

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 Auslöschungsmehrheit* 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 %	55,6 %	47,8 %
2008	Gribl, Kurt	(CSU)	43,6 %		55,9 %	
	Wengert, Paul	SPD	40,6 %	47,6 %	44,1 %	45,0 %
	Grab, Peter	Pro Augsburg	7,7 %		-	
	Gribl, Kurt	CSU	51,8 %		-	
2014	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
absolute Parteienanzahl	8	7	7	11
effektive Parteienanzahl	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: Haushaltsbeschlüsse 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 Haushaltsbeschlüsse, 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 über- großen Stadtregierung im Jahr 2014 entstand dann zunehmend eine konkordanzdemo- krasische 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 Ausschussgemein- schaft die Rolle des Gegenspielers der Stadtregierung einnahm, verfügt das Kommu- nalparlament in der zweiten Amtsperiode des CSU-Oberbürgermeisters über keine schlagkräftige Opposition mehr.

Die Wirtschaft Augsburgs war ursprünglich vor allem durch die Textilindustrie ge- prägt (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 Augsburgers 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 Augsburgers 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 schwerpunktmäßig 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 präsentierten 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 Abstimmungscoalition, 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 Straßenbahnlinien (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 vorzuschalten (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 freudete sich als ehemaliger Tunnelbefürworter zunehmend mit einem sowohl ober- als auch unterirdisch autofreien Königsplatz 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 Straßenbahnlinien als im Siegerentwurf angeordnet 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 Entlastungsringes um die Altstadt, den bereits das CSU-Konzept aus dem Jahr 2007 vorsah (AA 28.05.2010a). Durchaus überraschend beantragten die Regierungsfractionen 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 Personennahverkehr 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 Bezuschussung 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.). Erstmals 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 offenzuhalten 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 deshalb 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 Oppositionsfraktionen 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-Partei-vorstand 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 Regierungsfractionen 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 Innenstadtbereich (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 andererseits 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 Straßenbahnknotens 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
BI		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	
Stichentscheid						
Ratsreferendum		Bürgerreferendum		Ungültig		28,8 % (55.928)
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. Initiierungsidee und Initiatoren

Die Initiierungsidee 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 Initiierungsidee 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 Abstimmungskoalition zu schmieden und die divergierenden Positionen der MDA-Befürworter – auch innerhalb der Stadtregierung – inhaltlich zusammenzuführen. Eine Abstimmungskoalition 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 Auslösmehrheit hinausreichen, weswegen der Oberbürgermeister neben den Regierungsfractionen 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 Projektausgestaltung 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 Abstimmungscoalition zu gewinnen. Da dieser Umstand die dem Initiierungstyp Konkurrenzvorschlag zugeschriebene Wirkungskraft erheblich stärken sollte, war vermutlich also bereits das Zustandekommen der den Parteienwettbewerb überwindenden Abstimmungscoalition 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 Abstimmungscoalition 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 Entlastungsstraße ermöglichte den Kritikern darüber hinaus, einen Teil ihrer inhaltlichen Forderungen ggfs. 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 spielte 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-Regierungsfraktion.

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 einnehmen 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 Auslösungszustimmung 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 die 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 Abstimmungscoalition 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 vereinzelt 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 festigte 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 Auslösmehrheit

Als wesentliche Initiierungsvoraussetzung für den Oberbürgermeister offenbarte sich die Bildung einer breiten Abstimmungscoalition, 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 Vetomacht 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 Vetomacht 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 Wasserschutzbehörde 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 Gestattungsvertrag 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 Regierungsfractionen 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 Ratsbegehren, 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 Unterschriftensammeln 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 Vertragsantrag 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 Gestattungsvertrag 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. Initiierungsidee und Initiator(en)

Die Initiierungsidee zum Ratsreferendum über das geplante Wasserkraftwerk am Hochablass wurde Anfang Januar 2012 von den Regierungsfractionen 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 Initiierungsidee 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 Fractionen 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 beteiligungs offen 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 Gestattungsvertrag 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 (Gestattungs-)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 Abstimmungszwang 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 Wähler gegenüber der Stadtregierung mehrfach den Vorwurf der Verantwortungsflucht, dem sich auch die Lokalredaktion der AA anschloss:

»Nur weil die Rathauspitze 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 konfligierenden 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 Stadtregerung 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 Verkündung 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 Regierungsfractionen 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 Auslösungscoalition 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 Bürgerreferendums 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 überschritten 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 befürchtigtem 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 anstrebte – 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 Auslösungsvorlage 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 Drohszenario 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 Regierungsfractionen sowie die oppositionellen Fraktionen ausging. Auch dass die Initiatoren versuchten, die Entscheidung in den größeren Kontext der Augsburgener Energiewende zu stellen, erzeugte keine entsprechende Auslösedynamik. 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« mangle (AA 19.01.2012).

