Anwaltskanzlei Quaas & Partner

Rechtsanwalt Prof. Dr. Michael Quaas M.C.L.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Fachanwalt für Medizinrecht
Richter im Senat für Anwaltssachen beim BGH

Rechtsanwalt Dr. Jens-M. Kuhlmann
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Fachanwalt für Medizinrecht

Rechtsanwalt Dr. Alexander Kukk
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Rechtsanwalt Dr. Ulrich Trefz
Fachanwalt für Medizinrecht

Rechtsanwalt Dr. Otmar Dietz

Rechtsanwalt Dr. Peter Sieben
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Rechtsanwalt Dr. Till Flachsbarth

Nichtanwaltlicher Kooperationspartner:
Prof. Dr. jur. Arnulf von Heyl

Anwaltskanzlei Quaas & Partner Postfach 80 10 60 70510 Stuttgart Deutschland

Möhringer Landstraße 5 (Schiller-Haus)
70563 Stuttgart (Vaihingen)
Deutschland
Telefon (0711) 9 01 32-0
Telefax (0711) 9 01 32-99
info@quaas-partner.de
www.quaas-partner.de

12. Mai 2010 PS/mk

RECHTSGUTACHTEN

über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens
„Erweiterungsbau einer Stadthalle“

erstattet im Auftrag der Stadt Heidelberg,
vertreten durch den Oberbürgermeister Dr. Eckart Würzner

durch die Rechtsanwälte
Prof. Dr. M. Quaas M.C.L., Dr. Jens-M. Kuhlmann, Dr. A. Kukk, Dr. U. Trefz,
Dr. O. Dietz, Dr. P. Sieben,
Möhringer Landstraße 5, 70563 Stuttgart

hier: Rechtsanwalt Dr. P. Sieben, Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Inhaltsverzeichnis

A. Zum Sachverhalt 3
B. Fragestellung 12
C. Rechtliche Stellungnahme 12
1. Erreichen des Quorums 13
2. Schriftformerfordernis 13
3. Fragestellung 13
4. Kein Bürgerbegehren in gleicher Sache 14
5. Zuständigkeit des Gemeinderats 14
6. Begründung 15
a) Voraussetzungen der Begründung 15
b) Begründungsmängel 17
c) Weitere Umstände 18
d) Zwischenergebnis 20
7. Einhaltung der 6-Wochen-Frist 22
a) Beschluss des Gemeinderats vom 11.03.2010 22
b) Grundsatzbeschluss vom 18.12.2008 23
c) Zwischenergebnis 24
8. Kostendeckungsvorschlag 24
a) Kosten beim Unterlassen einer Maßnahme 24
b) Betrachtung des Einzelfalles 25
9. Rechtsfolge 26
D. Zusammenfassung der Ergebnisse 26

A.
Zum Sachverhalt

Gegenstand der gutachtlichen Prüfung ist die Frage der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens in der Stadt Heidelberg über den Anbau oder Neubau eines erweiterten Kongresszentrums an der bestehenden Stadthalle. Dem liegt folgender zusammengefasster Sachverhalt zugrunde:

I.

In der Stadt Heidelberg gibt es inzwischen seit Jahrzehnten Überlegungen, das Angebot im Bereich Veranstaltungen und Kongresse auszuweiten. Im Jahr 1995 wurde eine Standortuntersuchung durchgeführt. Es wurden insgesamt 5 Standorte umfasst, dies waren an der Berliner Straße, Ernst-Walz-Brückenkopf Nord, Bahninsel zwischen Hauptbahnhof und Czernyring, Stadthalle sowie Poststraße. Am 25.07.1996 fasst der Gemeinderat einen Beschluss über die Ausschreibung für 3 Standorte (Bahnofsvorplatz/ehemalige Hauptpost, Schlosshotel, Stadthalle). Auf Grundlage dieses Beschlusses wurde im September 1996 eine erste öffentliche Ausschreibung des Konferenzzentrums durchgeführt. Sieger war die Firma Holzmann Projekt AG, die jedoch vor Verwirklichung des Projekts Insolvenz anmelden musste und abgewickelt wurde.

II.

Im Jahr 2000 wurde eine Marktanalyse durch das Beratungsbüro Arthur Andersen durchgeführt und in der Folge das Konferenzzentrum für den Standort Hauptbahnhof im August 2001 erneut öffentlich ausgeschrieben. Der Zuschlag erging an die Firma Bouygues Deutschland. Im Jahr 2003 entschied jedoch die

Konzernzentrale von Bouygues in Frankreich, das Engagement in Deutschland einzustellen. Das Vorhaben wurde daher wiederum nicht verwirklicht.

III.

Im Jahr 2004 fand eine 3. Ausschreibung des Konferenzzentrums für den Standort Hauptbahnhof mit der Zulassung von Nebenangebote statt. Bei den eingereichten Unterlagen gab es zahlreiche Abweichungen im Hinblick auf Standort, Raumprogramm und Finanzierung, zum Teil auch in Kombination miteinander. Nach intensiver Erörterung entschied sich die Stadt dafür, sowohl am Standort als auch am Raumprogramm festzuhalten. Wegen der Finanzierung wurde erstmalig ein städtischer Zuschuss als möglich angesehen. Die ursprüngliche Ausschreibung, die keinen solchen Zuschuss vorsah, wurde daher aufgegeben.

IV.

