

Stuttgart, 20.05.2011

Bürgerbegehren gegen Stuttgart 21, Entscheidung über Zulässigkeit

Beschlußvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Verwaltungsausschuss	Vorberatung	öffentlich	08.06.2011
Gemeinderat	Beschlussfassung	öffentlich	09.06.2011

Beschlußantrag:

1. Der Antrag auf Zulassung eines Bürgerentscheids über den „Ausstieg der Stadt aus dem Projekt Stuttgart 21“ ist unzulässig.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, den Vertrauensleuten der Antragsteller die Feststellung der Unzulässigkeit des Antrags bekannt zu geben.

Kurzfassung der Begründung:

Ausführliche Begründung siehe Anlage 1

1. Frau Sigrid Klausmann-Sittler, Herr Axel Wieland und Herr Bernhard Ludwig haben als Vertrauensleute von zahlreichen weiteren Stuttgarter Bürgern die Durchführung eines Bürgerentscheids nach § 21 Abs. 3 GemO beantragt. Die Fragestellung des Bürgerentscheids soll lauten:

„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.“

Auf den Unterschriftslisten für den Bürgerbescheid wird folgende Begründung

gegeben:

„Das Projekt Stuttgart 21 (S 21) bedeutet eine tiefgreifende Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart, bei welcher der Kopfbahnhof durch einen tiefliegenden Durchgangsbahnhof ersetzt, der Abstellbahnhof nach Untertürkheim verlagert und der Flughafen an den Fern- und Regionalverkehr angebunden werden soll. Die Stadt Stuttgart ist an diesem Projekt, das im Finanzierungsvertrag definiert ist, 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 ist verfassungswidrig. Aus Art. 104 a Abs. 1 GG ergibt sich das Verbot der Finanzierung des Baus von Eisenbahnen des Bundes durch die Länder und Gemeinden, weil es eine Bundesaufgabe ist. Über ihre Projektbeteiligung finanziert die Stadt Stuttgart jedoch eine Bundesaufgabe mit. Wir wollen, dass die Stadt diese Verfassungsnorm beachtet, weil sie überragend wichtig für das solidarische und bundesstaatliche Zusammenleben der Länder ist. Daher sollen die Mitgliedschaft an dem Projekt S 21 beendet und die Beitragszahlungen eingestellt werden. Zur Klarstellung: Ob die übrigen Projektpartner das Projekt auch ohne die Beteiligung der Stadt vollenden können, wird durch den Bürgerentscheid nicht geklärt.“

Weiter heißt es:

„Kostendeckungsvorschlag: Sollte der Ausstieg der Stadt zu einem Projektabbruch durch die übrigen Partner führen, ist fraglich, ob die Stadt sich an den damit verbundenen Kosten beteiligen muss. Auszuschließen ist es nicht. Die Deutsche Bahn hat bei der Fakten-Schlichtung verlorene Planungs- und Baukosten sowie Kosten der Projektleitung mit 313,8 Mio. € beziffert, aber auch 600 Mio. € in den Raum gestellt. Mangels einer vertraglichen Regelung ist der jeweilige Anteil der acht Projektpartner unklar. Im Zweifel trägt jeder 1/8. Daher sollte zur Sicherheit (und unter vorsorglicher Berücksichtigung von Prozesskosten) mit ca. 40 Mio. € bis 76 Mio. € gerechnet werden. Diese Ausgaben wären zu decken durch die im Haushalt der Stadt bereits für S 21 eingestellten deutlich höheren Mittel, die infolge der Beendigung der Projektmitgliedschaft frei werden.“

Ein Muster der Unterschriftsliste ist als **Anlage 1** angeschlossen. Wie eine Überprüfung durch das Statistische Amt der Landeshauptstadt ergab, unterstützen deutlich mehr als 20.000 wahlberechtigte Stuttgarter Bürger den Antrag. Die Zählung wurde nach der Feststellung von 25.217 gültigen Unterschriften abgebrochen.

2. Gemäß § 21 Abs. 4 S. 1 GemO hat der Gemeinderat über die **Zulässigkeit** eines Antrags auf Bürgerentscheid zu entscheiden. Er ist dabei auf eine **Rechtsprüfung** beschränkt; ein Ermessensspielraum besteht nicht.

Die Entscheidung des Gemeinderats über die Zulässigkeit des Antrags ist den Vertrauensleuten der Antragsteller durch die Verwaltung in Bescheidform bekannt zu geben. Gegen diese Entscheidung kann nach §§ 21 Abs. 8 GemO, 41 Abs. 2 KomWG Widerspruch eingelegt werden, über den das Regierungspräsidium zu entscheiden hat.

