

BESCHLUSSVORLAGE	Gremium:	4. Plenarsitzung Gemeinderat	
	STADT KARLSRUHE Der Oberbürgermeister	Termin: Vorlage Nr.: TOP:	17.11.2009 135 5 a öffentlich
		Verantwortlich:	Dez. 1
Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens über die Frage: "Sind Sie für die Durchführung des Baus eines Stadtbahntunnels unter der Kaiserstraße mit Südabzweig gemäß dem Plan der Karlsruher Schieneninfrastruktur-Gesellschaft mbH (KASIG), festgestellt durch das Regierungspräsidium am 15.12.2008?"			

Beratungsfolge	Sitzung am	TOP	ö	nö	Ergebnis
Gemeinderat	17.11.2009	5 a	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Antrag an den Gemeinderat

Der Antrag der Unterzeichner des Bürgerbegehrens "Stoppt-das-Millionengrab" die Bürger der Stadt Karlsruhe durch Bürgerentscheid über die Frage "Sind Sie für die Durchführung des Baus eines Stadtbahntunnels unter der Kaiserstraße mit Südabzweig gemäß dem Plan der Karlsruher Schieneninfrastrukturgesellschaft mbH (KASIG), festgestellt durch das Regierungspräsidium am 15.12.2008" entscheiden zu lassen, wird mangels Vorliegens der Zulässigkeitsvoraussetzungen aus Rechtsgründen abgelehnt.

Weitere Ausführungen siehe ergänzende Erläuterungen sowie insbesondere III. Zusammenfassung (S. 11 ff.)

Finanzielle Auswirkungen				nein <input type="checkbox"/>	ja <input type="checkbox"/>
Gesamtaufwand der Maßnahme	Einnahmen (Zuschüsse u. Ä.)	Finanzierung durch städtischen Haushalt	Jährliche laufende Belastung (Folgekosten mit kalkulatorischen Kosten abzügl. Folgeerträge und Folgeinsparungen)		
Haushaltsmittel stehen nicht zur Verfügung. Finanzposition:					
Ergänzende Erläuterungen:					
Karlsruhe Masterplan 2015 - relevant	nein <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/>		Handlungsfeld:		
Anhörung Ortschaftsrat (§ 70 Abs. 1 GemO)	nein <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/>		durchgeführt am		
Abstimmung mit städtischen Gesellschaften	nein <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/>		abgestimmt mit		

Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens über die Frage "Sind Sie für die Durchführung des Baus eines Stadtbahntunnels unter der Kaiserstraße mit Südabzweig gemäß dem Plan der Karlsruher Schieneninfrastrukturgesellschaft mbH (KASIG), festgestellt durch das Regierungspräsidium am 15.12.2008?"

I. Sachlage

Seit Ende August 2009 wurden von der Initiative "Stoppt-das-Millionengrab", an der sich verschiedene Organisationen und Einzelpersonen beteiligen, Unterschriften gesammelt für ein Bürgerbegehren mit dem Ziel der Durchführung eines Bürgerentscheids über die Frage:

"Sind Sie für die Durchführung des Baus eines Stadtbahntunnels unter der Kaiserstraße mit Südabzweig gemäß dem Plan der Karlsruher Schieneninfrastrukturgesellschaft mbH (KASIG), festgestellt durch das Regierungspräsidium am 15.12.2008?"

Als Begründung für das Bürgerbegehren wird in den Unterschriftenlisten wie folgt ausgeführt:

"Im Jahr 1996 haben sich im Bürgerentscheid 67,6 % gegen die Untertunnelung der Kaiserstraße ausgesprochen. Im zweiten Bürgerentscheid im Jahre 2002 gab es eine knappe Mehrheit von 55,6 % für die Durchführung der so genannten Kombilösung mit Stadtbahntunnel in der Kaiserstraße und Umbau der Kriegsstraße. Geworben wurde 2002 mit einem städtischen Anteil von 79,5 Mio. Euro als 15 % Eigenanteil von 530 Mio. Euro Baukosten.

Die im Dezember 2008 vorgelegte Kostenschätzung für die Kombilösung beläuft sich auf insgesamt 588 Mio. Euro. Die städtische Gesellschaft KASIG beziffert ihren Anteil inzwischen auf etwa 170 Mio. Euro. Der Eigenanteil ist somit jetzt schon auf mehr als das Doppelte des Betrages gestiegen, dem die Karlsruher Bürgerinnen und Bürger im Bürgerentscheid 2002 zugestimmt haben.

Die KVVH (Karlsruher Versorgungs-, Verkehrs- und Hafen GmbH) rechnet als Muttergesellschaft der KASIG bereits für das laufende Jahr mit einem Defizit. Der Haushalt 2009/2010 der Stadt Karlsruhe als alleinige Eigentümerin der KVVH wurde vom Regierungspräsidium nur unter der Auflage eines Konsolidierungskonzeptes genehmigt. Es muss befürchtet werden, dass die Finanzierung der U-Strab nur durch schmerzhaftes Einschnitte in den städtischen Haushalt möglich ist und dass es gleichzeitig zu massiven Preiserhöhungen im Bereich der anderen KVVH-Tochtergesellschaften Stadtwerke, Verkehrsbetriebe und Bäder kommen wird.

Bürgerinnen und Bürger müssen in der neuen Situation neu entscheiden können, ob der Stadtbahntunnel gebaut wird oder nicht."

