

**Rechtliche Bewertung des Bürgerbegehrens  
„Welterbe erhalten durch Elbtunnel am Waldschlößchen“**

<b>A. Auftrag</b> .....	<b>3</b>
<b>B. Rechtliche Beurteilung</b> .....	<b>3</b>
I. Schriftform .....	3
II. Vertreterbenennung .....	3
III. Antragsberechtigung/ Quorum .....	3
IV. Formell zulässige Fragestellung .....	3
1. Ausschluss alternativer Antwortmöglichkeiten .....	4
2. Bestimmtheit .....	4
3. Zwischenergebnis .....	5
V. Zulässiger Gegenstand des Bürgerbegehrens.....	5
1. Ausrichtung auf zulässigen Bürgerentscheid (materiell zulässige Fragestellung) .....	5
a) Angelegenheit der Gemeinde/Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates .....	5
b) Zulässigkeit von Grundsatzentscheidungen.....	6
aa) Prinzipielle Zulässigkeit .....	6
bb) Zulässigkeit bei bereits in Vollzug gesetzten Vorhaben .....	7
(1) Vertragsbruch gegenüber den Brückenbaufirmen .....	7
(2) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung .....	8
(a) Höhe der Mehrkosten .....	9
(b) Relation .....	11
(c) Finanzierung .....	11
(d) Rechtfertigender Anlass.....	12
(e) Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahme zur Zielerreichung .....	13
(f) Zwischenergebnis .....	13
(3) Grundsatz der Verwaltungseffizienz .....	14
cc) Zwischenergebnis.....	15
c) Verfolgung gesetzwidriger Ziele .....	15
aa) „Zwang zum Vertragsbruch“? .....	15
bb) Abwägungsgebot aus § 39 SächsStrG .....	16
cc) Behinderung gesetzmäßigen Handelns der Gemeinde.....	17
dd) Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und der Verwaltungseffizienz .....	17
ee) Zwischenergebnis .....	17
2. Ablauf der Sperrfrist für ein wiederholendes Bürgerbegehren.....	17
a) Existenz eines früheren Bürgerentscheides in der gleichen Angelegenheit .....	17
b) Fristberechnung.....	18
c) Umfang der Sperrfrist.....	18
d) Zwischenergebnis.....	19
3. Einhaltung der 2-Monatsfrist für kassatorische Bürgerbegehren.....	19
a) Definition und Gegenstand kassatorischer Bürgerbegehrens .....	19
b) Anwendbarkeit der Frist auf das hier zu prüfenden Bürgerbegehren .....	20
c) Wandel von kassatorischem zu initiiertem Bürgerbegehren .....	22
d) Zwischenergebnis.....	23
4. Zwischenergebnis zur Zulässigkeit des Begehrens-Gegenstandes .....	23
VI. Begründung .....	23
1. Bedeutung und Anforderungen.....	23
2. Tatsachenbehauptungen, Skizze und Prognosen auf den Unterschriftslisten.....	24
a) Verkehrsanbindungen.....	24
b) Erhalt des Titels "Weltkulturerbe" .....	25
c) „Weitere Vorteile“ .....	26
d) Nichtmotorisierter Individualverkehr .....	27
e) Kosten einer durchgängigen Tunnellösung.....	27

f) Realisierbarkeit der Tunnelalternative.....	29
g) Fehlende Informationen.....	29
h) Gesamtbetrachtung der Unterschriftenlisten.....	29
3. Zwischenergebnis.....	30
VII. Kostendeckungsvorschlag.....	30
1. Bedeutung und Anforderungen.....	30
2. Angaben zur Kostenhöhe und Vorschlag zur Deckung.....	31
a) Höhe der bis zur Errichtung anfallenden Mehrkosten.....	31
b) Folgekosten.....	33
c) Deckungsvorschlag.....	34
3. Zwischenergebnis.....	34
<b>C. Ergebnis und Entscheidungsmöglichkeiten des Stadtrates.....</b>	<b>35</b>

## **A. Auftrag**

Für die vom Stadtrat zu treffende Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Welterbe erhalten durch Elbtunnel am Waldschlösschen“ ist eine Vorprüfung der Verwaltung durchzuführen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 12 Bürgerentscheidungsatzung).

## **B. Rechtliche Beurteilung**

Die rechtliche Zulässigkeit des Begehrens beurteilt sich nach den §§ 24, 25 SächsGemO, § 6 Abs. 2 der Hauptsatzung der Landeshauptstadt Dresden (Hauptsatzung) und der Satzung der Landeshauptstadt Dresden zur Durchführung von Einwohneranträgen, Bürgerbegehren sowie Bürgerentscheiden (Bürgerentscheidungsatzung).

### **I. Schriftform**

Der Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheides muss schriftlich gestellt werden und die erforderlichen Unterschriftslisten müssen im Original beigelegt sein § 25 Abs. 1 S. 1 SächsGemO, §§ 9 Abs. 3 S. 1 und 2, 10 Abs. 2 Bürgerentscheidungsatzung. Dieses Erfordernis ist erfüllt.

### **II. Vertreterbenennung**

Der Antrag (jede einzelne Unterschriftsliste) muss drei Personen mit Namen und Anschriften nennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Die vertretungsberechtigten Personen eines Bürgerbegehrens müssen selbst antragsberechtigt nach § 8 Abs. 1 Bürgerentscheidungsatzung sein; vgl. § 25 Abs. 2 S. 1 SächsGemO, § 10 Abs. 3 S. 1 und 2 Bürgerentscheidungsatzung. Die Vertreter sind ordnungsgemäß benannt.

### **III. Antragsberechtigung/ Quorum**

Die Zahl der mindestens erforderlichen, gültigen Unterstützungsunterschriften beträgt 21.021 - dies entspricht 5 Prozent der Wahlberechtigten am Tage der Einreichung des Begehrens (420.417), vgl. § 25 Abs. 1 S. 2 SächsGemO i. V. m. § 6 Abs. 2 S. 2 Hauptsatzung. Die Gültigkeit der Unterstützungsunterschriften bestimmt sich nach den §§ 25 Abs. 1 Satz 1; 15 und 16 SächsGemO i. V. m. §§ 8 Abs. 1; 10 Abs. 1 bis 3 und 11 Bürgerentscheidungsatzung. Die Auszählung der am 11.03.2008 übergebenen Unterschriften ergab zum 31.03.2008 genau 35.305 gültige Unterstützungsunterschriften. Damit ist das Quorum erreicht.

### **IV. Formell zulässige Fragestellung**

Gemäß § 25 Abs. 2 S. 1 SächsGemO und § 10 Abs. 4 Bürgerentscheidungsatzung muss die zu entscheidende Fragestellung so formuliert werden, dass sie mit „JA“ oder „NEIN“ beantwortet werden kann und ihr Ziel für die Bürgerinnen und Bürger klar und eindeutig zum Ausdruck kommt.

Die im beabsichtigten Bürgerentscheid zur Abstimmung zu bringende Frage lautet: „Sind Sie dafür, dass die Elbquerung am Waldschlösschen in Form eines durchgängigen Tunnels anstelle der begonnenen Kombination aus Brücke und Tunnel gebaut wird?“

## 1. Ausschluss alternativer Antwortmöglichkeiten

Diese Frage lässt keine alternativen Antwortmöglichkeiten zu, sondern ist mit „JA“ oder „NEIN“ zu beantworten.

## 2. Bestimmtheit

Fraglich ist, ob diese Fragestellung hinreichend klar und eindeutig, d. h. bestimmt genug ist. Das Bestimmtheitserfordernis verlangt, dass für die Antragsberechtigten und den Gemeinderat erkennbar ist, welchen Inhalt die spätere, durch den Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung haben wird. Die Fragestellung muss so konkret formuliert sein, wie Beschlüsse des Gemeinderats selbst. Mit der gesetzgeberisch intendierten Mitwirkung der Bürgerschaft an kommunalen Entscheidungen ist nicht nur eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen, sondern eine konkrete Sachentscheidung gemeint. Dies schließt für das Bürgerbegehren eine Fragestellung aus, die sich nicht auf eine Entscheidung in der Sache, sondern auf eine lediglich resolutionsartige Unterstützung eines bestimmten Anliegens richtet.<sup>1</sup>

Andererseits dürfen an die sprachliche Abfassung der Fragestellung keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Das Rechtsinstitut Bürgerbegehren/Bürgerentscheid ist so angelegt, dass die Fragestellung von Gemeindebürgern ohne besondere verwaltungsrechtliche Kenntnisse formuliert werden können soll.<sup>2</sup> Es kann deshalb notwendig sein und ist auch zulässig - wie bei Willenserklärungen und Gesetzen auch -, den Inhalt einer Frage durch Auslegung zu ermitteln.<sup>3</sup> Bei dieser Auslegung der formulierten Frage kommt es nicht auf die subjektive, im Laufe des Verfahrens erläuterte Vorstellung der Initiatoren von Sinn, Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens an, sondern auf den objektiven Erklärungsinhalt, wie er in der Formulierung und Begründung des Antrags zum Ausdruck gebracht wird und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste.<sup>4</sup>

Die Fragestellung eines Bürgerbegehrens ist dabei bürgerbegehrensfreundlich auszulegen. Regelmäßig ist davon auszugehen, dass ein Begehren nicht auf unzulässige Maßnahmen gerichtet ist und nicht offensichtlich aussichtslose Maßnahmen Schritte ergriffen werden müssen, um das Ziel zu verwirklichen. Eine einschränkende Auslegung der Fragestellung auf die Ausschöpfung der rechtlich zulässigen Maßnahmen scheint deshalb unbedenklich.<sup>5</sup> Sie stellt keine inhaltliche Änderung der Fragestellung dar, sondern „*bringt nur das zum Ausdruck, was bei vernünftiger Auslegung des Bürgerbegehrens sowieso gilt*“.<sup>6</sup>

Ausgehend von diesen Maßstäben zielt die Fragestellung erkennbar darauf ab, dass die Stadtverwaltung alle rechtlich zulässigen und tatsächlich nicht offensichtlich aussichtslosen Schritte unternehmen soll, um die Elbquerung am Standort Waldschlößchen nicht in Form der bereits in Bau befindlichen Brücke zu realisieren, sondern in Form eines Tunnels.

<sup>1</sup> OVG NRW, Urteil vom 23.04.2002, 15 A 5594/00, NVwZ-RR 2002, 766

<sup>2</sup> SächsOVG, Beschluss vom 28.7.1998, 3 S 111/98, SächsVBl. 1998, 272

<sup>3</sup> SächsOVG, Beschluss vom 08.06.2000, 3 B 500/99, juris, Rn. 8; BayVGh, Urteil vom 19.02.1997, BayVBl. 1997, 276 (277); VG Würzburg Beschluss vom 31.01.2007, W 2 K 05.938, Rn. 21, juris

<sup>4</sup> VG Dresden, Urteil vom 05.11.1997, 4 K 1363/97, BayVGh, Urteil vom 19.02.1997, BayVBl. 1997, 276 (277); von Danwitz, DVBl. 1996, 134 (137) m. w. N.

<sup>5</sup> BayVGh, Urteil vom 19.02.1997, BayVBl. 1997, 276 (277 f.); andere Ansicht z. B. OVG Niedersachsen: „Die erforderliche inhaltliche Bestimmtheit der Fragestellung schließt eine wohlwollende Auslegung aus. Denn die Fragestellung ist maßgeblich dafür, ob unter den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens die vom Gesetz geforderte Übereinstimmung in dem das Bürgerbegehren tragenden Willen - der „gemeinsame Nenner“ - besteht.“, Beschluss vom 10.09.2004, 10 ME 76/04, juris, m. w. N.

<sup>6</sup> VG Regensburg, Urteil vom 28.03.2007, RO 3 K 07.00149, juris, Rn. 24 m. w. N.

Vorliegend ist zu berücksichtigen, dass die Antragsberechtigten in der Fragestellung ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass der Bau der Brücke bereits begonnen wurde, es sich also bei dem beantragten Bürgerentscheid um den Eingriff in ein laufendes Bauprojekt handelt. Zu den von der Stadtverwaltung zu ergreifenden Schritten gehören nach dem Verständnis eines objektiven Dritten folglich unter anderem der Stopp derjenigen Bauarbeiten, die für einen Tunnel nicht nutzbar sind bzw. der Errichtung eines Tunnels entgegenstehen, die Detailplanung für den unterelbischen Tunnel, die Einleitung eines neuen Planfeststellungsverfahrens, die Vertragsbeendigung hinsichtlich der Brückenbaufirmen und die Durchführung erneuter Vergabeverfahren zu Planung und Realisierung eines „Volltunnels“. Soweit sich derzeit nicht in allen Details überblicken lässt, welche der rechtlich zulässigen Schritte in den kommenden Verfahrensabschnitten - situationsabhängig - getan werden müssen, folgt daraus nicht Unbestimmtheit der Fragestellung.<sup>7</sup>

Der Inhalt der späteren durch den Bürgerentscheid herbeizuführenden Entscheidung ist daher sowohl für die Abstimmungsberechtigten als auch für den Stadtrat klar und eindeutig erkennbar. Zudem ist die Frage auf eine eigenständige Sachentscheidung der Bürgerschaft gerichtet und geht über eine resolutionsartige Meinungskundgabe hinaus.

### **3. Zwischenergebnis**

In formeller Hinsicht enthält das Bürgerbegehren eine zulässige Fragestellung.

## **V. Zulässiger Gegenstand des Bürgerbegehrens**

### **1. Ausrichtung auf zulässigen Bürgerentscheid (materiell zulässige Fragestellung)**

Nach § 25 Abs. 1 S. 1 SächsGemO ist ein Bürgerbegehren der Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids nach § 24 SächsGemO. Daraus folgt, dass ein Bürgerbegehren unzulässig ist, wenn es sich auf eine Frage bezieht, die durch einen Bürgerentscheid nicht zur Abstimmung gestellt werden kann. Der Gegenstand des Bürgerbegehrens bzw. des beabsichtigten Bürgerentscheides muss mithin eine „bürgerentscheidfähige“ Frage betreffen, für welche der Gemeinderat zuständig ist und darf nicht dem Negativkatalog in § 24 Abs. 2 S. 2 Nrn. 1 bis 8 SächsGemO unterfallen.

Gegenstand des Bürgerbegehrens ist ausweislich der Überschrift, Fragestellung und Begründung auf den Unterschriftslisten, ob die Realisierung einer Elbquerung am Standort Waldschlößchen in Form einer Brücke oder in Form eines Tunnels erfolgen soll.

#### **a) Angelegenheit der Gemeinde/Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates**

Die Stadt Dresden ist Trägerin der Straßenbaulast für die beabsichtigte Elbquerung. Sowohl beim Bau einer Brücke als auch eines Tunnels am Standort Waldschlößchen handelt es sich um ein kommunales Bauvorhaben, für welches der Stadtrat zuständig ist. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass für den Erlass des erforderlichen Planfeststellungsbeschlusses nicht die Stadt sondern das Regierungspräsidium zuständig ist; § 39 Abs. 9 SächsStrG.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> BayVGH, Urteil vom 19.02.1997, BayVBl. 1997, 276 (277 f.)

<sup>8</sup> vgl. Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung Baden-Württemberg, § 21 Rn. 3; BayVGH, Beschluss vom 12.03.1997, NVwZ-RR 1998, 258 f.

## b) Zulässigkeit von Grundsatzentscheidungen

### aa) Prinzipielle Zulässigkeit

Ob mit einem Bürgerbegehren/Bürgerentscheid auch Grundsatzfragen, die noch einer späteren Ausfüllung durch weitere Detailentscheidungen bedürfen, zur Abstimmung gebracht werden können, wird trotz nahezu gleichlautender Vorschriften in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich beurteilt.

Die nordrhein-westfälische Rechtsprechung verneint die Zulässigkeit von Bürgerbegehren, soweit die Bürgerschaft mit dem konkret beantragten *Bürgerentscheid Einzelfragen eines komplexen Entscheidungsablaufes an sich zieht und entscheidet, weitere damit in untrennbarem Zusammenhang stehende Fragen dagegen offen lässt, ohne dem Rat auch hierfür Entscheidung und Verantwortung abzunehmen.*<sup>9</sup>

Nach der Rechtsprechung in Bayern und Baden-Württemberg, wohl auch in Sachsen, sind hingegen auch Grundsatzentscheidungen, die noch der Ausführung und Ausfüllung durch spätere Detailentscheidungen bedürfen, einem Bürgerentscheid prinzipiell zugänglich.<sup>10</sup>

Die nordrhein-westfälische Ansicht wird wie folgt begründet: Bei einer Entscheidung nur über Einzelfragen - nicht aber über die untrennbar verbundenen (Folge-)Fragen - bleibe in der Schwebe, ob und unter welchen weiteren Konsequenzen sich überhaupt eine den Vorgaben genügende Lösung finden lässt. Eine solche Vorgehensweise eröffnete die Möglichkeit, dem Rat Entscheidungsmaximen mit einer Bindungswirkung für drei Jahre aufzuerlegen, ohne zugleich die Konsequenzen solcher Vorgaben für die nachfolgenden Entscheidungen verantwortlich in den Blick zu nehmen. Sie hätte zur Folge, dass die Bürgerinnen und Bürger die Tragweite der Entscheidung noch nicht übersehen können, der Rat hingegen – anders als bei von ihm selbst getroffenen Grundsatzentscheidungen – über drei Jahre keine Korrekturmöglichkeit hätte, wenn sich die in der Vorentscheidung gemachten Vorgaben bei einer umfassenden Abwägung des Vorhabens als unrealistisch herausstellen sollten.

