

7.4 Aachen¹¹⁷

7.4.1 Politische und sozioökonomische verfahrensexogene Einflussfaktoren

Auch als Wiege Europas bekannt, liegt Aachen als westlichste Großstadt Deutschlands unmittelbar an der Grenze zu Belgien und den Niederlanden. Mit ihren etwa 250.000 Einwohnern (Stadt Aachen 2016b: 28) ist die kreisfreie Stadt landesplanerisch als Oberzentrum ausgewiesen und Mitglied der Städteregion Aachen (§ 4 AachenGesetz; Land NRW 2016: 119). Die Stadt untergliedert sich in sieben Bezirke, wobei Aachen-Mitte die anderen Bezirke mit ca. 160.000 Einwohnern zahlenmäßig deutlich übersteigt, was vor allem auf die hohe Bevölkerungsdichte im Stadtzentrum zurückzuführen ist (Stadt Aachen 2016b: 40).

2009 wählten die Aachener Marcel Philipp (CDU) zu ihrem Oberbürgermeister (vgl. Tab. 7.12). Fünf Jahre später bestätigten sie ihn mit absoluter Mehrheit in seinem Amt (ebd.). Von 1989 bis 2009 hatte zuvor die SPD mit Jürgen Linden das Stadtoberhaupt gestellt (AN 25.04.2008).

Die absolute Parteienanzahl im Kommunalparlament schwankte im Untersuchungszeitraum zwischen 8 und 9, die effektive Parteienanzahl belief sich dabei etwa auf 4 (vgl. Tab. 7.13). Seit Gründung der BRD ist die CDU vor der SPD stärkste Fraktion im Stadtrat (ebd.). Die Grünen haben sich dahinter als drittstärkste Kraft etabliert (ebd.). Bei den Kommunalwahlen 2014 stieg die Linke vor der FDP zur viertstärksten Fraktion auf (ebd.). Mit Ausnahme der Piratenpartei, die seit 2014 über Fraktionsstärke verfügt, kommt Wählervereinigungen und sonstigen Parteien im Aachener Rat kaum eine Bedeutung zu (ebd.).

Tab. 7.12: Ergebnisse der OB-Wahlen in Aachen (2004-2014; Kandidaten mit mehr als 5 %)

	Kandidat/in	Partei/ Wählervereinigung	Ergebnis	Wahlbeteiligung
2004	Verheyen, Sabine	CDU	28,62 %	56,30 %
	Linden, Jürgen	SPD	61,09 %	
2009	Philipp, Marcel	CDU	43,32 %	53,48 %
	Schultheis, Karl	SPD	40,11 %	
	Scheidt, Hilde	Grüne	9,57 %	
2014	Philipp, Marcel	CDU	50,53 %	52,81 %
	Jansen, Björn	SPD	27,56 %	
	Nacken, Giesela	Grüne	10,17 %	

Quellen: Stadt Aachen (2018a, 2018b, 2018c).

117 Interviews wurden mit dem Büro des Oberbürgermeisters, der vormaligen Planungsdezernentin, dem CDU-Fraktionsvorsitzenden, einem dem konservativen Flügel zuzurechnenden vormaligen CDU-Fraktionsmitglied, den (damaligen) Fraktionsgeschäftsführern von Grünen und FDP, dem verkehrspolitischen Sprecher der Linken sowie dem Leiter der Lokalredaktion der Aachener Zeitung geführt.

Von 1989 bis 2009 regierten vorwiegend rot-grüne Mehrheiten in Aachen. Nur zwischen 1999 und 2004 durchbrach eine schwarz-gelbe Koalition das linke Mehrheitsbündnis, sodass in diesem Zeitraum eine Kohabitationskonstellation vorlag (Büro-OB 2016: 10). Nachdem die Gespräche zur Bildung einer Ampelkoalition scheiterten (AN 25.09.2009), bildete sich nach den Kommunalwahlen 2009 erstmals eine schwarz-grüne Koalition in Aachen (AN 24.10.2009). Verließ deren Anfang durchaus harmonisch (Gross 2016: 313), verstärkte sich zum Ende der Wahlperiode aber die Kritik aus dem konservativen Flügel der CDU an dem Bündnis (u.a. AZ 16.03.2013). Nach einem Machtwechsel zu Gunsten der Konservativen in der CDU-Fraktionsspitze (AZ 16.04.2013) waren es schließlich die Grünen, die im Sommer 2013 die Koalition aufkündigten (AN 08.06.2013), sodass im letzten Jahr der Legislaturperiode keine feste Regierungsmehrheit mehr bestand (Linke-Aachen 2016: 10f.). Wenngleich es erneut für eine schwarz-grüne Mehrheit gereicht hätte, entschied sich die CDU 2014 dann für eine Zusammenarbeit mit der SPD (AZ 18.09.2014).

Tab. 7.13: Ergebnisse der Stadtratswahlen in Aachen nach Sitzen (1999-2014)

Partei/ Wählervereinigung	1999	2004	2009	2014
CDU	29	22	28	28
SPD	19	19	20	20
Grüne	6	10	14	13
FDP	3	3	6	3
Linke	1	1	3	5
Piraten	-	-	1	3
UWG	-	1	1	1
ABL	-	1	-	-
AFD	-	-	-	2
GGS	-	1	-	-
FWG	-	-	1	-
Pro NRW	-	-	-	1
Gesamt	58	58	74	76
<i>absolute Parteienanzahl</i>	5	8	8	9
<i>effektive Parteienanzahl</i>	2,7	3,5	3,8	4,1
<i>Wahlbeteiligung</i>	58,9 %	56,3 %	53,5 %	52,7 %

Quellen: Innenministerium NRW (2018a, 2018b); Stadt Aachen (2018d, 2018e).

Die konkurrenzdemokratische Akteurskonstellation Aachens spiegelt sich auch in den Haushaltsbeschlüssen wider. So stimmten die Koalitionsfraktionen jeweils für den Haushalt, wohingegen die oppositionellen Fraktionen diesen fast ausnahmslos

ablehnten (vgl. Tab. 7.14). Lediglich 2014, als wechselnde Mehrheiten regierten, verabschiedeten die drei größten Fraktionen bei nur zwei Gegenstimmen den Haushalt gemeinsam (ebd.). Ungeachtet der grundsätzlich konkurrenzdemokratischen Handlungsorientierung betonten einige Interviewpartner, darunter bspw. auch der Vertreter der Linkspartei, dass die überfraktionelle Zusammenarbeit in Aachen verhältnismäßig gut funktioniere (Linke-Aachen 2016: 10). Der Interviewpartner der FDP teilte diese Einschätzung jedoch nicht, wobei er dafür vor allem den ungleichen Zugang zu den Dezernaten verantwortlich machte (FDP-Aachen 2016: 16f.). Ein Jahr nach dem Zustandekommen der großen Koalition kritisierten die Grünen, dass der überfraktionale Austausch nicht mehr funktioniere (AZ 28.04.2015).

Tab. 7.14: Haushaltsbeschlüsse nach Fraktions- bzw. Gruppenzugehörigkeit in Aachen (2010–2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CDU	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
SPD	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja
Grüne	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein
FDP	Nein	Nein	Nein	Nein	Enthaltung	Nein
Linke	Nein	Nein	Nein	Nein	Enthaltung	Enthaltung
Piraten	n. B.	n. B.	Enthaltung	n. B.	n. B.	Nein
UWG	n. B.	n. B.	n. B.	n. B.	n. B.	nicht anwesend
FWG	n. B.	n. B.	n. B.	n. B.	n. B.	-
Pro NRW	-	-	-	-	-	Nein
AFD	-	-	-	-	-	Nein
Ergebnis	38/31/0	Mehrheit/27/1	Mehrheit/25/1	Mehrheit/27/0	Mehrheit/2/7	Mehrheit/21/4

Quellen: Stadt Aachen (21.04.2010, 06.04.2011, 21.03.2012, 30.01.2013, 29.01.2014, 28.01.2015); AN (07.04.2011, 22.03.2012, 31.01.2013, 30.01.2014, 29.01.2015); AZ (21.04.2010).

Die Wirtschaft Aachens ist vielseitig geprägt. Sie reicht von der Automobilindustrie und dem Maschinenbau über die Süßwarenherstellung bis hin zum Versicherungswesen. Die größte Arbeitgeberin und der wichtigste Wirtschaftsfaktor in Aachen ist aber zweifelsfrei die RWTH, an der nicht nur etwa 45.000 Studierende eingeschrieben sind (Stadt Aachen 2016: 44), sondern die gleichzeitig auch Ausgangspunkt vieler Unternehmensgründungen ist (IHK-Aachen 2015: 24). Zwischen 2010 und 2015 stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze in Aachen von ca. 112.000 auf knapp 125.000 an (Stadt Aachen 2014: 52, 2016: 53), wobei das Pendlersaldo konstant bei etwa 50.000 blieb (Stadt Aachen 2014: 52, 2015: 57, 2016: 53, 2018f: 55) und die Arbeitslosenquote von etwa 10 % auf ca. 9 % sank (Stadt Aachen 2014: 55, 2016: 52; Stichtag 30.09).

Touristisch ist Aachen vor allem für den als UNESCO-Weltkulturerbe anerkannten Dom und das Rathaus, in dem jährlich der Karlspreis verliehen wird, sowie die Carolus Thermen und den CHIO bekannt. Die Anzahl jährlicher Übernachtungen stieg

im Untersuchungszeitraum von etwa 850.000 auf bis zu mehr als einer Million (Stadt Aachen 2014: 87; 2016: 81).

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts stieg im Untersuchungszeitraum von ca. 2.500 Euro auf knapp 3.500 Euro an (vgl. Tab. 7.15). Zuzüglich der Auslagerungen belief sich der Pro-Kopf-Schuldenstand beinahe durchgängig sogar auf mehr als 5.000 Euro (ebd.). Dabei verdoppelten sich die Pro-Kopf-Kassenkredite fast, von 860 Euro auf ca. 1.550 Euro (ebd.). Auch die ordentlichen Gesamtaufwendungen nahmen von 736 Mio. Euro auf 865 Mio. Euro deutlich zu (ebd.). Interviewpartner bezeichneten die Haushaltssituation Aachens als »ernst« (Linke-Aachen 2016: 12), »angespannt« (Büro-OB 2016: 12), »problematisch« (FDP-Aachen 2016: 13) und »schlecht« (CDU-Aachen 2016: 9). Während des Untersuchungszeitraums befand sich Aachen jedoch nicht in der Haushaltssicherung (Linke-Aachen 2016: 13) und die Stadt zählt auch nicht zu den Stärkungspaktkommunen.

Tab. 7.15: Haushaltssituation in Aachen (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Pro-Kopf-Verschuldung (Kernhaushalt)</i>	2.523	2.513	2.699	3.069	3.247	3.462
<i>Pro-Kopf-Verschuldung (»Konzern Stadt«)</i>	5.113	5.258	4.319	5.305	5.206	5.007
<i>Pro-Kopf-Kassenkredite</i>	860	869	838	1.132	1.301	1.556
<i>ordentliche Gesamtaufwendungen</i>	736 Mio.	780 Mio.	775 Mio.	799 Mio.	828 Mio.	865 Mio.

Quellen: Datenbank: Wegweiser-Kommune – Statistik – Aachen – 2010-2015; Stadt Aachen (2016a: 39).

Die wichtigsten lokalen Tageszeitungen sind die Aachener Nachrichten (AN) und die Aachener Zeitung (AZ). Beide Lokalmedien erscheinen beim Zeitungsverlag Aachen GmbH und teilen sich eine Redaktion (AZ 24.07.2003). Neben diesen beiden Tageszeitungen existieren verschiedene Stadtmagazine, wie bspw. »Bad Aachen« und »Klenkes«. Zudem unterhält der WDR ein Studio in Aachen, in dem u.a. das wochentags täglich ausgestrahlte Fernsehmagazin »Lokalzeit in Aachen« produziert wird.

Zu Beginn des Untersuchungszeitraums verfügte die Aachener Kommunalpolitik über fundierte Anwendungserfahrungen mit kommunalen Referenden. Die »Datenbank Bürgerbegehren« listet bis 2010 fünf Bürgerreferenden in Aachen sowie zwei Bürgerreferenden in den Stadtbezirken auf. Zwei der gesamtstädtischen Bürgerreferenden gelangten dabei zur Abstimmung. Das erste dieser beiden, das sich gegen den von der Ratsmehrheit geplanten Verkauf städtischer Anteile an einer Wohnungsbau-genossenschaft richtete, scheiterte 2002 am Abstimmungsquorum (AZ 12.12.2012). 2006 hingegen lehnte eine deutliche Mehrheit der abstimmenden Aachener den zuvor vom Gemeinderat mehrheitlich befürworteten Bau eines Ausstellungs- und Veranstaltungszentrums (Bauhaus Europa) ab (AZ 12.12.2012). Im Zuge dieses Verfahrens stellte die CDU-Fraktion, die das Anliegen des Bürgerreferendums unterstützte, zwar auch den Antrag auf Durchführung eines freiwilligen Ratsreferendums (CDU-Aachen

27.07.2006). Da dieses zum damaligen Zeitpunkt aber noch nicht in der Kommunalverfassung implementiert war, und das Bürgerreferendum schließlich das Unterschriftenquorum erreichte, zog die Fraktion den Antrag zurück (Stadt Aachen 02.08.2006, 16.08.2006). Ansonsten kam Ratsreferenden bis 2010 in der Aachener Kommunalpolitik keine Bedeutung zu.

