

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

Durchwahl
Tel. 0711-601701-40

13. Dezember 2007
WP/eg

Gutachterliche Stellungnahme zum Bürgerbegehren gegen Stuttgart 21

Unsere im Auftrag der Landeshauptstadt Stuttgart erstellte gutachterliche Stellungnahme zum Bürgerbegehren gegen Stuttgart 21 kommt zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen der Gemeindeordnung für die Durchführung eines Bürgerbegehrens nicht vorliegen. Der Gemeinderat hat nunmehr nach § 21 Abs. 4 Satz 1 GemO über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden. Es handelt sich dabei um eine reine Rechtsentscheidung des Gemeinderats, es ist nur zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Zulassung des Bürgerbegehrens gegeben sind oder nicht. Dem Gemeinderat ist hierbei kein Ermessen eingeräumt. Nachdem das Bürgerbegehren unzulässig ist, empfehlen wir dem Gemeinderat, das Bürgerbegehren abzulehnen.

Wir fassen die Begründung unseres Ergebnisses kurz zusammen:

I. Ausgangslage

1. Vorhabenträger des Projekts Stuttgart 21 ist die DB Netz AG. Das Projekt steht im Zusammenhang mit dem Aus- und Neubau der Verbindung Stuttgart-Ulm-Augsburg für den Hochgeschwindigkeitsbetrieb im Netz europäischer Magistralen. Bestandteil dieses Projekts sind nicht nur der neue Tiefbahnhof, sondern zahlreiche wichtige Infrastrukturmaßnahmen. Dazu gehören die unterirdischen Zulaufstrecken zum Tiefbahnhof und der Fildertunnel, eine neue Neckarbrücke bei Bad Cannstatt, die Verlegung der Wartungsanlagen in den Güterbahnhof Untertürkheim, die Neubaustrecke neben der A 8 bis Wendlingen, der neue Filderbahnhof beim Flughafen sowie der Anschluss der Gäubahn über die Rohrer Kurve.
2. Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Stuttgart hat sich seit 1995 mit dem Projekt „Stuttgart 21“ in ca. 170 Sitzungen befasst. Wesentlich sind:
 - Die Zustimmung zum Abschluss der Rahmenvereinbarung zwischen Land Baden-Württemberg, Landeshauptstadt Stuttgart, Verband Region Stuttgart, Bundesrepublik Deutschland und Deutscher Bahn AG vom 07.09.1995 mit Beschluss vom 30.11.1995;
 - die Zustimmung zur Realisierungsvereinbarung der Projekte Stuttgart 21 und Neubaustrecke Wendlingen-Ulm mit Beschluss vom 12.07.2001;
 - die Zustimmung zum Abschluss der Ergänzungsvereinbarung und zur Änderung des Kaufvertrages vom 21.12.2001 mit Beschluss vom 04.10.2007.

Die Ergänzungsvereinbarung zwischen dem Land, dem Verband Region Stuttgart und der Stadt Stuttgart wurde am 05.10.2007 unterzeichnet. Die Änderung des Kaufvertrages vom 21.12.2001 erfolgte ebenfalls mit Vertrag vom 05.10.2007.

Am 15.11.2007 - also innerhalb von sechs Wochen nach dem Beschluss vom 04.10.2007 - wurden bei der Stadt Stuttgart Unterschriftenlisten mit zusammen ca. 67.000 Unterschriften eingereicht. Es wird ein Bürgerentscheid nach § 21 Abs. 3 GemO zu einer Frage beantragt. Die Frage ist in fünf Teilfragen aufgliedert.

II. Gegenstand des Bürgerbegehrens

Nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO kann die Bürgerschaft im Wege des Bürgerbegehrens einen Bürgerentscheid über eine Angelegenheit des Wirkungsbereiches 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.

Die fünf Teilfragen 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. Es handelt sich mithin um ein einheitlich erhobenes Bürgerbegehren, das aus fünf Teilforderungen besteht.

III. Unzulässigkeit der ersten Teilfrage nach dem Ausstieg

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

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

Aus der maßgeblichen Sicht der Unterzeichner betrifft die Frage das grundsätzliche „ob“ der Beteiligung.

Die Frage nach dem Ausstieg ist wegen § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO nicht mehr bürgerentscheidsfähig. Danach muss ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss des Gemeinderates richtet, innerhalb von sechs Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Ein Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss liegt vor, wenn das Begehren tatsächlich auf die Korrektur eines früheren Gemeinderatsbeschlusses gerichtet ist. Es ist nicht erforderlich, dass der angegriffene Gemeinderatsbeschluss in der Fragestellung oder in der Begründung ausdrücklich genannt wird.