Zudem sei bei Grundsatzentscheidungen meist ein Kostendeckungsvorschlag weder sinnvoll noch überhaupt möglich. Würde die Gemeinde durch basisdemokratische Entscheidung nur hinsichtlich eines Entscheidungsparameters gebunden, hinge alles Weitere von Entscheidungen der Vertretungskörperschaft ab, ohne dass im Vorhinein auch nur eine Kostenschätzung möglich wäre.<sup>11</sup>

Die Gegenauffassung lässt sich nach sächsischer Rechtslage wie folgt begründen: Der Wortlaut von § 24 Abs. 2 S. 1 SächsGemO lässt Bürgerentscheide zu jeder beliebigen zur Abstimmung gestellten Frage zu, sofern diese in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats fällt und nicht durch den Negativkatalog von § 24 Abs. 2 S. 2 SächsGemO ausgeschlossen wird. Ist die Zuständigkeit des Gemeinderates – wie hier bejaht – so lässt sich aus dem abschließenden<sup>12</sup> Charakter des Negativkataloges folgern, dass alle dort nicht erwähnten Sachverhalte einem Bürgerentscheid zugänglich sind.

<sup>9</sup> vgl. OVG NRW, Urteile vom 09.12.1997, 15 A 974/97, juris, Rn. 25 und vom 23.04.2002, 15 A 5594/00, juris, Rn. 20 a. E.; Beschluss vom 18.10.2007 - 15 A 2666/07, juris, Rn. 7; VG Düsseldorf, Beschluss vom 20.11.2007, 1 L 1909/07 juris, m. w. N.

<sup>10</sup> BayVGh, Urt. v. 19.02.1997, BayVBl. 1997, 276; VG Würzburg, Beschluss vom 17.07.2007, W 2 E 07.821, juris; VGh BW, Urteil vom 18.06.1990, 1 S 657/90, juris, und Urteil vom 13.04.1993, 1 S 1076/92, NVwZ-RR 1994, 110 f.; implizit auch VG Dresden, Urteil vom 05.11.1997, 4 K 1363/97

<sup>11</sup> vgl. OVG NRW, Urteile vom 09.12.1997, 15 A 974/97, juris, Rn. 25 und vom 23.04.2002, 15 A 5594/00, juris, Rn. 20 a. E.; Beschluss vom 18.10.2007 - 15 A 2666/07, juris, Rn. 7; VG Düsseldorf, Beschluss vom 20.11.2007, 1 L 1909/07, juris, Rn. 11.

<sup>12</sup> Menke/Arens, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, 4. Aufl., § 24 Rn. 5

Im Übrigen ist folgendes zu bedenken: Ausschließlich kassatorische Bürgerbegehren, welche allein die Aufhebung einer von Gemeinderat getroffenen Grundsatzentscheidung zum Ziel haben, begründen in der Regel schon nicht die Besorgnis, dass die Abstimmungsberechtigten die Folgen ihrer Entscheidung nicht absehen könnten und Entscheidungen ins Blaue hinein treffen würden. Bei initiierenden Bürgerbegehren und Bürgerbegehren, die sowohl eine Grundsatzentscheidung des Stadtrates aufheben als auch eine Alternativlösung zur Abstimmung bringen wollen, gewinnen die Bestimmungen in § 25 Abs. 2 S. 1 und 2 SächsGemO besondere Bedeutung. Danach müssen sich die Initiatoren in der Begründung und dem Kostendeckungsvorschlag des Begehrens in nachvollziehbarer Weise zu den tatsächlichen, rechtlichen und finanziellen Folgen des beantragten Bürgerentscheides äußern.

Zudem belässt das Gesetz dem Gemeinderat auch bei Grundsatzentscheidungen der Bürgerschaft durchaus eine Korrekturmöglichkeit; namentlich kann er zur Abänderung des vorangegangenen Bürgerentscheides gemäß § 24 Abs. 1, Abs. 4 S. 2 SächsGemO mit einer Zweidrittelmehrheit die Durchführung eines erneuten Bürgerentscheides beschließen. Für die Dauer der Sperrwirkung des früheren Bürgerentscheides überlässt es die in den süddeutschen Bundesländern vertretene Rechtsauffassung mithin der Gemeindeverwaltung und insbesondere dem politischen Geschick der Gemeinderäte, den Bürgerentscheid entweder in rechtmäßiger Weise umzusetzen<sup>13</sup> oder aber die Mehrheit im Gemeinderat vom Gewicht der gegen eine Umsetzung sprechenden tatsächlichen oder rechtlichen Hindernisse zu überzeugen, sie dazu zu bewegen, die Frage erneut der Bürgerschaft zur Abstimmung vorzulegen und zugleich die Bürgerschaft in sachlicher Weise über die Hindernisse zu informieren, die dem Vollzug ihrer früheren Entscheidung entgegenstehen.

Aus vorgenannten Gründen und nicht zuletzt im Interesse der gesetzgeberisch bezweckten Stärkung der Bürgerbeteiligung müssen Bürgerentscheide auch über Grundsatzfragen prinzipiell zulässig sein.<sup>14</sup> Den Bedenken der nordrhein-westfälischen Rechtsprechung kann bei der Prüfung von Begründung und Kostendeckungsvorschlag Rechnung getragen werden.

### **bb) Zulässigkeit bei bereits in Vollzug gesetzten Vorhaben**

Fraglich ist allerdings, ob auch bei einem bereits in Vollzug gesetzten Vorhaben noch ein Bürgerbegehren mit dem Ziel der Durchsetzung eines alternativen Bauprojektes zulässig sein kann. Der VGH Baden-Württemberg hat dies für bestimmte Sachverhalte mit folgender Begründung bejaht: *„Kann bei fortgeschrittener Verwirklichung der baulichen Maßnahme ein Gemeinderatsbeschluss zur Verhinderung des Vorhabens noch zulässigerweise gefasst werden, so wird auch einem entsprechenden Bürgerentscheid nicht der Fortschritt der Bauarbeiten entgegengehalten werden können. Entsprechendes muss für das Bürgerbegehren gelten.“*<sup>15</sup>

Fraglich ist mithin, ob sich der Stadtrat in der gegenwärtigen Situation noch ohne Rechtsverstoß zu Gunsten einer Tunnellösung und gegen eine Vollendung des Brückenbauwerks aussprechen könnte.

### **(1) Vertragsbruch gegenüber den Brückenbaufirmen**

Ein Stadtratsbeschluss zugunsten eines durchgängigen Tunnelbaus müsste zwangsläufig die Beendigung der begonnen Brückenarbeiten beinhalten. Einen Vertragsbruch würde dies

<sup>13</sup> Vgl. z. B. VG Regensburg, Urteil vom 28.03.2007, RO 3 K 07.00149, juris, Rn. 25 f.

<sup>14</sup> Ausgenommen hiervon sind indes Entscheidungen über Fragen, zu deren Beantwortung ein gesetzlich festgelegter und von nicht vorbefassten Abstimmungsberechtigten schlechterdings nicht realisierbarer Abwägungsvorgang stattzufinden hat; vergleiche unten c)bb).

<sup>15</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.11.1983, 1 S 1204/83, NVwZ 1985, 288

indes nur dann darstellen, wenn kein Sonderkündigungsrecht ausgeübt werden kann bzw. es der Stadt nicht gelingt, die vorzeitige Vertragsbeendigung einvernehmlich mit den beteiligten Baufirmen zu regeln. Angesichts des in § 8 Abs. 1 VOB/B normierten jederzeitigen Kündigungsrechts des Auftraggebers, würde eine einseitige Vertragsbeendigung bis zur Vollen- dung der Leistung keinen Vertragsbruch darstellen. Inwiefern daneben eine realistische Mög- lichkeit für eine einvernehmliche Lösung besteht, muss daher hier nicht vertieft werden. Die Frage, nach dem Preis, den die Stadt für die Vertragsbeendigung zu zahlen hätte, ist letztlich keine Frage der Vertragstreue sondern der ordnungsgemäßen Führung des Gemeindehaus- haltes.

## **(2) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung**

Würde der Stadtrat einen Beschluss zugunsten eines durchgängigen Tunnels fassen, so wäre ein großer Teil der bisherigen Aufwendungen zu Gunsten der Brückenplanung und -realisierung vergeblich gewesen.

Selbst wenn die aus dem Umschwenken auf einen Tunnelbau resultierenden Mehraufwen- dungen letztlich gedeckt werden können, stellt sich die Frage, ob diese Änderung eines be- gonnenen Großbauvorhabens noch mit den Grundsätzen der wirtschaftlichen und sparsa- men Haushaltsführung in Einklang zu bringen wäre.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit besagt in seiner Variante als ökonomisches „Maximal- prinzip“, dass mit den gegebenen Mitteln ein Höchstmaß an Aufgabenerfüllung zu erreichen ist; mit den im Haushaltsplan verfügbaren Einnahmen sollen möglichst viele Aufgaben erfüllt werden.<sup>16</sup> In seiner Ausprägung als ökonomisches „Minimalprinzip“ verlangt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, dass eine bestimmte Aufgabe mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz zu erfüllen ist.<sup>17</sup> Der Grundsatz der Sparsamkeit betrifft die Frage der Ausgabenreduzierung. Er besagt, dass die aufzuwendenden Mittel auf den zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben notwendigen Umfang zu beschränken sind.<sup>18</sup>

Konkretisiert wird der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unter anderem durch § 10 Abs. 2 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO). Diese Vorschrift lautet: „*Bevor In- vestitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden. Dabei ist die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.*“

Aus der gemeinsamen Regelung von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in § 72 Abs. 2 SächsGemO wird deutlich, dass die Gemeinde nicht ausschließlich zur Sparsamkeit ver- pflichtet ist, sondern auch einer teureren Lösung den Vorzug vor den billigeren geben kann, wenn die teurere Lösung am Besten geeignet ist, die anstehenden Aufgaben zu erfüllen.

Über die Rangfolge der Aufgabenerfüllung und darüber, auf welche Weise eine einzelne Aufgabe erfüllt werden soll, entscheidet der Gemeinderat als Hauptorgan und gewählte Volksvertretung der Gemeinde.<sup>19</sup> Hierbei räumt ihm das den Kommunen verfassungsrecht- lich garantierte Selbstverwaltungsrecht einen weitgehenden Entscheidungsspielraum ein.<sup>20</sup>

Gegen die haushaltsrechtlichen Grundsätze des § 72 SächsGemO verstößt die Gemeinde nicht bereits dann, wenn die Maßnahme auch wirtschaftlicher durchgeführt werden könnte;

<sup>16</sup> Quecke/Schmid, SächsGemO § 72, Rn. 87 f.

<sup>17</sup> Quecke/Schmid, SächsGemO § 72, Rn. 89; Kunze/Bronner/Katz, GemO BW § 77, Rn. 40

<sup>18</sup> Quecke/Schmid, SächsGemO § 72, Rn. 89; Kunze/Bronner/Katz, GemO BW § 77, Rn. 41

<sup>19</sup> Quecke/Schmid, SächsGemO § 72, Rn. 4

<sup>20</sup> Quecke/Schmid, SächsGemO § 72, Rn. 86

die Schwelle zur Rechtswidrigkeit ist erst überschritten, wenn das gemeindliche Handeln mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar ist.<sup>21</sup>

Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn im Zeitpunkt der Planung oder Entscheidung durch die Gemeinde nicht alle wichtigen Fakten mit der nötigen Sorgfalt in die Kalkulation einbezogen worden sind oder die Abwägung unter Berücksichtigung schätzungsbedingter Toleranzen einer vernünftigen wirtschaftlichen Betrachtung nicht mehr standhielte.<sup>22</sup>

Ausgehend von diesen Maßstäben ist daher zu prüfen, ob die Gemeinde mit dem Abbruch des Brückenbaus zu Gunsten der Planung und Realisierung eines Tunnels den ihr zustehenden Ermessensspielraum in nicht mehr vertretbarer Weise überschreiten würde bzw. ob ein solcher Beschluss mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar wäre.

Zu den Fakten, welche in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzubeziehen wären, gehören:

- die Höhe der aus dem Umschwenken auf einen Tunnel resultierenden Mehrkosten (a),
- das Verhältnis dieser Mehrkosten zur Gesamthaushaltslage der Stadt und die Auswirkung auf künftige Haushalte (b),
- die für die Deckung der Mehrkosten realistischerweise verfügbaren Finanzquellen (c),
- der Anlass für die Abkehr von der früheren Wirtschaftlichkeitskalkulation bzw. die mit dem Umschwenken verfolgten politischen Ziele (d) sowie
- eine Prognose der Geeignetheit des Umschwenkens zum Erreichen dieser Ziele (e).

#### **(a) Höhe der Mehrkosten**

Die Höhe der entstehenden Mehrkosten lässt sich gegenwärtig nur grob abschätzen. Hinsichtlich des gesamten Verkehrszuges mit Brücke werden ca. 157 Mio. EUR angesetzt. Nach der Einschätzung der Stellungnahme der BUNG-Gutachter vom 08.06.2007 beliefen sich die Baumehrkosten eines Tunnels ohne Rad- und Fußwege auf ca. 29 bzw. 36 Mio. EUR (je nach Bauausführung) zzgl. Planungs- und Gutachterkosten.<sup>23</sup> Dabei wiesen sie darauf hin, dass bauliche Optimierungen unter Umständen zu einer Reduzierung der Mehrkosten führen könnten. Zusätzliche Kostenrisiken sahen die BUNG-Gutachter indes unter anderem wegen

- der in der ILF-Machbarkeitsstudie deutlich zu niedrig angesetzten Kosten der Umverlegung der Elbe während der Bauzeit,<sup>24</sup>
- von Erkenntnissen aus erst noch vorzunehmenden Prüfungen bzw. zu erstellenden Gutachten<sup>25</sup> und
- erst noch zu treffender Abstimmungen und ungewisser rechtlicher Auflagen.<sup>26</sup>

Bezifferbar waren letztlich jedoch vorerst nur jene 29 bis 36 Mio. EUR an Baumehrkosten.<sup>27</sup> Nachfolgend werden nur noch die Zahlen für die „offene Bauweise“ (Baumehrkosten: 36 Mio. EUR) zugrunde gelegt.

<sup>21</sup> Vgl. BayVGH, Beschluss vom 19.03.2007, 4 CE 07.416, juris, Rn. 25 f. m. w. N.; siehe auch Quecke/Schmid, SächsGemO § 72 Rn. 103 m. w. N. zu ähnlicher obergerichtlicher Rechtsprechung

<sup>22</sup> Kunze/Bronner/Katz, GemO BW § 77, Rn. 47 m. w. N.

<sup>23</sup> BUNG-Stellungnahme, S. 46; Die Mehrkosten eines Tunnels mit vergleichbarem verkehrstechnischem Niveau wie die Brücke lägen laut BUNG ca. 14 Mio. EUR höher.

<sup>24</sup> BUNG-Stellungnahme, S. 39

<sup>25</sup> Umweltverträglichkeitsprüfung, Immissionsgutachten, Auswirkungen eines Tunnels auf das Grundwasserregime; Selbst das von den Initiatoren bemühte 4-Seitige Gutachten der Baugrund Dresden Ingenieurgesellschaft mbH vom 16.04.2004 weist (auf Seite 2) auf erst noch erforderliche objektbezogene Baugrunderkundung hin. Die Dimensionen der selbst nach tiefgründigen Untersuchungen verbleibenden Risiken lassen sich am Beispiel des derzeit in Bau befindlichen Leipziger City-Tunnels ermessen.

<sup>26</sup> BUNG-Stellungnahme, S. 42

Im jetzigen Stadium können allerdings nicht (mehr) lediglich die Schätzkosten für die Brücke von den Schätzkosten für den Tunnel in Abzug gebracht werden, da durch die zwischenzeitliche Vertragsvergabe und den tatsächlichen Baubeginn neue Kostenfaktoren hinzugetreten sind.

**[1.]** Zunächst müssten vielmehr die Kosten des gesamten Verkehrszuges mit Brücke und die des Verkehrszuges mit Tunnel nebst den erst aus der „Umentscheidung“ resultierenden Mehrkosten gegenübergestellt werden.

Ausgehend von der BUNG-Stellungnahme würde der gesamte Verkehrszug mit einem Tunnel (ohne Fuß- und Radweg) mindestens 193 Mio. EUR kosten.<sup>28</sup>

Aufgrund der zwischenzeitlichen Vergaben und begonnenen Brückenbauarbeiten sind folgende Kostenpositionen hinzu zu addieren:<sup>29</sup>

- Planungs- und Gutachterkosten für einen Tunnel (ca. 12 Mio. EUR)<sup>30</sup>
- Verlorene Aufwendungen für bis zum Zeitpunkt dieser Stellungnahme erbrachte Planungs- und Bauleistungen, die für einen Tunnel nicht nutzbar sind (ca. 21,9 Mio. EUR),<sup>31</sup>
- Kosten der Beseitigung von Bauwerken, die einem Tunnel entgegenstehen, insbesondere der bereits gebauten Brückenelemente (ca. 2,1 Mio. EUR),
- Entschädigungen an Brückenbauunternehmen in Höhe des positiven Interesses nebst Kosten für unnötig vorgehaltenes Personal und Material, sowie Ersatzverpflichtungen gegenüber ihren Subunternehmern (ca. 9,2 Mio. EUR),

Danach betragen die Gesamtkosten der Tunnelvariante nebst zwischenzeitlich neu hinzugetretener Kostenfaktoren bei konservativer Schätzung je nach Bauart 237,6 Mio. EUR. Aufgrund der bereits erbrachten Bauleistungen, die sowohl für die Brücken- als auch für eine Tunnelvariante nutzbar sind, können hiervon im jetzigen Stadium 13,6 Mio. EUR in Abzug gebracht werden. Gegenwärtig müssten mithin noch ca. 224,6 Mio. EUR für einen Tunnel aufgebracht werden.

