

**LANDKREISTAG  
BADEN-WÜRTTEMBERG**  
Panoramastraße 37  
70174 Stuttgart

**STÄDTETAG  
BADEN-WÜRTTEMBERG**  
Königstraße 2  
70173 Stuttgart

**GEMEINDETAG  
BADEN-WÜRTTEMBERG**  
Panoramastraße 33  
70174 Stuttgart

Ministerium für Verkehr und Infrastruktur  
Baden-Württemberg  
Postfach 10 34 39  
70029 Stuttgart

24. August 2011

**Anhörung zum Entwurf eines S 21-Kündigungsgesetzes**

Ihr Schreiben vom 26. Juli 2011, Az.: 3-3824.2-0-01/115

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorgelegten S 21-Kündigungsgesetz und erlauben uns folgende Anmerkungen:

*Vorbemerkung*

Die Kommunalen Landesverbände rügen ausdrücklich die Verkürzung der regelmäßigen Anhörungsfrist von sechs Wochen auf nunmehr vier Wochen. Die Bedeutung des Gesetzentwurfs für die Zukunft des Projekts Stuttgart 21 und damit auch kommunaler Interessen über die Grenzen der Stadt Stuttgart hinaus erfordert eine sorgfältige und umfassende Auseinandersetzung mit dem Gesetzentwurf. Diese nimmt entsprechend Zeit in Anspruch. Zudem muss dies aufgrund der Sommerferien mit reduziertem Personal geleistet werden. Eine Verkürzung der Anhörungsfrist ist daher aus Sicht der Kommunalen Landesverbände nicht sachgemäß.

*Allgemeines*

Die Kommunalen Landesverbände haben sich in der Vergangenheit bereits wiederholt für die Umsetzung des Projekts Stuttgart 21 einschließlich der Neubaustrecke Wendlingen – Ulm ausgesprochen, so Städtetag und Gemeindetag in einer gemeinsamen Erklärung im September 2010 wie auch der Landkreistag in einer Resolution im Oktober 2010.

Die Kommunalen Landesverbände sehen die positiven Auswirkungen von Stuttgart 21 auf die Stadt Stuttgart, die Region und das ganze Land. Das Bahnprojekt Stuttgart - Ulm bringt Vorteile nicht nur für die Region Stuttgart, vielmehr für den gesamten Schienenverkehr in Baden-Württemberg. Das Land wird von Kehl bis Ulm an die großen europäischen Schienenwege angebunden. Das Projekt bietet greifbare Ausbauperspektiven mit einer positiven Strahlkraft auf das ganze Land. Die an den Zulaufstrecken liegenden Regionen werden erheblich profitieren. Die aus dem Vorhaben resultierenden direkten und schnellen Bahnverbindungen sichern über den Bahnknoten Stuttgart auch die Anbindung des Ländlichen Raums und damit insgesamt des Landes.

Stuttgart 21 fördert somit die Zukunftsfähigkeit von Baden-Württemberg und bedarf daher – als demokratisch legitimiertes Projekt, das die erforderlichen parlamentarischen sowie die angerufenen gerichtlichen Instanzen erfolgreich passiert hat – der raschen Realisierung.

### *Stellungnahme zum Gesetzentwurf*

Zum Gesetzentwurf im Einzelnen:

Nach dem vorgelegten Gesetzentwurf soll die Landesregierung durch den Gesetzgeber verpflichtet werden, „Kündigungsrechte bei den vertraglichen Vereinbarungen mit finanziellen Verpflichtungen des Landes Baden-Württemberg für das Bahnprojekt Stuttgart 21 auszuüben“.