Das Bürgerbegehren zum „ob“ der Beteiligung der Stadt wahrt die Ausschlussfrist nicht. Diese Grundsatzentscheidung wurde bereits mit der Zustimmung zur Rahmenvereinbarung 1995 getroffen. In dieser Rahmenvereinbarung hat sich die Stadt zur Beteiligung am Kostenrisiko verpflichtet (§ 3 Abs. 5). Alle Parteien bekunden ihre Einigkeit darüber, dass für das Gesamtprojekt eine Finanzierungsvereinbarung nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens zu treffen ist. Die Zustimmung zum Rahmenvertrag bedeutet die Grundsatzentscheidung, dass sich die Stadt an dem Vorhaben beteiligt und dieses finanziell und in sonstiger Weise fördert. Mit dem Beschluss über die Zustimmung des Gemeinderats zur Rahmenvereinbarung am 30.11.1995 wurde die Ausschlussfrist hinsichtlich der Frage über das „ob“ der Beteiligung in Gang gesetzt.

Selbst wenn man die Rahmenvereinbarung von 1995 nicht für ausreichend erachtet, wurde die Ausschlussfrist jedenfalls mit dem Zustimmungsbeschluss vom 12.07.2001 zu der Realisierungsvereinbarung ausgelöst. In der Vereinbarung hat sich die Stadt erneut zum Erwerb frei werdender Bahnflächen und zur Übernahme von Kostenrisiken verpflichtet. Die Verpflichtung ist rechtlich bindend.

Nach der Rechtsprechung des VGH kann ein sogenannter „erneuter Grundsatzbeschluss“ die Ausschlussfrist von sechs Wochen erneut in Gang setzen. Die Rechtsprechung des VGH bezieht sich auf Großprojekte, bei denen die Gemeinde selbst Vorhabenträger ist, z. B. die Schaffung einer kom-

munalen öffentlichen Einrichtung (z. B. Sport- und Veranstaltungshalle). Bürgerentscheidsfähig ist danach 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 die Standortfrage, die Einleitung einer weiteren Planungsstufe oder wesentliche Einzelheiten der Gestaltung betreffen. Nicht erfasst werden Vollzugsbeschlüsse einer grundsätzlich bereits getroffenen Entscheidung. Hierzu zählen Beschlüsse, die sich mit den Bau- oder Folgekosten einer öffentlichen Einrichtung befassen, wenn über die Errichtung der Einrichtung bereits grundsätzlich entschieden wurde.

Es kann dahingestellt bleiben, ob diese Rechtsprechung überhaupt auf das Projekt Stuttgart 21 übertragbar ist. Vorhabenträger des Projekts, aus dem ausgestiegen werden soll, ist die DB Netz AG. Die Entscheidung über den Standort, die Einleitung einer weiteren Planungsstufe oder wesentliche Einzelheiten der Gestaltung obliegen nur der DB Netz AG.

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 geregelt. Gegenstand der Beschlussfassung am 04.10.2007 war nur der Abschluss der Ergänzungsvereinbarung, die Änderung des Kaufvertrages vom 21.12.2001 im Hinblick auf den vereinbarten Zinserlass sowie die Bildung von Rücklagen. Der Beschluss betrifft allein die finanzielle Beteiligung der Stadt Stuttgart an der Verwirklichung des Vorhabens Stuttgart 21. Dies reicht für einen weichenstellenden Grundsatzbeschluss nicht aus.

Eine wesentlich veränderte Sachlage, die möglicherweise eine erneute Abschlussfrist auslösen könnte, liegt ebenfalls nicht vor. Das Projekt ist unverändert, die bloße Änderung der finanziellen Lasten begründet keine neue Sachlage. Die früheren Beschlüsse des Gemeinderats haben Bestand.

Durch die Vereinbarungen von 1995 und 2001 hatte sich die Stadt bereits verpflichtet, sich mit insgesamt 78,06 Mio. € an Stuttgart 21 zu beteiligen. Diese Beteiligung wurde durch die Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007 auf 31,56 Mio. € reduziert. Stattdessen übernahm die Stadt Kostenrisiken von bis zu 130 Mio. € (Kapitalwert 2007). Die zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen betragen hochgerechnet bis zum Jahr 2020 nur ca. 0,3 % des Haushaltsvolumens der Stadt Stuttgart in diesen Jahren. Insoweit kann von einer Änderung der Sachlage wegen erheblicher zusätzlicher Aufwendungen der Stadt für das Projekt Stuttgart 21 keine Rede sein.

Bürgerbegehren sind außerdem unzulässig, wenn sie ein gesetzwidriges Ziel verfolgen. Schon die Vereinbarung von 2001 begründet für die Stadt die vertragliche Pflicht, nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens und Vorliegen der Wirtschaftlichkeitsrechnung erneut über den finanziellen Beitrag der Stadt zu verhandeln. Eine Absenkung des finanziellen Beitrags unter das bereits zugesagte Niveau ist unzulässig. Die Forderung nach einem einseitigen Ausstieg verfolgt ein vertragswidriges und damit unzulässiges Ziel.

