

Zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gegen das Projekt „Stuttgart 21“

Von den Rechtsanwälten Dr. Jens Kaltenborn und Dr. Christofer Lenz, Stuttgart¹

Der Beitrag untersucht die Frage, ob das am 4. 11. 2007 bei der Stadt Stuttgart eingereichte Bürgerbegehren, mit dem die Stadt Stuttgart zum Ausstieg aus dem Projekt Stuttgart 21 veranlasst werden sollte, nach der Gemeindeordnung Baden-Württemberg zulässig ist. Angesichts der hohen Unterstützung, die das Bürgerbegehren mit den gesammelten 67 000 Unterschriften gefunden hat, ist seine Nichtzulassung politisch besonders heikel. Die nähere Prüfung der Rechtslage zeigt aber, dass die Nichtzulassung durch die Gemeindeordnung und die zu ihr ergangene Rechtsprechung getragen wird.

I. Sachverhalt

1. „Stuttgart 21“

Nach der Darstellung, die die Stadt Stuttgart selbst auf ihrer Homepage gibt, ist Stuttgart 21 ein „kombiniertes Verkehrs- und Stadtentwicklungsprojekt“² in der Region Stuttgart. Es umfasst „die komplette Neuordnung des Schienenverkehrs und drei neue Bahnhöfe in Stuttgart, von denen einer der neue Durchgangsbahnhof in Stuttgart-Mitte sein wird. Durch die frei werdenden Flächen eröffnet sich die Perspektive der Gestaltung eines neuen Stadtviertels mitten im Stuttgarter Zentrum.“ Im Einzelnen gilt:

- Der Hauptbahnhof Stuttgart soll von einem Kopfbahnhof in einen unterirdischen Durchgangsbahnhof umgewandelt werden. Die Anbindung des Hauptbahnhofs an das regionale und überregionale Schienennetz soll durch ein Ringsystem mit unterirdisch verlaufenden Zufahrtsstrecken erfolgen. Das Bahnhofprojekt wird ergänzt durch den Neubau des Bahnhofs „Flughafen/Messe“ und der S-Bahn-Station „Mittnachtstraße“.
- Nach der Umgestaltung und Tieferlegung des Hauptbahnhofs stehen der Stadt Stuttgart Flächen von ca. 100 ha zur Gestaltung neuer Stadtviertel zur Verfügung. Davon sollen ca. 50 ha als Stadtteil „Rosensteinviertel“ mit Wohnungen für bis zu 11 000 Menschen sowie Büro- und Gewerbeflächen bebaut werden. Daneben werden die angrenzenden Parkanlagen (Schlossgarten, Rosensteinpark) um ca. 20 ha erweitert.

Das Projekt „Stuttgart 21“ ist nach Darstellung der Stadt Stuttgart³ und der Deutschen Bahn AG⁴ eine „gemeinschaftliche Ent-

wicklung der Deutschen Bahn AG, des Bundesverkehrsministeriums, der Landesregierung Baden-Württemberg, der Region Stuttgart und der Landeshauptstadt“. Bereits 1995 haben die Projektpartner die grundlegende Rahmenvereinbarung getroffen. Ein Raumordnungsverfahren zu „Stuttgart 21“ wurde 1997 abgeschlossen. Teile des Bahnprojekts, u. a. die Tieferlegung des Hauptbahnhofs, waren bereits Gegenstand bestandskräftig abgeschlossener Planfeststellungsverfahren.

Aufgrund der Verzögerungen bei der Projektumsetzung und neuer Kostenhochrechnungen wurde lange Zeit über ein Finanzierungskonzept gerungen. In einem „Memorandum of Understanding“ haben sich die Projektpartner am 19. 7. 2007 auf ein gemeinsames Finanzierungskonzept für das mit 2,8 Mrd. € veranschlagte Projekt geeinigt. Für die Landeshauptstadt Stuttgart ergibt sich daraus eine Reduzierung der verbindlichen finanziel-

¹ Die Autoren sind Partner von OPPENLÄNDER Rechtsanwälte Stuttgart, Dr. Lenz ist zugleich Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Lehrbeauftragter an der Universität Stuttgart. Der Beitrag geht nicht auf ein Gutachten oder eine sonstige Tätigkeit im Zusammenhang mit dem behandelten Bürgerbegehren zurück. Der Beitrag ist am 7. 12. 2007 abgeschlossen und zur Veröffentlichung angenommen worden. Er berücksichtigt deshalb nicht die damals noch nicht bekannten Gutachten, die sich die Landeshauptstadt Stuttgart und die Vertreter des Bürgerbegehrens zur Zulässigkeitsfrage haben erstatten lassen.

² <http://www.stuttgart.de/sde/item/gen/146744.htm>.

³ <http://www.stuttgart.de/sde/item/gen/146744.htm>.

⁴ http://www.stuttgart21.de/site/stuttgart21/de/projekt/schiene_zukunft/schiene_zukunft.html.

len Verpflichtungen von 57,56 Mio. € auf 31,56 Mio. € und eine Übernahme von eventuellen Verpflichtungen im Rahmen eines Risikoabsicherungsmodells von bis zu 160 Mio. € gegenüber den ursprünglich hierfür veranschlagten 20,5 Mio. €.

Der Gemeinderat der Stadt Stuttgart hat diesem abgeänderten Finanzierungskonzept in seiner Sitzung vom 4. 10. 2007 mit großer Mehrheit zugestimmt. Die Unterzeichnung der Verträge durch den Oberbürgermeister erfolgte am 5. 10. 2007.

2. Bürgerbegehren

Am 5. 10. 2007 begann die Koordinierungsgruppe „Bürgerbegehren gegen Stuttgart 21“, bestehend aus Bündnis 90/Die Grünen Stuttgart, BUND Regionalverband Stuttgart, Initiative Leben in Stuttgart – Kein Stuttgart 21, PRO BAHN Regionalverband Region Stuttgart und VCD Landesverband Baden-Württemberg e. V., mit der Sammlung von Unterschriften für ein Bürgerbegehren. Das Bürgerbegehren lautet wie folgt:

„Wir beantragen gemäß § 21 Abs. 3 der Gemeindeordnung einen Bürgerbescheid 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 abzusichernde Risiken in Höhe von 206,94 Mio. € vorsieht;
- dass sie keine Änderung des Kaufvertrags mit der Deutschen Bahn für die Teilgebiete A2, A3, 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.“

In der Begründung werden die Ziele des Bürgerbegehrens in folgender Textpassage präzisiert:

„Angesichts der Dimension dieses Projektes, 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 dafür eingehen soll.“

Am 14. 11. 2007 hat die Koordinierungsgruppe das Bürgerbegehren mit 67 000 Unterschriften offiziell bei der Stadt Stuttgart eingereicht.