#### 1. Begriff der vertraglichen Vereinbarungen

Der Gesetzentwurf lässt eine klare Festlegung vermissen, bei welchen „vertraglichen Vereinbarungen mit finanziellen Verpflichtungen“ mögliche Kündigungsrechte ausgeübt werden sollen. In § 1 S 21-Kündigungsgesetz ist nur allgemein von „den vertraglichen Vereinbarungen mit finanziellen Verpflichtungen“ die Rede. Die Landesregierung hat am 2. April 2009 die Finanzierungsverträge zum Bahnprojekt Stuttgart-Ulm unterzeichnet. Diese umfassen den Finanzierungsvertrag zu Stuttgart 21, die Gemeinsame Erklärung zur Realisierung der Projekte „Stuttgart 21“ und „Neubaustrecke Wendlingen-Ulm“ sowie die Vereinbarung über die Abwicklung des Zuschusses des Landes an die Bundesrepublik Deutschland zur Finanzierung der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm. Lediglich aus der Gesetzesbegründung, Seiten 6 und 12, ist zu schließen, dass sich die Kündigungsrechte auf den Finanzierungsvertrag zu Stuttgart 21 beziehen sollen. Dort heißt es, dass die im Finanzierungsvertrag vorgesehene Kostenobergrenze von 4,526 Mrd. Euro mit überwiegender Wahrscheinlichkeit nicht gehalten werden kann. Nach dem Wortlaut in § 1 S 21-Kündigungsgesetz ist aber von einer Mehrzahl von Vereinbarungen auszugehen. Hier wäre nach den Grundsätzen der Normenklarheit und Normenbestimmtheit eine Konkretisierung des Gesetzestextes erforderlich.

#### 2. Bestehen eines Kündigungsrechts

Nach § 1 S 21-Kündigungsgesetz soll die Landesregierung verpflichtet werden, „Kündigungsrechte“ auszuüben. Auch hier fehlt eine klare Festlegung, welche Kündigungsrechte auf welcher Rechtsgrundlage ausgeübt werden sollen.

##### a. Ordentliches Kündigungsrecht (vertraglich)

Nach § 15 Abs. 1 S. 2 des Finanzierungsvertrags zu Stuttgart 21 ist eine ordentliche Kündigung des Vertrags ausgeschlossen. Die Vertragspartner haben sich in § 8 Abs. 4 des Finanzierungsvertrags vielmehr darauf verständigt, im Falle von Kostensteigerungen über den in § 8 Abs. 3 des Finanzierungsvertrags festgelegten Risikozuschlag hinaus, Gespräche aufzunehmen („Sprechklausel“).

##### b. Außerordentliches Kündigungsrecht (gesetzlich)

###### aa. Kündigungsrecht aufgrund von Kostensteigerungen

Aus der Gesetzesbegründung, S. 15, geht hervor, dass die Landesregierung von dem Bestehen eines Kündigungsrechts nach § 60 Abs. 1 S. 1 LVwVfG ausgeht. Dieses begründet sie damit, es sei davon auszugehen, dass die im Finanzierungsvertrag vorgegebene Obergrenze von 4,526 Mrd. Euro überschritten würde, das Land aber nicht bereit sei, sich an Mehrkosten zu beteiligen. Auch die Deutsche Bahn AG werde ihrerseits nicht bereit sein, alle weiteren Kostensteigerungen allein zu finanzieren. Wenn aber weder Land noch die Deutsche Bahn AG bereit seien, die zu erwartenden Mehrkosten zu tragen, sei die Finanzierung des Vorhabens und damit die Realisierbarkeit nicht mehr gewährleistet und somit die Geschäftsgrundlage entfallen. Vom Land könne ein Festhalten an den Finanzierungsverträgen nicht mehr verlangt werden, wenn nicht gesichert sei, dass das Vorhaben finanziert und fertig

gestellt werden könne, ohne dass das Land über seine bislang eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen hinaus Finanzierungsbeiträge aufzubringen hätte.

Zunächst ist anzumerken, dass die Annahmen, die dieser Argumentation zugrunde liegen, zum jetzigen Zeitpunkt rein hypothetisch sind. Auch die unter Teil B der Begründung aufgeführten Gründe gegen das Projekt Stuttgart 21 vermögen diese Annahmen nicht zu untermauern. Vielmehr handelt es sich hierbei um die bereits bekannten politischen und bei der Faktenschlichtung erörterten Argumente gegen das Projekt Stuttgart 21. Die vermutete Kostensteigerung ist dadurch nicht dargelegt. Des Weiteren lässt auch die Annahme, weder das Land noch die Deutsche Bahn AG seien bereit, weitere Kosten zu tragen, außer Acht, dass die Deutsche Bahn AG in ihrer unternehmerischen Entscheidung diesbezüglich frei ist. Zudem sind noch weitere Vertragspartner an dem Finanzierungsvertrag beteiligt, die einzubeziehen sind.

