

DEUBNER & KIRCHBERG Postfach 11 03 47 76053 Karlsruhe



Landeshauptstadt Stuttgart
- Oberbürgermeister -
Marktplatz 1
70173 Stuttgart

07. Mai 2015

Unser Zeichen: 337/11 K35 schä

Sekretariat:
Durchwahl:
E-Mail:

Angelika Schäfer
0721 98548-22
schaefer@deubnerkirchberg.de

**Gutachtliche Stellungnahme
zur Zulässigkeit des
Bürgerbegehrens III („STORNO 21“) gegen „Stuttgart 21“**

I. Ausgangssachverhalt

Herr Peter Conradi, Herr Egon Hopfenitz, Frau Antje Küster und Herr Klaus Steinke haben als Vertrauenspersonen von insgesamt 20.017 Stuttgarter Bürgerinnen und Bürger am 17.12.2014 die Durchführung eines Bürgerentscheids nach § 21 Abs. 3 GemO beantragt. Die zur Entscheidung zu bringende Frage lautet:

»Soll die Stadt Stuttgart ihre Mitgliedschaft im Projekt „Stuttgart 21“ förmlich beenden, indem sie den Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009 und ihm vorangehende Projektverträge gegenüber den Vertragspartnern wegen einer grundlegend neuen Sachlage kündigt?«

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

*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
BLZ: 660 501 01
Konto: 9769 043
IBAN: DE 8666 0501 0100 0976 9043
BIC/SWIFT: KARSDE66

BW Bank Stuttgart
BLZ: 600 501 01
Konto: 7495 5025 87
IBAN: DE 8160 0501 0174 9550 2587
BIC/SWIFT: SOLADEST600

Zur Begründung dieses Antrags berufen sich die Initiatoren des Bürgerbegehrens auf eine »grundlegend neue (Sach-)Lage« im Sinne des § 60 VwVfG. Denn die Deutsche Bahn AG habe am 12.12.2012 eingestehen müssen, »... dass die vielbeschworene Kostenobergrenze von 4,526 Milliarden Euro um bis zu 2,3 Milliarden Euro überschritten ist«. Die Bahn wolle einen Großteil ihrer Mehrkosten auf die Projektpartner abwälzen, »... später, wenn mit S 21 weit fortgeschrittene Fakten geschaffen sind«. Die Bahn habe damit zwar ihren Finanzrahmen um 2 Milliarden Euro erhöht, jedoch fehle eine neue Sicherung des Vertrags und der Gesamtfinanzierung. Die Stadt riskiere deshalb bei Fortsetzung des Vertrages »... die Zwangslage, letztlich gegen ihren Willen an hohen Mehrkosten beteiligt zu werden.« Weitere Kostensteigerungen wegen Bauverzögerungen und viele ungelöste Sachfragen könnten die drohende Zwangslage verschärfen.

Die wirksame Vertragsbeendigung würde die künftigen Zahllasten der Stadt beenden, sie also kostenmäßig nicht belasten. Zwar hätte die Stadt als Folge der Projektbeendigung mit einem Anteil an den Kosten des Ausstiegs und des Rückbaus zu rechnen. Dieser wäre aber deutlich geringer als der Betrag, den die Deutsche Bahn AG in diesem Fall der Stadt für die dann fällige Rückabwicklung der S 21-Grundstücksverträge zu bezahlen hätte. Das Kostenrisiko wegen eines Rechtsstreits über die Berechtigung der Kündigung erscheine gering, »... weil das Verwaltungsgericht darüber bereits im zu erwartenden Streitfall anlässlich der Zulassung des Bürgerbegehrens entscheiden wird«.