III. Kontrafaktische Perspektive auf die Auslösmehrheit

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 Bahnhofsgelände einer deutschen Großstadt (Deutsche Bahn o.J.). Da dieses vor allem wegen fehlender Barrierefreiheit nicht mehr den modernen Ansprüchen genüge, 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 Bahnhofsgelände und die Barriere-

freiheit. Weiterhin mangelte es auf der Westseite des Bahnhofes 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 Verkehrssparte zuständigen Geschäftsführer der Stadtwerke die Idee, den Bahnhofsbereich im Zuge der Modernisierungsmaßnahmen umfassend nezugestalten (AA 20.12.2002). Als übergeordnetes Ziel strebten sie dabei an, den Hauptbahnhof – durch einen Ausbau des städtischen ÖPNV und dessen engere Verzahnung mit dem schienengebundenen 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 »Jahrhundertprojekt« (AA 19.12.2003) bezeichneten Vorhabens überhaupt nicht zu denken war. Aufgrund dieser komplexen Ausgangssituation präsentierten Stadtregierung und Stadtwerke 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 Straßenbahnlinien – 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) Straßenbahnlinien 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 Hauptbahnhof 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 Fußgängerdurchgang, wobei angesichts der Grundstücksproblematik am Rangierbahnhof verschiedene 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 Fußgängertunnel 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 präferierte 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 Bahnhofsbereichs 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). Verliehen allerdings bereits die anfänglichen Planungen zum Hauptbahnhof recht langatmig, 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 festschreiben 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-Wahlkampfes bzgl. des Mitteltunnels keine Kontroversen mehr bestanden.

II. Parlamentarische Beratungsphase

Trotz des weitgehenden Konsenses im Stadtrat stand die im Frühjahr 2008 neugewählte 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 ggfs. 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 Straßenbahnhaltestelle 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 Straßenbahnhaltestelle 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 Straßenbahnhaltestelle 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 Hauptbahnhofumbaus 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 Bahnhofsgelände 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 Theolt- 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 Theolt- 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 Pferseer Unterführung – ohne grundlegende Eingriffe in Theolt- 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 Hauptbahn-

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?« (BI 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 Pferseer 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 Nachfolgefiananzierung über das Jahr 2019 hinaus geben werde«, vorlägen (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 könne« 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 Begehren 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 Begehrens 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 solle 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 Rosenaustraße bis zur Pferseer Straße beibehalten und ggf. nochmals beschlossen.
3. Die weitere Linienführung der Linie 5 wird durch Stadtratsbeschluss über die Rosenaustraße 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 Vertragstreue 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 lief (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 Stadtratssitzung 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 überteuerte Haltestellenlösung unter dem Hauptbahnhof richten« (ebd.).

Neben dem Bürgerreferendum lehnten die Regierungsfractionen 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 Haltestelle 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 – jedwede 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 hinziehe (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 Regierungsfractionen 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 Regierungsfractionen 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 Neuordnung 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 Ratsbegehren, 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 Bahnstufentunnelung noch bauen wollen« (ebd.: 09.12.2014).

In der Sitzung selbst versuchte der AfD-Fraktionsvorsitzende dem Oberbürgermeister die Zustimmung zur Auslösung des Ratsreferendums abzurufen:

»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 Regierungsfaktionen wichen aber von ihrer Position nicht mehr ab. So erklärte der Oberbürgermeister im Vorfeld der betreffenden Ratsitzung: »Weder von einem Baustopp noch einem Ratsbegehren 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 Regierungsfaktionen 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 durchgefallen« 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 verstummten 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. Initiierungsidee 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 Initiierungsidee. 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 Bahnhoftuntertunnelung als auch die Trassierung der Linie 5 abstimmen lassen. Aufgrund des zeitlichen Abstands von mehr als sechs Jahren erscheint es sinnvoll, von einer eigenständigen Initiierungsidee der CSM-Fraktion auszugehen. Ein expliziter Zusammenhang zur Initiierungsidee der Grünen lässt sich jedenfalls nicht feststellen. Die AfD-Fraktion allerdings griff im Dezember 2014 die Initiierungsidee 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 Bahnhoftuntertunnelung 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 Bahnstufentunnelung 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 Regierungsfractionen 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 Bahnstufentunnelung 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 Bahnstufentunnelung gerichteten Bürgerreferendums, wobei aber das Bürgerre-