Während des Untersuchungszeitraumes erfolgte die Einleitung von fünf weiteren Bürgerreferenden in Aachen. Keines dieser Bürgerreferenden reichte jedoch Unterschriftenlisten bei der Stadtverwaltung ein. Eines von diesen stand allerdings in unmittelbarem Zusammenhang mit dem bisher einzigen Ratsreferendum in der Domstadt, im Rahmen dessen die Aachener 2013 über die Errichtung einer Campusbahn abstimmten.

7.4.2 Campusbahn-Projekt

7.4.2.1 Phasenverlauf

I. Vorgeschichte

Ende des 19. Jahrhunderts verkehrten in Aachen erstmals elektrifizierte Straßenbahnen, die fortan für einen langen Zeitraum den öffentlichen Nahverkehr der Kaiserstadt prägten (AZ 14.02.2017). In den 1970er Jahren entschied sich der Stadtrat allerdings, das Straßenbahnsystem zu Gunsten des öffentlichen Busverkehrs aufzugeben, sodass die Aachener Straßenbahn und Energieversorgungs-AG (ASEAG) im September 1974 ihre letzte Straßenbahnlinie einstellte (AZ 17.09.2010, 14.02.2017).

In den folgenden Jahrzehnten gab es wiederholt Überlegungen, Straßenbahnen erneut in den öffentlichen Nahverkehr Aachens zu integrieren. So plädierten SPD und Grüne Ende der 1990er Jahre vehement für die Einführung einer Stadtbahn, wobei sie bereits staatliche Förderzusagen in Höhe von etwa 500 Mio. DM vorweisen konnten (AN 24.06.2009). CDU und FDP führten 1999 jedoch einen Anti-Stadtbahn-Wahlkampf und erteilten den rot-grünen Plänen nach ihrem Wahlsieg eine klare Absage (AZ 12.01.2012b, 14.01.2012). Zu Beginn des neuen Jahrtausends war die Wiederbelebung des schienengebundenen Nahverkehrs in Aachen somit in weite Ferne gerückt.

Als jedoch – etwa ab Mitte der 2000er Jahre – Konzepte zu einer umfassenden Erweiterung der RWTH im westlichen Teil Aachens Gestalt annahmen, ergab sich auch die Frage, wie sich die beiden geplanten Erweiterungsgebiete (Campus Melaten, Campus West) mit dem öffentlichen Nahverkehr an die Innenstadt anbinden ließen (u.a. AN 17.05.2008). Abermals rückte die Schiene in den Fokus.

II. Parlamentarische Beratungsphase

Die parlamentarische Initiative zur Einführung eines schienengebundenen Anschlusses der neuen Universitätsbereiche an das Stadtzentrum und den Innenstadtcampus ergriff die Grünen-Fraktion im Februar 2008, als sie die Durchführung einer entsprechenden Machbarkeitsstudie beantragte (Grüne-Aachen 21.02.2008). Das von einer Parteikollegin geleitete Planungsdezernat überführte den Antrag in eine Verwaltungsvorlage (Stadt Aachen 16.04.2008), die sowohl die betreffenden Bezirksvertretungen Aachen-Mitte und Aachen-Laurensberg als auch der Verkehrsausschuss mit großem Zuspruch einstimmig verabschiedeten (AN 10.05.2008; AZ 11.06.2008). Schnell erhielt das Projekt den Titel »Campusbahn« (u.a. AZ 12.12.2008).

Die Anfangsphase der Projektplanung fiel inmitten des Zeitraumes von OB- und Stadtratswahlen. Im Kommunalwahlkampf 2009 sprachen sich CDU, SPD, Grüne, FDP, Linke sowie die Oberbürgermeisterkandidaten von CDU und SPD für eine schienengebundene Lösung der Campus-Anbindung aus (CDU-Aachen 2009; FDP-Aachen 2009; Grüne-Aachen: 2009; Linke-Aachen 2009; SPD-Aachen 2009). Konkrete Angaben zu Transportgefäßen sowie zum Verlauf und Umfang der Trasse fanden sich in den Wahlprogrammen jedoch nicht (ebd.). Mit Ausnahme der FDP zeigten sich aber alle Parteien für Lösungen offen, die – wie bereits die Planungen in den 1990er Jahren – auch das gesamte Stadtgebiet einbezogen (ebd.).

Nach der Kommunalwahl 2009 einigte sich die neu gebildete schwarz-grüne Koalition in ihrem Koalitionsvertrag dann darauf, sich für die Implementation eines Verkehrssystems mit Erweiterungsmöglichkeiten einzusetzen.

»Mit der Entwicklung des Campus soll ein schienengebundenes Nahverkehrssystem entstehen, das die Option bietet, zum Verkehrssystem für die ganze Stadt weiterentwickelt zu werden. CDU und GRÜNE setzen sich gemeinsam dafür ein, ein solches Nahverkehrssystem zu etablieren und auszubauen« (CDU/GRÜNE-Aachen 2009: 10).

Die vom Rat in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie führte derweil ein externes Ingenieurbüro durch, wobei der Prüfungsauftrag a priori keinem Verkehrssystem Priorität einräumte (AZ 24.07.2009). Zur Steuerung des Gesamtprojekts richtete die Stadtverwaltung zudem je eine Arbeits- und eine Lenkungsgruppe ein, an denen u.a. Vertreter der RWTH, der IHK, der Ratsfraktionen, der ASEAG und einer schienenfreundlichen Bürgerinitiative (AC=Bahn) mitwirkten (Stadt Aachen 07.01.2010).

Die Präsentation der Machbarkeitsstudie erfolgte im Januar 2010. Diese gelangte zu dem Ergebnis, dass Seil-Umlaufbahnen für eine campusinterne Insellösung die geeignetste Wahl darstellten, im Hinblick auf ein gesamtstädtisches Verkehrssystem jedoch Straßen- oder Stadtbahnen der Vorzug zu geben sei (Stadt Aachen 07.01.2010). Bereits zuvor im Dezember 2009 hatte sich die Lenkungsgruppe mit großer Mehrheit gegen eine Seilbahn und für eine Rad-Schiene-Lösung (z.B. Straßenbahn) ausgesprochen, um das neue Verkehrssystem – wie es auch der Koalitionsvertrag vorsah – ggfs. erweitern zu können (AZ 19.12.2009).

CDU, SPD, Grüne und Linke schlossen sich dem Votum von Gutachtern und der Lenkungsgruppe an. So warben sie gemeinsam mit der Planungsdezernentin auf einer Pressekonferenz für eine stadtweite Lösung (AZ 21.01.2010; AN 21.01.2010). Die Planungsdezernentin erklärte dabei, dass nur eine große Lösung Chancen auf Bundes- und Landesfördermittel habe (ebd.). Die FDP hingegen lehnte eine Straßenbahn mit eigenem Bahnkörper und Oberleitungen als wenig innovativ ab und plädierte dafür, sowohl Seilbahn als auch Bussysteme weiterhin zu prüfen (ebd.). Darüber hinaus kritisierten die Liberalen den nunmehr von der Verwaltung angedachten Streckenverlauf bis hin nach Aachen-Brand (AZ 30.01.2010). Erstmals fielen die Beschlüsse zum Projekt in den politischen Gremien deshalb nicht mehr einvernehmlich, sodass der Mobilitätsausschuss die Stadtverwaltung Ende Januar 2010 gegen die Stimmen der FDP-Fraktion damit beauftragte, ein Umsetzungskonzept für eine Straßen-, Stadt- oder Regionalbahn zu erarbeiten (Stadt Aachen 28.01.2010).

In der Folge entwickelte die Stadtverwaltung in den Jahren 2010/11 – u.a. in Zusammenarbeit mit den Kölner Verkehrsbetrieben – das vom Rat in Auftrag gegebene

Umsetzungskonzept (AZ 07.10.2010). Konkrete Pläne gelangten in diesem Zeitraum nicht an die Öffentlichkeit. Es zeichnete sich allerdings ab, dass die politische Mehrheit eine große Lösung bis in den Südosten der Stadt nach Aachen-Brand favorisierte (AZ 15.09.2010), Investitionskosten von deutlich mehr als 100 Mio. Euro anfielen (AZ 07.10.2010) und die ASEAG den Betrieb übernehmen würde (AN 11.09.2010).

Angesichts der Projektdimension und der Erfahrungen mit Stuttgart 21 regte der verkehrspolitische Sprecher der Grünen im Dezember 2010 als erster die Durchführung eines Referendums zur Campusbahn an (AN 04.12.2010). In diesem Zusammenhang betonte er, dass es »ohne Bürgerbefragung [...] aus meiner Sicht keinen Baubeschluss« geben werde und »ein breites bürgerschaftliches Votum« von Nöten sei (ebd.). Die Sprecher der anderen Fraktionen wollten sich in dieser Frage zu diesem Zeitpunkt noch nicht festlegen (ebd.). Dass allerdings auch jenseits der FDP parteipolitischer Widerstand gegen die Projektplanungen bestand, zeigte sich nur kurze Zeit später. So forderten im Januar 2011 die Junge Union sowie ein Fraktionsmitglied der CDU in einem gemeinsamen Positionspapier den Projektstopp, um Aachen vor dem drohenden Nothaushalt zu bewahren (AZ 20.01.2011).

Die Präsentation des Umsetzungskonzeptes erfolgte dann im Januar 2012 (AN 12.01.2012; AZ 12.01.2012a). Dieses sah vor, zunächst eine zwölf Kilometer lange Trasse vom Uni-Klinikum (Campus Melaten) über die Innenstadt nach Aachen-Brand einzurichten (ebd.). Ggfs. sollte zu einem späteren Zeitpunkt eine weitere Linie von Würselen durch die Aachener Innenstadt in das niederländische Vaals errichtet werden (ebd.). Dabei beabsichtigte die Stadtverwaltung entlang der Trasse eine umfassende Infrastruktur für Elektromobilität zu schaffen, die Elektrobusse, -autos und -fahrräder mitnutzen sollten (ebd.). Innerhalb des Innenstadtrings sah das Konzept den Verzicht auf Oberleitungen vor (ebd.). Außerhalb von diesem war ein Oberleitungsnetz jedoch angedacht (ebd.). Das Investitionsvolumen für die erste Linie schätzte die Stadtverwaltung auf ca. 230 Mio. Euro (ebd.). Die jährlichen Folgekosten bezifferten die Planer auf 4 bis 6,5 Mio. Euro (ebd.). Für die 170 Mio. Euro, die für den Streckenbau und den Betriebshof anfielen, erhoffte sich die Stadt Fördermittel in Höhe von bis zu 90 % aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) (ebd.). Zusätzlich sollten Fördergelder durch das Programm »Schaufenster Elektromobilität« generiert werden. (ebd.).

Kritik an den vorgestellten Planungen äußerten erneut Junge Union und FDP, die vor allem auf die hohen Kosten verwiesen und zudem unzumutbare Einschränkungen des Individualverkehrs insbesondere in den Einfallstraßen aus Aachen-Brand befürchteten (AN 17.01.2012). Die Piratenpartei wiederum begrüßte zwar »die Idee und das Konzept Campusbahn«, mahnte aber ebenfalls die hohen Kosten an und kritisierte zudem die mangelnde Bürgerbeteiligung, in dem sie forderte, die Bürger »auch mitentscheiden zu lassen« (Piratenpartei-Aachen 17.01.2012). Die große Mehrheit im Rat – von der Linken bis hin zur CDU – stand den Planungen aber weiterhin aufgeschlossen gegenüber (Stadt Aachen 04.02.2012). Als ein wesentliches Argument der Befürworter für die Einführung der Campusbahn gewann fortan zunehmend auch die Überlastung des Bussystems an Bedeutung (ebd.). Gegen zwei Stimmen aus der FDP-Fraktion beschloss der Mobilitätsausschuss im Februar 2012 deshalb, das Projekt weiterzuentwickeln und mit der Bürgerbeteiligung zu beginnen (ebd.). Eine Grundsatzentscheidung über den Bau der Campusbahn sollte jedoch erst nach Bewilligung der Fördergelder getroffen werden (ebd.).

Entsprechend dem Ratsbeschluss startete die Verwaltung noch im Februar 2012 ihre Informationsveranstaltungen (AN 13.02.2012) und auch die schienenaffinen Parteien – wie z.B. die SPD – begannen in der Folge bei ihrer Basis um Zustimmung für das Projekt zu werben (AZ 07.03.2012). Mit der Präsentation des Umsetzungskonzepts nahmen aber gleichzeitig auch die Widerstände zu. Dies zeigte sich zunächst vor allem in den Leserbriefspalten der Aachener Zeitungen, in denen Leser den Projektverantwortlichen u.a. »Größenwahn« unterstellten (AN 19.03.2012) oder befürchteten, dass sich »ruhige Wohngebiete in Autobahnen verwandeln«, da die Einfallstraßen aufgrund der Campusbahn »garantiert verstopft« sein würden (AZ 04.04.2012).

