

PROF. DR. KLAUS-PETER DOLDE
DR. RAINARD MENKE
DR. ANDREA VETTER
DR. WINFRIED PORSCH
DR. TINA BERGMANN
DR. FLORIAN REUTHER

Durchwahl
Tel. 0711-601701-10

12. Dezember 2007
WP/Re/eg

Gutachterliche Stellungnahme

zum Bürgerbegehren gegen Stuttgart 21

**erstattet im Auftrag der
Landeshauptstadt Stuttgart**

**von Rechtsanwälten Dolde und Partner,
Heilbronner Straße 156, 70191 Stuttgart**

hier: Rechtsanwälte Dr. Winfried Porsch und Dr. Florian Reuther

Inhaltsverzeichnis:

I. Ausgangslage	4
1. Stuttgart 21	4
2. Bisherige Beschlüsse des Gemeinderates	5
3. Memorandum of Understanding - Ergänzungsvereinbarung	8
4. Gemeinderatssitzung am 04.10.2007	9
5. Antrag auf Bürgerentscheid	10
II. Gegenstand des Bürgerbegehrens	12
1. Auslegungsgrundsätze	12
2. Auslegung	13
III. Unzulässigkeit der Teilfrage nach dem „Ausstieg“	15
1. Bedeutung der Frage	15
2. Verfristung nach § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO	17
3. Grundsatzentscheidung zur Rahmenvereinbarung 1995	19
4. Hilfsweise: Grundsatzentscheidung 2001	21
5. Kein erneuter Grundsatzbeschluss am 04.10.2007	24
6. Kein „weichenstellender Grundsatzbeschluss“ am 04.10.2007	26
7. Keine veränderte Sachlage	28
8. Unzulässiger Gegenstand	32
9. Begründung des Bürgerbegehrens	34
IV. Unzulässigkeit der Teilfrage nach der Ergänzungsvereinbarung	36
1. Fragestellung des Bürgerbegehrens	36
2. Unzulässiger Gegenstand	37
3. Einschränkende Auslegung der Fragestellung?	40
4. Ausschluss nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO	42
V. Unzulässigkeit der Teilfrage zur Änderung der Kaufverträge	43
1. Bedeutung der Frage	43
2. Unzulässiger Gegenstand	44
3. Ausschluss nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO	44
VI. Unzulässigkeit der Teilfrage zu weiteren Verträgen	45

VII. Unzulässigkeit der Teilfrage zur Mitteilung	46
VIII. Gesamtunzulässigkeit	46
1. Auswirkungen einer Teilunwirksamkeit	46
2. Frage nach dem Ausstieg maßgeblich	48
IX. Gesamtergebnis	48

I. Ausgangslage

1. Stuttgart 21

- a) Das Projekt „Stuttgart 21“ der Deutschen Bahn AG steht im Zusammenhang mit dem Aus- und Neubau der Verbindung Stuttgart-Ulm-Augsburg für den Hochgeschwindigkeitsbetrieb im Netz europäischer Magistralen. Für diese Verbindung ist im Bedarfsplan für die Bundesschienenwege ein vordringlicher Bedarf festgestellt.

Zentraler Bestandteil des Projekts Stuttgart 21 ist ein neuer Hauptbahnhof. Er soll an die Stelle des bestehenden 16-gleisigen Kopfbahnhofs als 8-gleisiger, tiefergelegter und gegenüber der bisherigen Gleisanlage um 90° aus der Tal-Längsrichtung in die Tal-Querrichtung gedrehter Durchgangsbahnhof treten. Dieser Durchgangsbahnhof wird durch unterirdische Zulaufstrecken aus Zuffenhausen und aus Bad Cannstatt, aus Untertürkheim sowie durch den 9,5 km langen „Fildertunnel“ angebunden. Mit den neuen Tunnelstrecken und einer neuen Neckarbrücke bei Bad Cannstatt entsteht eine Ringstrecke. Die bisher vorhandenen Abstell- und Wartungsanlagen am Rand des Rosensteinparks werden in den Güterbahnhof Untertürkheim verlegt. Auf diese Weise werden im Stuttgarter Talkessel etwa 100 ha Bahnflächen für neue städtebauliche Nutzungen mit Wohnen, Arbeiten und Erweiterung des Schlossgartens und Rosensteinparks frei.

Ab dem Fildertunnel verläuft die Neubaustrecke neben der A 8. Beim Landesflughafen wird eine zweigleisige Station „Neubaustrecke“ errichtet; die etwa 150 m südlich gelegene unterirdische S-Bahn-Station „Flughafen“ wird zur Station „Terminalbereich“ umgebaut, an der auch Züge des Fern- und des Regionalverkehrs halten

können. Beide Stationen bilden den „Filderbahnhof/Flughafen“. Die von Böblingen kommende Gäubahn wird über die „Rohrer Kurve“ zur Station „Terminalbereich“ und weiter durch den Fildertunnel geführt. Im Osten setzt sich die Neubaustrecke bis zum Neckartal bei Wendlingen fort. Mit der nach Süden abgehenden „Wendlinger Kurve“ wird der Regionalverkehr Richtung Reutlingen angeschlossen.

- b) Anschließend an die Wendlinger Kurve beginnt mit der Neckarbrücke der Neubauabschnitt Wendlingen-Ulm. Die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm soll zeitgleich mit dem Projekt „Stuttgart 21“ realisiert werden.
- c) Vorhabenträger des Projekts „Stuttgart 21“ ist die DB Netz AG. An der Finanzierung des Projekts beteiligen sich neben der Deutschen Bahn AG der Bund, das Land Baden-Württemberg, die Landeshauptstadt Stuttgart, der Verband Region Stuttgart sowie die EU.

2. Bisherige Beschlüsse des Gemeinderates

Zur Verwirklichung des Projekts, insbesondere zu dessen Finanzierung, vereinbarten die Beteiligten in der Vergangenheit unter Beteiligung des Gemeinderates mehrere Verträge. Seit 1995 war das Projekt nach der GR-Drs. 379/2007 Gegenstand von ca. 170 Sitzungen des Gemeinderates. Wesentlich sind:

- a) Unter dem 07.09.1995 wurde die „Rahmenvereinbarung zum Projekt Stuttgart 21“ geschlossen. Der Gemeinderat hat der Rahmenvereinbarung mit Beschluss vom 30.11.1995 zugestimmt (vgl. GR-Drs. 605/1995 vom 20.11.1995).

- b) Nach Durchführung einer Bürgerbeteiligung am 24.07.1997 hat der Gemeinderat auf der Grundlage der GR-Drs. 286/1997 den Rahmenplan Stuttgart 21 beschlossen.

Der Rahmenplan ist das städtebauliche Entwicklungskonzept, auf dessen Grundlage der Flächennutzungsplan geändert und Bebauungspläne für die im Zuge der Verwirklichung des Projekts Stuttgart 21 frei werdenden Flächen aufgestellt werden sollen.

- c) Am 10.06.1999 beschloss der Gemeinderat auf der Grundlage der GR-Drs. 308/1999 eine „Resolution“ an die Bundesregierung und an den Vorstand und Aufsichtsrat der Bahn. Die Bahn wird aufgefordert, „entsprechend der seit 1995 abgeschlossenen Verträge das Projekt Stuttgart 21 planmäßig umzusetzen und damit verbunden die Neubaustrecke Stuttgart-Ulm zu realisieren“. Hierzu wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass „Stuttgart 21“ für die Stadt Stuttgart das „wichtigste Infrastrukturprojekt für die nächsten Jahrzehnte“ ist. Alternativen und Nachteile, wenn das Projekt nicht verwirklicht wird, werden hierzu im Einzelnen dargelegt.
- d) Mit Beschluss vom 01.07.1999 (vgl. GR-Drs. 321/1999) stimmte der Gemeinderat dem Abschluss eines Kaufvertrages zum Erwerb der Teilflächen B, C und D zu.
- e) Nachdem die Bahn im Frühjahr 1999 die Realisierung des Projekts gestoppt und eine erneute Überprüfung der Wirtschaftlichkeit veranlasst hatte, vereinbarten die Beteiligten einen Vertrag zur Realisierung von Stuttgart 21 und über den Erwerb der Teilflächen A 2 und A 3 durch die Stadt Stuttgart. Der Gemeinderat stimmte dieser Vereinbarung mit Beschluss vom 24.02.2000 zu (vgl. GR-Drs. 89/2000).
- f) Die Bundesregierung stellte im März 2000 die Bedingung, dass Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm zeitgleich

realisiert werden müssen. Nach dem Bundesverkehrswegeplan und den langfristigen Investitionsplänen der Bahn standen die Mittel für die Finanzierung der Neubaustrecke aber erst ab 2012 zur Verfügung. Das Land Baden-Württemberg hatte sich deshalb entschlossen, eine Vorfinanzierung der Neubaustrecke zu übernehmen, um den raschen Beginn der Bauarbeiten finanziell abzusichern.

Im Oktober 2000 forderte die Bundesregierung, dass auch der Bundesanteil für Stuttgart 21 (886 Mio. DM) vorfinanziert werden müsste. Auch hierfür stünden die Mittel erst ab 2012 zur Verfügung. Die Landeshauptstadt Stuttgart erklärte sich bereit, ein Drittel der nicht abgedeckten Kosten der Vorfinanzierung des Bundesanteils von Stuttgart 21, maximal jedoch 50 Mio. DM zu übernehmen, wenn Land und Region jeweils ebenfalls ein Drittel tragen.

Hierzu beauftragte der Gemeinderat die Verwaltung mit Beschluss vom 08.03.2001, „die Verhandlungen über einen Finanzierungs- und Realisierungsvertrag mit Bund, Land, Region und Bahn zu führen und dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorzulegen.“ (GR-Drs. 177/2001).

- g) Mit Beschluss vom 12.07.2001 stimmte der Gemeinderat dem Abschluss der aus diesen Verhandlungen hervorgegangenen „Vereinbarung zur weiteren Zusammenarbeit zur Realisierung der Projekte Stuttgart 21 und NBS Wendlingen – Ulm“ zu.

Die Vereinbarung, die am 24.07.2001 unterzeichnet wurde, soll die zeitgleiche und rechtzeitige Verwirklichung von Stuttgart 21 sicherstellen. Die Parteien der Vereinbarung erklären demgemäß in der Präambel ihre Übereinstimmung darüber, „dass das Projekt Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm für die verkehrliche Entwicklung in Baden-Württemberg und für die Entwicklung

des Bahnknotens Stuttgart unverzichtbar sind und deshalb im gemeinsamen Interesse baldmöglichst realisiert werden müssen.“

Gegenstand der Vereinbarung sind im Wesentlichen die Vorfinanzierung des Bundesanteils, die Übernahme von Kostenrisiken, der Erwerb von frei werdenden Bahnflächen der Bahn durch die Stadt und Regelungen zur weiteren Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens.

- h) Mit Beschluss vom 19.12.2001 stimmte der Gemeinderat einem Kaufvertrag über die Teilflächen B, C und D sowie einer Nutzungsvereinbarung zwischen der Stadt Stuttgart und der Deutschen Bahn AG zu (vgl. GR-Drs. 990/2001). Der Kaufvertrag wurde unter dem 21.12.2001 abgeschlossen.

3. Memorandum of Understanding - Ergänzungsvereinbarung

- a) Nach Abschluss der Planfeststellungsverfahren und erneuter Wirtschaftlichkeitsprüfung durch die Bahn einigten sich die Beteiligten unter dem 19.07.2007 auf ein Memorandum of Understanding.

Darin stellen die Beteiligten ausdrücklich fest, dass die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens durch die Wirtschaftlichkeitsrechnung mit Preis und Kosten Stand 2004 sowie deren Ergänzung im Rahmen der Modellrechnung belegt werde. Die Parteien erklären, dass zur Umsetzung des Memorandum of Understanding Einzelheiten in einem Finanzierungsvertrag geregelt werden. Der Finanzierungsvertrag für Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm soll zeitnah abgeschlossen werden.