ferendum die Initiierungsidee 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 Initiierungsidee – 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 Kommunalwahlkampfes 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 verschärfte 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 mitverantwortet 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 Regierungsfractionen mit einer Zustimmung zur Auslösung des Ratsreferendums als bürgernah zu präsentieren. Dafür wesentlich war allerdings, dass sich die Initiierungsvorlage 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 Augsburgsburger Kommunalparlament ein. Im Unterschied zu allen weiteren Fraktionen wies sie somit weder eine parlamentarische Projektvergangenheit auf, noch positionierte sie sich eindeutig inhaltlich zur Bahnhofsuertunnelung. 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 Regierungsfractionen 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 »Begehren 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 Bahnhoftsuntertunnelung 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 Auslösungsdynamiken ebenfalls kaum hinreichend, da diese sich zumindest kurzfristig durch den diesbezüglichen Bürger-Workshop absorbieren ließen.

i) Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele

Der CSM-Fraktion gelang es aufgrund der fehlgeschlagenen Auslösung nicht, der Bahnhoftsuntertunnelung 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 geneierte 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 Regierungsfractionen – 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 Initiierungsidee 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 Regierungsfractionen 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 Regierungsfractionen, 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 Hauptbahnhofes 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 gegenübergestellt, 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, widerstrebte 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 Regierungsfractionen 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 Kostensteigerung 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 Ratsakteur 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 Auslösmehrheit

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 Regierungsfractionen 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 versprache (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 ggfs. »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 Bahnhofovertunnelung 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 Bahnhofovertunnelung 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 handle, »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-Wahlkampfes 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 Bürgerbegehren ›das mit guten Gründen möglicherweise unzulässig ist‹ ein Ratsbegehren 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 finanzintensive »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 Nahverkehrssparte 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 Bürgerbegehrensfrage« 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 Bürgerbegehren 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 fokussierte, 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 Koalitionspapier 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 angelaufenen 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 Auflösung 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 Tatsachengaben 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« (BI-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 verstoße. 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 starker Investitionen- und Innovationskraft und starker 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 Teilaspekt 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 zurückgezogen.

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 an 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 Abstimmungscoalition 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 ausgeschmiert!«, 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 Augsburg 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 Erfüllungshelfen 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 Parteitagebeschluss 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 über- großen 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 notwendige 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						21,6 % (45.205)
Ratsreferendum		Bürgerreferendum		Ungültig		
33,9 % (14.468)		66,1 % (28.166)		2.571 (5,7 %)		

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-Abstimmungscoalition 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 Unzulässigkeitserklärung 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 abzuhelpen (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. Initiierungsidee und Initiator(en)

Während des Entscheidungsverfahrens zur Zukunft der Stadtwerke initiierten mehrere kommunalparlamentarische Akteure Ratsreferenden. Die Initiierungsidee 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 Initiierungsidee 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 vermied 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 Machtbareitsstudie, 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 sähte.

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-Fraktion – 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-Fraktion grundsätzlich den inhaltlichen Kurs des Oberbürgermeisters. Im Gegensatz zur CSU-Fraktion 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 ggfs. 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 Antragsteller 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 Regierungsfractionen 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 Auslösungsvorlage zu erarbeiten. Aufgrund der Positionierung des Oberbürgermeisters formulierte die Verwaltung auch keine eigene Auslösungsvorlage 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 Regierungsfractionen verursachte diese Spaltung aber nur bei den Grünen eine Auslösedynamik. Die prinzipiellen Fusionsbefürworter um den Oberbürgermeister hingegen fürchteten die Policy-Präferenzen der Stimmberechtigten, 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 Zulässigkeithürde übersprungen hatte, bestanden insbesondere für den Oberbürgermeister und die CSU-Fraktion 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 Wettbewerbsfähigkeit 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 Machtbarkeitsstudie 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 Machtbarkeitsstudie, 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 entgegenliefe 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 Initiierungsvorlage somit als Vetovorlage klassifizieren.

d) Initiierungsbedingungen

Die Initiierung erfolgte etwa zeitgleich mit der Initiierung des Ratsreferendums von WSA, weshalb sich auch die Initiierungsbedingungen überschneiden.