3. Das Bürgerbegehren wird von deutlich mehr als 20.000 wahlberechtigten Stuttgarter Bürgern unterstützt. Erforderlich wären im Hinblick auf die maßgebliche Zahl von etwa 414.000 Wahlberechtigten in der Landeshauptstadt lediglich 20.000 Unterstützer (§ 21 Abs. 3 Satz 5 GemO). Alle Vertrauensleute sind in Stuttgart wahlberechtigt und haben das Begehren mit unterschrieben.

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens ist inhaltlich hinreichend bestimmt und mit „ja“ oder „nein“ zu beantworten. Die Maßnahmen, die ergriffen werden sollen, sind in der Fragestellung klar genannt. Auch die Art und Weise der Zielerreichung - nämlich Kündigung der Projektverträge - ist im Bürgerbegehren definiert.

Das Bürgerbegehren bezieht sich weiter auf den eigenen Wirkungskreis der Landeshauptstadt Stuttgart (§§ 1, 2 GemO Baden-Württemberg). 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, wie das VG Stuttgart in seiner rechtskräftigen Entscheidung zum ersten Bürgerbegehren gegen Stuttgart 21 festgestellt hat (VG Stuttgart, U. v. 17.07.2009 - 7 K 3229 - Bürgerbegehren Stuttgart 21 I, Entscheidungsgründe II.1.b), Urteilsausdruck S. 20 f.). Mit dem Projekt Stuttgart 21 werden insbesondere kommunale Aufgaben des Stadtumbaus und der örtlichen Wirtschaftsförderung erfüllt.

Das Bürgerbegehren enthält einen Kostendeckungsvorschlag. Ob er realistisch ist, lässt sich nicht sagen, weil die bei einem vertragswidrigen Verhalten der Landeshauptstadt auf diese zukommenden Schadensersatzforderungen noch nicht hinreichend bestimmbar sind. Diese Unsicherheit führt aber nicht zur Unzulässigkeit.

Das Bürgerbegehren ist jedoch aus den nachfolgend unter 4. bis 7. genannten Gründen unzulässig. Die Verwaltung schließt sich einer entsprechenden gutachterlichen Äußerung zur Zulässigkeit des beantragten Bürgerbegehrens an, die im Auftrag der Stadt durch Herrn Rechtsanwalt Prof. Dr. Dolde und Herr Rechtsanwalt Dr. Porsch vom Anwaltsbüro Dolde Mayen & Partner erstellt wurde (**Anlage 2**). Im Einzelnen:

4. Unzulässigkeit wegen Verfolgung eines **rechtswidrigen Ziels**

Das Bürgerbegehren verfolgt ein rechtswidriges Ziel.

Ein Bürgerbegehren ist u.a. dann unzulässig, wenn es gegen bestehende vertragliche Verpflichtungen verstößt 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., Entscheidungsgründe II.2.k), Urteilsausdruck S. 36 mit weiteren Nachweisen). Dies ist der Fall. Das Bürgerbegehren würde zum **Vertragsbruch** führen.

- 4.1 Eine **ordentliche Kündigung** des maßgeblichen Finanzierungsvertrages zu Stuttgart 21 vom 02.04.2009 ist nach dessen § 15 Abs. 1 S. 2 ausdrücklich ausgeschlossen.
- 4.2 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.
- 4.3 Für den Fall von Kostenänderungen über den vereinbarten Risikovorsorgebetrag von 4,526 Mrd. € hinaus haben die Bahninfrastrukturunternehmen und das Land gem. § 8 Abs. 4 des Finanzierungsvertrags **Gespräche aufzunehmen**; eine Kündigung der Verträge und ein qualifizierter Abschluss wie im Fall des § 2 Abs. 3 des Finanzierungsvertrags sind nicht möglich.
- 4.4 Für die Projektverträge gibt es **kein außerordentliches Kündigungsrecht** und auch sonst **keine Möglichkeit** für einen der Vertragspartner, sich **einseitig** von den Verträgen zu lösen.
 - 4.4.1 Das Bürgerbegehren beruft sich auf das Rechtsgutachten von Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer zu den finanzverfassungsrechtlichen Fragen des Bahnprojekts vom November 2010. Dieses Gutachten meint, die Mitfinanzierung des Landes Baden-Württemberg für die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm verstoße gegen Art. 104 a Abs. 1 GG und sei des-halb **verfassungswidrig**. Deshalb sei auch der Finanzierungsvertrag nach § 59 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 134 BGB nichtig. Das Gutachten Meyer behauptet aber nicht, dass ein Kündigungsrecht für den Vertrag besteht. 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. Eine Kündigung setzt vielmehr einen fortbestehenden Vertrag voraus, der nur für die Zukunft aufgehoben wird. Nimmt man das offenbar mit juristischer Beratung formulierte Bürgerbegehren wörtlich, strebt es mit der **Kündigung** also ein **rechtlich unzulässiges Ziel** an.
 - 4.4.2 Dasselbe gilt, wenn das Bürgerbegehren trotz seines eindeutigen Wortlauts nicht auf eine Kündigung abzielt, sondern dahin **ausgelegt** werden kann, dass es den Initiatoren auf eine **Erklärung** der Stadt ankommt, nicht mehr an die geschlossenen Verträge gebunden sein zu wollen. Auch eine solche Erklärung der Stadt