In einer Nebenabrede sagte die Stadt der Bahn zu, auf die aus dem Kaufvertrag vom 21.12.2001 herrührenden Verzugszinsen wegen der verspäteten Übergabe der Flächen bis zum 31.12.2020

zu verzichten (GR-Drs. 609/2007). Erforderlich hierfür ist eine Änderung des Kaufvertrages vom 21.12.2001.

- b) Der Gemeinderat wurde über das Ergebnis der Verhandlungen zum Memorandum of Understanding mit GR-Drs. 609/2007 vom 19.07.2007 unterrichtet.
- c) Im Hinblick auf die Beteiligung der Stadt an den vom Land im Memorandum of Understanding zugesagten Finanzierungsbeiträgen einigten sich die Stadt, das Land und der Verbands Region Stuttgart unter dem 24.09.2007 auf eine „Ergänzungsvereinbarung“.

Sie dient ausweislich der Vorbemerkung der verbindlichen Regelung der Beteiligung der Stadt und des Verbandes Region Stuttgart an den im Memorandum of Understanding zugesagten Leistungen. Sie ergänzt die Rahmenvereinbarung vom 07.11.1995 und die Vereinbarung zur weiteren Zusammenarbeit zur Realisierung der Projekte Stuttgart 21 und Neubaustrecke Wendlingen-Ulm vom 24.07.2001.

Die Stadt übernimmt nach der Ergänzungsvereinbarung - wie bereits zuvor vereinbart - Kosten in Höhe von 31,56 Mio. €. Sie beteiligt sich weiterhin an den nach den Regelungen des Memorandum of Understanding vom Land abzusichernden Risiken bis zu einem Gesamtbetrag von 206,94 Mio. € bis zum Jahr 2019/2020.

4. Gemeinderatssitzung am 04.10.2007

- a) In seiner Sitzung am 04.10.2007 beschloss der Gemeinderat entsprechend der GR-Drs. 790/2007 die Zustimmung zum Abschluss der Ergänzungsvereinbarung und zur Änderung des Kaufvertrages vom 21.12.2001.

Gem. Ziff. 4 der Beschlussvorlage ermächtigte der Gemeinderat die Vertreter der Verwaltung, alle Erklärungen und Handlungen zum Abschluss der Vereinbarungen vorzunehmen.

Nach der Pressemitteilung des Staatsministeriums Baden-Württemberg vom 05.10.2007 wurde die Ergänzungsvereinbarung am 05.10.2007 für das Land, die Region und die Stadt unterzeichnet.

Die Änderung des Kaufvertrages vom 21.12.2001 wurde ebenfalls am 5.10.2007 unterzeichnet.

- b) Gegenstand der Beratungen war auch der Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (GR-Drs. 379/2007), der darauf gerichtet war, „wegen der weitreichenden stadtentwicklungspolitischen und überregional verkehrsplanerischen Bedeutung und wegen den durch Zeitablauf eingetretenen neuen Erkenntnissen und Bewertungen ... einen neuen Grundsatzbeschluss über das Projekt „durch den Gemeinderat zu fassen“. Der Antrag, einen erneuten Grundsatzbeschluss zu fassen, wurde abgelehnt.
- c) Gegenstand der Beratungen war weiterhin die Anfrage gem. GR-Drs. 418/2007, zu Stuttgart 21 einen Bürgerentscheid durchzuführen. Über die Anfrage wurde, nachdem festgestellt wurde, dass ein entsprechender Antrag nicht form- und fristgerecht eingegangen sei, nicht beraten.

5. Antrag auf Bürgerentscheid

- a) Am 15.11.2007 wurden bei der Stadt Stuttgart Unterschriftenlisten mit zusammen ca. 67.000 Unterschriften eingereicht.

Die Unterschriftenlisten enthalten im Kopf zunächst die Überschrift „www.stuttgart21-nein-danke.de“ und dann folgenden Text:

„Wir beantragen gem. § 21 Abs. 3 der Gemeindeordnung einen Bürgerentscheid zu folgender Frage:

„Sind Sie dafür, dass die Stadt Stuttgart aus dem Projekt STUTTGART 21 aussteigt;

- dass sie keine Ergänzungsvereinbarung mit den Projektpartnern abschließt, die u. a. von der Stadt abzuschließende Risiken in Höhe von 206,94 Mio. Euro vorsieht;*
- dass sie keine Änderung des Kaufvertrags mit der Deutschen Bahn für die Teilgebiete A 2, A 3, B, C und D, insbesondere nicht unter der Erklärung des Verzichts auf Verzugszinsen aus dem Grundstücksgeschäft, vornimmt;*
- dass sie keine weiteren Verträge über dieses Projekt abschließt und*
- dies den Vertragspartnern mit dem Ziel des Abschlusses einer Aufhebungsvereinbarung mitteilt?“*

b) Nachfolgend wird folgende Begründung gegeben:

„STUTTGART 21 (S 21) würde der Stadt über viele Jahre hinweg die größte Baustelle Europas mitten in der Stadt bescheren – mit allen damit verbundenen Beeinträchtigungen. S 21 würde über lange Jahre hinweg zu gravierenden Verkehrsbehinderungen führen. Großbaustellen, die während des Planfeststellungsverfahrens nicht absehbar waren, werden neue verkehrliche Verhältnisse schaffen und logistische Probleme mit Auswirkungen auf das gesamte Stadtgebiet produzieren. Die bereits heute an vielen Orten über den gültigen Grenzwerten liegende Feinstaubbelastung der Stuttgarter Luft würde nochmals verschärft. Der 8 m hohe Wall des geplanten Tunnelbahnhofs würde den Schlossgarten von der Innenstadt trennen. S 21 würde zusätzliche finanzielle Mittel der Stadt erforderlich machen. Zudem sollen der Bahn AG Zinsen erlassen werden – Geld, das der Stadt dann fehlt. An-

gesichts der Dimension des Projekts, der langen Bauzeit, den damit verbundenen Beeinträchtigungen und den zusätzlichen finanziellen Belastungen für die Stadt wollen wir, dass die Bürgerinnen und Bürger darüber abstimmen, ob die Stadt Stuttgart sich weiterhin am Projekt STUTTGART 21 beteiligen und ob sie weitergehende finanzielle Verpflichtungen eingehen soll.“

- c) Im Hinblick auf den Kostendeckungsvorschlag wird ausgeführt:

„Dieses Bürgerbegehren fordert keine neuen Ausgaben, sondern den Verzicht auf ein teures Projekt und somit die Einsparung von Steuergeldern.“

Für das Bürgerbegehren werden weiterhin drei Vertretungsberechtigte mit Namen und Anschrift in Stuttgart genannt.

II. Gegenstand des Bürgerbegehrens

1. Auslegungsgrundsätze

- a) Nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO kann die Bürgerschaft im Wege des Bürgerbegehrens einen Bürgerentscheid über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde beantragen, für die der Gemeinderat zuständig ist. Das Bürgerbegehren muss gem. § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahmen enthalten.
- b) Der Text der zur Entscheidung zu bringenden Frage ist maßgebend für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (VG Stuttgart, B. v. 31.01.2007 - 7 K 4161/06; OVG Münster, NWVBl. 2003, 466, 467).

Die zur Entscheidung zu bringende Frage muss sich daher dem Bürgerbegehren mit hinreichender Eindeutigkeit entnehmen lassen. Ist der Wortlaut des Bürgerbegehrens mehrdeutig, ist dessen Sinn durch Auslegung zu bestimmen. Maßgebend für die Auslegung ist der objektive Erklärungsinhalt, wie er in der Formulierung und Begründung des Antrags zum Ausdruck gebracht und wie er von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste (VGH Mannheim, U. v. 28.03.1988 - 1 S 1493/87, in: EKBW GemO § 21 E 16, S. 4; VGH Mannheim, VBIBW 1993, 381; VGH Mannheim, U. v. 06.04.1992 - 1 S 3142/91, insoweit nicht abgedruckt in DÖV 1992, 839 f.). Aufgrund der Auslegung muss ausgeschlossen sein, dass das Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Mehrdeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden hat (von Danwitz, DVBl. 1996, 134, 137; Ritgen, NWVBl. 2003, 87, 90). Unbeachtlich ist, was im Laufe des Verfahrens - nachträglich - von Seiten der Initiatoren oder der Gemeinde politisch gewollt ist (VGH Mannheim, U. v. 28.03.1988, in: EKBW GemO § 21 E 16, S. 4; VG Stuttgart, B. v. 31.01.2007 - 7 K 4161/06).

2. Auslegung

- a) Nach diesen Maßstäben ist maßgebend die oben unter I 5 b) wiedergegebene Fragestellung auf den Unterschriftenlisten.

Nach dem eindeutigen Wortlaut sind Gegenstand des Bürgerbegehrens mehrere in Frageform gefasste Forderungen. Gefordert wird, dass keine Ergänzungsvereinbarung abgeschlossen wird, dass die Kaufverträge mit der Deutschen Bahn nicht geändert werden, dass die Stadt Stuttgart keine weiteren Verträge über das Projekt abschließt und dies den Vertragspartnern mit dem Ziel einer Aufhebungsvereinbarung mitteilt.

Zusätzlich wird vorweg gefordert, dass die Stadt aus dem Projekt „aussteigt“. Nach der satztechnischen Darstellung könnte es sich hierbei um einen Einleitungssatz handeln, der durch die nachfolgenden Forderungen konkretisiert wird. Die satztechnische Ausgestaltung der Fragestellung ist aber nicht entscheidend. Nach der Rechtsprechung des VGH Mannheim kommt es, wie dargelegt, auf den objektiven Erklärungsinhalt an, wie er in der Formulierung und Begründung des Antrags zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste. Danach handelt es sich bei der Frage nach dem Ausstieg um eine eigenständige und zusätzlich erhobene Forderung. Dies folgt aus der mit den übrigen Forderungen gleichartigen Formulierung, die jeweils im Anschluss an die Frage „sind sie dafür“ mit einem „dass“ beginnt und mit einem Strichpunkt abschließt. Nach der „Ausstiegsfrage“ steht kein Doppelpunkt. Auch die Begründung belegt, dass es sich um eine eigenständige Forderung handelt. Sie stellt maßgeblich auf die Auswirkungen und Nachteile des Projekts Stuttgart 21 insgesamt ab. Die Begründung zielt auf den Ausstieg insgesamt ab, sie betrifft nicht nur die einzelnen Teilforderungen. Dies verdeutlicht der die Begründung abschließende, zusammenfassende Satz, wonach es auch das Anliegen des Bürgerbegehrens ist, „dass die Bürgerinnen und Bürger darüber abstimmen, ob die Stadt Stuttgart sich weiterhin am Projekt Stuttgart 21 beteiligen und ob sie weitergehende finanzielle Verpflichtungen dafür eingehen soll“.

- b) Die fünf Fragen werden nach dem eindeutigen Wortlaut kumulativ zum Gegenstand des Bürgerbegehrens gemacht. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass zwischen den Fragen ein Stufenverhältnis oder ein Bedingungszusammenhang besteht. Im Gegenteil: Die Aufzählung und die Verwendung des Wortes „und“ zwischen der vorletzten und der letzten Forderung belegen, dass es sich um kumulativ gestellte Teilfragen handelt. Dies bestätigt zudem die

Verwendung von Aufzählungszeichen und gleichartiger Satzteilabschlusszeichen, nämlich Strichpunkten.

Es handelt sich mithin um ein einheitlich erhobenes Bürgerbegehren, das mit fünf Teilforderungen erhoben wird. Die Unterzeichner des Bürgerbegehrens hatten nur die Möglichkeit, das Begehren insgesamt mit allen fünf Teilforderungen zu unterstützen. Es bestand keine Möglichkeit, nur einzelne Teilforderungen zu unterstützen. Die Unterzeichner haben deshalb das Bürgerbegehren insgesamt mit allen Teilforderungen unterstützt.