Im März 2012 bildete sich dann auch eine Bürgerinitiative unter dem Slogan »Campusbahn = Größenwahn«, die darauf abzielte, das Projekt mittels eines Bürgerreferendums zu verhindern (AZ 11.04.2012). Als Sprecher der Initiative trat ein ehemaliger Aachener Landtagskandidat der FDP in Erscheinung (AZ 26.01.2010). Dieser gab an, von ca. 40 Mitstreitern – vornehmlich aus Aachen-Brand und Aachen-Forst¹¹⁸ – Unterstützung zu erhalten (AZ 11.04.2012). Der Start des Bürgerreferendums verzögerte sich jedoch bis Mitte Mai 2012, da die Verwaltung etwa zwei Monate für die Erstellung der für das Bürgerreferendum erforderlichen Kostenschätzung benötigte.¹¹⁹

Die Frage, die die Campusbahngegner zur Abstimmung bringen wollten, lautete:

»Soll die Stadt Aachen die Beteiligung an der Finanzierung der Campusbahn unterlassen?«¹²⁰ (AN 13.04.2012).

Zum Start der Sammlung erklärte der Sprecher: »Wir wollen das schnell vorantreiben. [...] Anders als die Stadt, die acht Wochen gebraucht hat« (AN 12.05.2012). Konkret veranschlagte er sechs Wochen, um die notwendigen ca. 8.000 Unterschriften beisammenzuhaben (ebd.).

Die Verwaltung führte indessen ihre Planungen fort. Im April 2012 gründet sie gemeinsam mit der ASEAG eine befristete Projektgesellschaft, die u.a. eine zügige Beantragung und Bewilligung der Fördermittel sicherstellen sollte (AN 27.04.2012). Die Projektverantwortlichen betonten dabei wiederholt unter hohem Zeitdruck zu stehen, da die zeitliche Befristung des GVFG einen Baubeginn noch im Jahr 2016 erforderlich

118 Die von den Kritikern prognostizierte Einschränkung des Individualverkehrs betraf insbesondere die Einfallstraßen durch diese beiden Stadtviertel bzw. -bezirke.

119 Der Landtag hatte kurz zuvor beschlossen, dass die auf der Unterschriftenliste anzuführende Kostenschätzung in Bezug auf die finanziellen Folgen eines Bürgerreferendums nicht mehr von den Initiatoren, sondern seitens der Verwaltung durchzuführen sei (AN 08.05.2012). Als maßgebliches Problem stellte sich dabei heraus, dass bei einer Annahme des Bürgerreferendums zwar die Kosten für das Projekt Campusbahn entfielen, die Anbindung der Universitätserweiterungen an die Innenstadt sowie die umweltfreundliche Modernisierung des ÖPNV aber weiterhin zu finanzieren sein. Die Bürgerinitiative argumentierte, dass bei »verhindernden Begehren [...] in der Regel eine Schätzung von null Euro veranschlagt worden« sei (AN 08.05.2012). Die Stadt wollte jedoch unbedingt die Alternativkosten aufführen, was sich angesichts deren diffuser Struktur als sehr zeitintensiv herausstellte (AN 26.04.2012). Der Sprecher der Bürgerinitiative warf der Verwaltung deshalb eine »massive Verzögerungstaktik« vor (AN 08.05.2012). Letztendlich wies die Verwaltung die Bürgerinitiative an, jene Kosten auf den Unterschriftenlisten anzuführen, die für den Ausbau des Bussystems beim Wegfall der Campusbahn anfielen (AZ 12.05.2012).

120 Die Begründung des Bürgerbegehrens ließ sich nicht recherchieren.

machte (AN 23.06.2012). Anfang Oktober 2012 signalisierte das Bundesverkehrsministerium den Aachenern schließlich die grundsätzliche Förderfähigkeit des Projekts (AN 03.10.2012), womit die wesentliche Voraussetzung für die Fassung des Grundsatzbeschlusses vorlag. Zuvor gescheitert war hingegen die Bewerbung beim Bundesprogramm »Schaufenster Elektromobilität« (AN 05.04.2012).

Entgegen deren Ankündigung verlief die Unterschriftensammlung der Bürgerinitiative recht schleppend. Ende September 2012, also etwa viereinhalb Monate nach dem Start, lagen laut Angaben des Sprechers erst 6.000 Unterschriften vor (AZ 27.09.2012). Die Verantwortung dafür schrieb die Bürgerinitiative auch den Campusbahn-Befürwortern zu, denen sie vorwarf, in Geschäften ausliegende Unterschriftenlisten zu entwenden (AN 30.06.2012). Da für das Bürgerreferendum jedoch keine Frist für die Einreichung der Unterschriften bestand, machte sich der Sprecher wegen des Sammlungsverlaufs »keine großen Sorgen« (AZ 27.09.2012). Als »Plan B« bezeichnete er zudem die Möglichkeit, ein weiteres Bürgerreferendum gegen den Grundsatzbeschluss zu starten, sofern dieser gefasst würde, bevor das Unterschriftenquorum erreicht sei (ebd.). Eigenen Angaben zu Folge fand das Bürgerreferendum bei Anwohnern und Geschäftsleuten entlang der geplanten Route im östlichen Teil der Stadt, also in Umgebung der Einfallstraße aus Aachen-Brand, die größte Unterstützung (AN 02.08.2012).

Ungeachtet des schleppenden Verlaufs des Bürgerreferendums weitete sich die Front der Campusbahn-Kritiker im Herbst 2012 aus. Dies betraf vor allem die CDU, für die es lange als offenes Geheimnis galt, dass deren Bedenkenträger nicht nur bei der Jungen Union zu finden waren. Die von der Fraktion beschlossene Abberufung eines CDU-Ratsherrn aus zwei regionalen (Verkehrs-)Ausschüssen wurde demzufolge schnell mit dessen kritischer Haltung zum Schienenprojekt in Verbindung gebracht (AZ 29.06.2012). Die ganze Sprengkraft dieser Spannungen offenbarte sich aber erst, als die CDU-Stadtkämmerin im Rahmen ihres Vorberichts zum Haushaltsplan 2013 auf ungewöhnlich deutliche Weise erklärte, dass die Campusbahn ohne Steuererhöhungen vermutlich nicht zu realisieren sei (AN 26.10.2012). Der vormalige CDU-Fraktionsvorsitzende und Chef der CDU-Mittelstandsvereinigung forderte daraufhin einen sofortigen Projektstopp (AN 29.10.2012), was der amtierende CDU-Fraktionsvorsitzende allerdings entschieden ablehnte und gleichzeitig darauf hinwies, dass bei der CDU noch kein Stimmungsbild vorläge (AN 31.10.2012a). Die Aachener Nachrichten sahen die CDU deshalb vor einer »Zerreißprobe« (ebd.).

In dieser Situation häuften sich Stimmen, die die Durchführung eines (Rats-)Referendums anmahnten, wobei zuerst der Sprecher der Jungen Union ein solches forderte:

»Sollte die Campusbahn unter diesen Voraussetzungen (Steuererhöhungen, A. d. V.) realisiert werden, müsse dieses Projekt von den Aachener Bürgern klar gewollt sein« (AZ 26.10.2012).

In der Folge appellierte ein Lokalredakteur gleichermaßen an die Ratsmitglieder:

Dieses Jahrhundertprojekt kann nicht gestemmt werden, ohne die Bürger zu fragen. [...] Es gibt in diesem Fall keinen besseren Rat: Fragt die Bürger!« (AN 31.10.2012b).

Diese Rufe blieben nicht ungehört. Anfang November 2012 begannen die Fraktionspitzen von CDU, SPD und Grünen zusammen mit der Verwaltungsspitze tatsächlich über die Initiierung eines Ratsreferendums zu verhandeln (AN 07.11.2012). SPD und Grünen-Fraktion sprachen sich dabei schnell dafür aus, zunächst den Grundsatzbeschluss zur Campusbahn zu treffen und im Anschluss ein Ratsreferendum zu veranlassen (AZ 14.11.2012). Die Sprecherin der Grünen-Fraktion bemerkte dazu:

»Die Entscheidung kann die Stadt auf Jahrzehnte hinaus verändern und wird weit über diese Legislaturperiode den Rat beschäftigen. Da muss man die Bürger direkt miteinbeziehen« (AZ 12.11.2012).

Diese Perspektive teilte auch der Oberbürgermeister, der erklärte: »Der Rat sagt zu recht: Was wir hier entscheiden, braucht eine breitere Basis« (AN 16.11.2012). Zudem bezog das Stadtoberhaupt eindeutig für das Projekt Stellung (ebd.). Die CDU-Fraktion hingegen vertagte ihre inhaltliche Positionierung im November 2012 wiederholt (u.a. AN 21.11.2012). Einigkeit bestand bei den Christdemokraten zunächst nur in der Unterstützung des Ratsreferendums (AN 08.11.2012a). Dabei hob der CDU-Fraktionsvorsitzende zwar hervor, »dass sich die CDU in Sachen Campusbahn sauber verorten müsse« (AN 14.11.2012). Innerhalb der Fraktion gab es jedoch ebenfalls Stimmen, die ein Ratsreferendum ohne vorherigen Grundsatzbeschluss des Rates favorisierten (AZ 14.11.2012). Dies wiederum lehnte die SPD-Fraktion entschieden ab, deren verkehrspolitischer Sprecher forderte: »Alle sollen Farbe bekennen« und dabei betonte, es nicht hinnehmen zu wollen, »dass sich die CDU mit leichtem Fuß davonmache und die Entscheidung am Ende womöglich alleine den Bürgern überlasse« (AN 14.11.2012). Nachdruck verlieh die SPD-Fraktion diesen Äußerungen, indem sie gleichzeitig beantragte, dass der Rat noch im Dezember 2012 den Grundsatzbeschluss fassen und das Ratsreferendum auf den Weg bringen solle (AN 21.01.2012; SPD-Aachen 20.11.2012). Schließlich entschied sich die CDU-Fraktion Mitte Dezember 2012 bei vier Gegenstimmen dafür, das Projekt zu unterstützen (AZ 11.12.2012).

Die Linken-Fraktion bezeichnete die von CDU, SPD und Grünen vorangetriebene Initiierung des Ratsreferendums als »klassisches Beispiel für feiges Verhalten in der Politik« (AZ 09.11.2012) und erläuterte, dass ein Ratsreferendum nur dann Sinn ergebe, wenn über eine angemessene Alternative mit abgestimmt würde, da eine Neuausrichtung des Aachener ÖPNV unvermeidlich sei (ebd.). Im Gegensatz zur Linken erklärte die FDP-Fraktion das Ratsreferendum mitzutragen, da es »bei Projekten dieses Ausmaßes« wichtig sei, »ein breites Votum zu haben« (AZ 10.11.2012).

Die Bürgerinitiative wiederum nahm eine ambivalente Haltung zum geplanten Ratsreferendum ein. Einerseits wurde von ihr »das Ansinnen der Politik, die Bürger zu fragen [...] ausdrücklich begrüßt« (AN 08.11.2012b). Andererseits bezeichnete deren Sprecher das laufende Bürgerreferendum als »das parteineutrale Verfahren« und meinte »dass die Formulierung der Bürgerinitiative die Sache besser trifft« (ebd.). Ungeachtet dessen erklärte er aber ebenso:

»Auf welche Weise es einen Bürgerentscheid gibt, ist uns völlig egal. Hauptsache, es gibt ihn« (AZ 08.11.2012).

In jedem Fall erwartete er aber, dass die »gesammelten Unterschriften [...] angemessen berücksichtigt werden und nicht durch einen Ratsbürgerentscheid quasi als überflüssig angesehen werden« (AN 08.11.2012b), wobei er hoffte, »dass der Bürgerentscheid im Einvernehmen mit Stadtrat und Bürgerinitiative auf den Weg gebracht würde« (AZ 08.11.2012). Von einer »doppelt gemoppelten Abstimmung über die Campusbahn« (AN 24.11.2012), d.h. Konkurrenzreferenden, hielt der Sprecher nicht viel, sondern er befürwortete »eine klare Formulierung der einen Frage« (ebd.). Wenngleich der Oberbürgermeister der Bürgerinitiative ganz in diesem Sinne zusicherte: »Wir wollen beide Verfahren zusammenbinden« (AN 08.11.2012a), kündigte die Bürgerinitiative dennoch an, bis zu dem entsprechenden Ratsbeschluss die Unterschriftensammlung fortzusetzen (AN 24.11.2012). Zudem trat der Sprecher der Bürgerinitiative Ende November 2012 öffentlichkeitswirksam aus der FDP aus, weil er befürchtete, diese Mitgliedschaft »gefährde den Erfolg der Bürgerinitiative« (AN 27.11.2012).

Nachdem sich die CDU-Fraktion für die Campusbahn positionierte, erfolgten die weiteren Verfahrensschritte umgehend. So erstellte die Verwaltung die Beschlussvorlage zur Durchführung des Ratsreferendums (AZ 14.12.2012). Laut Vorlage sollten die Aachener über folgende Fragestellung abstimmen:

»Sind Sie für den Bau der Campusbahn?« (Stadt Aachen 11.12.2012).