II. „Angelegenheiten im Wirkungsbereich der Gemeinde“ i. S. v. § 21 Abs. 3 GemO

Es ist schon fraglich, ob das Bürgerbegehren bei der vorliegenden Ausgestaltung der zur Entscheidung stehenden Fragestellung einen bürgerentscheidsfähigen Gegenstand nach § 21 Abs. 3 GemO besitzt. Durch das Bürgerbegehren soll die Stadt zum „Ausstieg“ aus einem Projekt „Stuttgart 21“ verpflichtet werden, indem sie zum einen keine neuen Verträge über dieses Projekt abschließen soll (Teilfragen 1 – 3) und zum anderen aufgefordert wird, bei den Vertragspartnern auf den Abschluss einer Aufhebungsvereinbarung hinsichtlich der schon geschlossenen Verträge hinzuwirken (Teilfrage 4).

1. Definition des Tatbestandsmerkmals

Gegenstand eines Bürgerbegehrens kann nach der seit der Neufassung des § 21 Abs. 3 GemO vom 28. 7. 2005 (GBl. S. 578) geltenden Rechtslage jede „Angelegenheit im Wirkungsbereich der Gemeinde“ sein. Die Beschränkung des Gegenstandes von Bürgerbegehren durch den bisherigen Positivkatalog auf „wichtige Gemeindeangelegenheiten“ in § 21 Abs. 1 GemO a. F. wurde auf-

gehoben, um den Anwendungsbereich der Mitbestimmung der Bürger zu erweitern.⁵ Ein Bürgerbegehren kann sich nunmehr gegen alle Angelegenheiten innerhalb des Wirkungsbereichs der Gemeinde richten, die in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen und nicht durch den sog. „Negativkatalog“ in § 21 Abs. 2 GemO von einem Bürgerentscheid ausdrücklich ausgenommen sind. Der Regelungsgedanke des neuen § 21 Abs. 3 GemO, die Elemente direkter Demokratie zu stärken, führt dazu, den Begriff der Angelegenheiten im Wirkungsbereich der Gemeinde in Zweifelsfällen weit zu fassen.

Unter den Begriff Angelegenheiten im Wirkungsbereich der Gemeinde fallen alle Angelegenheiten, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zur Gemeinde haben und die der Gemeinde im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 GG garantiert sind.⁶ Überörtliche, regionale Angelegenheiten, deren Entscheidung in den Zuständigkeitsbereich anderer Hoheitsträger fallen (z. B. Bund, Land, Verband Region Stuttgart), werden hiervon grundsätzlich nicht erfasst.⁷

Dies führt insbesondere bei mehrstufigen Verfahren und einer Vielzahl beteiligter Entscheidungsträger zu mitunter schwierigen Abgrenzungsfragen. Seitens der Gemeinde und des im Streitfall angerufenen Verwaltungsgerichts ist jeweils zu prüfen, welche Maßnahmen dem eigenen kommunalen Wirkungsbereich und welche dem Wirkungsbereich eines anderen Rechtsträgers zuzurechnen sind.⁸ Es ist deshalb grundsätzlich bei Vorhaben, die Aufgabenbereiche unterschiedlicher Rechtsträger berühren, jeweils festzustellen, welche abtrennbaren und gesondert zu sehenden Verfahrens- oder Planungsstufen unter den Wirkungsbereich der Gemeinde subsumiert werden können. Dies betrifft z. B. gemeindliche Stellungnahmen in förmlichen Genehmigungs- und Anhörungsverfahren überörtlicher Träger. Diese können Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Ein darauf gestützter Bürgerentscheid bindet jedoch lediglich die Gemeinde, nicht den überörtlichen Planungsträger.

2. Bahnprojekt als Kern von „Stuttgart 21“

Im Mittelpunkt des Projekts „Stuttgart 21“ steht die Umgestaltung des bisherigen Kopfbahnhofs in einen Tunnelbahnhof. Dieser Kern von „Stuttgart 21“ hat allerdings überregionale Bedeutung und liegt nicht im Aufgabenbereich der Stadt. Bei der Tieferlegung des Hauptbahnhofs handelt es sich um ein Projekt der Deutschen Bahn AG. Die DB ProjektBau GmbH übernimmt dabei die Planung des Vorhabens und tritt in den förmlichen Genehmigungsverfahren als Vorhabenträgerin nach außen auf. Die Tieferlegung des Hauptbahnhofs war zusammen mit der Talquerung der Stuttgarter Innenstadt Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens nach § 18 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) für den Planfeststellungsabschnitt 1.1. Das für dieses Fachplanungsverfahren zuständige Eisenbahn-Bundesamt hat am 14. 2. 2005 den Planfeststellungsbeschluss für den Umbau des bestehenden Kopfbahnhofs in einen Durchgangsbahnhof erlassen. Die gegen diesen Planfeststellungsbeschluss eingereichten Klagen hat der VGH Baden-Württemberg (VGH BW) durch Urteile vom 6. 4. 2006 abgewiesen.

Wenn man das Projekt „Stuttgart 21“ auf diesen Kernbereich beschränkt, liegt insofern keine Aufgabe im Wirkungsbereich der Gemeinde vor, denn die Stadt Stuttgart ist weder Bauvorhabenträger (Deutsche Bahn AG über ihre Tochter DB ProjektBau GmbH) noch zuständige Genehmigungsbehörde (Eisenbahn-Bundesamt). Ein den Fachplanungsbehörden zugewiesenes Plan-

⁵ LT-Drs. 13/4385, S. 17.

⁶ Bock, in: Kunze/Bronner/Katz, GemO BW, Stand: Dezember 2006, § 21 Rn. 3.

⁷ Bock (Fn. 6).

⁸ So auch Bock (Fn. 6).

feststellungsverfahren für ein Vorhaben eines nicht kommunalen Bauträgers liegt nicht im Wirkungskreis der Gemeinde und kann nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens i. S. v. § 21 Abs. 3 GemO sein.

Das konkrete Bürgerbegehren richtet sich auch in erster Linie gegen die Tieferlegung des Hauptbahnhofs. Dies folgt aus der Begründung zur Fragestellung. Dort wird auf die „größte Baustelle Europas mitten in der Stadt“ und auf den „Wall des geplanten Tunnelbahnhofs“ Bezug genommen. Zugleich ist die Rede von „Verkehrsbeeinträchtigungen“ und einer „erhöhten Feinstaubbelastung“. Diese Kritikpunkte beschränken sich auf die Umwandlung des Hauptbahnhofs – und dieser Kern des Projekts „Stuttgart 21“ liegt im Aufgabenbereich der Deutschen Bahn, nicht aber der Stadt Stuttgart. Auf die städtebauliche Entwicklung der frei werdenden Gleisflächen als weiterer Bestandteil des Projekts „Stuttgart 21“ wird in der Begründung des Bürgerbegehrens an keiner Stelle erkennbar Bezug genommen.

