

Christopher Schmidt [Hrsg.]

# Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Stuttgart – 1956 bis 2018



Nomos

Dresdner Schriften zum Bürgerentscheid

Band 4

Herausgegeben von Dr. Peter Neumann

Direktor des Deutschen Instituts für  
Sachunmittelbare Demokratie an der  
Technischen Universität Dresden (DISUD an der TuD)

DISUD



**Deutsches Institut für Sachunmittelbare Demokratie  
an der Technischen Universität Dresden**

Christopher Schmidt [Hrsg.]

**Bürgerbegehren und  
Bürgerentscheid in Stuttgart –  
1956 bis 2018**



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5048-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-9220-5 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort zur Reihe

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind Elemente der unmittelbaren bzw. direkten Demokratie.

Im Gegensatz zu den unmittelbaren Wahlen, bei denen das personelle Moment überwiegt, steht bei unmittelbaren Abstimmungen - wie bei Bürgerentscheiden - die Sachentscheidung im Vordergrund.

Seit Anfang bzw. Mitte der 90er Jahre haben Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der kommunalen Praxis der Bundesrepublik Deutschland eine enorme Bedeutung für die Entwicklung in den Kommunen erhalten.<sup>1</sup>

Dies ist nicht verwunderlich, da sich der Normenbestand in den Kommunalverfassungen der Bundesländer sehr verändert hat. Folge dieser Entwicklung war bzw. ist die gestiegene Anzahl angestrebter, initiiertes und durchgeführter Bürgerbegehren und Bürgerentscheide.

Das Deutsche Institut für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden (DISUD an der TUD)<sup>2</sup> betreibt eine Datensammlung und trägt immer umfangreichere Daten zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in einem Archiv zusammen. Diese werden ergänzt durch eine Sammlung von Urteilen deutscher Gerichte zur Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Zwar wird eine umfangreiche und möglichst vollständige Erfassung der Bürgerbegehren angestrebt, zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist eine vollständige Darstellung aber noch nicht möglich.

Dieser unbefriedigende Befund und die Tatsache, dass dennoch bereits Material in enormem Umfang bereit steht, war Motivation genug, jungen Wissenschaftlern die Darstellung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden anzuvertrauen, die in einem bestimmten regionalen Raum erörtert, begonnen und bzw. oder durchgeführt wurden.

Mit den „*Dresdner Schriften zum Bürgerentscheid*“ (DSB) werden diese Darstellungen der breiteren Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

Es kann nicht der Anspruch dieser Reihe sein, sämtliche Bürgerbegehren darzustellen. Man wird sich auf Gemeinden mit mehreren durchgeführten Bürgerbegehren konzentrieren müssen.

Ebenso wenig werden Anforderungen, wie sie an die Schriftenreihe des Instituts, die „*Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie*“ (StSD), gestellt

---

1 Vgl. dazu Neumann, in: Hdb.d.komm.WuP, S. 253 ff.

2 [Http://www.disud.de](http://www.disud.de).

werden, erfüllt werden können, da dort regelmäßig Habilitationsschriften, besonders ausgezeichnete Dissertationsschriften bzw. Forschungsarbeiten oder Tagungsbände des Instituts veröffentlicht werden. So liegt der Schwerpunkt auf der Darstellung der durchgeführten bzw. begonnenen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Städten und Gemeinden, die bereits mehrfach diese Rechtsinstitute praktiziert haben.

Dennoch vermittelt die neue Reihe dem der jeweiligen Region verbundenen Leser einen Eindruck über die örtlichen Initiativen und es darf jeder Band der Schriftenreihe durchaus auch den Geschichtsschreibern und örtlichen historischen Vereinen in den jeweiligen Kommunen als ergänzende Dokumentation dienen.

Mittelbar wird man die Nutzung der Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid aufgrund der vorgelegten Dokumentationen vergleichen können. So wird das oben skizzierte Defizit zwar nicht beseitigt, aber Eindrücke über die Praxis in den Kommunen der Bundesrepublik lassen sich gewinnen. Zumindest werden die örtlichen Konflikte und Fragestellungen bei Durchsicht der Schriften wieder lebendig und mögen den geneigten - vor allem aber den ortskundigen - Lesern in der Rücksicht eine Einschätzung erlauben, ob die getroffenen bzw. nicht getroffenen Entscheidungen für die Kommune fruchtbringend waren oder nicht.