**[2.]** Außerdem ist derzeit davon auszugehen, dass die Kosten für den gesamten Verkehrszug mit Tunnel nebst der vorgenannten Zusatzkosten in voller Höhe den städtischen Haushalt belasten würden, da der Bau eines durchgängigen Tunnels nicht vom Zuwendungsbescheid des Freistaates Sachsen vom 24.10.2004 erfasst ist und insofern eine Änderung dieses Bescheides beantragt oder – was wahrscheinlicher ist – ein neuer Fördermittelantrag gestellt werden müsste.

**[3.]** Eine Reduzierung des städtischen Eigenanteils an den Gesamtkosten ergäbe sich lediglich bei einer unverändert bleibenden Beteiligung Dritter (DREWAG, DVB AG, Stadtentwässerung GmbH) i. H. v. ca. 15 Mio. EUR.

---

<sup>27</sup> Ob diese Schätzungen bereits die Kosten für die Durchführung erneuter Vergabeverfahren und weiterer Grundstücksankäufe bzw. Entschädigungen bei Enteignung enthalten, ist nicht klar ersichtlich und wird hier unterstellt.

<sup>28</sup> Ein Vergleich der vorveranschlagten Brückenkosten plus eventuell zu erwartender Nachträge, etwa aufgrund gestiegener Stahlpreise, mit den Schätzkosten einer Volltunnelvariante verbietet sich. Ebenso wie die Brückenkosten selbstverständlich steigen können, besteht dieses Risiko auch bei den Tunnelkosten. Namentlich ist gegenwärtig unvorhersehbar, wie hoch die Baupreise für den Tunnel aufgrund der anhaltenden Preissteigerungen auf dem Rohstoffmarkt, steigender Lohnpreise und der allgemeinen Preisentwicklung sein werden.

<sup>29</sup> Die in Klammern angegebenen Schätzzahlen beruhen auf einer Auskunft des Straßen- und Tiefbauamtes vom 28.03.2008.

<sup>30</sup> Diese Kosten sind in den BUNG-Schätzungen ausdrücklich noch nicht berücksichtigt.

<sup>31</sup> Von den bislang „verbauten“ 35,5 Mio. EUR sind die bisherigen Aufwendungen, die auch beim Bau eines Tunnels nutzbar bleiben (ca. 13,6 Mio. EUR) abzuziehen.

**[4.]** Für die Brückenvariante wird von einer Belastung des städtischen Haushaltes in Höhe von ca. 43,15 Mio. EUR ausgegangen. Auf Grundlage vorstehender Ausführungen, insbesondere dem derzeitigen Nichtvorliegen eines Fördermittelbescheides für die Tunnellösung, betrüge die abschätzbare Mehrbelastung des städtischen Haushaltes bei Umschwenken auf eine Tunnellösung mindestens 166,45 Mio. EUR.<sup>32</sup>

**[5.] Anmerkung:** Verlässliche Aussagen darüber, in welcher Höhe der Verkehrszug auch mit einem Tunnel förderfähig wäre, lassen sich gegenwärtig nicht treffen. Ein Vergleich eines bestandskräftigen Zuwendungsbescheides mit lediglich möglicherweise erfüllten künftigen Förderkriterien zwingt zu Spekulationen, die kaum als Basis einer vernünftigen wirtschaftlichen Entscheidung taugen können.

Selbst wenn man unterstellt, dass in mehreren Jahren<sup>33</sup> überhaupt noch Bundes- und Landesmittel zur Förderung kommunaler Verkehrsvorhaben gewährt werden, obliegt die Entscheidung über das „Ob“ und die Höhe einer Zuwendung nicht der Stadt sondern dem Regierungspräsidium als Bewilligungsbehörde. Die erforderliche erneute Prüfung der Förderfähigkeit würde sich nach der dann geltenden Rechts- und Haushaltslage richten. In die Entscheidung dürfte die Bewilligungsbehörde mit hoher Wahrscheinlichkeit einfließen lassen, ob der Verkehrszug mit Tunnel den nichtmotorisierten Individualverkehr ausschließt. Ebenso wird sie berücksichtigen, ob eine Zuwendung (Zuteilung von Bundes- und Landesmitteln aus einem begrenzten Budget) zu Lasten anderer Vorhaben innerhalb der Stadt und vor allem auch anderer Antragsteller (Kommunen und Landkreise) ginge.<sup>34</sup> Eventuell in der Vergangenheit nicht abgerufene Mittel lassen weder die Prognose zu, dass der Bund innerhalb der nächsten Jahre auf eine Anpassung der Fördermittel an den Bedarf verzichten wird, noch dass der Förderbedarf in Sachsen in den nächsten Jahren konstant bleibt bzw. zurückgeht.

Selbst bei unterstellter Förderung der Tunnelvariante, steht doch allein aufgrund der höheren Tunnelbaukosten und des daher gleichfalls höheren städtischen Eigenanteils sowie der nicht förderfähigen verlorenen Aufwendungen fest, dass der städtische Haushalt beim Umschwenken auf einen Tunnel in zweistelliger Millionenhöhe zusätzlich belastet wäre.

### **(b) Relation**

Die abschätzbaren Mehrkosten (ohne Fördermittelzusage) entsprechen mehr als 50 Prozent am gesamten jährlichen Vermögengshaushalt der Stadt.<sup>35</sup>

### **(c) Finanzierung**

Wie diese Mehrkosten gedeckt werden sollen, ist derzeit nicht absehbar.

Soweit der Bundesverkehrsminister mit Schreiben vom 11.06.2007 und vom 08.02.2008 ein Bemühen des Bundes in Aussicht gestellt hat, bei der Finanzierung einer welterbeverträglichen Lösung behilflich zu sein bzw. dem Freistaat nahelegt, die nach dem Entflechtungsgesetz und der Bund-Länderverwaltungsvereinbarung zugeteilten Mittel vorrangig zu Gunsten der welterbeverträglichen Lösung in Dresden einzusetzen, resultieren hieraus weder durch-

<sup>32</sup> ca. 224,6 Mio. EUR abzüglich 15 Mio. (Drittmittel) abzüglich der als städtischer Eigenanteil für den Verkehrszug mit Brücke eingeplanten ca. 43,15 Mio. EUR

<sup>33</sup> Vgl. die Einschätzung des Geschäftsbereichs Stadtentwicklung in der Stadtratssitzung vom 13.03.2008 und in der Stellungnahme vom 28.03.2008, unter Verweis auf die noch erforderlichen Detailplanungen, ein neues Planfeststellungsverfahren und noch erforderliche neue Vergabeverfahren.

<sup>34</sup> Die gleichen Zweifel bestehen hinsichtlich eventueller zusätzlicher Mittel aus dem Bereich der Städtebauförderung. In diesem Zusammenhang anzumerken ist, dass die parallele Inanspruchnahme zweier Fördermittelprogramme unzulässig sein dürfte.

<sup>35</sup> Ausgabenseite, 2007: 262,6 Mio. EUR; 2008: 276,1 Mio. EUR

setzbare Ansprüche der Stadt noch rechtliche Verpflichtungen des Bundes bzw. des Freistaates. Im Gegenteil geht aus diesen Äußerungen hervor, dass für den Bund gerade keine direkte Kostenbeteiligung in Betracht kommt.

Die gegenwärtigen Einnahmequellen der Stadt weisen eine eher abwärts gerichtete Bewegung auf (geringere Gewerbesteuererinnahmen, Wegfall der Straßenausbaubeiträge etc.) - bei gleichzeitig tendenziell steigenden Ausgaben beispielsweise im Sozialbereich. Frei verfügbare Haushaltsmittel sind mithin nicht ersichtlich.

Entsprechendes gilt für die Frage, welche kommunalen Vermögensgegenstände veräußert werden könnten.

Der Verzicht auf andere Großbauvorhaben (z. B. Stadion, Operette, Umbau Kulturpalast, Schwimmhallensanierung) dürfte ungeachtet der Frage der Sinnhaftigkeit kaum politische Mehrheiten finden.

Welche kommunalen Steuern bzw. Abgaben noch erhöht werden könnten, um Mehreinnahmen in der erforderlichen Millionenhöhe zu erwirtschaften, ist nicht ersichtlich.

Eine Finanzierung durch Kreditaufnahme bedürfte nicht nur der Genehmigung durch das Regierungspräsidium. Vielmehr wäre zunächst eine Änderung der Hauptsatzung erforderlich, da § 7 Abs. 7 Hauptsatzung jede Neuverschuldung verbietet.

Die Finanzierung der Mehrkosten ist daher gegenwärtig ungeklärt.

#### **(d) Rechtfertigender Anlass**

Ungeachtet der Finanzierbarkeit der Alternativlösung ist fraglich, ob ein hinreichender Anlass für die Abkehr von der früheren Wirtschaftlichkeitskalkulation vorliegt bzw. ob die mit dem Umschwenken verfolgten politischen Ziele derart gewichtig sind, dass sie das Umschwenken rechtfertigen.

Für das Gewicht des Ziels „Erhalt des Welterbes“ ließe sich beispielsweise anführen,

- dass dem Titel weltweit eine erhebliche immaterielle Bedeutung zugemessen wird,
- dass der Entzug des Titels dem Ansehen der Stadt als Kulturstadt sowie dem diplomatischen Gewicht der Bundesrepublik nicht nur innerhalb der UNESCO empfindlich schaden könnte,
- dass auch für den Erhalt des Titels über mehrere Jahre hinweg bedeutsame personelle und materielle Aufwendungen getätigt wurden und
- dass der Titel kein Selbstzweck ist, sondern einer weltweiten, kulturellen und landschaftlichen – nicht in Geld messbaren – Einzigartigkeit Ausdruck verleiht, welche nach Einschätzung der international hochrangig besetzten Fachorganisation UNESCO durch die Waldschlößchenbrücke in der gegenwärtig gebauten Form zerstört würde.

Ein hinreichender Anlass für diesen politischen Richtungswechsel könnte zudem in der Drohung des Bundes gegenüber dem Freistaat zu sehen sein, solche Mittel zurückzufordern, deren Zuwendung dem Bund als Verstoß gegen völkerrechtliche Pflichten zugerechnet würde. Da der Freistaat diese Zuwendungen seinerseits gegenüber der Stadt nur unter Vorbehalt „in Aussicht gestellt“- und nicht verbindlich zugesagt hat, könnte hierdurch das gesamte Finanzierungskonzept für die bereits im Bau befindliche Brücke erschüttert werden.

Für die Fortsetzung des Brückenbaus ließe sich anführen,

- dass die von 1996 bis 2004 gefassten Stadtratsbeschlüsse zu Gunsten des Baus einer Brücke am Waldschlößchen noch verbindlich sind und auch der Bürgerentscheid vom 27.02.2005 zwar seine „Sperrwirkung“ nicht aber seine „Bindungswirkung“ verloren hat,

- dass bis zur gerichtlichen Feststellung der Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses von dessen Rechtmäßigkeit auszugehen ist,
- dass es sich beim Bau der Waldschlößchenbrücke um eine Leistung der Daseinsvorsorge handelt, für welche vorliegend von den betroffenen Bevölkerungsschichten seit Jahren ein konkretes Bedürfnis reklamiert wird,
- dass beim Abbruch der bereits begonnenen Brückenarbeiten zu Gunsten eines im Detail erst noch zu planenden Tunnels ein erheblicher personeller und finanzieller Mehraufwand entsteht.

Ferner ließe sich argumentieren, dass dem Freistaat die rechtlichen Verpflichtungen des Bundes lange bekannt sind und er gleichwohl in Ersatzvornahme für die Stadt die entscheidenden Bauleistungen vergeben hat. Vorbehaltlich einer näheren Prüfung ließe sich hieraus möglicherweise - entgegen der Formulierungen im Zuwendungsbescheid - ein Vertrauensschutztatbestand herleiten. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass der Freistaat auf Grundlage des Zuwendungsbescheides bereits sämtliche abgeschlossenen förderfähigen Einzelposten des Verkehrszuges mit jeweils 90% gefördert hat und nicht ersichtlich ist, dass er sich künftig an seiner Zusage nicht mehr festhalten lassen will.

Fest steht gegenwärtig nur, dass durch den Abbruch der Brückenarbeiten und den Beginn einer Tunnellösung erhebliche Mehrkosten entstehen werden, die gegenwärtig nicht mit städtischen Mitteln untersetzt sind und dass hinsichtlich dieser Mehrkosten von Seiten Dritter gegenwärtig keine verbindliche Kostenübernahmeerklärung vorliegt. Fest steht ferner, dass die bereits erbrachten Förderleistungen des Freistaates zurückgefordert würden, wenn es zu überhaupt keiner Elbquerung am Standort Waldschlößchen kommt. Dies spricht dafür – im gegenwärtigen Stadium - die Fortsetzung des Brückenbaus als wirtschaftlichste Handlungsoption im Sinne von § 10 Abs. 2 KomHVO anzusehen. Zudem stünde dem Abbruch der einem Tunnel entgegenstehenden Bauwerke wohl der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz in seiner Konkretisierung des Gebotes zum sorgsamem Umgang mit dem Anlagevermögen (§ 89 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO) entgegen.

Letztlich kann jedoch die hier zu beurteilende Frage, ob ein rechtfertigender Anlass für eine Stadtratsentscheidung zugunsten eines Tunnelbaus angenommen werden könnte, solange die zum Erhalt eines Gutes von erheblichem immateriellem Wert erforderlichen Finanzen nicht vorhanden bzw. nicht gesichert sind, von der Verwaltung nicht beantwortet werden.

#### **(e) Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahme zur Zielerreichung**

Eine verlässliche Prognose der Geeignetheit und der Erforderlichkeit des Umschwenkens zum Erreichen des Ziels „Erhalt des Welterbes“ ist gegenwärtig kaum möglich.<sup>36</sup> Dies gilt trotz der jüngsten Äußerungen des Welterbezentrums, wonach nur ein Tunnel den Welterbetitel erhalten könne, wohingegen selbst alternative Brücken unvereinbar mit dem Welterbe wären. Die abschließende Entscheidung über die Welterbeverträglichkeit der Brücke trifft das Welterbekomitee frühestens Anfang Juli 2008. Unwahrscheinlich ist, dass sich die UNESCO bereits jetzt zu einem noch nicht im Detail geplanten Tunnel abschließend äußert.

#### **(f) Zwischenergebnis**

Die Frage, ob es bei dieser Ausgangslage noch mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens vereinbar erscheint, wenn sich die Stadt von einem geplanten, genehmigten und bereits im Bau befindlichen Projekt verabschiedet, um aus übergeordneten politischen Gesichtspunkten ein finanziell risikobehaftetes Bauvorhaben an gleicher Stelle zu beginnen, kann im gegenwärtigen Stadium nicht von der Verwaltung beantwortet werden. Es erscheint nicht

<sup>36</sup> näher hierzu siehe unten, B. VI. 2 b)

völlig ausgeschlossen, dass der Stadtrat anhand der von ihm festzulegenden politischen Prioritäten und in Abwägung aller vorstehenden Gesichtspunkte, das Umschwenken auf einen Tunnel in wirtschaftlich vertretbarer Weise beschließen dürfte.

### **(3) Grundsatz der Verwaltungseffizienz**

Fraglich ist ferner, ob es noch mit dem Grundsatz der Verwaltungseffizienz in Einklang gebracht werden kann, wenn ein beschlossenes und tatsächlich inzwischen begonnenes Großbauvorhaben abgebrochen wird, um stattdessen ein noch nicht genehmigtes und nicht einmal abschließend geplantes Alternativvorhaben in Angriff nehmen zu können.

Der Grundsatz der Verwaltungseffizienz verlangt von der Verwaltung im Wesentlichen, ihre Ziele bzw. die ihr obliegenden Aufgaben mit minimalen Mitteln bestmöglich zu erreichen (Zweck-Mittel-Relation), insoweit überschneidet er sich teilweise mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit. Es kann offen bleiben, ob dieser Grundsatz den Rang eines Verfassungsprinzips oder lediglich eines „ermessensleitenden Gesichtspunktes“ hat; jedenfalls ist er nicht auf Verwaltungsverfahren im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes beschränkt.<sup>37</sup> Er gilt auch für den Gemeinderat, da dieser ein Teil der öffentlichen Verwaltung ist.

Welche Mittel zu welchem Zweck effizient sind, kann nur anhand der konkreten Umstände des Einzelfalles ermittelt werden. Insoweit besteht ein Ermessensspielraum.<sup>38</sup>

Gegenwärtig obliegt der Stadt die Aufgabe, in Umsetzung der Stadtratsbeschlüsse von 1996 bis Mitte 2003 und des Bürgerentscheides vom 27.02.2005, am Standort Waldschlößchen eine Brücke zu errichten. Seit dem Jahr 2006 steht die Stadt daneben vor der Aufgabe, ihre Streichung von der so genannten Welterbeliste zu vermeiden.