3. Städteplanerisches Vorhaben als Folge- und Verwertungsprojekt im Rahmen von „Stuttgart 21“

„Stuttgart 21“ besitzt daneben aber auch eine Komponente, welche in den Wirkungsbereich der Stadt fällt: So sollen durch „Stuttgart 21“ und die Umwandlung der bisherigen Gleisanlagen in Wohn- und Büroviertel sowie Parkanlagen erhebliche Stadtentwicklungspotenziale aufgegriffen werden. „Stuttgart 21“ stellt damit auch zugleich eine Grundsatzentscheidung über die Gestaltung und Entwicklung einer frei werdenden Großfläche im Kernbereich der Stadt Stuttgart dar. Diese Grundsatzentscheidung ist eine Angelegenheit im Wirkungskreis der Stadt; hierüber hat auch der Gemeinderat zu entscheiden, insbesondere durch die Aufstellung von Bauleitplänen für die Nutzung der frei werdenden Flächen.

Der Ausschlussgrund des § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO stünde einem Bürgerbegehren zu einem solchen Stadtentwicklungskonzept „Stuttgart 21“ nicht entgegen. Durch diese neu in den Negativkatalog des § 21 Abs. 2 GemO aufgenommene Regelung sind Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften als Gegenstand eines Bürgerbegehrens ausgeschlossen. Solche Entscheidungen sollen – so die Begründung des Gesetzentwurfs – ausschließlich der Entscheidung des Gemeinderats vorbehalten werden, da die diesbezüglich anzustellenden Erwägungen die Beantwortung einer Fragestellung mit Ja oder Nein nicht zulassen.⁹ Diese Ausnahme soll nach dem Willen des Gesetzgebers aber nicht für Grundsatzentscheidungen im Vorfeld eines bauplanungsrechtlichen Verfahrens zur Gemeindeentwicklung gelten, da insofern die konkreten planerischen Abwägungen erst durch einen späteren Gemeinderatsbeschluss erfolgen.¹⁰ Versteht man „Stuttgart 21“ in Bezug auf diese städteplanerische Komponente als eine Grundsatzentscheidung zur Gemeindeentwicklung, so wäre eine Entscheidung durch die Bürgerschaft im Wege eines Bürgerentscheids zulässig und könnte grundsätzlich tauglicher Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.

4. Erstreckung der Bürgerentscheidungsfähigkeit auf das Gesamtprojekt?

Ausgehend von dem Grundsatz der gesonderten Beurteilung einzelner Verfahrens- und Planungsstufen bei mehrstufigen Verfahren, sind auch die selbstständigen Projektteile von „Stuttgart 21“, die wiederum unterschiedlichen Aufgabenträgern zugeordnet werden können, für die Einstufung als Angelegenheit der Gemeinde nach § 21 Abs. 3 GemO getrennt zu begutachten. Ein Bürgerbegehren könnte sich dann nur auf den der städtischen Entscheidung obliegenden Teil des Projekts, nämlich die Stadtentwicklungskomponente, erstrecken. Durch ein Bürgerbegehren könnte hingegen nicht über die Umgestaltung des Hauptbahnhofs abgestimmt werden, auch wenn die Stadt am Risikoabsicherungsmodell für das Kostensteigerungsrisiko u. a. auch bezüglich

des Umbaus des Bahnhofskomplexes mit max. 160 Mio. € beteiligt werden kann.

Es stellt sich daher die Frage, ob sich das Bürgerbegehren ausnahmsweise gegen das Gesamtprojekt „Stuttgart 21“ richten kann, indem die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gegen die städtebauliche Komponente auch auf das Kernvorhaben „Tieferlegung Hauptbahnhof“ erstreckt wird. Darf in Sonderkonstellationen – wie „Stuttgart 21“ – abweichend von der Grundregel eine Differenzierung in einzelne Projektbestandteile unterbleiben mit der Folge, dass die Bürger über das Gesamtprojekt und damit auch über einem Bürgerbegehren grundsätzlich nicht unterliegende Vorhabenteile (hier: der Umbau des Hauptbahnhofs) abstimmen können? Der VGH BW hat sich zu dieser Problematik bislang nicht geäußert. Die Sonderkonstellation „Stuttgart 21“ oder vergleichbare Sachverhalte waren in der Vergangenheit nicht Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Verfahren.

Bei dem geforderten „Ausstieg“ aus dem Projekt „Stuttgart 21“ fällt eine solche Trennung in einzelne Projektkomplexe deshalb schwer, weil die städtebauliche Komponente, die Gestaltung der frei werdenden Gleisflächen, nur dann realisierbar ist, wenn zuvor eine Umgestaltung des Hauptbahnhofs durch die Deutsche Bahn AG erfolgt. Diese inhaltliche Verknüpfung spricht für eine einheitliche Betrachtung des gesamten Projekts. Bei einer solchen Gesamtbetrachtung könnten die Bürger, da Teile des Projekts im Wirkungskreis der Stadt liegen, über die grundsätzliche Beteiligung der Stadt an „Stuttgart 21“ abstimmen. Die Stadt Stuttgart hat diese Auslegung durch ihre Außerdarstellung als gleichberechtigter Projektpartner von „Stuttgart 21“ selbst nahegelegt. Sie kann deshalb einem Bürgerbegehren schwerlich entgegenhalten, dass das Vorhaben „Umgestaltung Bahnhof“ außerhalb ihres Wirkungskreises liegt.

Allerdings ist die Außerdarstellung der Stadt als Projektpartner von „Stuttgart 21“ nur ein auf subjektiven Bewertungen der Stadt beruhendes Indiz, aber kein ausschlaggebendes Argument. Denn bei der Beurteilung der Rechtslage kommt es auf das objektive Vorliegen einer Angelegenheit im Wirkungskreis der Gemeinde an, unabhängig von subjektiven Einschätzungen der am Bürgerbegehren Beteiligten. Zweifel an der Tauglichkeit des Anknüpfungspunktes Gesamtprojekt „Stuttgart 21“ bleiben damit bestehen, denn durch die enge inhaltliche Verknüpfung verschiedener aufeinander aufbauender Projektteile und die Zusammenfassung in einem einheitlichen Finanzierungskonzept würde es der Bürgerschaft andernfalls ermöglicht, auch über den wesentlichen Projektteil „Tieferlegung des Hauptbahnhofs“ abzustimmen, welcher nicht den Wirkungskreis der Stadt, sondern allein Rechtspositionen des nicht kommunalen Vorhabenträgers (DB ProjektBau GmbH) betrifft. Eine solche Erstreckung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens kann allenfalls ausgehend vom Kernbereich eines Projekts auch auf Folge- und Verwertungsprojekten des Projekts angenommen werden. Eine „Infizierung“ des Projektkerns durch bürgerentscheidungsfähige Randfragen ist demgegenüber nicht denkbar.