II. Historie

Das aktuelle Bürgerbegehren „STORNO 21“ ist das dritte Bürgerbegehren, das sich gegen die Beteiligung der LHS Stuttgart an dem Projekt „Stuttgart 21“ richtet. Das erste Bürgerbegehren von 2007 zielte unmittelbar auf den Ausstieg der LHS Stuttgart aus dem Projekt „Stuttgart 21“. Der Gemeinderat hatte dieses Bürgerbegehren seinerzeit für unzulässig erklärt; die dagegen - und gegen den bestätigenden Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Stuttgart - erhobene Klage wurde vom Verwaltungsgericht Stuttgart durch rechtskräftiges Urt. v. 17.07.2009 zurückgewiesen (VBIBW 2009,432). Mit dem zweiten Bürgerbegehren von 2011 sollte der Ausstieg der LHS Stuttgart aus der Finanzierung des Projekts „Stuttgart 21“ wegen angeblich unzulässiger Mischfinanzierung erreicht werden. Die erneute Ablehnung auch dieses Antrags durch

den Gemeinderat hat das Verwaltungsgericht Stuttgart wiederum bestätigt, und zwar durch Urte. v. 17.07.2013 (VBIBW 2013, 467); die dagegen eingelegte Berufung hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg durch Urteil vom 21. April 2015 zurückgewiesen. Mit dem aktuell zur Entscheidung anstehenden, dritten Bürgerbegehren („STORNO 21“) wollen dessen Initiatoren erreichen, dass die LHS Stuttgart wegen der von der Deutschen Bahn AG bereits Ende 2012 angekündigten Kostensteigerungen den Finanzierungsvertrag von 2009 und die ihm vorangehenden Projektverträge gegenüber den Vertragspartnern »wegen einer grundlegend neuen Sachlage kündigt«.

Der Gemeinderat der LHS Stuttgart hat im Zusammenhang mit seiner Zustimmung zu dem am 02.04.2009 geschlossene Finanzierungsvertrag zu „Stuttgart 21“ in seiner Sitzung am 29.07. 2009 auch entschieden, dass die Stadt – nach Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit durch die Verwaltung - im Falle nachgewiesener Kostensteigerungen über die vereinbarten Höchstgrenzen hinaus und bei konkreten Aufforderungen zur Kostenbeteiligung einer Bürgerentscheid hierüber durchführen will; sollte ein Bürgerentscheid rechtlich nicht möglich sein, könne eine Bürgerbefragung durchgeführt werden.

Schließlich ist dem Oberbürgermeister der LHS Stuttgart aktuell ein 4. Bürgerbegehren »Ausstieg der Stadt Stuttgart aus S 21 aufgrund des Leistungsrückbaus durch das Projekt!« übergeben worden, und zwar zu der Frage, ob die Stadt Stuttgart ihre Mitgliedschaft im „Projekt Stuttgart 21“ förmlich beenden soll, indem sie den Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009 und ihm vorangehende Projektverträge gegenüber den Vertragspartnern wegen unzureichender Leistungsfähigkeit des Projekts Stuttgart 21 kündigt. Dieses Bürgerbegehren soll zum Gegenstand gesonderter Prüfung, Beratung und Beschlussfassung gemacht werden.

III. Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „STORNO 21“

- 1.. Die formellen Voraussetzungen des erneuten Bürgerbegehrens sind entsprechend § 21 Abs. 3 GemO insofern erfüllt, als es schriftlich eingereicht worden ist, die zur Entscheidung zu bringende Frage und eine Begründung sowie einen Kostendeckungsvorschlag enthält. Außerdem ist das Unterschriftenquorum (mindestens 20.000 Bürger) erreicht; die Gültigkeit der insgesamt 20.071 Unterschriften ist vom Statistischen Amt der LHS Stuttgart überprüft

und bestätigt worden.

Das Bürgerbegehren betrifft auch eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde im Sinne von § 21 Abs. 3 S. 1 GemO. Denn die Finanzierungsbeiträge der LHS Stuttgart zu dem Projekt „Stuttgart 21“, wie sie sich aus der Finanzierungsvereinbarung vom 2. 4. 2009 und aus den ihr vorangehenden Projektverträgen ergeben, betreffen die kommunale Finanzhoheit der LHS Stuttgart und damit den gemeindlichen Wirkungskreis (so ausdrücklich auch der VGH Baden-Württemberg in seinem Urteil vom 20. 4. 2015, Urteilsabdruck Seite 22 f.).