Beide Ziele stehen in einem erheblichen Spannungsverhältnis; wobei bis zu einer abschließenden Entscheidung der UNESCO ungeklärt bleibt, ob nur ein Ziel zu Lasten des anderen durchsetzbar ist oder ob sich beide Ziele gleichzeitig erreichen lassen.

Da beide Aufgaben keine Pflichtaufgaben der Gemeinde sind, sondern von dieser aus eigenem Entschluss übernommen wurden, hätte der Stadtrat - im Planungsstadium - gegebenenfalls beide Ziele gegeneinander abzuwägen bzw. zu definieren, welchen politischen Stellenwert er dem jeweiligen Ziel beimisst. Erst dann ließe sich einschätzen, welche Maßnahmen in Bezug auf den Stellenwert des favorisierten Zieles noch effizient sind.

Die Stadt befindet sich allerdings längst nicht mehr im Planungsstadium sondern mitten in der Bauausführung.

Im Hinblick auf die relativ vage Aussicht, den Titel bei Bau eines Tunnels eher behalten zu können, als beim Bau einer (ggf. noch veränderten) Brücke, auf die schon einmal erfolgte Änderung der UNESCO-Auffassung zur Welterbeverträglichkeit eines detailliert vorgestellten Bauvorhabens, auf die drohenden wirtschaftlichen Einbußen, welche aus zu erwartenden Entschädigungsansprüchen der Baufirmen und auf den immensen personellen und finanziellen Mehraufwand bis zur Errichtung eines Tunnels, erscheint es schwerlich mit dem Grundsatz der Verwaltungseffizienz vereinbar, die begonnen Brückenbauarbeiten abubrechen und die notwendigen Maßnahmen zum Bau eines Tunnels einzuleiten.

Analog der obigen Ausführungen zum Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist andere Beurteilung jedoch dann denkbar, wenn der Fokus auf die (durch den Titel lediglich

<sup>37</sup> Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 9 Rn. 76 m. w. N. und § 10 Rn. 23

<sup>38</sup> Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 9 Rn. 79 m. w. N.

dokumentierte) Einzigartigkeit des Welterbes gerichtet wird. Angesichts der nicht völlig auszuschließenden Möglichkeit, dass eine Tunnellösung für die Stadt rechtlich, tatsächlich und finanziell realisierbar ist und dass diese Tunnellösung zugleich geeignet sein könnte, das Welterbe (und den Welterbetitel) zu erhalten, schiene eine derartige Gewichtung nicht völlig unvertretbar.

### **cc) Zwischenergebnis**

Ob in der gegenwärtigen Situation selbst der Stadtrat nicht ohne Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie gegen den Grundsatz der Verwaltungseffizienz einen Beschluss zu Gunsten eines Tunnels anstelle des begonnenen Brückenbaus treffen könnte, muss hier offen bleiben. Eine in Abwägung der vorgenannten Umstände im Stadtrat als zuständigem Kollegialorgan getroffene Entscheidung scheint im konkreten Fall besser zur Beantwortung dieser Fragen geeignet, als eine Positionierung der Verwaltung.

### **c) Verfolgung gesetzwidriger Ziele**

Fraglich ist, ob das Bürgerbegehren auch deswegen unzulässig ist, weil es auf einen vom Negativkatalog des § 24 Abs. 2 S. 2 SächsGemO erfassten Gegenstand ausgerichtet ist.

Weisungsaufgaben (§ 24 Abs. 2 S. 2 Nr. 1), Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung (Nr. 2), Haushaltssatzungen und Wirtschaftspläne (Nr. 3), Gemeindeabgaben, Tarife und Entgelte (Nr. 4), Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse sowie Jahresabschlüsse der Sondervermögen und Treuhandvermögen (Nr. 5), Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten (Nr. 6) oder Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren (Nr. 7) sind ersichtlich nicht Gegenstand des beabsichtigten Bürgerentscheides.

Näher zu prüfen ist allerdings, ob der Antrag gesetzwidrige Ziele verfolgt (Nr. 8). Dabei erscheint die Formulierung „gesetzwidrige“ Ziele als zu eng, denn wie sich bereits aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzip und der Gleichstellung von Bürgerentscheid und Beschluss des Gemeinderates nach § 24 Abs. 4 S. 1 SächsGemO ergibt, dürfen Bürgerbegehren nicht nur keine gesetzwidrigen, sondern auch sonst keine „rechtswidrigen“ Ziele verfolgen. Bereits im Falle der Rechtswidrigkeit wäre ein Bürgerbegehren vom Gemeinderat als unzulässig zurückzuweisen bzw. von der Rechtsaufsicht zu beanstanden. Dies gilt auch dann, wenn sich die Rechtswidrigkeit des kommunalen Handelns aus einem Verstoß gegen zivilrechtliche Verpflichtungen ergibt.<sup>39</sup>

### **aa) „Zwang zum Vertragsbruch“?**

Ein erfolgreicher Bürgerentscheid zugunsten eines durchgängigen Tunnelbaus hätte die Beendigung der begonnenen Brückenarbeiten zur logischen Konsequenz.

Zwar besteht kein unmittelbar auf Gesetz beruhendes Recht zur einseitigen Vertragsbeendigung speziell wegen eines Bürgerbegehrens. Andernfalls wäre bei Verträgen mit kommunalen Vertragspartnern, in deren Bereich das Rechtsinstitut des Bürgerbegehrens gesetzlich vorgesehen ist, die Bindungswirkung von Verträgen, einem der elementarsten Rechtsinstitute überhaupt, nicht mehr gewährleistet.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> vgl. z. B. VG Ansbach, Urteil vom 06.07.2006, AN 4 K 06.00437, juris, Rn. 39 m. w. N.

<sup>40</sup> VG Ansbach, Urteil vom 06.07.2006, AN 4 K 06.00437, juris, Rn. 41

Grundsätzlich werden allerdings - ebenso wie zuvor beim Stadtrat - die Ausübung eines Sonderkündigungsrechtes gemäß § 8 Abs. 1 VOB/B sowie die Möglichkeit einer einvernehmlichen Aufhebung der Bauleistungsverträge in Erwägung gezogen werden können. Die Frage der insoweit entstehenden „Entschädigungssummen“ ist bei der Prüfung des Kostendeckungsvorschlages zu berücksichtigen. Maßgeblich ist an dieser Stelle, dass die Stadt rechtmäßige Handlungsoptionen zur Vertragsbeendigung besitzt.

### **bb) Abwägungsgebot aus § 39 SächsStrG**

Gemäß § 39 Abs. 1 Sächsisches Straßengesetz (SächsStrG) dürfen Gemeindestraßen und sonstige öffentliche Straßen, wenn eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Für den Bau eines Tunnels am Standort Waldschlößchen wäre gemäß § 39 Abs. 2 SächsStrG i.V.m. § 3 Abs. 1 und Anlage 1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Freistaat Sachsen (SächsUVP) eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich.

Ein Planfeststellungsbeschluss liegt bislang allein für die Brücke nicht aber für den geforderten Tunnel am Waldschlößchen vor. Der vorliegende Planfeststellungsbeschluss kann auch nicht ohne weiteres abgeändert bzw. auf einen Tunnel ausgedehnt werden, da er das Ergebnis eines umfangreichen Abwägungsprozesses nach § 39 Abs. 3 SächsStrG darstellt und sich die abzuwägenden öffentlichen und privaten Belange bei Bau eines Tunnels und bei Errichtung einer Brücke in Teilbereichen erheblich unterscheiden können. Insbesondere kommt es bei Errichtung eines Tunnels in offener Bauweise zu größeren Eingriffen in den Schifffahrtsverkehr und wesentlich umfangreicheren Erdarbeiten. Zudem ergeben sich neue Betroffenheiten von Grundstückseigentümern, welche durch den Brückenbau nicht oder weniger berührt sind.

Muss aber ein erneutes Planfeststellungsverfahren mit komplett neuer umfassender Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange durchgeführt werden, so stellt sich die Frage, ob ein Bürgerentscheid, welcher der Stadt den Bau eines Tunnels auferlegt, nicht das Ergebnis des Abwägungsprozesses vorwegnimmt.

Für das im Rahmen der Bauleitplanung beachtliche Abwägungsgebot aus § 1 Abs. 6 BauGB hat das Sächsische Obergericht ausgeführt, dass ein Bürgerbegehren wegen Vorwegnahme von Einzelfragen der erforderlichen, vielschichtigen und dynamischen Abwägung unzulässig ist.<sup>41</sup>

Anders als bei der Bauleitplanung ist für die Abwägung nach § 39 Abs. 3 SächsStrG jedoch nicht die Stadt selbst, sondern das Regierungspräsidium zuständig; vgl. § 39 Abs. 9 SächsStrG. Insofern kann sich der Bürgerentscheid nur auf gemeindliche Stellungnahmen im Planfeststellungsverfahren beziehen. Sein Ergebnis kann die Anhörungs- bzw. Planfeststellungsbehörde nicht binden.<sup>42</sup>

Treten im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens entgegenstehende öffentliche oder private Belange auf, die bei einer Abwägung des Regierungspräsidiums bzw. durch Nachbesserungen der Stadt nicht überwunden werden können, muss und darf das Regierungspräsidium das Planfestsetzungsverfahren nicht im Sinne des Bürgerbegehrens abschließen.

Demnach ist das Bürgerbegehren nicht wegen eines Verstoßes gegen das Abwägungsgebot unzulässig.

<sup>41</sup> SächsOVG, Beschluss vom 08.06.2000, 3 B 500/99, juris, Rn. 11

<sup>42</sup> Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung Baden-Württemberg, § 21 Rn. 3

### **cc) Behinderung gesetzmäßigen Handelns der Gemeinde**

Die Verfolgung gesetzwidriger Ziele wäre ferner zu konstatieren, wenn ein Antrag allein darauf abzielt, ein gesetzmäßiges Handeln der Gemeinde zu behindern oder zu verzögern. Gleichwohl wird in solchen Fällen nur dann eine Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt werden können, wenn dieses Ziel evident ist und die Behinderung oder Verzögerung als solche wegen eines grundsätzlichen gesetzlichen Beschleunigungsgebotes eindeutig gesetzwidriges Ziel ist.<sup>43</sup>

Vorliegend ist bereits nicht evident, dass es den Unterstützern des Bürgerbegehrens letztlich allein darauf ankommt, den Vollzug der zu Gunsten eines Brückenbaus gefassten Gemeinderatsbeschlüsse und des früheren Bürgerentscheids zu behindern. Daher kann insofern nicht von der Verfolgung gesetzwidriger Ziele ausgegangen werden.

### **dd) Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und der Verwaltungseffizienz**

Wie bereits oben<sup>44</sup> ausgeführt wurde, sollte die politische Gewichtung zweier widerstreitender Aufgaben nicht durch die Verwaltung erfolgen. Vielmehr sollte der Stadtrat unter Würdigung aller relevanten Umstände selbst feststellen, ob in der gegenwärtigen Situation ein Bürgerentscheid zu Gunsten eines Tunnelbaus anstelle der begonnenen Brücke gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und der Verwaltungseffizienz verstößt.

### **ee) Zwischenergebnis**

Verwaltungsseitig kann – trotz der genannten erheblichen Bedenken – nicht eindeutig festgestellt werden, dass das Bürgerbegehren gesetzwidrige Ziele verfolgt.

## **2. Ablauf der Sperrfrist für ein wiederholendes Bürgerbegehren**

### **a) Existenz eines früheren Bürgerentscheides in der gleichen Angelegenheit**

Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist, vgl. § 25 Abs. 1 Satz 3 SächsGemO.

Der Bürgerentscheid vom 27.02.2005 („Sind sie für den Bau der Waldschlößchenbrücke? - einschließlich des abgebildeten Verkehrszuges“) beruhte auf einem Bürgerbegehren. Gegenstand jenes Bürgerentscheides war nicht nur das „Ob“, sondern auch das „Wie“ der Elbquerung am Standort Waldschlößchen. Diese Angelegenheit (das „Wie“) würde bei Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Welterbe erhalten durch Elbtunnel am Waldschlößchen“ erneut zum Gegenstand eines Bürgerentscheides.

Nach Ablauf der Sperrfrist kommt es für die Zulässigkeit eines erneuten Bürgerentscheides in der gleichen Angelegenheit nicht zusätzlich darauf an, ob sich die tatsächlichen Verhältnisse zwischenzeitlich geändert haben.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Held/Becker/Decker/u.a., GemO NRW, § 26 Erl. 3.1.9

<sup>44</sup> B. V. 1. b) bb) (2) und (3)

<sup>45</sup> Vgl. Sapper, VBIBW 1983, 89 (95); a. A. Kunze/Bronner/Katz, GemO BW § 21, Rn. 31; von Danwitz, DVBl 1996, 134 (138 f.).

## b) Fristberechnung

Im Gegensatz zu der in § 24 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO normierten Sperrfrist wird die Sperrfrist des § 25 Abs. 1 Satz 3 SächsGemO nicht erst durch die öffentliche Bekanntmachung des Abstimmungsergebnisses, sondern bereits durch die Durchführung eines Bürgerentscheides als solcher ausgelöst.<sup>46</sup>

So verlangt der Wortlaut von § 25 Abs. 1 Satz 3 SächsGemO lediglich, dass überhaupt ein früherer Bürgerentscheid in gleicher Angelegenheit aufgrund eines Bürgerbegehrens „durchgeführt worden ist“. Dies ist bereits mit dem Ende der Abstimmungen der Fall. Zudem soll mit der Sperrfrist des § 25 Abs. 1 Satz 3 SächsGemO - im Unterschied zu der dreijährigen Sperrfrist des § 24 Abs. 4 SächsGemO - nicht das Ergebnis der früheren Entscheidung besonders geschützt werden, sondern verhindert werden, dass durch wiederholte Anträge in der gleichen Angelegenheit eine unnötige Beunruhigung in die Gemeinde getragen wird.<sup>47</sup>

Folglich ist für den Beginn der Sperrfrist nach § 25 Abs. 1 Satz 3 SächsGemO auf den 27.02.2005 als Tag der Durchführung des früheren Bürgerentscheides abzustellen.

Gemäß §§ 187 Abs. 1; 188 Abs. 1 und 2 BGB endete die Sperrfrist des § 25 Abs. 1 Satz 3 SächsGemO mit Ablauf des 27.02.2008. Ab dem 28.02.2008 konnte daher der Antrag auf Zulassung eines Bürgerbegehrens in der gleichen Angelegenheit gestellt werden.<sup>48</sup>

## c) Umfang der Sperrfrist

Teilweise wird davon ausgegangen, dass die dreijährige Sperrfrist gemäß § 25 Abs. 1 S. 3 SächsGemO im Sinne einer „umfassenden Friedenspflicht“ zu verstehen sei. Daher sei vor Ablauf der Sperrfrist selbst das Sammeln von Unterstützungsunterschriften für einen Bürgerentscheid in der gleichen Angelegenheit unzulässig.<sup>49</sup> Mit dieser Argumentation wird die Zulässigkeitsprüfung auf das Sammeln von Unterschriften – quasi als Teilhandlung eines Bürgerbegehrens – erstreckt.

Allerdings überzeugt diese Betrachtungsweise nicht. Die SächsGemO enthält zwar keine ausdrückliche Regelung der Frage, wann die Zulässigkeitskriterien eines Bürgerbegehrens erfüllt sein müssen. Da jedoch keine Beurteilung vergangener oder künftiger Sachverhalte zu treffen ist, wird grundsätzlich verlangt werden müssen, dass die Zulässigkeitskriterien im Zeitpunkt des Eingangs der Unterschriftenlisten bei der Verwaltung erfüllt sind.<sup>50</sup> Nach einer in der Literatur vertretenen Auffassung soll selbst bei der Prüfung der Abstimmungsberechtigung der einzelnen Unterzeichner nicht auf das Datum der Unterschriftsleistung sondern auf den Zeitpunkt des Antragseingangs abzustellen sein.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Sponer/Jacob, SächsGemO, § 25 Erl. 1: „Die dreijährige Sperrfrist beginnt mit dem Tag des früheren Bürgerentscheids.“; zur wortgleichen Bestimmung in § 21 Abs. 3 Satz 1 GO BW vgl. Kunze/Bronner/Katz, GO BW, § 21 Rn. 22 (Stand: Dez. 2006)

<sup>47</sup> Brüggem/Heckendorf, SächsGemO, § 25 Rn. 111

<sup>48</sup> Die den Gemeinderat bindende Sperrfrist des § 24 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO endete hingegen erst am 04.03.2008, da fristauslösendes Ereignis insoweit erst das wirksam gewordene – d. h. öffentlich bekannt gemachte Abstimmungsergebnis ist; a. A. ohne nähere Begründung Menke/Arens, SächsGemO, § 24 Rn. 10: „innerhalb von drei Jahren, gerechnet vom Tag der Abstimmung“

<sup>49</sup> Musall, DNN vom 19.01.2008; RP Dresden, Schreiben vom 01.02.2008 an den Oberbürgermeister  
<sup>50</sup> in diese Richtung auch VG Dresden, Beschl. v. 29.11.2004, 12 K 1002/04 (Neumarkt), S. 12

<sup>51</sup> vgl. Sponer/Jacob/u.a., SächsGemO, § 25 Erl. 2; Sapper, VBIBW 1983, 89 (91, in Fn. 14); Demgegenüber heißt es in § 8 Abs. 1 Bürgerentscheidsatzung: „Antragsberechtigt ist, wer am Tag der Unterzeichnung des Bürgerbegehrens Deutsche bzw. Deutscher im Sinne von Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist oder die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzt, das 18. Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens 3 Monaten mit Hauptwohnung in der Landeshauptstadt Dresden wohnt.“ Dies entspricht den Regelungen zur Briefwahlberechtigung im KomWG, und

Im Übrigen spricht bereits der Wortlaut von § 25 Abs. 1 S. 1 und 2 SächsGemO, wonach als Bürgerbegehren der Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheides definiert wird, dafür, das Sammeln von Unterschriften als bloße Vorbereitungshandlung des Bürgerbegehrens zu qualifizieren, für welche die dreijährige Sperrfrist nicht gilt. Tatsächlich gestellt wird der Antrag erst mit Einreichung bzw. Übergabe an die Gemeinde.

