmalig stimmten bei diesen Entscheidungen – mit Ausnahme der UR – alle Fraktionen bzw. Gruppierungen geschlossen im Sinne der Verwaltungsvorlage, wenngleich der FRV-Vorsitzende als Betroffener und Standortgegner nicht bei allen Beschlüssen mitstimmte (FA 30.11/01.12.2013, 20./21.12.2013, 23.12.2013).

Die Prüfung des Bürgerreferendums durch die Stadtverwaltung ergab, dass die Zahl der Unterschriften ausreichte und der Referendumsgegenstand abstimmungsfähig war (Stadt Rothenburg 23.12.2013). Jedoch mahnte die Stadtverwaltung an, dass die Begründungselemente der Fragestellung unrichtig und unvollständig wären (ebd.). So verwies die Verwaltungsvorlage zum einen darauf, dass der gültige Bebauungsplan bereits Bebauung zulasse, es sich also nicht um einen negativen Bebauungsplan handele (ebd.). Zum anderen störte sich die Verwaltung an der Behauptung, dass mit dem Bauleitplanverfahren zur Mehrzweckhalle weiteren Baumaßnahmen am Standort Tür und Tor geöffnet werde, da der bestehende Bebauungsplan nur im Teilbereich der Mehrzweckhalle geändert würde (ebd.).

Insgesamt gelangt die Verwaltung aber dennoch zu der Einschätzung, dass »trotz der Unrichtigkeiten in der Antragsbegründung der Maßstab großzügig angelegt werden sollte, um die Zulassung von Bürgerbegehren nicht zu sehr einzuschränken« (ebd.). Sie empfahl dem Stadtrat daher, dem Bürgerreferendum die Zulässigkeit zu bescheiden (ebd.).

Gleichzeitig riet die Verwaltungsvorlage dem Stadtrat aber, »um eine klare Entscheidung durch die Bürgerschaft der Stadt Rothenburg herbeizuführen [...] die Durchführung eines weiteren Bürgerentscheids zu beschließen«, d.h. ein Ratsreferendum auszulösen (ebd.).

Als geeignete Fragestellung für das Ratsreferendum regte die Verwaltung an:

»Sind Sie dafür, dass die Stadt eine Dreifachsporthalle mit Mehrzwecknutzung am Friedrich-Hörner-Weg (Flurnummer 1334,1334/1 und auf einer Teilfläche von Flurnummer 1349) errichtet und die hierfür erforderlichen weiteren Schritte durchführt?« (ebd.).

Sie begründete ihren Vorstoß zur Durchführung eines Ratsreferendums damit, dass das Bürgerreferendum den eigentlichen Abstimmungsgegenstand nicht angemessen erfasse:

»Die Durchführung eines Bürgerentscheids mit vorstehender Fragestellung ist neben oben stehenden auch aus nachfolgendem Grund geboten: Die Fragestellung des Ratsbegehrungs ist ausschließlich auf die von der Stadt beabsichtigte Maßnahme gerichtet. Es geht bei der Fragestellung – in eindeutiger Weise – nur um die tatsächlich anstehende Entscheidung über die Frage, ob auf den Grundstücken am Friedrich-Hörner-Weg eine Dreifeldsporthalle mit Mehrzwecknutzung gebaut werden soll oder nicht. Eine andere Frage steht nicht zur Entscheidung an, da es keinerlei Planungen der Stadt hierfür gibt. Im Übrigen würde die Zustimmung zu den [sic!] von den Initiatoren beantragten Bürgerentscheid auch die Errichtung der benötigten Toilettenanlage in diesem Bereich verhindern« (ebd.).

Als Termin favorisierte die Verwaltung ursprünglich eine Zusammenlegung der Referenden mit den anstehenden Kommunalwahlen am 16.03.2014 (FA 15.01.2014). Das Staatsinnenministerium verwehrte dieses Vorhaben jedoch, da es eine Vermischung von Sachabstimmung und Personenwahl befürchtete, sodass die Verwaltung als Abstimmungstermin den 02.03.2014 vorschlug (ebd.).

Der Stadtrat verabschiedete die Verwaltungsvorlage, d.h. die Zulässigkeit des Bürgerreferendums, das Ratsreferendum, die obligatorische Stichfrage sowie den Abstimmungstermin, einstimmig (Stadt Rothenburg 07.02.2014). Wenngleich der UR-Fraktionsvorsitzende befürchtete, dass die unterschiedlichen Fragestellungen »zur Verunsicherung der Bürger beitragen« (FA 15.01.2014), äußerte keine Fraktion grundsätzliche Einwände gegen die Durchführung des Ratsreferendums. Bezüglich der Gestaltung des Abstimmungszettels kritisierte der FRV-Fraktionsvorsitzende allerdings, dass das Rats- vor dem Bürgerreferendum aufgeführt sei (FA 01/02.02.2014). Die Bürgerinitiative teilte diese Kritik und bat zusätzlich darum, ihren Text um den Zusatz »Ein anderer Standort muss gefunden werden« zu ergänzen (ebd.). Sie mutmaßte, ansonsten als grundsätzlicher Sporthallengegner auf dem Abstimmungszettel zu erscheinen und wähnte sich deshalb in einem strategischen Nachteil:

»Da kommt auf der ersten Spalte links das Stadtratsbegehrten [...] und wenn sie das schon einmal die Sporthalle bejahen, können sie schlecht nochmal etwas anderes machen. Sie kommen also beim Durchlesen, wenn sie unvorbereitet sind, zwangsläufig zur Befürwortung der Mehrzweckhalle, obwohl sie eigentlich nur eine Sporthalle wollen« (BI-BfR 2017: 5).

Der städtische Rechtsrat begründete die Erstnennung des Ratsreferendums damit, dass das Begehrten des Rates nach einer Mehrzweckhalle vor dem Start des Bürgerreferendums entstanden sei (FA 01/02.02.2014). Auch die beantragte Änderung des Abstimmungstextes erfolgte nicht, da diese im Anschluss an die Unterschriftensammlung in Bayern rechtlich nicht zulässig war (FA 01/02.02.2014).

Zuletzt beschloss der Stadtrat einstimmig auf Vorschlag der Verwaltung, die anzuwendenden Abstimmungsbedingungen an jene von regulären Wahlen anzugeleichen (Stadt Rothenburg 10.03.2014.).

III. Abstimmungskampagne(n)

Die Abstimmungskampagnen starteten Mitte Januar 2014. Für die Mehrzweckhalle am FHW, also für das Ratsreferendum warben gemeinsam die Parteien von CSU, SPD sowie den Grünen. Ebenso sprach sich der Oberbürgermeister für das Projekt aus. Unterstützung erhielt die Stadtratsmehrheit zudem von den Schulleitern der Rothenburger Schulen sowie den Elternbeiräten (FA 24.02.2014). Getragen wurde die Pro-Kampagne jedoch vorrangig von den beiden Sportvereinen TSV 2000 Rothenburg o. d. T. und den Franken Nights.¹³⁰

Als Hauptargument verwiesen die Befürworter auf den Hallenbedarf der Schulen und Sportvereine (FA 12.12.2013, 22./23.02.2014). Den Standort rechtfertigten sie mit der günstigen Lage zur Grundschule bzw. der Schulwegsicherheit (ebd.). Eine Beein-

¹³⁰ Die Franken Nights sind ein Rothenburger American-Football-Club, der zweitweise in der höchsten deutschen Liga spielte.

trächtigung des historischen Stadtbildes erkannten sie aufgrund der geplanten Absenkung des Gebäudes nicht (ebd.). In Bezug auf die Finanzierung verwiesen sie darauf, dass eine (benötigte) Sporthalle an anderer Stelle ebenfalls Geld koste, Kosten im Zuge der mehrjährigen Planung bereits angefallen seien und der Mehrzwecknutzen auch nicht zu wesentlichen Kostensteigerungen beitrage (ebd.). Insgesamt zeichneten sich die Projektbefürworter insofern durch eine recht homogene Interessenlage aus, die ihren Ausdruck letztlich in einer mehrere Parteien- und Sportvereine umfassenden Abstimmungskoalition fand.

CSU, SPD und Grüne warben auf gemeinsamen Plakaten (»schulwegsicher, stadtnah, bedarfsgerecht, zukunftsorientiert«) für die Mehrzweckhalle (u.a. Interview SPD-Rothenburg 2017: 5). Darüber hinaus richtete die Pro-Kampagne die Facebook-Seite »Pro Mehrzweckhalle« ein, die etwa 1.000 Abonnenten aufwies. Größere Aufmerksamkeit erzeugte zudem eine Aktion, bei der die Sportler ihre Turnschuhe unter dem Motto »Ohne Sportstätten können wir die Schuhe gleich an den Nagel hängen!« an ein Schaugerüst hängten, welches die Verwaltung am Standort errichten ließ, um einen Eindruck von der Höhe des geplanten Baus zu vermitteln (FA 17.02.2014). Des Weiteren initiierten die beiden Sportvereine unter dem Motto »Wenn nicht jetzt – wann dann?« auch einen publikumswirksamen Demonstrationszug, an dem mehr als 1.000 Projekt-Befürworter teilnahmen und der vom geplanten Standort der Mehrzweckhalle bis zum Marktplatz vor das Rathaus führte (FA 25.02.2014).

Hauptgegner der Mehrzweckhalle waren neben der Bürgerinitiative der Verein Alt-Rothenburg und die UR-Fraktion. Im Januar 2014 offenbarte sich weiterhin auch der neue Stadtheimatpfleger als entschiedener Standortgegner (FA 06.02.2014). Kritische Positionen formulierten schließlich ebenso der Verkehrsverein, der Hotel- und Gaststättenverband sowie der Künstlerbund (u.a. FA 26.09.2013). Die Abstimmungskampagne für das Bürgerreferendum erfolgte aber vornehmlich im Zusammenspiel von Bürgerinitiative und dem Verein Alt-Rothenburg. Die UR-Fraktion nahm zwar weiterhin öffentlich ablehnend zum Projekt Stellung, beteiligte sich aber nicht an der Abstimmungskampagne der Bürgerinitiative (UR-Rothenburg 2017: 3). Die Kritiker aus der FRV hielten sich während der Kampagnenphase bedeckt (CSU-Rothenburg 2017: 7).

Keiner der Projektgegner sprach sich explizit gegen den Bau einer Sporthalle aus. Ihre Kritik bezog sich auf den Standort, die Dimension und die Kosten der Halle. Dementsprechend warben sie für ihre Position mit dem Slogan »Zu nah, zu groß, zu teuer!« (FA 10.02.2014). Im Unterschied zu den Befürwortern fiel ihre Interessenlage jedoch heterogener aus. Sie reichte von denkmalpflegerischen Bedenken über die Kritik an der Abholzung von Grünflächen sowie der Sorge in Bezug auf die Verschuldungssituation bis hin zu wirtschaftlichen Motiven (FA 13.02.2014, 22./23.02.2014). Einigkeit bestand wiederum weitgehend in der Überzeug, dass eine reine Sporthalle am alten Hallenstandort eine angemessene Lösung darstelle (ebd.).

Die Bürgerinitiative unterhielt eine Webseite, auf der sie ab Mitte Januar 2014 täglich insgesamt 42 Stellungnahmen zur Unterstützung ihrer Position veröffentlichte, die sie auch als Flyer verteilte (BI-BfR o.J.a). Zusätzlich organisierte sie eine Veranstaltung, auf der Vertreter des Vereins Alt-Rothenburg, ein Referent des Bayerischen Landesvereins für Heimatpflege sowie der alte Stadtheimatpfleger kritisch zum geplanten Projekt Stellung bezogen (FA 10.02.2014).

Sowohl die Stadt als auch die Bürgerinitiative erhielten in der Woche vor der Abstimmung die Möglichkeit, gleichberechtigt ihre Positionen im Fränkischen Anzei-

ger dazulegen (FA 22/23.02.2014). Insgesamt tendierte die Lokalredaktion in ihrer Berichterstattung allerdings zur Seite der Mehrzweckhallen-Befürworter. So fragte etwa ein Lokalredakteur des FA kritisch in Richtung der Bürgerinitiative: »Der Standort ist zigmals geprüft, alles öffentlich endlos durchgekaut und keiner will's gemerkt haben?« (FA 15./16.02.2014). Die Projektgegner fühlten sich denn auch von der Lokalpresse benachteiligt. So erhob der UR-Fraktionsvorsitzende noch vor Beginn der Abstimmungskampagnen den Vorwurf der »Hofberichterstattung« (FA 30.09.2013).

Die bereits aufgeladene Atmosphäre heizte sich während der Abstimmungskampagne weiter an. Die Bürgerinitiative zweifelte die Planungsseriousität und Kostenangaben der Stadtverwaltung wiederholt an. In diesem Zusammenhang behauptete der alte Stadtheimatpfleger, der auch Mitglied der Bürgerinitiative war, dass die Gesamtkosten des Projekts vermutlich auf bis zu neun Millionen Euro ansteigen würden (FA 10.02.2014). Das zuständige Planungsbüro reagierte auf diese Äußerungen mit einer öffentlichen Stellungnahme, in der es erklärte, den Eindruck zu haben, »dass sich ein Verein vor den kriegstreiberischen Karren eines Kollegen spannen lässt« und drohte deshalb, »diese doch unlauteren Geschäftspraktiken unserer Architektenkammer zu melden« (FA 14.02.2014).

Tab. 7.24: Positionen der politischen Akteure zu den Konkurrenzreferenden zur Mehrzweckhalle

	Ratsreferendum		Bürgerreferendum		Stichentscheid	
	Partei/ Verein	Fraktion/ Ratsmit- glieder	Partei/ Verein	Fraktion/ Ratsmit- glieder	Partei/ Verein	Fraktion/ Ratsmit- glieder
OB	Ja			Nein		RR
BI		Nein			Ja	BR
CSU	Ja	Ja	Nein	Nein	RR	RR
SPD	Ja	Ja	Nein	Nein	RR	RR
FRV	n. b.	geteilt	n. b.	geteilt	n. b.	geteilt
UR	Nein	Nein	unklar	unklar	unklar	unklar
Grüne	Ja	Ja	Nein	Nein	RR	RR

Quelle: eigene Darstellung.

IV. Abstimmung

In der Abstimmung setzte sich die Position der Projektbefürworter eindeutig durch. So erhielt das Ratsreferendum eine Zwei-Drittel-Mehrheit, wohingegen ca. 62 % der Rothenburger das Bürgerreferendum ablehnten (vgl. Tab. 7.25). Da bei einer Abstimmungsbeteiligung von ca. 50 % mehr als 2.846 Stimmberchtigte für das Ratsreferendum votieren, wurde das notwendige Abstimmungsquorum von 20 % (1.792 Stimmen) erheblich überschritten (ebd.). Dabei erhielt das Ratsreferendum in allen 13 Abstimmungsbezirken eine Mehrheit (Stadt Rothenburg 25.03.2014). Der Stichentscheid blieb

folgenlos, da sich die Abstimmungsergebnisse von Bürger- und Ratsreferendum nicht widersprachen (ebd.). Beim Bürgerreferendum waren mehr als 10 % (463) aller abgegebenen Stimmen ungültig, beim Ratsreferendum lediglich 3,6 % (159) (ebd.).

Tab.7.25: Ergebnisse der Konkurrenzreferenden zur Mehrzweckhalle

Bürgerreferendum			Bürgerreferendum			Beteiligung
Ja	Nein	Ungültig	Ja	Nein	Ungültig	
66,96 % (2.846)	33,04 % (1.404)	159	38,04 % (1.501)	61,96 % (2.445)	463	
<i>Stichentscheid</i>						
Ratsreferendum		Bürgerreferendum			Ungültig	
64,40 % (2.791)		35,60 % (1.543)			75	

Quelle: Stadt Rothenburg (25.03.2014).

V. Nachgeschichte

Angesichts des eindeutigen Abstimmungsausgangs zeigte sich die Stadtratsmehrheit »positiv überrascht« und »sehr zufrieden« (FA 04.03.2014). Der Oberbürgermeister erkannte in dem Votum »eine Bestätigung der Verwaltungsarbeit und der Entscheidung des Stadtrates« (FA 02.03.2014a). Die UR erklärte: »Der Bürger hat klar entschieden. Wir akzeptieren die Mehrheitsentscheidung« (FA 04.03.2014). Der Fraktionsvorsitzende der FRV betonte in seiner Funktion als Vorsitzender des Vereins Alt-Rothenburg, die Umsetzung des Referendumsergebnisses »mit der nötigen Aufmerksamkeit« zu begleiten (ebd.) und hoffte gleichzeitig »dass sich all unsere Bedenken als haltlos erweisen« (ebd.).

Die Bürgerinitiative wiederum reagierte enttäuscht auf das Ergebnis. Sie warf den Projektbefürwortern vor, bei dem Demonstrationszug »Kinder und Jugendliche instrumentalisiert« sowie im »Umfeld der Schulen Wahlpolitik betrieben« zu haben (FA 02.03.2014a). Auf ihrer Webseite erklärte sie das Abstimmungsergebnis zwar akzeptieren zu wollen (BI-BfR o.J.b), hielt jedoch weiter an ihrer kritischen Position zum Projekt fest:

»Aus unserer Sicht wird die Halle am ungeeigneten Standort auch ein Mahnmal sein, noch früher und noch entschiedener für die Erhaltung der Außenansicht der Altstadt und andere gefährdete denkmalpflegerischen Anliegen einzutreten« (ebd.).

Auch zwei Monate nach der Abstimmung – als der Landesdenkmalrat den Standort besichtigte – wiederholten die Standortgegner aus der Bürgerinitiative ihre Kritik am Projekt (FA 09.05.2014).

Das Verfahren beeinflusste dies aber nicht mehr. Der Stadtrat stellte das Abstimmungsergebnis schließlich einstimmig fest (Stadt Rothenburg 01.04.2014) und

beschloss Ende März 2014 die Änderung des Bebauungsplans ebenfalls einstimmig (Stadt Rothenburg 04.04.2014). Des Weiteren erfolgten auch die Auftragsvergaben zum Bau der Halle überwiegend einstimmig (u.a. Stadt Rothenburg 24.11.2015).

Bei den folgenden Haushaltberatungen begründeten die UR ihre Ablehnung allerdings vor allem mit dem Verweis auf die Mehrzweckhalle:

»Auf die städtischen Finanzen bezogen, haben wir [...] die letzten Haushalte abgelehnt. Ständig waren hohe Summen für den Bau der Mehrzweckhalle veranschlagt. Wir haben den Bau der Mehrzweckhalle aus finanziellen Gründen abgelehnt, also tragen wir auch die entsprechenden Haushalte nicht mit« (UR-Rothenburg 2017: 7).

Der Bau der Mehrzweckhalle startete im Mai 2015 (FA 20.05.2015). Ihre Einweihung erfolgte im Januar 2017 (FA 16.01.2017). Die Projektkosten beliefen sich laut Stadtverwaltung auf 7,3 Mio. Euro, wobei die Stadt nach Abzug der Fördergelder sowie der Mehrwertsteuererstattung 5,3 Mio. Euro zu tragen hatte (FA 23.05.2017). Insofern betonten die Projektbefürworter, dass der angegebene Kostenrahmen unterschritten wurde (ebd.). Der UR-Fraktionsvorsitzende gelangte in seinen Berechnungen jedoch zu einem deutlich höheren Betrag von bis zu 8,5 Mio. Euro, was im Rat nochmals erhebliche Dissonanzen auslöste (ebd.).

Das Verhältnis von vielen Mitgliedern des Stadtrats und der Verwaltung zum Verein Alt-Rothenburg erhielt durch die Referenden zur Mehrzweckhalle Brüche. Dies zeigte sich insbesondere als der Verein im Oktober 2014 angesichts des geplanten Baus eines Ärztehauses im Umfeld der Stadtmauer in Bezug auf die Mehrzweckhalle von einer »gesichtslosen Industriehalle« und einer »Vernichtung des historisch bedeutsamen Grüngürtels um die Altstadt« sprach und der Rechtsrat der Verwaltung dies im Anschluss als »gezielte Desinformation« bezeichnete (FA 02.10.2014).

Wenngleich einzelne Zerwürfnisse aus dem Konflikt fortwährten (BI-BfR 2017: 12), erkannte aber keiner der Interviewpartner einen grundlegenden, nachhaltigen Spalt in der Stadtgesellschaft. Insbesondere die Projektbefürworter zeigten sich überzeugt, dass die Mehrzweckhalle nach ihrem Bau durch ihr Erscheinungsbild akzeptiert ist (CSU-Rothenburg 2017: 9; Grüne-Rothenburg 2017: 11).

Bei den unmittelbar auf die Abstimmung folgenden Kommunalwahlen verzeichneten UR und Grüne Stimmengewinne, wohingegen die SPD zwei Mandate verlor (FA 18.03.2014; Tab. 7.21).

7.5.2.2 Analyse des Initiierungs- und Auslösungsprozesses

I. Initiierungsdee und Initiatoren

Die Idee, ein Ratsreferendum zum Projekt der Mehrzweckhalle durchzuführen, entstand bei der Verwaltung bzw. beim Oberbürgermeister in der zweiten Dezemberhälfte 2013 im Rahmen ihrer Überlegungen zum rechtlichen Umgang mit dem eingereichten Bürgerreferendum. Öffentlich wurde die Idee jedoch erst durch die Initiierung im Januar 2014. Insofern fielen die öffentliche Artikulation der Initiierungsdee sowie die Initiierung auf denselben Zeitpunkt.

II. Ratsreferendum des Oberbürgermeisters

a) Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

Der Oberbürgermeister unterstützte den Bau der Mehrzweckhalle am Standort FHW. Weil eine Annahme des Bürgerreferendums die Sporthallenproblematik nicht gelöst, sondern zunächst eine umfängliche Neuplanung erforderlich gemacht hätte, die wiederum mit neuen Unsicherheiten verbunden gewesen wäre, widersprach das Anliegen der Bürgerinitiative also eindeutig dem Gestaltungsmotiv des Oberbürgermeisters. Dabei beanstandete die Verwaltung, dass sich Fragestellung und Begründung des Bürgerreferendums nicht ausschließlich auf das Projekt Mehrzweckhalle, sondern ebenso auf den von ihr explizit ausgeschlossenen Bau weiterer Gebäude am Standort bezogen. Insofern befürchtete die Verwaltung, dass eine Abstimmung über das Bürgerreferendum den Bürgerwillen zur Mehrzweckhalle nicht angemessen erfassen könnte bzw. diesen sogar verfälschte.

Prinzipiell boten sich für die Verwaltung vier Optionen zum Umgang mit dem eingereichten Bürgerreferendum an:

Erstens hätte die Verwaltung dem Stadtrat das Bürgerreferendum als zulässig empfehlen und darauf hoffen können, dass eine Nein-Kampagne insbesondere von CSU, SPD und Grünen sowie den Sportvereinen die Annahme des Bürgerreferendums verhindert. Da eine erfolgreiche Kampagne gegen das Bürgerreferendum den Bau zwar ermöglicht, aber nicht eine unmittelbare zusätzliche Legitimation des Projekts dargestellt hätte, war diese Option jedoch wenig attraktiv.

Zweitens bestand die Möglichkeit, das Bürgerreferendum zu unterdrücken. So hätte die Verwaltung aufgrund ihrer rechtlichen Bedenken dem Rat auch empfehlen können, das Bürgerreferendum für unzulässig zu erklären. Die Verwaltung entschied sich jedoch gegen diesen Schritt, da sie überzeugt war, der Konflikt könne nachhaltig nur politisch, nicht aber rechtlich gelöst werden (Rechtsamt-Rothenburg 2017: 6).

Drittens hätte die Verwaltung die Bürgerinitiative überzeugen können, mittels Ratsreferendum eine gemeinsame Abstimmungsfrage zu formulieren. Die inhaltlichen Ziele beider Parteien ließen sich allerdings kaum in einer Fragestellung vereinen und zudem waren die Fronten zwischen den Projektbefürwortern im Kommunalparlament und der Bürgerinitiative im Dezember 2013 bereits massiv verhärtet, sodass auch diese Option ausschied.

Insofern beschritt die Verwaltung schließlich den vierten möglichen Weg: ein Ratsreferendum mit dem Initiierungstypen Konkurrenzvorschlag zu initiieren, um den Fokus der Abstimmenden auf das geplante Mehrzweckhallen-Projekt zu richten. Mit der Initiierung wollte die Verwaltung also auch jene Bürger gewinnen, die zwar den Bau der Mehrzweckhalle befürworteten, eine weitergehende Bebauung des Areals vor der Stadtmauer jedoch ablehnten (Rechtsamt-Rothenburg 2017: 5).

Von der Formulierung einer eigenen Abstimmungsfrage versprach sich die Verwaltung darüber hinaus auch eine bessere Ausgangsposition für die Abstimmungskampagne der Mehrzweckhallen-Befürworter, weil sie überzeugt war, es sei von Vorteil aktiv für ein Ja werben zu können (Rechtsamt-Rothenburg 2017: 5).

Die Bürgerinitiative empfand das Ratsreferendum denn auch als Versuch, das Bürgerreferendum zu schwächen, in dem es darauf abzielte, die Agenda von der Standortdebatte auf den Sporthallenbedarf zu lenken:

»Die wollten verhindern, dass das Bürgerbegehren durchkommt. Und das konnte am besten gekoppelt werden mit einem vorgestellten Stadtratsbegehren, das den Sporthallenbedarf in den Vordergrund gestellt hat. Weil, dass eine Sporthalle benötigt wird, das haben mehr oder weniger alle toleriert« (Bl-BfR 2017: 5).

Mit der Initiierung des Ratsreferendums strebte die Verwaltung aber nicht nur danach, die Definitionsgröße über den Abstimmungsgegenstand (zurück)zuerlangen. Angesichts des außerparlamentarischen Widerstandes erhoffte sie sich weiterhin im Anschluss an die Abstimmung auch die erforderlichen Legitimationszuwächse für das Großprojekt (Rechtsamt-Rothenburg 2017: 6).

Insgesamt lässt sich in Bezug auf die Initiierung somit festhalten, dass sich diese ganz wesentlich aus dem Gestaltungsmotiv ableitete und dem Initiierungsziel der Policy-Kontrolle diente.

b) Initiierungsverhandlungen und Initiierungsentscheidung

Die Initiierungsverhandlungen setzten unmittelbar nach dem Entstehen der Initiierungsidee im Dezember 2013 ein und verliefen bis zur Initiierungsentscheidung ausschließlich jenseits der Öffentlichkeit. Sie erfolgten insofern zu einem Zeitpunkt, als der inhaltliche Willensbildungsprozess im Kommunalparlament bereits vollständig abgeschlossen und darüber hinaus auch Architekturleistungen längst vergeben waren (Rechtsamt-Rothenburg 2017: 3f.). Während der Initiierungsverhandlungen stand die Verwaltung schon in Kontakt mit den projektbefürwortenden Fraktionen (ebd: 8). Insgesamt verliefen die Initiierungsverhandlungen zügig, da weder die Projektgegner im Rat noch die Bürgerinitiative aufgrund fehlender Veto- oder weiterer Drohpotentiale einbezogen werden mussten. Das positive Outcome der Initiierungsentscheidung war somit die logische Folge der Initiierungsverhandlungen.

c) Initiierungsvorlage

Die Verwaltungsvorlage lässt sich als Initiativvorlage klassifizieren, da die vorgeschlagene Abstimmungsfrage positiv auf den Bau der Mehrzweckhalle abzielte. Des Weiteren handelte es sich bei ihr um eine Konkurrenzvorlage, da sie einen Bezug zum laufenden Bürgerreferendum herstellt, von dem sie sich in der Begründung inhaltlich eindeutig distanziert. Die Initiatoren verzichteten allerdings darauf, in der Initiierungsvorlage auch offensiv für das Projekt zu werben.

d) Initiierungsbedingungen

Der inhaltliche Willensbildungsprozess zum Bau der Mehrzweckhalle beinhaltete grundsätzlich ein erhöhtes Konfliktpotential, da das Projekt einerseits eine beträchtliche finanzielle Dimension aufwies und andererseits an einem symbolträchtigen bzw. identitätsstiftenden Standort errichtet werden sollte. Die Qualität des Entscheidungsgegenstandes allein löste die Entstehung einer Initiierungsidee innerhalb der Verwaltung jedoch nicht aus.

Ausgelöst wurde die Initiierungsidee schließlich erst durch das Bürgerreferendum der Bürgerinitiative, welches durch die Erlangung des Unterschriftenquorums die Projektrealisierung nachhaltig gefährdete und – zumindest aus Perspektive der Verwaltung – den Entscheidungsgegenstand auch nicht angemessen definierte. Das Bürgerreferendum war für die Entstehung der Initiierungsidee allerdings nicht hinreichend.

Über die rechtliche Handhabung des Bürgerreferendums hielt die Verwaltung engen Kontakt zum Landratsamt in Ansbach (Rechtsamt-Rothenburg 2017: 10). In Ansbach allein fanden bis 2009 bereits fünf Ratsreferenden mit Konkurrenzvorlagen statt. Die Anwendungspraxis im unmittelbaren geographischen Umfeld dürfte demnach maßgeblich mit zur Entstehung der Initiierungsdeebe beigetragen haben. Ohne Kenntnisse der bayerischen Anwendungskultur von Ratsreferenden, wäre die Initiierungsdeebe jedenfalls vermutlich nicht in Folge des Bürgerreferendums entstanden.

Das positive Outcome der Initiierungsentscheidung ergab sich im Anschluss aus einem Zusammenspiel weiterer begünstigender Initiierungsbedingungen. So bestand für die Verwaltung die Aussicht, mit dem Ratsreferendum die Grundlage für die Bildung einer parteiübergreifenden Abstimmungskoalition zu legen, bei der neben CSU, SPD und Grünen auch der mitgliederstärkste Verein Rothenburgs¹³¹ mitwirken würde. Weiterhin konnte die Verwaltung ungeachtet des außerparlamentarischen Widerstands sicher sein, dass der durch die Konkurrenzvorlage definierte Abstimmungsgegenstand hohen Zuspruch von den Abstimmenden erhielt, da sich die geplante Mehrzweckhalle an einen großen Benutzerkreis (u.a. Schulen und Sportvereine) richtete. Schließlich ergaben sich auch in Folge des Zeitdrucks aufgrund der Sporthallenlensituation Initiierungsanreize. Nur die Annahme einer Initiativvorlage versprach nämlich die notwendige Legitimation für eine schnelle und konfliktarme Projektrealisation zu schaffen.

Zuletzt ist jedoch noch eine weitere Initiierungsbedingung anzuführen, ohne die es nicht zur Initiierung des Ratsreferendums gekommen wäre. So ermöglichte nur der Umstand, dass in Bayern keine Fristen für kassierende Verfahren bestehen überhaupt das Bürgerreferendum.¹³² Ohne diese sehr liberale Regelung innerhalb des bayerischen Referendumsdispositivs wäre es also definitiv bei einer repräsentativen Entscheidungsfindung geblieben.

e) Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen

Zum Initiierungszeitpunkt unterstützen CSU, SPD und Grüne öffentlich geschlossen das Mehrzweckhallenprojekt und waren sich auch in der Ablehnung des Bürgerreferendums einig. Insofern teilten alle drei Fraktionen das Initiierungsziel der Policy-Kontrolle des Oberbürgermeisters, welches sie ebenso mittels eines Konkurrenzvorschlags erreichen wollten:

»Das war klar, dass wir da etwas dagegensetzen wollen. [...] Ging ja darum, auch die Argumente dann darzustellen, die der Stadtrat hat, um dagegen zu sein. Im Ratsbegehren stand ja auch eine Begründung dabei wie beim Bürgerbegehren auch. Da ging es einfach darum, was dagegenzusetzen« (CSU-Rothenburg 2017: 4).

»Das Verfahren in der Hand behalten. Wir haben gesehen, das Bürgerbegehren wird funktionieren. Da haben wir das entgegengesetzt. Um dann ein klares Ergebnis zu kriegen. Und unsere eigenen Formulierungen machen zu können« (SPD-Rothenburg 2017: 3).

¹³¹ Im Sportverein befanden sich allerdings auch Mitglieder der Bürgerinitiative und nicht alle Abteilungen unterstützten den Vereinskurs (BI-BfR 2017: 12).

¹³² In den meisten Bundesländern bestehen Kassationsfristen von vier Wochen bis zu drei Monaten.

»Wir waren auch dafür, dem [Bürgerreferendum, A. d. V.] etwas entgegenzusetzen, was unserer Meinung nach eindeutiger war. Noch lieber wäre es uns gewesen, man hätte das Bürgerbegehr anders formuliert. Das keine Missverständnisse¹³³ produziert werden. Das wollte aber die Bürgerinitiative nicht. Und darum waren wir dann auch fürs Ratsbegehr« (Grüne-Rothenburg 2017:5).

Den drei Fraktionen ging es allerdings nicht ausschließlich darum, das Bürgerreferendum durch die Konkurrenzvorlage zu schwächen. Weiterhin bestand bei der Stadtratsmehrheit auch das grundsätzliche Bedürfnis, sofern schon eine Abstimmung erfolgt, auch das eigene Projekt in der Abstimmungskampagne präsentieren zu können:

»Uns war es als Stadtrat wichtig zu sagen, was wir als Stadtrat wollen. Und das nochmal dem Bürger dann zur Abstimmung zu geben. Der Stadtrat hat es ja beschlossen. Und da soll der Bürger jetzt über den Beschluss des Stadtrates auch abstimmen. Es ging uns darum klarzumachen: So, das will der Stadtrat und das will das Bürgerbegehr. Und wir als Stadtrat bekräftigen unseren Stadtratsbeschluss und wollen dafür eine Mehrheit von den Bürgern bekommen. Das war die Intention« (CSU-Rothenburg 2017: 4).

Die Stadtratsmehrheit erhoffte sich also ebenso einen Legitimationszuwachs für ihr Projekt. Insgesamt war bei CSU, SPD und Grünen demnach das Gestaltungsmotiv während des Auslösungsprozesses handlungsleitend. Das Machtmotiv entfaltete jedenfalls aufgrund der inhaltlichen Kongruenz keine starke Wirksamkeit, und dies obwohl die Kommunalwahlen unmittelbar bevorstanden.

Die UR stellte sich als einzige Fraktion geschlossen gegen die geplante Mehrzweckhalle. Von der Durchführung eines Referendums versprach sich die Fraktion somit vor allem eine Mehrheitsumgehung. Diese hätte zwar auch allein durch das Bürgerreferendum zu Stande kommen können, jedoch teilte die UR das Hauptargument der Bürgerinitiative nicht:

»Es gab eine Gruppierung, die befürchtet hat, dass durch so einen klotzhaften Bau – ich meine, eine Mehrzweckhalle ist immer eine viereckige Kiste – die Ansicht auf die Stadt beeinträchtigt würde. Das war nicht unsere Prämisse. Wir sagen: ›Die Stadt steht finanziell schlecht da. Sie hat wichtige Pflichtaufgaben, die man angehen muss. Wir sprechen da vom neuen Kindergarten über den Neubau der Grundschule, die Sanierung der Mittelschule und andere Dinge mehr‹« (UR-Rothenburg 2017: 2).

Die Initiierungsvorlage des Ratsreferendums definierte demnach auch aus Perspektive der UR-Fraktion den Entscheidungsgegenstand angemessener als das Bürgerreferendum. Ziel der UR war es eben nicht, den Standort von Bebauung freizuhalten, sondern eine Halle in geringerer Dimension zu errichten. Dass das Mehrzweckhallenprojekt in der Begründung der Initiierungsvorlage nicht unmittelbar beworben wurde, dürfte die Zustimmung zur Auslösungsentscheidung der UR dabei zusätzlich erleichtert haben.

133 In diesem Zusammenhang bezog sich der Interviewpartner auf den Umstand, dass die Hallenbefürworter bei dem Bürgerreferendum mit Nein stimmen mussten, um ihren Willen angemessen darzustellen (Grüne-Rothenburg 2017: 4f.).

tert haben. Darüber hinaus betonte der UR-Fraktionsvorsitzende im Interview aber auch, dass Konkurrenzreferenden Ausdruck praktizierter Demokratie seien:

»Ich denke, es gehört zum demokratischen Verständnis, dass man beiden Seiten die Chance gibt, sich zu äußern. Die eine Seite war eben jetzt die Verwaltung. Die andere Seite war die Bürgerinitiative im weitesten Sinne.« (UR-Rothenburg 2017: 4).

Ebenso dominierte also auf Seiten der UR während des Auslösungsprozesses das Gestaltungsmotiv. Es bestand zwar aufgrund der inhaltlich exponierten Lage im Rat durchaus die Möglichkeit zur Wählermobilisierung. Einerseits wäre diese aber bereits im Rahmen des Bürgerreferendums möglich gewesen. Andererseits verzichtete die UR später auch auf die Durchführung einer eigenen Abstimmungskampagne und kooperierte auch offiziell nicht mit der Bürgerinitiative:

»Also da muss ich sagen, das ist gar nicht meine oder unsere Ebene gewesen. Wir wussten zwar durch ab und zu mal eintreffende Mails, dass da irgendetwas geplant ist. Aber ich habe immer gesagt: ›Wir sind im Stadtrat. Unsere Ebene ist der politische Rahmen, nicht der außerpolitische.‹ Und insofern beteiligen wir uns an diesen Dingen nicht. Auch wenn es angefordert worden ist« (UR-Rothenburg 2017: 3).¹³⁴

Nachdem sich der inhaltliche Dissens in der SPD-Fraktion aufgelöst hatte, war die FRV-Fraktion die einzige Fraktion, die zum Zeitpunkt der Auslösungsentscheidung eine inhaltliche Spaltung aufwies. Obwohl es sich um ein Großprojekt handelte, gefährdete diese Spaltung aber niemals den inneren Zusammenhalt der Vereinigung. Beide Seiten akzeptierten die jeweils abweichende Perspektive auf die Mehrzweckhalle (u.a. FA 01.12.2014). Die Fraktionsmehrheit arbeitete – wie nicht zuletzt auch die fraktionsübergreifende Stellungnahme zeigte – mit der Abstimmungscoalition aus CSU, SPD und Grünen zusammen (CSU-Rothenburg 2017: 7). Insofern teilte sie deren Initiierungsziele. Die Fraktionsminderheit wiederum besaß aufgrund der Doppelfunktion des Fraktionsvorsitzenden¹³⁵ eine enge Bindung an die Bürgerinitiative und lehnte wie diese vornehmlich den Hallenstandort ab. Eine Schwächung des Bürgerreferendums durch die Auslösung des Ratsreferendums lag somit eigentlich nicht im Interesse dieses Fraktionsteils. Weil eine Verweigerung der Zustimmung die Auslösung des Ratsreferendums aber ohnehin nicht verhindert und vermutlich zudem für Unruhe innerhalb der Fraktion gesorgt hätte, stimmten die beiden Mehrzweckhallen-Kritiker aber dennoch für die Auslösung.

f) Auslösungsverhandlungen und Auslösungsentscheidung

Der Oberbürgermeister konnte bereits zum Initiierungszeitpunkt auf die Unterstützung von CSU, SPD und Grünen vertrauen. Da darüber hinaus in der Begründung der Initiierungsvorlage nicht offensiv für das Mehrzweckhallenprojekt geworben wurde,

¹³⁴ Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass zwischen Bürgerinitiative und UR durchaus personelle Verflechtungen bestanden.

¹³⁵ Den Vorsitz im Verein-Alt-Rothenburg ließ der Fraktionsvorsitzende nach dem Start des Bürgerreferendums allerdings ruhen (FA 29.11.2013b).

verliefen die Auslösungsverhandlungen und die Auslösungsentscheidung im Kommunalparlament ohne größere Kontroversen.

Allerdings sorgte die Reihenfolge der Auflistung der Abstimmungsfragen bei der Bürgerinitiative für Unmut. Da die Bürgerinitiative aber aufgrund fehlender Drohpotentiale keinen Einfluss auf das Ratsreferendumsverfahren nehmen konnte, waren diese Einwände für den Verlauf der Auslösungsverhandlungen und den Ausgang der Auslösungsentscheidung belanglos.

g) Auslösungsvorlage

Die Initiierungsvorlage war zugleich auch die Auslösungsvorlage, da sie während der Auslösungsverhandlungen vom Kommunalparlament nicht mehr abgeändert wurde.

h) Auslösungsbedingungen

Weil CSU, SPD, Grüne und Teile der FRV das Initiierungsziel des Oberbürgermeisters teilten, darüber hinaus keine maßgeblichen individuellen Auslösungsziele verfolgten und Initiierungs- und Auslösungsentscheidung zeitnah erfolgten, überschnitten sich Initiierungs- und Auslösungsbedingungen.

i) Verwirklichung der Initiierungsziele

Der Oberbürgermeister bzw. die Verwaltung legte mit dem Ratsreferendum die Grundlage für die Bildung einer schlagkräftigen Abstimmungskoalition. Zum einen galt dies in Bezug auf die Mobilisierung der Sportvereine bzw. deren Mitglieder:

»Auf der Ratsbegehrensebene gab es ein breites Bündnis, auch mit dem TSV und den Franken-Knights und vor allem mit jungen Familien. Wir haben dann auch eine Riesen-Demonstration gemacht – vor der Abstimmung. Wir haben uns also draußen auf dem Parkplatz getroffen, wo die Halle gebaut werden sollte. Und dann sind wir quasi in die Stadt gezogen vor das Rathaus mit einer Kundgebung. Da waren Hunderte von Leuten. Also so eine Demonstration habe ich in Rothenburg noch nie erlebt. Da war ein richtiger Bürgerdemonstrationszug für das Ratsbegehren« (CSU-Rothenburg 2017: 6).

Zum anderen gewährleistete das Ratsreferendum das geschlossene Auftreten von CSU, SPD und Grünen während der Abstimmungskampagnen. Auch wenn sich alle drei Parteien klar für den Bau der Mehrzweckhalle ausgesprochen hatten, war es schließlich keinesfalls selbstverständlich, dass sie während des parallel verlaufenden Kommunalwahlkampfes gemeinsame Plakate entwickelten:

»Das wird es sehr selten geben. Wir haben ein gemeinsames Plakat gemacht. CSU, SPD und die Grünen. Sehr ungewöhnlich. Singulär!« (SPD-Rothenburg 2017: 5).

Vor allem durch die Aktivitäten der Sportvereinsmitglieder gelang es der Abstimmungskoalition dann auch den Fokus der Debatte weg vom Standort hin zum Sporthallenbedarf zu lenken und damit die Basis für den späteren Abstimmungserfolg zu schaffen.

Auch die Projektgegner empfanden, dass das Ratsreferendum zentraler Baustein des Abstimmungssiegs der Mehrzweckhalle-Befürworter war:

»Da gibt es ja dieses Stadtratsbegehren, das da gekoppelt wird. Und das hat für meine Begriffe die entscheidende Rolle. Weil eine Sporthalle nicht zu wollen, ist nicht mehrheitsfähig. Und die Sporthalle ist damit gekoppelt worden. Also die Leute, die die Mehrzweckhalle unterstützen haben, denen ging es darum, dass sie um keinen Preis das Sporthallenprojekt jetzt aufgeschoben haben wollten« (BI-BfR 2017: 4).

Der eindeutige Abstimmungserfolg sicherte dem Projekt schließlich die notwendige Legitimation zu dessen Realisierung – sowohl innerhalb der Bürgerschaft als auch gegenüber dem Landesamt der Denkmalpflege. Insofern bewahrte das Ratsreferendum den Oberbürgermeister vor langwierigen Neuplanungen bzw. einem ungelösten Sporthallenproblem. Alle mit dem Ratsreferendum verbundenen Initiierungsziele wurden also erreicht.

III. Kontrafaktische Perspektive auf die Auslösungsmehrheit

Der Initiierungs- und Auslösungsprozess wäre unter konsensualen Auslösungsbedingungen vermutlich identisch verlaufen, da der Oberbürgermeister auf eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Projektbefürworter im Rat bauen konnte. Eine Erhöhung der Auslösungsmehrheit hätte den Projektgegnern im Rat somit kein Vetopotential in die Hand gegeben. Lediglich bei einem Zusammenschluss der Projektgegner aus FRV, UR und SPD hätte eine Erhöhung der Auslösungsmehrheit einen wirksamen Einfluss auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess nehmen können. Die Bürgerinitiative wiederum konnte aufgrund der geringen Anzahl an Verbündeten im Rat sowie fehlender weiterer Drohpotentiale ohnehin keinen Einfluss auf die Gestaltung des Ratsreferendums ausüben. Dieser wäre ihr lediglich zugekommen, wenn sie auf die Einreichung der Unterschriften verzichtet und sich mit der Verwaltung auf eine gemeinsame Abstimmungsfrage geeinigt hätte.

7.5.3 Fallfazit

Ratsreferenden sind in der Rothenburger Kommunalpolitik eine Ausnahmeerscheinung. Lediglich einmal im Untersuchungszeitraum äußerte mit dem Oberbürgermeister ein kommunalpolitischer Akteur eine *Initiierungsiede*. Die *Initiierung* erfolgte zeitgleich.

Als wesentliches *Initiierungsziel* ließ sich die Policy-Kontrolle identifizieren, wobei die Verwaltung vorrangig die (Rück-)Erlangung der Definitionshoheit über den Abstimmungsgegenstand sowie eine Verbesserung der Ausgangsposition der Mehrzweckhallen-Koalition im Abstimmungskampf anstrebe. Die Hoffnung auf Legitimitätszuwächse spielte im Rahmen der Initiierung ebenfalls eine Rolle. Der Initiierungsprozess war somit vorwiegend durch das Gestaltungsmotiv geprägt.

Die *Initiierungsverhandlungen* verliefen teils interorganisational und jenseits der Öffentlichkeit, wobei aufgrund der unterschiedlichen Perspektiven auf den Entscheidungsgegenstand kein Ausgleich zwischen Verwaltung und Bürgerinitiative gefunden werden konnte. Das Ergebnis der Initiierungsverhandlungen war somit eine Initiativvorlage der Verwaltung, die in Konkurrenz zum Bürgerreferendum stand.

Die *Initiierungentscheidung* fiel erst nach Abschluss des inhaltlichen Willensbildungsprozesses. Dem positiven Outcome der Initiierungentscheidung lagen dabei verschiedene *Initiierungsbedingungen* zu Grunde. Die *Initiierungsidee* entstand in Fol-

ge der Qualifizierung des Bürgerreferendums. Wie der spätere Konflikt um die Namensänderung der Ludwig-Siebert-Straße¹³⁶ zeigte, führte die Existenz von Bürgerreferenden bzw. auch die Übergabe von Unterschriftenlisten an die Verwaltung allein aber nicht zwangsläufig zur Initiierung von Ratsreferenden in Rothenburg. Zu den weiteren günstigen Initiierungsbedingungen im analysierten Ratsreferendumsvorfahren zählten demnach die Aussicht auf eine breite Abstimmungskoalition, der breite Nutzerkreis der geplanten Mehrzweckhalle sowie der Zeitdruck, das Projekt umgehend realisieren zu müssen. Die Relevanz der paritätsaufhebenden Funktion von Ratsreferenden wurde von den Initiatoren hingegen nicht reflektiert.

Tab. 7.26: Profil der Initiierungspraxis in Rothenburg

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen/Minderheitsfraktionen	Initiierung durch Oberbürgermeister/Mehrheitsfraktion
Initiierungsidee	keine Formulierung von Initiierungs-ideen und Initiierungen	keine regelmäßige Formulierung von Initiierungsideen; enger zeitlicher Zusammenhang zwischen Formulierung der Initiierungsidee und Initiierung
politische Standardmotive	-	eher Gestaltungsmotiv
Initiierungsziele	-	eher Policy-Kontrolle
Initiierungstypen	-	Konkurrenzvorschlag, Legitimation
Initiierungs-verhandlungen	-	teils interorganisational, keine Kontroversen, keine Einbindung von Bürgerinitiativen, Verhandlungsführung bei der Verwaltung
Initiierungs-vorlage	-	Initiativvorlage, Konkurrenzvorlage (Verwaltungsvorlage)
Initiierungs-entscheidung	-	nach Abschluss der inhaltlichen Willensbildung, Kontrolle über die Auslösungs-mehrheit zum Initiierungszeitpunkt vorhanden
verfahrensendo-gene Initiierungs-bedingungen	-	außerparlamentarischer Widerstand (Bürgerreferendum), hohe Qualität des Abstimmungsgegenstandes, Aussicht auf breite Abstimmungskoalition, Entschei-dungsdruck, vermutete Policy-Präferen-zen der Stimmberechtigten

Quelle: eigene Darstellung.

136 Ludwig Siebert war ein vormaliger nationalsozialistischer Oberbürgermeister Rothenburgs. Der Rat beschloss deshalb im April 2015 einstimmig, den Straßennamen zu ändern (Stadt Rothenburg 13.05.2015). Dagegen richtete sich eine Bürgerinitiative, die im August 2015 ca. 1.000 Unterschriften einreichte (Stadt Rothenburg 10.09.2015). Aufgrund gravierender formaler Mängel (fehlende Fragestellung, kei-ne Nennung von Vertretungsberechtigten etc.) erklärte der Rat das Bürgerreferendum einstimmig für unzulässig (ebd.; Stadt Rothenburg 25.09.2015). Die Namensänderung blieb somit bestehen.

Die *Auslösungsziele* der Ratsakteure folgten ebenfalls hauptsächlich dem Gestaltungsmotiv und waren somit durch die inhaltliche Positionierung zum Entscheidungsgegenstand bestimmt. Die Abstimmungskoalition aus CSU, SPD, Grünen und Teilen der FRV teilte die Initiierungsziele des Oberbürgermeisters bzw. der Verwaltung. Die Projektgegner wiederum erhofften sich von der Auslösung eine Mehrheitsumgehung, wobei eine Ablehnung des Ratsreferendums die inhaltliche Position der UR eher abbildete als eine Annahme des Bürgerreferendums.

Die *Auslösungsverhandlungen* überschnitten sich teils mit den Initiierungsverhandlungen. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse verliefen sie trotz kleinerer Kontroversen über die Verfahrensgestaltung (Auflistung der Abstimmungsfragen) weitgehend konsensual. Eine Veränderung an der Initiierungsvorlage wurde nicht mehr vorgenommen. Die in Bezug auf den Entscheidungsgegenstand weitgehend neutrale Begründung ermöglichte es auch den Projektgegnern, der Auslösung zuzustimmen. Die *Auslösungsbedingungen* überlagerten sich ebenfalls maßgeblich mit jenen der Initiierung. Verantwortlich für das positive Outcome der Auslösungsentscheidung war letztlich, dass mehr als eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Rat das Projekt unterstützte.

Tab. 7.27: Profil der Auslösungspraxis in Rothenburg

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen/Minderheitsfraktionen	Initiierung durch Bürgermeister/Mehrheitsfraktion
politische Standardmotive	-	bei allen Fraktionen eher Gestaltungsmotiv wirksam
Auslösungsziele	-	je nach inhaltlicher Position: Policy-Kontrolle oder Policy-Zugriff (letzteres allerdings bereits durch Bürgerreferendum möglich)
Auslösungstypen	-	je nach inhaltlicher Position: Konkurrenzvorschlag, Legitimation oder Mehrheitsumgehung (letzteres allerdings bereits durch Bürgerreferendum möglich)
Auslösungsverhandlungen	-	teilweise Überschneidung mit Initiierungsverhandlungen, teils kleinere Kontroversen über die Verfahrensgestaltung
Auslösungsvorlage	-	identisch mit Initiierungsvorlage
Auslösungsentscheidung	-	positiv (einstimmig)
verfahrensbedingte Auslösungsbedingungen	-	Überschneidung mit Initiierungsbedingungen
Verwirklichung der Initiierungsziele	-	Realisierung aller Initiierungsziele

Quelle: eigene Darstellung.

Die Initiatoren verwirklichten alle *Initiierungsziele*. Für den Oberbürgermeister bzw. die Verwaltung erwies sich das Ratsreferendum somit als wirksames Gegenmittel gegen ein unliebsames Bürgerreferendum.

Die *Höhe der Auslösungsmehrheit* beeinflusste den Initiierungs- und Auslösungsprozess schließlich kaum, da die Bürgerinitiative wenig Verbündete im Kommunalparlament besaß und zudem auch über keine weiteren Drohpotentiale verfügte.

7.6 Augsburg¹³⁷

7.6.1 Politische und sozioökonomische verfahrensexogene Einflussfaktoren

Auch als Fuggerstadt bekannt liegt die kreisfreie Stadt Augsburg etwa 50 Kilometer nordwestlich von München. Mit ihren mehr als 280.000 Einwohnern (Stadt Augsburg 2017: 15; Stand: 2015) ist sie drittgrößte Stadt Bayerns und als Oberzentrum Verwaltungssitz des Regierungsbezirks Schwaben (ebd. 2012b: 6). Augsburg selbst gliedert sich in 42 Stadtbezirke (ebd. 2010).

Tab. 7.28: Ergebnisse OB-Wahlen in Augsburg (2002-2014; Kandidaten mit mehr als 5 %)

	Kandidat/in	Partei/ Wählervereinigung	1. Wahlgang	Wahlbetei- ligung	Stichwahl	Wahlbe- teiligung
2002	Rohrhirsch-Schmidt, Margarete	CSU	42,9 %		44,4 %	
	Wengert, Paul	SPD	46,5 %	52,5 %		47,8 %
	Gribl, Kurt	(CSU)	43,6 %		55,9 %	
2008	Wengert, Paul	SPD	40,6 %	47,6 %	44,1 %	45,0 %
	Grab, Peter	Pro Augsburg	7,7 %		-	
2014	Gribl, Kurt	CSU	51,8 %		-	
	Kiefer, Stefan	SPD	28,0 %	41,2 %	-	-
	Erben, Rainer	Grüne	6,5 %		-	

Quelle: Stadt Augsburg (2017: 162f.).

¹³⁷ Interviews wurden mit dem Büro des CSU-Oberbürgermeisters sowie Mitgliedern der Fraktionen bzw. Gruppierungen von CSU, Grünen, Pro Augsburg und der Polit-WG geführt. Weitere Gespräche fanden mit dem Vertreter einer Bürgerinitiative (Thema: Stadtwerke) und einem Mitarbeiter der AA-Lokalredaktion statt.

Seit 2008 bekleidet Kurt Gribl das Amt des Augsburger Oberbürgermeisters. Damals setzte er sich in der Stichwahl – als Außenseiter gestartet – durchaus überraschend gegen seinen Amtsvorgänger Paul Wengert (SPD) durch (vgl. Tab. 7.28). Zum Zeitpunkt seiner Kandidatur war Gribl zwar parteilos (AA 23.12.2006). Er trat jedoch als Kandidat der CSU an und unmittelbar nach seiner Wahl der Partei auch bei (AA 10.04.2008). 2014 bestätigten die Augsburger Gribl bereits im ersten Wahlgang mit deutlicher Mehrheit gegenüber seinem Herausforderer von der SPD im Amt (vgl. Tab. 7.28).

Die mitgliederstärksten Fraktionen im Augsburger Kommunalparlament stellen traditionell CSU und SPD, wobei die CSU seit den 1990er Jahren stets die Überhand behielt und die SPD insbesondere bei den Kommunalwahlen 2014 erhebliche Einbußen zu verzeichnen hatte (vgl. Tab. 7.29). Die Grünen sind seit den 1990er Jahren die drittstärkste Fraktion im Kommunalparlament (ebd.). Über die genannten drei Parteien hinaus findet sich eine Vielzahl an weiteren kleineren Parteien und Wählervereinigungen im Stadtrat (ebd.). Von diesen stellt ›Pro Augsburg‹, eine Vereinigung, die sich selbst als bürgerlich-liberal bezeichnet (Pro Augsburg o.J.), seit 2008 die größte Fraktion (vgl. Tab. 7.29). Die Ratsmitglieder von Freien Wählern, Linken, der ÖDP und der Polit-WG schlossen sich nach der Kommunalwahl 2014 zu einer Ausschussgemeinschaft zusammen (AA 01.08.2017). Seit 2014 ist auch die AfD im Rat vertreten (vgl. Tab. 7.29).

Die absolute Parteienzahl betrug im Untersuchungszeitraum nach den Wahlen sieben bzw. elf Fraktionen bzw. Gruppierungen (ebd.). Die effektive Parteienanzahl fiel mit 3,3 bzw. 4,6 dabei aber deutlich geringer aus (ebd.). Während der Legislaturperioden schwankten diese Werte erheblich, da im Augsburger Kommunalparlament eine hohe Fluktuation herrschte, die nach den Kommunalwahlen 2014 noch einmal zunahm. 2010 wechselte je eine Stadträtin von der CSU und FDP zu den Freien Wählern, sodass letztere fortan Fraktionsstatus erhielten (DAZ 13.10.2010). 2011 verließen dann nach persönlichen Streitigkeiten u.a. über Kandidatenaufstellungen sechs Mitglieder die CSU-Fraktion und gründeten die ›Christliche-Soziale-Mitte‹ (CSM) (DAZ 04.10.2011). Nachdem die CSM 2014 mit drei Mitgliedern erstmalig in den Stadtrat gewählt wurde, löste sich die Fraktion im Frühjahr 2017 allerdings auf, wobei zwei Mitglieder zur CSU zurückkehrten und eine Stadträtin sich Pro Augsburg anschloss (AA 01.08.2017). Pro Augsburg wiederum trennte sich unmittelbar nach den Kommunalwahlen 2014 von einem prominenten Fraktionsmitglied (dem vormaligen Kulturbürgermeister), der mit ›Wir sind Augsburg‹ (WSA) eine neue Wählervereinigung mitgründete und fortan überwiegend als Einzelkämpfer im Stadtrat saß (ebd.).¹³⁸ Die AfD zog 2014 zwar als viertstärkste Fraktion in das Kommunalparlament ein. In Folge der Radikalisierung der Mutterpartei verließen jedoch drei Ratsherren die Fraktion, wobei diese sich der CSU (2) und Pro Augsburg (1) anschlossen (ebd., AA 23.01.2018). Weil auch der einzelne FDP-Ratsherr zur CSU-Fraktion wechselte, verfügten die Augsburger Christdemokraten im Frühjahr 2018 schließlich über 28 Sitze zuzüglich der Stimme des Oberbürgermeisters (ebd.).

¹³⁸ Kurzzeitig bildete er allerdings Ausschussgemeinschaften zunächst mit Pro Augsburg und später der AfD.

Tab. 7.29: Ergebnisse Stadtratswahlen in Augsburg (1996-2014)

Partei/ Wählervereinigung	1996	2002	2008	2014
CSU	28	27	25	23
SPD	19	23	19	13
Grüne	6	5	6	7
Pro Augsburg	-	-	6	3
Freie Wähler	-	1	1	2
FDP ¹³⁹	1	2	1	1
Linke	-	-	2	2
CSM	-	-	-	3
ÖDP	2	1	-	1
Polit-WG	-	-	-	1
AFD	-	-	-	4
FBU	2	1	-	-
REP	1	-	-	-
Frauenliste	1	-	-	-
Gesamt	60	60	60	60
<i>absolute Parteienanzahl</i>	8	7	7	11
<i>effektive Parteienanzahl</i>	3,0	2,8	3,3	4,6
Wahlbeteiligung	56,2 %	52,4 %	47,6 %	41,2 %

Quelle: Stadt Augsburg (2017: 165f.).

Von 2002 bis 2008 regierte unter Wengert eine Regenbogen-Koalition aus SPD, Grünen, Freien Wählern,¹⁴⁰ ÖDP und der Freien Bürger Union (FBU), die über eine hauchdünne Mehrheit verfügte (AA 16.01.2008a). Nach seiner Wahl bildete Gribl dann eine Koalition aus CSU und Pro Augsburg, die ebenfalls nur mit knapper Mehrheit regierte (AA 11.04.2008). Gribl war als Neuling in seiner Partei zunächst nicht unumstritten. Seine erste Legislaturperiode war deshalb durch zahlreiche Konflikte innerhalb der CSU geprägt, aus denen auch die Abspaltung der CSM resultierte (u.a. DAZ 25.07.2011). In den letzten Jahren seiner ersten Legislaturperiode verfügte er deswegen über keine stabile Regierungsmehrheit bzw. regierte mit einer Minderheitsregierung (DAZ 19.11.2012). Diese Erfahrung mag ein wesentlicher Grund dafür gewesen sein, dass er nach seiner Wiederwahl eine übergroße Stadtregierung aus CSU, SPD und Grünen bildete, wobei nur CSU und SPD einen Koalitionsvertrag unterschrieben (AA 17.04.2014). Die Grünen schlossen sich diesem Zweier-Bündnis durch eine interfraktionelle Kooperationsvereinbarung an, die 31 Punkte umfasste und ihnen die Leitung des Um-

¹³⁹ Die FDP kandidierte 2002 zusammen auf einer Liste mit Pro Augsburg, wobei zwei FDP-Mitglieder die Ratsmandate errangen (Pro Augsburg o.J.).

¹⁴⁰ Die Freien Wähler bzw. deren einziger damaliger Ratsherr gehörte nur am Anfang der Regenbogen-Koalition an. Im Laufe der Legislaturperiode wurde er zunehmend zu einem ihrer schärfsten Widersacher (AA 20.02.2008).

weltreferats einbrachte (ebd.). Nach den anfänglichen Grabenkämpfen ist Gribl in seiner zweiten Legislaturperiode nicht nur in Augsburg als Oberbürgermeister gefestigt, sondern zugleich auch stellvertretender Parteivorsitzender der CSU-Mutterpartei (AA 29.03.2017).

*Tab. 7.30: Haushaltbeschlüsse nach Fraktions- bzw.
Gruppenzugehörigkeit in Augsburg (2010-2015)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CSU	Ja	Ja	Ja	Ja	(Ja)	Ja
SPD	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja
Grüne	Nein	Nein	Nein	Nein	(Ja)	Ja
Pro Augsburg	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja/Nein
Freie Wähler	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja
Linke	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
FDP	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
AFD	-	-	-	-	-	Ja
WSA	-	-	-	-	-	Nein
CSM	-	-	Ja	Ja	Ja	Ja
Ergebnis	32/26/0	n. b.	31/28/0	49/0/7	gegen 7 Stimmen	gegen 4 Stimmen

Quellen: AA 26.02.2010; DAZ 26.02.2010, 17.12.2010, 16.12.2011a, 22.03.2013, 29.11.2013, 30.03.2015.

Wie für eine Großstadt üblich ist Augsburg eher konkurrenzdemokratisch geprägt. Dies zeigt sich zuvorderst daran, dass sich 2002 und 2008 Stadtregierungen mit knappen Mehrheiten sowie den Gegenpolen aus CSU und SPD bildeten. Gleichwohl veranschaulichen die Haushaltbeschlüsse, dass sich der CSU-Oberbürgermeister angesichts der unsicheren Mehrheitsverhältnisse bereits zum Ende seiner ersten Amtszeit um eine Einbindung der SPD bemühte (vgl. Tab. 7.30). Durch die Bildung der übergroßen Stadtregierung im Jahr 2014 entstand dann zunehmend eine konkordanzdemokratische Akteurskonstellation, wobei die vielen Wechsel im Stadtrat der CSU im Frühjahr 2018 fast eine absolute Mehrheit bescherten und 49 der 61 Sitze mittlerweile dem Regierungslager zuzurechnen sind. Da seit 2014 vor allem die Ausschussgemeinschaft die Rolle des Gegenspielers der Stadtregierung einnahm, verfügt das Kommunalparlament in der zweiten Amtsperiode des CSU-Oberbürgermeisters über keine schlagkräftige Opposition mehr.

Die Wirtschaft Augsburgs war ursprünglich vor allem durch die Textilindustrie geprägt (Stadt Augsburg 2012: 15). Nach deren Niedergang finden sich heutzutage zwar große Maschinenbau- sowie IT-Unternehmen (u.a. MAN, Siemens, Fujitsu und KUKA) (ebd.: 16) und auch die Universität als bedeutende Arbeitgeber in Augsburg (ebd.: 31).

Im bayernweiten Vergleich verfügen die Augsburger allerdings über das geringste verfügbare Pro-Kopf-Einkommen, was laut Angaben der Augsburger Arbeitsagentur auf ein erhöhtes Maß an Arbeitsplätzen in Leiharbeit und im 450-Euro-Bereich, eine geringere Akademikerdichte als bspw. in München und Nürnberg sowie einen hohen Anteil an Migranten (ca. 43 %) mit durchschnittlich geringerem Qualifizierungsniveau zurückzuführen sei (AA 02.11.2016). Insgesamt stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze in Augsburg während des Untersuchungszeitraumes von etwa 125.000 auf mehr als 137.000 (Stadt Augsburg 2017: 50), wobei der Pendlersaldo konstant bei ca. 30.000 lag (ebd.: 48f.), und sich die Arbeitslosenquote zwischen 7,3 % und 8,8 % bewegte (ebd.: 57).

Touristisch und kulturell ist Augsburg vor allem für die Fuggersiedlung, als Heimatstadt Brechts, den Augsburger Religionsfrieden sowie das Rathaus bekannt. Darüber hinaus zählt die Stadt mit ihrem Stadtwald zu den grünsten Kommunen Deutschlands und bewirbt sich aktuell mit ihrer Wasserwirtschaft (Kanäle, Wasserwerke und Brunnen) um die Anerkennung als UNESCO-Weltkulturerbe (u.a. DAZ 21.06.2016). Die Zahl der jährlichen Übernachtungen stieg im Untersuchungszeitraum von ca. 600.000 auf mehr als 750.000 (Stadt Augsburg 2017: 74).

Nicht nur ihre Bürger, sondern ebenso die Stadt Augsburg gilt im Vergleich zu ihrem Umland als arm und ihre Finanzsituation wird von den politischen Akteuren vor Ort durchaus als problematisch wahrgenommen (u.a. AA 18.02.2015, 12.11.2017). Bei diesem Befund gilt es allerdings deren bayerische Perspektive zu berücksichtigen. Im Kernhaushalt verfügte die Stadt 2010 über eine eher moderate Pro-Kopf-Verschuldung von 1.147 Euro, die bis 2015 auf 1.222 Euro anstieg, wobei sich Kassenkredite in diesem Zeitraum lediglich zwischen 15 und 183 Euro pro Kopf bewegten (vgl. Tab. 7.31). Die Verschuldung des »Gesamtkonzerns« Stadt Augsburg, zu der bspw. auch jene der Stadtwerke zählt, bezifferte die Bertelsmann-Stiftung allerdings immerhin auf zwischen 4.644 und 4.845 Euro pro Kopf (ebd.). Das Volumen des Verwaltungshaushalts stieg von ca. 620 Mio. Euro im Jahr 2010 auf etwa 770 Mio. Euro im Jahr 2015, das Volumen des Vermögenshaushalts hingegen sank im selben Zeitraum von ca. 230 Mio. Euro auf ca. 160 Mio. Euro (ebd.).

Tab. 7.31: Haushaltssituation in Augsburg (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pro-Kopf-Verschuldung (Kernhaushalt)	1.147	1.267	1.207	1.323	1.314	1.222
Pro-Kopf-Verschuldung (»Konzern Stadt«)	4.644	4.625	4.694	4.845	4.842	4.680
Pro-Kopf-Kassenkredite	156	75	15	183	216	141
Verwaltungshaushalt (Volumen)	620.44 Mio.	629.53 Mio.	695.50 Mio.	698.16 Mio.	749.22 Mio.	768.21 Mio.
Vermögenshaushalt (Volumen)	231.42 Mio.	267.87 Mio.	221.50 Mio.	206.37 Mio.	139.52 Mio.	161.48 Mio.

Quellen: Datenbank: Wegweiser-Kommune – Statistik – Augsburg – 2010-2015; Stadt Augsburg (2017: 150).

Das wichtigste lokale Informationsmedium und die einzige gedruckte Tageszeitung ist die Augsburger Allgemeine Zeitung (AA). Als Alternative zur AA versteht sich »Die Augsburger Zeitung« (DAZ), die seit 2008 als reine Internetzeitung erscheint und schwerpunktmaßig über die Augsburger Kommunalpolitik berichtet. Daneben bestehen Magazine und Wochenzeitungen, wie die Stadtzeitung und die Neue Szene. Weiterhin gibt es mit Augsburg.tv einen regionalen Fernsehsender und auch der BR unterhält ein Studio in der Stadt.

Augsburgs Kommunalpolitik verfügte zu Beginn des Untersuchungszeitraumes über umfassende direktdemokratische Erfahrungen. So listet die ›Datenbank Bürgerbegehren‹ zwischen 1995 und 2009 20 Referendumsverfahren für Augsburg auf. Nur bei einem dieser Verfahren handelte es sich allerdings um ein Ratsreferendum. Dieses setzte sich 1997 im Rahmen eines Konkurrenzentscheids gegen ein Bürgerreferendum durch, wobei es um den Bau einer innerstädtischen Umgehungsstraße (Rote-Tor-Umfahrung) ging (AA 01.10.2010b). Aus den weiteren 18 Bürgerreferenden ergaben sich zwei Abstimmungen (1996, 2007), von denen die Augsburger je eine Vorlage ablehnten bzw. annahmen (ebd.). Die konkrete Anzahl an initiierten, aber nicht ausgelösten Ratsreferenden ließ sich für den Zeitraum vor 2010 nicht mehr ermitteln.

Innerhalb des Untersuchungszeitraumes erfolgten sieben formale Initiierungen von Ratsreferenden zu vier voneinander abgrenzbaren Entscheidungsprozessen: Gestaltung des Königsplatzes (1), Bau eines Wasserkraftwerks (1), Umbau des Hauptbahnhofumfelds inklusive der Trassierung einer Straßenbahnlinie (2) sowie Fusion der Stadtwerke (3). Darüber hinaus ergab sich im Oktober 2015 eine weitere Initiierung zum Thema ›Theatersanierung‹ (AA 28.10.2015). Da sich der Stadtrat mit dem Antrag jedoch erst 2016 beschäftigte (DAZ 28.01.2016) und das Augsburger Fallbeispiel ohnehin schon sehr umfassend ausfällt, bleibt dieses Ratsreferendumsverfahren in der Fallanalyse unberücksichtigt.

7.6.2 Mobilitätsdrehscheibe I: Königsplatz

7.6.2.1 Phasenverlauf

I. Vorgeschichte

Nicht lange nach den Kommunalwahlen 2002 verkündeten der neue SPD-Oberbürgermeister bzw. die neugebildete Regenbogenkoalition zusammen mit den Stadtwerken das Projekt »Mobilitätsdrehscheibe« (MDA) (u.a. AA 18.07.2003). Die MDA zielte auf eine umfassende Neugestaltung des ÖPNVs ab und bestand aus mehreren Teilkomponenten. Im Mittelpunkt der Planungen standen dabei der Umbau des Hauptbahnhofs sowie die Errichtung zweier neuer Straßenbahnlinien (AA 02.02.2005). Als Voraussetzung für die Realisierung dieser drei Teilkomponenten musste jedoch zunächst der Königsplatz – als wichtigster Verkehrsknotenpunkt des ÖPNV in Augsburg – neu gestaltet werden.¹⁴¹

¹⁴¹ Der Königsplatz befindet sich zwischen Innenstadt und Hauptbahnhof. Zuletzt war er zum damaligen Zeitpunkt in den 1970er Jahren saniert worden. Angesichts zunehmender Nutzerzahlen im ÖPNV sowie der verlängerten Straßenbahnwagen gelangte der Platz ohnehin schon an die Grenzen seiner Belastbarkeit. Die Integration der zwei geplanten Straßenbahnlinien, die beide über den Kö-

Die konkreten Planungen zum Umbau des Königsplatzes setzten Anfang 2005 ein, wobei alle Parteien im Stadtrat dessen Modernisierungsbedarf im Rahmen der MDA anerkannten (AA 22.02.2005, 28.10.2005). Bei einer gewissen Skepsis der Grünen bestand zunächst auch Konsens, dass der notwendige Freiraum für die zusätzlichen Schienen durch eine Untertunnelung des Platzes gewonnen werden könne (ebd.; AA 14.10.2005). Dann stellte sich jedoch heraus, dass es dafür – zumindest kurzfristig – keine staatlichen Fördermittel gab (AA 25.01.2006).

Bestand zu diesem Zeitpunkt bereits seit Längerem oppositionelle Kritik am Planungstempo sowie der dominanten Rolle der Stadtwerke in den Planungen, wurde der politische Konflikt nach Absage der Tunnelförderung zusätzlich befeuert (u.a. AA 27.06.2006). Die Stadtregierung und allen voran die Stadtwerke verfolgten weiterhin das Ziel, den Umbau des Königsplatzes schnellstmöglich zu realisieren. Sie argumentierten, dass bei einem weiteren Aufschub die staatliche Förderung des wichtigsten Teilprojektes der MDA, die Modernisierung des Hauptbahnhofs, gefährdet sei (AA 15.02.2006, 17.02.2006). Insofern präsentierte die Stadtregierung und Stadtwerke im Juni 2006 eine »Mini-Lösung« für den Königsplatz (AA 24.06.2006). Demnach sollten zunächst nur Haltedreieck und Gleise versetzt werden, um die Probleme im ÖPNV (Straßenbahn, Busse) zu lösen (ebd.). Für die gesamte Gestaltung des Königsplatzes inklusive der Neuregelung des Individualverkehrs dachte die Stadtregierung parallel dazu einen begrenzten Ideenwettbewerb an (ebd.).¹⁴² Den ursprünglich geplanten Autotunnel lehnten die Grünen inzwischen gänzlich ab (AA 22.04.2006). Die SPD wollte diese Entscheidung vorrangig durch den geplanten Ideenwettbewerb klären lassen (AA 19.07.2006).

Diese Mini-Lösung stieß auf vielfältigen Widerstand. CSU, Architekten und die AA¹⁴³ plädierten für die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes durch einen freien Ideenwettbewerb ohne Vorgaben der städtischen Planer (AA 07.12.2006). Dabei kritisierte die CSU vehement den Fokus der Stadtregierung auf den ÖPNV. Ihre Präferenz für die Neugestaltung des Individualverkehrs lag nach wie vor auf der Tunnellösung (AA 19.07.2006, 13.09.2006). Ungeachtet dessen beschloss die Regenbogenmehrheit noch im Jahr 2006 sowohl ihre Pläne zur Neugestaltung des Nahverkehrs auf dem Königsplatz als auch die Auslobung des begrenzten Ideenwettbewerbs (AA 28.07.2006, 08.12.2006).

Nachdem der CSU-Parteivorsitzende erstmals im September 2006 mit einem Bürgerreferendum drohte (AA 13.09.2006), initiierten dies im März 2007 schließlich Stadträte von der CSU sowie Parteimitglieder der Freien Wähler (AA 31.03.2007). Die Fragestellung lautete:

»Sind Sie dafür, dass der Augsburger Stadtrat dem Umbau des Königsplatzes erst dann zustimmt, wenn er seiner Entscheidung Planungen zugrunde legen kann, die von unabhängigen Fachleuten in einem offenen Ideenwettbewerb entwickelt wurden, der ein

nigsplatz verlaufen sollten, machte somit die Verlegung zusätzlicher Schienen und den Neubau des Haltedreiecks erforderlich (AA 22.02.2005, 29.09.2005).

¹⁴² Begrenzt bedeutete in diesem Zusammenhang, dass die Wettbewerber feste Vorgaben für die Lage des Haltedreiecks sowie der Gleise hatten.

¹⁴³ Die Kommentare der Lokalredaktion zu den Plänen der Stadtregierung waren durchweg kritisch (u.a. AA 29.07.2006, 09.12.2006, 24.11.2007).

Gesamtkonzept für den künftigen innerstädtischen öffentlichen Personennahverkehr und den motorisierten Individualverkehr zum Inhalt hat?«¹⁴⁴

Das Unterschriftenquorum erreichten die Initiatoren – mit einigen Schwierigkeiten – im August 2007.¹⁴⁵ Obwohl seitens der Stadtregierung juristische Bedenken in Bezug auf die Fragestellung bestanden¹⁴⁶ und der SPD-Fraktionsvorsitzende den initiierten Stadträten einen Missbrauch des Instruments vorwarf (AA 19.04.2007), präferierte die Regenbogenkoalition eine politische Entscheidung, sodass der Zulässigkeitsbeschluss einstimmig ausfiel (AA 28.08.2007b).

Im Abstimmungskampf bildeten sich i. W. zwei Koalitionen. Die Regenbogenkoalition lehnte das Anliegen der Initiatoren ab und warb dementsprechend für ein »Nein« in der Abstimmung, wobei die Parteien von SPD, Grünen und ÖDP eine gemeinsame Abstimmungskampagne organisierten (AA 26.09.2007). Gleichzeitig begrüßten die Regenbogenfraktionen den im September 2007 vorgestellten Siegerentwurf des begrenzten Ideenwettbewerbs (AA 18.09.2007). Wiederholt betonte der SPD-Oberbürgermeister während des Abstimmungskampfes, dass das Projekt MDA nur bei einer Ablehnung des Bürgerreferendums zu realisieren sei (u.a. AA 23.11.2007a). Unterstützung erhielt der Regenbogen zudem von Pro Augsburg. Wenngleich die Bürgervereinigung die Pläne der Stadtregierung zum Königsplatz nicht guthieß, sprach sich die Wählervereinigung dennoch gegen das Bürgerreferendum aus, weil sie das Gesamtprojekt MDA nicht gefährden wollte (AA 23.10.2007). Ähnliches traf auf die IHK und die Gewerkschaften zu (AA 22.11.2007, 23.11.2007b). Die Stadtwerke beteiligten sich nicht mit einer eigenen Werbekampagne am Abstimmungskampf (AA 26.09.2007).

Die Abstimmungskoalition, die für das Anliegen des Bürgerreferendums und somit eine neue Gesamtplanung warb, bestand vornehmlich aus CSU, Freien Wählern und FDP (AA 08.11.2007, 23.11.2007b). Zudem unterstützte aber auch der designierte – zu diesem Zeitpunkt noch parteilose – OB-Kandidat der CSU das Bürgerreferendum maßgeblich (AA 13.04.2007, 27.09.2007). Zwei Wochen vor dem Abstimmungstermin präsentierte dieser zusammen mit der CSU-Spitze ein eigenes Verkehrskonzept, das eine Untertunnelung des Königsplatzes vorsah (AA 10.11.2007). Insofern warben die CSU bzw. ihr OB-Kandidat u.a. mit dem Slogan »Tunnel statt Chaos« für ein Ja in der Abstimmung (AA 27.05.2010).

Unmittelbar vor dem Abstimmungstermin stellte allerdings auch die im Mai 2007 vom Stadtrat eingesetzte Planungswerkstatt »Innenstadt und Mobilität«¹⁴⁷ ihre Anregungen zum Projekt MDA vor (AA 19.11.2007). Einerseits plädierten die auswärtigen Experten für eine übergreifende Lösung und kritisierten somit den begrenzten Ansatz

¹⁴⁴ Dies ist nicht die ursprüngliche Fragestellung des Bürgerreferendums, sondern die leicht abgewandelte Fragestellung, über die letztlich abgestimmt wurde (vgl. hierzu AA 28.09.2007).

¹⁴⁵ Die zunächst im Juli 2007 eingereichten Unterschriften unterschritten das erforderliche Quorum, sodass die Initiatoren bis zur Sitzung des Stadtrates die fehlenden knapp 1.000 Unterschriften nachreichen mussten (AA 27.07.2007, 16.08.2007).

¹⁴⁶ Die Regenbogenkoalition bemängelte, dass die Fragestellung den bereits vom Stadtrat gefassten Beschluss ausblende (AA 17.08.2007).

¹⁴⁷ Die Planungswerkstatt war auf Vorschlag und Druck verschiedener Architektenverbände initiiert worden (AA 28.04.2007). Sie bestand aus Architekten, Stadt- und Verkehrsplanern sowie Fachjournalisten und tagte im Oktober und November 2007 (Stadt Augsburg 2007b: 4, 30).

der Stadtregierung und Stadtwerke am Königsplatz (ebd.). Andererseits empfahl das Fachgremium die Aufwertung der Achse Konrad-Adenauer-Allee/Fuggerstraße zu einem verkehrsberuhigten »Augsburg Boulevard«, wobei es sich eindeutig gegen den CSU-Vorschlag eines Autotunnels am Königsplatz wandte:

»Die städtebauliche Integration des Boulevards ist einer Tunnellösung in Höhe des Königsplatzes vorzuziehen, zumal die städtebaulich kaum integrierbaren Rampen länger als der eigentliche Tunnel sind und den Straßenraum in inakzeptabler Weise aufreißen« (Stadt Augsburg 2007b: 16).

In der Abstimmung am 25.11.2007 entschieden sich die Augsburger schließlich mehrheitlich für das Anliegen der Initiatoren und somit gegen die Planung der Stadtregierung (vgl. Tab 7.32). Trotz der geringen Abstimmungsbeteiligung wurde das erforderliche Abstimmungsquorum von ca. 19.200 Stimmen deutlich überschritten (AA 26.11.2007a).

Tab. 7.32: Ergebnis des Bürgerreferendums zum Königsplatz 2007

Ja	Nein	Ungültig	Beteiligung
53,2 % (24.658)	46,8 % (21.715)	97	24,2 % (46.470)

Quelle: Stadt Augsburg (2007a).

Weil sich im Abstimmungskampf die Regenbogenkoalition und das bürgerlich Lager diametral gegenüberstanden, kam dem Bürgerreferendum nicht nur in Bezug auf die MDA, sondern ebenfalls hinsichtlich der im März 2008 anstehenden Kommunalwahlen hohe Bedeutung zu (AA 28.08.2007a). Dementsprechend wurde das Abstimmungsergebnis dann auch als eine heftige Niederlage der SPD und insbesondere des amtierenden Oberbürgermeister wahrgenommen, dessen Wiederwahl bis dato weitgehend als sicher galt (AA 26.11.2007b, 30.11.2007).

Die SPD-Spitze sowie der Geschäftsführer der Stadtwerke machten für ihre Abstimmungsniederlage maßgeblich die Fragestellung verantwortlich. So äußerte bspw. der SPD-Fraktionsvorsitzende:

»Das Ergebnis ist ausgesprochen unerfreulich, weil ich überzeugt bin, dass viele Menschen wegen der komplizierten Fragestellung gegen ihre Überzeugung gestimmt haben« (AA 26.11.2007c).¹⁴⁸

Ein konkurrierendes Ratsreferendum mit eigener Fragestellung hatte die Regenbogenkoalition allerdings im Vorfeld der Abstimmung – zumindest öffentlich – nicht angedacht. Die Äußerungen der Vertreter der Stadtregierung wurden in Kommenta-

148 Die Abstimmungsergebnisse deuteten allerdings daraufhin, dass sich in einigen Stadtteilen (vor allem in Hochzoll) die Ja-Stimmen weniger gegen die Pläne zur Gestaltung des Königsplatzes als vielmehr gegen den Verlauf einer der beiden ebenfalls im Rahmen der MDA geplanten Straßenbahnenlinien (Linie 6) richtete (AA 27.11.2007b).

ren der AA-Lokalredaktion und vielen Leserbriefen als Zweifel an der Entscheidungskompetenz der Abstimmenden aufgefasst und stießen somit auf massive Kritik (u.a. AA 27.11.2007a, 28.11.2007a, 28.11.2007b).

Wegen der durch das Bürgerreferendum verursachten Planungsunsicherheiten sah sich die SPD-Führung in ihren Befürchtungen bestätigt. So betonte sie Anfang 2008 wiederholt, dass die Förderungsgrundlage entfallen und die Realisierung der MDA insgesamt gefährdet seien (AA 28.01.2008). Die CSU hatte diese Einschätzung allerdings bereits während des Abstimmungskampfs als überzogen zurückgewiesen (ebd.).

Zweifelsfrei jedoch verzögerte das Referendumsergebnis den Beginn von Baumaßnahmen um mehrere Jahre. Nur drei Monate nach der Abstimmung initiierte deshalb die Bürgerinitiative »Mobilitätsdrehscheibe« ein weiteres Bürgerreferendum mit dem Ziel, das Ergebnis des vorherigen Referendums auszuhebeln und die MDA entsprechend der vorherigen Ratsbeschlüsse umzusetzen (AA 07.02.2008b). Dessen Fragestellung lautete demzufolge:

»Sind Sie dafür, dass die Stadt Augsburg die bereits gefassten Beschlüsse des Stadtrats zur Verwirklichung des Gesamtprojekts Mobilitätsdrehscheibe – insbesondere den sofortigen Umbau des Hauptbahnhofs – unverzüglich umsetzt und deshalb das Ergebnis des Bürgerentscheids vom 25.11.2007 aufgehoben wird?« (ebd.).

Wenngleich Regenbogenkoalition und Stadtwerke mit dem Anliegen sympathisierten, erhielten die Initiatoren keine parteipolitische Unterstützung, sodass sie beim Stand von ca. 5.000 Unterschriften im Juli 2008 ihre Sammlung stoppten (AA 07.02.2008a, 08.07.2008). Bereits im Januar 2008 hatten die Grünen allerdings angeregt, dem Ideenwettbewerb ein Ratsreferendum über den damaligen Planungsstand zum Hauptbahnhof vorzuschanzen (AA 17.01.2008). Auch diese Idee wurde jedoch nicht wirklich weiterverfolgt.