wäre ein Vertragsbruch, denn die Verträge sind nicht wegen Verstoßes gegen das **Konnexitätsprinzip** (Art. 104 a Abs. 1 GG) nichtig.

Die Landeshauptstadt hat hierzu ein Gutachten von Herrn Rechtsanwalt Prof. Dolde und Herrn Rechtsanwalt Dr. Porsch erbeten, das als **Anlage 3** angeschlossen ist. Die Gutachter begründen ausführlich, dass nach Art. 104 a Abs. 1 GG der Bund und die Länder jeweils die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Dieses „Konnexitätsprinzip“ gilt auch im Verhältnis zwischen Bund und Gemeinden. Es verbietet, dass der Bund in ausschließlich den Ländern (bzw. den Gemeinden als Teil der Länder) zugewiesenen Kompetenzbereichen die Erfüllung von Aufgaben finanziert; es verbietet auch, dass die Länder oder die Gemeinden in Bereichen ausschließlicher Verwaltungskompetenz des Bundes dessen Aufgabenwahrnehmung finanzieren oder mitfinanzieren („Mischfinanzierung“).

Das Konnexitätsprinzip verbietet jedoch nicht, dass Bund und Länder - oder Gemeinden - in **Wahrnehmung jeweils eigener Aufgaben** zur Erreichung eines bestimmten Ziels zusammenarbeiten und dabei Vereinbarungen über eine Kostenaufteilung nach dem Maß ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Wahrnehmung der Aufgabe abschließen. Darin liegt kein Verstoß gegen Art. 104 a Abs. 1 GG, da jede Körperschaft jeweils ihre **eigenen** Aufgaben wahrnimmt.

Die Mitfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 durch die Landeshauptstadt ist mit Art. 104 a Abs. 1 GG vereinbar. Die Finanzierungskompetenz der Stadt folgt aus ihren **Zuständigkeiten für den Stadtumbau und die Verbesserung der örtlichen Wirtschaftsstruktur**, die im kommunalen Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 71 Abs. LV begründet sind.

Die **Höhe** der Mitfinanzierung muss dem Anteil der Verpflichtung des Aufgabenträgers zur Aufgabenwahrnehmung entsprechen (BVerwGE 81, 312, 314). Dafür gibt es keine exakten Quoten; die verschiedenen Aufgabenträger haben einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum im Hinblick auf die jeweiligen Interessen und deren finanzielle Bewertung. Die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ist dabei jedoch zu beachten.

Nach diesem Maßstab ist die Kostenbeteiligung der Landeshauptstadt Stuttgart nicht zu beanstanden:

Der Anteil der Landeshauptstadt Stuttgart an den Gesamtkosten nach § 6 Abs. 1 des Finanzierungsvertrages von 3.076 Mio. € beträgt mit 31,56 Mio. € etwas mehr als ein Prozent. Der Anteil an der Risikovorsorge nach § 8 Abs. 3 des Finanzierungsvertrages von

insgesamt 1.450 Mio. € macht max. 260,27 Mio. €, d.h. maximal ca. 18% aus.

Selbst wenn der Risikofonds vollständig benötigt würde, entspräche der städtische Anteil an den Gesamtinvestitionen in Höhe von 4,526 Mrd. € lediglich rund 6 % gegenüber den Investitionen der anderen Projektpartner von 4,23 Mrd. €. Je höher die Gesamtinvestitionen von Bahn, Bund und Land und anderen Partnern sind, je höher sind zudem die Steuereinnahmen der Stadt an diesen Investitionen, insbesondere an Gewerbesteuer. Die Finanzierungsbeträge der Landeshauptstadt Stuttgart sind im Verhältnis zu den bedeutenden Vorteilen für die Stadt damit angemessen und stehen mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes im Einklang.

4.5 Ansatzpunkte für ein Kündigungsrecht wegen **Änderung der Verhältnisse** (§ 60 Abs. 1 S. 1 VwVfG) sind nicht ersichtlich und werden vom Bürgerbegehren auch nicht behauptet.

5. Unzulässigkeit wegen **Verstreichens der Sechs-Wochen-Frist**

Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss es gem. § 21 Abs. 3 S. 3, 2. Halbsatz GemO innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein (sog. kassatorisches Bürgerbegehren). Diese Vorschrift wird vom Bürgerbegehren missachtet.