Zudem wird die Gemeinde durch § 25 Abs. 1 S. 3 SächsGemO nur genau drei Jahre vor „unnötiger Beunruhigung“ besonders geschützt. Schon am Tag nach Ablauf der Sperrfrist dürfen neue Bürgerbegehren in der gleichen Angelegenheit eingereicht werden. Dies setzt in größeren Gemeinden zwangsläufig voraus, mit der Unterschriftensammlung bereits vor Ablauf der Sperrfrist zu beginnen. Hätte der Sächsische Gesetz- bzw. Ordnungsgeber ein anderes Verständnis dieser Norm erreichen wollen, so hätte er ohne Weiteres eine entsprechende Regelung erlassen können. Dies hat er jedoch nicht für notwendig gehalten.<sup>52</sup>

Dementsprechend wurde der Pressesprecher des Regierungspräsidiums Dresden im Zusammenhang mit einem seinerzeit auch von der CDU erwogenen Bürgerbegehren wie folgt in der Presse zitiert: „*Ab da [dem Ende der Sperrfrist] können der Stadt Unterschriften vorgelegt werden. Doch ist es möglich, bereits jetzt zu sammeln.*“<sup>53</sup>

Nach der hier vertretenen Auffassung sind daher auch die während der Sperrzeit gesammelten Unterschriften berücksichtigungsfähig und lediglich auf ihre Gültigkeit im Einzelfall zu überprüfen gewesen.

#### **d) Zwischenergebnis**

Das Bürgerbegehren verstößt nicht gegen die Sperrfrist aus § 25 Abs. 1 S. 3 SächsGemO. Insoweit kann die zur Abstimmung zu bringende Angelegenheit wieder den zulässigen Gegenstand eines Bürgerentscheides bilden.

### **3. Einhaltung der 2-Monatsfrist für kassatorische Bürgerbegehren**

#### **a) Definition und Gegenstand kassatorischer Bürgerbegehrens**

Fraglich ist allerdings, ob sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderates richtet und deshalb bereits innerhalb von zwei Monaten nach der öffentlichen Bekanntgabe dieses Beschlusses hätte eingereicht werden müssen; § 25 Abs. 2 S. 3 SächsGemO; § 9 Abs. 2 Bürgerentscheidsatzung.

Ein Bürgerbegehren ist nicht nur dann gegen einen Gemeinderatsbeschluss gerichtet, wenn dieser Beschluss in der Fragestellung oder in der Begründung ausdrücklich genannt wird, sondern auch dann, wenn es sich inhaltlich auf einen Beschluss des Gemeinderates bezieht und nach seiner Zielrichtung auf eine Korrektur des Beschlusses ausgerichtet ist. Es ist auch nicht erforderlich, dass das Bürgerbegehren die uneingeschränkte Aufhebung des Beschlusses bezweckt. Vielmehr genügt es, dass eine wesentlich andere als die vom Gemeinderat beschlossene Lösung angestrebt wird.<sup>54</sup>

---

der der Regelung zu Volksbegehren und Volksantrag nach dem VVVG sowie der bisherigen Verwaltungspraxis innerhalb der Stadtverwaltung.

<sup>52</sup> Anders als z. B. in Mecklenburg-Vorpommern, dort lautet § 15 Abs. 2 DVO zur Kommunalverfassung vom 04.03.2008: „*Die Unterschriftensammlung für die Wiederholung eines Bürgerbegehrens nach § 20 Abs. 4 der Kommunalverfassung darf nicht vor Ablauf der zweijährigen Frist, gerechnet vom Tag des Bürgerentscheids in der gleichen Angelegenheit, beginnen.*“; Eine inhaltsgleiche Regelung war seit 1995 bereits in früheren Fassungen dieser DVO enthalten.

<sup>53</sup> Sächsische Zeitung vom 24.08.2007

<sup>54</sup> VG Dresden, Beschluss vom 19.12.2006, 4 K 1967/06, juris, Rn. 27; VG Darmstadt, Beschluss vom 27.07.2007, 3 G 1073/07, juris, Rn. 28; VGH Hessen, Beschluss vom 13.07.2004, 8 TG 1067/04, juris,

Zulässiger Gegenstand eines kassatorischen Bürgerbegehrens sind nach Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg nur die sogenannten Projektbeschlüsse und die weichenstellenden Grundsatzbeschlüsse, die eine neue Planungsstufe einleiten oder abschließen. Dazu gehören in der Regel auch die wiederholenden Grundsatzbeschlüsse, die aufgrund einer nochmaligen Sachdiskussion um das „Ob“ eines Projekts im Rat gefasst werden. Nicht „bürgerentscheidsfähig“ sollen hingegen Bürgerbegehren gegen reine Vollzugsbeschlüsse einer grundsätzlich bereits getroffenen Entscheidung sein.<sup>55</sup> Hervorzuheben ist insoweit, dass nach dieser Rechtsprechung die Bürger im Laufe eines Planungsprozesses mehrfach die Möglichkeit haben, die Einrichtung zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens zu machen, da die Frist nach jedem „bürgerentscheidsfähigen“ Beschluss erneut in Gang gesetzt wird. Sie müssen also nicht unmittelbar auf den ersten „bürgerentscheidsfähigen“ Beschluss reagieren. *Letztmalig* haben sie diese Chance allerdings nach dem Projektbeschluss.<sup>56</sup>

Diese Ausführungen lassen sich auf die sächsische Rechtslage übertragen. Die normative Grundlage für die Differenzierung zwischen „bürgerentscheidsfähigen“ und „nicht-bürgerentscheidsfähigen“ Gemeinderatsbeschlüssen bildet die Frist des §§ 25 Abs. 2 S. 3 SächsGemO. In gestreckten Planungsverfahren mit mehreren Ratsbeschlüssen besteht die Notwendigkeit festzustellen, ob der durch Bürgerbegehren angegriffene Ratsbeschluss gegenüber einer früheren Beschlussfassung einen eigenständigen Entscheidungsgehalt hat.<sup>57</sup> Denn Sinn und Zweck der Fristbestimmung in § 25 Abs. 2 S. 3 SächsGemO ist es, Ratsbeschlüsse nur insoweit zur Disposition bürgerschaftlicher Korrektur zu stellen, als dadurch nicht zugleich ein früherer, bestandsgeschützter Ratsbeschluss zu Fall gebracht wird, längere Zeit nicht ausgeführt werden kann oder etwa gar rückgängig gemacht werden muss.<sup>58</sup> Dieser besondere Schutz von Beschlüssen des Gemeinderates erklärt sich aus dem in der Landesverfassung verankerten Grundsatz der repräsentativen Demokratie, welcher grundsätzlich den kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vorgeht. Dieser Vorrang wäre ebenso wie die Effektivität und Sparsamkeit der Tätigkeit des Gemeinderats und der durch ihn bestimmten Tätigkeit der Gemeindeverwaltung in Frage gestellt, wäre das Bürgerbegehren auch ohne zeitlichen Zusammenhang mit einer „bürgerentscheidsfähigen“ Beschlussfassung zulässig. Denn es bestünde in diesem Fall die Gefahr, dass sich ein möglicherweise erheblicher wirtschaftlicher und personeller Aufwand im Nachhinein als überflüssig erweist. Deshalb, aber auch aus Gründen der Rechtssicherheit ist ein Bürgerbegehren, das sich im Sinne von § 25 Abs. 2 S. 3 SächsGemO gegen einen Gemeinderatsbeschluss wendet, nur innerhalb der nach Bekanntgabe laufenden Ausschlussfrist von zwei Monaten zulässig.<sup>59</sup>

## **b) Anwendbarkeit der Frist auf das hier zu prüfenden Bürgerbegehren**

Fraglich ist mithin, ob ein Bürgerentscheid, wonach die Elbquerung am Waldschlößchen in Form eines durchgängigen Tunnels anstelle der begonnenen Kombination aus Brücke und Tunnel gebaut wird, *inhaltlich* einem Beschluss des Stadtrates entgegensteht, welcher Bestandsschutz nach § 25 Abs. 2 S. 3 SächsGemO genießt.

---

Rn. 44; OVG NRW, Urteil vom 28.01.2003, 15 A 203/02, NVwZ-RR 2003, 584; von Danwitz, DVBl. 1996, 134 (137) m. w. N.

<sup>55</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.11.1983, 1 S 1204/83, NVwZ 1985, 288 (289 f.); vgl. auch von Danwitz, DVBl. 1996, 134 (139) m. w. N.

<sup>56</sup> So ausdrücklich Ritgen, NVwZ 2000, 129 (133)

<sup>57</sup> Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um eine „wichtige Gemeindeangelegenheit“ handelt.

<sup>58</sup> von Danwitz, DVBl. 1996, 134 (139); VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.11.1983, 1 S 1204/83, NVwZ 1985, 288 (289f.)

<sup>59</sup> VG Leipzig, Urteil vom 12.06.2007, 6 K 286/07, SächsVBl. 268 (269); VGH Hessen, Beschluss vom 13.07.2004, 8 TG 1067/04, juris, Rn. 46 f.; VGH BW, Urteil vom 14.11.1983, 1 S 1204/83, NVwZ 1985, 288 (290), Kunze/Bronner/Katz, GemO BW § 21 Rn. 21, 27

Der Stadtrat hat sich von 1996 bis 2003 in mehreren Beschlüssen explizit für den Bau einer Brücke ausgesprochen.<sup>60</sup>

Inhaltlich steht das auf den Bau eines Tunnels anstelle einer Brücke ausgerichtete Bürgerbegehren all diesen Beschlüssen entgegen. Deshalb ist die Zweimonatsfrist des § 25 Abs. 2 S. 3 SächsGemO einschlägig. Das erst im März 2008 eingereichte Bürgerbegehren hat diese Frist nicht gewahrt.

Fraglich ist, ob eine der nachfolgend getroffenen Entscheidungen zu Gunsten eines Brückenbaus die Zweimonatsfrist erneut ausgelöst hat.

Zwar flammte mit Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Dresdner Stadtrat Mitte 2004 die Grundsatzdiskussion um den Bau einer Waldschlößchenbrücke erneut auf. Allerdings wurde die Grundsatzfrage zu Gunsten des Brückenbaus sodann per Bürgerentscheid entschieden. Den Bestand einer im Wege des Bürgerentscheids getroffenen Entscheidung schützt indes nicht die zweimonatige Ausschlussfrist des § 25 Abs. 2 S. 3 SächsGemO, sondern die dreijährige Sperrfrist des § 24 Abs. 4 S. 2 SächsGemO.

Obleich die grundsätzliche Diskussion im Stadtrat über „Ob“ und „Wie“ einer Elbquerung am Standort Waldschlößchen auch nach dem Bürgerentscheid bis heute nicht verstummt ist, hat doch der Stadtrat in der Folge keinen Beschluss gefasst, der geeignet gewesen wäre, die Zweimonatsfrist des § 25 Abs. 2 S. 3 SächsGemO erneut auszulösen.

Selbst wenn man das Gegenteil für den Beschluss vom 27.04.2007<sup>61</sup> oder den Beschluss vom 12.06.2007<sup>62</sup> annähme, so wäre auch bezüglich dieser Beschlüsse zwischenzeitlich die Zweimonatsfrist längst verstrichen.

Selbst wenn man ferner entgegen der oben zitierten, auf die sächsische Rechtslage durchaus übertragbaren Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg reine Vollzugsbeschlüsse noch als tauglichen Gegenstand eines kassatorischen Bürgerbegehrens

---

<sup>60</sup> siehe z.B.: Beschluss vom 15./16.08.1996, Nr. 1711-42-96: „1. Der Stadtrat beschließt den Bau einer Elbebrücke am Standort Waldschlößchen. ...“; Beschluss vom 15./16.05.1997, Nr. A404-57-97: „2. Der Stadtrat beschließt den Bau einer Elbebrücke am Standort Waldschlößchen unter folgenden Bedingungen. ...“; Beschluss vom 12.02.1998, Nr. 2940-71-98: „2. Der Oberbürgermeister wird beauftragt, ... die Vorplanung für die neue Elbebrücke am Standort Waldschlößchen unter Berücksichtigung der Beurteilung des Preisgerichts erarbeiten zu lassen.“; Beschluss vom 04.02.1999, Nr. 3618-87-99: „2. Der Stadtrat beauftragt den Oberbürgermeister, auf der Grundlage der Vorplanung die weiteren Planungs- und Verfahrensschritte mit folgenden Eckdaten einzuleiten und umzusetzen: ...“; Beschluss vom 07.11.2002, Nr. A455-50-2002: „Der Oberbürgermeister wird beauftragt, für die folgenden Verkehrsbaumaßnahmen der Landeshauptstadt Dresden Aufholprogramme der Planung, Planfeststellung, Realisierung und Finanzierung zu erarbeiten und dem Stadtrat bis zum 30.11.2002 zur Bestätigung vorzulegen. Die entstandenen Zeitverluste sollen dadurch begrenzt und neue Zeitverluste verhindert werden. Die Inanspruchnahme der Fördermittel soll zeitgerecht gesichert werden. - 1. Waldschlößchenbrücke – 1.1 die Voraussetzungen zur Wiederaufnahme des Planfeststellungsverfahrens sind kurzfristig herzustellen. - 1.2 das Aufholprogramm soll eine Verkehrsübergabe im Jahre 2006 zum Ziel haben. ...“; Beschluss vom 10.04.2003, Nr. 3075-SR58-03: „1. Der Stadtrat bestätigt folgende Maßnahmen zur Verkürzung der Planungs- und Bauzeiten zum „Verkehrszug Waldschlößchenbrücke“: - ...“; Anmerkung: Soweit sich der Stadtrat in späteren Beschlüssen ausdrücklich oder implizit gegen den Bau der Waldschlößchenbrücke in der planfestgestellten Form ausgesprochen hat, sind diese Beschlüsse - meist nach Beanstandung des Regierungspräsidiums - aufgehoben worden.

<sup>61</sup> Nr. A0433-SR50-07: „Erklärung des Stadtrats: 1. Der Stadtrat erklärt: 1.1 Es besteht der Wille, den Bürgerentscheid vom 27.02.2005, der die Errichtung einer Brücke am Standort Waldschlößchen vorsieht, umzusetzen.“

<sup>62</sup> Nr. A0459-SR55-07: „3. ... der Bürgerentscheid ist weiterhin bindend.“

qualifizieren wollte, wäre auch hinsichtlich dieser (im Juni 2007 getroffenen) Entscheidungen<sup>63</sup> die Zweimonatsfrist bereits abgelaufen.

Unerheblich ist insoweit, dass die Initiatoren des hier zu untersuchenden Begehrens über die gesamten letzten 3 Jahre an dessen Einreichung gehindert waren. Die Regelung in § 25 Abs. 1 S. 3 SächsGemO (Sperrfrist für wiederholende Bürgerbegehren) geht aufgrund ihrer Spezialität der Regelung in § 25 Abs. 2 S. 3 SächsGemO (Ausschlussfrist für Bürgerbegehren, die sich gegen Ratsbeschlüsse richten) vor.

Die Zweimonatsfrist des § 25 Abs. 2 S. 3 SächsGemO könnte gegenwärtig auch nicht mehr durch einen weiteren, „aufgrund erneuter Sachdiskussion gefassten“ Stadtratsbeschluss zu Gunsten der Waldschlößchenbrücke erneut ausgelöst werden. Die Herbeiführung eines solchen Beschlusses hätte angesichts der vorhandenen Beschlusslage und der Tatsache, dass bereits mit dem Vollzug dieser Beschlüsse begonnen wurde, keinen eigenständigen vollzugsfähigen Inhalt mehr. Soweit er nur das Ziel hätte, die Zweimonatsfrist erneut zu eröffnen, wäre er als rechtsmissbräuchlich zu bewerten und daher aufzuheben.

### c) Wandel von kassatorischem zu initiiertem Bürgerbegehren

Zwar sollen Ratsbeschlüsse (wegen des grundsätzlichen Vorrangs der repräsentativen Demokratie vor plebiszitären Elementen in der Gemeindeordnung und aus Gründen der Rechtssicherheit, der Verwaltungseffizienz und der Sparsamkeit) nach Ablauf der Zweimonatsfrist grundsätzlich dauerhaft nicht mehr im Wege von Bürgerentscheiden abgeändert werden können.