Die Argumentation überzeugt aber auch rechtlich nicht. Ein Kündigungsrecht einer Vertragspartei nach § 60 Abs. 1 S. 1 LVwVfG setzt voraus, dass sich die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, seit Abschluss des Vertrags so wesentlich geändert haben, dass ihr das Festhalten am ursprünglichen Vertrag nicht zuzumuten und eine Anpassung des Vertragsinhaltes an die geänderten Verhältnisse ausgeschlossen ist. Der Finanzierungsvertrag sieht für den Fall von Kostensteigerungen in § 8 Abs. 3 zunächst eine Regelung für die Kostentragung von Mehrkosten bis zu 1,450 Mrd. Euro vor. Bei weiteren Kostensteigerungen über den vertraglich berücksichtigten Risikozuschlag hinaus haben sich die Vertragsparteien in § 8 Abs. 4 ebenfalls auf ein Verfahren verständigt. Nach dem Prinzip der Vertragstreue sind die Parteien, also auch das Land Baden-Württemberg, an diesen Vertrag gebunden. Wenn also der Vertrag ein Verfahren für mögliche Kostensteigerungen vorsieht und diese Möglichkeit damit Inhalt des Vertrages geworden ist, können diese keinen Wegfall der Geschäftsgrundlage und die Unzumutbarkeit des Festhaltens am ursprünglichen Vertrag begründen. Ein Kündigungsrecht nach § 60 Abs. 1 S. 1 LVwVfG aufgrund der von der Landesregierung vorgebrachten Annahme möglicher Kostensteigerungen besteht damit aus Sicht der Kommunalen Landesverbände nicht.

#### bb. Kündigungsrecht aufgrund des S 21-Kündigungsgesetzes

Darüber hinaus lässt die Gesetzesbegründung in Teil A anklingen, dass den Verträgen auch dadurch die Grundlage entzogen sein könnte, dass sich mit der Verabschiedung des S 21-Kündigungsgesetzes die Umstände ändern, die für die Festsetzung des Vertragsinhaltes der Finanzierungsverträge maßgebend waren. Die positive politische Gesamteinschätzung und die entsprechenden Beschlüsse des Landtags und der Landesregierung seien für die Festsetzung des Vertragsinhaltes der Finanzierungsverträge maßgebende Umstände gewesen. Die durch die Verabschiedung des S 21-Kündigungsgesetzes zum Ausdruck kommende Änderung dieser Umstände müsse mit Blick auf das Demokratieprinzip berücksichtigt werden.

Aus der Gesetzesbegründung geht indes nicht eindeutig hervor, ob aus diesem Umstand ein Kündigungsrecht nach § 60 Abs. 1 LVwVfG oder aber ein solches Recht „sui generis“ abgeleitet wird. Auch insofern fehlt es an der erforderlichen Bestimmtheit.

Die Argumentation der Gesetzesbegründung in Teil A trägt aus Sicht der Kommunalen Landesverbände insgesamt nicht. Zum einen suggeriert sie, dass die parlamentarische Mehrheit im Landtag gegen das Projekt Stuttgart 21 ist. Außer der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen haben sich aber alle anderen im Landtag vertretenen Parteien und damit die überwiegende Mehrheit für das Projekt ausgesprochen. Ebenso gibt es in Baden-Württemberg nach jüngsten Umfragen in der Bevölkerung eine Mehrheit, die das Projekt befürwortet. Insofern ist nicht nachvollziehbar, inwieweit sich die positive politische Gesamteinschätzung geändert haben sollte. Nachdem der vorgelegte Gesetzentwurf im Landtag bewusst scheitern soll, um dann als Grundlage für eine Volksabstimmung zu dienen, wird deutlich, dass das Gesetz auch im Landtag keine Mehrheit finden würde. Der Hinweis auf das Demokratieprinzip geht hier fehl.

