

DEUBNER & KIRCHBERG

RECHTSANWÄLTE | PARTNERSCHAFT mbB

DEUBNER & KIRCHBERG Mozartstrasse 13 76133 Karlsruhe



Landeshauptstadt Stuttgart
- Oberbürgermeister -
Marktplatz 1
70173 Stuttgart

01. Dezember 2016 Unser Zeichen: 29/15 K35 Ki D7/4218

Sekretariat: Angelika Schäfer
Durchwahl: 0721 98548-22
E-Mail: schaefer@deubnerkirchberg.de

**Peter Conradi u. a. / LHS Stuttgart
wg. Bürgerbegehren III ("STORNO 21")**

**hier: Ergänzung der Gutachtlichen Stellungnahmen vom
07.05.2015/06.04.2016**

I. Anlass der Ergänzung

Der Unterzeichner hat zur Vorbereitung der Entscheidung des Gemeinderats über den Widerspruch von Herrn Peter Conradi und Frau Sabine Schmidt gegen den Bescheid der LHS Stuttgart vom 29.07.2015, mit dem das Bürgerbegehren „STORNO 21“ für unzulässig erklärt worden ist, bereits unter dem 06.04.2016 eine gutachtliche Stellungnahme abgegeben, die mit der Empfehlung schließt, dem Widerspruch nicht abzuweichen und ihn der Rechtsaufsichtsbehörde, dem Regierungspräsidium Stuttgart, zum Erlass des Widerspruchsbescheids vorzulegen. Diese Begutachtung fußt ihrerseits auf der gutachtlichen Stellungnahme des Unterzeichners vom 07.05.2015, aufgrund deren der Gemeinderat der LHS Stuttgart am 02.07.2015 entschieden hat, das Bürgerbegehren „STORNO 21“ für unzulässig zu erklären

Ausweislich einer entsprechenden Pressemeldung der Deutschen

HEINRICH DEUBNER*

PROF. DR. CHRISTIAN KIRCHBERG
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. DIRK HERRMANN
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

HELMUT EBERSBACH
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

DR. WERNER FINGER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

MARCO RÖDER
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

JENNIFER ESSIG

*Partner bis 30.06.2012

Mozartstr. 13
76133 Karlsruhe

Telefon: 0721 98548-0
Telefax: 0721 98548-54

rae@deubnerkirchberg.de
www.deubnerkirchberg.de

Amtsgericht Mannheim
Registernummer: PR 700234

Sparkasse Karlsruhe-Ettlingen
IBAN: DE86 6605 0101 0009 7690 43
BIC/SWIFT: KARSDE66XXX

BW Bank Stuttgart
IBAN: DE81 6005 0101 7495 5025 87
BIC/SWIFT: SOLADEST600

Bahn AG vom 29.11.2016 hat der DB-Vorstand aktuell entschieden, noch in diesem Jahr (zur Vermeidung der Verjährung entsprechender Ansprüche) vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart Klage gegen die Projektpartner des Finanzierungsvertrages von 2009 auf (anteilige) Übernahme der Mehrkosten über den dort vereinbarten Höchstbetrag in Höhe von 4,526 Mrd. Euro hinaus zu erheben.