Am 23.10.2009 wurden der Stadtverwaltung die entsprechenden Unterschriftenlisten übergeben. Nach dem Wortlaut der Unterschriftenlisten beantragen die Unterzeichner im Wege des Bürgerbegehrens nach § 21 Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO) die Durchführung eines Bürgerentscheids.

Von den Organisatoren des Bürgerbegehrens wurden am 23.10.2009 Unterschriften auf 5216 Seiten, verteilt auf 30 Päckchen (lfd. Nrn 1-4 sowie 6-31) abgegeben. Bis zum 30.10.2009 wurde darüber hinaus ein Päckchen mit insgesamt 151 Seiten eingereicht.

Die Unterschriften sind von der Stadt mit dem Ergebnis überprüft worden, dass insgesamt 30.839 Unterschriften eingereicht wurden. Von diesen waren 22.725 Unterschriften gültig und 8.114 ungültig. Die Gründe, die zur Ungültigkeit geführt haben, sind die folgenden:

- Mehrfache Unterschrift einer Person
- Unter 18 Jahre
- 3-Monats-Frist (Wohnsitz in KA) wurde nicht erfüllt
- Nur mit Nebenwohnsitz gemeldet
- Kein oder unvollständiges Geburtsdatum
- Nicht Deutscher oder EU-Bürger
- Überhaupt nicht leserlich
- Keine Unterschrift
- Nicht im Melderegister registriert

II. Zulässigkeit

Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens beurteilt sich nach § 21 der Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO).

Nach § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO kommt ein Bürgerbegehren nur zustande, wenn es von mindestens 10 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger unterzeichnet ist. In Gemeinden mit mehr als 200.000 Einwohnern und damit im Falle der Stadt Karlsruhe sind jedoch die Unterschriften von 20.000 stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern ausreichend (s. u. II. 1).

Darüber hinaus normiert § 21 Abs. 3 GemO, dass ein Bürgerbegehren schriftlich eingereicht werden muss (s. u. II. 2), und, dass es, sofern es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderates richtet, innerhalb von sechs Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein muss (s. u. II. 3). Das Bürgerbegehren muss weiter in übereinstimmender Weise die zur Entscheidung zu bringende hinreichend bestimmte Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten (s. u. II. 4. a - d).

§ 21 Abs. 2 GemO enthält weiter einen Negativkatalog von Angelegenheiten des gemeindlichen Wirkungskreises, über die ein Bürgerentscheid nicht stattfindet. Im Konkreten einschlägig sind hier § 21 Abs. 2 GemO Nr. 4 (s. u. II. 5) und Nr. 6 (s. u. II. 6). Darüber hinaus muss ein Bürgerbegehren nach der aktuellen Rechtsprechung mit der Rechtsordnung, insbesondere mit dem Grundsatz der Vertragstreue vereinbar sein (s. u. II. 7.).

Allein vor diesem Hintergrund ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens an § 21 GemO und der dazu ergangenen Rechtsprechung zu messen und im Einzelnen wie folgt zu beurteilen:

II. 1. Unterschriftenquorum

Nach § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO kommt ein Bürgerbegehren nur zustande, wenn es von mindestens 10 % der stimmberechtigten Bürger unterzeichnet ist. In Gemeinden mit mehr als 200.000 Einwohnern und damit im Falle der Stadt Karlsruhe sind jedoch die Unterschriften von 20.000 stimmberechtigten Bürgern ausreichend. Das Unterschriftenquorum für das Bürgerbegehren ist bei eingereichten 22.725 gültigen Unterschriften somit eingehalten.

II. 2. Antragstellung

Gemäß § 21 Abs. 3 Satz 3, 1. Halbsatz GemO muss das Bürgerbegehren schriftlich eingereicht werden. Auch wenn kein gesonderter schriftlicher Antrag auf Durchfüh-

rung des Bürgerentscheids bei der Einreichung der Unterschriftenlisten mit übergeben wurde, so ist dennoch von der Einhaltung des Schriftformerfordernisses auszugehen. Denn jede einzelne Unterschriftenliste formuliert in dem den einzelnen Unterschriften vorangestellten Text einen Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids. So haben sämtliche Unterzeichner diesen Antrag mit ihrer eigenhändigen Unterschrift schriftlich gestellt.

II. 3. Verfristung

Gemäß § 21 Abs. 3 Satz 3, 2. Halbsatz GemO muss ein Bürgerbegehren, sofern es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderates richtet, innerhalb von sechs Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein.

Gemessen an diesem Maßstab ist das Bürgerbegehren als verfristet im Sinne von § 21 Abs. 3 GemO anzusehen. Das eingereichte Bürgerbegehren nimmt zwar nicht wörtlich Bezug auf die vom Gemeinderat in der Vergangenheit zur Kombilösung gefassten Beschlüsse. Nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg genügt es jedoch, wenn das Bürgerbegehren seinem sachlichen Inhalt nach darauf gerichtet ist, dass bei einem für die Initiatoren des Bürgerbegehrens positiven Ausgangs des Bürgerentscheides die vorangegangenen Gemeinderatsbeschlüsse zu Kombilösung aufgehoben würden (vgl. Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 14.11.1983, NVwZ 1985, 288). Ausreichend ist nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg (vgl. Urteil vom 13.04.1993, NVwZ-RR 1994, 110) auch, dass sich das Bürgerbegehren gegen einen wiederholenden Gemeinderatsbeschluss richtet, wenn dieser aufgrund einer nochmaligen Sachdiskussion im Gemeinderat gefasst worden ist. Schließlich können speziell bei Großvorhaben oder Planungen neben dem eigentlichen Projektbeschluss auch weitere weichenstellende Grundsatzbeschlüsse zum Gegenstand von Bürgerbegehren gemacht werden. Allerdings mit der Folge, dass dann jeweils erneut die Fristen des § 21 Abs. 3 Satz 3, 2. Halbsatz GemO zu beachten sind.