Unser Dank gilt insoweit auch der Nomos-Verlagsgesellschaft, die dieses Konzept mit trägt und nunmehr eine zweite Schriftenreihe in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden (DISUD an der TUD) veröffentlicht.

...

Dresden, im Februar 2018

Dr. Peter Neumann  
Institutsdirektor

# Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	17
2. Sachunmittelbare Demokratie im Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württembergs	19
2.1 Terminologie	19
2.2 Vorläuferregelungen	21
2.3 Gemeindeordnung 1955	23
2.3.1 Sachlicher Anwendungsbereich	23
2.3.1.1 Positivkatalog	23
2.3.1.2 Öffnungsklausel	24
2.3.1.3 Negativkatalog	25
2.3.2 Bürgerbegehren	25
2.3.2.1 Form und Unterstützungsquorum	25
2.3.2.2 Frist	26
2.3.2.3 Zulässigkeitsprüfung	27
2.3.2.4 Abhilfemöglichkeit	27
2.3.3 Ratsbegehren	27
2.3.4 Bürgerentscheid	28
2.3.4.1 Information der Bürgerschaft	28
2.3.4.2 Abstimmungsmeerheit	28
2.3.4.3 Wirkung	29
2.4 Wichtige Änderungen bis 2015	30
2.4.1 Gemeindeordnung 1975	30
2.4.2 Gemeindeordnung 2005	31
2.4.3 Gemeindeordnung 2015	32
3. Bürgerbegehren „Rettet den Schlossplatz“ (1956)	35
3.1 Hintergrund	35
3.2 Inhalt	35
3.3 Reaktion der Stadtverwaltung	37
3.4 Unterschriftensammlung	40

## *Inhaltsverzeichnis*

3.5	Zulässigkeit	41
3.6	Erfolg	44
4.	Baumaßnahmen am Stadion	45
4.1	Bürgerbegehren „Ausbau des Neckarstadions“ (1971)	45
4.1.1	Hintergrund	45
4.1.2	Inhalt	47
4.1.3	Unterschriftensammlung	48
4.2	Ratsbegehren „Ausbau des Neckarstadions“ (1971)	49
4.2.1	Inhalt	49
4.2.2	Diskussion im Gemeinderat	50
4.2.3	Bürgerentscheid	51
4.2.4	Erfolg	52
4.3	Bürgerbegehren „Erhalt des Daimler-Stadions als Leichtathletikarena“ (2003)	54
4.3.1	Hintergrund	54
4.3.2	Inhalt	54
4.3.3	Erfolg	55
5.	Bürgerbegehren „Für die Erhaltung der Kinderklinik Türlestraße“ (1978)	57
5.1	Hintergrund	57
5.2	Unterschriftensammlung	60
5.3	Zulässigkeit und Erfolg	61
6.	Bürgerbegehren „Atomwaffenfreies Stuttgart“ (1984)	63
6.1	Hintergrund	63
6.2	Inhalt	66
6.3	Unterschriftensammlung	67
6.4	Zulässigkeit und Erfolg	67

7.	Verkehrs- und Stadtentwicklungsprojekt „Stuttgart 21“	69
7.1	Hintergrund	69
7.1.1	Planung und Realisierung	69
7.1.2	Argumente von Befürwortern und Gegnern	74
7.2	Bürgerbegehren „www.stuttgart21-nein-danke.de“ (2007)	75
7.2.1	Inhalt	76
7.2.2	Unterschriftensammlung	77
7.2.3	Erfolg	78
7.2.3.1	Prüfung durch den Gemeinderat	78
7.2.3.2	Widerspruchsverfahren	80
7.2.3.3	Rechtsweg	81
7.3	Bürgerbegehren „Ausstieg der Stadt aus dem Projekt Stuttgart 21“ (2011)	83
7.3.1	Inhalt	83
7.3.2	Unterschriftensammlung	85
7.3.3	Erfolg	86
7.3.3.1	Prüfung durch den Gemeinderat	86
7.3.3.2	Widerspruchsverfahren	86
7.3.3.3	Rechtsweg	87
7.4	Bürgerbegehren „Storno 21“ und „Leistungsrückbau S21“ (2013)	88
7.4.1	Inhalt	89
7.4.1.1	„Storno 21“	89
7.4.1.2	„Leistungsrückbau S21“	90
7.4.2	Unterschriftensammlung	91
7.4.3	Erfolg	92
7.4.3.1	„Storno 21“	92
7.4.3.2	„Leistungsrückbau S21“	96
8.	Kommunale Energie- und Wasserversorgung	99
8.1	Bürgerbegehren „100-Wasser“ (2009)	101
8.1.1	Hintergrund	101
8.1.2	Inhalt	101
8.1.3	Unterschriftensammlung	102
8.1.4	Zulässigkeit	103
8.1.5	Erfolg	103