Mit Schreiben vom 30.11.2016 hat die DB Projekt Stuttgart-Ulm GmbH (namens und im Auftrag der Deutsche Bahn AG und der Eisenbahninfrastrukturunternehmen) daraufhin die Projektpartner, also das Land Baden-Württemberg, die LHS Stuttgart, den Verband Region Stuttgart und die Flughafen Stuttgart GmbH, aufgefordert, sich an 65 % der Mehrkosten des Projekts „Stuttgart 21“ durch Fortschreibung bzw. Ergänzung der Kostenregelung des § 8 Abs. 3 der Finanzierungsvereinbarung von 2009 zu beteiligen. Auf der Basis des derzeitigen Stands der voraussichtlichen Gesamtkosten, nämlich eines „Gesamtwertumfangs“ von 5,987 Mrd. Euro, seien Beiträge zur Finanzierung der Mehrkosten in Höhe von insgesamt 1,461 Mrd. Euro – »der Differenz zu den bislang bezifferten Finanzierungsbeiträgen« – zu vereinbaren. Davon entfielen auf das Land Baden-Württemberg und die LHS Stuttgart insgesamt 827 Mio. Euro. Für den Fall weiterer Kostensteigerungen sollte der fortgeschriebene Verteilungsschlüssel sinngemäß gelten. Die Projektpartner wurden aufgefordert, bis zum 21.12.2016 ihre Verpflichtung zur Vereinbarung und Leistung zusätzlicher Finanzierungsbeiträge dem Grunde nach anzuerkennen. Beigefügt war diesem Schreiben eine 183-seitige Anspruchsbegründung, mit der die Forderung der DB AG maßgeblich mit der so genannten Sprechklausel des § 8 Abs. 4 FinVe und im Übrigen mit den Grundsätzen der Vertragsanpassung wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage (§ 60 Abs. 1 VwVfG) begründet wurde.

Von daher stellt sich die Frage, ob aufgrund dieser tatsächlichen Entwicklung entscheidungstragende Annahmen in den gutachtlichen Stellungnahmen des Unterzeichners vom 07.05.2015 und vom 06.04.2016 überholt sind und ein abweichendes Ergebnis naheliegend oder sogar geboten wäre.

II. Rechtliche Würdigung

1. Sowohl in der gutachtlichen Äußerung des Unterzeichners vom 07.05.2015, die der Entscheidung des Gemeinderats vom 02.07.2015, das Bürgerbegehren für unzulässig zu erklären, zu Grunde gelegen hat, als auch in der gutachtlichen Stellungnahme vom 06.04.2016, mit der empfohlen worden ist, den Widerspruch gegen die Entscheidung des Gemeinderats vom 02.07.2015 zurückzuweisen, ist (auch) damit argumentiert worden, dass im Hinblick auf

die erhöhten Kosten bisher konkrete Forderungen an die LHS Stuttgart nicht herangetragen worden seien.

Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat in seinem Beschluss vom 30.09.2015, mit dem es den Antrag der Widersprecher, das Bürgerbegehren vorläufig für zulässig zu erklären, zurückgewiesen hat, die vorstehende Formulierung aufgegriffen und (auch) aus diesem Grunde das nach Maßgabe des § 60 Abs. 1 VwVfG („Wegfall der Geschäftsgrundlage“) auf Kündigung der Projektverträge gerichtete Bürgerbegehren als nicht offensichtlich zulässig eingestuft.

Die entsprechende Formulierung in dem verwaltungsgerichtlichen Beschluss vom 30.09.2015 lautet auf S. 5 des Beschlussabdrucks (Mitte) wörtlich wie folgt:

» Insbesondere ist aber fraglich, ob die Antragsgegnerin sich darauf berufen kann, ihr sei wegen einer wesentlichen Veränderung der Verhältnisse ein Festhalten an der Finanzierungsvereinbarung vom 02.04.2009 nicht mehr zuzumuten, ohne dass im Hinblick auf die erhöhten Kosten bisher konkrete Forderungen an sie herangetragen worden sind«.