Im Folgenden werden die Teilfragen getrennt abgehandelt, um eine übersichtlichere Darstellung zu erreichen.

III. Unzulässigkeit der Teilfrage nach dem „Ausstieg“

1. Bedeutung der Frage

- a) Gegenstand des Bürgerbegehrens ist die Frage an die Unterzeichner, ob sie dafür sind,

„dass die Stadt Stuttgart aus dem Projekt STUTTGART 21 aussteigt“?

- b) Der Begriff des Ausstiegs bedeutet im Zusammenhang mit der Verwirklichung von langfristigen Bauvorhaben bzw. im Zusammenhang mit dem Betrieb bestimmter Anlagen (etwa „Atomausstieg“), dass derjenige, der „aussteigt“, den Betrieb nicht fortführt bzw. sich an dem Vorhaben nicht weiter beteiligt, seine Förderung einstellt. Aus der maßgeblichen Sicht der Unterzeichner hat die erste Frage des Bürgerbegehrens daher die Frage zum Gegenstand, ob sich die Stadt an der Verwirklichung des Projekts Stuttgart 21 überhaupt

weiter beteiligt und ob sie dieses Projekt überhaupt weiter finanziell oder in sonstiger Weise fördert.

- c) Diese Auslegung wird durch weitere, für den Empfängerhorizont der Unterzeichner Anhaltspunkte auf den Unterschriftenlisten, die den Unterzeichnern vorlagen und daher deren Verständnis der Frage mitbestimmen, belegt:

Die Unterschriftenlisten sind mit der Internet-Adresse „www.stuttgart21-nein-danke.de“ überschrieben. Das Bürgerbegehren bezieht sich damit auf das gesamte Projekt.

In der Begründung des Bürgerbegehrens werden mit der Verwirklichung des Vorhabens befürchtete Nachteile aufgezählt, insbesondere Verkehrsbehinderungen, Feinstaubbelastung, städtebauliche Trennung des Schlossgartens von der Innenstadt, zusätzliche finanzielle Belastungen für die Stadt Stuttgart. Im Anschluss daran wird die Motivation des Bürgerbegehrens gekennzeichnet, „dass die Bürgerinnen und Bürger darüber abstimmen, ob die Stadt Stuttgart sich weiterhin am Projekt Stuttgart 21 beteiligen soll und ob sie weitergehende finanzielle Verpflichtungen eingehen soll“.

Der Kostendeckungsvorschlag spricht ausdrücklich von dem „Verzicht auf ein teures Projekt“. Gemeint ist ersichtlich das gesamte Projekt Stuttgart 21, nicht die Einzelmaßnahmen zu dessen Finanzierung.

Im Zusammenhang mit der fünften Frage könnte auch vertreten werden, dass schon die erste Frage die Forderung nach „aktiven“ Maßnahmen zum Ausstieg aus dem Projekt Stuttgart 21 umfasst. Dafür könnte auch der Wortsinn sprechen. Wer „aussteigt“ verhält sich nicht nur passiv, sondern wendet sich aktiv von dem Projekt ab. Da die Forderung nach aktiven Maßnahmen für den Ausstieg jedenfalls in der ersten Frage nicht hinreichend deutlich zum Aus-

druck kommt, wird für die weitere Begutachtung die engere Auslegung der ersten Frage zugrunde gelegt.

- d) Gegenstand der ersten Frage des Bürgerbegehrens ist danach, ob sich die Stadt Stuttgart überhaupt an dem Projekt weiter beteiligt. Die Frage betrifft also das grundsätzliche „Ob“ der Beteiligung.

2. Verfristung nach § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO

- a) Nach § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO muss das Bürgerbegehren innerhalb von sechs Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein, wenn es sich als sogenanntes kassatorisches Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderates richtet. Die Ausschlussfrist gilt nicht für initiiierende Bürgerbegehren, die das zukünftige Handeln der Gemeindeorgane betreffen.
- b) Ein kassatorisches Bürgerbegehren liegt vor, wenn das Begehren auf die Korrektur eines Gemeinderatsbeschlusses gerichtet ist. Es genügt, dass eine wesentlich andere als die vom Gemeinderat beschlossene Lösung angestrebt wird. Es ist nicht erforderlich, dass der angegriffene Gemeinderatsbeschluss in der Fragestellung oder in der Begründung ausdrücklich genannt wird (VGH Mannheim, BWGZ 1992, 599, 600; VGH Mannheim, VBIBW 1990, 460, 461 f.; VGH Mannheim, NVwZ 1985, 288, 289; zusammenfassend Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1997, S. 158 f. mwN).
- c) Die Ausschlussfrist wird nach der Rechtsprechung des VGH Mannheim nur von bürgerentscheidsfähigen Gemeinderatsbeschlüssen in Gang gesetzt.

Bei komplexen und umfangreichen Großvorhaben mit „gestreckten Planungsverfahren“ ist bürgerentscheidsfähig nicht nur der „Projektbeschluss“, mit dem der Gemeinderat nach dem Abschluss der

Planungen die Realisierung des Vorhabens beschließt, sondern auch „weichenstellende“ Entscheidungen des Gemeinderats über die Einleitung der Planung eines bestimmten Vorhabens, die Standortfrage, die Einleitung einer weiteren Planungsstufe oder wesentliche Einzelheiten der Gestaltung (VGH Mannheim, VBIBW 1990, 460, 461). Nicht erfasst werden Vollzugsbeschlüsse einer grundsätzlich getroffenen Entscheidung. Hierzu zählen Beschlüsse, die sich mit den Bau- oder den Folgekosten einer öffentlichen Einrichtung befassen, wenn über die Errichtung der Einrichtung bereits grundsätzlich entschieden wurde (VGH Mannheim, VBIBW 1993, 481 f.). Ob ein „weichenstellender Beschluss“ vorliegt, beurteilt sich nach dem objektiven Erklärungswert des Ratsbeschlusses. Maßgeblich ist analog §§ 133, 157 BGB der erklärte Wille, wie ihn der Empfänger nach Treu und Glauben hat verstehen müssen (VGH Mannheim, VBIBW 1990, 460, 462).

Unabhängig davon sind nach der Rechtsprechung des VGH Mannheim auch wiederholende Grundsatzbeschlüsse, die aufgrund einer erneuten Sachdiskussion ergangen sind, bürgerentscheidsfähig mit der Folge, dass Bürgerbegehren gegen wiederholende Grundsatzbeschlüsse innerhalb der Ausschlussfrist zulässig sind, selbst wenn zuvor bereits eine entsprechende Grundsatzentscheidung getroffen wurde (VGH Mannheim, VBIBW 1993, 381 f.; kritisch im Hinblick auf eine mögliche Umgehung der Ausschlussfrist Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1997, S. 161 f.; ders., NWVBl. 2003, 87, 89 f.).

- d) Nach diesen Maßstäben ist die Frage nach dem Ausstieg der Stadt, die – wie dargelegt - die Grundsatzentscheidung über das „Ob“ der Beteiligung zum Gegenstand hat, nach § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO verfristet. Diese Grundsatzentscheidung wurde bereits mit der Zustimmung zur Rahmenvereinbarung 1995, spätestens mit der Zustimmung zur Vereinbarung zur weiteren Zusammenarbeit

von 2001, getroffen. Insoweit ist die Frage nach dem Ausstieg kas-
satorisch. Die Beschlussfassung am 04.10.2007, hinsichtlich der
das Bürgerbegehren die Ausschlussfrist wahrt, setzt die Aus-
schlussfrist im Hinblick auf das „Ob“ der Beteiligung der Stadt an
dem Vorhaben nicht erneut in Gang. Die Ausschlussfrist endete
nicht vorzeitig.

Im Einzelnen:

3. Grundsatzentscheidung zur Rahmenvereinbarung 1995

- a) Mit Beschluss vom 30.11.1995 stimmte der Gemeinderat dem Ab-
schluss der Rahmenvereinbarung vom 07.09.1995 gemäß der GR-
Drs. 605/1995 zu.

§ 2 der Rahmenvereinbarung beschreibt das Projekt. Es umfasst
insbesondere die Neugestaltung des Bahnhofs als 8-gleisigen
Durchgangsbahnhof, die Neubaustrecke Stuttgart-Wendlingen und
die Anbindung des Flughafens mit Fernbahnhof.

Die Stadt verpflichtete sich zur Beteiligung am Kostenrisiko (§ 3
Abs. 5 der Vereinbarung). Sie verpflichtete sich weiterhin zu be-
stimmten städtebaulichen Planungen für die frei werdenden Bahn-
flächen, die die Errichtung von Wohnungen für mindestens 11.000
Einwohner und für Bauten für mindestens 24.000 Arbeitsplätze er-
möglichen. Die Stadt verpflichtete sich weiterhin, einen Rahmen-
plan zu beschließen, der eine stufenweise städtebauliche Aktivie-
rung der freiwerdenden Flächen ermöglicht.

Alle Parteien der Rahmenvereinbarung verpflichteten sich nach § 5
der Vereinbarung,

„das Projekt zu fördern und alle folgenden Verfahrensschritte soweit als möglich und vertretbar zu verkürzen, damit der Zeitplan eingehalten werden kann.“

Sie bekunden weiterhin ihre Einigkeit darüber, dass für das Gesamtprojekt eine Finanzierungsvereinbarung nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens zu treffen ist.

- b) Die Zustimmung des Gemeinderates erfolgte nach der Vorstellung des positiven Ergebnisses der Machbarkeitsstudie. Hierauf weist die der Beschlussfassung zugrundeliegende Ratsdrucksache 605/1995 ausdrücklich hin. Die zusammenfassende Bewertung des Oberbürgermeisters Rommel dort lautete:

„Die Rahmenvereinbarung zum Projekt Stuttgart 21 ist ein entscheidender Schritt nach vorn auf dem Wege zur Realisierung des Projekts. Was bislang theoretisch war, wird jetzt praktisch. Es steht fest, dass ohne eine solche Rahmenvereinbarung das Projekt nicht verwirklicht wird. Das sollte sich jeder, der an der Entscheidung mitwirkt, vor Augen halten. Scheitert Stuttgart 21, ist eine Chance vergeben, den Schienenverkehr in der Stuttgarter Region, aber auch in weiten Teilen des Landes, nachhaltig zu verbessern und dadurch auch eine nachhaltige beachtliche ökologische Entlastung zu erreichen. (...) Die Rahmenvereinbarung wurde in verhältnismäßig kurzer Zeit ausgehandelt. Ich habe auf eine solche Vereinbarung gedrängt und war an der Ausformulierung wesentlich beteiligt. Gewiss führt die Rahmenvereinbarung zu Bindungen. Das liegt im Wesen eines jeden Vertrages. Gebunden ist aber nicht nur die Landeshauptstadt, sondern auch der Bund, die Bahn AG, das Land und die Region. An diesen Bindungen hat die Landeshauptstadt, sofern sie Stuttgart 21 will, ein nachhaltiges Interesse. Wer ein Ziel verfolgt, bindet sich. Wer kein Ziel hat, verliert alle Möglichkeiten.“

- c) Nach ihrem objektiven Erklärungswert bedeutet die Zustimmung zum Rahmenvertrag die Grundsatzentscheidung, dass sich die Stadt an dem Vorhaben beteiligt und dieses finanziell und in sonstiger Weise fördert. Dies folgt bereits aus dem sachlichen Zusam-

menhang, in dem über die Rahmenvereinbarung entschieden wurde. Nachdem die Machbarkeit des Vorhabens belegt war, stand die Entscheidung über die Verwirklichung des Vorhabens an. Diese Entscheidung wurde zugunsten des Vorhabens durch die Zustimmung zur Rahmenvereinbarung getroffen. Die den Beschlussvorschlag begründenden Ausführungen in der GR-Drs. sprechen demgemäss ausdrücklich davon, dass mit der Entscheidung eine einmalige Chance ergriffen werde sollte. Die Zustimmung ist auch keine bloße Absichtserklärung. Wie in der Begründung ausdrücklich dargelegt, strebte die Stadt durch den Rahmenvertrag rechtlich verbindliche Regelungen an, um die Realisierung des Vorhabens zu gewährleisten.

