

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

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

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

Prof. Dr. Thomas Mayen*
Dr. Frank Hölscher*
Dr. Barbara Stamm*
Dr. Jens Wahlhäuser*
Dr. Bianca Hofmann
Dr. Christian Stelter

Gutachterliche Stellungnahme

zur Verfassungsmäßigkeit der Initiative der SPD für eine Volksabstimmung über Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm

erstattet im Auftrag der Regierung des Landes
Baden-Württemberg

von Rechtsanwälten Dolde Mayen & Partner
hier: Rechtsanwälte Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde und
Dr. Winfried Porsch

01.10.2010

Inhaltsverzeichnis:

A.	Ausgangslage	5
I.	Bahnprojekt Stuttgart-Ulm	5
1.	Stuttgart 21	5
	a) Wesentlicher Inhalt des Projekts	5
	b) Planfeststellungsabschnitte	6
2.	Neubaustrecke Wendlingen-Ulm	7
	a) Umfang des Projekts	7
	b) Planfeststellungsabschnitte	8
II.	Finanzierungsverträge	9
1.	Finanzierungsvertrag Stuttgart 21	9
2.	Gemeinsame Erklärung.....	10
3.	Abwicklungsvereinbarung.....	11
III.	Beschlüsse des Landtags von Baden-Württemberg	12
1.	Grundsatzbeschlüsse.....	12
2.	Zustimmung zu den Finanzierungsverträgen	12
IV.	Haushaltsrechtliche Absicherung der Finanzierung	13
1.	Landesanteil.....	13
2.	Einstandspflicht	14
V.	Initiative der SPD für eine Volksabstimmung	15
1.	Antrag vom 08.09.2010	15
2.	Rechtliche Einschätzungen	16
VI.	Gutachtenauftrag.....	17
B.	Rechtslage.....	17
I.	Formelle Voraussetzungen einer Volksabstimmung	17
1.	Art. 60 LV	17
2.	Volksabstimmung nach Regierungsbeschluss	18
II.	Verstoß gegen den Zweck des Art. 60 Abs. 3 LV	18
1.	Rechtsprechung zu Art. 68 GG	18
2.	Wortlaut.....	20
3.	Entstehungsgeschichte	20
4.	Systematische Auslegung.....	22
5.	Normzweck.....	23

6.	Voraussetzung: Konflikt zwischen Landesregierung und Landtagsmehrheit	24
7.	Fazit	25
III.	Verstoß gegen Gesetzesinitiativrecht.....	26
1.	Formelles Gesetzesinitiativrecht.....	26
2.	Materielle Übernahme der Verantwortung.....	26
3.	Fazit	27
IV.	Keine Volksabstimmung über das Staatshaushaltsgesetz.....	27
1.	Haushaltsvorbehalt.....	27
2.	Reichweite des Ausschlusses: Keine Haushaltsgesetzgebung durch Volksabstimmung.....	28
a)	Änderung des formellen Haushaltsgesetzes oder des Haushaltsplans	28
b)	Faktische Änderung des bestehenden Haushaltsplanes	30
3.	Finanzwirksame Sachgesetze.....	31
a)	Reichweite des Haushaltsvorbehalts	31
b)	Auffassung des Bundesverfassungsgerichts	32
c)	Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte.....	35
d)	Art. 60 Abs. 6 LV.....	38
4.	Fazit	41
V.	Verfassungswidrigkeit eines Landesgesetzes zur Aufhebung der Finanzierungsverträge	41
1.	Möglicher Inhalt.....	41
2.	Vertragliche Regelungen.....	42
a)	Finanzierungsvertrag Stuttgart 21	42
b)	Gemeinsame Erklärung	44
3.	Einschlägige Kompetenzen.....	44
a)	Gesetzgebungskompetenz	44
b)	Verwaltungskompetenz.....	46
c)	Fazit	49
4.	Haushaltsvorbehalt des Art. 60 Abs. 6 LV.....	49
a)	Gegenstand des Aufhebungsgesetzes: Staatshaushaltsgesetz.....	49
b)	Hilfsweise: Finanzwirksames Gesetzesvorhaben	51
5.	Verstoß gegen Haushaltsgrundsätze	52
6.	Fazit	53
VI.	Verfassungswidrigkeit einer gesetzlichen Verpflichtung zur Kündigung der Finanzierungsverträge bei unterstelltem Kündigungsrecht	54
1.	Möglicher Inhalt.....	54
2.	Vertragliche Regelungen.....	55

3.	Kompetenz des Landesgesetzgebers	55
4.	Verstoß gegen Art. 60 Abs. 6 LV.....	56
	a) Szenario 1: Projekte werden aufgegeben.....	56
	b) Szenario 2: Projekte werden fortgeführt	58
VII.	Kein Recht des Landes zur Kündigung der Finanzierungsverträge	59
1.	Öffentlich-rechtlicher Vertrag.....	59
2.	Kein vertragliches Kündigungsrecht.....	60
	a) Kein ordentliches Kündigungsrecht	60
	b) Qualifizierter Abschluss des Projekts.....	60
	c) Keine Ausstiegsmöglichkeit wegen Kostenänderungen	60
3.	Keine Kündigung wegen wesentlicher Änderung der Verhältnisse (§ 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG).....	61
	a) Voraussetzungen	61
	b) Kein Wegfall der Geschäftsgrundlage durch ein „Ausstiegsgesetz“	63
	c) Kostenentwicklung keine Geschäftsgrundlage	66
	d) Öffentliche Diskussion kein Wegfall der Geschäftsgrundlage.....	67
4.	Keine Kündigung zur Beseitigung schwerer Nachteile für das Gemeinwohl (§ 60 Abs. 1 S. 2 VwVfG)	69
	a) Voraussetzungen	69
	b) Projekte dienen dem Allgemeinwohl.....	70
5.	Rechtsfolgen einer rechtswidrigen Kündigung	72
6.	Konsequenzen für die Volksabstimmung	72
7.	Fazit	73
VIII.	Ergebnisse	73
1.	Initiative der SPD für eine Volksabstimmung	73
2.	Formelle Voraussetzungen einer Volksabstimmung	73
3.	Verstoß gegen den Zweck des Art. 60 Abs. 3 LV.....	74
4.	Verstoß gegen Gesetzesinitiativrecht.....	74
5.	Keine Volksabstimmung über das Staatshaushaltsgesetz.....	74
6.	Verfassungswidrigkeit eines Landesgesetzes zur Aufhebung der Finanzierungsverträge.....	75
7.	Verfassungswidrigkeit einer gesetzlichen Verpflichtung zur Kündigung der Finanzierungsverträge bei unterstelltem Kündigungsrecht	75
8.	Kein Recht des Landes zur Kündigung der Finanzierungsverträge.....	76

A. Ausgangslage

I. Bahnprojekt Stuttgart-Ulm

1. Stuttgart 21

a) Wesentlicher Inhalt des Projekts

Das Projekt Stuttgart 21 steht im Zusammenhang mit dem Aus- und Neubau der Eisenbahnverbindung Stuttgart-Ulm für den Hochgeschwindigkeitsbetrieb als Teil einer in West-Ost-Richtung verlaufenden europäischen Magistrale zwischen Paris und Bratislava.

Die ABS/NBS Stuttgart-München ist ein Teilstück der europäischen Magistrale Paris-Ostfrankreich-Stuttgart-München-Salzburg-Wien-Bratislava. Die Entscheidung Nr. 1692/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 (ABl Nr. L 228 v. 09.09.1996 S. 1 ff.) über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes bestätigt den bisherigen Planungsansatz für das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz. Zweck dieser Entscheidung ist nach ihrem Artikel 1 Abs. 1 die Aufstellung von Leitlinien, in denen die Ziele, Prioritäten und Grundzüge der im Bereich des transeuropäischen Verkehrsnetzes geplanten Aktionen erfasst werden. Die Vorhaben von gemeinsamem Interesse (Art. 7) bestehen im Hinblick auf das Eisenbahnnetz u.a. aus dem Hochgeschwindigkeitsbahnnetz, das die Strecken umfasst, die im Anhang I als Hochgeschwindigkeitsstrecken oder als Ausbaustrecken für Hochgeschwindigkeitsverkehr ausgewiesen sind. Die Ausweisung im Anhang I erfasst u.a. den Abschnitt Stuttgart-Ulm.

Zentraler Bestandteil des Projekts ist die Neugestaltung des Hauptbahnhofs der Landeshauptstadt Stuttgart. An die Stelle des bestehenden 16-gleisigen Kopfbahnhofs soll ein 8-gleisiger, tiefer gelegter und gegenüber der bisherigen Gleisanlage um 90° aus der Tal-

Längs-Richtung in die Tal-Quer-Richtung gedrehter Durchgangsbahnhof treten. Dieser Durchgangsbahnhof soll durch unterirdische Zulaufstrecken aus den Stadtteilen Zuffenhausen, Bad Cannstatt und Untertürkheim sowie durch den 9,5 km langen „Fildertunnel“ angebunden werden. Mit den neuen Tunnelstrecken und einer neuen Neckarbrücke bei Bad Cannstatt entsteht eine Ringstrecke. Die bisher vorhandenen Abstell- und Wartungsanlagen am Rand des Rosensteinparks werden in den Güterbahnhof Untertürkheim verlegt. Auf diese Weise werden im Stuttgarter Talkessel ca. 100 ha Bahnflächen für neue städtebauliche Nutzungen mit Wohnen, Arbeiten und Erweiterung des Schlossgartens sowie des Rosensteinparks frei.

Ab dem Fildertunnel verläuft die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm neben der Bundesautobahn A 8 bis zu einem neuen Bahnhof Flughafen/Messe, an dem Züge des Fern- und Regionalverkehrs halten können. Die von Böblingen kommende Gäubahn wird über die „Rohrer Kurve“ zur Station „Terminalbereich“ und weiter durch den Fildertunnel geführt. Im Osten setzt sich die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm vom Flughafen bis zum Neckartal bis Wendlingen fort. Mit der nach Süden abgehenden „Wendlinger Kurve“ wird der Regionalverkehr Richtung Reutlingen angeschlossen. Vorhabenträgerin des Projekts Stuttgart 21 ist die DB Netz AG.

b) Planfeststellungsabschnitte

Das Projekt Stuttgart 21 gliedert sich in insgesamt sieben Planfeststellungsabschnitte.

Für den zentralen Streckenabschnitt, den Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs (PFA 1.1) hat das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) am 28.01.2005 den Planfeststellungsbeschluss erlassen. Die Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss wurden mit Urteilen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 06.04.2006 (5 S

596/05, 5 S 847/05 und 5 S 848/05) abgewiesen. Die Urteile des Verwaltungsgerichtshofs sind seit dem 30.06.2006 rechtskräftig.

Für vier weitere Abschnitte des Projekts Stuttgart 21 liegen ebenfalls die Planfeststellungsbeschlüsse des EBA vor. Für den Fildertunnel (PFA 1.2) wurde der Planfeststellungsbeschluss am 19.08.2005 erlassen. Für den Filderbereich (PFA 1.4) wurde der Planfeststellungsbeschluss am 30.04.2008 erteilt. Für den Abschnitt Zuführung Feuerbach und Bad Cannstatt (PFA 1.5) wurde der Plan mit Beschluss des EBA vom 30.10.2006 festgestellt. Schließlich liegt der Planfeststellungsbeschluss des EBA vom 30.10.2006 für die Zuführung Ober- und Untertürkheim (PFA 1.6) vor.

Für zwei Planfeststellungsabschnitte steht die Planfeststellung noch aus. Für den Bereich Flughafen/Messe und Rohrer Kurve (PFA 1.3) wurden die Planfeststellungsunterlagen zur Prüfung beim EBA eingereicht. Für den Abstellbahnhof Untertürkheim (PFA 1.6 b) lagen die Planfeststellungsunterlagen zwischen dem 19.07.2010 und dem 18.08.2010 öffentlich zur Einsicht aus. Alle von dem Projekt Betroffenen hatten Gelegenheit, sich bis zum 01.09.2010 zu diesem Abschnitt zu äußern.

2. Neubaustrecke Wendlingen-Ulm

a) Umfang des Projekts

Anschließend an die Wendlinger Kurve, die noch zum Projekt „Stuttgart 21“ zählt, beginnt mit der Neckarbrücke der Neubauabschnitt Wendlingen-Ulm.

Die Aus- und Neubaustrecke Stuttgart-Augsburg ist als Teilstück der europäischen Magistrale zwischen Paris und Bratislava (vgl. oben A. I. 1. a) in den Bedarfsplan für die Bundesschienenwege – Anlage zu § 1 Abs. 1 Bundesschienenwegeausbaugesetz vom 15.11.1993 (BSchWAG, BGBl. I. S. 1874, zuletzt geändert durch VO vom

31.10.2006, BGBl. I. S. 2407) – als Maßnahme des vordringlichen Bedarfs aufgenommen. Nach § 1 Abs. 2 BSchWAG ist die Feststellung des Bedarfs im Bedarfsplan für die Planfeststellung nach § 18 AEG verbindlich. Auch im Bundesverkehrswegeplan 2003 ist die Neu- und Ausbaustrecke Stuttgart-Ulm-Augsburg einschließlich Einbindung in den Knoten Stuttgart unter „laufende und fest disponierte Vorhaben“ als Projekt Nr. 20 enthalten. Die Strecke wird damit weiterhin als vordringlicher Bedarf im Sinne des BSchWAG bewertet (Plan zum Download bei www.bmvbs.de; vgl. auch VGH Mannheim, U. v. 06.04.2006 – 5 S 848/05, Rn. 37).

b) Planfeststellungsabschnitte

Das Projekt Neubaustrecke Wendlingen-Ulm hat ebenfalls sieben Planfeststellungsabschnitte.

Der Planfeststellungsbeschluss für den Planfeststellungsabschnitt Kirchheim-Weilheim-Aichelberg (PFA 2.1 c) wurde vom EBA am 13.08.1999 erlassen. Gegen den Planfeststellungsbeschluss wurden Klagen erhoben. Die Klagen wurden vom VGH Baden-Württemberg mit Urteil vom 28.01.2002 (5 S 2328/99 und 5 S 2426/99) abgewiesen. Die Urteile sind rechtskräftig.

Mit Beschluss des Regierungspräsidiums Tübingen vom 12.11.2008 wurde der Plan für die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm im Bereich Albhochfläche (PFA 2.3) und für den Ausbau der BAB A 8 Karlsruhe-München, Abschnitt Hohenstadt-Ulm/West nach Durchführung eines gemeinsamen Verfahrens gem. § 78 LVwVfG festgestellt.

Die Planfeststellungsverfahren für die fünf noch offenen Abschnitte sind weit fortgeschritten. Die Anhörungsverfahren sind bereits abgeschlossen.

Die erforderlichen Umbauarbeiten an der Donaubrücke in Ulm sowie die Neugestaltung des Bahnhofs Neu-Ulm sind bereits abgeschlossen.

II. Finanzierungsverträge

Am 22.04.2009 wurden die Finanzierungsverträge zum Bahnprojekt Stuttgart-Ulm unterzeichnet.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Verträge (vgl. LT-Drs. 14/4382):

1. Finanzierungsvertrag Stuttgart 21

Vertragspartner sind das Land Baden-Württemberg, der Verband Region Stuttgart, die Landeshauptstadt Stuttgart und die Flughafen Stuttgart GmbH sowie auf Seiten der Bahn die Infrastrukturgesellschaften DB Netz AG, DB Station & Service AG, DB Energie GmbH und die DB AG. Die Landeshauptstadt Stuttgart und der Verband Region Stuttgart wurden beim Vertragsabschluss durch das Land vertreten. Die Vollmachten wurden dem Land mit Vertrag vom 05.10.2007 erteilt.

Nach § 2 Abs.1 des Vertrages sind sich die Parteien einig, die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm und das Projekt Stuttgart 21 als Teil eines vorrangigen Transeuropäischen Projektes zu realisieren.

Nach § 3 Abs. 1 ist Gegenstand des Vertrages „die Durchführung und Finanzierung von Planung und Bau“ des Projektes Stuttgart 21. Die Vertragsparteien sind sich einig, dass das Projekt Stuttgart 21 als Teil des Gesamtprojektes zum Zweck der Verbesserung des Verkehrsangebotes realisiert werden soll. Träger des Projekts und damit Bauherren sind die Infrastrukturgesellschaften der Bahn (§ 4).

Die Gesamtbaukosten wurden zum Planungs- und Preisstand 01.01.2004 mit 2,81 Mrd. € ermittelt und einschließlich einer unterstellten allgemeinen Kostensteigerung auf 3,076 Mrd. € festgelegt (§ 5). § 6 des Vertrages regelt die Verteilung der prognostizierten Gesamtkosten auf die Vertragspartner und den Bund. Die Infrastrukturgesellschaften beabsichtigten, darüber mit dem Bund eine gesonderte Finanzierungsvereinbarung abzuschließen.

Die Finanzierungsbeiträge von Land, Stadt und Region sind in Höhe von insgesamt 389,4 Mio. € zusammengefasst, da die Zahlungen über das Land abgewickelt werden sollen. Für den Fall von Kostensteigerungen regelt § 8 eine Risikovorsorge. Die Risikovorsorge umfasst einen Betrag bis zu 1,45 Mrd. €, so dass Projektkosten bis zu 4,526 Mrd. € abgesichert sind.

Eine ordentliche Kündigung des Finanzierungsvertrages ist nach § 15 Abs. 1 S. 2 ausgeschlossen.

Der Finanzierungsvertrag sah unter § 2 Abs. 2 eine Möglichkeit der qualifizierten Beendigung des Projekts vor, wenn nach Abschluss der Entwurfsplanung, spätestens jedoch bis zum 31.12.2009, eine Erhöhung der Gesamtkosten über den Gesamtbetrag von 4,526 Mrd. € zu erwarten war. Die Kosten von Stuttgart 21 haben sich von 3,076 Mrd. € (Preisstand 2004 einschließlich einer unterstellten allgemeinen Kostensteigerung) nach Vorliegen der Entwurfsplanung um 1,012 Mrd. € auf 4,088 Mrd. € (Preisstand Dezember 2009 einschließlich einer unterstellten allgemeinen Kostensteigerung) erhöht. Damit lag die Kostensteigerung nach Vorliegen der Entwurfsplanung innerhalb des Rahmens, für den der Finanzierungsvertrag Regelungen getroffen hat. Die Ausstiegsmöglichkeit nach § 2 Abs. 2 des Vertrages besteht nicht mehr.

2. Gemeinsame Erklärung

Die „Gemeinsame Erklärung zur Realisierung der Projekte Stuttgart 21 und NBS Wendlingen-Ulm“ wurde von der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Baden-Württemberg, der Landeshauptstadt Stuttgart, dem Verband Region Stuttgart, der Flughafen Stuttgart GmbH, der Deutschen Bahn AG sowie ihren Infrastrukturgesellschaften DB Netz AG, DB Station und Service AG und DB Energie GmbH unterzeichnet. Die Parteien bekräftigen darin ihren Willen, den Baubeginn der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm auf das Jahr 2010 vorzuziehen. Sie verfolgen damit das Ziel, dass die beiden aufeinander abgestimmten Vorhaben Stuttgart 21 und

Neubaustrecke Wendlingen-Ulm im Jahr 2019 gemeinsam in Betrieb genommen werden können (§ 1 Abs. 1).