Auch wenn somit viel dafür spricht, dass sich ein Bürgerbegehren nicht gegen das Projekt „Stuttgart 21“ als solches, sondern nur gegen den Projektteil „Stadtentwicklungskonzept für die frei werdenden Gleisflächen“ richten kann, so kann die Unzulässigkeit des konkreten Bürgerbegehrens nicht mit abschließender Gewissheit am Tatbestandsmerkmal „Angelegenheiten im Wirkungskreis der Gemeinde“ festgemacht werden.

⁹ LT-Drs. 13/4385, S. 18; ebenso Bock (Fn. 6), § 21 Rn. 12.

¹⁰ LT-Drs. 13/4385, S. 18; Bock (Fn. 6), § 21 Rn. 12.

III. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens gegen reinen Änderungsbeschluss bezüglich der Projektfinanzierung

1. Bürgerbegehren als Kassation des Gemeinderatsbeschlusses vom 4. 10. 2007

Das Bürgerbegehren stellt sich bezüglich der Teilfragen 1 und 2, aber auch bezüglich der Teilfragen 3 und 4, soweit sich diese auf die Umsetzung des „Memorandum of Understanding“ zwischen den Projektpartnern vom 19. 7. 2007 beziehen, als Kassation des Gemeinderatsbeschlusses vom 4. 10. 2007 dar. Auch wenn dieser Gemeinderatsbeschluss nicht ausdrücklich in der Fragestellung oder der Begründung des Begehrens genannt wird, so reicht es nach der Rechtsprechung¹¹ doch aus, dass die Zielrichtung des Begehrens zumindest bezüglich der Teilfragen 1 und 2 augenscheinlich auf eine „Korrektur“ dieses Beschlusses gerichtet ist. Ziel des Bürgerbegehrens ist es, die Projektverwirklichung über eine Blockade des vereinbarten Finanzierungskonzepts zu vereiteln.

Die Beschlüsse des Gemeinderats vom 4. 10. 2007 haben lediglich Detailregelungen des abgewandelten Finanzierungskonzepts zum Gegenstand. So heißt es in der Beschlussvorlage zur Sitzung vom 4. 10. 2007 (Hervorhebungen und Anmerkung durch uns):

„Die Vereinbarungen (Anm: Rahmenvereinbarung für das Projekt Stuttgart 21 vom 30. 11. 1995 und die Vereinbarungen über die Beteiligung an der Vorfinanzierung vom 8. 3. 2001 und zur weiteren Zusammenarbeit zur Realisierung von Stuttgart 21 und der Neubaustrecke Wendlingen – Ulm vom 12. 7. 2001) sind **unverändert rechtswirksam**. Hieraus bestehen finanzielle Verpflichtungen der Landeshauptstadt in Höhe von bis zu 78,06 Mio. €.

Nach intensiven Verhandlungen haben sich die Bundesrepublik Deutschland, die Deutsche Bahn AG, das Land Baden-Württemberg, der Verband Region Stuttgart und die Landeshauptstadt Stuttgart am 19. 7. 2007 auf die Grundlagen eines Finanzierungsvertrages für Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm verständigt (Memorandum of Understanding). [...] Wesentliche Inhalte sind:

- Wegfall des Vorfinanzierungsanteils der Stadt in Höhe von 26 Mio. €.
- Wegfall der Übernahme für Mehraufwendungen aus wasserwirtschaftlichen Genehmigungsrisiken in Höhe von bis zu 20,5 Mio. €.
- Beteiligung der Stadt am Kostensteigerungsrisiko gemäß einem dreistufigen Risikoabsicherungsmodell in Höhe von bis zu 130 Mio. € in Stufe 1 und weiteren bis zu 30 Mio. € in Stufe 3.
- Diese Verpflichtungen stellen Eventualverpflichtungen dar, die je nach Entwicklung der Kosten eintreten können, aber nicht eintreten müssen.“

Diese Formulierung zeigt, dass sich der Beschluss des Gemeinderates vom 4. 10. 2007 auf die Anpassung des bisherigen Finanzierungskonzepts beschränkt, aber keine (erneute) grundsätzliche Entscheidung über die Beteiligung der Stadt Stuttgart am Projekt „Stuttgart 21“ enthält.

2. Finanzierungsbeschlüsse zu grundsätzlich getroffenen Entscheidungen nicht bürgerentscheidsfähig

Die Rechtsprechung des VGH BW ist eindeutig: Gemeinderatsbeschlüsse, die sich allein mit den Bau- oder Folgekosten eines schon beschlossenen Projekts befassen, können nicht unmittelbarer Gegenstand eines Bürgerentscheids sein.¹² Dies führt zwingend zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens, soweit durch die Teilfragen 1 bis 4 die Beteiligung der Stadt Stuttgart am Finanzierungskonzept für „Stuttgart 21“ in Gestalt des Gemeinderatsbeschlusses vom 4. 10. 2007 zur Abstimmung gestellt werden soll.

Dies rechtfertigt sich zum einen aus der Besonderheit „gestreckter Verfahren“ und der Problematik der Rückabwicklung zeitlich weit zurückliegender Entscheidungen. Wäre in solch gestreckten Verfahren, d. h. Verfahren, die einer mehrmaligen Be-

schlussfassung des Gemeinderats bedürfen, jede Entscheidung des Rats durch ein Bürgerbegehren angreifbar, dann könnten schon eingeleitete oder abgewickelte Projekte nachträglich über die Hintertür eines an die tatsächlichen Entwicklungen anzupassenden Finanzierungskonzepts zum Gegenstand einer Entscheidung der Bürgerschaft gemacht werden.

Zum anderen folgt die Unangreifbarkeit von reinen „Finanzierungsbeschlüssen“ aus der Ausschlussregelung des § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO.¹³ Danach darf ein Bürgerentscheid nicht über die Haushaltssatzung und die Gemeindeabgaben stattfinden. Auch wenn es sich bei Finanzierungskonzepten weder um Haushalts-satzungen noch um Gemeindeabgaben handelt, so wird in § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO doch die Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers deutlich, dass die Bürgerschaft über grundsätzliche finanzielle Fragestellungen keine Entscheidungskompetenz besitzen soll.¹⁴ Diese Entscheidungen verbleiben dem Gemeinderat als repräsentativem Gremium der Bürgerschaft. Der Gesetzgeber hat im Jahr 2005 – in Kenntnis der Rechtsprechung des VGH BW – die Regelung des § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO unverändert belassen. Dies spricht deutlich dafür, dass eine inhaltliche Erweiterung des Anwendungsbereichs von Bürgerbegehren auf grundsätzliche haushaltspolitische Fragen gerade nicht vorgesehen war.

