



Landeshauptstadt Stuttgart  
- Oberbürgermeister -  
Marktplatz 1  
70173 Stuttgart

24. Juni 2015

Unser Zeichen: 113/15 K35 schä

Sekretariat:  
Durchwahl:  
E-Mail:

Angelika Schäfer  
0721 98548-22  
schaefer@deubnerkirchberg.de

## **Gutachtliche Stellungnahme zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens IV („Leistungsrückbau“) gegen „Stuttgart 21“**

### **I. Ausgangssachverhalt**

Herr Marc Braun und Herr Joris Schoeller haben als Vertrauenspersonen von insgesamt 20.035 Stuttgarter Bürgerinnen und Bürger am 30.03.2015 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 unzureichender Leistungsfähigkeit des Projekts Stuttgart 21 kündigt?«**

Zur Begründung dieses Antrags berufen sich die Initiatoren des Bürgerbegehrens »... auf das Recht der Stadt Stuttgart zum Ausstieg aus diesem Projekt aufgrund gestörter Geschäftsgrundlage bzw. neuer Sachlage (insbes. § 60 VwVfG)«. Denn im Finanzierungsvertrag vom

**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

02.04.2009 sei vereinbart worden, dass das Projekt Stuttgart 21 zum Zweck der Verbesserung des Verkehrsangebots realisiert und das Zugangebot um ca. 50 % erhöht werden solle. »Erst in jüngerer Zeit« sei nun »aufgedeckt« worden, »... dass die Gutachten, die der Planfeststellung zugrunde gelegt wurden, nachweisen, dass Stuttgart 21 nur auf 32 Züge ausgelegt ist und seine Leistungsgrenze bei 32,8 Zügen liegt – jeweils in der maßgeblichen Spitzenstunde.« Zwar wiesen ein Gutachten von Prof. Ullrich Martin und der Stresstest der DB AG eine höhere Leistung aus. Beide seien jedoch, so heißt es zur Begründung des Bürgerbegehrens weiter, »... mit erheblichen Fehlern behaftet, die erst jüngst teils schon eingestanden bzw. nachgewiesen wurden«. Denn laut Fahrplan zur Zeit der Planung wie auch heute liege der Verkehrsbedarf für den Stuttgarter Hauptbahnhof bei rund 38 Zügen in der morgendlichen Spitzenstunde; S 21 könne diese Zahl an Zügen nicht bewältigen, während der Kopfbahnhof noch Reserven habe und bis zu 50 Züge pro Stunde leisten könne. Auch die Fußgängeranlagen von S 21 seien nur für die Reisenden aus 32 Zügen pro Stunde dimensioniert und selbst für diese nicht ausreichend leistungsfähig. Weiter heißt es dann zur Begründung des Bürgerbegehrens wörtlich wie folgt:

»Das Projekt Stuttgart 21 ist ungeeignet, den vertraglich vereinbarten Zweck zu erreichen; Nachbesserungen sind nicht in ausreichendem Maße möglich. Die Geschäftsgrundlage ist entfallen. Die Kündigung ist auch geboten, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten. Bei Kenntnis dieser Sachlage hätte sich die Stadt nicht am Projekt beteiligt und dafür keine Zuschüsse vereinbart. Eine weitere Beteiligung der Stadt Stuttgart an S 21 ist unzumutbar, weil damit schwere und nicht korrigierbare Schäden für den Schienenverkehr verbunden wären. Die Bürgerschaft soll daher jetzt entscheiden, ob der Ausstieg aus dem Projekt wegen des Leistungsabbaus notwendig ist«.

Zur Kostendeckung führen die Initiatoren des Bürgerbegehrens aus: Die wirksame Vertragsbeendigung würde die künftigen Zahllasten der Stadt beenden. Zwar habe die Stadt mit einem Anteil an den Kosten des Ausstiegs und des Rückbaus zurechnen. Dieser wäre aber deutlich geringer als der Betrag, den die Deutsche Bahn AG in diesem Falle der Stadt für die dann fällige Rückabwicklung der S 21-Grundstücksverträge zu bezahlen habe. Das Kostenrisiko wegen des Rechtsstreits allein über die Berechtigung der Kündigung erscheine gering, weil das Verwaltungsgericht darüber bereits im zu erwartenden Streitfall anlässlich der Zulassung des Bürgerbegehrens entscheiden werde.