Zudem ist das Land nach dem Grundsatz der Vertragstreue an die bestehenden Verträge gebunden. Durch den vorgelegten Gesetzentwurf soll die Landesregierung bewusst zum Vertragsbruch aufgefordert werden. Das Land beabsichtigt, dem Vertrag mit dem Gesetz die Grundlage zu entziehen. Die Landesregierung würde damit nur zwei Jahre nach Unterzeichnung der Finanzierungsverträge gegen vorangegangenes Tun handeln („venire contra factum proprium“) und verstieße damit gegen den Grundsatz von Treu und Glauben. Dieser Grundsatz gilt für die öffentliche Hand genauso wie für jede Privatperson, die einen bindenden Vertrag abschließt. Der Vertragspartner darf darauf vertrauen, dass sich das Gegenüber an seine Willenserklärung gebunden fühlt. Dies muss umso mehr gelten, als den Finanzierungsverträgen jahrelange Verhandlungen zwischen den Vertragspartnern vorausgegangen sind und die Entscheidungen für das Projekt durch demokratisch legitimierte Gremien getroffen wurden. Die Landesregierung kann daher nach Ansicht der Kommunalen Landesverbände aus ihrem geänderten politischen Willen kein Recht ableiten, nicht mehr am Vertrag festhalten zu müssen.

### 3. Schadensersatz

Nach der Gesetzesbegründung ist die Frage, ob und ggf. in welcher Höhe der Deutschen Bahn AG bei einer Projektbeendigung durch das Land Ersatzansprüche gegen das Land zustehen, offen und ggf. gerichtlich zu klären.

Nach Ansicht der Kommunalen Landesverbände hat die Deutsche Bahn AG einen Anspruch auf Erfüllung des Vertrages, da aus den genannten Gründen kein Kündigungsrecht des Landes besteht. Die Annahme im Vorblatt unter Punkt D geht daher fehl.

Die Ausführungen in der Gesetzesbegründung zu möglichen Sekundäransprüchen sind aus Sicht der Kommunalen Landesverbände unzureichend. Die Deutsche Bahn AG hat die Kosten eines Projektausstiegs auf 1,522 Mrd. Euro beziffert. Darüber hinaus könnten Entschädigungsansprüche anderer Vertragspartner gegen das Land hinzukommen. Im Interesse der Bürgerinnen und Bürger müssen wir auf einer sorgfältigeren Rechtsfolgenabschätzung bestehen. Es stehen finanzielle Folgen einer Kündigung in Größenordnungen im Raum, die gegenüber der Bürgerschaft und den Gemeinden, Städten und Kreisen benannt werden müssen. Daher ist es aus Sicht der Kommunalen Landesverbände zwingend erforderlich, dass die Landesregierung die finanziellen Risiken für den Landeshaushalt zumindest schätzungsweise beziffert und nicht auf eine gerichtliche Klärung verweist.

### 4. Zielrichtung der Gesetzesinitiative

Zur eigentlichen Zielrichtung der Gesetzesinitiative, das Gesetz im Landtag bewusst scheitern zu lassen, um dann eine Volksabstimmung über den Ausstieg des Landes aus der Finanzierung herbeizuführen, ist anzumerken, dass dieses Vorgehen aus Sicht der Kommunalen Landesverbände geeignet ist, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger sowohl in die Politik als auch in das verfassungsrechtlich verankerte Grundprinzip der repräsentativen Demokratie als Eckpfeiler unseres Staates zu erschüttern. Die Entscheidungen für das Projekt Stuttgart 21 wurden nicht von einzelnen Mitgliedern der Landesregierung von Baden-Württemberg, sondern von demokratisch legitimierten Mehrheiten in den jeweils zuständigen Gremien getroffen.