Im Jahr 2006 fand eine 4. Ausschreibung statt auf Grundlage eines Gemeinderatsbeschlusses vom 23.05.2006. Die Interessenten aus der letzten Ausschreibung wurden zeitgleich angeschrieben und über die erneute Ausschreibung informiert. Der Standort des Vorhabens war europaweit bekannt gemacht worden und ein Wechsel nicht mehr möglich. Die von den Projektentwicklern eingereichten Unterlagen wurden geprüft und bewertet. Ziel war es, eine Auswahl an Teilnehmern zu treffen, um in der zweiten Wettbewerbsphase den erfolgreichen Bewerber zu ermitteln.

In der Folge favorisierte der Gemeinderat wegen einer stärkeren Gewichtung der Ziele „Stadt an den Fluss“ und dem Versuch, einen für Heidelberg typischen Konferenzstandort zu finden, den Standort Stadthalle. In der Gemeinderatssitzung am 03.04.2008 wurden wörtlich folgende Beschlüsse gefasst:

„1. Das Ausschreibungsverfahren für den Konferenzstandort Hauptbahnhof/Kurfürsten-Anlage wird beendet. Die Bewerber werden über die Entscheidung informiert.

2. Die Verwaltung wird beauftragt, die notwendigen Untersuchungen zur Machbarkeit einer zukunftsorientierten Erweiterung des Kongresshauses Stadthalle durchzuführen (große Variante). Diese Untersuchungen sollen insbesondere Antworten auf folgende Fragen geben:

   1. Welches Raumprogramm ist tatsächlich notwendig, wenn von einer Gesamtkapazität von 1000 bis 1200 Kongressgästen ausgegangen wird?
   2. Welche verkehrlichen und klimatischen Auswirkungen hat eine entsprechend erweiterte Stadthalle auf die Altstadt (zum Beispiel: zusätzliche/erweiterte Tiefgarage, Einbeziehung/Bebauung der Plätze Ost/West?)
   3. Welche Möglichkeiten werden gesehen, das Defizit an Hotelkapazitäten auszugleichen und wo könnte dies geschehen?
   4. Wie würde sich der vielleicht notwendige Abriss eines GGH Wohngebäudes auf das soziale Gefüge in der Altstadt auswirken?
   5. Welche Finanzierungsmodelle werden den Planungen zugrunde gelegt?
   6. Welche Zielkonflikte entstehen zu den Festlegungen im Stadtteilrahmenplan Altstadt und dem Modell Räumliche Ordnung und wie können/sollen diese ausgeglichen werden?“

V.

Der Gemeindrat befasste sich in seiner Sitzung vom 18.12.2008 wieder mit der Sache. Dort wurden folgende Beschlüsse gefasst:

„1. Die Konferenznutzung der Stadthalle soll gemäß der optimierten Variante erweitert werden. Vor einem endgültigen Beschluss soll, auf Basis der optimierten Variante, geprüft werden, ob ein wirtschaftlicher Betrieb der Stadthalle als Konferenzzentrum möglich ist. In dieser Prüfung sollen auch Aussagen zu ohnehin anfallenden Kosten der Sanierung der Stadthalle und zu den bereits vorliegenden Kosten des Betriebs eines vergleichbaren Konferenzzentrums am Bahnhof enthalten sein.

2. Auf Basis dieses Modells soll ein Betriebs- und Finanzierungsmodell vorgelegt werden.
3. Auf Basis der jetzigen Untersuchungsergebnisse soll ein Realisierungswettbewerb ausgeschrieben werden."

VI.

In der Sitzung des Gemeinderats am 02.07.2009 wurde der Gemeinderat durch eine Informationsvorlage über den laufenden Wettbewerb sowie das vorgesehene weitere Vorgehen und den Zeitplan informiert. Weitere Beschlüsse wurden nicht gefasst.

VII.

In seiner Sitzung am 11.03.2010 fasste der Gemeinderat folgenden Beschluss:

„Der Gemeinderat bestätigt die Ergebnisse des Wettbewerbs mit dem 1. Preis für den Entwurf des Architekturbüros Karl und Probst als Grundlage für die weitere Planung der Stadthallenerweiterung mit folgender Maßgabe:

1. Zum Ausgleich des Wegfalls der Montpellierplatzes und um die Nutzung und Aufenthaltsqualität auf dem Krahnenplatz zu verbessern, sind zusätzliche Grünflächen herzustellen.
2. Das Sockelgeschoss zwischen Alt- und Neubau soll als öffentlich nutzbarer Raum ausgestaltet werden.
3. Ebenfalls zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität soll der Jubiläumsplatz – anders als in dem Siegerentwurf zur Neckaruferpromenade skizziert – großflächiger mit Bäumen bepflanzt werden. Eine Grünfläche ist herzustellen, der Platz wird zur Stadthalle hin verlängert und insgesamt größer.
4. Entlang des Erweiterungsbaues sind neckarseitig die bestehenden Baumreihen zu ergänzen.
5. Teilbegrünungen in der Unteren Neckarstraße soweit möglich, um nicht die Belüftung zu behindern.
6. Angebunden an den Jubiläumsplatz soll eine Verbindung zum Neckar hergestellt werden. Teilplanungen aus dem Siegerentwurf zur Gestaltung der Neckaruferpromenade sind vorzuziehen und unmittelbar im Zusammenhang mit einem Bau der Stadthallenerweiterung durchzuführen, um die Fläche des Neckarlauers auf-

zuwerten. Insbesondere sollen bis zur Fertigstellung des Erweiterungsbaus eine Treppenanlage zum Neckarlauer errichtet und Aufenthaltsflächen geschaffen werden.