## *Inhaltsverzeichnis*

8.2	Bürgerbegehren „Energie- und Wasserversorgung Stuttgart“ (2011)	104
8.2.1	Hintergrund	104
8.2.2	Inhalt	104
8.2.3	Unterschriftensammlung	105
8.2.4	Zulässigkeit	107
8.3	Bürgerbegehren „Fernwärmeversorgung Stuttgart“ (2013)	109
8.3.1	Hintergrund	109
8.3.2	Inhalt	110
8.3.3	Unterschriftensammlung	111
8.3.4	Erfolg	111
9.	Bürgerbegehren „Kein Millionengeschenk an die LBBW!“ (2012)	113
9.1	Hintergrund	113
9.2	Inhalt	115
9.3	Unterschriftensammlung	116
9.4	Erfolg	117
10.	Bürgerbegehren „Stuttgart laudat“ (2017)	119
10.1	Hintergrund und Inhalt	119
10.2	Erfolg	121
11.	Bürgerbegehren „Keine Oper am Eckensee“ (2017)	123
11.1	Hintergrund	123
11.2	Inhalt	124
11.3	Erfolg	124
12.	Bürgerbegehren „Radentscheid Stuttgart“ (2017)	127

*Inhaltsverzeichnis*

Anhang: Übersicht sämtlicher Bürger- und Ratsbegehren in  
Stuttgart 129

Literaturverzeichnis 133



## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AfD	Alternative für Deutschland
AG	Aktiengesellschaft
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
BaWüVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
Bb.	Bürgerbegehren
BeckRS	Beck online Rechtsprechung
Bek.	Bekanntmachung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
d.	des, der
DB	Deutsche Bahn
DFB	Deutscher Fußball-Bund e.V.
d.h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
d.M.	des Monats
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVP	Deutsche Volkspartei
eA	einstweilige Anordnung

## *Abkürzungsverzeichnis*

EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EBM	Erster Bürgermeister
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
f.	folgend(e)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP/F.D.P.	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgend(e)
Fn.	Fußnote
FW	Freie Wähler
GBI.	Gesetzblatt
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
GRDrs.	Gemeinderatsdrucksache
Grüne	Bündnis 90/Die Grünen (bis 1993: Die Grünen)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
ha	Hektar
Hs.	Halbsatz
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.H.v.	in Höhe von
i.S.d.	im Sinne der/des
i.S.v.	im Sinne von
i.Ü.	im Übrigen
Kfz	Kraftfahrzeug
km	Kilometer
KomWG	Kommunalwahlgesetz
LBBW	Landesbank Baden-Württemberg
Linke	Die Linke
LT	Landtag

## *Abkürzungsverzeichnis*

m	Meter
Mio.	Million(en)
MittDStT	Mitteilungen des Deutschen Städtetags (Zeitschrift)
Mrd.	Milliarde(n)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NBS	Neubaustrecke
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
OBM	Oberbürgermeister
OVG	Oberverwaltungsgericht
PFB	Parteifreies Bündnis Eugen Eberle
PKW	Personenkraftwagen
RA	Rechtsanwalt
Rb.	Ratsbegehren
REP	Die Republikaner
Rn.	Randnummer
S.	Satz, Seite
S 21	Stuttgart 21
SÖS	Stuttgart Ökologisch Sozial
sog.	sogenannt(e/er/es)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SZ	Süddeutsche Zeitung
TWS	Technische Werke der Stadt Stuttgart
u.a.	unter anderem
UBL	Unabhängige Bürgerliste
v.a.	vor allem
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)