In der Begründung verwies die Beschlussvorlage vor allem auf die Vorzüge des Projekts:

»Das Projekt Campusbahn ist ein Innovationsimpuls für einen besseren und leistungsfähigeren ÖPNV in der Gesamtstadt, für die Anbindung der Region und im Besonderen für die Anbindung der neuen RWTH Campusbereiche. Das Projekt ist ein Impuls für Elektromobilität in der Stadt und für die Region Aachen und für die wirtschaftliche Entwicklung Aachens. Mit einer Investitionssumme von derzeit bis zu 243 Mio. € und einem Planungs- und Bauprozess von mehreren Jahren und über mehrere Ratsperioden ist es auch ein Projekt von großer Tragweite und Bedeutung für die Bürgerinnen und Bürger Aachens. Der Rat beteiligt daher die Bürgerinnen und Bürger Aachens an dieser Entscheidung« (ebd.).

In der Ratssitzung votierte mit 65 zu 8 Stimmen eine deutliche Mehrheit für das Campusbahn-Projekt (Stadt Aachen 19.12.2012). Gegenstimmen kamen nur von FDP, Piraten und FWG (ebd.). Allerdings betonte der CDU-Ratsherr, der im Sommer zuvor gegen seinen Willen aus zwei Ausschüssen abberufen wurde, dass er »lediglich aus Solidaritätsgründen« bereit sei, »sich der Mehrheitsmeinung zu unterwerfen« (ebd.).

Der Auslösungsbeschluss zum Ratsreferendum erfolgte dann einstimmig (ebd.). Der CDU-Fraktionsvorsitzende erläuterte in diesem Zusammenhang:

»Dieser Ratsbürgerentscheid sei, trotz seiner Aufwändigkeit [sic!] und Kostenintensität, deshalb so wichtig, weil es sich hier um ein großes Projekt handle, welches die Stadt nachhaltig präge, mit einer hohen Entwicklungszeit anzusetzen sei und den Haushalt dauerhaft belaste, auch wenn es gefördert werde. Insofern sei es gut und richtig belegen zu können, ob und in welchem Maße das Projekt auf die Unterstützung der Bevölkerung treffe, auch wenn sich bereits die Ratsmehrheit öffentlich für das Projekt ausgesprochen habe« (ebd.).

Die Projekt-Gegner im Stadtrat wollten diese Begründung so jedoch nicht stehen lassen. Bereits im Vorfeld der Sitzung kritisierte der FDP-Fraktionsvorsitzende das Vorgehen der schwarz-grünen Koalition: »Dieser Ratsbürgerentscheid ist Flickschusterei für die Öffentlichkeit und reines Koalitionskalkül« (AN 19.12.2012). Zustimmung fand er beim FWG-Ratsherren, der sich vor allem auf die CDU-Fraktion einschoss und dieser eine »Flucht nach vorne« (Stadt Aachen 19.12.2012) vorwarf, wobei er zusätzlich unterstellte:

»Die CDU will doch jetzt nur ihr Gesicht wahren. Hinter vorgehaltener Hand ist doch die Hälfte der Fraktion gegen das Projekt« (AN 19.12.2012).

Die SPD-Fraktion wiederum äußerte, dass das Ratsreferendum notwendig sei, »um Planungssicherheit zu erhalten« (Stadt Aachen 19.12.2012). Und auch die Linken-Fraktion, die den Referendumsvorstoß zunächst noch kritisierte, änderte ihre Haltung, wenngleich deren Fraktionsvorsitzender auf die Vorzüge obligatorischer Referenden bei Großprojekten in der Schweiz verwies (ebd.).

Neben dem Stadtrat zeigte sich schließlich auch die Bürgerinitiative mit dem Ratsreferendum und den vorherigen Verhandlungen einverstanden:

»Unser Gedankenaustausch war respektvoll. Wir haben auch einen Platz in dem Verfahren gefunden. Wir sind mit unserer Stellungnahme in dem Wahlheft vertreten« (AN 15.12.2012).

Insofern verzichtete die Initiative darauf, ihre Unterschriften, die eigenen Angaben zur Folge das Unterschriftenquorum überschritten hatten, bei der Verwaltung einzureichen (ebd.). Dass es schließlich überhaupt zu einem Referendum kam, schrieb der Sprecher der Bürgerinitiative aber vornehmlich den eigenen Aktivitäten zu:

»Ohne uns gäbe es keinen Bürgerentscheid. Wir haben mit unserer Aktion mit Sicherheit dazu beigetragen, dass es nun soweit gekommen ist« (AZ 15.12.2012).

Als Abstimmungstermin einigte man sich auf den 10.03.2013 (AN 21.12.2012).

III. Abstimmungskampagnen

Die Abstimmungskampagnen liefen etwa zu Beginn des neuen Jahres an. Die Campusbahn-Befürworter bildeten mit dem Aktionsbündnis »Pro Campusbahn« eine breite Abstimmungscoalition, der sich neben CDU, SPD, Grünen und Linken zudem u.a. die IHK, die Verkehrsclubs VCD und ADFC, die ASEAG, die Stadtwerke, die RWTH sowie der DGB und die AWO anschlossen (AN 14.02.2013; Ludwig 2013: 1). Zusätzlich warb auch der Oberbürgermeister weiterhin für das Projekt (AN 10.01.2013).

Die Befürworter argumentierten im Wesentlichen, dass das Bussystem Aachens seine Kapazitätsgrenzen erreicht hätte und die Campusbahn eine attraktive Alternative bzw. Ergänzung darstelle, weil sie nicht nur mehr Personen transportieren könne, sondern zugleich einen wichtigen Innovationsschub im Bereich der Elektromobilität liefere, der den Wirtschaftsstandort Aachen stärke und die Umwelt schone (Stadt Aachen 2013a). Insgesamt verlagerte sich der Argumentationsschwerpunkt der Befürworter im Laufe der Projektentwicklung somit von der Anbindungsproblematik

der neuen Universitätsgelände hin zur Kapazitäts- und Umweltproblematik des bestehenden Bussystems.

Um die Zustimmung der Bürger zu erhalten, organisierten die Projektbefürworter eine »richtig große Kampagne« (Grüne-Aachen 2016: 7). Diese beinhaltete zuvorderst ein Informationsbüro, in dem Vertreter von CDU, SPD, Grünen und Linken über sechs Wochen hinweg gemeinsam für das Projekt warben bzw. den Bürgern Rede und Antwort standen (ebd.). Darüber hinaus verteilte das Aktionsbündnis Großplakate sowie Dreieckständer im Stadtgebiet, drehte Werbevideos und schaltete Zeitungsanzeigen (ebd.). Die Stadtverwaltung wiederum hatte bereits Anfang 2012 eine Informations-Webseite eingerichtet, auf der auch Bürger die Gelegenheit hatten, in Foren Fragen zu stellen (Stadt Aachen 2012). Schließlich stellten die Befürworter sogar kurzzeitig eine Straßenbahn, wie sie für Aachen angedacht war, in der Innenstadt aus (AZ 05.03.2013).

Eine vergleichbare Abstimmungscoalition fand sich auf der Gegenseite nicht. Die Bürgerinitiative erhielt zwar auch von FDP- und CDU-Mitgliedern Unterstützung (FDP-Aachen 2016: 2). Eine offene Zusammenarbeit zwischen den beiden maßgeblichen Projektgegnern von der FDP und der Bürgerinitiative erfolgte aber nicht (ebd.: 3).

Als wesentlichen Ablehnungsgrund verwiesen die Gegner auf die Kosten bzw. befürchtete Kostensteigerungen (Stadt Aachen 2013a). Sie argumentierten, dass diese Aachen letztlich in den Nothaushalt führen würden und Steuererhöhungen sowie Einschnitte vor allem in sozialen Bereichen zur Folge hätten (ebd.). Weiterhin mahnten sie unzumutbare Einschränkungen des Individualverkehrs sowie langwierige Baustellen, die den Einzelhandel beeinträchtigten, an (ebd.). Weil sie die Bevölkerungsprognosen der Befürworter nicht teilten, plädierten sie für einen Ausbau des (elektrischen) Bussystems, das sie für flexibler und günstiger als eine Straßenbahn hielten (ebd.).

Die Bürgerinitiative unterhielt eine Webseite sowie Informationsstände und verteilte 20.000 Flyer sowie 500 Plakate (AZ 21.02.2013). Eine umfassende Abstimmungskampagne organisierte sie jedoch nicht (Grüne-Aachen 2016: 7). Ebenso beschränkte sich auch die FDP auf Infostände und Flyer-Aktionen (FDP-Aachen 2016: 8). Insgesamt investierten die Befürworter somit wesentlich mehr Ressourcen in ihre Abstimmungskampagne als die Gegner.

Obwohl die CDU-Fraktion letztlich geschlossen für das Campusbahn-Projekt gestimmt hatte, setzte sich der interne Konflikt in der Phase der Abstimmungskampagnen weiter fort. Zum einen zeigte sich dies bei der Veröffentlichung des obligatorischen Abstimmungshefts, als der zuvor aus einigen Ausschüssen abberufene CDU-Ratsherr ohne Rücksprache mit seinem Fraktionsvorsitzenden eine eigene ablehnende Sonderstellungnahme formulierte (AN 01.02.2013; AZ 31.01.2013). Zum anderen erklärte der CDU-Ortsverband Kornelimünster Ende Januar 2013: »Aus Sicht der Menschen im Stadtbezirk sei das einhellige Votum der Mehrheitspartei pro Campusbahn alles andere als nachvollziehbar« (AZ 30.01.2013).¹²¹ Zusätzlich kritisierte der Ortsverband, dass vor dem Grundsatzbeschluss kein Parteitag zum Thema durchgeführt worden sei (ebd.).

Insgesamt verlief die Phase der Abstimmungskampagnen vor allem aufgrund des Agierens der Projektgegner in stark aufgeladener Atmosphäre. So erreichten unzählige

121 Die Einwohner aus Kornelimünster konnten bis dato mit einer Busdirektverbindung in die Innenstadt fahren. Nach Inbetriebnahme der Campusbahn hätten sie in Aachen Brand in die Straßenbahn umsteigen müssen, da die Busdirektlinie weggefallen wäre.

ge vorwiegend ablehnende und dabei auch polemische Leserbriefe die Zeitungsredaktionen (Lokalredaktion 2016: 5) und ebenfalls auf den im Februar und Anfang März 2013 fast täglich stattfindenden Informations- und Diskussionsveranstaltungen meldeten sich vor allem die Campusbahn-Gegner lautstark zu Wort (ebd.). Dies wiederum veranlasste den Fraktions-Geschäftsführer der Grünen, seine Partei in einem internen Schreiben dazu aufzurufen, mehr projektfreundliche Leserbriefe zu schreiben und/oder Personen zu finden, die bereit seien, ihren Namen für derartige Leserbriefe zur Verfügung zu stellen (AZ 01.03.2013), womit er allerdings den Spott der Presse auf sich zog (AZ 02.03.2013).

Die Bürgerinitiative und auch die FDP warfen der Stadt Verletzungen des ihrer Ansicht nach geltenden Neutralitätsgebotes vor. So bezeichnete der Sprecher der Bürgerinitiative das Abstimmungsheft als »Propaganda« (AZ 20.02.2013), weil es den Streckenverlauf nicht enthielt¹²² und fühlte sich »auf einmal völlig rausgehalten, wenn es Podiumsdiskussionen und öffentliche Veranstaltungen gibt« (ebd.). Die FDP hingegen beklagte »städtisches Sponsoring durch die Hintertür«, da städtische Unternehmen als Sponsoren der Pro-Werbekampagne auftraten (AZ 27.02.2013). Zudem wollte sie den Oberbürgermeister zu politischer Neutralität verpflichten bzw. kritisierte, dass dieser auf städtischen Veranstaltungen, wie z.B. dem Neujahrskonzert, für die Campusbahn warb (ebd.). Schließlich unterstellten der Sprecher der Bürgerinitiative sowie der abtrünnige CDU-Ratsherr der Stadt, die Veröffentlichung eines Busgutachtens hinauszuzögern, um die Campusbahn als alternativlos darzustellen (AN 06.03.2013).

Tab. 7.16: Positionen der politischen Akteure zum Ratsreferendum »Campusbahn«

	Ratsreferendum	
	Partei/Verein	Fraktion/Ratsmitglieder
Bürgermeister		Ja
BI		Nein
CDU	(Ja)	(Ja)
SPD	Ja	Ja
Grüne	Ja	Ja
FDP	Nein	Nein
Linke	Ja	Ja
Piraten	Nein	Nein
FWG	Nein	Nein
UWG	Ja	Ja

Quelle: Stadt Aachen 2013a.

122 In dem Abstimmungsheft befanden sich allerdings immerhin fünf ablehnende Stellungnahmen (BI, FDP, FWG, Piraten, CDU-Ratsherr), die insgesamt fast so viel Raum einnahmen wie die sechs positiven Stellungnahmen (OB, CDU, Grüne, SPD, Linke, UWG) (Stadt Aachen 2013). Die Kräfteverhältnisse im Rat bildete das Abstimmungsheft somit zuungunsten der Ratsmehrheit nicht ab.