Das Bürgerbegehren stützt sich darauf, dass alle Projektverträge verfassungswidrig seien und dass die Stadt sich deswegen von ihnen lösen könne. 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. Das Bürgerbegehren richtet sich damit gegen den Beschluss des Gemeinderats vom 04.10.2007. Im Hinblick auf § 21 Abs. 3 S. 3, 2. Halbsatz GemO muss nur dieser Beschluss des Gemeinderats vom 04.10.2007 betrachtet werden, da der Gemeinderat in der Sitzung am 04.10.2007 die Zustimmung der Stadt zum Abschluss der Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007 erteilt hat und danach keine Beschlüsse über Finanzierungsfragen mehr gefasst wurden. Auf Grundlage dieses Beschlusses hat das Land Baden-Württemberg die Finanzierungsverträge vom 22.04.2009 auch mit Wirkung für die Landeshauptstadt abgeschlossen.

Die **Nichtigkeit eines Vertrages** nach § 59 Abs. 2 VwVfG i.V.m. § 134 BGB **besteht von Anfang an**. Die Nichtigkeit hätte also nach § 21 Abs. 3 S. 3, 2. HS GemO innerhalb von sechs Wochen nach dem Beschluss vom 04.10.2007 geltend gemacht werden müssen.

Abgesehen davon ergibt sich die „Verfristung“ des vorliegenden Bürgerbegehrens auch daraus, dass die Grundsatzentscheidung über die Beteiligung der Stadt am Projekt Stuttgart 21 bereits mit der Zustimmung zur

Rahmenvereinbarung 1995, spätestens (oder erneut) mit der Zustimmung zur Vereinbarung zur weiteren Zusammenarbeit vom 24.07.2001, getroffen wurde. Bei komplexen und umfangreichen Großvorhaben wie dem Projekt Stuttgart 21 können außer dem „Projektbeschluss“ zwar auch „weichenstellende“ Entscheidungen des Gemeinderats und sog. wiederholende Grundsatzbeschlüsse, die aufgrund einer erneuten Sachdiskussion ergangen sind, bürgerentscheidsfähig. Nicht erfasst werden davon aber

Vollzugsbeschlüsse zu einer grundsätzlich getroffenen Entscheidung, beispielsweise Entscheidungen, die sich mit den Bau- oder den Folgekosten einer öffentlichen Einrichtung befassen. Das VG Stuttgart hat im o.g. Urteil vom 17.07.2009 (Entscheidungsgründe II.2.d) bb), Urteilsausdruck S. 28 f.) dazu ausgeführt, dass die Zustimmung zum Abschluss der Ergänzungsvereinbarung mit Beschluss des Gemeinderats vom 04.10.2007 **keine wiederholende Grundsatzentscheidung** über die Beteiligung der Stadt am Projekt Stuttgart 21 war, die erneut ein Bürgerbegehren eröffnen könnte. In der Zwischenzeit hat sich weder an der Sach- noch an der Rechtslage etwas geändert.

6. Ausschlussgrund **Finanzfragen**

Nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg zu der Ausschlussregelung in § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO findet ein Bürgerbegehren nicht statt über die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie über 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.

Laut seiner Begründung geht es dem Bürgerbegehren nur um die finanzielle Beteiligung der Landeshauptstadt Stuttgart am Projekt S 21. Die Durchführung des Projekts ist ausdrücklich nicht Gegenstand des Begehrens. Nach 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. Keine Rolle spielt es dabei, dass der Ausstieg aus dem Projekt mit der Verfassungswidrigkeit der zugrunde liegenden Verträge begründet wird; dies ist nicht der Gegenstand des Bürgerbegehrens.

7. Unzulässigkeit wegen **unzureichender Begründung**

Die Begründung des Bürgerbegehrens muss nach § 21 Abs. 3 S. 4 GemO alle elementaren tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte des Bürgerbegehrens ansprechen. Sie soll die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufklären. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen und wenn die Unterzeichner **nicht in**

die Irre geführt werden. Fehlerhaft ist daher eine Begründung, die einen **entscheidenden tatsächlichen oder rechtlichen Gesichtspunkt** überhaupt **nicht anspricht**, der für die Begründung tragend ist. Ob eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens vorliegt, ist unbeachtlich.

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

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 **2007** eingereichte Bürgerbegehren 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 ein Bürgerbegehren über dasselbe Ziel, den Ausstieg der Stadt aus dem Projekt Stuttgart 21, im Jahr **2011** zulässig sein sollte.

Finanzielle Auswirkungen

Beteiligte Stellen

Dr. Wolfgang Schuster

Anlagen

3

3