Der Start des zweiten Bürgerreferendums fiel indes in die heiße Phase des Kommunalwahlkampfs, aus dem schließlich der CSU-Oberbürgermeisterkandidat als Sieger hervorging und zudem eine bürgerliche Mehrheit von CSU und Pro Augsburg die Regenbogenkoalition beerbte (vgl. Tab. 7.29). Das Projekt MDA bzw. die Verantwortung für die Neugestaltung des Königsplatzes lag somit ab April 2008 in den Händen einer neuen Stadtregierung.

II. Parlamentarische Beratungsphase

Die neue Stadtregierung verankerte in ihrem Koalitionsvertrag, den im Bürgerreferendum beschlossenen gesamtinnerstädtischen Ideenwettbewerb durchzuführen (AA 11.04.2008). Noch im April 2008 erteilte der Stadtrat dafür mit breitem Konsens seine Zustimmung (AA 23.04.2008, 29.04.2008).¹⁴⁹ Der Ideenwettbewerb »Innenstadt Augsburg« startete dann im August 2008, wobei die Empfehlungen der Planungswerkstatt sowie die bisherigen Planungen zur MDA als Grundlage dienten (Stadt Augsburg 2008: 6, 30). Die Wettbewerbs-Jury gab ihr Ergebnis schließlich im Februar 2009 bekannt (AA 06.02.2009), sodass zu diesem Zeitpunkt die im Bürgerreferendum verlangten

¹⁴⁹ Der alte Oberbürgermeister hatte die Verwaltung bereits einen Tag nach der Abstimmung angewiesen, die Auslobung des Wettbewerbs vorzubereiten (AA 27.11.2007b).

Voraussetzungen für einen erneuten Planungsbeschluss des Stadtrats zum Königsplatz erfüllt waren.

Der Siegerentwurf gestaltete den Königsplatz autofrei und zielte zudem auf dessen Entlastung als zentralem Knotenpunkt im ÖPNV ab. Des Weiteren übernahm er die Idee eines Augsburg-Boulevards von der Planungswerkstatt (Stadt Augsburg 2009: 12-21). Keines der drei prämierten Konzepte beinhaltete eine Untertunnelung (ebd.). Die Ergebnisse des Ideenwettbewerbs trafen parteienübergreifend auf Zustimmung. Vertreter von SPD und Grünen sahen ihre ursprünglichen Pläne inhaltlich bestätigt (AA 13.02.2009; Grüne-Augsburg 06.02.2009). Auch der neue Oberbürgermeister freundete sich als ehemaliger Tunnelbefürworter zunehmend mit einem sowohl ober- als auch unterirdisch autofreien Königplatz an (AA 14.05.2009), betonte jedoch, dass die nun vorliegende Planungsgrundlage umfassender und konsistenter als die vorherige der Stadtwerke sei (DAZ 06.02.2009). Ungeachtet dieser Interpretationskontroverse führte der Ideenwettbewerb somit zu einer inhaltlichen Annäherung zwischen der ehemaligen Regenbogenkoalition und dem neuen Oberbürgermeister bzw. der CSU.

Ebenfalls im Februar 2009 fiel dann auch einstimmig der Beschluss, die Verwaltung damit zu beauftragen, die Planungen auf Basis der Empfehlungen des Preisgerichts weiterzuentwickeln (DAZ 20.02.2009). Die folgenden Prüfungen der Verwaltung ergaben, dass ein auto- und tunnelfreier Königsplatz umsetzbar sei, als Interimslösung jedoch zunächst mehr Straßenbahlinien als im Siegerentwurf ange- dacht über den Verkehrsknoten geführt werden müssten (DAZ 14.05.2009).

Sodann wies der Stadtrat im Juni 2009 – wiederum einstimmig – die Verwaltung an, auf Basis des Planungsstands den Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan vorzubereiten (DAZ 26.06.2009). Der Aufstellungsbeschluss selbst erfolgte nur einen Monat später ebenfalls mit großer Mehrheit bei nur drei Gegenstimmen. Die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit fand im Anschluss in den Monaten August und September 2009 statt (DAZ 28.07.2009).

Zwischen Oktober 2009 und März 2010 arbeitete die Stadtverwaltung an den weiteren Detailplanungen. Dementsprechend stand der Königsplatz in diesem Zeitraum auch weniger im medialen Fokus. Dies änderte sich jedoch, als der Baureferent (CSU) Ende März 2010 die überarbeiteten Pläne vorstellte (AA 24.03.2010a, 24.03.2010b). Die Sperrung des Königsplatzes für den Autoverkehr, d.h. die Durchbrechung der Durchfahrt Konrad-Adenauer-Allee/Fuggerstraße, machte nämlich eine umfassende Neuordnung der Verkehrsführungen im Innenstadtbereich notwendig, sodass die zu erwartenden Kosten deutlich über jenen der früheren Stadtwerkeplanung lagen (ebd.).

Die Planungen der Verwaltung sahen für Anfang Juni 2010 den Billigungs- und Entscheidungsbeschluss im Bebauungsplanverfahren sowie anschließend die erneute Beteiligung der Öffentlichkeit vor. An dem nun vorliegenden »Zwischenbericht«, d.h. am konkreten verkehrlichen Lösungsvorschlag der Stadtverwaltung sowie der als zu gering wahrgenommenen städtischen Informationspolitik entzündete sich in der Folge jedoch vielfältige Kritik.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Der Baureferent erklärte mehrfach, Bürgerversammlungen erst nach dem entsprechenden Stadtratsbeschluss abzuhalten (AA 20.04.2010b).

Zum einen gründete ein früherer CSU-Stadtrat und Kreisverbandsvorsitzender¹⁵¹ im April 2010 die Bürgerinitiative »Neue Augsburger Mitte« (NAM), die sich vorrangig aus Innenstadtanwohnern zusammensetzte (AA 20.04.2010a). Die Mitglieder der Initiative befürchteten durch die geplanten Änderungen Beeinträchtigungen in ihrem Wohn- bzw. Arbeitsumfeld (ebd.). Sie plädierten zunächst für die Errichtung eines Entlastungsrings um die Altstadt, den bereits das CSU-Konzept aus dem Jahr 2007 vorsah (AA 28.05.2010a). Durchaus überraschend beantragten die Regierungsfraktionen diesen Vorschlag, der nicht in Einklang zu den Ergebnissen des Wettbewerbs stand, von der Verwaltung zusätzlich prüfen zu lassen, um »Bedenken und Betroffenheiten aus der Bevölkerung« frühzeitig zu begegnen (DAZ 16.04.2010). Anfang Mai 2010 präsentierten dann zwei der Initiatoren des ersten Bürgerreferendums, die inzwischen beide den Freien Wählern angehörten, ein weiteres Verkehrskonzept, das zwar komplexer als der frühere CSU-Vorschlag ausfiel, im Prinzip aber ebenso eine Ringlösung zur verkehrlichen Entlastung des Königsplatzes beinhaltete (AA 06.05.2010a, 06.05.2010b). All diese Ringlösungen bezeichneten die Augsburger auch als »Römersandale.«

Des Weiteren distanzierte sich plötzlich die SPD-Fraktion von den Plänen der Verwaltung (AA 30.04.2010). Die Fraktion mahnte Kostensteigerungen an und befürchtete wie die anderen Kritiker Beeinträchtigungen beim Verkehrsfluss des motorisierten Individualverkehrs in der Innenstadt (ebd.). Dabei plädierte sie nun aber nicht für eine Ringlösung, sondern das kostengünstigere Stadtwerke-Konzept aus dem Jahr 2007, welches allerdings zunächst an der Öffnung der Verkehrsachse Konrad-Adenauer-Allee/Fuggerstraße festhielt und somit der Idee eines autofreien Königsplatzes widersprach (ebd.).

Übereinstimmung schien somit also lediglich noch in der Ablehnung der Tunnellösung zu bestehen. Aber auch dieser vermeintliche Konsens löste sich schnell auf, als Leserbriefe in der AA diese Variante erneut thematisierten, und sich zwei Tunnelbefürworter mit einer ehemaligen CSU-Stadträtin zusammenschlossen, um ein drittes Bürgerreferendum unter dem Titel »Tunnel am Kö statt Chaos in der Innenstadt« zu initiieren (AA 27.05.2010, 28.05.2010b). Dessen Fragestellung lautete:

»Muss die Stadt zur Gewährleistung eines fließenden motorisierten Individualverkehrs unter dem Königsplatz zur Verbindung von Konrad-Adenauer-Allee und Fuggerstraße einen Tunnel bauen?« (Stadt Augsburg 24.09.2010a).

Als Begründung für ihren Vorstoß verwies die Initiative einerseits auf ein befürchtetes Verkehrschaos, andererseits warf sie dem neuen Oberbürgermeister aber auch den Bruch seines Wahlversprechens vor:

»Mit ein Hauptergebnis des Ideenwettbewerbs ›Verkehrskonzept Innenstadt‹ war die Schaffung eines autofreien Königsplatzes. Die Stadtverwaltung will mit ihrer aktuellen Verkehrsplanung dieses Ziel mit einem Verkehrskonzept erreichen, das in Belastungszeiten [...] erhebliche Behinderungen in der Innenstadt für den öffentlichen Personen-nahverkehr und den motorisierten Individualverkehr zur Folge haben wird. Außerdem

¹⁵¹ Dieses einflussreiche CSU-Mitglied lehnte das Projekt Mobilitätsdrehscheibe und insbesondere die Modernisierung des Hauptbahnhofs aufgrund der Kosten insgesamt ab (vgl. auch Kap. 7.6.4).

werden dafür aufwendige Baumaßnahmen im gesamten innerstädtischen Bereich erforderlich. Ein Tunnel unter dem Königsplatz als Verbindung zwischen Konrad-Adenauer-Allee und Fuggerstraße kann diese Belastungssituation vermeiden. Diese Forderung deckt sich im übrigen mit dem Wahlversprechen der aktuellen Stadtregierung ›Tunnel statt Chaos‹ vor der Kommunalwahl 2008. Mit dem Tunnelbau bleibt die Innenstadt erreichbar und wird für Bürger und Einzelhandel attraktiver« (ebd.).

Der Gründungsveranstaltung wohnten sowohl der Vorsitzende der NAM als auch die beiden Initiatoren des ersten Bürgerreferendums bei, von denen einer auch die Fragestellung entwickelte (DAZ 26.05.2010). Alle drei erklärten zwar, die »Römersandale« zu präferieren – sofern die Ratsmehrheit diese aber nicht aufgriff, wollten sie die Tunnellösung bzw. das Bürgerreferendum unterstützen (ebd.).

Der Oberbürgermeister distanzierte sich umgehend deutlich vom Bürgerreferendum. Ähnlich der vorherigen Regenbogenkoalition warnte er, dass dessen Erfolg die staatliche Be zuschussung des Hauptbahnhofumbaus bzw. der MDA gefährde (AA 04.06.2010). Unmittelbar vor dem Billigungs- und Entscheidungsbeschluss konnte sich der Oberbürgermeister aber auch der geschlossenen Zustimmung seiner eigenen Fraktion nicht mehr sicher sein. So bestanden dort weiterhin Sympathien für eine Tunnellösung und/oder die »Römersandale«. Acht Fraktionsmitglieder der CSU richteten dementsprechend vor der Stadtratssitzung zum Billigungsbeschluss einen umfassenden Fragenkatalog an den Baureferenten, der »stellenweise tiefes Misstrauen in die Arbeit der Verwaltung erkennen« ließ (DAZ 03.06.2010).

In der Sitzung stimmte letztlich eine Mehrheit von 38 Stadträten, die i. W. der CSU, Pro Augsburg und den Grünen angehörten, für die Billigung und Auslegung des Bebauungsplans (AA 11.06.2010b). Die geschlossene Zustimmung der CSU¹⁵² hatte sich der Oberbürgermeister durch den Kompromiss, die Realisierungsmöglichkeiten der »Römersandale« gleichwertig zu prüfen, gesichert (AA 11.06.2010a). Die Unterstützung der Grünen – als ausgewiesene Gegner der »Römersandale« – erhielt der Oberbürgermeister, weil der Rat gleichzeitig auch die Prüfung der Errichtung einer Tempo-30-Zone im Innenstadtbereich beschloss (ebd.). Erstmalig votierte allerdings ein nicht geringer Anteil von 20 Ratsmitgliedern (SPD, Linke, Freie Wähler und FDP) gegen den Bebauungsplan (AA 11.06.2010b). Die SPD lehnte die Verwaltungsvorlage ab, weil der Rat ihrem Vorschlag einer Bypass-Lösung¹⁵³ die Zustimmung verweigerte (AA 11.06.2010c).

Den Initiatoren des Bürgerreferendums gelang es derweil Anfang September 2010 – also nach etwa drei Monaten – die notwendige Anzahl an Unterschriften (ca. 9.700) zusammenzutragen (AA 01.09.2010). Der Stadtrat folgte dem städtischen Gutachten¹⁵⁴ und erklärte das Bürgerreferendum Ende September 2010 einstimmig für zulässig

¹⁵² Ein CSU-Stadtrat votierte allerdings gegen den Bebauungsplan.

¹⁵³ Die Bypass-Lösung wies starke Ähnlichkeiten zum Stadtwerke-Konzept auf. So plädierte die SPD dafür, die Verkehrsachse Konrad-Adenauer-Allee/Fuggerstraße solange auf ein bis zwei Spuren für den Autoverkehr offen zu halten bis es – z.B. durch den Ausbau des ÖPNV – zu geringeren Verkehrszahlen käme. Da dieses Konzept keine umfassende neue Verkehrsführung beinhaltete, war es wesentlich kostengünstiger als das auf dem Ideenwettbewerb basierende. (DAZ 19.07.2010).

¹⁵⁴ Das Gutachten merkte allerdings an, dass das »Muss« in der Fragestellung rechtswidrig sei, da es ein mögliches anschließendes Bebauungsplanverfahren rechtswidrig einschränken würde. In-

(AA 01.10.2010a; DAZ 01.10.2010). Als Abstimmungstermin legte er den 21.11.2010 fest, sodass innerhalb von drei Jahren die zweite Abstimmung über den Königsplatz feststand (ebd.).

Der Oberbürgermeister sah sich im Sommer 2010 somit einer doppelten Herausforderung gegenüber. Einerseits gefährdete das Bürgerreferendum seine Pläne zur Verwirklichung der MDA, andererseits konnte er sich aber auch seiner Mehrheit für den Bebauungsplan im Stadtrat nicht mehr sicher sein.

Zunächst startete die Stadtverwaltung nach dem Billigungs- und Entscheidungsbeschluss des Stadtrats ihre Informationskampagne. Zum einen beinhaltete diese – wie vom Baureferenten angekündigt – zahlreiche Bürgerversammlungen im Rahmen des formal vorgeschriebenen Bauleitverfahrens (AA 01.07.2010). Zum anderen initiierte die Stadt zusammen mit den Stadtwerken im September 2010 zusätzlich unter dem Titel »Projekt Augsburg City« eine kostenintensive Werbekampagne, im Rahmen derer sie die Neugestaltung des Königsplatzes als ein wichtiges Teilprojekt bewarb (AA 07.09.2010).¹⁵⁵

Neben der Informationskampagne setzte der Oberbürgermeister des Weiteren darauf, dem Bürgerreferendum ein Ratsreferendum entgegenzustellen (AA 14.07.2010). Er begründete sein Ansinnen damit, dass »der Bürger die Wahl zwischen zwei Varianten« habe »und zum anderen [...] die Stadt für ihre Position werben« dürfe (AA 01.10.2010a). Die Verhandlungen zur Ausarbeitung einer entsprechenden Verwaltungsvorlage gestalteten sich jedoch schwierig, da einerseits innerhalb der CSU-Fraktion konträre Präferenzen bestanden, andererseits aber auch die beiden großen Oppositionsfaktionen voneinander abweichende Konzepte verfolgten. Lediglich Pro Augsburg erwies sich in der Königsplatz-Frage als verlässlicher (Regierungs-)Partner für den Oberbürgermeister (AA 25.09.2010). Um einen Ausweg aus dieser Lage zu finden, entwickelte der Oberbürgermeister den sogenannten »Not-Bypass« (AA 04.09.2010). Dieser sah vor, die Durchfahrt Konrad-Adenauer-Allee/Fuggerstraße in Notsituationen einspurig für den Autoverkehr offenzulassen (ebd.). Der CSU-Parteivorstand sprach sich daraufhin mit 17 zu 2 Stimmen dafür aus, den Kurs des Oberbürgermeisters zu unterstützen und das Bürgerreferendum aktiv abzulehnen (AA 20.09.2010).¹⁵⁶

Nachdem die Regierungsfraktionen für das Ratsreferendum gewonnen waren, bemühte sich der Oberbürgermeister auch um die Fürsprache von SPD und Grünen (AA 25.09.2010). Bis zur Stadtratssitzung Ende September 2010, in der über die Zulässigkeit des Bürgerreferendums entschieden wurde, gelang es dem Oberbürgermeister jedoch nicht, einen Konsens herzustellen. Allerdings verabschiedete das Gremium

sofern einigten sich Stadt und Initiatoren darauf, es durch ein »Soll« zu ersetzen (Stadt Augsburg 24.09.2010a).

155 Das Marketingkonzept »Projekt Augsburg City« umfasste alle Teilprojekte der MDA, darüber hinaus aber noch weitere Sanierungsmaßnahmen im Innenstadtgebiet (AA 07.09.2010). Der Oberbürgermeister zielte mit dieser Marketingoffensive sicherlich auch darauf ab, dem ursprünglichen Regenbogenprojekt einen neuen bzw. eigenen Anstrich zu geben. Wenngleich die SPD das Gesamtprojekt unterstützte, stieß die Werbekampagne bei ihr insofern auf Kritik (DAZ 08.09.2010).

156 Der Beschluss enthielt noch weitere Zugeständnisse, wie z.B. die Verpflichtung Konzepte zur Vermeidung von Schleichverkehr in der Innenstadt auszuarbeiten (AA 20.09.2010).

einstimmig eine Resolution, in der es sich gegen die Tunnellösung aussprach (DAZ 01.10.2010).¹⁵⁷

In Bezug auf das Ratsreferendum zeigte sich, dass SPD und Grüne aufgrund ihrer divergierenden Positionen nicht gemeinsam zu überzeugen waren. So hielten die Grünen den »Not-Bypass« für eine inakzeptable Verwässerung der Ergebnisse des Ideenwettbewerbs (DAZ 22.09.2010). Für die SPD-Fraktion hingegen bedeutete der »Not-Bypass« einen Schritt in die richtige Richtung (AA 30.09.2010). Wenngleich zwischen Stadtverwaltung, CSU und SPD letztlich unterschiedliche Auffassungen darüber bestanden, wann ein solcher Bypass zu öffnen sei (AA 12.11.2010), gelang schließlich dennoch die Einigung darauf, diesen als »vorsorgliche Entlastungsstraße« in die Vorlage aufzunehmen (AA 08.10.2010). Die Fragestellung des von der Stadtverwaltung lancierten und mit »Jetzt: Umbau am Kö« betitelten Ratsreferendums lautete demzufolge:

»Sind Sie dafür, dass der Königsplatz jetzt ohne Tunnel und mit einer vorsorglichen Entlastungsstraße¹⁵⁸ (Süd-Nord-Richtung – Konrad-Adenauer-Allee/Fuggerstraße) gebaut wird?« (Stadt Augsburg 08.10.2010).

In ihrer Begründung nahm die Vorlage für sich in Anspruch, die Ergebnisse des ersten Bürgerreferendums zu realisieren:

»Das Ratsbegehren verdeutlicht die Position, die bisher mehrheitlich vom Rat eingenommen worden ist. Die aktuelle Verkehrsplanung, mithin der Bebauungsplan Nr. 500 ›Königsplatz und Augsburg Boulevard‹ zwischen Klinkertor und Theodor-Heuss-Platz beruht auf den überarbeiteten Ergebnissen des durch einen Bürgerentscheid verlangten Ideenwettbewerbs ›Innenstadt Augsburg‹. Das Ratsbegehren verdeutlicht, dass man die Ergebnisse des Ideenwettbewerbs umsetzen und auch eine stadtverträgliche Organisation der Mobilität in der Augsburger Innenstadt gewährleisten möchte« (Stadt Augsburg 24.09.2010).

In einer Sondersitzung Anfang Oktober 2010 stimmten CSU, Pro Augsburg und SPD geschlossen für die Auslösung des Ratsreferendums (AA 09.10.2010). Gegen die Vorlage stimmten sieben Stadträte von Grünen, Linken und den Freien Wählern (ebd.). Die Stadträtin der FDP wohnte der Abstimmung nicht bei (ebd.). In der Aussprache nahm der »Bypass« wesentlichen Raum ein. Deutliche Kritik äußerte aber nur der Initiator des ersten Bürgerreferendums bzw. der einzige Stadtrat der Freien Wähler. So vermutete er in Richtung der Stadtregierung »dass man wohl der eigenen Planung nicht mehr glaube« (AA 09.10.2010a). Der Oberbürgermeister räumte in der Sitzung allerdings auch ein, dass der Bypass weniger seine Präferenz abbildete als vielmehr ein Mittel zur Konsensbildung gewesen sei (DAZ 09.10.2010).

¹⁵⁷ Vier Stadträte (Freie Wähler, Linke, FDP) stimmten nur der Aussage, nicht aber der Begründung zu (DAZ 01.10.2010).

¹⁵⁸ Zur Entlastungsstraße hieß es: »Diese vorsorgliche Entlastungsstraße ist nicht Bestandteil der planerisch vorgesehenen geregelten Verkehrsabwicklung. Sie dient lediglich der Vorsorge für nicht von vornherein auszuschließende Bedarfsfälle bei ernsthaften und nicht anderweitig zu bewältigenden Verkehrsproblemen [...]« (Stadt Augsburg 08.10.2010).

III. Abstimmungskampagnen

In den vorhergehenden fünf Jahren des Entscheidungsprozesses kursierten zahlreiche Konzepte zur Neugestaltung des Königsplatzes in Augsburg – zur Abstimmung standen dann aber nur zwei. Die Positionierung zum Bürgerreferendum fiel den meisten politischen, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren Augsburgs leicht. Insofern gab es eine klare Trennlinie zwischen Tunnelbefürwortern und gegnern. Da es sich beim Ratsreferendum um eine Kompromissvorlage handelte, taten sich in dessen Kontext viele Akteure mit einer eindeutigen Stimmempfehlung deutlich schwerer. Insgesamt entschied vor allem die jeweilige Einstellung zur MDA über die letztlich getroffene Abstimmungsempfehlung.

Die Tunnellösung unterstützten neben den Initiatoren des Bürgerreferendums lediglich die Freien Wähler, die FDP¹⁵⁹ sowie die NAM. Die Initiatoren argumentierten, dass der Oberbürgermeister sein Wahlversprechen gebrochen hätte, der Tunnel die Erreichbarkeit der Innenstadt sicherstelle, ein Verkehrschaos verhindere und zudem kostengünstiger sei (AA 21.10.2010). Mit Verweis auf die angedachte Entlastungsstraße bezeichneten sie darüber hinaus ihr Konzept als einziges, das einen wirklich (oberirdisch) autofreien Königsplatz gewährleiste (ebd.). Die Freien Wähler und die NAM schlugen sich zu dem Zeitpunkt auf die Seite des Bürgerreferendums, als der »Römersandale« im Diskurs – nicht zuletzt auch durch die Abwendung der CSU – keine Aufmerksamkeit mehr geschenkt wurde (AA 22.10.2010, 12.11.2010b).¹⁶⁰ Bei Freien Wählern und der NAM fanden sich zugleich aber auch die schärfsten Kritiker des Gesamtprojekts MDA, sodass immer wieder die Vermutung im Raum stand, ihnen gehe es vielmehr darum, die geplante Modernisierung des Hauptbahnhofs zu verhindern.¹⁶¹

Alle weiteren Akteure, die eine Stimmempfehlung abgaben, wandten sich gegen den Tunnel, sodass das Nein zum Bürgerreferendum den größten gemeinsamen Nenner unter den organisierten Augsburgern während der Kampagnenphase bildete.

Eine Nein-Empfehlung zum Bürgerreferendum bedeutete jedoch nicht gleichzeitig eine Ja-Empfehlung zum Ratsreferendum. Gleichwohl versammelte der Oberbürgermeister hinter dem Anliegen des Ratsreferendums zweifelsfrei die größte Abstimmungskoalition (AA 06.11.2010). Seitens der Ratsparteien erhielt er von CSU, SPD und Pro Augsburg Zuspruch (ebd.). Weitere Stimmempfehlungen kamen je vom Senioren- und Behindertenbeirat, zahlreichen Stadtteilinitiativen, einer Architekteninitiative, dem Stadtjugendring, der IHK, der Handwerkskammer, den Stadtwerken, dem FC Augsburg und auch der Allianz (ebd.). Das verbindende Moment dieser Abstimmungskoalition bestand vor allem in dem Ziel, zeitnah die Voraussetzungen für den Umbau des Hauptbahnhofs zu schaffen. Gegensätzliche Ansichten innerhalb der Abstimmungskoalition bestanden hingegen in Bezug auf den Sinn und die Gestaltung der Entlastungsstraße (u.a. AA 12.10.2010). So gab es während der Abstimmungskampa-

¹⁵⁹ Die FDP hatte als erste Partei ihre Unterstützung für das Bürgerreferendum bekanntgegeben (DAZ 07.06.2010), wobei sich deren einzige Stadträtin zunächst gegen den Tunnel aussprach (AA 09.06.2010). Während des Abstimmungskampfes wechselte die FDP-Stadträtin allerdings zu den Freien-Wählern und unterstützte mit ihrer neuen Fraktion das Bürgerreferendum (AA 22.10.2010). Die FDP war fortan nicht mehr im Rat vertreten (DAZ 06.11.2010).

¹⁶⁰ Kurz vor der Abstimmung – Mitte November 2010 – präsentierte der Baureferent die Ergebnisse der alternativen Prüfung und erteilte der »Römersandale« endgültig eine Absage (AA 13.11.2010).

¹⁶¹ Vgl. hierzu Kap. 7.6.4.

gne diesbezüglich zwar insbesondere zwischen einerseits dem Baureferenten und anderseits der SPD und dem innenstädtischen Einzelhandel Konflikte (AA 12.11.2010a). Insgesamt überwog jedoch der Konsens, diesen Konflikt erst nach der Abstimmung auszutragen (ebd.).

Unter den Tunnelgegnern gab es allerdings auch Akteure, die nicht bereit waren, für die Kompromisslösung des Oberbürgermeisters einzustehen. Bereits im Rat votierten die Grünen gegen die Entlastungsstraße (AA 09.10.2010). Während ihrer Abstimmungskampagne verhielten sie sich gegenüber dem Ratsreferendum allerdings neutral und fokussierten ihre Aktivitäten auf die Ablehnung des Bürgerreferendums (DAZ 18.11.2010a). Eine ähnliche Position nahmen die betroffenen Fachgruppen der Lokalen Agenda ein (Lokale Agenda Augsburg 29.10.2010). Die Grüne Jugend wiederum warb im Unterschied zur Mutterpartei offensiv für ein Doppel-Nein, empfahl bei der Stichfrage allerdings, das Ratsreferendum anzukreuzen, um in einer Pattsituation den Tunnel zu verhindern (DAZ 05.11.2010).

Einen kompletten Konfrontationskurs wählte lediglich die Linke. Wie die Grüne Jugend setzte sie sich für ein doppeltes Nein ein, warb im Gegensatz zu diesen aber dafür, die Stichfrage ungültig zu machen (DAZ 16.11.2010). Inhaltlich präferierte die Linke eine Entlastung des Straßenbahnhofes am Königsplatz (ebd.). Sie befürchtete, dass die Ticketpreise aufgrund der hohen Umbaukosten stiegen (ebd.). Neben den Freien Wählern zählte sie auch zu den entschiedensten Kritikern der MDA, d.h. deren zeitnahe Realisierung lag nicht in ihrem Interesse (ebd.).

Dieser Überblick veranschaulicht, dass die Tunnelbefürworter den Tunnelgegnern ressourcenmäßig in jeder Hinsicht unterlegen waren. Ihre Kampagne bestand vorrangig aus Flyern, Infoständen und einer Internetpräsenz (AA 02.11.2010). »Der kleine Mann auf der Straße« war Hauptadressat ihrer Kampagne (AA 21.10.2010). Auf Seiten des Ratsreferendums gab es vor allem die professionelle Werbekampagne der Stadt und der Stadtwerke. CSU, SPD und Pro Augsburg warben zudem ebenfalls mit Flyern und an Infoständen für das Ratsreferendum (AA 02.11.2010, 05.11.2011; DAZ 08.11.2010). Grüne und die Architekteninitiative starteten wiederum verschiedene Aktivitäten, wie z.B. eine »menschliche Abwehrkette«, um gegen den Tunnelbau zu protestieren (AA 25.10.2010, 09.11.2010).

Die lokalen Medien, d.h. vor allem die AA und die DAZ positionierten sich in ihren Redaktionskommentaren als Tunnelgegner:

»Der Bau eines Kö-Tunnels aber wäre ein ernster Risikofaktor für das Projekt ›Mobilitätsdrehscheibe‹« (AA 20.11.2010).

»Wer sich am Sonntag für die Vision einer neuen urbanen Lebensform, also für die Vision einer neuen Belebung der Innenstadt entscheiden möchte, muss gegen den Tunnel stimmen« (DAZ 18.11.2010b).

Wenngleich in der Abstimmungskampagne technische Fragen der Verkehrsführung und Förderformalitäten im Vordergrund standen, verliefen die Diskussionen in emotionaler und auch von persönlichen Konflikten geprägter Atmosphäre.¹⁶²

¹⁶² Ein anschauliches Beispiel dafür lieferte u.a. die Diskussion im »AA-Forum live«, bei der vor ca. 500 Zuschauern der Oberbürgermeister und der Baureferent als Vertreter des Ratsreferendums auftra-

Tab. 7.33: Positionen der politischen Akteure zu den konkurrierenden Referenden zum Königsplatz

	Ratsreferendum		Bürgerreferendum		Stichentscheid	
	Partei/ Verein	Fraktion/ Ratsmitglieder	Partei/ Verein	Fraktion/ Ratsmit- glieder	Partei/ Verein	Fraktion/ Ratsmit- glieder
OB	Ja		Nein		RR	
Bl	Nein		Ja		BR	
CSU	Ja	Ja	(Nein)	Nein	(RR)	RR
SPD	(Ja)	Ja	Nein	Nein	RR	RR
Grüne	Nein	Nein	Nein	Nein	RR	RR
Pro Augsburg	Ja	Ja	Nein	Nein	RR	RR
Freie Wähler	Nein	Nein	Ja	Ja	BR	BR
Linke	Nein	Nein	Nein	Nein	ungültig	
FDP	Nein	-	Ja	-	BR	-

Ja = geschlossene Unterstützung (öffentlich)

Nein = geschlossene Ablehnung (öffentlich)

(Ja) = mehrheitliche Unterstützung

(Nein) = mehrheitliche Ablehnung

Quellen: eigene Erhebung.

IV. Abstimmungen

In der Abstimmung sprach sich letztlich mehr als eine Zwei-Drittel-Mehrheit für das Anliegen des Ratsreferendums aus (vgl. Tab. 7.34). Gleichzeitig erteilten die Abstimmenden der Tunnellösung eine deutliche Absage (ebd.). Das Ratsreferendum obsiegte dabei in allen Stadtteilen deutlich, d.h. auch jenen, in denen die NAM-Mitglieder ansässig waren (AA 23.11.2010c). Viele Augsburger stimmten allerdings auch ungültig (vgl. Tab. 7.34). Die Abstimmungsbeteiligung nahm zwar gegenüber dem vorherigen Referendum zu, fiel aber trotzdem nicht allzu hoch aus (ebd.).

ten und der spätere OB-Kandidat der Freien Wähler sowie ein Mitglied der Bürgerinitiative für den Tunnel warben (AA 17.11.2010).

Tab. 7.34: Ergebnisse der Konkurrenzreferenden zum Königsplatz

Ratsreferendum			Bürgerreferendum			Beteiligung
Ja	Nein	Ungültig	Ja	Nein	Ungültig	
73,8 % (38.071)	26,2 % (13.489)	4.368	32,0 % (15.650)	68,0 % (33.260)	7.018	
<i>Stichentscheid</i>						
Ratsreferendum		Bürgerreferendum		Ungültig		
70,3 % (37.116)		29,7 % (15.664)		3.148		

Quelle: Stadt Augsburg (2010).

V. Nachgeschichte

Die Deutlichkeit des Ergebnisses ließ keine Interpretationskontroversen zu. Die Idee einer Untertunnelung des Königsplatzes war durch den Ausgang der Referenden endgültig verworfen. Umgehend erklärten die Initiatoren des Bürgerreferendums deshalb auch: »Wir geben jetzt Ruhe, es ist vorbei« (DAZ 22.11.2010).

Der Oberbürgermeister zeigte sich erleichtert (AA 22.10.2010a). Die Lokalredaktion der AA bezeichnete das Ratsreferendum im Nachgang als klugen Schachzug (AA 23.10.2010a) und »Pluspunkt« (AA 23.10.2010b), da es »nicht parteipolitisch geprägt war« (ebd.) und »die politische Allianz [...] Basis für eine breite Unterstützung von unabhängigen Vereinen und Institutionen« gewesen sei (AA 23.10.2010a). Ebenso betonte die Lokalredaktion jedoch, dass »der Mehrheit der Wähler [...] der rasche Umbau des Königsplatzes und der Startschuss für die Modernisierung des Hauptbahnhofs wichtiger als ein Autotunnel am Kö« war (AA 22.10.2010b).

Mit dem Abstimmungsausgang waren die Voraussetzungen geschaffen, den Satzungsbeschluss zum Bebauungsplan zu fassen. Die entsprechenden Sitzungen im Bauausschuss und Stadtrat erfolgten im Dezember 2010 (AA 10.12.2010, 17.12.2010). Kontroverse Diskussionen gab es dabei nur noch über die »vorsorgliche Entlastungsstraße«, sodass die Grünen eine gesonderte Abstimmung über diesen Teil des Bebauungsplans beantragten (ebd.). Grundsätzlich gegen den Bebauungsplan stimmten nur die Freien Wähler (ebd.). Dem Bypass versagten neben den Grünen wiederum die Freien Wähler aber auch die Linken ihre Zustimmung (ebd.).

Hatten die Initiatoren des Bürgerreferendums ihren Widerstand gegen die städtischen Planungen aufgegeben, so galt dies nicht für die NAM. Zwei Innenstadtanwohner und Mitglieder der Initiative reichten Anfang 2011 eine Normenkontrollklage beim Verwaltungsgericht mit dem Ziel ein, »den Umbau des Kö sofort zu stoppen« (AA 31.01.2011). Im November 2011 stellte das Gericht dann tatsächlich einen Formfehler beim Verfahrensablauf fest (AA 09.11.2011). So beanstandeten die Richter, dass der Bebauungsplan nach dem Einfügen des Bypasses nochmals hätte öffentlich ausgelegt werden müssen (ebd.).

Diese Gerichtsentscheidung entfachte die Kontroverse über die Entlastungsstraße erneut. Einerseits wollten sich plötzlich weder Stadtverwaltung noch CSU und SPD für die Urheberschaft dieser Idee verantwortlich zeichnen (AA 02.03.2012). Andererseits entstand eine Debatte darüber, wie die Entlastungsstraße überhaupt zu definieren sei (DAZ 14.11.2011). Die SPD-Fraktion zielte auf weitreichende Öffnungsmöglichkeiten ab. Dementsprechend beantragte sie, den Bypass zu öffnen, »falls das bestehende Verkehrskonzept erhebliche Defizite aufweisen sollte« (DAZ 16.12.2011b). Mit 39 zu 20 Stimmen lehnte der Stadtrat dieses Ansinnen jedoch ab (ebd.).

Die überarbeitete Vorlage der Stadtverwaltung hingegen sprach nicht mehr von einer Entlastungsstraße, sondern einer »Querungsmöglichkeit« für »extreme Notfälle« (Stadt Augsburg 2011: 41). Die vormaligen Gegner des Ratsreferendums (Grüne, Freie Wähler und Linke) sahen in dieser engen Auslegung einen Widerspruch zum Konzept, das die Stadtverwaltung zur Abstimmung gestellt hatte (AA 02.03.2012). Um das Gesamtprojekt MDA aber nicht zu gefährden, stimmten letztlich neben CSU, SPD, Pro Augsburg und CSM auch die Grünen zunächst für die öffentliche Neuauslegung und anschließend den Heilungsbeschluss, sodass der Bebauungsplan rechtskräftig blieb (AA 02.03.2012; DAZ 16.12.2011).

Die Bauarbeiten am Königsplatz begannen im Februar 2011 (AA 01.02.2011). Knapp zwei Jahre später im Dezember 2013 erfolgte die Eröffnung des neuen Haltestellendreiecks (DAZ 16.12.2013). Wenngleich es im folgenden Jahr durchaus zu unerwünschten Verkehrsverlagerungen kam, blieb das von den Kritikern befürchtete Verkehrschaos aus und der Bypass somit geschlossen (AA 14.11.2014). In einer repräsentativen Umfrage der Universität Augsburg aus dem Jahr 2015 gaben 88 % der Befragten an, mit dem Umbau des Königsplatzes mindestens zufrieden zu sein (Stadt Augsburg 2016: 2).

Die Gesamtkosten des Projekts beliefen sich abschließend auf 63 Mio. Euro, wobei die staatliche Förderung 24,1 Mio. Euro umfasste (DAZ 14.12.2013). Bislang nicht realisiert ist der Fugger-Boulevard (DAZ 22.09.2015).

7.6.2.2 Analyse des Initiierungs- und Auslösungsprozesses

I. Initiierungsseite und Initiatoren

Die Initiierungsseite zum Ratsreferendum »Königsplatz« entstand innerhalb der Verwaltung im Verlauf des Sommers 2010 im Rahmen ihrer strategischen Überlegungen zum Umgang mit dem Bürgerreferendum, das sich für eine Untertunnelung des Königsplatzes aussprach. Öffentlich kommuniziert wurde die Initiierungsseite allerdings erst Anfang September 2010 während der Hochphase der Initiierungsverhandlungen. Die Initiierung durch den Oberbürgermeister bzw. die Verwaltung erfolgte dann Ende September 2010. Der Vorschlag der Grünen aus dem Frühjahr 2008, ein Ratsreferendum nach der Annahme des ersten Bürgerreferendums durchzuführen, bezog sich weniger auf den Königsplatz als vielmehr auf das Projekt der MDA als Ganzes.

II. Ratsreferendum des Oberbürgermeisters

a) Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

Der Oberbürgermeister befand sich im Entscheidungsprozess zum Königsplatz am Scheideweg seiner politischen Karriere. Dass Augsburg eine Neugestaltung des ÖPNV benötigte war Konsens in der Stadtgesellschaft. Mit seiner Unterstützung des Bür-

gerreferendums im Jahr 2007 hatte der Oberbürgermeister die diesbezüglichen Pläne jedoch mit verzögert. Bei einem Erfolg des Bürgerreferendums 2010 wäre das bedeutendste Projekt der Nachkriegsgeschichte Augsburgs (die MDA) dann – unter seiner Regierungszeit – vermutlich endgültig gescheitert gewesen. Weil er als politischer Neuling in seiner Partei zu diesem Zeitpunkt zudem nicht unumstritten war, hätte eine Annahme der Tunnel-Lösung also wohl das Ende seiner Amtszeit eingeläutet. Insofern lag es in seinem Machtinteresse, das Tunnel-Bürgerreferendum zu schwächen und eine mit der MDA kompatible Neugestaltung des Königsplatzes durchzusetzen.

Eine Strategie der rechtlichen Repression gegenüber dem Bürgerreferendum schied für das Stadtoberhaupt aus politischen Gründen aus, da sich einerseits dessen Initiatoren maßgeblich auf seine vormalige inhaltliche Position zum Königsplatz bezogen und andererseits der Tunnel auch in der CSU-Basis weiterhin Unterstützung fand. Das Bürgerreferendum in dieser Situation in einem Verwaltungsgutachten als rechtlich unzulässig einstufen zu lassen, hätte für den Oberbürgermeister angesichts seines dünnen Machtfundamentes ein hohes politisches Risiko dargestellt. Insofern ermöglichte die Verwaltung es den Initiatoren auch, die Fragestellung abzuändern bzw. das Bürgerreferendum rechtlich zu heilen. In Anbetracht der absehbaren Qualifizierung des Bürgerreferendums erschien dem Oberbürgermeister demnach ein Ratsreferendum als geeignetes Handlungsinstrument, wobei er sich mehrere Wirkungen von der Initiierung versprach.

Zuvorderst zielte er mit der Initiierung darauf ab, seine Ausgangsposition in der durch das Bürgerreferendum ohnehin anstehenden Abstimmungskampagne zu verbessern. Dabei strebte er an, mit einem Konkurrenzvorschlag eine breite Abstimmungscoalition zu schmieden und die divergierenden Positionen der MDA-Befürworter – auch innerhalb der Stadtregierung – inhaltlich zusammenzuführen. Eine Abstimmungscoalition gegen das Bürgerreferendum hätte sich zwar vermutlich leichter finden lassen. Aus eben jenem Grund, aus dem sich eine rechtliche Diskreditierungsstrategie für den Oberbürgermeister verbot, schloss sich allerdings auch eine reine politische Diskreditierungsstrategie gegenüber dem Bürgerreferendum für ihn aus. Zusätzlich ermöglichte auch nur die Initiierung des Ratsreferendums der Verwaltung die Durchführung einer von der Bürgerinitiative unabhängigen Kampagnenführung, was der Oberbürgermeister selbst auch als maßgeblichen Initiierungsgrund hervorhob.

Weiterhin erhoffte sich das Stadtoberhaupt, durch die Annahme des Ratsreferendums zusätzliche Legitimation für eine MDA-kompatible Gestaltung des Königsplatzes zu erlangen, die in der Folge dann auch eine zeitnahe Projektrealisierung garantieren und somit den Entscheidungs- und Implementationsprozess verkürzen sollte. Eine Abstimmung ausschließlich über das Bürgerreferendum hätte schließlich selbst bei dessen Ablehnung angesichts der vielen im Raum stehenden Lösungsalternativen nicht zwangsläufig zu einer umgehenden Entscheidungsfindung beigetragen.

Wenngleich die vorgenannten Initiierungstypen vorrangig dem Initiierungsziel der Policy-Kontrolle zuzuordnen sind und sich somit eher aus dem Gestaltungsmotiv ableiten, dürfte das wichtigste Initiierungsziel des Oberbürgermeisters jedoch – wie bereits angedeutet – die Konsolidierung seiner Machtposition gewesen sein. Aufgrund der Vorgeschichte zum Entscheidungsgegenstand musste er in jedem Fall erwarten, dass ein Referendum über die Zukunft des Königsplatzes zugleich auch eine Abstimmung der Bürgerschaft über seine Person sein würde. Die Annahme eines von

ihm initiierten Ratsreferendums versprach dabei sicherlich einen höheren Legitimationsertrag als die erfolgreiche Kampagne gegen ein Bürgerreferendum. Die absehbaren negativen Konsequenzen einer Abstimmungsniederlage unterschieden sich bei Bürger- oder Ratsreferendum für ihn hingegen kaum.

b) Initiierungsverhandlungen und Initiierungsentscheidung

Die Initiierungsverhandlungen setzten während des laufenden Bürgerreferendums im Sommer 2010 ein, als der Billigungs- und Auslegungsbeschluss zum Bebauungsplan bereits getroffen war. Zunächst verliefen sie ausschließlich jenseits der Öffentlichkeit, vermutlich weil sich der Oberbürgermeister zunächst alle strategischen Optionen im Entscheidungsprozess offen halten wollte. Nachdem das Bürgerreferendum Anfang September 2010 aber dann das Unterschriftenquorum übersprang, fasste der Oberbürgermeister die Initiierungsentscheidung, allerdings unter der Prämisse, dass er für das Ratsreferendum eine breite Unterstützung im Rat bekäme.

Diese Unterstützung sollte also über die erforderliche majoritäre Auslösungsmeinheit hinausreichen, weswegen der Oberbürgermeister neben den Regierungsfraktionen auch SPD und/oder Grüne für das Ratsreferendum gewinnen und daher eine konsensuale Interaktionsorientierung in den Verhandlungen mit SPD und Grünen einnehmen musste. Letztere wiederum verfügten aufgrund der machtpolitischen Aufladung des Entscheidungsprozess eher über eine konkurrenzorientierte Haltung, teilten jedoch mit dem Oberbürgermeister die ablehnende Positionierung gegenüber dem Bürgerreferendum sowie den Wunsch nach einer zeitnahen Realisierung der MDA.

Die Initiierungsverhandlungen, die somit zugleich maßgeblich auch Auslösungsverhandlungen darstellten, waren demnach in ein komplexes Interessengeflecht eingebunden, weswegen die Formulierung einer gemeinsamen Abstimmungsfrage langwierige Beratungen erforderte. Inhaltlich wies der Oberbürgermeister dabei die höchste Flexibilität auf, da für seine politische Zukunft das Zustandekommen eines erfolgreichen Ratsreferendums entscheidender als die konkrete inhaltliche Projektgestaltung war – natürlich nur solange diese MDAkompatibel blieb. Mit der Kompromisslösung des »Not-Bypasses«, dessen konkrete Gestalt aus dem Ratsreferendum und damit auch aus den Abstimmungskampagnen i. W. ausgeklammert wurde, gelang es dem Oberbürgermeister insbesondere die eigene Partei sowie die SPD für das Ratsreferendum zu gewinnen. Dass sich die Grünen dem Bündnis letztlich nicht anschlossen, stellte das positive Outcome der Initiierungsentscheidung dann aber nicht mehr in Frage. Schließlich wäre deren direkte Unterstützung ohnehin eher ein Surplus für den Oberbürgermeister oder eine Ersatzlösung bei fehlender Bereitschaft der SPD gewesen. Darüber hinaus drohte von den Grünen auch keine Kampagne gegen das Ratsreferendum.

Die Bürgerinitiative wurde vom Oberbürgermeister nicht in die Verhandlungen eingebunden, da diese eine mit der MDA inkompatible Problemlösung zur Abstimmung bringen wollte. Auch indirekt konnte die Bürgerinitiative aufgrund fehlender Verbündeter im Kommunalparlament keinen Einfluss auf die Verhandlungen nehmen.

c) Initiierungsvorlage

Bei der Initiierungsvorlage handelte es sich um eine Verwaltungsvorlage, die einen Konkurrenzcharakter zum Bürgerreferendum aufwies, der in der Abstimmungsfrage selbst thematisiert wurde. Wenngleich in der Abstimmungsfrage kein unmittelbarer Bezug auf einen bestimmten Planungsstand vorgenommen wurde, verwies die Begründung doch auf den ausgearbeiteten Bebauungsplan, sodass ein Projekt zur Abstimmung gestellt und nicht allein der Inhalt des Bürgerreferendums im Ratsreferendum umgekehrt wurde. Weil speziell für das Ratsreferendum eine Überarbeitung der Planungen erfolgte, um den Kreis der Unterstützer zu vergrößern, lässt sich die Initiierungsvorlage als Kompromissvorlage klassifizieren.

d) Initiierungsbedingungen

Der Entscheidungsprozess verfügte aufgrund der Bedeutung des Königsplatzes als zentralem Verkehrsknotenpunkt, der Einbettung der Planungen in das Großprojekt MDA sowie der machtpolitischen Aufladung grundsätzlich über ideale Initiierungsbedingungen für Referenden, was nicht zuletzt auch die beiden Bürgerreferenden aus den Jahren 2007 und 2008 belegen. Die hohe Qualität des Abstimmungsgegenstandes genügte allerdings nicht, um die Initiierungsidee beim Oberbürgermeister entstehen zu lassen. Diese ergab sich nämlich erst zu dem Zeitpunkt, als sich abzeichnete, dass es das Tunnel-Bürgerreferendum bis zur Abstimmung schaffen und dem Rat damit die Entscheidungskompetenz zur Gestaltung des Königsplatzes (vorübergehend) ohnehin entzogen werden würde. Das Wissen innerhalb der Verwaltung um die bayrische Anwendungspraxis von Ratsreferenden dürfte die Initiierungsidee in dieser Situation dann ausgelöst haben.

Von herausragender Bedeutung für das positive Outcome der Initiierungsentscheidung war in der Folge die entscheidungsspezifische Akteurskonstellation im Kommunalparlament. So gab es im Unterschied zum Bürgerreferendum aus dem Jahr 2007 keine maßgebliche Fraktion, die das Tunnel-Bürgerreferendum unterstützte. Ganz im Gegenteil unterschrieb der Rat sogar einstimmig eine Resolution gegen das Anliegen der Bürgerinitiative. Die inhaltliche Akteurskonstellation ermöglichte es dem Oberbürgermeister demnach, die größte oppositionelle Fraktion – ungeachtet des bestehenden Parteienwettbewerbs – für eine Abstimmungskoalition zu gewinnen. Da dieser Umstand die dem Initiierungstyp Konkurrenzvorschlag zugeschriebene Wirkungskraft erheblich stärken sollte, war vermutlich also bereits das Zustandekommen der den Parteienwettbewerb überwindenden Abstimmungskoalition für das positive Outcome der Initiierungsentscheidung hinreichend.

Gleichwohl beeinflussten noch weitere Initiierungsbedingungen das Outcome der Initiierungsentscheidung. In diesem Zusammenhang ist zunächst auf die lange Vorgeschichte zu verweisen. So wird dem Oberbürgermeister bei seiner Initiierungsentscheidung bewusst gewesen sein, dass die Regenbogenkoalition »seinem« Bürgerreferendum kein Ratsreferendum entgegenstellte und in der Folge auf allen politischen Ebenen scheiterte. Zusätzlich konnte sich das einzige vorherige Ratsreferendum in Augsburg im Jahr 1997 deutlich gegen ein konkurrierendes Bürgerreferendum durchsetzen. Des Weiteren begünstigte der vorliegende Zeitdruck die Initiierung des Ratsreferendums. So versprach lediglich die Abstimmung über und Annahme des bereits ausgearbeiteten Bebauungsplans einen zeitnahen Umbau des Königsplatzes. Diesen stellte die Bürgerinitiative mit ihrem Bürgerreferendum allerdings nur indirekt zur

Abstimmung. Und schließlich setzte auch das bei Bürgerreferenden in der bayerischen Gemeindeordnung verankerte Paritätsgebot erhebliche Initiierungsanreize, d.h. die Verwaltung hatte nur ein geringes Interesse daran, in ihrer Informationspolitik während der Abstimmungskampagnen von der Bürgerinitiative abhängig zu sein.

Insbesondere aufgrund der letztgenannten Initiierungsbedingung lässt sich vermuten, dass die Initiierungsentscheidung des Oberbürgermeisters auch dann positiv ausgefallen wäre, wenn das Bündnis mit der SPD nicht zu Stande gekommen wäre und sich lediglich eine Abstimmungskoalition aus den Regierungsparteien gebildet hätte.

e) Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen

Die CSU (Fraktion und Partei) hatte 2007 maßgeblich dazu beigetragen, die Pläne der Regenbogenregierung zum Königsplatz zu verhindern, wobei sie sich wie der Oberbürgermeister zum damaligen Zeitpunkt geschlossen für eine Tunnellösung ausgesprochen hatte. Im Gegensatz zum Oberbürgermeister vollzogen nach dem Ideenwettbewerb aber nicht alle CSU-Mitglieder einen Sinneswandel in der Tunnelfrage, sodass diese scharfe und mit dem NAM-Vorsitzenden durchaus einflussreiche Kritiker sowie auch Unterstützer des Tunnel-Bürgerreferendums in den eigenen Reihen aufwies. Dennoch stimmte der Parteitag mit überwiegender Mehrheit für den inhaltlichen Kurs des Oberbürgermeisters und alle Fraktionsmitglieder letztlich für die Auslösung des Ratsreferendums.

Diese Geschlossenheit der Unterstützung lässt sich vornehmlich auf mit dem Machtmotiv verbundene Auslösungsziele zurückführen. Eine Annahme des Tunnel-Bürgerreferendums hätte aufgrund der Bedeutung des Projektes nämlich nicht nur den Oberbürgermeister, sondern natürlich ebenfalls die Regierungskoalition angezählt. Ein solcher Machtverlust konnte auch nicht im Sinne der parteieigenen Gegner des Oberbürgermeisters sein. Die vage Kompromissformel der Entlastungstraße ermöglichte den Kritikern darüber hinaus, einen Teil ihrer inhaltlichen Forderungen ggf. auch nach der Abstimmung weiter vorzutragen. Für einige unsichere CSU-Fraktionsmitglieder, die 2007 noch mit dem Slogan »Tunnel statt Chaos« geworben hatten, mag die Entscheidung zur Auslösung schließlich auch eine Entlastungsentscheidung gewesen sein, wobei ihnen die Entscheidungskompetenz allerdings durch das Bürgerreferendum ohnehin schon (temporär) entzogen war.

Der Koalitionspartner von Pro Augsburg hatte bereits 2007 die schnellen Umbaupläne der Regenbogenkoalition gegen das Bürgerreferendum gestützt, d.h. sich gegen einen Tunnel positioniert. Im Gegensatz zur CSU-Fraktion musste sich die Bürgervereinigung somit vor ihren Unterstützern nicht für einen Kurswechsel rechtfertigen. Da Pro Augsburg also uneingeschränkt hinter den inhaltlichen Planungen der Verwaltung stand und ebenso ein genuines Interesse am Fortbestand der Koalition aufwies, teilte die Bürgervereinigung i. W. die Initiierungsziele des Oberbürgermeisters zur Schwächung des Bürgerreferendums:

Weil wir als Pro Augsburg gesagt haben: ›Man muss einer negativen Frage¹⁶³ etwas Positives gegenüberstellen. Und wir müssen die positive Planung, die aus dem Wett-

¹⁶³ Die Fragestellung des dritten Bürgerreferendums war nicht negativ formuliert. Diese Aussage spielt darauf an, dass die Realisierung des Projekts MDA bei dessen Annahme gefährdet gewesen wäre.

bewerb hervorgegangen ist, gut in der Stadtbevölkerung darstellen. Und das geht nur, wenn wir selber ein Ratsbegehren haben» (Pro Augsburg 2017: 5).

Die SPD(-Fraktion) befand sich in einer Zwickmühlen-Situation. Die MDA und insofern die Initiative zur Neugestaltung des Königsplatzes war ursprünglich ihr Projekt. Der Oberbürgermeister hatte dieses dann nicht nur zunächst mitverhindert, sondern in Folge der Kommunalwahl 2008 auch noch übernommen. Aus Perspektive des Machtmotivs war das Interesse der SPD-Fraktion, den Oberbürgermeister bei der Verwirklichung dieses prestigeträchtigen Projekts zu unterstützen, deshalb relativ gering. Ungeachtet dessen besaß die Fraktion aber weiterhin ein hohes Interesse am schnellen Umbau des Hauptbahnhofumfeldes und auch inhaltlich stimmte die Fraktion mit den Plänen der Stadtverwaltung zum Königsplatz vermutlich weitgehender überein als Teile der CSU-Regierungsfaktion.

Im Auslösungsprozess praktizierte die SPD eine Strategie der kleinen Nadelstiche gegenüber der Stadtregierung. Diese beinhaltete, dem Oberbürgermeister mit der Ablehnung des Projektes zu drohen, ihm seinen Positionswechsel immer wieder vor Augen zu führen und in dem Konflikt um die richtige Lösungsvariante auch die alte Stadtwerke-Planung wieder ins Spiel zu bringen. Als es dann aber ernst wurde und der Oberbürgermeister den Bypass-Kompromiss formulierte, entschied sich die SPD-Fraktion bei der Auslösungsentscheidung dazu, das Machtmotiv zu Gunsten des Gestaltungsmotivs zurückzustellen.

Die Grünen-Fraktion teilte als Mitglied der vormaligen Regenbogenregierung das Schicksal ihrer Kollegen von der SPD. Inhaltlich wiesen die Grünen jedoch einen entscheidenden Unterschied zur SPD auf. So bestanden bereits bei der Stadtwerke-Planung Diskrepanzen zwischen den beiden Regierungsfraktionen, wie der motorisierte Individualverkehr am Königsplatz zu leiten sei. Das damalige Konzept vertagte diesen Konflikt. Die umfassendere Planung, die aus dem Ideenwettbewerb hervorging, machte jedoch eine eindeutige Positionierung notwendig. Da der Oberbürgermeister sich mit der Entlastungsstraße dafür entschied, eher dem Anliegen der beiden großen Fraktionen zu entsprechen, lehnte die Grünen-Fraktion eine Zustimmung zur Auslösung des Ratsreferendums ab. Die Grünen befanden sich dabei allerdings in der komfortablen Situation, diese Position einzunehmen zu können, ohne die Auslösung des Ratsreferendums zu gefährden und damit das Bürgerreferendum zu stärken, welches ihrem Gestaltungsinteresse viel stärker widersprach.

Die Freien Wähler hatten 2007 das Bürgerreferendum gegen die Regenbogenkoalition mitinitiiert und sich in der Folge als entschiedene Gegner der MDA bzw. insbesondere der Planungen am Hauptbahnhof erwiesen. Als vormalige Mitstreiter und Initiatoren des ersten Bürgerreferendums warfen sie – wie auch die Tunnel-Bürgerinitiative – dem Oberbürgermeister Wortbruch beim Königsplatz vor. Im Kontext des Bürgerreferendums präsentierten sie eine eigene Lösungsalternative, kooperierten zudem aber auch mit den Referendumsinitiatoren und der NAM. Demzufolge widersprach es ihrem Interesse, die Position des Oberbürgermeisters im Abstimmungskampf mit der Auslösung eines Ratsreferendums zu stärken. Die von ihnen letztlich angestrebte Mehrheitsumgehung konnten sie schließlich bereits auch mittels des Bürgerreferendums erreichen.

Die Linke hatte das Projekt vor 2008, d.h. auch vor dem ersten Bürgerreferendum, nicht im Stadtrat begleitet. Insofern hatte sie im Unterschied zu allen anderen Rat-

sakteuren auch keine parlamentarische Vorgeschichte in Bezug auf den Königsplatz. Sie stellte sich sowohl gegen die Tunnelpläne des dritten Bürgerreferendums als auch gegen die Pläne der Stadtverwaltung, wobei sie darüber hinaus ebenfalls die MDA ablehnte und für eine alternative Gestaltung des ÖPNV in Augsburg plädierte. Für das Anliegen einer inhaltlichen Neuplanung, die auch einen Tunnel ausschloss, war die Auslösung des Ratsreferendums notwendig, da nur dessen Ablehnung eine solche ermöglicht hätte. In dem Wissen, dass das Ratsreferendum aber ohnehin ausgelöst werden würde, konnte die Linke ihre Auslösungsentscheidung allerdings verweigern.

f) Auslösungsverhandlungen und Auslösungsentscheidung

Der Oberbürgermeister initiierte das Ratsreferendum erst zu dem Zeitpunkt, als er sich die Unterstützung der Regierungsfraktionen sowie der SPD-Fraktion gesichert hatte. Die Auslösungsverhandlungen sowie die Auslösungsentscheidung waren somit bereits i. W. vor der Initiierung gelaufen bzw. getroffen. Wenngleich es nach der Initiierung im Kommunalparlament noch kontroverse Diskussionen über die Gestalt der Entlastungsstraße gab, verliefen die Auslösungsverhandlungen und die Auslösungsentscheidung im Weiteren ansonsten weitgehend konfliktfrei. Dies war insbesondere dem Umstand zu verdanken, dass mit Ausnahme der Freien Wähler keine Ratspartei ein grundsätzliches Interesse an der Verhinderung des Ratsreferendums aufwies. Die Bürgerinitiative konnte aufgrund der Akteurskonstellation auch nach dem Initiierungszeitpunkt keinen Einfluss auf den Auslösungsprozess nehmen.

g) Auslösungsvorlage

Die Initiierungsvorlage wurde vor der Auslösungsentscheidung nicht mehr verändert und war somit zugleich Auslösungsvorlage.

h) Auslösungsbedingungen

Angesichts der vielen unterschiedlichen Lösungsvorschläge, die zur Umgestaltung des Königsplatzes im Kommunalparlament kursierten, waren die Auslösungsbedingungen grundsätzlich eher ungünstig, da die Einigung auf eine gemeinsame Abstimmungsvorlage eigentlich erschwert war. Die Einbettung des Entscheidungsprozesses in das Großprojekt MDA – über dessen Realisierung unter den wesentlichen Fraktionen Konsens bestand – überlagerte diese für eine Auslösung problematische Bedingung jedoch, in dem sie einen vielseitigen Druck zur Kompromissbildung erzeugte. Dieser Druck entstand zum einen durch die Förderungsnotwendigkeit des Projekts, wobei eine Annahme des Tunnelreferendums die bereits bewilligten Fördergelder nachhaltig gefährdet hätte. Im Konkurrenzkampf mit anderen (bayerischen) Großstädten um staatliche Förderung wollte sich sicherlich keine der großen Fraktionen für die Verwirkung zugesagter Fördergelder verantwortlich zeichnen. Zum anderen drängten einflussreiche lokale wirtschaftliche Akteure sowie die umliegenden Regionen auf einen zeitnahen Umbau des Hauptbahnhofumfeldes. Weiterhin ergab sich schlicht auch aus der damaligen Dauer des inhaltlichen Willensbildungsprozesses zum Umbau des Königsplatzes ein Druck zur Kompromissbereitschaft auf die großen Fraktionen, da auch die Bürgerschaft tendenziell weniger Interesse an neuen Lösungsalternativen als an einer zügigen Entscheidungsfindung bzw. Problemlösung aufwies. Dieser mannigfaltige Problemlösungsdruck war somit maßgeblich für das positive Outcome der Auslösungsentscheidung. Zudem erwies sich für das erfolgte

Auslösung gewiss auch das Machterhaltungsinteresse der Stadtregierung als förderlich in Bezug auf die Kompromissbildung – insbesondere innerhalb der CSU.

i) Verwirklichung der Initiierungsziele

Der Oberbürgermeister erreichte alle wesentlichen Initiierungsziele. So gelang es ihm zunächst, eine breite Abstimmungskoalition zu schmieden, welche die Schlagkraft des Tunnel-Referendums erheblich eindämmte. Der diesbezügliche Effekt des Ratsreferendums auf das Bürgerreferendum wurde für einen Lokalredakteur der AA insbesondere im Vergleich mit der Abstimmung 2007 deutlich:

»Und dann ging man im Endeffekt in diesen zweiten Bürgerentscheid mit durchaus geballter Stadtratsmehrheit ins Rennen. Und da hatte man auch schon das Gefühl – im Gegensatz zum ersten Bürgerentscheid –, dass beim zweiten der Widerstand nicht so groß ist. Dass die Gegner sich schwerer taten, ihre Position, das ‚Ja‘ zum Tunnel, bei den Leuten entsprechend klarzumachen« (AA-Lokalredaktion 2017: 3).

Wenngleich es im Nachgang noch vereinzelten Widerstand z.B. seitens der NAM gab, ermöglichte es das eindeutige Abstimmungsergebnis dem Oberbürgermeister bzw. der Stadtverwaltung dann auch, den Königsplatz umgehend entsprechend ihrer Planungen umzubauen und somit die Voraussetzungen für den Umbau des Hauptbahnhofumfeldes zu schaffen.

Schließlich wurde das Abstimmungsergebnis vor allem als Erfolg des Oberbürgermeisters gedeutet, weshalb der Ausgang des Ratsreferendums dessen zu diesem Zeitpunkt noch unsichere Position im Rathaus festige und somit die Fortsetzung seiner politischen Karriere ermöglichte. In der CSU setzten sich die Spannungen in den folgenden Jahren allerdings noch weiter fort.

III. Kontrafaktische Perspektive auf die Auslösungsmehrheit

Als wesentliche Initiierungsvoraussetzung für den Oberbürgermeister offenbarte sich die Bildung einer breiten Abstimmungskoalition, weswegen er trotz majoritärer Auslösungsbedingungen einen konsensorientierten Politikstil gegenüber der Ratsopposition während des Initiierungs- und Auslösungsprozesses wählte. Die Auslösungsentscheidung fiel dementsprechend auch mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit. Initiierung und Auslösung wären insofern ebenso unter konsensualen Auslösungsbedingungen erfolgt. Allerdings hätten konsensuale Auslösungserfordernisse der SPD Veto macht verliehen, da deren Stimmen dann aufgrund der ablehnenden Haltung von Linken und Freien Wählern für eine Auslösung zwingend erforderlich gewesen wären. Dem Oberbürgermeister wäre somit sowohl die Option, das Ratsreferendum mit den Grünen auszulösen als auch die Hintertür, es im Notfall allein mit der Regierungsmehrheit zu beschließen, weggefallen.

Eine Konsensfindung zwischen Oberbürgermeister und den Initiatoren des Tunnel- Bürgerreferendums wäre hingegen auch unter konsensualen Auslösungsbedingungen nicht denkbar gewesen, da diese auch dann über keine Verbündeten mit Veto macht im Rat verfügt hätten und ihre Position als unvereinbar mit der (kurzfristigen) Realisierung der MDA galt.

7.6.3 Wasserkraftwerk am Hochablass

7.6.3.1 Phasenverlauf

I. Vorgeschichte

Auf einer Pressekonferenz zur Halbzeitbilanz der Stadtregierung im März 2011 erklärte der Umweltreferent (CSU), dass die Stadtwerke planten, am Hochablass¹⁶⁴ ein Wasserkraftwerk für 3.400 Haushalte zu errichten (AA 15.03.2011) – eine Überlegung, die in Augsburg bereits seit 2004 bestand, in den Folgejahren jedoch zunächst nicht weiterentwickelt wurde (Stadt Augsburg 24.01.2012). Das Projekt sollte dabei dem übergeordneten Ziel dienen, alle Augsburger Haushalte bis 2014 mit erneuerbaren Energien zu versorgen (AA 15.03.2011). Als beabsichtigten Termin für die Inbetriebnahme gab der Referent dementsprechend 2014 an (ebd.).

II. Parlamentarische Beratungsphase

Der Umweltausschuss des Stadtrates traf dann ohne größere Kontroversen im Mai 2011 den Grundsatzbeschluss zur Errichtung des Wasserkraftwerks (AA 31.05.2011). Im September 2011 hieß es, dass das neue Kraftwerk bis zu 3.900 Haushalte versorgen und etwa 9 Mio. Euro kosten würde (AA 22.09.2011).

Verlief der parlamentarische Beratungsprozess bis in den Herbst 2011 ohne größere Anteilnahme der (Medien-)Öffentlichkeit, änderte sich dies spätestens ab November 2011, als bekannt wurde, dass die Baukosten aufgrund des weichen Bodens vermutlich um bis zu 3 Mio. Euro höher ausfielen (AA 14.11.2011). Die Stimmen, die das Projekt kritisch betrachteten, nahmen nun zu und wurden lauter. So sprachen sich – vor allem im anliegenden Stadtteil Hochzoll – mehrere bestehende Bürgerinitiativen (Aktion Hochzoll, Lechallianz) nach anfänglichen Bedenken jetzt gänzlich gegen das Projekt aus, wobei sich aus deren Umfeld zudem eine neue Bürgerinitiative mit der Bezeichnung »Rettet den Hochablass«¹⁶⁵ bildete (AA 16.11.2011, 17.11.2011, 03.01.2012). Die Bürgerinitiativen bemängelten, dass das Wasserkraftwerk die Attraktivität des Wasserfalls am Wehr minderte¹⁶⁶ und es aufgrund der Kosten zudem nicht wirtschaftlich sei (ebd.). Die Kraftwerksgegner sahen ihre Position auch durch eine (nicht-repräsentative) Umfrage der AA gestärkt, in der ca. 60 % der Abstimmenden gegen das Wasserkraftwerk votierten (DAZ 28.11.2011).

Neben der grundsätzlichen Ablehnung des Projekts gab es aber auch Kritik an der Informations- und Beteiligungspolitik von Stadtverwaltung und Stadtwerken. So bekundete ein SPD-Stadtrat etwa, »dass man vor dem Beschluss zum Bau des Kraftwerks viele Informationen gar nicht erhalten habe« (AA 04.11.2011) und der Bund Naturschutz beanstandete, dass u.a. keine fischökologische Untersuchung vorläge (AA 16.11.2011).

¹⁶⁴ Der Hochablass ist ein ca. 145 m breites und denkmalgeschütztes Wehr am Lech, von dem u.a. Wasser in das Kanalsystem der Innenstadt sowie die Olympiastrecke der Kanuten abgezweigt wird.

¹⁶⁵ Sprecher der Bürgerinitiative war ein vormaliger CSU-Ordnungsreferent (AA 13.01.2012a).

¹⁶⁶ Die Inbetriebnahme des Wasserkraftwerks würde schließlich durch die zusätzliche Wasserentnahme den Überfluss am Wehr verringern. Die Stadtwerke gaben an, dass der Wasserschleier am Wehr noch 80 Tage im Jahr zu sehen sein würde, die Bürgerinitiative rechnete teils mit weniger als 60 Tagen (AA 03.01.2012).

Von (partei-)politischer Seite regte sich insbesondere in den Hochzoller Ortsverbänden von SPD und Pro Augsburg Widerstand gegen das Projekt (AA 03.01.2012). Ebenso sprachen sich im Stadtrat einzelne Mitglieder der beiden Fraktionen gänzlich gegen das Wasserkraftwerk aus (AA 26.11.2011). Ungeachtet dessen bekundete die große Mehrheit im Stadtrat in einer Aussprache Ende November 2011 weiterhin ihre Unterstützung (ebd.). Im Dezember 2011 beschloss dann auch der Aufsichtsrat der Stadtwerke¹⁶⁷ das Projekt trotz der gestiegenen Kosten von nun geschätzten 10,9 Mio. Euro fortzuführen (AA 07.12.2011). Allerdings fiel diese (nicht-öffentliche) Entscheidung wohl nur mit einer Ein-Stimmen-Mehrheit (AA 03.01.2012).

Zum Jahreswechsel lagen schließlich fast alle Ausschreibungsergebnisse vor (DAZ 10.01.2012) und auch die wasserrechtliche Genehmigung der unteren Wasserschutzbörde war erteilt (Stadt Augsburg 2012a). Als Baubeginn visierten die Stadtwerke den März 2012 an, da die eingeplanten Fördergelder aus dem Erneuerbare-Energien-Gesetz nur bereitgestellt würden, wenn das Wasserkraftwerk spätestens Ende 2013 Strom erzeugte (AA 13.01.2012b). Vor Baubeginn musste der Stadtrat allerdings noch dem Gestaltungsvertrag zwischen der Stadt und den Stadtwerken zustimmen (AA 03.01.2012).¹⁶⁸

Ebenfalls zum Jahresbeginn organisierte die Bürgerinitiative »Rettet den Hochablass« am geplanten Kraftwerksstandort eine Demonstration, an der zwischen 120 und 180 Menschen teilnahmen (AA 08.01.2012; DAZ 10.01.2012). Als Redner traten auch Stadtratsmitglieder von SPD und Pro Augsburg auf, wobei ein Ratsherr von Pro Augsburg – als Mitglied der damaligen Regierungskoalition – im Vorfeld der Demonstration ankündigte, dass »ein Bürgerbegehren durchaus im Bereich des Möglichen« sei (DAZ 07.01.2012). Unmittelbar nach der Demonstration äußerte auch der Sprecher der Grünen-Partei Kritik am Verlauf des bisherigen Entscheidungsprozesses. Dabei rügte er die Informationspolitik als »absolut mangelhaft« und forderte ein »transparentes Beteiligungsverfahren [...] für den geplanten Bau des Wasserkraftwerks am Hochablass« ein (Grüne-Augsburg 10.01.2012).

In dieser Situation kündigten die Spitzen der Regierungsfraktionen von CSU und Pro Augsburg sowie die einige Monate zuvor von der CSU abgespaltene CSM-Fraktion überraschend an, gemeinsam ein Ratsreferendum beantragen zu wollen (AA 11.01.2012). Auch der Oberbürgermeister und der Umweltreferent erklärten, ein Ratsreferendum zu unterstützen, über dessen Auslösung der Stadtrat Ende Januar 2012 entscheiden solle (AA 12.01.2012). Entsprechende Anträge reichten zunächst jeweils die Fraktionen von CSM und CSU ein (CSM-Augsburg 19.01.2012; CSU-Augsburg 19.01.2012). Beide Anträge unterstützten die Pläne zum Bau des Wasserkraftwerks und begründeten die Initiierung damit, dass es sich um eine Grundsatzentscheidung über die lokale Energiewende insgesamt handele (ebd.). Die CSM verwies zudem darauf, dass »unterschiedliche Sichtweisen« im Stadtrat und »selbst innerhalb einzelner Fraktionen bestehen« und eine Abstimmung »hohe Planungssicherheit« garantiere (CSM-Augsburg 19.01.2012). Die CSU-Fraktion erkannte darüber hinaus »emotionale Befindlichkeiten nicht nur bei den Mitbürgerinnen und Mitbürgern im Stadtteil Hochzoll« und betonte, dass »es keine Entscheidung über die Köpfe unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger hinweg gibt« (CSU-Augsburg 19.01.2012). Die Formulierung einer Fra-

167 Der Aufsichtsrat bestand bzw. besteht vornehmlich aus Stadtratsmitgliedern.

168 Der Stadt gehört das Wehr, in das das Wasserkraftwerk integriert werden sollte (AA 03.01.2012).

gestellung überließen beide Anträge aber der Verwaltung (CSM-Augsburg 19.01.2012; CSU-Augsburg 19.01.2012).

Die Rathausopposition und die Bürgerinitiativen reagierten auf das Vorhaben der Stadtregierung verwundert und vorwiegend ablehnend. Der SPD-Fraktionsvorsitzende bemerkte: »Das Ratsbegehren ist der kostspielige Versuch der Stadtregierung, eigene Versäumnisse der letzten Monate kaschieren zu wollen« (AA 12.01.2012). Die Grünen teilten diese Einschätzung, indem sie erklärten: »Nachdem die Stadtregierung durch eine miserable Öffentlichkeitsarbeit viele Widerstände erst provoziert hat und intern zerstritten ist, will sie die Entscheidung an die Augsburgerinnen und Augsburger weitergeben« (Grüne-Augsburg 13.01.2012). Die Linken erkannten »eine Flucht nach Vorn«, im Rahmen derer »die Bürgerinnen und Bürger der Stadtregierung Ärger und Unmut ersparen und die Verantwortung für die Entscheidung übernehmen« sollen (Linke-Augsburg 19.01.2012) und die Freien Wähler stellten schließlich fest, »die Stadtregierung agiere hilflos, entscheidungsschwach und sei tief verunsichert« (AA 18.01.2012a).

Der Sprecher der Bürgerinitiative »Rettet den Hochablass« wiederum bezeichnete das angedachte Ratsreferendum als »überflüssig« und befand, dass »der Stadtrat nach Anhörung der betroffenen Kreise allein entscheiden« könne (AA 15.01.2012). In diesem Zusammenhang verwies die Bürgerinitiative explizit darauf, »dass im Falle der Zulassung eines Ratsbegehrens sämtliche fachlichen Argumentationsstränge zerschnitten würden« und »eine fachliche Argumentation, die ins Detail geht, nicht mehr möglich« sei (DAZ 23.01.2012). Weiterhin kritisierte die Bürgerinitiative – wie auch die Rathausopposition – die Kosten des Ratsreferendums (ebd.), die sich auf etwa 170.000 Euro zuzüglich der Ausgaben für Werbemaßnahmen beliefen (AA 15.01.2012). Die Bürgerinitiative selbst lud alle beteiligten Interessenvertreter für Mitte Februar 2012 zu einem Runden Tisch ein (DAZ 23.01.2012).

Nur wenige Tage nach Bekanntwerden der Pläne zum Ratsreferendum erklärten dann fünf Stadträte aus der Regierungskoalition (CSU, Pro Augsburg), dieses doch nicht mitzutragen (AA 18.01.2012b). Die Mehrzahl der fünf Stadträte verwies dabei ebenfalls auf die Kosten des Ratsreferendums (ebd.). Der in der Bürgerinitiative engagierte Ratsherr von Pro Augsburg griff zudem die Argumente der Bürgerinitiative auf (ebd.). Da die ursprüngliche Stadtregierung nicht mehr bestand¹⁶⁹ und auch ohnehin nur über eine Ein-Stimmen-Mehrheit verfügt hatte, war somit klar, dass keine Mehrheit für die Auslösung des Ratsreferendums zu Stande kommen würde. Trotzdem hielt der Oberbürgermeister aber an diesem Vorhaben fest und kritisierte die Verweigerungshaltung der Opposition:

»Entscheidet der Stadtrat ohne Bürgerbeteiligung kommt der Vorwurf der Basta-Politik. Wird eine Bürgerbeteiligung angestrebt, heißt es, die Politik sei ängstlich. [...] Bei der derzeitigen Diskussion um das Ratsbegehren stellt sich mir jetzt schon die Frage, nach welchen Maßstäben Parteien und politische Gruppierungen festlegen, wann eine direkte Bürgerbeteiligung legitim ist« (AA 20.01.2012).

¹⁶⁹ Die Abspaltung der CSM war im Oktober 2010 erfolgt. Allerdings stützten die sechs Stadträte weiterhin den Kurs des Oberbürgermeisters.

Ungeachtet der Mehrheitsverhältnisse und dem Ergebnis einer (nicht-repräsentativen) Umfrage der AA, nach der 60 % der Abstimmenden den Rat in der Entscheidungsverantwortung sahen (AA 21.01.2012), brachte der Oberbürgermeister eine Verwaltungsvorlage zur Auslösung eines Ratsreferendums mit folgender Fragestellung in den Stadtrat ein:

»Sind Sie dafür, dass am Hochablass im Lech ein Wasserkraftwerk errichtet wird?« (Stadt Augsburg 24.01.2012).

Als Begründung für das Ratsreferendum führte die Vorlage an:

»Bei der Frage, ob am Hochablass, einem historischen Baudenkmal und einem der bedeutendsten Sehenswürdigkeiten der Stadt, ein Wasserkraftwerk gebaut werden soll, muss die Bürgerschaft aktiv mit eingebunden werden. Das Thema ist zudem von gesamtstädtischer Bedeutung, da es ein grundsätzliches Bekenntnis zur Energiewende auch auf kommunaler Ebene beinhaltet« (ebd.).

Als Abstimmungstermin empfahl die Vorlage den 23.03.2012 (ebd.). Wenngleich der Oberbürgermeister also »keine Politik über die Köpfe der Bürger hinweg machen« wollte (DAZ 20.01.2012), bezeichnete er das Projekt doch als entscheidungsreif, sodass davon auszugehen war, dass er beim Scheitern der Auslösung des Ratsreferendums in der gleichen Sitzung noch über den Gestattungsvertrag abstimmen lassen würde (ebd.).

Dies lehnten sowohl die Bürgerinitiativen als auch die Rathausopposition ab (AA 25.01.2012), wobei die Grünen-Fraktion anmerkte:

»Wer Zeit hat für ein Ratsbegehr, muss auch Zeit haben für Bürgerbeteiligung. Erst wenn die Initiativen Gelegenheit hatten, bei einem gemeinsamen Termin mit Stadtwerken und Stadtverwaltung ihre kritischen Punkte anzusprechen, ist der Stadtrat in der Lage, eine Entscheidung mit dieser Tragweite zu treffen« (Grüne-Augsburg 25.01.2012).

Gleichzeitig beantragte die Fraktion, die Beschlussfassung zum Wasserkraftwerk zurückzustellen, »bis alle notwendigen Informationen dazu öffentlich gemacht und diskutiert sind« (Grüne-Augsburg 23.01.2012).

Im Vorfeld der Stadtratssitzung führte der Oberbürgermeister noch einen weiteren Grund für die Initiierung des Ratsreferendums an. So behauptete er, die Bürgerinitiativen hätten angekündigt, das Projekt durch Unterschriften sammeln so lange zu verzögern, bis es aufgrund der dann fehlenden Förderung nicht mehr wirtschaftlich sei (AA 26.01.2012). Etwaige »Spielchen« wollte er mit Hilfe des Ratsreferendums verhindern (ebd.). Die Opposition bezeichnete das Vorhaben aber weiterhin als »Schnapsidee« (SPD) und »witterte ein Ablenkungsmanöver, weil der OB keine Mehrheit sehe« (Grüne) (ebd.). Erwartungsgemäß lehnte schließlich eine Mehrheit von 34 zu 24 Stimmen die Auslösung des Ratsreferendums ab, wobei je drei Stadträte von CSU und Pro Augsburg gegen das Anliegen des Oberbürgermeisters stimmten (ebd.; DAZ 27.01.2012).

Ebenfalls lehnte der Rat allerdings gegen die Stimmen von SPD und Grünen auch den Vertagungsantrag ab (AA 27.01.2012).¹⁷⁰ Nachdem die Stadtverwaltung die Be-

¹⁷⁰ Das konkrete Abstimmungsverhalten ließ sich nicht nachvollziehen, da die Abstimmung im nicht-öffentlichen Sitzungsteil erfolgte.

rücksichtigung wesentlicher Forderungen der Bürgerinitiative zusicherte (z.B. die Aufrechterhaltung des Wasserschleiers, der Dialog mit Naturschutzverbänden und eine Verkleinerung der Rechen zum Schutz der Fische), segnete der Rat den Gestaltungsvertrag dann im nicht-öffentlichen Teil der Sitzung bei nur vier Gegenstimmen ab (DAZ 27.01.2012).

Die Bürgerinitiative kritisierte im Anschluss sowohl den Inhalt als auch den Zeitpunkt des Beschlusses und widersprach zudem dem Oberbürgermeister, indem sie betonte, zu keinem Zeitpunkt ein Bürgerreferendum geplant zu haben (ebd.). Schlussendlich akzeptierte sie aber den Beschluss des Rates und kündigte an, »das Projekt kritisch in die Zukunft zu begleiten und für eine bürger- und ökologiefreundliche Umsetzung zu sorgen« (DAZ 30.01.2012).

III. Nachgeschichte

Die Bauarbeiten begannen im Juni 2012 und Ende Dezember 2013 speiste das Wasserkraftwerk fristgerecht erstmals Strom in die Netze ein (AA 15.06.2012, 21.12.2013). Die Baukosten hatten sich allerdings aufgrund unerwarteter Schwierigkeiten mit dem Boden auf 12,9 Mio. Euro erhöht (AA 27.04.2013). Ein Runder Tisch mit Vertretern der Bürgerinitiative begleitete das Verfahren und der Protest gegen das Kraftwerk klang zunächst auch schnell ab (AA 22.06.2012). Für Unmut unter den Bürgern sorgte jedoch dann, dass nach Fertigstellung des Wasserkraftwerks die Arbeiten am Umfeld nicht erfolgten und die als Voraussetzung für den Bau zugesagte Fischtreppe bislang nicht errichtet wurde (AA 20.06.2017).

7.6.3.2 Analyse des Initiierungs- und Auslösungsprozesses

I. Initiierungsdee und Initiator(en)

Die Initiierungsdee zum Ratsreferendum über das geplante Wasserkraftwerk am Hochablass wurde Anfang Januar 2012 von den Regierungsfraktionen erstmalig öffentlich verkündet. Sie entstand vermutlich unmittelbar zuvor in den Überlegungen der Stadtregierung und der CSM zum strategischen Umgang mit den Protesten der Bürgerinitiativen. Ein einzelner Urheber der Initiierungsdee ließ sich nicht identifizieren. Angesichts des nachfolgenden Verlaufs der parlamentarischen Beratungsphase ist dem Oberbürgermeister aber sicherlich entscheidende Bedeutung zuzuschreiben. Die formale Initiierung erfolgte allerdings zunächst durch Anträge der Fraktionen von CSU und CSM Mitte Januar 2012. Deswegen erscheint es angemessen, die Stadtregierung (Oberbürgermeister, CSU, Pro Augsburg) sowie die CSM zusammen als Initiatoren zu klassifizieren.

II. Ratsreferendum des Oberbürgermeisters, der CSU, von Pro Augsburg und der CSM

a) Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

Der Oberbürgermeister stellte sich eindeutig hinter das Projekt, wobei das Wasserkraftwerk allerdings nicht – wie etwa der Umbau des Königsplatzes – zu den machtpolitisch wegweisenden Projekten seiner ersten Legislaturperiode zählte. Von gewisser Bedeutung war der Entscheidungsprozess für den Oberbürgermeister allerdings

schon, da die Projektumsetzung eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung der von der Stadtregierung formulierten energiepolitischen Ziele darstellte.

Über die Initiierungsziele des Oberbürgermeisters wurde in den Lokalmedien vielfältig spekuliert. Auf der Darstellungsebene verwies das Stadtoberhaupt zunächst darauf, wegen der Kontroversen in der Stadtgesellschaft mit der Abstimmung zusätzliche Legitimation für das Projekt im Speziellen sowie die Augsburger Energiewende im Allgemeinen anzustreben. Da jedoch kein außerparlamentarischer Akteur eine direktdemokratische Entscheidungsfindung vor der Initiierung öffentlich eingefordert hatte, dürfte der erwünschte Legitimationszuwachs aus Sicht des Oberbürgermeisters eher ein erwünschter Nebeneffekt bei Annahme des Ratsreferendums gewesen sein.