7. Die Stadthalle wird als „green building" gebaut. Das Energiekonzept soll als Vorbild für Gebäude in dieser Größenordnung dienen können.

8. Anstelle der weggefallenen GGH-Wohnungen ist in der Altstadt an anderer Stelle vorhandener Wohnraum mit Sozialbindungen zu versehen, damit der Anteil von sozial gebundenem Wohnraum in der Altstadt nicht verringert wird. Den Bewohnern sind Wohnungen in der Altstadt anzubieten."

Dieser Gemeinderatsbeschluss wurde am 12.03.2010 im Städtischen Stadtblatt und in der Rhein-Neckar-Zeitung bekannt gemacht.

VIII.

Für die Umsetzung des Projekts wurde kein Planaufstellungsbeschluss gefasst. Es ist noch unklar, ob das Bauvorhaben gem. § 34 BauGB oder auf Grundlage eines (vorhabenbezogenen) Bebauungsplans verwirklicht werden soll.

IX.

Gegner eines Anbaus an die bestehende Stadthalle haben ein Bürgerbegehren initiiert.

1. Das Bürgerbegehren lautet wörtlich:

„Unterschriftenliste für die Durchführung eines Bürgerentscheides in Heidelberg

Die Unterzeichner beantragen im Wege des Bürgerbegehrens nach § 21 der Gemeindeordnung die Durchführung eines Bürgerentscheides zu folgender Frage:

Soll die Stadt Heidelberg einen Anbau oder Neubau für ein erweitertes Kongresszentrum an die Stadthalle errichten?

> Begründung: Stadtbild verunstaltet, Verkehrschaos bei Kongressen, Finanzierung ungesichert, Mehrheit der Bevölkerung dagegen, Verlust Montpellierplatz.
>
> Kostendeckungsvorschlag: Wenn kein An- oder Neubau entsteht, fallen auch keine Bau- und Folgekosten an.
>
> (....)
>
> Vertrauensleute sind: Dr. Jochen Goetze, Untere Neckarstrasse 62, 69117 Heidelberg – Dieter Strommenger, Untere Neckarstrasse 64, 69117 Heidelberg.
>
> Hinweis: Unterschriftsberechtigt sind alle Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung das 18. Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens 3 Monaten in Heidelberg ihre alleinige oder Hauptwohnung haben.
>
> Kontakt: www.biest-hd.de und weitere Informationen."

2. Auf der Rückseite eines Teils der Unterschriftenblätter befinden sich „Anmerkungen zur Unterschriftenliste". Darauf befindet sich eine Stadtansicht des Neckarufers von Heidelberg, in die das nach dem erfolgreichen Entwurf geplante Kongresszentrum im Wege einer Fotomontage eingegliedert ist. Die Fotomontage gibt die Farbgebung des geplanten Neubaus jedoch unzutreffend wieder. Nach dem Entwurf soll die Außenfassade des Anbaus die gleiche Farbgebung bekommen (Sandstein) wie die angrenzende bestehende Stadthalle. Im Unterschied dazu ist der Neubau auf der Zeichnung nahezu weis dargestellt. Im Text auf der Rückseite zur Unterschriftenliste heißt es unter anderem:

> „Die umseitige Unterschriftenliste ist mit dem Rechtsamt und dem Wahlamt der Stadt Heidelberg abgestimmt."

Unter dem Stichwort „Ökologische Aspekte" heißt es wörtlich:

> „Der Montpellierplatz wird überbaut. 50 alte Bäume werden abgeholzt, die Grünanlage von 1.600 qm wird zerstört. Ein Naherholungsbereich verschwindet, den angrenzenden Straßen fehlt die Durchlüftung."

Weiterhin heißt es unter dem Stichwort „Finanzielle Aspekte":

> „Die Angaben zu den Baukosten sind mehrere Jahre alt. Der Neubau wird mit 19 Mio. € veranschlagt, ohne Kongressausrüstung, ohne Verkehrserschließung, ohne Erneuerung der Außenanlagen, und 7 Mio. € soll die Renovierung der alten Stadthalle kosten. Es gibt kein Finanzierungskonzept. In finanziell schwierigen Zeiten mit ungewisser Perspektive kommt es zu einer hohen Verschuldung".

3. Es wurde zudem ein Flugblatt (Nr. 10) verteilt, in dem es heißt:

> „Stadthalle, Zwischenbau und Neubau bilden einen Koloss von fast 200 m Länge. Ein vergleichbarer Baukörper ist im Stadtbild nicht zu finden.
>
> Die alten Baumeister hatten ein Gespür dafür, wie und wo man große Massen platzieren kann. Der Marstall hat nur 2/3 dieser Länge, eine tiefere Traufe und ein Satteldach, das sich in das Meer der Altstadtdächer einfügt.
>
> Der Neubau ist dagegen eine Kiste mit Flachdach. Seine Proportionen entsprechen denen des Seminarienhauses im Hof des Marstalls, der jedem beim Blick vom Philosophenweg als hässlich erscheint.
>
> Die Untere Neckarstraße wird im Zweirichtungsverkehr vom Vincentiuskrankenhaus bis zum Marstall als Quartiererschließung genutzt. Sie dient auch der Andienung der Stadthalle und des Neubaus. Die Erschließungsströme verlagern sich und belasten das angrenzende Wohnquartier. Vor der Stadthalle wird Platz für die Tagungsteilnehmer geschaffen."