## II. Historie

Das aktuelle Bürgerbegehren „Leistungsrückbau“ ist das vierte 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 erhobene Klage wurde vom Verwaltungsgericht Stuttgart durch rechtskräftiges Urteil vom 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 Urteil vom 17.07.2013 (VBIBW 2013, 467). Die dagegen eingelegte Berufung hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg durch Urteil vom 21.04.2015 zurückgewiesen; inzwischen ist Revision zum Bundesverwaltungsgericht eingelegt worden

Mit dem dritten Bürgerbegehren von Ende 2014 („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«; über die Zulässigkeit dieses Bürgerbegehrens ist auf der Grundlage einer hierzu vom Unterzeichner abgegebenen gutachtlichen Äußerung bereits in der Sitzung des Verwaltungsausschusses der LHS Stuttgart am 20.05.2015 beraten, allerdings darüber noch nicht abschließend Beschluss gefasst worden.

Das aktuelle Bürgerbegehren vom März 2015, mit »Leistungsrückbau« umschrieben, beruft sich ebenfalls auf das (angebliche) Recht der LHS Stuttgart auf Ausstieg aus den finanziellen Verpflichtungen für das Projekt Stuttgart 21 »aufgrund gestörter Geschäftsgrundlage bzw. neuer Sachlage«, weil sich »in jüngerer Zeit« bzw. »erst jüngst« herausgestellt habe und schon eingestanden worden sei, dass das Projekt Stuttgart 21 aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit ungeeignet sei, den vertraglich vereinbarten Zweck zu erreichen.

Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens III („STORNO 21“) soll nach der aktuellen Planung genauso wie über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens IV („Leistungsrückbau“) in den Sitzungen des Verwaltungsausschusses/des Gemeinderats am 01.07.2015/02.07.2015 abschließend beraten und Beschluss gefasst werden.

### **III. Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Leistungsrückbau“**

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 20.035 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 im Vordergrund des Bürgerbegehrens stehende finanzielle Beteiligung der LHS Stuttgart an dem Projekt „Stuttgart 21“, wie sie sich aus der Finanzierungsvereinbarung vom 02.04.2009 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 einen 20 4. 2015, Urteilsabdruck Seite 22 f.).

2. Das Bürgerbegehren ist jedoch nicht zulässig, und zwar aus folgenden Gründen:
  - a) Auszugehen ist zunächst davon, dass ein Bürgerbegehren von vornherein ein rechtswidriges Ziel verfolgt, 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 er-

schüttern 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 auch 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.).

Damit wird – und das auch erklärtermaßen von den Initiatoren des aktuellen Bürgerbegehrens – auf die Bestimmung des § 60 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Bezug genommen, die bei öffentlich-rechtlichen Verträgen der hier vorliegenden Art Anpassungs- und Sonderkündigungsrechte für den Fall einer wesentlichen Änderung der Geschäftsgrundlage oder zur Vermeidung schwerer Nachteile für das Gemeinwohl vorsieht. Wörtlich lautet Abs. 1 diese Bestimmung wie folgt:

»Haben die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, sich seit Abschluss des Vertrags so wesentlich geändert, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist, so kann diese Vertragspartei eine Anpassung des Vertragsinhalts an die geänderten Verhältnisse verlangen oder, sofern eine Anpassung nicht möglich oder einer Vertragspartei nicht zuzumuten ist, den Vertrag kündigen. Die Behörde kann den Vertrag auch kündigen, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen«

- b) Im vorliegenden Fall wird von den Initiatoren des Bürgerbegehrens – genauso wie zuvor schon von den Initiatoren des Bürgerbegehrens III („STORNO 21“) – zwar ein solches, grundsätzlich bürgerentscheidsfähiges Sonderkündigungsrecht geltend gemacht. Es fehlt jedoch an „konkreten Anhaltspunkten“ dafür, dass sich die LHS Stuttgart, gestützt auf die Bestimmung des § 60 VwVfG, gegenüber ihren Vertragspartnern der Finanzierungsvereinbarung vom 02.04.2009 und der ihnen vorangehenden Projektverträge tat-

sächlich auf ein entsprechendes Kündigungsrecht berufen könnte. Insbesondere ist hierzu in der Begründung des Bürgerbegehrens auch nichts Substantiiertes vorgetragen worden.