In der Gemeinsamen Erklärung sind die Grundzüge der Kosten- und Risikoverteilung für Stuttgart 21 festgehalten. Um eine gleichzeitige Realisierung der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm mit dem Projekt Stuttgart 21 zu erreichen, leistet das Land einen Zuschuss in Höhe von 950 Mio. € zu den Baukosten der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm (§ 4 Abs. 2).

Ab 2016 finanziert der Bund die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm. Das Risiko einer eventuellen Kostensteigerung für die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm liegt ausschließlich beim Bund (§ 4 Abs. 3).

Nach § 6 Abs. 1 der Gemeinsamen Erklärung sind die Projekte „Stuttgart 21“ und „NBS Wendlingen-Ulm“ voneinander abhängig. Die beteiligten Partner werden ihre Handlungen danach ausrichten, dass eine zeitgleiche Inbetriebnahme der Projekte erfolgen kann. Änderungen innerhalb eines der beiden Projekte oder in beiden Projekten sind bezüglich ihrer Auswirkungen jeweils im anderen Projekt zu berücksichtigen.

3. Abwicklungsvereinbarung

Vertragspartner der Vereinbarung über die Abwicklung des Zuschusses des Landes an die Bundesrepublik zur Finanzierung der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm sind das Land Baden-Württemberg sowie die Eisenbahninfrastrukturunternehmen DB Netz AG und DB Energie GmbH. Die Vereinbarung regelt die Auszahlung des Landeszuschusses für die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm in Höhe von 950 Mio. €. Die Auszahlungen erfolgen direkt an die DB Netz AG. Das Eisenbahn-Bundesamt wird – wie bei ausschließlich vom Bund finanzierten Schienenstrecken – die Mittel freigabe und die Verwendungsprüfung für das Land durchführen. Dieses Verfahren ist mit dem Landesrechnungshof abgestimmt. Fördermittel der EU sind vorrangig einzusetzen. Kostenänderungen und Planungsänderungen erhöhen den Zuschuss des Landes nicht.

III. Beschlüsse des Landtags von Baden-Württemberg

1. Grundsatzbeschlüsse

Der Landtag von Baden-Württemberg hat sich in zahlreichen Sitzungen mit dem Bahnprojekt Stuttgart-Ulm befasst.

Aus den letzten Jahren sind folgende Grundsatzbeschlüsse hervorzuheben:

In seiner Sitzung am 12.10.2006 fasste der Landtag von Baden-Württemberg auf Antrag der Fraktionen der CDU, der SPD und der FDP/DVP eine EntschlieÙung zu Stuttgart 21. Mit der EntschlieÙung unterstützt der Landtag von Baden-Württemberg das Gesamtprojekt Neubaustrecke Stuttgart-Ulm/Stuttgart 21 mit Nachdruck, weil es verkehrs- und umweltpolitisch sinnvoll, für die Platzierung des Landes im zusammenwachsenden Europa besonders bedeutsam sowie aus struktur- und landespolitischen Gründen sinnvoll ist (LT-Drs. 14/381).

In seiner Sitzung am 25.07.2007 stimmte der Landtag von Baden-Württemberg auf gemeinsamen Antrag der Fraktionen der CDU, der SPD und der FDP/DVP (LT-Drs. 14/1583) den Eckpunkten zur Realisierung der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm und des Projekts Stuttgart 21 mit 110 Ja-Stimmen und 22 Nein-Stimmen zu, die der Bund, das Land, die Deutsche Bahn AG, die Landeshauptstadt Stuttgart und der Verband Region Stuttgart in einem „Memorandum of Understanding“ am 19.07.2007 vereinbart hatten.

2. Zustimmung zu den Finanzierungsverträgen

Der Landtag von Baden-Württemberg stimmte den drei Finanzierungsverträgen auf Antrag der Fraktionen der CDU, der SPD und der FDP/DVP in seiner Sitzung am 13.05.2009 zu (LT-Drs. 14/4438, Plenarprotokoll 14/66, S. 4754 bis 4760). Die ebenfalls am 22.04.2009 zwischen dem Bund und der Deutschen Bahn AG abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarungen

über die Bundesmittel für Stuttgart 21 und über die Finanzierung der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm wurden begrüßt.

IV. Haushaltsrechtliche Absicherung der Finanzierung

1. Landesanteil

Im Finanzierungsvertrag S 21 werden die Gesamtkosten für Stuttgart 21 mit 3,076 Mrd. € veranschlagt. Hinzu kommt eine Risikovorsorge in Höhe von 1,450 Mrd. €. Von den Gesamtkosten trägt das Land 370,2 Mio. €. Davon entfallen 285,7 Mio. € auf Regionalisierungsmittel, 84,5 Mio. € sind aus dem Landeshaushalt zu decken. Der Landesanteil an der Risikovorsorge (§ 8 Abs. 3 Finanzierungsvertrag S 21) beträgt 560,3 Mio. €.

Hinzu kommt der Landeszuschuss für die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm in Höhe von 950 Mio. €.

Der Landesanteil ist im Staatshaushaltsplan 2009 in Kapitel 0325 TG 78 „Finanzierung und Vorsorgebedarf für die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm und für Stuttgart 21“ wie folgt abgesichert:

Der Zuschuss für S 21 ist in Titel 891 78 und in Titel 891 80 dargestellt. Von den im Titel 891 78 veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 323,86 Mio. € entfallen 84,5 Mio. € auf den Landesanteil. Bei Titel 891 80 sind 30 Mio. € Kassenmittel und 255,74 Mio. € Verpflichtungsermächtigungen für den Landesanteil veranschlagt. In der Summe ergibt dies 370,24 Mio. €, die das Land nach dem Finanzierungsvertrag S 21 für Stuttgart 21 zu tragen hat.

Die Risikovorsorge (§ 8 Abs. 3 Finanzierungsvertrag S 21) ist durch die Verpflichtungsermächtigung in § 5 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes über die Feststellung des Staatshaushaltsplans für Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2009 (Staatshaushaltsgesetz 2009 – StHG 2009) vom 18.02.2009 (GBl. S. 65) abgedeckt. Dort wird das Finanzministerium ermächtigt, im Haushaltsjahr 2009 Bürgschaften, Garantien und sonstige

Gewährleistungen zu übernehmen „für die Risikoabdeckung von Kostensteigerungen beim Projekt Stuttgart 21 bis zur Höhe von insgesamt 940 Millionen €“. Dadurch wird der Risikoanteil des Landes an Kostensteigerungen für S 21 in Höhe von 560,3 Mio. € abgesichert, außerdem die vom Land nach außen zu vertretenden (siehe unten Ziff. 2) Risikoanteile der Stadt Stuttgart (260,3 Mio. €) und der Flughafen Stuttgart GmbH (119,4 Mio. €).

Der Finanzierungsbeitrag des Landes für die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm ist bei Titel 891 78 veranschlagt, und zwar durch eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 890 Mio. €, hinzu kommen in Titel 919 78 veranschlagte Zuführungen an das Sondervermögen Baden-Württemberg in Höhe von 60 Mio. €, so dass insgesamt 950 Mio. € haushaltsrechtlich abgesichert sind.

Bereits 2007 wurde das Sondervermögen „Baden-Württemberg 21“ mit einem Volumen von zunächst 345 Mio. € geschaffen. Das Sondervermögen ist dynamisch ausgestaltet. Soweit Haushaltsmittel nicht vollständig zur Abdeckung von Verpflichtungen benötigt werden, verstärken sie das Sondervermögen. In Jahren, in denen die Haushaltsmittel nicht zur Bedienung der Verpflichtungen ausreichen, werden dem Sondervermögen Mittel entnommen. So können Finanzierungsspitzen während der Bauzeit ausgeglichen und die Belastung des Haushalts über die Jahre gleichmäßig gestaltet werden.

2. Einstandspflicht

Nach § 7 Abs. 2 des Finanzierungsvertrages S 21 steht das Land für die Finanzierungsbeiträge der Flughafen Stuttgart GmbH ein. Dies beruht auf dem Bedürfnis der Bahn, Risiken abzusichern, die sich durch die privatrechtliche Organisation der FSG ergeben könnten.

Außerdem hat das Land durch § 9 des Finanzierungsvertrages S 21 für die Landeshauptstadt und den Verband Region Stuttgart alle im Zusammenhang mit deren Finanzierungsbeiträgen stehenden Rechte und Pflich-

ten übernommen. Diese Regelung beruht darauf, dass zur einfachen und transparenten Abwicklung der Finanzierung alle Zahlungen des Landes, der Stadt und der Region durch das Land erfolgen.

Land, Stadt und Region haben die Kostenverteilung im Innenverhältnis durch die ergänzende Vereinbarung vom 05.10.2007 geregelt.

V. Initiative der SPD für eine Volksabstimmung

1. Antrag vom 08.09.2010

Am 08.09.2010 (LT-Drs. 14/6896) beantragte die Fraktion der SPD, der Landtag wolle beschließen, die Landesregierung zu ersuchen,

„durch Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfes die Voraussetzungen für eine landesweite Volksabstimmung für die Beteiligung des Landes an der Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart (Stuttgart 21) und an der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm gemäß Artikel 60 der Landesverfassung zu schaffen, um damit die für eine konfliktfreie Umsetzung des Projekts dringend notwendige breite Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger zurückzugewinnen.“

Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass die Zustimmung zu den beiden Vorhaben bröckele. Zehntausende seien in Stuttgart auf den Straßen. Die Politik habe Vertrauen verloren. Die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger in Baden-Württemberg für Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm müsse aus guten sachlichen Gründen zurückgewonnen werden. Das Projekt solle eine Legitimationsgrundlage erhalten, die auch von den Gegnern akzeptiert werde. Deshalb solle eine landesweite Volksabstimmung über Fortführung oder Ende von Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm stattfinden.

Dazu müsse die Landesregierung ein Ausstiegsgesetz in den Landtag einbringen. Der Landtag würde zunächst über das Gesetz befinden und könnte dann bei der Regierung beantragen, dieses Gesetz zur Volksabstimmung zu bringen. Daraufhin führe die Landesregierung die Volksab-

stimmung durch. Gegenstand der Volksabstimmung sei dann das Gesetz, das den Ausstieg des Landes aus sämtlichen Verträgen zu Stuttgart 21 und zur Neubaustrecke Wendlingen-Ulm vorsehe. Da mit einer einvernehmlichen Vertragsaufhebung nicht zu rechnen sei, könne der Finanzierungsvertrag nur durch Gesetz aufgehoben werden. Dadurch entstünden Entschädigungspflichten.

Das Ausstiegsgesetz sehe demnach vor, dass sich das Land einseitig von den Verpflichtungen sämtlicher Verträge zu Stuttgart 21 und zur Neubaustrecke Wendlingen-Ulm löse und die daraus entstehenden Entschädigungsansprüche erfülle. Ob eine solche Kündigung mit allen Folgen von den Menschen im Land gewünscht wird, werde durch Volksabstimmung entschieden.

2. Rechtliche Einschätzungen

Die Initiative der SPD beruht auf rechtlichen Einschätzungen der Professoren Dr. Wieland und Dr. Hermes. Diese rechtlichen Einschätzungen, die die beiden Professoren in Interviews abgegeben haben, können im Internet abgerufen werden (www.volksabstimmung2011.de/s21/).

Professor Dr. Wieland meint, es spreche manches dafür, dass sich das Land nach den Regelungen des Verwaltungsrechts von den Finanzierungsverträgen lösen könnte, wenn das Volk ein Gesetz verabschiede, das den Ausstieg aus dem Projekt Stuttgart 21 vorsehe.

Professor Dr. Hermes schlägt vor, den Finanzierungsvertrag durch ein Gesetz aufzuheben. Diese Möglichkeit folge aus dem allgemeinen Vorrang des Gesetzes. Das Gesetz stehe höher als ein Vertrag oder eine Verwaltungsentscheidung. Deswegen könnten spätere Gesetze vorangegangene Verträge oder Verwaltungsentscheidungen prinzipiell aufheben.

VI. Gutachtauftrag

Die Regierung des Landes Baden-Württemberg bat um Prüfung, ob das von der Fraktion der SPD vorgeschlagene Verfahren für eine Volksabstimmung über ein Gesetz betreffend „den Ausstieg des Landes aus sämtlichen Verträgen zu Stuttgart 21 und zur Neubaustrecke Wendlingen-Ulm“ verfassungsrechtlich zulässig wäre.

B. Rechtslage

I. Formelle Voraussetzungen einer Volksabstimmung

1. Art. 60 LV

Art. 60 der Landesverfassung Baden-Württemberg (LV) regelt die Zulässigkeit von Volksabstimmungen über Gesetze. Danach sind Volksabstimmungen in drei abschließend geregelten Fällen zulässig:

- Nach Art. 60 Abs. 1 LV ist eine durch Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorlage zur Abstimmung zu bringen, wenn der Landtag der Gesetzesvorlage nicht unverändert zustimmt. Voraussetzung für die Durchführung einer Volksabstimmung ist, dass zuvor ein Volksbegehren durchgeführt wurde und dass der Landtag die Gesetzesvorlage abgelehnt hat. Nach Art. 59 Abs. 2 Satz 2 LV ist ein Volksbegehren zustande gekommen, wenn es von mindestens einem Sechstel der Wahlberechtigten gestellt wird. Dem Volksbegehren muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzesentwurf zugrunde liegen.
- Nach Art. 60 Abs. 2 LV „kann“ die Landesregierung ein Gesetz nach einem Gesetzesbeschluss des Landtags zur Volksabstimmung bringen, wenn der Landtag ein Gesetz beschlossen hat, das noch nicht verkündet wurde, und wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags eine Volksabstimmung beantragt (Art. 60 Abs. 2 LV).

- Nach Art. 60 Abs. 3 LV „kann“ die Landesregierung eine Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung bringen, wenn zuvor ein von ihr eingebrachter Gesetzentwurf vom Landtag abgelehnt wurde und wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags die Durchführung einer Volksabstimmung beantragt.

2. Volksabstimmung nach Regierungsbeschluss

Die Fraktion der SPD schlägt im Antrag vom 08.09.2010 vor, dass die Landesregierung ein „Ausstiegsgesetz“ in den Landtag einbringt, über das der Landtag befindet und das anschließend von der Landesregierung nach einem Antrag des Landtags zur Volksabstimmung gebracht wird. Damit regt die Fraktion der SPD an, die Voraussetzungen für eine Volksabstimmung nach Art. 60 Abs. 3 LV zu schaffen.

II. Verstoß gegen den Zweck des Art. 60 Abs. 3 LV

Nach dem Vorschlag der SPD-Fraktion soll die Landesregierung den Entwurf eines „Ausstiegsgesetzes“ in den Landtag einbringen, durch den die Finanzierungsverträge aufgehoben werden. Ein solcher Gesetzentwurf widerspricht den politischen Absichten der Landesregierung, die an den Finanzierungsverträgen und an der Realisierung des Projekts Stuttgart 21 und der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm festhält. Es stellt sich deshalb die Frage, ob dieses Vorgehen mit dem Zweck des Art. 60 Abs. 3 LV vereinbar wäre.

1. Rechtsprechung zu Art. 68 GG

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Urteilen vom 25.08.2005 (BVerfGE 114, 121) und 16.02.1983 (BVerfGE 62, 1) zur Verfassungsmäßigkeit einer auf die Auflösung des Bundestages gerichteten Vertrauensfrage nach Art. 68 GG festgestellt, die Vertrauensfrage sei nur dann verfassungsgemäß, wenn sie „nicht nur den formellen Anforderungen des Art. 68 GG, sondern auch dem Zweck des Art. 68 GG entspricht“ (BVerfGE 114, 121, 149).

Das Bundesverfassungsgericht begründet dies mit Sinn und Zweck der Ausnahmevorschrift des Art. 68 GG. Die Verfassung zielt auf eine parlamentarisch verankerte Regierung. Der Bundeskanzler werde vom Bundestag gewählt (Art. 63 GG). Für eine effektive Wahrnehmung seines dadurch errungenen politischen Gestaltungsmandats bedürfe er kontinuierlicher Unterstützung durch die Mehrheit des Deutschen Bundestages (a.a.O., S. 149). Der Bundeskanzler und seine Regierung bedürften daher einer verlässlichen parlamentarischen Mehrheit. Verlässlich bedeute in diesem Zusammenhang, dass der Kanzler für das von ihm vertretene politische Konzept eine prinzipielle und ausreichende parlamentarische Unterstützung erwarten dürfe (a.a.O., S. 150).

Vermöge der Bundeskanzler nicht (mehr) die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich zu vereinigen, werde seine Lage vom Grundgesetz als politische Krise eingestuft und mittels besonderer Vorschriften erfasst. Hierzu stelle das Grundgesetz Auswege aus einer parlamentarischen Krise bereit, die auf die Wiederherstellung der Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag gerichtet seien. Dabei handele es sich um den Rücktritt und die Neuwahl eines Kanzlers gemäß Art. 63 GG, die Neuwahl eines anderen Kanzlers in Form des konstruktiven Misstrauensvotums gemäß Art. 67 GG und um die Vertrauensfrage des Kanzlers nach Art. 68 GG (a.a.O., S. 151).

Hieraus schließt das Bundesverfassungsgericht, dass die Vertrauensfrage zu den Instrumenten gehört, die das Grundgesetz den Verfassungsorganen zur Verfügung stellt, um eine handlungsfähige Regierung mit hinreichender parlamentarischer Mehrheit zu sichern oder wiederzugewinnen. Die Vertrauensfrage sei daher nach der Entstehungsgeschichte des Art. 68 GG nur gerechtfertigt, wenn die Handlungsfähigkeit der parlamentarisch verankerten Bundesregierung verloren gegangen sei, sog. materielle Lage (a.a.O., S. 153). Dies unterliegt nur eingeschränkter verfassungsgerichtlicher Überprüfung (a.a.O., S. 155 ff.).

Das Bundesverfassungsgericht prüft nach Sinn und Zweck der Regelung, Systematik des Grundgesetzes und Entstehungsgeschichte der Norm, ob

der konkrete Einsatz des Instruments seinem gesetzlich vorgesehenen Zweck entspricht. Dies sei eine ungeschriebene materielle Voraussetzung von Art. 68 GG. Allein das Vorliegen der formellen Voraussetzungen genüge nicht.

Es ist deshalb zu prüfen, ob Art. 60 Abs. 3 LV ebenfalls Ausdruck einer wertenden Entscheidung des verfassungsgebenden Gesetzgebers ist, die unabhängig von dem Vorliegen der formellen Voraussetzungen der Norm das Vorliegen materieller Voraussetzungen verlangt.