Dem steht eine Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz nicht entgegen, wonach zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens auch ein Finanzierungskonzept zur Erstellung des Projekts durch private Gesellschaften ohne Beteiligung der Kommune sein kann.¹⁵ Denn zum einen handelte es sich dort um die Errichtung einer öffentlichen Einrichtung einer Gemeinde, zu welcher der Hauptbahnhof Stuttgart nicht zu zählen ist. Zum anderen soll danach ein Finanzierungskonzept nur dann bürgerentscheidsfähig sein, wenn die Kommune das Bauvorhaben durch die zugesagten langjährigen Zuschüsse im Ergebnis wirtschaftlich trägt¹⁶. Bei einer Beteiligung der Stadt Stuttgart an den Investitionskosten i. H. v. 1 % kann nicht davon die Rede sein, dass die Stadt Stuttgart das Projekt „Stuttgart 21“ wirtschaftlich trägt.

3. Beschluss zu Finanzierungskonzept keine konkludente Grundsatzentscheidung

Finanzierungskonzepte, Finanzzusagen und Bürgschaften, die Gegenstand eines Gemeinderatsbeschlusses sind, können nur dann Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein, wenn dieser Beschluss gleichzeitig auch eine wesentliche Grundsatzentscheidung über das im Bürgerbegehren thematisierte Projekt enthält. Eine grundsätzliche Entscheidung über die Beteiligung der Stadt Stuttgart an „Stuttgart 21“ liegt aber gerade nicht vor: Der Oberbürgermeister und der Gemeinderat der Stadt Stuttgart halten an der grundsätzlichen Beteiligung am Projekt „Stuttgart 21“ aufgrund der bisherigen Beschlusslage ausdrücklich fest¹⁷ und beschränken sich auf eine Anpassung der Finanzierung des Gesamtprojekts, welche durch die zeitliche Verzögerung und die neuen Kostenhochrechnungen notwendig wurde. Dies belegt auch die Begründung zu der dem Ratsbeschluss vom 4. 10. 2007 zu Grunde liegenden Beschlussvorlage, wonach die bisherigen Vereinbarungen unverändert rechtswirksam sind. Die zur Entscheidung gestellte Frage ist deshalb hinsichtlich der Teilfragen 1 und 2 des Bürger-

11 VGH BW, Urt. v. 18. 6. 1990 – 1 S 657/90, Rn. 30 (juris); VG Köln, Urt. v. 1. 6. 2007 – 4 K 238/07, Rn. 23 (juris); OVG NRW, Beschl. v. 28.

1. 2003 – 15 A 203/02, Leitsatz 1 (juris); VG Koblenz, Urt. v. 10.

7. 2001 – 2 K 216/01 = NVwZ-RR 2002, 453; VG Dresden, Beschl. v.

19. 12. 2006 – 4 K 1967/06.

12 VGH BW, Urt. v. 6. 4. 1992 – 1 S 333/92, Rn. 23 (juris); VGH BW, Urt. v. 13. 4. 1993 – 1 S 1076/92, Rn. 27 (juris).

13 VGH BW, Urt. v. 6. 4. 1992 – 1 S 333/92, Rn. 23 (juris).

14 VGH BW, Urt. v. 6. 4. 1992 – 1 S 333/92, Rn. 23 (juris).

15 OVG Rhl.-Pf., Beschl. v. 10. 10. 2003 – 7 B 11392/03, Leitsatz 2 (juris).

16 OVG Rhl.-Pf., Beschl. v. 10. 10. 2003 – 7 B 11392/03, Leitsatz 2 (juris).

17 Vgl. den Auszug aus der Gemeinderatsvorlage vom 4. 10. 2007: „Die Vereinbarungen sind unverändert rechtswirksam.“

begehrens – und auch der Teilfragen 3 und 4, soweit sich diese auf das Finanzierungskonzept beziehen – unzulässig. Eine Änderung der Rechtsprechung des VGH BW zu dieser Thematik zeichnet sich nicht ab.

IV. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens hinsichtlich schon vollzogener Beschlusslagen

Unabhängig von der Tauglichkeit des Begehrensgegenstandes ist das Bürgerbegehren nach der klaren Rechtsprechung¹⁸ auch insofern unzulässig, als hierdurch die Stadt Stuttgart verpflichtet werden soll, keine Ergänzungsvereinbarung mit den Projektpartnern abzuschließen und keine Änderung des Kaufvertrags mit der Deutschen Bahn vorzunehmen (Teilfragen 1 und 2). Das Bürgerbegehren bezieht sich insofern auf den Beschluss des Gemeinderats der Stadt Stuttgart vom 4. 10. 2007, wonach die Vertreter der Verwaltung ermächtigt wurden, „alle Erklärungen und Handlungen zum Abschluss und zur Umsetzung der Ziffern 1 – 3 (Abschluss Ergänzungsvereinbarung und Änderung des Kaufvertrages mit der Deutschen Bahn) vorzunehmen.“ Mit Unterzeichnung der genannten Verträge durch den Oberbürgermeister am 5. 10. 2007 hat sich die Wirkung des Beschlusses vom 4. 10. 2007 erledigt: Er hat nur eine zeitlich beschränkte Wirkung bis zur Beendigung des Auftrags durch Unterzeichnung der Verträge und bildet nur die Grundlage der schon abgegebenen Willenserklärung zum Abschluss des Vertrages.¹⁹ Ein Bürgerbegehren mit dem Inhalt, eine Stadt zu verpflichten, bereits unterschriebene Verträge nicht abzuschließen, ginge daher ins Leere, da die Erfüllung dieser Verpflichtung für die Stadt unmöglich ist. Der Gemeinderatsbeschluss besitzt nach Vertragsunterzeichnung keinen Regelungscharakter mehr.²⁰ Bei bereits vollzogenen Gemeinderatsbeschlüssen bleibt daher allenfalls die Möglichkeit, die Gemeinde über ein Bürgerbegehren zu verpflichten, mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln den Vertragsschluss rückgängig zu machen.²¹

V. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens hinsichtlich der geforderten Rückabwicklung der Projektbeteiligung

1. Grundsätzlich: initiiierende und kassatorische Begehren

Eine auf Rückabwicklung gerichtete Fragestellung enthält Teilfrage 4 des Bürgerbegehrens, worin die Stadt aufgefordert wird, den Vertragspartnern den Ausstieg aus dem Projekt „Stuttgart 21“ mit dem Ziel des Abschlusses einer Aufhebungsvereinbarung mitzuteilen. Zu fragen ist, ob es sich hierbei um ein initiiierendes oder ein kassatorisches Begehren handelt.