2. Der Umstand, dass die Deutsche Bahn AG jetzt offensichtlich beabsichtigt, neben dem Land Baden Württemberg, der Flughafen Stuttgart GmbH und dem Verband Region Stuttgart auch die LHS Stuttgart als Partner des Projekts „Stuttgart 21“ auf Beteiligung an den (aktuell mit 1,461 Mrd. Euro bezifferten) Mehrkosten zu verklagen, ändert nichts an der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens „STORNO 21“. Denn die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ist sowohl in den vorgenannten Begutachtungen des Unterzeichners vom 07.05.2015 und vom 06.04.2016 als auch insbesondere in dem Beschluss des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 30.09.2015 in mehrfacher Hinsicht begründet bzw. festgestellt worden, so dass es selbst beim Wegfall des Begründungsstrangs „bisher keine konkreten Forderungen gegenüber der LHS Stuttgart erhoben“ bei der Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens bleibt bzw. bleiben muss:
 - a) Zunächst ist noch einmal daran zu erinnern, dass ein Bürgerbegehren nur zulässig ist, wenn es nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet ist, unter anderem vertraglichen Bindungen nicht widerspricht. Im vorliegenden Fall wäre das Bürgerbegehren daher nur zulässig, wenn sich aus der in seiner Begründung genannten Regelung des § 60 Abs. 1 VwVfG wegen einer wesentlichen Änderung der bei Abschluss der Finanzierungsvereinbarung vom 02.04.2009 maßgebenden Verhältnisse ein Kündigungsrecht der LHS Stuttgart ergeben würde. Um es noch einmal klarzustellen: Die maßgebenden Verhältnisse müssen sich tatsächlich und unstreitig geändert haben. Dass eine Änderung der

Verhältnisse nicht auszuschließen ist oder gar „droht“, reicht also nicht aus, um einen Vertragspartner aus seinen vertraglichen Bindungen zu entlassen bzw. ihm ein Kündigungsrecht einzuräumen, wie dies im vorliegenden Bürgerbegehren für die LHS Stuttgart beansprucht wird.

- b) Dementsprechend hat es das Verwaltungsgericht Stuttgart in seinem Beschluss vom 30.09.2015 auch abgelehnt, allein die von der Deutsche Bahn AG Ende 2012 prognostizierten Mehrkosten des Projekts „Stuttgart 21“ in Höhe von rund 2 Mrd. Euro ausreichen zu lassen, um ein Kündigungsrecht der LHS Stuttgart zu begründen, und zwar wie folgt:

- So hat es das Verwaltungsgericht bereits als klärungsbedürftig eingestuft, ob sich die LHS Stuttgart im Hinblick auf die Überschreitung des in § 8 Abs. 1-3 FinVe festgelegten Kostenrahmens i.H.v. 4,526 Mrd. Euro auf einen Wegfall der Geschäftsgrundlage im Sinne des § 60 Abs. 1 VwVfG berufen könne, da die für diesen Fall vorgesehene „Sprechklausel“ in § 8 Abs. 4 FinVe nur die Aufnahme von Gesprächen zwischen den so genannten Eisenbahninfrastrukturunternehmen und dem Land Baden-Württemberg vorsehe.
- Welche Folgen die Überschreitung des Risikorahmens speziell für die LHS Stuttgart haben würde, dürfte außerdem, so das Verwaltungsgericht weiter, unter anderem davon abhängen, wer die Überschreitung verursacht habe und in welche Risikosphäre sie falle, sei also noch vollkommen offen.
- Schließlich hat sich das Verwaltungsgericht der Argumentation der LHS Stuttgart angeschlossen, dass § 60 Abs. 1 VwVfG zunächst eine Vertragsanpassung vorsehe und nur, wenn diese unzumutbar sei, ein Kündigungsrecht, wie es Gegenstand des Bürgerbegehrens ist, einräume.

Ausweislich der aktuellen Pressemeldung der Deutschen Bahn AG vom 29.11.2016, die sich insoweit der Sicht des Landesverkehrsministers anschließt, soll das in Aussicht genommene Gerichtsverfahren »keinen Einfluss auf die gute Zusammenarbeit unter allen Partnern bei der Realisierung des Projekts Stuttgart 21« haben. Das legt das Bemühen um eine Vertragsanpassung, selbst wenn auch diese nach Auffassung der LHS Stuttgart von der DB AG nicht beansprucht werden kann, zusätzlich nahe und schließt auf jeden Fall die „ultima ratio“ einer Kündigung (aktuell) aus.