2. Wortlaut

Der Wortlaut des Art. 60 Abs. 3 LV belegt, dass die Volksabstimmung nicht nur an formelle Voraussetzungen (Einbringung einer Gesetzesvorlage durch die Landesregierung, Ablehnung durch den Landtag, Antrag auf Volksabstimmung durch ein Drittel der Mitglieder des Landtags) gebunden ist, sondern dass auch materielle Voraussetzungen vorliegen müssen. Nach Art. 60 Abs. 3 LV ist eine Volksabstimmung nur zulässig, wenn eine von der Landesregierung

„eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage“

vorliegt. Durch die Kausalkonjunktion „aber“ bringt der verfassungsgebende Gesetzgeber bereits zum Ausdruck, dass Art. 60 Abs. 3 LV einen Dissens zwischen der Landesregierung und dem Landtag lösen soll, wenn der Landtag ein Gesetzesvorhaben der Landesregierung ablehnt.

Die Regierung „kann“ dann auf Antrag eines Drittels der Mitglieder des Landtags eine Volksabstimmung herbeiführen. Die Entscheidung steht im Ermessen der Regierung.

3. Entstehungsgeschichte

Die Entstehungsgeschichte bestätigt, dass eine Volksabstimmung nach Art. 60 Abs. 3 LV nur im Falle abweichender Auffassungen von Landesregierung und Landtag zulässig sein soll und somit eine materielle Konflikt-

lage voraussetzt. Der verfassungsgebende Gesetzgeber hielt es für erforderlich, dass in Fällen von Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit die Anrufung des Volkes als „oberster Gesetzgeber“ zulässig ist, damit die Regierung ohne die Zustimmung des Landtags die Möglichkeit zur Umsetzung von Gesetzesvorlagen hat, die sie für wichtig und notwendig hält.

Hierzu heißt es in den Materialien der Verfassungsgebenden Landesversammlung in Baden-Württemberg (Verfassungsgebende Landesversammlung Baden-Württemberg, Beilage 1103 S. 62):

„Gerade wenn Gesetzesvorlagen der Regierung nur mit geringer oder einer nicht konformen Mehrheit abgelehnt würden, wenn bei der Abstimmung die Meinungsverschiedenheiten quer durch alle Parteien gingen, wenn der Regierungsvorschlag etwa Ausfluss einer bundesgesetzlichen Anordnung sei, empfehle sich bei einer Ablehnung durch das Parlament die Anrufung des Volkes als obersten Gesetzgeber. Dabei könne es sich um Fragen handeln, die bei der Wahl des Landtags keine Rolle gespielt hätten oder nicht vorauszusehen waren. Abgeordnete der SPD machten geltend, dass bei der ihrem Verfassungsentwurf zugrunde liegenden parlamentarischen Demokratie ein solcher Appell an das Volk nicht geboten erscheine. Die Regierung werde sich im Übrigen bei Gesetzesvorlagen vorher der Zustimmung der Regierungsmehrheit versichern, so dass eine Ablehnung einen Ausnahmefall bilde; überdies könne das Parlament der Regierung durch einen Misstrauensbeschluss zuvor kommen, wenn sie gegen die Auffassung der Parlamentsmehrheit sich an das Volk wenden wolle. Die in den Ländern zu entscheidenden Fragen seien nicht so bedeutsam, dass man eine solche Möglichkeit schaffen sollte. Auch ein Redner der FDP/DVP vertrat die Auffassung, es sei ein Unterschied, ob die Regierung vom Landtag gezwungen werde, ein Gesetz auszuführen, das sie für schädlich halte – in diesem Falle sei der Appell an das Volk zuzulassen –, oder ob die Regierung nur gezwungen werde, etwas zu unterlassen, was sie für wichtig und notwendig halte. Im letzteren Falle habe die Regierung immer die Möglichkeit, eine abgeänderte Vorlage einzubringen. Staatssekretär Dr. Kaufmann trat für den CDU-Vorschlag [entspricht Art. 60 Abs. 3 LV] ein, die von der Mehrheit abweichende Auffassung müsse nicht zu einer Regierungskrise führen. Vor allem bei Ausführung verfassungsrechtlicher Bestimmun-

gen könne die Bestimmung sehr nützlich sein, etwa bei Durchführung des Grundsatzes der Gleichheit von Mann und Frau, aber auch – wie von Rednern der CDU ergänzend bemerkt wurde – bei wichtigen Fragen auf kulturellem und schulischem Gebiet, Fragen der Gemeinde- und Kreisordnung oder der Gliederung und des Aufbaues des neuen Landes, Fragen der Eingemeindung und Ausgemeindung, wo schon eine informative Volksbefragung, z.B. in Württemberg-Hohenzollern, sich als äußerst nützlich erwiesen habe.“

Danach soll das Volk als „oberster Gesetzgeber“ nach Art. 60 Abs. 3 LV nur dann angerufen werden, wenn Meinungsverschiedenheiten zwischen der Landesregierung und der Mehrheit des Landtages bestehen. Die Ablehnung einer Gesetzesvorlage der Landesregierung durch den Landtag stellt aufgrund der Tatsache, dass der Ministerpräsident, der die Mitglieder der Landesregierung beruft, vom Landtag gewählt wird und daher in der Regel über eine Mehrheit im Landtag verfügt, einen „Ausnahmefall“ dar. Durch die Möglichkeit einer Volksabstimmung soll vermieden werden, dass die Regierung wegen der Ablehnung eines Gesetzesvorhabens durch den Landtag ihren politischen Willen nicht umsetzen kann. Dagegen ist es nach der Entstehungsgeschichte des Art. 60 Abs. 3 LV nicht Sinn und Zweck der Regelung, eine Volksabstimmung in Konstellationen durchzuführen, in denen kein Dissens zwischen Landesregierung und Mehrheit des Landtages besteht und in denen die Landesregierung im Landtag über die notwendige Mehrheit verfügt, um ihren politischen Willen durchzusetzen.

4. Systematische Auslegung

Die Ausgestaltung von Art. 60 Abs. 3 LV als besonderes Recht der Landesregierung zur Durchsetzung ihres politischen Willens gegen die Mehrheit des Landtages im Falle einer Konfliktlage wird dadurch bestätigt, dass Gegenstand einer Volksabstimmung nach Art. 60 Abs. 3 LV nur eine (vom Landtag abgelehnte) Gesetzesvorlage der Landesregierung sein kann. Die Landesverfassung räumt den Mitgliedern des Landtags keine Möglichkeit ein, ein Gesetz oder eine Gesetzesvorlage zum Gegenstand einer Volksabstimmung zu machen. Art. 60 Abs. 3 LV verfolgt nicht den Zweck,

ein Gesetzesvorhaben einer Minderheit im Landtag durch eine Volksabstimmung umzusetzen.

Die Beschränkung auf Gesetzesvorlagen der Landesregierung wird umgangen, wenn die Landesregierung auf der Grundlage von Art. 60 Abs. 3 LV zur Ermöglichung einer Volksabstimmung Gesetzesvorlagen einbringt, die nicht ihrem Willen entsprechen, sondern inhaltlich nur von einer Minderheit im Landtag getragen werden. Hierdurch würden Gesetzesvorlagen, die von der Landesregierung nicht verantwortet werden, sondern nur dem Willen einer Minderheit im Landtag entsprechen, Gegenstand einer Volksabstimmung. Dies würde der Beschränkung des Art. 60 Abs. 3 LV auf Gesetzesvorlagen der Landesregierung und auf die Lösung eines Konfliktes zwischen der Landesregierung und der Mehrheit des Landtages widersprechen.

Dass Art. 60 Abs. 3 LV ein spezifisches Recht der Landesregierung zur Umsetzung von ihr für wichtig gehaltener Gesetzesvorlagen ist, wird durch die Ausgestaltung als Ermessensvorschrift bestätigt. Die Entscheidung, ob eine Volksabstimmung durchgeführt werden soll, steht im Ermessen der Landesregierung (Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1. Aufl. 1984, Art. 60 Rn. 13; Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1. Aufl. 1987, Art. 60 Rn. 6). Somit liegt es im Ermessen der Landesregierung, ob sie die Ablehnung ihres Gesetzentwurfs durch den Landtag hinnimmt oder ob sie versucht ihre Vorstellungen durch eine Volksabstimmung durchzusetzen.

5. Normzweck

Art. 60 LV regelt die Zulässigkeit einer Volksabstimmung abschließend. Wenn einer Volksabstimmung kein Volksbegehren vorangegangen ist (Art. 60 Abs. 1 LV), kann eine Volksabstimmung nur unter engen Voraussetzungen durchgeführt werden:

Im Falle des Art. 60 Abs. 2 LV kann die Landesregierung ein vom Landtag beschlossenes Gesetz zur Volksabstimmung bringen, wenn dies ein Drit-

tel der Mitglieder des Landtags beantragt. Der Landesregierung wird dadurch die Möglichkeit eingeräumt, gegen die Mehrheit im Landtag eine Entscheidung durch den Volksgesetzgeber herbeizuführen.

Art. 60 Abs. 3 LV erfasst den Fall, dass die Mehrheit des Landtages der Gesetzesvorlage der Landesregierung nicht gefolgt ist und dass die Landesregierung gegen den Willen der Mehrheit im Landtag eine von ihr für wichtig und notwendig gehaltene Gesetzesvorlage umsetzen möchte.

In beiden Konstellationen ist die Volksabstimmung das letzte Instrument der Landesregierung zur Durchsetzung ihres politischen Willens gegen die Mehrheit im Landtag.

Art. 60 Abs. 3 LV gibt bei einem Konflikt zwischen der Landesregierung und dem Landtag der Landesregierung die Möglichkeit, ihre Ziele gegen die Mehrheit des Landtages durchzusetzen (Feuchte, a.a.O.). Sinn und Zweck der Regelung setzen daher eine materielle Konfliktlage zwischen Regierung und Landtagsmehrheit voraus.

6. Voraussetzung: Konflikt zwischen Landesregierung und Landtagsmehrheit

Eine materiell-rechtliche Konfliktlage, die Art. 60 Abs. 3 LV voraussetzt, besteht nur dann, wenn Gegenstand der Volksabstimmung eine Gesetzesvorlage ist, die dem Willen der Landesregierung entspricht und mit deren Inhalt sich die Landesregierung identifiziert, die jedoch vom Landtag abgelehnt wurde. Die Landesregierung muss die Verantwortung für die Gesetzesvorlage übernehmen. Eine Konfliktlage ist dagegen nicht gegeben, wenn der Inhalt der Gesetzesvorlage nicht von der Landesregierung verantwortet wird und wenn die Gesetzesvorlage nur dazu dient, eine Volksabstimmung über die von der Landesregierung nicht gewollte und nicht verantwortete Gesetzesvorlage herbeizuführen.

Die Landesregierung von Baden-Württemberg vertritt die Auffassung, dass der mit dem einzubringenden Gesetz verfolgte Ausstieg aus dem Projekt „Stuttgart 21“ und der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm dem Wohl

des Landes Baden-Württemberg abträglich ist. Die Landesregierung will den Ausstieg nicht. Sie steht nicht hinter dem Inhalt eines entsprechenden Gesetzes. Sollte der Landtag das Gesetz ablehnen, wird die Landesregierung nicht gezwungen, etwas zu unterlassen (hier: Ausstieg aus dem Projekt), was sie für wichtig und notwendig hält. Vielmehr würde eine Ablehnung des Ausstiegsgesetzes dem Willen der Landesregierung entsprechen. Eine materielle Konfliktlage zwischen Regierungsmehrheit und der Meinung der Landtagsmehrheit ist nicht gegeben.

7. Fazit

Art. 60 Abs. 3 LV dient der Lösung eines zwischen der Landesregierung und dem Landtag bestehenden Konflikts in Fällen, in denen der Landtag eine Gesetzesvorlage der Landesregierung ablehnt. Ein solcher Konflikt besteht nur dann, wenn der Inhalt der Gesetzesvorlage dem Willen der Landesregierung entspricht und die Landesregierung durch die Ablehnung gezwungen wird, etwas zu unterlassen, was sie für wichtig und notwendig hält.

Die Landesregierung hält am Projekt „Stuttgart 21“ und an der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm fest. Der Entwurf eines Ausstiegsgesetzes würde ihrem Willen widersprechen. Insoweit stimmt die politische Überzeugung der Landesregierung mit der Überzeugung der Landtagsmehrheit überein, die einen Ausstieg aus den Projekten ebenfalls ablehnt. Wenn die Landesregierung ohne Konfliktlage mit der Landtagsmehrheit einen Gesetzentwurf in den Landtag einbringt, um eine Volksabstimmung zu ermöglichen, verstößt sie gegen Art. 60 Abs. 3 LV und handelt damit verfassungswidrig.

III. Verstoß gegen Gesetzesinitiativrecht

1. Formelles Gesetzesinitiativrecht

Das Recht, Gesetzesvorlagen einzubringen, steht nach Art. 59 Abs. 1 LV der Regierung, Abgeordneten oder dem Volk durch Volksbegehren zu. Der Begriff des „Einbringens“ hat in Anlehnung an Art. 76 Abs. 1 GG in erster Linie verfahrensrechtliche Bedeutung. Diese umfasst nach herkömmlicher Definition formell den Akt der Übergabe einer Gesetzesvorlage an den Landtag, verbunden mit dem Antrag, den Entwurf geschäftsordnungsgemäß zu beraten (zu Art. 76 Abs. 1 GG, BVerfGE 1, 144, 153; Masing, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 76 Rn. 64; Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 76 Rn. 13).

2. Materielle Übernahme der Verantwortung

Neben dieser verfahrensrechtlichen Bedeutung von Art. 59 Abs. 1 LV, kommt dem Initiativrecht auch eine materiell-rechtliche Wirkung zu. Es ist zwar nicht erforderlich, dass der Initiant „Urheber“ der Gesetzesvorlage ist. Allerdings muss der Initiativträger die Gesetzesvorlage mit dem Willen einbringen, sie zum Gesetz zu machen. Es widerspricht dem verfassungsrechtlich geregelten Initiativrecht, eine Vorlage nur „pro forma“ einzubringen, gleichzeitig von ihr abzurücken und deutlich zu machen, dass der Initiator sich damit nicht identifizieren kann (zu Art. 76 GG Schmidt-Jortzig/Schürmann, in: Bonner Kommentar Grundgesetz, Loseblatt: Stand November 1996, Art. 76 Rn. 179 m.w.N.).

Weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung Baden-Württemberg sehen für die Landesregierung ein Initiativrecht für solche Gesetzesvorhaben vor, die nicht ihrem Willen entsprechen. Vielmehr ist das verfassungsrechtlich verankerte Initiativrecht Ausdruck der Berechtigung, durch Gesetzesvorlagen politische Vorstellungen verwirklichen zu können und dadurch das von der Landesverfassung den Initiativberechtigten eingeräumte Gestaltungsrecht auszuüben.

Danach verlangt das Recht der Gesetzesinitiative, dass der Betreffende sich die Gesetzesvorlage „zu Eigen macht“ (Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 76 Rn. 8) und der Inhalt der Gesetzesvorlage somit von dem Initiativberechtigten getragen wird (vgl. Masing, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 76 Rn. 10, 71). Das verfassungsrechtlich normierte Recht, Gesetzesvorlagen „einzubringen“, enthält – unabhängig von den verfahrensrechtlichen Wirkungen des Art. 59 Abs. 1 LV – das Gebot, für die vom Initiativberechtigten eingebrachten Gesetzesvorlagen die Verantwortung zu übernehmen. Es ist verfassungsrechtlich unzulässig, das Initiativrecht zu Zwecken zu „missbrauchen“, die mit dem Inhalt des Gesetzes in keinem Zusammenhang stehen. Das Initiativrecht ist insoweit durch das Verbot des Rechtsmissbrauchs begrenzt (zu Art. 76 GG Stettner, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 76 Rn. 13).

3. Fazit

Die Einbringung einer Gesetzesvorlage für ein „Ausstiegsgesetz“ durch die Landesregierung verstößt gegen Art. 59 Abs 1 LV. Das Recht, Gesetzesvorlagen „einzubringen“ enthält das Gebot, für die vom Initiativberechtigten eingebrachten Gesetzesvorlagen die Verantwortung zu übernehmen. Die Einbringung eines Gesetzes, das dem politischen Willen der Landesregierung widerspricht, wäre ein verfassungswidriger Missbrauch des Initiativrechts der Landesregierung.

IV. Keine Volksabstimmung über das Staatshaushaltsgesetz

1. Haushaltsvorbehalt

Nach Art. 60 Abs. 6 LV findet über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz keine Volksabstimmung statt (vgl. dazu Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 60 Rn. 10; Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 59 Rn. 40). Dies bedeutet, dass insoweit alle drei Varianten einer Volksabstimmung nicht zugänglich sind.

Zahlreiche Landesverfassungen enthalten vergleichbare Vorschriften (vgl. Art. 73 BayVerf, dazu Möstl, in: Lindner/ Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 73 Rn. 1 ff.; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Auflage 1992, Art. 73 Rn. 1; vgl. auch Art. 62 Abs. 2 BerlVerf, Art. 76 Abs. 2 BbgVerf, Art. 70 Abs. 2 BremVerf, Art. 50 Abs. 1 S. 2 HmbVerf, Art. 124 Abs. 1 S. 3 HessVerf, Art. 60 Abs. 2 S. 1 M-VVerf, Art. 48 Abs. 1 S. 3 NdsVerf, Art. 68 Abs. 1 S. 4 NRWVerf, Art. 109 Abs. 3 S. 3 RhPfVerf, Art. 99 Abs. 1 S. 3 SaarlVerf, Art. 73 Abs. 1 SächsVerf, Art. 81 Abs. 1 S. 3 VerfLSA, Art. 41 Abs. 2 SchlHVerf, Art. 82 Abs. 2 ThürVerf).

Der Wortlaut der Landesverfassungen unterscheidet sich. Zum Teil wird – wie in Baden-Württemberg – ein Volksentscheid zum „Haushaltsgesetz“ ausgeschlossen (so z.B. Art. 62 Abs. 2 BerlVerf, Art. 60 Abs. 2 S. 1 M-VVerf, Art. 73 Abs. 1 SächsVerf, Art. 81 Abs. 1 S. 3 VerfLSA), zum Teil bezieht sich der Ausschluss auch auf den „Staatshaushalt“ (Art. 73 BayVerf, Art. 76 Abs. 2 BbgVerf), den „Haushaltsplan“ (Art. 70 Abs. 2 BremVerf, Art. 50 Abs. 1 S. 2 HmbVerf, Art. 124 Abs. 1 S. 3 HessVerf, Art. 48 Abs. 1 S. 3 NdsVerf) oder weitergehend auf „Finanzfragen“ (Art. 68 Abs. 1 S. 4 NRWVerf, Art. 109 Abs. 3 S. 3 RhPfVerf) oder auf „finanzwirksame Gesetze“ (Art. 99 Abs. 1 S. 3 SaarlVerf).