Sein mit der Initiierung verbundenes Hauptanliegen formulierte der Oberbürgermeister dann unmittelbar vor der Auslösungsentscheidung, wobei er erläuterte, durch die Initiierung vornehmlich den Entscheidungsprozess verkürzen zu wollen. Mit dem Initiierungstyp der Verkürzung verfolgte er eine Doppelstrategie. Einerseits hätte die Auslösung des Ratsreferendums die Initiierung eines taktischen Bürgerreferendums, welches der Oberbürgermeister von Seiten der Bürgerinitiativen befürchtete, ad absurdum geführt. Andererseits ermöglichte ihm die Initiierung, sich innerhalb des Entscheidungsprozesses als Beteiligungsoffen zu inszenieren. Diese Inszenierung sollte die Angriffsfläche der Ratsopposition sowie der Projektgegner verringern und ihm so den Handlungsspielraum eröffnen, bei gescheitertem Auslösungsbeschluss unmittelbar repräsentativ über den Gestaltungsvertrag abstimmen zu lassen und folglich ggfs. auf diesem Wege das von ihm befürchtete Bürgerreferendum verhindern.¹⁷¹ Dies erklärt auch, weswegen der Oberbürgermeister am Ratsreferendum festhielt, obwohl er die erforderliche Auslösungsmehrheit nicht (mehr) kontrollierte. Ein Scheitern des Auslösungsbeschlusses beinhaltete allerdings prinzipiell das Risiko, ihm als politische Niederlage ausgelegt zu werden. Diese Gefahr versuchte er dadurch abzumildern, dass er seine Strategie, d.h. natürlich nur den ersten Teil, im Vorfeld der Auslösungsentscheidung öffentlich kommunizierte.

Die Initiierung durch den Oberbürgermeister lässt sich darüber hinaus aber auch aus einer weiteren Perspektive interpretieren. Wenngleich das Projekt grundsätzlich auf eine breite Ratsmehrheit bauen konnte, war ein positiver Projektbeschluss angesichts der unsicheren Mehrheitsverhältnisse im Rat (Minderheitsregierung) sowie der Abweichler bei der Regierungsfraktion von Pro Augsburg im Januar 2012 nicht mehr in Stein gemeißelt. Dementsprechend dachte etwa der Sprecher der Bürgerinitiative in Bezug auf das Ratsreferendum auch laut darüber nach, ob »die Fraktionen, die das Thema im Stadtrat eingebracht haben, [...] sich nicht mehr ganz sicher [seien, A.d.V.], ob sie dort die erforderliche Mehrheit bekommen« (AA 13.01.2012a). Insofern könnte auch das Anliegen der (vermuteten) Mehrheitsumgehung bei der Initiierung eine Rolle gespielt haben. Insgesamt überwog beim Oberbürgermeister aber sicherlich das Initiierungsziel der Policy-Kontrolle durch eine Verfahrensverkürzung.

Die CSU-Fraktion wiederum befand sich zur Zeit des Entscheidungsprozesses in grundsätzlichen, heftigen Grabenkämpfen, die weniger inhaltlicher als vielmehr personeller Natur waren und die zuvor u.a. auch die Gründung der CSM-Fraktion bewirkt hatten. Dennoch unterstützte die CSU-Fraktion den Bau des Wasserkraftwerks ge-

¹⁷¹ Ein Bürgerreferendum gegen einen abgeschlossenen (Gestaltungs-)Vertrag ist laut Bayerischer Gemeindeordnung nicht zulässig.

schlossen – nicht zuletzt sicherlich auch, weil es sich um ein Projekt ihres Umweltreferenten handelte. Die Fraktionsführung wird somit i. W. die Initiierungsziele des Oberbürgermeisters geteilt haben, wobei sie explizit ausschließlich legitimationsbezogene Gründe für die Initiierung anführte. In der CSU-Fraktion gab es jedoch einige Mitglieder, die das Ratsreferendum kritisch betrachteten. Einer der Kritiker verwies in seiner ablehnenden Haltung auf die für ihn in diesem Zusammenhang unverhältnismäßigen Kosten des Ratsreferendums. Insofern zweifelte er die Notwendigkeit einer zusätzlichen Legitimationsbeschaffung an. Die weiteren Abweichler begründeten ihre Haltung nicht öffentlich, gehörten jedoch zum CSU-Lager der Gegner des Oberbürgermeisters, sodass dies ihre Haltung zum Ratsreferendum vermutlich mit beeinflusste.

Die Fraktion von Pro Augsburg lässt sich nur eingeschränkt als Initiator des Ratsreferendums betrachten. Durch die Fraktion ging in der Wasserkraftwerks-Frage eine inhaltliche Spaltung. Die Fraktionsführung verhielt sich loyal zum Oberbürgermeister sowie zum Koalitionspartner von der CSU und unterstützte sowohl das Projekt als auch den Vorstoß zum Ratsreferendum mit deren legitimationsbezogenen Argumenten. An dem Antrag der CSU-Fraktion beteiligte sich Pro Augsburg aber nicht, weil der Fraktion gleichzeitig auch die schärfsten Projektgegner angehörten, die sich – teilweise sogar in vorderster Front – in der Bürgerinitiative engagierten. Diese lehnten das Ratsreferendum ab, weil sie das Projekt in Abgrenzung zum Oberbürgermeister als nicht entscheidungsreif erachteten und offensichtlich wie die Bürgerinitiative befürchteten, durch ein Ratsreferendum ihren Einfluss auf den Entscheidungsprozess zu verlieren. Die inhaltliche Spaltung entfaltete aber keine grundsätzliche Sprengkraft innerhalb der Fraktion, weil die Fraktionsführung keinen Abstimmungzwang ausübte (DAZ 19.01.2012).

Die CSM-Fraktion schließlich gehörte zwar nicht der Stadtregierung an. Trotz ihrer Abspaltung von der CSU-Fraktion zeigte sie sich aber grundsätzlich als verlässlicher Partner des Oberbürgermeisters, da sie nicht im Konflikt mit ihm schied. So unterstützte die Fraktion sowohl den Bau des Wasserkraftwerks als auch das Vorhaben eines Ratsreferendums mit den gleichen legitimationsbezogenen Argumenten wie die CSU.

Während des Initiierungs- und Auslösungsprozesses erhob die Opposition aus SPD, Linken und Freien Wählern gegenüber der Stadtregierung mehrfach den Vorwurf der Verantwortungsflucht, dem sich auch die Lokalredaktion der AA anschloss:

»Nur weil die Rathausspitze sich offenbar nicht traute, eine endgültige Entscheidung über das Kraftwerk zu treffen, sollte die Verantwortung an die Bürger weitergegeben werden« (AA 19.01.2012).

Selbst wenn die konfliktierenden Positionen innerhalb der Stadtregierung sowie der fehlende Ruf nach einer Abstimmung in der Stadtgesellschaft diese Schlussfolgerung zwar nahelegen, erscheint sie dennoch wenig plausibel, da eine stabile Regierungsmehrheit, die sich aus der Verantwortung zurückziehen konnte, zum Initiierungszeitpunkt überhaupt nicht mehr bestand, weswegen der Oberbürgermeister bei gescheitertem Projektbeschluss auch die Ratsopposition mit in die Verantwortung hätte nehmen können.

Ebenso wenig wie dem Initiierungstyp Vermeidung kam den Initiierungstypen Schlichtung und Schwächung eine zentrale Bedeutung zu, da der Dissens über den Entscheidungsgegenstand zu keinem Zeitpunkt den Zusammenhalt einer der beiden Regierungsparteien bzw. -fraktionen oder der ohnehin bereits als Minderheitsregierung agierenden Stadtregierung insgesamt bedrohte.

b) Initiierungsverhandlungen und Initiierungsentscheidung

Die Initiierungsverhandlungen starteten unmittelbar nachdem die Initiierungsidee öffentlich wurde. Sie erfolgten zwischen der Stadtverwaltung sowie den Fraktionen von CSU, Pro Augsburg und der CSM. Da die Verkündigung der Initiierungsidee alle weiteren Akteure überraschte, die eigentlichen Initiierungsziele zunächst unklar blieben, keine eindeutige Verhandlungsführung zu erkennen war und dann auch noch umgehend Mitglieder der Regierungsfraktionen ihre Zustimmung verweigerten, lässt sich der Verlauf der Initiierungsverhandlungen durchaus als erratisch beschreiben.

Der Oberbürgermeister bemühte sich jedenfalls nicht mit vergleichbarer Intensität wie etwa beim Königsplatz um die Bildung einer stabilen Auslösungskoalition noch vor der Initiierung. Vielmehr überließ er den Fraktionsführungen zunächst zumindest öffentlich die Initiative, wodurch das Ratsreferendum anfangs eher als ein Ratsanliegen denn als Intention der Verwaltungsspitze erschien. Das Initiierungsanliegen dadurch auf eine breitere Basis zu stellen, sollte sicherlich die Glaubwürdigkeit der Initiierungsbegründung erhöhen. Schließlich handelte es sich um das erste Regierungsreferendum in Augsburg, das nicht im Kontext eines laufenden Bürgerreferunds stattfand.

Die Abstimmung zwischen den drei Fraktionen stellte allerdings eine Herausforderung dar, weil sich die CSM unmittelbar zuvor im Streit von der CSU-Fraktion abgespalten hatte und die Mitglieder der Fraktion von Pro Augsburg das Ratsreferendum mehrheitlich ablehnten. Die Folge war somit, dass CSU und CSM die Ratsreferenden dann parallel initiierten, d.h. also keine gemeinsame Initiierungsvorlage erstellt wurde. Dabei ist davon auszugehen, dass mindestens die Initiierungsentscheidung der CSU-Fraktion in enger Abstimmung mit dem Oberbürgermeister stattfand. Nachdem die Auslösung aufgrund der drei Abweichler von Pro Augsburg praktisch bereits gescheitert war, konnte dieser schließlich kaum ein Interesse daran haben, das nunmehr aussichtslose Ratsreferendum als Einzelkämpfer in den Rat einzubringen. Um seine primären Initiierungsziele zu erreichen, musste aber eine Initiierung erfolgen.

c) Initiierungsvorlage(n)

CSU und CSM reichten zwar jeweils eigenständige Initiierungsvorlagen ein. Diese überschnitten sich inhaltlich in ihren Begründungen allerdings deutlich. Beide Anträge verzichteten auf die Formulierung einer Abstimmungsfrage, indem sie die Gestaltung des Ratsreferendums der Verwaltung überlassen wollten, was sich als weiterer Hinweis auf die zentrale Rolle des Oberbürgermeisters hinter der Initiierung deuten lässt. Trotz fehlender Abstimmungsfragen können die Initiierungsvorlagen tendenziell als Initiativvorlagen eingeordnet werden, da sich beide Anträge in ihrer Begründung für die Errichtung des Wasserkraftwerks aussprachen.

d) Initiierungsbedingungen

Grundsätzlich deutete der Verlauf des Entscheidungsprozesses zunächst nicht darauf hin, dass es zur Initiierung eines Ratsreferendums kommt. So verfügte der Hochablass als Wahrzeichen Augsburgs zwar durchaus über eine symbolische Aufladung. Im Vergleich zu anderen Projekten – insbesondere der MDA – fielen das finanzielle Projektvolumen sowie die Projektrisiken aber eher überschaubar aus, weswegen die Beratungen im Kommunalparlament anfangs auch weitgehend ohne inhaltliche Kontroversen stattfanden.

Die Initiierungsidee entstand dann aufgrund des Zusammentreffens mehrerer Einflussfaktoren. Erstens verloren der Oberbürgermeister bzw. die Stadtregierung zum Jahresende 2011 die Kontrolle über den finalen Projektbeschluss, da Mitglieder der Regierungsfraktion von Pro Augsburg diesem ihre Zustimmung verweigerten. Zweitens hatte sich ein mehrere Bürgerinitiativen umfassender außerparlamentarischer Widerstand gebildet, in dessen Umfeld drittens während eines öffentlichen Protests am geplanten Standort Anfang Januar 2012 der Begriff Bürgerreferendum fiel. Die Existenz allein dieser drei Einflussfaktoren hätte aber wahrscheinlich noch nicht zur Entstehung der Initiierungsidee geführt. Diese entwickelte sich nämlich erst vor dem Hintergrund des hohen Zeitdrucks aufgrund der Förderbedingungen.

Für die Initiatoren – insbesondere den Oberbürgermeister – dürfte das Zusammenspiel aus befürchtetem taktischen Bürgerreferendum und erheblichem Zeitdruck bereits hinreichend für das positive Outcome ihrer Initiierungsentscheidung gewesen sein. Weiterhin ist das positive Outcome der Initiierungsentscheidung aber auch dadurch zu erklären, dass das Risiko einer Abstimmungsniederlage relativ gering ausfiel, da sich die Anti-Wasserkraftwerk-Bewegung im Januar 2012 vorwiegend auf einen Stadtteil beschränkte und es auch im Stadtrat nur wenige grundsätzliche Gegner des Wasserkraftwerks gab. Insofern erschien es wahrscheinlich, dass die erste Strategievariante des Oberbürgermeisters aufging.

Diese erste Strategievariante, also eine Auslösung des Ratsreferendums, hätte für die darauffolgenden drei Monate jedoch zahlreiche Verwaltungsressourcen gebunden. Dass dann Mitglieder der Stadtregierung ankündigten, eine Auslösung nicht mitzutragen, erhöhte also zusätzlich die Initiierungsanreize für den Oberbürgermeister, da erst dadurch eine Realisierung der zweiten Strategievariante möglich wurde, die einen unmittelbaren Projektbeschluss vorsah und somit wesentlich ressourcensparender ausfiel.

e) Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen

Die SPD-Fraktion unterstützte den Bau des Wasserkraftwerks zwar grundsätzlich. Sie kritisierte allerdings die Informations- und Beteiligungspolitik der Stadtregierung und forderte erhöhte Kompromissbereitschaft gegenüber der Bürgerinitiative bzw. die Einhaltung bestimmter Auflagen ein. Neben Pro Augsburg gab es in den Reihen der SPD jedoch ebenso den größten Widerstand gegen das Projekt, wobei deren Ortsverband in Hochzoll die Bürgerinitiative stützte. Ein Ratsreferendum widersprach demnach vor allem aus zwei Gründen den Interessen der SPD-Fraktion. Zum einen hätte ein (emotionaler) Abstimmungskampf einen innerparteilichen Konflikt auslösen können, weshalb ein kooperativer Entscheidungsprozess – wie ihn auch die Bürgerinitiative anstrehte – ein wesentlich geringeres Konfliktrisiko beinhaltete. Zum anderen wollte die SPD-Fraktion dem Oberbürgermeister bzw. der CSU-Fraktion

sicherlich auch keine direktdemokratische Profilierungsmöglichkeit eröffnen, sodass sie darauf abzielte, den Initiierungsvorgang als Beteiligungs-Placebo darzustellen.

Mit dem Unterschied, dass Grünen und Linken im Rahmen eines Abstimmungskampfes kein innerparteilicher Konflikt drohte, befanden sich beide Fraktionen in einer vergleichbaren Situation wie die SPD-Fraktion. So waren sie grundsätzlich für eine Projektrealisierung. Als Oppositionsfraktion wollten sie aber natürlich auch die Belange der Bürgerinitiative in den Entscheidungsprozess einspeisen und dem Oberbürgermeister wenig Profilierungsmöglichkeiten ermöglichen.

Die Freien Wähler schließlich unterstützen das Projekt zwar tendenziell, sowohl in Bezug auf das Macht- als auch das Gestaltungsmotiv schien der Entscheidungsprozess für sie aber keine allzu große Bedeutung zu haben. Insofern lehnten die Freien Wähler ebenso wie die anderen Oppositionsfraktionen das Ratsreferendum ab, setzten sich in Abgrenzung zu diesen allerdings nicht für eine Ausweitung der kooperativen Beteiligungsmaßnahmen bzw. eine stärkere Einbindung der Bürgerinitiative ein und forcierten einen unmittelbaren Projektbeschluss.

f) Auslösungsverhandlungen und Auslösungsentscheidung

Da an den Initiierungsverhandlungen eine für die Auslösung hinreichende Anzahl an Akteuren involviert war, überschnitten sich Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen wesentlich.

Der Oberbürgermeister folgte während der Auslösungsverhandlungen seiner Doppelstrategie. Er übte öffentliche Kritik an der oppositionellen Verweigerungshaltung, zeigte gleichzeitig allerdings wenig nachhaltige Bemühungen, die für eine Auslösung erforderlichen Stimmen einzuwerben. Weiterhin brachte er trotz des offensichtlichen Scheiterns der Auslösungsverhandlungen eine Initiierungs- und Auslösungs vorlage in den Rat ein, innerhalb derer er allerdings zentrale Forderungen der Bürgerinitiative aufnahm. Diese inhaltlichen Zugeständnisse zielten jedoch weniger darauf ab, die Auslösung des Ratsreferendums doch noch zu erreichen, als vielmehr darauf, sich die Zustimmung für das Projekt im Anschluss an die Auslösungsentscheidung zu sichern. Die Bürgerinitiative(n) wurde(n) vom Oberbürgermeister nicht in die Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen eingebunden, da nur bei einer gewissen Distanz zwischen Verwaltung und Bürgerinitiativen das für die Doppelstrategie notwendige Droh szenario eines Bürgerreferendums aufrechtzuerhalten war.

Die oppositionellen Fraktionen verfolgten in Bezug auf die Auslösung einen eindeutig konkurrenzorientierten Politikstil. Ihre Zustimmung zum Ratsreferendum war dementsprechend ausgeschlossen, was angesichts der fehlenden Regierungsmehrheit das negative Outcome der Auslösungsentscheidung besiegelte. Nur die Spaltung der Opposition in SPD, Grüne, Linke einerseits sowie die Freien Wähler andererseits ermöglichte dem Oberbürgermeister allerdings seine Doppelstrategie weiterzuverfolgen. Zusammen mit den Projektkritikern von Pro Augsburg hätte die Ratsopposition ansonsten nämlich einen umgehenden Projektbeschluss im Anschluss an die Auslösungsentscheidung verhindern und somit die Verfahrenskontrolle übernehmen können.

g) Auslösungsvorlage

Die Verwaltung brachte eigenständig eine Auslösungsvorlage in den Rat ein. Die Vorlage wurde also nicht etwa auf Basis von Ratsbeschlüssen über die Anträge von CSU und CSM erstellt. Insofern handelt es sich bei der Verwaltungsvorlage gleichzeitig auch um eine Initiierungsvorlage. Die in der Vorlage formulierte Abstimmungsfrage zielte positiv auf den Bau des Wasserkraftwerks ab und in der Antragsbegründung wurden maßgeblich die Argumente der Initiierungsvorlagen von CSU und CSM übernommen. Weil die Verwaltung zudem aber Forderungen der Bürgerinitiative in die Vorlage aufnahm, lässt sich der Antrag eher als Kompromiss- denn als Initiativvorlage einordnen.

h) Auslösungsbedingungen

Die Qualität des Entscheidungsgegenstandes erhöhte sich im Zeitraum der Auslösungsverhandlungen nicht, sodass vom Wasserkraftwerk alleine zu keinem Zeitpunkt ein hinreichender Auslösungsdruck auf die kritischen Mitglieder der Regierungsfraktionen sowie die oppositionellen Fraktionen ausging. Auch dass die Initiatoren versuchten, die Entscheidung in den größeren Kontext der Augsburger Energiewende zu stellen, erzeugte keine entsprechende Auslösungs dynamik. So kommentierte etwa die DAZ:

»Eine Entscheidung über ein Wasserkraftwerk am Hochablass ist eine Entscheidung darüber, wie und ob dieses Projekt mit diesem Ort in Einklang zu bringen ist – und keine Entscheidung darüber, ob man in Augsburg einen weiteren Beitrag zur Energiewende leisten wolle oder nicht (DAZ 16.01.2015).

Des Weiteren forderte während der Auslösungsverhandlungen kein einziger Akteur aus der Stadtgesellschaft öffentlich die Durchführung eines Referendums ein. Ein externer Druck auf das Kommunalparlament, ein Ratsreferendum auszulösen, bestand somit ebenfalls nicht.

Dementsprechend beeinflusste maßgeblich der Parteienwettbewerb die Auslösungsentscheidung. In diesem Zusammenhang bot ein Ratsreferendum der Ratsopposition allerdings nicht die Option, sich gegenüber der Stadtregierung profilieren oder etwa ein unliebsames Projekt noch verhindern zu können, da sie das Wasserkraftwerk fast geschlossen befürwortete. Ganz im Gegenteil erhofften sich insbesondere SPD und Grüne angesichts der instabilen Mehrheitsverhältnisse im Rahmen eines repräsentativen Entscheidungsverfahrens sogar einen stärkeren Detaileinfluss.

Das negative Outcome der Auslösungsentscheidung ergab sich somit aus einer Kombination von Mangel an externem Auslösungsdruck und inhaltlichem Dissens im Rat einerseits sowie instabilen Mehrheitsverhältnissen bei dominierender konkurrenzdemokratischer Interaktionsorientierung andererseits.

i) Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele

Aufgrund des fehlgeschlagenen Auslösungsbeschlusses gelang es den Initiatoren nicht, eine breitere Legitimationsbasis für das Wasserkraftwerk bzw. die lokale Energiewende insgesamt zu erreichen. Wenngleich die Stadtregierung dieses Initiierungsziel auf der Darstellungsebene immer wieder hervorhob, ist allerdings auszuschließen, dass es sich dabei um den primären Initiierungsgrund handelte.

Das primäre Initiierungsziel – die Verkürzung des Entscheidungsprozesses und die Projektrealisierung – erreichte der Oberbürgermeister hingegen vollumfänglich. So schränkte die Initiierung tatsächlich zunächst die Handlungsspielräume der Bürgerinitiative erheblich ein und entzog einem Bürgerreferendum die Grundlage. Die Ablehnung des Auslösungsbeschlusses ermöglichte dem Oberbürgermeister dann den Rückgriff auf die ressourcenschonendere Strategie, da sie eine wesentliche Voraussetzung für einen unmittelbaren Projektbeschluss darstellte. Dass die Strategie ihre Wirkung letztendlich voll entfalten konnte, lag allerdings auch daran, dass die Freien Wähler den Vertagungsantrag der Grünen nicht stützten bzw. die Ratsopposition nicht geschlossen agierte.

Der für die Stadtregierung erfolgreiche Ausgang des Entscheidungsprozesses dürfte dann auch die negative Berichterstattung im Vorfeld der Auslösungsentscheidung überwogen haben. So hatte ein Lokalredakteur den Ablauf des Initiierungs- und Auslösungsprozesses »als das sichtbare Zeichen einer tiefen Verunsicherung innerhalb der Regierung« bezeichnet und den Zustand der Koalition als »katastrophal« bewertet, da es an »Führung und Absprachen« mangele (AA 19.01.2012).

III. Kontrafaktische Perspektive auf die Auslösungsmeinheit

Die Auslösungsentscheidung wäre unter konsensualen Bedingungen ebenfalls gescheitert, weswegen sich lediglich die Frage stellt, ob bei höheren Auslösungserfordernissen überhaupt eine Initiierung erfolgt wäre.

Zunächst lässt sich in diesem Zusammenhang festhalten, dass der Oberbürgermeister seine Doppelstrategie nicht hätte anwenden können, da die Auslösung eines Ratsreferendums aufgrund der Haltung von SPD und Grünen unmöglich gewesen wäre. Dennoch hätte er das Ratsreferendum natürlich initiieren können, um zumindest das befürchtete Bürgerreferendum ad absurdum zu führen. Unter konsensualen Auslösungsbedingungen wäre es ihm allerdings kaum gelungen, ein ernsthaftes Auslösungsinteresse glaubhaft zu vermitteln. Da dies aber ein wichtiger Baustein seiner Strategie war, hätte er also vermutlich auf eine Initiierung eher verzichtet bzw. den Prozess noch vor der Auslösungsentscheidung abgebrochen. Ohne die Initiierung des Ratsreferendums hätte er allerdings die Bürgerinitiative(n) stärker und zu einem früheren Zeitpunkt einbinden müssen, um keine Verzögerung des Entscheidungsprozesses zu riskieren. Insgesamt lässt sich somit schließen, dass der Oberbürgermeister die Handlungsspielräume der Bürgerinitiative unter konsensualen Auslösungsbedingungen weniger stark hätte einschränken können.

7.6.4 Mobilitätsdrehscheibe II: Hauptbahnhof und Linie 5

7.6.4.1 Phasenverlauf

I. Vorgeschichte

Augsburgs Hauptbahnhof verfügt über das älteste in Betrieb befindliche Bahnhofsgebäude einer deutschen Großstadt (Deutsche Bahn o.J.). Da dieses vor allem wegen fehlender Barrierefreiheit nicht mehr den modernen Ansprüchen genügte, plante die Deutsche Bahn, nach der Jahrtausendwende die notwendigen Sanierungsmaßnahmen durchzuführen (AA 20.03.2002). Die Unwägbarkeiten am Hauptbahnhof beschränkten sich indes aber nicht nur auf das Bahnhofsgebäude und die Barriere-

freiheit. Weiterhin mangelte es auf der Westseite des Bahnhofs an einem Zugang, sodass die Gleise von den westlichen Stadtteilen nur schlecht bzw. vorwiegend über den Umweg durch die nördlich gelegene Pferseer Unterführung zu erreichen waren (AA 22.12.2003, 08.04.2005). Weil nun einerseits im Westen weitere Stadtquartiere entstehen sollten (27.05.2004) und man andererseits ab 2008 durch die Einführung eines neuen »Regio-Schienen-Traktes« und den Bau eines weiteren Bahnsteigs (Bahnsteig F) mit deutlich höheren Nutzerzahlen im Regionalverkehr der Bahn rechnete (AA 18.07.2003), stellte also zudem die schlechte Anbindung des Hauptbahnhofs ein wesentliches Problem dar.

Aus diesem Grund reifte bei der Regenbogenregierung und dem für die Verkehrs- sparte zuständigen Geschäftsführer der Stadtwerke die Idee, den Bahnhofsbereich im Zuge der Modernisierungsmaßnahmen umfassend neuzugestalten (AA 20.12.2002). Als übergeordnetes Ziel strebten sie dabei an, den Hauptbahnhof – durch einen Aus- bau des städtischen ÖPNV und dessen engere Verzahnung mit dem schienengebunde- nen Regional- und Fernverkehr – zur zentralen »Mobilitätsdrehscheibe« in Schwaben auszubauen (AA 09.04.2003). Das Projekt MDA war geboren.

Die Planungen gestalteten sich jedoch schwierig, weil zum einen die Deutsche Bahn entscheidend über die Rahmenbedingungen mitbestimmte und zum anderen ohne staatliche Fördergelder an eine Realisierung des umgehend als »Jahrhundert- projekt« (AA 19.12.2003) bezeichneten Vorhabens überhaupt nicht zu denken war. Auf- grund dieser komplexen Ausgangssituation präsentierten Stadtregierung und Stadt- werke in der Anfangsphase immer wieder neue Vorschläge eines Rahmenkonzepts.

Dabei legten sich die Planungsverantwortlichen noch zügig darauf fest, den Hauptbahnhof u.a. mit zwei neuen Straßenbahnenlinien – eine vom Klinikum im Westen (Linie 5) und eine aus Hochzoll im Osten (Linie 6) – zu bedienen (AA 22.12.2003). Für Kontroversen sorgte jedoch die Frage, wie die (neuen) Straßenbahnenlinien konkret an den Hauptbahnhof herangeführt werden sollten. Neben den Kosten ging es dabei vor allem um das Abhängigkeitsverhältnis zur Deutschen Bahn. Stadt und Stadtwerke benötigten nämlich Grundstücke von der Bahn am Rangierbahnhof, um den Haupt- bahnhof direkt an den Westen Augsburgs anschließen zu können (AA 26.09.2003, 22.12.2003).

Als Ideallösung galt der Regenbogenregierung die vollständige Untertunnelung des Hauptbahnhofs mit unterirdischer S-Bahn-Haltestelle und Fußgängerdurch- gang, wobei angesichts der Grundstücksproblematik am Rangierbahnhof verschie- dene Konzepte zur Lage des westlichen Tunnelausgangs bestanden (AA 06.12.2003, 22.12.2003). Kostengünstigere Varianten sahen wiederum – möglichst unterirdische – Haltestellen an den Bahnhofsvorplätzen kombiniert mit einem durchgängigen Fuß- gängertunnel vor (AA 09.04.2003). Schließlich kursierten auch Ansätze, die zunächst ausschließlich eine Lösung an der Ost-Seite anmahnten und die Entscheidung über die Gestalt der westlichen Erschließung vertagen wollten (AA 29.11.2003). Die CSU- Fraktion brachte zu dieser Zeit wiederholt das von ihr seit den 1990er Jahren präferier- te Konzept, lediglich die bestehende Pferseer Unterführung weiter auszubauen, ins Spiel (u.a. AA 22.07.2003).

Trotz kontroverser Positionen innerhalb der einzelnen Teilprojekte stimmte der Stadtrat im Oktober 2005 einstimmig einer Absichtserklärung zur Umsetzung der MDA zu, die Voraussetzung für den Förderantrag bei den staatlichen Stellen war (AA 28.10.2005). Der Antrag selbst beinhaltete einen durchgängigen Mitteltunnel mit drei

Bahnhofsebenen.¹⁷² Die Kosten für den Umbau des Bahnhofbereichs bezifferten die Projektplaner auf ca. 75 Mio. Euro, die Kosten der MDA insgesamt auf 180 Mio. Euro (AA 20.01.2006). Als Enddatum für die Bauarbeiten am Hauptbahnhof gaben die Projektverantwortlichen Dezember 2011 an (ebd.).

Nach Durchführung der Standardisierten Bewertung sprachen Bund und Freistaat Bayern der MDA im Januar 2006 die Förderfähigkeit zu (ebd.).¹⁷³ Ebenfalls im Laufe des Jahres 2006 schlossen Stadt und Stadtwerke die Planungsvereinbarung mit der Deutschen Bahn ab (14.12.2006). Verliefen allerdings bereits die anfänglichen Planungen zum Hauptbahnhof recht langsam, verlangsamten die Kontroversen über das Ausgangsprojekt der MDA – die Gestaltung des Königsplatzes – den Planungsfortschritt am Hauptbahnhof ab 2005 zusätzlich (vgl. Kap. 7.6.2).

In Folge des Bürgerreferendums 2007 stand dann nicht nur hinter der Zukunft des Königsplatzes, sondern gleichfalls hinter jener des Hauptbahnhofs ein großes Fragezeichen. Der SPD-Oberbürgermeister sprach von einem »Scherbenhaufen« (AA 14.12.2007). Sein Herausforderer, der spätere CSU-Oberbürgermeister, hingegen forderte den Mitteltunnel in dem durch das Bürgerreferendum veranlassten Ideenwettbewerb nochmals auf den Prüfstand zu stellen (AA 28.01.2008). Die Grünen wiederum plädierten für ein Ratsreferendum, das – sofern erfolgreich – die Verankerung des Mitteltunnels im Ideenwettbewerb festzuschreiben sollte. Einen Antrag in den Stadtrat reichten sie allerdings nicht ein (vgl. Kap. 7.6.2). Schließlich startete im Februar 2008 noch das zweite Bürgerreferendum zur MDA mit dem Ziel, das Ergebnis des ersten Bürgerreferendums auszuhebeln und somit die ursprünglichen Planungen zur MDA – insbesondere zum Bereich des Hauptbahnhofs zu realisieren (vgl. Kap. 7.6.2).

Nachdem die staatlichen Fördergeldgeber sowie die Deutsche Bahn aber auf einen zügigen Umbau des Bahnhofsbereichs inklusive des Mitteltunnels beharrten, übernahm auch der künftige CSU-Oberbürgermeister diese Position (AA 29.01.2008, 31.01.2008), sodass in der finalen Phase des OB-Wahlkampfs bzgl. des Mitteltunnels keine Kontroversen mehr bestanden.

II. Parlamentarische Beratungsphase

Trotz des weitgehenden Konsenses im Stadtrat stand die im Frühjahr 2008 neu gewählte Stadtregierung (CSU, Pro Augsburg) vor der Herausforderung, einerseits dem Ergebnis des Bürgerreferendums gerecht werden zu müssen, das einen offenen Ideenwettbewerb auch zum Bahnhofsbereich verlangte, andererseits jedoch den Mitteltunnel als Herzstück des Projekts und Vorgabe der staatlichen Förderstellen nicht zu gefährden (u.a. AA 16.01.2008b). Beim Auslobungstext entstand so die Kompromissformel, nach der »von den vom Stadtrat beschlossenen Randbedingungen zur unterirdischen Straßenbahnhaltestelle nur dann abgewichen werden [dürfe A. d. V.],

¹⁷² Die Straßenbahnhaltestelle befand sich demnach auf der untersten Ebene. Über die darüber gelegene Verteilerebene sollten die Fahrgäste zum Regional- und Fernverkehr auf der obersten Ebene gelangen (AA 20.01.2006).

¹⁷³ Bei der Standardisierten Bewertung handelt es sich um ein Verfahren, im Rahmen dessen die Kosten-Nutzen-Relation eines Infrastrukturprojekts ermittelt wird. Sofern der Wert über 1 liegt, gilt ein Projekt als förderfähig (Deutscher Bundestag 2016). Für die MDA bedeutete der positive Bescheid, dass die staatlichen Stellen ggf. mehr als 80 % der förderfähigen Kosten übernehmen (AA 20.01.2006).

wenn der Wettbewerbsteilnehmer einen Lösungsansatz entwickelt, der wesentliche städtebauliche und verkehrliche Vorteile bietet« (Stadt Augsburg 2008: 30f.). Die Ausrichtung am Mitteltunnel war insofern für die Wettbewerbsteilnehmer nicht formal, aber de facto obligatorisch.

Wenig überraschend gelangte die Jury im Februar 2009 sodann auch zu folgendem Ergebnis: »Mit Ausnahme der direkten Führung der Fußgänger in die Verteilerebene überzeugen die im Wettbewerb aufgezeigten Abweichungen von der Tunnellösung am Bahnhof [...] die Jury nicht« (Stadt Augsburg 2009: 8). Alle prämierten Konzepte hielten somit am Mitteltunnel und der Straßenbahnhaltstelle unter dem Hauptbahnhof fest (ebd.).

Mit Abschluss des Ideenwettbewerbs waren – wie beim Königsplatz – die Voraussetzungen zur Weiterplanung der Umbaumaßnahmen am Hauptbahnhof erfüllt. Einstimmig beschloss der Stadtrat folglich im Februar 2009, die Verwaltung damit zu beauftragen, dies auf Basis der Empfehlungen des Preisgerichts auch zu tun (DAZ 20.02.2009). Im Juni 2009 stellte der Baureferent erstmals den Planungsstand im Bauausschuss vor (DAZ 19.06.2009). Dabei zeigte sich, dass aufgrund des Vetos der Deutschen Bahn einige Elemente des Siegerentwurfs nicht zu realisieren waren.¹⁷⁴ Der Mitteltunnel bzw. die unterirdische Straßenbahnhaltstelle unter dem Hauptbahnhof standen aber nicht zur Disposition. Bei den Baukosten ergab sich eine Kostensteigerung auf 94,5 Mio. Euro, von denen die Stadt etwa 3 Mio. Euro und die Stadtwerke 20,4 Mio. Euro zu tragen hätten (DAZ 19.06.2009).

Jenseits des Stadtrats entzündete sich ab dem Frühjahr 2009 allerdings vor allem wegen der Kosten verstärkt Kritik am Projekt. Zu den größten Kritikern außerhalb des Stadtrats zählten der spätere NAM-Vorsitzende (vgl. Kap. 7.6.2) sowie der spätere OB-Kandidat der Freien Wähler. Aufgrund der Kostenentwicklung plädierten beide für eine Straßenbahnhaltstelle unter dem Bahnhofsvorplatz Ost in Kombination mit einem Ausbau der Pferseer Unterführung (AA 09.04.2009; DAZ 14.04.2009, 19.06.2009). In seiner Funktion als Präsident des Verbandes der bayerischen Steuerzahler nahm der NAM-Vorsitzende die MDA zudem unter dem Titel »Luxus-Unterführung verschlingt Millionen« fortan mehrfach ins Schwarzbuch der Steuerzahler auf (u.a. AA 28.06.2011; DAZ 16.10.2009).

Ungeachtet dessen fasste der Stadtrat im Juli 2009 – lediglich gegen die Stimmen der Linken und der FDP – den Projektbeschluss zum Bahnhofsumbau (DAZ 17.07.2009, 23.07.2009). Eine erneute Durchführung der Standardisierten Bewertung bestätigte im Mai 2010 die Förderfähigkeit der MDA, wenngleich der erzielte Wert aufgrund der Kostensteigerungen nun geringer ausfiel (DAZ 04.05.2010). Im Juli 2010 leitete der Stadtrat – wiederum unter Zustimmung aller großen Fraktionen – das Planfeststellungsverfahren durch die Regierung von Schwaben ein (DAZ 23.07.2010). Nachdem sich im November 2010 die Position der Ratsmehrheit in den Konkurrenzreferenden zum Königsplatz durchsetzte (vgl. Kap. 7.6.2), war die Förderfähigkeit der MDA im Allgemeinen sowie des Hauptbahnhofsumbaus im Besonderen schließlich nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch abgesichert.

Im Anschluss an das Planfeststellungsverfahren erteilte die Regierung von Schwaben im Dezember 2011 die Baugenehmigung für das Projekt (AA 21.12.2011; DAZ

¹⁷⁴ Die Bahn lehnte vor allem einen direkten Zugang vom Bahnhofsvorplatz Ost zur Verteilerebene ab, da den Geschäften im Bahnhofsgebäude dadurch Kundenverkehr verloren ginge (DAZ 27.03.2009).

21.12.2011). Etwa ein halbes Jahr später – im August 2012 – begannen dann die Aushebungen für den Tunnelzugang auf der Ostseite des Hauptbahnhofs (DAZ 23.08.2012). Weil die Bauarbeiten einsetzen, bevor Stadt und Stadtwerke den Vertrag über die Kostenaufteilung mit der Deutschen Bahn geschlossen hatten, beantragten die Freien Wähler im März 2013 jedoch »bis zur Klärung aller offenen Fragen sowie der Finanzierung vorläufig alle Baumaßnahmen im Bereich der Bahn (Bahnhofsvorplatz) einzustellen« (Freie Wähler-Augsburg 25.03.2013). Nur wenige Tage später lag allerdings die sogenannte Kreuzungsvereinbarung zwischen den Projektträgern vor (AA 30.03.2013; DAZ 30.03.2013).

Obgleich die Baumaßnahmen am Hauptbahnhof bereits in vollem Gange waren, weitete sich die Zahl der Kritiker an dessen Untertunnelung im Laufe des Jahres 2013 aus. Nachdem die ersten beiden Teilprojekte der MDA (Königsplatz, Linie 6) weitgehend abgeschlossen waren und auch der Planfeststellungsbeschluss zum Hauptbahnhof vorlag, begannen Stadt und Stadtwerke nämlich verstärkt die Trassierung der Linie 5 voranzutreiben (AA 02.01.2013). Für heftige Kontroversen sorgte dabei (zunächst) die Frage, welchen Verlauf die neue Linie auf ihrem ersten Kilometer durch die an den künftigen Tunnel-Westausgang angrenzenden Thelott- und Rosenauviertel nehmen sollte bzw. welche Auswirkungen die Westöffnung des Hauptbahnhofs auf die Verkehrssituation in diesen beiden Vierteln hätte.

Insgesamt standen 2013 mehr als fünf mögliche Streckenvarianten sowie der Bau einer Entlastungsstraße zur Disposition (u.a. AA 14.10.2013). Aus diesem Grund startete die Stadt den Bürger-Workshop »GoWest«, bei dem Anlieger als Delegierte der betroffenen Straßen mit den Planungsverantwortlichen eine Kompromisslösung aushandeln sollten (DAZ 15.03.2013). Da es sich für viele Delegierte um ein Nullsummenspiel handelte, es insofern also vorrangig darum ging, die Trassenführung durch die eigene Straße zu verhindern, gestaltete sich die Konsensfindung jedoch schwierig (AA 14.10.2013).

Aus dem Konflikt über die Trassenführung heraus entstand die Anwohnerinitiative Theolott- und Rosenauviertel (AA 23.06.2013). Diese lehnte letztlich jedwede im laufenden Bürger-Workshop diskutierte Trassenvariante ab und plädierte im November 2013 dafür, das Konzept von Mitteltunnel, Straßenbahnhaltestelle unter den Gleisen und Westausgang gänzlich aufzugeben (AA 28.11.2013). Stattdessen empfahl sie auf die alte Idee zurückzugreifen, eine unterirdische Haltestelle am Bahnhofsvorplatz Ost zu errichten und die Linie 5 von dort durch die Pfersee Unterführung – ohne grundlegende Eingriffe in Theolott- und Rosenauviertel – zu führen (ebd.). Die Gegner des Mitteltunnels betonten dabei, dass sich die bereits begonnenen Bauarbeiten auf der Ostseite des Hauptbahnhofs in ihr Konzept integrieren ließen und überdies wesentlich kostengünstiger seien (AA 14.12.2013). Als Grund für ihren späten Widerstand gegen den Mitteltunnel verwiesen sie darauf, dass die Trassierung der Linie 5 nicht in das Planfeststellungsverfahren zum Hauptbahnhof einbezogen wurde und der Trassenverlauf deshalb damals noch nicht bekannt war (AA 05.03.2014). Zum wichtigsten Fürsprecher und Berater der Initiative avancierten die Freien Wähler bzw. deren OB-Kandidat, der in Bezug auf die Planungen zum Hauptbahnhof von einem »Bürgerfoul« sprach und darüber hinaus den bis dato erfolgten städtischen Beteiligungsprozess zur Trassierung der Linie 5 als Alibiveranstaltung klassifizierte (AA 14.12.2013).

Zusätzlichen Nachdruck verlieh die Anwohnerinitiative ihrer Forderung im Dezember 2013, indem sie das Bürgerreferendum »Straßenbahnhaltestelle Hauptbahnh-

hof« startete (DAZ 10.12.2013), wobei sie – wie bereits der Name andeutete – die künftige Lage der Straßenbahnhaltestelle am Hauptbahnhof zum Gegenstand des Bürgerreferendums machte:

»Soll die Stadt Augsburg, vertreten durch den Oberbürgermeister, die Stadtwerke Augsburg anweisen, dass die geplante Straßenbahnhaltestelle *nicht unter dem Hauptbahnhof*, sondern im Bereich nord-östlich des Hauptbahnhofs, einschließlich der Viktoriastraße, gebaut wird?« (Bl Thelott- und Rosenauviertel 2013).

Neben den Freien Wählern, die das Bürgerreferendum von Anfang an beratend unterstützten, sympathisierten zudem die Linken und die AfD mit dem Anliegen der Initiative (AA 14.12.2013; DAZ 09.12.2013). Des Weiteren meldete sich auch jener Stadtwerke-Geschäftsführer wiederholt als Gegner des Mitteltunnels zu Wort, der in den 1990er Jahren die gescheiterten Pläne zum Ausbau der Pfersee Unterführung zu verantworten hatte (u.a. AA 05.03.2014b). Der bis dato lautstärkste Kritiker des Mitteltunnels, der NAM-Vorsitzende, verwies darauf, inhaltlich mit dem Ansinnen des Bürgerreferendums zwar übereinzustimmen, als CSU-Mitglied dieses aber nicht direkt unterstützen zu wollen (DAZ 10.12.2013).

Oberbürgermeister, CSU, SPD, Grüne, Pro Augsburg und CSM positionierten sich umgehend gegen das Anliegen des Bürgerreferendums (AA 17.12.2013, 19.12.2013; DAZ 19.12.2013). Der Oberbürgermeister zweifelte dabei angesichts des späten Initiierungszeitpunktes bzw. den mit der Deutschen Bahn abgeschlossenen Verträgen an der Zulässigkeit des Bürgerreferendums (AA 12.12.2013). Gleichzeitig verwies er allerdings darauf, nicht – wie noch bei den Referenden zum Königsplatz – die Drohkulisse auslaufender Fördergelder bemühen zu wollen, da »klare Signale von Bund und Land, dass es eine Nachfolgefinanzierung über das Jahr 2019 hinaus geben werde«, vorlagen (AA 12.12.2013).

Die CSU-Fraktion bekannte sich »nachdrücklich« (CSU-Augsburg 18.12.2013) zum Mitteltunnel und richtete ihren Unmut weniger gegen die Initiatoren als vielmehr gegen die das Bürgerreferendum unterstützenden politischen Parteien bzw. Gruppierungen. So differenzierte deren Fraktionsvorsitzender explizit »zwischen den Anwohnern, die ein besonderes Informationsbedürfnis haben und den Partei-Populisten, die sich an die Bürgerinitiative gegen den Tunnel einfach nur dranhängen« (ebd.). Gleichzeitig stützte der Fraktionsvorsitzende die Position des Oberbürgermeisters, in dem er anmahnte: »Verträge sind einzuhalten« (ebd.)

Die Grünen wiederum betonten, dass das Bürgerreferendum die Gesamtzielrichtung des Projekts MDA bedrohe:

»Ein Erfolg des Bürgerbegehrens würde den ÖPNV in Augsburg um Jahrzehnte zurückwerfen. Die vorgeschlagenen Lösungen wären ein Rückschritt für den ÖPNV und für die Stadtentwicklung und würden die Stadt große Millionenbeträge kosten, da nichts davon förderfähig und die Gesamtförderung der Mobilitätsdrehscheibe mit dem gerade fertiggestellten Kö-Umbau gefährdet wäre« (Grüne-Augsburg 18.12.2013).

Die SPD schließlich betrachtete das Bürgerreferendum »in erster Linie als ein Anwohner-Problem« (DAZ 19.12.2013), wobei sie einerseits den Planungsprozess der Stadtregierung zur Trasse 5 kritisierte und dementsprechend forderte »die Befürchtungen

der Bürger, dass das Thelottviertel [sic!] in Zukunft zu einem westlichen Bahnhofsvorplatz mit Parkplatz-Chaos werden könnte« ernst zu nehmen (ebd.). Andererseits hob sie aber ebenso hervor, »weiterhin kerzengerade zum Bahnhofstunnel« zu stehen (ebd.).

Nach den Kommunalwahlen im März 2014 fand die ablehnende Haltung der neuen Stadtregierung (CSU, SPD, Grüne) zum Bürgerreferendum auch Eingang in deren Kooperationsvereinbarung (AA 05.04.2014).

Ende April 2014 erreichte die Anwohnerinitiative dann das Unterschriftenquorum (AA 26.04.2014; DAZ 05.05.2014). Bei Übergabe der Unterschriftenlisten kündigte sie an, der drohenden Unzulässigkeitsentscheidung mit einer Klage vor dem Verwaltungsgericht begegnen zu wollen (ebd.). Daraufhin forderte die seit den Kommunalwahlen 2014 im Stadtrat vertretene AfD einen sofortigen Baustopp bis zur entsprechenden Ratssitzung (DAZ 06.05.2014). Deren Fraktionsvorsitzender erklärte dazu konkret:

»Auch wenn es sehr spät kommt und egal wie man zu dem Begehrten steht, dies gibt kein gutes Bild ab. Die 12.000 Unterschriften sind ein lauter und ein – trotz des späten Zeitpunktes – lauterer demokratischer Ausruf eines nicht unbeträchtlichen Teiles der engagierten Bürgerschaft. Der Respekt vor dieser Stimme gebietet es aus unserer Sicht – unabhängig von der rechtlichen Lage – einen sofortigen Baustopp zu verhängen, bis die rechtliche Zulässigkeit des Begehrten geklärt ist« (AfD-Augsburg 04.05.2014).

Dabei betonte die AfD-Fraktion »dem Tunnelprojekt kritisch aber nicht völlig ablehnend« gegenüberzustehen und erhoffte sich von dem Baustopp »nochmals eine Informationsinitiative der Stadtregierung zum Thema« (ebd.). Einen solchen Baustopp lehnte der Oberbürgermeister jedoch ab (AA 09.05.2014).

Nachdem sich abzeichnete, dass die Verwaltung das Bürgerreferendum als unzulässig einstufen und die Ratsmehrheit dieser Einschätzung auch folgen würde, stellte die CSM-Fraktion Anfang Mai 2014 den Antrag, ein bzw. mehrere zusammenhängende Ratsreferenden zum Hauptbahnhof und der Linie 5 durchzuführen. Sie erklärte dabei zunächst, dass sie »zu allen bisher gefassten Beschlüssen zur Mobilitätsdrehscheibe und somit auch zum Tunnel mit der Umsteigehaltestelle unter dem Hauptbahnhof stehe« (DAZ 07.05.2014), jedoch »man 12.000 Unterschriften besorgter Bürger nicht einfach ignorieren« könne (ebd.). Ein Ratsreferendum sorge schließlich dafür, »langwierige juristische Auseinandersetzungen zu vermeiden« (AA 08.05.2014).

Als Ziele des Ratsreferendums formulierte die CSM-Fraktion folgende Anliegen:

1. »Die Beibehaltung des Bahnhofstunnels wird nochmals bekräftigt und ggf. nochmals beschlossen.
2. Die Linienführung der künftigen Linie 5 wird wie im vorliegenden Planfeststellungsbeschluss über die Rosenastraße bis zur Pferseer Straße beibehalten und ggf. nochmals beschlossen.
3. Die weitere Linienführung der Linie 5 wird durch Stadtratsbeschluss über die Rosenastraße stadtein- und stadtauswärts zur Ackermannstraße festgelegt und beschlossen« (Stadt Augsburg 27.05.2014).

Die entsprechende(n) Fragestellung(en) sollte die Verwaltung entwickeln (ebd.). Diese lehnte die Auslösung eines solchen Referendums jedoch ab (ebd.) und stufte – wie erwartet – die Abstimmung über das Anliegen des Bürgerreferendums als rechtlich unzulässig ein (Stadt Augsburg 16.05.2014). In ihrem diesbezüglichen Gutachten machte die Verwaltung auf Verstöße gegen das Abwägungsgebot und das Gebot der Vertragsstreue aufmerksam.¹⁷⁵ In Bezug auf das Ratsreferendum vertrat die Verwaltung wiederum die Position, dass über das MDA-Teilprojekt Hauptbahnhof nicht abermalig entschieden werden müsse und bei der Linie 5 bis dato keine Entscheidungsreife vorläge, da u.a. der Bürger-Workshop noch liefe (Stadt Augsburg 27.05.2014).

In der Ratssitzung folgten CSU, SPD, Grüne, Pro Augsburg und CSM dem städtischen Gutachten zum Bürgerreferendum, sodass dies mit deutlicher Mehrheit unzulässig beschieden wurde (AA 29.05.2014). Vor allem kritisierten die Vertreter der (neuen) Stadtregierung dabei den späten Initiationszeitpunkt (DAZ 29.05.2014). Weiterhin verwiesen sie darauf, dass Teile des alternativen Vorschlags im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens bereits geprüft worden wären (AA 30.05.2014a). Für die Zulässigkeit des Bürgerreferendums stimmten Freie Wähler, Linke, ÖDP, Polit-WG und AfD, wobei nur die beiden Erstgenannten das Anliegen der Initiatoren explizit stützten (AA 29.05.2014). Der vormalige OB-Kandidat der Freien Wähler – nach den Kommunalwahlen 2014 inzwischen Mitglied des Stadtrates – veröffentlichte am Tag der Ratssitzung eine Gegendarstellung zum städtischen Gutachten. Dabei attackierte er abschließend insbesondere den Oberbürgermeister, indem er erklärte, dass dieser »vor seiner Wahl 2008 das Projekt ähnlich kritisch gesehen hat wie die Initiatoren des Bürgerbegehrens [sic!]«, »aber aus Angst, als Verhinderer eines Jahrhundertprojekts und als Verlierer von Fördermitteln zu gelten«, seine Position danach verändert hätte und nun »jede kritische Rückfrage der Bürger mit einer noch nie da gewesenen Werbewalze flach zu halten« versuche (Freie Wähler-Augsburg 28.05.2014). Weiterfolgend kritisierte er in Bezug auf den Unzulässigkeitsbescheid: »[...] die Stadtpolitik verschanzt sich hinter juristischen Winkelzügen, aus Sorge, die Bürger könnten ihren Willen gegen diese übererteuerte Haltestellenlösung unter dem Hauptbahnhof richten« (ebd.).

Neben dem Bürgerreferendum lehnten die Regierungsfraktionen schließlich auch das Ratsreferendum ab (AA 30.05.2014b). Die SPD begründete ihre ablehnende Haltung damit, dass dessen Auslösung einer Legalisierung des rechtlich unzulässigen Bürgerreferendums gleichkäme (AA 29.05.2014). Bereits vor der Ratssitzung hatte auch der Oberbürgermeister erklärt, dass »die Ungültigkeit des Begehrens [...] nicht dazu führen [könne, A. d. V.], dass die Stadtregierung dann ihre Position zur Abstimmung bringe. ›Unzulässig ist unzulässig‹« (AA 09.05.2014). Zustimmung für ihr Anliegen erhielt die CSM lediglich von Pro Augsburg, der AfD, der Polit-WG und der ÖDP. Pro Augsburg bezeichnete das Ratsreferendum dabei als »eine Chance, die 12.000 mitzunehmen«, die für das Bürgerreferendum unterschrieben haben (DAZ 29.05.2014). Der ÖDP-Ratsherr befürchtete – wie die CSM-Fraktion – einen »jahrelangen Rechtsstreit«, weshalb er den Stadtrat zur »Flucht nach vorne« aufforderte (ebd.). Der AfD-

¹⁷⁵ Das Gutachten betonte, dass die Stadt die Stadtwerke zum Bau einer solchen Haltstelle nicht anweisen könne, da einer solchen Baumaßnahme zunächst ein erneutes Planfeststellungsverfahren vorgeschaltet sei. Des Weiteren verwies das Gutachten auf die bestehende Kreuzungsvereinbarung mit der Deutsche Bahn (Stadt Augsburg 16.05.2014).

Fraktionsvorsitzende schließlich erklärte grundsätzlich für mehr Bürgerbeteiligung zu sein und befürwortete dementsprechend – losgelöst vom Referendumstyp – jeweile Abstimmung zum Mitteltunnel (ebd.), wobei er die befriedende Wirkung einer solchen Abstimmung hervorhob: »Themen wie Stuttgart 21 oder Rauchen in Lokalen haben gezeigt, dass dann Ruhe ist« (AA 30.05.2014a). Freie Wähler und Linke versagten dem Ratsreferendum ihre Zustimmung.

Wie zuvor angekündigt, gab die Anwohnerinitiative ihren Widerstand gegen den Mitteltunnel auch nach der Sitzung nicht auf und klagte gegen die Unzulässigkeitsentscheidung (AA 30.05.2014b). Diese Klage blieb jedoch ohne Erfolg. Das Augsburger Verwaltungsgericht folgte in seinem Urteil Ende Juli 2014 dem städtischen Gutachten und hob dabei hervor, dass die Fragestellung und die Begründung irreführend seien, da für die Abstimmenden u.a. nicht ersichtlich wäre, dass die Annahme des Bürgerreferendums zunächst ein erneutes Planfeststellungsverfahren zur Folge hätte, über die letztendliche Lage der Straßenbahnhaltestelle in einem Referendum somit nicht entschieden werden könne (AA 31.07.2014). Zudem verwies das Gericht darauf, dass eine Annahme des Bürgerreferendums die Stadt zu vertragswidrigem Verhalten verpflichten würde (ebd.).

Eine Ruhepause ergab sich nach der Gerichtsentscheidung jedoch nur kurzfristig. Seit Ende 2013 verfügte die Verkehrssparte der Stadtwerke über einen neuen Geschäftsführer (AA 07.11.2013). Dieser veranlasste umgehend eine Überprüfung der bisherigen Planungsgrundlagen (AA 26.11.2014). Die Ergebnisse dieser Berechnungen waren Wasser auf die Mühlen der Tunnelgegner. Anfang November 2014 mussten Oberbürgermeister und Stadtwerke nämlich verkünden, dass die Bau- und Investitionskosten auf 143 Mio. Euro gestiegen seien und sich der Projektabschluss bis mindestens 2022 hinzöge (AA 07.11.2014; DAZ 07.11.2014). Die Schuld für die finanziellen Fehlkalkulationen wiesen die Projektträger vor allem dem beauftragten Planungsbüro zu, von dem sie sich in der Folge trennten (AA 07.11.2014).

Die Freien Wähler erklärten daraufhin, »dass die Augsburger Bevölkerung seit 2007 nur belogen wurde« (Freie Wähler-Augsburg 07.11.2014) und unterstellten dem Oberbürgermeister »ein taktisches Verhältnis zur Wahrheit« (ebd.: 11.11.2014). Eine inhaltlich ähnliche Schlussfolgerung zog ebenso der Chef der AA-Lokalredaktion:

»Das Großprojekt ist in Wahrheit ein Planungsdesaster. Es ist ein Ärgernis ersten Ranges, weil heute feststeht, dass die Augsburger beim Bürgerentscheid zum Königsplatz vor vier Jahren politisch an der Nase herumgeführt worden sind. Der Oberbürgermeister hat ein ernstzunehmendes Glaubwürdigkeitsproblem, weil er den Bürgerentscheid 2010 mit Argumenten¹⁷⁶ gewonnen hat, von denen man jetzt weiß, dass sie nicht wahr gewesen sind« (AA 08.11.2014).

Im Unterschied zu den Freien Wählern stellte sich der Chef-Lokalredakteur jedoch weiter hinter das Projekt (ebd.).

Die Regierungsfraktionen von CSU und SPD wiesen die Vorwürfe der Intransparenz entschieden zurück und betonten abermals, dass »der Hauptbahnhof [...] für

¹⁷⁶ Damit war die Aussage des Oberbürgermeisters aus dem Jahr 2010 gemeint, dass bei einer Ablehnung der städtischen Planungen zum Königsplatz die staatlichen Fördermittel wegen der zeitlichen Verzögerung gefährdet seien.

das gesamte Projekt ›Mobilitätsdrehscheibe‹ unabdingbar« sei (CSU/SPD-Augsburg 11.11.2014). Die Grünen wiederum machten in ihrer Kritik an den Freien Wählern vor allem die beiden Bürgerreferenden zum Königsplatz, aber auch das Verhalten der Deutschen Bahn¹⁷⁷ für die zeitlichen Verzögerungen verantwortlich (Grüne-Augsburg 11.11.2014). Einzig der NAM-Vorsitzende, der inzwischen als CSU-Fraktionsmitglied wieder dem Stadtrat angehörte, scherte aus dem Regierungslager aus und blieb seiner Position somit treu, als er im Bayerischen Fernsehen das Projekt als »Augsburg 22« bezeichnete, dessen erneute Aufnahme in das Schwarzbuch der Steuerzahler ankündigte und ein Moratorium einforderte (AA 20.11.2014, 21.11.2014a).

Nachdem dann die Stadtwerke auf der folgenden Stadtratssitzung verkündeten, dass die Gesamtkosten noch weiter auf mindestens 181 Mio. Euro¹⁷⁸ ansteigen würden (AA 22.11.2014b), äußerten erstmalig auch eigentliche Projektbefürworter im Rat Zweifel. So fragte die Fraktionsvorsitzende von Pro Augsburg bspw. »ob ein Ende mit Schrecken besser ist als ein Schrecken ohne Ende« (AA 21.11.2014a), und die CSM-Fraktion bezichtigte die Stadtwerke, eine Strategie vom ›Tarnen und Täuschen‹ anzuwenden (ebd.). Zu einem Kurswechsel im Stadtrat führte dies jedoch nicht, da der CSU-Fraktionsvorsitzende im Sinne aller Regierungsfraktionen auf der Sitzung betonte: »Am Bahnhofstunnel ist nicht zu rütteln« (AA 22.11.2014a).

Die grundsätzlichen Projektkritiker übernahmen diese Auffassung jedoch nicht. So bezeichneten die Freien Wähler das Vorgehen von Stadtregierung und Stadtwerken als ›politisches Hütchenspiel‹ (DAZ 26.11.2014), welches darauf abziele, ›Bürger, Medien und Opposition durch ständigen Wechsel und Neuzuordnung der Kosten zu verwirren‹ (ebd.). Dementsprechend beantragten sie – mit ihrer nach den Kommunalwahlen 2014 gebildeten Ausschussgemeinschaft – eine erneute Beschlussfassung des Rates auf Basis der neuen Kennzahlen durchzuführen (Ausschussgemeinschaft 27.11.2014). Darüber hinaus verstärkte aber auch die Anwohnerinitiative ihr Engagement. So richteten ihre Mitglieder u.a. auf ihrer Internetpräsenz offene, projektkritische Briefe an den bayerischen Ministerpräsidenten, den Präsidenten der Regierung in Schwaben, den Oberbürgermeister, die Stadtwerke und die Stadtratsmitglieder (BI Thelott- und Rosenauviertel o.J.). Weiterhin wiederholte die Anwohnerinitiative ihre Forderung nach einer alternativen Planung mehrfach auch in Leserbriefen an die AA (u.a. AA 19.11.2014, 24.11.2014) und behielt sich zudem vor, ein weiteres Bürgerreferendum gegen die Trassierung der Linie 5 zu initiieren (AA 17.12.2014).

Auch die AfD-Fraktion positionierte sich im Nachgang der Stadtratssitzung zusehends gegen die Bahnhofsuntertunnelung. So erklärte sie Ende November 2014 zunächst »die immensen Kostensteigerungen bei der Untertunnelung des Bahnhofs [...] ausdrücklich nicht mittragen« zu wollen (AfD-Augsburg 26.11.2014) und fortan die Alternativlösung von Freien Wählern und der Anwohnerinitiative zu »favorisieren« (ebd.), weshalb auch sie einen Baustopp beantragte (ebd.: 27.11.2014). Dabei hob ihr Fraktionsvorsitzender hervor, dass eine Lösung des Konflikts nur noch über ein Ratsreferendum herbeizuführen sei:

¹⁷⁷ Die Deutsche Bahn verschob immer wieder den Baubeginn für den neuen Bahnsteig F, dessen Fertigstellung eine Voraussetzung für die Tunnelarbeiten unter den Gleisen war (AA 25.10.2014).

¹⁷⁸ In dieser Summe berücksichtigten die Planungsverantwortlichen nun auch die Projektsteuerungskosten (21 Mio. Euro) sowie eine Instandhaltungspauschale von etwa 12 Mio. Euro an die Deutsche Bahn (AA 28.11.2014).

»Angesichts der enormen Kosten für dieses Projekt ist es jetzt an der Zeit, die Bürger darüber entscheiden zu lassen. Nur ein Bürgerentscheid, gestartet durch ein Ratsbegehr, legitimiert die Stadtregierung für dieses Großprojekt. Nur so können Befürworter und Gegner wieder zusammengeführt werden« (ebd.: 26.11.2014).

Den entsprechenden Antrag reichte die AfD-Fraktion Anfang Dezember 2014 ein, wobei die Augsburger darüber abstimmen sollten, »ob sie bei den jetzt bekannten Kosten und der Bauverzögerung die Bahnhofsuntertunnelung noch bauen wollen« (ebd.: 09.12.2014).

In der Sitzung selbst versuchte der AfD-Fraktionsvorsitzende dem Oberbürgermeister die Zustimmung zur Auslösung des Ratsreferendums abzuringen:

»Stimmen die Bürger für den Tunnel, was ich vermute, sind sie legitimiert jegliche Summe unter dem Bahnhof zu vergraben, ohne dass ihnen das je wieder um die Ohren gehauen wird. Wir, als Opposition, würden uns somit selbst den Wind aus den Segeln nehmen. Stimmen die Bürger dagegen, können sie ohne Probleme eine deutlich günstigere und auch in der Folge weniger umstrittene (Linie 5) Lösung angehen« (ebd.: 18.12.2014).

Die Stadtregierung bzw. die Regierungsfraktionen wichen aber von ihrer Position nicht mehr ab. So erklärte der Oberbürgermeister im Vorfeld der betreffenden Ratsitzung: »Weder von einem Baustopp noch einem Ratsbegehr halte ich etwas« (AA 18.12.2014). Er begründete diese Haltung mit dem Verweis auf das Gerichtsurteil zum Bürgerreferendum, mögliche Schadensersatzansprüche sowie dem Fehlen einer vergleichbaren Alternative zum Mitteltunnel (ebd.). Vertreter aller drei Regierungsfraktionen teilten seine Ansicht und betonten in der Sitzung, dass »keine Notwendigkeit, sich eine Legitimation der Bürger einzuholen«, bestünde (AA 19.12.2014), da »sämtliche andere Varianten [...] längst besprochen und im Entscheidungsprozess durchgefalloren« wären und die Stadt bzw. die Stadtwerke bereits staatliche Fördergelder erhalten hätten und Verträge einzuhalten seien (ebd.).

Letztlich stimmte einzig die AfD für die Auslösung ihres Ratsreferendums (ebd.). Den Baustopp befürworteten neben ihr zudem die Freien Wähler und die Linken (ebd.). Wenngleich laut AA »die Kostenexplosion bei manchem Stadtratsmitglied Bauchgrimmen verursacht[e]« (ebd.), entschied sich die große Mehrheit im Stadtrat folglich für eine Fortführung des Projekts auf Basis der neuen Zahlen.

III. Nachgeschichte

Mit den Ratsbeschlüssen im Dezember 2014 verstummt die Tunnelkritiker zwar nicht gänzlich. So verlagerten etwa die Freien Wähler ihr Engagement gegen den Bahnhofstunnel im Frühjahr 2015 vor allem in den Konflikt über die Zukunft der Stadtwerke (vgl. Kap. 7.6.5). Einen das Projekt am Hauptbahnhof wirklich noch gefährdenden Widerstand gab es in der Folge aber nicht mehr. Aufgrund weiterer Verzögerungen beim Bau des zusätzlichen Bahnsteigs wird der Projektabschluss inzwischen im Jahr 2023 erwartet (AA 07.10.2016). Die staatlichen Fördergelder gelten trotz der verspäteten Fertigstellung aber als sicher (AA 25.10.2014).

Derweil ist die Trassierung der Linie 5 allerdings weiterhin umstritten. Nach etlichen Kurskorrekturen beschloss der Stadtrat Ende 2016 zwar, mit der vom Bürger-

Workshop letztlich favorisierten Lösung ins Planfeststellungsverfahren zu gehen (AA 25.11.2016). Den tatsächlichen Einleitungsbeschluss hatte das Gremium ein Jahr später jedoch noch nicht getroffen. Die Inbetriebnahme erwarten die Stadtwerke deshalb nicht mehr vor 2024 (AA 22.03.2018). Ein Bürgerreferendum zu dieser Trassierung ist weiterhin nicht auszuschließen (AA 23.11.2016).

7.6.4.2 Analyse der Initiierungs- und Auslösungsprozesse

I. Initiierungsseite und Initiatoren

In dem 2003 von der Regenbogen-Regierung angestoßenen Entscheidungsprozess zur Modernisierung und besseren Anbindung des Hauptbahnhofs wurde die Durchführung einer Abstimmung der Bürgerschaft auf Basis eines Ratsbegehrens zu drei unterschiedlichen Zeitpunkten angedacht bzw. angestrebt. Im Januar 2008 regten die Grünen im Nachgang des ersten Bürgerreferendums zum Königsplatz ein Ratsreferendum über die Festschreibung der Untertunnelung des Hauptbahnhofs im Ideenwettbewerb an. Demnach formulierten sie zuerst die Initiierungsseite. Eine formale Initiierung ihrerseits folgte im Anschluss jedoch nicht. Diese nahm dann im Mai 2014 die CSM-Fraktion im Kontext des Bürgerreferendums zur Verlegung der Straßenbahnhaltestelle im Bahnhofsumfeld vor. Dabei wollte die CSM-Fraktion die Bürgerschaft sowohl über die Bahnhofsuntertunnelung als auch die Trassierung der Linie 5 abstimmen lassen. Aufgrund des zeitlichen Abstands von mehr als sechs Jahren erscheint es sinnvoll, von einer eigenständigen Initiierungsseite der CSM-Fraktion auszugehen. Ein expliziter Zusammenhang zur Initiierungsseite der Grünen lässt sich jedenfalls nicht feststellen. Die AfD-Fraktion allerdings griff im Dezember 2014 die Initiierungsseite der CSM-Fraktion auf und initiierte ebenfalls ein Ratsreferendum zum Bahnhofstunnel.

II. Ratsreferendum der CSM-Fraktion

a) Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

Als vormalige Angehörige der CSU-Regierungsfraktion waren die CSM-Ratsmitglieder für die (Weiter-)Entwicklung des Projekts MDA und insofern die Projektgestaltung des Hauptbahnhofumfeldes mitverantwortlich gewesen. Auch nach Abspaltung von der CSU-Fraktion und nach den Kommunalwahlen 2014 stand die CSM weiter zur Bahnhofsuntertunnelung und lehnte deshalb das inhaltliche Anliegen des Bürgerreferendums ab.

Die CSM-Fraktion argumentierte, dass die hohe Anzahl der innerhalb des Bürgerreferendums gesammelten Unterschriften die Legitimationsbasis des Projektes gefährde sowie ein rechtlicher Unzulässigkeitsbeschluss langfristige juristische Auseinandersetzungen nach sich zöge. Auf der Darstellungsebene zielte die CSM-Fraktion mit der Initiierung des Ratsreferendums demnach darauf ab, dem Bahnhofstunnel zusätzliche Legitimation zu verleihen und dadurch den Implementationsprozess zu verkürzen. Als Heilung lässt sich der Initiierungstyp nicht klassifizieren, da das Initiierungsziel der CSM-Fraktion nicht im Policy-Zugriff, sondern in der Policy-Kontrolle lag.

Die Initiierung des Ratsreferendums ergab sich aber nicht ausschließlich auf Basis des Gestaltungsmotivs. So stand die CSM(-Fraktion) vor der Herausforderung, sich als eigenständige politische Kraft in Augsburg etablieren zu müssen, da ihre Abspaltung

von der CSU eher auf personelle denn auf inhaltliche Differenzen zurückzuführen war. Inhaltlich stimmte die CSM mit der Haltung der CSU zur Bahnhofsuntertunnelung jedoch überein, sodass eine eigenständige Positionierung in diesem Kontext nicht möglich war. Das Ratsreferendum eröffnete aber zumindest die Option, sich in Bezug auf den präferierten Verfahrensweg von der CSU abzugrenzen, wobei die CSM-Fraktion bei einer Bürgerabstimmung prinzipiell kaum etwas zu verlieren hatte. Im Falle eines Abstimmungserfolges hätte sie sich damit profilieren können, maßgeblich die notwendige Projektlegitimation organisiert zu haben und bei einer Abstimmungsniederlage wären vor allem die neue Stadtregierung bzw. die Regierungsfraktionen zur Verantwortung gezogen worden, da diese in der Projektverantwortung standen. Implizit zielte die CSM-Fraktion mit der Initiierung des Ratsreferendums somit auch darauf ab, ihr Profil gegenüber der Wählerschaft zu schärfen und sich als bürgernahe politische Kraft zu inszenieren.

b) Initiierungsverhandlungen und Initiierungsentscheidung

Die Verkündung der Initiierungsidee sowie die Initiierung fielen auf denselben Zeitpunkt. Die Initiierungsverhandlungen verliefen demnach ohne Kontroversen und mündeten umgehend in die Initiierungsentscheidung. Dabei waren die Initiierungsverhandlungen nur auf die CSM beschränkt. Ein Versuch, Mitstreiter für den Initiierungsantrag zu gewinnen, wurde von ihr offensichtlich nicht unternommen. Da es aufgrund der Initiierungsziele wichtig für die CSM war, öffentlich als Urheberin der Initiierungsidee wahrgenommen zu werden, entsprach ein kooperatives Vorgehen während des Initiierungsprozesses allerdings auch nicht ihren Interessen.

c) Initiierungsvorlage

Die Initiierungsvorlage enthielt zwar keine Abstimmungsfragen, jedoch eindeutige Vorgaben, welche konkreten Bestandteile der MDA zum Gegenstand der Abstimmung gemacht werden sollten. Offensichtlich wollte die CSM aufgrund der rechtlich komplexen Lage nicht selbst das Wagnis eingehen, konkrete und dadurch rechtlich anfechtbare Abstimmungsfragen zu formulieren. Sie verzichtete also darauf, den Widerspruch, weshalb über den Bahnhofstunnel kein Bürgerreferendum, jedoch ein Ratsreferendum durchführbar sei, aufzulösen bzw. wollte diese Aufgabe der Verwaltung übertragen. Trotz fehlender Abstimmungsfrage enthielt die Initiierungsvorlage allerdings ein eindeutiges Bekenntnis insbesondere zum Bahnhofstunnel, sodass sie sich tendenziell als Initiativvorlage einordnen lässt.

d) Initiierungsbedingungen

Die MDA im Allgemeinen sowie die Bahnhofsuntertunnelung und die Linie 5 im Speziellen verfügten als Entscheidungsgegenstände sowohl in finanzieller als auch in städtebaulicher Hinsicht über herausragende Qualität. Dementsprechend lagen während des Entscheidungsprozesses grundsätzlich sehr günstige Initiierungsbedingungen vor. Da allerdings vor allem die Errichtung des Bahnhofstunnels spätestens seit 2005 fester Bestandteil der Planungen gewesen war und darüber hinaus die diesbezüglichen Beschlüsse gefasst und sogar die Bauarbeiten begonnen hatten, erschienen die Initiierungsbedingungen für ein Ratsreferendum nach 2012 eher ungünstig.

Dieser Zustand änderte sich dann jedoch durch die Initiierung des gegen die Bahnhofsuntertunnelung gerichteten Bürgerreferendums, wobei aber das Bürgerre-

ferendum die Initiierungsiede bei der CSM nicht unmittelbar auslöste. Diese entstand nämlich erst, als die Anwohnerinitiative die erforderliche Anzahl an Unterschriften Ende April 2014 einreichte und die Stadtverwaltung eindeutige Signale aussandte, das Bürgerreferendum als rechtlich unzulässig einzustufen. Zusätzlich speiste sich die Initiierungsiede – wie auch die Initiierungsvorlage nahelegt – aus der Ankündigung der Bürgerinitiative, die Zulässigkeit des Bürgerreferendums notfalls juristisch erstreiten zu wollen, sodass das Szenario eines längerfristigen Baustopps im Raum stand.

In Zusammenhang mit dem zuvor erläuterten Kontext der Konkurrenzsituation zwischen CSM und CSU dürfte diese Konstellation für die Initiierung des Ratsreferendums bereits hinreichend gewesen sein, vor allem auch deshalb, weil die Antragsstellung für die CSM kaum mit politischen Risiken verbunden war. Zusätzlich begünstigten das positive Outcome der Initiierungsentscheidung aber sicherlich ebenso die aus Perspektive der Projektbefürworter positiven Anwendungserfahrungen mit dem Ratsreferendum zum Königsplatz.

e) Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen

Die Initiierung des Bürgerreferendums erfolgte inmitten der Phase des Kommunalwahlkampfs 2013/14. Da CSU, SPD und Grüne sowie deren OB-Kandidaten geschlossen zu der Untertunnelung standen, löste es unter den großen Parteien jedoch keine Konkurrenzsituation aus. Lediglich in Bezug auf die Trassierung der Linie 5, die sich zu diesem Zeitpunkt noch in der Planungsphase befand, kritisierte die SPD das Entscheidungsmanagement der noch amtierenden Stadtregierung (CSU, Pro Augsburg). Selbst wenn sich nach den Kommunalwahlen in der CSU-Fraktion noch einzelne Projektkritiker – wie der NAM-Vorsitzende – befanden,¹⁷⁹ stand die neue Stadtregierung (CSU, SPD, Grüne) in Folge des Kooperationsvertrags umso geschlossener hinter dem Projekt und auch deren Ton in Richtung der Anwohnerinitiative verschärftete sich.

Aufgrund ihrer maßgeblichen Projektverantwortung hatten alle Mitglieder der neuen Stadtregierung sowohl in Bezug auf ihr Macht- als auch ihr Gestaltungsmotiv kaum ein Interesse daran, den bereits laufenden Bauprozess durch die Auslösung eines Ratsreferendum zu unterbrechen und die in jahrelangen Verhandlungen beschlossenen Tunnelplanungen nochmals zur Disposition zu stellen bzw. freiwillig den Weg zu einer möglichen Mehrheitsumgehung zu öffnen.

Weiterhin widersprach es dem Machtmotiv der Stadtregierung, eine Abstimmung über die Trassierung der Linie 5 zu veranlassen, da zum Initiierungszeitpunkt – mit Ausnahme des Startpunktes am neuen Tunnelausgang West – die Meinungsbildung zum Trassenverlauf innerhalb der Regierung noch nicht abgeschlossen war. Ein Abstimmungskampf über den Verlauf der Linie 5 hätte somit durchaus das Potential gehabt, einen schwerwiegenden inhaltlichen Konflikt innerhalb der zum damaligen Zeitpunkt neugebildeten Stadtregierung auszulösen.

Die Fraktion von Pro Augsburg wiederum befand sich in einer vergleichbaren Situation wie die Initiatoren von der CSM-Fraktion. Als Mitglied der vormaligen Stadtregierung hatte Pro Augsburg das Tunnelprojekt mit verantwortet und es zudem bereits unter Regenbogen-Zeiten befürwortet. Mit einer Unterstützung des Bürgerreferendums hätte Pro Augsburg somit die eigenen Planungen konterkariert. Aus der Regierungsverantwortung entlassen, entsprach es dann aber durchaus dem Machtmotiv

¹⁷⁹ Dieser war 2014 als CSU-Mitglied wieder in den Stadtrat gewählt worden.

der Wählervereinigung, sich in Abgrenzung zu den neuen Regierungsfraktionen mit einer Zustimmung zur Auslösung des Ratsreferendums als bürgernah zu präsentieren. Dafür wesentlich war allerdings, dass sich die Initiierungs vorlage explizit für die Beibehaltung des Mitteltunnels aussprach. Nur so konnten die Fraktionsvertreter schließlich auf der Darstellungsebene argumentieren, dass es ihnen mit der Auslösung vornehmlich um Legitimationsbeschaffung ging.

Die AfD zog im Frühjahr 2014 erstmalig ins Augsburger Kommunalparlament ein. Im Unterschied zu allen weiteren Fraktionen wies sie somit weder eine parlamentarische Projektvergangenheit auf, noch positionierte sie sich eindeutig inhaltlich zur Bahnhofsuntertunnelung. Die Fraktion befürwortete dabei sowohl die Durchführung des Bürger- als auch des Ratsreferendums. Ihrem Beschlussverhalten ist somit vornehmlich der Auslösungstyp Inszenierung zuzuordnen, insbesondere da die Fraktion darauf abzielte, sich dem selbst verliehenen Parteiimage entsprechend, als Anwalt der Bürgerschaft darzustellen und gleichzeitig darauf bedacht war, potentielle Wähler nicht mit einer inhaltlichen Festlegung zu verstimmen.

Freie Wähler und Linke waren die einzigen Ratsgruppierungen, die sich grundsätzlich gegen eine Untertunnelung des Hauptbahnhofs aussprachen und das Bürgerreferendum inhaltlich sowie teils auch aktiv stützten. Das Ratsreferendum bot beiden zwar prinzipiell ebenso die Chance auf eine Mehrheitsumgehung. Sie stimmten jedoch gegen die Auslösung, weil das Scheitern des Initiierungsantrags durch die ablehnende Haltung der Stadtregierung bereits absehbar war. Es lässt sich demnach vermuten, dass beide nur dann für die Auslösung des inhaltlich gegen ihre Position gerichteten Ratsreferendums gestimmt hätten, wenn ihre Stimmen für die Auslösung maßgeblich gewesen wären.

Die beiden Ratsherren von ÖDP und Polit-WG stimmten neben der AfD als einzige zugleich für die Zulässigkeit des Bürgerreferendums und die Auslösung des Ratsreferendums, wobei die ÖDP die Untertunnelung als vormaliges Mitglied der Regenbogenregierung stützte, die Polit-WG hingegen zum Initiierungszeitpunkt öffentlich noch keine Positionierung vorgenommen hatte. Obwohl beide Ratsherren der Opposition zuzurechnen waren, griffen sie mit ihrer Zustimmung zur Auslösung also nicht auf den Auslösungstyp der Mehrheitsumgebung, sondern eher jenen der Inszenierung zurück.

Der FDP-Ratsherr schließlich fühlte sich maßgeblich der CSU-Fraktion verpflichtet, weshalb sich seine Position der Stadtregierung zurechnen lässt.

f) Auslösungsverhandlungen und Auslösungsentscheidung

Nach der Initiierung Anfang Mai 2014 bemühte sich die CSM-Fraktion nicht aktiv darum, Unterstützer für ihr Anliegen zu gewinnen. Die Stadtverwaltung und die Regierungsfraktionen gaben allerdings auch umgehend zu erkennen, dass sie einer Auslösung aufgrund rechtlicher Bedenken nicht zustimmen würden. Da die CSM über kein Druckmittel gegenüber der Stadtregierung verfügte, war das negative Outcome der Auslösungsentscheidung somit absehbar und die diesbezüglichen Haltungen aller weiteren Ratsakteure deshalb irrelevant. Insgesamt überlagerte die Debatte über die Zulässigkeit des Bürgerreferendums den Auslösungsprozess des Ratsreferendums erheblich.

g) Auslösungsvorlage

Da sowohl die Verwaltung als auch der Rat den Initiierungsantrag der CSM mehrheitlich ablehnten, wurde keine Auslösungsvorlage erstellt.

h) Auslösungsbedingungen

Der Verlauf des Bürgerreferendums begünstigte zwar maßgeblich die Bedingungen für oppositionelle Initiierungen von Ratsreferenden. Die Auslösungsbedingungen hingegen verbesserte das Bürgerreferendum nicht wesentlich.

Zum einen war das Bürgerreferendum nämlich nicht hinreichend, um die starke und vielfältige Legitimationsgrundlage des Bahnhofstunnels nachhaltig zu gefährden, wobei der Bahnhofstunnel und der Startpunkt der Linie 5 aufgrund des Königsplatzreferendums aus dem Jahr 2010 bereits implizit über eine direktdemokratische Legitimation verfügten. Zum anderen war die Qualität des außerparlamentarischen Widerstands trotz der 12.500 Unterschriften begrenzt, da das Bürgerreferendum vor allem als eine Anwohnerinitiative mit starken Eigeninteressen in Bezug auf die Trassierung der Linie 5 wahrgenommen wurde. Diese Perspektive nahm nicht zuletzt auch die AA ein, die während der Unterschriftensammlung von einem »Begehrten ohne Schlagkraft« (AA 05.03.2014) sprach und vermutete: »Die überwiegende Mehrzahl der Augsburger ist froh, dass etwas passiert« (ebd.). Kurz vor der entscheidenden Ratssitzung titelte sie dann zudem: »Der Zug ist abgefahren« (AA 22.05.2014), was den Unterschriften zusätzlich Schlagkraft nahm bzw. die Stadtregierung in ihrer Haltung sicherlich stärkte.

Außerdem drohte die Auslösung eines Ratsreferendums eher zeitliche Verzögerungen und zusätzliche Unsicherheiten zu verursachen als die Modernisierungsarbeiten am Hauptbahnhof abzusichern bzw. zu beschleunigen. Schließlich hatten die Bauarbeiten längst begonnen.

Insgesamt lässt sich also in Bezug auf das Ratsreferendum zur Bahnhofsuntertunnelung festhalten, dass aufgrund des späten Initiierungszeitpunktes keine Dynamiken entstanden, welche die Stadtregierung noch unter einen Auslösungsdruck gesetzt hätten. Die bestehenden Kontroversen über den Verlauf der Linie 5 waren für die Erzeugung von Auslösungs dynamiken ebenfalls kaum hinreichend, da diese sich zumindest kurzfristig durch den diesbezüglichen Bürger-Workshop absorbieren ließen.

i) Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele

Der CSM-Faktion gelang es aufgrund der fehlgeschlagenen Auslösung nicht, der Bahnhofsuntertunnelung eine zusätzliche Legitimation zu verschaffen und eine Lösung im Konflikt um den Verlauf der Linie 5 herbeizuführen. Das von ihr auf der Darstellungsebene formulierte Initiierungsziel verfehlte sie somit.

Auch das implizite Initiierungsziel erreichte sie nur sehr eingeschränkt. So generierte der Initiierungsantrag zwar ein gewisses Maß an Presseberichterstattung. Insgesamt wurde die Berichterstattung über das Ratsreferendum aber deutlich von der Zulässigkeitsdebatte über das Bürgerreferendum überlagert, sodass der Initiierungsantrag eher eine Randnotiz blieb.