II. 3.a Beschlüsse 19.07.2005 und 21.10.2008

Unter Zugrundelegung dieser Rechtsprechung richtet sich vorliegendes Bürgerbegehren inhaltlich gegen den Beschluss des Gemeinderates vom 19.07.2005, mit dem die Zustimmung des Gemeinderates zur Kombilösung beschlossen wurde.

Mit diesem Gemeinderatsbeschluss ist neben dem Aufstellungs- und Auslegungsbeschluss zum Bebauungsplan Umbau Kriegsstraße unter materiellen Gesichtspunkten ein sog. Projekt- bzw. Errichtungsbeschluss zum Bau des Stadtbahntunnels mit Südabzweig ergangen, der eine grundlegende Planungsentscheidung auf der Grundlage des Bürgerentscheides aus dem Jahre 2002 darstellt. Dieser Beschluss schließt zumindest für den Stadtbahntunnel die grundlegende Planungsphase verbindlich ab und führt den Planentwurf in ein förmliches Zulassungsverfahren (Planfeststellungsverfahren) über. Mit dem hier zu beurteilenden Bürgerbegehren richten sich aber die Initiatoren im Hinblick auf den Bau des Stadtbahntunnels letztlich inhaltlich gegen diesen Gemeinderatsbeschluss, wobei insoweit Vorhabens- und Planungsidentität zwischen dem damals im Beschluss Ziffer 1 der Vorlage Nr. 327 beschlossenen und jetzt zum Gegenstand des Bürgerbegehrens gemachten Schienenverkehrsprojekt besteht.

Als weiterer wesentlicher Gemeinderatsbeschluss, der die Sechs-Wochen-Frist des § 21 Abs. 3 Satz 3, 2. Halbsatz GemO auszulösen im Stande war, kann und muss der Beschluss des Gemeinderates über die Umsetzungsreihenfolge der Kombilösung vom 21.10.2008 angesehen werden. Ausweislich der Sitzungsvorlage Nr. 1534 vom 21.10.2008 war Gegenstand dieser Beschlussfassung, in welcher Reihenfolge die beiden aufeinander abgestimmten Teilprojekte "Stadtbahntunnel Kaiserstraße mit

Südabzweig" und "Straßenbahn in der Kriegsstraße mit Straßentunnel" realisiert werden sollen. Ausweislich des entsprechenden Gemeinderatsprotokolls ging der Beschlussfassung eine erneute Sachdiskussion zur Kombilösung voraus. Diese führte nach entsprechender Beratung zu dem mehrheitlichen Beschluss des Gemeinderates, zunächst den Stadtbahntunnel in der Kaiserstraße in Angriff zu nehmen und im Anschluss daran den Umbau der Kriegsstraße zu realisieren.

Ziel des vorliegenden Bürgerbegehrens ist es, die bis dato bestehende gemeinderätliche Beschlusslage insbesondere in Bezug auf die Beschlüsse 19.07.2005 und 21.10.2008 teilweise, wenn nicht sogar insgesamt, sachlich und inhaltlich zu Fall zu bringen. Spätestens der tatsächlich "weichenstellende" Beschluss vom 21.10.2008 hätte somit im Hinblick auf seine Bedeutung für die Realisierung des Stadtbahntunnels mit Südabzweig Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein müssen.

Gegen beide Beschlüsse ist jedoch innerhalb der jeweiligen gesetzlichen Fristen des § 21 Abs. 3 Satz 3, 2. Halbsatz GemO kein Bürgerbegehren anhängig gemacht worden, so dass hinsichtlich des seit 23.10.2009 vorliegenden Bürgerbegehrens von einer entsprechenden Verfristung und damit einhergehenden Unzulässigkeit auszugehen ist.

II. 3.b Kostensteigerung

Diese eingetretene Verfristung wird auch nicht durch die in der Begründung angeführte Kostensteigerung aufgehoben. Denn diese Steigerungen beruhen nicht auf Änderungen des Projektgegenstands, sondern zu einem ganz wesentlichen Teil auf die in der Baubranche generell zu verzeichnenden allgemeinen Baukostensteigerungen.

II. 4. Fragestellung, Begründung, Kostendeckungsvorschlag, Kongruenz

Das Bürgerbegehren muss weiter eine zur Entscheidung zu bringende hinreichend bestimmte Frage (a), eine entsprechende Begründung (b) und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme (c) enthalten. Darüber hinaus müssen alle drei Themen ein und denselben Gegenstand betreffen (d).

II. 4.a Bestimmtheit der Fragestellung

Die zur Grundlage des Bürgerbegehrens gemachte Frage *"Sind Sie für die Durchführung des Baus eines Stadtbahntunnels unter der Kaiserstraße mit Südabzweig gemäß dem Plan der Karlsruher Schieneninfrastrukturgesellschaft mbH (KASIG), festgestellt durch das Regierungspräsidium am 15.12.2008?"* entspricht nicht den von der Rechtsprechung an den Antrag gestellten Bestimmtheitsanforderungen.