- (1) Zur angeblichen Ungeeignetheit des Projekts Stuttgart 21, »den vertraglich vereinbarten Zweck zu erreichen«, beruft sich das Bürgerbegehren, um es zu wiederholen, zunächst darauf,
- im Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009 sei »vereinbart« worden, »dass das Projekt Stuttgart 21 zum Zweck der Verbesserung des Verkehrsangebots realisiert und das Zugangebot um ca. 50 % erhöht werden soll«,

und sodann auf folgende (angeblich neuen) Erkenntnisse bzw. Umstände:

- Erst »in jüngerer Zeit« sei »aufgedeckt« worden, dass den Gutachten, die der Planfeststellung zugrunde gelegt wurden, zu entnehmen sei, dass Stuttgart 21 nur auf 32 Züge ausgelegt sei und dass seine Leistungsgrenze bei 32,8 Zügen liege, jeweils in der maßgeblichen Spitzenstunde.
- Zwar hätten ein Gutachten von Prof. Ullrich Martin und der Stresstest der DB AG eine höhere Leistung ausgewiesen. Beide seien jedoch mit erheblichen Fehlern behaftet, die, wie es wörtlich heißt, »... erst jüngst teils schon eingestanden bzw. nachgewiesen wurden«
- Laut Fahrplan zur Zeit der Planung wie auch heute liege der Verkehrsbedarf für den Stuttgarter Hauptbahnhof bei rund 38 Zügen in der morgendlichen Spitzenstunde. S 21 könne diese Zahl an Zügen nicht bewältigen, während der Kopfbahnhof noch Reserven habe und bis zu ca. 50 Zügen pro Stunde leisten könne.
- Auch die Fußgängeranlagen von S 21 seien nur für die Reisenden aus 32 Zügen pro Stunde dimensioniert und selbst für diese nicht ausreichend leistungsfähig

- (2) Diesem Vorbringen ist zunächst einmal Folgendes entgegenzuhalten:

- Weder im Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009 noch in den dort in Bezug genommenen, vorangehenden Projektverträgen ist »vereinbart« worden, dass aufgrund des Projekts Stuttgart 21 »das Zugangebot um ca. 50 % erhöht werden soll«. Eine entsprechende Zielvorstellung gegenüber dem An-

gebot von 2001 ist lediglich dem „Betriebsszenario BVWP 2003“ (= „Bundesverkehrswegeplan“) zu entnehmen, auf den die Anl. 3.2a der Finanzierungsvereinbarung vom 02.04.2009 Bezug nimmt (s. den dortigen Anhang 1, S. 6). Allerdings beziehen sich die dort und im Folgenden (ab S. 7 des Anhangs) genannten Zugzahlen alle auf den Gesamttag und nicht auf die Spitzenstunde, die letztlich den Maßstab für die Leistungsfähigkeit darstellt. Insofern hat im Übrigen der aufgrund der Schlichtung zu Stuttgart 21 durchgeführte so genannte Stresstest (s.u.) die danach geforderte Leistungserhöhung des neuen Hauptbahnhofs um (mindestens) 30 % gegenüber dem bisherigen Fahrplan in der morgendlichen Spitzenstunde bestätigt.

- Das Bürgerbegehren lässt vollkommen im Unklaren, woraus es seine Erkenntnisse über die der Planfeststellung zu Grunde liegenden Leistungsgrenzen des Projekts Stuttgart 21 und/oder über die »erheblichen Fehler« herleitet, mit denen das Gutachten von Prof. Ullrich Martin und der Stresstest der DB AG behaftet sein sollen. Jede konkrete Bezugnahme auf (veröffentlichte) Gegenäußerungen, Stellungnahmen und insbesondere auf die hierfür Verantwortlichen bzw. Autoren fehlen. In der vorliegenden Form mutet das Bürgerbegehren der LHS Stuttgart bzw. Ihrem Gemeinderat also zu, auf der Grundlage von ungeprüften und nicht spezifizierten Spekulationen einen Bürgerentscheid mit dem Ziel der Lösung von ihren vertraglich vereinbarten Verpflichtungen unter Berufung auf ein Sonderkündigungsrecht durchzuführen. Ein solches Ansinnen ist mit den vertraglichen Bindungen der LHS Stuttgart und vor allem auch mit dem Ausnahmecharakter einer Vertragsaufkündigung nach § 60 VwVfG in keiner Weise zu vereinbaren.
- Hinzu kommt, dass sich das Bürgerbegehren auch jeder Präzisierung bzw. Spezifizierung der zeitlichen Dimensionen der (angeblichen) Erkenntnisgewinnung enthält. Die Rede ist, wenn überhaupt, lediglich von »erst in jüngerer Zeit« bzw. »erst jüngst«. Das reicht jedoch zur Begründung eines Anspruchs nach § 60 VwVfG in keiner Weise aus. Denn Voraussetzung hierfür ist, dass die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, sich seit Abschluss des Vertrages so wesentlich geändert haben,

dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist. Mit anderen Worten: Derjenige Vertragspartner, der sich auf § 60 VwVfG berufen will, muss nicht nur konkret dartun können, dass und inwieweit, sondern insbesondere auch wann sich die maßgeblichen Vertragsgrundlagen nach Abschluss des Vertrages in einer für ihn zuvor nicht absehbaren und nun nicht mehr zumutbaren Weise geändert haben, weshalb er eine Anpassung oder gar eine Aufhebung der vertraglichen Beziehungen verlangen kann. Neben dem „Ob“ und „Wie“ zu ist also auch und gerade das „Wann“ der Änderung der Verhältnisse für die Beanspruchung der vorgenannten Rechte aus § 60 VwVfG von maßgeblicher Bedeutung.

- Gleiches, also die unzureichende Konkretisierung entsprechender Anhaltspunkte, ist dem Bürgerbegehren vorzuhalten, soweit dort die Aufkündigung der Verträge auch deswegen für geboten erklärt wird, »... um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten«. Damit nimmt das Bürgerbegehren zwar der Sache nach Bezug auf den Sonder-Kündigungstatbestand der Behörden nach § 60 Abs. 1 S. 2. VwVfG . Selbst wenn der entsprechende Kündigungsgrund nicht erst nach Vertragsschluss entstanden oder erkennbar geworden sein muss, sondern das besondere Kündigungsrecht auch dann gilt, wenn die Voraussetzungen hierfür schon bei Vertragsschluss vorgelegen haben, setzt die Berufung darauf doch tatsächlich die Darlegung ganz außergewöhnlicher Gefährdungen bzw. Verletzungen besonders wichtiger, überragender Interessen der Allgemeinheit voraus. An „konkreten Anhaltspunkten“ hierfür fehlt es hier jedoch erst recht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein „schwerer Nachteil für das Gemeinwohl“ nur angenommen werden kann, »... wenn besondere, erhebliche, überragende Interessen der Allgemeinheit die Auflösung des Vertrages gebieten, durch die dem Staat auf seinen verschiedenen Ebenen unzumutbare Lasten auferlegt würden.« (vgl. statt vieler Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Komm., 8. Aufl. 2014, Rn. 28 zu § 60). Um diesen der öffentlichen Hand auch nur als „ultima ratio“ zur Verfügung stehenden Sonder- bzw. Ausnahme-Kündigungstatbestand annehmen zu können, reichen jedoch Spekulationen und Äußerungen von der



Art, wie sie vorliegend zur Begründung des Bürgerbegehrens gemacht worden sind, erst recht nicht aus.

- Bestätigt wird diese Einschätzung durch die Ausführungen im Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 03.07.2014 – 5 S 2429/12, juris Rn. 40 ff.), mit dem es das Gericht von vornherein abgelehnt hat, u.a. die (angeblich) mangelnde Leistungsfähigkeit des neuen Hauptbahnhofs als nachträglich eingetretene Tatsache anzuerkennen, die einen Widerruf des hierfür ergangenen Planfeststellungsbeschlusses aus dem Jahre 2005 nach § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG rechtfertigen oder gar gebieten könnte. Denn, so der Verwaltungsgerichtshof: Der Umstand, dass der neue Hauptbahnhof nur für 32 Züge pro Stunde ausgelegt sei, folge bereits aus dem zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses vorliegenden Gutachten und habe auch Eingang in das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs vom 6. 4. 2006 – 5 S 848/05 – gefunden (vgl. juris Rn. 58 f.), mit dem die Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss zurückgewiesen worden sei. Die Behauptung, die Kapazität des neuen Durchgangsbahnhofs (32 Züge) bleibe hinter derjenigen des bestehenden Kopfbahnhofs (50 Züge) zurück, stelle lediglich eine neue Bewertung unveränderter Tatsachen dar. Es lägen auch keine neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Leistungsfähigkeit des neuen Hauptbahnhofs vor. Das gelte insbesondere auch für die vom dortigen Kläger angeführten Stellungnahmen eines Herrn Dr. Engelhardt. Dabei handele es sich um eine Einzelmeinung und nicht darum, dass eine bestimmte bereits vorhandene Tatsache allgemein anders bewertet werde.