Schließlich ist die Begründung des Bürgerbegehrens lückenhaft. Sie spricht wesentliche tatsächliche und rechtliche Gesichtspunkte nicht an. Bei dem Projekt Stuttgart 21 handelt es sich um ein Projekt der DB Netz AG. Nachdem es - auch nach der Rechtsprechung des VGH zu den Planfeststellungsbeschlüssen - keine vorzugswürdige Alternative gibt, ist damit zu rechnen, dass das Projekt auch bei einem Ausstieg der Stadt vom Vorhabenträger durchgeführt wird. Selbst wenn der Tiefbahnhof nicht errichtet wird, wäre eine aufwändige Sanierung des Kopfbahnhofs mit einem Kostenaufwand von ca. 2,6 Mrd. € erforderlich. Die Bauzeit wurde mit ca. 12 Jahren bei laufendem Betrieb des Kopfbahnhofs kalkuliert. Die in der Begründung beschriebenen Auswirkungen treten mithin auch bei einem Ausstieg aus dem Projekt ein.

Die Teilfrage nach dem Ausstieg aus dem Projekt ist nach alledem unzulässig.

IV. Unzulässigkeit der Teilfrage nach der Ergänzungsvereinbarung

Die Unterzeichner sind weiter dafür, dass die Stadt

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

Die Frage richtet sich gegen den Beschluss des Gemeinderats vom 04.10.2007. Mit diesem Beschluss wurde dem Abschluss der Ergänzungsvereinbarung zugestimmt.

Das Bürgerbegehren ist insoweit unzulässig, weil sich das Ziel 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. Die Ergänzungsvereinbarung wurde am 05.10.2007 unterzeichnet. Der Beschluss des Gemeinderates vom 04.10.2007 kann insoweit nicht mehr zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden.

Die zweite Teilfrage ist außerdem nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO unzulässig. Danach hat die Bürgerschaft in grundsätzlichen finanziellen Fragen keine Sachentscheidungskompetenz anstelle des Gemeinderates. Die Ergänzungsvereinbarung regelt nur die Beteiligung der Stadt an den Kosten des Projekts. Sie betrifft daher eine finanzielle Entscheidung, die nicht bürgerentscheidsfähig ist.

V. Unzulässigkeit der Teilfrage zur Änderung der Kaufverträge

Das Bürgerbegehren enthält die weitere Teilfrage, ob die Unterzeichner dafür sind, dass die Stadt

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

Auch diese Fragestellung richtet sich gegen den Beschluss des Gemeinderates vom 04.10.2007. Hier hat der Gemeinderat einer Änderung des Kaufvertrages zugestimmt.

Die Fragestellung ist unzulässig, weil sie sich mit wirksamem Abschluss des Änderungskaufvertrages am 05.10.2007 erledigt hat. Im Übrigen handelt es sich auch hier nur um eine finanzielle Grundsatzentscheidung, die nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO nicht bürgerentscheidsfähig ist.

VI. Unzulässigkeit der Teilfrage zu weiteren Verträgen

Das Bürgerbegehren umfasst außerdem die Teilfrage, ob die Unterzeichner dafür sind, dass die Stadt Stuttgart

„keine weiteren Verträge über dieses Projekt abschließt.“

Die Teilfrage ist als initiiertes Bürgerbegehren inhaltlich nicht hinreichend bestimmt. Bei einer weiten Auslegung könnte die Stadt keinen weiteren Vertrag über das Projekt abschließen, selbst wenn dieses Projekt nach einem „Ausstieg“ der Stadt trotzdem durchgeführt wird. Die Stadt dürfte also mit dem Vorhabenträger keine weiteren Verträge abschließen, selbst wenn sie sich 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 erfasst sein sollen, bleibt offen. Es fehlt an der hinreichenden inhaltlichen Bestimmtheit des Begehrens.

VII. Unzulässigkeit der Teilfrage zur Mitteilung

Das Bürgerbegehren enthält schließlich die Teilfrage, ob die Unterzeichner dafür sind, dass

„dies den Vertragspartnern mit dem Ziel des Abschlusses einer Aufhebungsvereinbarung mitgeteilt wird.“

Die Teilfrage steht und fällt mit den ersten vier Teilfragen. Nachdem die vorhergehenden vier Teilfragen bereits unzulässig sind, kann die Teilfrage nach der Mitteilungspflicht nicht mehr sinnvoll fortbestehen.

VIII. Gesamtunzulässigkeit

Bei Bürgerbegehren, die mehrere Fragestellungen zu einer einheitlichen Frage koppeln, „infiziert“ die Unzulässigkeit einer der Teilfragen das gesamte Bürgerbegehren; es ist insgesamt unzulässig. Selbst wenn man abweichend von der hier vertretenen Auffassung, z. B. die Teilfrage nach dem Verbot des Abschlusses weiterer Verträge für inhaltlich hinreichend bestimmt hält, wäre das Bürgerbegehren, das einheitlich auf einen „Ausstieg“ gerichtet ist, insgesamt unzulässig.

Dr. Porsch
Rechtsanwalt