2. Reichweite des Ausschlusses: Keine Haushaltsgesetzgebung durch Volksabstimmung

a) Änderung des formellen Haushaltsgesetzes oder des Haushaltsplans

Die baden-württembergische Verfassung nimmt mit Art. 60 Abs. 6 LV, der auf den Begriff „Staatshaushaltsgesetz“ abstellt, einen in der Entwicklung des Instituts der Volksgesetzgebung in deutschen Verfassungen weitgehend unstrittigen Vorbehalt auf: Der Ausschluss der Volksgesetzgebung aus dem Verfahren der Haushaltsplanerstellung und der Haushaltsgesetzgebung. Initiativen der Volksgesetzgebung mit unmittelbar haushaltsgesetzlichen Regelungen sind danach un-

zulässig (BVerfGE 102, 176, 185; BayVerfGH, NVwZ-RR 2008, 719, 720; BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, 169; BremStGH, NVwZ 1998, 388, 389; HbgVerfG, NVwZ-RR 2006, 370, 371; NdsStGH, NVwZ-RR 2002, 161, 163; NWVerfGH, NVwZ 1982, 188, 189; SächsVerfGH, LKV 2003, 327, 328; ThürVerfGH, LKV 2002, 83, 91 f.; BbgVerfGH, LKV 2002, 77, 78; Degenhart, BayVBl. 2008, 453, 454).

Nach Art. 79 Abs. 2 LV wird der Haushaltsplan für ein Rechnungsjahr oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, durch das Haushaltsgesetz festgestellt (vgl. auch § 1 LHO). Der Haushaltsplan ist somit Bestandteil des Haushaltsgesetzes. Gesetz und Plan bilden folglich eine Einheit (vgl. BVerfGE 38, 121, 126; Siekmann, in: Sachs, GG, 5. Auflage 2009, Art. 110 Rn. 22; Heun, in: Dreier, GG-Kommentar, 2. Auflage 2008, Art. 110 Rn.8; Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 79 Rn. 16). Die Einheit von Haushaltsplan und Haushaltsgesetz wird auch nicht durch die aus Zweckmäßigkeitsgründen entstandene Praxis widerlegt, mit dem Haushaltsgesetz nur den Gesamtplan (§ 13 Abs. 4 LHO) im Gesetzblatt zu verkünden, den Haushaltsplan im Ganzen aber gesondert zu veröffentlichen. Haushaltsplan und Haushaltsgesetz unterscheiden sich damit nur inhaltlich, nicht aber in der Form. Der Haushaltsplan enthält die einzelnen Ausgabenbewilligungen sowie die Einnahmenschätzungen (Art. 79 Abs. 2 LV, § 2 LHO). Die Vorschriften des Haushaltsgesetzes treten ergänzend hinzu und regeln Materien, die der Haushaltsplan aufgrund seiner besonderen Struktur nicht regeln kann, oder treffen Bestimmungen, die übergreifend für mehrere Einzelpläne oder Budgetansätze gelten. Dazu gehören insbesondere neben der Feststellung des Haushaltsplans auch Wirtschafts- und Kreditermächtigungen (Heun, a.a.O., Art. 110 Rn. 10).

Nachdem Art. 60 Abs. 6 LV das Staatshaushaltsgesetz von der Volksabstimmung ausschließt und dieses mit dem Haushaltsplan eine Einheit bildet, sind Volksabstimmungen sowohl über das Haushaltsgesetz in seiner Gesamtheit als auch über einzelne Ansätze des Haushaltsplanes unzulässig. Volksabstimmungen, die sich unmittel-

bar auf das Haushaltsgesetz oder einzelne Haushaltsansätze beziehen, sind nach Art. 60 Abs. 6 LV verfassungswidrig.

b) Faktische Änderung des bestehenden Haushaltsplanes

Gesetzesinitiativen, die zwar nicht unmittelbar eine Änderung des formellen Haushaltsgesetzes oder des Haushaltsplanes vorsehen, sich im Hinblick auf ihre funktionale Bedeutung oder ihre rechtlichen Wirkungen jedoch der Sache nach als „Akt der Haushaltsgesetzgebung“ darstellen, sind ebenfalls durch Art. 60 Abs. 6 LV von Volksabstimmungen ausgeschlossen.

Dies hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung zum Volksbegehren zur Transrapid-Magnetschwebbahn München (NVwZ-RR 2008, 719) bestätigt. Danach ist ein Gesetzentwurf, wonach sich der Freistaat Bayern nicht an der Finanzierung einer Transrapid-Magnetschwebbahn beteiligt, in seiner funktionalen Bedeutung und seinen rechtlichen Wirkungen als „Akt der Haushaltsgesetzgebung“ zu bewerten. Der Verfassungsgerichtshof stellt fest, dass dem Freistaat Bayern für die Entscheidung der eigentlichen Sachfrage (Bau des Transrapid) die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Für diese Entscheidung sei nur der Bund zuständig. Die Entscheidung, dass sich der Freistaat Bayern nicht an der Finanzierung des Transrapid beteiligt, sei demnach ein Akt der Haushaltsgesetzgebung, der nach Art. 73 BayVerf von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen ist. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung könne es keinen Unterschied machen, ob der Entwurf unmittelbar eine Änderung des Haushaltsplanes vorsehe oder ob mit Hilfe eines gesonderten Gesetzgebungsvorhabens die gleiche Wirkung erzielt werden solle. Art. 73 BayVerf verbietet nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs nicht nur Volksbegehren und Volksentscheide gegenüber dem Staatshaushalt im Ganzen, sondern auch über einzelne Haushaltsansätze. Dies gelte unabhängig davon, ob der zugrundeliegende Gesetzentwurf mit Einsparungen oder Mehrausgaben verbunden ist und welchen Umfang die finanziellen Auswirkungen

haben (so auch BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, 169, 170; Volksbegehren, die eine Änderung des bestehenden Haushaltsgesetzes zwingend nach sich ziehen, sind unzulässig).

Diese Auffassung ist konsequent und am Wortlaut der verfassungsrechtlichen Ausschlussklausel für Volksentscheide (Art. 73 BayVerf) orientiert. Danach findet über den „Staatshaushalt“ kein Volksentscheid statt. Ebenso wie in Baden-Württemberg ist auch in Bayern der Staatshaushalt als Einheit von Staatshaushaltsgesetz und Haushaltsplan von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen. Fehlt dem Land die Gesetzgebungskompetenz für die Sachfrage und regelt es die finanzielle Beteiligung entgegen dem Haushaltsplan, ist dieses Gesetz aus Sicht des Landesgesetzgebers der „actus contrarius“ zur Haushaltsgesetzgebung. Weil dieses Gesetz nur Finanzierungsfragen regelt, kann es nach Art. 60 Abs. 6 LV nicht Gegenstand einer Volksabstimmung sein.

3. Finanzwirksame Sachgesetze

a) Reichweite des Haushaltsvorbehalts

Es ist umstritten, ob die Haushaltsvorbehaltsklauseln der Landesverfassungen über ihren Wortlaut hinaus auch alle Initiativen für Gesetze erfassen, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen. Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte bezieht sich insoweit häufig auf Initiativen zum Schulrecht, für das den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zusteht (vgl. z.B. BVerfGE 102, 176; SächsVerfGH, LKV 2003, 327: Festlegung einer minimalen und maximalen Klassengröße). Würde das Gesetz beschlossen, ergäben sich mittelbar erhebliche haushaltswirksame Folgekosten, weil z.B. für die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten zusätzliche Lehrerstellen geschaffen werden müssen. Ob solche finanzwirksamen Sachgesetze von Volksabstimmungen ausgeschlossen sind, ist umstritten.

b) Auffassung des Bundesverfassungsgerichts

Art. 41 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein schließt Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide „über den Haushalt des Landes“ aus. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, die Regelung erfasse über ihren Wortlaut hinaus auch alle Initiativen für Gesetze, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen (BVerfGE 102, 176). Für ein derartiges Verständnis sprechen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Entstehungsgeschichte sowie die gesetzessystematische und die zweckorientierte Auslegung (vgl. dazu im Einzelnen BVerfGE 102, 176, 185 ff.):

Schon die Weimarer Reichsverfassung hat die Zulässigkeit der Volksgesetzgebung in Deutschland unter einen verfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalt gestellt: Nach Art. 73 Abs. 4 WRV konnte „über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen“ nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen. Der Begriff des Haushaltsplans im Sinne von Art. 73 Abs. 4 WRV wurde überwiegend dahin verstanden, dass er alle Gesetze erfasste, die wegen ihres wesentlich geldlichen Charakters den Haushaltsplan betrafen. Danach fielen diejenigen Gesetze unter den Haushaltsvorbehalt, die das Gesamtgleichgewicht des Haushalts störten, einzelne Etatposten änderten oder wesentliche Bedeutung auf budgetrechtlichen Gebieten erlangten. Der Zweck des Art. 73 Abs. 4 WRV war nur dann erreicht, wenn man die Begriffe „Haushaltsplan“, „Abgabengesetze“, „Besoldungsordnungen“ weit auslegt und insbesondere unter „Haushaltsplan“ nicht bloß das Etatgesetz (Art. 85 Abs. 2 WRV) sondern jedes Gesetz versteht, das in Folge der von ihm angeordneten Einnahmen oder Ausgaben den Staatshaushalt wesentlich beeinflusst (BVerfGE 102, 176, 185 mit weiteren Nachweisen).

Zur systematischen Auslegung verweist das Bundesverfassungsgericht darauf, Art. 37 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung sehe vor, dass Gesetzentwürfe außer von der Landesregierung und von Landtagsabgeordneten auch durch Initiativen aus dem Volk eingebracht werden können. Beschlossen werden die Gesetze vom Landtag oder durch Volksentscheid. Art. 41 Abs. 2 schließt Volksinitiativen über den Haushalt des Landes aus. Danach wirke der Volksgesetzgeber an der Aufstellung und Feststellung des Landeshaushalts nicht mit. Daran seien nur die Landesregierung und der Landtag beteiligt (Art. 50). Das Recht der Budgetinitiative liege allein bei der Landesregierung (Art. 50 Abs. 3). Sie habe den Gesetzentwurf zum Haushaltsplan in den Landtag einzubringen. Das ausschließliche Initiativrecht der Regierung beruhe darauf, dass sie das Verfassungsorgan ist, das entsprechend seiner politischen Leitungsaufgabe – Bestimmung der Ziele der Politik, Aufstellung des Regierungsprogramms und Verwirklichung dieses Programms – auch im Bereich des Haushaltswesens als bestimmendes Organ der Exekutive dem Landtag gegenüberstehe. Dem Landtag obliege die Feststellung des Haushaltsplans durch Haushaltsgesetz vor Beginn des Rechnungsjahrs. Im Hinblick auf die Bedeutung des Budgetbewilligungsrechts des Landtags seien der vorläufigen Haushaltsführung der Regierung enge Grenzen gesetzt. Der Landesregierung sei andererseits die Möglichkeit eröffnet, bei unvorgesehenem und unabweisbarem Bedürfnis über- und außerplanmäßige Ausgaben zu tätigen (Art. 52). In das auf diese Weise austarierte Zusammenwirken von Regierung und Landtag bei Aufstellung, Feststellung und Verantwortung des Haushalts würde durch jede Art wesentlich haushaltswirksamer Volksgesetzgebung eingegriffen. Würde man den Vorbehalt auf die förmliche Haushaltsgesetzgebung des Art. 50 Abs. 2 beschränken, verlöre die Norm ihren eigenständigen Gehalt. Da das Volk an der förmlichen Haushaltsgesetzgebung ohnehin nicht beteiligt sei, bedürfe es dafür des Haushaltsvorbehalts nicht. Eine nur deklaratorische Bedeutung des Art. 41 Abs. 2 könne der Landesverfassung nicht entnommen werden.

Das Ergebnis der entstehungsgeschichtlichen und der gesetzensystematischen Auslegung werde durch den Normzweck des Haushaltsvorbehalts bestätigt. Er diene maßgeblich dazu, die Etathoheit des Landtags und die Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung vor Eingriffen durch den Volksgesetzgeber zu sichern. Haushaltswirksame Entscheidungen seien komplexer Natur, die ein plebiszitäres „Ja“ oder „Nein“ weitgehend ausschließen. Sie seien durch zahlreiche kaum veränderbare Eckwerte wie Personalkosten, außerbudgetäre Gesetze etwa in Gestalt sozialstaatlicher Leistungsgesetze und vertragliche Bindungen vorbestimmt. Haushaltswirksame Einnahmen und Ausgaben seien in ein sachgerechtes Verhältnis zueinander zu setzen. Es werde dem Volksgesetzgeber häufig schwer fallen, die finanzielle Tragweite gesetzgeberischer Entscheidungen in vollem Umfang zu erfassen. Unter Berücksichtigung des Normzwecks komme deshalb dem Begriff „Haushalt des Landes“ in Art. 41 Abs. 2 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung ein über die förmliche Haushaltsgesetzgebung hinausgehender materieller Gehalt zu. Der Vorbehalt erstrecke sich auf jede finanzwirksame Gesetzgebung, die geeignet ist, den Gesamtbestand des Haushalts auch mit Blick auf den Anteil bestehender Ausgabenverpflichtungen wesentlich zu beeinflussen. Eine solche finanzwirksame Gesetzgebung liege regelmäßig bei einer Störung des Gleichgewichts des gesamten Haushalts vor, durch die der Haushaltsgesetzgeber zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges gezwungen werde. Dies sei nicht nur dann der Fall, wenn die Volksinitiative in den durch Gesetz festgestellten Haushaltsplan eingreife, sondern auch dann, wenn sie den von der Regierung aufgestellten und in die Beratungen des Haushaltsgesetzgebers gegebenen Haushaltsplanentwurf für das jeweils nächste Jahr oder die zeitlich weiter ausgreifende Haushaltsplanung beeinträchtige, durch die – kraft rechtlicher Verpflichtung - bestimmte Haushaltseckwerte zukünftiger Haushalte festgelegt werden. Ob eine solche Beeinträchtigung vorliegt und damit die Schwelle eines unzulässigen Eingriffs in den Haushalt des Landes überschritten ist, hänge von den Umständen des Einzelfalls, etwa von Art und zeitlicher

Dauer der von einem volksinitiierten Gesetzentwurf ausgehenden finanziellen Belastung ab.

Das Bundesverfassungsgericht stellt ausdrücklich fest, dadurch werde zwar das Recht der Volksgesetzgebung eingeschränkt, es laufe jedoch keineswegs leer. Der Volksgesetzgebung verbleibe auch in Fragen von hoher Bedeutung für den einzelnen und die Allgemeinheit ein Anwendungsbereich, z.B. betreffend Fragen nach der Reichweite staatlicher Eingriffsbefugnisse auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Fragen der Ausgestaltung der Kommunalverfassung, des Schulwesens, die weder mittelbar noch unmittelbar wesentliche haushaltswirksame Ausgaben nach sich ziehen.

Das Bundesverfassungsgericht weist ergänzend darauf hin, dass seine Auffassung von der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte der Länder geteilt wird. Dieser Rechtsprechung liegen Fälle zur schulischen Selbstverwaltung und Lernmittelfreiheit sowie zum kommunalen Wohnungsbaurecht und zur finanziellen Förderung der Rückkehrbereitschaft von ausländischen Staatsangehörigen zugrunde. Die Verfassungsgerichte der Länder haben haushaltswirksame Gesetzentwürfe, die das Volk einbringt, für unzulässig gehalten, wenn sie auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, damit das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören, zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen und zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechtes des Parlaments führen.

c) Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte

Der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg hat sich bislang zur Auslegung von Art. 60 Abs. 6 LV nicht geäußert. Die Landesverfassungsgerichte sind ebenso wie das Bundesverfassungsgericht überwiegend der Auffassung, dass finanzwirksame Sachgesetze nicht Gegenstand einer Volksabstimmung sein können (vgl. Bay-VerfGH, BayVBl. 1977, 143, 150; DVBl. 1995, 419, 425; NVwZ-RR 2000, 401, 403; NVwZ-RR 2008, 719; BremStGH, NVwZ 1998, 388,

389; HbgVerfGH, NVwZ-RR 2006, 370; NdsStGH, NVwZ-RR 2002, 161; ThürVerfGH, LKV 2002, 83; NWVerfGH, NVwZ 1982, 188, 189; kritisch dazu Jung, LKV 2003, 308; Degenhart, BayVBl. 2008, 460; Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 73 Rn. 6).

Soweit die Landesverfassung einen offeneren Wortlaut aufweist, stützt sich die Rechtsprechung maßgeblich auf den weitergehenden Wortlaut (so z.B. NWVerfGH, NVwZ 1982, 188, 189 zu Art. 68 Abs. 1 S. 4 NRWVerf: kein Volksbegehren über „Finanzfragen“). Soweit die Landesverfassungen engere Formulierungen wie z.B. Haushaltsgesetz, Staatshaushalt oder Haushaltsplan wählen, argumentieren die Landesverfassungsgerichte in vergleichbarer Art und Weise wie das Bundesverfassungsgericht zur Landesverfassung von Schleswig-Holstein (vgl. z.B. ThürVerfGH, LKV 2002, 83, 93; NdsStGH, NVwZ-RR 2002, 161, 163; HbgVerfGH, NVwZ-RR 2006, 370).

Eine davon teilweise abweichende Auffassung vertritt der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen (LKV 2003, 327) zu Art. 73 Abs. 1 SächsVerf, der einen Volksantrag über „Haushaltsgesetze“ ausschließt. Die Formulierung lehnt sich an Art. 73 Abs. 4 WRV und an Art. 60 Abs. 6 LV an. Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen stellt fest, die Verfassung nehme damit „einen in der Entwicklung des Instituts der Volksgesetzgebung in Deutschen Verfassungen weitgehend unstrittigen Vorbehalt auf: Den Ausschluss der Volksgesetzgebung aus dem Verfahren der Haushaltsplanerstellung und der Haushaltsgesetzgebung“ (a.a.O., S. 328). Offen sei, ob und in welchem Umfang darüber hinaus dieser Vorbehalt auf finanzwirksame Gesetze zu erstrecken ist, ob also die Auswirkungen der Sachgesetze in finanzieller Hinsicht als Vorgaben für den Haushaltsgesetzgeber einer verfassungsrechtlichen Begrenzung unterliegen. Die Entstehungsgeschichte wie auch die Verfassungspraxis von Weimar rechtfertige (entgegen der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts) eine weite Auslegung dieses Vorbehalts nicht. Wenn gleichwohl die Landesverfassungsgerichte überwiegend ei-

nem eher weiten Verständnis der Finanzklausel zuneigten, ergebe sich dies aus unterschiedlichen Normtexten sowie aus dem Zusammenhang der zugrundeliegenden Verfassung. Die sächsische Verfassung lehne sich an Art. 60 Abs. 6 LV an, der in der Literatur in einem engen Sinne verstanden werde, nämlich dahingehend, dass er auf das Haushaltsgesetz im formellen Sinn abstellt, jedenfalls aber nicht allgemein finanzwirksame Gesetze mit erheblichen Auswirkungen ausschließe. Die Auffassung, der Begriff der Haushaltsgesetze umfasse alle finanzwirksamen Gesetze, wenn sie gewichtige staatliche Ausgaben auslösten und den Landeshaushalt wesentlich beeinflussen, sei verfassungsrechtlich nicht haltbar, da nicht hinreichend bestimmt. Für Initiativen zum Volksgesetzgebungsverfahren sei es praktisch nicht vorhersehbar, ob und wann ein solches Vorhaben die Grenzen des Zulässigen überschreitet. Ein Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze sei erst gegeben, wenn der Haushalt infolge des Volksgesetzes mit Art. 93 bis Art. 95 SächsVerf unvereinbar würde, ohne dass der parlamentarische Gesetzgeber eine rechtliche Möglichkeit hätte, dies zu verhindern.