III. Ratsreferendum der AfD

a) Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

Nach Bekanntgabe der Kostensteigerungen im November 2014 unterstützte die AfD-Fraktion zunächst zwar die Alternativplanung der Freien Wähler und der Anwohnerinitiative. Dennoch blieb ihre Positionierung i. W. unklar. Die inhaltliche Flexibilität der Partei zeigte sich insbesondere in der Stadtratsrede des Fraktionsvorsitzenden zur Einbringung des Initiierungsantrages, in der dieser die inhaltliche Positionierung der AfD zur Bahnhofsuntertunnelung überhaupt nicht thematisierte (AfD-Augsburg 18.12.2014). Dem Gestaltungsmotiv kam im Initiierungsprozess demnach keine wesentliche Bedeutung zu. Der Fraktionsvorsitzende selbst appellierte in seiner Einbringungsrede vielmehr an das Gemeinschaftsmotiv, indem er sich als neutraler Mediator präsentierte, der mit der Initiierung darauf abzielte, den kommunalen Frieden wieder herzustellen.

Da die AfD-Fraktion also kein genuin inhaltliches Interesse an der Auslösung des Ratsreferendums hatte, dürfte die Initiierung vor allem auf das Machtmotiv zurückzuführen gewesen sein. Demnach versprach sich die Partei ein erhöhtes Maß an Presseberichterstattung, das sie – insbesondere in Abgrenzung zu den Regierungsfraktionen – als bürgernah erscheinen lassen sollte. Insofern kamen vornehmlich die Initiierungstypen Inszenierung und Mobilisierung zur Anwendung.

b) Initiierungsverhandlungen und Initiierungsentscheidung

Zwischen der Verkündigung der Initiierungsidee und der Initiierungsentscheidung vergingen etwa zwei Wochen. Die Initiierungsverhandlungen fanden dabei ausschließlich innerhalb der AfD statt. Die Fraktion unternahm somit wie zuvor auch die CSM-Fraktion nicht den Versuch, Mitstreiter für die Initiierung zu gewinnen. Da die AfD-Fraktion mit der Initiierung keine politischen Risiken einging und die bestehenden Projektplanungen auch nicht mit zu verantworten hatte, dürfte ihr die Initiierungsentscheidung sehr leicht gefallen sein.

c) Initiierungsvorlage

Die Initiierungsvorlage enthielt keine abstimmungsreif ausformulierte Fragestellung. Gegenstand der Fragestellung sollte aber allein der Bahnhofstunnel und nicht etwa auch die alternative Planung von Freien Wählern und der Anwohnerinitiative sein. Aufgrund der unklaren inhaltlichen Positionierung der AfD lässt sich die Initiierungsvorlage nicht eindeutig zuordnen.

d) Initiierungsbedingungen

Da die Unzulässigkeitsentscheidung des Rates zum Bürgerreferendum gerichtlich bestätigt wurde und darüber hinaus die Bauarbeiten am Bahnhof um ein weiteres halbes Jahr fortgeschritten waren, hatten sich die Initiierungsbedingungen für (Rats-)Referenden im Vergleich zum Zeitraum vor dem CSM-Antrag eigentlich noch einmal erheblich verschlechtert.

Der plötzliche und massive Anstieg des finanziellen Projektvolumens, der im November 2014 zudem noch in zwei Schritten bekannt gegeben wurde, veränderte dann allerdings die Projektbedingungen so stark, dass die zuvor gefassten Beschlüsse des Rates an Legitimationskraft einbüßten und die Glaubwürdigkeit der Projektverantwortlichen inklusive des Oberbürgermeisters zumindest teilweise in Frage stand. Der Rückgriff

auf die Initiierungsseite der CSM-Fraktion war demnach maßgeblich auf die gewichtige Veränderung der Qualität des Entscheidungsgegenstandes zurückzuführen.

Diese alleine dürfte allerdings noch nicht hinreichend für das positive Outcome der Initiierungsentscheidung gewesen sein. So ist davon auszugehen, dass die AfD in ihrem Initiierungsanliegen vor allem dadurch bestärkt wurde, dass neben den »üblichen Verdächtigen« (Freien Wählern, Linke) auch die AA-Lokalredaktion sowie Pro Augsburg und die CSM – allesamt eigentlich Projektbefürworter – schonungslose Kritik an der Stadtregierung und den Stadtwerken übten bzw. teilweise sogar die Fortführung der Bauarbeiten zur Disposition stellten. Dass zusätzlich ebenso die Anwohnerinitiative ihre Aktivitäten wieder verstärkte und die AA nach Bekanntgabe der neuen Kostenkalkulationen eine Flut an kritischen Leserbriefen erreichte, lieferte der AfD schließlich eine weitere wesentliche Begründungsgrundlage für den Initiierungsantrag.

e) Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen

Die Regierungsfraktionen von CSU, SPD und Grünen betrachteten die Kostenerhöhungen zwar als unerfreulich, jedoch keinesfalls als projektgefährdend (CSU/SPD-Augsburg 11.11.2014). Auch die abweichende Position des NAM-Vorsitzenden verfügte nicht mehr über die Sprengkraft, innerhalb der CSU einen grundsätzlichen Konflikt auszulösen, zumal der Tunnelkritiker im Dezember 2014 erklärte, die Mehrheitsmeinung »zu akzeptieren« und »bei einer Bürgerinitiative oder etwas Ähnlichem [...] nicht mitmachen« zu wollen (AA 08.12.2014). Die Auslösung eines Ratsreferendums entsprach somit weiterhin weder dem Macht- noch dem Gestaltungsmotiv der Regierungsfraktionen, da eine solche die Projektrealisierung gefährdet und im Falle einer Abstimmungsniederlage die Stabilität der neuen Stadtregierung insgesamt geschwächt hätte.

Für Pro Augsburg und die CSM veränderten die Kostenerhöhungen das Projekt so erheblich, dass sie es teilweise nicht mehr als jenes auffassten, dass sie in der Legislaturperiode zuvor als Regierungsakteure noch mit auf den Weg gebracht hatten. Insofern stellten beide das Projekt sogar erstmalig in Frage. Eine Auslösung entsprach dennoch nicht ihrem Gestaltungsmotiv, da diese die von ihnen als notwendig erachteten Modernisierungsarbeiten im Umfeld des Hauptbahnhofs eher verzögert hätte.

Die Ausschussgemeinschaft hatte sich erst nach dem CSM-Ratsreferendum gebildet. Mehrheitlich (Freie Wähler/Linke) lehnte sie die Untertunnelung zwar ab. Mit der ÖDP befand sich allerdings auch eine langjährige Tunnelbefürworterin in den eigenen Reihen. Bei einem Ratsreferendum hätten sich somit Mitglieder der Ausschussgemeinschaft im Abstimmungskampf als Gegner gegenübergestanden, was deren Zusammenhalt – insbesondere in der Frühphase ihrer Zusammenarbeit – sicherlich nicht zuträglich gewesen wäre. Die Auslösung eines Ratsreferendums entsprach somit zwar durchaus dem Gestaltungsmotiv einzelner Mitglieder, widerstrebt aber dem Machtmotiv der Ausschussgemeinschaft insgesamt. Da eine Auslösung des Ratsreferendums wegen der Haltung der Stadtregierung ohnehin keine Aussicht auf Erfolg hatte, fokussierte sich die Ausschussgemeinschaft ab Dezember 2014 zunehmend auf den Konflikt über die Zukunft der Stadtwerke, bei dem sie eine einheitliche Position vertrat und der gleichzeitig den Freien Wählern auch eine neue Projektionsfläche für ihre Kritik am Bahnhofstunnel bot (vgl. Kap. 7.6.5).

Inwieweit sich die ablehnende Haltung zum Ratsreferendum – insbesondere der oppositionellen Ratsakteure – auch schlicht gegen die AfD wandte, ist unklar. Auf

jeden Fall war die AfD im Augsburger Kommunalparlament zum Antragszeitpunkt nicht grundsätzlich isoliert, was u.a. der spätere Wechsel von AfD-Ratsmitgliedern in die Lager von CSU und Pro Augsburg zeigten.

f) Auslösungsverhandlungen und Auslösungsentscheidung

Wie bei der Initiierung des Ratsreferendums durch die CSM sprachen sich die Stadtverwaltung und die Regierungsfraktionen umgehend gegen eine Auslösung aus. Aufgrund fehlender politischer Druckmittel gegenüber der Ratsmehrheit war das negative Outcome der Auslösungsentscheidung somit vorhersehbar. Abgesehen davon, dass der AfD-Fraktionsvorsitzende in seiner Einbringungsrede noch einmal für die Auslösung warb, führte die AfD-Fraktion keine expliziten Auslösungsverhandlungen.

g) Auslösungsvorlage

Der Rat lehnte die Initiierungsvorlage mehrheitlich ab. Eine vollständige Auslösungsvorlage erreichte den Stadtrat somit nicht.

h) Auslösungsbedingungen

Die plötzliche Veränderung des finanziellen Projektvolumens im November 2014 verbesserte zwar die Initiierungsbedingungen für oppositionelle Ratsreferenden. Die Auslösungsbedingungen hingegen hatten sich durch das Urteil des Verwaltungsgerichts sowie den fortschreitenden Bauprozess erheblich verschlechtert. Da die Kostenerhöhung jenseits der Anwohnerinitiative auch keinen nennenswerten außerparlamentarischen Widerstand erzeugte und der Stadtregierung im Dezember 2014 zudem bereits ein weiteres Bürgerreferendum zur Zukunft der Stadtwerke drohte (vgl. Kap. 7.6.5), fiel das Outcome der Auslösungsentscheidung negativ aus.

i) Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele

Der AfD-Fraktion gelang es zwar mit ihrem Antrag ein gewisses Maß an Presseberichterstattung zu generieren. Weil jedoch kein weiterer Ratsakteure der Auslösung zustimmte und vor allem die Anwohnerinitiative, als deren Fürsprecher sich die AfD inszenierte, auf ihrer Internetpräsenz kaum über das Ansinnen berichtete, scheiterte die AfD an ihrem wesentlichen Initiierungsziel. Aufgrund der fehlgeschlagenen Auslösung konnte das Ratsreferendum darüber hinaus auch keine befriedende Wirkung entfalten.

IV. Kontrafaktische Perspektive auf die Auslösungsmehrheit

Sowohl CSM und AfD hätten ihre Ratsreferenden vermutlich auch unter konsensualen Auslösungsbedingungen initiiert, da eine Auslösung aufgrund der Akteurskonstellationen jeweils bereits unter majoritären Auslösungsbedingungen ausgeschlossen war. Auch der Auslösungsprozess beider Ratsreferenden wäre unter konsensualen Auslösungsbedingungen vermutlich ähnlich verlaufen, da die Regierungsfraktionen beide Anträge mit ihrer Zwei-Drittel-Mehrheit ablehnten. Eine grundsätzliche Änderung der Interessenlage der Stadtregierung hätte sich wohl nur dann ergeben, wenn das Verwaltungsgericht das Bürgerreferendum für zulässig erklärt hätte. In diesem Fall wäre zu vermuten, dass die Stadtregierung dem Bürgerreferendum ein Ratsreferendum gegenübergestellt hätte, dessen Auslösung sowohl unter konsensualen als auch majoritären Bedingungen erfolgt wäre.

7.6.5 Energie-Fusion der Stadtwerke

7.6.5.1 Phasenverlauf

I. Vorgeschichte

Die Stadt Augsburg suchte Mitte 2014 bereits seit längerer Zeit einen geeigneten Nachfolger für den scheidenden Geschäftsführer der Energiesparte der Stadtwerke (AA 24.07.2014). Im Juli 2014 entschied der Wirtschaftsausschuss des Stadtrates, diesen Posten mit dem amtierenden Geschäftsführer von erdgas schwaben neu zu besetzen, wobei dieser zunächst beide Geschäftsführertätigkeiten in Personalunion ausüben sollte (ebd.). Vor dem Hintergrund dieser Personalie berichtete die AA erstmals über die Idee einer Fusion der Energiesparte der Stadtwerke mit erdgas schwaben (ebd.).¹⁸⁰ Die Stadtwerke bestätigten den Bericht, erklärten jedoch, erst nach Fertigstellung einer vom Wirtschaftsausschuss in Auftrag gegebenen Machbarkeitsstudie konkrete Aussagen über mögliche Kooperationsformen treffen zu können (AA 25.07.2014).¹⁸¹

II. Parlamentarische Beratungsphase

Von ersten Ergebnissen der Machbarkeitsstudie erfuhr der Wirtschaftsausschuss am 21.10.2014 in nicht-öffentlicher Sitzung. Viele Informationen drangen dabei nicht nach außen. Es hieß allerdings, dass die Studie eine Fusion befürwortete, da bei ihrer Umsetzung jährlich mit bis zu 11 Mio. Euro Zusatzerlösen für das neue Unternehmen zu rechnen sei, wohingegen eine enge Kooperation lediglich zusätzliche Gewinne in Höhe von bis zu 2 Mio. Euro verspräche (AA 22.10.2014). Wenige Tage später betonte der Oberbürgermeister auf einer diesbezüglichen Pressekonferenz, sich hinsichtlich einer Kooperation bzw. der Kooperationsform noch nicht endgültig entschieden zu haben (AA 24.10.2014). Dass er starke Sympathien für eine Fusion hegte, galt jedoch schnell als offenes Geheimnis (AA 22.10.2014). So hob er auf der Pressekonferenz vor allem hervor, dass die Energiesparte der Stadtwerke zeitnah geeignete Maßnahmen treffen müsse, um den künftigen (neuen) Herausforderungen auf dem Energiemarkt zu begegnen (DAZ 24.10.2014). Als Bedingungen für eine Fusion nannte er allerdings die Aufrechterhaltung der Querfinanzierung bzw. Subventionierung der Verkehrssparte durch die Energiesparte, den vollständigen Verbleib der Wassersparte in städtischer Hand sowie den Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen (ebd.).

¹⁸⁰ Zur damaligen Ausgangssituation: Die Augsburger Stadtwerke sind eine Holding GmbH, deren drei wesentliche Tochterunternehmen (Energie, Wasser und Verkehr) sich 2014 zu 100 % in städtischer Hand befanden (Stadt Augsburg 2015b: 29-38). erdgas schwaben GmbH wiederum ist ein vorrangig im Regierungsbezirk Schwaben tätiges Energieunternehmen, dessen Gesellschafter zu ca. 65 % die Thüga-Gruppe und zu ca. 35 % die Stadtwerke Augsburg sind (erdgas schwaben 2014). Mit einem Umsatz von etwa 20 Mrd. Euro zählt die Thüga-Gruppe zu den einflussreichsten Konzernen auf dem deutschen Energiemarkt. So ist sie über erdgas schwaben hinaus – vorrangig allerdings als Minderheitsgesellschafterin – an rund 100 kommunalen Unternehmen aus dem Energie- und Wasserbereich beteiligt (Thüga-Gruppe 2016).

¹⁸¹ Die Studie erstellte eine große Unternehmensberatung in Zusammenarbeit mit Angestellten von sowohl den Stadtwerken als auch erdgas schwaben (DAZ 24.10.2014). Mit einer strategischen Kooperation, einem Joint Venture und einer Fusion überprüfte die Studie drei mögliche Formen der Zusammenarbeit (Grüne-Augsburg 17.11.2014)

Wenngleich der Oberbürgermeister noch kein öffentliches Bekenntnis zur Fusion abgab, schritten die Planungen seiner Verwaltung doch zielstrebig in diese Richtung voran. Dementsprechend sollte der Stadtrat bereits am 20.11.2014 eine Grundsatzentscheidung über die Form der künftigen Zusammenarbeit zwischen den Stadtwerken und erdgas schwaben treffen, wobei die entsprechende Verwaltungsvorlage als weiterzuverfolgende Kooperationsform die Fusion empfahl (Grüne-Augsburg 17.11.2014). Gegen diesen Zeitplan – nicht aber grundsätzlich gegen die Fusion – erhob die Grünen-Fraktion jedoch Einspruch. Folglich beantragte sie eine Vertagung des Grundsatzbeschlusses, die Durchführung einer weiteren Vergleichsstudie sowie eine intensivere Öffentlichkeitsbeteiligung (ebd.). Gänzlich gegen eine Fusion sprach sich im Vorfeld der Ratssitzung aber lediglich die Ausschussgemeinschaft (mit Ausnahme des ÖDP-Mitglieds) aus, da sie aufgrund der Thüga-Beteiligung eine verschleierte Privatisierung befürchtete (Ausschussgemeinschaft 23.10.2014).

In der nicht-öffentlichen Sitzung fasste der Stadtrat schließlich keine Grundsatzentscheidung, sondern beauftragte die Stadtwerke bei fünf Gegenstimmen aus der Ausschussgemeinschaft (ohne ÖDP), »die Entscheidungsreife bezüglich einer möglichen Kooperation/Fusion der Energie- und Netzsparte detailliert auszuarbeiten« (Stadt Augsburg 21.05.2015). Als Maßgaben enthielt der Beschluss auch die vom Oberbürgermeister auf der Pressekonferenz im Oktober 2014 angeführten Bedingungen (ebd.). Öffentlich einsehbar war die Beschlussfassung zu diesem Zeitpunkt allerdings nicht (Grüne-Augsburg 11.02.2015). Die Grundsatzentscheidung plante die Verwaltung nun nach Ausarbeitung der zweiten, vertiefenden Machbarkeitsstudie im April 2015 treffen zu lassen (AA 31.01.2015). Bis dahin sollten schließlich auch die von den Grünen eingeforderten öffentlichen Informationsveranstaltungen einsetzen (AA 21.11.2014).

Ließ sich aus dem Stadtrat zunächst also – zumindest öffentlich – nur begrenzt Kritik an der beabsichtigten Fusion wahrnehmen, so traf dies für den Bereich der Zivilgesellschaft ab Mitte November 2014 nicht mehr zu. Schon im Vorfeld der Ratssitzung vom 20.11.2014 kündigte Attac-Augsburg an, »sich entschieden gegen eine Fusion der Stadtwerke Augsburg mit der Thüga AG« zu wenden (DAZ 19.11.2014) und ggf. »ein Bürgerbegehren anstoßen« zu wollen (AA 18.11.2014).

Weil der Stadtrat in seiner Sitzung dann nicht mehrheitlich zu erkennen gab, die Stadtwerke vollständig in städtischer Hand zu belassen, gründete eine Gruppe von Aktivisten aus dem Umfeld von Attac-Augsburg die Bürgerinitiative »Stadtwerke Augsburg in Augsburger Bürgerhand« mit dem Ziel, die Fusionsplanungen durch ein Bürgerreferendum zu stoppen (BI-Bürgerhand 29.11.2014). Der Sprecher der Initiative hielt die Initiierung des Bürgerreferendums aus zwei Gründen für unvermeidlich:

»Es waren zwei wesentliche Punkte, die bei uns dann klar die Meinung haben bilden lassen, einen Entscheid durchzuführen. Erstens, weil nach wie vor keine Öffentlichkeit hergestellt wurde. Es gab also keine Möglichkeit, den Verlauf des Verfahrens zu betrachten. [...] Und das Zweite, weil klar war, wenn die Thüga AG hier einsteigen soll, dass es den Charakter der Stadtwerke grundsätzlich verändern würde« (BI-Bürgerhand 2017: 2).

Den Dezember 2014 nutzte die Bürgerinitiative, um die Vorbereitungen für den Start des Bürgerreferendums zu treffen. Dies schloss insbesondere die Formulierung der Fragestellung ein, bei der sich die Initiatoren Unterstützung von Mehr Demokratie

e. V. holten (AA 30.01.2015). Die Unterschriftensammlung startete schließlich Mitte Januar 2015 mit folgender Fragestellung:

»Sind Sie dafür, dass die Stadtwerke Augsburg Holding GmbH und ihre Töchter Energie GmbH, Wasser GmbH, Verkehrs GmbH und Netze Augsburg GmbH in vollständigem Eigentum der Stadt Augsburg bleiben und jegliche Fusion mit anderen Unternehmen unterbleibt?« (Labbe & Partner 2015: 4).

In der Begründung zum Bürgerreferendum hieß es:

»Die Stadtwerke Augsburg sind seit langer Zeit im vollständigen Eigentum der Stadt Augsburg. Dies garantiert die sichere Daseinsvorsorge der Augsburger Bürgerinnen und Bürger in den Bereichen Energie, Wasser und Verkehr. Doch jetzt soll der Konzern Thüga AG durch seine Tochter Erdgas Schwaben GmbH an der Energieversorgung der Stadt beteiligt werden. Der Augsburger Stadtrat hat mit großer Mehrheit beschlossen, diese Möglichkeit ernsthaft zu prüfen. Das käme einem Ausverkauf von Augsburger ‚Tafelsilber‘ gleich, denn die Überschüsse aus dem Energiebereich garantieren heute u.a. die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs Augsburgs. Weitere mögliche Gefahren bestehen in Preissteigerungen, Arbeitsplatzabbau und dem Abzug von regionalem Dienstleistungswissen. Die Augsburger Daseinsvorsorge muss vollständig in kommunaler Hand bleiben« (ebd.: 4f).

Insofern entschieden sich die Initiatoren dafür, das Bürgerreferendum nicht lediglich auf die Energiesparte, sondern auf alle Tochterunternehmen der Stadtwerke zu beziehen, was deren Sprecher wiederum auf die mangelnde Transparenz des Entscheidungsprozesses zurückführte:

»Zu diesem Zeitpunkt war vollkommen unklar, wie die Fusion aussehen soll. [...] Und uns war nicht bekannt, weil uns ja auch keine Einsicht gegeben wurde, welche Bereiche jetzt von einer möglichen Fusion betroffen wären. Deswegen war von Anfang an klar, [...] die Stadtwerke als Gesamtes sozusagen abzusichern durch ein Bürgerbegehren. Und so haben wir dann auch die Formulierung gewählt. Dass wir wollten, dass die Stadtwerke GmbH und ihre Töchter, die wir dann benannt haben, dass die eben voll und ganz in den Händen der Stadt und damit im Eigentum der Bürger bleiben sollen« (BI-Bürgerhand 2017: 3).

Unmittelbar nachdem die Bürgerinitiative ihr Vorhaben öffentlich bekannt gab, verkündete die Ausschussgemeinschaft, »das Bürgerbegehren aktiv zu unterstützen« (Ausschussgemeinschaft 28.11.2014). Dabei verschärfte der Vorsitzende der Freien Wähler seinen ohnehin schon mit dem Oberbürgermeister bestehenden Konflikt, in dem er die geplante Fusion in Zusammenhang mit den Kostensteigerungen beim MDA-Projekt Hauptbahnhof brachte bzw. dem Oberbürgermeister unterstellte, die Bahnhofsuntertunnelung mit dem Verkauf von Anteilen der Stadtwerke finanzieren zu wollen (AA 05.12.2014; FW-Augsburg 11.01.2015).¹⁸² Das Stadtoberhaupt warf sei-

¹⁸² Die Kostensteigerungen bei der Bahnhofsuntertunnelung waren ebenfalls im November 2014 bekannt geworden (vgl. Kap. 7.6.4).

nem vormaligen Mitstreiter¹⁸³ daraufhin »eine Politik der Unanständigkeit« (DAZ 13.01.2015) vor und erklärte:

»Wenn öffentlich dazu aufgerufen wird, die Stadtwerke zu schwächen, weil man einen Tunnel nicht möchte, dann ist das ein echt starkes Stück, zumal wenn das ein Stadtrat unterstützt« (AA 20.12.2014).

Die Grünen indes kritisierten weiter die unzureichende Informationspolitik der Stadtwerke und das hohe Tempo der Verwaltung beim Entscheidungsprozess (Grüne-Augsburg 21.01.2015). Auf ihrer Stadtversammlung im Januar 2015 beschloss die Partei daher zu beantragen, »dass die Entscheidung im Stadtrat über die Fusion [...] verschoben wird bis mindestens 1.1.2016 oder solange, bis ein Bürgerentscheid oder ein Ratsbegehren zu diesem Thema stattgefunden hat« (Grüne-Augsburg 22.01.2015), wobei »die Stadtratsfraktion [...] die Möglichkeit eines Ratsbegehrens prüfen und einen entsprechend [sic!] Antrag in den Augsburger Stadtrat einbringen« sollte (Grüne-Augsburg 21.01.2015). Inhaltlich mochte sich die Partei zum Bürgerreferendum zunächst nicht positionieren – auch weil sich bei ihr zunehmend interne Richtungsstreitigkeiten abzeichneten (AA 30.01.2015; DAZ 23.01.2015).

Neben der Ausschussgemeinschaft positionierte sich die AfD als erste Fraktion gegen die Fusion und teilte im Januar 2015 mit, »das gestartete Bürgerbegehren durch Sammlung von Unterschriften und der Auslage der Unterlagen in der Augsburger Geschäftsstelle« (AfD-Augsburg 22.01.2015) zu unterstützen. Sie begründete ihre Haltung damit, dass es sich um eine Entscheidung handele, »die die Stadt über lange Jahre entscheidend prägen wird« und deshalb »aus unserer Sicht durch den Bürger legitimiert werden« muss (ebd.). Gleichzeitig zeigte sich die AfD auch für den Vorschlag eines Ratsreferendums der Grünen offen, das »schnellstmöglich gestartet werden« solle, »um den engagierten Bürgern, die sich für das Bürgerbegehren stark machen, entgegen zu kommen (ebd.).

Ende Januar 2015 positionierte sich dann der Oberbürgermeister erstmals öffentlich sowohl zum laufenden Bürgerreferendum als auch zum angedachten Ratsreferendum. Dabei zweifelte er zunächst die Zulässigkeit des Bürgerreferendums an, weil die Fragestellung den Bürgern irreführend – zur zusätzlichen Unterschriftengewinnung – suggeriere, dass auch der Wasserbereich der Stadtwerke von den Fusionsüberlegungen betroffen sei¹⁸⁴ und ferner die Begründung fehlerhafte Tatsachenbehauptungen¹⁸⁵ enthalte (AA 30.01.2015b, 31.01.2015; DAZ 30.01.2015). Da der Oberbürgermeister die Fusionsmaterie grundsätzlich als »Aufgabe des Stadtrates« und auch als »zu komplex« für eine Bürgerabstimmung ansah (AA 31.01.2015), erkannte er auch keine Notwen-

¹⁸³ 2007 hatten beide maßgeblich das Bürgerreferendum gegen die Pläne der Regenbogenregierung zum Königsplatz unterstützt bzw. sogar initiiert (vgl. Kap. 7.6.2).

¹⁸⁴ Der Kreis der Initiatoren des Bürgerreferendums hatte bereits zuvor mehrere Bürgerreferenden erfolgreich gegen angestrebte Wasserprivatisierungen unter der Regenbogenregierung initiiert (BI-Bürgerhand 2017: 15). Im Zuge des OB-Wahlkampfs hatte der spätere Oberbürgermeister sich damals letztlich auf die Seite eines dieser Bürgerreferenden gegen den Verkauf des Siebentischwaldes (Trinkwasserschutzgebiet) geschlagen (ebd.).

¹⁸⁵ Der Oberbürgermeister verwies hier auf die Behauptung, dass es der Verkauf von Tafelsilber bzw. Stadtwerke-Anteilen zur Disposition stünde.

digkeit »einem Bürgerbegehrn ›das mit guten Gründen möglicherweise unzulässig ist‹ ein Ratsbegehrn entgegenzustellen« (DAZ 30.01.2015). Die Äußerungen des Oberbürgermeisters trafen bei der Bürgerinitiative auf Unverständnis und Widerspruch. Diese hielt ihm in der Folge vor, durch »juristische Winkelzüge« das Bürgerreferendum verhindern zu wollen (AA 30.01.2015) und betonte dabei, mit ihrer Fragestellung »vorbeugen« zu wollen, »dass weder der Energiebereich noch andere Bereiche der Daseinsvorsorge, und sei es nur teilweise, dem Einfluss von Konzernen und anderen Wirtschaftsinteressen preisgegeben wird« (BI-Bürgerhand 06.02.2015).

Zwei der dominierenden Themen in den ersten drei Monaten des Jahres 2015 blieben einerseits die Kritik an der Transparenz des Entscheidungsverfahrens sowie andererseits Zweifel an der Aussage des Oberbürgermeisters, dass der Prüfungsprozess ergebnisoffen verlief. So erfolgten alle wesentlichen Beratungen zur möglichen Fusion in nicht-öffentlichen Sitzungen und mit Verweis auf Geschäftsgeheimnisse war die erste Machbarkeitsstudie selbst für Ratsmitglieder lange Zeit nicht vollständig einzusehen (Grünen-Fraktion 06.03.2015). Die Ausschussgemeinschaft und die Grünen-Fraktion stellten deshalb immer wieder Anträge, diese Informationen den Ratsmitgliedern und zumindest in Teilen auch der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (u.a. Ausschussgemeinschaft 19.03.2015; Grüne-Augsburg 11.02.2015). Für die Zweifel an der Ergebnisoffenheit des Prüfungsprozesses sorgten verschiedene Umstände. Erstens initiierten die Stadtwerke bereits im Januar 2015 – etwa parallel zum Beginn der Unterschriftensammlung des Bürgerreferendums – eine finanzielle »Info-Kampagne«, die eher ins Fach ›Marketing‹ fällt«, wie ein Kommentator der AA-Lokalredaktion festhielt (AA 20.03.2015). Zweitens wies auch die Personalie des neuen Stadtwerke-Geschäftsführers in Richtung Fusion, wobei die Bürgerinitiative zusätzlich bemängelte, dass der Oberbürgermeister nicht nur den Aufsichtsratsvorsitz bei den Stadtwerken innehatte, sondern ab Dezember 2014 dieses Amt auch bei erdgas schwaben ausübte (BI-Bürgerhand 26.02.2015). Drittens schließlich überraschte nicht nur die Grünen das hohe Tempo, mit dem der Oberbürgermeister die Beschlussfassung vorantrieb. Der oben zitierte Lokalredakteur schlussfolgerte vor dem Abschluss der zweiten Machbarkeitsstudie daher, »ergebnisoffen« ist wohl nur so zu verstehen, dass Fusionspläne gestoppt werden können, wenn herauskommt, dass sie bei der Querfinanzierung der Nahverkehrsparte Probleme machen oder deswegen Kündigungen stattfinden müssten« (AA 20.03.2015).

Unterdessen setzten sich auch die Diskussionen über die (Nicht-)Zulässigkeit des Bürgerreferendums fort. Wegen der unterschiedlichen Rechtsauffassungen zwischen Oberbürgermeister und Bürgerinitiative entschlossen sich die Grünen im Februar 2015, den »Auftrag für eine neutrale rechtliche Prüfung der Bürgerbegehrenfrage« zu erteilen (Grüne-Augsburg 20.02.15). Mitte März 2015 gelangte der Gutachter – ein Rechtswissenschaftler der Universität Augsburg – dann zu dem Schluss, »der Augsburger Stadtrat müsste das Bürgerbegehrn wegen des Verstoßes gegen das Bestimmtheitsgebot, das Koppelungsverbot, das Verbot des Begründungsausfalls und das Irreführungsverbot als unzulässig ansehen«¹⁸⁶ (Lorenzmeier 2015: 19), womit er demnach die Position des Oberbürgermeisters stützte.

186 Das Bestimmtheitsgebot läge vor, weil sich die Fragestellung in Teilen auf Gegenstandsbereiche (Wasser, Verkehr) beziehe, zu denen kein konkretes Vorhaben bestehe (Lorenzmeier 2015: 9-12). Das Koppelungsverbot ergebe sich wiederum, weil sich die Fragestellung gleichzeitig auf mehrere

Die Bürgerinitiative bezeichnete die Grünen daraufhin als »Erfüllungsgehilfen der Fusionsbefürworter« und betonte »an der rechtlichen Zulässigkeit unseres Bürgerbegehrens festzuhalten« (BI-Bürgerhand 11.03.2015). Darüber hinaus mahnten die Fusionsgegner an: »Juristische Deutungen werden vor Gerichten ausgetragen. Die politischen jedoch finden im April¹⁸⁷ im Augsburger Stadtrat statt« (ebd.). Ganz in diesem Sinne sammelte die Bürgerinitiative weiterhin Unterschriften und vermeldete kurz nach Veröffentlichung des Gutachtens, die benötigten Unterschriften zusammenzuhaben (AA 18.03.2015). Parallel dazu kündigte sie an, ein zweites Bürgerreferendum zu starten:

»Wir werden die erreichten Unterschriften in Kürze bei der Stadtverwaltung einreichen, um den Bürgerentscheid einzufordern. Setzt der OB und mit ihm die Stadtregierung die Drohung um, das Bürgerbegehren nicht zuzulassen, müssten wir den Klageweg beschreiten. In der Zwischenzeit würden vollendete Tatsachen geschaffen werden. Einer Fusion wäre damit Tür und Tor geöffnet. Um dem vorzubeugen, werden wir ein zweites Bürgerbegehren starten. Damit wollen wir erreichen, dass es eine politische Entscheidung gibt und keine juristische. Wir wollen das Recht der Bürger auf Bürgerentscheid durchsetzen« (BI-Bürgerhand 21.03.2015).

Als Fragestellung für das zweite Bürgerreferendum griff die Bürgerinitiative auf einen Vorschlag des Oberbürgermeisters zurück, den dieser im Zuge der Zulässigkeitsdebatte über das erste Bürgerreferendum in einem TV-Interview auf die Frage geäußert hatte, wie eine rechtlich zulässige Fragestellung aussehen könne (BI-Bürgerhand 2017: 27):

»Sind Sie dafür, dass eine Fusion der Energiesparte der Stadtwerke Augsburg mit Erdgas Schwaben unterbleibt?« (BI-Bürgerhand 2015).

Insofern richtete sich das zweite Bürgerreferendum nicht mehr auf die Stadtwerke als Ganzes, sondern lediglich auf die Fusionsabsichten der Energiesparte, wie auch die Begründung zeigte:

»Die Stadtwerke Augsburg sind seit langer Zeit in vollständigem Eigentum der Stadt Augsburg. Dies garantiert die sichere Daseinsvorsorge der Augsburger Bürgerinnen und Bürger. Doch jetzt könnte der Konzern Thüga AG durch seine Tochter Erdgas Schwaben GmbH an der Energieversorgung der Stadt beteiligt werden. Der Augsburger Stadtrat hat beschlossen, diese Möglichkeit ernsthaft zu prüfen. Die Augsburger Energieversorgung soll jedoch vollständig in kommunaler Hand bleiben« (ebd.).

»rechtlich selbständige Gesellschaften« bezöge (ebd.: 13ff.). Da die Begründung fast ausschließlich auf die Energiesparte fokussiere, die Aufnahme der anderen Tochterunternehmen in die Fragestellung demnach unzureichend erläutert würde, ergebe sich der Begründungsausfall (ebd.: 15f.). Der fehlende Verweis darauf, dass der Stadtrat eine Fusion bei den weiteren Sparten ausdrücklich ausgeschlossen hätte sowie die Behauptung, dass es sich bei einer Fusion um den Verkauf von Tafelsilber handele, erfüllten schließlich den Tatbestand der Irreführung (ebd.: 16-19).

¹⁸⁷ Die Zulässigkeitsentscheidung über das Bürgerreferendum im Stadtrat sollte im April 2015 erfolgen.

Im Zuge der Debatten über die Bürgerreferenden spitzte sich der inhaltliche Konflikt auch bei den Parteien bzw. im Stadtrat in der Fusionsfrage zu. Seitens der Stadtregierung stützte im März 2015 ohne sichtbare interne Widerstände lediglich die CSU den Kurs ihres Oberbürgermeisters, wenngleich sich die Fraktion selbst öffentlich kaum äußerte:

»Die Rolle der CSU ist am einfachsten zu beschreiben: sie schweigt. Für die CSU hat Oberbürgermeister Kurt Gribl als Aufsichtsratsvorsitzender der beiden Firmen und als starkes Stadtoberhaupt die alleinige Handlungshoheit. Die CSU wird in Sachen Fusion von Oberbürgermeister Kurt Gribl repräsentiert« (DAZ 24.03.2015).

Bei der SPD stützte die Fraktion zwar ebenfalls den Kurs des Oberbürgermeisters. Allerdings gab es in der Partei »in allen Ecken Fusionsgegner« (ebd.), wobei einzelne Ortsverbände bereits das erste Bürgerreferendum offen unterstützt hatten (DAZ 20.02.2015b, 25.03.2015). Wegen des verstärkten Drucks der Basis entschied die Parteiführung dann, einen Sonderparteitag zur Fusionsfrage in der ersten Maiwoche durchzuführen (AA 24.03.2015). Damit hatte sich der ursprüngliche Beschluss-Fahrplan des Oberbürgermeisters, der im April 2015 eine Grundsatzentscheidung des Stadtrats vorsah, erledigt (ebd.).

Den intensivsten Richtungsstreit in der Fusionsfrage führten zweifelsfrei aber die Grünen. Die grundsätzlichen Bedenken vieler Parteimitglieder erzeugten zwar zunächst keinen offenen Konflikt, weil der Kompromiss bestand, eine inhaltliche Entscheidung erst nach dem Vorliegen der vertiefenden zweiten Machbarkeitsstudie zu treffen. Dieser Burgfrieden endete jedoch, als sich der grüne Umweltreferent an der Werbekampagne der Stadtwerke beteiligte (DAZ 03.03.2015) und die DAZ zudem berichtete, dass die Personalie des Stadtwerke-Geschäftsführers sowie die Fusion bereits während der Sondierungsgespräche unmittelbar nach der Kommunalwahl im März 2014 Thema waren (ebd.). Die an den Sondierungsgesprächen nichtbeteiligte Parteisprecherin erklärte daraufhin: »Wäre die Fusion im Koalitionspektrum aufgetaucht [...], hätten wir einer Regierungsbeteiligung niemals zugestimmt« (ebd.). Die Fraktionsvorsitzende wiederum konterte, dass die »Zustimmung der Grünen [...] nie ein K.O.-Kriterium für eine Aufnahme in die Regierung gewesen« sei und die Grünen-Fraktion im Sommer 2014 im Wirtschaftsausschuss auch gegen den Geschäftsführer gestimmt hätte, weil dies »eine Vorfestlegung in Richtung Fusion gewesen« wäre (AA 05.03.2015). Auf der folgenden Stadtversammlung am 18.03.2015 lehnte die grüne Basis den Antrag der Fraktionsvorsitzenden, die inhaltliche Entscheidung weiterhin erst nach Veröffentlichung der vertiefenden Machbarkeitsstudie zu treffen, bei einem Entscheidungspatt (20/20/1) ab (Grüne-Augsburg 18.03.2015). Anschließend stimmte eine Mehrheit der Parteimitglieder dafür, die Fusion abzulehnen (24/13/1) und das zweite Bürgerreferendum offen zu unterstützen (26/2/7) (ebd.). Somit ging die Grünen-Fraktion ab Ende März 2015 nicht nur prozedural, sondern auch inhaltlich auf Konfrontationskurs zum Oberbürgermeister, wobei die Fraktion in der Fusionsfrage selbst gespalten blieb (DAZ 24.03.2015).

Nachdem das Gutachten des Juristen der Augsburger Universität das erste Bürgerreferendum als unzulässig qualifizierte, erhielt auch die von den Grünen angestoßene Diskussion zur Durchführung eines Ratsreferendums neuen Nährboden. Diese hatten nämlich bereits bei Vergabe des Auftrags für das Gutachten angekündigt:

»Sollte das Bürgerbegehren tatsächlich unzulässig sein, wollen wir, dass der Stadtrat die BürgerInnen per Ratsbegehren entscheiden lässt« (Grüne-Augsburg 20.02.2015). Auf o.g. Stadtversammlung beschlossen sie dementsprechend, ein Ratsreferendum im Stadtrat einzufordern (ebd.: 18.03.2015). Die SPD-Fraktion hingegen schloss die Unterstützung eines solchen vor dem Abschluss der vertiefenden Machbarkeitsstudie jedoch aus (AA 14.03.2015). Deren fusionskritische Ortsverbände hingegen stützten das Anliegen der Grünen (DAZ 25.03.2015) und ebenso fand die SPD-Parteichefin die Idee eines Ratsreferendums »charmant« (AA 05.03.2015).

Der Oberbürgermeister beharrte aber weiterhin auf seinem ablehnenden Standpunkt:

»Die Entwicklung eines kommunalen Unternehmens darf nicht zum Spielball politischer und wirtschaftlicher Interessen werden. Hier geht es um Arbeitsplätze und um Wettbewerbsvorteile für unser kommunales Unternehmen, das sich künftig auf dem harten Energiemarkt behaupten muss. Ein Ratsbegehren als Entscheidungsgrundlage halte ich für ungeeignet. [...] Die bei einem Ratsbegehren erforderliche Offenlegung von Entwicklungsdaten und Kalkulationsgrundlagen befriedigt ja nicht nur ein lautes Informationsbedürfnis. Sie gewährt natürlich auch der Unternehmenskonkurrenz aus rund 200 Wettbewerbern höchst interessante und willkommene Einblicke« (AA 14.03.2015).

Es waren dann jedoch nicht die Grünen, sondern der vormalige Kulturdezernent und einzelne WSA-Stadtrat, der als erstes einen Antrag auf Ratsreferendum einreichte. In diesem hieß es:

»Die Verwaltung soll beauftragt werden, ein rechtskonformes Ratsbegehren zur Fusion von SWA/Energiesparte und Erdgas Schwaben auf den Weg zu bringen und rechtzeitig im Stadtrat entscheiden zu lassen« (WSA 22.03.2015b).

Die Formulierung der Fragestellung wollte WSA somit der Verwaltung überlassen. Als Begründung für das Ratsreferendum führt der Antrag zwei Aspekte an. Erstens hätte eine Umfrage unter WSA-Mitgliedern ergeben, »dass eine deutliche Mehrheit das Fusionsthema als nicht [H. i. O.] zu komplex ansieht« und »ein Ratsbegehren zum Fusionsthema von immerhin 90 % gewünscht wird«, weshalb nicht auszuschließen sei, »dass die Ergebnisse dieser exemplarischen Umfrage von der Mehrheit der Augsburger Bevölkerung geteilt werden« (ebd.). Zweitens »gilt es, mittels eines Ratsbegehrens und der damit verbundenen Informationspolitik verlorenes Vertrauen bei der Augsburger Bevölkerung zurück zu gewinnen – auch bei den 11.000 Menschen, die ihre Unterschrift unter ein angeblich rechtsunwirksames Bürgerbegehren gesetzt haben« (ebd.).

Zeitgleich erneuerte auch die AfD in zwei Pressemeldungen ihre Forderung nach Durchführung eines Ratsreferendums. So wertete sie das laufende erste Bürgerreferendum »als einen ganz klaren Ausdruck, dass viele Bürger dieses emotionale Zukunftsthema durch einen Bürgerentscheid abstimmen wollen« (AfD-Augsburg 12.03.2015), weshalb »schnellstens vom Oberbürgermeister das Signal kommen [sollte, A. d. V.], dass der Stadtrat ein Ratsbegehren mit einer rechtlich einwandfreien Fragestellung auf den Weg bringen wird« (AfD-Augsburg 19.03.2015). Nicht zuletzt wäre dies »ein versöhnliches Zeichen an die Bürgerschaft und würde den engagierten In-

itiatoren und Unterschriftensammlern einiges an Arbeit ersparen« (ebd.). Darüber hinaus kündigte die AfD an »auch das neue Bürgerbegehren sehr aktiv unterstützen« zu wollen (ebd.).

Schließlich entschied sich die AfD-Fraktion selbst dazu, einen Antrag auf Ratsreferendum zu stellen, wobei sie sinngemäß die Fragestellung des zweiten, gerade anlaufenen Bürgerreferendums aufgriff:

»Sind Sie dafür, dass eine Fusion der Stadtwerke Augsburg Energie GmbH mit Erdgas Schwaben unterbleibt?« (AfD-Augsburg 26.03.2015).

In der Begründung des Antrags hieß es:

»Die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Augsburg haben auf verschiedenen Wegen ausgedrückt, dass sie zu diesem Thema befragt und gehört werden wollen. Sie trauen sich zu, die Frage zu einer Fusion am besten zu beantworten« (ebd.).

In seiner Sitzung am 26.03.2015 behandelte der Stadtrat aber lediglich den Antrag von WSA. Dabei stimmten neben WSA nur die AfD, die Grünen, ein CSM-Mitglied und die Ausschussgemeinschaft (ohne den Vorsitzenden der Freien Wähler) für die Auslösung des Ratsreferendums (AA 27.03.2015; DAZ 26.03.2015). Der Oberbürgermeister und die Fraktionen von CSU und SPD lehnten den Antrag geschlossen ab, wobei der Oberbürgermeister »bekräftigte [...], dass er eine Bürgerabstimmung für ungeeignet halte« (AA 27.03.2015).

Im nicht-öffentlichen Teil derselben Sitzung erhielt der Stadtrat Einblick in erste Ergebnisse der vertiefenden Machbarkeitsstudie. In diesem Zusammenhang erklärte der Oberbürgermeister in Bezug auf die Fusion: »[...], ich meine, dass das passt« (AA 27.03.2015). Die Endfassung der Studie lag dann Anfang April 2015 vor. Sie gelangte zu dem Ergebnis, dass eine Fusion unter den o.g. Maßgaben möglich sei und wesentliche Vorteile für die Stadtwerke mit sich brächte (AA 08.04.2015; DAZ 11.04.2015). So bezifferte die Studie die zusätzlichen Gewinne des neuen Unternehmens auf jährlich 11,5 Mio. Euro bei einmaligen Kosten von 8 Mio. Euro (ebd.). Die Thüga-Gruppe wäre am neuen Unternehmen zu 30,3 % beteiligt, womit ihr eine Sperrminorität zukäme (ebd.). Sofern die Thüga allerdings beschlösse, ihre Anteile zu verkaufen, erhielten die Stadtwerke ein Vorkaufsrecht (ebd.). Weiterhin sicherte der Stadtwerke-Geschäftsführer allen Beschäftigten einen achtjährigen Kündigungsschutz zu, wobei allerdings 100 Stellen durch Nicht-Wiederbesetzung abgebaut werden sollten (ebd.). Als die Endfassung der Studie vorlag, sprach sich der Oberbürgermeister erstmals offen für eine Fusion aus (DAZ 11.04.2015).

Ebenfalls Anfang April 2015 – also ca. 2,5 Monate nach Sammlungsbeginn – reichte die Bürgerinitiative etwa 15.000 Unterschriften für das erste Bürgerreferendum bei der Stadtverwaltung ein (AA 02.04.2015). Das Unterschriften-Quorum (ca. 11.000) hatten die Initiatoren damit deutlich überschritten (ebd.). Jedoch stellte das in der Folge veranlasste städtische Gutachten – wie bereits die zuvor von den Grünen in Auftrag gegebene Expertise – die Unzulässigkeit des Bürgerreferendums fest (AA 22.04.2015). Einerseits begründete der städtische Gutachter dies mit der Unbestimmtheit der Fragestellung sowie einem Verstoß gegen das Koppelungsverbot (Stadt Augsburg 10.04.2015). Andererseits verneinte der Gutachter die Zulässigkeit auch »wegen

unrichtiger, irreführender und unvollständiger abstimmungsrelevanter Tatsachenangaben und Begründungsmängeln« (ebd.).

Nachdem die Bürgerinitiative das städtische Gutachten erhielt, ließ sie noch im Vorfeld der entsprechenden Ratssitzung – am 23.04.2015 sollte die (Un-)Zulässigkeitsentscheidung fallen – durch eine Münchner Kanzlei ein Gegengutachten¹⁸⁸ erstellen und informierte die Stadträte darüber:

»Wir haben die Stadträte nochmal alle angeschrieben. Und haben darauf hingewiesen, dass es dort eine Rechtsunklarheit gibt. Und dass sie doch nicht beschließen sollen in einem im Prinzip schwebenden Verfahren« (Bl-Bürgerhand 2017: 4).

Gleichzeitig erwirkte die Bürgerinitiative über das Verwaltungsgericht vorsorglich eine Erklärung des Oberbürgermeisters, keine inhaltliche Entscheidung zur Fusion in der April-Sitzung treffen zu lassen (AA 22.04.2015).

Die Stadtratsmehrheit folgte letztlich nicht dem Anliegen der Bürgerinitiative, den Zulässigkeitsbeschluss zu vertagen (Stadt Augsburg 23.04.2015), sondern beschied das Bürgerreferendum am 23.04.2015 mit 46 zu 10 Stimmen für unzulässig (DAZ 23.04.2015). Lediglich die Ausschussgemeinschaft sowie die AfD-Fraktion stimmten dabei gegen die Auffassung des städtischen Gutachters (AA 23.04.2015). Der Oberbürgermeister sowie Vertreter der Fraktionen von SPD und CSU kritisierten insbesondere die Vermischung von Wasser- und Energiesparte in der Fragestellung, mit der laut eines SPD-Vertreters die »Bürger [...] von Anfang an auf die Palme gebracht wurden« (Stadt Augsburg 23.04.2015). Die Grünen begründeten ihr Abstimmungsverhalten mit dem Verweis auf ihr eigenes Gutachten (ebd.). Nach dem Beschluss kündigte die Bürgerinitiative eine Klage vor dem Verwaltungsgericht an (AA 23.04.2015).

Dass es aber dennoch zu einem Bürgerreferendum kommen würde, galt bereits während der Sitzung als sicher, da die Bürgerinitiative noch vor der Sitzung – also nur etwa 5 Wochen nach dessen Initiierung – mehr als 13.000 Unterschriften auch für das zweite Bürgerreferendum bei der Stadtverwaltung einreichte (AA 22.04.2015).

Anfang Mai 2015 fand dann der SPD-Sonderparteitag zur Fusion statt, auf dem sich eine deutliche Mehrheit der Mitglieder für die Fusion aussprach (56/15/7), sodass das Projekt im Stadtrat mit CSU und SPD fortan eine solide Mehrheit hinter sich hatte (AA 04.05.2015). Die SPD-Parteichefin erläuterte im Nachgang des Parteitags, dass insbesondere das Ergebnis einer Mitarbeiterbefragung durch den Betriebsrat Grundlage für die Parteibasis gewesen sei, der Fusion zuzustimmen (ebd.).¹⁸⁹

Weiterhin beschloss der SPD-Sonderparteitag, dass sich die Fraktion für ein Ratsreferendum einsetzen solle, falls das zweite Bürgerreferendum zulässig sei (ebd.).

188 Das Gutachten gelangte demnach zu dem Schluss, dass die Fragestellung weder zu unbestimmt sei, noch gegen das Koppelungsverbot verstöße. Darüber hinaus widersprach es der städtischen Auffassung, dass ein Begründungsausfall vorlege und die Begründung Irreführungen oder falsche Tatsachenbehauptungen aufweise (Labbe & Partner 2015).

189 Der Betriebsrat befragte Mitte April 2015 die Mitarbeiter der Energiesparte zu ihrer Haltung gegenüber der geplanten Fusion. Von den etwa 1.000 Beschäftigten nahmen ca. 60 % an der Umfrage teil. 54 % stimmten für die Fusion, 44 % lehnten sie ab und 2 % der Stimmen waren ungültig. (AA 15.04.2015, 21.04.2015).

Eine Position, die – nachdem die Bürgerinitiative die Unterschriften für das zweite Bürgerreferendum eingereicht hatte – auch der Oberbürgermeister vertrat:

»Eine solche inhaltliche Aussage des Stadtrates [d.h. ein Ratsreferendum, A. d. V] ist aus meiner Sicht nötig, um dann auch Gründe anzuführen, die für die Fusion sprechen« (AA 23.04.2015; vgl. auch AA 05.05.2015).

Die Grünen hingegen sprachen sich fortan entschieden gegen ein Ratsreferendum aus. Sie begründeten dies mit dem Zeitpunkt und dessen inhaltlicher Ausrichtung:

»Einem die Fusion bejahenden Ratsbegehren wird die Grünen Fraktion nicht zustimmen. Die Grüne Stadtversammlung hat sich hier eindeutig positioniert. [...] Ein Ratsbegehren wird jetzt nur deshalb initiiert, weil der Druck der Bürgerschaft OB Gribl sowie CSU und SPD dazu zwingt. Wir Grüne wollten stets ein proaktives Vorgehen, kein erzwungenes Reagieren. Damit hätte auch ein emotionales Hochkochen der Stimmung vermieden werden können« (Grüne-Augsburg 10.05.2015).

Der CSU-Fraktionsvorsitzende erklärte daraufhin: »Der Stadtrat hat die Pflicht, dem Bürger Orientierung zu geben« und »ein Ratsbegehren kommt nie zu spät« (AA 20.05.2015). Gemeinsam mit der SPD-Fraktion brachte die CSU-Fraktion daher den Antrag auf Durchführung eines Ratsreferendums in den Rat ein, »das einen Bürgerentscheid mit einer Formulierung vorsieht, die den Erkenntnissen der Machbarkeitsstudie Rechnung trägt (CSU/SPD-Augsburg 12.05.2015). Weitgehend deckte sich der CSU/SPD-Antrag mit einer Beschlussvorlage der Verwaltung, die auf Anweisung des Oberbürgermeisters einen Tag zuvor erstellt wurde und unter dem Titel »Gemeinsame Energie – Starke Stadtwerke – Sichere Arbeitsplätze« ebenfalls die Durchführung eines Ratsreferendums empfahl, wobei die Augsburger mit der Beantwortung folgender Fragestellung ihre Zustimmung zur Fusion geben sollten:

»Sind Sie dafür, dass die Energiesparte der Stadtwerke (Energie und Netze) mit erdgas schwaben zu einem gemeinsamen Unternehmen zusammengeführt wird (Fusion)?« (Stadt Augsburg 11.05.2015)

In der Begründung zum Ratsreferendum hieß es:

»Das Ratsbegehren stellt eine Entscheidungsalternative für die Augsburger Bürger im Sinne einer aktiven Stärkung der Augsburger Stadtwerke dar. Dies ist ein Bekenntnis der Augsburger Stadtwerke zur inhaltlichen Bewertung der Thematik im Sinne einer ausdrücklichen Befürwortung der Fusion. Die Bezeichnung des Ratsbegehrens »Gemeinsame Energie – Starke Stadtwerke – Sichere Arbeitsplätze« bringt zum Ausdruck, dass eine Zukunftssicherung der Daseinsvorsorge in allen Bereichen der Stadtwerke und einer Arbeitsplatzsicherheit für rund 2000 Mitarbeiter des bisherigen Unternehmens nur durch starke Stadtwerke im Sinne stärkerer Investitions- und Innovationskraft und stärkerer Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden kann. Das Ratsbegehren bringt zum Ausdruck, dass all dies durch eine Fusion besser und sicherer erreicht werden kann« (ebd.).

Die Formulierung des Titels stieß bei den Fusionsgegnern auf großen Unmut. In einer Pressemitteilung bezeichnete der Vorsitzende der Freien Wähler diesen als »Irreführung [...], »weil er unterstellt, dass ohne die Fusion die Stadtwerke schwach, und die Arbeitsplätze unsicher sind« (FW 19.05.2015). Den Oberbürgermeister forderte er deshalb auf, »im Ratsbegehren nicht nachweisbare Unterstellungen oder Prognosen nicht faktisch darzustellen und sowohl die Begründung als auch den Titel des Begehrens neutral zu halten« (ebd.).

In Replik auf diesen Vorwurf erklärte der Oberbürgermeister in der Ratssitzung am 21.05.2015, dass die im Titel des Ratsreferendums genannten Ziele »sogar dem Strengbeweis zugänglich« seien (Stadt Augsburg 21.05.2015). Der Grünen-Kritik am späten Zeitpunkt des Ratsreferendums begegnete er zum einen mit dem Verweis darauf, »dass die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie II [...] abgewartet werden« sollten (ebd.). Zum anderen wäre »seine damalige Aussage, es sei schwierig, alle relevanten Informationen den Bürgern nahe zu bringen, [...] nur ein Teilaспект gewesen. Entscheidend sei gewesen, es nicht einigen Stimmungsmachern zu ermöglichen ›die Stadtwerke auszutrocknen, um den Bahnhofsumbau zu stoppen‹« (ebd.). Schließlich mahnte er »die Verantwortung der Ratsmitglieder«, mit einem Ratsreferendum »den Bürgern Orientierung zu geben«, an (ebd.). Dabei verwies er explizit auf die seiner Ansicht nach irreführende Fragestellung des ersten Bürgerreferendums: »Viele Bürger gehen heute noch davon aus, dass Wasser und Verkehr betroffen sind, weil es ihnen gesagt wurde« (ebd.).

Letztlich stimmten 44 Ratsmitglieder (OB, CSU, SPD, Pro Augsburg, CSM, WSA, FDP, ein Mitglied der AfD) bei 15 Gegenstimmen (Grüne, Ausschussgemeinschaft, AfD) für die Auslösung des Ratsreferendums (AA 22.05.2015). Schon zuvor hatte der Stadtrat einstimmig die Zulässigkeit des zweiten Bürgerreferendums festgestellt (ebd.). Als Abstimmungstermin für die Konkurrenzreferenden bestimmte der Stadtrat den 12.07.2015 (ebd.). Über den AfD-Antrag vom 26.03.2015 stimmte der Rat nicht mehr ab. Diese hatte ihn im Vorfeld der Sitzung zurückzogen.

III. Abstimmungskampagnen

Die Abstimmungskampagnen starteten Mitte Juni 2015. Für die Fusion bildete sich eine Abstimmungskoalition aus Oberbürgermeister, CSU, SPD und den Stadtwerken heraus. Deren Abstimmungskampagne organisierte vornehmlich jene Werbeagentur, die im Auftrag der Stadtwerke bereits seit Februar 2015 mehr oder weniger offen für die Fusion warb (AA 04.07.2015a). Nachdem diese »Informationskampagne« insbesondere künftige Herausforderungen auf dem Energiemarkt als Grund für die Fusion bzw. Zusammenarbeit in den Vordergrund rückte, setzte die Abstimmungskampagne im Anschluss an die Umfrage des Betriebsrats vor allem auf die (positiven) Stimmen der Stadtwerke-Mitarbeiter (DAZ 13.06.2015). So warben Beschäftigte des Unternehmens u.a. auf Plakaten mit der Überschrift »Mitarbeiter für die Fusion« für das Anliegen des Ratsreferendums.¹⁹⁰ CSU und SPD gestalteten analog dazu ein gemeinsames Plakat mit dem Slogan »JA zum mehrheitlichen WILLEN der Mitarbeiter.« Zusätzlich zu den Plakaten schaltete die Werbeagentur Anzeigen, erstellte Broschüren und richtete eine entsprechende Webseite für die Stadtwerke ein. Mitarbeiter der Stadtwerke

¹⁹⁰ Die Beschäftigten hielten auf den Plakaten ein großes Blatt Papier in Form einer Sprechblase in ihrer Hand, auf dem sie jeweils handschriftlich ein Argument für die Fusion notiert hatten.

sowie Parteimitglieder von CSU und SPD unterhielten zudem Infostände, wobei nicht alle SPD-Ortsverbände die Kampagne mittrugen (CSU-Augsburg 2017: 8f.). Der Oberbürgermeister führte zusammen mit den beiden Stadtwerke-Geschäftsführern unter dem Titel des Ratsreferendums eine Veranstaltungsreihe in mehreren Stadtteilen durch (DAZ 17.06.2015, 19.06.2015). Insgesamt zeichnete sich die finanzkräftige Abstimmungskampagne – vor allem auf Anraten der Werbeagentur – durch eine hohe Intensität auf allen Werbekanälen aus (CSU-Augsburg 2017: 7).

Neben CSU und SPD sprachen sich von den Ratsparteien bzw. -vereinigungen geschlossen oder zumindest mehrheitlich auch Pro Augsburg, WSA, FDP und CSM¹⁹¹ für das Anliegen des Ratsreferendums aus (vgl. Tab. 7.35). Die AfD, die sich zuvor stets fusionskritisch gab sowie sich noch Ende März 2015 entschieden gegen eine Fusion positionierte (AfD-Augsburg 27.03.2015) und ebenso mehrheitlich gegen die Auslösung des Ratsreferendums stimmte, veränderte zu Beginn der Abstimmungskampagne ihre Positionierung und stützte fortan mehrheitlich den Zusammenschluss beider Unternehmen (DAZ 13.06.2015). Jenseits von CSU und SPD nahm aber keine Partei oder Vereinigung an der Fusions-Abstimmungskampagne teil oder startete komplementär dazu eine eigene Initiative.

Die Bürgerinitiative legte hohen Wert auf ihre politische Unabhängigkeit (BI-Bürgerhand 2017: 6). Daher bildete sie keine explizite Abstimmungskoalition mit den fusionskritischen politischen Parteien bzw. Vereinigungen im Stadtrat (ebd.).¹⁹² Neben ihrem namensgebenden Slogan griff sie in ihrer Abstimmungskampagne vor allem eine frühere Aussage des Oberbürgermeisters auf. So hieß es einerseits auf ihren Flyern: »Zu komplex für Augsburger Bürger? Nein! Herr Oberbürgermeister!« (BI-Bürgerhand 2015b). Andererseits ließ sie Augsburger Bürger fusionskritische Statements in kurzen Videos mit eben dieser Formel einleiten, die sie auf ihrer Facebook-Seite¹⁹³ einstellte. Darüber hinaus organisierte die Bürgerinitiative desgleichen eine Veranstaltungsreihe in den Stadtteilen, betrieb Infostände und führte Postwurfaktionen durch (BI-Bürgerhand 2017: 13). Finanziell verfügte die Bürgerinitiative zwar nur über geringe Ressourcen (ebd.). Sie bestand dafür aber aus einem kampagnenerfahrenen Team mit einem Sprecher, der »zu den großen politischen Playern der Stadt« zählte (DAZ 24.05.2015).

Von den Ratsparteien, die das Bürgerreferendum unterstützten, führten die Grünen und die Linken eigenständige Abstimmungskampagnen durch. Die Grüne Partei stellte ca. 6.000 Euro bereit, um »mit Plakaten, Postkarten, Infoständen, Flyern und Annoncen in den regionalen Medien [...] gegen die geplante Fusion [...] mobilisieren« zu können (Grüne-Augsburg 25.05.2015, 18.06.2015). Auf ihren Plakaten warb sie u.a. mit dem Slogan: »Deine Stimme für deine Stadtwerke. Keine Fusion!« (ebd.: 2015). Bei den Linken wiederum initiierte ein Stadtrat die Plakatkampagne »Wer fusioniert, wird ausgeschmier!«, mit der er das »konspirative und intransparente Vorgehen von OB Gribl« thematisieren wollte (DAZ 13.06.2015). Die Freien Wähler wiederum führ-

¹⁹¹ Bei der CSM unterstützte die Ratsfraktion geschlossen die Fusion, der Vereinsvorstand äußerte sich hingegen eher ablehnend (AA 21.02.2015, 05.07.2015).

¹⁹² Bei den Unterschriftensammlungen wurde sie aber schon von Mitgliedern der verschiedenen fusionskritischen politischen Parteien und Vereinigungen unterstützt.

¹⁹³ Ihre Facebook-Seite »Augsburger Stadtwerke in Augsburger Bürgerhand« zählte rund 400 Abonnenten (Stand: Dezember 2017).

ten zwar keine eigene Werbekampagne durch. Sie veröffentlichten jedoch zahlreiche Pressemeldungen mit kritischen Angaben zur Fusion (u.a. FW-Augsburg 15.06.2015) und ihr Vorsitzender nahm auf den Diskussionspodien neben dem Sprecher der Bürgerinitiative die Rolle des wichtigsten Gegenspielers des Oberbürgermeisters ein (AA 01.07.2015). Die Polit-WG schließlich produzierte eine Video-Persiflage auf die Kampagne der Stadtwerke, in der sie die Mitarbeiter als fremdbestimmte Erfüllungshilfen des Oberbürgermeisters und der Stadtwerke darstellte (Polit-WG-Augsburg 08.07.2015).¹⁹⁴

Die Phase der Abstimmungskampagnen verlief in mehrfacher Hinsicht hitzig. Einerseits betraf dies den internen Konflikt bei den Grünen. Bereits im Mai 2015 war der fusionsbefürwortende Parteisprecher zurückgetreten (AA 21.05.2015). Zur endgültigen Konflikteskalation kam es dann knapp eine Woche vor dem Abstimmungstermin als der vormalige Parteisprecher zusammen mit dem Umweltreferenten und vier Ratsmitgliedern inklusive der Fraktionsvorsitzenden in einem ausführlichen öffentlichen Statement erklärte:

»Wir kommen in der Abwägung vieler Argumente und in dem Wissen über eine notwendige Neuausrichtung der Stadtwerke Augsburg zu der Erkenntnis, dass die Fusion mit erdgas schwaben die richtige Entscheidung ist« (Erben 03.07.2015).

Die öffentliche Distanzierung vom Parteitagsbeschluss stieß beim Parteivorstand und weiten Teilen der Basis auf scharfe Kritik. So erklärte der Vorstand umgehend, »kein Verständnis für diese Vorgehensweise einiger GRÜNER MandatsträgerInnen« zu haben, »weiterhin mehrheitlich GEGEN eine Fusion« zu sein und dafür »mit allen Kräften« zu werben (Grüne-Augsburg 04.07.2015). In der AA erhoben einige fusionskritische Parteimitglieder zudem den Vorwurf des parteischädigenden Verhaltens (AA 04.07.2015b).

Andererseits erfolgte auch die Diskussion über die Form der Kampagnenführungen so kontrovers, dass die AA die Wahlkampf-Fairness zu einem von drei Themenblöcken auf ihrer Podiumsdiskussion¹⁹⁵ machte (AA-Forum 01.07.2015). Im Rahmen dieses Themenblocks kritisierte der Sprecher der Bürgerinitiative die öffentlichen Aufwendungen für die Fusionskampagne (ebd.). Zudem warf er dem Oberbürgermeister vor, die Mitarbeiter zu instrumentalisieren sowie die Belegschaft zu spalten und so den Betriebsfrieden zu gefährden (ebd.). Der Oberbürgermeister rechtfertigte die Mitarbeiter-Kampagne damit, dass diese selbst den Wunsch, für das Projekt zu werben, geäußert hätten, weil sie u.a. in Workshops die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie zuvor mit erarbeitet hätten (ebd.). Dabei wiederholte er seine Kritik an der Bürgerinitiative, dass diese mit der Wassersparte auf Stimmenfang gegen die Energiefusion ginge (ebd.). Durchweg waren die Debatten zur Fusion von vielen gegenseitigen Vorwürfen durchzogen.

194 Das Video wurde ca. 1.500 Mal angesehen.

195 Da an dieser Podiumsdiskussion auf der einen Seite der Oberbürgermeister und die SPD-Fraktionsvorsitzende und auf der anderen Seite der Sprecher der Bürgerinitiative und der Vorsitzende der Freien Wähler teilnahmen, handelte es sich bei ihr sicherlich um den Höhepunkt des Abstimmungskampfes.

Tab. 7.35: Positionen der politischen Akteure zu den konkurrierenden Fusionsreferenden

	Ratsreferendum		Bürgerreferendum		Stichentscheid	
	Partei/ Verein	Fraktion/ Ratsmit- glieder	Partei/ Verein	Fraktion/ Ratsmitglieder	Partei/ Verein	Fraktion/ Ratsmit- glieder
OB	Ja		Nein		RR	
Bl	Nein		Ja		BR	
CSU	Ja	Ja	Nein	Nein	RR	RR
SPD	(Ja)	Ja	(Nein)	Nein	(RR)	RR
Grüne	(Nein)	(Ja)	(Ja)	(Nein)	(BR)	(RR)
AfD	unklar	(Ja)	unklar	(Nein)	unklar	(RR)
CSM	(Nein)	Ja	(Ja)	Nein	(BR)	RR
Pro Augsburg	Ja	Ja	Nein	Nein	RR	RR
Linke	Nein	Nein	Ja	Ja	BR	BR
Freie Wähler	Nein	Nein	Ja	Ja	BR	BR
FDP	Ja	Ja	Nein	Nein	RR	RR
ÖDP	Nein	Nein	Ja	Ja	BR	BR
Polit-WG	Nein	Nein	Ja	Ja	BR	BR
WSA	Ja	Ja	Nein	Nein	RR	RR

Ja = geschlossene Unterstützung (öffentlich)
 Nein = geschlossene Ablehnung (öffentlich)
 (Ja) = mehrheitliche Unterstützung
 (Nein) = mehrheitliche Ablehnung

Quellen: AA 08.07.2015, eigene Erhebungen.

Wenngleich die AA in ihrer Berichterstattung durchaus eine inhaltliche Tendenz hin zur Fusion aufwies, vermied sie eine klare Positionierung. Zum Ablauf des Entscheidungsverfahrens nahm sie hingegen mehrfach eindeutig Stellung. So bezeichnete der Chef der AA-Lokalredaktion das erste Bürgerreferendum als »irreführend« (AA 30.01.2015), forderte jedoch frühzeitig in Widerspruch zum Oberbürgermeister: »Augsburger Bürger sollen entscheiden« (AA 24.02.2015) und wertete die dann stattfindenden Abstimmungen schließlich als »eine Frage des Vertrauens« (AA 04.07.2015), wobei er »im Zweifel für die Fusion« zu entscheiden empfahl (ebd.). Die DAZ wiederum befand, dass es sich um »eine schwierige Frage« handele (DAZ 24.05.2015), bei der beide Seiten gute Argumente hätten (DAZ 18.04.2015). Mit der Verfahrensweise des Oberbürgermeisters ging sie wesentlich schärfer als die AA ins Gericht. So erhob

sie zunächst in dessen Richtung den Zeigefinger und mahnte an: »Natürlich können die Bürger über die Fusion entscheiden« (DAZ 03.03.2015). Als eine Abstimmung dann faktisch unausweichlich war, betitelte sie ihn als »Verlierer in Sachen Fusion« und stellte ihn zusätzlich als gescheiterten Leviathan dar (DAZ 18.04.2015). Den Entschluss, in der Folge ein konkurrierendes Ratsreferendum zu initiieren, lobte die DAZ hingegen »als gute Entscheidung«, da sie einen politischen Diskurs ermögliche (DAZ 24.05.2015). Ähnlich der AA stilisierte sie schließlich beide Abstimmungen auch zu einer Vertrauensfrage über die Person des Oberbürgermeisters (ebd.).

IV. Abstimmungen

In der Abstimmung setzte sich das Anliegen des Bürgerreferendums mit einer übergroßen Mehrheit von mehr als Zwei-Dritteln durch (vgl. Tab. 7.36). Gleichzeitig erhielt das Anliegen des Ratsreferendums nur etwa von einem Drittel der Abstimmenden Zuspruch (ebd.). Dabei erzielte das Ratsreferendum in keinem einzigen Stadtteil eine Mehrheit (AA 14.07.2015). Das notwenige Abstimmungsquorum von 10 % (20.885) wurde jeweils deutlich überschritten, wenngleich die Abstimmungsbeteiligung insgesamt nur bei 21,7 % lag (Tab. 7.36). Die Anzahl der ungültigen Stimmen fiel bei allen drei Abstimmungen – und insbesondere dem Bürgerreferendum – recht hoch aus (ebd.). Während sich die ungültigen Stimmen bei Bürger- und Ratsreferendum jeweils vornehmlich den Gegnern zuordnen ließen, und die Fusionsbefürworter wohl auch im Stichentscheid für das Ratsreferendum stimmten, blieb offen, weshalb offensichtlich viele Fusionsgegner im Stichentscheid ungültig votierten (ebd.). Eine diesbezügliche Abstimmungsempfehlung hatte jedenfalls keine Partei erteilt.

Tab. 7.36: Ergebnisse der Konkurrenzreferenden zur Fusion

Ratsreferendum			Bürgerreferendum			Beteiligung
Ja	Nein	Ungültig	Ja	Nein	Ungültig	
34,6 % (14.849)	65,4 % (28.088)	2.268 (5,0 %)	73,2 % (30.708)	26,8 % (11.295)	3.238 (7,2 %)	
Stichentscheid						
Ratsreferendum		Bürgerreferendum		Ungültig		
33,9 % (14.468)		66,1 % (28.166)		2.571 (5,7 %)		21,6 % (45.205)

Quelle: Stadt Augsburg 2015a: 163.

V. Nachgeschichte

Die Deutlichkeit des Abstimmungsergebnisses überraschte viele Beteiligte. Sie bedeutete eine klare Absage an die Fusionsbestrebungen der Stadtwerke und des Oberbürgermeisters. Die Bekanntmachung des Abstimmungsausgangs bezeichnete die AA denn auch als »schlimmste Stunde seiner siebenjährigen Amtszeit« (AA 12.07.2015), was er ebenso selbst eingestand: »Ich will die Dinge nicht schönreden, es ist meine

bislang heftigste Niederlage« (AA 13.07.2015a). Gleichzeitig betonte der Oberbürgermeister allerdings: »Es ist eine Niederlage in einer Sachentscheidung« (ebd.).

Kaum verwunderlich teilten vor allem die Fusionsgegner, wie z.B. die Linken, dieses Interpretationsangebot nicht (AA 13.07.2015d). Darüber hinaus stimmten aber auch viele Zeitungs-Kommentatoren und jene Fusionsbefürworter, die nicht Teil der Fusions-Abstimmungskoalition gewesen waren, darin überein, dass die politische Kommunikation des Oberbürgermeisters sowie die Werbekampagne der Stadtwerke mindestens für die Höhe der Niederlage verantwortlich waren. So sah etwa Pro Augsburg eine Hauptursache für die Abstimmungsniederlage in der »zumindest am Anfang schlechten und arroganten Kommunikation seitens der Stadtregierung und ihres Oberbürgermeisters« (ebd.). Ähnlich argumentierte die WSA, indem sie hervorhob, »den Oberbürgermeister hinsichtlich der falschen Kommunikationsstrategie gewarnt« zu haben (ebd.). Der Lokalchef der AA wiederum erkannte zwar die Handlungsmotive des Oberbürgermeisters als ehrbar an, betonte jedoch, dass es falsch war, »in der Prüfungsphase der geplanten Fusion noch von Ergebnisoffenheit zu sprechen, als bereits teure Werbung für die Fusion in den Briefkästen der Augsburger lag« (AA 14.07.2015b) sowie »den Widerstand gegen die Fusion mit einer massiven Kampagne niederzuwalzen« (ebd.). Nicht zuletzt genau diese hätte schließlich die Fusionsgegner mobilisiert und somit den Zusammenschluss verhindert:

»Ohne die Kampagne der Stadtwerke wäre die Wahlbeteiligung wohl so niedrig gewesen, dass der Bürgerentscheid am Quorum gescheitert und die Fusion dann vom Stadtrat beschlossen worden wäre« (ebd.).

Der DAZ-Herausgeber bezeichnete die Werbekampagne zwar ebenfalls als eine »von Beginn bis zum Schluss [...] einzige Katastrophe« (DAZ 20.07.2015). Ungeachtet dessen sah er die Ursache der Abstimmungsniederlage der Stadtregierung aber nicht in »dem Versagen einer Werbeagentur«, sondern vielmehr »dem Versagen der Augsburger Politik« und insbesondere des Oberbürgermeisters begründet (ebd.):

»Die Fusion im unsichtbaren Raum der unpolitischen Gestaltung abwickeln zu wollen, sie quasi zu einem ökonomischen Sachzwang zu definieren, um sie dann als zu komplex für einen Bürgerentscheid zu erklären sowie die gesamte Kommunikation mit der Bürgerinitiative im Vorfeld wie während der Debatte waren Granaten-Fehler, die allein auf das Konto des OB gehen« (ebd.).

Die Bürgerinitiative feierte ihren Sieg und erklärte: »Das ist ein großer Tag der Demokratie in Augsburg« (BI-Bürgerhand 13.07.2015). Daneben forderte sie u.a. den Geschäftsführer der Stadtwerke (Energiesparte) sowie den Grünen Umweltreferenten zum Rücktritt auf (ebd.). Während der Geschäftsführer seinen Posten verließ (AA 15.07.2015), stellte sich die Grüne Partei vereint hinter ihren Referenten (AA 13.07.2015c). Die innerparteilichen Wunden des Konflikts wirkten bei ihr aber fort.

Innerhalb der Stadtregierung blieben öffentliche Schuldzuweisungen jedoch aus, wobei der Oberbürgermeister umgehend betonte, dass »von seiner Seite aus die politische Zusammenarbeit mit den Grünen weitergehe« (AA 13.07.2015c). Für den Regierungsfrieden machte ein Lokalredakteur der AA vor allem den deutlichen Referendumsausgang verantwortlich (AA 18.07.2015). Denn, wenngleich die Fusion nicht

Bestandteil der Kooperationsvereinbarung war, so hatte die CSU-Spitze (nicht der Oberbürgermeister) den Grünen ihre abweichende Position im Vorfeld der Abstimmung doch mehrfach kritisch vorgehalten (AA 21.06.2015) und andererseits die grüne Parteibasis den Oberbürgermeister mit dem Abstimmungs-Slogan »Sorry Kurt, nicht mit mir« durchaus konfrontativ direkt adressiert (AA 04.07.2015a).

War am 12.07.2015 also die inhaltliche Entscheidung gegen die Fusion gefallen, so folgte noch die juristische Auseinandersetzung über die Zulässigkeit des ersten Bürgerreferendums. In diesem Zusammenhang urteilte das Augsburger Verwaltungsgericht zunächst im Sinne der Stadtverwaltung (Bayern.Recht 2016). Dabei verneinte das Gericht zwar einen Verstoß gegen das Koppelungsverbot (ebd.). Die fehlenden Informationen in der Begründung zu vorherigen Stadtratsbeschlüssen in Bezug auf die Wassersparte sahen die Richter jedoch als hinreichend für eine Unzulässigkeiterklärung an (ebd.). In höherer Instanz folgte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof dieser Auffassung allerdings nicht (Bayern.Recht 2017). Er gab der Bürgerinitiative vollumfänglich Recht (ebd.). Um eine weitere Abstimmung zu vermeiden, beschloss der Stadtrat im Juni 2017, dem Bürgerbegehren abzuhelfen (DAZ 01.07.2017). Schlussendlich war die Bürgerinitiative also mit beiden Bürgerreferenden erfolgreich.

Die Kosten der Fusionsplanungen inklusive der Werbekampagne beliefen sich nach Informationen der AA auf ca. 5 Mio. Euro (AA 13.07.2015b). 2016 kündigten die Stadtwerke an, dass etwa 100 der 900 Stellen in der Energiesparte bis 2020 »sozialverträglich gestrichen werden« (AA 08.04.2016).

7.6.5.2 Analyse der Initiierungs- und Auslösungsprozesse

I. Initiierungsiedee und Initiator(en)

Während des Entscheidungsverfahrens zur Zukunft der Stadtwerke initiierten mehrere kommunalparlamentarische Akteure Ratsreferenden. Die Initiierungsiedee stammte von den Grünen, wobei diese auf ihren Stadtversammlungen zwischen Januar und März 2015 auch mehrfach beschlossen, einen entsprechenden Antrag im Rat einzureichen. Eine Initiierung durch die Fraktion erfolgte allerdings nicht. In der zweiten Märzhälfte 2015 griffen dann WSA und die AfD die Initiierungsiedee der Grünen auf und reichten unabhängig voneinander jeweils Anträge auf die Durchführung von Ratsreferenden ein. Nach der Einleitung des zweiten Bürgerreferendums durch die Bürgerinitiative initiierten schließlich der Oberbürgermeister, die CSU und die SPD gemeinsam ein weiteres Ratsreferendum.

II. Ratsreferendum von WSA

a) Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

Zum Initiierungszeitpunkt verfügte WSA über keine festgelegte inhaltliche Position zur Fusion. Demzufolge unterstützte WSA weder die Bürgerinitiative noch die Stadtregierung. Eine unmittelbar vor dem Antrag durchgeführte vereinsinterne Umfrage (seinerzeit ca. 50 Mitglieder) ergab, dass knapp mehr als je ein Drittel für die Fusion bzw. gegen die Fusion waren, ca. 15 % die Fusion unter Gewährleistung bestimmter Bedingungen befürworteten und ca. 12 % sich unschlüssig zeigten (WSA 22.03.2015a). Insofern lässt sich eine durch das Gestaltungsmotiv bedingte Initiierung ausschließen.

Das Machtmotiv hingegen dürfte die Initiierung ganz wesentlich beeinflusst haben. So erfolgte die Gründung des Vereins um den Jahreswechsel 2014/15 (WSA o.J.), d.h. nur ca. drei Monate vor dem Initiierungsantrag. Da das Fusionsthema die Augsburger Kommunalpolitik während dieses Zeitraumes dominierte, stellte der Initiierungsantrag des Ratsreferendums also eine günstige Möglichkeit für den neugegründeten Verein dar, sich der Augsburger Öffentlichkeit bekannt zu machen. Weiterhin ermöglichte die Initiierung dem Verein, sich seiner Selbstbeschreibung gemäß als »bürgernah« (WSA 2018) und »basisdemokratische Bürgervereinigung« (ebd.) zu inszenieren.

Auf der Darstellungsebene bezog sich WSA allerdings vornehmlich auf das Argument der Erwünschtheit eines Referendums, wobei der Verein einerseits auf seine Mitgliederbefragung sowie andererseits auf die hohe Anzahl an gesammelten Unterschriften des ersten Bürgerreferendums verwies.

b) Initiierungsverhandlungen und Initiierungsentscheidung

Die Initiierungsverhandlungen fanden ausschließlich innerhalb von WSA und hauptsächlich in Form der Mitgliederbefragung statt. Sie verliefen jenseits der Öffentlichkeit, da der Verein vor der Initiierung das Aufgreifen der Initiierungsidee nicht kommunizierte. Die Entscheidung zur Initiierung fiel ohne größere Kontroversen, weil sich zum einen 90 % der Vereinsmitglieder für ein Ratsreferendum aussprachen und sich zum anderen keine politischen Risiken für WSA aus der Initiierung ergaben. Eine Kooperation mit der Bürgerinitiative erfolgte nicht.

c) Initiierungsvorlage

WSA formulierte in der Initiierungsvorlage keine Abstimmungsfrage, sondern beabsichtigte, der Verwaltung diese Aufgabe übertragen zu lassen. Diese Vorgehensweise beinhaltete zwei Vorteile für den Verein. Erstens stellte er so sicher, in den Auslösungsverhandlungen rechtlich nicht angreifbar zu sein und zweitens verhinderte er eine inhaltliche Positionierung, welche seinem wesentlichen Initiierungsziel widersprochen hätte. Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Ausrichtung lässt sich die Initiierungsvorlage allerdings auch keinem Vorlagentypen zuordnen.

d) Initiierungsbedingungen

Im März 2015 lagen grundsätzlich sehr günstige Bedingungen für die Initiierung eines Ratsreferendums vor. So bestand sowohl im Kommunalparlament als auch in der Stadtgesellschaft weitgehend der Konsens, dass das Ausmaß der städtischen Informations- und Beteiligungspolitik nicht der Bedeutung des Entscheidungsgegenstandes gerecht wurde – zumal es sich auch um einen erheblichen Policy-Wechsel in der kommunalen Energiepolitik handelte. Zusätzlich ergab sich in Bezug auf die repräsentative Entscheidungsfindung ein gewisses Legitimationsdefizit, da die Stadtverwaltung die beabsichtigte Fusion erst nach den Kommunalwahlen zum Thema machte und nicht zuletzt hatten die Grünen ihre Initiierungsidee bereits öffentlich verkündet.

Für das Aufgreifen der Initiierungsidee durch WSA war dann aber maßgeblich der Verlauf des ersten Bürgerreferendums entscheidend. So hatte die Bürgerinitiative unmittelbar vor der Initiierung bekannt gegeben, das Unterschriftenquorum erreicht zu haben. Gleichzeitig war aufgrund des Gutachtens der Grünen sowie vor allem den Aussagen des Oberbürgermeisters aber zunehmend zu erwarten, dass die Stadtrats-

mehrheit das Bürgerreferendum rechtlich für unzulässig erklären würde. Das Zusammenspiel aus hoher Unterschriftenzahl und drohender Unzulässigkeit kreierte also ideale Bedingungen für das Aufgreifen der Initiierungsidee und war zugleich bereits auch maßgeblich für das positive Outcome der Initiierungsentscheidung verantwortlich. Schließlich ist anzunehmen, dass WSA kein Ratsreferendum initiiert hätte, wenn sich die Stadtregierung geschlossen zur Zulässigkeit des ersten Bürgerreferendums bekannt hätte.