Nach einem Teil der Rechtsprechung soll hiervon jedoch dann eine Ausnahme zulässig sein, wenn sich die entscheidungserheblichen tatsächlichen und/oder rechtlichen Verhältnisse so unvorhersehbar und grundlegend geändert haben und dadurch eine so völlig neue Sachlage entstanden ist, dass ein früherer Beschluss des Gemeinderats nicht mehr als eine von dessen Willen getragene Regelung des sich nunmehr völlig verändert darstellenden Problembereichs angesehen werden kann. In diesem Falle soll es sich bei einem Bürgerbegehren über diesen neuen Regelungsgegenstand nicht mehr um ein kassatorisches, sondern um ein initiiertes Bürgerbegehren handeln.<sup>64</sup> Die Änderung der Sachlage muss dabei so wesentlich sein, dass sich der Sachverhalt gleichsam wieder als ein „von der Gemeindevertretung bisher noch unbestelltes Feld“ darstellt, in welchem gemeindliche Aktivitäten (wieder) völlig neu angestoßen werden können.<sup>65</sup>

Jedoch kann selbst bei Zugrundelegung dieser Auffassung das auf Errichtung eines Tunnelbaus zielende Bürgerbegehren – welches nicht nur mehrere Ratsbeschlüsse sondern auch einen Bürgerentscheid kassieren würde – nicht ausnahmsweise als initiiertes, fristfreies Bürgerbegehren qualifiziert werden.

Zwar mag die Einschätzung der UNESCO, wonach der Brückenbau das Welterbe irreparabel schädige und daher voraussichtlich zum Verlust des Welterbetitels führen werde, eine erheblich veränderte Sachlage darstellen und bis zur Entscheidung vom Juni 2006 (Vilnius) nicht

<sup>63</sup> Bescheide des Regierungspräsidiums Dresden vom 08.06.2007 und vom 14.06.2007 über die Vergabe von Bauleistungen im Wege der Ersatzvornahme; Beschluss des Ausschusses für Stadtentwicklung und Bau vom 27.06.2007, Nr. V1787-SB56-07 (Vergabe der Leistungen der Bauüberwachung)

<sup>64</sup> VG Leipzig, SächsVBl. 2007, 268 (270) unter Verweis auf § 36 Abs. 5 S. 1 SächsGemO; Im Ergebnis ebenso jedoch mit abweichender Begründung (Ähnlichkeit zur auch im Verwaltungsrecht bekannten *clausula rebus sic stantibus* – § 60 Abs. 1 S. 1 VwVfG): VGH Hessen, Beschluss vom 13.07.2004, 8 TG 1067/04, juris, Rn. 52-59; OVG NRW, Urteil vom 28.01.2003, 15 A 203/02, NVwZ-RR 2003, 584

<sup>65</sup> VGH Hessen, Beschluss vom 13.07.2004, 8 TG 1067/04, juris, Rn. 52-59; OVG NRW, Urteil vom 28.01.2003, 15 A 203/02, NVwZ-RR 2003, 584

damit zu rechnen gewesen sein, dass die UNESCO ihre Bewertung des Bauvorhabens so rasch und extrem ändern würde.

Allerdings hat sich diese Änderung der Sachlage noch während der Sperrfrist des Bürgerentscheids vom 27.02.2005 ergeben. Innerhalb dieses Zeitraums hat der Gesetzgeber die Beurteilung, ob die sich die Entscheidungsgrundlage unvorhergesehen und grundlegend verändert hat und deshalb ein erneuter Bürgerentscheid in der gleichen Angelegenheit zuzulassen ist, ausschließlich dem Gemeinderat übertragen. In diesem fand sich jedoch bekanntlich nicht die notwendige Zweidrittelmehrheit zur Herbeiführung einer an die neue Sachlage angepassten Entscheidung.

Im Übrigen wäre das Thema „Art der Elbquerung am Waldschlößchen“ äußerstenfalls dann noch bzw. wieder „unbestellt“, wenn nicht zwischenzeitlich die Verträge mit den Baufirmen geschlossen und sogar die nur für eine Brücke nutzbaren Bauarbeiten tatsächlich begonnen worden wären.

Das Bürgerbegehren „Welterbe erhalten durch Elbtunnel am Waldschlößchen“ kann daher nicht ausnahmsweise doch als initiiertes Bürgerbegehren qualifiziert werden.

#### **d) Zwischenergebnis**

Das Bürgerbegehren „Welterbe erhalten durch Elbtunnel am Waldschlößchen“ wahrt die Zweimonatsfrist gemäß § 25 Abs. 2 S. 3 SächsGemO nicht.

#### **4. Zwischenergebnis zur Zulässigkeit des Begehrens-Gegenstandes**

Ob das hier zu beurteilende Bürgerbegehren auf einen unzulässigen Bürgerentscheid ausgerichtet, weil angesichts der zwischenzeitlichen Vergabe der Bauleistungen und des Beginns der Brückenbauarbeiten auch ein entsprechender Ratsbeschluss gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung und gegen den Grundsatz der Verwaltungseffizienz verstoßen könnte, sollte der Stadtrat aufgrund der ihm nunmehr wieder möglichen umfassenden Abwägung der widerstreitenden politischen Ziele entscheiden.

Jedenfalls aber ist die Zweimonatsfrist, die § 25 Abs. 2 S. 3 SächsGemO für kassatorische Bürgerbegehren vorsieht, nicht gewahrt. Die Angelegenheit kann daher nicht mehr per Bürgerbegehren zum Gegenstand eines Bürgerentscheides erhoben werden.

### **VI. Begründung**

#### **1. Bedeutung und Anforderungen**

Die gemäß § 25 Abs. 2 S. 1 SächsGemO und § 10 Abs. 2 S. 2 Bürgerentscheidsatzung erforderliche Begründung muss geeignet sein, die Unterzeichner und den zur Zulässigkeitsentscheidung berufenen Gemeinderat über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären.

Einerseits sollen hierbei mit Blick auf die Rechtfertigung des Anliegens Verkürzungen und politisch „gefärbte“ Erläuterungen zulässig sein. Insbesondere könne es nicht Aufgabe der

Zulässigkeitsentscheidung sein, Irrtümer, vergrößerte, verkürzte oder überzeichnete Darstellungen zu bewerten. Dies ist Sache der Gemeindebürger beim Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid.<sup>66</sup>

Mindestvoraussetzung dafür, dass die abstimmungsberechtigten Bürger sich ein sachgerechtes Urteil über die mit dem Bürgerbegehren aufgeworfenen Fragen bilden können, ist jedoch andererseits, dass die der Fragestellung des Bürgerbegehrens beigefügte Begründung nicht in *wesentlichen* Punkten falsch oder unvollständig ist. Daher sind die aus dem Zweck des Bürgerbegehrens folgenden Grenzen der Überprüfbarkeit zum Einen dann überschritten, wenn Tatsachen unrichtig wiedergegeben werden, die für die Begründung tragend sind. Zum Anderen sind die Grenzen zur Überprüfbarkeit dann überschritten, wenn das Bürgerbegehren einen entscheidenden tatsächlichen oder rechtlichen Gesichtspunkt überhaupt nicht anspricht und dadurch den abstimmungsberechtigten Bürger geradezu in die Irre führt.<sup>67</sup>

Unstreitig wird in krassen Fällen, insbesondere bei strafbarem Inhalt oder im Falle der arglistigen Täuschung das Bürgerbegehren zurückzuweisen sein.<sup>68</sup> Nach zutreffender Auffassung der Rechtsprechung kommt es indes nicht einmal darauf an, ob den unrichtigen bzw. unvollständigen Angaben in der Begründung eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zugrunde lag. Vielmehr ist der Grund der unrichtigen Sachdarstellung unerheblich, denn für die (beschränkte) inhaltliche Kontrolle der Begründung ist allein das Ziel maßgebend, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen.<sup>69</sup>

Ausgehend hiervon ist zu prüfen, ob die in der Begründung auf den Unterschriftslisten dargestellten Tatsachen, für die Entscheidung wesentlich sind und ob sie zutreffen bzw. ob wesentliche Tatsachen fehlen. Bei der Beurteilung der Begründung müssen Wertungen, Schlussfolgerungen oder Erwartungen außer Betracht bleiben, die einer Wahrheitskontrolle nicht ohne Weiteres zugänglich sind.

## 2. Tatsachenbehauptungen, Skizze und Prognosen auf den Unterschriftslisten

Inwieweit der in der Begründung angeführte Sachverhalt und die einzelnen Argumente zutreffen, ist unter Gegnern und Befürwortern der Waldschlößchenbrücke umstrittenen.

### a) Verkehrsanbindungen

Die ersten drei Sätze der Begründung lauten: *„Das begonnene Bauvorhaben Waldschlößchenbrücke ist mit ca. 1,1 km Tunnel einschließlich Tunnelrampen und mit ca. 0,7 km Brücke geplant. Die geplante Brücke hätte den Verlust des UNESCO-Welterbes zur Folge. Deshalb soll mit dem Bürgerbegehren erreicht werden, dass die Stadt Dresden die Elbquerung am Waldschlößchen als durchgängigen Tunnel vollendet.“*

<sup>66</sup> vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06.02.1996, 7 A 12861/95, juris; BayVGh, Urteil vom 16.03.2001, 4 B 99.318, juris, Rn. 30

<sup>67</sup> VG Ansbach, Urteil vom 06.07.2006, AN 4 K 06, juris, Rn. 49

<sup>68</sup> vgl. Neumann, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Mann/Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Aufl., § 18 Rn. 39; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 19.12.2005, 2 LB 19/05, juris, Rn. 41

<sup>69</sup> vgl. OVG NRW, Urteil vom 23.04.2002, 15 A 5594/00, juris, Rn. 34 ff.

In der auf den Unterschriftslisten enthaltenen Skizze werden die „bereits geplanten Tunnelanbindungen“ dargestellt. Änderungen bzw. Verschiebungen von Tunnelanbindungen sind in der Skizze nicht erkennbar und werden auch im Begründungstext nicht thematisiert.<sup>70</sup>

Diese sprachliche und grafische Darstellung ist geeignet, beim unbefangenen Leser den Eindruck zu erwecken, dass die gegenwärtig als Zufahrten zur Brücke konzipierten Tunnel ohne Weiteres unterhalb der Elbe fortgeführt werden könnten.

Dieser Eindruck wäre indes unrichtig, da die gegenwärtig vorgesehenen Zufahrtstunnel nach Einschätzung des Straßen- und Tiefbauamtes zumindest zeitaufwendig umgeplant werden müssten und gerade nicht ohne Weiteres verlängert werden könnten.<sup>71</sup>

Die Stellungnahme der BUNG vom 08.06.2007 zu den Machbarkeitsstudien Elbtunnel berücksichtigt als einzige die Änderungen der RABT im Jahr 2006 und die vom Wasser- und Schifffahrtsamt im Schreiben vom 31.03.2006 angeführten Vorgaben. Obwohl die BUNG-Gutachter darauf hinweisen, dass ihnen weder Daten über die zu berücksichtigenden Ankerlasten noch ein genaues Sohlprofil der Elbe vorliegen, halten sie die Forderung des Wasser und Schifffahrtsamt des Dresden nach einer Mindestüberdeckung von 3,50 m für diskutabel.

Zwar scheint ihnen selbst bei Zugrundelegung einer Überdeckung von 3,50 m die Einhaltung der nach RABT 2006 maximal zulässigen Gradienten von 5% auf beiden Elbseiten möglich.<sup>72</sup> Jedoch weisen sie auf besondere Anforderungen an Einfahrten auf Hochleistungsstraßen im Bereich von Tunneln hin und halten aus diesem Grund Änderungen an der geplanten Trassierung der Zufahrtsrampen für erforderlich.<sup>73</sup>

Die sinngemäße Aussage, ausgehend von den bestehenden Verkehrsanbindungen könnte der Tunnel lediglich unterelbisch weitergeführt werden, ist daher unrichtig. Sie lässt sich auch nicht auf die von den Tunnelinitiatoren angeführten Ingenieurgutachten bzw. Studien stützen.

Die Verschiebung der Verkehrsanbindungen als solche dürfte beim überwiegenden Teil der Abstimmungsberechtigten zwar noch keinen Einfluss auf das Abstimmungsverhalten haben. Die Notwendigkeit von Umplanungen und die hieraus resultierenden zeitlichen Verzögerungen bis zur Errichtung der Elbquerung sowie die hiermit verbundenen Kostensteigerungen haben indes ausweislich der öffentlich geführten Diskussion sehr wohl für weite Teile der Abstimmungsberechtigten entscheidungserheblichen Einfluss.

Bei isolierter Betrachtung des Aspekts der Verkehrsanbindungen und bürgerbegehrnsfreundlicher Auslegung kann gleichwohl noch von einer zulässigen Verkürzung des Sachverhalts ausgegangen werden.

## **b) Erhalt des Titels "Weltkulturerbe"**

Des Weiteren suggerieren die Bezeichnung des Bürgerbegehrns (*„Welterbe erhalten durch Elbtunnel am Waldschlößchen“*), der zweite Satz der Begründung und die Einleitung des vierten Satzes der Begründung (*„Mit dem Tunnel verbinden sich neben der Bewahrung des*

<sup>70</sup> Die Angabe im Faltblatt der Initiatoren (*„Der Elbtunnel verbindet Dresden“*), wonach sich der westliche Einfahrtstunnel um 90 m verlängere, findet sich auf den Unterschriftslisten nicht und ist daher, ungeachtet der fraglichen inhaltlichen Richtigkeit, im Rahmen dieser Prüfung nicht zu berücksichtigen.

<sup>71</sup> Dresdner Amtsblatt vom 14.02.2008, S. 4

<sup>72</sup> BUNG-Stellungnahme, S. 7 f.; linkselbisch (Käthe-Kollwitz-Ufer): ca. 5%, rechtselbisch (Stauffenbergallee): ca. 4,6%, Anschlussstunnel zur Bautzner Straße: keine Angabe. Im Unterschied zu der BUNG-Stellungnahme gelangte die Studie von EIBS noch auf eine maximale Längsneigung des Haupttunnels von 5,75%

<sup>73</sup> BUNG-Stellungnahme, S. 10 f., 13 f.

*Welterbes der Menschheit noch weitere Vorteile ...*“), dass der Bau der Brücke definitiv zur Aberkennung des Welterbestatus führen wird, während der Bau eines Tunnels definitiv den Status als Welterbe bewahren würde.

Der analogen Diskussion zur Rheinquerung im Loreley-Tal ist indes zu entnehmen, dass die Gutachter der UNESCO unter Umständen selbst einen Tunnel für problematisch halten könnten - wegen der Zufahrten.<sup>74</sup>

Andererseits lässt bereits die erhebliche Abschwächung des Beschlusses 31 COM 7A.27 der UNESCO Welterbekonferenz vom Juni 2007 die Möglichkeit offen, dass das Dresdner Elbtal im Ergebnis der weiteren Prüfungen seitens der UNESCO trotz Fertigstellung der Waldschlößchenbrücke nicht von der Welterbeliste gestrichen wird.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass das Dresdner Elbtal aufgrund der Erfüllung von vier verschiedenen Kriterien für die Beurteilung des außergewöhnlichen universellen Wertes in die Welterbeliste aufgenommen wurde.<sup>75</sup> Es erscheint fraglich, ob alle diese Kriterien nach dem Bau einer Waldschlößchenbrücke nicht mehr erfüllt sein werden – wie die Gutachten der RWTH Aachen und von ICOMOS International meinen – bzw. ob es zwingend zu einer (kompletten) Streichung von der Welterbeliste kommen muss.

Die Angaben zum Verlust bzw. Erhalt des Welterbes sind jedenfalls für nicht-vorbefasste Antragsberechtigte weder inhaltlich noch sprachlich als bloße Erwartungshaltung der Initiatoren erkennbar.

Die Frage des Welterbetitels ist ausweislich des Titels („Welterbe erhalten durch Elbtunnel am Waldschlößchen“) der ausdrückliche Anlass dieses Bürgerbegehrens und wird für große Teile der Abstimmungsberechtigten das wesentliche Motiv für die Beteiligung an dem begehrten Bürgerentscheid darstellen. Unrichtige Angaben zu diesem Aspekt werden somit erheblichen Einfluss auf das Abstimmungsverhalten haben.

Bei isolierter Betrachtung des Aspektes „Welterbe“, Berücksichtigung der an die Presse gelangten „halbamtlichen“ Kommentare von UNESCO-Seite und bürgerbegehrensfreundlicher Auslegung kann insoweit gleichwohl noch von einer zulässigen Überzeichnung des Sachverhalts ausgegangen werden.

### **c) „Weitere Vorteile“**

Als „weitere Vorteile“ der Tunnellösung proklamieren die Initiatoren ohne nähere Konkretisierung den Erhalt der Elbwiesen als Erholungslandschaft, einen verbesserten Umweltschutz, einen verbesserten Naturschutz, einen verbesserten Hochwasserschutz sowie eine höhere Verkehrssicherheit eines Tunnels gegenüber der Brücke.

---

<sup>74</sup> SZ vom 23.01.2008

<sup>75</sup> Namentlich erfüllt das Dresdner Elbtal nach ursprünglicher Einschätzung von ICOMOS und Welterbekomitee die folgenden Kriterien der Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt: ii) [es zeigt] *für einen Zeitraum oder in einem Kulturgebiet der Erde einen bedeutenden Schnittpunkt menschlicher Werte in Bezug auf die Entwicklung der Architektur oder Technik, der Großplastik, des Städtebaus oder der Landschaftsgestaltung auf...*; iii) [es stellt] *ein einzigartiges oder zumindest außergewöhnliches Zeugnis von einer kulturellen Tradition oder einer bestehenden oder untergegangenen Kultur dar...*; iv) [es stellt] *ein hervorragendes Beispiel eines Typus von Gebäuden, architektonischen oder technologischen Ensembles oder Landschaften dar...*, die einen oder mehrere bedeutsame Abschnitte der Geschichte der Menschheit versinnbildlichen; v) [es stellt] *ein hervorragendes Beispiel einer überlieferten menschlichen Siedlungsform, Boden- oder Meeresnutzung dar, die für eine oder mehrere bestimmte Kulturen typisch ist, oder der Wechselwirkung zwischen Mensch und Umwelt, insbesondere, wenn diese unter dem Druck un-aufhaltsamen Wandels vom Untergang bedroht wird.*

Die Qualität eines Raumes als Erholungslandschaft bestimmt sich in erster Linie nach subjektiven Kriterien, so dass dieser Punkt einer Richtigkeitskontrolle nicht zugänglich ist.