Nach dieser Auffassung fallen zwar ausgabenwirksame Sachgesetze nicht unter den Begriff „Staatshaushaltsgesetz“ i.S.v. Art. 60 Abs. 6 LV, wohl aber Gesetze, die unmittelbar die Haushaltsplanerstellung und die Haushaltsgesetzgebung betreffen. Die Ausschlussklausel erfasst nach dieser Auffassung auch solche Gesetze, die zu einem verfassungswidrigen Haushalt führen, ohne dass der parlamentarische Gesetzgeber eine rechtliche Möglichkeit hätte, dies zu verhindern.

In ähnlicher Art und Weise argumentiert der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin zu Art. 62 Abs. 2 BerlVerf, wonach Volksbegehren unzulässig sind, die das Haushaltsgesetz zum Gegenstand haben (BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, 169 ff., für ein Gesetz zur Förderung von Kindertageseinrichtungen). Danach erstreckt sich der Haushaltsvorbehalt nicht auf finanzwirksame Gesetze, die sich lediglich auf zukünftige Haushaltsgesetze und zukünftige Haushaltsperioden

auswirken, wohl aber sind Volksbegehren unzulässig, die das Haushaltsgesetz und den in ihm festgestellten Haushaltsplan für das laufende Haushaltsjahr unmittelbar zum Gegenstand haben oder eine solche Änderung zwangsläufig nach sich ziehen.

d) Art. 60 Abs. 6 LV

In der baden-württembergischen Verfassung war der Ausschluss einer Volksabstimmung über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz von Anfang an enthalten (vgl. Art. 60 Abs. 5 LV i.d.v.F. 11.11.1953, GBl. S. 173). In der Verfassungsgebenden Versammlung bestand Übereinstimmung, dass über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz keine Volksabstimmung stattfinden soll (vgl. Bericht des Verfassungs-Ausschusses, Beilage 1103 vom 01.09.1953, S. 62). Der baden-württembergische Gesetzgeber hat an die Regelung des Art. 73 Abs. 4 WRV und die Staatspraxis zu dieser Bestimmung angeknüpft, wonach jedes Gesetz der Volksabstimmung entzogen war, da sie in Folge der von ihm angeordneten Einnahmen oder Ausgaben den Staatshaushalt wesentlich beeinflusst. Sie mag zwar – wie das SächsVerfGH ausführlich darlegt (LKV 2003, 327, 328) – in der juristischen Literatur umstritten gewesen sein, es kann aber dennoch festgestellt werden, dass diese Staatspraxis Bestand hatte (so BVerfGE 102, 176, 185).

Der sich aus der Entstehungsgeschichte ergebende Befund, dass der Ausschluss der Volksgesetzgebung alle Gesetze erfasst, die erhebliche staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt wesentlich beeinflussen, ergibt sich auch aus dem Zusammenwirken von Art. 60 Abs. 6 und Art. 79 ff. LV. Es gilt dasselbe, was das Bundesverfassungsgericht zur Verfassung des Landes Schleswig-Holstein feststellte:

Nach Art. 59 Abs. 1 LV werden Gesetzesvorlagen von der Regierung, von Abgeordneten oder vom Volk durch Volksbegehren einge-

bracht. Art. 60 Abs. 1 bis 3 LV regelt Möglichkeiten der Volksabstimmung, nach Art. 60 Abs. 6 LV ist eine Volksabstimmung über „das Staatshaushaltsgesetz“ ausgeschlossen. Demnach wirkt der Volksgesetzgeber an der Aufstellung und Feststellung des Landeshaushalts nicht mit. Daran sind vielmehr nur die Landesregierung und der Landtag beteiligt (Art. 79 Abs. 2 LV). Nach allgemeiner Meinung liegt das Recht der Budgetinitiative dabei allein bei der Landesregierung. Sie hat den Gesetzentwurf zum Haushaltsplan im Landtag einzubringen. Das ausschließliche Initiativrecht der Regierung beruht darauf, dass sie das Verfassungsorgan ist, das entsprechend seiner politischen Leitungsaufgabe auch im Bereich des Haushaltswesens als bestimmendes Organ der Exekutive dem Landtag gegenüber steht (BVerfGE 45, 1, 46 f.; 102, 176, 187; Braun, a.a.O., Art. 79 Rn. 11; Dolde/Porsch, DÖV 2002, 232, 234 f.). Dem Landtag obliegt die Feststellung des Haushaltsplans durch Haushaltsgesetz vor Beginn des Rechnungsjahres, wobei er nicht verpflichtet ist, die von der Regierung vorgelegte Budgetinitiative inhaltlich zu akzeptieren. Der Landesregierung ist die Möglichkeit eröffnet, im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses über- und außerplanmäßige Ausgaben zu tätigen (Art. 81 LV). In das auf diese Weise austarierte Zusammenwirken von Regierung und Landtag bei Aufstellung, Feststellung und Verantwortung des Haushalts würde durch jede Art wesentlich haushaltswirksamer Volksgesetzgebung eingegriffen (BVerfGE 102, 186, 187).

Würde man den Begriff „Staatshaushaltsgesetz“ im Sinne des Art. 60 Abs. 6 LV eng auslegen und auf das förmliche Haushaltsgesetz im Sinne des Art. 79 Abs. 2 LV beschränken, verlöre Art. 60 Abs. 6 LV seinen eigenständigen Gehalt. Da das Volk an der förmlichen Haushaltsgesetzgebung ohnehin nicht beteiligt ist, bedürfte es des Art. 60 Abs. 6 LV nicht. Ein Initiativrecht des Volksgesetzgebers für den Haushalt insgesamt kommt nicht in Betracht; würde Art. 60 Abs. 6 LV nur den Haushalt insgesamt betreffen, würde er eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck bringen. Eine lediglich deklaratorische Bedeutung der Vorschrift kann der Landesverfassung aber nicht entnom-

men werden (ebenso BayVerfGH NVwZ 2008, 719, 721 zu Art. 73 BayVerf, nach dem ein Volksentscheid über den „Staatshaushalt“ ausgeschlossen ist).

Der Normzweck des Haushaltsvorbehalts des Art. 60 Abs. 6 LV ist derselbe wie der des Art. 41 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein. Dies bestätigt das Ergebnis der historischen und gesetzssystematischen Auslegung. Art. 60 Abs. 6 LV dient maßgeblich dazu, die Etathoheit des Landtags und die Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung vor Eingriffen durch den Gesetzgeber zu sichern. Haushaltswirksame Entscheidungen sind komplexer Natur, die ein plebiszitäres „Ja“ oder „Nein“ weitgehend ausschließen. Sie sind durch zahlreiche, kaum veränderbare Eckwerte wie Personalkosten, außerbudgetäre Gesetze und vertragliche Bindungen vorbestimmt. Vor diesem Hintergrund wird es dem Volksgesetzgeber häufig schwer fallen, die finanzielle Tragweite gesetzgeberischer Entscheidungen in vollem Umfang zu ermessen.

Demnach erstreckt sich der Ausschluss des Art. 60 Abs. 6 LV auf jede Gesetzgebung, die geeignet ist, den Gesamtbestand des Haushalts auch mit Blick auf den Anteil bestehender Ausgabenverpflichtungen wesentlich zu beeinflussen. Eine solche finanzwirksame Gesetzgebung liegt regelmäßig bei einer Störung des Gleichgewichtes des Gesamthaushalts vor, durch die der Haushaltsgesetzgeber zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges gezwungen wird. Dies ist nicht nur dann der Fall, wenn eine Volksabstimmung in den durch Gesetz festgestellten Haushaltsplan eingreift, sondern auch dann, wenn sie den von der Regierung aufgestellten und in die Beratungen des Haushaltsgesetzgebers gegebenen Haushaltsplanentwurf für das jeweils nächste Jahr oder die zeitlich weiter ausgreifende Haushaltsplanung beeinträchtigt, durch die – kraft rechtlicher Verpflichtung – bestimmte Haushaltseckwerte zukünftiger Haushalte festgelegt werden (BVerfGE 102, 176, 188).

4. Fazit

Nach Art. 60 Abs. 6 LV sind Volksabstimmungen unzulässig, die das Haushaltsgesetz und den in ihm festgestellten Haushaltsplan unmittelbar zum Gegenstand haben. Dies gilt auch dann, wenn der Gesetzentwurf zwar nicht unmittelbar eine Änderung des formellen Haushaltsgesetzes oder des Haushaltsplanes vorsieht, sich aber im Hinblick auf seine funktionale Bedeutung und seine rechtlichen Wirkungen der Sache nach als Akt der Haushaltsgesetzgebung darstellt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der überwiegenden Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte erfassen die Art. 60 Abs. 6 LV entsprechenden Haushaltsvorbehaltsklauseln darüber hinaus auch solche Sachgesetze, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen. Dies gilt auch für Art. 60 Abs. 6 LV.

Im Folgenden (vgl. V., VI.) wird dargelegt, dass das von der Fraktion der SPD angesprochene „Ausstiegsgesetz“ den Staatshaushalt betrifft und deshalb nicht Gegenstand einer Volksabstimmung sein kann (vgl. unter V. 4. und VI. 4.).

V. Verfassungswidrigkeit eines Landesgesetzes zur Aufhebung der Finanzierungsverträge

1. Möglicher Inhalt

Die Fraktion der SPD meint, der Finanzierungsvertrag könne nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen durch Gesetz aufgehoben werden. Diese Auffassung vertritt auch Prof. Dr. Hermes. Ein möglicher Inhalt des Gesetzes wäre demnach die Aufhebung der unter A. II. dargestellten Finanzierungsverträge, insbesondere des Finanzierungsvertrages Stuttgart 21.

Eine Untervariante dieses Gesetzes wäre nicht die vollständige Aufhebung der Finanzierungsverträge, sondern die Aufhebung nur der Finanzie-

rungsverpflichtung des Landes im Finanzierungsvertrag Stuttgart 21 und in der Gemeinsamen Erklärung. Eine weitere Variante wäre die Kündigung der Verträge unmittelbar durch das Gesetz. Allen Varianten ist gemeinsam, dass die Finanzierungsverträge unmittelbar durch das Gesetz aufgehoben werden, ohne dass Vollzugsakte (z.B. Kündigungserklärung) erfolgen. Die Varianten können gemeinsam beurteilt werden.

Wie bereits oben (B II. und III.) dargelegt, könnte ein solches Gesetz schon wegen des Verstoßes gegen Art. 60 Abs. 3 LV und wegen des Missbrauchs des Gesetzesinitiativrechts der Landesregierung nicht zum Gegenstand einer Volksabstimmung gemacht werden. Ein solches Gesetz wäre auch selbst verfassungswidrig und könnte wegen dem Haushaltsvorbehalt des Art. 60 Abs. 6 LV sowie wegen einem Verstoß gegen Haushaltsgrundsätze nicht zum Gegenstand einer Volksabstimmung gemacht werden.

2. Vertragliche Regelungen

a) Finanzierungsvertrag Stuttgart 21

Nach § 2 Abs. 1 des Finanzierungsvertrages Stuttgart 21 sind sich die Vertragsparteien einig, die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm und die Einbindung dieser Strecke in den Knoten Stuttgart im Rahmen des Projektes Stuttgart 21 als Teil des vorrangigen transeuropäischen Projektes Nr. 17 zu realisieren.

Der wesentliche Gegenstand des Vertrages wird in § 3 definiert. § 3 Abs. 1 hat folgenden Wortlaut:

„(1) Gegenstand dieses Vertrages ist die Durchführung und Finanzierung von Planung und Bau des Projektes. Die Vertragsparteien sind sich einig, dass das Projekt als Teil des Gesamtprojektes zum Zwecke der Verbesserung des Verkehrsangebotes realisiert werden soll.“

Unter § 3 Abs. 2 werden die Grundlagen der Realisierung des Projektes Stuttgart 21 definiert. Zusammen mit seinen Anlagen enthält

der Vertrag eine ausführliche Projektbeschreibung. Die Entwurfsplanung wird nach § 3 Abs. 3 nach den Vorgaben der Planfeststellungsbeschlüsse und den wesentlichen Angaben der Projektbeschreibung und den Entscheidungen des Lenkungskreises erstellt. Der Lenkungskreis wird aus Vertretern der Eisenbahnunternehmen sowie des Landes und seiner Partner gebildet (§ 13 Abs. 1). Der Lenkungskreis hat weitgehende Entscheidungsmöglichkeiten. Er entscheidet unter anderem über alle Änderungen, die von Bund, Land, Stadt, Region oder Flughafen gewünscht werden (§ 13 Abs. 2 b).

Träger des Projekts Stuttgart 21 sind die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (§ 4). Sie führen die Planung und die Ausführung des Projektes durch und sind berechtigt, die konzerneigenen Gesellschaften und/oder Dritte hiermit zu beauftragen. Sie führen das Projekt mit der erforderlichen Sorgfalt durch, so dass es, wie in der Projektbeschreibung und in der Entwurfsplanung dargestellt, genutzt werden kann.

§§ 5 bis 10 regeln im Einzelnen und detailliert, welcher Vertragspartner welchen Finanzierungsbeitrag zu leisten hat (vgl. insbesondere § 6). Außerdem wird in § 10 detailliert geregelt, welche vorläufigen Finanzierungsbeiträge das Land und seine Partner, der Flughafen sowie die Eisenbahninfrastrukturunternehmen im Zeitraum von 2007 bis 2022 zu erbringen haben. Schließlich verpflichtet § 16 Abs. 1 die Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die Infrastruktur des Projektes Stuttgart 21 für mindestens 20 Jahre ab Fertigstellung vorzuhalten und zu betreiben, soweit dort Schienenverkehrsleistungen für den Schienenpersonennahverkehr bestellt und durchgeführt werden.

Gegenstand des Finanzierungsvertrages Stuttgart 21 sind somit im Wesentlichen

- die Verpflichtung zur Durchführung des Projekts Stuttgart 21,
- die Regelung der Mitwirkungsrechte des Landes und seiner Partner bei Änderungen des Projekts,

- die Beiträge der Vertragspartner zur Finanzierung des Projekts und die Auszahlung dieser Beiträge.

b) Gemeinsame Erklärung

Wesentlicher Inhalt der Gemeinsamen Erklärung ist das Einvernehmen aller Beteiligten, den Baubeginn der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm auf das Jahr 2010 vorzuziehen (§ 1 Abs. 1). Die Beteiligten verfolgen damit das Ziel, dass die Vorhaben Stuttgart 21 und Neubaustrecke Wendlingen-Ulm im Jahr 2019 gemeinsam in Betrieb genommen werden. Das Land Baden-Württemberg beteiligt sich an dem Projekt insbesondere, um das Nahverkehrsangebot und die regionale Wirtschaftsstruktur zu verbessern.

Um den vorgezogenen Baubeginn der NBS Wendlingen-Ulm zu ermöglichen, erklärt sich das Land bereit, einen festen, nicht rückzahlbaren Baukostenzuschuss für den Bund von 950 Mio. €, beginnend ab 2010 bis voraussichtlich 2016, zu leisten (§ 4 Abs. 2). Der Bund stellt die Gesamtfinanzierung sicher und übernimmt das Risiko einer Steigerung der zuwendungsfähigen Kosten. Dazu wird er ab 01.01.2016 die erforderlichen Bundesmittel zur Verfügung stellen.

In der Gemeinsamen Erklärung wird außerdem die Mitfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 aus Mitteln des Bundes geregelt (§ 5 Abs. 2). Der Baukostenzuschuss des Bundes von 500 Mio. € (Preis- und Planungsstand 2004) ergibt sich aus den „Sowieso-Kosten“ der ursprünglich geplanten Anbindung der NBS Wendlingen-Ulm in den Knoten Stuttgart.

3. Einschlägige Kompetenzen

a) Gesetzgebungskompetenz

Ein Gesetz zur Aufhebung der Finanzierungsverträge berührt nicht nur die (Mit-) Finanzierung des Landes. Durch die Aufhebung der Fi-

finanzierungsverträge würde auch die vertragliche Verpflichtung zur Durchführung des Vorhabens Stuttgart 21 und der NBS Wendlingen-Ulm aufgehoben, außerdem die Verpflichtung des Bundes und der Eisenbahninfrastrukturunternehmen zur (Mit-) Finanzierung des Vorhabens Stuttgart 21 und der NBS Wendlingen-Ulm. Ein solches Gesetz könnte der Landesgesetzgeber nur erlassen, wenn ihm dafür die entsprechende Gesetzgebungskompetenz zusteht. Daran fehlt es:

Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 a GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Verkehr von Eisenbahnen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehen (Eisenbahnen des Bundes) sowie den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes. Im Hinblick auf die Eisenbahninfrastruktur ist der Bund damit ausschließlich zuständig für den Erlass von Gesetzen über die Bahnanlagen, ihre Planung, ihren Bau, ihre Unterhaltung und ihre Änderung (vgl. BVerfGE 95, 1, 18; Heintzen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, 5. Auflage 2005, Art. 73 Nr. 6 a Rn. 59). Zu den Schienenwegen rechnen alle Einrichtungen, die deren Funktion dienen, insbesondere auch Bahnhöfe (Heintzen, a.a.O., Art. 73 Nr. 6 a Rn. 59; Jarass/Pieroth, GG, 10. Auflage 2009, Art. 73 Rn. 23; Uhle, in: Maunz-Dürig, GG-Kommentar, Stand: April 2010, Art. 73 Rn. 145).

Wesentlicher Kern der Finanzierungsvereinbarung Stuttgart 21 und der gemeinsamen Erklärung ist die Verpflichtung zur Verwirklichung des Projekts Stuttgart 21 und der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm. Eine Vereinbarung, die die Finanzierungsverträge aufhebt, zielt im wesentlichen Kern auf den Bau des Projekts Stuttgart 21 und der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm ab. Damit betrifft ein Gesetz zur Aufhebung der Finanzierungsverträge im Kern die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 a GG für den Bau der Eisenbahninfrastruktur.