- c) Es sind im vorliegenden Fall aber nicht nur „konkrete Anhaltspunkte“ dafür, dass sich die LHS Stuttgart wegen eines angeblichen »Leistungsrückbaus« des Projekts Stuttgart 21 gegen über ihren Vertragspartnern auf den Wegfall der Geschäftsgrundlage berufen und dementsprechend aus der (weiteren) Förderung und Finanzierung dieses Projekts aussteigen könnte, in der Begründung des Bürgerbegehrens nicht geltend gemacht worden . Solche „konkreten Anhaltspunkte“ liegen vielmehr auch unabhängig von den

dahingehenden Behauptungen und Unterstellungen des Bürgerbegehrens objektiv nicht vor.

Im Gegenteil:

- Die den Planfeststellungsbeschlüssen des Eisenbahn-Bundesamtes vom 28.01.2005 (Planfeststellungsabschnitt 1.1 – Talquerung mit neuem Hauptbahnhof) und vom 19.08.2005 (Planfeststellungsabschnitt 1.2 – Fildertunnel) zu Grunde liegenden Annahmen zur Leistungsfähigkeit des neuen Hauptbahnhofs haben sich im Rahmen der dagegen geführten Gerichtsverfahren bewährt (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 6. 4. 2006 – 5S 848/05 u.a. – und vom 08.02.2007 – 5 S 2224/05). Der Verwaltungsgerichtshof hat es außerdem, wie bereits ausgeführt, in seinem Urteil vom 03.07.2014 – 5 S 2429/12 – abgelehnt, dem Antrag des dortigen Klägers auf Rückgängigmachung des Planfeststellungsbeschlusses vom 28.01.2005 wegen angeblich unzureichender Leistungsfähigkeit des neuen Hauptbahnhofs zu entsprechen, und insoweit das Vorhandensein neuer Tatsachen bzw. neuer Erkenntnisse verneint.
- Darüber hinaus haben sowohl das von der DB Projektbau GmbH in Auftrag gegebene und im Jahr 2005 vorgelegte Gutachten von Prof. Ullrich Martin vom Verkehrswissenschaftlichen Institut der Universität Stuttgart und erst recht der in Konsequenz des Schlichtungsverfahrens zum Projekt Stuttgart 21 vom Ingenieurbüro SMA und Partner AG im Jahr 2011 durchgeführte „Stresstest“ deutliche Kapazitätsreserven des neuen Hauptbahnhofs aufgezeigt, die noch über die den Planfeststellungsbeschlüssen von 2005 zu Grunde gelegten Annahmen hinausgehen und insbesondere den in der Schlichtung geforderten Nachweis erbringen, dass im neuen Hauptbahnhof »... ein Fahrplan mit 30 % Leistungszuwachs in der Spitzenstunde mit guter Betriebsqualität möglich ist« (Geißler, Stuttgart 21 plus, 2010, S. 14).
- Auf dieser Grundlage hat am 14.03.2012 eine Besprechung zwischen der Deutschen Bahn, dem (baden-württembergischen) Ministerium für Verkehr und Infrastruktur, der Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg GmbH und dem für die

Durchführung des genannten Stresstests verantwortlichen Ingenieurbüros SMA und Partner AG stattgefunden, bei dem die Einwendungen gegen die Leistungsfähigkeit des neuen Hauptbahnhofs erneut besprochen und einvernehmlich widerlegt bzw. als widerlegt bezeichnet wurden.

