

## Gutachten

über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Waldschlößchenbrücke,  
vertreten durch die Herren Köhler-Totzki, Mücke und Dr. Brauns

### Zulässigkeitsvoraussetzungen gemäß §§ 24, 25 SächsGemO:

Das Bürgerbegehren ist ein von den Bürgern der Gemeinde und den ihnen nach § 16 I Satz 2 SächsGemO gleichgestellten ausländischen Unionsbürgern gestellter Antrag, einen Bürgerentscheid durchzuführen. Es bedarf der Schriftform und muss einen Antrag mit einer Ja oder Nein - Fragestellung sowie eine Begründung enthalten. Das Bürgerbegehren muss sich auf ein Thema beziehen, das nach § 24 II SächsGemO Gegenstand eines Bürgerentscheides sein kann. Es müssen drei Vertreter bestimmt werden. Schließlich muss das Bürgerbegehren einen Kostendeckungsvorschlag enthalten.

Sobald mindestens 15 % der wahlberechtigten Bevölkerung das Bürgerbegehren durch eigenhändige Unterschrift unter das Bürgerbegehren unterzeichnet haben, hat der Stadtrat über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden. Nach Feststellung der Zulässigkeit ist innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid durchzuführen. Bei Feststellung der Unzulässigkeit kann jeder Unterzeichner des Bürgerbegehrens Klage beim Verwaltungsgericht erheben und die Zulassung des Bürgerbegehrens beantragen.

## II. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens:

### 1. Unzulässige resolutionsartige Meinungskundgabe:

#### a) Rechtlicher Rahmen:

Gegenstand eines Bürgerbegehrens muss eine Sachentscheidung in einer Angelegenheit der Stadt sein, die anderenfalls vom Stadtrat zu treffen wäre. Der Bürgerentscheid steht einem Stadtratsbeschluss gleich, § 24 IV SächsGemO. Unzulässig ist eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen. Im Falle des Erfolges des Bürgerbegehrens muss klar sein, was und durch wen etwas zu veranlassen ist (vgl. Urteil des OVG Münster vom 23.04.2002, Az.: 15 A 5594/00 zum Antrag „Ich unterstütze mit meiner Unterschrift das Bürgerbegehren für eine Eissporthalle mit Freizeitzentrum A.d.D. (Bebauungsplan 37 B)“ - zitiert in Knemeyer/Bretzinger/Hofmann Entscheidungen zum Kommunalrecht EzKommR Ziffer 2331.141). Die Entscheidung betrifft zwar die nordrheinwestfälische Gemeindeordnung. Eine Anwendung auf die sächsische Rechtslage ist jedoch möglich, da auch nach § 26 I GemONRW ein Bürgerentscheid einem Stadtratsbeschluss gleichsteht und eine Sachentscheidung zu treffen ist. Die bayerische Rechtssprechung entscheidet aufgrund der gleichgelagerten Gesetzeslage ähnlich (vgl. Hölzl/Hien/Huber, Kommentar zur bayerischen Gemeindeordnung, Art. 18 a BayGemO Ziff. 4.2). Dem gegenüber ist die Fragestellung ausreichend bestimmt, wenn eine Grundsatzentscheidung gefällt werden soll, die noch der Ausführung und Ausfüllung durch spätere Detailentscheidung bedarf (vgl. BayVGH BayVBl. 1997, 276, 277). An die sprachliche Abfassung der Fragestellung dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Nötigenfalls ist der Frageninhalt durch wohlwollende Auslegung zu ermitteln (vgl. z. B. BayVGH a.a.O., VG Dresden SächsVBl. 1998, 90,92; von Danwitz DVBl. 1996, 134, 137; Menke/Arens Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, 4. Auflage, § 25 SächsGemO, Rn. 6).

#### b) Zum Bürgerbegehren Waldschlößchenbrücke:

Die Fragestellung „Sind Sie für den Bau der Waldschlößchenbrücke – einschließlich des Verkehrszuges entsprechend der abgebildeten Darstellung –“ zielt auf eine solche politische Meinungsäußerung. Aus der kleinen abgebildeten Darstellung ist nicht ersichtlich, was zum Verkehrszug Waldschlößchenbrücke gehört und welche Maßnahmen durch wen im Falle eines Erfolges des Bürgerentscheides zu treffen sind. Es wurde nicht als Frage formuliert, ob und wie die Stadt den Planfeststellungsbeschluss des Regierungspräsidiums Dresden vom 25.02.2004 vollziehen soll. Bei wohlwollender Auslegung des Frageninhalts unter Hinzuziehung der textlichen Ausführungen („... entsprechend der abgebildeten Darstellung ...“ sowie „... dargestellten Verkehrszug ...“) kann die Intention jedoch angenommen werden, dass die Stadt von ihrem Baurecht entsprechend den Vorgaben des Planfeststellungsbeschlusses Gebrauch machen soll. Bei vorrangiger Heranziehung der abgebildeten Darstellung kann zumindest der Wille der Unterzeichner dahingehend ausgelegt werden, dass überhaupt ein Verkehrszug Waldschlößchenbrücke, bestehend aus einer Brücke und einem Tunnel, deren Dimensionen sekundär sind, gebaut werden soll. Diese beabsichtigte Grundsatzentscheidung wäre nach der oben zitierten Rechtssprechung eine zulässige Fragestellung.