Die Gesetzgebungskompetenz für ein solches Gesetz liegt ausschließlich beim Bund. Dem Land Baden-Württemberg fehlt die Gesetzgebungskompetenz. Ein entsprechendes Landesgesetz wäre deshalb verfassungswidrig. Eine Volksabstimmung über ein solches Gesetz wäre gleichermaßen verfassungswidrig. Was nicht in der Zuständigkeit des Landesgesetzgebers liegt, kann auch durch Volksabstimmung nicht erreicht werden (BVerfGE 8, 104, 116; StGH, ESVGH 36, 161).

b) Verwaltungskompetenz

Nach Art. 87 e GG wird die Eisenbahnverkehrsverwaltung für Eisenbahnen des Bundes in bundeseigener Verwaltung geführt. Nach Art. 87 e Abs. 2 GG nimmt der Bund die über den Bereich der Eisenbahnen des Bundes hinausgehenden Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung wahr, die ihm durch Bundesgesetz übertragen werden.

Der Begriff der Eisenbahnverkehrsverwaltung umfasst alle hoheitlichen Ordnungs- und Steuerungsaufgaben, die das Eisenbahnwesen einschließlich des Baus und des Betriebs der Eisenbahnen betreffen (BVerfGE 97, 198, 222). Gemeint ist die Ausführung von Gesetzen in verwaltungsmäßiger Weise, insbesondere die Wahrnehmung von Aufsichts- und Genehmigungsbefugnissen (Jarass/Pieroth, GG, 10. Auflage 2009, Art. 87 e Rn.1). Dazu gehört z.B. die Bundeszuständigkeit für die Durchführung der Planfeststellung nach § 18 Abs. 1 AEG. Betriebsanlagen einer Eisenbahn einschließlich der Bahnstromfernleitungen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan zuvor festgestellt worden ist. Zuständige Behörde für die Durchführung der Planfeststellung ist das Eisenbahn-Bundesamt.

Die Entscheidung über den Bau oder den Ausbau einer Eisenbahnstrecke ist nach dieser Begriffsbestimmung nicht Gegenstand der Eisenbahnverkehrsverwaltung. Dies wird bestätigt durch die Sonderregelungen in Art. 87 e Abs. 3, 4 GG, die den „Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes“ betreffen.

Art. 87 e Abs. 3 GG bestimmt, dass Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt werden. Dieser Privatisierungsauftrag wird durch Art. 87 e Abs. 3 S. 2 GG, der den so genannten Schienenwegvorbehalt enthält, eingeschränkt. Die Wirtschaftsunternehmen stehen im Eigentum des Bundes, soweit ihre Tätigkeit den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen umfasst. Nach Abs. 3 erfolgt die Veräußerung von Anteilen des Bundes an dem Unternehmen nach Absatz 2 aufgrund eines Gesetzes; die Mehrheit der Anteile an diesen Unternehmen verbleibt beim Bund.

Die Bestimmungen enthalten Sonderregelungen für den Bereich der Eisenbahninfrastruktur. Das Schienennetz ist zwar auf privatrechtlich organisierte Unternehmen zu übertragen, gem. Art. 87 e Abs. 3 S. 3 Halbsatz 2 GG muss jedoch die Mehrheit der Anteile an diesen Unternehmen beim Bund verbleiben. Der „Schienenwegvorbehalt“ (vgl. Hommelhoff/Schmidt-Aßmann, ZHR 160 (1996), 521, 549) findet Anwendung, wenn und soweit die Tätigkeit eines Unternehmens der Eisenbahnen des Bundes den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen umfasst. Dieser Bereich ist einer materiellen Privatisierung nicht zugänglich. Die Regelung stellt sicher, dass der Bund (mittelbar) Eigentümer der Schieneninfrastruktur bleibt (Hermes, in: Beck'scher AEG-Kommentar, 2006, Einf. D Rn. 20).

Art. 87 e Abs. 3 GG enthält nach seinem Wortlaut keine Zuständigkeitsregelung. Er setzt jedoch die Verwaltungszuständigkeit des Bundes für die Schienenwege voraus.

Nach Art. 87 e Abs. 4 GG gewährleistet der Bund, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Als Gegengewicht zur organisatorischen Privatisierung der Eisenbahnen des Bundes trifft den Bund die objek-

tiv-rechtliche Gewährleistungsverpflichtung für Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie deren Verkehrsangebote, soweit nicht der Schienenpersonennahverkehr betroffen ist (Hermes, a.a.O., Rn. 21).

Auch diese Verpflichtung setzt voraus, dass der Bund über die Verwaltungszuständigkeit für den Ausbau und den Erhalt des Schienennetzes verfügt. Anderenfalls könnte er den Gewährleistungsauftrag nicht erfüllen. Dementsprechend sieht die Literatur in Art. 87 e Abs. 4 GG eine Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern (Möstl, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Stand: April 2010, Art. 87 e Rn. 137, 142; Hermes, a.a.O., Rn. 23).

Aus dem Gesamtzusammenhang von Art. 87 e GG ergibt sich, dass die Verwaltungszuständigkeit für Erhalt und Ausbau des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes beim Bund liegt. Die Länder sind nach dem Vorbehalt für den Schienenpersonennahverkehr in Art. 87 e Abs. 4 GG (nur) für das Verkehrsangebot im Schienenpersonennahverkehr zuständig (zusammenfassend Uerpmann-Witzack, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV., 3. Auflage 2006, § 59 Rn. 29 f., 48).

Danach fehlt dem Land die Verwaltungskompetenz für die Durchführung des Vorhabens Stuttgart 21 und der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm. Beide Entscheidungen sind nach Art. 87 e GG der ausschließlichen Verwaltungskompetenz des Bundes zugewiesen. Die Entscheidung, ob der Bau von Betriebsanlagen einer Eisenbahn zugelassen werden kann, wird im Planfeststellungsverfahren vom Eisenbahn-Bundesamt als sachlich zuständiger Planfeststellungsbehörde getroffen. Die Entscheidung über den Erhalt und den Ausbau des Schienennetzes einschließlich der Infrastrukturanlagen wie Bahnhöfen obliegt ausschließlich dem Bund. Das Land hat keine Verwaltungskompetenz für das Schienenwegenetz. Dem Land, auch dem Landesgesetzgeber, fehlt mithin die Kompetenz für die Aufhebung von vertraglichen Verpflichtungen, die den Bau der Eisenbahn-

anlagen für die Projekte Stuttgart 21 und für die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm betreffen.

c) Fazit

Die Finanzierungsverträge vom 02.04.2009 regeln die Durchführung und Finanzierung von Planung und Bau der Projekte Stuttgart 21 und NBS Wendlingen-Ulm. Für den Bau von Schienenwegen und Bahnhöfen der Eisenbahnen des Bundes besitzt der Bund nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 a GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Das Land ist nicht berechtigt, eine gesetzliche Regelung zur Aufhebung der Finanzierungsverträge zu erlassen.

Dem Land fehlt auch die Verwaltungskompetenz für die Aufhebung der Verpflichtung zur Durchführung der Projekte. Diese Entscheidung ist nach Art. 87 e GG der ausschließlichen Verwaltungskompetenz des Bundes zugewiesen.

4. Haushaltsvorbehalt des Art. 60 Abs. 6 LV

a) Gegenstand des Aufhebungsgesetzes: Staatshaushaltsgesetz

Unabhängig vom genauen Wortlaut eines Gesetzes zur Aufhebung der Finanzierungsvereinbarungen würde ein solches Gesetz unmittelbar auf die im Staatshaushaltsgesetz 2009 geregelte Finanzierung der Projekte Stuttgart 21 und Neubaustrecke Wendlingen-Ulm abzielen:

Der Landesanteil für die Finanzierung von Stuttgart 21 ist im Staatshaushaltsplan 2009 in Kapitel 0325 TG 78 abgesichert (vgl. oben A III. 1.). Die Risikovorsorge (§ 8 Abs. 3 Finanzierungsvertrag S 21) ist durch eine Verpflichtungsermächtigung in § 5 Abs. 2 Nr. 3 des Staatshaushaltsgesetzes 2009 abgedeckt. Schließlich ist der Finanzierungsbeitrag für die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm bei Titel 891 78 des Staatshaushaltsplans durch eine Verpflichtungsermächtigung

veranschlagt. Hinzu kommen in Titel 919 78 veranschlagte Zuführungen an das Sondervermögen Baden-Württemberg. Ein Gesetz zur Aufhebung der Finanzierungsvereinbarung betrifft damit unmittelbar das Staatshaushaltsgesetz. Könnten die Finanzierungsverträge aufgehoben werden, würde damit unmittelbar die Verpflichtung des Landes entfallen, die im Haushaltsgesetz veranschlagten Ausgaben zu leisten. Nach Art. 79 Abs. 2 LV wird der Haushaltsplan im Sinne des Art. 79 Abs. 1 LV durch das Staatshaushaltsgesetz festgestellt. Der Haushaltsplan ist somit Bestandteil des Staatshaushaltsgesetzes (§ 1 LHO). Gesetz und Plan bilden folglich eine Einheit und besitzen grundsätzlich denselben formellen Rechtscharakter (BVerfGE 38, 121, 126; Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 79 Rn. 16). Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sind nach Art. 79 Abs. 1 S. 1 LV in den Haushaltsplan einzustellen. Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Staates im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Dabei liegt jedem Ausgabenposten insofern eine sachliche Entscheidung zu Grunde, als der Haushaltsgesetzgeber darüber befunden hat, ob und wofür Ausgaben getätigt werden. Damit hat er zugleich über die Realisierung bestimmter Projekte entschieden (BayVerfGH, NVwZ-RR 2008, 719, 720).

Selbst wenn ein Gesetz über die Aufhebung der Finanzierungsverträge nicht unmittelbar eine Änderung des formellen Staatshaushaltsgesetzes oder des Haushaltsplans vorsieht, stellt es sich doch im Hinblick auf seine funktionale Bedeutung und seine rechtlichen Wirkungen ausschließlich als Akt der Haushaltsgesetzgebung dar. Im Staatshaushaltsplan sind für die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen des Landes aus den Finanzierungsverträgen Verpflichtungsermächtigungen enthalten. Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, die in ihm enthaltenen Ausgaben zu leisten und die vorgesehenen Verpflichtungen einzugehen (§ 3 Abs. 1 LHO). Einer weiteren Legitimierung durch den Sachgesetzgeber bedarf es für die Ausgabenleistung nicht (BVerwGE 104, 220, 222). Diese haushalts-

gesetzliche Ermächtigung soll durch die Volksabstimmung gegenstandslos werden. Nachdem der Bund die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für die Entscheidung über den Bau und die Durchführung der Projekte Stuttgart 21 und Neubaustrecke Wendlingen-Ulm hat, zielt das Gesetz aus Sicht des Landesgesetzgebers materiell-rechtlich nur auf die Ermächtigungen im Staatshaushaltsgesetz ab. Nach Art. 60 Abs. 6 LV können diese Ermächtigungen nicht Gegenstand der Volksgesetzgebung sein.

Ein Gesetz zur Aufhebung der Finanzierungsverträge würde demnach auch nach der engen Auslegung des Haushaltsvorbehalts gegen Art. 60 Abs. 6 LV verstoßen (vgl. dazu oben B. IV. 2.). Eine Volksabstimmung über ein Gesetz zur Aufhebung der Finanzierungsverträge scheitert damit nicht nur an der fehlenden Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Landes für den Bau und Ausbau von Eisenbahnanlagen, sondern auch am Haushaltsvorbehalt des Art. 60 Abs. 6 LV.

b) Hilfsweise: Finanzwirksames Gesetzesvorhaben

Selbst wenn man abweichend von der hier vertretenen Auffassung einem Gesetz zur Aufhebung der Finanzierungsverträge nicht die Bedeutung eines „actus contrarius“ zum Staatshaushaltsgesetz beimessen würde, handelte es sich jedenfalls um ein finanzwirksames Gesetz, das nach Art. 60 Abs. 6 LV nicht Gegenstand der Volksgesetzgebung sein kann (vgl. dazu ausführlich oben B IV. 3.).

Im Staatshaushaltsplan 2009 sind für S 21 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 370,24 Mio. € veranschlagt. Für die Risikoabdeckung in Höhe von insgesamt 940 Mio. € ist eine weitere Verpflichtungsermächtigung in § 5 Abs. 2 Nr. 3 StHG 2009 veranschlagt. Schließlich ist für die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 890 Mio. € zuzüglich einer Zuführung an das Sondervermögen Baden-Württemberg in Höhe von 60 Mio. € veranschlagt. Insgesamt bestehen damit Haushaltstitel

für S 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm in Höhe von 2,260 Mrd. €. Diese haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen würden durch das Gesetz zur Aufhebung der Finanzierungsverträge gegenstandslos werden. Der Grundsatz der sachlichen und zeitlichen Spezialität nach § 27 Abs. 1 HGrG, § 45 Abs. 1 LHO verlangt, dass Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck, soweit und solange er fort dauert, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden dürfen. Würde die Finanzierungsverpflichtung nach Aufhebung der Finanzierungsverträge wegfallen, wäre eine zweckentsprechende Verwendung der veranschlagten Haushaltstitel nicht mehr möglich.

Eine Volksabstimmung über ein Gesetz zur Aufhebung der Finanzierungsverträge ist deshalb nach Art. 60 Abs. 6 LV nicht zulässig, weil es im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG geeignet ist, den Staatshaushalt wesentlich zu beeinflussen (BVerfGE 102, 176, 185 ff.).

5. Verstoß gegen Haushaltsgrundsätze

Ein Landesgesetz zur Aufhebung der Finanzierungsverträge würde auch gegen Art. 79 Abs. 1 S. 1 LV verstoßen und wäre auch aus diesem Grund verfassungswidrig.

Unterstellt man, der Haushaltsvorbehalt des Art. 60 Abs. 6 LV stünde der Volksabstimmung nicht entgegen und unterstellt man weiter, die Volksabstimmung hätte Erfolg, würde ein Gesetz in Kraft treten, das die Verpflichtungsermächtigungen des Landes unmittelbar oder auch nur faktisch aufhebt. Das Gesetz würde dem Land verbieten, weitere Zahlungen auf die Verpflichtungen aus den Finanzierungsverträgen zu leisten, weil diese Verträge nach dem Wortlaut des Gesetzes aufgehoben werden. Wie oben (B IV. 3.) ausgeführt, fehlt dem Land allerdings die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz, die Finanzierungsverträge mit der Bauverpflichtung für die Projekte S 21 und Neubaustrecke Wendlingen-Ulm aufzuhe-

ben. Die Finanzierungsverpflichtung des Landes bleibt damit im Außenverhältnis zwischen dem Land und seinen Vertragspartnern wirksam.

Das Gesetz zur Aufhebung der Finanzierungsverträge würde damit zwangsläufig zu einem Verstoß gegen den Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit und Wahrheit führen. Nach Art. 79 Abs. 1 S. 1 LV sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen. Der Grundsatz der Vollständigkeit gebietet eine gewissenhafte, realitätsnahe Ermittlung und Schätzung von Einnahmen und Ausgaben. Vorhersehbare Ausgaben dürfen nicht außer Ansatz bleiben. Aus dem formellen Grundsatz der Vollständigkeit wird die materielle Forderung nach Haushaltswahrheit abgeleitet, nämlich die Forderung, die zu erwartenden Einnahmen oder Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu schätzen. Aus dem Grundsatz der Haushaltswahrheit folgt außerdem das Verbot, Beträge und Sachverhalte zu verschleiern oder vorzutäuschen (Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II. 1980, S. 1239 f.; Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2008, Art. 110 GG Rn. 28; Dolde/Porsch, DÖV 2002, 232, 237). Beide Haushaltsgrundsätze haben Verfassungsrang (Siekmann, in: Sachs, GG-Kommentar, 5. Auflage 2009, Art. 110 Rn. 46; Stern, a.a.O., S. 1245).

Würde das Gesetz zur Aufhebung der Finanzierungsverpflichtungen des Landes durch eine Volksabstimmung beschlossen, würden die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen aufgehoben. Gleichzeitig bestünden die vertraglichen Zahlungspflichten aus den Finanzierungsverträgen unverändert fort, weil dem Land die Gesetzgebungskompetenz zur Aufhebung der Finanzierungsverträge fehlt. Obwohl damit Ausgaben absehbar sind, würde das Staatshaushaltsgesetz keine entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen enthalten. Darin läge ein Verstoß gegen die Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Wahrheit.

6. Fazit

Eine Volksabstimmung über ein Landesgesetz zur Aufhebung der Finanzierungsverträge ist verfassungsrechtlich unzulässig. Dem Landesgesetz-

geber fehlt sowohl die Gesetzgebungskompetenz als auch die Verwaltungskompetenz für eine Entscheidung über den Bau der Eisenbahninfrastrukturanlagen Stuttgart 21 und Neubaustrecke Wendlingen-Ulm. Insofern besitzt der Bund nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 a GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz und nach Art. 87 e Abs. 1 bis 4 GG die ausschließliche Verwaltungskompetenz.

Der Landesgesetzgeber hat seine aus den Finanzierungsverträgen folgenden Verpflichtungen durch Verpflichtungsermächtigungen im Staatshaushaltsgesetz 2009 abgesichert. Eine Volksabstimmung über diese Verpflichtungen ist verfassungsrechtlich unzulässig, weil nach Art. 60 Abs. 6 LV über das Staatshaushaltsgesetz keine Volksabstimmung stattfindet.

Da der Landesgesetzgeber keine Sachkompetenz für die Aufhebung der Finanzierungsverträge hat, bleiben die Zahlungsverpflichtungen des Landes aus diesen Verträgen auch dann wirksam, wenn das Aufhebungsgesetz im Wege der Volksabstimmung beschlossen würde. Dies hätte zwangsläufig einen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Vollständigkeit und Wahrheit des Haushaltes zur Folge. Für die zu erwartenden Ausgaben des Landes zur Erfüllung der Verpflichtungen aus den Finanzierungsverträgen wären keine Haushaltsmittel veranschlagt. Der Haushaltsplan wäre im Hinblick auf die zu erwartenden Ausgaben unvollständig und unrichtig.

VI. Verfassungswidrigkeit einer gesetzlichen Verpflichtung zur Kündigung der Finanzierungsverträge bei unterstelltem Kündigungsrecht

1. Möglicher Inhalt

Möglicher Inhalt eines der Volksabstimmung zu Grunde liegenden Landesgesetzes könnte nach der Initiative der Fraktion der SPD sein, dass sich das Land einseitig von den Verpflichtungen sämtlicher Verträge zu Stuttgart 21 und zur Neubaustrecke Wendlingen-Ulm durch die Kündigung der Finanzierungsverträge löst. Die daraus entstehenden Entschädi-

gungsansprüche sollen nach dem Vorschlag der SPD-Fraktion erfüllt werden. Ob eine solche Kündigung mit allen Folgen von den Menschen im Land gewünscht werde, soll durch Volksabstimmung entschieden werden.

Inhalt des Gesetzes wäre die Verpflichtung der Landesregierung, die Finanzierungsverträge zu kündigen.

Wie oben (B II. und III.) ausgeführt, könnte auch ein solches Gesetz wegen des Verstoßes gegen Art. 60 Abs. 3 LV und wegen des Missbrauchs des Gesetzesinitiativrechts der Landesregierung nicht zum Gegenstand einer Volksabstimmung gemacht werden. Darüber hinaus kann es selbst bei einem unterstellten Kündigungsrecht nach Art. 60 Abs. 6 LV als hauswirtschaftswirksames Gesetz nicht Gegenstand einer Volksabstimmung sein.