Die Lokalredaktionen von AN und AZ tendierten in ihrer Haltung bzw. ihren Kommentaren eher zu den Projekt-Befürwortern (Lokalredaktion 2016: 7). Unmittelbar vor der Abstimmung richtete ein Lokalredakteur der AN dementsprechend einen Appell an die Bürger, in dem er die Argumentationsstrategie der Bürgerinitiative – ohne letztere allerdings explizit zu nennen – kritisierte:

»Die Campusbahn ist weder Stuttgart 21 noch ein Berliner Großflughafen. Straßenbahnen sind hundertfach erprobt und in vielen Städten Alltag. Als Denkmal für eitle Politiker, wie es die Gegner zuweilen unterstellen, taugen sie eher nicht. Es wäre das schlechteste Motiv, am Sonntag ins Abstimmungslokal zu gehen, um es denen da oben mal zu zeigen. Denn es gibt keine großangelegte Verschwörung, mit der das Volk übers Ohr gehauen werden soll« (AN 09.03.2013).

Eine eindeutige Abstimmungsempfehlung gaben die Zeitungen aber nicht. Auf den vielen von den lokalen Printmedien organisierten Diskussionsformaten, so zum Beispiel Rededuellen vor der ausgestellten Straßenbahn, kamen Befürworter und Gegner paritätisch zu Wort (AZ 04.03.2013).

IV. Abstimmung

Am Abstimmungstag entschied sich eine deutliche Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden gegen die Realisierung des Campusbahn-Projekts (Tab. 7.17). Insgesamt erreichten die Befürworter nur in einem von 82 Abstimmungsbezirken eine knappe Mehrheit (AZ 12.03.2013b).

Tab. 7.17: Ergebnis des Ratsreferendums zur »Campusbahn«

	Ja	Nein	Ungültig	Beteiligung
Stimmen	27.825	54.851	177	82.843
Prozent	33,7 %	66,3 %	0,2 %	43,0 %

Quelle Stadt Aachen 2013b.

V. Nachgeschichte

Aufgrund des eindeutigen Votums waren sich alle Beteiligten einig, dass das Ratsreferendum nicht nur das Ende des Campusbahn-Projekts, sondern zudem das vorläufige Aus für den schienengebundenen Nahverkehr in Aachen insgesamt bedeutete (u.a. AZ 11.03.2013a). Ebenso stimmten alle Beteiligten – zumindest öffentlich – darin überein, dass es richtig bzw. notwendig war, das (Rats-)Referendum durchzuführen (AN 11.03.2013a; AZ 12.03.2013a). Der Oberbürgermeister analysierte diesbezüglich:

»Die Bürger wollten dieses Projekt in dieser Größenordnung nicht. Insofern war es auch richtig, diesen Ratsbürgerentscheid durchzuführen. Es ist nicht gut für eine Stadt, so ein Projekt durchziehen zu wollen, wenn sie dann einige Jahre gegen die Mehrheit der Bevölkerung arbeiten muss. Jetzt herrscht Klarheit« (AN 11.03.2013d).

Allerdings fanden die Befürworter ebenso, dass das Ratsreferendum letztlich nicht zur Lösung der bestehenden Probleme des ÖPNVs in Aachen beigetragen habe. So bemerkte etwa die Linke: »Wir stehen jetzt wieder am Nullpunkt einer vernünftigen Verkehrsentwicklung« (AN 11.03.2013a). Und der CDU-Fraktionsvorsitzende erklärte gleichermaßen: »Die Probleme, die wir lösen wollten, haben wir nun immer noch« (ebd.).

Den wesentlichen Grund für ihre Abstimmungsniederlage sahen die Befürworter darin, dass es ihnen nicht gelungen war, das Campusbahn-Projekt positiv zu kommunizieren bzw. eine Aufbruchsstimmung für dieses zu erzeugen (u.a. Ludwig 2013: 2). Gleichzeitig diagnostizierten sie bei den Aachener Bürgern aber auch eine starke Status quo – Orientierung (AN 11.03.2013b, 11.03.2013c), eine Einschätzung die ein Lokalredakteur der Aachener Zeitung teilte: »Wer wagt, verliert. So ist die (mehrheitliche) Stimmungslage in Aachen« (AZ 11.03.2013b). Dass ein Mitglied der Grünen-Fraktion das Abstimmungsverhalten als Aachener »Hang zur Provinzialität« bezeichnete (AZ 12.03.2013a), löste in den Leserbriefspalten über mehrere Tage hinweg emotionale Reaktionen aus (u.a. AZ 13.03.2013, 14.03.2013).

Vor allem die SPD machte jedoch auch die gespaltene Haltung der CDU während der Abstimmungskampagne für die Abstimmungsniederlage verantwortlich. So betonte der SPD-Parteichef im Nachgang der Abstimmung: »Ein Problem war, dass die CDU sehr vielstimmig aufgetreten ist« (AN 11.03.2013b). Wenngleich der CDU-Fraktionsvorsitzende in der Parteispaltung keine wesentliche Ursache für den Abstimmungsausgang erkannte (ebd.), gestand er jedoch zu: »Erst mitstimmen, und dann noch schnell die Fahnen wechseln, das verbessert den Außenauftritt sicher nicht« (AN 12.03.2013).

Der Sprecher der Bürgerinitiative wiederum stellte grundsätzlich die Repräsentativität des Rates in Frage:

»Wenn 90 Prozent des Stadtrats etwas beschließen und zwei Drittel der Bürger dagegen sind, dann müssen sich die Parteien überprüfen, ob sie überhaupt noch die Bürger vertreten« (AN 11.03.2013b).

Für die Diskrepanz zwischen Rats- und Bürgermeinung machte er insbesondere die CDU-Fraktion verantwortlich, deren geschlossene Befürwortung seiner Ansicht nach »ein strategischer Fehler« war, »was nicht zuletzt die hohe Zahl der Nein-Stimmen gerade in CDU-Hochburgen belege« (AN 12.03.2013). Zudem erklärte er, dass das Abstimmungsergebnis zeige: »Schwarz-Grün ist eine Konstellation, die nicht funktioniert« (ebd.).

Insofern mündete die Reflektion des Abstimmungsausgangs umgehend auch in Spekulationen über die Zukunft der regierenden Koalition (ebd.). Der CDU-Fraktionsvorsitzende betonte jedoch, dass das Verhältnis zum Koalitionspartner durch das Ratsreferendum nicht belastet worden sei (ebd.). Und auch die Grünen-Sprecherin hob hervor: »Es gehört zum Tagesgeschäft, dass einzelne ausbüxen. Das stellt aber die schwarz-grüne Zusammenarbeit nicht in Frage« (ebd.).

Schnell stand aber nicht nur die Zukunft der Koalition, sondern auch jene des CDU-Fraktionsvorsitzenden in Frage. So beantragten 16 Fraktionsmitglieder noch im März 2013 dessen Abwahl (AN 20.03.2013; AZ 16.03.2013). In der Begründung ihres Abwahantrags nahmen die aufbegehrenden Fraktionsmitglieder auch auf den fraktionsinternen Meinungsbildungsprozess zur Campusbahn Bezug:

»Darüber hinaus setzt der Fraktionsvorsitzende den Ratsbeschluss zur Campusbahn in einer Weise um, die weder dem Beschluss des Fraktionsvorstandes noch dem der Fraktion oder Kreispartei entspricht. Die aktive Steuerung und Beteiligung am Aktionsbündnis pro Campusbahn ist nicht durch die Fraktion beschlossen worden. Daher ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit nicht mehr möglich« (AZ 23.03.2013).

Der CDU-Fraktionsvorsitzende wies diese Anschuldigungen als »objektiv falsch« zurück und vermutete, da es sich bei den Unterzeichnern vorwiegend um den konservativen Fraktionsflügel handelte, dass es seinen fraktionsinternen Gegnern eher um einen grundsätzlichen Richtungswechsel und die Beendigung der schwarz-grünen Koalition ging (ebd.). Im April 2013 wählte ihn seine Fraktion schließlich mit 15 zu 12 Stimmen ab (AZ 16.04.2013) und auch die ihm politisch nahestehende Fraktionsgeschäftsführerin musste wenig später ihren Posten verlassen (AZ 14.05.2013).

Die konservative Neuausrichtung der CDU-Fraktion leitete dann auch tatsächlich das Ende der schwarz-grünen Koalition in Aachen ein. So kündigten die Grünen im Juni 2013 das Bündnis mit der CDU auf, nachdem letztere entgegen der Absprachen aus den Koalitionsverhandlungen den grünen Vorschlag für die Neubesetzung eines Dezernentenpostens geschlossen ablehnte (AN 08.06.2013; AZ 27.05.2013).

Der konservative Machtwechsel in der CDU-Fraktion hatte indessen keinen langen Bestand, da nach den Kommunalwahlen 2014 der abgewählte CDU-Fraktionsvorsitzende erneut ins Amt gelangte (AZ 02.06.2014). Ein ganzheitliches Konzept für die Modernisierung des ÖPNV in Aachen liegt bis heute nicht vor. Vorerst setzt Aachen somit weiterhin auf eine Anpassung des Bussystems u.a. durch den Kauf von Elektrobussen (AZ 12.07.2016, 22.07.2016). Die Planungskosten für das Campusbahn-Projekt bezifferte die Verwaltung auf ca. 1,4 Mio. Euro (AZ 04.07.2013).

7.4.2.2 Analyse des Initiierungs- und Auslösungsprozesses

I. Initiierungsidee und Initiatoren

Die Idee, ein Ratsreferendum zur Campusbahn durchzuführen, sprach zuerst ein grünes Ratsmitglied im Dezember 2010 aus. Gut ein Jahr später forderten die Piraten die Ratsmehrheit im Kontext der Projektpräsentation dazu auf, die Bürger mitentscheiden zu lassen und im Oktober 2012 mahnte dann auch die Junge Union öffentlich eine Bürgerbefragung an. Den ersten formalen Antrag zur Durchführung eines Ratsreferendums stellte wiederum die SPD-Fraktion Mitte November 2012. Bereits Anfang November 2012 hatten die beiden Koalitionsfraktionen allerdings gemeinsam mit dem Oberbürgermeister bzw. der Verwaltung und auch nach Rücksprache mit der SPD-Fraktion die Initiierung eines Ratsreferendums vereinbart. Ein einzelner Akteur lässt sich insofern nicht als Initiator identifizieren. Letztlich erfolgte die formale Initiierung zwar durch die Verwaltung bzw. den Oberbürgermeister, dies allerdings in enger Absprache mit den Regierungsfractionen sowie der SPD-Fraktion.

II. Ratsreferendum des Oberbürgermeisters sowie der Fraktionen von CDU, Grünen und SPD

a) Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

Alle drei initiiierenden Fraktionen sowie der Oberbürgermeister und die Verwaltung stützten das Campusbahnprojekt. Insofern verfügten die drei Initiatoren in Bezug auf das Gestaltungsmotiv über gemeinsame Interessen. Die Initiierung eines Ratsreferendums widersprach eigentlich diesem gemeinsamen Gestaltungsinteresse, da das Campusbahn-Projekt bereits im Kommunalparlament über eine übergroße Mehrheit verfügte. Die Projektbefürworter realisierten mit fortschreitendem Entscheidungsprozess jedoch, dass sie aufgrund des Verlaufs des außerparlamentarischen Willensbildungsprozesses zunehmend die Policy-Kontrolle verloren. Als gemeinsames Initiierungsziel lässt sich demnach die Rückerlangung der Policy-Kontrolle festhalten.

Auf der Darstellungsebene begründeten die Campusbahn-Allianz die Initiierung mit dem Argument, dass die zeitliche und finanzielle Dimension des Projekts die Zuständigkeit einer temporären Stadtratsmehrheit überschreite. Sie erhofften sich also zusätzliche Legitimation, die angesichts des offensichtlichen Widerstands in der Bevölkerung den Implementationsprozess erleichtern sollte:

»Wir merkten aber bei den Bürgerversammlungen, bei denen wir und die Verwaltung das vorstellten, dass es doch relativ viele Zuschauer gab, die sich aggressiv verhielten. [...] Und dann haben wir gedacht: ›Na gut. Wenn wir so ein breites politisches Bündnis haben, so breit in der Wirtschaft, in der Hochschule und überall aufgestellt sind. Dann sollen die Aachener das entscheiden. Dann ist Ruhe. Wenn wir das so durchsetzen und es immer wieder diese Diskussionen gibt, wird sonst kein Frieden in der Stadt einkehren – weil es ja viele, viele Jahre dauert bis so ein Projekt wirklich abgewickelt ist.« (Grüne-Aachen 2016: 3).