Inwieweit es zu einem verbesserten Umweltschutz bzw. Naturschutz kommt, erscheint fraglich. Zwar hat das Regierungspräsidium im Planfeststellungsbeschluss zur Brücke ausgeführt, dass die Tunnellösung in der Umweltverträglichkeit *mit der Nichtbeeinträchtigung der Elbauen im baulichen Endzustand und hinsichtlich der Verkehrslärmemissionen offenbare Vorteile gegenüber der Brückenlösung aufweise*.<sup>76</sup> In seiner Einschätzung bezieht es sich jedoch ausdrücklich auf den baulichen Endzustand. Die Umweltverträglichkeit der Tunnellösung wurde bislang nicht tiefgründig bzw. für die Bauphase überhaupt nicht untersucht.<sup>77</sup> Auch solche Folgen, wie z.B. die Deponierung der für den Tunnel ausgehobenen Erdbmassen, müssten hierbei berücksichtigt werden. Für die Abgaskonzentrationen an den Tunnelportalen liegt ebenfalls kein Lüftungs- und Immissionsgutachten vor.<sup>78</sup>

Fraglich ist auch, ob ein Tunnel, dessen Zufahrten nach den Vorstellungen der Initiatoren auf gleicher Höhe liegen sollen, wie die Zufahrten einer Brücke, einen besseren Hochwasserschutz gewährleisten kann. Bedenkt man, dass die größten Probleme des Jahrhunderthochwassers 2002 aus den Auftriebskräften des steigenden Grundwasserspiegels resultierten, und dass diese Kräfte einen Tunnel auf der gesamten Länge angreifen würden, so scheint die Sichtweise der Initiatoren nicht überzeugend.

Ebenso lässt sich bezweifeln, dass die Verkehrssicherheit eines Tunnels „wegen Witterungsunabhängigkeit“ höher sein soll, als die einer Brücke.

Jedoch ist letztlich zu berücksichtigen, dass es sich bei den Aussagen zu möglichen „weiteren Vorteilen“ um Prognosen der Initiatoren handelt, die im Zeitpunkt der Erstellung einer Richtigkeitskontrolle naturgemäß nicht zugänglich sind.

#### **d) Nichtmotorisierter Individualverkehr**

Zutreffend weisen die Initiatoren darauf hin, dass Radfahrer und Fußgänger den Tunnel nicht nutzen können, und verweisen sie deshalb auf die Querungsmöglichkeiten des Busverkehrs im Tunnel und der nahegelegenen Fähre.

#### **e) Kosten einer durchgängigen Tunnellösung**

Die Formulierung: *„Renommierte Tunnelplaner belegen, dass eine durchgängige Tunnellösung nicht teurer sein muss und sogar geringerer Betriebs- und Wartungskosten entstehen.“* lässt sich nur so auslegen, dass die Baukosten für einen Tunnel höher sein können, aber nicht müssen als die einer Brücke, während die Betriebs- und Wartungskosten eines Tunnels definitiv geringer wären als die einer Brücke.

Eine detaillierte Planung mit halbwegs verlässlichem Kostenvoranschlag, wonach eine durchgängige Tunnellösung nicht teurer ist, als die geplante Brücke, ist hier nicht bekannt.

In der BUNG-Stellungnahme wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sowohl die Studie die EIBS als auch die Studie der Bürgerinitiative Verkehrsfluss von Annahmen ausgehen, die

<sup>76</sup> Regierungspräsidium Dresden, Planfeststellungsbeschluss vom 25.02.2004, Pkt. 6.2 Art der Elbquerung, Seite 21

<sup>77</sup> BUNG-Stellungnahme, S. 26

<sup>78</sup> BUNG-Stellungnahme, S. 19

nicht durch Gutachten bzw. schriftlich fixierte Abstimmungen untermauert sind, die aber genehmigungs- und kostenrelevant sind.<sup>79</sup>

In der Bewertung der Tunnellösung nach EIBS kommen die BUNG-Gutachter auf Mehrkosten gegenüber einer Brücke von mindestens 36,2 Millionen EUR (ohne Rad- und Gehweg im Tunnel) zuzüglich Planungskosten und Gutachterkosten.<sup>80</sup>

In der Bewertung der Tunnellösung nach der Bürgerinitiative Verkehrsfluss (ILF) gelangen die BUNG-Gutachter auf Mehrkosten in Höhe von mindestens 29 Millionen EUR zuzüglich Planungskosten und Gutachterkosten. Hierbei verweisen sie ausdrücklich darauf, dass aufgrund fehlender Planungen die Angaben zur Elbverlegung trotz einer deutlich länger werdenden Umleitungsstrecke ungeprüft aus der Machbarkeitsstudien übernommen worden und insofern weitere Mehrkosten zu erwarten sind.<sup>81</sup>

Bei Zugrundelegung dieses Gutachtens wird eine Tunnellösung mithin allein wegen der reinen Baukosten zwangsläufig teurer werden als eine Brückenlösung.<sup>82</sup>

Die jährlichen Netto-Betriebs- und Wartungskosten allein für den Tunnel beziffern die BUNG-Gutachter sowohl nach der EIBS-Tunnellösung als auch nach der Tunnellösung der Bürgerinitiative Verkehrsfluss auf ca. 500.000 EUR (ohne Lüftungszentrale) bzw. ca. 1.000.000 EUR (mit Lüftungszentrale). Eine auf das Brückenbauwerk beschränkte Einschätzung der Betriebs- und Wartungskosten liegt der Verwaltung nicht vor. Jedoch erschließt sich auch dem Laien, dass die Betriebskosten eines Tunnels allein aufgrund der Kosten für Dauerbeleuchtung und Tunnellüftung über denen einer Brücke liegen. Der Dauereinsatz von Lüftung und Beleuchtung legt zugleich höhere Wartungskosten nahe. Gegenüber der Brückelösung von geringeren Betriebs- und Wartungskosten der Tunnellösung auszugehen überzeugt daher nicht.

Die Angaben der Initiatoren auf den Unterschriftenlisten zu den Bau-, Betriebs- und Wartungskosten werden von den bemühten Gutachten nicht gestützt bzw. sind durch die BUNG-Stellungnahme widerlegt. Sie sind somit unrichtig. Die Kostenfrage ist jedoch bei jedem Vorhaben - auch und gerade für die abstimmungsberechtigten Bürger - ein erhebliches Entscheidungskriterium. Dementsprechend haben die Initiatoren des Begehrens die Behauptung verhältnismäßig geringer Baumehrkosten und sogar niedrigerer Betriebs- und Wartungskosten nicht nur im Rahmen des Kostendeckungsvorschlages aufgestellt, sondern werben sogar im Begründungstext mit diesen Angaben.

Bei den Kostenangaben handelt es sich trotz der Anordnung am Ende des Begründungstextes um Angaben, die für die Begründung tragend sind. Den Abstimmungsberechtigten wird Glauben gemacht, dass es sogar möglich wäre, einen Tunnel preisgünstiger zu errichten und zu betreiben, als eine Brücke. Insoweit besteht die ernsthafte Gefahr einer Verfälschung des Bürgerwillens.

Bereits die isolierte Betrachtung des Kostenarguments führt dazu, dass die Begründung in einem wesentlichen Punkt falsch ist und somit nicht den Anforderungen des § 25 Abs. 2 S. 1 SächsGemO genügt.

---

<sup>79</sup> BUNG-Stellungnahme, S. 42

<sup>80</sup> BUNG-Stellungnahme, S. 44

<sup>81</sup> BUNG-Stellungnahme, S. 45; Anm.: In ihrer Untersuchung haben die BUNG-Gutachter auch die Stellungnahme der ILF-Beratende Ingenieure Innsbruck vom 16.04.2004 berücksichtigt.

<sup>82</sup> Zur Mehrkostenschätzung der Verwaltung siehe oben B. V. 1. b) bb) (2) (a)

## f) Realisierbarkeit der Tunnelalternative

Der letzte Satz der Begründung lautet: „Im Planfeststellungsverfahren zum Verkehrszug wurde die Realisierbarkeit der Tunnelalternative belegt.“ Hierbei wird nicht deutlich, ob sich die Initiatoren auf die rechtliche oder technische Machbarkeit einer Tunnellösung beziehen.

Unstreitig ist die technische Realisierbarkeit einer Elbuntertunnelung. Tatsächlich könnte zum Beleg hierfür auf die im Planfeststellungsverfahren eingereichte Machbarkeitsstudie der EIBS abgestellt werden (obgleich diese nicht die optimale technische Lösung vorschlagen mag).

In rechtlicher Hinsicht hat das Planfeststellungsverfahren jedoch gerade ergeben, dass ein Tunnel an dieser Stelle nicht realisierbar ist. So fiel die gemäß § 39 Abs. 3 SächsStrG gebotene Abwägung aller betroffenen privaten und öffentlichen Belange zu Ungunsten einer Tunnellösung aus.<sup>83</sup>

Die Aussage, dass im Planfeststellungsverfahren zum Verkehrszug (auch) die rechtliche Realisierbarkeit der Tunnelalternative belegt wurde, wäre folglich unrichtig.

Bei wohlwollender Auslegung wird davon ausgegangen, dass sich die Aussage der Initiatoren zur Realisierbarkeit der Tunnelalternative ausschließlich auf die im Laufe des Planfeststellungsverfahrens gewonnenen Erkenntnisse zur technischen Machbarkeit beschränkt.

## g) Fehlende Informationen

Die Begründung enthält keinerlei Informationen darüber, wie lange sich bei Umstellung auf einen Tunnel die Bauzeit für die Elbquerung verzögern wird. Insbesondere auf die Notwendigkeit erheblicher Umplanungen und neuer Vergabeverfahren wird nicht eingegangen. Nach Einschätzung des Straßen- und Tiefbauamtes ist allein hinsichtlich der Umplanungen und des neuen Planfeststellungsverfahrens von mehreren Jahren auszugehen.<sup>84</sup> Ebenso wenig finden sich Aussagen zu den Gründen, aus denen im Planfeststellungsverfahren der Brückenlösung der Vorzug vor der Tunnellösung eingeräumt wurde sowie dazu, dass die Tunnellösung für die Bauzeit eine Umverlegung der Elbe erforderlich macht.

Bei isolierter, wohlwollender Betrachtung dieses Aspekts und insbesondere Berücksichtigung des begrenzten Platzes auf den Unterschriftslisten liegt hierin jedoch noch keine Unterdrückung entscheidungserheblicher Tatsachen.

## h) Gesamtbetrachtung der Unterschriftslisten

Schließlich dürfen auch erhebliche nicht als persönliche Auffassung, Meinungsäußerung oder in sonstiger Weise relativierte Äußerungen im Text des Bürgerbegehrens zusammengekommen nicht geeignet sein, die um die Unterzeichnung des Bürgerbegehrens gebetenen Personen und die Teilnehmer an einem gegebenenfalls nachfolgenden Bürgerentscheid in die Irre zu führen oder einen unangemessenen, nicht gerechtfertigten psychologischen Druck auf sie auszuüben, der allein eine Entscheidung in dem von den Initiatoren gewünschten Sinne zulässt.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Insoweit kann dahinstehen, inwiefern zwischenzeitlich neues „Abwägungsmaterial“ entstanden ist.

<sup>84</sup> Dresdner Amtsblatt vom 14.02.2008, S. 4

<sup>85</sup> vgl. VG Minden, Urteil vom 27.03.2006, 3 K 2987/04, juris, Rn. 35 bzgl. der Behauptung einer „erhöhten Unfallgefahr“ in einem Bürgerbegehren, mit dem die Umverlegung einer Bushaltestelle verfolgt wurde.

Fraglich ist, ob sich bei einer solchen Gesamtbetrachtung der Unterschriftslisten, ein Großteil der Abstimmungsberechtigten nur aufgrund eines Irrtums bzw. einer Willensbeugung veranlasst sehen könnte, für den Bau eines Tunnels anstelle der begonnenen Brücke zu stimmen.

Betrachtet man die in der Begründung aufgeführten Punkte zusammen, so zeichnet sich das Bild, dass das Welterbe durch den Brückenbau zwangsläufig und unumkehrbar zerstört wird, wohingegen ein ohne Weiteres möglicher und nicht einmal teurerer Tunnelbau eine solche Zerstörung definitiv vermeiden würde und noch viele weitere Vorteile mit sich brächte. Relativierungen oder Kennzeichnung persönliche Auffassungen sind nicht ersichtlich, im Gegenteil wird zur Objektivierung der Darstellung auf „renommierte Tunnelplaner“ verwiesen.

Ein Großteil derjenigen Abstimmungsberechtigten - auch derjenigen, welche den möglichen Verlust eines weltweit einzigartigen Gutes (und des entsprechenden Titels) nicht als besonderes bedrohlich empfinden - dürfte bei dieser Ausgangslage geneigt sein, in der Forderung der Initiatoren einen einfachen und realisierbaren Weg zur Lösung eines jahrzehntelangen Streits anzusehen und ihr deshalb zustimmen.

Die Gesamtbetrachtung bestärkt daher noch den bereits hinsichtlich des Kostenarguments gewonnenen Eindruck, wonach die Begründung weniger geeignet ist, die Abstimmungsberechtigten sachlich zu informieren, als vielmehr deren Willen zu verfälschen.

### 3. Zwischenergebnis

Die meisten Tatsachenbehauptungen und Prognosen der Begründung sind bei wohlwollender Auslegung und isolierter Betrachtung wohl noch zulässig. Jedenfalls das Kostenargument und eine Gesamtbetrachtung führen jedoch zu der Einschätzung, dass die Begründung nicht geeignet ist, den Abstimmungsberechtigten die Bildung eines sachgerechten Urteils über die mit dem Bürgerbegehren aufgeworfenen Fragen zu ermöglichen. Daher genügt die Begründung nicht den aus § 25 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO abgeleitenden Anforderungen.

## VII. Kostendeckungsvorschlag

### 1. Bedeutung und Anforderungen

Mit dem in § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO und § 10 Abs. 2 S. 2 Bürgerentscheidungsatzung normierten Erfordernis des Kostendeckungsvorschlages soll sichergestellt werden, dass die Abstimmungsberechtigten in finanzieller Hinsicht über Tragweite und Konsequenzen der im Wege des Bürgerbegehrens vorgeschlagenen Entscheidung unterrichtet werden.<sup>86</sup> Denn ein die Verantwortung für die Gemeinde ernst nehmendes Bürgerbegehren darf im Interesse der Schonung des Gemeindevermögens keine Maßnahmen ohne Rücksicht auf die Vermögensfolgen beschließen.<sup>87</sup>

Unter den „Kosten der verlangten Maßnahme“ versteht das Gesetz den finanziellen Aufwand, der für die Gemeinde bei Verwirklichung des Begehrens im Ergebnis anfielen. Abzustellen ist demnach nicht nur auf die finanzielle Belastung, die erforderlich wäre, um das Begehren unmittelbar umzusetzen. In den Blick zu nehmen sind vielmehr auch Folgekosten sowie insbesondere der Verzicht auf Einnahmen.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> OVG NRW, Beschluss vom 28.01.2003, 15 A 203/02, NWVBl. 2003, 312; OVG NRW, Beschluss vom 21.01.2008, 15 A 2697/07, juris

<sup>87</sup> OVG NRW, Urteil vom 19.03.2004, 15 B 522/04 - NWVBl 2004, 346; VG Aachen, Urteil vom 30.08.2007, 4 K 1018/06, juris, Rn. 39

<sup>88</sup> VG Dresden, Beschluss vom 19.12.2006, 4 K 1967/06, juris, Rn. 31 m. w. N.