Durch einen Bürgerentscheid wird eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde der Entscheidung der Bürger unterstellt (vgl. § 21 Abs. 1 GemO BW), d. h. anstatt des Gemeinderates treffen die Bürger unmittelbar die Sachentscheidung. Ein auf der Grundlage eines zulässigen Bürgerbegehrens durchgeführter Bürgerentscheid hat die Wirkung eines "endgültigen Beschlusses" des Gemeinderates. Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid geändert werden (§ 21 Abs. 7 Satz 1 und 2 GemO). Zuletzt hat sich dazu das Verwaltungsgericht Stuttgart am 17.07.2009 - 7 K 3229/08 - zum Bürgerbegehren gegen "Stuttgart 21" - geäußert: *"Das Rechtsinstitut des Bürgerentscheids dient nicht dazu, eine unverbindliche Meinungsumfrage zur Ermittlung des Bürgerwillens zu kommunalpolitischen Fragestellungen abzuhalten oder eine "politische Signalwirkung" herbeizuführen; ebenso wenig kann eine resolutionsartige Meinungskundgabe Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Ein Bürgerbegehren entspricht nur dann der in § 21 GemO enthaltenen Zielrichtung, eine Entscheidung mit der Wirkung eines endgültigen Be-*

schluss des Gemeinderates herbeizuführen, wenn es eine konkrete und grundsätzlich abschließende Regelung der betreffenden Angelegenheit beinhaltet und nicht etwa eine Bindung ins Blaue hinein bewirkt. Nur dann übernehmen die Bürger entsprechend dem Sinn und Zweck der Regelung tatsächlich an Stelle des Gemeinderats unmittelbar selbst die Verantwortung, und nur unter diesen Bedingungen ist die Beschränkung der Handlungsfreiheit des Gemeinderates durch die grundsätzlich auf drei Jahre angelegte Bindung an den Bürgerentscheid gerechtfertigt.“

Die Frage *“Sind Sie für die Durchführung des Baus eines Stadtbahntunnels unter der Kaiserstraße mit Südabzweig gemäß dem Plan der Karlsruher Schieneninfrastrukturgesellschaft mbH (KASIG) festgestellt durch das Regierungspräsidium am 15.12.2008?”*, hätte für den Fall, dass ein hierüber erwirkter Bürgerentscheid sich mit Mehrheit gegen die Durchführung des Baus des Stadtbahntunnels ausspricht, nämlich keine unmittelbare Regelungswirkung, die einem verbindlichen Gemeinderatsbeschluss gleichzusetzen wäre. Mit einem derartigen Votum des Bürgerentscheids wäre nämlich noch keine konkrete und abschließende Entscheidung getroffen, sondern allenfalls dem Gemeinderat eine Vorgabe für weitere, im Hinblick auf ihren Inhalt und ihre Folgen unbestimmte und völlig offene Entscheidungen erteilt.

Dies gilt deshalb, weil nicht ersichtlich ist, ob mit einem Verzicht auf die Durchführung des Baus des Stadtbahntunnels zugleich der verkehrlich und funktionell hierauf unmittelbar abgestimmte zweite Teil der Kombilösung, nämlich der Kriegsstraßenumbau, ebenfalls entfallen soll. Sowohl nach der zitierten Frage als auch nach dem abschließenden Satz der Begründung des Bürgerbegehrens (*“Bürgerinnen und Bürger müssen in der neuen Situation neu entscheiden können, ob der Stadtbahntunnel gebaut wird oder nicht“*) muss man eigentlich davon ausgehen, dass die Initiatoren des Bürgerbegehrens den Umbau der Kriegsstraße weiterhin umgesetzt sehen oder jedenfalls mit ihrem Bürgerbegehren nicht verhindern wollen.

Andererseits wird das Bürgerbegehren jedoch mit den Kosten für die gesamte Kombilösung, also den Stadtbahntunnel und den Kriegsstraßenumbau, begründet und insbesondere auf den *“städtischen Anteil“* verwiesen. Dieser mit ca. 170 Mio. Euro (laut Angaben der KASIG ca. 173 Mio. Euro) bezifferte städtische Anteil würde für den Fall der (alleinigen) Realisierung des Kriegsstraßenumbaus jedoch nicht entfallen. Denn der Verzicht auf den Bau des Stadtbahntunnels hätte aufgrund des Ergebnisses der sog. standardisierten Bewertung durch die PTV AG mangels (isolierter) Förderungsfähigkeit des verbleibenden Projekts *“Kriegsstraßenumbau“* durch Bund und Land zur Folge, dass der für den Kriegsstraßenumbau veranschlagte Betrag von ca. 185 Mio. Euro derzeit vollständig von der Stadt bzw. von der KVVH GmbH/KASIG GmbH übernommen werden müsste.

Diese Unklarheit bzw. Widersprüchlichkeit in der Fragestellung und Begründung des Bürgerbegehrensantrags würde also dazu führen, dass es letztlich dem Gemeinderat obliegen würde, in Umsetzung eines die Durchführung des Baus des Stadtbahntunnels verneinenden Bürgerentscheids darüber zu entscheiden, ob nunmehr der Kriegsstraßenumbau ebenfalls entfällt oder aber vollzogen werden sollte.

Das Bürgerbegehren trifft in dieser essentiellen Frage - was geschieht mit der Kriegsstraße? - keinerlei konkrete und abschließende Aussage und kann daher auch nicht als konkrete und abschließende Regelung zu dem hier vorliegenden Sachverhaltskomplex angesehen werden.