4. In einer Presseerklärung vom 17.03.2010 wird zudem ausgeführt, dass der Anbau eine Länge von 100 m haben wird. In einer weiteren Pressemitteilung vom 20.11.2009 heißt es, dass das über Jahrhunderte gewachsene Bild

Heidelbergs mit der harmonischen Abfolge von Plätzen und größeren Bauten zwischen St. Vincentius-Krankenhaus und Marstall/Zeughaus blockhaft überbaut werde. Es wird weiterhin behauptet, der Neubau schade dem Tourismus.

Außerdem heißt es auf der Homepage der Bürgerinitiative unter dem Link "Unsere Argumente" (dort Nr. 1):

> „Die Stadthalle mit den beiden umgebenden Parks ist integraler und schützenswerter Bestandteil des Stadtbildes und steht als historische und ästhetische Einheit unter Denkmalschutz."

5. Schließlich ist auf der Homepage unter dem Link "Unsere Argumente" (dort Nr. 5) eine Darstellung des geplanten Kongresszentrums abgebildet, der auf November 2008 datiert und nicht mehr, sowohl in Form als auch Farbgebung, dem aktuellen Plan entspricht. Bezüglich alternativer Standorte wird darauf verwiesen, dass in der Altstadt weitere Tagungsräume vorhanden seien, z.B. der Theaterneubau.

X.

Die verschiedenen Aussagen der Bürgerinitiative „BIEST" sind unzutreffend.

1. Eine Abstimmung des Bürgerbegehrens mit dem Rechtsamt und dem Wahlamt der Stadt Heidelberg hat nicht stattgefunden. Die Vertreter der Bürgerinitiative sind beim Rechtsamt der Stadt Heidelberg vorstellig geworden und haben den Bürgerentscheid vorgestellt. Eine Abstimmung erfolgte jedoch nicht.

2. Die Angabe, dass 50 Bäume abgeholzt werden, trifft nicht zu. Auf dem Montpellierplatz stehen nur 15 Bäume, für die Gesamtmaßnahme werden nach derzeitiger Planung insgesamt nur maximal 37 Bäume wegfallen. Die betroffene Grünanlage hat eine Größe nicht von 1.600 qm sondern von 807 qm. Für die Planung liegt ein klimatisches Gutachten vor, wonach die Durchlüftung der angrenzenden Straßen gewährleistet bleibt. Auch Die Finanzierung ist sichergestellt.

3. Stadthalle, Zwischenbau und Neubau werden keine Länge von 200 m, sondern nur von 174 m haben (Stadthalle 80 m, Zwischenpodest ca. 24 m, Erweiterungsbau 70 m). Die Behauptung, die Proportionen entsprechen denen des Seminarienhauses im Hofe des Marstalls, ist nicht richtig. Das Seminarienhaus verfügt über eine Höhe von ca. 17 m und ist damit deutlich höher als der geplante Erweiterungsbau mit einer Traufe von 12 m und einer Oberkante von etwas unter 15 m. Unrichtig ist auch die Behauptung, das ganze Ensemble stehe unter Denkmalschutz, nur die Stadthalle steht unter Denkmalschutz, nicht der Montpellier- und der Jubiläumsplatz.

4. Es ist auch nicht richtig, dass das Stadtbild an dieser Stelle über Jahrhunderte gewachsen sei. Die Stadthalle wurde im Jahr 1903 errichtet, der zu überbauende Montpellierplatz wurde im Jahr 1979/1980 in der heute bestehenden Form errichtet und das abzureißende Haus wurde erst 1980/81 errichtet.

5. Die Behauptung, der Neubau schade dem Tourismus, ist unzutreffend. Ein neues Konferenzzentrum würde den Tourismus im Gegenteil fördern. Aktuell macht der Geschäftstourismus nach Angaben der Stadt Heidelberg ca. 70 % aller Übernachtungen in Heidelberg aus. Zudem ist die Belegung der Stadthalle durch Kongresse und Tagungen seit 2001 stark rückläufig. Es ist davon

auszugehen, dass ein modernes Konferenzzentrum die Kongresstourismus-zahlen wieder ansteigen lassen würde, d.h. der Tourismus würde gefördert.

6. Die Behauptung, dass in der Altstadt weitere Tagungsräume vorhanden sind, ist ebenfalls nicht richtig. Im Zuge des Theaterneubaus wird nur ein neuer Theatersaal errichtet, der für Tagungen weder vorgesehen noch geeignet ist (feste Bestuhlung in aufsteigender Höhe, keine Raumflexibilität). Für den alten Theatersaal gibt es eine Nutzungsbeschränkung, die Tagungen ausschließt. Die weiteren neu errichteten Räumlichkeiten werden reine Funktionsräume sein, wie Umkleideräume, Stimmzimmer, Proberäume, Küche etc.

XI.

Die Vertreter der Bürgerinitiative haben bis zum 24.04.2010 insgesamt 18.038 gültige Unterschriften bei der Stadt Heidelberg eingereicht.

B.
Fragestellung

Der Gemeinderat der Stadt Heidelberg hat über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden, § 21 Abs. 4 Gemeindeordnung (GO). Das nachfolgende Gutachten geht daher der Frage nach, ob das Bürgerbegehren über einen Anbau oder Neubau für ein erweitertes Kongresszentrum an der Stadthalle zulässig ist.