Ein initiiierendes Bürgerbegehren unterliegt grundsätzlich nicht der Sechswochenfrist in § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO. Dies gilt jedoch nicht, wenn sich ein vom Wortlaut her initiiierendes Bürgerbegehren inhaltlich auf die Rückabwicklung eines Gemeinderatsbeschlusses bezieht und dadurch zu einem kassatorischen Begehren wird, auf welches die Sechswochenfrist Anwendung findet. Ein Begehren ist auch dann gegen einen Beschluss des Gemeinderats gerichtet, wenn es zwar positiv formuliert ist, inhaltlich aber einen konkreten Gemeinderatsbeschluss ins Gegenteil verkehren würde.²² Liegt der angegriffene Gemeinderatsbeschluss schon länger als sechs Wochen zurück, dann kann diese Frist nach der Rechtsprechung des VGH durch einen neuen „wiederholenden Grundsatzbeschluss“ wieder in Gang gesetzt werden. Es ist deshalb bezüglich der Teilfrage 4 des Bürgerbegehrens zu fragen, ob sie sich ausschließlich auf die Rückgängigmachung der Verabschiedung des im Oktober vom Gemeinderat gebilligten und durch den Oberbürgermeister unterschriebenen Finanzierungskonzepts bezieht oder ob nicht generell der Ausstieg aus dem Projekt „Stuttgart 21“ im Wege einer Aufhebungsvereinbarung angestrebt wird.

2. Begehren hinsichtlich Aufhebung der Finanzierungsvereinbarungen vom 5. 10. 2007 unzulässig

Der Begriff „dies“ in Teilfrage 4 ist insofern nicht eindeutig. Mit „dies“ könnte zunächst Bezug genommen werden auf die vorangegangenen Teilfragen 1 – 3 des Begehrens. Bei einer solchen Auslegung des Begehrens würde mit Teilfrage 4 lediglich die Rückgängigmachung des Gemeinderatsbeschlusses vom 4. 10. 2007 und der Unterzeichnung der Verträge durch den Oberbürgermeister vom 5. 10. 2007 begehrt werden. Ein in dieser Weise verstandener Antrag kann jedoch keinen Erfolg haben. Ist schon ein Bürgerbegehren gegen den Beschluss selbst unzulässig, dann muss dies erst recht für ein Bürgerbegehren gelten, das nur den Vollzug dieses Beschlusses zum Gegenstand hat. Insofern kann auf die oben unter III. dargestellten Erwägungen verwiesen werden, wonach ein reiner Finanzierungsbeschluss nach der Rechtsprechung zu § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO nicht bürgerentscheidsfähig und damit auch nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann.

3. Begehren auf Ausstieg aus dem Projekt „Stuttgart 21“

Es ist aber schon fraglich, ob sich der Antrag, die Stadt Stuttgart zum Ausstieg aus dem Projekt „Stuttgart 21“ aufzufordern und sie zu verpflichten, dies den Vertragspartnern mit dem Ziel des Abschlusses einer Aufhebungsvereinbarung mitzuteilen, auf die Rückgängigmachung des Gemeinderatsbeschlusses vom 4. 10. 2007 beschränkt. Denn eine Rückgängigmachung allein dieses Beschlusses zur Finanzierungsabänderung bewirkt keinen Ausstieg der Stadt aus dem Projekt, da in diesem Fall die weiterhin bestehenden vertraglichen Verpflichtungen aus den Jahren 1995 und 2001 unangetastet blieben. Das Begehren der Antragsteller dürfte aufgrund des Gesamtzusammenhangs wohl dahingehend zu verstehen sein, dass die Stadt Stuttgart auch die Rückabwicklung der Altverträge einleiten solle. Der Antrag zielt nämlich im Kern auf den „Ausstieg“ der Stadt aus dem Projekt ab. Die im Mittelpunkt des Begehrens stehende Frage lautet:

„Sind Sie dafür, dass die Stadt Stuttgart aus dem Projekt STUTTGART 21 aussteigt[?]“

a) Unzulässigkeit wegen Verfristung

Ist das Bürgerbegehren in diesem Sinne auszulegen, dann richtet es sich im Kern gegen die Rahmenvereinbarung der Stadt Stuttgart mit den anderen Projektteilnehmern vom 30. 11. 1995, gegen die Vereinbarung zur weiteren Zusammenarbeit und Realisierung von „Stuttgart 21“ und der Neubaustrecke Wendlingen – Ulm vom 12. 7. 2001 und die hierzu ergangenen Beschlüsse des Gemeinderats. Das Begehren stellt sich als Korrektur der diese Vereinbarungen umsetzenden Gemeinderatsbeschlüsse aus den Jahren 1995 bis 2001 dar. Der VGH BW hat in einer vergleichbaren Konstellation festgestellt, dass sich ein Bürgerbegehren auch dann gegen einen Ratsbeschluss richtet, wenn es nicht ausdrücklich auf seine Aufhebung gerichtet ist, aber sich inhaltlich auf ihn bezieht und auf seine Korrektur gerichtet ist.²³ Genau dies ist hier der

18 VG Stuttgart, Urt. v. 26. 1. 2007 – 7 K 4164/06 (Beschlussdruck S. 8); OVG NRW, Urt. v. 4. 4. 2006 – 15 A 5081/05 = NVwZ-RR 2007, 625.

19 So das VG Stuttgart, Urt. v. 26. 1. 2007 – 7 K 4164/06 (Beschlussdruck S. 8); OVG NRW, Urt. v. 4. 4. 2006 – 15 A 5081/05 = NVwZ-RR 2007, 625.

20 VG Stuttgart, Urt. v. 26. 1. 2007 – 7 K 4164/06, Beschlussdruck S. 8, so auch ausdrücklich OVG NRW, Urt. v. 4. 4. 2006 – 15 A 5081/05 = NVwZ-RR 2006, 625; a. A.: Bock (Fn. 6), § 21 Rn. 21.

21 VG Stuttgart, Urt. v. 26. 1. 2007 – 7 K 4164/06, Beschlussdruck S. 9.

22 VGH BW, Urt. v. 18. 6. 1990 – 1 S 657/90, Rn. 30 (juris); OVG NRW, Beschl. v. 28. 1. 2003 – 15 A 203/02, Leitsatz I (juris); VG Koblenz, Urt. v. 10. 7. 2001 – 2 K 216/01 = NVwZ-RR 2002, 453; VG Dresden, Beschl. v. 19. 12. 2006 – 4 K 1967/06.

23 VGH BW, Urt. v. 18. 6. 1990 – 1 S 657/90, Rn. 30 (juris); VG Köln, Urt. v. 1. 6. 2007 – 4 K 238/07, Rn. 23 (juris); OVG NRW, Beschl. v. 28. 1. 2003 – 15 A 203/02, Leitsatz I (juris); VG Koblenz, Urt. v.