Es begnügt sich vielmehr - unzulässigerweise - mit einer grundsätzlichen Vorgabe, würde in dieser Form eine *“Bindung ins Blaue hinein“* bewirken und stellt damit im

Ergebnis nicht mehr dar als eine (unverbindliche) Meinungsumfrage zur Ermittlung des Bürgerwillens hinsichtlich der Durchführung des Baus des Stadtbahntunnels.

Diese Unbestimmtheit des vorliegenden Bürgerbegehrens wird auch dadurch unterstrichen, dass völlig offen gelassen wird, ob im Falle eines aus Sicht der Initiatoren erfolgreichen Bürgerentscheids der Gemeinderat diese Willensbildung der Bürgerschaft - und in welcher Weise - umzusetzen hätte. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass z. B. der Gemeinderat verpflichtet werden sollte, die bauausführenden städtischen Tochtergesellschaften zu veranlassen/anzuweisen, den Bau des Stadtbahntunnels unter der Kaiserstraße mit Südabzweig sofort einzustellen. Damit dürfte das vorliegende Bürgerbegehren zwar als eine wichtige politische "Stimmungsäußerung" der Bürgerschaft angesehen werden können, letztlich könnte es aber in seinem Tenor nicht mit einem erforderlichen Gemeinderatsbeschluss gleichgesetzt werden, der den Bau des Stadtbahntunnels abschließend und verbindlich in allen Konsequenzen regelt. Um zulässig sein zu können, hätte sich das Bürgerbegehren darauf richten müssen, der Stadt aufzugeben, mit den ihr zu Gebote stehenden Mitteln auf ihre Tochter- bzw. Enkelgesellschaft einzuwirken, den Planfeststellungsbeschluss nicht umzusetzen. Nur das käme einer bürgerentscheidsfähigen Entscheidung im Rechtsinne gleich, nämlich einer vergleichbaren Entscheidung des Gemeinderats (vgl. OVG NRW Beschluss vom 27.02.2009, 15 A 3224/08 - juris).

Das Bürgerbegehren in der vorliegenden Form ist daher als nicht hinreichend bestimmt zu bewerten.

II. 4.b Begründung

Vorgesagtes gilt umso mehr, als in der Begründung des Bürgerbegehrens im Gegensatz zu der Fragestellung, die sich augenscheinlich nur mit dem Stadtbahntunnel in der Kaiserstraße befasst, ausschließlich mit den Kosten für die Kombilösung insgesamt argumentiert wird.

Die sich aus den vorstehenden Ausführungen ergebenden Bedenken gegen die hinreichende Bestimmtheit der Frage bzw. Antragstellung des Bürgerbegehrens schlagen auch auf dessen Begründung durch. Dies ist hinsichtlich der fehlenden Aussagen zur Durchführung / Nichtdurchführung des Kriegsstraßenumbaus und seiner Finanzierung bereits angesprochen worden und belegt zusätzlich den Vorhalt, dass die Begründung des Bürgerbegehrens die für eine verantwortbare Entscheidung notwendigen elementaren tatsächlichen und finanziellen Gesichtspunkte nicht anspricht und dem Bürger ein unvollständiges Bild von dem hier maßgeblichen Sachverhalt vermittelt.

Die Bürgerinnen und Bürger konnten somit mit der vorliegenden Fragestellung nebst Begründung nicht erkennen, ob sie mit ihrer Unterschrift gegen die Kombilösung insgesamt ("Stoppt das Millionengrab") oder nur gegen den Stadtbahntunnel in der Kaiserstraße votieren. In letzterem Fall leidet die Begründung an einem weiteren Mangel, denn sie führt den Unterzeichnenden in keiner Weise vor Augen, welche Kosten dann mangels Förderfähigkeit mit dieser Entscheidung für die Stadt verbunden wären.

II. 4.c Kostendeckungsvorschlag

In vorliegendem Bürgerbegehren ist ferner zu beanstanden, dass die Begründung überhaupt keinen Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthält. Ein solcher Vorschlag ist jedoch sowohl nach dem Gesetz als auch nach der einschlägigen Rechtsprechung grundsätzlich unabdingbare Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens.

Unterstellt das Bürgerbegehren würde sich nur gegen den Bau des Stadtbahntunnels in der Kaiserstraße richten, wolle aber den Kriegsstraßenumbau realisiert sehen, so wären Angaben zur Kostendeckung unbedingt erforderlich gewesen. Denn die Einzeldurchführung des Kriegsstraßenumbaus hätte, wie ausgeführt, mangels Förderfähigkeit der isolierten Maßnahme Kriegsstraßenumbau zur Folge, dass sämtliche Fördermittel ausfielen. Dem bisher feststehenden, von der KASIG zu finanzierenden Eigenanteil zur Realisierung der Kombilösung insgesamt in Höhe von ca. 173 Mio. Euro stünden dann künftig allein zu finanzierende Baukosten des Kriegsstraßenumbaus in Höhe von ca. 185 Mio. Euro gegenüber. Es entstünden somit zumindest Mehrkosten in Höhe von ca. 12 Mio. Euro, für die keinerlei Kostendeckungsvorschläge vorliegen.

Das Gleiche gilt, unabhängig von der Frage wogegen sich das Bürgerbegehren richtet, für den Großteil der weiteren mindestens 17 Mio. Euro, die nach Angaben der KASIG GmbH bereits bisher zur Planung und Realisierung der Kombilösung aufgewendet worden sind bzw. aufgrund bereits eingegangener vertraglichen Bindungen noch aufgewendet werden müssen. Hiervon entfallen lediglich 1,8 Mio. Euro auf den Kriegsstraßenumbau. Mindestens 15,2 Mio. Euro würden somit vergeblich aufgewendet. Auch dafür hätte ein Kostendeckungsvorschlag unterbreitet werden müssen (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.08.2008 - 10 ME 204/08 - juris).

