

## 7.5 Rothenburg o. d. T.<sup>123</sup>

### 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/FRV<sup>124</sup> und SPD<sup>125</sup> 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.).

<sup>123</sup> Interviews wurden mit dem Rechtsamt, den Fraktionsvorsitzenden von CSU, Grünen und UR, der SPD-Fraktion als Gruppeninterview sowie einem Mitglied einer Bürgerinitiative geführt.

<sup>124</sup> Freie Rothenburger Vereinigung.

<sup>125</sup> 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	-	-
<b>Gesamt</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>24</b>
<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 verdeutlichen, 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).<sup>126</sup>

Diese Akteurskonstellation spiegelt sich auch in den Haushaltsschlüssen 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 Spitze 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.<sup>127</sup> den Bau einer Mehrzweckhalle (FA 16.04.2007). Auch von Seiten der Politik, insbesondere der CSU-Fraktion, der der Sportvereinsvorsitzende angehörte,

<sup>127</sup> 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:<sup>128</sup>

»Dieser Bereich ist somit auch der einzige Bereich der von Osten her [...] einen unverbaute 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-

<sup>128</sup> 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).<sup>129</sup>

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. Bezuglich 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 bejahren, 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 anzugelichen (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.<sup>130</sup>

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-

<sup>130</sup> Die Franken Nights sind ein Rothenburger American-Football-Club, der zweitweise in der höchsten deutschen Liga spielt.

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	
<b>66,96 %</b> <b>(2.846)</b>	33,04 % (1.404)	159	38,04 % (1.501)	<b>61,96 %</b> <b>(2.445)</b>	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 Rothenburgs<sup>131</sup> 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.<sup>132</sup> 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).

<sup>131</sup> Im Sportverein befanden sich allerdings auch Mitglieder der Bürgerinitiative und nicht alle Abteilungen unterstützten den Vereinskurs (BI-BfR 2017: 12).

<sup>132</sup> 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 Missverständnisse<sup>133</sup> 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).<sup>134</sup>

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 Fraktionsvorsitzenden<sup>135</sup> 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,

<sup>134</sup> Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass zwischen Bürgerinitiative und UR durchaus personelle Verflechtungen bestanden.

<sup>135</sup> 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 anstrebte. 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-Straße<sup>136</sup> 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.

<sup>136</sup> 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 Augsburg<sup>137</sup>

### 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.).

<sup>137</sup> 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.