- d) Mit der Zustimmung zur Rahmenvereinbarung, und damit zu bestimmten finanziellen Leistungen und zu bestimmten planerischen Leistungen, hat der Gemeinderat danach die Grundsatzentscheidung getroffen, dass sich die Stadt an dem Projekt beteiligen und dieses fördern will. Der Beschluss hat die Ausschlussfrist in Gang gesetzt.

4. Hilfsweise: Grundsatzentscheidung 2001

- a) Mit Beschluss vom 12.07.2001 hat der Gemeinderat der Stadt Stuttgart der unter dem 24.07.2001 geschlossenen „Vereinbarung zur weiteren Zusammenarbeit zur Realisierung der Projekte Stuttgart 21 und NBS Wendlingen-Ulm“ zugestimmt.
- b) In der Präambel der Vereinbarung heißt es:

„Die Parteien stimmen überein, dass das Projekt Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm für die verkehrliche Entwicklung in Baden-Württemberg und für die Entwicklung des Bahnknotens Stuttgart unverzichtbar sind und deshalb im

gemeinsamen Interesse baldmöglichst realisiert werden müssen.

Die Parteien sind sich ebenfalls darin einig, dass die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm zeitgleich mit dem Projekt Stuttgart 21 (...) realisiert werden muss.

Nach Auffassung der DB AG haben sich gegenüber dem Stand des Jahres 1995 die verkehrlichen und finanziellen Rahmenbedingungen bezüglich des Projekts Stuttgart 21 mit der Weiterführung nach Ulm verändert. Daher hat die DB AG eine aktualisierte Wirtschaftlichkeitsrechnung (Stand: Nov. 1999) mit z. T. aktualisierten Rahmendaten aufgestellt.“

In der Vereinbarung verpflichtet sich die Stadt zum Erwerb bestimmter, frei werdender Bahnflächen (Ziff. 2 der Vereinbarung) und zur Übernahme bestimmter Kostenrisiken (vgl. Ziff. 3.2 der Vereinbarung)

- c) Mit der Vereinbarung sollte ausweislich der Präambel der geänderten verkehrlichen und finanziellen Situation Rechnung getragen werden, um die Verwirklichung des Projekts Stuttgart 21 zusammen mit der Neubaustrecke Stuttgart-Ulm sicherzustellen. Mit der Vereinbarung sollte der Forderung des Bundes Rechnung getragen werden, dass die Neubaustrecke Stuttgart-Ulm und die Neugestaltung des Bahnknotens Stuttgart gleichzeitig erfolgen sollen, obwohl der Bund seinerzeit nicht über entsprechende Haushaltsmittel verfügte, so dass die Verwirklichung des Projekts unabsehbar erschien. Aufgrund der Vereinbarung beteiligte sich das Land an der Vorfinanzierung des Bundesanteils. Die Stadt übernahm zusätzliche Verpflichtungen, um die Verwirklichung des Projekts in absehbarer Zeit trotz der Forderungen des Bundes zu gewährleisten.
- d) Die Vereinbarung vom 24.07.2001 enthält auch eine rechtlich bindende Verpflichtung der Stadt und der übrigen Beteiligten zur Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen. Unter Ziff. 3.3 der Vereinba-

zung haben sich die Parteien verpflichtet, auf Basis einer aktualisierten Wirtschaftlichkeitsrechnung, die für Ende 2004 erwartet wurde, ihre Finanzierungsbeiträge ggf. anzupassen, um die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu gewährleisten. Als Ergebnis der Verhandlungen sollte dann eine aktualisierte Finanzierungsvereinbarung abgeschlossen werden. Hierbei gilt als vereinbart, dass keine Partei ihren finanziellen Beitrag, so wie er zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Vereinbarung festgelegt wird, unterschreiten kann. Nur wenn die Verhandlungen über die aktualisierte Finanzierungsvereinbarung zu keinem einvernehmlichen Ergebnis führen, sind die Parteien berechtigt, die Beendigung des Projektes zu erklären.

Mit der Vereinbarung vom 24.07.2001 wurde damit eine weitere rechtlich verbindliche Grundsatzentscheidung durch den Gemeinderat getroffen, sich an der Verwirklichung des Projekts zu beteiligen und dieses finanziell zu fördern. Die Vereinbarung ist für alle Beteiligten verbindlich, ein Ausstieg ist nur unter den sehr eingeschränkten Voraussetzungen der Ziff. 3.3 des Vertrages möglich. Voraussetzung dafür ist zunächst die wirtschaftliche Unzumutbarkeit der Fortführung des Vorhabens. Außerdem müssen alle Beteiligten einvernehmlich die wirtschaftliche Unzumutbarkeit des Vorhabens feststellen. Nur unter diesen Voraussetzungen sind die Parteien berechtigt, die Beendigung des Projektes zu erklären. Ein einseitiges Ausstiegsrecht der Stadt aus dem Projekt besteht nicht.

- e) Mit der Zustimmung zu dieser Vereinbarung wird daher die Grundsatzentscheidung, sich an der Verwirklichung des Projekts zu beteiligen und dieses zu fördern, erneut durch den Gemeinderat getroffen, mit der Folge, dass insoweit die Ausschlussfrist nach § 21 Abs.3 Satz 3 GemO in Gang gesetzt wurde.

5. Kein erneuter Grundsatzbeschluss am 04.10.2007

Die Zustimmung zum Abschluss der Ergänzungsvereinbarung mit Beschluss vom 04.10.2007 ist im Hinblick auf die Beteiligung der Stadt am Projekt Stuttgart 21 keine wiederholende Grundsatzentscheidung.

- a) Aus dem maßgeblichen objektiven Empfängerhorizont gem. §§ 133, 157 BGB kann die Zustimmung zur Ergänzungsvereinbarung nicht als erneute Grundsatzentscheidung über die Beteiligung der Stadt am Vorhaben verstanden werden. Für eine entsprechende Auslegung bestehen keine Anhaltspunkte. Die Zustimmung zur Ergänzungsvereinbarung erfolgte gemäß dem Beschlussvorschlag in der GR-Drs. 790/2007. Diese erläutert den Inhalt der Ergänzungsvereinbarung im Verhältnis zu den bis dahin getroffenen Vereinbarungen. Sie stellt das Ausmaß der finanziellen Beteiligung der Stadt Stuttgart an dem Vorhaben dar. Die Begründung legt dar, dass mit der Ergänzungsvereinbarung die Vorgaben des Memorandum of Understanding umgesetzt werden. Sie enthält wie der Tenor der Beschlussfassung keinen Hinweis darauf, dass der Gemeinderat eine weichenstellende Grundsatzentscheidung treffen wollte. Die Beschlussfassung erfolgte vielmehr infolge und zur Umsetzung der bisherigen Vereinbarungen.
- b) Der Gang der Beratungen bestätigt die Auslegung, dass mit der Zustimmungsentscheidung kein erneuter Grundsatzbeschluss gefasst werden sollte. Die Beschlussvorlage gem. GR-DRs 790/2007 wurde gemeinsam mit weiteren Anträgen und Anfragen zum Thema Stuttgart 21 als Tagesordnungspunkt 1 der Sitzung am 04.10.2007 behandelt. Teil der Beratungen vor der Abstimmung über die Zustimmung zur Ergänzungsvereinbarung war insbesondere der Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN aus der GR-Drs. 369/2007, das Projekt Stuttgart 21 auf die Tagesordnung der Gemeinderatssitzung zu setzen, um die „inzwischen zu Tage

getretenen städtebaulichen und verkehrlichen Fragen zu diskutieren und einen erneuten Grundsatzbeschluss des Gemeinderates über das Projekt herbeizuführen“. Der Antrag, einen erneuten Grundsatzbeschluss zu fassen, wurde ausweislich des Protokolls der Sitzung vom 04.10.2007 (S. 9) von der Mehrheit des Gemeinderates ausdrücklich abgelehnt.

Die ausdrückliche Ablehnung der erneuten Grundsatzentscheidung durch die Ratsmehrheit belegt, dass mit der Zustimmung zur Ergänzungsvereinbarung keine wiederholende Grundsatzentscheidung über die Beteiligung der Stadt Stuttgart am Projekt Stuttgart 21 getroffen wurde. Mehr noch: der Gemeinderat lehnte in derselben Sitzung eine erneute Grundsatzentscheidung ausdrücklich ab. Damit wäre es unvereinbar, der Zustimmung zur Ergänzungsvereinbarung durch Auslegung die Bedeutung einer Grundsatzentscheidung beizumessen.

Im Übrigen war die weitere finanzielle Beteiligung der Landeshauptstadt Stuttgart an der Verwirklichung des Vorhabens Stuttgart 21 spätestens mit der Vereinbarung vom 24.07.2001 verbindlich geregelt. Die Parteien hat in der Vereinbarung vom 24.07.2001 vereinbart, dass auf Basis der aktualisierten Wirtschaftlichkeitsberechnung eine aktuelle Finanzierungsvereinbarung abgeschlossen wird. Ein einvernehmlicher Ausstieg aus dem Projekt war nach der Vereinbarung nur möglich, wenn alle Beteiligten einvernehmlich die wirtschaftliche Unzumutbarkeit des Vorhabens erklären. Diese Voraussetzungen waren nicht erfüllt, im Memorandum of Understanding vom 19.07.2007 haben die Parteien vielmehr festgestellt, dass die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens durch die Wirtschaftlichkeitsberechnung mit dem Preis- und Kostenaufwand 2004 sowie deren Ergänzung im Rahmen der Modellrechnung belegt wurde (III.2).

- c) Unabhängig davon fehlt für die Annahme eines wiederholenden Grundsatzbeschlusses die nach der Rechtsprechung des VGH erforderliche erneute Sachdiskussion über das „Ob“ der Beteiligung an dem Projekt.
- d) Die Zustimmung zur Ergänzungsvereinbarung hat daher die Ausschlussfrist nach § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO im Hinblick auf die Grundsatzfrage über die Beteiligung der Stadt am Projekt Stuttgart 21 nicht erneut in Gang gesetzt.

6. Kein „weichenstellender Grundsatzbeschluss“ am 04.10.2007

- a) Ob die Rechtsprechung des VGH Mannheim zu weichenstellenden Grundsatzbeschlüssen bei Errichtung öffentlicher Einrichtungen auch auf die Beteiligung der Stadt am Projekt Stuttgart 21 übertragbar ist, ist nicht eindeutig.

Beim Projekt Stuttgart 21 handelt es sich nicht um ein Projekt der Stadt, sondern der Deutschen Bahn AG, die Vorhabenträger ist. Das Projekt ist planfeststellungsbedürftig (§ 18 AEG), die Stadt ist nicht Planungsträger. Die „Rolle“ der Stadt Stuttgart ist darauf beschränkt, sich an der Finanzierung des Vorhabens zu beteiligen und bestimmte planungsrechtliche Voraussetzungen zu schaffen. Es liegt insofern kein gestrecktes Planungsverfahren der Stadt vor, wie es Gegenstand der Rechtsprechung des VGH war.