Fall: Der beantragte Ausstieg aus dem Projekt „Stuttgart 21“ zielt auf eine Korrektur bzw. eine Aufhebung der Beschlüsse des Gemeinderats zur Rahmenvereinbarung und zur Vereinbarung über die Realisierung des Projekts „Stuttgart 21“ ab.

Richtet sich nun das Begehren, soweit es die Stadt zum Abschluss eines Aufhebungsvertrages und damit zum Ausstieg aus dem Projekt auffordert, gegen diese Gemeinderatsbeschlüsse, so greift auch das Erfordernis der Sechswochenfrist bzw. nach § 21 Abs. 3 GemO a. F. der Vierwochenfrist ein. Bürgerbegehren, welche sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richten, sind innerhalb von sechs Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses zulässig. Es liegt auf der Hand, dass das vorliegende Bürgerbegehren diese Fristen nicht mehr einhalten kann; es kommt zu spät.

b) Kein neuer Grundsatzbeschluss, der Frist erneut in Gang setzt

Nach der Rechtsprechung des VGH BW wäre das Begehren nur dann zulässig, wenn innerhalb eines Zeitraums von sechs Wochen vor Einreichung des Begehrens bei der Stadt Stuttgart ein neuer Grundsatzbeschluss zur Beteiligung der Stadt an „Stuttgart 21“ ergangen wäre. Ausreichender Gegenstand eines Bürgerbegehrens kann auch ein wiederholender Grundsatzbeschluss in der Sache sein, wenn er aufgrund einer nochmaligen Sachdiskussion im Gemeinderat gefasst worden ist.²⁴ Neben dem „Projektbeschluss“ sind aber auch „weichenstellende Grundsatzbeschlüsse“ bürgerentscheidsfähig. Solche Grundsatzbeschlüsse sind insbesondere weichenstellende Entscheidungen des Gemeinderats über die Einleitung der Planung eines bestimmten Vorhabens, die Standortfrage oder wesentliche Einzelheiten der Gestaltung²⁵, nicht jedoch reine Vollzugsbeschlüsse einer bereits in der Vergangenheit getroffenen grundsätzlichen Entscheidung.²⁶

Diese Kriterien erfüllt der Gemeinderatsbeschluss vom 4. 10. 2007 nicht. Es liegt kein „wiederholender Grundsatzbeschluss“ vor: Dafür reicht es nicht aus, wenn eine schon getroffene Grundsatzentscheidung lediglich referiert und als bestehend beschrieben wird. Um ein wiederholender Grundsatzbeschluss zu sein, müsste ein neuer Beschluss des Gemeinderats das Vorhaben auch dann allein tragen, wenn man sich den ursprünglichen Grundsatzbeschluss hinwegdenkt. So liegt der Sachverhalt hier aber nicht. In der Beschlussvorlage hieß es:

„Die Vereinbarungen sind unverändert rechtswirksam. Hieraus bestehen finanzielle Verpflichtungen der Landeshauptstadt in Höhe von bis zu 78,06 Mio. €.“

Der Beschluss berichtet also lediglich, dass die schon getroffenen Vereinbarungen rechtsverbindlich sind. Er referiert damit nur die alte Grundsatzentscheidung. Für sich genommen kann der Beschluss kein Grundsatzbeschluss sein, da er sich an den alten Grundsatzbeschluss anlehnt.

Dies entspricht auch der bisherigen Rechtsprechung des VGH BW. So soll die Billigung eines abgewandelten Finanzierungskonzeptes für eine Kultur- und Tagungsstätte kein neuer Grundsatzbeschluss sein.²⁷ Damit liegt der VGH BW auf einer Linie mit anderen Verwaltungsgerichten, wonach das Vorliegen eines Grundsatzbeschlusses, der Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann, z. B. verneint wurde bei der Übertragung der Abwicklung eines Bauvorhabens (Bibliothek) auf ein Finanzunternehmen²⁸ oder der Zustimmung des Gemeinderats zum Verkauf eines Schlosses nach Abschluss eines Versteigerungsverfahrens, wenn der Gemeinderat in einer vorangegangenen Sitzung bereits beschlossen hat, dass der Meistbietende den Zuschlag erhalten soll.²⁹

Der Gemeinderatsbeschluss vom 4. 10. 2007 ist auch kein „weichenstellender Grundsatzbeschluss“. Das Projekt „Stuttgart 21“ wird weder in seiner Planung, seinem Standort noch in seiner wesentlichen Gestaltung durch den Beschluss des Gemeinderats berührt. Die Stadt passt lediglich ihre vertraglichen Verpflichtungen zur finanziellen Beteiligung an dem Gesamtprojekt an das

durch neue Kostenhochrechnungen und zeitliche Verzögerungen notwendig gewordene abgeänderte Finanzierungskonzept an.

c) Ablehnung eines neuen Grundsatzbeschlusses nicht ausreichend

Gleiches gilt auch für den Beschluss des Gemeinderats in der selben Sitzung vom 4. 10. 2007, mit dem der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen abgelehnt wurde, einen erneuten Grundsatzbeschluss zum Projekt „Stuttgart 21“ zu fassen. Auch diese Konstellation wurde in der Rechtsprechung schon entschieden. Das OVG NRW führte diesbezüglich aus:

„Erschöpft sich ein Ratsbeschluss darin, einen auf Änderung früherer Ratsbeschlüsse gerichteten Sachantrag abzulehnen, so handelt es sich mangels Regelung nicht um einen Ratsbeschluss im Sinne des § 26 Abs. 3 GemO NRW, gegen den sich ein kassatorisches Begehren richten kann.“³⁰

Ähnlich heißt es in einem Urteil des VG Koblenz:³¹

„Lehnt der Rat einen Einwohnerantrag, mit dem die Kündigung eines Vertrages begehrt wird, dessen Abschluss der Rat ausdrücklich zugestimmt hatte, ab, so stellt dieser ablehnende Beschluss keinen wiederholenden Grundsatzbeschluss dar.“

Gleiches muss auch dann gelten, wenn der Antrag einer Ratsfraktion, sich erneut mit einer Thematik zu befassen, abgelehnt wird. Die Ablehnung einer erneuten Grundsatzbeschlussfassung kann deshalb ebenfalls nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.