Dabei wollte die Campusbahn-Koalition einer Qualifizierung des laufenden Bürgerreferendums zuvorkommen. So maß das Bündnis der Bürgerinitiative und dem Bürgerreferendum zwar zunächst nur ein geringes Bedrohungspotential hinsichtlich der Projektrealisierung bei:

»Das war eine unheimlich kleine Gruppe. Und in Anbetracht der Tatsache, dass wir so ein breites Bündnis waren, bei dem alle gesagt haben: ›Wir machen das jetzt und das ist eine gute Sache.« Da haben wir uns mehr mit der Projektentwicklung befasst als mit dieser Bürgerinitiative und haben die Bürgerinitiative am Anfang nicht ernstgenommen. [...] Und die Projektgegner haben dann gesagt: ›Wir machen ein Bürgerbegehren. Wir wollen einen Bürgerentscheid machen.« Das haben wir zunächst einfach nicht ernstgenommen und dann haben die in dieser Initiative ja auch sehr, sehr lange gebraucht, um Unterschriften zu sammeln« (Grüne-Aachen 2016: 2).

Weil sich das Bürgerreferendum aber nicht auf einen Ratsbeschluss bezog und somit keiner zeitlichen Sammlungsfrist unterlag, gelang es der Bürgerinitiative jedoch sukzessive immer näher an das Unterschriftenquorum heranzureichen. Im Oktober 2012 war es schließlich weniger die Frage, ob die Bürgerinitiative das Quorum erreichen würde, als vielmehr zu welchem Zeitpunkt ihr dies gelänge. Insofern strebten

die Initiatoren – sofern es ohnehin zu einer Abstimmung käme – die inhaltliche Gestaltungshoheit über diese an. Einen wesentlichen Vorteil sahen sie dabei u.a. in der Freiheit, die Abstimmungsfrage selbst formulieren zu können:

»Und bis dahin [zur Abstimmung, A. d. V.] war meine politisch-strategische Einschätzung immer: »Es ist gut, wenn man Ja sagen kann.« Deswegen wurde die Frage so formuliert, dass die Bürger Ja sagen konnten« (Grüne-Aachen 2016: 5).

Für die Campusbahn-Koalition war jedoch nicht nur die Kontrolle über die inhaltliche Verfahrensgestaltung von Bedeutung. Für die Bürgerinitiative bestand die Option, sofern der Rat einen Grundsatzbeschluss vor Einreichung ihrer Unterschriftenlisten trafe, ein weiteres Bürgerreferendum zu initiieren. Insofern hätte die Bürgerinitiative den Entscheidungsprozess zur Campusbahn mindestens um sechs Monate verzögern können, was angesichts des zeitlichen Drucks, der durch die Befristungen der anvisierten Förderprogramme (u.a. GVFG) vorlag, nicht im Interesse der Campusbahn-Koalition liegen konnte. Das Ratsreferendum ermöglichte somit eine Verfahrensverkürzung:

»Und das [Kontroversen über das Projekt, A. d. V.] hat zu der Überlegung geführt, dass es sinnvoll ist, hier vom Rat aus einen Ratsbürgerentscheid einzuholen. Weil abzusehen war, dass, wenn der Rat nur so beschließt, ansonsten man davon ausgehen musste, dass es über ein Bürgerbegehren zu einem Bürgerentscheid kommt. Und zur Verfahrensverkürzung ist dann der Weg gewählt worden. Wenn ich schon abstimmen lasse, dann können wir auch direkt abstimmen lassen. Dann sparen wir uns Verfahrenszeit« (CDU-Aachen 2016: 1).

Zusammenfassend griffen die Initiatoren also gemeinsam auf die Initiierungstypen Legitimation, Okkupation und Verkürzung zurück. Zuzüglich zu den gemeinsamen Initiierungszielen verfügten der Oberbürgermeister und die initiierenden Fraktionen aber ebenso über eigene Initiierungsziele, die vornehmlich mit dem Machtmotiv verknüpft waren.

Der Oberbürgermeister zählte innerhalb der CDU zum Flügel der Modernisierer und Fürsprecher der schwarz-grünen Koalition. Insofern war er bestrebt, die Koalition mindestens bis zum Ende der Legislaturperiode fortzuführen. Der Verlauf des Entscheidungsprozesses zur Campusbahn stellte ihn dabei vor eine Herausforderung. Einerseits war die Campusbahn nämlich Bestandteil des Koalitionsvertrags und deren Realisierung zudem für den Koalitionspartner von den Grünen sowie das von den Grünen geleitete Planungsdezernat von herausragender Bedeutung. Andererseits zeigte sich, dass bei der CDU an vielen Stellen erheblicher Widerstand gegen das Projekt bestand und auch die CDU geführte Stadtkämmerei Einwände geltend machte. Das Stadtoberhaupt löste diesen Konflikt, in dem es sich zum einen zwar in allen Projektphasen eindeutig als Unterstützer der Campusbahn zu erkennen gab, zum anderen jedoch die öffentliche Projektpräsentation vorwiegend dem grünen Planungsdezernat sowie der gegründeten Campusgesellschaft überließ und darüber hinaus auch die parteiinternen Projektgegner nicht offensiv adressierte. Der Oberbürgermeister galt somit öffentlich als Campusbahn-Befürworter, nicht aber als zentraler Kopf hinter dem Projekt (Lokalredaktion 2016: 5f.). Das Ratsreferendum ermöglichte ihm

dann, seine Strategie der verhaltenen Befürwortung fortzusetzen bzw. erschien ihm wohl als geeignetes Instrument, um einerseits den Koalitionsfrieden mit den Grünen zu wahren und andererseits die parteiinternen Projektkritiker zu besänftigen. Der Oberbürgermeister erhoffte sich vom Ratsreferendum insofern eine Schlichtung der Konflikte innerhalb der Regierungskoalition, seiner Partei und auch der Bürgerschaft, um seine Stellung zu festigen. An fortdauernder Unruhe oder einer Spaltung der Bürgerschaft konnte ihm als Stadtoberhaupt am wenigsten gelegen sein, was auch seine Äußerungen nach der Abstimmung belegten.

Die CDU wiederum bestand während des Entscheidungsprozesses zur Campusbahn aus zwei Lagern. Zum einen existierte das Lager der großstädtischen Modernisierer um den Fraktionsvorsitzenden (Grüne-Aachen 2016: 11f.), der zugleich als einer der wesentlichen Architekten des schwarz-grünen Bündnisses galt (AN 22.10.2009). Zum anderen gab es den konservativen Flügel, der die schwarz-grüne Koalition kritisch betrachtete und eine Dominanz grüner Politik – vor allem des grünen Planungsdezernates – monierte (FDP-Aachen 2016: 6f.). Vor der Initiierung des Ratsreferendums dominierten die Modernisierer in der Fraktion.

Das Hauptinteresse der Modernisierer bzw. insbesondere des Fraktionsvorsitzenden in Bezug auf die Campusbahn bestand darin, einen einheitlichen positiven Beschluss der Fraktion für das Projekt zu erwirken, um dem Koalitionspartner Verlässlichkeit zu demonstrieren und die Stabilität der Koalition zu garantieren, ohne dabei allerdings gleichzeitig den fraktions- bzw. parteiinternen Konflikt eskalieren zu lassen. Der konservative Flügel hingegen, dem u.a. der vormalige Fraktionsvorsitzende angehörte, zielte darauf ab, den Einfluss grüner Politik auf die Koalition zu verringern, weshalb ihm die Campusbahn als »Jahrhundertprojekt« des grünen Planungsdezernats kaum zusagte. Wenngleich nur ein CDU-Ratsherr offen gegen das Projekt Stellung bezog, schätzten Beobachter, dass in der Hochphase des Konflikts bis zu 50 % der Fraktionsmitglieder projektkritisch eingestellt waren (Lokalredaktion 2016: 4).

Für den Fraktionsvorsitzenden erschien das Ratsreferendum in der vorliegenden Situation deshalb als geeignetes Instrument, um den Konflikt in der Fraktion zu schlichten:

»Das ist ja der Sinn dieser Fraktionierung. Dass man sich zusammenschließt und sagt: ›Zusammen kann man mehr erreichen.‹ Aber das funktioniert natürlich auch nur, wenn man sagt: ›Ich schließe mich dann immer der jeweiligen Mehrheit an.‹ Bei dem Punkt (der Campusbahn, A. d. V.) wurde das durchaus bei uns in der Fraktion auch strittig diskutiert. Und dann hat der Hinweis: ›Es ist absehbar. Es kommt zu einem Bürgerentscheid. Dann können wir das auch direkt über einen Ratsbürgerentscheid machen, eine deutlich befriedende Wirkung auf das Verfahren. Sie müssen den Konflikt nicht bis zum Ende austragen« (CDU-Aachen 2016: 2).

Der konservative Fraktionsflügel, d.h. die Campusbahn-Gegner, konnten dem Grundsatzbeschluss demnach im Wissen zustimmen, dass sie durch die gleichzeitige Auslösung des Ratsreferendums ebenso den Weg für die von ihnen präferierte Mehrheitsumgehung öffneten. Inwieweit das konservative Fraktionslager das Ratsreferendum zum Initiierungszeitpunkt bereits als Instrument zur Schwächung des Fraktionsvorsitzenden und der ungeliebten Regierungskoalition betrachtete, lässt sich allerdings nur spekulieren. So könnten diejenigen Stimmen in der Fraktion, die einen Verzicht

auf den Grundsatzbeschluss wünschten, einerseits eine inhaltlich offene Abstimmungskampagne der CDU bevorzugt haben, die nach dem einstimmigen fraktionellen Votum für die Campusbahn kaum mehr möglich war. Andererseits könnte es sich bei diesen Stimmen auch um Ratsmitglieder gehandelt haben, die sich in der vorliegenden Konfliktsituation einfach scheuten, sich öffentlich zu positionieren bzw. auch überhaupt keine Abstimmungskampagne führen wollten. In jedem Fall eröffnete das Ratsreferendum beiden maßgeblichen CDU-Lagern zum Initiierungszeitpunkt die Option, ihre Macht- und Gestaltungsinteressen verwirklichen zu können.

Da die Federführung beim grünen Planungsdezernat lag, hatte diese von allen Fraktionen das stärkste Interesse an der Projektrealisierung. Wenngleich ein Mitglied der Grünen-Fraktion als erstes und noch vor Aufkeimen des öffentlichen Widerstands für ein Referendum plädierte, tat sich die Fraktion letztlich aber nicht leicht mit der Initiierungs- und Auslösungsentscheidung. Zum einen war die Fraktion nämlich überzeugt, dass ein Projekt mit so vielen komplexen Betroffenheiten einem Referendum nur schwer zugänglich war (Grüne-Aachen 2016: 3), wobei die Fraktion nicht zuletzt durch ein (Rats-)Referendum inhaltlich eben auch am meisten zu verlieren hatte. Zum anderen schien es der Fraktion angesichts des Widerstands in der Bevölkerung aber »politisch strategisch« sinnvoll, »den Segen der Bevölkerung« zusätzlich einzuholen (Grüne-Aachen 2016: 3). Schließlich verfügt die Partei ja auch grundsätzlich über eine beteiligungsaffine Ausrichtung.

Im Rahmen der Initiierungsentscheidung spielte bei den Grünen zudem auch der interne Konflikt in der CDU eine entscheidende Rolle, da eine Projektrealisierung ohne die Unterstützung des Koalitionspartners kaum möglich war. Die Zustimmung der Grünen zum Ratsreferendum war demzufolge auch ein Zugeständnis an die CDU:

»In der Zusammenarbeit mit der CDU [...] haben wir gemerkt, dass es in der CDU doch viele Leute gibt, die das nicht wirklich tragen und die das auch hintertrieben haben, immer wieder zwar im Rat alle Beschlüsse gefasst haben, aber sobald sie den Ratssaal verlassen hatten, anfangen andersrum zu agitieren. Daraufhin haben wir gesagt: »Damit [Ratsreferendum, A. d. V.] wären die dann alle eingesammelt.« (Grüne-Aachen 2016: 3).

Die SPD teilte mindestens seit den 1990er Jahren mit den Grünen den Wunsch, eine Stadtbahn in Aachen wieder einzuführen. Insofern hatte die SPD-Fraktion ein hohes Interesse daran, das Campusbahn-Projekt zu verwirklichen. In Bezug auf das Ratsreferendum ließen sich keine fraktionsspezifischen Initiierungsziele identifizieren, da die SPD weder in die Koalition eingebunden war bzw. in Abhängigkeitsbeziehungen zur CDU stand, noch innerhalb der Fraktion oder der Partei eine öffentlich wahrzunehmende inhaltliche Spaltung zur Campusbahn existierte.

b) Initiierungsverhandlungen und Initiierungsentscheidung

Die Initiierungsverhandlungen setzten zu dem Zeitpunkt ein, als der Grundsatzbeschluss zum Projekt bevorstand und die Bürgerinitiative ankündigte, das erforderliche Unterschriftenquorum bald erreicht zu haben. Zunächst stimmten sich nur die beiden Koalitionspartner ab, insgesamt waren neben CDU und Grünen aber auch die Verwaltung, die SPD und die Bürgerinitiative in die Initiierungsverhandlungen involviert.