Hinzu kämen gegebenenfalls noch Schadens- oder Aufwendungsersatzansprüche der Bieter des laufenden Vergabeverfahrens in noch nicht absehbarer, aber auf jeden Fall beträchtlicher Höhe.

Zu dieser Kostenproblematik findet sich in der Begründung des Bürgerbegehrens keinerlei Hinweis, was eine wesentliche, bereits für sich genommen die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens begründete Auslassung darstellt (vgl. grundlegend VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 06.07.1982, VBIBW 1983, 269).

II. 4.d Kongruenz

Nach Vorgesagtem widerspricht das vorliegende Bürgerbegehren dem Gebot der Kongruenz von Fragestellung, Begründung und Kostendeckungsvorschlag (Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 01.04.2009, DVBI 2007, 734). Die zur Entscheidung zu bringende Frage, die Begründung und der Kostendeckungsvorschlag müssen thematisch deckungsgleich sein, sich mithin auf denselben Gegenstand beziehen. Bezieht sich, wie hier, die Begründung ganz überwiegend auf einen wesentlich anderen Gegenstand ("Kosten der Kombilösung insgesamt") als die zur Entscheidung zu bringende Fragestellung ("Durchführung des Baus (nur) des Stadtbahntunnels Kaiserstraße"), bleibt für den Bürger unklar, worüber er abstimmen soll und ob mit der verlangten Maßnahme Einsparungen oder sogar Mehrausgaben verbunden sind. Dies stellt einen weiteren Grund für die Unzulässigkeit des vorliegenden Bürgerbegehrens dar.

II. 5. Ausschlussgrund "Haushalt", § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO

Ein Bürgerentscheid findet nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO weiter nicht statt über die Haushaltssatzung, einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte. Nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg (Urteil vom 06.04.1992, VBIBW 1992, 421) sind Gemeinderatsbeschlüsse, die sich allein mit den Bau- und Folgekosten einer neu zu errichtenden öffentlichen Einrichtung befassen, nicht bürgerentscheidsfähig und können damit auch nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Der VGH konstatiert, dass der Gesetzgeber der Bürgerschaft in grundsätzlichen finanziellen Fragen keine Sachentscheidungskompetenz anstelle des Gemeinderates habe einräumen wollen. Wörtlich heißt es in der zitierten Entscheidung des VGH wie folgt:

”Folglich sind auch die aufgrund der 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, nicht bürgerentscheidsfähig. Die von den Klägern (Antragsteller des Bürgerbegehrens) geltend gemachte allgemeine Haushaltssituation der Beklagten und die von ihnen befürchtete Verteuerung der bürgerschaftlichen Nutzung sind daher für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens rechtlich ohne Belang. Ob die (im Fall der VGH-Entscheidung streitgegenständliche) Kultur- und Tagungsstätte trotz gestiegener Baukosten und angesichts der städtischen Haushaltslage tatsächlich gebaut wird, ist allein der Entscheidung des Gemeinderats überlassen, der hierfür für die von der Gemeindeordnung vorgesehene Zuständigkeit besitzt (§ 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO)”.

Diese Rechtsprechung hat auch heute noch Bestand, da die Regelung des § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO im Hinblick auf den hier maßgeblichen Inhalt unverändert geblieben ist.

Gemessen an diesen Maßstäben ist auch das vorliegende Bürgerbegehren als unzulässig zu werten. Nach seiner Begründung sollen ausschließlich finanzielle Erwägungen, den städtischen Haushalt und die Haushalte städtischer Gesellschaften und dabei insbesondere die Steigerung der Baukosten betreffend, den beantragten Bürgerentscheid rechtfertigen.

Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Kombilösung nicht unmittelbar den städtischen Haushalt belastet, sondern über den Haushalt der KVVH GmbH/KASIG GmbH geführt wird. Aufgrund der 100 %igen Gesellschafterfunktion der Stadt bei den projektragenden städtischen Gesellschaften ist auch im vorliegenden Fall die Haushaltszuständigkeit des Gemeinderates letztlich maßgeblich mit der Folge, dass der Ausschlusskatalog des § 21 Abs. 2 Ziff. 4 GemO einschlägig ist. Der Ausschlussgrund des § 21 Abs. 2 Nr. 4 kommt erst Recht zum Tragen, wenn wie vorliegende nicht die ausgangs angesetzten Kosten des Projektes sondern (nur) die eingetretenen Kostensteigerungen Anlass für das Bürgerbegehren sind.

Für diese Beurteilung spricht auch § 4 Abs. 4 der Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Karlsruhe über das “Verkehrsprojekt Kombilösung Karlsruhe” vom 23.12.2008, wonach sich die Stadt verpflichtet, die nicht durch die Finanzbeiträge des Bundes und des Landes gedeckten Kosten zu tragen.

II. 6. Ausschlussgrund ”Bauleitplanung”, § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO

Nach dieser Regelung findet ein Bürgerentscheid weiter nicht statt über Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften.

Zwar ist Grundlage für die Realisierung des im Vordergrund der Fragestellung stehenden Stadtbahntunnels nicht ein Bebauungsplan der Stadt Karlsruhe, sondern ein Planfeststellungsbeschluss des Regierungspräsidiums Karlsruhe nach dem Personenbeförderungsgesetz. Die Begründung des Bürgerbegehrens nimmt aber ausdrücklich nicht nur auf den Stadtbahntunnel, sondern wegen deren Gesamtkosten auf die Kombilösung Bezug.