C.
Rechtliche Stellungnahme

Die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens richtet sich nach § 21 GO. Nach § 21 Abs. 3 GO kann die Bürgerschaft über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, einen Bürgerentscheid beantragen. Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand

haben, über die innerhalb der letzten 3 Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Soweit sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet, muss dies innerhalb von 6 Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses geschehen. Weiterhin muss das Bürgerbegehren die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Schließlich muss ein bestimmtes Quorum an Unterschriften eingereicht werden.

1. Erreichen des Quorums

In Gemeinden von mehr als 100.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 200.000 Einwohnern muss ein Bürgerbegehren von mindestens 10.000 Bürgern unterzeichnet werden, § 21 Abs. 3 Satz 5 GO. Die Stadt Heidelberg hatte Ende 2007 rund 145.300 Einwohner. Das Quorum beträgt mithin 10.000 Unterschriften, dieses wurde vorliegend erreicht.

2. Schriftformerfordernis

Weiterhin muss nach § 21 Abs. 3 Satz 3 GO das Bürgerbehren schriftlich eingereicht werden. Das schriftlich formulierte Bürgerbegehren mit Unterschriftenliste wurde bei der Stadt Heidelberg schriftlich eingereicht, dieses Erfordernis ist mithin erfüllt.

3. Fragestellung

Das Bürgerbegehren muss die zur Entscheidung zu bringende Frage enthalten, § 21 Abs. 3 Satz 4 Gemeindeordnung. Das vorliegende Bürgerbegehren formuliert:

> „Soll die Stadt Heidelberg einen Anbau oder Neubau für ein erweitertes Kongresszentrum an der Stadthalle errichten?"

Diese Fragestellung ist hinreichend eindeutig, eine zulässige Fragestellung liegt somit vor.

4. Kein Bürgerbegehren in gleicher Sache

Weiterhin darf gem. § 21 Abs. 3 Satz 2 GO nicht innerhalb der letzten 3 Jahre ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens zu der gleichen Frage durchgeführt worden sein. Ein solches Bürgerbegehren gab es nicht.

5. Zuständigkeit des Gemeinderats

Ein Bürgerbegehren kann nur über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde angestrengt werden, für die der Gemeinderat zuständig ist, § 21 Abs. 3 Satz 1 GO. Die Frage der Errichtung eines Neu- oder Anbaus an die bestehende Stadthalle betrifft eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Stadt Heidelberg, für die der Gemeinderat zuständig ist. Weiterhin ist auch keiner der Ausschlusstatbestände gem. § 21 Abs. 2 GO einschlägig. Zweifel könnten vorliegend deshalb bestehen, weil gem. § 21 Abs. 2 GO unter anderem ein Bürgerentscheid nicht stattfindet über Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften. Zur Verwirklichung des Baus an der Stadthalle wird eine Bebauungsplanung erforderlich sein. Gegenstand des Bürgerbegehrens

ist jedoch nicht die Bauleitplanung, sondern die Grundsatzentscheidung darüber, ob ein Neu- oder Anbau an diesem Standort verwirklicht werden soll. Es greift damit keiner der Ausschlusstatbestände des § 21 Abs. 2 GO ein.

6. Begründung

Weiterhin zählt gem. § 21 Abs. 3 Satz 4 GO eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. Die Begründung hat den Zweck, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren des Bürgerbegehrens aufzuklären. Der Bürger muss wissen, über was er abstimmt. Dabei sind an die Begründung keine zu hohen Anforderungen zu stellen.

VGH Mannheim, VBlBW 1977, 10; VG Stuttgart, Urteil vom 17.07.2007 – 7 K 3229/08; Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung Baden-Württemberg, § 21 Rn. 20 mit weiteren Nachweisen; Redeken, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1997, Seite 140 mit weiteren Nachweisen.

a) Voraussetzungen der Begründung

Weil die Begründung regelmäßig auch dazu dient, für das Bürgerbegehren zu werben, kann es in gewissem Umfang hinzunehmen sein, dass Tatsachenmitteilungen und Erläuterungen im Sinne des politischen Anliegens des Bürgerbegehrens „gefärbt" sind. Es ist nach der Rechtsprechung vorrangig Sache der abstimmungsberechtigten Bürger, sich selbst ein eigenes Urteil darüber zu bilden, ob sie den mit dem vorgelegten Bürgerbegehren vorgetragenen Argumenten folgen wollen oder nicht.

VG Stuttgart, Urteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 – juris.

Darüber hinaus lassen schon Raumgründe eine ausführliche Erörterung des Für und Wider regelmäßig nicht zu. Die Grenze einer sachlich noch vertretbaren, politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens ist jedoch dann überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zugrunde liegt, weil maßgeblich für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung allein das Ziel ist, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen.