2. Vertragliche Regelungen

Nach § 15 Abs. 1 S. 2 Finanzierungsvertrag S 21 ist eine ordentliche Kündigung des Vertrages ausgeschlossen. Ein vertraglich vorgesehenes ordentliches Kündigungsrecht gibt es damit nicht. Auch die Gemeinsame Erklärung enthält keine Bestimmungen über eine Kündigung des Vertrages. Auch sie kann nicht ordentlich gekündigt werden kann. Es verbleibt damit nur das gesetzliche Kündigungsrecht nach § 60 VwVfG. Ob ein solches Kündigungsrecht besteht, wird unten (B. VII.) geprüft.

3. Kompetenz des Landesgesetzgebers

Das Land hat zwar für den Bau von Eisenbahnanlagen des Bundes weder Gesetzgebungs- noch Verwaltungskompetenzen. Die Entscheidung über den Bau von Eisenbahninfrastrukturanlagen obliegt dem Bund. Wenn sich das Landesgesetz allerdings auf eine Regelung beschränkt, ein (behauptetes) Kündigungsrecht der Finanzierungsverträge auszuüben, liegt der Schwerpunkt der Regelung dieses Gesetzes im Bereich der Gesetzgebungskompetenz des Landes (Art. 30, 70 Abs. 1 GG). Der Bau der Eisenbahninfrastrukturanlagen würde zwar durch eine Vertragskündigung mittelbar berührt. Schwerpunkt der gesetzlichen Regelung wäre aber nur die

Ausübung eines vertraglichen Kündigungsrechts des Landes. Unterstellt man eine Kündigungsmöglichkeit, könnte ein solches Gesetz nach Art. 30, 70 Abs. 1 GG kompetenzgerecht erlassen werden. Die Auswirkungen auf den Bau der Infrastrukturanlagen wären dann nur ein Reflex der gesetzlichen Regelung, die im Schwerpunkt eine Vertragskündigung vorsieht.

4. Verstoß gegen Art. 60 Abs. 6 LV

Unterstellt man ein Kündigungsrecht des Landes, könnte ein Gesetz, durch das die Landesregierung verpflichtet wird, die Finanzierungsverträge zu kündigen, nach Art. 60 Abs. 6 LV nicht Gegenstand einer Volksabstimmung sein:

a) Szenario 1: Projekte werden aufgegeben

Wenn das Land den Finanzierungsvertrag Stuttgart 21 wirksam kündigen könnte, würde die Verpflichtung der Eisenbahnunternehmen, das Projekt Stuttgart 21 zu errichten (§ 3 Abs. 1, 4 Finanzierungsvertrag S 21) entfallen. Außerdem würden die Finanzierungsverpflichtungen des Landes für Stuttgart 21 wegfallen. Dies hätte auch Auswirkungen auf die Gemeinsame Erklärung. Nach § 6 Abs. 1 sind die Projekte Stuttgart 21 und Neubaustrecke Wendlingen-Ulm voneinander abhängig. Änderungen innerhalb eines der beiden Projekte oder in beiden Projekten sind bezüglich ihrer Auswirkungen jeweils im anderen Projekt zu berücksichtigen. Ob Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm nach einer Vertragskündigung weitergebaut werden, obläge dann der alleinigen Entscheidung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

Entscheiden die Eisenbahnunternehmen bzw. der Bund, die Projekte Stuttgart 21 und Neubaustrecke Wendlingen-Ulm nach einer Vertragskündigung des Landes aufzugeben, würden die im Haushalt veranschlagten Ausgaben gegenstandslos. Alle Ausgaben haben eine klare Zweckbestimmung. Sie wurden für die Finanzierung von Stuttgart 21 bzw. für die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm veran-

schlagt. Sie dürfen nur zu diesem Zweck ausgegeben werden (§ 45 Abs. 1 LHO). Fällt der Zweck weg, werden die Haushaltstitel gegenstandslos.

Folgt man der Auffassung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin zur Auslegung des Haushaltsvorbehalts (BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, 169, ff.) wäre eine Volksabstimmung schon nach dem Wortlaut des Art. 60 Abs. 6 LV unzulässig. Danach umfasst der Begriff „Volksbegehren zum Haushaltsgesetz“ nicht nur Volksbegehren, die unmittelbar auf die Änderung eines bestehenden Haushaltsgesetzes gerichtet sind, sondern auch solche, die eine solche Änderung des bestehenden Haushaltsgesetzes zwingend nach sich ziehen (BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, 169, 170). Eine Volksabstimmung über ein Gesetz, das die Landesregierung zur Kündigung der Finanzierungsverträge verpflichtet, könnte dann wegen des in Folge der Kündigung zwingenden Eingriffs in das bestehende Staatshaushaltsgesetz nicht Gegenstand einer Volksabstimmung sein.

Folgt man dem Sächsischen Verfassungsgerichtshof, dürfte Art. 60 Abs. 6 LV der Volksabstimmung ebenfalls entgegenstehen. Der Landesgesetzgeber hätte mit der Verpflichtung der Landesregierung zur Kündigung des Vertrages zwar seine Sachgebungskompetenz ausgeübt, anders als im entschiedenen Fall, in dem eine neue materiellrechtliche Regelung im Bereich des Schulwesens entsprechende Kostenfolgen nach sich zog, stellt sich eine gesetzliche Verpflichtung zur Kündigung aber als lediglich vorgeschaltetes Gestaltungsrecht mit dem gleichen ausschließlichen Ziel der Lösung aus der Finanzierungspflicht dar. Auch ein solches Gesetz ist letztlich unmittelbar auf die Änderung des bestehenden Staatshaushaltsgesetzes gerichtet.

Folgt man der überzeugenden Auffassung des Bundesverfassungsgerichts und der überwiegenden Auffassung der Verfassungsgerichte der Länder zur Reichweite des Haushaltsvorbehalts, wäre eine Volksabstimmung ebenfalls nach Art. 60 Abs. 6 LV unzulässig. Würden die Verträge gekündigt, wirkte sich dies im erheblichen Umfang

auf den bestehenden und auch auf künftige Haushalte des Landes Baden-Württemberg aus. Die Haushaltstitel für die Finanzierungsverpflichtung fielen weg, es wären gegebenenfalls neue Finanzierungsgrundlagen für Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche zu schaffen. Wegen der erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt könnte ein Gesetz zur Verpflichtung der Kündigung der Verträge nicht Gegenstand einer Volksabstimmung sein.

b) Szenario 2: Projekte werden fortgeführt

Unterstellt man, dass sich die Eisenbahnunternehmen bzw. der Bund auch nach einer Kündigung der Finanzierungsverträge durch das Land entscheiden, Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm weiter zu bauen, kann das Gesetz zur Kündigung der Finanzierungsverträge ebenfalls nach Art. 60 Abs. 6 LV nicht Gegenstand einer Volksabstimmung sein. Die im Staatshaushaltsplan 2009 abgesicherten Verpflichtungsermächtigungen wurden zu dem Zweck veranschlagt, die Verpflichtungen aus wirksamen Finanzierungsvereinbarungen zu erfüllen. Fällt dieser Zweck weg, werden die Verpflichtungen gegenstandslos. Sie sind nicht für den Zweck veranschlagt, Entschädigungspflichten nach einer Vertragskündigung zu erfüllen.

Damit steht schon der Wortlaut des Art. 60 Abs. 6 LV einer Volksabstimmung entgegen. Die Vertragskündigung würde zwingend eine Änderung von Verpflichtungsermächtigungen im bestehenden Haushaltsgesetz und im bestehenden Haushaltsplan nach sich ziehen. Volksbegehren mit diesen zwingenden Folgen sind nach Art. 60 Abs. 6 LV nicht zulässig (vgl. oben B. IV. 2.; BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, 169, 170).

Jedenfalls wäre eine Volksabstimmung über ein solches Gesetz nach Art. 60 Abs. 6 LV in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts und der überwiegenden Anzahl der Verfassungsgerichte der Länder nicht zulässig. Wegen der erheblichen finanzwirksamen Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates könnte ein

solches Gesetz nach Art. 60 Abs. 6 LV nicht Gegenstand einer Volksabstimmung sein.

VII. Kein Recht des Landes zur Kündigung der Finanzierungsverträge

Das Ziel eines Gesetzes, das Land zur Kündigung des Vertrages zu verpflichten, ist nur dann erreichbar, wenn ein Recht zur Kündigung des Vertrages besteht. Ein solches Recht besteht aus folgenden Gründen nicht:

1. Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Nach § 54 Satz 1 VwVfG kann ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegen stehen. Maßgebend für die Zuordnung zum öffentlichen Recht ist der Inhalt der Vereinbarung. Es kommt darauf an, ob die vertraglichen Regelungen sich auf Gegenstände beziehen, die in Normen des öffentlichen Rechts geregelt sind. Dabei ist der Vertrag einheitlich zu beurteilen, soweit die Regelungen im engen inneren Zusammenhang miteinander bestehen. Maßgebend ist, ob der „Schwerpunkt“ der vertraglichen Regelungen auf dem Gebiet des öffentlichen oder des privaten Rechts liegt (zusammenfassend: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 54 Rn. 28 ff.; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 54 Rn. 73 ff. je m.w.N.).

Der wesentliche Inhalt der Finanzierungsverträge besteht in der Durchführung des Projekts Stuttgart 21 und der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm sowie der Finanzierung dieser Maßnahmen. Grundlage der Maßnahmen sind das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) und die auf der Grundlage dieses Gesetzes ergangenen Planfeststellungsbeschlüsse. Die Verwirklichung dieser Maßnahmen wie auch die Finanzierung von Maßnahmen der öffentlichen Infrastruktur sind dem öffentlichen Recht und nicht dem Privatrecht zuzuordnen (vgl. VGH Kassel, Urteil vom 13.11.2007 – 7 UE 1422/07 – Juris Rn. 68 für die Verteilung von Folgekosten bei der Verle-

gung von Fernmeldeanlagen). Die Finanzierungsverträge sind deshalb öffentlich-rechtliche Verträge im Sinne von § 54 Abs. 1 VwVfG.

2. Kein vertragliches Kündigungsrecht

a) Kein ordentliches Kündigungsrecht

Eine ordentliche Kündigung des Finanzierungsvertrages Stuttgart 21 ist in § 15 Abs. 1 Satz 2 ausdrücklich ausgeschlossen.

b) Qualifizierter Abschluss des Projekts

Der Finanzierungsvertrag Stuttgart 21 sah unter § 2 Abs. 2 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. € zu erwarten war. Dieser Fall ist nicht eingetreten. Die Ausstiegsmöglichkeit nach § 2 Abs. 2 des Vertrages besteht nicht mehr (siehe oben A. II. 1.).

c) Keine Ausstiegsmöglichkeit wegen Kostenänderungen

§ 8 Abs. 3 des Finanzierungsvertrages Stuttgart 21 enthält Regelungen über die Finanzierung von Mehrkosten des Projekts Stuttgart 21. Diese Regelung zur Risikovorsorge für Mehrkosten umfasst einen Betrag bis zu 1,45 Mrd. €, die Finanzierung ist somit bis zu Gesamtkosten in Höhe von 4,526 Mrd. € im Vertrag abschließend geregelt.

Für den Fall, dass weitere Kostensteigerungen auftreten und die Gesamtkosten des Projekts Stuttgart 21 höher sind als dieser Betrag, nehmen die Eisenbahninfrastrukturunternehmen und das Land gemäß § 8 Abs. 4 Gespräche auf; § 2 Abs. 2 findet insoweit keine Beachtung. Dies bedeutet, dass weitere Kostensteigerungen des Projekts Stuttgart 21 nicht zu einem „qualifizierten Abschluss“ des Projekts im Sinne von § 2 Abs. 2 Satz 3 des Finanzierungsvertrages füh-

ren können. Vielmehr sind bei einer Überschreitung der Gesamtkosten von 4,526 Mrd. € weitere Gespräche aufzunehmen. Eine Kündigung und ein qualifizierter Abschluss sind nicht möglich.

3. Keine Kündigung wegen wesentlicher Änderung der Verhältnisse (§ 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG)

a) Voraussetzungen

Nach § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG kann eine Vertragspartei den öffentlich-rechtlichen Vertrag kündigen, wenn sich die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhaltes maßgebend gewesen sind, seit Abschluss des Vertrages so wesentlich geändert haben, dass ihr das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist und wenn eine Anpassung des Vertragsinhaltes an die geänderten Verhältnisse ausgeschlossen ist.

Voraussetzung ist zunächst eine Änderung der für die Festsetzung des Vertragsinhaltes maßgebenden Verhältnisse. Eine solche Änderung liegt vor, wenn in den tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen, die von den Vertragsparteien ausdrücklich oder stillschweigend zur gemeinsamen und wesentlichen Grundlage des Vertrages gemacht wurden, eine Änderung eingetreten ist, mit der die Vertragspartner bei Abschluss des Vertrages nicht gerechnet haben, und wenn davon auszugehen ist, dass der Vertrag bei Kenntnis dieser Umstände nicht mit dem gleichen Inhalt geschlossen worden wäre (BVerwGE 87, 77; VGH Mannheim, NVwZ 1996, 1230). Gemeint ist damit die Geschäftsgrundlage des Vertrages, die das BGB in § 313 Abs. 1 regelt. Sie ist zu unterscheiden vom Inhalt des Vertrages. Soweit der Vertrag Regelungen für Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse enthält, gehen diese Regelungen vor, insoweit besteht für die Anwendung von § 60 VwVfG kein Raum (OVG Münster, NVwZ 1991, 1106; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 60 Rn. 10; Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 60 Rn. 10). Eine Anwendung der Grundsätze über den Wegfall der Geschäftsgrundlage scheidet ins-

besondere dann aus, wenn der Vertrag für die Änderung der Verhältnisse Anpassungen der Leistungspflichten vorsieht (OVG Münster, a.a.O.).

Voraussetzung ist weiter, dass sich die Verhältnisse „seit Abschluss des Vertrages“ geändert haben. Relevant sind somit nur solche Umstände, die nach Abschluss des Vertrages eingetreten sind.

Voraussetzung ist weiter, dass sich die maßgebenden Verhältnisse so wesentlich geändert haben, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist. Auch im öffentlichen Recht kann der Grundsatz der Vertragstreue nur ausnahmsweise durchbrochen werden, sofern dies notwendig ist, um untragbare Ergebnisse zu vermeiden (BVerwGE 25, 299, 303; Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 60 Rn. 18). Ein Wegfall der Geschäftsgrundlage im Sinne von § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG liegt nicht schon dann vor, wenn eine Partei nach ihrer heutigen Interessenlage vernünftigerweise nicht mehr in den Vertragsschluss einwilligen würde (OVG Münster, NVwZ 1993, 588, Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 60 Rn. 8). Voraussetzung ist, dass die Änderung zu einem mit Recht und Gerechtigkeit nicht zu vereinbarenden und damit der betroffenen Partei nach Treu und Glauben nicht zuzumutenden Ergebnis führt (BVerwG, DVBl. 2002, 843, 846; VGH Mannheim, NVwZ 1996, 1230; VBIBW 2009, 387, 389). Dabei ist die vertragliche Risikoverteilung zu beachten. Umstände, die eindeutig in den Risikobereich einer Vertragspartei fallen, weil sie dieses Risiko bewusst übernommen hat oder weil das Risiko von ihr verschuldet wurde, lösen nicht die Rechtsfolgen des § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG aus. Die vertragliche Risikozuweisung hat insoweit Vorrang (VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, 206, 207; Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 60 Rn. 12). Einem Vertragspartner ist das Festhalten an der ursprünglichen Regelung nur dann nicht zuzumuten, wenn der Rahmen des Risikos überschritten wird, den sie bei Abwägung aller Umstände, einschließlich der Interessen der übrigen Vertragspartner, nach Treu und Glauben hinzunehmen hat (Kopp/Ramsauer, a.a.O.).

Liegen diese Voraussetzungen vor, kann die Vertragspartei entweder die Anpassung des Vertragsinhalts an die geänderten Verhältnisse verlangen oder den Vertrag kündigen. Eine Kündigung kommt nur in Betracht, wenn eine Anpassung des Vertrages tatsächlich und rechtlich nicht möglich ist, die Kündigung muss den übrigen Vertragspartner zumutbar sein (Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, 2010, § 60 Rn. 14).

b) Kein Wegfall der Geschäftsgrundlage durch ein „Ausstiegsgesetz“

Eine Änderung der Verhältnisse im Sinne von § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG ist sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht möglich (Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 60 Rn. 9 a; BGHZ 58, 355, 362). Eine Änderung der Rechtslage kann die Rechtsfolgen des § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG auslösen. Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden.

Greift ein nach Abschluss des Vertrages erlassenes Gesetz unmittelbar in das durch den öffentlich-rechtlichen Vertrag begründete Rechtsverhältnis ein, indem es diesen Vertrag unmittelbar durch Gesetz umgestaltet, bedarf es keiner Anpassung wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage. In diesem Fall wird das Vertragsverhältnis vielmehr durch das Gesetz unmittelbar umgestaltet (Bader/Ronellenfitsch, a.a.O., § 60 Rn. 8; Knack/Hennecke, VwVfG, 9. Aufl. 2010, § 60 Rn. 10; Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 60 Rn. 6 a). In diesem Fall stellt sich die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des in den Vertrag unmittelbar eingreifenden Gesetzes.

Für den Erlass eines Gesetzes, das den Finanzierungsvertrag aufhebt, fehlt aus den oben dargelegten Gründen dem Landesgesetzgeber die Kompetenz.

Der Vorschlag der Fraktion der SPD geht dahin (LT-Drs. 14/6896, S. 3), im Ausstiegsgesetz vorzusehen, „dass sich das Land einseitig von den Verpflichtungen sämtlicher Verträge zu Stuttgart 21 und zur Neubaustrecke Wendlingen-Ulm löst und die daraus entstehende

Entschädigungsansprüche erfüllt“, vorgesehen ist eine Kündigung des Landes. Das Gesetz selbst soll die Verträge nicht unmittelbar inhaltlich ändern. Vielmehr erhält die Landesregierung den gesetzlichen Auftrag, die Verträge zu kündigen. Es handelt sich nicht um die Änderung der Verträge unmittelbar durch Gesetz, sondern um eine Änderung rechtlicher Umstände durch ein nach Abschluss der Verträge erlassenes Gesetz, das nicht unmittelbar in die Verträge eingreift. Es stellt sich deshalb die Frage, ob der nach Abschluss der Verträge erteilte gesetzliche Auftrag an die Landesregierung, den Vertrag zu kündigen, einen Wegfall der Geschäftsgrundlage im Sinne von § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG begründet.