Weitere Initiierungsanreize entstanden dadurch, dass die Grünen sich als Regierungspartei Mitte März 2015 in Abgrenzung zum Oberbürgermeister auf die Initiierung eines Ratsreferendums festlegten, auch bei Teilen der SPD Sympathien für ein solches Vorgehen zu erkennen waren und schließlich ebenso die Lokalmedien ein Ratsreferendum einforderten. Insofern bestand für WSA zumindest eine geringe Chance, dass ihr Antrag angenommen würde, was im Kontext des politischen Wettbewerbs mit den vielen weiteren kleinen Fraktionen und Ratsgruppierungen (CSM, Pro Augsburg, Polit-WG, Linke, Freie Wähler, AfD) ein erheblicher politischer Achtungserfolg für den neugegründeten Verein gewesen wäre.

e) Politische Standardmotive, Auslösungstypen und Auslösungsziele

Zum Initiierungszeitpunkt hatte der Oberbürgermeister zwar noch kein klares Bekenntnis zur Fusion abgegeben. Offensichtlich strebte er diese aber als eines der wichtigsten Projekte seiner zweiten Legislaturperiode an. Insofern prägte das Gestaltungsmotiv maßgeblich seine Einstellungen und Handlungen während des Entscheidungsprozesses. Diesbezüglich konnte der Oberbürgermeister davon ausgehen, bei entsprechender Empfehlung der zweiten Machtbarkeitsstudie, eine Mehrheit für die Fusion im Kommunalparlament zu bekommen. Unverkennbar zweifelte er jedoch daran, eine solche Mehrheit auch in der Bürgerschaft zu finden bzw. befürchtete, dass die Auslösung eines Ratsreferendums eher zu einer Mehrheitsumgehung als zu einem Legitimationszuwachs führen würde. Aus Perspektive des Gestaltungsmotivs verfügte er im März 2015 also über ein hohes Interesse an einer repräsentativen Entscheidungsfindung, weshalb er auch die Fusionsthematik als einem Referendum unzugänglich bezeichnete und früh Zweifel an der Zulässigkeit des ersten Bürgerreferendums sägte.

Das Machtmotiv entfaltete während des Entscheidungsprozesses beim Oberbürgermeister zunächst geringere Wirksamkeit. Verantwortlich dafür war, dass er die möglichen machtpolitischen Konsequenzen seines repressiven Kurses gegenüber der Bürgerinitiative offensichtlich weniger problematisch als die möglichen gestaltungspolitischen Konsequenzen einer Abstimmungsniederlage im Referendum einschätzte. Zusammengefasst entsprach die Nicht-Auslösung des Ratsreferendums im März 2015 also seinem Gestaltungsmotiv ohne dabei den mit seinem Machtmotiv verbundenen Zielen zuwiderzulaufen.

Die CSU-Fraktion betrachtete die Fusion vorrangig als ein Projekt der Stadtwerke und des Oberbürgermeisters bzw. der Verwaltung, mit dem diese an sie herantraten (CSU-Augsburg 2017: 1). Es stellte keinen genuinen Punkt ihrer eigenen Programmatik dar (ebd.: 8), was sich auch daran zeigte, dass Fraktion und Partei die Öffentlichkeitsarbeit weitgehend dem Oberbürgermeister sowie den Projektpartnern überließen. Für die CSU-Fraktion spielte das Gestaltungsmotiv in der Fusionsthematik also eine untergeordnete Rolle. Ihre ablehnende Haltung zur Auslösung des Ratsreferendums der WSA ergab sich deshalb vorrangig aus dem Machtmotiv. Demnach stützte die

CSU-Faktion – ungeachtet einiger weniger nicht-öffentlicher Bedenkenträger den (inhaltlichen) Kurs des Oberbürgermeisters (ebd.: 2), um Geschlossenheit zu demonstrieren bzw. Regierungsstabilität zu gewährleisten.

Die Bürgermeisterfraktion stimmte allerdings noch aus einem weiteren – auf dem Machtmotiv basierenden – Grund gegen die Auslösung. So wollte sie der Teilnahme an einer Abstimmungskampagne für die Fusion möglichst aus dem Weg gehen, weil sie aufgrund der zunehmend negativen Aufladung des Projekts befürchtete, in einen offenen Konflikt mit dem eigenen Elektorat zu geraten. Sie präferierte demnach die Beibehaltung ihrer eher passiven Unterstützerrolle im Rahmen einer repräsentativen Entscheidungsfindung.

Wenngleich die SPD-Fraktion vereinzelt eine bessere Informationspolitik einforderte, stützte sie wie die CSU-Faktion grundsätzlich den inhaltlichen Kurs des Oberbürgermeisters. Im Gegensatz zur CSU-Faktion befand sich die SPD-Fraktion dadurch aber nicht nur in einem potentiellen Interessenkonflikt mit ihrem Elektorat, sondern Teile ihrer Parteibasis hatten sich zum damaligen Zeitpunkt bereits offen gegen den Kurs der Stadtregierung bzw. des Oberbürgermeisters aufgelehnt. In dieser Situation widersprach eine Auslösung des Ratsreferendums dem Machtmotiv der SPD-Fraktion, da eine solche einen zusätzlichen Konflikt mit dem Oberbürgermeister und der CSU entfacht hätte ohne gleichzeitig den innerparteilichen Richtungskonflikt mit der Parteibasis zu lösen. Aus Perspektive des Machtmotivs war es für die SPD-Fraktion somit erstrebenswerter zunächst einen Sonderparteitag durchzuführen, um sich den mehrheitlichen Rückhalt für die Position der Stadtregierung zu sichern und endgültig über die Auslösung eines Ratsreferendums ggf. erst danach zu entscheiden.

Die Grünen wiesen als einzige Regierungsfraktion zum Initiierungspunkt eine inhaltliche Spaltung in der Fusionsfrage auf, wobei der Richtungskonflikt aufgrund des Parteitagsbeschlusses bereits zu Gunsten der Fusionsgegner entschieden war. Mit ihrer Zustimmung zum Auslösungsbeschluss strebte die Grünen-Fraktion somit im Sinne des Parteitagsbeschlusses zuvorderst eine Mehrheitsumgehung an. Neben dem Gestaltungsmotiv beeinflusste jedoch auch das Machtmotiv die Auslösungsentscheidung der Grünen-Fraktion. So stand seit Bildung der Stadtregierung von Teilen der Parteibasis nämlich regelmäßig der Vorwurf im Raum, dass sich die Fraktion vom Oberbürgermeister vereinnahmen ließe (u.a. DAZ 11.07.2015). In Abgrenzung zum Oberbürgermeister und der CSU-Fraktion für die Auslösung eines Ratsreferendums zu stimmen, diente somit zugleich auch der Profilschärfung. Dem Auslösungstyp der Schlichtung kam aufgrund des Parteitagsbeschlusses Ende März 2015 hingegen kaum noch eine Bedeutung zu. Zuvor jedoch zielte die Grünen-Fraktion mit ihrer mehrfachen Forderung nach Durchführung eines Ratsreferendums auch darauf ab, den drohenden Interessenkonflikt zwischen den Positionen von Stadtregierung, Parteibasis und Elektorat zu lösen.

Die Ausschussgemeinschaft stimmte als einziger parlamentarischer Akteur regelmäßig gegen die Verwaltungsvorlagen zur geplanten Fusion und unterstützte darüber hinaus auch beide Bürgerreferenden. Da Ende März 2015 dem ersten Bürgerreferendum die Unzulässigkeit drohte, der Verlauf des zweiten Bürgerreferendums noch nicht abzusehen war und im Rat wahrscheinlich eine Mehrheit für die Fusion bestand, beinhaltete ein Ratsreferendum für die Ausschussgemeinschaft somit grundsätzlich die Chance, ihre Position außerparlamentarisch doch noch durchzusetzen. Gleichwohl lag es nicht unbedingt in ihrem Interesse der Verwaltung die Gestaltung der Ab-

stimmungsmodalitäten – insbesondere der Fragestellung – zu überlassen, da diese sicherlich nicht den Tenor der laufenden Bürgerreferenden übernommen hätte. Insofern stimmten auch nicht alle Ausschussmitglieder für die Auslösung des Ratsreferendums.

Pro Augsburg beteiligte sich bis Ende März 2015 kaum an der öffentlichen Diskussion zur Fusion. Die Ratsmitglieder des Vereins stimmten für die Verwaltungsvorlagen und lehnten beide Bürgerreferenden ab (Pro Augsburg 2017: 1). Mit dem Antragssteller bildeten die beiden Ratsmitglieder zum Initiierungszeitpunkt allerdings eine Ausschussgemeinschaft. Dabei handelte es sich jedoch um eine reine Zweckgemeinschaft, die sich zudem nach wenigen Monaten auflöste.¹⁹⁶ Insofern bestand innerhalb der Ausschussgemeinschaft offensichtlich keine Verpflichtung, Anträge gegenseitig zu unterstützen, weshalb die zwei Ratsmitglieder von Pro Augsburg im Sinne ihres Gestaltungsmotivs gegen die Auslösung stimmten.

Obwohl nicht Teil der Stadtregierung war die CSM-Fraktion kaum als klassischer oppositioneller Akteur zu qualifizieren. Dies zeigte nicht zuletzt die Auflösung der Fraktion im Frühjahr 2017, nach der zwei CSM-Ratsmitglieder zurück zur CSU-Fraktion wechselten. Bis März 2015 stimmte die CSM-Fraktion für die Verwaltungsvorlagen zur Fusion, äußerte sich aber wie Pro Augsburg kaum im öffentlichen Meinungsbildungsprozess. Im Gegensatz dazu hatte der die Fraktion tragende Verein aufgrund seiner Zweifel an der Ergebnisoffenheit des Prüfungsprozesses bereits im Februar 2015 seine ablehnende Haltung zur Fusion erklärt (DAZ 20.02.2015a). Der inhaltliche Konflikt zwischen Fraktion und Verein veranlasste die Fraktion allerdings nicht dazu, auf den Auslösungstyp der Schlichtung zurückzugreifen. Offensichtlich ergab sich die Einstellung zur Auslösungsentscheidung eher aus der Haltung zur CSU. So stimmten die beiden späteren CSU-Wechsler gegen die Auslösung, die Ratsfrau mit einer größeren Distanz zur CSU hingegen dafür.

Die AfD-Fraktion forderte seit Januar 2015 – unabhängig vom Typ des Referendums – eine Abstimmung der Bürgerschaft und stellte selbst parallel zu WSA einen dementsprechenden Antrag. Insofern stimmte sie auch für die Auslösung des Ratsreferendums von WSA.

f) Auslösungsverhandlungen und Auslösungsentscheidung

Eine Auslösung des Ratsreferendums konnte nur erfolgen, wenn mindestens zwei der drei Regierungsfraktionen den Antrag von WSA unterstützten, wobei eine Zustimmung der CSU-Fraktion aufgrund der Positionierung des Oberbürgermeisters von vornherein auszuschließen war. Nachdem die SPD dann einen Sonderparteitag zur Fusionsthematik einberief, war das negative Outcome der Auslösungsentscheidung unausweichlich. Einen expliziten Versuch, die SPD für ihr Anliegen zu gewinnen, unternahm WSA nicht. Die Auslösungsverhandlungen beschränkten sich somit vornehmlich auf die Ratssitzung, in welcher der WSA-Ratsherr für den Antrag um Zustimmung warb. Die Bürgerinitiative wurde nicht in die Auslösungsverhandlungen eingebunden.

¹⁹⁶ Der WSA-Ratsherr hatte sich zuvor von Pro Augsburg im Konflikt getrennt. Die Zusammenarbeit erfolgte lediglich, um weiterhin in den Ausschüssen vertreten zu sein.

g) Auslösungsvorlage

Das Kommunalparlament lehnte die Initiierungsvorlage von WSA mehrheitlich ab, sodass die Verwaltung nicht damit beauftragt wurde, eine Auslösungs vorlage zu erarbeiten. Aufgrund der Positionierung des Oberbürgermeisters formulierte die Verwaltung auch keine eigene Auslösungs vorlage im Vorfeld der Sitzung.

h) Auslösungsbedingungen

Neben den Initiierungsbedingungen gestalteten sich auch die Auslösungsbedingungen im Frühjahr 2015 grundsätzlich nicht ungünstig, da der Entscheidungsgegenstand die Regierungsakteure inhaltlich spaltete. Unter den Regierungsfraktionen verursachte diese Spaltung aber nur bei den Grünen eine Auslösungs dynamik. Die prinzipiellen Fusionsbefürworter um den Oberbürgermeister hingegen fürchteten die Policy-Präferenzen der Stimmberchtigten, da es der Bürgerinitiative gelang, eine Anti-Fusionsstimmung in der Stadtgesellschaft zu erzeugen:

»Da gab es schnell diesen Slogan ›Stadtwerke in Bürgerhand‹ [...] Und das hat ziemlich gezogen« (CSU-Augsburg 2017: 3).

Solange also noch kein Bürgerreferendum die Zulässigkeitshürde übersprungen hatte, bestanden insbesondere für den Oberbürgermeister und die CSU-Faktion geringe Auslösungsanreize. Diese wurden zusätzlich verringert, weil Mitglieder der Bürgerinitiative – noch unter Zeiten der Regenbogenregierung – bereits mehrere erfolgreiche Bürgerreferenden gegen seinerzeit geplante Wasserprivatisierungen initiiert und somit ihre Wettbewerbstauglichkeit unter Beweis gestellt hatten (vgl. dazu u.a. AA 21.04.2008; Feininger 2008). Nicht zuletzt reduzierte auch der Einbezug der hochsensiblen Wasserthematik in die Fusionsdebatte die Auslösungsanreize der prinzipiellen Fusionsbefürworter.

Weiterhin wirkte sich ebenso der Initiierungszeitpunkt negativ auf das Outcome der Initiierungsentscheidung aus, da die Ergebnisse der zweiten Machtabarkeitsstudie noch nicht vorlagen und der inhaltliche Willensbildungsprozess insbesondere innerhalb der SPD noch zu keinem festgelegten Meinungsbild gelangt war. Ferner übten auch weder AA noch DAZ hinsichtlich des Antrages von WSA einen Auslösungsdruck aus, obwohl beide Zeitungen bereits seit Februar 2015 ein (Rats-)Referendum in der Fusionsthematik forderten und schließlich spielte im Rahmen der Auslösungsentscheidung natürlich ebenso eine Rolle, dass es sich um einen oppositionellen Antrag handelte.

i) Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele

Die Initiierung des Ratsreferendums generierte zwar ein gewisses Maß an Presseberichterstattung (u.a. AA 26.03.2015, 27.03.2015; DAZ 26.03.2015). Insgesamt wurde der Antrag aber von den Debatten über die Machtabarkeitsstudie, die Bürgerreferenden und die Konflikte innerhalb von SPD und Grünen überlagert, sodass es WSA nur begrenzt gelang, sich im Parteienwettbewerb von den weiteren kleinen Parteien und Gruppierungen abzuheben.

III. Ratsreferendum der AfD

a) Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

Die inhaltliche Positionierung der AfD-Fraktion zur Fusion veränderte sich während des Entscheidungsprozesses fortlaufend. Im Januar 2015 betrachtete die AfD-Fraktion das Fusionsprojekt zunächst kritisch. Zum Initiierungszeitpunkt Ende März 2015 lehnte sie es entschieden ab und spätestens ab Juni 2015 befürwortete die Fraktionsmehrheit den Zusammenschluss, wobei sie den inhaltlichen Richtungswechsel öffentlich nicht begründete. Aufgrund der inhaltlichen Volatilität lässt sich demnach ausschließen, dass sich die Initiierung grundlegend aus dem Gestaltungsmotiv ableitete und die Fraktion etwa vorrangig den Initiierungstyp der Mehrheitsumgehung anwendete. So verzichtete die AfD-Fraktion in ihrer Initiierungsvorlage auch auf eine inhaltliche Positionierung und verwies wie WSA vornehmlich auf die durch das erste Bürgerreferendum dokumentierte Erwünschtheit einer Abstimmung der Bürgerschaft bzw. die Notwendigkeit einer zusätzlichen Legitimation des Projekts.

Da also das Gestaltungsmotiv während des Initiierungsprozesses für die AfD-Fraktion eine untergeordnete Rolle spielte, ist dem Machtmotiv in Bezug auf die Initiierung zwangsläufig eine dominante Rolle zuzusprechen. In diesem Zusammenhang lässt sich eine Kombination der Initiierungstypen Okkupation und Inszenierung ausmachen. So solidarisierte sich die AfD-Fraktion in Pressemeldungen im Februar und März 2015 zwar mehrfach mit der Bürgerinitiative, sammelte für diese Unterschriften und betonte zudem, mit der Initiierung das erste Bürgerreferendum rechtlich heilen und der Bürgerinitiative den Qualifizierungsschritt beim zweiten Bürgerreferendum ersparen zu wollen. Die Bürgerinitiative selbst lehnte die Durchführung eines Ratsreferendums jedoch entschieden ab und strebte die Durchführung einer Abstimmung auf Basis eines Bürgerreferendums an. Weil die AfD-Fraktion also im Gegensatz zu WSA explizit vorgab, das Anliegen der Bürgerinitiative zu repräsentieren, die Initiierung allerdings den Interessen der Bürgerinitiative entgegenlief und darüber hinaus auch kein gemeinsamer Gestaltungswille bestand, erscheint es gerechtfertigt, die Initiierung als eine Vereinnahmung zu klassifizieren. Die Vereinnahmung des Bürgerreferendums sollte wiederum dazu dienen, sich in Abgrenzung zur Stadtregierung als bürgernah zu inszenieren.

b) Initiierungsverhandlungen und Initiierungsentscheidung

Die AfD-Fraktion griff die Initiierungsidee der Grünen noch im Januar 2015 auf und kommunizierte in den folgenden zwei Monaten mehrfach öffentlich ihren Auslösungswillen. Die Bereitschaft selbst ein Ratsreferendum zu initiieren, äußerte die AfD-Fraktion allerdings erst Mitte März 2015 erstmalig. Nachdem sie die Initiierungsidee aufgegriffen hatte, unternahm die AfD-Fraktion keine Versuche, weitere Ratsakteure für einen gemeinsamen Antrag zu gewinnen. Ebenfalls stand sie auch nicht mit den Vertretern der Bürgerinitiative in Kontakt. Die Entscheidung, ein Ratsreferendum zu initiieren, dürfte der AfD-Fraktion letztlich sehr leicht gefallen sein, da keine politischen Risiken für sie damit verbunden waren.

c) Initiierungsvorlage

Der Antrag der AfD-Fraktion beinhaltete sinngemäß die Fragestellung des zweiten Bürgerreferendums, das auf eine Verhinderung der Fusion der Energiesparten abzielte. Wenngleich die Begründung neutral gestaltet war, lässt sich die Initiierungs vorlage somit als Vetovorlage klassifizieren.

d) Initiierungsbedingungen

Die Initiierung erfolgte etwa zeitgleich mit der Initiierung des Ratsreferendums von WSA, weshalb sich auch die Initiierungsbedingungen überschnitten.

e) Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen

Zum Initiierungszeitpunkt war die Interessenlage der Ratsakteure identisch mit jener beim Ratsreferendum von WSA. Demnach unterstützten lediglich die Grünen und die Ausschussgemeinschaft das zweite Bürgerreferendum. Aus Perspektive des Gestaltungsmotivs lag es somit allein im Interesse dieser beiden Ratsgruppierungen, ein Ratsreferendum auszulösen, das sich gegen die Fusion richtete bzw. den Auslösungstyp der Mehrheitsumgehung anzuwenden. Mindestens bei den Grünen ist dabei allerdings anzuzweifeln, ob diese einem AfD-Antrag zugestimmt hätten. Unter den weiteren Ratsakteuren wäre eine Zustimmung nur von dem WSA-Ratsherren zu erwarten gewesen, da diese dem Machtmotiv der Gruppierung entsprochen hätte, ohne dem Gestaltungsmotiv zu widersprechen.

f) Auslösungsverhandlungen und Auslösungsentscheidung

Die Initiierungs vorlage wurde nicht parallel zum Antrag von WSA in der Sitzung Ende März 2015 beraten. In der Folge der weiteren Entwicklungen des Entscheidungsprozesses zog die AfD-Fraktion ihre Initiierungs vorlage zurück, sodass es weder zu Auslösungsverhandlungen noch zu einer Auslösungsentscheidung kam.

g) Auslösungs vorlage

Die Initiierungs vorlage entsprach i. W. den Anforderungen an eine Auslösungs vorlage. Da der Antrag aber vor der erstmaligen Behandlung im Kommunalparlament zurückgezogen wurde, erlangte er diesen Status nicht.

h) Auslösungsbedingungen

Indem die Initiierungs vorlage der AfD nicht in die Tagesordnung der März sitzung aufgenommen, sondern auf die Maisitzung vertagt wurde, wies das AfD-Ratsreferendum aufgrund des fortschreitenden Entscheidungsprozesses andere Auslösungsbedingungen als jenes von WSA auf. Hinreichend für die Zurücknahme der Initiierungs vorlage und somit die Nicht-Auslösung war letztlich die Qualifizierung des zweiten Bürgerreferendums, da dadurch jedwede Auslösungsgrundlage entfiel.

i) Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele

Der Antrag der AfD-Fraktion löste zu keinem Zeitpunkt Presseberichterstattungen aus, sodass das wesentliche Initiierungsziel verfehlt wurde.

IV. Ratsreferendum des Oberbürgermeisters, der CSU und der SPD

a) Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

Bis April 2015 hatte der Oberbürgermeister aufgrund der Ausprägung seines Gestaltungsmotivs kein Interesse daran, die Bürgerschaft über die Fusion in einem Referendum entscheiden zu lassen. Durch die Qualifizierung des zweiten Bürgerreferendums und die zu beobachtende Wirkmächtigkeit des Privatisierungsnarratives verloren er bzw. die Stadtregierung allerdings zunehmend die Policy-Kontrolle über den Entscheidungsprozess. Die Initiierung des Ratsreferendums zielte somit darauf ab, diese zurückzuerlangen. Zum einen wendete der Oberbürgermeister dafür den Initiierungstyp der Paritätsaufhebung an, welcher es der Verwaltung während der Abstimmungskampagne ermöglichen sollte, Informationsmaterialien und Veranstaltungen unabhängig von der Bürgerinitiative zu produzieren bzw. durchzuführen. Zum anderen strebte der Oberbürgermeister mittels des Rückgriffs auf den Initiierungstyp Konkurrenzvorschlag an, dem negativ aufgeladenen Privatisierungsnarrativ einen positiv besetzten Fusionsnarrativ entgegenzusetzen. Die Initiierung sollte den Fusionsbefürwortern demnach dazu verhelfen, während der Abstimmungskampagne die Deutungshoheit über den Entscheidungsgegenstand zurückzugewinnen und so die Aussichten auf einen Abstimmungserfolg verbessern. Dabei entsprach die Initiierung spätestens ab Mai 2015 nicht nur dem Gestaltungsmotiv des Oberbürgermeisters, sondern immer stärker auch seinem Machtmotiv. Schließlich zeichnete sich ab, dass die Abstimmung über das zweite Bürgerreferendum zugleich auch eine Abstimmung über seine Person bzw. seinen Regierungsstil darstellen würde, weshalb er also nicht nur ein inhaltliches Interesse daran hatte, das Bürgerreferendum zu schwächen.

Die Interessenlage der CSU-Fraktion war zum Initiierungszeitpunkt weiterhin eher durch das Macht- als durch das Gestaltungsmotiv geprägt. Die Fraktion befand sich demnach fortwährend in dem Zwiespalt, einerseits im Sinne der Regierungsstabilität den Kurs des Oberbürgermeisters stützen zu müssen, andererseits aber auch während einer Abstimmungskampagne in keinen Policy-Konflikt mit Teilen ihres Elektorats geraten zu wollen. Dass die Entscheidung über die Fusion aufgrund des Verlaufs des zweiten Bürgerreferendums durch eine Abstimmung der Bürgerschaft getroffen wurde, widersprach aufgrund des wahrnehmbaren Stimmungsbildes somit grundsätzlich dem Interesse der CSU-Fraktion (CSU-Augsburg 2017: 5).

Die Verhinderung einer Abstimmung der Bürgerschaft wäre ab Mai 2015 letztlich aber nur noch durch einen Verzicht auf die Fusionsbestrebungen möglich gewesen, was wiederum den Interessen des Oberbürgermeisters völlig entgegengelaufen wäre. Insofern entschied sich die CSU-Fraktion dazu, den Initiierungstyp Konkurrenzvorschlag des Oberbürgermeisters zu unterstützen, um zumindest die Chancen auf einen Abstimmungserfolg zu erhöhen:

»Um unsere Fragestellung reinzubringen. Damit eben nicht wieder diese aus unserer Sicht problematische Formulierung durchkommt, sondern wir zumindest noch bestimmen können, dass es eine Abwägung zwischen zwei Alternativen gibt« (CSU-Augsburg 2017: 6).

Zusammengefasst erhoffte sich die CSU-Fraktion von der Initiierung also, die eigenen Machterhaltungsinteressen mit den Gestaltungsinteressen des Oberbürgermeisters in Einklang bringen zu können.

Innerhalb der SPD-Fraktion war der parteiinterne Richtungsstreit durch den Sonderparteitagsbeschluss Anfang Mai 2015 entschieden worden. Wenngleich der Konflikt innerhalb der Partei zwar weiter schwelte, befand sich die SPD-Fraktion dadurch in einer vergleichbaren Interessenkonstellation wie die CSU-Fraktion. Aus diesem Grund unterstützte sie ebenfalls die Anwendung des Initiierungstypen Konkurrenzvorschlag.

b) Initiierungsverhandlungen und Initiierungsentscheidung

Öffentlich verkündete der Oberbürgermeister seine Initiierungsidee erstmalig nachdem die Bürgerinitiative die Unterschriften zum zweiten Bürgerreferendum eingereicht hatte. Die Initiierungsverhandlungen indes dürften hingegen schon während der Unterschriftensammlung begonnen haben. Da die Grünen zu diesem Zeitpunkt bereits in das Lager der Fusionsgegner gewechselt waren, erfolgten die Initiierungsverhandlungen ausschließlich zwischen Oberbürgermeister bzw. Verwaltung sowie CSU- und SPD-Fraktion. Das Outcome der Initiierungsentscheidung war dabei maßgeblich an den Ausgang des SPD-Sonderparteitages gebunden, da der Oberbürgermeister grundsätzlich auf die Unterstützung seiner Fraktion zählen konnte, ein Ratsreferendum vermutlich aber nicht gegen beide Regierungspartner initiiert hätte. In Folge der Beschlussfassung des SPD-Sonderparteitages gestalteten sich die Initiierungsverhandlungen, die aufgrund der Ratsmehrheit von CSU und SPD zugleich auch Auslösungsverhandlungen darstellten, dann kaum kontrovers. Das positive Outcome der Initiierungsentscheidung war das logische Ergebnis. Ein Versuch der Kompromissfindung mit der Bürgerinitiative fand wegen der fehlenden inhaltlichen Schnittmenge nicht statt.

c) Initiierungsvorlage(n)

Die Initiierung erfolgte durch zwei Initiierungsvorlagen – eine Verwaltungsvorlage und einen gemeinsamen Antrag von CSU- und SPD-Fraktion –, wobei die Federführung in dem Initiierungsprozess zweifelsfrei dem Oberbürgermeister oblag. Inhaltlich stimmten beide Anträge weitgehend überein. Da Fragestellung und Begründung jeweils positiv auf eine Verwirklichung des Fusionsprojektes abzielten, handelte es sich bei beiden Anträgen um Initiativvorlagen mit Konkurrenzcharakter zum zweiten Bürgerreferendum.

d) Initiierungsbedingungen

Die antizipierte Policy-Präferenz der Stimmberchtigten war maßgeblich dafür verantwortlich, dass die Fusionsbefürworter die Auslösung des Ratsreferendums von WSA ablehnten bzw. selbst lange Zeit auf die Initiierung eines Ratsreferendums verzichteten. Mit der Qualifizierung des zweiten Bürgerreferendums entfiel dieser aus Perspektive der Fusionsbefürworter hinderliche Einflussfaktor jedoch, da die Fusion von diesem Zeitpunkt an sowieso nur noch über die Zustimmung der Bürgerschaft zu erreichen war. Die Qualifizierung des Bürgerreferendums war somit eine notwendige Voraussetzung für die Aufnahme der Initiierungsverhandlungen.

Dass die Initiierungsverhandlungen dann in ein positives Outcome der Initiierungsentscheidung mündeten, wurde durch mehrere weitere Einflussfaktoren begünstigt. Zuvorderst ist die Paritätsklausel in der bayerischen Gemeindeordnung anzuführen, welche die Initiierung eines Ratsreferendums für den Oberbürgermeister nahezu obligatorisch machte, sofern Verwaltung und Stadtwerke eine eigenständige Abstimmungskampagne anstrebten. Weiterhin verfügten vor allem der Oberbürgermeister, aber auch CSU- und SPD-Fraktion selbst über positive Anwendungserfahrungen mit dem Instrument, sodass sie sich erhofft haben dürften, wie beim Königsplatz 2010 ein Bürgerreferendum mittels Ratsreferendum erfolgreich zu schwächen. Nicht zuletzt konnten beiden Parteien auch auf ein hohes Maß an politischen Ressourcen zurückgreifen. Entscheidend für das positive Outcome der Initiierungsentscheidung war jedoch schließlich vor allem, dass der Oberbürgermeister zum Initiierungszeitpunkt seine politische Machtposition durch die Wahlen 2014 erheblich gefestigt hatte. Eine Abstimmungsniederlage, die aufgrund des Stimmungsbildes in der Bürgerschaft nicht als unwahrscheinlich erschien, drohte seine Machtposition somit nicht grundsätzlich anzutasten, zumal auch der stärkste Konkurrent das Ratsreferendum stützte. Unter anderen Umständen, wie sie z.B. 2010 vorlagen, hätte sich der Oberbürgermeister höchstwahrscheinlich kompromissbereiter gegenüber der Bürgerinitiative gezeigt.

e) Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen

Die Grünen-Fraktion hatte sich seit Januar 2015 stets für die Durchführung eines Ratsreferendums ausgesprochen und in diesem Sinne Ende März 2015 auch für die Annahme der nicht-gerichteten Initiierungsvorlage von WSA gestimmt. In Folge des Parteitagsbeschlusses aus dem März 2015 widersprach die Unterstützung eines für die Fusion werbenden Ratsreferendums aber dem Gestaltungsmotiv der Parteimehrheit. Selbst wenn die Fraktion die Fusion als Mitglied der Stadtregierung teilweise befürworte, stimmte sie deshalb dennoch geschlossen gegen die Auslösung des Ratsreferendums. Da das Ratsreferendum ein Bekenntnis zur Fusion darstellte und nach der Qualifizierung des zweiten Bürgerreferendums für die Durchführung einer Bürgerabstimmung über die Fusion nicht mehr notwendig war, positionierten sich neben den Grünen auch alle weiteren Ratsfraktionen und Gruppierungen vornehmlich entsprechend der Ausprägung ihres Gestaltungsmotivs.

f) Auslösungsverhandlungen und Auslösungsentscheidung

Während des Initiierungszeitpunktes kontrollierten die Initiatoren bereits die Auslösungsmehrheit, sodass die Auslösungsverhandlungen weitgehend abgeschlossen waren und das Outcome der Auslösungsentscheidung feststand. Die Fusionsgegner kritisierten zwar den Titel des Ratsreferendums. Sie verfügten jedoch über keine politischen Druckmittel, um Einfluss auf die Gestaltung der Auslösungsvorlage zu nehmen. Gleichermaßen galt für die Bürgerinitiative, da diese kein Interesse an einer Kompromisslösung hatte und an ihren Bürgerreferenden festhielt.

g) Auslösungsvorlage

An der Initiierungsvorlage wurden im Zuge der Auslösungsverhandlungen keine Veränderungen mehr vorgenommen, sodass diese zugleich die Auslösungsvorlage darstellte.

h) Auslösungsbedingungen

Da die Initiatoren über die Auslösungsmehrheit verfügten und sich die Einflussfaktoren zwischen Initiierung und Auslösung nicht wesentlich änderten, waren die Initiierungs- und Auslösungsbedingungen weitgehend deckungsgleich.

i) Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele

Das wesentliche Initiierungsziel insbesondere des Oberbürgermeisters bestand darin, die Policy-Kontrolle über den Entscheidungsprozess zurückzuerlangen, um dann durch einen Abstimmungserfolg die Fusion zu realisieren. In diesem Zusammenhang sollte der Initiierungstyp Konkurrenzvorschlag dazu beitragen, die Wirkmächtigkeit des Privatisierungsnarratives der Bürgerinitiative zu entkräften. Der Verlauf der Abstimmungskampagnen sowie das Ergebnis der Konkurrenzreferenden zeigten, dass die Initiatoren dieses Initiierungsziel eindeutig verfehlten. Ungeachtet ihrer deutlichen Ressourcenüberlegenheit empfanden sich die Initiatoren dabei überfordert, eine überzeugende positive Entgegnung auf die ihrer Ansicht nach verzerrte Negativkampagne der Bürgerinitiative zu entwickeln:

»Das ist das Problem bei der ganzen Geschichte gewesen. [...] Das die Frageformulierung der zentrale Streitpunkt war, weil da natürlich drinsteckt, worüber man eigentlich redet und was man eigentlich entscheidet. Und wir hatten nicht den Eindruck, dass wir es geschafft haben, die Leute zwischen zwei gleichberechtigte Alternativen zu stellen. [...] Wir wussten nicht, wie man diese Frage irgendwie so positiv formulieren kann, dass die Leute einen ernsthaften Abwägungsprozess zwischen zwei Alternativen machen können. [...] Das war unausgeglichen (CSU-Augsburg 2017: 5).

Prinzipiell war der Oberbürgermeister mit seiner Gesamtstrategie einer Referendumsblokade aber bereits zu dem Zeitpunkt gescheitert, als die Zulässigkeit des zweiten Bürgerreferendums feststand. Obwohl die Lokalmedien vor allem ihn für die Abstimmungsniederlage verantwortlich zeichneten, ergaben sich für das Stadtoberhaupt und die CSU-Fraktion keine gravierenden negativen machtpolitischen Konsequenzen. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die SPD letztlich den Verwaltungskurs gestützt hatte und die Grünen in der Fusionsfrage nachhaltig gespalten waren. Es existierte somit kein einflussreicher politischer Konkurrent, der einen machtpolitischen Nutzen aus der Abstimmungsniederlage des Oberbürgermeisters hätte ziehen können.

V. Kontrafaktische Perspektive auf die Auslösungsmehrheit

Unter konsensualen Auslösungsbedingungen wären die beiden während des Entscheidungsprozesses getroffenen Auslösungsentscheidungen identisch ausgegangen. So scheiterte der WSA-Antrag deutlich an der einfachen Auslösungsmehrheit und der Antrag der Initiatoren um den Oberbürgermeister übersprang die Zwei-Drittel-Mehrheit.

Ungeachtet dessen ist allerdings davon auszugehen, dass die Initiierungs- und Auslösungsprozesse bei qualifizierten Mehrheitserfordernissen anders verlaufen wären. Schließlich ermöglichte die einfache Auslösungsmehrheit dem Oberbürgermeister ein hohes Maß an Kontrolle über die Auslösungsentscheidung, da für eine Auslösung neben den Stimmen der CSU-Fraktion lediglich die Zustimmung des Koalitionspartners der SPD erforderlich war. Die Existenz konsensualer Auslösungsbedin-

gungen hätte zusätzlich die Zustimmung der Grünen oder aber der CSM und von Pro Augsburg erforderlich gemacht. Um sich die Möglichkeit zur Auslösung eines Ratsreferendums während des gesamten Entscheidungsprozesses offen zu halten, hätte sich der Oberbürgermeister also entweder den Grünen gegenüber kompromissbereiter zeigen oder sich aber von den Interessen oppositioneller Fraktionen bzw. Gruppierungen abhängig machen müssen. Sofern er sich für eine Kooperation mit den Grünen entschieden hätte, wäre er vermutlich spätestens Mitte März 2015 dazu gezwungen gewesen, der Initiierung eines Ratsreferendums zuzustimmen. Im anderen Fall hätte er zwar einfach darauf vertrauen können, dass CSM-Fraktion und Pro Augsburg als Fusionsbefürworter einer Auslösung zustimmen würden. Dieses Vorgehen wäre aber mit dem Risiko verbunden gewesen, an der Auslösungsentscheidung zu scheitern, da es sich eben um oppositionelle Fraktionen handelte.

Eine Dynamik, die die Erstellung einer Ratsreferendumsvorlage ermöglicht hätte, welche die antagonistischen Interessen von Stadtregierung und Bürgerinitiative bereits im Frühjahr 2015 zusammengeführt hätte, wäre allerdings auch unter konsensualen Auslösungsbedingungen nicht entstanden. Einerseits, weil die Bürgerinitiative am Initiierungsziel des ersten Bürgerreferendums festhielt und stets überzeugt war, das Unterschriftenquorum auch mit dem zweiten Bürgerreferendum zu erreichen:

»Uns war wichtig, dass es zu einer klaren Entscheidung kommt in dieser eminent wichtigen Frage›Daseinsvorsorge‹. Und wir hätten uns auf nichts eingelassen, was in irgend-einer Weise diese Grundsatzentscheidung abgemildert hätte. Also wenn das zu dieser Grundsatzentscheidung über diesen Antrag gekommen wäre [ein Ratsreferendum als Kompromiss, A. d. V.], dann hätte man sich darüber Gedanken machen können. Aber da das nicht so absehbar war, bleibt es bei der hypothetischen Frage und deswegen war es auch wichtig für uns, dass wir ein zweites Bürgerbegehren durchführen. Obwohl das tatsächlich eigentlich für uns nicht so einfach schien. Aber weil wir einfach schon einmal unterwegs waren und weil inzwischen die Stimmung, weil die Öffentlichkeit immer mehr und mehr auch wahrgenommen hat, um was es geht« (BI-Bürgerhand 2017: 9f.).

Andererseits, weil die Unterstützer der Bürgerinitiative (Ausschussgemeinschaft, anfangs AfD, später die Grünen) im Rat auch unter konsensualen Auslösungsbedingungen über keine Vetopotential verfügt hätten und sich die Stadtregierung nicht darauf eingelassen hätte, dem ersten Bürgerreferendum abzuhelfen:

»Als die Bürgerinitiative nicht bereit war, das Ganze auf die Energiefrage zu beschränken, sondern rhetorisch das Wasser immer mit eingebracht hat. Das war der Punkt, wo die Fraktion auch nicht mehr großartig gesprächsbereit war, weil wir uns über Dinge mit denen unterhalten hätten müssen, die aus unserer Sicht gar nicht zur Debatte standen, nämlich Wasserfusion oder sowas« (CSU-Augsburg 2017: 3).

7.6.6 Fallfazit

Seit ihrer Einführung im Jahr 1995 haben sich Ratsreferenden in Augsburg zu einem etablierten Entscheidungsinstrument entwickelt, auf das im Untersuchungszeitraum als *Initiatoren* sowohl Oberbürgermeister und Regierungsfraktionen als auch opposi-

tionelle Akteure im Stadtrat zurückgriffen. Die Initiierungsiden formulierten dabei eher die Augsburger Regierungsakteure. Von den oppositionellen Akteuren entwickelte lediglich die CSM-Fraktion eine eigenständige Initiierungsidee (Hauptbahnhof). Initiierungsideen ohne konkrete Initiierungsabsicht oder spätere Initiierungshandlung wurden von den Grünen geäußert.

In Bezug auf die *Initiierungsziele* und *Initiierungstypen* zeigten sich grundlegende Differenzen zwischen Regierungsakteuren und der Rathausopposition. Regierungsakteure initiierten Ratsreferenden vornehmlich mit dem Initiierungsziel der Policy-Kontrolle. Dabei setzte der Oberbürgermeister vor allem auf eine Kombination der Initiierungstypen Konkurrenzvorschlag und Paritätsaufhebung, die zur Bildung von Abstimmungskoalitionen (Königsplatz) oder zum Framing des Entscheidungsgegenstandes (Fusion III) beitragen sollten, um letztlich die Ausgangsposition im Abstimmungskampf gegenüber den jeweils konkurrierenden Bürgerinitiativen zu verbessern. Weiterhin wendete der Oberbürgermeister auch den Initiierungstyp der Verkürzung an, wobei dieser u.a. einem vermeintlich drohenden Bürgerreferendum die Grundlage entziehen sollte (Wasserkraftwerk). Die Initiierungen durch Regierungsakteure gründeten vorrangig auf dem Gestaltungsmotiv, d.h. eine proaktive Anwendung von Ratsreferenden auf Basis des Machtmotivs ließ sich nicht beobachten. Gleichwohl kam dem Machtmotiv insbesondere dann eine Bedeutung zu, wenn der Oberbürgermeister über keine solide Machtstellung verfügte (Königsplatz) oder die Regierungsfraktionen Regierungsstabilität demonstrieren wollten (CSU und SPD bei der Fusion).

Bei oppositionellen Ratsakteuren kam dem Gestaltungsmotiv im Rahmen ihrer Initiierungen hingegen nur eine nachgeordnete Rolle zu. So griffen diese bspw. nicht ein einziges Mal explizit auf den Initiierungstyp der Mehrheitsumgehung zurück. Sofern oppositionelle Ratsakteure eine solche anstrebten, entschieden sie sich – wie z.B. die Freien Wähler – eher für die Initiierung bzw. Unterstützung von Bürgerreferenden. Alle vier identifizierten oppositionellen Initiierungen erfolgten somit i. W. auf Grundlage des Machtmotivs, wobei mit Hilfe der Initiierungstypen Inszenierung und Mobilisierung eine positive Abgrenzung gegenüber der Stadtregierung und/oder eine Abhebung von der oppositionellen Konkurrenz angestrebt wurde. Auf der Darstellungsebene verwiesen die oppositionellen Initiatoren allerdings regelmäßig auf die Angemessenheit bzw. Erwünschtheit des Ratsreferendums.

Die *Initiierungsverhandlungen* beschränkten sich – unabhängig vom Initiator – auf kommunalparlamentarische Akteure bzw. mit diesen verbundenen Parteien und Gruppierungen. Eine Einbindung von Bürgerinitiativen erfolgte demnach grundsätzlich nicht. Sofern Regierungsakteure als Initiatoren auftraten, dominierte der Oberbürgermeister die Initiierungsverhandlungen, wobei dieser in einem Fall auch – ungeachtet der majoritären Auslösungsbedingungen – oppositionelle Ratsakteure in die Initiierungsverhandlungen einbezog (Königsplatz). Er strebte somit – zumindest im Rahmen von Konkurrenzreferenden – konsensuale Auslösungsmehrheiten an. Mit Ausnahme des Entscheidungsprozesses zum Wasserkraftwerk traf er die Initiierungsentscheidung immer erst dann, wenn die erforderliche Auslösungsmehrheit garantiert war, sodass es zur Überschneidung von Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen kam. Bei Initiierungen durch Regierungsakteure verliefen die Initiierungsverhandlungen somit wesentlich länger und teils auch kontroverser als bei oppositionellen Initiierungsverhandlungen, die ausschließlich einen intraorganisationalen Charakter aufwiesen.

Die *Initiierungsvorlagen* unterschieden sich ebenfalls je nach Typ des einleitenden Akteurs. Regierungsakteure brachten Initiativ- und Kompromissvorlagen in den Rat ein, wobei es sich bei diesen hauptsächlich um Konkurrenzvorlagen handelte (Königsplatz, Fusion III). Oppositionelle Akteure hingegen verzichteten eher darauf, ihre Initiierungsvorlagen explizit mittels Fragestellung zu richten – auch weil dies ihren Initiierungszielen widersprach.

Der Zeitpunkt von *Initiierungentscheidungen* variierte stärker bei oppositionellen Initiierungen, so z.B. beim CSM-Referendum zum Hauptbahnhof und der Linie 5. Initiierungen durch Regierungsakteure erfolgten hingegen stets zum Abschluss der inhaltlichen Willensbildung, wobei allen Initiierungen Grundsatzentscheidungen des Rates vorausgingen.

Die *Initiierungsbedingungen* variierten zwar zwischen allen identifizierten Verfahren. Dennoch bestanden grundlegende Gemeinsamkeiten. Mit Ausnahme des Wasserkraftwerks wiesen alle Entscheidungsgegenstände in finanzieller sowie städtebaulicher Perspektive eine außergewöhnliche Qualität auf und/oder bedeuteten einen einschneidenden Policy-Wechsel. Dass in Augsburg während des Untersuchungszeitraumes im Rahmen der MDA viele außergewöhnlich große (Infrastruktur-)Projekte auf der politischen Agenda standen, bereitete der Initiierung von Ratsreferenden somit einen günstigen Nährboden. Weiterhin existierte im Kontext aller sieben Initiierungen außerparlamentarischer Widerstand gegenüber Verwaltungsprojekten, wobei sich die Qualität des Widerstandes zum Teil erheblich unterschied, jedoch zumeist in Form eines Bürgerreferendums manifestierte. Schließlich beeinflussten sowohl eigene als auch fremde Anwendungserfahrungen jeden Initiierungsprozess. Dabei griff insbesondere der Oberbürgermeister auf eigene Anwendungserfahrungen zurück und versuchte mit dem Fusionsreferendum den Erfolg des Referendums zum Königsplatz zu wiederholen.

Im Rahmen von Initiierungen durch Regierungsakteure waren darüber hinaus weitere Initiierungsbedingungen für die Entstehung der Initiierungsidee und das Outcome der Initiierungentscheidung verantwortlich. Zuvorderst ist in diesem Zusammenhang die in der Kommunalverfassung verankerte Paritätsklausel anzuführen, die die Initiierung von Ratsreferenden bei qualifizierten Bürgerreferenden für den Augsburger Oberbürgermeister nahezu obligatorisch machte. Daneben offenbarten sich aber auch politischer Entscheidungsdruck und die Aussicht auf breite Abstimmungskoalitionen als günstige Initiierungsbedingungen. Im Falle der Fusion wiederum zeigten sich die antizipierten Policy-Präferenzen der Stimmberechtigten hingegen als hinderlich für eine Initiierung.

Weiterhin ließ sich beobachten, dass alle vier oppositionellen Initiierungen nach den Kommunalwahlen 2014 erfolgten und somit in einen Zeitraum erhöhter Fragmentierung fielen. Die einzige Initiierung eines Ratsreferendums durch Regierungsakteure ohne konkurrierendes Bürgerreferendum wiederum fand während des Zeitraumes der Minderheitsregierung statt. Partielle inhaltliche Spaltungen bzw. Kontroversen innerhalb von Regierungslagern bzw. Regierungsparteien, wie sie vor allem beim Verfahren zur geplanten Fusion der Stadtwerke auftraten, bewirkten in Augsburg letztlich keine Initiierung. Eine zeitliche Nähe zwischen der Initiierung oppositioneller Ratsreferenden und anstehenden Kommunalwahlen zeigte sich im Untersuchungszeitraum ebenfalls nicht. Im Unterschied zu Bürgerreferenden – wie bspw. jenem der CSU zum Königsplatz 2007 – dienten Ratsreferenden somit nicht als Mittel zur politischen Wählermobilisierung vor Wahlkämpfen.

Tab. 7.37: Profil der Initiierungspraxis in Augsburg

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen/Minderheitsfraktionen	Initiierung durch Oberbürgermeister/Mehrheitsfraktion
Initiierungs-idee	ehler Aufgreifen von Initiierungs-ideen als eigenständige Formulierungen	regelmäßige Formulierung von Initiierungs-ideen mit tatsächlicher Initiierungsabsicht
politische Standard-motive	ehler Machtmotiv	ehler Gestaltungsmotiv
Initiierungs-ziele	ehler Machtveränderung	ehler Policy-Kontrolle
Initiierungs-typen	ehler Inszenierung und Mobilisierung als Mehrheitsumgehung	Konkurrenzvorschlag, Paritätsaufhebung, Verkürzung, Legitimation
Initiierungs-verhandlungen	intraorganisational, nicht-öffent-lich, kurz, ohne Kontroversen, keine Einbindung von Bürger-initiativen	interorganisational, teils öffentlich und kontrovers, Dominanz Oberbürgermeister, keine Einbindung von Bürgerinitiativen
Initiierungs-vorlage	ehler nicht-gerichtet	Initiativ- und Kompromissvorlage tendenziell als Konkurrenzvorlage
Initiierungs-entscheidung	hohe Varianz in Bezug auf den Zeitpunkt während des inhaltlichen Willensbildungsprozesses	ehler am Ende des inhaltlichen Willensbil-dungsprozesses
verfahrensendogene Initiierungsbedin-gungen	hohe Qualität des Abstimmungsgegenstandes, außerparla-mentarischer Widerstand mit unzulässigem Bürgerreferendum, konkurrenzdemokratische Orientierung	hohe Qualität des Abstimmungsgegenstandes; starker außerparlamentarischer Widerstand mit zulässigem Bürgerreferendum, hoher politischer Entscheidungsdruck, Paritätsgebot, Aussicht auf breite Abstim-mungskoalition, Anwendungserfahrung

Quelle: eigene Darstellung.

Während des Auslösungsprozesses erlangte das Gestaltungsmotiv vor allem im Rahmen von Konkurrenzreferenden eine dominierende Handlungsrelevanz. Insofern erfolgten die Positionierungen der nicht-initiiierenden Ratsakteure zur Initiierungs- bzw. Auslösungs vorlage vornehmlich entsprechend ihrer inhaltlichen Präferenzen. Bei Einzelreferenden wiederum kam dem Machtmotiv eine höhere Bedeutung zu. So lehnten etwa SPD, Grüne und Linke die Auslösung des Ratsreferendums zum Wasserkraftwerk ab, obwohl sie keine wesentlichen inhaltlichen Differenzen zur Stadtregierung aufwiesen. Die Auslösung oppositioneller Ratsreferenden widersprach – mit Ausnahme der Grünen bei der Initiierung von WSA – schließlich grundsätzlich dem Macht- und/oder Gestaltungsmotiv der Regierungsakteure.

Wie die Initiierungsverhandlungen beschränkten sich auch die *Auslösungsver-handlungen* auf die kommunalparlamentarischen Akteure, d.h. eine Einbindung von Bürgerinitiativen erfolgte nicht. Der Oberbürgermeister strebte dabei grundsätzlich eine Kontrolle über die Auslösungsmehrheit noch vor der Initiierungsentscheidung an. Bei oppositionellen Initiierungen kam es außerhalb der Ratssitzungen, in denen

die Initiierungsvorlage zur Beratung stand, zu keinen Auslösungsverhandlungen. Die Auslösungsverhandlungen nach der Initiierungsentscheidung hatten somit kaum noch Bedeutung, weshalb das Outcome der *Auslösungsentscheidung* jeweils bereits zum Zeitpunkt der Initiierung feststand. Insgesamt dominierte der Oberbürgermeister die Auslösungsverhandlungen und die Auslösungsentscheidung, was sich auch daran zeigte, dass im Untersuchungszeitraum kein Ratsreferendum gegen seinen Willen ausgelöst wurde.

Auslösungs vorlagen erreichten den Augsburger Stadtrat nur bei regierungsinitiierten Ratsreferenden, wobei alle Auslösungs vorlagen von der Verwaltung erstellt wurden und weitgehend mit den Initiierungsvorlagen identisch waren. Sofern es sich um oppositionelle Initiierungsvorlagen hielt, lehnten es sowohl die Ratsmehrheit als auch die Stadtverwaltung prinzipiell ab, die nicht-gerichteten Anträge in Auslösungs vorlagen zu transformieren.

Die *Auslösungsbedingungen* überschnitten sich bei Initiierungen durch Regierungsakteure teilweise mit den Initiierungsbedingungen. Vergleicht man alle identifizierten Verfahren sticht vor allem ein verfahrensendogener Einflussfaktor als Auslösungsbedingung heraus. So bestand zwar bei allen sieben Auslösungsentscheidungen außerparlamentarischer Widerstand gegen ein Verwaltungsprojekt. Nur bei den beiden letztlich ausgelösten Ratsreferenden lag jedoch ein rechtlich zulässiges Bürgerreferendum vor, das zudem die Qualifikationshürde übersprungen hatte.

In Bezug auf den *Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele* ergab sich für die Regierungsakteure ein ambivalentes Bild. Das Ratsreferendum zum Königsplatz erfüllte alle Erwartungen, die der Oberbürgermeister daran gerichtet hatte. Der Ausgang des Fusions-Referendums bedeutete für letzteren hingegen ein politisches Debakel. Wenngleich das konkurrierende Bürgerreferendum zur Fusion mehr Unterstützer im Rat als das Tunnel-Bürgerreferendum zum Königsplatz aufwies, veranschaulichte der unterschiedliche Verlauf beider Ratsreferenden, dass diese für Stadtregierungen in Augsburg mit einem gewissen Unsicherheitsfaktor verbunden waren. Deshalb versuchten Regierungsakteure – wie der Oberbürgermeister beim Entscheidungsprozess zur Fusion – diese auch grundsätzlich zu vermeiden. Bemerkenswert dabei war, dass der Oberbürgermeister den Abstimmungserfolg feierte, als seine politische Karriere am Scheideweg angelangt war, wohingegen er die Abstimmungsniederlage als unangefochtenes Stadtoberhaupt erlitt. Seine im Laufe der Amtszeit gewonnene Amtsdominanz erhöhte somit nicht zwangsläufig die Chancen der Verwirklichung seiner Initiierungsziele. Ohne Frage schützte sie ihn allerdings nach der Abstimmungsniederlage vor weitergehenden politischen Konsequenzen. Am Ratsreferendum zum Wasserkraftwerk zeigte sich darüber hinaus, dass auch bei regierungsinitiierten Ratsreferenden die tatsächliche Auslösung keine zwingende Voraussetzung für die Verwirklichung der Initiierungsziele darstellte.

Oppositionelle Ratsakteure erreichten ihre Initiierungsziele kaum. Wenngleich oppositionelle Initiierungen durchaus lokale Presseberichterstattung generierten, war diese in ihrem Umfang nämlich keinesfalls mit jener von Bürgerreferenden oder regierungsinitiierten Ratsreferenden zu vergleichen. Als Instrument zur Mobilisierung bzw. Gewinnung von politischer Anhängerschaft erwies sich das Ratsreferendum für die Opposition in Augsburg demnach nicht.

Die *Höhe der Auslösungsmehrheit* schließlich beeinflusste das Outcome der Auslösungsentscheidungen zwar nicht unmittelbar. Dennoch ließ sich in den kontrafak-

tischen Reflexionen aber zeigen, dass eine Veränderung der Mehrheitserfordernisse Einfluss auf den Verlauf der Initiierungs- und Auslösungsprozesse gehabt hätte. Dies betraf insbesondere die Rolle des Oberbürgermeisters, der aufgrund der bestehenden majoritären Auslösungsbedingungen – zumindest bei stabilen Mehrheitsverhältnissen – eine hohe Kontrolle über die Auslösungsentscheidung hatte und somit vielfältige Strategien anwenden konnte.

Tab. 7.38: Profil der Auslösungspraxis in Augsburg

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen/Minderheitsfraktionen	Initiierung durch Bürgermeister/Mehrheitsfraktion
politische Standardmotive	Widerspruch zum Macht- und Gestaltungsmotiv von Oberbürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen vorhanden	bei Konkurrenzreferenden eher Gestaltungsmotiv und bei Einzelreferenden eher Machtmotiv wirksam
Auslösungsziele	wenn eher bei weiteren oppositionellen Akteuren vorhanden	tendenziell hohe Überschneidung mit Initiierungszielen
Auslösungstypen	wenn eher bei weiteren oppositionellen Akteuren vorhanden	tendenziell hohe Überschneidung mit Initiierungstypen
Auslösungsverhandlungen	hohe Kontrolle durch Oberbürgermeister, beschränkt auf Sitzung des Kommunalparlaments, keine Einbindung von Bürgerinitiativen	Dominanz durch Oberbürgermeister, eher paralleler Verlauf mit Initiierungsverhandlungen, keine Einbindung von Bürgerinitiativen
Auslösungsvorlage	wird eher nicht erstellt	tendenziell identisch mit Initiierungs- vorlage, Verwaltungsvorlage
Auslösungsentscheidung	ausschließlich negativ	ehler positiv (Zwei-Drittel-Mehrheiten)
verfahrensendogene Auslösungsbedingungen	keine Existenz von zulässigen und qualifizierten Bürgerreferenden	tendenziell hohe Überschneidung mit den Initiierungsbedingungen, Existenz eines zulässigen und qualifizierten Bürgerreferendums
Verwirklichung der Initiierungsziele	keine Realisierung	mäßige Realisierung

Quelle eigene Darstellung.

7.7 Muster im Initiierungs- und Auslösungsprozess: Fallvergleich und Einordnung der Ergebnisse

Nachdem in den vier Teilkapiteln zuvor die Within-Case-Analysen zu den vier ausgewählten Städten durchgeführt wurden, erfolgt in diesem die vergleichenden Fallstudien abschließenden Teilkapitel nun die Cross-Case-Analyse. Diese gliedert sich in fünf Schritte. Zunächst wird eine Reflektion der entwickelten Analyseheuristik in Bezug auf ihre Anwendbarkeit vorgenommen. Im Anschluss daran richtet sich der Fokus zuerst auf fallübergreifende Muster in der Initiierungs- und Auslösungspraxis

von Ratsreferenden. In den beiden darauffolgenden Schritten wird dann überprüft, ob Muster in der Anwendungspraxis bestehen, die sich mit Hilfe der Gemeindegröße sowie den Auslösungserfordernissen erklären lassen. Im vorletzten Abschnitt wird herausgearbeitet, welchen Einfluss weitere bundeslandspezifische verfahrensexogene Einflussfaktoren auf die identifizierten Initiierungs- und Auslösungsprozesse hatten. Abschließend werden die Ergebnisse im Kontext der Implementationsdebatten reflektiert und eingeordnet.

7.7.1 Reflektion der Analyseheuristik

Um die Ergebnisse der vergleichenden Fallstudie angemessen einordnen zu können, ist es notwendig, die Erfahrungen mit der Anwendung der Analyseheuristik zu reflektieren. Bereits im Rahmen ihrer Entwicklung wurde darauf verwiesen, dass sich Initiierungs- und Auslösungsprozesse – insbesondere auch aufgrund der fehlenden Verfahrensnormalisierung – empirisch überlagern können und dementsprechend die Grenzen zwischen den einzelnen Analysekategorien nicht immer trennscharf verlaufen. Diese Erwartung hat sich im Zuge der Within-Case-Analysen bestätigt, weshalb die Zuordnung einzelner Verfahrensabläufe zu einer Analysekategorie (etwa zu den Initiierungs- oder Auslösungsverhandlungen) letztlich regelmäßig eine Gewichtungsentscheidung darstellte. Weiterhin zeigte sich, dass die Initiatoren in manchen Fällen (z.B. beim Wasserkraftwerk) nicht immer eindeutig zu bestimmen waren und die Zuordnungen dann somit ebenfalls das Ergebnis von Abwägungsentscheidungen darstellten. Dies ist deshalb zu betonen, weil die Festlegung, wer Initiator ist, in der Folge maßgeblich über die Ausprägung der weiteren Analysekategorien entscheidet.

Diese Problematiken relativieren sich jedoch, wenn man die außerordentliche Komplexität von Referendumsprozessen als Bewertungsmaßstab berücksichtigt. So zeigte sich die Analyseheuristik flexibel genug, um so unterschiedliche Referendumsverläufe wie etwa zur Waldüberplanung in Legden, zur Mehrzweckhalle in Rothenburg o. d. T. oder aber zum Wasserkraftwerk in Augsburg zu erfassen. Insgesamt lässt sich demnach festhalten, dass die Analyseheuristik prinzipiell eine solide Basis für Vergleiche der Referendumsverfahren in den vier Beispielkommunen lieferte, die im Folgenden nun anstehen.

7.7.2 Fallübergreifende Muster in der Initiierungs- und Auslösungspraxis

Jedes Referendum folgt seiner eigenen Logik. Diese Binsenweisheit der Referendumsforschung trifft zweifelsfrei auch auf die elf identifizierten Ratsreferendumsverfahren in den vier Beispielstädten zu. Dennoch lassen sich – unabhängig von den beiden Fallauswahlkriterien – gemeinsame Muster in der jeweiligen Initiierungs- und Auslösungspraxis aller vier untersuchten Städte erkennen. In diesem Abschnitt werden diese nun anhand der entwickelten Analyseheuristik systematisch herausgearbeitet. Weil sich fallübergreifende signifikante Unterschiede in der Initiierungs- und Auslösungspraxis von Regierungsakteuren bzw. Mehrheitsfraktionen einerseits und Minderheitsfraktionen bzw. Gruppierungen andererseits zeigten, wird – wie im Rahmen der Einzelfallstudien – in der Analyse zwischen diesen beiden Akteurskategorien differenziert.

In diesem Zusammenhang gilt es zunächst darauf zu verweisen, dass fallübergreifend zwar vom (Ober-)Bürgermeister über Mehrheits- und Minderheitsfraktionen bis

hin zu Einzelpersonen alle kommunalparlamentarischen Akteurstypen als Initiatoren in Erscheinung traten, Regierungsinitiierungen jedoch nur in drei Kommunen (Aachen, Rothenburg o.d.T. und Augsburg) sowie oppositionelle Initiierungen lediglich in zwei Kommunen erfolgten (Legden, Augsburg). Da der Initiierungsprozess bei oppositionellen Initiierungen aufgrund der weniger komplexen Initiierungskonstellationen grundsätzlich eher geringere Varianzen aufweisen dürfte und zudem sechs oppositionelle Initiierungen identifiziert wurden, sollte sich aus den Fallstudien aber durchaus auf potentiell zu generalisierende Muster schließen lassen.

Fallübergreifend zeigte sich als erste wesentliche Differenz demnach auch, dass oppositionelle Initiierungen ausschließlich von einzelnen kommunalparlamentarischen Akteuren vorgenommen wurden, wohingegen Initiierungen mit Beteiligungen von Regierungsakteuren eine höhere Vielfalt aufwiesen. Diese reichten von Einzelpersonen durch Oberbürgermeister bzw. die Verwaltung (Mehrzweckhalle, Königsplatz) bis hin zu Initiierungen, an denen auch Minderheitsfraktionen teilnahmen (Campusbahn, Wasserkraftwerk).

Die *Initiierungsziele* artikulierten fast ausschließlich kommunalparlamentarische Akteure. Dabei überraschte, dass es seltener die Mitglieder der kommunalparlamentarischen Minderheit waren, die mit der Forderung nach Durchführung von Ratsreferenden Druck auf die Ratsmehrheiten ausübten, sondern die *Initiierungsziele* regelmäßiger zuerst von Seiten der Mehrheitsfraktionen oder der Kommunalverwaltungen formuliert wurden (Campusbahn, Mehrzweckhalle, Königsplatz, Wasserkraftwerk, Fusion). Daraus folgt weiterhin die Feststellung, dass mit Ausnahme des Ratsreferendums zur Waldüberplanung in Legden weder die Lokalmedien noch zivilgesellschaftliche Akteure als Erste öffentlich die Durchführung von Ratsreferenden anmahnten. Der Start des Initiierungsprozesses war somit fallübergreifend fest in kommunalparlamentarischer Hand.

Bei Großprojekten, wie etwa dem Umbau des Hauptbahnhofumfeldes in Augsburg oder der Campusbahn in Aachen, wurde die *Initiierungsziele* bereits zu einem frühen Zeitpunkt des inhaltlichen Willensbildungsprozesses auch ohne konkrete Initiierungsabsicht thematisiert. Grundsätzlich war die Artikulation der *Initiierungsziele* aber unmittelbar mit einer tatsächlichen Initiierungsabsicht verknüpft. Ratsreferenden wurden demnach in keiner der vier Beispielstädte regelmäßig ohne darauf folgende Handlungsschritte diskutiert.

In ihren Initiierungsgründungen bezogen sich die Initiatoren hauptsächlich auf die Angemessenheit des Verfahrens, indem sie etwa auf die Befriedungs-, Legitimations- und Partizipationsfunktion von Ratsreferenden verwiesen und das Gemeinschaftsmotiv betonten. Das Verhalten der kommunalparlamentarischen Akteure auf der Darstellungsebene lässt sich somit eindeutig unter Rückgriff auf die Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus erklären. Die Fallanalysen zeigten jedoch, dass sich die am Rational-Choice-Institutionalismus orientierte Analyseheuristik als geeigneter erwies, um die eigentlichen *Initiierungsziele* und -typen zu identifizieren. Am deutlichsten offenbarte sich dies sicherlich am Augsburger Fall, im Rahmen dessen der Oberbürgermeister die Angemessenheit der Durchführung von Ratsreferenden in Bezug auf das Wasserkraftwerk sowie die Fusion der Stadtwerke ganz offensichtlich anhand seiner politischen Eigeninteressen bzw. ausschließlich aus strategischer Perspektive bewertete.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Initiierungen von Regierungsakteuren vorwiegend auf Basis des Machtmotivs erfolgten. So ist nämlich zuvorderst festzuhalten, dass die Initiierungstypen Akklamation, Vermeidung, Schwächung und Entfernung durch (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen keine maßgebliche Anwendung in den Fallbeispielen fanden. Wenngleich also dem Machtmotiv im Rahmen der Initiierungsentscheidungen zweifelsfrei Relevanz zukam, leiteten sich Initiierungen von Regierungsakteuren vornehmlich aus dem Gestaltungsmotiv ab und verfolgten das Initiierungsziel der Policy-Kontrolle. Fallübergreifend wendeten Regierungsakteure dabei regelmäßig den Initiierungstyp der Verkürzung an, um die Kontrolle über den zeitlichen Verfahrensablauf zurückzuerlangen (z.B. Campusbahn und Wasserkraftwerk). In Bezug auf die Rückerlangung der inhaltlichen Kontrolle über den Entscheidungsgegenstandes unterschieden sich hingegen die von den Regierungsakteuren angewandten Initiierungstypen (vgl. hierzu Kap. 7.7.5).

Weiterhin spielte bei allen Regierungsinitierungen der Initiierungstyp Legitimation eine Rolle, da sich (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen zwangsläufig auch eine Akzeptanzsteigerung für ihre Projekte in Folge der Bürgerabstimmungen erhofften. In keinem Verfahren war dieser Initiierungstyp allerdings allein ausschlaggebend für die Initiierung. Eine Anwendung der Initiierungstypen Manifestation und Rückendeckung ließ sich seitens der Regierungsakteure schließlich nicht identifizieren.

Im Rahmen oppositioneller Inszenierungen griffen die Initiatoren vorwiegend auf die Initiierungstypen Mehrheitsumgehung (Waldüberplanung, Ampelanlage), Inszenierung und Mobilisierung (Hauptbahnhof I+II, Fusion I+II) zurück. Insofern leiteten sich die Initiierungen sowohl aus dem Macht- als auch aus dem Gestaltungsmotiv mit den Initiierungszielen der Machtveränderung und des Policy-Zugriffs ab. Dabei zeigte sich am Fallbeispiel Augsburg allerdings, dass Minderheitsfraktionen bzw. -gruppierungen in Bezug auf ihr Gestaltungsmotiv eher Bürgerreferenden unterstützen oder einleiten als selbst Ratsreferenden zu initiieren.

Die *Initiierungsverhandlungen* unterschieden sich ebenfalls erheblich, je nach dem, wer das Ratsreferendum initiierte. Handelte es sich bei den Initiatoren um Regierungsakteure, wiesen die Initiierungsverhandlungen durchweg eine interorganisationale Komponente auf, verliefen teils kontrovers über mehrere Wochen hinweg und partiell in der Öffentlichkeit. Sofern jedoch Akteure der Ratsminderheit Ratsreferenden initiierten, verliefen die Initiierungsverhandlungen mit Ausnahme des Waldreferendums in Legden ausschließlich intraorganisational, und es ergaben sich deshalb zudem auch keine – zumindest öffentlich wahrnehmbaren – Kontroversen.

Ferner wiesen ebenso die *Initiierungsvorlagen* fallübergreifend ein klares Muster in Bezug auf den Akteurstyp auf. Initiierungsvorlagen von Regierungsakteuren waren eher gerichtet, wobei es sich vornehmlich um Initiativvorlagen handelte. Oppositionelle Initiierungsvorlagen waren dagegen bis auf eine Veto vorlage (Hauptbahnhof II) stets nicht-gerichtet. Dies bedeutete jedoch nicht, dass oppositionelle Akteure deshalb kein inhaltliches Anliegen vertraten, wie das Fallbeispiel in Legden aufzeigte. Des Weiteren handelte es sich bei Regierungsinitierungen eher um Gemeinschaftsanträge, wohingegen die Initiierungsvorlagen oppositioneller Akteure ausschließlich Einzelanträge darstellten.

Dass alle *Initiierungsentscheidungen* positiv ausfielen, ist letztlich auf das Untersuchungsdesign zurückzuführen. Dennoch fand sich mit Ausnahme der Grünen in

Augsburg (Stadtwerke-Fusion) kein Entscheidungsprozess, bei dem Ratsakteure eine Initiierung ankündigten bzw. andeuteten und diese dann nicht durchführten. Inwieviel Initiierungsentscheidungen mit negativem Outcome jenseits der Öffentlichkeit getroffen wurden, ließ sich natürlich nicht nachvollziehen.

Der Zeitpunkt der Initiierungsentscheidungen fiel bei regierungsinitiierten Ratsreferenden im Regelfall auf das Ende des inhaltlichen Willensbildungsprozesses bzw. die Initiierungsentscheidungen wurden auch erst nach dem inhaltlichen Grundsatzbeschluss getroffen. Der Zeitpunkt oppositioneller Initiierungsentscheidungen variierte dagegen stärker. In Legden (Ampelanlage) und Augsburg (Linie 5) kam es einerseits zu Initiierungsentscheidungen noch bevor konkrete Planungen vorlagen. Andererseits erfolgten in Augsburg (Hauptbahnhof) Initiierungsentscheidungen, als der inhaltliche Willensbildungsprozess schon abgeschlossen und die Implementationsphase bereits eingesetzt hatte.

Die entwickelte theoretische Analyseheuristik unterscheidet grundsätzlich zwischen verfahrensexogenen und verfahrensendogenen *Initiierungsbedingungen*, wobei sich die Fallstudien vornehmlich auf die verfahrensendogenen Einflussfaktoren fokussierten. Da die verfahrensexogenen Einflussfaktoren eher quantitativen Analysemethoden zugänglich sind und die Gemeindegröße als Einflussfaktor im Folgenden Abschnitt noch betrachtet wird (vgl. Kap. 7.7.3), richtet sich der Blick an dieser Stelle hauptsächlich auf die wirksamen verfahrensendogenen Einflussfaktoren. Fallübergreifend zeigten sich diesbezüglich durchaus ähnliche Muster, wobei für regierungsinitiierte Ratsreferenden die Anreizschwelle im Regelfall höher als bei oppositionell initiierten Ratsreferenden ausfiel, d.h. die Ausprägung der jeweiligen Initiierungsbedingung stärker war.

Als eine wesentliche Initiierungsbedingung offenbarte sich die Qualität des Entscheidungsgegenstandes. Mit Ausnahme des Ampelverfahrens in Legden sowie dem Wasserkraftwerk in Augsburg handelte es sich durchweg um Großprojekte für die jeweilige Gemeinde. Weiterhin bedeuteten viele Abstimmungsgegenstände, wie z.B. die Campusbahn in Aachen, die Fusion der Stadtwerke in Augsburg sowie der Bau der Mehrzweckhalle in Rothenburg o. d. T. einen einschneidenden Policy-Wechsel. Diese beiden Initiierungsbedingungen sorgten somit für ein grundsätzlich erhöhtes Konfliktpotential während der inhaltlichen Willensbildungsprozesse.

Dieses erhöhte Konfliktpotential führte aber in keinem Fallbeispiel allein zur Initiierung eines Ratsreferendums. So ließ sich in allen Verfahren zudem ein Mindestmaß an außerparlamentarischem Widerstand identifizieren, das von kritischen Stimmen auf einer Einwohnerversammlung (Ampelanlage) bis hin zu qualifizierten und durchschlagskräftigen Bürgerreferenden (Fusion) reichte. Die Anreizschwelle für Initiierungen lag dabei bei Regierungsakteuren erheblich höher als bei oppositionellen Akteuren. Mit Ausnahme des Ratsreferendums zum Wasserkraftwerk, dessen Initiierung in erheblichem Maße auf strategische Gründe zurückzuführen war, musste der außerparlamentarische Widerstand mindestens die Qualität eines Bürgerreferendums erreichen, das günstige Aussichten auf eine Qualifizierung und/oder einen Abstimmungserfolg besaß.

Im Rahmen oppositioneller Initiierungen kam wiederum entscheidungsspezifischen konkurrenzdemokratischen Einstellungsmustern eine höhere Bedeutung zu als bei Initiierungen durch Regierungsakteure. Demnach konnten sowohl die beiden Initiierungen in Legden als auch die Initiierungen von WSA, der AfD und der CSM

in Augsburg als eine Folge des Parteienwettbewerbs erklärt werden. Oberbürgermeister und Mehrheitsfraktionen hingegen initiierten Ratsreferenden, wie etwa bei der Campusbahn, der Mehrzweckhalle und dem Königsplatz, eher aus einer entscheidungsspezifischen konkordanzdemokratischen Akteurskonstellation. Für die Regierungsakteure war damit jeweils zugleich die Aussicht auf eine breite Abstimmungskoalition verbunden und zudem verfügten sie im Regelfall auch über einflussreiche Bündnispartner aus der lokalen bzw. regionalen Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Des Weiteren erfolgten Initiierungsentscheidungen seitens von Oberbürgermeistern und Mehrheitsfraktionen üblicherweise erst dann, wenn sie die Auslösungsmehrheit kontrollierten bzw. das Outcome der Auslösungsentscheidung feststand.

Tab. 7.39: Fallübergreifende Muster in der Initiierungspraxis nach Initiatoren

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen/Minderheitsfraktionen	Initiierung durch Bürgermeister/ Mehrheitsfraktion
Initiierungsidee	keine Unterschiede zwischen Akteurstypen zu erkennen, fest in kommunal-parlamentarischer Hand, zeitlich eher enge Verbindung zwischen öffentlicher Artikulation und tatsächlicher Initiierung	
politische Standard-motive	Macht- und Gestaltungsmotiv	höhere Wirksamkeit des Gestaltungsmotivs
Initiierungsziele	Machtveränderung und Policy-Zugriff	eher Policy-Kontrolle
Initiierungstypen	Mehrheitsumgehung, Inszenierung, Mobilisierung	Verkürzung, Legitimation
Initiierungs-verhandlungen	ehler intraorganisational, kurz und nicht-öffentlicht	ehler interorganisational, eher kontrovers und teils öffentlich
Initiierungsvorlage	nicht-gerichtete Vorlagen mit Veto-tendenz, Einzelanträge	Initiativvorlagen, eher Gemeinschaftsanträge
Initiierungs-entscheidung	hohe Varianz in Bezug auf den Zeitpunkt während des inhaltlichen Willensbildungsprozesses	ehler am Ende des inhaltlichen Willensbildungsprozesses
(eher) verfahrensendo-gene Initiierungsbedin-gungen	ehler hohe Qualität des Entscheidungsgegenstandes, eher Policy-Wechsel, außerparlamentarischer Widerstand, konkurrenzdemokratische Orientierung, Anwendungserfahrung im Umfeld	hohe Qualität des Entscheidungsgegenstandes, einschneidender Policy-Wechsel, hoher außerparlamentarischer Widerstand, eher konkordanzdemokratische Akteurskonstellation, breite Abstimmungskoalition, hoher Entscheidungs- und Problemlösungsdruck, positive eigene Anwendungserfahrungen oder im Umfeld, Kontrolle über Auslösungs-mehrheit liegt vor

Quelle: eigene Darstellung.

Ferner bestand – vielleicht mit Ausnahme des Fusionsentscheids in Augsburg – im Rahmen aller Initiierungen durch Oberbürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen ein hoher Problemlösungs- und Entscheidungsdruck bei laufendem oder drohendem

Bürgerreferendum (Campusbahn, Mehrzwekhalle, Königsplatz, Wasserkraftwerk). Im Zusammenhang mit oppositionellen Initiierungen wiederum spielte diese Initiierungsbedingung eine wesentlich geringere Rolle bzw. deren Auslösungen hätten wie beim Hauptbahnhof in Augsburg eher zu Entscheidungs- und Implementationsverzögerungen geführt.

Grundsätzlich ist anzunehmen, dass auch die antizipierten Policy-Präferenzen der Stimmberchtigten – insbesondere für Regierungsakteure – als Initiierungsbedingungen wirkten. Dies zeigte sich vor allem am Verhalten des Augsburger Oberbürgermeisters im Entscheidungsprozess zur Stadtwerke-Fusion, der aufgrund der wahrnehmbaren Unbeliebtheit des Projektes eine Abstimmung unbedingt verhindern wollte. Dennoch erlangte diese Initiierungsbedingung nur begrenzte Wirksamkeit, da Bürgerabstimmungen in vielen Entscheidungsprozessen (Campusbahn, Mehrzwekhalle, Königsplatz, Fusion) vermutlich ohnehin zu Stande gekommen wären und somit nur noch die Entscheidung über die Gestaltung der Abstimmung in Händen der Regierungsakteure lag. Lokalmedien nahmen zwar regelmäßig inhaltliche Positionen zum Entscheidungsgegenstand sowie auch zur Angemessenheit der Anwendung von Referenden vor. Ein maßgeblicher Einfluss auf Initiierungsziele, verhandlungen und entscheidungen zeigte sich in den Fallbeispielen allerdings nicht.

Direktdemokratische Vorerfahrungen zum Entscheidungsgegenstand bestanden schließlich lediglich beim Entscheidungsprozess zum Königsplatz. Dort erlangten sie als Initiierungsbedingung aber eine erhebliche Wirksamkeit. Insgesamt konnte zudem bei allen Verfahren ein (verfahrensexogener) Einfluss der Anwendungserfahrung nachgewiesen werden. So orientierte sich der Augsburger Oberbürgermeister bei der Initiierung des Ratsreferendums zur Fusion sehr offensichtlich an seinen eigenen Erfahrungen aus den Königsplatz-Referenden, die Legdener Bürgerinitiative wiederum entwickelte ihre Initiierungsziele u.a., weil ein Ratsreferendum zuvor in einer Nachbargemeinde stattfand und schlussendlich entstand die Initiierungsziele zum Campusbahn-Ratsreferendum auch im Kontext der Ereignisse um Stuttgart 21.

Auslösungsprozesse konstituieren sich stets im Verhältnis zum Initiierungsprozess und sind deshalb immer in Abhängigkeit zu diesen zu betrachten. Aufgrund der Vielfalt an Initiierungskonstellationen bei Ratsreferenden mit Beteiligung von Regierungsakteuren, ließen sich in Bezug auf die *Auslösungsziele und -typen* bei diesen Verfahren keine spezifischen Muster beobachten. Wenngleich manche Auslösungen den *politischen Standardmotiven* einzelner Regierungsakteure widersprachen (Teile von Pro Augsburg und CSU beim Wasserkraftwerk, Grüne bei Fusion III), lässt sich insgesamt aber dennoch festhalten, dass es bei regierungsinitiierten Ratsreferenden insgesamt zu einer hohen Überschneidung zwischen den wesentlichen Initiierungs- und Auslösungszielen bzw. Initiierungs- und Auslösungstypen kam, da die Initiatoren jeweils die Auslösungsmehrheit kontrollierten (Campusbahn, Mehrzwekhalle, Königsplatz, Fusion III). Insofern erlangte das Gestaltungsmotiv auch innerhalb des Auslösungsprozesses tendenziell eine stärkere Wirksamkeit.

Bei oppositionellen Initiierungen durch einzelne Minderheitsfraktionen bzw. Gruppierungen entsprach eine Auslösung – wie zu erwarten – regelmäßig nicht den politischen Standardmotiven des Oberbürgermeisters und der Mehrheitsfraktionen (Ampel, Hauptbahnhof I+II, Fusion I+II). In einem Entscheidungsprozess jedoch – zur Waldüberplanung in Legden – erachteten Oberbürgermeister und Mehrheitsfraktion die Auslösung eines Ratsreferendums ebenfalls in Einklang mit ihren politischen

Standardmotiven, wobei sich ihre Auslösungsziele und -typen (Policy-Kontrolle, Verkürzung und Okkupation) naturgemäß von jenen der oppositionellen Initiatoren (Policy-Zugriff, Mehrheitsumgehung) unterschieden.

Die *Auslösungsverhandlungen* standen durchweg unter Kontrolle der (Ober-)Bürgermeister und/oder der Mehrheitsfraktionen. Einen wirksamen gestaltenden Einfluss während der Auslösungsverhandlungen konnten Minderheitsfraktionen somit durchweg nicht nehmen. Regelmäßig kritisierten diese deshalb einzelne Verfahrensdetails (Abstimmungstermin in Legden, Auflistung der Abstimmungsfragen in Rothenburg o. d. T., Formulierung des Titels bei der Fusion III).

Wenn Regierungsakteure Ratsreferenden initiierten, waren die Auslösungsverhandlungen mit Ausnahme des Entscheidungsprozesses zum Wasserkraftwerk bereits vor der Initiierungsentscheidung i. W. abgeschlossen. Initiierten oppositionelle Akteure Ratsreferenden, beschränkten sich die Auslösungsverhandlungen vornehmlich auf die entsprechende Sitzung des Kommunalparlaments, d.h. nach der Initiierungsentscheidung unternahmen die Initiatoren keine expliziten Versuche, weitere Ratsakteure für die Auslösung zu gewinnen. Mit Ausnahme des Entscheidungsprozesses zur Waldüberplanung in Legden fanden im Rahmen oppositioneller Initiiierungen somit keine wirklichen Auslösungsverhandlungen statt.

Da die Auslösungsverhandlungen bei oppositionellen Initiierungen im Regelfall scheiterten, erreichten in der Folge auch keine *Auslösungsvorlagen* das Kommunalparlament. Lediglich im Legdener Fall der Waldüberplanung transformierte der Bürgermeister die nicht-gerichtete Initiierungsvorlage der UWG-Fraktion in eine Initiativvorlage. Bei Initiierungen durch Regierungsakteure wiederum waren Initiierungs- und Auslösungsvorlage tendenziell identisch. Nur bei dem Entscheidungsprozess zum Wasserkraftwerk wichen Initiierungs- und Auslösungsvorlage voneinander ab, wobei der Oberbürgermeister eine Kompromissvorlage formulierte. Alle Auslösungsvorlagen, über die im Kommunalparlament abgestimmt wurde, waren letztlich Verwaltungsvorlagen.

Wiederum mit Ausnahme des Ratsreferendums zum Wasserkraftwerk fiel das Ergebnis aller *Auslösungsentscheidungen* eindeutig aus. Oppositionelle Initiierungen scheiterten demnach regelmäßig klar an den Auslösungserfordernissen. Ratsreferenden, die von Regierungsakteuren initiiert wurden, erreichten hingegen in vier von fünf Fällen die Auslösungsmehrheit.

Für ein positives Outcome von Auslösungsentscheidungen waren grundsätzlich höhere Anforderungen an die Ausprägung der verfahrensendogenen Einflussfaktoren zu erwarten als für ein positives Outcome von Initiierungsentscheidungen. Differenziert man nun zwischen den ausgelösten und nicht-ausgelösten Ratsreferenden, zeigt sich vor allem in Bezug auf drei verfahrensendogene Einflussfaktoren ein erheblicher Qualitätsunterschied. Erstens war bei allen ausgelösten Ratsreferenden die hohe Qualität des Abstimmungsgegenstandes letztlich unumstritten (Waldüberplanung, Campusbahn, Mehrzweckhalle, Königsplatz, Fusion III). Zweitens waren im Kontext aller ausgelösten Ratsreferenden wirkmächtige Bürgerinitiativen aktiv bzw. es drohte ohnehin eine Bürgerabstimmung und drittens bestand bei allen ausgelösten Ratsreferenden ein hoher Entscheidungs- oder Problemlösungsdruck. Bei allen nicht-ausgelösten Ratsreferenden wies mindestens eine dieser Auslösungsbedingungen eine geringe Qualität auf. Dies betraf beim Ampelreferendum etwa die mangelnde Qualität des Entscheidungsgegenstandes, beim Wasserkraftwerk die schwache Qualität des außerparlamentarischen Widerstands und beim Hauptbahnhof letztlich den

fehlenden Entscheidungsdruck. Auch das Scheitern der ersten beiden Fusionsreferenden (vor allem WSA) lässt sich neben deren oppositionellem Charakter mitunter darauf zurückführen, dass die Bürgerreferenden zum Initiierungszeitpunkt noch nicht ihre volle Wirkungskraft entfaltet bzw. sich qualifiziert hatten.

Sofern Regierungsakteure Ratsreferenden initiierten, überschnitten sich die Initiierungs- und Auslösungsbedingungen aufgrund der Überlagerung von Initiierungs- und Auslösungsprozess tendenziell. Mit Ausnahme des Entscheidungsprozesses zur Waldüberplanung in Legden verfügten die Auslösungsbedingungen im Rahmen oppositioneller Ratsreferenden wiederum nicht über die entsprechende Qualität, um ein positives Outcome der Auslösungsentscheidung herbeizuführen.