- b) Unabhängig davon handelte es sich bei dem Beschluss vom 04.10.2007 nicht um eine „weichenstellende“ Entscheidung des Gemeinderates. Nach der Rechtsprechung des VGH sind die weichenstellenden Entscheidungen des Gemeinderates vorhabenbezogen. Sie betreffen die Planung des Vorhabens, den Standort oder wesentliche Einzelheiten der Gestaltung. Wegen des Ausschlusses der Haushaltswirtschaft von Bürgerbegehren nach § 21

Abs. 2 Nr. 4 GemO gehören nicht zu den weichenstellenden Entscheidungen die Beschlüsse des Gemeinderates, die sich mit der Finanzierung des Vorhabens, insbesondere seiner Folgekosten, befassen (VGH Mannheim, VBIBW 1992, 421, 422).

Gegenstand der Beschlussfassung am 04.10.2007 gemäß der GR-Drs. 790/2007 waren der Abschluss der Ergänzungsvereinbarung, die Änderung des Kaufvertrags vom 21.12.2001 im Hinblick auf den vereinbarten Zinserlass sowie die Bildung von Rücklagen. Der Beschluss betrifft daher allein die finanzielle Beteiligung der Stadt Stuttgart an der Verwirklichung des Vorhabens Stuttgart 21. Er betrifft insoweit die Folgekosten der Grundsatzentscheidung, dass die Stadt das Vorhaben unterstützt und sich an dessen Finanzierung beteiligt. Im Hinblick darauf liegt keine weichenstellende Grundsatzentscheidung vor, die die Ausschlussfrist nach § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO für die von der Frage nach dem Ausstieg angesprochene Grundsatzfrage erneut in Gang setzen würde.

- c) Dies gilt im Übrigen selbst dann, wenn der Beschluss des Gemeinderates vom 04.10.2007 weichenstellende Bedeutung hätte und daher selbst bürgerentscheidsfähig wäre. Liegen - wie hier - Vorentscheidungen vor, wird die Ausschlussfrist nach § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO bei späteren weichenstellenden Grundsatzbeschlüssen nur insoweit in Gang gesetzt, wie die für das Projekt maßgebliche Weichenstellung reicht. Werden nur bestimmte Maßnahmen beschlossen, liegt nur insoweit ein bürgerentscheidsfähiger Beschluss vor. Im Übrigen verbleibt es bei der Verfristung.

Wie bereits dargelegt, war Gegenstand der Beschlussfassung am 04.10.2007 nicht die Grundsatzfrage nach der Beteiligung der Stadt Stuttgart an dem Projekt Stuttgart 21, sondern nur einzelne Finanzierungsmaßnahmen. Die von der Frage nach dem „Ausstieg“ betroffene Grundsatzentscheidung nach der Beteiligung der

Stadt Stuttgart an dem Vorhaben war daher nicht Gegenstand der Beschlussfassung am 04.10.2007. Insoweit wurde auch die Ausschlussfrist nach § 21 Abs. 3 GemO nicht erneut in Gang gesetzt.

- d) Die Frage nach dem Ausstieg kann auch nicht auf den Gegenstand der Beschlussfassung am 04.10.2007 reduziert werden, da das Bürgerbegehren den Abschluss der Ergänzungsvereinbarung und die Änderung des Kaufvertrages mit der Deutschen Bahn AG vom 21.12.2001 ausdrücklich zum Gegenstand eigenständiger Fragen macht. Die Beschränkung der Forderung nach dem Ausstieg auf diese Gegenstände würde daher die Frage nach dem Ausstieg überflüssig machen und den Inhalt des Bürgerbegehrens verfälschen.

7. Keine veränderte Sachlage

- a) Nach der Rechtsprechung des VGH Mannheim steht die Ausschlussfrist nach § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO wegen einer veränderten Sachlage einem Bürgerbegehren nicht entgegen, wenn der die Ausschlussfrist auslösende Grundsatzbeschluss durch nachträgliche Entscheidungen des Gemeinderats gegenstandslos geworden ist (VGH Mannheim, VBIBW 1990, 460, 463). Keine geänderte Sachlage liegt allerdings dann vor, wenn der Beschluss nach wie vor Bestand hat und nur dessen Realisierung wegen tatsächlicher Veränderungen auf absehbare Zeit ausgeschlossen ist (VGH Mannheim, VBIBW 1990, 460, 462).

Dieser Ansatz wird zum Teil derart verallgemeinert, dass die Ausschlussfrist bei einer im Verhältnis zum Grundsatzbeschluss wesentlichen Änderung der Sachlage nicht gilt, da in diesem Fall kein kassatorisches Bürgerbegehren mehr vorliege (vgl. OVG Rhein-

land-Pfalz, Beschl. vom 10.10.2003 – 7 B 11392/03; VG Köln, NWVBl. 2000, 155, 157; ähnlich Ritgen, NWVBl. 2003, 87,89).

- b) Die Grundsatzentscheidung für die Beteiligung der Stadt Stuttgart an dem Vorhaben Stuttgart 21 wurde, wie bereits dargelegt, mit der Zustimmung zur Rahmenvereinbarung von 1995 bzw. mit der Zustimmung zur Vereinbarung über die weitere Zusammenarbeit von 2001 getroffen. Dieser Beschlüsse haben nach wie vor Bestand. Sie wurden von der Stadt Stuttgart in mehreren Beschlüssen bekräftigt. Dass die Realisierung des Projekts zeitweise wegen der nicht abschließend gesicherten Finanzierung in zeitlicher Hinsicht nicht mehr absehbar war, steht dem Fortbestand der Grundsatzentscheidung nach der Rechtsprechung des VGH nicht entgegen.
- c) Zweifelhaft ist, ob nach der erweiternden Auslegung des Vorbehalts der veränderten Umstände im Hinblick auf die Beteiligung der Stadt am Projekt Stuttgart 21 seit den Grundsatzbeschlüssen zur Beteiligung durch Abschluss der Rahmenvereinbarung 1995 bzw. der Vereinbarung von 2001 eine wesentlich geänderte Sachlage eingetreten ist.

Für die wesentliche Änderung der Sachlage könnte angeführt werden, dass die finanzielle Beteiligung der Stadt Stuttgart an dem Vorhaben gestiegen ist. Nach der Rahmenvereinbarung von 1995 übernahm die Stadt Stuttgart anteilig Baukostenerhöhungen in Höhe von 29 Mio. €; nach der Vereinbarung von 2001 übernahm die Stadt Stuttgart zusätzlich Mehraufwendungen aus wasserwirtschaftlichen Risiken in Höhe von bis zu 20,5 Mio. € und Kosten für die Flughafenbindung in Höhe von 2,56 Mio. €. Hinzu kam ein Anteil von 26 Mio. € an den Kosten der Vorfinanzierung des Bundesanteils für Stuttgart 21, insgesamt 78,06 Mio. € (vgl. Bericht über den Sachstand, GR-Drs. 609/2007, S. 2 f.). Aufgrund der Ergänzungsvereinbarung bleiben für die Stadt Stuttgart die Verpflichtungen

tungen aus der Rahmenvereinbarung von 1995 und der Realisierungsvereinbarung von 2001 in Höhe von 31,56 Mio. € bestehen. Weitere Zahlungspflichten bestehen nicht. Die Kosten aus der Vorfinanzierungsvereinbarung und der Übernahme wasserwirtschaftlicher Risiken entfallen. Stattdessen übernimmt die Stadt Stuttgart Kostenrisiken von bis zu 130 Mio. € (Kapitalwert 2007).

Bei rein wirtschaftlicher Betrachtung ergibt sich nach alledem keine erhebliche Mehrbelastung. Durch die Vereinbarungen von 1995 und 2001 hatte sich die Stadt bereits verpflichtet, sich mit insgesamt 78,06 Mio. € an Stuttgart 21 zu beteiligen. Die Beteiligung wurde durch die Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007 auf 31,56 Mio. € reduziert. Stattdessen übernahm die Stadt Stuttgart Kostenrisiken von bis zu 130 Mio. € (Kapitalwert 2007). Die Teilrücklage zur Finanzierung des evtl. städtischen Beitrages zur Risikoabsicherung wurde im Rahmen des Jahresabschlusses 2007 gebildet. Die zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen betragen hochgerechnet bis zum Jahr 2020 nur ca. 0,3 % des Haushaltsvolumens der Stadt Stuttgart in diesen Jahren. Nach sehr vorsichtigen Schätzungen entstehen außerdem durch das Projekt Stuttgart 21 und die damit verbundenen Stadtentwicklungspotenziale zusätzliche direkte Einnahmen aus Steuern und Finanzaufweisungen in zukünftigen Stadthaushalten, die im Zeitraum 2010 bis 2034 mindestens 300 Mio. € betragen werden. Insoweit kann von einer Änderung der Sachlage wegen erheblicher zusätzlicher Aufwendungen der Stadt Stuttgart für das Projekt Stuttgart 21 keine Rede sein.

- d) Im Übrigen hat sich das Vorhaben selbst nicht geändert. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass eine Erhöhung der finanziellen Beteiligung der Stadt Stuttgart bereits in der Rahmenvereinbarung von 1995 und der weiteren Vereinbarung von 2001 angelegt waren.

Nach § 6 der Rahmenvereinbarung von 1995 waren sich beim Abschluss dieser Rahmenvereinbarung alle Beteiligten darüber einig, dass für das Gesamtprojekt eine Finanzierungsvereinbarung nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens zu treffen ist. Demgemäß ist in Ziff. 3.3 der Kooperationsvereinbarung von 2001 geregelt, dass nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens von der DB AG eine aktualisierte Wirtschaftlichkeitsrechnung durchgeführt wird, auf deren Grundlage über die ggf. erforderliche Anpassung der Finanzierungsbeiträge der Partei verhandelt werden soll, um die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu gewährleisten. Dabei gilt als vereinbart, dass keine Partei ihren finanziellen Beitrag, so wie er zum Zeitpunkt der Unterzeichnung dieser Vereinbarung festgelegt wird, unterschreiten kann. Die Erhöhung des finanziellen Beitrags der Stadt Stuttgart nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens und Erstellung einer erneuten Wirtschaftlichkeitsberechnung entsprechend der Ergänzungsvereinbarung vom 29.07.2007 war danach in den bisherigen Vereinbarungen vorgesehen und angelegt. Der Abschluss der Ergänzungsvereinbarung bedeutet insoweit keine Veränderung der Sachlage, sondern die Umsetzung der in der Rahmenvereinbarung und der Vereinbarung über die Zusammenarbeit vom 24.07.2001 vorgesehenen weiteren Vereinbarungen zur Finanzierung des Vorhabens.

Unabhängig davon kann nach der Rechtsprechung des VGH Mannheim zur Errichtung von öffentlichen Einrichtungen eine veränderte Sachlage nicht aus der Entwicklung der voraussichtlichen Herstellungs- und Folgekosten hergeleitet werden, da finanzielle Grundsatzentscheidungen nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO nicht bürgerentscheidsfähig sind (VGH Mannheim, VBIBW 1992, 421, 422). Diese Rechtsprechung ist auf die Beteiligung der Stadt an dem Projekt übertragbar. Die Änderung des finanziellen Ausmaßes der Beteiligung im Laufe des Projekts ist keine relevante Änderung der

Sachlage, die die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens begründen könnte.

Im Hinblick auf die Beteiligung der Stadt Stuttgart ist damit keine neue relevante Sachlage gegeben. Auch nach der erweiternden Auffassung liegt daher keine veränderte Sachlage vor, die die Fortgeltung der Ausschlussfrist seit der Zustimmung zur Rahmenvereinbarung bzw. zur Vereinbarung von 2001 in Frage stellen würde.