- Im Juli 2013 hat das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur darüber hinaus ein Arbeitspapier zum Thema „Stuttgart 21 – ein geplanter Kapazitätsrückbau?“ veröffentlicht, das zu folgendem Fazit gelangt:
  - »Die Schlussfolgerung, dass Stuttgart 21 einen geplanten Rückbau darstellt, ist daher weder auf Basis eines Vergleichs der Zugzahlen von status quo und Planfeststellung/Finanzierungsvertrag noch bei einem rein quantitativen Vergleich der theoretisch möglichen Zugzahlen eindeutig herleitbar«.

Keine Aussage sei damit jedoch, so dass MVI weiter, »über einen erweiterten Leistungsfähigkeitsbegriff getroffen«; insofern habe der Kopfbahnhof gegenüber dem unterirdischen Durchgangsbahnhof »klare Vorteile«.

- Schließlich hat die DB AG im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens für den Planfeststellungsabschnitt 1.3 („Filderbereich mit Flughafenanbindung“) die auch dort erneut vom BUND gegen die Leistungsfähigkeit des Projekts Stuttgart 21 erhobenen Einwendungen noch einmal aufgegriffen und im Rahmen einer breit angelegten, vom 24.07.2014 datierenden Untersuchung durch ihren Technischen Fachdienst abarbeiten lassen. Diese umfassende, 100seitige Stellungnahme des Vorhabenträgers zur „Kritik an der Leistungsfähigkeit des Gesamtprojekts“ ist im Internet unter „[www.bahnprojekt-stuttgart-ulm/Details/Filderbereich-mit-Flughafenanbindung-Dokumente-zum-Erörterungstermin](http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm/Details/Filderbereich-mit-Flughafenanbindung-Dokumente-zum-Erörterungstermin)“ veröffentlicht. Sie befasst sich, der Gliederung des BUND, folgend, im Abschnitt I. mit dem Vorwurf der »Unterdimensionierung der Leistungsfähigkeit« (S. 9 - 34) und im Abschnitt II. mit dem Vorwurf der »Mangelnden Planungsreife« (S. 34 - 68). Dabei wird das Vorbringen des Einwenders zu I. (»Unterdimensionierung der Leistungsfähigkeit«) in 7 Unterpunkten und das Vorbringen des Einwenders zu II. (»Mangelnde Planungsreife«) in 11 Unterpunkten thematisiert und, genauso wie bereits bei der Besprechung am 14.03.2012, im Einzelnen widerlegt. Das gilt insbesondere auch für die Behauptung, der Kopfbahnhof hätte rund 50 Züge pro Stunde leisten können, also noch er-

hebliche Kapazitätsreserven gehabt . Auf die dortigen Ausführungen, speziell auf den Seiten 10 ff., wird verwiesen.

Die LHS Stuttgart hat nach alledem auch objektiv keine Veranlassung, davon auszugehen, es habe sich im Nachhinein herausgestellt, dass die Verwirklichung des Projekts Stuttgart 21 zu einem „Leistungsrückbau“ führen würde und dass insbesondere die Leistungsfähigkeit des neuen Hauptbahnhofs gegenüber den den einschlägigen Planfeststellungsbeschlüssen zu Grunde liegenden Annahmen nicht gegeben sei. Das Gegenteil ist vielmehr der Fall.

- d) Aus den vorstehend unter a) bis c) gemachten Ausführungen ergibt sich schließlich ohne weiteres, ja drängt sich geradezu auf, dass es nicht nur objektiv an „konkreten Anhaltspunkten“ dafür fehlt, dass sich die LHS Stuttgart unter Berufung auf eine wesentliche Änderung der Verhältnisse bzw. auf ansonsten drohende, schwere Nachteile für das Gemeinwohl von dem Projekt Stuttgart 21 zurückziehen kann, sondern dass das Bürgerbegehren insbesondere auch deshalb unzulässig ist, weil seine Begründung offensichtlich nicht den Anforderungen des § 21 Abs. 3 S. 4 2. Alt. GemO entspricht.