Tab. 7.40: Fallübergreifende Muster in der Auslösungspraxis nach Initiatoren

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen/Minderheitsfraktionen	Initiierung durch Bürgermeister/ Mehrheitsfraktion
politische Standardmotive	Widerspruch zum Macht- und Gestaltungsmotiv von Bürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen vorhanden	höhere Wirksamkeit des Gestaltungsmotiv
Auslösungsziele	wenn, eher bei weiteren oppositionellen Akteuren vorhanden	tendenziell hohe Überschneidung mit Initiierungszielen
Auslösungstypen	wenn, eher bei weiteren oppositionellen Akteuren vorhanden	tendenziell hohe Überschneidung mit Initiierungstypen
Auslösungsverhandlungen	hohe Kontrolle Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen, beschränkt auf Sitzung des Kommunalparlaments	hohe Kontrolle Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen, paralleler Verlauf zu Initiierungsverhandlungen
Auslösungsvorlage	wird eher nicht erstellt	tendenziell identisch mit Initiierungsvorlage, Verwaltungsvorlage
Auslösungsentscheidung	eher negativ	eher positiv
(eher) verfahrensbedingte Auslösungsbedingungen	eher unzureichend starke Ausprägung der Qualität des Entscheidungsgegenstandes, des außerparlamentarischen Widerstands oder des Entscheidungs- und Problemlösungsdrucks	starke Ausprägung der Qualität des Entscheidungsgegenstandes, des außerparlamentarischen Widerstands sowie des Entscheidungs- und Problemlösungsdrucks
Verwirklichung der Initiierungsziele	keine Realisierung	mäßige Realisierung

Quelle: eigene Darstellung.

Bei der Verwirklichung der Initiierungsziele zeigte sich für die Initiatoren insgesamt ein ernüchterndes Bild. Durchaus zu erwarten war, dass oppositionelle Akteure ihre Initiierungsziele selten erreichten. Aber auch den Regierungsakteuren gelang es le-

diglich in zwei Verfahren (Mehrzweckhalle, Königsplatz) bzw. mit gewissen Einschränkungen auch in einem dritten Verfahren (Wasserkraftwerk) ihre Initiierungsziele vollständig zu erreichen. In den übrigen zwei Verfahren (Campusbahn, Fusion III) scheiterten sie hingegen auf ganzer Linie, wobei das Ratsreferendum in Aachen sogar den Koalitionsbruch wesentlich mit einleitete.

7.7.3 Vergleich der Initiierungs- und Auslösungspraxis in Klein- und Großstädten

Die quantitative Vermessung der Initiierungs- und Auslösungspraxis veranschaulichte, dass offensichtlich ein Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und den Initiierungs- und Auslösungshäufigkeiten besteht, wobei mit steigender Gemeindegröße die Anwendungshäufigkeiten von Ratsreferenden zunehmen (vgl. Kap. 6). Die zuvor entwickelte theoretische Analyseheuristik verwies dabei auf eine Vielzahl an verfahrensexogenen Einflussfaktoren, die diesen Befund erklären können (vgl. Kap. 5.2.7). Im Folgenden steht nun nicht abermals eine Analyse der reinen Anwendungshäufigkeiten im Fokus, sondern es wird untersucht, wie die mit der Gemeindegröße zusammenhängenden verfahrensexogenen Einflussfaktoren auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess in den Beispieldörfern einwirken. Dafür wird anhand des vorliegenden Analyserasters zunächst nach Mustern in den beiden Kleinstädten gesucht, die sich von Mustern in den beiden Großstädten unterscheiden und im Anschluss geprüft, ob sich diese Muster auf gemeindegrößenbezogene verfahrensexogene Einflussfaktoren zurückführen lassen.

In Bezug auf den Entwicklungsprozess und die Kommunikation von *Initiierungs-ideen* sowie auch die Ideengeber selbst ließen sich zwischen den Klein- und Großstädten keine systematischen Unterschiede feststellen. Einzig die Zahl der politischen Akteure, die zu veröffentlichten Initiierungs-ideen Stellung bezog, fiel in den beiden Großstädten wesentlich höher aus.

Richtet sich der Blick auf die *Initiatoren* von Ratsreferenden, ergab sich in den Fallbeispielen hingegen schon eine gewisse Differenz zwischen Klein- und Großstädten. So traten in Legden (UWG-Fraktion) und in Rothenburg o. d. T. (Oberbürgermeister) ausschließlich Einzelakteure bzw. einzelne Fraktionen als Initiatoren in Erscheinung. In Aachen und Augsburg dagegen erfolgten zumindest bei regierungsinitiierten Ratsreferenden regelmäßig Gemeinschaftsinitierungen, was de facto auf die komplexeren lokalen Regierungssysteme beider Großstädte zurückzuführen war.

Die *Initierungsziele* und -*typen* und dementsprechend auch die *Auslösungsziele* und -*typen* stellten sich bei den Verfahren in den beiden Großstädten vielfältiger als in den Kleinstädten dar. Dies offenbarte sich bei den Ratsreferenden zur Campusbahn, zum Wasserkraftwerk sowie zur Fusion. Einerseits wiesen in diesen Verfahren Koalitionspartner teilweise voneinander abweichende politische Standardmotive auf oder verfolgten unterschiedliche Initiierungs- bzw. Auslösungsziele. Andererseits existierten aber auch innerhalb einzelner Regierungsparteien und -fraktionen Gruppierungen mit teils gegenläufigen Initiierungs- und Auslösungszielen. Dem Initiierungstyp der Schlichtung kam so bspw. ausschließlich in Großstädten eine Bedeutung zu (Campusbahn, eingeschränkt bei der Fusion). In den beiden Kleinstädten hingegen wiesen die Fraktionen entweder homogenere Interessenlagen auf (Legden) oder gegenläufige Interessenlagen entwickelten keine politische Sprengkraft (FRV in Rothenburg). Erklärungen dafür lassen sich wiederum in der höheren Komplexität der lokalen Regie-

rungs- und Parteiensysteme sowie mitunter auch in der heterogeneren Sozialstruktur (z.B. der innerparteiliche Konflikt zwischen ländlichem und städtischem Teil der Aachener CDU) von Großstädten finden.

Die *Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen* verliefen in den Klein- und Großstädten ebenfalls teils nach unterschiedlichen Mustern. Zunächst war in den Großstädten insbesondere bei regierungsinitiierten Ratsreferenden eine höhere Anzahl an Akteuren in die Verhandlungen involviert, und es kam dabei eher zu grundsätzlicheren Kontroversen zwischen den Verhandlungspartnern. Diese Konflikte erstreckten sich von der Frage nach der Durchführung einer Grundsatzentscheidung des Rates bei der Campusbahn in Aachen über die Gestaltung der Abstimmungsfrage beim Königsplatz bis hin zur Frage nach der generellen Angemessenheit eines Ratsreferendums beim Wasserkraftwerk. Etwaige Konflikte traten zwar auch in den Kleinstädten auf, so z.B. über den Abstimmungstermin beim Waldreferendum und die Reihung der Abstimmungsfragen bei der Mehrzweckhalle. Dort verliefen die Konfliktlinien dann aber nicht innerhalb von Initiierungsgemeinschaften oder zwischen jenen Ratsakteuren, die für eine Auslösung erforderlich waren, d.h. sie gefährdeten zu keinem Zeitpunkt die Erstellung einer Initiierungs- bzw. Auslösungsvorlage oder das positive Outcome der Initiierungs- und Auslösungsentscheidung. Die Gründe für diese unterschiedlichen Muster sind abermals in der höheren Komplexität der lokalen Regierungs- und Parteiensystem von Großstädten zu finden.

Speziell hinsichtlich der Auslösungsverhandlungen zeigte sich in beiden Kleinstädten eine starke Dominanz der Bürgermeister bzw. der Verwaltung, was sich vermutlich auf die vergleichsweise geringere politische Professionalisierung des kommunalparlamentarischen Personals zurückführen lässt. Ein entsprechend gegenläufiges Muster ergab sich für die Großstädte hingegen nicht, da zwar in Augsburg ebenfalls der Oberbürgermeister bzw. die Verwaltung stets die Auslösungsverhandlungen dominierte, in Aachen jedoch die Verhandlungsführung vornehmlich in Händen der Fraktionsvorsitzenden bzw. der Fraktionsgeschäftsführer lag.

Weil es sich in Großstädten regelmäßig um Initiierungsgemeinschaften handelte, stellten die *Initiierungsvorlagen* dort zwangsläufig oftmals Gemeinschaftsanträge dar. Grundsätzliche Unterschiede in Bezug auf die Initiierungs- und Auslösungsvorlagen ließen sich in Hinsicht auf die Gemeindegröße ansonsten nicht identifizieren.

Ebenso ließ sich kein spezifischer Einfluss der Gemeindegröße auf den Zeitpunkt oder die Qualität von *Initiierungs- und vor allem von Auslösungsentscheidungen* nachweisen. So erfolgten die Auslösungsentscheidungen mit Ausnahme der Verfahren in Augsburg durchgängig einstimmig. Auffällig war natürlich abermals die hohe Anzahl an Initiierungs- und Auslösungsentscheidungen in Augsburg, wobei es ebenfalls nur dort teils zu mehreren diesbezüglichen Entscheidungen während einzelner Entscheidungsprozesse kam (Hauptbahnhof, Fusion).

Der zweifelsfrei größte Einfluss der Gemeindegröße ergab sich, in dem die mit ihr verbundenen verfahrensexogenen Einflussfaktoren maßgeblich über die Wirkungskraft und Wirkungsweise der verfahrensendogenen Einflussfaktoren, d.h. der *Initiierungs- und Auslösungsbedingungen* bestimmten. Angesichts des vielfältigen Beziehungsgeflechts erscheint es in diesem Zusammenhang sinnvoll, sich mit dem außerparlamentarischen Widerstand zunächst auf jene verfahrensendogene Initiierungs- und Auslösungsbedingung zu fokussieren, deren Existenz sich in den Fallstudien als am bedeutsamsten herauskristallisierte.

Tab. 7.41: Muster in der Initiierungspraxis von Ratsreferenden in Klein- und Großstädten

	Kleinstadt	Großstadt
Initiierungsidee	kein Muster zu erkennen	kein Muster zu erkennen
Initiatoren	eher einzelne Akteure	eher Initiierungsgemeinschaften (bei regierungsinisierten Ratsreferenden)
politische Standard-motive	eher begrenzt vielfältig	eher vielfältig
Initiierungsziele	eher begrenzt vielfältig	eher vielfältig
Initiierungstypen	eher begrenzt vielfältig	eher vielfältig
Initiierungsverhand-lungen	eher geringe Anzahl an involvierten Akteuren, keine verhandlungsgefähr-denden Kontroversen	eher höhere Anzahl an involvierten Akteuren, teils verhandlungsgefährdende Kontroversen
Initiierungsvorlage	Einzelanträge	Gemeinschaftsanträge
Initiierung-sentscheidung	kein Muster zu erkennen	kein Muster zu erkennen
(eher) verfahrensen-dogene Initiierungs-bedingungen	soziale Nähe erhöht Wirkungskraft von außerparlamentarischem Widerstand auf Regierungsakteure soziale Nähe erhöht Kontrolle der Regierungsakteure über den Verlauf von Abstimmungskampagnen sowie Einschätzung von Policy-Präferenzen der Stimmberchtigten	soziale Distanz verringert Wirkungskraft von außerparlamentarischem Widerstand auf Regierungsakteure soziale Distanz verringert Kontrolle der Regierungsakteure über den Verlauf von Abstimmungskampagnen sowie Ein-schätzung von Policy-Präferenzen der Stimmberchtigten

Quelle: eigene Darstellung.

In diesem Kontext ließ sich zunächst beobachten, dass der außerparlamentarische Widerstand auf die Regierungsakteure in den Kleinstädten eine stärkere Wirkungskraft als in den Großstädten ausübte. So gelangen die Unterschriftensammlungen in den Kleinstädten jeweils in einem wesentlich kürzeren Zeitraum, und sie repräsentierten zudem einen deutlich höheren Anteil der Gemeindebevölkerung. Einerseits erleichterte die soziale Nähe somit die Organisation des außerparlamentarischen Widerstands und andererseits verstärkten die engen Sozialbeziehungen den Druck auf die Regierungsakteure bzw. Mehrheitsfraktionen, den Anliegen der Bürgerinitiativen zu entsprechen. So lässt sich insbesondere mit der hohen sozialen Nähe auch erklären, weshalb die Ratsmehrheit in Legden der Durchführung eines Ratsreferendums zustimmte, ohne dass der bestehende Ratsbeschluss durch ein laufendes Bürgerreferendum gefährdet war, und die Rothenburger Verwaltung auf eine Strategie der rechtlichen Repression gegenüber dem Bürgerreferendum verzichtete bzw. sich entschied, diesem ein Ratsreferendum entgegenzustellen. Die Initiierung bzw. Auslösung der jeweiligen Ratsreferenden wurde den Regierungsakteuren allerdings wiederum ebenso durch das hohe Ausmaß an sozialer Nähe erleichtert. Demnach konnten die Regierungsakteure aufgrund der begrenzten Anzahl an Akteuren auf ein hohes Maß an Verfahrenskontrolle während der Abstimmungskampagnen vertrauen (vor allem in

Legden) und/oder verfügten über eine gute Einschätzung der Policy-Präferenzen der Stimmberchtigten (vor allem in Rothenburg o. d. T.).

In den beiden Großstädten wiederum verhielt es sich genau entgegengesetzt. Die hohe Anonymität erleichterte der Verwaltung bzw. den Mehrheitsfraktionen grundsätzlich rechtliche Repressionsstrategien gegenüber Bürgerreferenden anzuwenden, da der Kreis der Unterzeichner im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung im Regelfall gering ausfiel. Eine solche rechtliche Repressionsstrategie war – wenngleich sie fehlschlug – eindeutig seitens des Oberbürgermeisters im Rahmen des Entscheidungsprozesses zur Fusion zu beobachten. Die Aachener Regierungsakteure verzichteten zwar auf rechtliche Repressionsstrategien, nahmen das Bürgerreferendum gegen die Campusbahn über einen langen Zeitraum allerdings nicht allzu ernst und initiierten das Ratsreferendum erst zu dem Zeitpunkt, als eine Bürgerabstimmung ohnehin unausweichlich erschien. Bürgerreferenden entwickelten in den Großstädten somit zunächst tendenziell weniger Schlagkraft als in den Kleinstädten. Die gegenüber einer Bürgerabstimmung zögerlichere bzw. repressivere Einstellung von Regierungsakteuren in Großstädten ergab sich allerdings auch aufgrund des Umstandes, dass sie aufgrund der Vielzahl an beteiligten Akteuren über ein wesentlich geringeres Ausmaß an Kontrolle über den Verlauf der Abstimmungskampagnen verfügten und die Policy-Präferenzen der Stimmberchtigten schwieriger vorherzusehen waren. Insofern erschienen den Regierungsakteuren in den Großstädten die politischen Risiken bei der Durchführung von Ratsreferenden tendenziell höher als in den beiden Kleinstädten.

Tab. 7.42: Muster in der Auslösungspraxis von Ratsreferenden in Klein- und Großstädten

	Kleinstadt	Großstadt
politische Standardmotive	ehler begrenzt vielfältig	ehler vielfältig
Auslösungsziele	ehler begrenzt vielfältig	ehler vielfältig
Auslösungstypen	ehler begrenzt vielfältig	ehler vielfältig
Auslösungsverhandlungen	ehler geringe Anzahl an involvierten Akteuren, Verwaltungsdominanz	ehler höhere Anzahl an involvierten Akteuren, teils verhandlungsgefährdende Kontroversen
Auslösungsvorlage	kein Muster zu erkennen	kein Muster zu erkennen
Auslösungsentscheidung	kein Muster zu erkennen	kein Muster zu erkennen
verfahrensendogene Auslösungsbedingungen	siehe Initiierungsbedingungen	siehe Initiierungsbedingungen
Verwirklichung der Initiierungsziele	hoher Realisierungsgrad bei Regierungsakteuren	mäßiger Realisierungsgrad bei Regierungsakteuren

Quelle: eigene Darstellung.

Dass dennoch in Augsburg die meisten Initiierungen und Auslösungen von Ratsreferenden erfolgten, liegt einerseits daran, dass die soeben beschriebenen Zusammenhänge nur begrenzt für oppositionelle Akteure bzw. Minderheitsfraktionen gelten und

andererseits die weiteren mit der Gemeindegröße verbundenen verfahrensexogenen Einflussfaktoren eine hohe Anzahl an Bürgerreferenden begünstigten.

Betrachtet man schließlich zuletzt das Ausmaß an Zielerreichung, bestätigten sich die Bedenken der Regierungsakteure in den Großstädten. So gelang es dem Augsburger Oberbürgermeister zwar, seine Initiierungsziele beim Ratsreferendum zum Königsplatz zu realisieren. Bei den Ratsreferenden zur Campusbahn und zur Fusion scheiterten die Regierungsakteure hingegen vollumfänglich. Im Gegensatz dazu gelang es den Verwaltungen bzw. den Ratsmehrheiten in Legden und Rothenburg o. d. T. ihre Initiierungs- und Auslösungsziele weithin umzusetzen.

7.7.4 Vergleich der Initiierungs- und Auslösungspraxis unter majoritären und konsensualen Auslösungsbedingungen

Aus der quantitativen Betrachtung der Wirkung des verfahrensexogenen Einflussfaktors der Auslösungsmehrheit auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess ergab sich ein ambivalentes Bild, demzufolge aus einer Absenkung bzw. geringeren Auslösungsfordernissen nicht zwangsläufig auf eine erhöhte Anwendungspraxis zu schließen ist (vgl. Kap. 6). In diesem Abschnitt soll unter Rückgriff auf die Ergebnisse der Einzelfallstudien nun qualitativ analysiert werden, wie sich die unterschiedlichen Auslösungserfordernisse auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess auswirkten. Dafür wird anhand des vorliegenden Analyserasters zunächst nach Mustern in den beiden nordrhein-westfälischen Kommunen gesucht, die sich von Mustern in den beiden bayrischen Kommunen unterscheiden und im Anschluss geprüft, ob sich diese Muster auf die divergierenden Auslösungserfordernisse zurückführen lassen.

Hinsichtlich des Entwicklungsprozesses und der Kommunikation von Initiierungsideen sowie auch der Ideengeber selbst ließen sich zwischen den Städten mit majoritären und konsensualen Auslösungsbedingungen keine nachhaltigen Unterschiede identifizieren. Inwieweit die konsensualen Auslösungserfordernisse die Entstehung von Initiierungsideen z.B. in Aachen verhinderten, ist dabei natürlich nicht überprüfbar. Für das Fallbeispiel Augsburg kann allerdings zumindest angenommen werden, dass konsensuale Auslösungserfordernisse die Entstehung der Initiierungs-idee zum Wasserkraftwerk unwahrscheinlicher hätten werden lassen. Insgesamt erscheinen die Auswirkungen im Rahmen der Fallbeispiele aber zu marginal, um daraus auf eindeutige Muster zu schließen.

Wenngleich anzunehmen wäre, dass konsensuale Auslösungsbedingungen die Bildung von Initiierungsgemeinschaften eher begünstigen, ließ sich ein entsprechendes Muster – vielleicht auch aufgrund der geringen Fallzahlen – in den Beispielstädten nicht auffinden. Ebenfalls ergaben sich bezogen auf die *politischen Standardmotive* sowie die *Initierungs- und Auslösungsziele* keine systematischen Unterschiede zwischen den Städten in Nordrhein-Westfalen und Bayern, die allein aus der Höhe der Auslösungsmehrheit abzuleiten gewesen wären. Anders hingegen verhielt es sich mit den *Initierungs- und Auslösungstypen*. Hier griffen die nordrhein-westfälischen Regierungsakteure vorwiegend auf Okkupationen zurück (Campusbahn, Waldreferendum), wohingegen die Regierungsakteure in Bayern mehrheitlich den Konkurrenzvorschlag anwandten (Mehrzweckhalle, Königsplatz, Fusion III). Eine mögliche Erklärung dafür wäre, dass die nordrhein-westfälischen Regierungsakteure nicht darauf vertrautten, nach der Qualifizierung eines Bürgerreferendums noch die erforderliche konsensuale

Auslösungsmehrheit für eine eigene Abstimmungsvorlage zu erreichen und insofern frühzeitiger als ihre bayerischen Kollegen die Initiative ergriffen. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass die Abstimmungsfragen bzw. gegenstände zwischen den Regierungsakteuren und Bürgerinitiativen in Nordrhein-Westfalen umstritten waren (Campusbahn, Waldreferendum), in Rothenburg o. d. T. und Augsburg jedoch tatsächlich unterschiedliche Perspektiven (Mehrzweckhalle) oder Problemlösungen (Königsplatz) zur Abstimmung standen.

Tab. 7.43: Muster in der Initiierungspraxis unter majoritären und konsensuellen Auslösungsbedingungen

	majoritär	konsensual
<i>Initiierungsidee</i>	kein Muster zu erkennen	kein Muster zu erkennen
<i>Initiatoren</i>	kein Muster zu erkennen	kein Muster zu erkennen
<i>politische Standardmotive</i>	keine Muster zu erkennen	keine Muster zu erkennen
<i>Initiierungsziele</i>	kein Muster zu erkennen	keine Muster zu erkennen
<i>Initiierungstypen</i>	eher Konkurrenzvorschlag	eher Okkupation
<i>Initiierungsverhandlungen</i>	hoher Handlungsspielraum OB, keine Einbindung von BI's	eher geringerer Handlungsspielraum OB, eher konsensorientiert und Einbindung von BI's
<i>Initiierungsvorlage</i>	Konkurrenzvorlage, eher parteiische Begründungen	Einzelvorlage, eher neutrale Begründungen
<i>Initiierungsentscheidung</i>	eher weniger restriktiv	eher restriktiv
<i>(eher) verfahrensendogene Initiierungsbedingungen</i>	keine Muster zu erkennen	keine Muster zu erkennen

Quelle: eigene Darstellung.

Deutlichen Einfluss nahmen die Auslösungserfordernisse auf den Verlauf der *Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen* – zumindest sofern Regierungsakteure über ein Auslösungsinteresse verfügten. So ermöglichten vor allem die majoritären Auslösungsbedingungen dem Oberbürgermeister in Augsburg je nach Eigeninteresse sowohl konkurrenzorientierte als auch konsensuale Verhandlungsstrategien anzuwenden und vielfältig politisch zu taktieren. Konsensuale Auslösungsbedingungen hätten seinen diesbezüglichen Handlungsspielraum vor allem beim Entscheidungsprozess zur Fusion deutlich eingeschränkt, da weitere kommunalparlamentarische Akteure Vetomacht erhalten hätten.

Auch in Bezug auf die Einbindung von Bürgerinitiativen zeigten sich bei den Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen in beiden Bundesländern Differenzen. Der Rückgriff auf den Initiierungs- bzw. Auslösungstypen Okkupation zwang die nordrhein-westfälischen Regierungsakteure zur Einbindung der Bürgerinitiativen. In Bay-

ern wurden die Bürgerinitiativen hingegen in keinem Verfahren in die Initiierungs- und/oder Auslösungsverhandlungen durch Regierungsakteure eingebunden. Die tendenziell höhere Kontrolle über die Auslösungsmehrheit senkte somit in Bayern den Druck auf Regierungsakteure, mit Bürgerinitiativen zu verhandeln.

Aus dem Vorherigen folgt, dass in Bayern eher Konkurrenzvorlagen und in Nordrhein-Westfalen ausschließlich Einzelvorlagen als *Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen* das Kommunalparlament erreichten. Aufgrund der stärkeren Konsensorientierung in den nordrhein-westfälischen Verhandlungen enthielten die unter konsensualen Auslösungsbedingungen zu Stande gekommenen Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen vornehmlich neutrale Begründungen. Die Begründungen in den bayerischen Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen fielen demgegenüber eher politisch wertend aus.

Die kontrafaktischen Analysen zur Relevanz der Höhe der Auslösungsmehrheit ergaben, dass in den Fallbeispielen alle Initiierungs- und Auslösungsentscheidungen unter den jeweils anderen Mehrheitserfordernissen gleichermaßen zu Stande gekommen bzw. gescheitert wären. Ein unmittelbarer Einfluss auf das Outcome insbesondere der Auslösungsentscheidungen ließ sich somit im Rahmen der Fallbeispiele nicht feststellen. In der umfassenderen Vergleichsanalyse von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein konnte allerdings bereits gezeigt werden, dass ein solcher Einfluss teilweise existiert (vgl. Kap. 6.3.2).

Abgesehen davon, dass majoritäre Auslösungsbedingungen den Regierungsakteuren – insbesondere dem Oberbürgermeister in Augsburg – die Kontrolle über den Auslösungsbeschluss erleichterten und insofern deren bzw. dessen Interaktionsorientierungen während der Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen mitprägten, ergab sich kein weiterer zentraler Einfluss auf die wesentlichen verfahrensendogenen *Initiierungs- und Auslösungsbedingungen*.

Die Verwirklichung der Initiierungs- und Auslösungsziele seitens der Regierungsakteure unterschied sich schließlich nicht systematisch unter majoritären und konsensualen Auslösungserfordernissen.

Tab. 7.44: Muster in der Auslösungspraxis unter majoritären und konsensualen Auslösungsbedingungen

	majoritär	konsensual
politische Standardmotive	keine Muster zu erkennen	keine Muster zu erkennen
Auslösungsziele	keine Muster zu erkennen	keine Muster zu erkennen
Auslösungstypen	eher Konkurrenzvorschlag	eher Okkupation
Auslösungsverhandlungen	hoher Handlungsspielraum OB, keine Einbindung von BI's	eher geringerer Handlungsspielraum OB, eher konsensorientiert und Einbindung von BI's
Auslösungs vorlage	Konkurrenzvorlage, eher parteiische Begründungen	Einzelvorlage, eher neutrale Begründungen
Auslösungsentscheidung	eher weniger restriktiv	eher restriktiv
verfahrensendogene Auslösungsbedingungen	hohe Kontrolle der Regierungsakteure über den Auslösungsbeschluss	geringere Kontrolle der Regierungsakteure über den Auslösungsbeschluss
Verwirklichung der Initiierungsziele	kein Muster zu erkennen	kein Muster zu erkennen

Quelle: eigene Darstellung.

7.7.5 Relevanz bundeslandspezifischer verfahrensexogener Einflussfaktoren auf die Initiierungs- und Auslösungspraxis

In den Abschnitten zuvor konnten nicht alle wesentlichen Differenzen in der Initiierungs- und Auslösungspraxis zwischen den Fallbeispielen erklärt werden. Erstens ließen sich die unterschiedliche Anzahl an Initiierungs Ideen und -entscheidungen in Aachen und Augsburg weder allein anhand der Gemeindegröße noch anhand der erforderlichen Auslösungsmehrheiten erklären. Zweitens waren die erforderlichen Auslösungsmehrheiten nicht hinreichend, um die Anwendung unterschiedlicher Initiierungstypen zur Policy-Kontrolle (NRW: Okkupation; Bayern: Konkurrenzvorschlag + Paritätsaufhebung) zu erklären und drittens schließlich ließ sich das während der Initiierungs- und insbesondere Auslösungsverhandlungen voneinander abweichende Verhalten der Oberbürgermeister in Augsburg und Aachen nicht mit den vorgenannten verfahrensexogenen Einflussfaktoren begründen.

Die Ursache dafür liegt in dem Umstand, dass neben der Gemeindegröße und den Auslösungsbedingungen mit der Kommunalverfassung, dem Referendumsdispositiv und der bundeslandspezifischen politischen Kultur weitere verfahrensexogene Einflussfaktoren bestehen (vgl. Kap. 7.2), die den Verlauf der Initiierungs- und Auslösungspraxis in den Beispielstädten prägten.

So ist die im Vergleich zu Aachen viel höhere Anzahl an Initiierungen in Augsburg demnach auch durch die geringeren Restriktionen bei der Durchführung von Bür-

gerreferenden, das damit verbundene höhere Ausmaß an Anwendungserfahrungen mit Referenden sowie die im Referendumsdispositiv verankerte Paritätsklausel zu erklären. Die Anwendung unterschiedlicher Initiierungstypen zur Policy-Kontrolle ist wiederum auf Anwendungstraditionen und somit vor allem Pfadabhängigkeitsprozesse zurückzuführen. So haben Konkurrenzreferenden in Bayern inzwischen eine lange Tradition, die in Nordrhein-Westfalen bislang nicht besteht. In Aachen etwa empfanden die kommunalen Akteure die Durchführung konkurrierender Referenden sogar eher als problematisch, weshalb sich Bürgerinitiative und Ratsmehrheit bewusst auf die Durchführung eines einzelnen Ratsreferendums einigten. Das eher defensiven Agieren des Aachener Oberbürgermeisters während der Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen ist schließlich auch auf die Parteien- bzw. Fraktionsdominanz in der nordrhein-westfälischen kommunalpolitischen Kultur zurückzuführen.

7.7.6 Einordnung der Ergebnisse im Kontext der Implementationsdebatte

Im Rahmen der politischen Debatten über die Einführung und Ausgestaltung von Ratsreferenden verbanden die landespolitischen Akteure sowohl demokratietheoretische Erwartungen als auch Befürchtungen mit dem Entscheidungsinstrument (vgl. Kap. 3.1.3.2). In diesem Abschnitt wird nun anhand der vergleichenden Fallstudien reflektiert, inwieweit diese berechtigt waren bzw. sind. Die grundsätzlichen Erwartungen richteten sich vor allem darauf, dass Ratsreferenden dazu beitragen, Entscheidungsprozesse zu verkürzen, Bürgerreferenden zu heilen und bedeutsame Konflikte vor allem um Großprojekte zu lösen und zu befrieden. Die wesentlichen Befürchtungen hingegen bestanden darin, dass Ratsreferenden einerseits Ratsmehrheiten den Weg in eine Bequemlichkeits- und/oder Akklamationsdemokratie ebneten sowie andererseits Medien und Minderheitsfraktionen, insbesondere bei unpopulären Entscheidungen, die Möglichkeit eröffneten, unverhältnismäßigen politischen Druck auf die Mehrheitsfraktionen auszuüben, immer wieder Ratsreferenden auszulösen.

In Bezug auf die demokratietheoretischen Erwartungen ergibt sich hinsichtlich der Fallstudien ein ambivalentes Bild. So lässt sich festhalten, dass die Anwendung von Ratsreferenden durch Oberbürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen tatsächlich – wie etwa bei der Campusbahn und dem Königsplatz – zur Verkürzung von Entscheidungsprozessen führte. Angesichts der vielfältigen Fristen, denen kommunale Projekte gerecht werden müssen, erwiesen sich Ratsreferenden somit als geeignetes Entscheidungsinstrument, da der zeitliche Verfahrensablauf bei ihnen im Regelfall stärker standardisiert als bei Bürgerreferenden ist. Des Weiteren hatte die überwiegende Mehrzahl der identifizierten Ratsreferenden kommunale Großprojekte zum Gegenstand. Wenngleich die Konflikte durch die Abstimmungskampagnen zunächst eher weiter eskalierten, und es auch im Nachgang von Abstimmungen noch zu Kontroversen über den Verfahrensablauf und Rechtsstreitigkeiten kam (z.B. Mehrzweckhalle, Königsplatz), führten die Ratsreferenden innerhalb der Kommunalbevölkerung langfristig doch tendenziell zur Befriedung. Dies bedeutete allerdings nicht, dass sich Ratsreferenden durchweg auch als geeignete Problemlösungsinstrumente herausstellten, wie das Beispiel der Campusbahn aufzeigte.

Eine Heilungsfunktion erfüllten die Ratsreferenden i. W. nicht. Demnach ließ sich innerhalb der Fallstudien kein Verfahren identifizieren, bei dem Oberbürgermeister und/oder Ratsmehrheiten Ratsreferenden vorwiegend initiierten und auslösten,

um formal unzulässigen Bürgerreferenden abzuhalten, da dies grundsätzlich ihren politischen Standardmotiven widersprach. Durchaus überraschend initiierten auch Minderheitsfraktionen nur während eines Entscheidungsprozesses Ratsreferenden mit dem Anliegen, Bürgerreferenden zu legalisieren (Fusion). Dennoch ermöglichte es die Implementation von Ratsreferenden sowohl in Aachen als auch in Legden letztlich, dass es zu einer Bürgerabstimmung kam. Sofern Ratsreferenden nämlich nicht implementiert gewesen wären, lässt sich zumindest anzweifeln, ob es jeweils allein durch Bürgerreferenden zu Bürgerabstimmungen gekommen wäre.

Die mit der Einführung von Ratsreferenden verbundenen demokratietheoretischen Befürchtungen konnten durch die Fallstudien nicht bestätigt werden. Bereits frühere Studien sowie auch die Analyse der quantitativen Anwendungspraxis (vgl. Einführung und Kap. 6) belegten, dass die Implementation von Ratsreferenden nicht den Weg in eine Bequemlichkeitsdemokratie ebnete. Die Fallstudien veranschaulichten nun auch qualitativ, dass dem Initiierungs- und Auslösungstyp der Vermeidung bei Ratsreferendumsprozessen keine wesentliche Bedeutung zukommt. Dies zeigte sich daran, dass die Kommunalparlamente bei allen ausgelösten Ratsreferenden zuvor Grundsatzentscheidungen trafen, die Auslösung in der Regel zum Ende des inhaltlichen Willensbildungsprozesses erfolgte und Ratsreferenden mehrheitlich eine Reaktion auf Bürgerreferenden darstellten. Dem Initiierungs- und Auslösungstyp der Vermeidung kam lediglich vereinzelt eine nachgeordnete Rolle zu, so z.B. für die CDU-Fraktion in Aachen beim Entscheidungsprozess zur Campusbahn. Ganz im Gegenteil empfanden Mehrheitsfraktionen die Durchführung von Ratsreferenden bei unpopulären Entscheidungsgegenständen sogar teilweise problematisch, da sie – wie bei dem Entscheidungsprozess zur Fusion – die Konfrontation mit ihrem Elektorat während der Abstimmungskampagnen fürchteten.

Darüber hinaus ergaben sich innerhalb der Fallstudien auch keine Anzeichen dafür, dass (Ober-)Bürgermeister Ratsreferenden als Akklamationsinstrument anwendeten. Selbst, wenn bei ihnen das Machtmotiv während der Entscheidungsprozesse natürlich wirksam war, lagen allen Initiierungen von Regierungsakteuren dennoch zentrale Gestaltungsabsichten zu Grunde. Diesbezüglich lässt sich demnach schlussfolgern, dass (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen – nicht zu Unrecht, wie die Entscheidungsprozesse zur Campusbahn und zur Fusion offenbarten – die politischen Risiken von Ratsreferenden größer als die möglichen Erträge einschätzten. Sie initiierten Ratsreferenden deshalb eigentlich nur dann, wenn eine Bürgerabstimmung de facto sowieso unausweichlich erschien.

Schließlich ließ sich innerhalb der Fallstudien auch nicht beobachten, dass Medien, zivilgesellschaftliche Akteure und vor allem Minderheitsfraktionen bei unpopulären Entscheidungen regelmäßig Initiierungsideen formulierten und massiven Druck auf Kommunalverwaltungen und Mehrheitsfraktionen ausübten, Ratsreferenden durchzuführen. Zumindest in den Großstädten wie Augsburg mit eher fragmentierten Kommunalparlamenten und einer größeren sozialen Distanz verfügten Minderheitsfraktionen dabei auch nicht über die Mittel, Mehrheitsfraktionen zur Übernahme ihrer Anträge zu bewegen. So scheiterten in Augsburg alle vier oppositionellen Initiierungen deutlich an der erforderlichen Auslösungsmehrheit.

Insgesamt ist somit in einem ersten Fazit zu konstatieren, dass die inzwischen vollzogene flächendeckende Einführung von Ratsreferenden positiv zu bewerten ist, da zumindest einige der demokratietheoretischen Erwartungen durch die Anwen-

dungspraxis erfüllt werden, die wesentlichen demokratietheoretischen Befürchtungen demgegenüber hingegen nicht eingetroffen sind. Daraus folgt, dass die Frage nach der angemessenen Ausgestaltung von Ratsreferenden mittlerweile erheblich höhere Aktualität besitzt als jene nach der Einführung. Dieser Umstand spiegelt sich nicht zuletzt auch in der jüngeren Reformgeschichte der Referendumsdispositive wider, wo es vorrangig um die Höhe von Auslösungsmehrheiten sowie die Implementierung von Konkurrenzreferenden ging (vgl. Kap. 3.2.1).

Die Befürworter einer einfachen Auslösungsmehrheit argumentierten, dass sich durch die erhöhte Anwendungspraxis die Vorteile von Ratsreferenden eher entfalten würden und in diesem Sinne u.a. Bürgerreferenden leichter geheilt werden könnten. Die Unterstützer einer qualifizierten Auslösungsmehrheit verwiesen dagegen auf den erhöhten Schutz vor Verantwortungsflucht, die geringeren taktischen Spielräume von (Ober-)Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen sowie die befriedende Wirkung des tendenziell breiteren Konsens` über den Auslösungsbeschluss.

Die quantitative Analyse der Anwendungspraxis zeigte bereits, dass die Wirkung des verfahrensexogenen Einflussfaktors der Auslösungsmehrheit geringer als erwartet ausfällt. Die Fallstudien veranschaulichten in der Folge den wesentlichen Grund dafür. So wurde die Höhe der Auslösungsmehrheit oftmals von anderen Initiierungs- bzw. Auslösungsbedingungen überlagert, wobei (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen grundsätzlich bestrebt waren, konkordanzmäßige Abstimmungskoalitionen zu formen. Allein aus einer Absenkung der Höhe der Auslösungsmehrheit ist somit kein starker Anstieg der Anwendungspraxis zu erwarten. Da auch die Heilungsfunktion von Ratsreferenden in den Fallbeispielen kaum Wirkung entfaltete, erfüllten sich die Erwartungen der Befürworter einer einfachen Auslösungsmehrheit im Rahmen der Fallstudien somit nicht.

Im Gegensatz dazu bestätigte sich zumindest in Augsburg teilweise die Befürchtung der Befürworter einer qualifizierten Auslösungsmehrheit, dass Ratsreferenden bei einfachen Auslösungserfordernissen zum taktischen Spielball von (Ober-)Bürgermeistern avancieren. Um dies zu verhindern bzw. um bereits institutionell einen höheren Konsens über den Auslösungsbeschluss sicherzustellen, erscheint es demnach tatsächlich sinnvoll, Ratsreferenden grundsätzlich mit einer qualifizierten Auslösungsmehrheit auszustatten. Nicht zuletzt garantiert dies insbesondere in Konkurrenzdemokratien die Einbindung der größten oppositionellen Fraktion, sodass im Nachgang der Abstimmung die Verfahrensgestaltung mindestens von den wesentlichen kommunalparlamentarischen Akteuren nicht mehr in Frage gestellt wird. Zum Schutz vor Verantwortungsflucht ist eine qualifizierte Auslösungsmehrheit allerdings nicht notwendig.

Konkurrenzreferenden schließlich sollten vorwiegend der Verfahrensflexibilisierung, der Erleichterung von Kompromissvorschlägen und der Erhöhung der Auswahlmöglichkeiten für die Abstimmenden dienen. In Bezug auf die Anwendungspraxis gelangte Reidinger in einer ersten Evaluation zu dem Ergebnis, dass diese Erwartungen nicht erfüllt würden, da Ratsmehrheiten oftmals lediglich die Fragestellungen von Bürgerreferenden umdrehen würden (siehe Einführung).

Ein vergleichbarer Fall zeigte sich etwa bei dem Ratsreferendum zur Fusion, wobei als wesentlicher Grund dafür die im bayerischen Referendumsdispositiv enthaltene Paritätsklausel identifiziert wurde. Um eine entsprechende Anwendungspraxis einzuschränken, wäre es demnach sinnvoll, die Paritätsklausel zu überarbeiten und auf

Bürgerreferenden mit Initiativvorlagen zu beschränken. Schließlich ist das Anliegen von Kommunalverwaltungen – unabhängig von Bürgerinitiativen über ihre eigenen Projekte zu informieren bzw. auch für diese zu werben – durchaus verständlich. Regelmäßig handelt es sich bei den betroffenen Projekten nämlich um Wahlversprechen von (Ober-)Bürgermeistern, weshalb der Zwang zu einer neutralen Haltung deren Rolle im politischen Wettbewerb eigentlich widerspricht.

Insgesamt veranschaulichten die identifizierten Verfahren in Bayern jedoch durchaus, dass Konkurrenzreferenden die mit ihnen verbundenen Erwartungen erfüllten. So bildeten die Konkurrenzvorlagen zur Mehrzweckhalle in Rothenburg o. d. T. voneinander abweichende Definitionen des Abstimmungsgegenstandes ab und die Konkurrenzreferenden zum Königplatz beinhalteten jeweils eigene Problemlösungsansätze. Sofern Ratsmehrheiten in beiden Fällen nicht die Möglichkeit zur Initiierung von Konkurrenzreferenden gehabt hätten, ist davon auszugehen, dass sie auf den Initiierungstyp der Okkupation zurückgegriffen hätten und die Anliegen der Bürgerinitiativen deshalb nicht zur Abstimmung gelangt wären. Insofern diente die Implementation von Konkurrenzreferenden in den bayerischen Fallbeispielen eindeutig der Belebung des politischen Wettbewerbs. Die Kritik, dass Konkurrenzreferenden Entscheidungen verwässern, bestätigte sich im Rahmen der Fallstudien ebenfalls nicht. Wenngleich die Zahl der ungültigen Stimmen bei Konkurrenzreferenden höher ausfiel, gelangten nämlich alle drei identifizierten Konkurrenzabstimmungen zu eindeutigen Ergebnissen und (Nicht-)Implementationsaufträgen.

Da Konkurrenzreferenden in der Anwendungspraxis den Erwartungen also mindestens in Teilen gerecht werden, stellt sich auch in diesem Kontext die Frage nach der angemessenen Auslösungsmehrheit. Wiederum im Sinne des politischen Wettbewerbs erscheint es dabei sinnvoll, einfache Auslösungserfordernisse zu implementieren. Sofern konkurrenzdemokratische Akteurskonstellationen bestehen, wäre es Ratsmehrheiten bei qualifizierten Auslösungserfordernissen nämlich kaum möglich, ihren eigenen Problemlösungsvorschlag mit zur Abstimmung zu stellen. Neben dem geringen Implementationszeitraum können die konsensualen Auslösungserfordernisse schließlich einen wesentlichen Grund für die fehlende Anwendungspraxis in Nordrhein-Westfalen darstellen. Im Rahmen der Fallbeispiele ließ sich allerdings auch kein Verfahren in Nordrhein-Westfalen identifizieren, bei dem die Anwendung von Konkurrenzreferenden einen zusätzlichen demokratischen Nutzen geliefert hätte.

Zusammenfassend lässt sich demnach festhalten, dass (Ober-)Bürgermeister und Ratsmehrheiten Ratsreferenden in den Fallbeispielen vorwiegend im Rahmen ihrer politischen Eigeninteressen initiierten und ausgestalteten, eine grundsätzlich missbräuchliche Anwendungspraxis durch Regierungsakteure allerdings nicht zu beobachten war. Um einerseits prinzipiellen Schutz vor einer demokratiesperrigen Anwendung zu gewährleisten und andererseits aber auch den politischen Wettbewerb zu garantieren, empfiehlt sich also eine Kombination aus qualifizierter Auslösungsmehrheit bei Einzelreferenden sowie einfacher Auslösungsmehrheit bei Konkurrenzreferenden.

Schlussbetrachtung

Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit war die Feststellung, dass sich die lokale Politikforschung sowie die Direktdemokratieforschung bislang nur unzureichend mit Ratsreferenden auseinandersetzt haben, was vor allem auf deren im Vergleich zu Bürgerreferenden eher negative Rezeption zurückgeführt wurde. Insofern richtete sich das zentrale Anliegen des Dissertationsprojektes darauf, erste diesbezügliche Grundlagenarbeiten zu leisten. Konkret richtete sich das Erkenntnisinteresse auf die Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesses von Ratsreferenden in bundesdeutschen kommunalen Demokratien. Der Fokus auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess erfolgte, weil die Referendumsforschung diesem Abschnitt des Referendumsprozesses in Bezug auf die (demokratischen) Wirkungen von Referenden die höchste Bedeutung zuschreibt. Demzufolge wurde davon ausgegangen, dass die Unterschiede in der Funktionsweise von Rats- und Bürgerreferenden vor allem im Einleitungsprozess und nur zu einem geringeren Anteil in den Abstimmungskampagnen und der Abstimmung selbst zu finden sind. Gleichzeitig wurde die pessimistische Position der lokalen Politikforschung hinsichtlich der vermeintlich geringen demokratischen Qualität von Ratsreferenden hinterfragt.

a) Verlauf der Untersuchung und Ergebnisse

Die *ersten beiden Kapitel* dienten vornehmlich dem Ziel, Ratsreferenden innerhalb der Referendumsforschung typologisch einzuordnen und begrifflich zu präzisieren. Dabei wurde herausgestellt, dass es sich um institutionalisierte, optionale Top-down-Verfahren mit surrogativem und dezisiven Charakter handelt, die im Bundesländervergleich in Bezug auf ihre rechtlichen Merkmalsausprägungen (u.a. Höhe der Auslösungsmehrheit, Vorlagentyp, Bindungswirkung) durchaus Varianzen aufweisen.

Auf dieser Grundlage erfolgten im *dritten Kapitel* eine bundesländerübergreifende Darstellung sowie eine empirische (Inhalts-)Analyse des Institutionalisierungsprozesses von Ratsreferenden, die sich auf den Zeitraum von 1949 bzw. 1990 bis 2018 erstreckten. Zum einen beinhaltete die empirische Analyse eine Untersuchung der Einführungs- und Reformmotive unter besonderer Berücksichtigung der Auslösungserefordernisse und der parteipolitischen Positionen. Zum anderen standen die rechtlichen Verflechtungsbeziehungen mit Bürgerreferenden im Analysefokus (Konkurrenzreferenden, Bindungswirkungen).

Die empirische Analyse ergab, dass sich die Implementation von Ratsreferenden in die Kommunalverfassungen i. W. innerhalb von drei Wellen vollzog (1990-1995; 2007-

2010; 2015-2016) und mittlerweile als weitgehend abgeschlossen gelten kann. Dabei entschieden sich die Landesparlamente in etwa zu gleichen Anteilen sowohl für die majoritäre als auch für die konsensuale Variante. Eindeutige Entwicklungstendenzen zeichneten sich in diesem Zusammenhang nicht ab, wobei sich feststellen ließ, dass die Referendumsdispositive in Bezug auf die Auslösungserfordernisse von Ratsreferenden eine starke Beständigkeit aufwiesen. So nahmen diesbezüglich lediglich Bayern (1999) und Schleswig-Holstein (2013) Absenkungen vor. Erhöhungen waren mit Ausnahme des Sonderfalls der ostdeutschen Bundesländer Anfang der 1990er Jahre zu keinem Zeitpunkt ein Thema im Reformprozess.

Von der Einführung von Ratsreferenden erhofften sich die landespolitischen Akteure vornehmlich Ergänzungs- und Effizienzsteigerungsfunktionen. Demzufolge sollten Ratsreferenden vor allem zur Lösung bei Konflikten um Großprojekte beitragen, die aktive Einbindung der Bürgerschaft fördern, die kommunale Selbstverwaltung stärken, eine Option zur Heilung von Bürgerreferenden darstellen und bei absehbaren oder laufenden Bürgerreferenden eine Verfahrensverkürzung ermöglichen. Die landespolitischen Gegner der Einführung von Ratsreferenden hingegen fürchteten einerseits die Transformation in eine Bequemlichkeits- und Akklamationsdemokratie, d.h. den parteipolitischen Missbrauch des Instruments durch Bürgermeister und Ratsmehrheiten. Andererseits proklamierten sie aber auch Szenarien, in denen Medien und Minderheitsfraktionen Mehrheitsfraktionen bei unpopulären (aber eventuell notwendigen) Entscheidungen regelmäßig zur Durchführung von Ratsreferenden zwingen könnten. Diesen Befürchtungen begegneten die Befürworter konsensualer Auslösungsmehrheiten wiederum mit dem Argument, dass qualifizierte Auslösungserfordernisse einen ausreichenden Schutz vor der parteipolitischen Instrumentalisierung darstellten. Die Anhänger majoritärer Auslösungserfordernisse versprachen sich schließlich eine Verstärkung der Heilungs- und Partizipationsfunktion von Ratsreferenden.

Des Weiteren stellte sich heraus, dass Ratsreferenden parteiideologisch kaum verankert sind. So beantragten alle im Untersuchungszeitraum bundesweit aktiven Parteien (CDU/CSU, FDP, Grüne, Linke/PDS und SPD) jeweils mindestens in drei Bundesländern deren Einführung, äußerten andererseits aber ebenfalls – sofern in der Opposition – jeweils mindestens in zwei Bundesländern Kritik an deren Implementation, wobei es auch zu Positionswechseln innerhalb einzelner Bundesländer kam (u.a. CSU in Bayern). Diese Beobachtung führte zur Schlussfolgerung, dass sich die parteipolitischen Positionen zu Ratsreferenden hauptsächlich aus dem Parteienwettbewerb ableiteten und die wellenförmige Einführung letztlich dafür spricht, dass Ratsreferenden von den politischen Parteien sukzessive als elementarer Bestandteil des kommunalen Referendumsdispositivs aufgefasst wurden. Bundesländerübergreifend eher einheitliche Positionen vertraten lediglich Mehr Demokratie e. V. (Pro) sowie die kommunalen Spitzenverbände (Kontra).

In Bezug auf die rechtlichen Verflechtungen zwischen Rats- und Bürgerreferenden zeigte sich, dass die Implementation von ratsinitiierten Konkurrenzreferenden bislang noch nicht flächendeckend erfolgt ist, wobei sich die Landesgesetzgeber wiederum sowohl für majoritäre (Bayern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen) als auch für konsensuale (Hessen, Nordrhein-Westfalen) Auslösungserfordernisse entschieden. Die vergleichsweise geringe Implementationsrate überraschte, da im Rahmen der Institutionalisierungsprozesse kaum wesentliche Einwände gegen

den Konkurrenzentscheid geäußert wurden, sondern ganz im Gegenteil die landespolitischen Akteure die vielfältigen Vorteile, so die Verfahrensflexibilisierung, die Erleichterung von Kompromissvorschlägen, die Erhöhung der Auswahlmöglichkeiten und die Erhöhung der Abstimmungsbeteiligung hervorhoben. Hinsichtlich der Bindungswirkungen ergab sich ein überaus komplexes Bild. Als wesentliche Ergebnisse der Betrachtung ließ sich konstatieren, dass – ungeachtet der erheblichen Varianzen – Ratsreferenden in Bezug auf die Aufhebung von Bindungswirkungen gegenüber Bürgerreferenden in den meisten Bundesländern ein struktureller Vorteil zukommt.

Nach der typologischen Einordnung und der Darstellung bzw. empirischen Analyse der Ratsreferendumdispositive zielten die *Kapitel 4 und 5* darauf ab, den theoretischen Unterbau für die folgenden empirischen Analysen der Anwendungspraxis zu entwickeln. Zunächst erfolgte dabei in Kapitel 4 die Konstruktion eines Phasenmodells, als dessen Ausgangspunkt die Arbeiten von Paust (1999) sowie Rehmet et al. (1999) dienten. Mit der Vorgeschichte, der parlamentarischen Beratungsphase, den Abstimmungskampagnen, der Abstimmung sowie der Nachgeschichte unterteilt das Modell den Ratsreferendumprozess in fünf Phasen, die zudem einen Kreislaufcharakter aufweisen. Zusätzlich wurde der Phasenablauf in eine Entscheidungsumgebung eingebettet, und es wurden, unter Rückgriff auf die Referendumsforschung sowie die lokale Politikforschung, potentielle Einflussfaktoren formuliert, wobei systematisch zwischen verfahrensexogenen und -endogenen Einflussfaktoren einerseits sowie politischen, sozioökonomischen und situativen Einflussfaktoren andererseits differenziert wurde. Die Integration der potentiellen empirischen Verflechtungsverhältnisse zwischen Rats- und Bürgerreferenden gelang schließlich anhand einer systematischen Gegenüberstellung des Phasenablaufs von Ratsreferenden mit den potentiellen Initiierungszeiträumen von Bürgerreferenden.

Das Phasenmodell bildete indes nur den Rahmen für den im Erkenntnisinteresse stehenden Untersuchungsgegenstand: den Initiierungs- und Auslösungsprozess. Konkret wurde dieser in der parlamentarischen Beratungsphase verortet und dementsprechend in Kapitel 5 eine phasenspezifische Heuristik des Initiierungs- und Auslösungsprozesses konstruiert. Als theoretisches Fundament dafür diente der Neo-Institutionalismus, wobei insbesondere auf Annahmen aus dem Rational-Choice-Institutionalismus und dem Historischen Institutionalismus zurückgegriffen und somit das Anliegen verfolgt wurde, die Institutionen- und die Akteursperspektive gleichberechtigt in die Heuristik zu integrieren. Zur Konstruktion der Analyseheuristik wurde der Initiierungs- und Auslösungsprozess dann zunächst – sofern möglich chronologisch – systematisch in seine Einzelbestandteile zerlegt. Für den Initiierungsprozess ergaben sich demnach folgende Analysekategorien: Initiierungsidee, (potentielle) Initiatoren, Initiierungsziele und Initiierungstypen, Initiierungsverhandlungen, Initiierungsvorlage, Initiierungentscheidung und Initiierungsbedingungen. Analog dazu gliedert sich der Auslösungsprozess in die Analysekategorien (potentielle) Auslöser, Auslösungsziele und Auslösungstypen, Auslösungsverhandlungen, Auslösungsvorlage, Auslösungsentscheidung sowie Auslösungsbedingungen auf.

Die einzelnen Initiierungstypen wurden i. W. der Referendumsforschung entnommen und auf die kommunale Ebene übertragen. Dabei wurden diese allerdings in eine neu gebildete Taxonomie eingebettet, die sich – auf Grundlage der Annahmen des Rational-Choice-Institutionalismus – aus den politischen Standardmotiven (Machtmotiv, Gestaltungsmotiv) der kommunalpolitischen Akteure ableitet. Die

Initiierungs- und Auslösungsbedingungen wiederum setzen sich aus den zuvor eingeführten Einflussfaktoren zusammen. Ausführlich erfolgte in diesem Zusammenhang erstmalig der Versuch, die Wirkungszusammenhänge der Einflussfaktoren auf den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess abzubilden bzw. zu erläutern. Zum Abschluss des Kapitels wurden die einzelnen Analysekategorien zur (theoretischen) Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesses von Ratsreferenden verdichtet bzw. zusammengeführt.

Mit der Konstruktion der Analyseheuristik waren die Grundlagen geschaffen, um sich im *sechsten Kapitel* dann der konkreten Anwendungspraxis von Ratsreferenden zuzuwenden, wobei dieser Abschnitt auf eine deskriptive quantitative Vermessung abzielte. Im Fokus stand dabei der Zusammenhang zwischen den Anwendungshäufigkeiten und den verfahrensexogenen Einflussfaktoren der Gemeindegröße, der Auslösungserfordernisse und der (eigenen) Anwendungserfahrung. Die quantitative Analyse gliederte sich in der Folge in zwei Teile. Im ersten Teil, der Sekundäranalyse, wurden für den Zeitraum zwischen 1990 und 2018 in Kontinuität zur bisherigen empirischen Erforschung von Ratsreferenden bundesländerübergreifend nur solche Verfahren untersucht, die es an die Abstimmungssurne schafften. Im zweiten Teil, der Primäranalyse, erfolgte sodann erstmalig eine systematische quantitative Analyse des Initiierungs- und Auslösungsprozesses von Ratsreferenden, die sich allerdings auf Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (2010-2018) beschränkte. Folgende Ergebnisse ließen sich konstatieren:

1. Die Befürchtung einer großflächigen Verantwortungsflucht von Ratsmehrheiten stellte sich abermals als unbegründet heraus. So konnten im Rahmen der Sekundäranalyse (1990-2018) lediglich 733 Ratsreferenden mit Bürgerentscheid in den über 10.000 bundesdeutschen Kommunen identifiziert werden. Viele Bundesländer wiesen jenseits von Gebietsreferenden demnach so gut wie überhaupt keine Anwendungspraxis auf.
2. Die Primäranalyse ergab, dass auch Minderheitsfraktionen nicht inflationär auf dieses Entscheidungsinstrument zurückgriffen. So erfolgten sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in Schleswig-Holstein pro Jahr nur in etwa 5 % der analysierten Kommunen zwischen 2010 und 2018 Ratsreferendumsanträge.
3. Als Initiatoren von Ratsreferenden traten in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zwischen 2010 und 2018 (mit Ausnahme der AfD) alle bundespolitisch aktiven Parteien in Erscheinung, wobei kleinere Fraktionen und Wählervereinigungen deutlich häufiger Ratsreferenden initiierten als die Fraktionen von CDU, SPD und Bürgermeister. Aus dieser Beobachtung wurde geschlossen, dass sich »Regierungsbeteiligung« eher hemmend auf Initiierungen auswirkt.
4. Für die vier analysierten Anwendungsspitzenreiter unter den Flächenländern (Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) konnte ein eindeutig positiver Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und der Anwendungshäufigkeit nachgewiesen werden. Dieser fiel in Bezug auf die Initiierungspraxis stärker als in Bezug auf die Auslösungspraxis aus. Anzumerken gilt es allerdings, dass dieser Zusammenhang für Nordrhein-Westfalen hinsichtlich ausgelöster Referenden deutlich geringer als bei den anderen drei Bundesländern ausfiel, was vor allem auf das Zusammenspiel aus starkem Parteienwett-

bewerb und konsensualen Auslösungsbedingungen in den vielen Großstädten zurückgeführt wurde.

5. Für die Höhe der Auslösungsmehrheiten ließ sich in Bezug auf die Anzahl von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid kein eindeutig positiver Zusammenhang nachweisen, da Bundesländer mit konsensualen Auslösungsbedingungen teilweise höhere Anwendungszahlen als Bundesländer mit majoritären Auslösungen aufwiesen (u.a. Baden-Württemberg vs. Mecklenburg-Vorpommern). Zudem führten die Absenkungen der Auslösungsmehrheiten in Bayern und Schleswig-Holstein zu keiner langfristig erhöhten Anwendungspraxis. Im Rahmen der Primäranalyse zeigte sich jedoch, dass die Auslösungsquote in Nordrhein-Westfalen bei einer Absenkung der Auslösungserfordernisse relativ erheblich erhöht bzw. in Schleswig-Holstein bei einer Erhöhung der Auslösungserfordernisse relativ erheblich verringert wäre.
6. Anwendungserfahrungen wirkten sich offensichtlich unterschiedlich auf Mehrheits- und Minderheitsfraktionen aus. So wurde aus dem empirischen Befund, dass in Nordrhein-Westfalen bislang in keiner Kommune mehrfache Anwendungserfahrungen von Ratsreferenden mit Bürgerentscheid vorliegen, geschlossen, dass sich negative Anwendungserfahrungen, d.h. eine geringe Annahmequote, auch negativ auf die Initiierungs- und Auslösungsbestrebungen von Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen auswirken. Die in der Primäranalyse von Nordrhein-Westfalen dann aufgedeckten recht hohen Wiederholungsquoten deuteten hingegen auf einen positiven Zusammenhang zwischen vorliegender Anwendungserfahrung und der Initiierung durch Minderheitsfraktionen hin. Für Mehrheitsfraktionen und Bürgermeister erscheint die Qualität vorheriger Anwendungserfahrungen somit wichtiger als die Quantität, für Minderheitsfraktionen spielt die Qualität vorheriger Anwendungserfahrungen demgegenüber offensichtlich eine geringere Rolle.
7. Bayern wies in der Sekundäranalyse die mit Abstand höchsten Anwendungszahlen auf (495). Dabei war es zugleich das einzige Flächenland, in dem Konkurrenzreferenden stattfanden, wobei diese mehr als zwei Drittel aller Ratsreferenden ausmachten (351). Als ursächlich dafür wurde das Zusammenspiel von majoritären Auslösungsbedingungen und anwendungsfreundlichen Regelungen für Bürgerreferenden sowie die Existenz von Paritätsklauseln vermutet.

In Kapitel 7 wechselte der Blick auf die Anwendungspraxis sodann von der Vogelperspektive auf den konkreten Verlauf von Initiierungs- und Auslösungsprozessen. Um systematische Einblicke in deren empirische Funktionsweise zu erhalten, wurde die Methode der vergleichenden Fallstudien angewandt, wobei nicht die Verfahren, sondern die Kommunen als Fälle definiert wurden. Die Fallauswahl basierte einerseits auf den Kriterien Gemeindegröße (Kleinstadt, kleine Großstadt) und Höhe der Auslösungsmehrheit (majoritär, konsensual) sowie andererseits einer gewissen Verstetigung der Anwendungspraxis (mindestens ein Ratsreferendum mit Bürgerentscheid). Daraus ergab sich mit Legden, Aachen, Rothenburg o. d. T. und Augsburg die Auswahl von je zwei Kommunen aus den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Bayern. Der Untersuchungszeitraum erstreckte sich über die Jahre zwischen 2010 und 2015. Die Datengrundlage bestand zum einen aus nicht-reaktiven Datentypen, so vor allem Zeitungsartikeln, Ratsdokumenten und Pressemitteilungen. Zum anderen führte der

Autor 24 Interviews mit den an den identifizierten Verfahren beteiligten kommunalpolitischen Akteuren durch.

Die Datenauswertung erfolgte maßgeblich anhand der in Kapitel 5 entwickelten Analyseheuristik, sodass die Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesses mittels der einzelnen Analysekategorien operationalisiert wurde. Die Analyse gliederte sich dann in zwei Schritte. So wurde zunächst für jede der vier ausgewählten Kommunen eine Within-Case-Analyse durchgeführt. Die Ergebnisse der vier Within-Case-Analysen wurden im zweiten Schritt durch eine Cross-Case-Analyse zusammengeführt bzw. erweitert. Zentrale Ergebnisse der Cross-Case-Analyse waren:

1. Initiierungsideen formulierten fast ausschließlich kommunalparlamentarische Akteure und dabei vornehmlich Mehrheitsfraktionen und Verwaltungsakteure. Zivilgesellschaftlichen Akteure und Lokalmedien übten demnach kaum Druck auf Kommunalparlamente zur Durchführung von Ratsreferenden aus.
2. Die Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus eignete sich zwar, um die auf der Darstellungsebene geäußerten Initiierungsziele zu erklären. Für eine vollumfängliche Erfassung der Initiierungsziele und -typen war jedoch die Perspektive des Rational-Choice-Institutionalismus notwendig.
3. (Ober-)Bürgermeister und Ratsmehrheiten griffen entgegen allen Befürchtungen nicht auf die demokratiesperrigen Initiierungstypen zurück (Akklamation, Vermeidung, Schwächung usw.), welche ausschließlich mit dem Machtmotiv verbunden sind. Vornehmlich beruhten ihre Initiierungen auf dem Gestaltungsmotiv und dem Initiierungsziel der Policy-Kontrolle. Oftmals wendeten sie den Initiierungstyp der Verkürzung an. Dem Initiierungstyp Legitimation kam zwar ebenso bei fast allen Initiierungen eine Bedeutung zu. Diese war jedoch in keinem Verfahren für die Initiierung maßgeblich.
4. Oppositionelle Fraktionen wendeten zwar den Initiierungstyp der Mehrheitsumgehung an. Insbesondere in Augsburg dominierten bei Minderheitsfraktionen jedoch Initiierungstypen, die an keine konkrete Gestaltungsabsicht gebunden waren, was sich nicht zuletzt auch in den vielen nicht-gerichteten oppositionellen Initiierungsvorlagen widerspiegelte.
5. Unter konsensualen Auslösungsbedingungen wendeten (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen bei dem Initiierungsziel der Policy-Kontrolle eher den Initiierungstypus der Okkupation an. Majoritäre Auslösungsbedingungen begünstigten hingegen eine Anwendung des Initiierungstypus Konkurrenzvorschlag.
6. In Augsburg erlangte der Initiierungstyp der Paritätsaufhebung für den Oberbürgermeister zentrale Bedeutung und war für die Initiierung des Ratsreferendums zur Fusion fast allein ausschlaggebend.
7. In den Großstädten zeigten sich die Interessenlagen und somit die angewandten Initiierungstypen während einzelner Verfahren vielfältiger als in den Kleinstädten, in denen die Fraktionen und Wählergruppierungen tendenziell homogene Interessenlagen aufwiesen.
8. Initiierungsentscheidungen durch (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen erfolgten i.d.R. erst zu dem Zeitpunkt, zu dem sie die erforderliche Auslösungsmehrheit kontrollierten. Demnach überlagerten sich Initiierungs- und Auslösungsprozesse oftmals. Der inhaltliche kommunalparlamentarische Willensbildungsprozess war bei diesen Initiierungsentscheidungen bereits immer

weit fortgeschritten und manifestierte sich oftmals auch schon in einem Grundsatzbeschluss. Dies traf demgegenüber auf oppositionelle Initiierungsentscheidungen nicht zu. So fielen diese teils zu Anfang sowie auch noch nach Abschluss oben genannter Willensbildungsprozesse.

9. Grundsätzlich zeigten sich eine hohe Qualität des Entscheidungsgegenstandes, ein Mindestmaß an außerparlamentarischem Widerstand und Anwendungserfahrungen als günstige verfahrensendogene Initiierungsbedingungen. Für Regierungsakteure ergaben sich durch die Aussicht auf eine breite Abstimmungskoalition sowie einen hohen Problemlösungsdruck zusätzliche Initiierungsanreize. Oppositionelle Initiierungen hingegen erfolgten oftmals im Rahmen stark aufgeladener konkurrenzdemokratischer Akteurskonstellationen.
10. In den Kleinstädten entfaltete der außerparlamentarische Widerstand – sofern er denn zu Stande kam – aufgrund der hohen sozialen Nähe eine hohe Wirksamkeit. Da (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen gleichzeitig über ein höheres Maß an Verfahrenskontrolle verfügten, zeigten diese sich dann auch prinzipiell offener gegenüber der Initiierung von Ratsreferenden bzw. der grundsätzlichen Durchführung von Referenden. In den Großstädten offenbarte sich hingegen ein gegenläufiges Bild. Einerseits entfalteten die Bürgerreferenden dort nicht unmittelbar eine vergleichbare Wirkung. Andererseits wandten die Regierungsakteure – wie z.B. beim Fusionsentscheid – zunächst rechtliche Repressionsstrategien an, um Abstimmungen in einer viel komplexeren und insofern undurchsichtigeren Gemengelage möglichst zu verhindern.
11. Oppositionelle Initiierungen entsprachen im Regelfall nicht den politischen Standardinteressen von (Ober-)Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen. Deshalb scheiterten Initiierungen durch Minderheitsfraktionen im Regelfall an der Auslösungsmehrheit. Das Fallbeispiel Legden zeigte jedoch, das unter bestimmten Auslösungsbedingungen auch oppositionelle Initiierungen zu einer Auslösung führen können.
12. Die Auslösungsverhandlungen standen dennoch ausnahmslos unter Kontrolle der (Ober-)Bürgermeister und/oder Mehrheitsfraktionen. Insbesondere in den Kleinstädten und in Augsburg dominierten die Verwaltungen den Auslösungsprozess. Unter konsensualen Auslösungsbedingungen bezogen (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen aufgrund der Anwendung des Initiierungstypen der Okkupation eher Bürgerinitiativen in die Verhandlungen ein. Ein solcher Einbezug erfolgte unter den majoritären Auslösungsbedingungen und der Anwendung des Initiierungstypus Konkurrenzvorschlag in den bayerischen Kommunen hingegen nicht.
13. Wie die zahlreichen kontrafaktischen Analysen veranschaulichten, gaben majoritäre Auslösungsbedingungen vor allem dem Augsburger Oberbürgermeister vielfältigen Raum zum taktischen Agieren. Dennoch bemühte dieser sich, trotz der geringeren Auslösungserfordernisse, konsensuale Auslösungsbeschlüsse zu erzielen und zeigte sich deswegen teilweise auch gegenüber den Minderheitsfraktionen kompromissbereit.
14. Bei Initiierungen durch Regierungsakteure überschnitten sich die Initiierungs- und Auslösungsbedingungen tendenziell. Alle ausgelösten Ratsreferenden wiesen dabei eine starke Qualität des Entscheidungsgegenstandes, einen starken außerparlamentarischen Widerstand – üblicherweise in Form eines sich qualifizieren-

den oder bereits qualifizierten Bürgerreferendums sowie einen hohen Entscheidungs- und Problemlösungsdruck auf. Bei nicht-ausgelösten Ratsreferenden war im Regelfall mindestens eine dieser Auslösungsbedingungen nur schwach ausgeprägt.

15. Oppositionelle Initiatoren erreichten ihre Initiierungsziele in keinem Verfahren vollständig. Regierungsakteuren in den Kleinstädten gelang es hingegen ihre Initiierungsziele allesamt zu erfüllen. In den Großstädten stellte die Initiierung allerdings ein wesentlich größeres Risiko für Regierungsakteure dar. So scheiterten diese dort teilweise volumnfähiglich.

b) Repräsentativität der empirischen Befunde aus den Kapiteln 6 und 7

Die Primär- und Sekundäranalysen in Kapitel 6 basieren auf Vollerhebungen. Prinzipiell weisen die Ergebnisse des Kapitels somit eine hohe Repräsentativität auf. Eingeschränkt werden kann diese lediglich durch Messfehler. Die Defizite des bei der Sekundäranalyse verwendeten Datensatzes sowie die Herausforderungen bei der selbst durchgeführten Datenerhebung wurden innerhalb des Kapitels ausführlich reflektiert.

Die Bewertung der Repräsentativität der empirischen Befunde aus Kapitel 7 gestaltet sich deutlich schwieriger. Vorweg sei betont, dass das Ziel des Kapitels nicht darin bestand, eine hohe Repräsentativität zu erzielen, sondern als Grundlagenarbeit möglichst viel Detailwissen über die Funktionsweise von Ratsreferenden zu generieren. Führt man sich vor Augen, dass lediglich vier von mehr als 10.000 bundesdeutschen Kommunen und nur fünf von 733 seit 1990 identifizierten Ratsreferenden mit Bürgerentscheid Gegenstand der Analyse waren, wird auch offensichtlich, dass die gewählte Methode der vergleichenden Fallstudien nicht unbedingt dazu geeignet ist, eine hohe Repräsentativität zu erzeugen. Gleichwohl gilt es zu beachten, dass es sich um die erste systematisch durchgeführte Fallstudienanalyse zu Ratsreferenden handelt, die zudem sehr unterschiedliche Anwendungskontexte berücksichtigte. Es ist deshalb anzunehmen, dass zumindest die beobachteten fallübergreifenden Muster in der Funktionsweise eine gewisse Repräsentativität für die Gesamtpopulation aufweisen.

c) Handlungsempfehlungen

Die vorstehende Cross-Case-Analyse lieferte bereits einige Handlungsempfehlungen in Bezug auf die Ausgestaltung des kommunalen Referendumsdispositivs. Diese werden in dieser Schlussbetrachtung nun nochmals kurz aufgegriffen und anhand von Thesen systematischer ausgeführt:

1. Ratsreferenden sollten grundsätzlich mit qualifizierten Auslösungserfordernissen (Zwei-Drittel-Mehrheit) versehen werden, damit die Verfahrensgestaltung konsensual erfolgt und nicht zum Spielball politischen Taktierens von (Ober-)Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen avancieren kann.

Erläuterung:

Ungeachtet der Höhe der Auslösungsmehrheit wirken zwar verschiedene Kontrollmechanismen. So lässt sich die Hofberichterstattungsthese insbesondere bei politisch aufgeladenen kommunalen Entscheidungsprozessen sicherlich nicht aufrecht-

erhalten, und in Bezug auf die Gestaltung der Abstimmungsfrage bestehen rechtliche Vorschriften, die gerichtlich eingeklagt werden können. Ferner dürften auch die mit der Auslösung von Ratsreferenden insbesondere in Großstädten verbundenen politischen Risiken sowie der starke Vertrauensverlust in politische Eliten (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen eher disziplinieren. Gleichwohl erscheint ein institutioneller Zwang zur Konsensfindung dennoch sinnvoll, da er unabhängig von den weiteren verfahrensexogenen Einflussfaktoren eine allein taktische Verfahrensgestaltung verhindert. Die Kehrseite der flächendeckenden Implementierung qualifizierter Auslösungserfordernisse wäre natürlich eine Zunahme an Verfahren, die an den Auslösungserfordernissen scheitert (vgl. Kap. 6.3.2). Da der restriktive Einfluss konsensualer Auslösungsmehrheiten in Bezug auf die absoluten Anwendungshäufigkeiten jedoch eher gering ausfällt (vgl. Kap. 6.2) und nicht zuletzt auch demokratiesperrige Verfahren eher verhindert werden, überwiegen die Vorteile einer qualifizierten Auslösungsmehrheit zweifelsfrei deren Nachteile. Dabei lässt sich allerdings bezweifeln, dass die betreffenden Landesparlamente die Auslösungserfordernisse nochmals anheben. Zumindest jene Bundesländer, in denen qualifizierte Auslösungserfordernisse bestehen, sollten auf eine Absenkung aber verzichten.

2. Als Konkurrenzreferenden sollten Ratsreferenden einfache Auslösungsmehrheiten zu Grunde gelegt werden, da deren Einführung sonst – aufgrund der mangelnden Anwendungspraxis – obsolet ist.

Erläuterung:

Zumindest unter konkurrenzdemokratischen Bedingungen unterstützen oppositionelle Ratsfraktionen tendenziell die Anliegen von Bürgerreferenden. Sofern Konkurrenzreferenden dann mit qualifizierten Auslösungserfordernissen versehen sind, dürfte der stärksten Oppositionsfraktion im Auslösungsprozess regelmäßig eine Veto position zukommen. (Ober-)Bürgermeistern und Mehrheitsfraktionen bleibt dann die Möglichkeit verwehrt, eine konkurrierende Vorlage mit zur Abstimmung zu stellen. Die in Nordrhein-Westfalen bislang mangelnde Anwendungspraxis veranschaulicht diese Problematik.

3. Konkurrenzreferenden entfalten nur dann ihre demokratischen Funktionen, wenn tatsächlich über konkurrierenden Lösungsvorschläge bzw. konkurrierende Perspektiven abgestimmt wird. Aufgrund der geringeren Komplexität und ihrer tendenziell höheren Eindeutigkeit sind Abstimmungen über eine einzelne Abstimmungsfrage sonst vorzuziehen. In diesem Zusammenhang sind die Einführung von Moderationsverfahren sowie eine entsprechende Gestaltung von Paritätsklauseln zu empfehlen.

Erläuterung:

Insbesondere in Bayern kann die aktuelle Ausgestaltung der Paritätsklausel dazu führen, dass die Bürgerschaft im Rahmen einer Abstimmung über zwei Abstimmungsfragen entscheiden muss, die sich lediglich in ihrer Stoßrichtung unterscheiden. Dies führt zweifelsfrei zu Verwirrungen und entspricht nicht dem Implementationszweck von Konkurrenzreferenden. Der Anreiz für (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen in solchen Fällen Ratsreferenden zu initiieren, würde sich verringern, wenn die

Paritätsklausel lediglich auf Bürgerreferenden mit Initiativvorlage beschränkt würde. Alternativ ließe sich die Paritätsklausel auch präzisieren. So könnte etwa festgeschrieben werden, dass sich die Paritätsklausel auf das zentrale Informationsheft sowie ein bis zwei zentrale Informationsveranstaltungen, nicht aber jeden Vorgang während der Abstimmungskampagnen bezieht. Grundsätzlich gilt es bei einer solchen Präzisierung aber natürlich einen möglichst fairen Ablauf der Abstimmungskampagnen zu gewährleisten. Die Implementation von Moderationsverfahren, wie z.B. in Hamburg, kann zusätzlich einen rechtlichen Rahmen bereitstellen, in dem sich Bürgerinitiativen und Ratsmehrheiten im Anschluss an Bürgerbegehren bei kleineren Unstimmigkeiten auf eine gemeinsame Abstimmungsfrage einigen könnten.

4. Die Dauer der Bindungswirkungen sowie die Möglichkeit zur Aufhebung von Bindungswirkungen sollten sich zwischen Bürger- und Ratsreferenden nicht unterscheiden, da ansonsten eine Möglichkeit zu taktischen Initiierungen eröffnet wird.

Erläuterung:

Die Dauer von Bindungswirkungen erlangte im Rahmen der Fallstudien – vielleicht mit Ausnahme des Entscheidungsprozesses zum Königsplatz – zwar keine Relevanz. Dennoch erscheint es problematisch, dass Ratsreferenden bundesländerübergreifend in Bezug auf die Bindungswirkungen ein struktureller Vorteil zukommt. Insofern sollte zumindest institutionell garantiert sein, dass (Ober-)Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen bestimmte Entscheidungsgegenstände nicht allein durch die Auslösung von Ratsreferenden langfristig für Bürgerreferenden blockieren können.

d) Übertragbarkeit der empirischen Befunde auf weitere Ebenen

Wenn gleich den politischen Systemen von Großstädten eine gewisse Vergleichbarkeit mit den politischen Systemen der staatlichen Ebenen attestiert wird (Gross 2016: 23ff.), so weist die kommunale Ebene dennoch zahlreiche Spezifika auf, so z.B. die hohe räumliche Nähe und die fehlenden Gesetzgebungskompetenzen. Eine Übertragung der empirischen Befunde auf die Landes- und Bundesebene sollte deswegen grundsätzlich sehr vorsichtig erfolgen. Zudem zeigten die empirischen Analysen, dass die Funktionsweise des Initiierungs- und Auslösungsprozesses eines Referendumsverfahrens maßgeblich von dem Beziehungsgeflecht aller in dem politischen System bestehenden Referendumsinstitutionen abhängig ist. Ohne die gleichzeitige Implementierung von Bürgerreferenden würde die Initiierungs- und Auslösungspraxis von Ratsreferenden demnach ganz anders funktionieren. Im Rahmen einer Übertragung der empirischen Befunde müssen somit immer auch die bereits bestehenden Referendumsinstitutionen reflektiert werden.

In den Bundesländern wurde in den vergangenen Jahren intensiv über die Einführung von Top-down-Referenden für die Landesebene diskutiert. Dies betraf nicht nur die Einführung des Bürgerschaftsreferendums in Hamburg, sondern ebenso die Versuche in Bayern, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern konsultative bzw. qualifizierte Volksbefragungen einzuführen (vgl. dazu u.a. Heußner/Pautsch 2014; Martini 2018; Pautsch 2019). Insgesamt sind Parlamentsreferenden als Konkurrenzreferenden auf der Länderebene zwar flächendeckend in der majoritären Variante implementiert. Als genuine Referenden sehen sie bislang aber nur sehr wenige Bundesländer vor,

so Baden-Württemberg (1/3), Bremen (1/2), Hamburg (2/3) und Rheinland-Pfalz (1/2), weswegen nicht auszuschließen ist, dass entsprechende Implementationsprozesse künftig zunehmend angestrengt werden. Auch auf der Bundesebene gab es bereits mehrfach Anträge zur Einführung von Top-down-Referenden, so z.B. seitens der SPD (Deutscher Bundestag 11.06.2013: 2) und der AfD (ebd. 13.08.2019: 3).

An dieser Stelle ist es nun nicht möglich im Einzelnen die grundsätzliche Kompatibilität von Top-down-Referenden zu den politischen Systemen auf Landes- und Bundesebene zu erörtern (vgl. dazu Decker 2018). Weil aber prinzipiell davon auszugehen ist, dass der politische Wettbewerb auf den staatlichen Ebenen erhöht und dementsprechend die Anreize zur parteipolitischen Instrumentalisierung erheblich verstärkt sind, sollten – wie sich aus den Fallstudien ableiten lässt – Top-down-Referenden dort in jedem Fall konsensuale Auslösungserfordernisse und insgesamt ein strenger Referendumsdispositiv zu Grunde gelegt werden. Schließlich stehen auf den staatlichen Ebenen auch Entscheidungsgegenstände mit wesentlich höherer Brisanz bzw. Reichweite zur Disposition, wobei insbesondere sicherzustellen ist, dass Minderheitenrechte geschützt bleiben.

e) Forschungsausblick

Eingangs wurde als ein zentrales Anliegen des vorliegenden Dissertationsprojekts formuliert, Grundlagen für eine fundiertere Ratsreferendumsforschung bereitzustellen. Mit der Aufarbeitung des Implementationsprozesses, der Konstruktion eines Phasenmodells sowie einer phasenspezifischen Analyseheuristik, der quantitativen Vermessung der Anwendungspraxis und den vergleichenden Fallstudien sollte dies gelungen sein. Selbstverständlich ließen sich aber nicht alle Forschungsdesiderate adressieren – insbesondere da sich das Erkenntnisinteresse schwerpunktmäßig auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess richtete.

Zuvorderst gilt es künftig somit die weiteren Phasen des Ratsreferendumsprozesses empirisch zu analysieren. Erstens betrifft dies die Phase der Abstimmungskampagnen. In diesem Zusammenhang sollten dann einerseits die Prozesse der Bildung von Abstimmungskoalitionen sowie andererseits auch der konkrete Kampagnenverlauf im Fokus stehen. Mit Hilfe teilnehmender Beobachtungen könnten dabei etwa Kampagnenstrategien in Groß- und Kleinstädten miteinander verglichen werden. In jedem Fall zeigten die durchgeführten Fallstudien, dass der Verlauf von Abstimmungskampagnen eine zentrale Rolle für die Ergebnisakzeptanz sowie die spätere Bewertung des Verfahrens durch die beteiligten Akteure spielt.

In Bezug auf die Abstimmungsphase ergibt sich zuerst die Frage nach den Erfolgsbedingungen. Um diese zu erfassen, müssten die in der vorliegenden Arbeit dargestellten Einflussfaktoren mit Perspektive auf die Phase der Abstimmungskampagnen angepasst und ggf. erweitert werden. Ferner mangelt es derzeit an einem systematischen Vergleich von Einzel- und Konkurrenzabstimmungen. So stellen sich diesbezüglich z.B. die Fragen, welchen Einfluss die Anzahl an Abstimmungsvorlagen auf die Abstimmungsbeteiligung hat und welche Gründe letztlich dafür verantwortlich sind, dass die Anzahl ungültiger Stimmen bei Konkurrenzvorlagen deutlich erhöht ist.

Weiterhin sollten auch die Implementationsprozesse von Ratsreferenden systematisch analysiert werden. Von besonderem Interesse wären dabei Vergleichsstudien zu Implementationsprozessen von Großprojekten, wobei zwischen Entscheidungsprozessen mit und ohne Ratsreferenden zu differenzieren wäre. Eine solche Studie könn-

te dann vor allem auch wertvolle Informationen im Hinblick auf den (demokratischen) Nutzen der Einführung obligatorischer Referenden liefern.

Schließlich bleiben auch in Bezug auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess offene Fragen bestehen. So fehlen insbesondere multivariate Regressionsanalysen mit höheren Fallzahlen zu den Initiierungs- und Auslösungsbedingungen von Ratsreferenden, welche die präsentierten empirischen Befunde dann auf eine breitere Datenbasis stellen bzw. auch verfeinern oder ggf. hinterfragen würden.

Insgesamt erhofft der Autor sich also, mit der vorliegenden Arbeit der lokalen Politikforschung sowie der Direktdemokratieforschung einen Impuls zu geben, im Rahmen künftiger Studien zu kommunalen Referendumsprozessen Ratsreferenden verstärkt Aufmerksamkeit zu schenken.

Literaturverzeichnis

- Altman, David (2011): Direct Democracy Worldwide. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Ardelt, Alfred (1960): Erfahrungen mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund von § 21 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Heidelberg.
- Ardelt, Alfred; Seeger, Richard (1977): Bürgerentscheid, Bürgerbegehren und -anregung (»Bürgerantrag«) in Baden-Württemberg. In: Jörg-Detlef Kühne, Friedrich Meissner und Kühne-Meissner (Hg.): Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung. Bürgerentscheid, Bürgerbegehren, Bürgerversammlung u.a. Göttingen: Schwartz, S. 91-119.
- Augstein, Jürgen; Kopps, Johannes (16.01.2013): Kreis stoppt Bürgerentscheid. In: WAZ. de. Online: <https://www.waz.de/staedte/witten/kreis-stoppt-buergerentscheid-id7487805.html>, Zugriff: 04.12.2019.
- Baasen, Geert; Bleckert, Rainer (2013): Bürgerentscheide in Berlin. In: *Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin-Brandenburg* (1), S. 50-55. Online: https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/aufsaetze/2013/HZ_201301 -03.pdf, Zugriff: 02.12.2019.
- Banducci, Susan A. (1998): Direct Legislation: When is it Used and When Does it Pass? In: Todd Donovan und Caroline Tolbert (Hg.): Citizens as Legislators. Direct Democracy in the United States. Columbus: Ohio State Univ. Press, S. 109-131.
- Barankay, Iwan; Sciarini, Pascal; Trechsel, Alexander H. (2003): Institutional Openness and the Use of Referendums and Popular Initiatives: Evidence from Swiss Cantons. In: *Swiss Political Science Review* 9 (1), S. 169-199.
- Bathge, Thomas (2018): Protest vor Ort: Widerstandsstrategien von Bürgerinitiativen gegen Politikbeendigung. FernUniversität in Hagen. Hagen. Online: https://ub-deposit.fernuni-hagen.de/servlets/MCRFileNodeServlet/mir_derivate_00001336/Diss_Bathge_Protest_2018.pdf, Zugriff: 14.11.2019.
- Baugut, Philip (2016): Politiker und Journalisten in Interaktion. Ludwig-Maximilians-Universität München; Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Behnke, Joachim (2005): Lassen sich Signifikanztest auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 46 (1), O1–O15.
- Behnke, Joachim; Baur, Nina; Behnke, Nathalie (2012): Empirische Methoden der Politikwissenschaft. 2 Aufl. Stuttgart: UTB GmbH.
- Beilharz, Günter (1981): Politische Partizipation im Rahmen des § 21 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg. Tübingen.