Zudem zeigt die Tatsache, dass vonseiten eines der Hauptträger des Aktionsbündnisses gegen „Stuttgart 21“ ein neuer Grundsatzbeschluss angestrebt wurde, deutlich, dass Gegenstand des Bürgerbegehrens auch nicht der Beschluss vom 4. 10. 2007 über die Ergänzungsvereinbarung und die Abänderung des Kaufvertrages mit der Deutschen Bahn AG sein konnte, denn ansonsten hätte es an einem Bedürfnis für einen erneuten Grundsatzbeschluss gefehlt. Dass der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen nur dem Zweck dienen sollte, einen Anknüpfungspunkt für ein Bürgerbegehren zu „Stuttgart 21“ zu initiieren, wird auch aus den Aussagen mehrerer Stadträte deutlich. So erklärten die Stadträte *Wölfe* (Bündnis 90/Die Grünen) und *Rockenbauch* (SÖS), dass die Abstimmung über den beantragten Grundsatzbeschluss bzw. über den Beschluss auf Durchführung eines Bürgerentscheids nur deshalb im Gemeinderat abgelehnt worden sei, weil „der OB und seine Rechtsberater verhindern wollten, dass sich das Bürgerbegehren gegen einen konkreten Beschluss des Rates wenden könne“.³² Auch die Ankündigung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, man werde am 20. 12. 2007 im Gemeinderat erneut eine Grundsatzdebatte und eine Abstimmung über die Beteiligung an dem Projekt „Stuttgart 21“ beantragen,³³ macht nur Sinn, wenn ein „wiederholender Grundsatzbeschluss“ des Gemeinderats zur Beteiligung der Stadt an „Stuttgart 21“ bislang nicht gefasst wurde.

10. 7. 2001 – 2 K 216/01 = NVwZ-RR 2002, 453; VG Dresden, Beschl. v. 19. 12. 2006 – 4 K 1967/06, Rn. 27 (juris); *Bock* (Fn. 6), § 21 Rn. 21.

24 VGH BW, Ur. v. 13. 4. 1993 – 1 S 1076/92, Rn. 26 (neuer Grundsatzbeschluss über Wiederbelebung eines Waldfriedhofs).

25 VGH BW, Ur. v. 18. 6. 1990 – 1 S 657/90, Leitsatz 1 (neuer Gemeinderatsbeschluss zur Verwirklichung einer Stadthalle auf der Grundlage eines Architektenwettbewerbs).

26 VGH BW, Ur. v. 6. 4. 1992 – 1 S 333/92, Rn. 23; VGH BW, Ur. v. 13. 4. 1993 – 1 S 1076/92, Rn. 27.

27 VGH BW, Ur. v. 6. 4. 1992 – 1 S 33/92, Rn. 23 (juris).

28 VG Köln, Ur. v. 1. 6. 2007 – 4 K 238/07, Rn. 26 (juris).

29 VG Dresden, Beschl. v. 19. 12. 2006 – 4 K 1967/06, Rn. 27 (juris).

30 OVG NRW, Ur. v. 28. 1. 2003 – 15 A 203/02, Leitsätze 2 (juris).

31 VG Koblenz, Ur. v. 10. 7. 2001 – 2 K 216/01 = NVwZ-RR 2002, 453.

32 So zitiert in der Stuttgarter Zeitung vom 6. 10. 2007.

33 Stuttgarter Nachrichten vom 30. 11. 2007.

VI. Fazit

Das Bürgerbegehren gegen „Stuttgart 21“ ist unzulässig.

1. Offen bleiben kann, ob es sich bei „Stuttgart 21“ überhaupt um eine Angelegenheit im Wirkungskreis der Gemeinde i. S. v. § 21 Abs. 3 GemO handelt. Dagegen spricht, dass der Kern von „Stuttgart 21“, die Tieferlegung des Hauptbahnhofs, kein örtliches Projekt der Stadt, sondern ein überörtliches Vorhaben der Deutschen Bahn AG ist. Im Wirkungskreis der Gemeinde liegt nur der Teil von „Stuttgart 21“, der die Verwertung der nach der Verwirklichung des Bahnprojekts frei werdenden Bahnflächen zur Stadtentwicklung zum Gegenstand hat. Eine Erstreckung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gegen den kommunalen Teil eines Projekts auf den nicht kommunalen Teil erscheint nur dann vertretbar, wenn der kommunale Teil den Kern des Projekts ausmacht. Hier ist es aber umgekehrt. Da zu dieser Fragestellung keine einschlägige Rechtsprechung vorliegt, sollte die Unzulässigkeit des konkreten Bürgerbegehrens nicht allein am Tatbestandsmerkmal „Angelegenheiten im Wirkungskreis der Gemeinde“ festgemacht werden.

2. Nach gesicherter Rechtsprechung unzulässig ist das Bürgerbegehren, weil und soweit es sich gegen einen Finanzierungsbeschluss zu schon grundsätzlich getroffenen Entscheidungen bezieht. Der Beschluss des Gemeinderats vom 4. 10. 2007 ist ein solcher reiner Finanzierungsfolgebefehl. Das am 4. 10. 2007 beschlossene neue Finanzierungskonzept stellt keine konkludente neue Grundsatzentscheidung dar. Eine Änderung der gefestigten Rechtsprechung zu dieser Thematik zeichnet sich nicht ab.

3. Unzulässig ist das Bürgerbegehren hinsichtlich seiner Teilfragen 1 und 2 (kein Abschluss einer Ergänzungsvereinbarung

mit den Projektpartnern und keine Änderung des Kaufvertrages mit der Bahn), weil es sich insoweit gegen den Gemeinderatsbeschluss vom 4. 10. 2007 richtet, dieser aber durch den Vollzug durch die Stadtverwaltung keinen Regelungscharakter mehr hat. Nach der neueren Rechtsprechung, die das Verwaltungsgericht Stuttgart zuletzt im Januar 2007 bestätigt hat, geht ein solches Bürgerbegehren dann ins Leere.

4. Unzulässig ist auch die vom Bürgerbegehren geforderte Rückabwicklung der Beteiligung der Stadt am Projekt, soweit sich das Rückabwicklungsbegehren auf Finanzierungsvereinbarungen bezieht. Dies ist schon deshalb unzulässig, weil das Bürgerbegehren auch gegen noch nicht vollzogene Finanzierungsvereinbarungen nicht zulässig gewesen wäre. Soweit es sich gegen das Projekt als solches richtet (Ausstieg aus dem Projekt), ist es verfristet, weil die Grundsatzbeschlüsse in den Jahren 1995 bis 2001 getroffen worden sind. Sie hätten innerhalb der damals maßgeblichen Vierwochenfrist angegriffen werden müssen. Einen neuen Grundsatzbeschluss, der die jetzt auf sechs Wochen verlängerte Frist des § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO neu ausgelöst hätte, ist im Jahr 2007 nicht getroffen worden. Der Gemeinderatsbeschluss vom 4. 10. 2007 ist kein solcher wiederholender Grundsatzbeschluss, weil er die bereits getroffene Grundsatzentscheidung lediglich als verbindlich bestätigt, ohne sie in der Sache erneut zur Disposition zu stellen („Die Vereinbarungen sind unverändert rechtswirksam“). Die Ablehnung des Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Sitzung vom 4. 10. 2007, einen erneuten Grundsatzbeschluss zum Projekt „Stuttgart 21“ zu fassen, stellt ebenfalls keinen wiederholenden Grundsatzbeschluss dar.