Im Rahmen der Initiierungsverhandlungen bestanden zwei Konflikte. Zum einen gab es vornehmlich im konservativen Flügel der CDU-Fraktion Mitglieder, die auf einen Grundsatzbeschluss verzichten und eine neutrale Initiierungs- bzw. Auslösungsvorlage präferierten, was nicht im Interesse der Campusbahn-Koalition lag, die mit dem Ratsreferendum eine klare inhaltliche Positionierung vornehmen wollte. Der Einfluss des konservativen Flügels der CDU war allerdings schlicht zu gering, um diese Position durchzusetzen. Zudem verfügten SPD und Grüne aufgrund der konsensualen Auslösungsbedingungen gemeinsam über Vetopotential. Zum anderen musste die Campusbahn-Koalition aber gegenüber der Bürgerinitiative Zugeständnisse machen, da diese sonst ihr Bürgerreferendum fortgesetzt und den Initiierungstyp der Verkürzung ausgehebelt hätte. Die Bürgerinitiative verfügte somit über ein stärkeres Drohpotential als der konservative Parteiflügel der CDU. Wenngleich Abstimmungsfrage und Begründung im Sinne der Projektbefürworter formuliert wurden, erhielt die Bürgerinitiative deshalb u.a. Platz im Abstimmungsheft, was die Kommunalverfassung bei Ratsreferenden grundsätzlich nicht vorsieht.

Insgesamt verliefen die Initiierungsverhandlungen also eher konsensorientiert. Dies war schließlich auch dem Umstand geschuldet, dass alle involvierten Akteure Konkurrenzreferenden verhindern wollten:

»Sinn und Zweck dieses Verfahrens sollte ja sein, eben auch in der Bürgerschaft eine befriedende Wirkung herzustellen. Und die stellen sie nur her, wenn die Fragestellung dann von allen akzeptiert ist« (CDU-Aachen 2016: 2).

c) Initiierungsvorlage(n)

Der SPD-Antrag aus dem November 2012 sollte während der Initiierungsverhandlungen vornehmlich Druck auf die CDU-Fraktion ausüben. Insofern war er nicht-gerichtet und enthielt lediglich die Aufforderung, dass der Rat in seiner Dezember-Sitzung die Auslösungsentscheidung zum Ratsreferendum fassen solle (SPD-Aachen 20.11.2012). Bei der Verwaltungsvorlage aus dem Dezember 2012 hingegen handelte es sich eindeutig um eine Initiativvorlage, da sowohl Fragestellung als auch Begründung positiv auf die Errichtung der Campusbahn abzielten.

d) Initiierungsbedingungen

Der inhaltliche Willensbildungsprozess zur Campusbahn enthielt per se einen günstigen Nährboden für die Initiierung von (Rats-)Referenden, da es sich beim Entscheidungsgegenstand um das größte Projekt der Aachener Nachkriegsgeschichte sowohl in finanzieller als auch in städtebaulicher Hinsicht handelte, das zudem einen klaren Richtungswechsel in der Verkehrspolitik markierte. Dieser Nährboden wurde zusätzlich dadurch gestärkt, dass zwischen den Koalitionspartnern aus CDU und von den Grünen traditionell in der Verkehrspolitik Aachens eine hohe ideologische Distanz bestand, die durch die Koalitionsvereinbarung nicht einfach aufgehoben war, sondern während der Campusbahn-Planungen fortwirkte und somit ein erhebliches Konfliktpotential erzeugte.

Die erstmalige Formulierung der Initiierungsidee im Dezember 2010 durch die Grünen stand dann in einem eindeutigen Zusammenhang mit den Entwicklungen um das Großprojekt Stuttgart 21. Nicht zuletzt stellte der Ideengeber diese Verbindung

selbst her. In den anschließenden gut zwei Jahren folgten auf die Initiierungsidee jedoch keine ernsthaften Initiierungsanstrengungen seitens der Campusbahn-Koalition.

Der Start der Initiierungsverhandlungen im Herbst 2012 ist dann maßgeblich auf zwei Ereignisse zurückzuführen. Erstens drohte die Bürgerinitiative trotz des schleppenden Verlaufs der Unterschriftensammlung die Qualifikationshürde des Bürgerreferendums zu überspringen. Sofern die Campusbahn-Koalition eine solche Qualifizierung verhindern wollte, war sie also gezwungen, unmittelbar entsprechende Handlungsschritte einzuleiten. Im Interview identifizierte der Gesprächspartner der FDP diese Entwicklung auch als zentrale Initiierungsbedingung:

»Es gab nie vorher eine Diskussion im Rat darüber, ob man einen Ratsbürgerentscheid macht oder nicht. Also das ist nicht durch einen längeren Diskussionsprozess entstanden oder auf Vorschlag irgendeiner der kritisch eingestellten Kräfte, was ja im Prinzip nur die FDP waren und einige Einzelmitglieder, sondern das kam relativ plötzlich und in klarem Zusammenhang mit der Arbeit der Bürgerinitiative. Also man wollte, man hat offensichtlich befürchtet, dass die Bürgerinitiative die Unterschriften zusammen hat. Man hat befürchtet, dass wenn ein Bürgerentscheid initiiert wird durch diese Unterschriftensammlung, dass man sich damit das Heft aus der Hand nehmen lässt und hat deswegen diesen Ratsbürgerentscheid initiiert« (FDP-Aachen 2016: 4f.).

Darüber hinaus entzogen zweitens die Äußerungen der Stadtkämmerin zur Haushaltssituation und möglichen Steuererhöhungen im Zuge der Projektrealisierung einer ausschließlich repräsentativen Entscheidungsfindung schlagartig die notwendige Legitimationskraft. Das Drohszenario Nothaushalt verlieh dem Entscheidungsgegenstand schließlich eine noch epochalere Dimension und stärkte zugleich das Hauptargument der Projektkritiker.

Dass die Initiierungsverhandlungen dann zu einem positiven Outcome der Initiierungsentscheidung führten, ist auf eine Vielzahl an weiteren begünstigenden Initiierungsbedingungen zurückzuführen. Zuvorderst ist dabei der zeitliche Entscheidungsdruck aufgrund der Förderbedingungen anzuführen, da allein ein Ratsreferendum eine zeitnahe Entscheidungsfindung garantierte. Weiterhin stützte sicherlich auch der lautstarke Widerstand seitens der Kommunalbevölkerung in den Leserbriefspalten und auf den Informationsveranstaltungen die Initiierungsentscheidung der Projektbefürworter. Trotz des Widerstandes bestand jedoch im eigentlich konkurrenzdemokratischen Kommunalparlament eine konsensuale Akteurskonstellation, die auch aus der organisierten Zivil- bzw. Stadtgesellschaft überwiegend Zustimmung erhielt. Die Campusbahn-Koalition im Rat konnte sich somit sicher sein, mit einer breiten und vielfältigen Abstimmungscoalition in die Abstimmungskampagne zu gehen:

»Wir sind dann mit der festen Überzeugung gestartet, wir werben dafür und wir bekommen dafür auch eine Mehrheit« (Grüne-Aachen 2016: 3).

In Zusammenhang mit der Einschätzung der Erfolgsaussichten dürften ferner auch eigene und fremde Anwendungserfahrungen eine Rolle gespielt haben. Zum einen blieb das Thema Stuttgart 21 in der Debatte über die Campusbahn omnipräsent (Planungsdezernat 2016: 3). Wenngleich das Stuttgarter Bahnhofprojekt in der Aachener

Diskussion vornehmlich negativ besetzt war, wird den späteren Initiatoren der Ausgang des Bahnhofs-Referendums im Sinne der Projektbefürworter dennoch Mut gemacht haben. Zum anderen bestand mit dem Entscheidungsprozess zum geplanten »Bauhaus Europa« aus dem Jahre 2006 die Erfahrung in Aachen, dass Bürgerreferenden vom Rat beschlossene Projekte noch verhindern können (vgl. dazu AN 29.12.2014). Diese Anwendungserfahrung legte für die Projektbefürworter somit zwangsläufig den Schluss nahe, dass die Abstimmung mittels Ratsreferendum in jedem Fall vorzuziehen sei.

e) Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen

Die Auslösung des Ratsreferendums entsprach prinzipiell dem Macht- und/oder dem Gestaltungsmotiv aller weiteren kommunalparlamentarischen Akteure.

Die Linken bzw. die Linken-Fraktion zählten zu den Campusbahn-Befürwortern. Sie kritisierte die Initiierungsentscheidung zwar zunächst als Verantwortungsflucht und bezweifelte die Problemlösungskompetenz des angestrebten Ratsreferendums:

»Weil ich hatte schon so einen Verdacht, dass das schiefgehen könnte. Vor allen Dingen weil man das eben nur so isoliert abstimmt: Stadtbahn oder nicht Stadtbahn. Und das ist so wie, wenn man Sie fragt: »Wollen sie eine Tasse Kaffee haben?« Sie sagen: »Nein.« Ist der Fall erledigt. Gibt es keine weiteren Probleme. Beim Verkehr ist das aber ein bisschen anders« (Linke-Aachen 2016: 3).

Ungeachtet dessen überwog bei der Linken aufgrund des laufenden Bürgerreferendums aber letztlich doch die Hoffnung, mit Hilfe des Ratsreferendums durch Okkupation ein erhöhtes Maß an Policy-Kontrolle zu generieren:

»Es war so, dass es diese Abstimmung gegeben hätte und der Ratsbürgerentscheid vielleicht die letzte Möglichkeit war, das noch eingefangen zu kriegen, indem man sagte: »Gut, dann stimmen wir halt ab« (Linke-Aachen 2016: 4).

Die FDP hingegen stellte sich als einzige Fraktion gegen die Campusbahn. Gleichzeitig verfügte Fraktion und Parteiführung aber auch über ein distanziertes Verhältnis zur Bürgerinitiative:

»Die Bürgerinitiative selber ist von der FDP-Führung und auch der FDP-Ratsfraktion nicht wirklich vollumfänglich unterstützt worden. Aus dem ganz einfachen Grund, dass wir es nicht für zielführend gehalten haben, da in so einer unkonstruktiven Art und Weise dieses Projekt zu begleiten. Also wir haben natürlich bei den wichtigen Entscheidungen dagegen gestimmt. Aber wir haben konstruktive Kritik geübt. Von der Bürgerinitiative sind auch viele Sachen behauptet worden, die einfach Unsinn sind« (FDP-Aachen 2016: 2).

Aufgrund dieser Interessenkonstellation wies das Ratsreferendum für die FDP drei Vorteile im Vergleich zum laufenden Bürgerreferendum auf: Erstens garantierte ihr die Auslösung die Möglichkeit der Mehrheitsumgehung. Zweitens ermöglichte ihr die Auslösung, sich in der folgenden Abstimmungskampagne mit einem »Nein« gegenüber der Vorlage der Mehrheitsfraktionen positionieren zu können und demnach kei-

ne Abstimmungskampagne für die Annahme des Bürgerreferendums des mehr oder weniger ungeliebten (vormaligen) Parteimitglieds führen zu müssen. Und drittens schließlich bot ihr der anstehende Abstimmungskampf die Chance, exponiert als Vertreterin der Widerstandinteressen auftreten zu können. Dass die FDP die Initiierung des Ratsreferendums zunächst scharf kritisierte, lässt sich somit vorrangig als Gegenstand des Parteienwettbewerbs interpretieren.

Die Piratenpartei wiederum begrüßte das Projekt zunächst, entschied sich aber letztlich aufgrund des Kostenfaktors doch gegen eine Zustimmung. Noch vor Gründung der Bürgerinitiative hatte die beteiligungsaffine Partei eine starke Bürgerbeteiligung eingefordert. Das Bürgerreferendum unterstützte sie öffentlich jedoch nicht. Nicht zuletzt wurde dieses ja auch vor allem von konservativen – den Piraten grundsätzlich nicht nahestehenden – Kräften getragen. Insgesamt entsprach die Auslösung des Ratsreferendums also sowohl dem Macht- als auch dem Gestaltungsmotiv der Piratenpartei, da diese sich einerseits als beteiligungsaffin inszenieren und andererseits das Tor zur Mehrheitsumgehung öffnen konnte.

