

Landeshauptstadt Stuttgart
Rathaus
Marktplatz 1
70173 Stuttgart

Büro Stuttgart
GENO Haus
Heilbronner Straße 41
D-70191 Stuttgart
Fon (0711) 601 701-0
Fax (0711) 601 701-99

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde*
Dr. Rainard Menke*
Dr. Andrea Vetter*
Dr. Winfried Porsch*
Dr. Tina Bergmann*
Dr. Bernd Schieferdecker*
Alexander Wirth

Büro Bonn
Rheinauen Carré
Mildred-Scheel-Straße 1
D-53175 Bonn
Fon (0228) 323 002-0
Fax (0228) 323 002-99

Prof. Dr. Thomas Mayen*
Dr. Frank Hölscher*
Dr. Barbara Stamm*
Dr. Christian Stelter*

Kontaktdaten:
(0711) 601 701-40
porsch@doldemayen.de

Unser Zeichen:
WP/os
11/00065

Datum:
8. März 2011

Bürgerbegehren gegen Stuttgart 21 II

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie baten um eine erste Einschätzung der Zulässigkeit des vom Aktionsbündnis gegen Stuttgart 21 und Juristen zu Stuttgart 21 initiierten neuen Bürgerbegehrens. Dazu bemerken wir:

I. Ausgangslage

Das Bürgerbegehren beantragt einen Bürgerentscheid zu der Frage:

„Soll die Stadt Stuttgart ihre Mitgliedschaft im „Projekt Stuttgart 21“ förmlich beenden, indem sie folgende Maßnahmen ergreift:

Die Stadt Stuttgart beruft sich gegenüber den Projektpartnern auf die Verfassungswidrigkeit der

Mischfinanzierung und kündigt die Projektverträge. Sie unterlässt weitere Beitragszahlungen zum Projekt. Projektverträge in diesem Sinne sind: Gemeinsame Erklärung und Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009, Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007, Memorandum of Understanding vom 19.07.2007, Eckpunktepapier vom 19.07.2007, Ergänzungsvereinbarung vom 24.07.2001, Vereinbarung zum Projekt Filderbahnhof vom 09.07.2001, Rahmenvereinbarung vom 07.11.1995.“

Zur Begründung wird ausgeführt, die Stadt Stuttgart sei am Projekt Stuttgart 21 (S 21) neben anderen Partnern vertraglich beteiligt. Das vorliegende Bürgerbegehren zielt darauf, die Mitgliedschaft der Stadt an dem Projekt S 21 zu beenden. Die pauschale Mitfinanzierung des Eisenbahnprojekts S 21 durch die Stadt Stuttgart und das Land Baden-Württemberg sei verfassungswidrig. Aus Art. 104 a Abs. 1 GG ergebe sich das Verbot der Finanzierung des Baus von Eisenbahnen des Bundes durch die Länder und Gemeinden, weil es eine Bundesaufgabe sei. Über ihre Projektbeteiligung finanziere die Stadt jedoch eine Bundesaufgabe mit. Diese Verfassungsnorm sei überragend wichtig für das solidarische und bundesstaatliche Zusammenleben der Länder. Daher sollte die Mitgliedschaft an dem Projekt S 21 beendet und die Beitragszahlungen eingestellt werden. Ob die übrigen Projektpartner das Projekt auch ohne die Beteiligung der Stadt vollenden könnten, werde durch den Bürgerentscheid nicht geklärt.

Die Begründung enthält einen Kostendeckungsvorschlag. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass der Ausstieg der Stadt zu einem Projektabbruch führen könnte. Die Deutsche Bahn habe verlorene Planungs- und Baukosten sowie Kosten der Projektleitung mit 313,8 Mio. € beziffert, es seien aber auch 600 Mio. € in den Raum gestellt worden. Mangels vertraglicher Regelung sei der jeweilige Anteil der acht Projektpartner unklar. Im Zweifel trage jeder ein Achtel. Daher sollte zur Sicherheit mit ca. 40 Mio. € bis 76 Mio. € gerechnet werden. Diese Ausgaben wären durch die im Haushalt der Stadt bereits für S 21 eingestellten höheren Mittel zu decken.

II. Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens

Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens sind nach § 21 GemO:

- Das Begehren wird schriftlich eingereicht und enthält eine mit „ja“ oder „nein“ zu beantwortende Frage;
- es bezieht sich auf den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde;
- es ist nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet;
- soweit es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet: Die Sechswochenfrist nach § 21 Abs. 3 S. 3 GemO ist gewahrt;
- es hat keine Angelegenheit zum Gegenstand, über die innerhalb der letzten drei Jahre bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist;
- es hat keine nach § 21 Abs. 2 GemO vom Bürgerentscheid ausgeschlossene Angelegenheit zum Gegenstand;
- es enthält eine Begründung und einen Kostendeckungsvorschlag und
- es erreicht das nach § 21 Abs. 3 S. 5 GemO erforderliche Quorum an Unterstützungsunterschriften.