- Ob sich auch aus anderen Gründen Bedenken gegen die Zulässigkeit des Bürger-

begehrens „STORNO 21“ ergäben, brauche, so wiederum das Verwaltungsgericht, nach alledem nicht entschieden zu werden. Dies betreffe etwa die zwischen den Beteiligten umstrittenen Fragen, ob nach der Ankündigung der Kostenerhöhung durch die Deutsche Bahn AG am 12.12.2012 das Bürgerbegehren innerhalb der 6-Wochen-Frist des § 21 Abs. 3 S. 3 2. HS GemO hätte eingereicht werden müssen oder ob das Bürgerbegehren unter Begründungsmängeln leide.

- Diese weitergehenden Bedenken gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens sind in der Ausgangsbegutachtung des Unterzeichners vom 07.05.2015 (s. dort S. 9 ff.) im Einzelnen ausgeführt worden. Dazu gehört auch der Hinweis darauf, dass der Gemeinderat der LHS Stuttgart bereits im Zusammenhang mit der Billigung der Finanzierungsvereinbarung vom 02.04.2009 in seiner Sitzung vom 29.07.2009 etwaige Mehrkosten, die über die bisherige Vertragslage hinausgingen, in den Blick genommen und beschlossen habe, im Rahmen des rechtlich Zulässigen einen Bürgerentscheid oder zumindest eine Bürgerbefragung über die weitere Mitfinanzierung des Projekts „Stuttgart 21“ durchführen zu wollen. Darauf gehe das Bürgerbegehren nicht ein. Dem hat sich der Gemeinderat in seiner Sitzung vom 02.07.2015 ausdrücklich angeschlossen und auf dieser Grundlage sind die Initiatoren des Bürgerbegehrens durch Bescheid vom 29.07.2015 verbeschieden worden.

III. Ergebnis

Auch nachdem die Deutsche Bahn AG angekündigt hat, noch vor Jahresende 2016 die Partner der Finanzierungsvereinbarung vom 02.04.2009 auf Beteiligung an den über einen Betrag von 4,526 Milliarden € hinausgehenden Mehrkosten des Projekts „Stuttgart 21“ vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart zu verklagen, wenn diese ihre Beteiligung an den Mehrkosten nicht (vorigerichtlich) dem Grunde nach anerkennen, bleibt es bei der Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens „STORNO 21“.

Denn die entsprechende Beschlussfassung des Gemeinderats der LHS Stuttgart vom 02.07.2015 ist nicht allein darauf gegründet, dass zu jenem Zeitpunkt entsprechende Forderungen an die LHS Stuttgart noch nicht herangetragen worden sind.

Vielmehr sprechen gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ausweislich der Begutachtungen des Unterzeichners vom 07.05.2015 und vom 06.04.2016 sowie der Begründung des Bescheids der LHS Stuttgart vom 29.07.2015 noch weitere gewichtige Gründe, die zum Teil bereits

in dem Beschluss des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 30.09.2016, mit dem der Antrag, das Bürgerbegehren vorläufig für zulässig zu erklären, zurückgewiesen worden ist, entscheidungstragend aufgegriffen worden sind.

Es bleibt deshalb bei dem Ergebnis, dass das Bürgerbegehren auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet ist. Es besteht weder ein vertragliches Kündigungsrecht, das zum Ausstieg aus den Finanzierungsvereinbarungen berechtigen würde, noch besteht aktuell ein Kündigungsrecht wegen „Wegfalls der Geschäftsgrundlage“. Das gilt auch dann, wenn gegenüber den Projektpartnern, insbesondere gegenüber der LHS Stuttgart, tatsächlich von der DB AG im Klagewege Mehrforderungen erhoben werden. Wie der entsprechende Prozess ausgehen würde, ist noch vollkommen offen.



(Prof. Dr. Kirchberg)
Rechtsanwalt