> VG Stuttgart, Urteil vom 17.07.2009 a.a.O.; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 19.12.2005 – 2 LB 19/05 – juris; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 23.04.2002 – 15 A 5594/00 – NVwZ-RR 2002, 766 (767).

b) Begründungsmängel

Gemessen an diesem Maßstab enthält die gegebene Begründung erhebliche Mängel. In dem Formular für den Bürgerentscheid heißt es zur Begründung wörtlich:

> „Stadtbild verunstaltet, Verkehrschaos bei Kongressen, Finanzierung ungesichert, Mehrheit der Bevölkerung dagegen, Verlust Montpellierplatz."

aa) Die Behauptung, das Stadtbild werde verunstaltet, ist eine Wertung. Diese ist erkennbar nicht offensichtlich unrichtig, auch wenn man der Auffassung sein sollte, dass durch den Erweiterungsbau einer Stadthalle das Stadtbild nicht verunstaltet wird.

bb) Die Behauptung, bei Kongressen werde es ein Verkehrschaos geben, ist nicht richtig. Es liegt eine verkehrstechnische Stellungnahme der SSP Consult beratende Ingenieure GmbH von März 2010 vor. Diese kommt zu dem Ergebnis, dass die „Realisierung des Erweiterungsbaus der Stadthalle verkehrstechnisch möglich" ist. Zu einem „Verkehrschaos" wird es nicht kommen.

cc) Die Behauptung, die Finanzierung sei ungesichert, ist nicht zutreffend. Die Stadt Heidelberg hat die Finanzierungsmöglichkeit geprüft. Vorgesehen ist, das Vorhaben im Rahmen eines Stiftungsmodells zu realisieren. Die Stiftung wird im Rahmen eines Pachtvertrages dann das Gebäude für die vorgesehene Nutzung zur Verfügung stellen. Hierfür wurden in der mitttelfristigen Finanzplanung jährlich zusätzlich 1,5 Mio. € eingestellt.

dd) Weiterhin wird die Behauptung, die Mehrheit der Bevölkerung sei gegen den Anbau an dieser Stelle, ins Blaue hinein gemacht. Ob tatsächlich eine Mehrheit dagegen ist, kann allenfalls der noch durchzuführende Bürgerentscheid klären. Zumindest die Mehrheit im Gemeinderat, der die Bevölkerung repräsentiert, ist für den geplanten Anbau.

c) <u>Weitere Umstände</u>

Zu den Mängeln in der Begründung auf dem zu unterschreibenden Formular kommen weitere fehlerhafte und unrichtige Aussagen auf der Rückseite des Unterschriftenblattes, auf dem in der Öffentlichkeit ver-

teilten Flyer Nr. 10 sowie auf der Homepage der Bürgerinitiative BIEST hinzu.

aa) Der Hinweis auf der Rückseite des verwendeten Unterschriftenblattes, die „umseitige Unterschriftenliste (sei) mit den Rechtsamt und dem Wahlamt der Stadt Heidelberg abgestimmt", ist unzutreffend. Im Vorfeld des Bürgerbegehrens hat es ein Gespräch mit einem der Vertrauensleute des Bürgerbegehrens, Herrn Dr. Goetze, mit Vertretern des Rechtsamts der Stadt Heidelberg gegeben. Dieses beschränkte sich jedoch auf allgemeine Hinweise zur Zulässigkeit von Bürgerbegehren, eine Abstimmung über die Unterschriftenliste oder das Bürgerbegehren oder eine Rechtmäßigkeitsprüfung im Einzelfall hat es nicht gegeben.

bb) Die weitere Behauptung, es würden 50 Bäume abgeholzt werden, ist ebenso unzutreffend wie die Angabe, die betroffene Grünanlage habe eine Größe von 1.600 qm. Richtig ist eine Größe von 807 qm. Die Finanzierung ist, wie sich aus der Finanzplanung der Kämmerei ergibt, gesichert.

cc) Es liegt ein klimatisches Gutachten vor, wonach die Durchlüftung der angrenzenden Straßen gewährleistet bleibt.

dd) Im Kostendeckungsvorschlag wird behauptet, dass bei einem Unterlassen von An- und Neubau keine Folgekosten entstehen würden. Die Alternativen an anderen Standorten würden aber erheblich höhere Kosten verursachen (ungefähr doppelt so hoch), weil

nicht auf die vorhandenen Flächen der Stadthalle zurückgegriffen werden könnte.

ee) Zudem werden Stadthalle, Zwischenbau und Neubau keine Länge von 200 m, sondern nur von 174 m haben. Die weitere Behauptung, dessen Proportionen entsprächen denen des Seminarienhauses, ist unrichtig. Dieses hat eine Höhe von 17 m und ist damit deutlich höher als der geplante Erweiterungsbau mit einer Traufhöhe von 12 m und einer Oberkante von etwas unter 15 m.

ff) Die weitere Behauptung, das gesamte Ensemble stehe unter Denkmalschutz, trifft ebenfalls nicht zu. Unter Denkmalschutz steht nur die Stadthalle, nicht jedoch Montpellier- und Jubiläumsplatz. Das Stadtbild an dieser Stelle ist auch nicht über Jahrhunderte gewachsen, die Stadthalle wurde erst im Jahre 1903 errichtet, der Montpellierplatz wurde erst in den Jahren 1979/1980 in der heute bestehenden Form errichtet. Das abzureißende Haus wurde schließlich erst in den Jahren 1980/1981 errichtet.

d) Zwischenergebnis

Unter Berücksichtigung dieser zahlreichen falschen Tatsachenbehauptungen ist fraglich, ob damit eine den gesetzlichen Anforderungen gerecht werdende Begründung vorliegt. Stellt man allein auf die explizit als "Begründung" genannten Argumente ab, so ergeben sich schon Zweifel, weil von den fünf genannten Argumenten nur eines in vollem Umfang den Tatsachen entspricht (Montpellierplatz wird überbaut). Die

anderen vier Begründungsansätze erweisen sich als Wertungen oder als falsche oder jedenfalls als verzerrte Darstellungen.