1. Fragestellung

- a) Die eingereichte Fragestellung ist mit „ja“ oder „nein“ zu beantworten.
- b) Die Fragestellung des Bürgerbegehrens muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Das VG Stuttgart hat im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz Bedenken gegen die Fragestellung des Bürgerbegehrens 2007 geäußert. Das Bürgerbegehren 2007 hatte die Frage offen gelassen, wie das Ziel des „Ausstiegs“ aus dem Projekt Stuttgart 21 konkret umgesetzt werden soll.

Diesen Bedenken unterliegt das Bürgerbegehren 2011 nicht. Die Maßnahmen, die ergriffen werden sollen, sind in der Fragestellung klar genannt. Auch die Art und Weise der Zielerreichung (Kündigung der Projektverträge) ist im Bürgerbegehren definiert.

Das Bürgerbegehren fordert, die Projektverträge zu kündigen. Der Text wurde von einer Gruppe von Juristen ausgearbeitet (Juristen zu Stuttgart 21). Damit unterliegt das Bürgerbegehren im Hinblick auf den Begriff der „Kündigung“ keiner Auslegung. Die Verfasser des Bürgerbegehrens sind sich der juristischen Bedeutung dieses Wortes bewusst. Sie fordern eine Kündigung, also die Ausübung eines Gestaltungsrechts. Sie gehen mithin davon aus, dass die Projektverträge wirksam sind, wegen der angeblichen Verfassungswidrigkeit der Verträge aber ein Kündigungsrecht besteht.

2. Eigener Wirkungskreis

Das Bürgerbegehren bezieht sich auf den eigenen Wirkungskreis der Landeshauptstadt Stuttgart (§§ 1, 2 GemO Baden-Württemberg). Darunter sind Angelegenheiten zu verstehen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zur Gemeinde haben und die der Gemeinde im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 Abs. 2 GG garantiert sind.

Die Landeshauptstadt Stuttgart ist an dem Projekt in vielfacher Weise beteiligt. Diese Beteiligung betrifft Angelegenheiten der Landeshauptstadt Stuttgart, für die der Gemeinderat wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung zuständig ist. Die Beteiligung der Landeshauptstadt Stuttgart am Projekt Stuttgart 21 stellt grundsätzlich einen zulässigen Gegenstand eines Bürgerbegehrens im Sinne des § 21 Abs. 3 S. 1 GemO dar (VG Stuttgart, U. v. 17.07.2009 – 7 K 3229 – Bürgerbegehren Stuttgart 21 I –, UA S. 20 f.).

Wir haben in unserem Gutachten zum Konnexitätsprinzip dargelegt, dass mit dem Projekt Stuttgart 21 kommunale Aufgaben des Stadumbaus und der örtlichen Wirtschaftsförderung erfüllt werden. Das Bürgerbegehren betrifft damit den eigenen Wirkungskreis der Landeshauptstadt Stuttgart.

3. Rechtswidriges Ziel

- a) Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist zu prüfen, ob die mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme mit der Rechtsordnung vereinbar ist. Ein Bürgerbegehren ist unzulässig, wenn sich dessen Rechtswidrigkeit aus einem Verstoß gegen bestehende vertragliche Verpflichtungen ergibt und keine konkreten Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich die Gemeinde durch ein einseitiges Rücktritts- oder Kündigungsrecht oder durch einen Anspruch auf Vertragsanpassung bzw. -aufhebung von den eingegangenen vertraglichen Bindungen lösen kann (VG Stuttgart, a.a.O., UA S. 36 mit weiteren Nachweisen).

Nach diesem Maßstab ist das Bürgerbegehren unzulässig, weil es weder ein vertragliches noch ein außerordentliches Kündigungsrecht für die Projektverträge gibt.

Die finanzielle Verpflichtung der Landeshauptstadt Stuttgart ist im Finanzierungsvertrag zu Stuttgart 21 vom 22.09.2009 (LT-Drs. 14/4382) geregelt. Beim Abschluss dieses Vertrages wurde die Landeshauptstadt Stuttgart durch das Land Baden-Württemberg vertreten. Die Vollmachten wurden dem Land mit der Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007 erteilt.