Die Kombilösung bestehend aus Stadtbahntunnel und Kriegsstraßenumbau ist kein zufälliger, sondern ein politisch und rechtlich gewollter Verbund - allenfalls technisch, aber nicht funktional teilbar. Dementsprechend heißt es in der Vorlage Nr. 327 zur Sitzung des Gemeinderates am 19.07.2005, bei der der Aufstellungsbeschluss zu

dem Bebauungsplan "Kriegsstraße-Mitte, Straßenbahn in der Kriegsstraße mit Straßentunnel" gefasst und gleichzeitig die Zustimmung zur Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens nach dem Personenbeförderungsgesetz für den "Stadtbahntunnel Kaiserstraße mit Südabzweig Ettlinger Straße" erteilt worden ist, wie folgt:

"Die Kombilösung mit den beiden Teilprojekten ist unabhängig von der planungsrechtlichen Verfahrensgestaltung ... eine gemeinsame, sachlich nicht voneinander trennbare Maßnahme. Denn nur mit beiden Teilprojekten lässt sich das gesetzte Ziel der Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs und einer straßenbahnfreien Fußgängerzone in der Innenstadt realisieren ...".

Das Zusammenspiel unterschiedlicher Planungs- und Genehmigungsebenen im Hinblick auf dieselbe Angelegenheit, nämlich die hier interessierende Kombilösung, rechtfertigt es ein Bürgerbegehren gegen ein einzelnes Element dieses Gesamtprojektes auch dann nicht zuzulassen, wenn es untrennbar mit einem weiteren Element dieses Verfahrens verbunden ist, für das ein Ausschlussgrund nach § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO (Bauleitplanung) besteht.

Sollte sich also das vorliegende Bürgerbegehren entgegen seiner Fragestellung, aber unter Interpretation seiner Begründung gegen das Gesamtprojekt richten, wäre es nicht nur zu unbestimmt, sondern es wäre dann auch wegen § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO unzulässig.

II. 7. Verstoß gegen den Grundsatz der Vertragstreue, Gesetzmäßigkeit

II. 7.a Abgeschlossene Vereinbarungen

Gerade die jüngere Rechtsprechung, insbesondere das bereits zitierte Urteil des Verwaltungsgerichtes Stuttgart, bestätigt die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens, sofern dieses die allgemein geltenden Grundsätze der Vertragstreue verletzen würde. Vorliegend besteht die zwischen dem Land und der Stadt abgeschlossene Finanzierungsvereinbarung, in der sich die Stadt zur Tragung der über die Zuschusssumme hinausgehenden Kosten verpflichtet. Sofern ein Bürgerentscheid die Realisierung der Kombilösung verhindern würde, müsste die Stadt diese geschlossene Vereinbarung widerrufen, ohne vertraglich dazu berechtigt zu sein. Das Vertrauen künftiger Vertragspartner in die Verlässlichkeit der Stadt Karlsruhe würde nicht unerheblich erschüttert.

Das Verwaltungsgericht Stuttgart führt weiter aus: *"Das Prinzip der Vertragstreue stellt einen der elementarsten Rechtsgrundsätze überhaupt dar. Die Bindungswirkung von Verträgen schützt das Vertrauen der Parteien in die durch das Rechtsgeschäft geschaffene Rechtslage. Die Zulässigkeit von Bürgerentscheiden trotz anders lautender vertraglicher Verpflichtungen würde das Vertrauen in die Bindungswirkung von Verträgen mit kommunalen Vertragspartnern nachhaltig erschüttern und damit die Handlungsfähigkeit der Kommunalorgane erheblich beeinträchtigen. Anders als bei der Beanstandung von gesetzwidrigen Gemeinderatsbeschlüssen durch die Rechtsaufsichtsbehörde sieht § 21 der GemO für Bürgerbegehren, mit denen Ratsbeschlüsse beseitigt werden sollen, auch keine Rückwirkung vor. Das sog. kassatorische Bürgerbegehren zielt vielmehr darauf ab, eine getroffene Ratsentscheidung aufgrund einer anderen politischen Willensbildung der Bürgerschaft zu ändern. Das rechtfertigt - nicht anders als bei einem geänderten politischen Willen im Rat selbst - nur eine Gestaltungsmöglichkeit für die Zukunft. (Vgl. OVG NW, Urteil vom 4.04.2006 -15 A 5081/05 -, NVwZ - RR 2007, 625 ff)".*

II. 7.b Vergabeverfahren

Es spricht daher vieles dafür, dass auch der bis dato erreichte Stand des maßgeblichen Vergabeverfahrens für den Rohbau der Tunnelröhre Kaiserstraße, nach derzeitigem Kenntnisstand zu einer Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führt.

Die Stadt bzw. ihre Tochtergesellschaft hat die öffentlichen Aufträge für die Baumaßnahmen der Kombilösung unter Beachtung des zwingenden Vergaberechts öffentlich auszuschreiben. Es entstehen bereits mit der Versendung von Angebotsunterlagen, mit der Aufforderung zur Abgabe eines Angebots, aber erst recht mit der Eröffnung der eingereichten Angebote zwischen dem Auftraggeber und den Bietern vorvertragliche Bindungen.