2. Das Bürgerbegehren ist jedoch nicht zulässig, und zwar aus folgenden Gründen:
 - a) Das Bürgerbegehren würde von vornherein ein rechtswidriges Ziel verfolgen, wenn es gegen bestehende vertragliche Verpflichtungen verstößt: »Das Prinzip der Vertragstreue stellt einen der elementarsten Rechtsgrundsätze überhaupt dar. Die Bindungswirkung von Verträgen schützt das Vertrauen der Parteien auf die durch das Rechtsgeschäft geschaffene Rechtslage. Die Zulässigkeit von Bürgerentscheiden trotz anderslautender vertraglicher Verpflichtungen würde das Vertrauen in die Bindungswirkung von Verträgen mit kommunalen Vertragspartnern nachhaltig erschüttern und damit die Handlungsfähigkeit der Kommunalorgane erheblich beeinträchtigen.« (so ausdrücklich VG Stuttgart, Urt. v. 17.07.2009, VB1BW 2009,432/437 f. – „Bürgerbegehren I“).

Wenn also auch die die Gemeinde bindenden Verträge eine Grenze des Anwendungsbereichs von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden darstellen, so der VGH Baden-Württemberg in seinem aktuellen Berufungsurteil vom 21. 4. 2015 zum „Bürgerbegehren II“, kann ein Bürgerbegehren doch dann als zulässig angesehen werden, wenn »...konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich die Gemeinde z.B. durch ein einseitiges Rücktritts- oder Kündigungsrecht oder durch einen Anspruch auf Vertragsanpassung bzw. -aufhebung von den eingegangenen vertraglichen Bindungen lösen kann.« (Urteilsabdruck S. 32 m.w.Nw.). Jedenfalls ein ausdrücklich auf die einschlägige Bestimmung des § 60 VwVfG gestütztes Kündigungsrecht ist vorliegend wegen der absehbaren Überschreitung der bisherigen Kostenobergrenze für das Projekt „Stuttgart

21“ um bis zu 2,3 Milliarden € zum Gegenstand des Bürgerbegehrens gemacht worden. Angesichts dessen kann ihm insoweit wohl nicht von vornherein die Verfolgung eines rechtswidrigen Ziels vorgehalten werden, selbst wenn sich die Frage stellt, ob sich das Bürgerbegehren im Sinne der Vertragsbindung und Vertragstreue nicht auf die Forderung nach der Aufnahme von Verhandlungen über die Anpassung der fraglichen Projektverträge mit dem Ziel hätte beschränken müssen, sicher zu stellen, dass die LHS Stuttgart nicht zu den prognostizierten Kostensteigerungen des Projekts „Stuttgart 21“ herangezogen wird.

Zur Abgrenzung wäre im Übrigen noch darauf hinzuweisen, dass der Verwaltungsgerichtshof in seinem Urteil zum „Bürgerbegehren II“ vom 21.04.2015 die Berufung der dortigen Initiatoren des Bürgerbegehrens, die die Vorinstanz, das Verwaltungsgericht Stuttgart, noch als Berufung auf einen gemeinsamen Irrtum der Vertragspartner über die Rechtslage bei Abschluss der Finanzierungsverträge in entsprechender Anwendung des § 60 VwVfG interpretiert hatte (VBIBW 2013, 467, 469 f.), seinerseits »bei Auslegung des Bürgerbegehrens nach dem objektiven Empfängerhorizont« als »nicht lediglich auf Vornahme einzelner Handlungen wie der Kündigung von Verträgen« gerichtet eingestuft hat. Nach der Begründung des dortigen Bürgerbegehrens habe sich dieses gegen die finanzielle Beteiligung der LHS Stuttgart an dem Projekt „Stuttgart 21“ als solche sowie auch gegen die finanzielle Beteiligung der Höhe nach gewandt, und zwar unter Berufung darauf, dass dieses einen Verstoß gegen Art. 104 a Abs. 1 GG darstelle; und zur Behebung des Verfassungsverstößes seien ggf. Nachverhandlungen und hierüber ein erneuter Beschluss des Gemeinderats erforderlich (Urteilsabdruck S. 23 f.).