8. Unzulässiger Gegenstand

- a) Bürgerbegehren sind unzulässig, soweit sie ein gesetzeswidriges Ziel verfolgen (Kunze/Bronner/Katz/von Rotberg, GemO für Baden-Württemberg, Stand: Dez. 2006, § 21 Rn 14). Unzulässig sind daher auch Bürgerbegehren, sofern die Umsetzung des Ergebnisses des Bürgerentscheids mit einer Vertragsverletzung verbunden wäre bzw. das Bürgerbegehren zum Vertragsbruch bzw. vorsätzlicher Vertragsverletzung führt (Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1997, S. 210).
- b) In Ziff. 3.3 der Vereinbarung zur weiteren Zusammenarbeit zur Realisierung der Projekte Stuttgart 21 und Neubaustrecke Wendlingen-Ulm vom 24.07.2001 haben die Parteien gebilligt, dass die Deutsche Bahn AG nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens eine aktualisierte Wirtschaftlichkeitsrechnung für das Projekt erstellt. Im Hinblick darauf haben sie folgendes vereinbart:

„Auf Basis dieser aktualisierten Wirtschaftlichkeitsrechnung werden die Parteien über Abweichungen zu der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung dieser Vereinbarung geltenden Wirtschaftlichkeitsberechnung verhandeln. Ziel dieser Verhandlungen ist die ggf. erforderliche Anpassung der Finanzie-

rungsbeiträge der Parteien, um die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu gewährleisten. (...)

Als Ergebnis dieser Verhandlungen soll dann eine aktualisierte Finanzierungsvereinbarung abgeschlossen werden. Es gilt hierbei als vereinbart, dass keine Partei ihren finanziellen Beitrag, so wie er zum Zeitpunkt der Unterzeichnung dieser Vereinbarung festgelegt wird, unterschreiten kann. Sollten die vorgenannten Verhandlungen zu keinem einvernehmlichen Ergebnis führen, sind die Parteien berechtigt, die Beendigung des Projekts zu erklären.“

Ziff. 3.3 der Vereinbarung begründet danach für die Stadt die vertragliche Pflicht, nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens und Vorliegen der Wirtschaftlichkeitsrechnung erneut über den finanziellen Beitrag der Stadt zu verhandeln. Ausgeschlossen ist dabei, dass die Stadt ihren Beitrag unter das bereits zugesagte Niveau absenkt. Eine Berechtigung, die Beendigung des Projekts zu erklären, besteht nur, wenn in den Verhandlungen über die finanziellen Beiträge keine Einigung erzielt werden kann. Das Projekt kann daher aus sonstigen Gründen, etwa städtebaulichen Beeinträchtigungen und verkehrlichen Belastungen, nicht beendet werden.

Dies bestätigt die Präambel der Vereinbarung, in der die Parteien ihre Übereinstimmung darüber bekunden, dass das Projekt unverzichtbar und deshalb im gemeinsamen Interesse baldmöglichst realisiert werden muss.

- c) Wird die Teilfrage nach dem „Ausstieg“ durch den Bürgerentscheid bejaht, ist die Stadt verpflichtet, aus dem Projekt „auszusteigen“. Dies bedeutet, dass die Stadt ihre (finanzielle) Förderung des Projekts einstellen muss. Die Stadt ist weiterhin verpflichtet, keine weiteren Vereinbarungen zur Realisierung des Vorhabens zu treffen. Diese Verpflichtung aufgrund des Bürgerbescheids besteht unabhängig von einer möglichen Einigung über Finanzierungsbeiträge

nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens und der erneuten Wirtschaftlichkeitsrechnung durch die Deutsche Bahn AG. Dies belegt die Begründung des Bürgerbegehrens, die nicht nur auf die finanziellen Auswirkungen, sondern in erster Linie auf städtebauliche und verkehrliche Belastungen abstellt.

Diese generelle Forderung nach dem Ausstieg, unabhängig von einer Einigung über die Finanzbeiträge, ist unvereinbar mit der vertraglichen Verpflichtung nach Ziff. 3.3 der Vereinbarung vom 24.07.2001. Wie dargelegt, besteht nach dieser Regelung eine Berechtigung, die Beendigung des Projekts zu erklären, nur, wenn keine Einigung über die Finanzierung erzielt wird. Die Forderung nach dem Ausstieg geht darüber hinweg. Sie ist daher mit Ziff. 3.3 der Vereinbarung unvereinbar.

- d) Das Bürgerbegehren verfolgt insoweit ein vertragswidriges und damit unzulässiges Ziel. Die Frage nach dem Ausstieg der Stadt Stuttgart ist auch deshalb unzulässig.

9. Begründung des Bürgerbegehrens

- a) Nach § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO muss das Bürgerbegehren eine Begründung enthalten. Die Begründung soll die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufklären. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen. Im Einzelfall unschädlich sind Überzeichnungen und Unrichtigkeiten im Detail. Eine unzureichende Begründung liegt allerdings vor, wenn Tatsachen unrichtig wiedergegeben werden, die für die Begründung tragend sind. Ob eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens vorliegt, ist unbeachtlich (OVG Münster, DÖV 2002, 961, 962; OVG Münster, NVwZ-RR 2004, 519). Die

Begründung darf die Unterzeichner nicht in die Irre führen. Fehlerhaft ist daher auch eine Begründung, die einen entscheidenden tatsächlichen oder rechtlichen Gesichtspunkt überhaupt nicht anspricht (VG Ansbach, U. v. 06.07.2006 - AN 4 K 06.00437, juris).

- b) Die Begründung des Bürgerbegehrens genügt im Hinblick auf den geforderten „Ausstieg“ diesen Anforderungen nicht:

Die Begründung des Bürgerbegehrens stellt insbesondere auf die mit der Verwirklichung des Vorhabens in der Baustellenzeit und später verbundenen tatsächlichen Nachteile ab. Genannt werden beispielsweise Verkehrsbeeinträchtigungen und die Feinstaubbelastung. Das Bürgerbegehren vermittelt so den Eindruck, dass beim „Ausstieg“ der Stadt aus dem Projekt diese Beeinträchtigungen nicht eintreten. Die Begründung verschweigt, dass Vorhabenträger von Stuttgart 21 die DB Netz AG und nicht die Stadt Stuttgart ist. Der Beitrag der Stadt ist im Wesentlichen auf eine finanzielle Beteiligung beschränkt. Da dem Vorhaben überregionale und landesweite Bedeutung beigemessen wird, kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Anteil der Stadt von den anderen Beteiligten übernommen wird. Selbst wenn die Stadt ihre Beteiligung durch Ausstieg beenden würde, folgt daraus nicht, dass das Projekt insgesamt nicht verwirklicht wird. Der Stuttgarter Kopfbahnhof ist sanierungsbedürftig. Eine vorzugswürdige Alternative zu Stuttgart 21 gibt es nicht (vgl. dazu auch VGH Baden-Württemberg, U. v. 06.04.2006, juris-Langtext, Rn 97 ff.). Es ist deshalb damit zu rechnen, dass das Projekt Stuttgart 21 selbst bei einem Ausstieg der Stadt vom Vorhabenträger, der DB Netz AG, durchgeführt wird.

Die Begründung spricht einen weiteren wesentlichen tatsächlichen Gesichtspunkt nicht an. Wie bereits ausgeführt, ist der bestehende Kopfbahnhof sanierungsbedürftig. Bei einem Ausstieg aller Beteiligten aus dem Projekt Stuttgart 21 müsste der Kopfbahnhof mit ei-

nem geschätzten Aufwand von ca. 2,6 Mrd. € saniert werden. Da die Sanierung unter vollem Betrieb durchgeführt werden muss, ist mit einer Bauzeit von insgesamt 12 Jahren zu rechnen. Dies bedeutet, dass die in der Begründung beschriebenen angeblichen gravierenden Behinderungen durch eine Großbaustelle auch bei einem Verzicht auf das Projekt Stuttgart 21 entstehen würden. Insofern ist die Begründung unvollständig. Sie suggeriert, dass die beschriebenen Beeinträchtigungen durch die Großbaustelle ohne Stuttgart 21 nicht entstehen würden.

In der Begründung wird außerdem nicht problematisiert, dass die anderen Vertragspartner (Deutsche Bahn AG, Land Baden-Württemberg, Verband Region Stuttgart) nicht bereit sind, auf das Projekt Stuttgart 21 zu verzichten. Sie wollen auch die Stadt Stuttgart nicht aus ihren eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen entlassen. Die Begründung legt nicht näher dar, dass ein Scheitern der angestrebten Aufhebungsverhandlungen wahrscheinlich ist und welche Konsequenzen das Scheitern hätte.

- c) Die Begründung des Bürgerbegehrens ist deshalb in entscheidenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten unvollständig. Das Bürgerbegehren ist deshalb auch aus diesem Grund unzulässig.

IV. Unzulässigkeit der Teilfrage nach der Ergänzungsvereinbarung

1. Fragestellung des Bürgerbegehrens

- a) Das Bürgerbegehren umfasst die Frage, ob die Unterzeichner dafür sind, dass die Stadt Stuttgart

„keine Ergänzungsvereinbarung mit den Projektpartnern abschließt, die u. a. von der Stadt abzusichernde Risiken von 206,94 Mio. € vorsieht“.

- b) Die Frage richtet sich gegen den Beschluss des Gemeinderats vom 04.10.2007 zur GR-Drs. 790/2007. Mit diesem Beschluss wird dem Abschluss der Ergänzungsvereinbarung zugestimmt. Die Vertreter der Verwaltung werden ermächtigt, hierzu alle Erklärungen und Handlungen vorzunehmen.
- c) Unabhängig davon enthält die Frage die Forderung, dass die zur Umsetzung des Memorandum of Understanding ausgehandelte Ergänzungsvereinbarung nicht abgeschlossen wird.

2. Unzulässiger Gegenstand

- a) Bürgerbegehren sind unzulässig, wenn das Ziel des Bürgerbegehrens sich im Zeitpunkt des Bürgerentscheids als nicht mehr erreichbar erweist, weil es durch die tatsächliche Entwicklung überholt ist und der Bürgerentscheid nicht mehr vollzogen werden kann (BayVGH, B. v. 21.10.1999 - 4 ZE 99.2944). Nach der Rechtsprechung des OVG Münster, der sich das VG Stuttgart angeschlossen hat, sind demgemäß auch Bürgerbegehren mangels Regelungscharakter unzulässig, die auf die Aufhebung einer bereits ausgeübten Ermächtigung des Bürgermeisters, einen bestimmten Vertrag zu unterzeichnen, gerichtet sind. Die Zustimmung bzw. Ermächtigung des Bürgermeisters zum Vertragsschluss durch den Gemeinderat betrifft allein die gemeindeinterne Willensbildung über das „Ob“ der Unterzeichnung mit der darauf fußenden Ermächtigung zur Ausübung der Vertretungsmacht. Die „Freigabe“ durch den Gemeinderat entfaltet daher nur Wirkung bis zur Unterzeichnung, also nur bis zu dem Zeitpunkt, in dem von der Ermächtigung Gebrauch gemacht wird. Der Ratsbeschluss, mit dem die Ermäch-

tigung zum Abschluss einer Vereinbarung bzw. die Zustimmung in einen bereits ausgehandelten Vertrag gegeben wird, kann daher nach der Unterzeichnung der Vereinbarung nicht mehr zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden (OVG Münster, NVwZ-RR 2007, 625; OVG Münster, NWVBl. 2003, 466 f.; VG Stuttgart, B. v. 26.01.2007 - 7 K 4161/06).

- b) Die Frage an die Unterzeichner des Bürgerbegehrens, ob sie dafür sind, dass keine Ergänzungsvereinbarung abgeschlossen wird, ist nach diesen Maßstäben unzulässig.

Nachdem die Ergänzungsvereinbarung bereits am 05.10.2007 unterzeichnet wurde, entfällt die Rechtswirkung des Ratsbeschlusses vom 04.10.2007, da die Verwaltung von diesem Beschluss „Gebrauch“ gemacht hat. Der Beschluss kann daher nicht mehr zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden. Jedenfalls ist die Fragestellung wegen tatsächlicher Erledigung überholt. Mit dem Abschluss der Ergänzungsvereinbarung am 05.10.2007 kann daher das mit dem Bürgerbegehren vom 14.11.2007 verfolgte Ziel, dass keine Ergänzungsvereinbarung abgeschlossen wird, tatsächlich nicht mehr erreicht werden. Das Bürgerbegehren ist insoweit unzulässig.