## c) Schluss:

Zusammenfassend ist die Fragestellung zwar ungenau, im Rahmen einer wohlwollenden Auslegung wird sie wahrscheinlich als zulässig erachtet werden müssen.

## 2. Unzureichende Begründung des Bürgerbegehrens:

## a) Rechtlicher Rahmen:

Die Begründung ist Teil des Bürgerbegehrens und hat auf dem Unterschriftenbogen zu erfolgen. Es genügt, wenn die Begründung in kurzer, zusammenfassender Weise die wesentlichen Argumente des Bürgerbegehrens wiedergibt (vgl. Menke/Arens a.a.O., Rn. 7). Es genügt den Anforderungen an die Begründung nicht, wenn diese sich aus Anzeigen, redaktionellen Beiträgen und Pressemitteilungen oder aus Angaben ergibt, die an Informationsständen oder öffentlichen Veranstaltungen gegeben werden (vgl. Menke/Arens a.a.O., Rn. 7, Hessischer Verwaltungsgerichtshof Beschluss vom 15.11.1999 zitiert in EzKommR Ziffer 2331.107). An eine Begründung werden keine all zu hohen Anforderungen gestellt. Es reichen allgemein gehaltene Begründungen aus, solange sie nicht nichtssagend und inhaltsleer sind (vgl. Ulrike Dustmann, Die Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Kommunalverfassungen der Flächenstaaten der BRD 2000, Seite 76; Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid 1997, Seite 140). Aus der Fragestellung in Verbindung mit der Begründung muss für den Unterzeichner ohne besondere Vorkenntnisse eindeutig und klar hervorgehen, welchen Inhalt das unterstützte Begehren hat, um die Tragweite des angestrebten Bürgerentscheides erkennen zu können (SächsOVG Urteil vom 28.07.1998, SächsVBl. 1998, 272, 273).

## b) Zum Bürgerbegehren Waldschlößchenbrücke:

Vorliegend enthält das Bürgerbegehren keine textliche Beschreibung der beabsichtigten Baumaßnahme. Es wird lediglich auf eine abgebildete Darstellung verwiesen, die bis auf den Hinweis auf eine Waldschlößchenbrücke und einen Waldschlößchentunnel nicht selbst erklärend ist. Den Unterzeichnern ist insofern nicht bewusst, welchen Umfang das Projekt hat. Beispielsweise ist nicht erkennbar, ob die Unterzeichner die hoch streitige Vierspurigkeit der Brücke, die beschlossene Rampenlösung oder die Blockumfahrung im Waldschlößchenareal unterstützen wollen. Darüber hinaus ist die angegebene Begründung, der Verkehrszug Waldschlößchenbrücke sei ein verkehrspolitisches Projekt mit erheblicher Bedeutung für die zukünftige Verkehrssituation in Dresden inhaltsleer. Der Vortrag, das Bürgerbegehren würde eine Voraussetzung schaffen, damit die Bürger über das wichtige und umstrittene Projekt selber entscheiden können, ist dem Bürgerbegehren immanent und ist kein Argument für oder gegen den Brückenbau. Ebenso wenig ist die bloße Tatsache, dass Baurecht besteht, keine Begründung, hiervon auch Gebrauch zu machen.

## c) Schluss:

Zusammenfassend ist aufgrund der fehlenden Darstellung der beabsichtigten Baumaßnahme sowie der unzureichenden Begründung der Wille der Unterzeichner nicht feststellbar, dass sie dem Bau des Verkehrszuges entsprechend den Vorgaben des Planfeststellungsbeschlusses vom 25.02.2004 zustimmen. Trotz des großzügig anzulegenden Maßstabes ist nicht auszuschließen, dass die Unterzeichner ihre Unterschrift verweigert hätten, wenn sie mit den Gründen der Initiatoren konfrontiert und ihnen die tatsächlichen Dimensionen des Bauprojektes dargelegt worden wären.

## 3. Unzureichender Kostendeckungsvorschlag:

## a) Rechtlicher Rahmen:

Das Begehren muss einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. An einen Deckungsvorschlag dürfen hinsichtlich des Inhaltes und der Formulierung keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Er muss sich jedoch sowohl auf die Finanzierung der Anschaffungs- und Herstellungskosten als auch auf die Folgekosten der Maßnahme erstrecken und einen vollziehbaren Inhalt haben (vgl. Schlempp/Seeger/Human/Jacob/Sponer/Stimpfl/Ewert/Weisenberger, Band 1, Kommunalverfassungsrecht Sachsen, § 25 SächsGemO, Ziffer 3, Menke/Arens a.a.O., Rn. 9). Ist das Bürgerbegehren auf die Realisierung eines Bauvorhabens gerichtet, ist es den Initiatoren des Bürgerbegehrens in der Regel möglich und deshalb auch zuzumuten, die dadurch verursachten Kosten weitgehend korrekt zu ermitteln und anzugeben (vgl. Spies Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid 1999, Seite 170). Für die parallele Vorschrift in der Hessischen Gemeindeordnung hat der Hessische VGH im Urteil vom 28.10.1999 - Az.: 8 UE 3683/97 - DVBl. 2000, 928 entschieden, dass ein Bürgerbegehren unzulässig ist, wenn der Kostendeckungsvorschlag offensichtlich nur für eine Teilfinanzierung ausreicht. Denn es lässt sich dann nicht feststellen, ob die Unterzeichner auch dann das Bürgerbegehren unterstützt hätten, wenn sie über die Kosten sowie über die erforderlichen Kostendeckungsvorschläge vollständig informiert worden wären.