- Bernhard, Laurent; Kriesi, Hanspeter (2012): Coalition Formation. In: Hanspeter Kriesi (Hg.): *Political Communication in Direct Democratic Campaigns. Enlightening or Manipulating?* Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 54-68.
- Björklund, Tor (1982): The Demand for Referendum: When Does it Arise and When Does it Succeed? In: *Scandinavian Political Studies* 5 (3), S. 237-259.
- Blatter, Joachim; Haverland, Markus (2014): Designing Case Studies. Explanatory Approaches in Small-N Research. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Blatter, Joachim; Langer, Phil C.; Wagemann, Claudius (2018): Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Boden, Lutz (1990): Zum Entwurf einer Gemeindeordnung für Sachsen. Anmerkungen aus gemeindeverfassungsrechtlicher Sicht. Speyer.
- Boehmke, Frederick J. (2005): Sources of Variation in the Frequency of Statewide Initiatives: The Role of Interest Group Populations. In: *Political Research Quarterly* 58 (4), S. 565-575.
- Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Bogumil, Jörg; Gehne, David H.; Garske, Benjamin; Seuberlich, Marc; Hafner, Jonas (2015): Auswirkungen der Aufhebung der kommunalen Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in Nordrhein-Westfalen. Wissenschaftliches Gutachten erstellt im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion. Ruhr-Universität Bochum. Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung. Online: <https://omp.ub.rub.de/index.php/ZEFIR/catalog/view/67/72/517-1>, Zugriff: 14.11.2019.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Bonn: BpB.
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft; 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.
- Brandt, Heinz; Schefold Dian (1991): Gemeinden. In: Volker Kröning und Günter Pottschmidt (Hg.): *Handbuch der Bremischen Verfassung*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges, S. 547-589.
- Braun Binder, Nadja; Heußner, Hermann K.; Schiller, Theo (2014): Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Ausgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie. Berlin. Online: <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/10793.pdf>, Zugriff: 02.11.2019.
- Bretzinger, Otto N. (1994): Die Kommunalverfassung der DDR. Ihre Einordnung in die Tradition und ihr Beitrag zur Fortentwicklung des deutschen Kommunalrechts. Baden-Baden: Nomos.
- Breuer, Anita (2009): The Use of Government-Initiated Referendums in Latin America: Towards a Theory of Referendum Causes. In: *Revista Chilena de Ciencia Política* 29 (1), S. 23-55.
- Brockmann, Nils Arne; Holtkamp, Lars; Noe, Torsten (2016): Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland. Acht Fallstudien auf lokaler Ebene. In: Lars Holtkamp (Hg.): *Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland. Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS, S. 63-205.
- Bull, Hans Peter (2007): § 26 b Hamburg. In: Thomas Mann, Günter Püttner und T. Elvers (Hg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Grundlagen und Kommunalverfassung*. Dordrecht: Springer, S. 743-769.

- Burkhardt, Werner (1987): Die rechtliche Ordnung des Bürgerentscheids, Bürger- und Ratsbegehren nach dem baden-württembergischen Kommunalrecht. Freiburg i.Br..
- Butler, David; Ranney, Austin (1978): Practice. In: David Butler und Austin Ranney (Hg.): Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory. Washington, D.C.: American Enterprise Inst. for Public Policy Research, S. 3-21.
- Butler, David; Ranney, Austin (1994): Practice. In: David Butler und Austin Ranney (Hg.): Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy. Washington, DC: AEI Press, S. 1-10.
- Bützer, Michael (2007): Direkte Demokratie in Schweizer Städten. Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Cancik, Pascale (2013): Konfrontation oder Kooperation: zur Verschränkung von direktdemokratischen und parlamentarischen Abstimmungsverfahren – ein Diskussionsbeitrag. In: Tobias Mörschel und Michael Efler (Hg.): Direkte Demokratie auf Bundesebene. Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren im deutschen Regierungssystem. Baden-Baden: Nomos, S. 53-71.
- Cheneval, Francis; El-Wakil, Alice (2018): Debate: The Institutional Design of Referendums: Bottom-Up and Binding. In: *Swiss Political Science Review* 24 (3), S. 294-304.
- Closa, Carlos (2007): Why Convene Referendums? Explaining Choices in EU Constitutional Politics. In: *Journal of European Public Policy* 14 (8), S. 1311-1332.
- Cronin, Thomas E. (1989): Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Harvard University Press.
- Damore, David F.; Bowler, Shaun; Nicholson, Stephen P. (2012): Agenda Setting by Direct Democracy: Comparing the Initiative and the Referendum. In: *State Politics & Policy Quarterly* 12 (4), S. 367-393.
- Datenbank Bürgerbegehren (o.J.): Über das Projekt. Bergische Universität Wuppertal. Online: www.datenbank-buergerbegehren.info/, Zugriff: 02.12.2019.
- Decker, Frank (2005): Die Systemverträglichkeit der direkten Demokratie. Dargestellt an der Diskussion um die Einführung von plebisitären Elementen in das Grundgesetz. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 15 (4), S. 1103-1147.
- Decker, Frank (2017): Der Irrweg der Volksgesetzgebung. Eine Streitschrift. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Decker, Frank (2018): Direkte Demokratie auf Landes- und Bundesebene. Welche Verfahren sind geeignet? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 49 (3), S. 639-657.
- Denters, S. A. H.; Goldsmith, M. J. F.; Ladner, A. (2014): Size and Local Democracy. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Deppe, Rainer (2002): Direkte Demokratie II: Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990. Sankt Augustin. Online: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=2047d9db-4b00-4ce9-f69c-36a10a2352ca&groupId=252038, Zugriff: 30.10.2019.
- Deth, Jan W.; Tausendpfund, Markus (2013): Einführung: Ist alle Politik lokale Politik? In: Jan W. van Deth und Markus Tausendpfund (Hg.): Politik im Kontext. Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen. Wiesbaden: Springer VS, S. 9-31.
- Deutscher Bundestag (11.06.2013): Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes um Volksinitiative, Volksbegehren und Referendum (Drucksache 17/13873).

- Deutscher Bundestag (13.08.2019): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland – Direkte Demokratie Einführungsgesetz (Drucksache 19/12731).
- Dezső, Márta (2001): Plebiscites and Referendums. In: Andreas Auer und Michael Bützer (Hg.): Direct Democracy. The Eastern and Central European Experience. Aldershot: Ashgate, S. 264-270.
- Dierksen, Bernhard; Freitag, Ulrich (2000): Die Kommunalverfassung der Stadt Bremerhaven. In: *Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland* (2), S. 51-56.
- Dietlein, Johannes (2013): §17a: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. In: Manfred Gabler, Burkhard Höhlein und Werner Klöckner: Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz. Gemeindeordnung (GemO), Landkreisordnung (LKO), Bezirksordnung (BezO); Zweckverbandsgesetz (ZwVG); Kommentare. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verl., S. 1-77.
- Dolezal, Martin; Poier, Klaus (2012): Rechtliche Hürden, sozioökonomischer Kontext oder Struktur des Parteienwettbewerbs. Die Anwendung direktdemokratischer Verfahren in Österreichs Gemeinden. Online: https://www.oefg.at/wp-content/uploads/2014/08/doiezal_poier.pdf, Zugriff: 08.11.2019.
- Dressel, Andreas (2003): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken. Ein Beitrag zur direkten Demokratie in Hamburg unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen. Baden-Baden: Nomos.
- Dür, Andreas; Mateo, Gemma (2011): To Call or Not to Call? Political Parties and Referendums on the EU's Constitutional Treaty. In: *Comparative Political Studies* 44 (4), S. 468-492.
- Dustmann, Ulrike (2000): Die Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M.: Lang.
- Eder, Christina (2010a): Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene. Eine vergleichende Analyse der unmittelbaren Volksrechte in den deutschen Bundesländern, den Schweizer Kantonen und den US-Bundesstaaten. Baden-Baden: Nomos.
- Eder, Christina (2010b): Direkte Demokratie in den deutschen Kommunen: Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Vergleich. In: Markus Freitag und Adrian Vatter (Hg.): Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen. Münster: LIT Verl., S. 65-95.
- Eder, Christina; Vatter, Adrian; Freitag, Markus (2009): Institutional Design and the Use of Direct Democracy: Evidence from the German Länder. In: *West European Politics* 32 (3), S. 611-633.
- Efler, Michael; Posselt, Christian (2009): Direkte Demokratie in Berlin. In: Hermann K. Heußner, Otmar Jung, Gerald Häfner und Hans-Jochen Vogel (Hg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge. 2. Aufl. München: Olzog, S. 285-304.
- Fawzi, Nayla; Baugut, Philip; Reinemann, Carsten (2018): Die Funktionen von Lokalmedien für die Kommunalpolitik. In: *M&K Medien & Kommunikationswissenschaft* 66 (1), S. 22-40.
- Freier, Anna Nora; Mittendorf, Volker; Holtkamp, Lars (2016): Direkte Demokratie in konkordanz- und konkurrenzdemokratischen kommunalen Akteurskonstellationen. In: Lars Holtkamp (Hg.): Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland.

- Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie. Wiesbaden: Springer VS, S. 57-61.
- Gabriel, Oscar W. (1991): Das lokale Parteiensystem zwischen Wettbewerbs- und Konsensdemokratie. In: Dieter Oberndörfer und Karl Schmitt (Hg.): Parteien und regionale politische Traditionen in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot, S. 371-396.
- Gabriel, Oscar W. (1999): Das Volk als Gesetzgeber: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, S. 299-331.
- George, Alexander L.; Bennett, Andrew (2005): Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press.
- Gerring, John (2007): Case Study Research. Principles and Practices. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Gherghina, Sergiu (2019): Hijacked Direct Democracy: The Instrumental Use of Referendums in Romania. In: *East European Politics and Societies and Cultures* 33 (3), S. 778-797.
- Göbel, Michael (2007): § 26c Bremen. In: Thomas Mann, Günter Püttner und T. Elvers (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Grundlagen und Kommunalverfassung. Dordrecht: Springer, S. 771-796.
- Groh, Christian (2007): § 8 Neuanfänge der kommunalen Selbstverwaltung nach 1945. In: Thomas Mann, Günter Püttner und T. Elvers (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Grundlagen und Kommunalverfassung. Dordrecht: Springer, S. 133-144.
- Gross, Martin (2016): Koalitionsbildungsprozesse auf kommunaler Ebene. Schwarz-Grün in deutschen Großstädten. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Grünewald, Markus (2013): § 15 Bürgerbegehren, Bürgerentscheid. In: Michael Muth (Hg.): Potsdamer Kommentar. Kommunalrecht und kommunales Finanzrecht in Brandenburg. Köln: Link Kommunalverl., S. 1-44.
- Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Science* 44 (4), S. 936-957.
- Häring, Judith (2018): Baumaßnahmen am Stadion. In: Christopher Schmidt (Hg.): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Stuttgart – 1956 bis 2018. Baden-Baden: Nomos, S. 45-56.
- Haußmann, Michael (2012): Direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene in Stuttgart, Baden-Württemberg und Deutschland seit 1956. In: *Statistik und Informationsmanagement* (6). Online: https://servicex.stuttgart.de/lhs-services/komunik/documents/9428_1_Direktdemokratische_Verfahren_auf_kommunaler_Ebene_in_Stuttgart__Baden_Wuerttemberg_und_Deutschland_1956_bis_2011.PDF, Zugriff: 30.10.2019.
- Heckhausen, Jutta; Heckhausen, Heinz (2018): Motivation und Handeln: Einführung und Überblick. In: Jutta Heckhausen und Heinz Heckhausen (Hg.): Motivation und Handeln. 5. Auflage. Berlin: Springer, S. 1-11.
- Hesse, Joachim Jens (2004): Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. Gutachten im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport. Berlin.

- Heußner, Hermann K.; Pautsch, Arne (2014): Der Griff nach dem Plebisit. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Probleme der konsultativen Volksbefragung. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra* 33 (10), S. 1-8.
- Hicks, William D. (2013): Initiatives within Representative Government: Political Competition and Initiative Use in the American States. In: *State Politics & Policy Quarterly* 13 (4), S. 471-494.
- Hoffmann, Hansjoachim; Schwenkner, Ferdinand (2010): Kommunalpolitik in Berlin. In: Andreas Kost und Hans-Georg Wehling (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 63-78.
- Hollander, Saskia (2019): The Politics of Referendum Use in European Democracies. Cham: Springer International Publishing; Imprint Palgrave Macmillan.
- Holtkamp, Lars (2008): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holtkamp, Lars (2012): Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS.
- Holtkamp, Lars (Hg.) (2016a): Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland. Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie. Wiesbaden: Springer VS.
- Holtkamp, Lars (2016b): Einleitung. In: Lars Holtkamp (Hg.): Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland. Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie. Wiesbaden: Springer VS, S. 1-9.
- Holtkamp, Lars; Bogumil, Jörg (2016): Ost- und westdeutsche Kommunen zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie: Theoretische Annahmen. In: Jörg Bogumil und Lars Holtkamp (Hg.): Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Wiesbaden: Springer VS, S. 7-47.
- Holtkamp, Lars; Brockmann, Nils Arne (2016): Direkte Demokratie. Theoretische Einordnung, empirischer Forschungsstand und Hypothesen. In: Lars Holtkamp (Hg.): Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland. Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie. Wiesbaden: Springer VS, S. 11-55.
- Holtmann, Everhard; Rademacher, Christian; Reiser, Marion (2017): Kommunalpolitik. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Hornig, Eike-Christian; Kranenpohl, Uwe (2014): Einleitung: Perspektiven der Forschung. In: Ursula Münch, Eike-Christian Hornig und Uwe Kranenpohl (Hg.): Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich. Baden-Baden: Nomos, S. 9-20.
- Hug, Simon (2004): Occurrence and Policy Consequences of Referendums: A Theoretical Model and Empirical Evidence. In: *Journal of Theoretical Politics* 16 (3), S. 321-356.
- Jäckle, Sebastian (2011): Determinanten der Regierungsbeständigkeit in parlamentarischen Systemen. Berlin: LIT.
- Jahn, Detlef (2013): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai (2014): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In: Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. 3. Aufl. München: De Gruyter Oldenbourg, S. 97-131.

- Jarren, Ottfried (1999): Lokale Medien und kommunale Politik. In: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 274-289.
- Jäske, Maija (2017): >Soft< Forms of Direct Democracy: Explaining the Occurrence of Referendum Motions and Advisory Referendums in Finnish Local Government. In: *Swiss Political Science Review* 23 (1), S. 50-76.
- Johnson, Nevil (1981): Types of Referendum. In: Austin Ranney (Hg.): *The Referendum Device*. Washington, D.C.: American Enterprise Inst. for Public Policy Research, S. 19-45.
- Jung, Otmar (1995): Mehr Demokratie in Bayern. Verfahrensprobleme beim Bürgerentscheid: Konkurrenzvorlage und Zustimmungsquorum. In: *Recht und Politik* 31, S. 206-213.
- Jung, Sabine (2001): Die Logik direkter Demokratie. Wiesbaden: Westdt. Verl.
- Kaiser, Andre (2001): Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen. In: André Brodocz und Gary S. Schaal (Hg.): *Politische Theorien der Gegenwart II. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 253-282.
- Kämmerer, Jörn Axel; Ernst, Christina; Winter, Alina (2015): Das Referendum: Rechtliche und politische Betrachtungen zum staatlich initiierten Volksentscheid. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung* (4), S. 349-371.
- Kaufmann, Bruno; Büchi, Rolf; Braun, Nadja Stefanie (2010): *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. 4. Aufl. Marburg: IRI Europe.
- Kessler, Alexander (1996): Die Entstehung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947. Freiburg i.Br..
- Kluth, Winfried (2010): Kommunale Selbstverwaltung in Ostdeutschland. Bundeszentrale für politische Bildung. Online: www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47356/selbstverwaltung?p=all, Zugriff: 03.11.2019.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1989): Parlamentarisierung der Stadträte und Stadtregierung? In: Dieter Schwab (Hg.): *Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft. Festschrift zum 65. Geburtstag von Paul Mikat*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 741-758.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (Hg.) (1990): *Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR. Grundsatzfragen und Dokumentation zur Entstehung einer Kommunalverfassung*. Kongress. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1997): Der neue institutionelle Rahmen der Kommunalpolitik: Rechtliche Grundlagen und Grenzen bürgerlicher Mit- und Einwirkung auf kommunaler Ebene – Folgen für die Kommunalpolitik. In: Oscar W. Gabriel, Franz-Ludwig Knemeyer und Klaus Peter Strohmeier (Hg.): *Neue Formen politischer Partizipation. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 9-62.
- Kobach, Kris W. (1993): *The Referendum. Direct Democracy in Switzerland*. Aldershot: Dartmouth.
- Kost, Andreas (1999): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Genese, Programm und Wirkungen am Beispiel Nordrhein-Westfalen. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verl.

- Kriesi, Hanspeter (Hg.) (2012): Political Communication in Direct Democratic Campaigns. Enlightening or Manipulating? Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Kropshofer, Birger (1977): Unmittelbare Bürgerbeteiligung mit lediglich beratender Wirkung in Rheinland-Pfalz. In: Jörg-Detlef Kühne, Friedrich Meissner (Hg.): Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung. Bürgerentscheid, Bürgerbegehren, Bürgerversammlung u.a. Göttingen: Schwartz, S. 141-150.
- Ladner, Andreas; Bühlmann, Marc (2007): Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie. Zürich: Rüegger.
- Laisney; Matis (2012): The Initiation of Local Authority Referendums: Participatory Momentum or Political Tactics: The UK Case. In: *Local Government Studies* 38 (5), S. 639-659.
- Landwehr, Sandra (2004): Die finanzwirksame Volksgesetzgebung im Volksgesetzgebungsverfahren der Länder. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung der Finanzausschlussklauseln unter Berücksichtigung der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Hamburg: Kovač.
- Lauth, Hans-Joachim; Wagner, Christoph (2006): Gegenstand, grundlegende Kategorien und Forschungsfragen der »Vergleichenden Regierungslehre«. In: Hans-Joachim Lauth (Hg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 15-36.
- Lauth, Hans-Joachim; Pickel, Gert; Pickel, Susanne (2015): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- LeDuc, Lawrence (2003): The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective. Peterborough: Broadview Press.
- Leukart, Raphael (2012): Das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid in der Sächsischen Gemeindeordnung (§§ 24, 25 SächsGemO). Frankfurt a.M.: Peter Lang GmbH.
- Lundberg, Thomas (2014): Letting the Voters Decide: Government Referendums and the Management of Risk (Estudio/Working Paper 164/2014).
- Luthardt, Wolfgang (1994): Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa. Baden-Baden: Nomos.
- Magleby, David B. (1984): Direct Legislation. Voting on Ballot Propositions in the United States. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.
- Mann, Thomas; Elvers, Torsten (2007): Die Rechtsquellen des Kommunalrechts. In: Thomas Mann, Günter Püttner und T. Elvers (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Grundlagen und Kommunalverfassung. Dordrecht: Springer, S. 169-186.
- Marschall, Stefan (2016): Parlamentarismus. Eine Einführung. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Martini, Mario (2018): Die Bürger-/Volksbefragung – eine Verjüngungskur für die Demokratie. In: Lars P. Feld, Peter Michael Huber, Otmar Jung, Hans-Joachim Lauth und Fabian Wittreck (Hg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016. Baden-Baden: Nomos, S. 9-88.
- Marxer, Wilfried (2004): »Wir sind das Volk«: Direkte Demokratie – Verfahren, Verbreitung, Wirkung. Liechtenstein-Institut (Beiträge Liechtenstein-Institut Nr.

- 24). Online: <https://liechtenstein-institut.li/contortionist/o/contortionist> Universes/397/rsc/Publikation_downloadLink/LIB_024.pdf, Zugriff: 04.11.2019.
- Matzerath, Horst (2007): § 7 Die Zeit des Nationalsozialismus. In: Thomas Mann, Günter Püttner und T. Elvers (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Grundlagen und Kommunalverfassung. Dordrecht: Springer, S. 119-132.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M.: Campus-Verl. S. 39-72.
- Mayring, Philipp (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 12. Aufl. Weinheim: Beltz.
- McGrath, Robert J. (2011): Electoral Competition and the Frequency of Initiative Use in the U.S. States. In: *American Politics Research* 39 (3), S. 611-638.
- Meerkamp, Frank (2011): Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren. Bedeutung und Entwicklung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mehr Demokratie e. V. (2008): Erster Bürgerbegehrens-Bericht 1956-2007. Berlin. Online: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2008-buergerbegehrensbericht_2007.pdf, Zugriff: 30.10.2019.
- Mehr Demokratie e. V. (2010): Bürgerentscheidsbericht Baden-Württemberg 1995-2010. Direkte Demokratie in Städten und Gemeinden und die Reform der Gemeindeordnung im Jahr 2005. Online: https://www.mitentscheiden.de/fileadmin/user_upload/BW/2010-10-02_DD-Bericht_BW_2010.pdf, Zugriff: 30.10.2019.
- Mehr Demokratie e. V. (2012a): Bürgerbegehrensbericht 2012. Berlin. Online: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012-09-04_BB-Bericht_2012.pdf, Zugriff: 30.10.2019.
- Mehr Demokratie e. V. (2014): Bürgerbegehrensbericht 2014. Berlin. Online: <https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/bb-bericht2014.pdf>, Zugriff: 30.10.2019.
- Mehr Demokratie e. V. (2015a): Bericht: Bürgerbegehren in Bayern 1995-2015. München. Online: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/bb-bericht_bayern2015.pdf, Zugriff: 30.10.2019.
- Mehr Demokratie e. V. (2015b): Rettet den Volksentscheid. Online: <https://hh.mehr-demokratie.de/kampagnen-archiv/2015-rettet-den-volksentscheid/>, Zugriff: 06.11.2019.
- Mehr Demokratie e. V. (2016a): Bürgerbegehrensbericht 2016. Berlin. Online: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2016-06-16_BB-Bericht2016.pdf, Zugriff: 30.10.2019.
- Mehr Demokratie e. V. (2018a): Bürgerbegehrensbericht 2018. Berlin. Online: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2018-12-04_BB-Bericht2018.pdf, Zugriff: 30.10.2019.
- Mehr Demokratie e. V. (2018b): Positionspapier Nr. 13. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide anwendungsfreundlich regeln und handhaben. Berlin. Online: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen13_Anwendungsfreundliche_Buergerbegehren_und_Buergerentscheide.pdf, Zugriff: 05.11.2019.
- Mehr Demokratie e.V. (2019a): Übersicht Verfahren – Bürgerentscheide. Online: <https://www.mehr-demokratie.de/themen/buergerbegehren-in-den-kommunen/verfahrensregelungen/>, Zugriff: 02.11.2019.

- Mehr Demokratie e. V. (2019b): Volksentscheid-Positionen der im Bundestag vertretenen Parteien. Online: <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksabstimmungen/positionen-der-parteien/>, Zugriff: 04.12.2019.
- Mendelsohn, Matthew; Parkin, Andrew (2001): Introduction: Referendum Democracy. In: Matthew Mendelsohn und Andrew Parkin (Hg.): Referendum Democracy. Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns. Basingstoke, Hampshire: Palgrave, S. 1-22.
- Mendez, Fernando; Mendez, Mario (2018): Referendums on European Integration. Crisis Solving or Crisis Inducing? In: Laurence Morel und Mads Qvortrup (Hg.): The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy. London, New York, NY: Routledge Taylor & Francis Group, S. 388-404.
- Mendez, Fernando; Mendez, Mario; Triga, Vasiliki (2014): Referendums and the European Union. A Comparative Inquiry. Cambridge: Cambridge University Press.
- Milic, Thomas; Rousselot, Bianca; Vatter, Adrian (2014): Handbuch der Abstimmungsforschung. Zürich: Verl. Neue Zürcher Zeitung.
- Misoch, Sabina (2015): Qualitative Interviews. Berlin, München, Boston: De Gruyter Oldenbourg.
- Möckli, Silvano (1994): Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien. Bern: Haupt.
- Möckli, Silvano (2013): Direkte Demokratie. Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse. Zürich: Rüegger Verlag.
- Morel, Laurence (1993): Party Attitudes Towards Referendums in Western Europe. In: *Western European Politics* 16 (3), S. 225-244.
- Morel, Laurence (2001): The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies. In: Matthew Mendelsohn und Andrew Parkin (Hg.): Referendum Democracy. Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns. Basingstoke, Hampshire: Palgrave, S. 47-64.
- Morel, Laurence (2007): The Rise of 'Politically Obligatory' Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective. In: *West European Politics* 30 (5), S. 1041-1067.
- Morel, Laurence (2012): Referendum. In: Michel Rosenfeld und András Sajó (Hg.): The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford: Oxford University Press, S. 501-528.
- Mueller, Dennis C. (1996): Constitutional Democracy. New York: Oxford Univ. Press.
- Muno, Wolfgang (2009): Fallstudien und die vergleichende Methode. In: Susanne Plickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth und Detlef Jahn (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 113-131.
- Mutz, Michael; Kämpfer, Sylvia (2011): ...und nun zum Wetter: Beeinflusst die Wetterlage die Einschätzung von politischen und wirtschaftlichen Sachverhalten? In: *Zeitschrift für Soziologie* 40 (4), S. 208-226.
- Naßmacher, Hiltrud; Naßmacher, Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nemčok, Miroslav; Spáč, Peter (2019): Referendum as a Party Tool: The Case of Slovakia. In: *East European Politics and Societies and Cultures* 33 (3), S. 755-777.

- Neumann, Heinzgeorg (1996): Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen. Kommentar. Stuttgart: Boorberg.
- Neumann, Peter (2007): § 18 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. In: Thomas Mann, Günter Püttner und T. Elvers (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Grundlagen und Kommunalverfassung. Dordrecht: Springer, S. 353-377.
- Nohlen, Dieter (2014): Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme. 7. Aufl., Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- o. V. (17.05.2010): Die Stationen der Stadion-Debatte. In: *Süddeutsche Zeitung*. Online: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/chronik-die-stationen-der-stadion-debatte-1.750842>, Zugriff: 30.10.2019.
- Oppermann, Kai (2013): The Politics of Discretionary Government Commitments to European Integration Referendums. In: *Journal of European Public Policy* 20 (5), S. 684-701.
- Ott, Yvonne (1994): Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung. Eine rechtsvergleichende Untersuchung der Qualität staatlicher und gemeindlicher Vertretungskörperschaften. Baden-Baden: Nomos.
- Pállinger, Zoltan Tibor (2019): Direct Democracy in an Increasingly Illiberal Setting: The Case of the Hungarian National Referendum. In: *Contemporary Politics* 25 (1), S. 62-77.
- Patzelt, Werner (2011): Welche plebisitären Instrumente können wir brauchen? Einige systematische Überlegungen. In: Lars P. Feld, Peter M. Huber, Otmar Jung, Christian Welzel und Fabian Wittreck (Hg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2010. Baden-Baden: Nomos, S. 63-106.
- Paust, Andreas (1999): Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Bonn: Stiftung Mitarbeit.
- Paust, Andreas (2002): Wirkungen der direkten Demokratie auf das kommunale Parteiensystem. In: Theo Schiller und Volker Mittendorf (Hg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden: Westdt. Verl., S. 218-230.
- Pautsch, Arne (2019): Die vorerst nicht umgesetzte »qualifizierte Volksbefragung« in Mecklenburg-Vorpommern – »Plebisit von oben« im Wartestand? Landesbericht Deutschland 2018. In: Nadja Braun Binder, Lars P. Feld, Peter M. Huber, Klaus Pöller und Fabian Wittreck (Hg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2018. Baden-Baden: Nomos, S. 246-248.
- Piratenpartei-Hessen (2016): PIRATEN-Antrag: Vertreterentscheid VITOS-Gelände. Online: <https://vote-mabi.piratenpartei-hessen.de/auswertung.php?id=35623>, Zugriff: 02.11.2019.
- Price, Charles (1975): The Initiative: A Comparative State Analysis and Reassessment of a Western Phenomenon. In: *The Western Political Quarterly* 28 (2), S. 243-262.
- Priemer, Jana; Bischoff, Antje; Hohendanner, Christian; Krebstakies, Ralf; Rump, Boris; Schmitt, Wolfgang (2019): Organisierte Zivilgesellschaft. In: Holger Krimmer (Hg.): Datenreport Zivilgesellschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 7-54.
- Qvortrup, Mads (2006): Democracy by Delegation: The Decision to Hold Referendums in the United Kingdom. In: *Representation* 42 (1), S. 59-72.
- Qvortrup, Mads (Hg.) (2014): Referendums Around the World. The Continued Growth of Direct Democracy. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

- Rahat, Gideo (2009): Elite Motives for Initiating Referendums: Avoidance, Addition and Contradiction. In: Maija Setälä und Theo Schiller (Hg.): Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, Accountability and Deliberation. London: Routledge, S. 98-116.
- Rehak, Heinrich (2014): § 24 Bürgerentscheid. In: Albrecht Quecke und Schmid Hans-dieter u.a.: Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften. Berlin: Schmidt, S. 1-15.
- Rehmet, Frank (1997): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Hessen. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Marburg.
- Rehmet, Frank; Weber, Tim; Pavlovic, Dragan (1999): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein. In: Theo Schiller (Hg.): Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis. Frankfurt a.M.: Campus-Verl., S. 117-164.
- Reiser, Marion (2006): Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rommelfanger, Ulrich (1988): Das konsultative Referendum. Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Rüb, Friedbert W. (2014): Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik. In: Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. 3. Aufl. München: De Gruyter Oldenbourg, S. 373-408.
- Rudzio, Wolfgang (2019): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 10. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Scharpf, Fritz W. (2006): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Schaub, Hans-Peter: Landsgemeinde oder Urne – was ist demokratischer? Baden-Baden: Nomos.
- Schiller, Theo (2018): Local Referendums. A Comparative Assessment of Forms and Practice. In: Laurence Morel und Mads Qvortrup (Hg.): The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy. London, New York, NY: Routledge Taylor & Francis Group, S. 60-80.
- Schiller, Theo; Mittendorf, Volker (2002): Neue Entwicklungen in der direkten Demokratie. In: Theo Schiller und Volker Mittendorf (Hg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdt. Verl., S. 7-21.
- Schliesky, Utz (1998): Bürgerentscheid und Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein. Kommentar. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verl.
- Schmalt, Heinz-Dieter; Langens, Thomas A. (2009): Motivation. 4. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Schmidt, Christopher (2007): Unmittelbare Gemeindedemokratie im mittel- und süddeutschen Raum der Weimarer Republik. Eine Untersuchung von Verfahren und Praxis. Baden-Baden: Nomos.
- Schneider, Herbert (1999): Dorfpolitik. In: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 86-101.
- Schünemann, Wolf J. (2017): In Vielfalt verneint. Referenden in und über Europa von Maastricht bis Brexit. Wiesbaden: Springer VS.

- Seeger, Richard (1988): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (4), S. 516-535.
- Seipel, Michael; Mayer, Thomas (1997): Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern und wie es weitergeht. München: Mehr Demokratie.
- Setälä, Maija (1999): Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions. Basingstoke: Macmillan.
- Silagadze, Nanuli; Gherghina, Sergiu (2019): Referendums Policies Across Political Systems. In: *The Political Quarterly*. First Published: 04. December 2019, S. 1-10.
- Sitter, Nick (2009): To Structure Political Conflict: The Institutionalization of Referendums on European Integration in the Nordic Countries. In: Maija Setälä und Theo Schiller (Hg.): Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, Accountability and Deliberation. London: Routledge, S. 77-97.
- Smith, Michael L. (2007): Making Direct Democracy Work: Czech Local Referendums in Regional Comparison. In: Pascal Delwit, Pilet, Jean-Benoit, Herwig Reynaert und Kristof Steyers (Hg.): Towards DIY-Politics. Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe. Brügge: Vanden Broele, S. 67-102.
- Smith, Gordon (1976): The Functional Properties of the Referendum. In: *European Political Research* 4 (1), S. 1-23.
- Solar, Marcel (2016): Regieren im Schatten der Volksrechte. Direkte Demokratie in Berlin und Hamburg. Wiesbaden: Springer VS.
- Sottolotta; Cecilia Emma (2017): The Strategic Use of Government-Sponsored Referendums in Contemporary Europe: Issues and Implications. In: *Journal of Contemporary European Research* 13 (4), 1361-1376.
- Statistik-Guru (2019): Pearson Produkt-Moment-Korrelation: Voraussetzungen. Online: <https://statistikguru.de/spss/produkt-moment-korrelation/voraussetzungen-4.html>, Zugriff: 15.12.2019.
- Statistisches Landesamt Hessen (2019): Bürgerentscheide in Hessen. Online: <https://statistik.hessen.de/zahlen-fakten/wahlen/buergerentscheide>, Zugriff: 02.12.2019.
- Stierling, Eckhard (1964): Das Kommunalverfassungsrecht im Lande Bremen. Göttingen.
- Stöber, Rudolf (2005): Deutsche Pressegeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. 2. Aufl. Konstanz: UVK-Verl.-Ges.
- Suksi, Markku (1993): Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum. Dordrecht: Nijhoff.
- Tausendpfund, Markus; Vetter, Angelika (2017): Kommunalpolitiker und lokaler Kontext: Fragen, Methoden, Befunde. In: Markus Tausendpfund und Angelika Vetter (Hg.): Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich. Wiesbaden: Springer VS, S. 1-31.
- Tenscher, Jens; Seeber; Gilg U. H.; Hallermayer, Michael (2013): Politische Mediennutzung. In: Jan W. van Deth und Markus Tausendpfund (Hg.): Politik im Kontext. Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen. Wiesbaden: Springer VS, S. 191-214.
- Trechsel, Alexander (2000): Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Trechsel, Alexander; Kriesi, Hanspeter (1996): Switzerland: The Referendum and Initiative as a Centerpiece of the Political System. In: Michael Gallagher und Pier Vin-

- cenzo Uleri (Hg.): *The Referendum Experience in Europe*. London: Palgrave Macmillan UK, S. 185-208.
- Trechsel, Alexander H.; Esposito, Frédéric (2001): Why Plebiscite? A Critique of a Nebulous Concept. In: Andreas Auer und Michael Bützer (Hg.): *Direct Democracy. The Eastern and Central European Experience*. Aldershot: Ashgate, S. 271-278.
- Treib, Oliver (2015): Akteurzentrierter Institutionalismus. In: Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer (Hg.): *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 277-303.
- Tridimas, George (2007): Ratification Through Referendum or Parliamentary Vote: When to Call a Non-Required Referendum? In: *European Journal of Political Economy* 23 (3), S. 674-692.
- Uleri, Pier Vincenzo (1996): Introduction. In: Michael Gallagher und Pier Vincenzo Uleri (Hg.): *The Referendum Experience in Europe*. London: Palgrave Macmillan UK, S. 1-19.
- Unger, Sebastian (2014): Sicherung kommunaler Bürgerbegehren. Verwaltungsprozessuale Strategien zur Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie auf kommunaler Ebene. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 139 (1), S. 80-124.
- Vatter, Adrian (2000): Consensus and Direct Democracy: Conceptual and Empirical Linkages. In: *European Journal of Political Research* 38 (2), S. 171-192.
- Vatter, Adrian (2002): Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Opladen: Leske + Budrich.
- Vesper, Dieter (2015): Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunalfinanzen. Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung. Berlin. Online: https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_41_2015.pdf, Zugriff: 18.11.2019.
- Vetter, Angelika (2013): Zufriedenheit der Bürger mit politischen Institutionen und der Demokratie. In: Jan W. van Deth und Markus Tausendpfund (Hg.): *Politik im Kontext. Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen*. Wiesbaden: Springer VS, S. 359-380.
- Vetter, Angelika; Velimsky, Jan (2019): Soziale Selektivität bei Wahlen und direktdemokratischen Abstimmungen auf kommunaler Ebene in Deutschland. In: *Politische Vierteljahrsschrift* 60 (3), S. 487-512.
- Voogt, Gerhard (21.01.2014): Großprojekte – wenn Bürger Nein sagen. In: *RP Online*. Online: https://rp-online.de/politik/grossprojekte-wenn-buerger-nein-sagen_aid-20013005, Zugriff: 14.11.2019.
- Vospennik, Stefan (2014): Modelle der direkten Demokratie. Volksabstimmungen im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie – Ein Vergleich von 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos.
- Wachsmuth, Hans-Joachim (2012): Art. 18a: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. In: Norbert Schulz, Hans-Joachim Wachsmuth, Wolfram Zwick, Thomas Bauer, Peter Mühlbauer, Gerhard Oehler et al. (Hg.): *Kommunalverfassungsrecht Bayern. Kommentare, Texte*. München: Gemeinde- und Schulverl., S. 1-45.
- Wagner, Sabine (2019): Lokales Demokratie-Update. Wirkung dialogorientierter und direktdemokratischer Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Walker, Mark Clarence (2003): *The Strategic Use of Referendums. Power, Legitimacy, and Democracy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Walter-Rogg, Melanie; Gabriel, Oscar W. (2007): Direct Democracy at the Local Level in Germany. In: Pascal Delwit, Pilet, Jean-Benoit, Herwig Reynaert und Kristof Steyvers (Hg.): *Towards DIY-Politics. Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*. Brügge: Vanden Broele, S. 155-190.
- Weber, Tim (1997): Direktdemokratische Prozesse auf der Kommunalebene in akteurstheoretischer Perspektive. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Marburg.
- Weixner, Bärbel (2002): Direkte Demokratie in den Bundesländern. Verfassungsrechtlicher und empirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht. Opladen, Wiesbaden: Leske + Budrich.
- Welp, Yanina; Ruth, Saskia Pauline (2017): The Motivations Behind the Use of Direct Democratic Mechanisms. In: Saskia Pauline Ruth, Yanina Welp und Laurence Whitehead (Hg.): *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First-Century*. Colchester: ECPR Press, S. 99-119.
- Witte, Jan H. (1997): *Unmittelbare Gemeindedemokratie der Weimarer Republik. Verfahren und Anwendungsausmaß in den norddeutschen Ländern*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Wollmann, Hellmut (1999): Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgan oder Parlamente? In: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 50-66.
- Wollmann, Hellmut (2002): Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen. Regelung, Praxis und Auswirkungen auf Kommunalpolitik und kommunales Entscheidungssystem. In: Jörg Bogumil (Hg.): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*. Opladen: Leske + Budrich, S. 239-264.

Quellenverzeichnisse

A: Landtagsdokumente und sonstige Quellen zu Kapitel 3

Abgeordnetenhaus von Berlin (10.03.2000): Antrag: Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (Drucksache 14/251).

Abgeordnetenhaus von Berlin (24.02.2005a): Antrag: Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner. Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes (Drucksache 15/3708).

Abgeordnetenhaus von Berlin (24.02.2005b): Antrag: Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner. Änderung der Verfassung von Berlin (Drucksache 15/3707).

Abgeordnetenhaus von Berlin (17.03.2005): Plenarprotokoll 15/65.

Abgeordnetenhaus von Berlin (16.06.2005): Plenarprotokoll 15/70.

Abgeordnetenhaus von Berlin (2005): Siebentes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes. In: *Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin* 61 (25).

Abgeordnetenhaus von Berlin (22.06.2010): Antrag: Zehntes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes (Drucksache 16/3309).

Bremerhavener Stadtverordnetenversammlung (30.01.1992): Plenarprotokoll.

Bremerhavener Stadtverordnetenversammlung (17.01.1995): Entwurf eines Ortsgesetzes zur Änderung der Verfassung für die Stadt Bremerhaven.

Bremerhavener Stadtverordnetenversammlung (26.01.1995): Plenarprotokoll.

Bremerhavener Stadtverordnetenversammlung (23.03.1995): Plenarprotokoll.

Bremische Bürgerschaft (12.02.1969): Plenarprotokoll 7/22.

Bremische Bürgerschaft (26.03.1969): Plenarprotokoll.

Bremische Bürgerschaft (04.11.1982): Plenarprotokoll 10/70.

Bremische Bürgerschaft (21.06.1993): Bericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses »Reform der Landesverfassung« (Drucksache 13/592).

Bremische Bürgerschaft (19.08.1993): Plenarprotokoll 13/36.

Bremische Bürgerschaft (19.05.1994): Plenarprotokoll 13/56.

Bremische Bürgerschaft (30.06.1994): Plenarprotokoll 13/58.

Bremische Bürgerschaft (20.11.1995): Bericht und Antrag des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses (Drucksache 14/126).

Bremische Bürgerschaft (21.06.1996): Plenarprotokoll 14/14.

Bremische Bürgerschaft (19.02.2009): Plenarprotokoll 17/38.

Bündnis 90 Brandenburg (1992): Entwurf einer Kommunalverfassung für das Land Brandenburg.

- Grüne Hessen (2013): Verlässlichkeit Gestalten – Perspektiven eröffnen. Hessen 2014-2019. Online: https://www.gruene-hessen.de/partei/files/2014/02/HE_Koalitionsvertrag_2014-2018_final.pdf, Zugriff: 04.11.2019.
- Grüne Niedersachsen (2012): Wahlprogramm 2013: Demokratie, Gesellschaft und Finanzen. Online: www.gruene-niedersachsen.de/fileadmin/docs_lv/downloads/Dokumente/Demokratie_Landtagswahlprogramm_2013.pdf, Zugriff: 31.05.2016.
- Hamburgische Bürgerschaft (21.10.1997): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft (Drucksache 16/32).
- Hamburgische Bürgerschaft (09.10.1998): Gesetz zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. In: *Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt* (35).
- Landtag Baden-Württemberg (04.12.1954): Gesetzesentwurf einer ersten Kommunalverfassung. Landtag Baden-Württemberg (Beilage 1060).
- Landtag Baden-Württemberg (30.10.1974): Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung (Drucksache 6/6340).
- Landtag Baden-Württemberg (28.11.1974): Plenarprotokoll 6/69.
- Landtag Baden-Württemberg (25.09.1975): Plenarprotokoll 6/93.
- Landtag Baden-Württemberg (15.11.1975): Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung. In: *Gesetzblatt Baden-Württemberg* (Nr. 23).
- Landtag Baden-Württemberg (22.03.2000a): Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zum Gesetzentwurf »Mehr Demokratie in Baden-Württemberg – Bürgerentscheide in Gemeinden und Landkreisen« (Drucksache 12/5055).
- Landtag Baden-Württemberg (22.03.2000b): Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung (Drucksache 12/4892).
- Landtag Baden-Württemberg (22.11.2000): Plenarprotokoll 12/98.
- Landtag Baden-Württemberg (20.04.2005): Gesetzentwurf zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (Drucksache 13/4263).
- Landtag Baden-Württemberg (25.05.2005): Mitteilung des Präsidenten des Landtags (Drucksache 13/4355).
- Landtag Baden-Württemberg (27.07.2005): Plenarprotokoll 13/97.
- Landtag Baden-Württemberg (03.08.2015): Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften (Drucksache 15/7265).
- Landtag Bayern (14.09.1950): Gesetzentwurf zur Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Beilage 1/4270).
- Landtag Bayern (02.08.1951): Gesetzentwurf einer Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Beilage 2/1140).
- Landtag Bayern (18.12.1951): Plenarprotokoll 2/59.
- Landtag Bayern (19.12.1951): Plenarprotokoll 2/60.
- Landtag Bayern (20.12.1951): Plenarprotokoll 2/61.
- Landtag Bayern (21.12.1951): Plenarprotokoll 2/62.
- Landtag Bayern (19.02.1970): Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern (Beilage 2884).
- Landtag Bayern (24.02.1970): Plenarprotokoll 6/86.
- Landtag Bayern (22.07.1981): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Drucksache 9/9250).
- Landtag Bayern (29.09.1981): Plenarprotokoll 9/103.
- Landtag Bayern (02.03.1982): Plenarprotokoll 9/115.

- Landtag Bayern (25.03.1985): Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Drucksache 10/6495).
- Landtag Bayern (03.07.1985): Plenarprotokoll 10/82.
- Landtag Bayern (13.03.1987): Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Drucksache 11/933).
- Landtag Bayern (29.11.1988): Plenarprotokoll 11/75.
- Landtag Bayern (24.01.1991): Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Drucksache 12/373).
- Landtag Bayern (14.05.1991): Plenarprotokoll 12/18.
- Landtag Bayern (10.02.1994): Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung (Drucksache 12/14391).
- Landtag Bayern (22.06.1994): Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung (Drucksache 12/16240).
- Landtag Bayern (13.07.1994): Plenarprotokoll 12/132.
- Landtag Bayern (15.12.1994): Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung (Drucksache 13/209).
- Landtag Bayern (11.04.1995): Gesetzentwurf zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids (Drucksache 13/1252).
- Landtag Bayern (26.04.1995): Gesetzentwurf zur Einführung von Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Gemeinden und Kreisen (Drucksache 13/1333).
- Landtag Bayern (04.07.1995): Plenarprotokoll 13/23.
- Landtag Bayern (31.10.1995): Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids. In: *Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt* (24).
- Landtag Bayern (01.12.1998): Gesetzentwurf zum Schutz und zur Stärkung der Mitwirkungsrechte der bayerischen Bürgerinnen und Bürger in Städten, Gemeinden und Landkreisen (Drucksache 14/98).
- Landtag Bayern (07.12.1998): Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung (Drucksache 14/133).
- Landtag Bayern (10.03.1999): Plenarprotokoll 14/12.
- Landtag Brandenburg (12.01.1993): Gesetzentwurf über die kommunale Selbstverwaltung im Land Brandenburg (Drucksache 1/1607).
- Landtag Brandenburg (20.04.1993): Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung im Land Brandenburg (Drucksache 1/1902).
- Landtag Brandenburg (09.06.1993): Ausschussprotokoll 1/748.
- Landtag Brandenburg (18.10.1993): Kommunalverfassung des Landes Brandenburg. In: *Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg* 4 (22).
- Landtag Brandenburg (29.08.2007): Gesetzentwurf zur Reform der Kommunalverfassung und zur Einführung der Direktwahl der Landräte sowie zur Änderung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften (Drucksache 4/5056).
- Landtag Hessen (28.08.1950): Gesetzesentwurf einer Hessischen Gemeindeordnung (Drucksachen Abteilung I, Nr. 1567).
- Landtag Hessen (02.10.1951): Gesetzesentwurf einer Hessischen Gemeindeordnung (Drucksachen Abteilung I, Nr. 256).
- Landtag Hessen (10.10.1951): Plenarprotokoll (Drucksachen Abteilung III, Nr. 15).
- Landtag Hessen (06.02.1952): Abänderungsantrag zum Entwurf einer Hessischen Gemeindeordnung (Drucksachen Abteilung I, Nr. 354).
- Landtag Hessen (07.02.1952): Plenarprotokoll (Drucksachen Abteilung III, Nr. 21).

- Landtag Hessen (18.02.1952): Zweiter Bericht des Kommunalpolitischen Ausschusses zur Vorlage der Landesregierung betreffend den Entwurf einer Hessischen Gemeindeordnung (Drucksachen Abteilung II, Nr. 113).
- Landtag Hessen (09.12.1986): Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (Drucksache 11/7023).
- Landtag Hessen (17.12.1986): Plenarprotokoll 11/99.
- Landtag Hessen (24.01.1989): Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Einführung kommunaler Bürgerentscheide sowie zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (Drucksache 12/3949).
- Landtag Hessen (19.12.1990): Plenarprotokoll 12/124.
- Landtag Hessen (06.01.1992): Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (Drucksache 13/1397).
- Landtag Hessen (28.01.1992): Plenarprotokoll 13/27.
- Landtag Hessen (13.05.1992): Plenarprotokoll 13/37.
- Landtag Hessen (02.11.2010): Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene (Drucksache 18/3006).
- Landtag Hessen (08.11.2010): Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung (Drucksache 18/3116).
- Landtag Hessen (18.11.2010): Plenarprotokoll 18/60.
- Landtag Hessen (10.05.2011): Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Drucksache 18/4031).
- Landtag Hessen (08.08.2011): Ausschussvorlage für die Sitzung des Innenausschusses am 11.08.2011 (INA/18/65, Teil 3).
- Landtag Hessen (15.11.2011): Plenarprotokoll 18/89.
- Landtag Hessen (15.12.2011): Plenarprotokoll 18/94.
- Landtag Hessen (27.01.2015): Gesetzentwurf für ein Gesetz für mehr demokratische Beteiligungsrechte in den Kommunen (Drucksache 19/1520).
- Landtag Hessen (14.07.2015): Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (Drucksache 19/2200).
- Landtag Hessen (23.07.2015): Plenarprotokoll 19/53.
- Landtag Hessen (02.10.2015): Stellungnahmen der Anzuhörenden zur Sitzung des Innenausschusses am 12.11.2015 (Ausschussvorlage/INA/25/- Teil 1 -).
- Landtag Hessen (10.11.2015): Stellungnahmen der Anzuhörenden zur Sitzung des Innenausschusses am 12.11.2015 (Ausschussvorlage/INA/19/25/- Teil 4 -).
- Landtag Hessen (15.12.2015): Plenarprotokoll 19/60.
- Landtag Hessen (17.12.2015): Plenarprotokoll 19/62.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (06.03.1991): Gesetzentwürfe einer Gemeinde- und Landkreisordnung für Mecklenburg-Vorpommern (Drucksache 1/210).
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (20.03.1991): Plenarprotokoll 1/13.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (28.11.1991): Plenarprotokoll 1/36.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (06.10.1993): Gesetzentwurf der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Drucksache 1/3645).
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (20.01.1994): Beschlussempfehlung und Bericht vom (Drucksache 1/3999).
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (26.01.1994): Plenarprotokoll 1/95.

- Landtag Niedersachsen (09.05.1995): Gesetzentwurf zur Änderung der Niedersächsischen Gemeindeordnung und der Niedersächsischen Landkreisordnung (Drucksache 13/1060).
- Landtag Niedersachsen (12.10.1995): Entwurf eines Gesetzes zur Reform des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts (Drucksache 13/1450).
- Landtag Niedersachsen (18.05.2004): Gesetzentwurf zur Änderung der Niedersächsischen Gemeindeordnung und der Niedersächsischen Landkreisordnung vom (Drucksache 15/1028).
- Landtag Niedersachsen (31.10.2016): Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften sowie über Gebietsänderung im Bereich des Hafens Wilhelmshaven. In: *Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt* 70 (15).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (15.04.1991): Gesetzentwurf zur Einführung des kommunalen Volksentscheids (Drucksache 11/1562).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (19.12.1991): Gesetzentwurf zur Verbesserung von Rahmenbedingungen, Inhalten und Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen (Drucksache 11/2741).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (04.02.1993): Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer Kommunalverfassungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen (Drucksache 11/4983).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (24.08.1993): Ausschussprotokoll 11/948.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (17.09.1999): Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Drucksache 12/4310).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (02.02.2000): Stellungnahme des Landkreistages Nordrhein-Westfalen zu den Gesetzesentwürfen zur Änderung der Kommunalverfassung (Zuschrift 12/3696).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (04.02.2000a): Beantwortung des Fragenkatalogs zum Gesetzentwurf der CDU-Fraktion Drs. 12/4564 und zum Antrag Drs. 12/4298 (Zuschrift 12/3698).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (04.02.2000b): Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen zur Änderung der Kommunalverfassung (Zuschrift 12/3724).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (16.02.2000): Stellungnahme zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung und Kreisordnung (Zuschrift 12/3768).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (23.03.2000): Plenarprotokoll 12/142 vom 23.03.2000.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (25.01.2002): Kommissionsbericht über Änderungsnotwendigkeiten der Gemeindeordnung NRW (Vorlage 13/1242).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (19.03.2007): Gesetzentwurf zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (Drucksache 14/3979).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (20.07.2007): Stellungnahme des Landkreistages Nordrhein-Westfalen (Stellungnahme 14/1200).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (23.07.2007): Stellungsname zum Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (Stellungnahme 14/1201).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (06.08.2007): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Stärkung ihrer kommunalen Selbstverwaltung (Stellungnahme 14/1318).

- Landtag Nordrhein-Westfalen (07.08.2007): Stellungnahme der KPV/NRW zum Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (Stellungnahme 14/1294).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (09.08.2007a): Stellungnahme von Mehr Demokratie e. V. (Stellungnahme 14/1308).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (09.08.2007b): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung (Stellungnahme 14/1304).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (15.08.2007): Ausschussprotokoll 14/455.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (19.09.2007): Plenarprotokoll 14/69.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (20.09.2007): Plenarprotokoll 14/70.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (18.11.2011): Ausschussprotokoll des Ausschusses für Kommunalpolitik 15/331.
- Landtag Rheinland-Pfalz (28.04.1969): Gesetzesentwurf eines Landesgesetzes zur Stärkung der Bürgerrechte (Drucksache VI/1198).
- Landtag Rheinland-Pfalz (22.05.1969): Plenarprotokoll 6/39.
- Landtag Rheinland-Pfalz (03.12.1970): Gesetzentwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Selbstverwaltungsgesetzes für Rheinland-Pfalz (Drucksache VI/2518).
- Landtag Rheinland-Pfalz (17.12.1970): Plenarprotokoll 6/75.
- Landtag Rheinland-Pfalz (07.06.1973): Entwurf einer Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz (Drucksache 7/1884).
- Landtag Rheinland-Pfalz (28.11.1973): Änderungsantrag zu dem von der Landesregierung eingebrochenen Entwurf einer Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz (Drucksache 7/2428).
- Landtag Rheinland-Pfalz (29.11.1973): Plenarprotokoll 7/47.
- Landtag Rheinland-Pfalz (17.12.1990): Dritter Zwischenbericht und Schlussbericht der Enquete-Kommission »Möglichkeiten direkter Bürgerbeteiligung und -entscheid in der repräsentativen Demokratie« (Drucksache 11/4707).
- Landtag Rheinland-Pfalz (16.03.1993): Gesetzentwurf zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (Drucksache 12/2796).
- Landtag Rheinland-Pfalz (09.09.1993): Plenarprotokoll 12/59.
- Landtag Rheinland-Pfalz (20.04.2010): Gesetzentwurf zur Kommunal- und Verwaltungsreform (Drucksache 15/4488).
- Landtag Rheinland-Pfalz (03.09.2010): Änderungsantrag zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 15/4940).
- Landtag Rheinland-Pfalz (08.09.2010): Plenarprotokoll 15/95.
- Landtag Saarland (03.04.1996): Gesetzentwurf zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (Drucksache 11/675).
- Landtag Saarland (24.04.1996): Plenarprotokoll 11/23.
- Landtag Saarland (23.04.1997): Plenarprotokoll 11/38.
- Landtag Saarland (06.06.2007): Gesetzentwurf zur Reform der saarländischen Verwaltungsstrukturen (Drucksache 13/1403).
- Landtag Saarland (13.06.2007): Plenarprotokoll 13/39.
- Landtag Saarland (21.11.2007): Plenarprotokoll 13/47.
- Landtag Sachsen (31.07.1991): Gesetzentwurf über die Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Drucksache 1/789).
- Landtag Sachsen (26.02.1992): Gesetzentwurf Sächsische Gemeindeordnung (Drucksache 1/4447).

- Landtag Sachsen (31.03.1992a): Gesetzentwurf: Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Drucksachse 1/1634).
- Landtag Sachsen (31.03.1992b): Gesetzentwurf über die Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Drucksache 1/1640).
- Landtag Sachsen (18.03.1993): Plenarprotokoll 1/64.
- Landtag Sachsen (06.12.2006): Gesetzentwurf zur Förderung der unmittelbaren bürgerschaftlichen Selbstverwaltung in den sächsischen Kommunen (Drucksache 4/7177).
- Landtag Sachsen (12.12.2007): Plenarprotokoll 4/94.
- Landtag Sachsen (27.11.2013a): Änderungsantrag zu Drucksachse 5/13107 (Drucksache 5/13195).
- Landtag Sachsen (27.11.2013b): Plenarprotokoll 5/86.
- Landtag Sachsen-Anhalt (24.01.1992): Entwurf einer Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (Drucksache 1/1142).
- Landtag Sachsen-Anhalt (20.02.1992): Entwurf: Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (Drucksache 1/1222).
- Landtag Sachsen-Anhalt (27./28.02.1992): Plenarprotokoll 1/29.
- Landtag Sachsen-Anhalt (07./08.07.1993): Plenarprotokoll 1/50.
- Landtag Schleswig-Holstein (28.06.1988): Plenarprotokoll 12/2.
- Landtag Schleswig-Holstein (28.11.1989): Gesetzentwurf zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts (Drucksache 12/592).
- Landtag Schleswig-Holstein (01.03.1990): Bericht und Beschlussempfehlung (Drucksache 12/720).
- Landtag Schleswig-Holstein (06.03.1990): Änderungsantrag der Fraktion der CDU (Drucksache 12/759).
- Landtag Schleswig-Holstein (14.03.1990): Plenarprotokoll 12/51.
- Landtag Schleswig-Holstein (01.02.2012): Gesetzentwurf der Volksinitiative »Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen« (Drucksache 17/2240).
- Landtag Schleswig-Holstein (03.06.2012): Umdruck 18/9.
- Landtag Schleswig-Holstein (13.06.2012): Plenarprotokoll 18/3.
- Landtag Schleswig-Holstein (01.11.2012): Gesetzentwurf für Bürgerbeteiligung und vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen (Drucksache 18/310).
- Landtag Schleswig-Holstein (15.11.2012): Plenarprotokoll 18/11.
- Landtag Schleswig-Holstein (15.01.2013): Stellungnahme zu LT-Drs. 18/310 (Umdruck 18/647).
- Landtag Schleswig-Holstein (21.02.2013): Plenarprotokoll 18/20.
- Landtag Thüringen (13.01.1992): Gesetzentwurf (Drucksache 1/1012).
- Landtag Thüringen (16.01.1992): Gesetzentwurf: Kommunalverfassung für das Land Thüringen (Drucksache 1/1014).
- Landtag Thüringen (23.01.1992): Plenarprotokoll 1/41.
- Landtag Thüringen (20.05.1992): Plenarprotokoll 1/52.
- Landtag Thüringen (15.04.1993): Gesetzentwurf: Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Drucksache 1/2149).
- Landtag Thüringen (22.04.1993): Plenarprotokoll 1/80.
- Landtag Thüringen (15.07.1993): Plenarprotokoll 1/88.

Landtag Thüringen (14.03.1997): Gesetzentwurf zur Änderung der Thüringer Kommunalordnung (Drucksache 2/1795).

Landtag Thüringen (10.07.1997): Plenarprotokoll 2/61.

Landtag Thüringen (23.10.2001): Gesetzentwurf zur Änderung der Thüringer Kommunalordnung und weiterer kommunalrechtlicher Regelungen (Drucksache 3/1905).

Landtag Thüringen (13.12.2001): Plenarprotokoll 3/53.

Landtag Thüringen (02.11.2005): Gesetzentwurf: Thüringer Gesetz zum Ausbau der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene (Drucksache 4/1320).

Landtag Thüringen (10.11.2005): Plenarprotokoll 4/26.

Landtag Thüringen (14.12.2006): Plenarprotokoll 4/51.

Landtag Thüringen (23.10.2008): Gesetzentwurf nach Artikel 82 der Verfassung des Freistaats Thüringen. Volksbegehren »Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen« (Drucksache 4/4550).

Landtag Thüringen (14.11.2008): Plenarprotokoll 4/98.

Landtag Thüringen (03.04.2009): Plenarprotokoll 4/105.

Landtag Thüringen (22.01.2014): Plenarprotokoll 5/140.

Landtag Thüringen (08.03.2016): Gesetzentwurf: Thüringer Gesetz zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene (Drucksache 6/1840).

Landtag Thüringen (17.03.2016): Plenarprotokoll 6/45.

Landtag Thüringen (30.09.2016): Plenarprotokoll 6/64.

Landtag Thüringen (2016): Thüringer Gesetz zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene. In: *Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen* (9), S. 505-514.

Mehr Demokratie e. V. (o.J.): Antrag auf Volksbegehren »Mehr Demokratie in Bayern: Schutz des Bürgerentscheids«. Online: <https://bayern.mehr-demokratie.de/volksbegehren/geschichte-und-praxis/schutz-des-buergerentscheids-1998-2000/gezentwurf/>, Zugriff: 03.11.2019.

Mehr Demokratie e. V. (2009): Stellungnahme zur Regelung über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Rheinland-Pfalz. Online: <https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2009-10-stellungnahme-rlp-kommunalreform.pdf>, Zugriff: 04.11.2019.

Mehr Demokratie e. V. (2012b): Gesetzentwurf zur Erleichterung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Stuttgart. Online: https://www.mitentscheiden.de/fileadmin/pdf/2013-03-26_BW_GemO__21_Buergerbegehren-entscheide.pdf, Zugriff: 03.11.2019.

Mehr Demokratie e. V. (2012c): Vorschläge zur Verbesserung der kommunalen Demokratie in Brandenburg. Online: https://bb.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/positionspapier_kommunale_demokratie_bran.pdf, Zugriff: 03.11.2019.

Mehr Demokratie e. V. (2016b): Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften (Drucksache 17/5423). Online: https://bremen-nds.mehr-demokratie.de/fileadmin/user_upload/HB/2016-06-08_Stellungnahme_Reform_Buergerbegehren_Niedersachsen.pdf, Zugriff: 04.11.2019.

o. V. (1992): Bürger sollen künftig mitbestimmen können. Beteiligung der Bevölkerung soll in Stadtverfassung. In: *Nordsee-Zeitung*, 18.06.1992.

o. V. (2019): Demokratische Gemeindeordnung für das Land Sachsen vom 06. Februar 1947. Online: www.verfassungen.de/sac/gemeindeordnung_47.htm, Zugriff: 03.11.2019.

B: Fallstudie Legden

- BI – Pro Wald (09.06.2011): Antrag zur Ratssitzung am 04.07.2011.
- BI – Pro Wald (19.06.2011): Stellungnahme zum Antrag vom 09.06.2011.
- BI – Pro Wald/UWG (2016): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 02.12.2016.
- BM (2017): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 24.01.2017.
- CDU-Legden (2017): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 06.02.2017.
- Gemeinde Legden (12.07.2004): Niederschrift über die Sitzung des Rates am 12.07.2004.
- Gemeinde Legden (13.09.2004): Sitzungsvorlage Nr. 2004/V/025 für die Ratssitzung am 20.09.2004.
- Gemeinde Legden (20.09.2004): Niederschrift über die Sitzung des Rates am 20.09.2004.
- Gemeinde Legden (2004): Gemeindeentwicklungsplanung Legden 2020. Abschlussbericht. Dortmund.
- Gemeinde Legden (03.05.2011): Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses für Planen, Bauen, Landwirtschaft und Umwelt des Rates vom 03.05.2011.
- Gemeinde Legden (16.05.2011): Niederschrift über die Sitzung des Rates am 16.05.2011.
- Gemeinde Legden (04.07.2011): Niederschrift über die Sitzung des Rates am 04.07.2011.
- Gemeinde Legden (26.09.2011): Niederschrift über die Sitzung des Rates am 26.09.2011.
- Gemeinde Legden (07.11.2011a): Niederschrift über die Sitzung des Rates 07.11.2011.
- Gemeinde Legden (07.11.2011b): Sitzungsvorlage Nr. 2011/III/012 für die Ratssitzung am 07.11.2011.
- Gemeinde Legden (30.01.2012): Niederschrift über die Sitzung des Rates am 30.01.2012.
- Gemeinde Legden (30.03.2012): Niederschrift über die Sitzung des Rates am 30.03.2012.
- Gemeinde Legden (2012a): Erstellung des Gesamtabschlusses zum 31. Dezember 2011. Online: https://legden.ratsinfomanagement.net/sdnetrim/UGhVMyhpd2NXNFDFcExjZT6ti5bwP1I9oR3C3cvFRHwREvC7QpEmZNWppD45-CgV/Gesamtabschluss_2011.pdf, Zugriff: 15.05.2018.
- Gemeinde Legden (2012b): Informationsheft zum Ratsbürgerentscheid.
- Gemeinde Legden (2012c): Ratsbürgerentscheid am 13. Mai 2012. Ergebnisse – Grafiken und Daten.
- Gemeinde Legden (04.11.2014): Niederschrift über die Sitzung des Rates am 03.11.2014.
- Gemeinde Legden (16.12.2014): Niederschrift über die Sitzung des Rates am 15.12.2014.
- Gemeinde Legden (2014): Erstellung des Gesamtabschlusses zum 31. Dezember 2013. Online: https://legden.ratsinfomanagement.net/sdnetrim/UGhVMyhpd2NXNFDFcExjZQmAWlGHNGJZ54noZMZky9aXk29bXE8QEF-bWI3k6gnB/Gesamtabschluss_2013.pdf, Zugriff 15.05.2018.
- Gemeinde Legden (2015a): Wahlen zum Bürgermeister der Gemeinde Legden. Online: <https://www.legden.de/rathaus-politik/wahlen/kommunalwahlen/buergermeisterwahlen/>, Zugriff: 16.05.2018.
- Gemeinde Legden (2015b): Wahlen zum Rat der Gemeinde Legden. Online: <https://www.legden.de/rathaus-politik/wahlen/kommunalwahlen/gemeinderatswahlen/>, Zugriff: 16.05.2018.
- Gemeinde Legden (2015c): Zahlen & Fakten. Online: <https://www.legden.de/portal/seiten/zahlen-fakten-900000043-24110.html>, Zugriff: 15.05.2018.
- Gemeinde Legden (24.10.2016): Beschlussvorlage Nr. VL-74/2016 für die Ratssitzung am 07.11.2016.

- Gemeinde Legden (08.11.2016): Niederschrift der Ratssitzung vom 07.11.2016.
- Gemeinde Legden (2016): Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2015 und des Lageberichtes für das Haushaltsjahr 2015. Online: https://legden.ratsinfomanagement.net/sdnetrim/UGhVMohpd2NXNFDcExjZcqJWSSFvQpR_hnnsnpu-xILNr4EaCZ2Qvocu1IUuEdnj/Jahresabschluss_2015.pdf, Zugriff: 15.05.2018.
- Gemeinde Legden (2018): Vereine von A bis Z. Online: <https://www.legden.de/tourismus-freizeit/vereine/vereine-von-a-bis-z/>, Zugriff: 17.05.2018.
- Medienhaus Lensing (2018): Münsterland Zeitung. Online: www.medienhaus-lensing.de/produkt/muensterland-zeitung/, Zugriff: 17.05.2018.
- MZ (Juli/August 2004): Wichtige Weichenstellung.
- MZ (15.02.2008): Gemeinsam zum Gewerbe.
- MZ (11.01.2010): A 31: 28 Hektar für Industriepark gekauft.
- MZ (28.05.2010): Umbau der Kirchstraße: Startschuss in den Ferien.
- MZ (16.03.2010): Etat 2010: Rat verabschiedet Haushalt mit den Stimmen der CDU und SPD.
- MZ (18.11.2010): Eine Straße für alle: Diskussion über Umgestaltung der Hauptstraße.
- MZ (25.02.2011): Stillstand im Industriepark A31: Großteil der Gewerbefläche noch nicht im Besitz des Zweckverbandes.
- MZ (15.03.2011): CDU und SPD dafür: Haushalt verabschiedet.
- MZ (04.05.2011): Regionalplan: Wald soll Platz für Gewerbe machen.
- MZ (05.07.2011): UWG erneut überstimmt: Bürgerinitiative »Pro Wald« scheitert an Ratsmehrheit.
- MZ (07.07.2011): Diffamierungen und Tricksereien als Argumente.
- MZ (08.07.2011): Argumentation inkompetent und peinlich.
- MZ (07.10.2011): Versammlung: Ampel bleibt Streitpunkt.
- MZ (10.11.2011): UWG unterliegt: Nein zum Ampel-Bürgerentscheid.
- MZ (10.03.2012): Große Koalition zum Wald: CDU und SPD wollen Wähler bewegen, für Gewerbe im Heying Esch zu stimmen.
- MZ (16.03.2012): 13. Mai: Super-Wahlsonntag in Legden.
- MZ (17.03.2012): Zusammenlegung garantiert höhere Wahlbeteiligung.
- MZ (20.03.2012): UWG dagegen: Haushalt verabschiedet.
- MZ (31.03.2012): Bürgerinitiative wirbt auch im Netz: »Pro Wald« stellt Argumente zusammen.
- MZ (29.04.2012): Grandiose Gewerbeschau: »Legden macht's« richtig.
- MZ (05.05.2012a): Aktionen wie diese finden wir nicht angebracht.
- MZ (05.05.2012b): Kaffeetafel lockt zum Heying Esch.
- MZ (08.05.2012): Wila hat sich vor den Karren spannen lassen.
- MZ (11.05.2012): Zwei Ja-Sager und zwei Nein-Sager.
- MZ (19.05.2012): Entscheid ist kein Instrument der Opposition.
- MZ (24.05.2012): Alle Parteien hätten der BI helfen können.
- MZ (25.09.2012): Waldstück Heying Esch: UWG bleibt bei ihrem »Nein« zur Umwandlung des Waldes.
- MZ (28.09.2012): 43 Prozent Neinstimmen vertreten.
- MZ (18.03.2013): Sitzung im Haus Weßling: Rat verabschiedet Haushalt – nur die UWG ist dagegen.
- MZ (05.07.2013): Gemeinschaftsbereich: Shared Space ist wieder Thema.

- MZ (18.03.2014): Verabschiedung: UWG stimmt gegen den Haushalt 2014 – SPD und CDU dafür.
- MZ (17.03.2015): Haushaltssatzung: Rat beschließt neuen Etat.
- MZ (13.05.2015): Bürgermeister: Friedhelm Kleweken ist klarer Wahlsieger.
- MZ (03.06.2015): Bürgermeisterwahl: SPD unterstützt Gerd Heuser nicht.
- MZ (04.04.2016): Laden- und Objektbau Stapelbroek wächst weiter.
- MZ (30.01.2017): Heying Esch: Noch 3000 Quadratmeter frei im Gewerbegebiet
- MZ (17.05.2017): Heying Esch: Gewerbegebiet ist vermarktet.
- Stadt Rhede (o.J.): Bürgerbegehren/(Rats-)Bürgerentscheid. Online: <https://www.rhe.de/portal/seiten/buergerbegehren-rats-buergerentscheid-900000089-28220.html>, Zugriff: 01.06.2018.
- Städte- und Gemeindebund NRW (25.10.2011): Prüfung zur Durchführung eines Ratsbürgerentscheides zum Erhalt des Waldgebietes »Heying Esch« und der »Verkehrsampelanlage im Kreuzungsbereich Dorfmitte (Schreiben an den Bürgermeister).
- UWG (12.09.2011): Antrag zur Ratssitzung am 26.09.2011.
- UWG (2011): Rundschau Nr. 8 vom Juli 2011. Online: www.uwg-legden.de/uwg-rundschau/23-rundschau-juli-2011, Zugriff: 31.05.2018.
- UWG (2012): Rundschau Nr. 9 vom April 2012. Online: www.uwg-legden.de/uwg-rundschau/30-rundschau-april-2012, Zugriff: 30.05.2018.
- Wila (o.J.): Die Ziele der Wirtschaftsinitiative Legden-Asbeck. Online: www.wila-legden.de/cgi-bin/baseportal.pl?htx=/wila/ziele, Zugriff: 30.05.2018.

C: Fallstudie Aachen

- AN (25.04.2008): Aachen: OB Jürgen Linden tritt 2009 nicht mehr an.
- AN (10.05.2008): Von allen Seiten gibt es viel Beifall für den RWTH-Express.
- AN (17.05.2008): Ihre Exzellenz darf sich kräftig erweitern.
- AN (24.06.2009): Eine neue Stadtbahn für Aachen?
- AN (25.09.2009): Das Puzzlespiel beginnt von vorne.
- AN (22.10.2009): CDU-Mitglieder sagen ja zu Schwarz-Grün.
- AN (24.10.2009): Schwarz-Grün: Tine ist trocken, es kann losgehen.
- AN (21.01.2010): Vier Parteien wollen eine Stadtbahn.
- AN (11.09.2010): Bus soll Stadtbahn auf die Schiene setzen.
- AN (04.12.2010): Campusbahn: Die Bürger sollen mitbestimmen.
- AN (07.04.2011): Die Bezirksregierung hat das letzte Wort.
- AN (12.01.2012): Ein komplett neues Mobilitätskonzept.
- AN (13.02.2012): Stadtbahn: Bürger stellen viele Fragen.
- AN (19.03.2012): Das Projekt grenzt an Größenwahn.
- AN (22.03.2012): Der Wahlkampf lässt grüßen.
- AN (05.04.2012): Kein Rückschlag für die Campusbahn.
- AN (13.04.2012): Campusbahn finanzieller Todesstoß für die Stadt.
- AN (26.04.2012): Die Gegner der Campusbahn machen mobil.
- AN (27.04.2012): Nacken: Mit wenig Geld schnell in die Gänge kommen.
- AN (08.05.2012): Das Verhalten ist skandalös.
- AN (12.05.2012): Campusbahn-Gegner können mit Bürgerbegehren loslegen.
- AN (23.06.2012): Campusbahn: Für die Planer drängt die Zeit.
- AN (30.06.2012): Listen verschwanden aus Geschäften in Brand.
- AN (02.08.2012): 5000 Unterschriften für Initiative Campusbahn-Größenwahn.

- AN (03.10.2012): Campusbahn kommt voran.
- AN (26.10.2012): Warnungen der Kämmerin befeuern die Bahn-Debatte.
- AN (29.10.2012): NRW-Verkehrsminister ist für die Campusbahn.
- AN (31.10.2012a): CDU steht vor der Zerreißprobe.
- AN (31.10.2012b): Fragt die Bürger!
- AN (07.11.2012): Die Bürger sollen das letzte Wort haben.
- AN (08.11.2012a): Campusbahn: Ende April fällt die Entscheidung.
- AN (08.11.2012b): Nun geht es auch um die Fragestellung.
- AN (14.11.2012): SPD sagt Ja zur Campusbahn und zum Bürgerentscheid.
- AN (16.11.2012): Philipp setzt klar auf die Campusbahn.
- AN (21.11.2012): CDU erwägt nun auch Sonderparteitag zur Campusbahn.
- AN (24.11.2012): Bürgerentscheid: Ein Nein soll auch nein bedeuten.
- AN (27.11.2012): Wegen Campusbahn: Slawinski kehrt der FDP den Rücken.
- AN (15.12.2012): Campusbahngegner erreichen Etappenziel.
- AN (19.12.2012): Rat setzt Campusbahn auf die Schiene.
- AN (21.12.2012): Stichtag ist der 10. März.
- AN (10.01.2013): Der OB wirbt für Campusbahn.
- AN (31.01.2013): Haushaltssredner teilen mächtig gegen Alemannia aus.
- AN (01.02.2013): Im Abstimmungsheft liegen die Befürworter
- AN (14.02.2013): Gesichter werben für die Campusbahn.
- AN (06.03.2013): Großer Ärger um das Projekt Busnetz 2015+.
- AN (09.03.2013): Es ist nur eine Bahn.
- AN (11.03.2013a): Aachen stellt die Bahn aufs Abstellgleis.
- AN (11.03.2013b): Campusbahn: Der Zug ist abgefahren.
- AN (11.03.2013c): Campusbahn: Große Angst vor neuen Projekten.
- AN (11.03.2013d): Natürlich ist das Ergebnis für mich eine Niederlage.
- AN (12.03.2013): Ist jetzt auch Schwarz-Grün angeschlagen?
- AN (20.03.2013): Die Mehrheit der CDU-Fraktion will Baal stürzen.
- AN (08.06.2014): Die Grünen wollen keine »kaputte Partei mitschleppen«.
- AN (30.01.2014): Haushaltssredner schalten langsam auf Wahlkampf um
- AN (29.12.2014): Bauhaus Europa: Politik und Bürger auf getrennten Wegen.
- AN (29.01.2015): Schwarz-Rot hebt die Preise an.
- AZ (24.07.2003): Aachen: Eine Redaktion – zwei Zeitungen.
- AZ (11.06.2008): Campus macht die Bahn wieder hoffähig.
- AZ (12.12.2008): Region setzt auf die Schiene.
- AZ (24.07.2009): Campus: 2020 rollen die Räder.
- AZ (19.12.2009): Jetzt wird die Stadtbahn wieder aktiviert.
- AZ (21.01.2010): Rat soll Stadtbahn noch 2010 absegnen.
- AZ (26.01.2010): Rohde und Slawinski sollen es richten.
- AZ (30.01.2010): Campus-Bahn bleibt in der Spur.
- AZ (21.04.2010): Stadt Aachen beschließt den Etat für 2010.
- AZ (15.09.2010): Werden die richtigen Weichen gestellt?
- AZ (17.09.2010): Her mit der Stadtbahn.
- AZ (07.10.2010): Kölner Hilfe für Aachener Bahn-Pläne.
- AZ (20.01.2011): CDU-Nachwuchs schwingt den Sparhammer.
- AZ (12.01.2012a): Eine Campusbahn für Aachen.
- AZ (12.01.2012b): Zukunftschanze oder unkalkulierbares Risiko.

- AZ (14.01.2012): Weichen sind gestellt.
- AZ (22.02.2012): Steuergelder wieder nach Aachen holen.
- AZ (07.03.2012): SPD fährt auf die Idee der Campusbahn ab.
- AZ (04.04.2012): Garantiert verstopft.
- AZ (11.04.2012): Bürgerbegehren soll Campusbahn stoppen.
- AZ (29.06.2012): CDU-Frust oder: Ratsherr erster Klasse abserviert.
- AZ (27.09.2012): Bürgerbegehren fehlen noch 2000 Unterschriften.
- AZ (26.10.2012): Campus-Bahn: Junge Union will Bürgervotum.
- AZ (08.11.2012): Campusbahn: Bürgerbegehren macht weiter.
- AZ (09.11.2012): Linke nennen die anderen Fraktionen feige.
- AZ (10.11.2012): Kurz notiert.
- AZ (12.11.2012): Fraktionen suchen Tenor.
- AZ (14.11.2012): Campusbahn: SPD und Grüne einig.
- AZ (11.12.2012): CDU stimmt für Campusbahn und Bürgerentscheid.
- AZ (12.12.2012): Dritter Versuch: Die Bürger entscheiden.
- AZ (14.12.2012): Die Frage der Fragen ist ganz schlicht.
- AZ (15.12.2012): Mit vier dicken Ordnern die Campusbahn stoppen.
- AZ (30.01.2013): CDU-Basis torpediert Campusbahn.
- AZ (31.01.2013): Campusbahn: CDU-Ratsherr spielt nicht mit.
- AZ (20.02.2013): Initiative wird rausgehalten.
- AZ (21.02.2013): 500 Plakate gegen die Campusbahn.
- AZ (27.02.2013): FDP klagt über einseitige Werbekampagne.
- AZ (01.03.2013): Die Grünen appellieren: Schreibt positive Leserbriefe.
- AZ (02.03.2013): Mit fremder Feder.
- AZ (04.03.2013): Heiße Rededuelle am NF8U.
- AZ (05.03.2013): Campusbahn schiebt Elektromobilität an.
- AZ (11.03.2013a): Aachener setzen Campusbahn aufs Abstellgleis.
- AZ (11.03.2013b): Chance verspielt: Jetzt kommt Plan B.
- AZ (12.03.2013a): Grüne: Aachens Hang zur Provinzialität.
- AZ (12.03.2012b): Wo die Campusbahn sehr heftig gegen den Prellbock fuhr.
- AZ (13.03.2013): Watschn für die Politik oder vertane Chance?
- AZ (14.03.2013): Doofe Bürger zwei Drittel der Aachener.
- AZ (16.03.2013): CDU: Revolte gegen Fraktionschef.
- AZ (23.03.2013): Baal: Lindgens ist die treibende Kraft.
- AZ (16.04.2013): Harald Baal abgewählt: CDU-Fraktion völlig zerrissen.
- AZ (14.05.2013): CDU: Doch keine Mehrheit für Daams?
- AZ (27.05.2013): Schwarz-Grün in Aachen wohl am Ende.
- AZ (04.07.2013): Traum von der Campusbahn kostete 1,4 Millionen Euro.
- AZ (02.06.2014): CDU: Harald Baal feiert Comeback als Fraktionschef.
- AZ (18.09.2014): Koalitionsvertrag: Keine Experimente, keine teuren Projekte.
- AZ (29.01.2015): Nach der Vollbremsung will sie erst mal Luft holen.
- AZ (28.04.2015): Grüne kritisieren schwarz-rote Ratsmehrheit scharf.
- AZ (12.07.2016): Servos und Baal: Partner auf Augenhöhe im Stadtrat.
- AZ (22.07.2016): Die Grünen in der Opposition: »Die Kämmerin bestimmt, wo es lang geht.«
- AZ (14.02.2017): Die Straßenbahn fährt für ihn immer noch.
- Büro-OB (2016): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 12.10.2016.

CDU-Aachen (27.07.2006): Ratsantrag zur Durchführung eines freiwilligen Ratsbürgersentscheids zum Thema »Bauhaus Europa« für die Ratssitzung am 16.08.2006.

CDU-Aachen (2009): Wahlprogramm 2009. Online: www.cdu-aachen.de/sites/cdu-aachen.de/files/Kommunalwahlprogramm_2009.pdf. Zugriff: 11.06.2018.

CDU-Aachen (2016): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 20.10.2016.

CDU/Grüne-Aachen (2009): Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN im Rat der Stadt Aachen. Online: www.cdu-aachen.de/sites/cdu-aachen.de/files/koalitionsvereinbarung_aachen.pdf. Zugriff: 11.06.2008.

FDP-Aachen (2009): Aus Liebe zu Aachen. Online: <https://www.fdp-aachen.de/Portals/fdp-aachen/documents/programme/749e4407-08c6-40f9-9e07-e9d81b8f4909.pdf>. Zugriff: 11.06.2018.

FDP-Aachen (2016): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 27.10.2016.

Gross, Martin (2016): Koalitionsbildungsprozesse auf kommunaler Ebene. Schwarz-Grün in deutschen Großstädten.

Grüne-Aachen (21.02.2008): Ratsantrag: Machbarkeitsstudie für eine schienengebundene Anbindung der geplanten Erweiterungsgebiete RWTH. Online: www.gruene-aachen.de/service/ratsanträge/news/machbarkeitsstudie-für-eine-schienengebundene-anbindung-der-geplanten-erweiterungsgebiete-der-rwth.html. Zugriff: 11.06.2018.

Grüne-Aachen (2009): Wahlprogramm 2009. Online: www.gruene-aachen.de/fileadmin/Webseite/pdfs/Wahlprogramm_2009_Kommunal.pdf. Zugriff: 11.06.2018.

Grüne-Aachen (2016): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 27.10.2016.

IHK-Aachen (2015): Studie 2015. Technologieorientierte Unternehmensgründungen. Online: <https://www.aachen.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/605860/c44b9a770972e6a827a3ce92f123aa18/technologieorientierte-unternehmensgründung-data.pdf>, Zugriff: 20.11.2019.

Innenministerium NRW (2018a): Ergebnis der Wahl des Stadtrates 1999. Online: http://alt.wahlergebnisse.nrw.de/kommunalwahlen/1999/raete_kreistag_krfrstaedte/a313kw00.htm, Zugriff: 07.06.2018.

Innenministerium NRW (2018b): Ergebnis der Wahl des Stadtrates 1999. Online: http://alt.wahlergebnisse.nrw.de/kommunalwahlen/2004/stadtraete_kreisraete/a313000kw0400.htm, Zugriff: 07.06.2018.

Land NRW (2016): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. Online: https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_14-12-16.pdf, Zugriff: 20.11.2019

Linke-Aachen (2009): Programm für die Stadt Aachen zur Kommunalwahl 2009. Online: <https://dielinke-aachen.de/downloads/wahl/kw/6-kommunalwahlprogramm-für-die-stadt-aachen-2009/file>, Zugriff: 11.06.2018.

Linke-Aachen (2016): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 19.10.2016.

Lokalredaktion (2016): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 25.11.2016.

Ludwig, Helmut (2013): Campusbahn in Aachen. Erläuterungen und Einschätzungen zum Ratsbürgerentscheid aus Sicht der Politik. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/13 vom 09.07.2013. Online: https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nwbb_beitrag_ludwig_130620.pdf, Zugriff: 30.06.2018.