Die Kommunalen Landesverbände begrüßen ausdrücklich die Initiativen der neuen Landesregierung, Verfahren transparenter zu machen und die Bürgerinnen und Bürger stärker in Planungsprozesse einzubinden. Allerdings ist es bedenklich, wenn eine Landesregierung ihr Gesetzesinitiativrecht in missbräuchlicher Weise ausübt und die Mehrheit im Landtag die Rechte des Parlaments durch bewusstes Scheiternlassen des Gesetzes aushebelt, nur um eine direkte Entscheidung der Bevölkerung zu ermöglichen. Das geplante Vorgehen begründet daher erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlich vorgesehenen Gesetzesinitiativrecht.

## 5. Gesetzgebungskompetenz des Landes

Das S 21- Kündigungsgesetz bezweckt zunächst den Ausstieg des Landes aus den Verträgen zu Stuttgart 21. So will die Landesregierung nach der Gesetzesbegründung, Seite 5, 1. Absatz, über den Gesetzentwurf die bestehenden Möglichkeiten nutzen, sich vom Projekt Stuttgart 21 zu lösen. Gleichzeitig wird in der Gesetzesbegründung, Seite 5, 3. Absatz, jedoch deutlich, dass die Landesregierung das Projekt Stuttgart 21 stoppen will.

Damit zielt das S 21-Kündigungsgesetz auf die Beendigung des Projekts Stuttgart 21 insgesamt ab. Nach Artikel 73 Abs. 1 Nr. 6 a GG steht die Gesetzgebungskompetenz für den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes ausschließlich dem Bund zu. Darunter sind auch die entsprechenden Maßnahmen an Bahnhöfen zu fassen, wie hier bei der Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart. Demnach geht das Gesetz über die Entscheidungskompetenz des Landes hinaus und greift auf die Bundesplanungskompetenz über. Die genannte Zielrichtung des Gesetzes würde daher einen Verstoß gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes begründen, weshalb sich wiederum erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des S 21-Kündigungsgesetzes ergeben.

### *Stellungnahme zum weiteren Verfahren*

Nach der politischen Diskussion ist zu erwarten, dass eine Volksabstimmung zu dem vorgelegten Gesetzesentwurf herbeigeführt werden soll. Mit Schreiben vom 16. August 2011 hat das Innenministerium Baden-Württemberg mitgeteilt, dass die Anordnung der Volksabstimmung und die Festsetzung des Abstimmungstags durch die Landesregierung im Anschluss an die 2. Beratung voraussichtlich für denselben Tag vorgesehen ist.

Die Kommunalen Landesverbände hätten es begrüßt, wenn die Landesregierung ihren Zeitplan zur Durchführung einer möglichen Volksabstimmung offen und transparent mitgeteilt hätte, insbesondere nachdem in den Medien bereits über verschiedene Termine spekuliert wurde.

Nach den durch das Schreiben des Innenministeriums bekannt gewordenen Planungen ist nicht davon auszugehen, dass die Kommunalen Landesverbände vor der Antragstellung auf Anordnung einer Volksabstimmung nochmals in angemessener Form beteiligt werden und erneut Gelegenheit bekommen, Stellung zu dem Vorgehen zu nehmen. Für diese Annahme spricht auch, dass das Innenministerium eine vorsorgliche, vorgezogene Anhörung zu einem möglichen Abstimmungstag durchführt.

Die Kommunalen Landesverbände nehmen daher auch zu der geplanten Volksabstimmung Stellung:

#### 1. Gegenstand der Volksabstimmung

Der vorgelegte Gesetzentwurf soll nach dem Willen der Landesregierung zum Gegenstand einer Volksabstimmung gemacht werden. Die Bürgerinnen und Bürger sollen damit aufgefordert werden, über ein Gesetz zu entscheiden, das hinsichtlich des Regelungsgegenstands aus Sicht der Kommunalen Landesverbände nicht klar und bestimmt genug ist. Zudem soll es in die direkte Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger gestellt werden, ob die Landesregierung bei vertraglichen Vereinbarungen des Landes mit finanziellen Verpflichtungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21 Kündigungsrechte ausübt, ohne dass – wie dargelegt – ein Kündigungsrecht besteht.