## b) Zum Bürgerbegehren Waldschlößchenbrücke:

Im Bürgerbegehren wird die Höhe der zu erwartenden Kosten nicht angegeben. Vielmehr ergibt sich indirekt aus den Kostendeckungsvorschlägen, dass sich diese auf voraussichtlich 139 Mio. € belaufen sollen. Der in dieser Form verschleierte angegebene Kostenansatz ist auch zu niedrig. Im Schreiben des Oberbürgermeisters an das Regierungspräsidium Dresden vom 26.09.2003 wurde noch mit ca. 142 Mio. € Gesamtkosten für die Planungsabschnitte 1 bis 6 gerechnet. Im Planfeststellungsbeschluss vom 25.02.2004 wurden zusätzliche, kostenerhöhende Schallschutzmaßnahmen an der Fetscherstraße, Charlottenstraße und Heideparkstraße festgelegt. Hierdurch sowie aufgrund von gestiegenen Stahlpreisen stellte der Oberbürgermeister in 04/2004 in einem RadioInterview klar, dass sich die Gesamtkosten auf voraussichtlich 150 - 157 Mio. € belaufen werden. Diese Werte waren auch in der Öffentlichkeit bekannt (beispielsweise 150 Mio. € nach Meldung in der Sächsischen Zeitung vom 10.05.2004 und 23.06.2004).

Insofern hat der Kostendeckungsvorschlag eine Lücke von mindestens 10 Mio. €. Das Bürgerbegehren wurde erst in 07/2004 gestartet, so dass es die aktuellen Kosten hätte einstellen können und müssen.

Für die als Rest angegebenen Kosten in Höhe von 7,6 Mio. € fehlt vollständig ein Kostendeckungsvorschlag. Der Hinweis, dieser Betrag sei in die künftigen Haushaltsplanungen einzustellen, ist kein Deckungsvorschlag. Denn grundsätzlich müssen sämtliche Ausgaben zuvor im Haushaltsplan eingestellt worden sein. Zudem werden die Unterzeichner mit dem Klammerzusatz „entspricht 0,6 % des städtischen Gesamthaushaltes“ irreführt, für die Stadt Dresden seien 7,6 Mio. € ein geringfügiger Betrag. Es fehlt ein klärender Hinweis, dass Haushaltsmittel größtenteils zur Erfüllung der kommunalen Pflichtaufgaben dienen und nicht frei verfügbar sind. Schließlich fehlt ein Vorschlag, wie die laufenden Betriebskosten nach Fertigstellung des Verkehrszuges, die sogenannten Folgekosten, zu finanzieren sind. Das Entstehen solcher Betriebskosten ist aufgrund der Dimension des Projektes evident. Somit hätte das Bürgerbegehren hierüber eine Aussage treffen müssen. Seit Beantwortung der Anfrage Nr. 1280/2003 der Grünen Stadtratsfraktion vom 26.02.2003 durch den Oberbürgermeister ist bekannt, dass die jährlichen Betriebs und Unterhaltungskosten der Waldschlößchenbrücke voraussichtlich 429.000,00 € im Jahr betragen werden. Nach § 44 II SächsStraßenG trägt die Stadt Dresden hierfür die Straßenbaulast.

c) Schluss:

Das Bürgerbegehren ist wegen eines unzureichenden Kostendeckungsvorschlages unzulässig.

4. Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses:

a) Rechtlicher Rahmen:

Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über Anträge, die gesetzeswidrige Ziele verfolgen. Dies ist der Fall, wenn der in Bezug genommene Planfeststellungsbeschluss vom 25.02.2004 rechtswidrig und aufzuheben ist. Hierzu sind gegenwärtig 47 Klagen beim Verwaltungsgericht Dresden rechtshängig, deren Ausgang offen ist.

b) Zum Bürgerbegehren Waldschlößchenbrücke:

Mangels hinreichender Kenntnis der jeweiligen Verfahren kann der Unterzeichner keine gutachterlichen Prognosen über deren Erfolgsaussichten abgeben.

Bei Erfolg eines Bürgerentscheides und einem sofortigen Baubeginn ist jedoch die paradoxe Situation denkbar, dass die Stadt weitere Kosten in erheblicher Höhe für ein Bauprojekt investiert, das sich im Rahmen der gerichtlichen Verfahren als rechtswidrig erweist. Die Stadt müsste eine Investruine beseitigen. Der Schaden wäre immens.

von Alvensleben  
Rechtsanwalt