Denn die Voraussetzungen für ein entsprechendes Sonder-Kündigungsrecht der LHS Stuttgart werden nicht in einer auch nur einigermaßen nachvollziehbaren Art und Weise dargelegt. Das beginnt bereits mit der zum Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen gemachten Behauptung, der Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009, den die LHS Stuttgart nach Vorstellung der Initiatoren des Bürgerbegehrens gegenüber ihren Vertragspartnern aufkündigen soll, beinhalte die »Vereinbarung« einer Erhöhung des Zugangebots aufgrund des Projekts Stuttgart 21 um ca. 50 %; das ist so eindeutig unzutreffend und auch das in den Anlagen zu der Finanzierungsvereinbarung in Bezug genommene „Betriebsszenario BVWP 2003“ enthält insoweit nur eine auf den Gesamttag abgestellte Zielvorstellung, was über die Leistungsfähigkeit in der hierfür maßgeblichen Spitzenstunde nichts aussagt Außerdem werden gegenüber den bisher zur Leistungsfähigkeit des Projekts Stuttgart 21 gemachten, gerichtlich bestätigten amtlichen Äußerungen und erfolgten Begutachtungen, einschließlich des von der DB AG als Ergebnis der Schlichtung durchgeführten Stresstests, lediglich unspezifisch und ohne auch nur ansatzweise

den entsprechenden Beweis zu führen, Mängel und Fehler entgegengehalten, die »erst in jüngerer Zeit aufgedeckt« bzw. »erst jüngst teils schon eingestanden bzw. nachgewiesen« worden sein sollen. Die daraus hergeleitete Schlussfolgerung, das Projekt Stuttgart 21 sei »ungeeignet, den vertraglich vereinbarten Zweck zu erreichen«, steht damit auf tönernen Füßen oder hängt sogar in der Luft. Dies gilt umso mehr, als die Einwendungen gegen die Leistungsfähigkeit des Projekts Stuttgart 21 erst aktuell, nämlich sowohl im Rahmen des Urteils des VGH Baden-Württemberg vom 03.07.2014 als auch im Rahmen der Planfeststellung für den Abschnitt 1.3 (Filderbereich mit Flughafenanbindung) durch die vom Technischen Fachdienst des Vorhabenträgers unter dem 24.07.2014 abgegebene Stellungnahme, abgearbeitet und widerlegt worden sind; hierauf geht die Begründung des Bürgerbegehrens mit keinem Wort ein.

Selbst wenn an die Begründung eines Bürgerbegehrens (als notwendiger Bestandteil desselben) keine übertriebenen Anforderungen zu stellen sind, erweisen sich die vorliegend zur angeblich mangelnden Leistungsfähigkeit des Projekts Stuttgart 21 gemachten Ausführungen deshalb sowohl für sich genommen als auch im Hinblick darauf, dass diese Thematik bereits zu wiederholten Malen, bis in die jüngste Vergangenheit umfassend bearbeitet worden ist und dass die entsprechenden Gutachten, Urteile, Tests und Stellungnahmen übereinstimmend zu Bejahung der projektierten Leistungsfähigkeit von S 21 geführt haben, gewissermaßen als „Schuss ins Blaue“ oder auch nur als „Schlag auf den Busch“. Das gilt umso mehr, als die Eingangsbehauptung in der Begründung des Bürgerbegehrens, in der Finanzierungsvereinbarung vom 02.04.2009 sei eine Erhöhung des Zugangebots aufgrund des Projekts Stuttgart 21 um ca. 50 Prozent »vereinbart« worden, von vornherein unzutreffend ist. Die Mindestanforderungen an die Begründung eines Bürgerbegehrens werden damit also offensichtlich und deutlich unterschritten.

- e) Obwohl nach alledem die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens auf der Hand liegt, soll lediglich aus Gründen der Vollständigkeit noch auf 2 Zulässigkeitsanforderungen eingegangen werden, die sich in diesem Zusammenhang ergänzend stellen könnten:

- (1) Zum einen geht es um die Frage, ob das Bürgerbegehren nicht auch bereits deshalb als unzulässig angesehen werden müsste, 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. 7 20 4. 2010, VB1BW 2010, 311).

Hiervon ist der Verwaltungsgerichtshof in seinem aktuellen Urteil zum Bürgerbegehren II („unzulässige Mischfinanzierung“) vom 21.04.2015 jedoch erklärtermaßen abgerückt und hat die Auffassung der Vorinstanz, des Verwaltungsgerichts Stuttgart, bestätigt, das in seinem vorangegangenen Urteil vom 17.07.2017, 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 plebiszitäre 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 Gemeinderats substantiell beeinträchtigten«. Des hatte das Verwaltungsgericht im Falle des Bürgerbegehrens II [„unzulässige Mischfinanzierung und zuletzt“] verneint 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.