- b) Selbst wenn die Wahrnehmung der Befugnisse nach § 60 VwVfG (Berufung auf „Wegfall der Geschäftsgrundlage“ und ein darauf gegründetes Kündigungsrecht) grundsätzlich als bürgerentscheidsfähig angesehen werden kann, ist das Bürgerbegehren im vorliegenden Fall doch deshalb im Ergebnis nicht als zulässig anzusehen, weil eine grundlegende Änderung der Verhältnisse nicht eingetreten ist und der LHS Stuttgart das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung auch darüber hinaus zuzumuten ist.

Denn die Deutsche Bahn AG ist bisher an die LHS Stuttgart nicht mit konkreten Forderungen zur Beteiligung an den von ihr prognostizierten Mehrkosten herangetreten. Die LHS Stuttgart wäre dafür nach dem am 02.04.2009 abgeschlossenen Finanzierungsvertrag auch der falsche Adressat. Denn bei Kostensteigerungen, die über die dort maximal prognostizierten Gesamtkosten in Höhe von 4.526 Mio. € hinausgehen, nehmen nach der Vorschrift des § 9 Abs. 4 des Vertrages die „Eisenbahninfrastrukturunternehmen“ (EIU) und das Land Gespräche auf. Diese so genannte Sprechklausel ist zwar nach Kenntnis der LHS Stuttgart von der Deutschen Bahn durch Vorstandsschreiben vom 18.02.2013 gegenüber dem Land „gezogen“ worden. Die LHS Stuttgart ist davon jedoch nicht unmittelbar betroffen. Ihre Finanzierungsverpflichtungen sind abschließend in § 8 Abs. 3 des Finanzierungsvertrages vom 02.04.2009 einerseits und in der Vereinbarung mit dem Land vom 05.10.2007, auf das § 9 des Finanzierungsvertrages vom 02.04.2009 Bezug nimmt, andererseits abschließend geregelt worden und gehen über die dort festgelegten Beträge nicht hinaus. Auch das Land ist bisher nicht an die LHS Stuttgart wegen einer etwaigen Revision der mit ihm am 05.10.2007 getroffenen Vereinbarung herangetreten. Welchen Stand die Gespräche zwischen den EIU und dem Land inzwischen erreicht haben, ist der LHS Stuttgart nicht bekannt, und zu welchem Ergebnis sie führen werden, ist noch vollkommen offen. Hinsichtlich der auf die LHS Stuttgart - über die von ihr bisher insoweit eingegangenen Verpflichtungen hinaus - zukommenden Zahlungsverpflichtungen handelt sich also aktuell nur um Spekulationen, aufgrund deren ein „Wegfall der Geschäftsgrundlage“ jedoch nicht geltend gemacht werden kann. Denn die Verhältnisse haben sich im Sinne absehbarer oder drohender weiterer Zahlungsverpflichtungen der LHS Stuttgart nicht geändert.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Zahlungsverpflichtungen der LHS Stuttgart, die über die bisher bindend vereinbarten Beträge hinausgehen, selbst von dieser nicht von vornherein ausgeschlossen worden sind, sondern ausweislich des Beschlusses des Gemeinderats vom 29.07.2009 gegebenenfalls zum Gegenstand eines Bürgerentscheids über die weitere Mitfinanzierung des Projekts „Stuttgart 21“ gemacht werden sollen. Auch dies spricht gegen die mit dem Bürgerbegehren unter Berufung auf § 60 VwVfG erstrebte Kündigung der Finanzierungsvereinbarung vom 02.04.2009. Denn bei der insoweit vorzunehmenden Prüfung, ob einem Vertragspartner das Festhalten an der