- b) Das Bürgerbegehren beruft sich auf das Rechtsgutachten von Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer zu den finanzverfassungsrechtlichen Fragen des Stuttgarter Bahnkonflikts, das im November 2010 im Auftrag der Fraktion der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg erstattet wurde. Das Gutachten meint, die Mitfi-

finanzierung des Landes Baden-Württemberg für die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm verstoße gegen Art. 104 a Abs. 1 GG und sei deshalb verfassungswidrig. Wegen der Verfassungswidrigkeit der finanziellen Beteiligung des Landes sei der Finanzierungsvertrag nach § 59 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 134 BGB nichtig. Er verstoße gegen Art. 104 a Abs. 1 GG und damit gegen ein „gesetzliches“ Verbot. Der Vertrag sei weiter nach § 59 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG nichtig, weil ein Verwaltungsakt mit dem Inhalt einer entsprechenden Geldleistung ebenfalls wegen eines Verfassungsverstoßes nichtig wäre.

Das Gutachten Meyer behauptet nicht, dass ein Kündigungsrecht für den Vertrag besteht (vgl. dazu § 60 VwVfG). Es legt vielmehr dar, dass die Finanzierungsverträge im Fall der Verfassungswidrigkeit von Anfang an nichtig sind. Nach § 59 VwVfG nichtige Verträge können nicht gekündigt werden (vgl. Schliesky, in: Knack/Henneke, VwVfG, 9. Auflage 2010, § 60 Rn. 4). Die Kündigung ist ein einseitiges Gestaltungsrecht, durch die ein fortbestehender Vertrag für die Zukunft aufgehoben wird. Sie setzt damit einen wirksamen Vertrag voraus. Ein Kündigungsrecht wegen eines angeblichen Verstoßes gegen Art. 104 a Abs. 1 GG gibt es demnach nicht. Die Verträge wären – wie das Gutachten Meyer insoweit richtig darlegt – bei einem unterstellten Verfassungsverstoß nach § 59 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 134 BGB nichtig und nicht kündbar.

- c) Eine ordentliche Kündigung des Finanzierungsvertrages zu Stuttgart 21 ist in § 15 Abs. 1 S. 2 ausdrücklich ausgeschlossen.
- d) Der Finanzierungsvertrag zu Stuttgart 21 sah unter § 2 Abs. 3 eine Möglichkeit der qualifizierten Beendigung des Projekts Stuttgart 21 vor, wenn nach Abschluss der Entwurfsplanung, spätestens jedoch bis zum 31.12.2009, eine Erhöhung der Gesamtkosten über den Gesamtbetrag von 4,526 Mrd. € hinaus zu erwarten war. Dieser Fall ist nicht eingetreten. Die Ausstiegsmöglichkeit nach § 2 Abs. 2 des Vertrages besteht nicht mehr.

- e) Für den Fall von Kostenänderungen sieht § 8 Abs. 3 des Finanzierungsvertrages Regelungen über die Finanzierung von Mehrkosten des Projekts Stuttgart 21 vor. Die Risikovorsorge deckt Gesamtkosten des Projekts in Höhe von 4,526 Mrd. €. Für den Fall, dass weitere Kostensteigerungen auftreten und die Gesamtkosten des Projekts Stuttgart 21 höher sind als dieser Betrag, nehmen die Bahninfrastrukturunternehmen und das Land gem. § 8 Abs. 4 Gespräche auf; § 2 Abs. 2 findet insoweit keine Beachtung. Dies bedeutet, dass weitere Kostensteigerungen des Projekts Stuttgart 21 nicht zu einem „qualifizierten Abschluss“ des Projekts im Sinne von § 2 Abs. 2 S. 3 des Finanzierungsvertrages führen können. Vielmehr sind bei einer Überschreitung der Gesamtkosten von 4,526 Mrd. € weitere Gespräche aufzunehmen. Eine Kündigung und ein qualifizierter Abschluss sind nicht möglich.
- f) Ansatzpunkte für ein Kündigungsrecht wegen Änderung der Verhältnisse (§ 60 Abs. 1 S. 1 VwVfG) sind nicht ersichtlich und werden vom Bürgerbegehren auch nicht behauptet.
- g) Das Bürgerbegehren verlangt mit der Kündigung der Projektverträge die Ausübung eines Gestaltungsrechts. Ein solches Recht besteht nicht. Das Bürgerbegehren ist damit auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet.

4. Sechs-Wochen-Frist

- a) Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss es gem. § 21 Abs. 3 S. 3, 2. HS GemO innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein (VG Stuttgart, a.a.O., UA S. 27).

Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Stuttgart hat in seiner Sitzung am 04.10.2007 die Zustimmung zum Abschluss der Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007 erteilt. Das Land Baden-

Württemberg hat in Ausübung der mit der Ergänzungsvereinbarung erteilten Vollmacht die Finanzierungsverträge vom 22.04.2009 abgeschlossen.