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 Initiierungsvorlage 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 Initiierungsvorlage zurück, sodass es weder zu Auslösungsverhandlungen noch zu einer Auslösungsentscheidung kam.

g) Auslösungsvorlage

Die Initiierungsvorlage entsprach i. W. den Anforderungen an eine Auslösungsvorlage. Da der Antrag aber vor der erstmaligen Behandlung im Kommunalparlament zurückgezogen wurde, erlangte er diesen Status nicht.

h) Auslösungsbedingungen

Indem die Initiierungsvorlage der AfD nicht in die Tagesordnung der Märzsession aufgenommen, sondern auf die Maisitzung verlagert wurde, wies das AfD-Ratsreferendum aufgrund des fortschreitenden Entscheidungsprozesses andere Auslösungsbedingungen als jenes von WSA auf. Hinreichend für die Zurücknahme der Initiierungsvorlage 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 Stimmberechtigten 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 befürwortete, 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 Auslösmehrheit, 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. Gleiches galt für die Bürgerinitiative, da diese kein Interesse an einer Kommisslösung 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 Auslösmehrheit 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 Referendumsblockade 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 Auslösmehrheit

Unter konsensualen Auslösungsbedingungen wären die beiden während des Entscheidungsprozesses getroffenen Auslösungsentscheidungen identisch ausgegangen. So scheiterte der WSA-Antrag deutlich an der einfachen Auslösmehrheit 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 Auslösmehrheit 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 irgendeiner 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 abzuhelpen:

»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 Regierungsfaktionen als auch opposi-

tionelle Akteure im Stadtrat zurückgriffen. Die Initiierungsideen 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 Abstimmungscoalitionen (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 Auslöschungsmehrheiten an. Mit Ausnahme des Entscheidungsprozesses zum Wasserkraftwerk traf er die Initiierungsentscheidung immer erst dann, wenn die erforderliche Auslöschungsmehrheit 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 *Initiierungsentscheidungen* 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 Initiierungsentscheidung 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
Initiierungsidee	eher Aufgreifen von Initiierungsideen als eigenständige Formulierungen	regelmäßige Formulierung von Initiierungsideen mit tatsächlicher Initiierungsabsicht
politische Standard- motive	eher Machtmotiv	eher Gestaltungsmotiv
Initiierungsziele	eher Machtveränderung	eher Policy-Kontrolle
Initiierungstypen	eher Inszenierung und Mobilisierung als Mehrheitsumgehung	Konkurrenzvorschlag, Paritätsaufhebung, Verkürzung, Legitimation
Initiierungs- verhandlungen	intraorganisational, nicht-öffentlich, kurz, ohne Kontroversen, keine Einbindung von Bürgerinitiativen	interorganisational, teils öffentlich und kontrovers, Dominanz Oberbürgermeister, keine Einbindung von Bürgerinitiativen
Initiierungsvorlage	eher nicht-gerichtet	Initiativ- und Kompromissvorlage tendenziell als Konkurrenzvorlage
Initiierungs- entscheidung	hohe Varianz in Bezug auf den Zeitpunkt während des inhaltlichen Willensbildungsprozesses	eher am Ende des inhaltlichen Willensbildungsprozesses
verfahrensendogene Initiierungsbedin- gungen	hohe Qualität des Abstimmungsgegenstandes, außerparlamentarischer Widerstand mit unzulässigem Bürgerreferendum, konkurrenzdemokratische Orientierung	hohe Qualität des Abstimmungsgegenstandes; starker außerparlamentarischer Widerstand mit zulässigem Bürgerreferendum, hoher politischer Entscheidungsdruck, Paritätsgebot, Aussicht auf breite Abstimmungskoalition, 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-initiierenden Ratsakteure zur Initiierungsbzw. Auslösungsvorlage 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 Stadtre-gierung 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 *Auslösungsverhandlungen* auf die kommunalparlamentarischen Akteure, d.h. eine Einbindung von Bürgerinitiativen erfolgte nicht. Der Oberbürgermeister strebte dabei grundsätzlich eine Kontrolle über die Lösungsmehrheit 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.

Auslösungsvorlagen erreichten den Augsburger Stadtrat nur bei regierungsmotivierten Ratsreferenden, wobei alle Auslösungsvorlagen von der Verwaltung erstellt wurden und weitgehend mit den Initiierungsvorlagen identisch waren. Sofern es sich um oppositionelle Initiierungsvorlagen handelte, lehnten es sowohl die Ratsmehrheit als auch die Stadtverwaltung prinzipiell ab, die nicht-gerichteten Anträge in Auslösungsvorlagen zu transformieren.

Die *Auslösungsbedingungen* überschritten 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 Stadtdebakel 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 regierungsmotivierten 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 regierungsmotivierten 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 Standard- motive	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
Auslösungs- verhandlungen	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 Initiierungsvorlage, Verwaltungsvorlage
Auslösungs- entscheidung	ausschließlich negativ	eher 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