ursprünglichen vertraglichen Regelung zuzumuten ist, kommt es entscheidend darauf an, ob die Änderung der Verhältnisse zu schwerwiegenden, bei Vertragsschluss nicht absehbaren Nachteilen geführt haben, denen die Vertragspartner billigerweise Rechnung getragen hätten, wenn sie die Entwicklung vorhergesehen hätten (BVerwG, Urteil vom 18.07.2012, NVwZ 2013, 209, 212 f.). Ein entsprechendes Risiko hat der Gemeinderat der LHS Stuttgart bei seiner Zustimmung zum Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009 jedoch durchaus in Rechnung gestellt.

- c) Das Bürgerbegehren kann allerdings nach der neueren, inzwischen konsolidierten Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg darüber hinaus nicht auch bereits deshalb als unzulässig angesehen werden, weil ein Bürgerentscheid nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO über die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte nicht stattfindet. Zwar hat, hierauf gestützt, der VGH Baden-Württemberg bisher in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass Gemeinderatsbeschlüsse, die sich allein mit den Bau- oder den Folgekosten einer neu zu errichtenden öffentlichen Einrichtung befassen, grundsätzlich nicht unmittelbarer Gegenstand eines Bürgerentscheids sein können (Urt. v. 06.04.1992, VBIBW 1992, 421), bzw. dass der Gesetzgeber der Bürgerschaft auch in grundsätzlichen finanziellen Fragen keine Sachentscheidungskompetenz anstelle des Gemeinderats einräumen wollte (Beschl. v. 27.04.2010, VBIBW 2010, 311).

Eine Wende der Rechtsprechung deutete sich allerdings bereits aufgrund des in einem Sofortrechtsschutz-Verfahren ergangenen Beschlusses des VGH Baden-Württemberg vom 08.04.2011 (VBIBW 2011, 388) an, in dem das Gericht die Gewährung eines Zuschusses zu einer privaten Investition („Spaßbad“) ausdrücklich als bürgerentscheidsfähig eingestuft hatte. Diese Linie hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in dem aktuellen Urteil zum „Bürgerbegehren II“ vom 21. 4. 2015 fortgesetzt und die Auffassung der Vorinstanz, des Verwaltungsgerichts Stuttgart, bestätigt, das in dem vorangegangenen Urteil vom 17.07.2013, so der Verwaltungsgerichtshof, zutreffend ausgeführt habe, » ... dass dieser Ausschlussgrund [gemeint ist der Ausschlussgrund nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO] nicht bewirken kann, dass alle Bürgerentscheide mit haushaltswirksamen Auswirkungen unzulässig sind, da ansonsten das ple-

bisitäre Instrument des Bürgerentscheids zur Bedeutungslosigkeit degradiert würde. Nach Sinn und Zweck der Vorschrift könnten über die rein wörtliche Interpretation hinaus nur Maßnahmen gemeint sein, die das Budgetrecht des Gemeinderates substantiell beeinträchtigen.« Dies hatte das Verwaltungsgericht verneint (vergleiche erneut VBIBW 2013, 467, 468) und zugleich darauf hingewiesen, dass es dem dortigen Bürgerbegehren ja (sogar) darum gegangen sei, finanzielle Belastungen von der LHS Stuttgart abzuwenden; der Verwaltungsgerichtshof hat sich dem angeschlossen,

Vergleichbares gilt für den vorliegenden Fall, weshalb der Ausschlussgrund des § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO nicht eingreift.

- d) Das Bürgerbegehren wäre aber selbst dann unzulässig, wenn man sich auf den Standpunkt der Betreiber dieses Bürgerbegehrens stellen würde, wonach bereits mit der Ankündigung der Deutschen Bahn am 12.12.2012, dass die bisher angenommene Kostenobergrenze für das Projekt „Stuttgart 21“ i.H.v. 4,526 Milliarden € voraussichtlich um bis zu 2,3 Milliarden € überschritten werde, eine »grundlegend neue Sachlage« eingetreten sei. Denn dann wäre das Bürgerbegehren entsprechend § 21 Abs. 3 S. 3 HS 2 GemO verfristet, weil es nicht innerhalb von 6 Wochen nach der Ankündigung der Deutschen Bahn AG eingereicht worden ist.