Gleiches dürfte für den vorliegenden Fall gelten.

- (2) Zum anderen könnte sich das Bürgerbegehren auch wegen Fristversäumung als unzulässig erweisen, wenn man seine Begründung beim Worte nimmt, »erst in jüngerer Zeit« bzw. »erst jüngst« seien die der Planfeststellung zu Grunde liegenden Annahmen »aufgedeckt« bzw. Fehler der Begutachtung von Prof. Ullrich Martin und des Stresstests »eingestanden bzw. nachgewiesen« worden. Dies wirft nämlich die Frage auf, ob das Bürgerbegehren tatsächlich entsprechend § 21 Abs. 3 S. 3 HS 2 GemO innerhalb von 6 Wochen seit Gewinnung der vorgenannten Erkenntnisse 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)..

Es spricht sehr viel dafür, dass hier tatsächlich keine nachträglich und insbesondere auch nicht aus neuerer Zeit gewonnenen Erkenntnisse zum Ausgangspunkt für das Bürgerbegehren genommen worden sind, sondern dass das aktuelle Bürgerbegehren lediglich Argumente wieder „aufwärmt“, mit denen die Gegner des Projekts Stuttgart 21 schon immer die einschlägigen Planfeststellungsverfahren und die nachfolgenden Gerichtsverfahren bestritten haben. Dementsprechend wäre das Bürgerbegehren auch verfristet. Diese Frage braucht hier jedoch nicht weiter vertieft zu werden, weil die Initiatoren des Bürgerbegehrens (auch) zu den Zeitpunkten, zu denen sie die maßgeblichen Erkenntnisse gewonnen haben wollen, in dessen Begründung keine Ausführungen gemacht haben und hierin nur ein weite-

res zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führendes Defizit seiner Begründung liegen würde

#### **IV. Zusammenfassung**

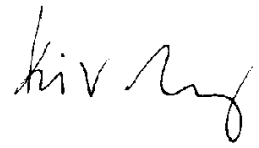
Auch der Antrag auf Zulassung des aktuellen, vierten Bürgerentscheids zum Projekt Stuttgart 21 mit dem Ziel, die LHS Stuttgart zu veranlassen, den Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009 und die ihm vorangehenden Projektverträge gegenüber den Vertragspartnern wegen einer grundlegend neuen Sachlage („Leistungsrückbau“) zu kündigen, kann keinen Erfolg haben und muss abgewiesen werden.

Denn es liegen keine „konkreten Anhaltspunkte“ im Sinne der Rechtsprechung dafür vor, dass sich die LHS Stuttgart unter Berufung auf die Bestimmung des § 60 VwVfG von ihren finanziellen Verpflichtungen, die sie bezüglich des Vorhabens Stuttgart 21 gegenüber ihren Vertragspartnern eingegangen ist, lösen könnte. Und solche „konkreten Anhaltspunkte“ sind speziell in der Begründung des Bürgerbegehrens auch nicht geltend gemacht worden; die dortigen Ausführungen, wonach das Projekt Stuttgart 21 wegen mangelnder Leistungsfähigkeit ungeeignet sein soll, den vertraglich vereinbarten Zweck zu erreichen, sind vielmehr unsubstantiiert, inhaltlich und zeitlich vollkommen unbestimmt und damit letztlich spekulativ. Sie widersprechen den objektiven Gegebenheiten, insbesondere den zur Frage der Leistungsfähigkeit des neuen Hauptbahnhofs abgegebenen Gutachten, den sie bestätigenden Gerichtsurteilen, den Ergebnissen des Stresstests und schließlich auch der aktuellen Stellungnahme der DB AG im Planfeststellungsverfahren zu Abschnitt 1.3, ohne dass sich die Begründung des Bürgerbegehrens damit auch nur mit einem Wort auseinandersetzt.

Die LHS Stuttgart würde deshalb dem auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatz der Vertragstreue („pacta sunt servanda“) zuwiderhandeln, wenn sie die vom aktuellen Bürgerbegehren aufgeworfene Frage »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 unzureichender Leistungsfähigkeit des Projekts Stuttgart 21 kündigt?« zum Gegenstand eines Bürgerentscheids machen würde.



Karlsruhe, den 24.06.2015

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kirchberg' in a cursive script.

(Prof. Dr. Kirchberg)  
Rechtsanwalt