Das Vergabeverfahren kann wegen des Vertrauensschutzes der Bieter nur unter sehr engen Voraussetzungen aufgehoben werden. Gemäß § 26 Nr. 1 c) VOB/A sind hierzu schwerwiegende Gründe notwendig. Das Vorliegen eines Bürgerbegehrens stellt nach allgemeiner Ansicht einen solchen Aufhebungsgrund nicht dar. Hebt die KASIG dennoch ein Vergabeverfahren auf, wäre dies eine verschuldete, weil rechtsgrundlose Aufhebung und würde grundsätzlich Schadenersatzansprüche der Bieter auslösen.

Auch wenn ein Vergabeverfahren keinen Zwang auszulösen vermag, ausgeschriebene Verträge auch tatsächlich zu vergeben, so befindet sich die Auftraggeberin zumindest mit demjenigen Bieter, dem bei ordnungsgemäßer Beendigung des Vergabeverfahrens der Zuschlag zu erteilen gewesen wäre, in einem vertragsähnlichen, auf jeden Fall jedoch vorvertraglichen Treueverhältnis.

Es spricht somit vieles dafür, dass im vorliegenden Stadium des Vergabeverfahrens für die Baumaßnahmen der Kombilösung dessen vorzeitige Beendigung einen Verstoß gegen die Pflicht zur Vertragstreue darstellen würde und somit das vorliegende Bürgerbegehren an einem weiteren Zulässigkeitsmangel leidet.

II. 7.c Gesetzmäßigkeit, § 77 Abs. 2 GemO

Vorliegendes Bürgerbegehren verstößt auch insoweit gegen gesetzliche Vorschriften, als nach § 77 Abs. 2 GemO die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen ist. Wie bereits oben dargelegt, wäre für den Fall des Stopps der Kombilösung infolge dieses Bürgerbegehrens in jedem Fall mit einem Verlust von ca. 15,2 Mio. Euro – ohne verwertbare Gegenleistung – zu rechnen. Dies wäre mit dem Gebot der sparsamen Haushaltswirtschaft nicht zu vereinbaren.

III.

Zusammenfassung

Für das Bürgerbegehren, mit dem die Durchführung des Baus eines Stadtbahntunnels unter der Kaiserstraße in Frage gestellt wird, wurden mehr als die 20.000 erforderlichen Unterschriften eingereicht. Aus einer Vielzahl von Gründen, von denen bereits jeder für sich allein die Entscheidung trägt, ergibt sich dennoch die

Unzulässigkeit des vorliegenden Bürgerbegehrens:

- Das vorliegende Bürgerbegehren ist **verfristet**, weil es sich inhaltlich gegen die Beschlüsse des Gemeinderats vom 19.07.2005 und 21.10.2008 richtet und nicht innerhalb der maßgeblichen gesetzlichen Fristen eingereicht wurde.
- Die **Unbestimmtheit der Fragestellung**, die **Mängel in der Begründung** sowie das **Fehlen eines Kostendeckungsvorschlags** stellen weitere Gründe für die Unzulässigkeit des vorliegenden Bürgerbegehrens dar.
- Auch greift der **Ausschlussgrund des § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO** ein, der bestimmt, dass Fragen der städtischen **Haushaltswirtschaft** und damit grundsätzliche finanzielle Erwägungen nicht bürgerentscheidsfähig sind.
- Weiter ist für die Unzulässigkeit des vorliegenden Bürgerbegehrens der **Ausschlussgrund des § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO** anzuführen. Je nach Auslegung des Bürgerbegehrens richtet sich dieses nämlich auch gegen den **Bebauungsplan** Kriegsstraße.
- Schließlich **Verstöße gegen den Grundsatz der Vertragstreue** sowie der **Gesetzmäßigkeit der Verwaltung** (Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, § 77 Abs. 2 GemO) das vorliegende Bürgerbegehren unzulässig.

Unter Berücksichtigung der einschlägigen Gesetzeslage und der dazu ergangenen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, insbesondere des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg, wurde umfassend dargelegt, dass die gesetzlichen und durch Rechtsprechung präzisierten Zulässigkeitsvoraussetzungen für ein Bürgerbegehren nicht vorliegen.

Diese Einschätzung des Zentralen Juristischen Dienstes wird in vollem Umfang und mit allem Nachdruck von dem die Karlsruher Schieneninfrastrukturgesellschaft mbH (KASIG) beratenden Rechtsanwalt Professor Dr. Kirchberg bestätigt.

Es ist dem Gemeinderat aus rechtlichen Gründen verwehrt, das Bürgerbegehren aus Gründen der Opportunität oder aus politischer Sympathie für das Anliegen der Unterzeichner des Bürgerbegehrens dennoch zuzulassen. Er muss das Bürgerbegehren vielmehr ablehnen, da es allein um die Entscheidung einer Rechtsfrage geht. Ein Ermessen steht dem Gemeinderat insofern nicht zu.

Beschluss:

Antrag an den Gemeinderat

Der Antrag der Unterzeichner des Bürgerbegehrens "Stoppt-das-Millionengrab" die Bürger der Stadt Karlsruhe durch Bürgerentscheid über die Frage *"Sind Sie für die Durchführung des Baus eines Stadtbahntunnels unter der Kaiserstraße mit Südabzweig gemäß dem Plan der Karlsruher Schieneninfrastrukturgesellschaft mbH (KASIG), festgestellt durch das Regierungspräsidium am 15.12.2008"* entscheiden zu lassen, wird mangels Vorliegens der Zulässigkeitsvoraussetzungen aus Rechtsgründen abgelehnt.

Hauptamt - Sitzungsdienste -
6. November 2009