Die Zulässigkeitszweifel verdichten sich, wenn bei der Prüfung auch die Unrichtigkeiten außerhalb der Begründung im engeren Sinne berücksichtigt werden. Bei der Prüfung der Frage, ob eine sachlich noch vertretbare Darstellung des Sachverhalts gegeben ist, lässt nach unserer Auffassung auch zu, Umstände außerhalb der Begründung im engeren Sinne zu berücksichtigen. Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände ist die Annahme, dass aufgrund der zahlreichen Fehler keine ausreichend sachliche Information der Bürger mehr vorliegt, gut vertretbar. Zu zentralen Fragen (Optik der Fassade, Finanzen, Grünflächen, Größe des Gebäudes usw.) wurden die Bürger falsch oder verzerrt informiert. Die Annahme, dass damit insgesamt keine ausreichende Begründung vorliegt, ist daher – weil es auch Rechtsprechung zu einem vergleichbaren Fall nicht gibt – vertretbar. Wir halten eine Einbeziehung von Umständen außerhalb der Begründung für vertretbar, da andernfalls bei einem Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss keine Chancengleichheit zwischen den Kontrahenten bestünde. Im Rahmen der Bürgerinformation nach § 21 Abs. 5 GO, welche die Verwaltung durchführen muss, sind nach der Rechtsprechung Verletzungen des Sachlichkeitsgebotes unzulässig und können gerichtlich beanstandet werden. Davon betroffen sind auch Darstellungen im Internet oder auf Flyern (vgl. hierzu VG Darmstadt, Beschluss vom 14.05.2009, Az.: 3 L 554/09.DA). Es sind keine Gründe dafür ersichtlich, warum einer Bürgerinitiative bei ihrer Kampagne zur Gewinnung der notwendigen Unterschriftenanzahl Verstöße gegen das Sachlichkeitsgebot erlaubt sein sollten, die der Verwaltung strikt verboten sind.

7. Einhaltung der 6-Wochen-Frist

Ein Bürgerbegehren muss, soweit es sich gegen den Beschluss des Gemeinderats richtet, innerhalb von 6 Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein, § 21 Abs. 3 Satz 3 zweiter Halbsatz Gemeindeordnung. Bekanntgabe im Sinne dieser Vorschrift setzt keine formelle Bekanntmachung voraus, die Frist beginnt auch dann zu laufen, wenn über den wesentlichen Inhalt in der örtlichen Presse oder im redaktionellen Teil des Amtsblattes berichtet wird.

VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.11.1983 - 1 S 1204/83, NVwZ 1982, 289; Beschluss vom 27.04.2010 – 1 S 2810/09.

a) Beschluss des Gemeinderats vom 11.03.2010

Das Bürgerbegehren richtet sich gegen den Beschluss des Gemeinderats in seiner Sitzung vom 11.03.2010, wonach die Ergebnisse des Wettbewerbs mit dem ersten Preis für den Entwurf des Architekturbüros Karl und Probst als Grundlage für die weitere Planung mit verschiedenen Maßgaben bestätigt wurde. Über diese Sitzung wurde in der lokalen Presse ab dem 12.03.2010 umfassend berichtet. Die 6-Wochen-Frist endete mithin mit Ablauf des 23.04.2010. Die Vertreter der Bürgerinitiative haben eine ausreichende Anzahl von Unterschriften bis zum 23.04.2010 bei der Stadt Heidelberg eingereicht, weshalb insoweit die Frist eingehalten ist.

b) Grundsatzbeschluss vom 18.12.2008

Etwas anderes könne sich jedoch daraus ergeben, dass der Gemeinderat schon in seiner Sitzung vom 18.12.2008 einen Grundsatzbeschluss über den Standort Stadthalle gefasst hat. Die 6-Wochen-Frist wäre dann mit Ablauf des 30.01.2009 abgelaufen, weil auch dieser Beschluss am folgenden Tag bekannt gemacht wurde u. In seiner Sitzung am 18.12.2008 hat der Gemeinderat wörtlich folgende Beschlüsse gefasst:

> „1. Die Konferenznutzung der Stadthalle soll gemäß der optimierten Variante erweitert werden. Vor einem endgültigen Beschluss soll, auf Basis der optimierten Variante, geprüft werden, ob ein wirtschaftlicher Betrieb der Stadthalle als Konferenzzentrum möglich ist. In dieser Prüfung sollen auch Aussagen zu ohnehin anfallenden Kosten der Sanierung der Stadthalle und zu den bereits vorliegenden Kosten des Betriebs eines vergleichbaren Konferenzzentrums am Bahnhof enthalten sein.
>
> 2. Auf Basis dieses Modells soll ein Betriebs- und Finanzierungsmodell vorgelegt werden.
>
> 3. Auf Basis der jetzigen Untersuchungsergebnisse soll ein Realisierungswettbewerb ausgeschrieben werden."