Die beiden einzelnen Ratsherren der Wählervereinigungen von FWG und UWG nahmen schließlich je unterschiedliche inhaltliche Positionen zur Campusbahn ein. Der FWG-Ratsherr lehnte das Projekt mit ähnlich markigen Worten wie die Bürgerinitiative ab, weshalb er das Ratsreferendum, das er zwar ebenfalls scharf kritisierte, wohl vorrangig als Chance der Mehrheitsumgehung ansah. Der UWG-Ratsherr hingegen unterstützte das Projekt. Eine explizite Begründung für seine Zustimmung zur Auslösungsentscheidung lieferte er nicht. Einerseits lässt sie sich deshalb als Unterstützung der Campusbahn-Koalition deuten. Andererseits schloss er sich wahrscheinlich einfach auch dem vorherrschenden Grundkonsens im Rat an, dass ein Referendum zur Konfliktlösung notwendig war.

f) Auslösungsverhandlungen und Auslösungsentscheidung

Die Auslösung des Ratsreferendums war durch den Oberbürgermeister, die CDU, Grüne und die SPD bereits beschlossen, bevor die Initiierungsvorlage der Verwaltung das Kommunalparlament erreichte. Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen verliefen demnach weitgehend synchron. Linke, FDP, Piraten und die Vertreter der Wählervereinigungen stimmten der Auslösungsentscheidung in der Sitzung im Dezember 2012 ohne wesentliche Kritik zu äußern lediglich noch zu. Gestaltenden Einfluss konnten sie weder auf die Initiierungs- noch auf die Auslösungsverhandlungen ausüben.

g) Auslösungsvorlage

Die Initiierungsvorlage der Verwaltung war zugleich Auslösungsvorlage, da sie das Ergebnis der Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen abbildete.

h) Auslösungsbedingungen

Da die initiiierenden Fraktionen über die Auslösmehrheit verfügten, überschritten sich die Initiierungs- und Auslösungsbedingungen.

i) Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele

Die Campusbahn-Koalition strebte in Verbindung mit dem Ratsreferendum das Initiierungsziel der Policy-Kontrolle an. In diesem Zusammenhang sollten Initiierung und Auslösung kurzfristig sowohl die inhaltliche als auch die zeitliche Verfahrenshoheit

über den Entscheidungsprozess garantieren. Der auf dieser Grundlage erhoffte Abstimmungserfolg sollte dann die notwendigen Legitimationszuwächse für eine möglichst konfliktfreie Projektrealisierung liefern.

Der Campusbahn-Koalition gelang es zwar, den Entscheidungsprozess durch die Ausbremsung des Bürgerreferendums zu verkürzen. Inhaltlich schafften es die Initiatoren – ungeachtet ihrer schlagkräftigen Abstimmungscoalition – allerdings nicht, die Diskussionen von der Kostenfrage und den vermeintlichen Risiken auf die Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten des Projekts zu lenken, was sie im Nachhinein auch selbst bemängelten: »Es gelang nicht, eine emotionale positive Aufbruchsstimmung für den Bau der Campusbahn zu erzeugen« (Ludwig 2013: 2). Angesichts der fehlenden positiven Aufladung des Projekts war dessen Ablehnung also die logische Folge.

Der Oberbürgermeister bezeichnete das Abstimmungsergebnis öffentlich selbst als inhaltliche Niederlage. Wie seine deutliche Wiederwahl nur etwas mehr als ein Jahr nach dem Ratsreferendum zeigte, schadete ihm diese Abstimmungsniederlage aber politisch langfristig nicht, vor allem weil sich der Unmut der Campusbahn-Gegner vornehmlich auf das Planungsdezernat bzw. die grüne Planungsdezernentin richtete (Lokalredaktion 2016: 8; FDP-Aachen 2016: 7). Insofern erwies sich die Strategie nicht uneingeschränkt an vorderster Front für das Projekt zu werben als erfolgreicher Schutz vor einer ernsthaften politischen Beschädigung.

Die Initiierungsziele der CDU-Fraktionsmitglieder variierten je nach Flügelzugehörigkeit. Das Lager um den Fraktionsvorsitzenden hatte ein hohes Interesse an fraktioneller Geschlossenheit und Koalitionsstabilität. Das Ausscheren einiger Fraktionsmitglieder sowie ganzer Ortsverbände während der Abstimmungskampagne verschärfte jedoch die Spaltung in der Fraktion. Zusätzlich schwächte die Abstimmungsniederlage die starke Position des Fraktionsvorsitzenden, die einen wesentlichen Grundpfeiler der schwarz-grünen Zusammenarbeit darstellte. Der Großstadt-Flügel innerhalb der CDU-Fraktion verfehlte somit seine Initiierungsziele gänzlich. Dem konservativen Fraktionsflügel gelang es hingegen nicht nur, seine inhaltliche Position durchzusetzen, sondern zudem nutzte er auch das Abstimmungsergebnis erfolgreich aus, um einen Machtwechsel in der Fraktion zu vollziehen. Langfristig veränderte das Ratsreferendum das Machtgefüge innerhalb der Fraktion aber nicht, da der gestürzte Fraktionsvorsitzende nur ein Jahr später sein Amt zurückerlangte.

Für die Grünen hatte der Ausgang des Ratsreferendums die gravierendsten Folgen. Inhaltlich war ihr Lieblingsprojekt des schienengebundenen Nahverkehrs auf lange Sicht verbrannt. Machtpolitisch läutete der Ausgang des Ratsreferendums – aufgrund des Wechsels in der Fraktionsführung der CDU – auch das (letztendlich selbst gewählte) Ende ihrer Regierungsbeteiligung ein. Der machtpolitische Verlust für die Grünen war dabei erheblich, da sie in der Folge auch die Leitung des Planungsdezernats verloren (AZ 29.01.2015).

Die SPD hatte mit der Initiierung zwar keine wesentlichen fraktions- oder partei- gebundenen Ziele verbunden. Durch den Bruch zwischen CDU und Grünen ergab sich für die Sozialdemokraten allerdings eine neue machtpolitische Option. Nicht zuletzt auch deshalb sind sie seit 2014 wieder an der Koalition beteiligt.

III. Kontrafaktische Perspektive auf die Auslöschungsmehrheit

Da der Auslösungsbeschluss einstimmig erfolgte, wäre die Auslösungsentscheidung erst recht auch unter majoritären Auslösungsbedingungen zu Stande gekommen. Insofern stellt sich i. W. die Frage, ob der Initiierungs- und Auslösungsprozess anders verlaufen wäre.

Auch dies lässt sich eher verneinen, da in der Campusbahnthematik der Parteienwettbewerb im Kommunalparlament weitgehend aufgehoben war und die schwarz-grüne Koalition wegen der konsensualen Auslösungsbedingungen also gegenüber keiner opponierenden Ratsfraktion Zugeständnisse machen musste, deren Vetopotential unter majoritären Auslösungsbedingungen weggefallen wäre. Da die Initiatoren zudem auf den Initiierungstyp der Verkürzung zurückgriffen, mussten sie die Bürgerinitiative in die Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen miteinbeziehen. Insgesamt ergab sich somit – unabhängig von der bestehenden konsensualen Auslöschungsmehrheit – eine konsensuale Auslöschungsdynamik, die auch eine Absenkung der Auslöschungsmehrheit nicht durchbrochen hätte.

7.4.3 Fallfazit

Seit der Implementierung von Ratsreferenden im Jahr 2007 formulierten in Aachen weder Oberbürgermeister und Mehrheitsfraktionen noch oppositionelle Fraktionen regelmäßig *Initiierungsideen*. Das bis dato einzige Ratsreferendum in der Domstadt initiierten der Oberbürgermeister und die Regierungsfractionen (CDU, Grüne) unter Einbindung der oppositionellen SPD-Fraktion.

Das die Initiatoren verbindende *Initiierungsziel* lag dabei vornehmlich in der Policy-Kontrolle und entsprach somit dem Gestaltungsmotiv. Konkret griffen die Initiatoren dafür auf die *Initiierungstypen* Legitimation, Verkürzung und Okkupation zurück. Der Entscheidungsprozess zur Campusbahn war jedoch zugleich von Machtkonflikten innerhalb der CDU sowie zwischen den Koalitionspartnern überlagert, sodass sich auch fraktionsbezogene Initiierungsziele und typen auf Basis des Machtmotivs identifizieren ließen. Die Campusbahn-Befürworter in der Regierungskoalition erhofften sich in diesem Zusammenhang vornehmlich eine Schlichtung, die Projekt- und Koalitionsgegner hingegen eine Mehrheitsumgehung.

Die *Initiierungsverhandlungen* verliefen interorganisational, wobei auch die Bürgerinitiative einbezogen wurde. Die Verhandlungsführung teilten sich der Oberbürgermeister und die Fraktionsführungen. Ungeachtet der Spannungen in der Koalition verliefen die *Initiierungsverhandlungen* aber weitgehend konsensual, wobei auch die Verfahrensausgestaltung mit Ausnahme der Frage nach Durchführung des Grundsatzbeschlusses nicht umstritten war. Das Ergebnis der Initiierungsverhandlungen stellte eine von der Verwaltung entwickelte Initiativvorlage dar, die sich eindeutig für das Projekt aussprach.

Zum Zeitpunkt der *Initiierungsentscheidung* war der inhaltliche Grundsatzbeschluss bereits gefasst und die Initiatoren kontrollierten ebenso die erforderliche Auslöschungsmehrheit. Als verantwortlich für das positive Outcome der Initiierungsentscheidung zeichnete sich ein komplexes Geflecht an *Initiierungsbedingungen*. Zu diesen zählten zunächst die hohe Qualität des Abstimmungsgegenstandes sowie die inhaltliche Spaltung innerhalb der Regierungskoalition. Der Beginn der Initiierungsverhandlungen stand dann in einem klaren Zusammenhang mit dem Anwachsen des

außerparlamentarischen Widerstands und dem zunehmenden Entscheidungsdruck. Schließlich begünstigte auch die Aussicht auf eine breite Abstimmungscoalition die Initiierungsentscheidung.

Die *Auslösungsziele* der weiteren Ratsakteure ergaben sich vorrangig aus deren inhaltlicher Positionierung zum Entscheidungsgegenstand, d.h. auch bei ihnen wirkte eher das Gestaltungsmotiv. So teilten die Projektbefürworter (Linke) i. W. die Initiierungsziele und typen der Initiatoren, wohingegen sich die Projektgegner eine Mehrheitsumgehung erhofften.

Tab. 7.18: Profil der Initiierungspraxis in Aachen

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen/Minderheitsfraktionen	Initiierung durch Oberbürgermeister/Mehrheitsfraktion
Initiierungsidee	keine Formulierung neuer Initiierungsideen; Piratenpartei greift Initiierungsidee zur Campusbahn auf, ohne jedoch dann Initiierung durchzuführen; SPD initiiert gemeinsam mit Oberbürgermeister und Mehrheitsfraktionen Ratsreferendum	keine regelmäßige Formulierung von Initiierungsideen; großer zeitlicher Abstand zwischen erstmaliger Formulierung der Initiierungsidee und Initiierung
politische Standardmotive	-	eher Gestaltungsmotiv
Initiierungsziele	-	eher Policy-Kontrolle
Initiierungstypen	-	alle Initiatoren: Legitimation, Okkupation, Verkürzung; einzelne Initiatoren: Schlichtung, Mehrheitsumgehung, (Schwächung)
Initiierungsverhandlungen	-	interorganisational, Einbindung oppositioneller Akteure sowie von Bürgerinitiativen; konsensuale Ausrichtung; Verhandlungsführung durch Fraktionspitzen und Oberbürgermeister
Initiierungsvorlage	-	Initiativvorlage (Verwaltungsvorlage)
Initiierungsentscheidung	-	nach Grundsatzbeschluss, Kontrolle über Auslösmehrheit zum Initiierungszeitpunkt vorhanden
verfahrensendogene Initiierungsbedingungen	-	außerparlamentarischer Widerstand (Bürgerreferendum), hohe Qualität des Abstimmungsgegenstandes, teilweise inhaltliche Spaltung zwischen den Regierungsfractionen, Aussicht auf breites Abstimmungsbündnis, Entscheidungsdruck

Quelle: eigene Darstellung.

Insgesamt bestand beim einzigen Aachener Ratsreferendum eine hohe Überschneidung zwischen Initiierungs- und Auslösungsprozess, d.h. Initiierungs- und Auslösungsverhandlungen überlagerten sich, Initiierungs- und Auslösungsvorlage waren identisch und auch die Initiierungs- und Auslösungsbedingungen überschnitten sich.

Schlussendlich konnten die Initiatoren ihre am Gestaltungsmotiv ausgerichteten *Initiierungsziele* nicht realisieren. Ganz im Gegenteil führte der Verlauf des Ratsreferendums zu machtpolitischen Konsequenzen, die von den (Führungen der) Regierungsfractionen und vom Oberbürgermeister nicht intendiert waren.

Für die *Höhe der Auslösungsmehrheit* konnte kein spezifischer Einfluss auf den Initiierungs- und Auslösungsprozess nachgewiesen werden, insbesondere da im Kommunalparlament eine entscheidungsspezifische konkordanzorientierte Akteurskonstellation bestand.

Tab. 7.19: Profil der Auslösungspraxis in Aachen

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen/Minderheitsfraktionen	Initiierung durch Bürgermeister/ Mehrheitsfraktion
politische Standardmotive	-	bei oppositionellen Fraktionen eher Gestaltungsmotiv wirksam
Auslösungsziele	-	je nach inhaltlicher Position: Policy-Kontrolle oder Policy-Zugriff
Auslösungstypen	-	je nach inhaltlicher Position: Legitima- tion, Verkürzung und Okkupation oder Mehrheitsumgehung
Auslösungsver- handlungen	-	hohe Überschneidung mit Initiierungs- verhandlungen; kein Einbezug weiterer Akteure und keine Kontroversen über Verfahrensausgestaltung
Auslösungsvorlage	-	identisch mit Initiierungsvorlage
Auslösungs- entscheidung	-	positiv (einstimmig)
verfahrensdo- gene Auslösungs- bedingungen	-	Überschneidung mit Initiierungsbedin- gungen
Verwirklichung der Initiierungsziele	-	keine Realisierung von Initiierungszielen

Quelle: eigene Darstellung.