Diese Frist ist hier deshalb einschlägig, weil das Bürgerbegehren zwar nicht ausdrücklich die (rückwirkende) Aufhebung eines Beschlusses des Gemeinderats fordert, dafür aber unter Berufung auf eine Änderung der Verhältnisse auf die Korrektur der die Finanzierung des Projekts „Stuttgart 21“ betreffenden Gemeinderatsbeschlüsse der LHS Stuttgart ausgerichtet ist und insoweit eine abweichende Sachentscheidung begehrt bzw. die durch die Beschlüsse des Gemeinderats getroffenen Regelungen durch eine wesentlich andere ersetzen will (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 14.11.1983, NVwZ 1985, 288, und Urt. v. 18.06.1990, VBIBW 1990, 460; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 28. 1. 2003, NVwZ-RR 2003, 584; Hess. VGH, Beschl. v. 13.07.2004 – 8 TG 1067/04, juris, Rz. 44; von Danwitz, DVBl 1996, 134, 137; Spies, Bürgerversammlung – Bürgerbegehren – Bürgerentscheid, 1999, S. 180 mit weiteren Nachweisen).

Anzumerken ist allerdings, dass der VGH Baden-Württemberg in seinem aktuellen Berufungsurteil vom 21. 4. 2015 zum „Bürgerbegehren II“ offengelassen hat, »...ob die Initiatoren eines Bürgerbegehrens sich gegebenenfalls unabhängig von einer entsprechenden Einschätzung des Gemeinderats auf einen Wegfall der Geschäftsgrundlage berufen können, ohne die Frist des § 21 Abs. 3 S. 3 2. HS GemO einhalten zu müssen«. Dies sei, so der Verwaltungsgerichtshof weiter, deshalb im dortigen Fall »... nicht entscheidungserheblich [geworden], weil Gegenstand des Bürgerbegehrens nach der beigefügten Begründung allein der Ausstieg der Beklagten aus dem Projekt wegen der geltend gemachten Verfassungswidrigkeit der Mitfinanzierung ist.«.

Nach Auffassung des Unterzeichners müsste diese Frage jedoch vorliegend im Sinne der vorstehend gemachten Ausführungen, also dahingehend zu beantworten sein, dass die 6-Wochen-Frist des § 21 Abs. 3 S. 3 HS 2 GemO mit der Ankündigung der Deutschen Bahn am 12.12.2012, wonach die bisher angenommene Kostenobergrenze für das Projekt „Stuttgart 21“ um bis zu 2,3 Milliarden € überschritten werde, zu laufen begonnen hat und bei Anbringung des Bürgerbegehrens am 17.12.2014 deshalb bereits seit langem abgelaufen war.

- e) Das Bürgerbegehren ist schließlich deshalb unzulässig, weil seine Begründung offensichtlich nicht den Anforderungen des § 21 Abs. 3 S. 4 2. Alt. GemO entspricht.

Denn zunächst setzt sich die Begründung mit keinem Wort damit auseinander, dass der Gemeinderat 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 hinausgehen, in den Blick genommen und beschlossen hat, im Rahmen des rechtlichen Zulässigen einen Bürgerentscheid oder aber zumindest eine Bürgerbefragung über die weitere Mitfinanzierung des Projekts „Stuttgart 21“ durchführen zu wollen; das würde den hier im Rahmen eines Bürgerbegehrens beantragten Bürgerentscheid nämlich entbehrlich machen.