#### 2. Konsequenzen einer Volksabstimmung für das S 21-Kündigungsgesetz

Die Bürgerinnen und Bürger des Landes werden zudem über die möglichen, insbesondere finanziellen Folgen einer Volksabstimmung, die sich für den Gesetzesentwurf ausspricht, nicht ausreichend informiert. Die in dem Gesetzentwurf enthaltenen Aussagen zu möglichen Sekundäransprüchen sind aus Sicht der Kommunalen Landesverbände nicht geeignet, um als Grundlage für eine informierte und abgewogene Entscheidung über den vorgelegten Gesetzesent-

wurfs zu dienen. Auf die Ausführungen in der Stellungnahme zum Gesetzentwurf wird verwiesen.

### 3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Volksabstimmung

Die Kommunalen Landesverbände haben zudem erhebliche Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Volksabstimmung nach Art. 60 Abs. 3 LV.

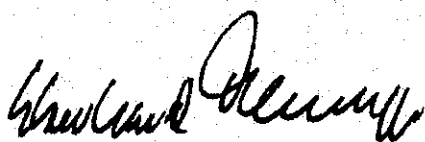
Nach Art. 27 Abs. 2 LV übt der Landtag die gesetzgebende Gewalt aus. Bereits im Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD haben sich beide Vertragspartner darauf verständigt, dieses Recht des Landtags zugunsten einer direkten Entscheidung durch die Bürgerinnen und Bürger zurückzustellen. Aus Sicht der Kommunalen Landesverbände ist zweifelhaft, ob dies mit dem verfassungsrechtlichen Sinn und Zweck der Volksabstimmung nach Art. 60 Abs. 3 LV vereinbar ist.

Art. 60 Abs. 3 LV ermöglicht auf Antrag eines Drittels der Mitglieder des Landtags, eine von der Landesregierung eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung zu bringen. Da sich die Mehrheitsverhältnisse im Landtag üblicherweise in der Regierung widerspiegeln und die Regierungsfaktionen mit der Landesregierung üblicherweise im Gesetzgebungsverfahren zusammenwirken, beschreibt Art. 60 Abs. 3 LV den Fall, dass dieses Zusammenwirken nicht funktioniert.

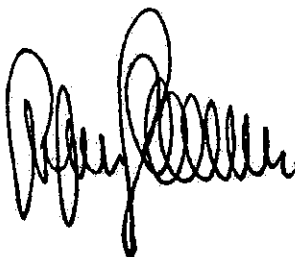
In diesem Fall wirken beide Staatsorgane jedoch gerade einvernehmlich zusammen, um dadurch die verfahrensmäßigen Voraussetzungen für die Umsetzung des Koalitionsvertrags zu schaffen. Die Volksabstimmung steht damit nicht am Ende des Gesetzgebungsverfahrens, quasi als Auffangmöglichkeit für ein Gesetzesvorhaben der Landesregierung, das im Landtag keine Mehrheit erhalten hat, sondern am Anfang als eigentliches Ziel des Verfahrens. Ein solches Vorgehen begründet nach Ansicht der Kommunalen Landesverbände erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der geplanten Volksabstimmung.

Da es – wie dargelegt – kein Kündigungsrecht geben dürfte und auch erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes bestehen, lehnen die Kommunalen Landesverbände den vorgelegten Gesetzentwurf insgesamt ab. Dies gilt umso mehr, als dieser Gesetzentwurf im Wesentlichen dazu dient, eine Volksabstimmung herbeizuführen, die ihrerseits durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

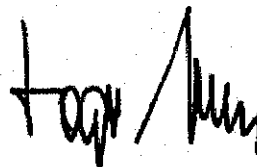
Mit freundlichen Grüßen



Prof. Eberhard Trumpp  
Hauptgeschäftsführer



Prof. Stefan Gläser  
Oberbürgermeister a. D.  
Geschäftsführendes  
Vorstandsmitglied



Roger Kehle  
Präsident