Damit sich die Abstimmungsberechtigten über Tragweite und Konsequenzen ihrer Entscheidung bewusst werden können, muss ein ausreichender Kostendeckungsvorschlag neben einer überschlägigen, nachvollziehbaren Kostenschätzung auch einen konkreten, nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag enthalten, wie die Kosten gedeckt werden können. Kosten einer Maßnahme können entweder durch Einsparungen an anderer Stelle, durch Veräußerung von Vermögensgegenständen oder aber durch (weitere) Kreditaufnahme gedeckt werden.<sup>89</sup> Möglich wäre ebenso der Vorschlag, eine bestimmte kommunale Steuer oder Abgabe zu erhöhen.<sup>90</sup>

Dabei dürfen einerseits an den Inhalt des Kostendeckungsvorschlages keine überzogenen Anforderungen gestellt werden. Der Kostendeckungsvorschlag beruht im Wesentlichen auf Schätzungen, was prognostische Unsicherheiten einschließt. Zudem erwartet der Gesetzgeber bei den Initiatoren des Bürgerbegehrens keine juristischen oder finanzwissenschaftlichen Fachkenntnisse. Dementsprechend verlangt er keinen Kostendeckungsvorschlag, der ein solches Anforderungsprofil voraussetzt.<sup>91</sup>

Andererseits muss aber den Bürgern deutlich gemacht werden, auf welche Weise die aus der Umsetzung des Bürgerbegehrens resultierenden Kosten finanziert werden sollen. Hätte der Gesetzgeber für einen Kostendeckungsvorschlag insoweit die pauschale Angabe als ausreichend erachtet, auf welchem der oben genannten vier Wege die Kostendeckung erreicht werden soll, so hätte dies in der Gesetzformulierung Ausdruck gefunden. Bereits aus dem Erfordernis eines „nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren“ Vorschlags ist aber zu schließen, dass es eines darüber hinaus konkretisierten Vorschlags bedarf. Denn nur ein solcher Vorschlag kann daraufhin überprüft werden, ob er nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbar ist. Im Übrigen trägt nur dieses Verständnis dem gesetzgeberischen Anliegen einer Unterrichtung der Bürger über die finanziellen Konsequenzen eines Bürgerbegehrens ausreichend Rechnung. Dabei hängt der erforderliche Konkretisierungsgrad davon ab, wie die Kostendeckung erreicht werden soll. Geht es um eine Finanzierung im Wege der Kreditaufnahme, so werden weitere Angaben im Allgemeinen nicht erforderlich sein. Soll hingegen an anderer Stelle gespart, eine Steuer oder Abgabe erhöht oder ein Vermögensgegenstand veräußert werden, so bedarf es jedenfalls näherer Konkretisierung.<sup>92</sup>

Ein Kostendeckungsvorschlag ist jedenfalls dann nicht mehr nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbar, wenn er als Folge eines entsprechenden Ratsbeschlusses beanstandet werden müsste. Im Falle einer Gemeinde mit Haushaltssicherungskonzept werden die Vorgaben zur erhöhten Ausgabevorsicht und Einnahmeausschöpfung nicht ohne Einfluss auf die Beurteilung der Durchführbarkeit im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen sein können.<sup>93</sup>

## **2. Angaben zur Kostenhöhe und Vorschlag zur Deckung**

### **a) Höhe der bis zur Errichtung anfallenden Mehrkosten**

Die Initiatoren veranschlagen die Mehrkosten der von Ihnen angestrebten Variante mit 2 bis 29 Mio. EUR. Diese setzen sich wie folgt zusammen:

<sup>89</sup> OVG NRW, Beschluss vom 21.01.2008, 15 A 2697/07, juris, Rn. 10

<sup>90</sup> Hierin läge kein Verstoß gegen § 24 Abs. 2 Nr. 4 SächsGemO; vgl. Kunze/Bronner/Katz, GemO BW, § 21 Rn. 10 zur analogen Regelung in § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO BW, unter Verweis auf den Sinn und Zweck jener Norm (verantwortlicher Umgang mit dem Gemeindevermögen, insbesondere Schutz vor großzügigen Steuersenkungen seitens der Bürgerschaft).

<sup>91</sup> Sponer/Jacob/Musall/u.a., SächsGemO, § 25 Erl. 3; vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 28.01.2003, 15 A 203/02, NWVBl. 2003, 312; VG Aachen, Urteil vom 30.08.2007, 4 K 1018/06, juris, Rn. 43

<sup>92</sup> OVG NRW, Beschluss vom 21.01.2008, 15 A 2697/07, juris, Rn. 10

<sup>93</sup> vgl. Held/Becker/Decker/u. a., GemO NRW, § 26, Erl. 2.7

Unter Berufung auf diverse Machbarkeitsstudien veranschlagen die Initiatoren zunächst für die Volltunnelvariante 150 bzw. maximal 177 Mio. EUR (gegenüber 159 Mio. EUR für die in Bau befindliche Brücken-Tunnel-Variante).

Hinzu setzen sie 6 Mio. EUR an Entschädigungsleistungen. Da sie ausweislich ihrer Begründung nicht mit Veränderungen an den Zufahrtstunneln und deshalb nötigen weiteren Grundstücksankäufen bzw. Enteignungen rechnen, ist dieser Betrag offenbar ausschließlich als Entschädigung für die Brückenbaufirmen gedacht.

Die Gesamtkosten für den Bau [gemeint ist offenbar für den Verkehrszug mit Tunnel] werden dementsprechend auf 156 Mio. EUR bis 183 Mio. EUR beziffert.

Den Kostenanteil der Stadt ermitteln die Initiatoren wie folgt:

Zunächst gehen sie davon aus, dass der Freistaat Sachsen den Verkehrszug auch mit einem Tunnel in Höhe von 90% der förderfähigen Kosten („etwa 96 Mio. EUR“) fördern wird und Dritte (DREWAG, Stadtentwässerung Dresden, DVB AG) „unverändert ca. 15 Mio. EUR“ beisteuern werden.<sup>94</sup>

Sie gehen ferner davon aus, dass „die bereits für den bisher geplanten Verkehrszug eingestellten Eigenmittel der Stadt (Haushalt bis 2008, Planung 2009) i. H. v. 43,15 Mio. EUR“ [...] verwendet werden“ können.

Im Hinblick auf bereits erbrachte – und auch aus vorgenannten Haushaltsmitteln – zu finanzierende Bauleistungen, weisen die Initiatoren daraufhin, dass diese, soweit sie nicht das Brückenbauwerk betreffen, grundsätzlich weiter nutzbar bleiben.

So gelangen die Initiatoren zu dem Ergebnis, dass auf die Stadt beim Bau eines „durchgängigen Tunnels anstelle der begonnenen Kombination aus Brücke und Tunnel“ nur Mehrkosten in Höhe von ca. 2 bis ca. 29 Mio. Euro zukämen.

Die Richtigkeit der ermittelten Kosten ist unter Gegnern und Befürwortern des Tunnel-Vorhabens heftig umstritten.

Einerseits ist den Initiatoren wohl einzuräumen, dass sich die Mehrkosten einer Volltunnellösung im Voraus kaum exakt ermitteln lassen. Gegenwärtig steht insbesondere nicht fest, wie viel die Brücke letztlich tatsächlich exakt kosten wird, welche Umbaumaßnahmen (je nach Baufortschritt im Zeitpunkt des Begehrens) tatsächlich nötig würden, welche Entschädigungssummen an die Baufirmen fällig würden (entgangener Gewinn + Vorhaltungskosten für Personal und Material) etc. Von den Bürgern kann insoweit nicht mehr verlangt werden, als von der Verwaltung.<sup>95</sup> Daher dürfen die Anforderungen an die Bezifferung der Mehrkosten nicht zu streng gehandhabt werden.<sup>96</sup>

Andererseits sind die berücksichtigungsfähigen Kostenpositionen bei dem hier in Rede stehenden Bauvorhaben jedoch als solche ermittelbar und ist deren jeweilige Höhe zumindest grob abschätzbar. Zumindes die Angabe eines Rahmens, in dem sich die voraussichtlichen Mehrkosten bewegen werden, ist hier durchaus möglich.<sup>97</sup> Daher wird von den Initiatoren

<sup>94</sup> Auf die Stadt würden folglich 45 bis 72 Mio. EUR (156/183 Mio. EUR – 110 Mio. EUR) entfallen.

<sup>95</sup> Menke/Arens, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, 4. Aufl., § 25 Rn. 9

<sup>96</sup> Andere Ansicht: VG Düsseldorf, Beschluss vom 20.11.2007, 1 L 1909/07 juris, Rn. 22; wohl auch VG Aachen, Urteil vom 30.08.2007, 4 K 1018/06, juris, Rn. 46

<sup>97</sup> Möglicherweise anders könnten Grundsatzentscheidungen über Gemeindezusammenschlüsse zu beurteilen sein; vgl. die Rechtsprechung des OVG Brandenburg (Beschluss vom 01.11.2002, 1 B 209/02, juris, eine vergleichbare Rechts- und Sachlage liegt jedoch hier nicht vor.

eines Bürgerbegehrens nichts Unmögliches abverlangt, wenn sie im jetzigen Stadium bereits einen Kostendeckungsvorschlag vorlegen müssen. Insoweit ist den Initiatoren eines Bürgerbegehrens insbesondere zuzumuten, sich bei der gemäß § 11 Abs. 3 SächsGemO auskunfts- und beratungspflichtigen Gemeindeverwaltung zu informieren und sich darüber hinaus externen Sachverständigen zu bedienen.

Mit dem vorliegenden Kostendeckungsvorschlag werden die Abstimmungsberechtigten schon deshalb nicht in die Lage versetzt, die Tragweite und Konsequenzen ihrer Entscheidung zu überblicken, weil mehrere absehbare Kostenfaktoren von den Initiatoren nicht einmal berücksichtigt – geschweige denn mit konkreten Zahlen untersetzt werden.

Nach obiger verwaltungsinterner Schätzung dürften sich allein die Kosten für Neuplanung und Rückbau im Bereich von ca. 14,1 Mio. Euro bewegen.

Geradezu irreführend ist zudem die Übertragung der Förderzusage des Freistaates bezüglich der Brücke auf den Tunnel. Eine entsprechende Zusage wäre erst noch zu beantragen, wobei ungewiss ist, ob und in welcher Höhe auch ein Tunnel förderfähig wäre.

Bezug nehmend auf obige Ausführungen werden die voraussichtlichen Mehrkosten hier mit 166,6 Mio. EUR beziffert.<sup>98</sup>

Zwar muss die von den Initiatoren eines Bürgerbegehrens angegebene Höhe der Mehrkosten nicht „objektiv“ richtig sein.<sup>99</sup> Allerdings kann sich eine noch so wohlwollende Auslegung nicht über das gesetzgeberische Erfordernis eines konkreten Kostendeckungsvorschlages und die damit verfolgten gesetzgeberischen Ziele hinwegsetzen. Betragen die Abweichungen zwischen den Kostenschätzungen der Initiatoren und denen der Verwaltung - wie hier - mehrere zweistellige Millionen-Eurobeträge, so ist der Kostendeckungsvorschlag kaum geeignet, die Abstimmungsberechtigten über die finanziellen Konsequenzen und Tragweite ihrer Entscheidung aufzuklären.

## **b) Folgekosten**

Die mit der Maßnahme verbundenen Folgekosten werden nicht durch Zahlen unterlegt. Vielmehr heißt es am Ende des Kostendeckungsvorschlages *„Die aus dem städtischen Haushalt zu deckenden Betriebs- und Wartungskosten sind geringer als die für den bisher geplanten Verkehrszug.“*

Wäre dies der Fall, bedürfte es in der Tat insoweit keines Kostendeckungsvorschlages. Allerdings ist die Aussage zu den Betriebs- und Wartungskosten unrichtig. Irreführend ist der Vergleich der Initiatoren zwischen den Betriebs- und Wartungskosten des geplanten Tunnels mit den Betriebs- und Wartungskosten des gesamten Verkehrszuges Waldschlößchenbrücke (einschließlich Teile der Stauffenbergallee und der Fetscherstraße). Allein auf die Brücke beschränkte Prognosen der Betriebs- und Wartungskosten liegen auch verwaltungsseitig nicht vor,<sup>100</sup> insofern hätten sich die Initiatoren jedoch externer Erfahrungen und externen Sachverständigen bedienen können. In Betracht gekommen wären insbesondere Anfragen bei dem Autobahnamt Sachsen oder bei anderen Städten mit vergleichbaren Bauwerken sowie bei bereits mit vergleichbaren Projekten befassten Ingenieurbüros. Wie bereits oben ausgeführt wurde, ist jedenfalls kaum vorstellbar, dass Betrieb und Wartung eines Tunnels tatsächlich gegenüber einer Brücke weniger kostenintensiv sein könnten. Diese gegenüber der Brückenlösung zusätzlichen Folgekosten hätten die Initiatoren zumindest grob beziffern müssen.

<sup>98</sup> B. V. 1. b) bb) (2) (a)

<sup>99</sup> Menke/Arens, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, 4. Aufl., § 25 Rn. 9

<sup>100</sup> Für den gesamten Verkehrszug mit Brücke betragen die abschätzbaren Betriebs- und Wartungskosten ca. 1 Mio. EUR.

### c) Deckungsvorschlag

Zur Deckung der nach ihrer Berechnung zusätzlichen „ca. 2 bis ca. 29 Mio. Euro“ schlagen die Initiatoren vor, diese *„im Rahmen der künftigen Haushaltsplanungen in den Haushalt einzustellen, soweit nicht der Bund, wie von Minister Tiefensee in Aussicht gestellt, Mehrkosten des Tunnelbaus übernimmt.“*

Es wurde bereits oben festgestellt, dass die Aussagen aus dem Bundesverkehrsministerium gerade keine direkte Beteiligung des Bundes an Mehrkosten der Tunnellösung begründen.<sup>101</sup>

Ebenso wurde bereits oben darauf hingewiesen, dass die nicht für einen Tunnel nutzbaren Aufwendungen auch nicht anderweitig förderfähig sind.

Daher ist absehbar, dass der städtische Haushalt in jedem Falle mit den Mehrkosten der Tunnellösung belastet wird.

Die Formulierung des Kostendeckungsvorschlages (Einstellung in den Haushalt, im Rahmen künftiger Haushaltsplanungen), lässt indes offen, woher diese Gelder kommen sollen. Das heißt, den Bürgern wird nicht deutlich gemacht, auf welche Weise die aus der Umsetzung des Bürgerbegehrens resultierenden Kosten finanziert werden sollen.

Wie oben bereits ausgeführt wurde, hätte es nicht einmal genügt, wenn lediglich pauschal angegeben worden wäre, auf welchem Wege (Kreditaufnahme, Sparmaßnahmen an anderer Stelle, Erhöhung einer Steuer oder Abgabe, Veräußerung von Vermögensgegenständen) eine Kostendeckung erreicht werden könnte. Indes findet sich im Kostendeckungsvorschlag nicht einmal diese pauschale Angabe. Vielmehr wird durch den noch pauschaleren Hinweis auf künftige Haushalte der unzutreffende Eindruck erweckt, dass zur Finanzierung politisch gewünschter Vorhaben beliebige Haushaltsmittel frei verfügbar wären.

Es ist indes in Rechtsprechung und Literatur hinlänglich geklärt, dass Formulierungen wie *„Deckung der Kosten durch Entnahme aus der Rücklage“* oder *„die Kosten sind über den Haushaltsplan der Stadt zu decken“* die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllen.<sup>102</sup>

Die Knappheit der öffentlichen Mittel und die hieraus resultierende Tatsache, dass sich bestimmte Vorhaben oft nur auf Kosten von anderen Vorhaben verwirklichen lassen, werden mit der von den Initiatoren gewählten Formulierung den Abstimmungsberechtigten gerade nicht ins Bewusstsein gerufen.

Mangels hinreichender Konkretisierung genügt der Kostendeckungsvorschlag der oben aufgezeigten Funktion, die Abstimmungsberechtigten über Konsequenzen und Tragweite ihrer Entscheidung zu unterrichten, nicht.

Die mangelnde hinreichende Konkretisierung führt zudem dazu, dass der Deckungsvorschlag der Initiatoren nicht einmal auf seine Durchführbarkeit nach den gesetzlichen Bestimmungen (insbesondere den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) überprüft werden kann.

### 3. Zwischenergebnis

Der Kostendeckungsvorschlag genügt den gesetzlichen bzw. in der Rechtsprechung konkretisierten Anforderungen nicht.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> B. V. 2. b) bb) (2) (c)

<sup>102</sup> vgl. z. B. Held/Becker/Decker/u. a., GemO NRW, § 26, Erl. 2.7 m. w. N.; VG Aachen, Urteil vom 30.08.2007, 4 K 1018/06, juris Rn. 46 bis 49, zu einem ähnlich pauschalen Deckungsvorschlag

### C. Ergebnis und Entscheidungsmöglichkeiten des Stadtrates

Das Bürgerbegehren „Welterbe erhalten durch Elbtunnel am Waldschlößchen“ ist als kassatorisches Bürgerbegehren zu qualifizieren, welches nicht innerhalb von zwei Monaten seit dem letzten Stadtratsbeschluss zugunsten des Brückenbaus eingereicht worden ist. Außerdem genügen die Begründung und der Kostendeckungsvorschlag nicht den gesetzlichen Anforderungen.

Jeder einzelne der vorgenannten Umstände begründet die Empfehlung an den Stadtrat, das Bürgerbegehren als unzulässig abzulehnen.

Ob darüber das Begehren darüber hinaus auf einen unzulässigen Gegenstand gerichtet ist, weil ein Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Verwaltungseffizienz zu erwarten steht, ist vom Stadtrat einzuschätzen. Bejaht er diese Frage, so kann er konsequenterweise nicht mehr seinerseits mit 2/3-Mehrheit einen Bürgerentscheid zu dieser Angelegenheit herbeiführen bzw. sich seinerseits per einfachem Stadtratsbeschluss für das Umschwenken auf die Tunnelvariante entscheiden.

---

<sup>103</sup> Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass an den Kostendeckungsvorschlag des vorangegangenen Bürgerbegehrens („Pro Waldschlößchenbrücke“) deutlich geringere Anforderungen gestellt werden konnten, weil das beabsichtigte Vorhaben bereits von der Stadt geplant und seine Kosten in den Haushalt eingestellt gewesen sind bzw. im Übrigen als gesichert angesehen werden konnten. Es handelte sich insofern um die eher atypische Situation, in welcher das beabsichtigte Vorhaben nicht mit zusätzlichen Kosten für die Gemeinde verbunden gewesen ist; vgl. Menke/Arens, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, 4. Aufl. § 25 Rn 9; VG Magdeburg, Urteil vom 12.05.2004, 9 A 458/03 MD, LKV 2004, 526 (527).