- b) Das Bürgerbegehren zielt auf die Kündigung der Projektverträge. Nachdem ein solches Gestaltungsrecht nicht besteht, ist das Bürgerbegehren auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet und deshalb unzulässig.
- c) Hält man das von Juristen formulierte Bürgerbegehren für auslegungsfähig, könnte es im Sinne des Gutachtens Meyer ausgelegt werden. Denkbar wäre eine Auslegung dahingehend, dass die Landeshauptstadt Stuttgart aufgefordert wird, sich auf die Verfassungswidrigkeit der Mischfinanzierung und auf die daraus folgende Nichtigkeit der Finanzierungsverträge zu berufen. In dieser Auslegung verstößt das Bürgerbegehren gegen § 21 Abs. 3 S. 3, 2. HS GemO.

Die Beteiligten der Projektverträge waren sich in Übereinstimmung mit der vorliegenden Rechtsprechung und Literatur darüber einig, dass die Verträge wirksam sind und nicht gegen die Verfassung verstoßen. Davon ging auch der Gemeinderat bei seinem Beschluss vom 04.10.2007 aus. Mit der Forderung, sich auf die Nichtigkeit der Verträge zu berufen, steht das Bürgerbegehren im Widerspruch zur Entscheidung des Gemeinderats vom 04.10.2007. Die Nichtigkeit eines Vertrages nach § 59 Abs. 2 VwVfG i.V.m. § 134 BGB besteht von Anfang an. Die Nichtigkeit hätte innerhalb der Sechswochenfrist des § 21 Abs. 3 S. 3, 2. HS GemO geltend gemacht werden müssen.

Bei dieser Auslegung wäre das Bürgerbegehren außerdem nicht auf eine „Entscheidung“ des Gemeinderates gerichtet. Wenn man mit dem Gutachten Meyer davon ausgeht, dass die Finanzierungsverträge nichtig sind, dann sind sie unbeachtlich. Weder der Gemeinderat noch die Bürger können über Rechtsfragen abstimmen. Ein Vertrag ist wirksam oder unwirksam, unabhängig von Entscheidungen

des Gemeinderates oder der Bürger. Der Gemeinderat kann deshalb die Nichtigkeit eines Vertrages nicht bindend durch Beschluss feststellen. Ein entsprechender Bürgerentscheid ist nicht auf eine „Entscheidung“ der Bürger mit der Wirkung eines „endgültigen Beschlusses“ des Gemeinderates gerichtet (vgl. dazu auch VG Stuttgart, a.a.O., UA, S. 22 f.).

5. Drei-Jahres-Frist

Die dreijährige Sperrfrist aus § 21 Abs. 3 S. 2 GemO ist nicht angelaufen, weil noch kein Bürgerentscheid zu Stuttgart 21 durchgeführt wurde.

6. Ausschlussgründe

Das VG Stuttgart hat in seinem Urteil vom 17.07.2007 offen gelassen, ob der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg zu der Ausschlussregelung in § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO zu folgen ist (UA, S. 30). Danach findet ein Bürgerbegehren nicht statt über die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte. Der VGH hat daraus geschlossen, der Gesetzgeber habe der Bürgerschaft auch in grundsätzlichen finanziellen Fragen keine Sachentscheidungskompetenz anstelle des Gemeinderates einräumen wollen. Gemeinderatsbeschlüsse, die sich allein mit den Bau- oder Folgekosten eines Vorhabens befassen, könnten nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.

Nach der Begründung geht es dem Bürgerbegehren nur um die finanzielle Beteiligung der Landeshauptstadt Stuttgart am Projekt S 21. Die Durchführung des Projekts ist nicht Gegenstand des Begehrens. Folgt man der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg, ist ein solches Bürgerbegehren nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO unzulässig, weil es nur finanzielle Fragen zum Gegenstand hat.

7. Begründung

Die Begründung des Bürgerbegehrens muss nach § 21 Abs. 3 S. 4 GemO alle elementaren tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte des Bürgerbegehrens ansprechen. Dies ist nicht der Fall.

Die Initiatoren legen nicht dar, woraus sich das behauptete Kündigungsrecht ergeben soll. Nach der Rechtsprechung und der herrschenden Meinung in der Literatur verstoßen die Finanzierungsverträge nicht gegen das Konnexitätsprinzip. Selbst das Gutachten Meyer geht nicht davon aus, dass ein Kündigungsrecht besteht.

Auch zum Ablauf der Sechswochenfrist fehlen Ausführungen in der Begründung. Das VG Stuttgart hat mit seinem Urteil vom 17.07.2009 rechtskräftig festgestellt, dass das Bürgerbegehren 2007 im Hinblick auf die auf den Ausstieg gerichtete Teilfrage wegen des Ablaufs der Sechswochenfrist unzulässig war. In der Begründung des Bürgerbegehrens 2011 wird nicht dargelegt, aus welchen Rechtsgründen die Initiatoren davon ausgehen, dass ein Bürgerbegehren über den Ausstieg der Stadt aus dem Projekt Stuttgart 21 im Jahr 2011 zulässig sein sollte.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Dolde



Dr. Porsch