- Piratenpartei-Aachen (17.01.2012): Campusbahn: Gutes Konzept, schlechte Bürgerbeteiligung. Online: <https://www.piratenpartei-aachen.de/aachen/campusbahn-gutes-konzept-schlechte-buergerbeteiligung-2/>, Zugriff: 06.07.2018.
- Planungsdezernat (2016): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 09.11.2016.
- SPD-Aachen (2009): Programm für Aachen.
- SPD-Aachen (20.11.2012): Tagesordnungsantrag für die Sitzung des Rates der Stadt Aachen am 19.12.2012.
- Stadt Aachen (02.08.2006): Beschlussvorlage-Nr. FB 01/0126/WP15 für die Sitzung des Rates am 16.08.2006.
- Stadt Aachen (16.08.2006): Niederschrift der Sitzung des Rates am 16.08.2006.
- Stadt Aachen (16.04.2008): Beschlussvorlage-Nr. FB 61/0800/WP15 für die Sitzung des Verkehrsausschusses am 05.06.2008.
- Stadt Aachen (07.01.2010): Beschlussvorlage-Nr. FB 61/0084/WP16 für die Sitzung des Mobilitätsausschusses am 28.01.2010.
- Stadt Aachen (28.01.2010): Niederschrift der Sitzung des Mobilitätsausschusses vom 28.01.2010.
- Stadt Aachen (21.04.2010): Niederschrift der Sitzung des Rates vom 21.04.2010.
- Stadt Aachen (06.04.2011): Niederschrift der Sitzung des Rates vom 06.04.2011.
- Stadt Aachen (02.02.2012): Niederschrift der Sitzung des Mobilitätsausschusses vom 02.02.2012.
- Stadt Aachen (21.03.2012): Niederschrift der Sitzung des Rates vom 21.03.2012.
- Stadt Aachen (11.12.2012): Beschlussvorlage-Nr. FB 61/0804/WP16 für die Ratssitzung am 19.12.2012.
- Stadt Aachen (19.12.2012): Niederschrift der Sitzung des Rates vom 19.12.2012.
- Stadt Aachen (2012): Campusbahn – Elektrisiert Aachen. Online: www.campusbahn-aachen.de/. Zugriff: 20.06.2018.
- Stadt Aachen (30.01.2013): Niederschrift der Sitzung des Rates vom 30.01.2013.
- Stadt Aachen (2013a): Abstimmungsheft der Stadt Aachen zum Bürgerentscheid. Online: www.aachen.de/DE/stadt_buerger/politik_verwaltung/wahlen/ratsbuergerentscheid_campusbahn/campusbahn_abstimmungsheft.pdf, Zugriff: 20.06.2018.
- Stadt Aachen (2013b): Die Campusbahn kommt nicht. Online: www.aachen.de/DE/stadt_buerger/politik_verwaltung/wahlen/ratsbuergerentscheid_campusbahn/ergebnisse.html, Zugriff: 30.06.2018.
- Stadt Aachen (29.01.2014): Niederschrift der Sitzung des Rates vom 29.01.2014.
- Stadt Aachen (2014): Statistisches Jahrbuch 2010/11. Online: www.aachen.de/DE/stadt_buerger/pdfs_stadtbuenger/pdf_statistik/statistisches_jahrbuch2010_2011.pdf, Zugriff: 10.07.2018.
- Stadt Aachen (28.01.2015): Niederschrift der Sitzung des Rates vom 28.01.2015.
- Stadt Aachen (2015): Statistisches Jahrbuch 2012/13. Online: www.aachen.de/DE/stadt_buerger/pdfs_stadtbuenger/pdf_statistik/statistisches_jahrbuch2012_2013.pdf, Zugriff: 10.07.2018.
- Stadt Aachen (2016a): Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses der Stadt Aachen zum 31.12.2015. Online: http://ratsinfo.aachen.de/bi/___tmp/tmp/45081036492403170/492403170/00262937/37-Anlagen/01/TOPNOe4PruefberichtJAP2015-END FASSUNG-14062017.pdf, Zugriff: 09.06.2018.

- Stadt Aachen (2016b): Statistisches Jahrbuch 2015. Online: www.aachen.de/DE/stadt_buerger/pdfs_stadtbuenger/pdf_statistik/statistisches_jahrbuch_2015.pdf, Zugriff: 09.07.2018.
- Stadt Aachen (2018a): Ergebnis der Wahl des Oberbürgermeisters 2004. Online: www.aachen.de/DE/stadt_buerger/politik_verwaltung/wahlen/kommunalwahl/kommunalwahl2004/KW2004_OB-Wahl_Ergebnis.pdf, Zugriff: 07.06.2018.
- Stadt Aachen (2018b): Ergebnis der Wahl des Oberbürgermeisters 2009. Online: http://wahlen.regioit.de/AC/KW09/05334002/html5/Oberbuergermeisterwahl_Gemeinde_Stadt_Aachen.html, Zugriff: 07.06.2018.
- Stadt Aachen (2018c): Ergebnis der Wahl des Oberbürgermeisters 2014. Online: http://wahlen.regioit.de/AC/KWEW14/05334002/html5/Oberbuergermeisterwahl_Gemeinde_Stadt_Aachen.html, Zugriff: 07.06.2018.
- Stadt Aachen (2018d): Ergebnis der Wahl des Stadtrates 2009. Online: http://wahlen.regioit.de/AC/KW09/05334002/html5/Ratswahl_Gemeinde_Stadt_Aachen.html, Zugriff: 07.06.2018.
- Stadt Aachen (2018e): Ergebnis der Wahl des Stadtrates 2014. Online: http://wahlen.regioit.de/AC/KWEW14/05334002/html5/Ratswahl_Gemeinde_Stadt_Aachen.html, Zugriff: 07.06.2018.
- Stadt Aachen (2018f): Statistisches Jahrbuch 2016. Online: www.aachen.de/DE/stadt_buerger/pdfs_stadtbuenger/pdf_statistik/statistisches_jahrbuch_2016.pdf, Zugriff: 10.07.2018.

D: Fallstudie Rothenburg o. d. T.

Alt-Rothenburg (o.J. a): Aufgaben des Vereins. Online: <https://www.alt-rothenburg.de/der-verein-alt-rothenburg/aufgaben-des-vereins/>, Zugriff: 13.04.2018.

Alt-Rothenburg (o.J. b): Satzung. Online: <https://www.alt-rothenburg.de/satzung/>, Zugriff: 13.04.2018.

Bayerische Landesbibliothek (2019): Ortsdatenbank. Online: https://www.bayerische-landesbibliothek-online.de/orte/ortssuche_action.html?n=6896&tmpfile=5dd649f47a0bd&von=21. Zugriff: 21.11.2019

BI-BfR (o.J. a): Bislang veröffentlicht. Online: www.buergerentscheid-rothenburg.de/informationen/index.php, Zugriff: 21.04.2018.

BI-BfR (o.J. b): Startseite. Online: www.buergerentscheid-rothenburg.de/index.php, Zugriff: 21.04.2018.

BI-BfR (23.11.2013): Antrag auf Bürgerentscheid. Online: www.buergerentscheid-rothenburg.de/downloads/antrag-auf-buergerentscheid--liste-fuer-10-an.pdf, Zugriff: 17.04.2018.

BI-BfR (2017): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 26.01.2017.

BLfD (30.08.2013): Stellungnahme II zur Mehrzweckhalle. Online: www.buergerentscheid-rothenburg.de/downloads/blfd_2013_08_30_.pdf, Zugriff: 17.04.2018.

BLfD (11.11.2013): Stellungnahme III zur Mehrzweckhalle. Online: www.buergerentscheid-rothenburg.de/downloads/blfd_2013_11_11_.pdf, Zugriff: 17.04.2018.

CSU-Rothenburg (2017): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 18.01.2017.

FA (11.05.2005): Walter Hartl würde als OB antreten.

FA (15.12.2005): Freie Wählerliste bringt dritten Kandidaten.

FA (03.03.2006): Hartl will Stadtzentrum stärken.

FA (08.03.2006): Stadt von innen heraus entwickeln.

- FA (26.03.2006): Rothenburgs neuer OB ist der parteiunabhängige Walter Hartl.
- FA (23.03.2007): CSU setzt auf Medienwirksamkeit.
- FA (16.04.2007): »Schnell arrangiert.«
- FA (13.07.2007): Die Spaltung der CSU-Fraktion: Zurück von neun auf fünf Sitze.
- FA (29.03.2010): Sechs stimmten gegen den Etat.
- FA (21.03.2011): Zwang zum Sparen.
- FA (01.08.2011): Verwaltung favorisiert Halle am Hörner Weg.
- FA (08.08.2011): Genaue Prüfung unerlässlich.
- FA (28.11.2011): Beschluss ist vertagt.
- FA (30.01.2012): Klares Ja zum 6-Millionen-Projekt.
- FA (02.04.2012): Haushalt mehrheitlich genehmigt.
- FA (02.07.2012): Stadtrat befürwortet Konzept fürs Projekt.
- FA (27.03.2013): Sieben stimmten dagegen.
- FA (06.05.2013): Standort bleibt ein Thema.
- FA (16.05.2013): Den Knoll-Vorschlag zerfetzt.
- FA (21.05.2013): Hartl: Nicht fundiert und stillos.
- FA (20.09.2013): »Keine gute Lösung.«
- FA (26.09.2013): Ton wird rauer.
- FA (30.09.2013): Es geht voran.
- FA (06.11.2013): Kalkulierbar.
- FA (29.11.2013a): Drei Meinungen des Landesamtes.
- FA (29.11.2013b): Vorstandsfunktion ruht.
- FA (30.11./01.12.2013): »Falsches Signal.«
- FA (07/08.12.2013): Keine Alternative.
- FA (12.12.2013): Fraktionsübergreifende Stellungnahme.
- FA (14/15.12.2013): Wo bleibt der Stil?
- FA (17.12.2013): Mit 1308 Stimmen für den Bürgerentscheid.
- FA (19.12.2013): Hexenwahn und Bürgerbegehren.
- FA (20/21.12.2013a): »Entscheidung tolerieren.«
- FA (20/21.12.2013b): Verein in der Kritik.
- FA (23.12.2013): Überarbeitete Planung der Halle beschlossen.
- FA (02.01.2014): »Keine Gräben aufreißen.«
- FA (15.01.2014): Zeitlich getrennt.
- FA (01./02.02.2014): Halle als Aufreger.
- FA (06.02.2014): Bedal: »Gefühltes Weltkulturerbe.«
- FA (10.02.2014): »Zu nah, zu groß, zu teuer.«
- FA (13.02.2014): »Mir sin doch kaa Männli vom Mars...«
- FA (14.02.2014): »Unlauter, fader Beigeschmack.«
- FA (15./16.02.2014): Die Halle spaltet.
- FA (17.02.2014): Mit vielen Hoffnungen und Erwartungen.
- FA (22./23.02.2014): Die Mehrzweckhalle im Für und Wider.
- FA (24.02.2014): Schulen stellen den Bedarf klar.
- FA (25.02.2014): »Wenn nicht jetzt, wann dann«
- FA (02.03.2014a): Klare Mehrheit für den Bau der Mehrzweckhalle.
- FA (02.03.2014b): Klare Mehrheit für Haushalt
- FA (04.03.2014): Stimmen zur Wahl.
- FA (18.03.2014): Weiter um Mehrheiten ringen.

- FA (09.05.2014): Denkmalrat zur Mehrzweckhalle.
- FA (10.05.2014): Kurt Förster und Dieter Kölle gewählt.
- FA (01.12.2014): Freie Rothenburger sehen sich auf gutem Weg.
- FA (02.03.2015): Hoffen und Bangen.
- FA (20.05.2015): Spatenstich als Signal.
- FA (13.12.2016): »Noch nie Massentourismus.«
- FA (16.01.2017): Erster größerer Veranstaltungstest.
- FA (23.05.2017): Schönborn und seine Rechnung.
- Grüne-Rothenburg (2017): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 27.01.2017.
- LfStat (2018): Große Kreisstadt Rothenburg ob der Tauber. Eine Auswahl wichtiger statistischer Daten. Online: <https://www.statistik.bayern.de/statistikkomunal/09571193.pdf>, Zugriff: 14.05.2018.
- Rechtsamt-Rothenburg (2017): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 19.01.2017.
- SPD-Rothenburg (2017): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 20.02.2017.
- Stadt Rothenburg (16.05.2011): Beschlussvorlage VL-182/2011 für die Ratssitzung am 26.05.2011.
- Stadt Rothenburg (31.05.2011): Beschluss vom 26.05.2011 zur VL-182/2011.
- Stadt Rothenburg (18.07.2011): Beschlussvorlage VL-271/2011 für die Ratssitzung am 28.07.2011.
- Stadt Rothenburg (29.08.2011): Beschluss vom 28.07.2011 zur VL-271/2011.
- Stadt Rothenburg (15.11.2011): Beschlussvorlage VL-389/2011 für die Ratssitzung am 24.11.2011.
- Stadt Rothenburg (25.11.2011): Beschluss vom 24.11.2011 zur VL-389/2011.
- Stadt Rothenburg (12.01.2012): Beschlussvorlage VL-20/2012 für die Ratssitzung am 26.01.2012 (inkl. Anlagen).
- Stadt Rothenburg (06.03.2012): Beschluss vom 26.01.2012 zur VL-20/2012.
- Stadt Rothenburg (03.09.2012): Beschluss vom 28.06.2012 zur VL-158/2012.
- Stadt Rothenburg (28.05.2013): Beschluss vom 21.03.2013 zur VL-97/2013.
- Stadt Rothenburg (03.09.2013): Beschluss vom 25.07.2013 zur VL-246/2013.
- Stadt Rothenburg (16.09.2013): Beschlussvorlage VL-304/2013 für die Ratssitzung am 26.09.2013 (inkl. Anlagen).
- Stadt Rothenburg (14.10.2013): Beschluss vom 26.09.2013 zur VL-304/2013.
- Stadt Rothenburg (29.11.2013): Beschluss vom 28.11.2013 zur VL-337/2013.
- Stadt Rothenburg (23.12.2013): Beschlussvorlage VL-396/2013 für die Ratssitzung am 13.01.2014.
- Stadt Rothenburg (2014): Ergebnisse vergangener Wahlen und Entscheide. Online: www.wahl.rothenburg.de/, Zugriff: 11.05.2018.
- Stadt Rothenburg (06.02.2014): Beschluss vom 19.12.2013 zur VL-354/2013.
- Stadt Rothenburg (07.02.2014): Beschluss vom 13.01.2014 zur VL-396/2013.
- Stadt Rothenburg (10.03.2014): Beschluss vom 30.01.2014 zur VL-8/2014.
- Stadt Rothenburg (25.03.2014): Ergebnis zu den Bürgerentscheiden am 02.03.2014. Online: www.wahl.rothenburg.de/Buergerentscheide2014/571193_000038/0005711930000.html?Abstimmungsbezirk=alle, Zugriff: 21.04.2014.
- Stadt Rothenburg (01.04.2014): Beschluss vom 24.03.2014 zur VL-65/2014.
- Stadt Rothenburg (04.04.2014): Beschluss vom 27.03.2014 zur VL-80/2014.

- Stadt Rothenburg (2014): Gut Leben in Rothenburg ob der Tauber. Online: https://www.rothenburg.de/fileadmin/user_upload/Wirtschaft_und_Handel/Aktuelles_und_Projekte/Broschueren_download/Broschuere_gut_leben.pdf, Zugriff: 14.05.2018.
- Stadt Rothenburg (13.05.2015): Beschluss zur VL-104/2015 vom 30.04.2015.
- Stadt Rothenburg (10.09.2015): Beschlussvorlage VL-285/2015 für die Ratssitzung am 24.09.2015.
- Stadt Rothenburg (25.09.2015): Beschluss zur VL-285/2015 vom 24.09.2015.
- Stadt Rothenburg (24.11.2015): Beschlüsse vom 22.10.2015 zu VL-324/2015 bis VL-334/2015.
- Stadt Rothenburg (2015): Haushaltssatzung der Stadt Rothenburg o. d. T. für das Haushaltsjahr 2015.
- Stadt Rothenburg (2016): Jahresrechnung 2015 der Stadt Rothenburg o. d. T.
- Stadt Rothenburg (o.J.): Vereine und Organisationen. Online: <https://www.rothenburg.de/sport-freizeit/vereine-organisationen/>, Zugriff: 14.05.2018.
- TSV 2000 Rothenburg (o.J.): Wir über uns – Der Gesamtverein. Online: www.tsv2000rothenburg.de/Project/Index2.htm, Zugriff: 13.04.2018.
- UR-Rothenburg (2017): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 21.02.2017.

E: Fallstudie Augsburg

- AfD-Augsburg (04.05.2014): AfD fordert Baustopp für Tunnelbaustelle. Online: <https://buergerinitiativerosenauundthelottviertel.wordpress.com/2014/05/04/afd-fordert-baustopp-fuer-tunnelbaustelle/>, Zugriff: 16.03.2018.
- AfD-Augsburg (26.11.2014): AfD fordert Stopp der Bahnhofsuntertunnelung. Online: www.afdaugsburg.de/wp-content/uploads/2013/09/2014.11.26_Baustopp-Bahnhofsuntertunnelung.pdf, Zugriff: 24.03.2018.
- AfD-Augsburg (27.11.2014): Dringlichkeitsantrag auf Baustopp der Bahnhofsuntertunnelung. Online: www.afdaugsburg.de/wp-content/uploads/2014/08/2014.12.10_Baustopp-der-Bahnhofsuntertunnelung.pdf, Zugriff: 12.03.2018.
- AfD-Augsburg (09.12.2014): Dringlichkeitsantrag: Ratsbegehren über die Fortführung oder den Stopp der Bahnhofsuntertunnelung. Online: www.afdaugsburg.de/wp-content/uploads/2014/08/2014.12.10_Ratsbegehren-%C3%BCber-die-Bahnhofsuntertunnelung.pdf, Zugriff: 12.03.2018.
- AfD-Augsburg (18.12.2014): Erklärung zum Antrag: »Ratsbegehren zur Bahnhofsuntertunnelung«. Online: www.afdaugsburg.de/wp-content/uploads/2014/08/2014.12.18_m%C3%BCndlicher-Beitrag-Thomas-Lis.pdf, Zugriff: 24.03.2018.
- AfD-Augsburg (22.01.2015): AfD unterstützt Bürgerbegehren gegen Verkauf der Stadtwerke. Online: www.afdaugsburg.de/wp-content/uploads/2013/09/2015.01.22_AfD-unterst%C3%BCtzt-B%C3%BCrgerbegehren-gegen-Verkauf-der-Stadtwerke.pdf, Zugriff: 30.11.2017.
- AfD-Augsburg (05.03.2015): SPD und AfD in außergewöhnlicher Kooperation. Online: www.afdaugsburg.de/wp-content/uploads/2013/09/2015.03.05_SPD-und-AfD-in-au%C3%9Fergew%C3%BChnlicher-Kooperation.pdf, Zugriff: 18.01.2018.
- AfD-Augsburg (12.03.2015): AfD sieht sich in der Forderung nach Ratsbegehren bestätigt. Stadtrat muss rechtssicheres Verfahren einleiten. Online: www.afdaugsburg.de/wp-content/uploads/2013/09/2015.03.12_AfD-sieht-sich-in-der-Forderung-nach-Ratsbegehren-best%C3%A4tigt.pdf, Zugriff: 04.12.2017.

- AfD-Augsburg (19.03.2015): AfD erneuert Forderung nach Ratsbegehren. Fraktion sieht sich durch hohe Unterschriftenzahl bestätigt. Online: www.afdaugsburg.de/wp-content/uploads/2013/09/2015.03.19_AfD-erneuert-Forderung-nach-einem-Ratsbegehren.pdf. Zugriff: 04.12.2015.
- AfD-Augsburg (26.03.2015): Dringlichkeitsantrag: Bürgerentscheid zur Fusion. Online: www.afdaugsburg.de/wp-content/uploads/2014/08/2015.03.26_B%C3%BCrgerentscheid-zur-Fusion.pdf, Zugriff: 04.12.2015.
- AfD-Augsburg (27.03.2015): Neue Zahlen – AfD lehnt Fusion jetzt strikt ab. Online: www.afdaugsburg.de/wp-content/uploads/2013/09/2015.03.27_Neue-Zahlen-AfD-lehnt-Fusion-strikt-ab.pdf, Zugriff: 06.12.2017.
- Ausschussgemeinschaft (23.10.2014): Fusion der Stadtwerke Augsburg mit Erdgas Schwaben wäre de facto Privatisierung. Online: <http://ausschussgemeinschaft.de/pm-fusion-der-stadtwerke-augsburg-mit-erdgas-schwaben-waere-de-facto-privatisierung/>, Zugriff: 30.11.2017.
- Ausschussgemeinschaft (23.10.2014): Dringlichkeitsantrag: Kostenaufstellung Hauptbahnhof und MDA. Online: www.freie-waehler-augsburg.de/wp-content/uploads/2014/11/Antrag-27.11.2014.pdf, Zugriff: 12.03.2018.
- Ausschussgemeinschaft (27.11.2014): Dringlichkeitsantrag zur Kostenaufstellung des Hauptbahnhofs. Online: https://buergerinitiativerosenauundthelottviertel.wordpress.com/2015/01/fw_26112014_antrag_kostenoffenlegunghbf.pdf, Zugriff: 24.03.2018.
- Ausschussgemeinschaft (28.11.2014): Ausschussgemeinschaft unterstützt Bürgerbegehren »Stadtwerke in Bürgerhand«. Online: www.freie-waehler-augsburg.de/wp-content/uploads/2014/11/PM-28.11.14-Bbeg.fusion.pdf, Zugriff: 30.11.2017.
- Ausschussgemeinschaft (19.03.2015): Antrag auf Information durch die SWA an den Stadtrat. Online: <http://ausschussgemeinschaft.de/wp-content/uploads/2015/03/Antrag-Info-SWA-an-Stadtrat-19032015.pdf>. Zugriff: 01.12.2017.
- AA (20.03.2002): Hauptbahnhof: Nun will die Bahn total umbauen.
- AA (20.12.2002): Bahnhofs-Resolution steht...
- AA (09.04.2003): Neuer Kurs beim Hauptbahnhof.
- AA (18.07.2003): Zwei Tram-Stationen für Hauptbahnhof.
- AA (22.07.2003): Nahverkehr: Warten auf konkrete Pläne.
- AA (26.09.2003): Bahnhof: Tunnel ohne Ausgang?
- AA (29.11.2003): Im Tram-Tunnel zum Bahnhof.
- AA (06.12.2003): Beim Hauptbahnhof auf Zickzackkurs.
- AA (22.12.2003): Straßenbahnen tauchen vor dem Bahnhof ab.
- AA (27.05.2004): Ein Tunnel zwischen Vision und »Luftnummer.«
- AA (02.02.2005): »Bahnhof-Umbau nur im Paket.«
- AA (22.02.2005): Kö: Autos unten, Trambahnen oben.
- AA (08.04.2005): Große Pläne für den Bahnhof.
- AA (29.09.2005): Verkehrs-Chaos am Kö soll es nicht geben.
- AA (14.10.2005): Experten fordern große Lösung am Kö.
- AA (28.10.2005): Alle Parteien befürworten Großprojekt.
- AA (20.01.2006): Großprojekt wird gefördert.
- AA (25.01.2006): Kö-Umbau: Kein Geld für Tunnel.
- AA (15.02.2006): Vorfahrt für den Nahverkehr.
- AA (17.02.2006): Der Kö wird zu einem Politikum.

- AA (22.04.2006): Grüne gegen Autotunnel am Kö.
- AA (24.06.2006): Kö-Umbau: Jetzt Mini-Lösung.
- AA (27.06.2006): Kö: Neue Pläne schonen Straßenraum für Autos.
- AA (19.07.2006): Kö-Umbau wird zu Machtprobe.
- AA (28.07.2006): Der Kö-Umbau soll Zuschrüsse sichern.
- AA (29.07.2006): Diese Lösung hat der Kö nicht verdient.
- AA (13.09.2006): CSU will Bürger für Kö-Tunnel mobilisieren.
- AA (07.12.2006): Die Kritiker finden kein offenes Ohr.
- AA (08.12.2006): »Planern wird das Denken verboten.«
- AA (09.12.2006): Kö: Regenbogen schaltet auf stur.
- AA (14.12.2006): Der Fahrplan für die Pläne steht.
- AA (23.12.2006): CSU sucht und findet ihren Mister X.
- AA (31.03.2007): Bürgerbegehren gegen Kö-Umbau.
- AA (13.04.2007): Kö-Umbau: Jetzt mischt Regierung mit.
- AA (19.04.2007): »Regenbogen hat Angst vor Wettbewerb.«
- AA (28.04.2007): Kö: Architekten wollen Kompromiss.
- AA (27.07.2007): Kö-Begehren: Jetzt wird's ernst.
- AA (16.08.2007): Kraftakt für 827 Unterschriften.
- AA (17.08.2007): Streit über die Zulässigkeit.
- AA (28.08.2007a): Ein Thema für den Wahlkampf.
- AA (28.08.2007b): Stadtrat macht Weg frei für den Bürgerentscheid.
- AA (18.09.2007): Kö: Lob und Kritik für den Planungsentwurf.
- AA (26.09.2007): Regenbogen startet Kampagne für den schnellen Kö-Umbau.
- AA (27.09.2007): Gribl spricht von »Murks.«
- AA (28.09.2007): Alles klar für Bürgerentscheid.
- AA (23.10.2007): Pro Augsburg für schnellen Umbau am Königsplatz.
- AA (08.11.2007): Der Kampf um die Straße.
- AA (10.11.2007): Gribl fordert innovative Verkehrsführung in der City.
- AA (19.11.2007): Externe Experten: Pracht-Boulevard quer durch City.
- AA (22.11.2007): Wirtschaft will schnellen Umbau es Kö.
- AA (23.11.2007a): Sonntag: Bürgerentscheid in Augsburg.
- AA (23.11.2007b): Wer empfiehlt was.
- AA (24.11.2007): Bürgerentscheid ist die Folge politischer Sturheit.
- AA (26.11.2007a): Abfuhr für die Stadtregierung: Augsburger wollen neue Kö-Planung.
- AA (26.11.2007b): Der Frust in der SPD sitzt nach der Niederlage tief.
- AA (26.11.2007c): Reaktionen auf das Ergebnis.
- AA (27.11.2007a): Fehlende Größe in der Niederlage.
- AA (27.11.2007b): Linie 6 wird jetzt doch weitergebaut.
- AA (28.11.2007a): »Halten diese Herren uns Bürger für blöd?«
- AA (28.11.2007b): Mündige Bürger und die Politik.
- AA (30.11.2007): Nach Bürgerprotest rudert Stadtregierung zurück.
- AA (14.12.2007): »Wir stehen jetzt vor einem Scherbenhaufen.«
- AA (16.01.2008): Das bunte Regenbogen-Bündnis möchte weiterregieren.
- AA (16.01.2008b): Umbaupläne für den Bahnhof gelten weiter.
- AA (17.01.2008): Ratsbegehren zum Bahnhof?
- AA (28.01.2008): Werden die Pläne für den Bahnhofsumbau beerdigt?
- AA (29.01.2008): Bahnhof. Zug für zügigen Umbau nicht abgefahren.

- AA (31.01.2008): CSU schwenkt voll auf Kurs des Regenbogens ein.
- AA (07.02.2008a): »Es wird schwierig, zu regieren.«
- AA (07.02.2008b): Kö: Bürger wollen Bürger aushebeln.
- AA (20.02.2008): Der nette Onkel von nebenan zeigt die Zähne.
- AA (10.04.2008): Nach dem Amtseid wird OB Gribl CSU-Mitglied.
- AA (11.04.2008): Die Ziele der Koalition.
- AA (23.04.2008): Augsburg öffnet sich für großen Ideenwettbewerb.
- AA (29.04.2008): Der Ideenwettbewerb kann kommen.
- AA (21.04.2008): Trinkwasserschutz: Bürgerentscheid ist vom Tisch.
- AA (08.07.2008): Initiatoren stoppen Bürgerbegehren.
- AA (06.02.2009): Zum Autotunnel in der City führt kein Weg mehr.
- AA (13.02.2009): SPD sieht ihre Ideen bestätigt.
- AA (09.04.2009): »Ein unterirdischer Vorstoß.«
- AA (14.05.2009): Königsplatz ist 2011 autofrei.
- AA (26.02.2010): Wer ist schuld am Finanzloch?
- AA (24.03.2010a): Der Fahrplan für den Kö-Umbau wird konkret.
- AA (24.03.2010b): So sieht der neue Königsplatz aus.
- AA (20.04.2010a): Bahnhofsumbau in der Warteschleife.
- AA (20.04.2010b): »Von Planung überzeugt.«
- AA (04.06.2010): Gribl: Tunnel am Kö gefährdet Umbau des Hauptbahnhofs.
- AA (30.04.2012): SPD belebt alte Lösung wieder.
- AA (06.05.2010a): Der »Graben« soll zur Einbahnstraße werden.
- AA (06.05.2010b): Schafitel und Schönberg greifen wieder an.
- AA (27.05.2010): Das dritte Bürgerbegehren zum Kö ist beschlossen.
- AA (28.05.2010a): Gegenvorschlag Altstadtring.
- AA (28.05.2010b): Jetzt steht der Satz fürs Bürgerbegehren.
- AA (09.06.2010): FDP: Stadträtin gibt Kontra.
- AA (11.06.2010a): Etappensieg für Gribl am Königsplatz.
- AA (11.06.2010b): Hitzige Debatte im heißen Sitzungssaal.
- AA (11.06.2010c): »Wir wollen den großen Wurf.«
- AA (01.07.2010): Das Mantra des Marathon-Manns.
- AA (14.07.2010): Wehrt sich Stadtrat gegen Bürgerbegehren?
- AA (01.09.2010): Kö-Tunnel: 10900 Unterschriften in drei Monaten.
- AA (04.09.2010): Ein Bypass am Kö in Ausnahmefällen.
- AA (07.09.2010): Stadt startet Offensive gegen Tunnel am Kö.
- AA (20.09.2010): CSU unterstützt Gribls Kö-Kurs.
- AA (25.09.2010): Gribl will breite Front gegen den Tunnel am Kö schmieden.
- AA (30.09.2010): Königsplatz: SPD will Gribl unterstützen.
- AA (01.10.2010a): Am Totensonntag geht es um den Tunnel am Kö.
- AA (01.10.2010b): So gingen die Bürgerentscheide aus.
- AA (08.10.2010): Die »Entlastungsstraße« taucht im Ratsbegehren auf.
- AA (09.10.2010a): Der Friedensgipfel.
- AA (09.10.2010b): Große Mehrheit im Stadtrat für das Ratsbegehren.
- AA (12.10.2010): »An 360 Tagen im Jahr nicht wahrnehmbar.«
- AA (21.10.2010): »Es ist zu schaffen.«
- AA (22.10.2010): Freie Wähler nun für einen Tunnel.
- AA (25.10.2010): Zeichen gegen den Tunnel.

- AA (02.11.2010): Heiße Phase im Wahlkampf hat begonnen.
- AA (09.11.2010): Das Dilemma der Grünen beim Bürgerentscheid.
- AA (05.11.2010): SPD sieht Rot.
- AA (06.11.2010): Bündnis pro Gribl.
- AA (12.11.2010a): Handel ist sauer auf die Stadtspitze.
- AA (12.11.2010b): Neue Augsburger Mitte attackiert OB Gribl.
- AA (13.11.2010): Abfuhr für alternative Planung.
- AA (17.11.2010): Befürworter und Gegner des Tunnels liefern sich hitzige Debatte.
- AA (20.11.2010): Gegen den Stillstand.
- AA (22.11.2010a): Augsburger erteilen Tunnel eine klare Absage.
- AA (22.10.2010b): Rückenwind für OB Gribl.
- AA (23.10.2010a): Kluger Schachzug.
- AA (23.10.2010b): Ratsbegehren: ein Pluspunkt.
- AA (23.11.2010c): Wohnort spielte bei Nein zum Tunnel am Kö keine Rolle.
- AA (10.12.2010): Zustimmung für Bypass am Königsplatz.
- AA (17.12.2010): Alle klar für den Kö-Umbau.
- AA (31.01.2011): Anlieger klagen gegen Kö-Umbau.
- AA (01.02.2011): Am Kö fallen die ersten Äste.
- AA (15.03.2011): Hochablass-Kraftwerk soll ab 2014 laufen.
- AA (31.05.2011): Naturnaher Lech bremst Pläne für Eon-Kraftwerk.
- AA (28.06.2011): Steuerzahlerbund erneuert Kritik am Hauptbahnhof-Umbau.
- AA (22.09.2011): Strom für 3900 Haushalte.
- AA (04.11.2011): Zukunftsinvestition oder Zeit für Rückzug?
- AA (09.11.2011): Gericht sieht Fehler in Kö-Planungen.
- AA (14.11.2011): Hochablass: Das Kraftwerk wird teurer.
- AA (16.11.2011): Kritiker fühlen sich übergangen.
- AA (17.11.2011): »Wehr ohne Wasser ist wie ein Dom ohne Messe.«
- AA (26.11.2011): Kraftwerk in der Diskussion.
- AA (21.12.2011): Augsburg wartet auf den Bahnhofsumbau.
- AA (07.12.2011): Stadtwerke halten an Kraftwerk fest.
- AA (03.01.2012): An 280 Tagen liegt der Hochablass trocken.
- AA (08.01.2012): Die Gegner des Kraftwerks bleiben hart.
- AA (11.01.2012): Ratsbegehren für das Kraftwerk.
- AA (12.01.2012): Ratsbegehren sorgt für Überraschung.
- AA (13.01.2012a): Bürgerinitiative zeigt sich siegesgewiss.
- AA (13.01.2012b): Die Zeit drängt.
- AA (15.01.2012): Wasserkraftwerk: Kritik am Ratsbegehren.
- AA (18.01.2012a): Freie Wähler lehnen Ratsbegehren ab.
- AA (18.01.2012b): Keine Mehrheit für das Ratsbegehren.
- AA (19.01.2012): Blamage für die Stadtregierung.
- AA (20.01.2012): OB Gribl hält an Ratsbegehren fest.
- AA (21.01.2012): Stadtrat soll über Hochablass entscheiden.
- AA (25.01.2012): Heute Entscheidung zu Hochablass-Kraftwerk.
- AA (02.03.2012): Er hat's erfunden?
- AA (15.06.2012): Hochablass: Bauarbeiten beginnen.
- AA (22.06.2012): Am Hochablass wird sofort gebaut.
- AA (26.01.2012): OB Gribl scheitert mit Ratsbegehren.

- AA (02.01.2013): Stadt will Weichen für Linie 5 stellen.
- AA (30.03.2013): Bahnhofs-Umbau wird 10 Millionen teurer.
- AA (27.04.2013): Hochablass: Stillstand und Mehrkosten.
- AA (23.06.2013): »Buchegger würde sich im Grab umdrehen.«
- AA (14.10.2013): Trassen-Entscheidung bei der Linie 5 zieht sich noch.
- AA (28.11.2013): Anwohner wollen Bürgerbegehren.
- AA (12.12.2013): Bahnhofs-Umbau: Gribl kündigt Gespräche mit Gegnern an.
- AA (14.12.2013): Schafitels drittes Bürgerbegehren.
- AA (17.12.2013): Grüne und CSM lehnen Bürgerbegehren ab.
- AA (19.12.2013): Allianz gegen Bürgerbegehren.
- AA (21.12.2013): Wasserablass am Hochablass geht in Betrieb.
- AA (05.03.2014a): Begehren ohne Schlagkraft.
- AA (05.03.2014b): Die andere Seite des Bahnhofstunnels.
- AA (05.04.2014): Das plant die neue Stadtregierung.
- AA (17.04.2014): Dreierbündnis regiert nun Augsburg: Verträge sind unterzeichnet.
- AA (26.04.2014): 12 000 Unterschriften gegen Bahnhofstunnel.
- AA (08.05.2014): CSM fordert Ratsbegehren zum Bahnhofstunnel.
- AA (09.05.2014): Gribl lehnt Baustopp am Bahnhof ab.
- AA (22.05.2014): Der Zug ist abgefahren.
- AA (29.05.2014): Stadtrat will keinen Bürgerentscheid zum Bahnhofstunnel.
- AA (30.05.2014a): Das sagen die Augsburger Parteien zum abgelehnten Bürgerbegehren.
- AA (30.05.2014b): Stadtrat will keinen Bürgerentscheid
- AA (24.07.2014): Ein Mann von Erdgas Schwaben für die Stadtwerke.
- AA (25.07.2014): Wem gehören die Stadtwerke in Zukunft?
- AA (31.07.2014): Der Bahnhofstunnel kommt wie geplant.
- AA (22.10.2014): Wie viel Einfluss hat die Stadt künftig bei den Stadtwerken?
- AA (24.10.2014): Weichenstellung für die Stadtwerke.
- AA (25.10.2014): Bahnhofstunnel: 2019 ist kaum zu schaffen.
- AA (07.11.2014): Bahnhofstunnel wird frühestens 2022 fertig.
- AA (08.11.2014): Bahnhofstunnel: Doch, es ist eine Fehlplanung!
- AA (14.11.2014): Verkehr verlagert sich in Viertel rund um die City.
- AA (18.11.2014): Stoppen Bürger die Stadtwerke-Fusion?
- AA (19.11.2014): Bewusst getäuscht.
- AA (20.11.2014): Bahnhof: Von Hohenau warnt vor »Augsburg 22.«
- AA (21.11.2014a): 181 Millionen: Tunnel am Hauptbahnhof wird noch teurer.
- AA (21.11.2014b): Der große Energieversorger.
- AA (22.11.2014a): Breite Mehrheit zum Bahnhofstunnel steht weiter.
- AA (22.11.2014b): Hauptbahnhof: 181 Millionen Euro! Was nun?
- AA (24.11.2014): »Dieser unerträglich arrogante Umgang der politischen Entscheidungsträger...«
- AA (26.11.2014): Die Augsburger verstehen nur Bahnhof.
- AA (28.11.2014): Bahnhofs-Mehrkosten: Stadtwerke wehren sich gegen Vorwürfe.
- AA (05.12.2014): Tunnelgegner sind jetzt auch gegen Stadtwerke-Fusion.
- AA (08.12.2014): »Kein Jahrhundertprojekt, sondern ein Museum.«
- AA (17.12.2014): Entscheidung über Linie 5: Der Widerstand formiert sich.
- AA (18.12.2014): Gribl warnt vor großen Schäden bei Baustopp am Hauptbahnhof.

- AA (19.12.2014): Weichen für den Bahnhofsumbau sind gestellt.
- AA (20.12.2014): Augsburgs Großprojekte: Was nun, Herr Gribl?
- AA (30.01.2015a): Das Bürgerbegehren wäre wichtig.
- AA (30.01.2015b): Stadtwerke: Das Bürgerbegehren ist wohl unzulässig.
- AA (31.01.2015): Gribl hält Bürgerbegehren zur Stadtwerke-Fusion für ungültig.
- AA (07.02.2015): Stadtwerke: Der Streit übers Bürgerbegehren wird schärfer.
- AA (18.02.2015): So hoch sind Augsburgs Schulden.
- AA (21.02.2015): Debatte übers Bürgerbegehren verschärft sich.
- AA (24.02.2015): Stadtwerke-Fusion: Augsburger Bürger sollen entscheiden.
- AA (05.03.2015): Diskussion um Stadtwerke-Fusion spaltet die Grünen.
- AA (14.03.2015): OB Gribl will kein Ratsbegehren zur Fusion.
- AA (20.03.2015): Stadtwerke-Fusion: Verbissen »ergebnisoffen.«
- AA (24.03.2015): Stadtwerke-Fusion: Entscheidung wird verschoben.
- AA (26.03.2015) In der SPD wird der Ton schärfer.
- AA (27.03.2015): Energie-Fusion: Gribl spielt politisch auf Zeit.
- AA (02.04.2015): 15.000 Unterschriften gegen Stadtwerke-Fusion übergeben.
- AA (08.04.2015): Bei einer Fusion der Stadtwerke fallen wohl hundert Stellen weg.
- AA (15.04.2015): Betriebsrat befragt die Stadtwerke-Mitarbeiter zur Energiefusion.
- AA (21.04.2015): Stadtwerke-Mitarbeiter wollen die Fusion.
- AA (22.04.2015): Fusion: Alles spricht für einen Bürgerentscheid.
- AA (23.04.2015): Augsburger stimmen wohl bis Ende August über Stadtwerke-Fusion ab.
- AA (04.05.2015): SPD ist für die Stadtwerkefusion.
- AA (05.05.2015): Fusion: Gribl treibt Ratsbegehren offensiv voran.
- AA (20.05.2015): CSU kämpft mit Händen und Füßen für die Fusion.
- AA (21.05.2015): Grünen-Chef Strobel nimmt die Wahl nicht an und hört auf.
- AA (22.05.2015): Wohin führt der Weg der Stadtwerke.
- AA (21.06.2015): CSU-Chef Hintersberger wettert gegen Grüne.
- AA (01.07.2015): Energie-Fusion: Die Positionen prallen aufeinander.
- AA (04.07.2015a): Energie-Fusion: Führende Grüne legen sich mit Basis an.
- AA (04.07.2015b): Stadtwerke-Fusion: Eine Frage des Vertrauens.
- AA (05.07.2015): Das Ja-Aber der CSM zur Stadtwerke-Fusion.
- AA (08.07.2015): Erste Nagelprobe fürs Regierungsbündnis.
- AA (12.07.2015): Fusion gescheitert: Wähler glauben OB Gribl nicht.
- AA (13.07.2015a): Bürger sagen Nein zur Stadtwerke-Fusion.
- AA (13.07.2015b): Nein zu Fusion: Stadtwerke-Chef Dietmeyer vor dem Abgang.
- AA (13.07.2015c): Stadtwerke-Fusion: Koalition räumt ihre Wahlniederlage ein.
- AA (13.07.2015d): Stimmen zum Bürgerentscheid. »Wähler haben ein Signal gesetzt.«
- AA (14.07.2015a): Analyse: Die Anti-Fusions-Stimmung bremst den Kurs des Stadtrats aus.
- AA (14.07.2015b): Stadtwerke-Fusion gescheitert – Das waren die Fehler der Stadtregierung.
- AA (15.07.2015): Nein zu Fusion: Die Stadtwerke stellen sich neu auf.
- AA (18.07.2015): Niederlage tut Gribl weh, der Regierung weniger.
- AA (28.10.2015): Theatersanierung: Antrag auf Ratsbegehren ist geplatzt.
- AA (08.04.2016): Augsburger Stadtwerke wollen mehr Jobs streichen.
- AA (07.10.2016): Warum dauert es am Bahnhof ein Jahr länger?

AA (02.11.2016): Warum die Augsburger die ärmsten Bürger Bayerns sind.

AA (23.11.2016): Linie 5: Kommt jetzt ein Bürgerbegehren?

AA (25.11.2016): So soll die Linie 5 in Fahrt kommen.

AA (29.03.2017): Ein Herz und eine Seele.

AA (20.06.2017): Fischtreppe am Hochablass kommt später – zum Ärger von Ausflüglern.

AA (01.08.2017): Wechselspiele im Augsburger Stadtrat.

AA (12.11.2017): Für diese neuen Projekte hat die Stadt Augsburg Geld.

AA (23.01.2018): Augsburger CSU-Fraktion erhält Zuwachs.

AA (22.03.2018): Die Linie 5 fährt frühestens 2018.

AA-Forum (01.07.2015): Podiumsdiskussion zur Stadtwerke-Fusion. Online: <https://www.youtube.com/watch?v=I7Tdl-qHqps>, Zugriff: 06.12.2017.

AA-Lokalredaktion (2017): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 28.02.2017.

Bayern.Recht (2016): Kein Anspruch auf Zulassung eines Bürgerbegehrens. Urteil des VG-Augsburg vom 04.03.2016. Online: <http://gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2016-N-122386?hl=true&AspxAutoDetectCookieSupport=1>, Zugriff: 07.12.2017.

Bayern.Recht (2017): Anforderungen an Begründung des Bürgerbegehrens. Urteil des VGH-München vom 17.05.2017. Online: <http://gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2017-N-111611?hl=true>, Zugriff: 07.12.2017.

BI-Bürgerhand (29.11.2014): Bürgerinitiative »Stadtwerke Augsburg in Augsburger Bürgerhand gegründet – Bürgerbegehren wird vorbereitet. Online: <http://energiewende-augsburg.de/presseklaerung-vom-29-11-2014/>, Zugriff: 30.11.2017.

BI-Bürgerhand (2015a): Plakate und Flyer. Online: <http://energiewende-augsburg.de/plakate-und-flyer/>, Zugriff: 06.12.2017.

BI-Bürgerhand (2015b): Unterschriftenliste des zweiten Bürgerreferendums. Online: http://energiewende-augsburg.de/wp-content/uploads/2015/03/20150318_8_unterschriftenseiteB%C3%BCBeflyeralarm.jpg, Zugriff: 01.12.2017.

BI-Bürgerhand (06.02.2015): Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ist nicht begründet. Online: <http://energiewende-augsburg.de/presseklaerung-vom-06-02-2015/>, Zugriff: 06.02.2015

BI-Bürgerhand (26.02.2015): OB ist auch Aufsichtsratsvorsitzender von Erdgas Schwanen/Thüga: Wem hält Herr Dr. Gribl die »Treue«? Online: <http://energiewende-augsburg.de/presseklaerung-vom-26-02-2015/>, Zugriff: 01.12.2017.

BI-Bürgerhand (11.03.2015): Grüne fallen erneut einem Bürgerbegehren in den Rücken. Online: <http://energiewende-augsburg.de/presseklaerung-vom-11-03-2015/>, Zugriff: 01.12.2017.

BI-Bürgerhand (21.03.2015): Jetzt erst Recht. Online: <http://energiewende-augsburg.de/jetzt-erst-recht/>, Zugriff: 21.03.2015.

BI-Bürgerhand (13.07.2015): Pressemitteilung nach gewonnenem Entscheid. Online: <http://energiewende-augsburg.de/pressemitteilung-nach-gewonnenem-entscheid/>, Zugriff: 07.12.2015.

BI-Bürgerhand (2017): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 28.02.2017.

BI Thelott- und Rosenauviertel (o.J.): Archiv der Internetpräsenz. Online: <https://buergerinitiativerosenauundthelottviertel.wordpress.com/>, Zugriff: 12.03.2018.

- BI Thelott- und Rosenauiertel (2013): Formular: Bürgerbegehren Hauptbahnhof. Online: https://buergerinitiativerosenaundthelottviertel.files.wordpress.com/2015/01/formular_buergerbegehren.pdf, Zugriff: 12.03.2018.
- CSM-Augsburg (19.01.2012): Antrag für ein Ratsbegehren für ein Wasserkraftwerk am Augsburger Hochablass. Online: www.csm-augsburg.de/wp-content/uploads/2012/01/Ratsbegehren.pdf, Zugriff: 20.02.2018.
- CSU-Augsburg (19.01.2011): Ratsbegehren zum Wasserkraftwerk Hochablass. Online: www.csuaugsburg.de/media/archive1/antraege/Antraege_20120119_RatsbegehrenzumWasserkraftwerkHochabla.pdf, Zugriff: 20.02.2018.
- CSU-Augsburg (18.12.2013): CSU-Fraktion spricht sich erneut für Bahnhofstunnel aus. Online: www.csuaugsburg.de/index.php?section=news&cmd=details&newsid=283, Zugriff: 16.03.2018.
- CSU-Augsburg (2017): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 09.03.2017.
- CSU/SPD-Augsburg (11.11.2014): CSU und SPD weisen Vorwürfe zurück. Online: www.csuaugsburg.de/media/archive1/presseerklaerung/20141111PMCSUSPDBahnhofsumbau.pdf, Zugriff: 24.03.2018.
- CSU/SPD-Augsburg (12.05.2015): Ratsbegehren »Gemeinsame Energie – Starke Stadtwerke – Sichere Arbeitsplätze.« Online: www.csuaugsburg.de/media/archive1/antraege/20150512GemAntragCSUSPDFusionRatsbegehren.pdf, Zugriff: 04.12.2017.
- DAZ (06.02.2009): Gribl kommentiert Ideenwettbewerb.
- DAZ (20.02.2009): »Mein Grün, dein Grün«
- DAZ (27.03.2009): Deutsche Bahn AG zu Gast im Stadtrat.
- DAZ (14.04.2009): Bahnhofsumbau: Steuerzahlerpräsident Rolf von Hohenau in der Kritik.
- DAZ (14.05.2009): Königsplatz: Die Vision wird real.
- DAZ (26.06.2009): Wettbewerb Innenstadt: Stadtrat fällt Grundsatzbeschluss.
- DAZ (23.07.2009): Stadtrat: Emotionale Debatte zum Bahnhofsumbau.
- DAZ (28.07.2009): Bebauungsplan: »Augsburg Boulevard und Königsplatz« – Beteiligung der Öffentlichkeit ab August.
- DAZ (16.10.2009): Augsburg im Schwarzbuch des Bundes der Steuerzahler.
- DAZ (19.03.2010): Bürgerbegehren zum Stadtbau: Gribl zeigt Größe.
- DAZ (16.04.2010): Kö-Umbau: Die Römersandale schreitet durch den Raum.
- DAZ (04.05.2010): MDA: Bund und Land sichern Förderung zu.
- DAZ (26.05.2010): Bürgerbegehren gegen Kö-Umbaupläne startet am Samstag.
- DAZ (03.06.2010): Sondersitzung zum Kö-Umbau: Keine Ausreden für uninformedierte Stadträte am 10. Juni.
- DAZ (07.06.2010): FDP Augsburg: Für Tunnel-Lösung am Königsplatz.
- DAZ (17.07.2009): Lustloser Projektbeschluss zum Hauptbahnhof.
- DAZ (26.02.2010): Stadtrat verabschiedet Gesamthaushalt 2010.
- DAZ (19.07.2010): »Das Vorgehen der jetzigen Stadtregierung gefährdet den Bahnhofsumbau am meisten.«
- DAZ (23.07.2010): Hauptbahnhof: Umbau nimmt Fahrt auf.
- DAZ (29.07.2010): Stadtrat lehnt Bürgerbegehren Maximilianstraße als unzulässig ab.
- DAZ (08.09.2010): Tunnelbegehren: Paula kritisiert »Werbekampagne« der Stadt.
- DAZ (22.09.2010): Grüne: CSU fällt dem Anliegen des Ideenwettbewerbs in den Rücken.
- DAZ (29.09.2010): Den neuen Kö: Jetzt!

- DAZ (01.10.2010): Tunnel am Kö: Mini-Resolution statt Ratsbegehren.
- DAZ (09.10.2010): Stadtrat beschließt Ratsbegehren.
- DAZ (13.10.2010): Neue Fraktion im Augsburger Stadtrat.
- DAZ (05.11.2010): Kö-Abstimmung: Doppel-Nein von der Grünen Jugend.
- DAZ (06.11.2010): Königsplatz-Umbau: FDP pro Tunnel.
- DAZ (08.11.2010): Bürgerbegehren zum Königsplatz-Umbau: Wahlkampf in der Innenstadt.
- DAZ (16.11.2010): Zweimal Nein ist ein Ja für einen besseren Umbau am Kö.
- DAZ (18.11.2010a): Für eine umweltfreundliche Verkehrspolitik.
- DAZ (18.11.2010b): Königsplatz-Umbau: Der Souverän wird die richtige Entscheidung treffen.
- DAZ (22.11.2010): Bürgerentscheid: Augsburger wollen Kö-Umbau ohne Tunnel.
- DAZ (17.12.2010): Stadtrat verabschiedet Haushalt mit Rekordverschuldung.
- DAZ (25.07.2011): CSU: Gribl in Not.
- DAZ (04.10.2011): CSU-Fraktion: Spaltung perfekt.
- DAZ (14.11.2011): Der Kö nach dem VGH-Urteil: Alte Diskussionen flammen wieder auf.
- DAZ (28.11.2011): Es steht 6:4 für den Hochablass! Bürgermehrheit gegen das Hochablasskraftwerk.
- DAZ (16.12.2011a): »Dafür hätte man keinen KGSt-Prozess gebraucht«.
- DAZ (16.12.2011b): Stadtrat schickt B-Plan zum Kö in die erneute Auslegung.
- DAZ (21.12.2011): Baurecht für den Hauptbahnhof.
- DAZ (07.01.2012): Demo gegen Kraftwerk am Hochablass.
- DAZ (10.01.2012): Der Lech schickt nasse Grüße.
- DAZ (16.01.2012): Wasserkraftwerk am Hochablass: Ratsbegehren vor dem Aus.
- DAZ (19.01.2012): Ratsbegehren ohne Rat.
- DAZ (23.01.2012): Hochablass: »Die Vor- und Nachteile müssen von der Politik zur Kenntnis genommen werden«
- DAZ (27.01.2012): Kein Ratsbegehren zum Hochablass.
- DAZ (30.01.2012): Hochablass nach der Entscheidung: Bürgerinitiative meldet sich zu Wort.
- DAZ (23.08.2012): Hauptbahnhof: Tunnelbau beginnt.
- DAZ (19.11.2012): Eine Stadtregierung gibt es nicht mehr.
- DAZ (15.03.2013): Erster Planungs-Workshop von GoWest – Bürgerdialog zur Linie 5.
- DAZ (22.03.2013): Stadtrat verabschiedet Haushalt 2013.
- DAZ (30.03.2013): Hauptbahnhof: Stadt und Stadtwerke Augsburg schließen Kreuzungsvereinbarung mit der DB.
- DAZ (29.11.2013): Viele Gewinner.
- DAZ (09.12.2013): Hauptbahnhof: Bürgerbegehren gegen Tunnel kommt!
- DAZ (10.12.2013): Hauptbahnhof: Bürgerbegehren beschlossen.
- DAZ (14.12.2013): Kosten: Punktlandung beim Kö.
- DAZ (16.12.2013): Der Königsplatz ist eröffnet.
- DAZ (19.12.2013): Starker Gegenwind für das Bahnhofsbegehren.
- DAZ (05.05.2014): Hauptbahnhof: Unterschriften gegen Tunnel sind eingereicht.
- DAZ (06.05.2014): Bahnhofstunnel: AfD für Baustopp.
- DAZ (07.05.2014): Hauptbahnhof: CSM schlägt Ratsbegehren vor.
- DAZ (29.05.2014): Hauptbahnhof: Stadtrat lehnt Bürgerbegehren ab.
- DAZ (24.10.2014): Auf dem Weg zum virtuellen Kraftwerk.

- DAZ (07.11.2014): Hauptbahnhof: Neuer Zeit- und Kostenplan für den Tunnel vorge stellt.
- DAZ (19.11.2014): Attac: »Keine Fusion der Stadtwerke mit der Thüga AG.«
- DAZ (26.11.2014): Bahnhofsumbau: Schafitel schießt scharf.
- DAZ (13.01.2015): Oberbürgermeister Kurt Gribl attackiert Freie Wähler.
- DAZ (23.01.2015): Fusion: Grüne spielen auf Zeit.
- DAZ (30.01.2015): Stadtwerke-Fusion: Bürgerbegehren unzulässig?
- DAZ (20.02.2015a): Fusion: CSM-Verein lehnt Fusion ab.
- DAZ (20.02.2015b): Fusion: SPD-Ortsverein unterstützt Bürgerbegehren.
- DAZ (03.03.2015): Gribl in Schwierigkeiten, Grüne in Not.
- DAZ (24.03.2015): Fusion: Gegner im Aufwind.
- DAZ (25.03.2015): Fusion: Ortsvereine schrubben SPD-Fraktion ab.
- DAZ (26.03.2015): Fusion: Stadtrat lehnt Ratsbegehren ab.
- DAZ (30.03.2015): Stadtrat verabschiedet Haushalt 2015.
- DAZ (11.04.2015): Fusion: Gribl positioniert sich für Zusammenschluss, Punktsieg der Befürworter in der Kälberhalle.
- DAZ (18.04.2015): Ein Verlierer in Sachen Fusion steht bereits fest.
- DAZ (23.04.2015): Stadtwerke-Fusion: Erstes Bürgerbegehren unzulässig.
- DAZ (24.05.2015): Die Fusion frisst ihre Kinder.
- DAZ (13.06.2015): Die Schlacht beginnt.
- DAZ (17.06.2015): Fusion: Veranstaltungen in Lechhausen und Bärenkeller.
- DAZ (19.06.2015): Fusion: OB und Stadtwerke weiter in den Stadtteilen unterwegs.
- DAZ (11.07.2015): Die Krise der Grünen ist dramatisch.
- DAZ (20.07.2015): Warum in der politischen Stadt kein Stein mehr auf dem andern steht.
- DAZ (22.09.2015): Der Innenstadtumbau ist ohne Fuggerboulevard nicht abgeschlossen.
- DAZ (28.01.2016): Theatersanierung: Stadtrat lehnt Antrag zu einem Ratsbegehren ab.
- DAZ (21.06.2016): OB und Verwaltung bringen UNESCO-Bewerbung auf die Zielgerade.
- DAZ (01.07.2017): Der lange und goldene Weg der Bürgerinitiative.
- Deutsche Bahn (o.J.): BauInfoPortal: Projekt Augsburg City – Hbf. Online: <https://bau-projekte.deutschebahn.com/mobile/p/augsburg-hbf>, Zugriff 11.03.2018.
- Deutscher Bundestag (2016): Finanzielle Förderung des Bundes für kommunale Verkehrsprojekte im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz-Bundesprogramms. Online: <https://www.bundestag.de/resource/blob/475698/990d607e-188ca-40a180d50b9bce6e07c/WD-5-072-16-pdf-data.pdf>, Zugriff: 21.11.2019.
- Erben, Rainer (03.07.2015): Statement zur Fusion zwischen den Stadtwerken Energie/Netze und erdgas schwaben. Online: <http://reiner-erben.de/blog/keine-fusion-ist-auch-keine-loesung>, Zugriff: 06.12.2017.
- Erdgas Schwaben (2014): Konzernabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2013.
- Feininger, Peter (2008): Bürgerentscheid steht an. Online: www.forumaugsburg.de/s_2kommunal/Haushalt/080412_wasserbegehren/artikel.pdf, Zugriff: 19.02.2018.

- Freie Wähler-Augsburg (25.03.2013): Antrag der Stadtratsfraktion vom 25.03.2013. Online: www.freie-waehler-augsburg.de/downloads/130325baustopphbf.pdf, Zugriff: 12.03.2018.
- Freie Wähler-Augsburg (28.05.2014): BSV/14/01746 – Zulässigkeit des Bürgerbegehrens »Straßenbahnhaltestelle Hauptbahnhof«. Online: https://buergerinitiativerose-nauundthelottviertel.files.wordpress.com/2015/01/pm_vs_28052014_zulc3a4ssigkeitdesbc3bcrgerebegehrens.pdf, Zugriff: 17.03.2018.
- Freie Wähler-Augsburg (07.11.2014): Pressemitteilung zur Kostenerhöhung und Terminverzögerung am Hauptbahnhof. Online: <https://buergerinitiativerosenauundthelottviertel.wordpress.com/2014/11/07/die-swa-hat-die-ubersicht-verloren-und-die-politik-hatte-sie-von-anfang-an-nicht/>, Zugriff: 24.03.2018.
- Freie Wähler-Augsburg (11.11.2014): Pressemitteilung zur Schuldfrage und zum demokratischen Verständnis der Grünen. Online: www.freie-waehler-augsburg.de/wp-content/uploads/2014/11/PM-11.11.14.pdf, Zugriff: 12.03.2018.
- Freie Wähler-Augsburg (11.01.2015): Neujahrs-Presseerklärung zur Fusion der SWA mit Erdgas Schwaben. Online: www.freie-waehler-augsburg.de/wp-content/uploads/2015/01/PM-11.01.2015-Fusion.pdf, Zugriff: 30.11.2017.
- Freie Wähler-Augsburg (19.05.2015): BSV/15/03035 Ratsbegehren Fusion. Online: www.freie-waehler-augsburg.de/wp-content/uploads/2015/05/19.5.15-gribl-wg.titel_.pdf, Zugriff: 04.12.2017.
- Freie Wähler-Augsburg (15.06.2015): Zusammenfassung zum Beschluss Fusion. Online: www.freie-waehler-augsburg.de/wp-content/uploads/2015/06/Kurzfassung-fassung.15.6.15.pdf, Zugriff: 06.12.2015.
- Grüne-Augsburg (06.02.2009): Jetzt keine Zeit mehr verlieren – Mobilitätsdrehscheibe sofort umsetzen. Online: http://gruene-augsburg.de/presse/presse-archiv/single-archiv/article/jetzt_keine_zeit_mehr_verlieren_mobilitaetsdrehscheibe_sofort_umsetzen/archive/2009/february/, Zugriff: 03.03.2018.
- Grüne-Augsburg (10.01.2012): Wasserkraftwerk am Hochablass – GRÜNE fordern: BürgerInnen beteiligen – Fakten auf den Tisch legen. Online: http://gruene-augsburg.de/presse/presse-archiv/single-archiv/article/wasserkraftwerk_am_hochablass_gruene_fordern_buergerinnen_beteiligen_fakten_auf_den_tisch_leg/archive/2012/january/, Zugriff: 20.02.2018.
- Grüne-Augsburg (13.01.2012): Ratsbegehren heilt keine Planungsdefizite. Online: http://gruene-augsburg.de/presse/presse-archiv/single-archiv/article/ratsbegehren_heilt_keine_planungsdefizite/archive/2012/january/, Zugriff: 20.02.2018.
- Grüne-Augsburg (23.01.2012): Dringlichkeitsantrag Wasserkraftwerk Hochablass. Online: http://gruene-augsburg.de/fraktionoo/anträge/anträge-detail/article/wasserkraftwerk_hochablass/, Zugriff: 20.02.2018.
- Grüne-Augsburg (25.01.2012): Bürger offen informieren. Online: http://gruene-augsburg.de/presse/presse-archiv/single-archiv/article/buerger_offen_informieren/archive/2012/january/, Zugriff: 20.02.2018.
- Grüne-Augsburg (18.12.2013): Grüne für schnellen Umbau des Hauptbahnhofs. Online: http://gruene-augsburg.de/presse/presse-archiv/single-archiv/article/gruene_fuer_schnellen_umbau_des_hauptbahnhofs/archive/2013/december/, Zugriff: 16.03.2018.
- Grüne-Augsburg (07.11.2014): Mobilitätsdrehscheibe zügig und sorgfältig umsetzen. Online: <http://gruene-augsburg.de/presse/presse-archiv/single-archiv/article/mo->

- bilitaetsdrehscheibe_zuegig_und_sorgfaeltig_umsetzen/archive/2014/november/, Zugriff: 24.03.2018.
- Grüne-Augsburg (17.11.2014): Dringlichkeitsantrag: Kooperationsmöglichkeiten zwischen Stadtwerke Augsburg und Erdgas Schwaben. Online: http://gruene-augsburg.de/themen2/fusion-swa-erdgas-schwaben/single-fusion/article/dringlichkeitsantrag_kooperationsmoeglichkeiten_zwischen_stadtwerke_augsburg_und_erdgas_schwaben/, Zugriff: 29.11.2017.
- Grüne-Augsburg (2015): Keine Fusion. Online: <http://gruene-augsburg.de/keine-fusion/>, Zugriff: 06.12.2017
- Grüne-Augsburg (21.01.2015): Für echte BürgerInnenbeteiligung. Online: http://gruene-augsburg.de/themen2/fusion-swa-erdgas-schwaben/single-fusion/article/fuer_echte_buergerinnenbeteiligung/, Zugriff: 30.11.2017.
- Grüne-Augsburg (22.01.2015): Fusion? Grüne: Keine Stadtratsentscheidung vor einem Bürgerbegehren oder Ratsbegehren. Online: http://gruene-augsburg.de/themen2/fusion-swa-erdgas-schwaben/single-fusion/article/fusion_gruene_fordern_keine_stadtratsentscheidung_vor_einem_buergerbeghren_oder_ratsbegehren/, Zugriff: 30.11.2017.
- Grüne-Augsburg (11.02.2015): Veröffentlichung des Stadtratsbeschlusses zur Fusion/ Kooperation. Online: http://gruene-augsburg.de/themen2/fusion-swa-erdgas-schwaben/single-fusion/article/veroeffentlichung_des_stadtratsbeschlusses_zur_fusionkooperation/, Zugriff: 01.12.2017.
- Grüne-Augsburg (20.02.2015): Grüne lassen Bürgerbegehrensfrage rechtlich prüfen und werden Ratsbegehrensantrag einbringen. Online: http://gruene-augsburg.de/themen2/fusion-swa-erdgas-schwaben/single-fusion/article/gruene_lassen_buergerbegehrensfrage_rechtlich_pruefen_und_werden_ratsbegehrensantrag_einbringen/, Zugriff: 01.12.2017.
- Grüne-Augsburg (06.03.2015): Mögliche Fusion bei den Stadtwerken. GRÜNE fordern Einsicht in Machbarkeitsstudien. Online: http://gruene-augsburg.de/themen2/fusion-swa-erdgas-schwaben/single-fusion/article/moegliche_fusion_beiden_stadtwerken_gruene_fordern_einsicht_in_machbarkeitsstudien/, Zugriff: 01.12.2017.
- Grüne-Augsburg (10.03.2015): Ergebnis der rechtlichen Prüfung der Bürgerbegehrensfrage. Online: http://gruene-augsburg.de/themen2/fusion-swa-erdgas-schwaben/single-fusion/article/ergebnis_der_rechtlichen_pruefung_der_buergerbegehrensfrage_liegt_vor/, Zugriff: 19.02.2018.
- Grüne-Augsburg (18.03.2015): Protokoll der Stadtversammlung vom 18.03.2015. Online: http://gruene-augsburg.de/userspace/BY/sv_augsburg/Dokumente/Protokolle/2015/Protokoll_Stadtversammlung_18_03_15.pdf, Zugriff: 01.12.2017.
- Grüne-Augsburg (10.05.2015): Fusion: Keine Zustimmung zum Ratsbegehren von CSU und SPD. Online: http://gruene-augsburg.de/themen2/fusion-swa-erdgas-schwaben/single-fusion/article/fusion_die_buerger_haben_das_wort_ratsbegehren_kommt_viel_zu_spaet/, Zugriff: 04.12.2015.
- Grüne-Augsburg (18.06.2015): GRÜNE Unterstützung für den Bürgerentscheid zur Stadtwerke Fusion am 12. Juli. Online: http://gruene-augsburg.de/themen2/fusion-swa-erdgas-schwaben/single-fusion/article/gruene_unterstuetzung_fuer_den_buergerentscheid_zur_stadtwerke_fusion_am_12_juli/, Zugriff: 25.05.2015.

Grüne-Augsburg (18.06.2015): Keine Fusion! Die Augsburger GRÜNEN starten ihre Kampagne zum Bürgerentscheid. Online: http://gruene-augsburg.de/themen2/fusion-swa-erdgas-schwaben/single-fusion/article/keine_fusion_die_augsburger_gruenen_starten_ihre_kampagne_zum_buergerentscheid/, Zugriff: 06.12.2017.

Grüne-Augsburg (04.07.2015): GRÜNE distanzieren sich vom offenen Brief Pro Fusion. Online: http://gruene-augsburg.de/themen2/fusion-swa-erdgas-schwaben/single-fusion/article/gruene_distanzieren_sich_vom_offenen_brief_pro_fusion/, Zugriff: 06.12.2017.

Grüne-Augsburg (2017): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 08.03.2017.

Labbe & Partner (2015): Antrag zur Sicherung des Bürgerbegehrens. Online: <http://energiewende-augsburg.de/wp-content/uploads/2015/04/AntragLabbe.pdf>, Zugriff 30.11.2017.

Linke-Augsburg (19.01.2012): Ratsbegehren zum Hochablass unnötig! www.augsburg.die-linke-bayern.de/stadtrat/presseklaerungen/detail/browse/9/zurueck/presseklaerungen/artikel/ratsbegehren-zum-hochablass-unnoetig/, Zugriff: 20.02.2018.

Lokale Agenda Augsburg (29.10.2010): Stellungnahme der Fachforen Verkehr und nachhaltige Stadtentwicklung. Online: www.forumaugsburg.de/s_1aktuelles/2010/10/29_ratsbegehren-koe.pdf, Zugriff: 04.03.2018.

Lorenzmeier, Stefan (2015): Rechtmäßigkeit des Bürgerbegehrens »Augsburger Stadtwerke in Augsburger Bürgerhand.« Online: http://gruene-augsburg.de/userspace/BY/sv_augsburg/Dokumente/Rechtmaessigkeit_des_Buergerbegehrens_endg.pdf, Zugriff: 01.12.2017.

Polit-WG-Augsburg (08.07.2015): Video gegen die unsägliche Mitarbeiterkampagne zum Bürgerentscheid »Fusion Stadtwerke Augsburg mit erdgas schwaben«. Online: www.polit-wg.de/news_details.php?id=35&title=Video%20gegen%20die%20uns%C3%A4gliche%20Mitarbeiterkampagne%20zum%20B%C3%BCrgerentscheid%20%26quot%3BFusion%20Stadtwerke%20Augsburg%20mit%20erdgas%20schwaben%26quot%3B, Zugriff: 06.12.2017.

Pro Augsburg (o.J.): Historie. Online: <https://www.pro-augsburg.de/historie/>, Zugriff: 27.03.2018.

Pro Augsburg (2017): Transkriptionsprotokoll des Interviews vom 03.03.2017.

Stadt Augsburg (2007a): Ergebnis Bürgerentscheid vom 25.11.2007.

Stadt Augsburg (2007b): Planungswerkstatt: Innenstadt und Mobilität (Abschlussdokumentation). Online: http://www2.augsburg.de/fileadmin/www/dat/o6st/splan_o/Projekte/PW_Innenstadt/pdf/Abschlussdokumentation.pdf, Zugriff: 03.03.2018.

Stadt Augsburg (2008): Ideenwettbewerb Innenstadt Augsburg: Auslobung. Online: http://stadtplanung.augsburg.de/fileadmin/user_upload/portale/stadtplanung/Projekte/Mobilitaetsdrehscheibe/Wettbewerb_Innenstadt/pdf/Ideenwettbewerb_Innenstadt_Auslobungstext.pdf, Zugriff: 03.03.2018.

Stadt Augsburg (2009): Ideenwettbewerb Innenstadt Augsburg: Ergebnis des Wettbewerbs. http://stadtplanung.augsburg.de/fileadmin/user_upload/portale/stadtplanung/Projekte/Mobilitaetsdrehscheibe/Wettbewerb_Innenstadt/pdf/Ideenwettbewerb_Innenstadt_Wettbewerbsergebnis.pdf, Zugriff: 03.03.2018.

Stadt Augsburg (2010): Ergebnis der Bürgerentscheide zum Kö-Umbau vom 21.11.2010. Online: www.augsburg.de/fileadmin/user_upload/verwaltungswegweiser/buer

- geramt/wahlen/buergerentscheide/koe-umbau_2010/koe-umbau_2010.html, Zugriff: 04.03.2018.
- Stadt Augsburg (24.09.2010a): Beschlussvorlage 10/00442 für die Ratssitzung am 08.10.2010.
- Stadt Augsburg (24.09.2010b): Beschlussvorlage 10/00443 Teil 1 für die Ratssitzung am 08.10.2010.
- Stadt Augsburg (08.10.2010): Beschlussvorlage 10/00443 Teil 2 für die Ratssitzung am 08.10.2010.
- Stadt Augsburg (2011): Aufstellung. Bebauungsplan Nr. 500. Online: http://stadtplanung.augsburg.de/fileadmin/user_upload/portale/stadtplanung/Projekte/Mobilitaetsdrehscheibe/Koenigsplatz/pdf/Bebauungsplan_500_Textteil.pdf, Zugriff: 04.03.2018.
- Stadt Augsburg (2012a): Amtsblatt Nr. 1 vom 06.01.2012.
- Stadt Augsburg (2012b): Augsburg kompakt. Online: www.augsburg.de/fileadmin/user_upload/buergerservice_rathaus/rathaus/statisiken_und_geodaten/statistiken/kompakt/daten_fakten_zahlen_2012.pdf, Zugriff: 27.03.2018.
- Stadt Augsburg (24.01.2012): Beschlussvorlage 12/00018 für die Ratssitzung am 26.01.2012.
- Stadt Augsburg (16.05.2014): Beschlussvorlage 14/01746 für die Ratssitzung am 28.05.2014.
- Stadt Augsburg (27.05.2014): Beschlussvorlage 14/01820 für die Ratssitzung am 28.05.2014.
- Stadt Augsburg (2015a): Amtsblatt Nr. 29/30 vom 24. Juli 2015.
- Stadt Augsburg (2015b): Beteiligungsbericht der Stadt Augsburg 2014. Online: https://www.augsburg.de/fileadmin/user_upload/verwaltungswegweiser/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht_2014.pdf, Zugriff: 29.11.2017.
- Stadt Augsburg (10.04.2015): Beschlussvorlage 15/02948 für die Ratssitzung am 23.04.2015.
- Stadt Augsburg (23.04.2015): Live-Ticker aus dem Stadtrat. Online: www.augsburg.de/aktuelles-aus-der-stadt/detail/live-ticker-aus-dem-stadtrat-1/, Zugriff: 04.12.2017.
- Stadt Augsburg (11.05.2015): Beschlussvorlage 15/03035 für die Ratssitzung am 21.05.2015.
- Stadt Augsburg (21.05.2015): Live-Ticker aus dem Stadtrat. Online: www.augsburg.de/aktuelles-aus-der-stadt/detail/live-ticker-aus-dem-stadtrat/, Zugriff: 04.12.2017.
- Stadt Augsburg (2016): Kurzmitteilungen aus Statistik und Stadtforschung. E-Paper vom 20.09.2016. Online: www.augsburg.de/fileadmin/user_upload/buergerservice_rathaus/rathaus/statisiken_und_geodaten/statistiken/kurzmitteilungen/KM_2016_11_BU2015_Einkaufen_in_Augsburg.pdf, Zugriff: 04.03.2018.
- Stadt Augsburg (2017): Statistisches Jahrbuch 2015. Online: https://www.augsburg.de/fileadmin/user_upload/buergerservice_rathaus/rathaus/statisiken_und_geodaten/statistiken/jahrbuch/2016jahrbuch_internet.pdf, Zugriff: 27.03.2018.
- Thüga-Gruppe (2016): Geschäftsbericht 2015. München. Online: https://cdn-thuega.turnit.de/Thuega/documents/GB_2015_gesamt.pdf, Zugriff: 29.11.2017.
- WSA (22.03.2015a): Deutliches Votum für ein Ratsbegehren – 84% der WSA-Mitglieder beteiligen sich an unserer Umfrage. Online: <http://augsburg-wsa.de/deutliches-votum-fuer-ein-ratsbegehren-84-der-wsa-mitglieder-beteiligten-sich-an-unserer-umfrage/>, Zugriff: 16.01.2018.

WSA (22.03.2015b): Dringlichkeitsantrag vom 22.03.2015. Online: <http://augsburg-wsa.de/wp-content/uploads/2015/03/WSA-Antrag-vom-22.03.2015-zur-Fusion-SWA-Energiesparte-und-Erdgas-Schwaben.pdf>, Zugriff: 01.12.2017.

WSA (25.04.2015): »Am Ende werden doch die Bürgerinnen und Bürger abstimmen!« Online: <http://augsburg-wsa.de/am-ende-werden-doch-die-buergerinnen-und-buerger-abstimmen/>, Zugriff: 16.01.2018.

WSA (2018): Startseite. Online: <http://augsburg-wsa.de/>, Zugriff: 16.01.2018.

WSA (o.J.): Vereinsgeschichte. Online: <http://augsburg-wsa.de/entwicklung-des-vereins/>, Zugriff: 16.01.2018.

Anhang

Interviewleitfäden:

Themenblock 1: Fragen zu den Phasenverläufen

I: (Ober-)Bürgermeister, Verwaltungsakteure, Fraktionen und Wählervereinigungen

1. Wie ist die Idee zum Projekt XY entstanden?
2. Wer hat das Projekt auf die politische Agenda gesetzt?
3. Wer hatte in der Verwaltung die Federführung im Projekt?
4. Wie hat sich ihre Partei/Fraktion im Stadtrat zu dem Projekt positioniert? Wie haben sich die anderen Fraktionen positioniert? Welche Position hat die Verwaltung eingenommen? Was waren die Gründe für Ihre Positionierung?
5. Wie ist dann die Idee zur Durchführung eines Ratsbegehrens/Ratsbürgerentscheides entstanden?
6. Wie positionierte sich ihre Fraktion/Partei zum Ratsbegehren/Ratsbürgerentscheid? Wie wurde das Thema in Ihrer Fraktion/Partei diskutiert?
7. Wie verliefen die Verhandlungen zur Durchführung des Ratsbürgerentscheids? Gab es Kontroversen, wenn ja welche? Wer hatte die Federführung? Konnten Sie Einfluss auf das Verhandlungsergebnis nehmen?
8. Welche Rolle spielten Bürgerinitiativen im Rahmen des Entscheidungsprozesses? Gab es Bürgerreferenden? Wurden außerparlamentarische Akteure in die Verhandlungen zum Ratsbegehren/Ratsbürgerentscheid eingebunden?
9. Haben Sie sich an Abstimmungskampagnen beteiligt? Wenn ja, wie? Welche Koalitionen haben sich im Abstimmungskampf gebildet? Über welche Mittel verfügten die Abstimmungskoalitionen? Wie war der (Ober-)Bürgermeister in die Abstimmungskampagnen involviert?
10. Welche Themen haben den Abstimmungswahlkampf dominiert? Wie würden Sie die Intensität des Abstimmungskampfes beschreiben?
11. Was waren Ihrer Ansicht nach die Gründe für die Annahme/Ablehnung der Abstimmungsvorlage?
12. Wurde das Abstimmungsergebnis von allen beteiligten Akteuren akzeptiert?
13. Gab es kommunalpolitische Akteure, die besonders vom Ergebnis profitiert haben oder denen das Ergebnis besonders geschadet hat?
14. Ist das Projekt noch ein kommunalpolitisches Thema?

II: Bürgerinitiativen

1. Wie ist die Idee zum Projekt XY entstanden?
2. Wer hat das Projekt auf die politische Agenda gesetzt?
3. Wie haben sich die kommunalpolitischen Akteure zum Projekt XY positioniert?
4. Wie/Weshalb hat sich Ihre Bürgerinitiative gegründet? Gab es einen auslösenden Moment?
5. Was waren Ihre Gründe, das Bürgerbegehren zu initiieren?
6. Wie hat sich Ihre Bürgerinitiative zusammengesetzt?
7. Wie haben Sie die Fragestellung für das Bürgerbegehren entwickelt?
8. Wie haben Sie die Unterschriftensammlung organisiert?
9. Hatten Sie als Bürgerinitiative Verbindungen in den Stadtrat? Haben Stadtratsmitglieder Ihr Bürgerbegehren unterstützt?
10. Gab es Versuche, eine Kompromisslösung mit der Stadtratsmehrheit auszuhandeln? Wurden Sie in die Verhandlungen zum Ratsbegehren/Ratsbürgerentscheid einbezogen? Gab es zwischen Ihnen und der Stadtratsmehrheit Kontroversen über die Ausgestaltung des Stimmzettels (z.B. Anordnung der Fragen) oder den Abstimmungstermin?
11. Welche Themen haben die Abstimmungskampagnen dominiert? Wie würden Sie die Intensität des Abstimmungskampfes beschreiben?
12. Wie haben sich die Fraktionen/Parteien zu den Abstimmungsvorlagen positioniert? Mit wem haben Sie während der Abstimmungskampagne zusammengearbeitet? Wie hat sich der (Ober-)Bürgermeister in den Abstimmungskampf eingegracht?
13. Welche Werbemittel haben Sie während der Kampagne eingesetzt? Wie haben Sie Ihre Abstimmungskampagne finanziert? Über welche Ressourcen verfügte die konkurrierende Abstimmungskoalition?
14. Was waren Ihrer Ansicht nach die Gründe für die Annahme/Ablehnung der Abstimmungsvorlage?
15. Wurde das Abstimmungsergebnis von allen beteiligten Akteuren akzeptiert?
16. Gab es kommunalpolitische Akteure, die besonders vom Ergebnis profitiert haben oder denen das Ergebnis besonders geschadet hat?
17. Ist das Projekt noch ein kommunalpolitisches Thema?

Anmerkungen: Diese Fragen wurden auf jedes Interview zugeschnitten und durch fallspezifische Fragen ergänzt. Die Mitglieder der Lokalredaktionen wurden nur in Bezug auf den inhaltlichen Standpunkt der Zeitung zur eigenen Involvierung in das Verfahren befragt.

Themenblock II: Praxis der lokalen Demokratie und deren Rahmenbedingungen

1. Wie waren die Mehrheitsverhältnisse im Rat in den vergangenen Legislaturperioden? Wer hat mit wem zusammengearbeitet?
2. Werden/Wurden Entscheidungen im Rat grundsätzlich mit großen Mehrheiten getroffen oder gibt es oft knappe Entscheidungen? Welche Bedeutung hat Fraktionsdisziplin?
3. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltung und Rat/Fraktionen? Wie gut haben Sie sich in Ihrer Fraktion durch den (Ober-)Bürgermeister bzw. die Verwaltungsspitze in Ihrer Stadt informiert gefühlt?

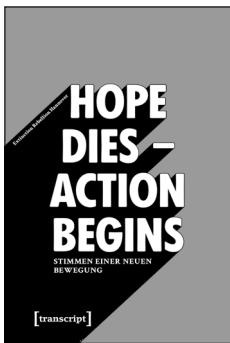
4. Wie würden Sie das (Macht-)Verhältnis zwischen Verwaltung und Rat beschreiben? Werden Beschlussvorlagen der Verwaltung häufig unverändert vom Rat übernommen?
5. Wie würden Sie die Stellung des (Ober-)Bürgermeisters in der Kommunalpolitik beschreiben? Wie würden Sie den Politikstil des (Ober-)Bürgermeisters beschreiben?
6. Wie werden wichtige Ämter, wie z.B. Bau- oder Kulturbürgermeister gewählt?
7. Wie stellt sich die Haushaltssituation dar? War Ihre Kommune in der Vergangenheit im Nothaushaltsrecht?

Anmerkungen: Die Fragen wurden für jedes Interview je nach Akteurstyp (Verwaltung, Fraktion, Bürgerinitiative, Lokalredaktion) sowie kommunenspezifisch angepasst.

Themenblock III: Einschätzung des Entscheidungsinstruments Ratsreferendum

1. In welchen Situationen halten Sie Ratsbegehren/Ratsbürgerentscheide für ein angemessenes Entscheidungsinstrument? In welchen Situationen halten Sie Ratsbegehren/Ratsbürgerentscheide für bedenklich?
2. Wie beurteilen Sie das Antragsquorum? In anderen Bundesländern liegt es bei 1/2 bzw. 2/3. Würden Sie eine Anhebung/Absenkung befürworten? Wenn ja, weshalb?
3. Wie beurteilen Sie die Möglichkeit der Stadtratsmehrheit, Bürgerbegehren eine eigene Vorlage zur Seite zu stellen?
4. Wie beurteilen Sie das Instrument des Stichentscheids?
5. Gibt es etwas, dass Sie am Regelwerk zum Bürgerentscheid gerne verändern würden?

Politikwissenschaft



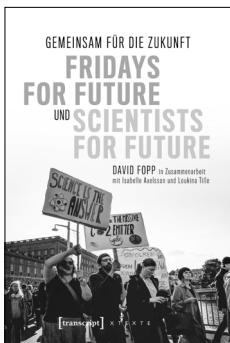
Extinction Rebellion Hannover
»Hope dies – Action begins«:
Stimmen einer neuen Bewegung

2019, 96 S., kart.
7,99 € (DE), 978-3-8376-5070-9
E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation,
ISBN 978-3-8394-5070-3
EPUB: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation,
ISBN 978-3-7328-5070-9



Jan Brunner, Anna Dobelmann,
Sarah Kirst, Louisa Prause (Hg.)
Wörterbuch Land- und Rohstoffkonflikte

2019, 326 S., kart., Dispersionsbindung, 1 SW-Abbildung
24,99 € (DE), 978-3-8376-4433-3
E-Book: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-4433-7



Angela Nagle
Die digitale Gegenrevolution
Online-Kulturmärkte der Neuen Rechten
von 4chan und Tumblr bis zur Alt-Right und Trump

2018, 148 S., kart.
19,99 € (DE), 978-3-8376-4397-8
E-Book: 17,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-4397-2
EPUB: 17,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-4397-8

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**

Politikwissenschaft



Sebastian Haunss, Moritz Sommer (Hg.)

Fridays for Future – Die Jugend gegen den Klimawandel

Konturen der weltweiten Protestbewegung

2020, 264 S., kart.

22,00 € (DE), 978-3-8376-5347-2

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-5347-6

ISBN 978-3-7328-5347-2



Helmut König

Lüge und Täuschung in den Zeiten von Putin, Trump & Co.

2020, 360 S., kart., Dispersionsbindung

29,50 € (DE), 978-3-8376-5515-5

E-Book:

PDF: 26,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5515-9

EPUB: 26,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-5515-5



BICC Bonn International Center for Conversion,
HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und
Konfliktforschung, IFSH Institut für Friedensforschung und
Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg,
INEF Institut für Entwicklung und Frieden

Friedensgutachten 2020

Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa

2020, 160 S., kart., Dispersionsbindung, 33 Farabbildungen

15,00 € (DE), 978-3-8376-5381-6

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-5381-0

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**