Die Ausführungen zu dem angeblichen Kündigungsrecht der LHS Stuttgart gemäß § 60

VwVfG thematisieren ferner nicht die sich aufdrängende Frage, wann und warum angesichts der den Initiatoren des Bürgerbegehrens bekannten Vertragslage bereits eine Änderung der tatsächlichen Verhältnisse erfolgt bzw. ein „Wegfall der Geschäftsgrundlage“ eingetreten sein soll. Außerdem verhält sich die Begründung des Bürgerbegehrens mit keinem Wort zu der naheliegenden Frage, ob dann, wenn man die »grundlegend neue Sachlage« bereits mit der Erklärung der Deutschen Bahn AG vom 12.12.2012 über die weiteren Kostensteigerungen als eingetreten ansieht, die Frist zur Beantragung des Bürgerentscheids nicht längst abgelaufen ist.

Schließlich sind auch die Ausführungen zur Konsequenz der Vertragsbeendigung durch die Stadt offensichtlich defizitär und irreführend, was gemäß § 21 Abs. 3 S. 4 2. Alt. GemO ebenfalls zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führt. Denn die Annahme, dass »als Folge davon das Projekt beendet werden« würde, ist völlig unrealistisch bzw. eine durch nichts belegte Fehlinformation.

Soweit die LHS Stuttgart als Folge einer von ihr tatsächlich initiierten Projektbeendigung nicht nur mit einer Beteiligung an den Kosten des Ausstiegs und des Rückbaus zu rechnen hätte, sondern auch mit Aufwendungsersatz- bzw. Schadensersatzansprüchen der Projektpartner bzw. der von diesen beauftragten Unternehmungen, die ganz erheblich über den reinen Ausstiegs- bzw. Rückbaukosten liegen dürften, kann deren Nichterwähnung in der Begründung des Bürgerbegehrens wohl nicht zu einem wesentlichen Mangel desselben führen. Denn nach der aktuellen Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs vom 21.04. 2015 zum „Bürgerbegehren II“ sind eventuelle Schadensersatzansprüche im Zusammenhang mit der Nichtdurchführung einer Maßnahme von der Verpflichtung, dass das Bürgerbegehren einen Vorschlag für die Deckung der Kosten der „verlangten Maßnahme“ enthalten muss, nicht erfasst (Urteilsabdruck Seite 25).

IV. Zusammenfassung

Der Antrag auf Zulassung eines Bürgerentscheids mit dem Ziel, die LHS Stuttgart zu veranlassen, den Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009 und die ihm vorangehenden Projektverträge gegenüber den Vertragspartnern wegen einer grundlegend neuen Sachlage zu kündigen, kann kei-

nen Erfolg haben und muss abgewiesen werden. Denn das entsprechende Bürgerbegehren ist in mehrfacher Hinsicht unzulässig. Zunächst liegen noch gar keine konkreten Anhaltspunkte für eine zur Kündigung berechtigende Veränderung der Verhältnisse im Sinne des § 60 VwVfG vor. Außerdem hat der Gemeinderat ja bereits anlässlich der Billigung des Finanzierungsvertrages vom 02.04.2009 in seiner Sitzung am 29.7.2009 entschieden, im Falle von etwaigen Mehrkosten, die über die bisherige Vertragslage hinausgehen, einen Bürgerentscheid (ersatzweise: eine Bürgerbefragung) über die weitere Mitfinanzierung des Projekts „Stuttgart 21“ durchführen zu wollen; ein weitergehender Finanzbedarf ist also bereits bei Vertragsschluss in Erwägung gezogen bzw. abgesehen worden, was eine Berufung auf den „Wegfall der Geschäftsgrundlage“ ebenfalls ausschließt. Darüber hinaus ist das Bürgerbegehren, wenn man zutreffenderweise auf die Ankündigung von Kostensteigerungen durch die Deutsche Bahn am 12.12.2012 abstellt, verfristet. Letztlich ist die Begründung des Bürgerbegehrens in mehrfacher Hinsicht offensichtlich defizitär.

Karlsruhe, den 07.05.2015


(Prof. Dr. Kirchberg)
Rechtsanwalt