- c) Der Abschluss der Ergänzungsvereinbarung ist auch wirksam. Das unter dem 14.11.2007 eingereichte Bürgerbegehren sperrte den Abschluss der Ergänzungsvereinbarung nicht. Dies folgt aus dem Zeitablauf und daraus, dass selbst ein zugelassenes Bürgerbegehren widersprechenden Entscheidungen der Verwaltung nicht entgegensteht (VGH Mannheim, VBIBW 1994, 100; VG Stuttgart, B. v. 26.01.2007 - 7 K 4161/06; OVG Münster, NVwZ-RR 2007, 625).
- d) Etwas anderes folgt nicht aus dem Urteil des BayVGH vom 10.12.1997 (BayVBl. 1998, 242, 244). Der BayVGH stellte zur Zu-

lässigkeit eines Bürgerbegehrens gegen den Bau einer Abfallverbrennungsanlage fest, nachdem die Gemeinde bereits einen entsprechenden Abfallentsorgungsvertrag ausgeschrieben hatte:

„Hier gilt der Grundsatz, dass Gebietskörperschaften, die während des Rechtsstreits über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens dem Begehren widersprechende Entscheidungen treffen, dies auf eigenes Risiko tun. Wird das Bürgerbegehren zugelassen und ist es im Bürgerentscheid erfolgreich, sind die widersprechenden Entscheidungen rückgängig zu machen, wobei auch das Entstehen von Schadenersatzforderungen der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens und der Durchführung des Bürgerentscheids nicht entgegengehalten werden kann. Anderenfalls hätte die Gemeinde es in der Hand, durch Treffen dem Bürgerbegehren entgegengesetzten Entscheidungen unter Hinweis auf eine mögliche Schadenersatzpflicht oder sonstige Nachteile für die Gemeinde den Bürgerentscheid zu verhindern.“

Nach der Entscheidung des BayVGH sind entgegenstehende Entscheidungen im Hinblick auf die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens unerheblich, wenn sie im laufenden Rechtsstreit über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens getroffen werden. Die Unerheblichkeit setzt danach frühestens dann ein, wenn der Antrag auf Durchführung des Bürgerbegehrens eingereicht wurde.

Die Ergänzungsvereinbarung wurde bereits am 05.10.2007 rechtswirksam abgeschlossen. Zu diesem Zeitpunkt lag kein Antrag auf Durchführung des Bürgerbegehrens vor. Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN auf Durchführung eines Bürgerbegehrens gemäß der GR-Dr. 418/2007 war nicht Gegenstand der Beratungen am 04.10.2007. Der Antrag wurde nicht auf die Tagesordnung gesetzt, da er verspätet eingereicht wurde. Im Übrigen wurde der Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids erst mit dem Einreichen der Unterschriften am 14.11.2007 gestellt.

3. **Einschränkende Auslegung der Fragestellung?**

- a) Die Zulässigkeit der Fragestellung kann nicht aus dem Urteil des VGH Mannheim vom 06.04.1992 - 1 S 3142/91 (teilweise abgedruckt in DÖV 1992, 839 ff.) hergeleitet werden.

Gegenstand der Entscheidung war die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens, das sich gegen den Verkauf eines gemeindlichen Grundstücks und gegen den Betrieb eines Übergangswohnheims auf diesem Grundstück richtete. Der VGH Mannheim hat der auf die Zulassung des Bürgerbegehrens gerichteten Verpflichtungsklage das Rechtsschutzinteresse nicht abgesprochen, obwohl der angegriffene Kaufvertrag im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung bereits unterzeichnet und vollzogen war. Denn die Klage sei nicht nutzlos. Zwar könne ein erfolgreicher Bürgerentscheid nichts an der vertraglichen Bindung ändern, doch würde der Bürgermeister der Gemeinde verpflichtet sein, im Rahmen des rechtlich Möglichen den Versuch zu unternehmen, den Willen der Bürger hinsichtlich der Nutzung des Gebäudes durchzusetzen.

Der VGH deutet in dieser Entscheidung die Möglichkeit an, ein Bürgerbegehren, das sich gegen den Abschluss eines bestimmten Vertrags richtet, nach Abschluss des Vertrages durch einschränkende Auslegung „aufrecht zu erhalten“. Dem Bürgerbegehren wird dabei die Bedeutung zugemessen, dass es sich wenigstens gegen die weitere Nutzung bzw. den Betrieb der angegriffenen Einrichtung wende.

- b) Die Entscheidung betrifft das Rechtsschutzbedürfnis der Verpflichtungsklage auf Zulassung des Bürgerbegehrens. Sie betrifft nicht eine möglicherweise reduzierende Auslegung des Bürgerbegehrens, um die Zulässigkeit zu gewährleisten. Insoweit ist, wie bereits dargelegt, die Fragestellung des Bürgerbegehrens maßgeblich, wie

sie die Unterzeichner verstehen mussten und nicht, was nachträglich von Seiten der Initiatoren oder der Gemeinde politisch gewollt ist. Es besteht insoweit keine Ersetzungsbefugnis.

Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen die Zustimmung des Gemeinderates zu einem bestimmten Vertrag, kann nach rechtsverbindlichem Abschluss des Vertrages dem Bürgerbegehren daher nicht im Wege der Auslegung die Bedeutung zugemessen werden, dass der Vertrag im Rahmen des Möglichen rückgängig gemacht werden soll (OVG Münster, NWVBl. 2003, 466, 467 f.; OVG Münster, NVwZ-RR 2007, 625, 626; VG Stuttgart, B. v. 26.01.2007 - 7 K 4161/06).

- c) Unabhängig davon richtet sich die Teilfrage des Bürgerbegehrens nach ihrem eindeutigen Wortlaut allein auf den Abschluss der Ergänzungsvereinbarung. Der Gegenstand der Frage ist daher nicht vergleichbar mit einer Fragestellung, die sich gegen die Einrichtung und den fortdauernden Betrieb einer Einrichtung wegen befürchteter Beeinträchtigungen richtet.

Die eindeutig formulierte Teilfrage gibt auch keinen Spielraum, sie auf die Durchführung der Vertragsaufhebungsmaßnahmen umzu-
deuten. Eine entsprechende Auslegung wäre eine unzulässige Verfälschung der Fragestellung. Dies bestätigt das Bürgerbegehren. Es macht den Abschluss einer Aufhebungsvereinbarung ausdrücklich zum eigenständigen Gegenstand der fünften Teilfrage. Damit wäre es unvereinbar, wenn eine entsprechende Verpflichtung bereits Gegenstand der vorhergehenden, den Abschluss der Ergänzungsvereinbarung betreffenden Teilfrage wäre.

4. Ausschluss nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO

- a) Nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO findet ein Bürgerentscheid nicht statt über die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte.

Der VGH Mannheim legt den Ausschlussstatbestand über seinen Wortlaut hinaus weit aus. Er entnimmt der Regelung, dass der Gesetzgeber der Bürgerschaft auch in grundsätzlichen finanziellen Fragen keine Sachentscheidungskompetenz anstelle des Gemeinderates einräumen wollte. Nicht bürgerentscheidsfähig seien daher die aufgrund einer vorliegenden Planung vorgenommene Kostenschätzung sowie eine Hochrechnung der Bau- und Folgekosten, die im Rahmen eines sich mit der Errichtung einer öffentlichen Einrichtung befassenden Gemeinderatsbeschlusses zur Grundlage eines Finanzierungskonzepts gemacht werden. Ob eine bestimmte öffentliche Einrichtung trotz gestiegener Baukosten und angesichts der städtischen Haushaltslage tatsächlich gebaut werde, sei daher allein die Entscheidung des Gemeinderates (VGH Mannheim, VBIBW 1992, 421, 422).

- b) Nach diesen Maßstäben ist die Frage über den Abschluss der Ergänzungsvereinbarung ausgeschlossen. Die Ergänzungsvereinbarung betrifft, wie in der GR-Drs. 790/2007 im Einzelnen dargelegt, allein die finanzielle Beteiligung der Stadt am Projekt Stuttgart 21. Gegenstand der Ergänzungsvereinbarung ist im wesentlichen die Beteiligung der Stadt am Kostensteigerungsrisiko in drei Stufen bis zu einem Gesamtbetrag von ca. 209 Mio. €. Die Ergänzungsvereinbarung enthält keine Regelung zur Gestaltung des Projekts.

Der Abschluss der Ergänzungsvereinbarung betrifft daher eine finanzielle Grundsatzentscheidung, die nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 Ge-

mO nicht bürgerentscheidsfähig ist. Die Frage ist auch deshalb unzulässig.

V. Unzulässigkeit der Teilfrage zur Änderung der Kaufverträge

1. Bedeutung der Frage

- a) Das Bürgerbegehren enthält die weitere Teilfrage, ob die Unterzeichner dafür sind, dass die Stadt Stuttgart

„keine Änderung des Kaufvertrages mit der Deutschen Bahn für die Teilgebiete A 2, A 3, B, C und D, insbesondere nicht unter der Erklärung des Verzichts auf Verzugszinsen aus dem Grundstücksgeschäft, vornimmt“.

- b) Hintergrund der Fragestellung ist die im Zusammenhang mit den Verhandlungen über das Memorandum of Understanding gegebene Zusage der Stadt, auf die vertraglichen Verzugszinsen aus dem Vertrag über den Erwerb der Teilgebiete A 2, A 3, B, C und D vom 21.12.2001 zu verzichten, da die ursprünglich vorgesehenen Übergabezeitpunkte nicht mehr eingehalten werden können und die Bahn bereit ist, den Überschuss der Wirtschaftlichkeitsrechnung für die Finanzierung des Kostensteigerungsrisikos einzusetzen (vgl. GR-Drs. 609/2007, S. 5).
- c) Die Fragestellung wendet sich gegen den Beschluss des Gemeinderates vom 04.10.2007. Der Gemeinderat hat gemäß der GR-Drs. 790/2007 der Änderung des Kaufvertrages vom 21.12.2001 zugestimmt und die Verwaltung zur Vornahme der entsprechenden Erklärungen und Handlungen ermächtigt.

2. Unzulässiger Gegenstand

Die Änderung des Kaufvertrages vom 21.12.2001 wurde gemäß dem Beschluss vom 04.10.2007 am 05.10.2007 durch eine Vereinbarung zwischen der Stadt Stuttgart und der Deutschen Bahn AG wirksam vollzogen. Die Fragestellung ist unzulässig, da sie sich erledigt hat bzw. nicht mehr vollzogen werden kann. Das zur Frage die Ergänzungsvereinbarung betreffend unter IV 2., 3. Dargelegte gilt entsprechend.

3. Ausschluss nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO

- a) Wie zur Ergänzungsvereinbarung dargelegt, gilt der Ausschlussbestand nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO nach der Rechtsprechung des VGH Mannheim für alle grundsätzlichen finanziellen Fragen der Gemeinde.
- b) Hintergrund der Verzugszinsen ist die Verpflichtung der DB AG nach dem Kaufvertrag vom 21.12.2001, die Flächen A 2, A 3, B, C und D bis spätestens 31.12.2010 an die Stadt Stuttgart zu übergeben. Der Termin kann wegen des verzögerten Baubeginns nicht mehr eingehalten werden. Die Verzugszinsen werden danach fällig. Sie sind allerdings nicht in der Wirtschaftlichkeitsrechnung der Bahn enthalten. Im Rahmen der Verhandlungen zum Memorandum of Understanding hat sich die Bahn bereit erklärt, den Überschuss aus der Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Finanzierung des Kostensteigerungsrisikos einzusetzen. Die Bahn hat insoweit einen größeren Teil des Kostensteigerungsrisikos übernommen. Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Stuttgart auf die Verzugszinsen bis 31.12.2020 (212,5 Mio. €) verzichtet (vgl. GR-Drs. 609/2007, S. 5).