Fraglich ist, ob damit ein abschließender Beschluss über den Standort getroffen wurde oder aber sich der Gemeinderat auf den Standort einer Stadthalle noch nicht endgültig festgelegt hat. Für eine grundsätzliche Entscheidung spricht, dass gemäß Ziffer 1 des Beschlusses die Konferenznutzung der Stadthalle gemäß der optimierten Variante erweitert werden soll. Dies entspricht auch der Empfehlung der Verwaltung in der Vorlage zur Gemeinderatssitzung vom 18.12.2008. Gegen einen Grundsatzbeschluss spricht jedoch, dass vor einem „endgültigen Beschluss" noch geprüft werden soll, ob ein wirtschaftlicher Betrieb der Stadthalle als Konferenzzentrum möglich ist. Diese Einschränkung

könnte aber wiederum so zu verstehen sein, dass der „endgültige" Beschluss nur noch die Art der Ausführung betreffen soll, nicht jedoch den Standort selbst. Es ist allerdings auch die Auffassung vertretbar, dass am 18.12.2008 noch kein Grundsatzbeschluss gefällt wurde.

8. Kostendeckungsvorschlag

Die Gemeindeordnung verlangt bei einem Bürgerbegehren einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme, § 23 Abs. 3 Satz 4 GO. Zum Kostendeckungsvorschlag heißt es auf der Unterschriftenliste für das Bürgerbegehren wörtlich:

> „Wenn kein An- oder Neubau entsteht, fallen auch keine Bau- und Folgekosten an."

a) Kosten beim Unterlassen einer Maßnahme

Fraglich ist jedoch, ob grundsätzlich beim Unterlassen einer Maßnahme kein Kostendeckungsvorschlag gem. § 23 Abs. 2 Satz 4 GO erforderlich ist. So nimmt die obergerichtliche Rechtsprechung an, dass auch beim Unterlassen einer Maßnahme ein Kostendeckungsvorschlag erforderlich ist, wenn durch das Unterlassen einer Maßnahme etwa Einnahmen wegfallen (bspw. Aufstellen von Parkautomaten), Renovierungskosten anfallen (Unterlassen des Abrisses eines renovierungsbedürftigen Hauses) oder ein Grundstück nicht veräußert wird.

> Ausführlich OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19.03.2004 – 15 B 522/09 – juris; Hessische VGH, Urteil vom 28.04.1990, NVwZ-RR

2000, 451; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 24.04.2006 – 2 MB 10/06 – juris; VG Düsseldorf, Urteil vom 20.11.1998, NWVBl 1999, 194 jeweils mit weiteren Nachweisen.

b) Betrachtung des Einzelfalles

Gegen die Annahme, durch den unterlassenen Anbau würden Kosten entstehen, spricht, dass die hierfür erforderlichen Investitionskosten eingespart würden und es nicht darum geht, ein sanierungsbedürftiges Gebäude zu veräußern oder abzureißen. Andererseits wird vom Rat der Stadt Heidelberg die sog. optimierte Variante am Standort Stadthalle gerade deshalb favorisiert, weil für das Konferenzzentrum etwa 50 % der Fläche mit der vorhandenen Stadthalle schon zur Verfügung stehen und an einem anderen Standort voraussichtlich erheblich höhere Kosten entstehen müssten, weil mangels vorhandener Flächen ein größerer Neubau erforderlich würde. Den vorliegenden Unterlagen im Zusammenhang mit dem Bürgerbegehren ist nicht zu entnehmen, dass deren Initiatoren die Errichtung eines Konferenzzentrums insgesamt ablehnen, sondern nur den Standort. Daher spricht einiges dafür, dass als Kosten der Maßnahme die voraussichtlichen Mehrkosten bei der Verwirklichung an einem anderen Standort angegeben werden müssen.

Allerdings lässt sich auch mit guten Gründen argumentieren, dass es sich damit nicht mehr um Kosten der unterlassenen Maßnahme handelt, die in unmittelbarem Zusammenhang damit stehen, sondern um Kosten für eine alternative Maßnahme.

9. Rechtsfolge

Bei der Entscheidung darüber, ob er ein Bürgerbegehren für zulässig oder unzulässig erklärt, hat der Gemeinderat kein Ermessen. Bei der Entscheidung dürfen deshalb nur die oben genannten gesetzlichen Zulässigkeitsmerkmale eine Rolle spielen. Für andere Argumente, die für oder gegen das Bürgerbegehren sprechen, ist kein Raum

> Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, § 23 Rn. 23.

D.
Zusammenfassung der Ergebnisse

Die vorgelegte gutachtliche Stellungnahme kommt zusammengefasst zu folgenden Ergebnissen:

1. Zweifel an der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bestehen deshalb, weil sowohl in dessen Begründung als auch im Umfeld eine Vielzahl fehlerhafter Tatsachenbehauptungen dazu geführt haben könnten, dass Bürger ihre Unterschrift geleistet haben.

2. Bedenken gegen die Zulässigkeit hinsichtlich der Einhaltung der Sechswochenfrist und des fehlenden Kostendeckungsvorschlages kommen hinzu.

3. Zusammenfassend ist es aus unserer Sicht vertretbar, das Bürgerbegehren aus diesen Gründen für unzulässig zu erklären.

4. Nach den Ausführungen des Gutachtens werden bei verschiedenen Punkten vertretbare Auffassungen dargelegt, weil hier rechtliches Neuland betreten wird und es eine verlässliche Einschätzung zum Ausgang einer möglichen verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung daher nicht geben kann. Nach dem Ergebnis des Gutachtens kann also nicht angenommen werden, dass eine Verpflichtung besteht, das Bürgerbegehren für unzulässig zu erklären.

gez. - Dr. P. Sieben -
Rechtsanwalt

\\Linux\alle lesen\ps\Documents\2010\Mai\Stadt Heidelberg, Gutachten, Fassung vom 12.05.2010.doc