Mit dem Verzicht auf die Verzugszinsen trägt die Stadt Stuttgart daher dem Umstand Rechnung, dass die Bahn sich in stärkerem Maße an dem Kostensteigerungsrisiko beteiligt. Sie trägt weiterhin dem Umstand Rechnung, dass wegen des verzögerten Baubeginns die vereinbarten Termine nicht zu halten sind. Ein Verzicht auf die Verzugszinsen ist insoweit eine finanzielle Frage, die das Finanzierungskonzept für Stuttgart 21 betrifft. Sie ist daher nach Maßgabe der Rechtsprechung des VGH Mannheim gem. § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO nicht bürgerentscheidsfähig.

VI. Unzulässigkeit der Teilfrage zu weiteren Verträgen

Das Bürgerbegehren umfasst die Teilfrage, ob die Unterzeichner dafür sind, dass die Stadt Stuttgart „keine weiteren Verträge über dieses Projekt abschließt“.

Aus dem Zusammenhang mit den beiden vorhergehenden Teilfragen, die die Ergänzungsvereinbarung und die Änderungsvereinbarung zum Kaufvertrag mit der Deutschen Bahn AG vom 21.12.2001 betreffen, folgt, dass die Teilfrage auf weitere, zukünftige und noch nicht bestimmte Verträge, die der Verwirklichung des Vorhaben dienen, gerichtet ist.

Die Teilfrage ist insoweit ein initiierendes Bürgerbegehren. Sie ist im Hinblick auf die erfassten Verträge nicht hinreichend bestimmt. Bei einer weiten Auslegung kann die Stadt Stuttgart keinen weiteren Vertrag über das Projekt Stuttgart 21 abschließen, selbst wenn dieses Projekt nach einem „Ausstieg“ der Stadt trotzdem durchgeführt wird. Die Stadt dürfte also mit dem Vorhabenträger keine Verträge abschließen, selbst wenn sich diese Verträge nicht auf eine finanzielle Beteiligung, sondern auf andere Gegenstände beziehen. Denkbar sind insbesondere Verträge über die Erhaltung des denkmalgeschützten Bahnhofsgebäudes, Verkehrslenkungsmaßnahmen, Bauleistik und Bauablauf. Ob auch solche Verträge bei einer unterstellten Durchführung

des Vorhabens trotz des Ausstiegs der Landeshauptstadt vom Bürgerbegehren erfasst sein sollen, bleibt offen. Es fehlt an der hinreichenden inhaltlichen Bestimmtheit des Bürgerbegehrens.

VII. Unzulässigkeit der Teilfrage zur Mitteilung

Das Bürgerbegehren enthält die Teilfrage an die Unterzeichner, ob sie dafür sind, dass „dies den Vertragspartnern mit dem Ziel des Abschlusses einer Aufhebungsvereinbarung mitgeteilt wird“.

Die Teilfrage bezieht sich auf die vorhergehenden vier Teilfragen. Mit „dies“ ist ersichtlich der Ausstieg aus dem Projekt, die Ablehnung der Ergänzungsvereinbarung und der Änderung des Kaufvertrages mit der Deutschen Bahn AG sowie die fehlende zukünftige Bereitschaft, weitere Verträge über dieses Projekt abzuschließen, gemeint.

Durch den Abschluss der Vereinbarungen am 05.10.2007 hat sich die Teilfrage insoweit erledigt. Auch im Übrigen „steht und fällt“ die Frage nach einer Mitteilung mit der Zulässigkeit der vorhergehenden vier Teilfragen. Nachdem die vorhergehenden vier Teilfragen bereits unzulässig sind, kann die Teilfrage nach der Mitteilungspflicht nicht mehr fortbestehen.

VIII. Gesamtunzulässigkeit

1. Auswirkungen einer Teilunwirksamkeit

- a) Das Bürgerbegehren ist, wie dargelegt, in den fünf Teilfragen unzulässig. Selbst wenn man abweichend von der hier vertretenen Auffassung die Teilfrage zu weiteren Verträgen für hinreichend bestimmt hält, wäre das Bürgerbegehren insgesamt unzulässig.

Bei Bürgerbegehren, die - wie hier - mehrere Fragestellungen zu einer einheitlichen Frage koppeln, „infiziert“ die Unzulässigkeit einer der Teilfragen das gesamte Bürgerbegehren; es ist insgesamt unzulässig (OVG Koblenz, NVwZ 1998, 425, 426; OVG Koblenz, NVwZ-RR 1999, 598, 599; Ritgen, NWVBl. 2003, 87, 90 mwN).

- b) Etwas anderes folgt nicht aus dem Urteil des BayVGH vom 16.03.2001 (GewArch 2001, 390 ff.). Bei einem Bürgerbegehren mit mehreren gekoppelten Fragestellungen soll es danach darauf ankommen, ob die Unterzeichner das Bürgerbegehren auch ohne seinen unzulässigen Teil unterstützt haben. Gesamtunzulässigkeit soll dann vorliegen, wenn der rechtswidrige Teil derjenige ist, der den entscheidenden Anstoß für die Unterschriften unter das Begehren gegeben hat (BayVGH, GewArch 2001, 390, 391).

Die Entscheidung des BayVGH vermag nicht zu überzeugen. Sie läuft auf eine unmögliche nachträgliche Erforschung des „wahren“ Willens der Unterzeichner hinaus. Sie bedeutet weiterhin, dass der objektiv zum Ausdruck gekommene Wille der Unterzeichner, ein einheitliches Begehren zu verfolgen, ersetzt wird durch einen hypothetischen Willen, der sich nur auf die Gültigkeit eines Teils richtet. Dies widerspricht der notwendigen Berechenbarkeit demokratischer Entscheidungsprozesse, die das Vertrauen in den unverfälschten Bestand ihrer Ergebnisse verlangen (VG Münster, B. v. 02.03.1998 - 1 L 98/98, zitiert nach Ritgen, NWVBl. 2003, 87, 90). Nachträglich kann zudem nicht mehr festgestellt werden, aus welchen Beweggründen die Unterzeichner ihre Unterschrift geleistet haben. Die Aufrechterhaltung eines Teils des Bürgerbegehrens würde daher den Willen der Unterzeichner verfälschen, die das Bürgerbegehren im Hinblick auf die anderen Forderungen unterzeichnet haben. Ein Bürgerbegehren kann daher entgegen der Auffassung des BayVGH nur einheitlich so beurteilt werden, wie es von den Initiatoren den Unterzeichnern vorgelegt wurde.

2. Frage nach dem Ausstieg maßgeblich

Unabhängig davon wäre das Bürgerbegehren im vorliegenden Fall auch nach Maßgabe der Rechtsprechung des BayVGH unwirksam. Den Anstoß für die Unterzeichnung des Bürgerbegehrens bilden, soweit ersichtlich, die Fragen nach dem Ausstieg aus dem Projekt, nach dem Abschluss der Ergänzungsvereinbarung und nach der Änderung des Kaufvertrages mit der Deutschen Bahn AG. Denn die beiden übrigen Fragestellungen betreffen zum Einen den Abschluss weiterer, in der Begründung des Bürgerbegehrens nicht konkretisierter weiterer Verträge sowie eine Mitteilungspflicht der Stadt Stuttgart als Folge der übrigen Forderung. Wie unter III bis V. dargelegt, sind die drei maßgeblichen Fragestellungen unzulässig. Das Verbot des Abschlusses weiterer Verträge sowie die Mitteilungspflicht „steht und fällt“ mit der Zulässigkeit der ersten drei Fragen. Wenn die Forderung nach dem Ausstieg aus dem Projekt, das Verbot des Abschlusses einer Ergänzungsvereinbarung sowie der Änderung des Kaufvertrages nicht rechtlich zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann, macht das Verbot des Abschlusses weiterer Verträge keinen Sinn mehr. Auch die Mitteilungspflicht der Stadt wird inhaltslos, weil der wesentliche Gegenstand der Mitteilungspflicht rechtlich unzulässig ist.

Die Unzulässigkeit dieses maßgebenden Teils des Bürgerbegehrens führt auch nach Maßgabe der Rechtsprechung des BayVGH zur Unzulässigkeit des gesamten Bürgerbegehrens.

IX. Gesamtergebnis

1. Die durch Auslegung zu gewinnende Fragestellung des Bürgerbegehrens umfasst fünf kumulativ erhobene Teilforderungen: Gefordert wird der „Ausstieg“ der Stadt Stuttgart aus dem Projekt Stuttgart 21, der „Nicht-Abschluss“ der Ergänzungsvereinbarung und ein Verbot der Än-

derung des Kaufvertrages mit der Deutschen Bahn AG für die Teilgebiete A 2, A 3, B, C und D. Gefordert wird weiterhin, dass die Stadt Stuttgart keine weiteren Verträge abschließt und dass sie dies den Vertragspartnern mit dem Ziel des Abschlusses einer Aufhebungsvereinbarung mitteilt.

2. Die auf den Ausstieg der Stadt gerichtete erste Frage ist verfristet gem. § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO. Die mit der Frage angesprochenen Grundsatzentscheidung wurde bereits mit der Zustimmung zur Rahmenvereinbarung 1995, jedenfalls mit der Zustimmung zur Vereinbarung über die weitere Zusammenarbeit 2001 getroffen. Im Hinblick auf diese Entscheidung gilt die Ausschlussfrist ohne Einschränkung. Die Beschlussfassung am 04.10.2007 ist kein wiederholender Grundsatzbeschluss. Die Frage ist weiterhin unzulässig, da sie auf ein gesetzeswidriges, nämlich vertragswidriges Verhalten gerichtet ist. Die Begründung des Ausstiegs genügt den Anforderungen des § 21 Abs. 3 Satz 2 GemO nicht.
3. Die zweite Frage, die die Ergänzungsvereinbarung zum Gegenstand hat, ist unzulässig. Sie ist auf ein gesetzeswidriges Ziel gerichtet, da sie nicht mehr vollziehbar ist. Die Ergänzungsvereinbarung wurde bereits vor Beantragung des Bürgerentscheids wirksam abgeschlossen. Die Frage ist weiterhin nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO unzulässig.
4. Die dritte Frage, die die Änderung des Kaufvertrages mit der Deutschen Bahn vom 21.12.2001 zum Gegenstand hat, ist unzulässig. Sie ist auf ein gesetzeswidriges Ziel gerichtet, da sie im Erfolgsfall nicht mehr vollzogen werden kann. Die angegriffene Änderung des Kaufvertrages wurde bereits am 05.10.2007 wirksam vereinbart. Die Frage dürfte weiterhin nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO unzulässig sein.

5. Das Bürgerbegehren ist inhaltlich nicht hinreichend bestimmt, soweit es mit der vierten Teilfrage fordert, dass die Stadt Stuttgart keine weiteren Verträge über das Vorhaben Stuttgart 21 abschließt.
6. Die fünfte Teilfrage, die die Mitteilung der übrigen vom Bürgerbegehren geforderten Maßnahmen an die Vertragspartner fordert, „steht und fällt“ mit der Zulässigkeit der ersten vier Teilfragen.
7. Das Bürgerbegehren ist auch dann insgesamt unzulässig, wenn man die Frage nach dem Verbot des Abschlusses weiterer Verträge für inhaltlich hinreichend bestimmt hält. Die Teilunwirksamkeit einzelner Forderungen führt zur Gesamtunzulässigkeit, weil die fünf Teilfragen inhaltlich zu einer einheitlichen Frage gekoppelt wurden.



Dr. Porsch
Rechtsanwalt



Dr. Reuther
Rechtsanwalt