Ein solches „Ausstiegsgesetz“ wäre eine nach Abschluss der Verträge eingetretene neue rechtliche Tatsache. Für die Frage, ob diese neue Tatsache dazu führt, dass dem Land das Festhalten am Vertrag nicht mehr zuzumuten ist, bedarf es einer Abwägung aller Gesichtspunkte. Dabei sind die Umstände der Rechtsänderung und die dahinter stehenden Motive zu berücksichtigen (Heberlein, DVBl. 1982, 763, 768). Außerdem ist das Ausmaß der normativen Änderung zu beachten (Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 60 Rn. 14).

Unter Berücksichtigung dieser Umstände führt der Erlass eines Ausstiegsgesetzes, das die Landesregierung zur Kündigung des Vertrages verpflichtet, nicht zum Wegfall der Geschäftsgrundlage. Das Festhalten des Landes am Vertrag wird durch dieses Gesetz nicht unzumutbar. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass derjenige, der die entscheidende Änderung der Verhältnisse vorsätzlich herbeiführt oder sonst selbst bewirkt, aus dem dadurch herbeigeführten Wegfall der Geschäftsgrundlage keine Rechte herleiten kann (BGH, NJW-RR 1993, 880, 881 f.; NJW 1995, 2028, 2031). Dies gilt grundsätzlich auch im öffentlichen Recht. Wenn ein Vertragspartner selbst Normgeber ist, schränkt ein bestehender öffentlich-rechtlicher Vertrag zwar sein Normgebungsrecht nicht ein, es ist ihm aber nach Treu und Glauben verwehrt, für das konkrete Vertragsverhältnis aus dieser Veränderung Rechte herzuleiten (Schliesky, in:

Knack/Henneke, VwVfG, 9. Auflage 2010, § 60 Rn. 12; Meyer/Borgs, VwVfG, 2. Auflage 1982, § 54 Rn. 79; Heberlein, DVBl. 1982, 763, 768).

Der gesetzliche Kündigungsauftrag an die Landesregierung enthält keine materiell-rechtlichen Änderungen in Bezug auf die Zulässigkeit des Projekts Stuttgart 21 und der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm. Die Realisierung beider Vorhaben bleibt nach Maßgabe der bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlüsse zulässig. An dieser Zulässigkeit ändert sich durch ein Ausstiegsgesetz mit einem gesetzlichen Auftrag zur Kündigung der Verträge nichts. Dasselbe gilt für die vertraglich vereinbarte und haushaltsrechtlich abgesicherte Finanzierung. Sie wird durch den Auftrag, die Verträge zu kündigen, nicht geändert. Alleiniges Ziel des Gesetzes ist es, die Beendigung der Verträge durch Kündigung herbeizuführen. Die Kündigung ist im Finanzierungsvertrag Stuttgart 21 ausdrücklich ausgeschlossen. Das Gesetz als nachträgliche Änderung der Rechtslage ist damit nur Ausdruck einer Änderung des politischen Willens eines der Vertragspartner. Die Rechtsänderung bezieht sich weder auf die materiell-rechtliche Zulässigkeit des Gesamtprojekts noch auf seine Finanzierung. Die vertraglichen Rahmenbedingungen werden nicht verändert. Es handelt sich nur um eine Änderung des Willens einer der Vertragspartner, am Vertrag festzuhalten. Dabei handelt es sich um Umstände, die allein in den Risikobereich dieses Vertragspartners fallen. Solche Umstände berechtigen – wie unter a) dargelegt wurde – nicht zu einer Kündigung wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage. Der öffentlich-rechtliche Vertrag steht nicht zur willkürlichen Disposition einer Vertragspartei. § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG dient dazu, untragbare Ergebnisse, die sich als Folge rechtlicher oder tatsächlicher Änderungen ergeben, zu vermeiden, nur unter diesen Voraussetzungen kann der Grundsatz der Vertragstreue ausnahmsweise durchbrochen werden. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor, wenn eine Vertragspartei ohne Änderung der maßgebenden Umstände nachträglich ihren Willen ändert und am Vertrag nicht mehr festhalten will. Ein Vertragspartner kann durch Erlass eines Geset-

zes nicht selbst die Voraussetzungen für einen Kündigungsgrund schaffen. In den Fällen, in denen der Vertragspartner selbst Normgeber ist, kann es dem Vertragspartner verwehrt sein, sich auf eine von ihm selbst geschaffene Änderung der Rechtslage zu berufen (Knack/Hennecke, a.a.O., § 60 Rn. 12). Allein die Änderung des politischen Willens eines Vertragspartners, am Vertrag nicht mehr festzuhalten, führt nicht zum Wegfall der Geschäftsgrundlage. Dies gilt auch dann, wenn dieser Wille durch einen gesetzlichen Auftrag zur Kündigung des Vertrages an die Regierung manifestiert wird. Vertragspartner ist das Land Baden-Württemberg. Entscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers wie auch des Volksgesetzgebers sind Entscheidungen des Landes Baden-Württemberg und unterliegen den vorgenannten rechtlichen Bindungen.

Der Erlass eines Gesetzes, das die Landesregierung zur Kündigung der Finanzierungsverträge verpflichtet, ist nach alledem kein Wegfall der Geschäftsgrundlage, er rechtfertigt eine Kündigung nach § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG nicht.

c) Kostenentwicklung keine Geschäftsgrundlage

Gleichermaßen kann eine Kostensteigerung kein Grund für eine Kündigung sein.

Die Vertragsparteien haben in § 8 Abs. 3 des Finanzierungsvertrages S 21 eine Regelung für Mehrkosten bis zu einer Höhe von 1,450 Mrd. € getroffen. Ferner enthält § 8 Abs. 4 des Finanzierungsvertrags eine Vereinbarung für darüber hinausgehende Mehrkosten. Hierin heißt es:

„(4) Im Fall weiterer Kostensteigerungen nehmen die EIU und das Land Gespräche auf. § 2 Abs. 2 findet insoweit keine Anwendung.“

Danach haben es die Vertragsparteien für möglich gehalten, dass die voraussichtlichen Gesamtkosten des Projekts überschritten werden. Für diesen Fall haben sie in § 8 Abs. 3 und Abs. 4 eine ab-

schließende vertragliche Regelung getroffen. Der Finanzierungsvertrag enthält damit Regelungen für den Fall einer Kostensteigerung. Diese Umstände sind Inhalt des Vertrags und nicht Geschäftsgrundlage. Soweit Änderungen der Verhältnisse vertraglich geregelt sind, ist diese vertragliche Regelung vorrangig zu beachten. § 60 VwVfG findet in diesem Fall keine Anwendung (OVG Münster, NVwZ 1991, 1106; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 60 Rn. 10; zum Zivilrecht: BGHZ 81, 135, 143; 90, 69, 74).

Die Voraussetzungen einer weiteren Kostensteigerung im Sinne des § 8 Abs. 4 des Finanzierungsvertrages S 21 liegen auch nicht vor. Für die Feststellung von Kostensteigerungen ist nach den vertraglichen Regelungen ausschließlich der Lenkungskreis zuständig (§ 3 Abs. 7 i.V.m. § 13 Abs. 2 c). Der Lenkungskreis hat keine Maßnahmen beschlossen, die Kostensteigerungen über die im Finanzierungsvertrag S 21 geregelten Finanzierungsbeiträge der Vertragspartner nach sich ziehen. Die Kostenentwicklung begründet damit kein Recht zur Kündigung nach § 60 VwVfG.

d) Öffentliche Diskussion kein Wegfall der Geschäftsgrundlage

Auch die Tatsache, dass in der Bevölkerung eine öffentliche Diskussion über das Projekt geführt wird, ist keine nachträgliche Veränderung der Verhältnisse, die eine Kündigung nach § 60 Abs. 1 S. 1 VwVfG rechtfertigt. Das Projekt Stuttgart 21 war bereits vor Abschluss der Finanzierungsvereinbarungen Gegenstand der öffentlichen Diskussion.

Der Finanzierungsvertrag Stuttgart 21 wurde am 02.04.2009 unterzeichnet. Unter dem 13.05.2009 stimmte der Landtag Baden-Württemberg dem Finanzierungsvertrag zu (LT-Plenarprotokoll 14/66 S. 4754 – 4760). Bereits am 15.11.2007 waren bei der Stadt Stuttgart Unterschriftenlisten mit zusammen ca. 67.000 Unterschriften eingereicht worden. Hierdurch sollte ein Bürgerentscheid nach § 21 Abs. 3 GemO initiiert werden, dessen Gegenstand die Frage eines

Ausstiegs aus dem Projekt Stuttgart 21 war (zur Unzulässigkeit des Bürgerentscheids vgl. VG Stuttgart, U. v. 17.07.2009 – 7 K 3229/08).

Die Tatsache, dass das Projekt Gegenstand der öffentlichen Diskussion ist, stellt damit keine nachträgliche Änderung der Geschäftsgrundlage dar. Diese ist allerdings Voraussetzung für eine Anwendung des § 60 VwVfG.

Der Landtag von Baden-Württemberg hat sich in zahlreichen Sitzungen mit dem Projekt befasst. Er fasste in seiner Sitzung am 12.10.2006 auf Antrag der Fraktionen der CDU, der SPD und der FDP/DVP eine EntschlieÙung zu Stuttgart 21. Mit der EntschlieÙung unterstützte der Landtag das Gesamtprojekt Neubaustrecke Stuttgart-Ulm/Stuttgart 21 mit Nachdruck, weil es verkehrs- und umweltpolitisch sinnvoll, für die Platzierung des Landes im zusammenwachsenden Europa besonders bedeutsam sowie aus struktur- und landpolitischen Gründen sinnvoll ist (LT-Drs. 14/381).

In seiner Sitzung am 24.07.2007 stimmte der Landtag den Eckpunkten zur Realisierung der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm und des Projekts Stuttgart 21 zu, die der Bund, das Land, die Deutsche Bahn AG, die Landeshauptstadt Stuttgart und der Verband Region Stuttgart in einem „Memorandum of Understanding“ am 19.07.2007 vereinbart hatten.

Am 13.05.2009 stimmte der Landtag den Finanzierungsvereinbarungen zu.

Auch die Partner des Landes haben durch ihre demokratisch legitimierten Organe die politische Verantwortung für das Projekt übernommen.

Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Stuttgart hat sich seit 1995 mit den Projekten Stuttgart 21 und NBS Wendlingen-Ulm in mehr als 170 Sitzungen befasst. Die Zustimmung zum Abschluss der Ergänzungsvereinbarung, mit der sich die Stadt gegenüber dem Land ver-

pflichtet hat, ihren Finanzierungsbeitrag zu leisten, erfolgte durch Beschluss des Gemeinderats der Landeshauptstadt Stuttgart vom 04.10.2007 (GR-Drs. 790/2007).

Auch die Regionalversammlung des Verbandes Region Stuttgart hat sich mehrfach zum Projekt Stuttgart 21 und zu den zugesagten Finanzierungsbeiträgen bekannt. Zuletzt wurde in der Sitzung am 29.09.2010 mit großer Mehrheit ein Antrag der Grünen auf ein Moratorium bei der Durchführung des Bahnprojekts Stuttgart-Ulm abgelehnt.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 12. Sitzung am 17.12.2009 ebenfalls einen Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auf ein Moratorium für Stuttgart 21 abgelehnt (BT-Drs. 17/125 und 17/268). Die Redner der Mehrheitsfraktionen des Deutschen Bundestages betonten, dass es sich bei den Projekten Stuttgart 21 und NBS Wendlingen-Ulm um sinnvolle Infrastrukturprojekte von europäischer Dimension handle (Plenarprotokoll 17/12 vom 17.12.2009, S. 1047 ff.).

Der Landtag von Baden-Württemberg, der Gemeinderat der Landeshauptstadt Stuttgart, die Regionalversammlung und der Bundestag haben ihre Entscheidung für das Projekt in Kenntnis der Tatsache getroffen, dass das Projekt bei Teilen der Bevölkerung auf Ablehnung stößt. Die Kenntnis von der Ablehnung des Projekts ist damit für alle Beteiligten Vertragsgrundlage, sie kann deshalb nicht zur Begründung eines Wegfalls der Geschäftsgrundlage herangezogen werden.

4. Keine Kündigung zur Beseitigung schwerer Nachteile für das Gemeinwohl (§ 60 Abs. 1 S. 2 VwVfG)

a) Voraussetzungen

Nach § 60 Abs. 1 S. 2 VwVfG kann die Behörde den Vertrag kündigen, „um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder

zu beseitigen.“ Dieser besondere Kündigungsgrund ist nicht auf nach Vertragsschluss eintretende Umstände beschränkt (OVG Münster, NVwZ 2003, 588, 589).

§ 60 Abs. 1 S. 2 VwVfG durchbricht den Grundsatz der Vertragsbindung in solchen Fällen, in denen ein Festhalten am Vertrag öffentliche Interessen in unerträglicher Weise gefährden oder beeinträchtigen würde (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 60 Rn. 2 a). Den Interessen der Allgemeinheit wird im Vergleich zu den Interessen eines privaten Vertragspartners der Vorrang eingeräumt.

Eine Kündigung ist nur gerechtfertigt, um „schwere Nachteile“ für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen. Der Begriff des schweren Nachteils ist aufgrund des Charakters der Vorschrift als „ultima ratio“ restriktiv auszulegen. Eine Kündigung kommt daher nur in Betracht, wenn eine Überschreitung der Opfergrenze unabweislich erscheint (Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, 2010, § 60 Rn. 22). Es muss sich um eine „außergewöhnliche Situation“ handeln, die das Eingreifen in den öffentlich-rechtlichen Vertrag vom Standpunkt der Allgemeinheit als zwingend geboten erscheinen lässt (Knack/Hennecke, VwVfG, 9. Aufl. 2010, § 60 Rn. 29).

Dies ist der Fall, wenn es sich um eine Gefährdung oder Störung besonders wichtiger, überragender Interessen der Allgemeinheit handelt. Hierbei kann auf die entsprechende Regelung des § 49 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG zurückgegriffen werden, wonach schwere Nachteile für das Gemeinwohl die Rücknahme eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes rechtfertigen (Kopp/Ramsauer, a.a.O., Rn. 19; Obermayer, VwVfG, 3. Aufl. 1999, § 60 Rn. 62).

b) Projekte dienen dem Allgemeinwohl

Bei Durchführung der Projekte sind keine schweren Nachteile für das Gemeinwohl zu befürchten. Ebenso wie bei § 49 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG stellt die Beeinträchtigung nur fiskalischer Interessen des Staates keinen schweren Nachteil für das Gemeinwohl dar (Obermayer,

VwVfG, 3. Aufl. 1999, § 60 Rn. 65). Allein die mit einer möglichen weiteren Kostensteigerung verbundene wirtschaftliche Nachteiligkeit für die öffentliche Hand oder ein allgemeiner Haushaltsengpass genügen hierfür nicht (Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 60 Rn. 28). Dafür gibt es derzeit auch keine belastbaren Anhaltspunkte.

Die Gefahr anderer „schwerer“ Nachteile für das Gemeinwohl wird weder behauptet, noch ist sie nachgewiesen.

Bei der Bewertung der Vor- und Nachteile des Projekts ist zu berücksichtigen, dass für die wesentlichen Abschnitte des Gesamtprojekts bestandskräftige Planfeststellungsbeschlüsse des Eisenbahn-Bundesamtes vorliegen. Diese Planfeststellungsbeschlüsse entfalten enteignungsrechtliche Vorwirkung (§ 22 Abs. 2 AEG, vgl. dazu z.B. BVerfGE 45, 297, 320; BVerfG, NVwZ 2007, 573 f.). Danach ist der festgestellte und genehmigte Plan dem Enteignungsverfahren zu Grunde zu legen. Er ist für die Enteignungsbehörde bindend. Da § 22 Abs. 2 AEG eine umfassende enteignungsrechtliche Vorwirkung anordnet, steht mit der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses die Zulässigkeit einer für das Vorhaben erforderlichen Enteignung dem Grunde nach fest. Es ist damit dem Grunde nach bindend entschieden, dass das Vorhaben im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG dem Allgemeinwohl dient. Dem Land fehlt sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Verwaltungskompetenz, um diese bindenden Feststellungen der Planfeststellungsbeschlüsse zu ändern. Die Durchführung des Projekts kann nicht als „schwerer Nachteil für das Gemeinwohl“ gewertet werden, wenn feststeht, dass die Durchführung des Vorhabens dem Wohl der Allgemeinheit dient und dass zu seiner Verwirklichung Enteignungen zulässig sind.

Auch der Antrag der Fraktion der SPD betont, dass mit der Durchführung des Projekts keine schweren Nachteile für das Gemeinwohl verbunden sind (LT-Drs. 14/6896). Auf Seite 2 heißt es, dass das geplante Projekt „richtig ist“. Ferner heißt es auf Seite 3, dass „die

verkehrstechnischen, städtebaulichen und ökologischen Argumente für Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm voll überzeugend [sind]“.

Im Übrigen können friedliche Großdemonstrationen in der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes nicht als „schwerer Nachteil“ für das Gemeinwohl gewertet werden. Für gewaltsame Demonstrationen gilt dies erst recht.

Die Voraussetzungen für eine Kündigung nach § 60 Abs. 1 Satz 2 VwVfG liegen nicht vor.

5. Rechtsfolgen einer rechtswidrigen Kündigung

Auch wenn durch das geplante Ausstiegsgesetz ein gesetzlicher Kündigungsauftrag normiert würde, wäre eine Kündigung rechtswidrig und unwirksam.

Die Finanzierungsverträge würden nicht beendet. Die Eisenbahnunternehmer könnten dann das Projekt fortführen und hätten einen gerichtlich einklagbaren Erfüllungsanspruch. Dieser richtet sich auf die Erfüllung der in den Finanzierungsverträgen genannten Verpflichtungen, insbesondere auf Zahlung der Finanzierungsbeiträge.

Die Vertragspartner müssen sich entgegen den Ausführungen im Antrag der Fraktion der SPD nicht auf die Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen verweisen lassen.

6. Konsequenzen für die Volksabstimmung

Ein Gesetzentwurf darf nur dann zur Volksabstimmung gebracht werden, wenn er mit höherrangigem Recht, insbesondere mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung, im Einklang steht. Verfassungswidrige Gesetze können nicht zur Volksabstimmung zugelassen werden (§ 27 Abs. 1 Nr. 2 VAbstG).

Ein Gesetz, das die Landesregierung verpflichtet, einen Vertrag ohne vertragliches oder gesetzliches Kündigungsrecht zu kündigen, verpflichtet die Regierung zum Vertragsbruch. Mit diesem Inhalt verstößt das Gesetz gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 23 Abs. 1 LV).

7. Fazit

Ein Gesetzentwurf, nach dem die Landesregierung zur Kündigung der Finanzierungsverträge verpflichtet wird, kann nicht zur Volksabstimmung gebracht werden.

VIII. Ergebnisse

1. Initiative der SPD für eine Volksabstimmung

Am 08.09.2010 beantragte die Fraktion der SPD, der Landtag wolle beschließen, die Landesregierung zu ersuchen, durch Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfs die Voraussetzungen für eine landesweite Volksabstimmung für die Beteiligung des Landes an Stuttgart 21 und an der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm gem. Art. 60 LV zu schaffen. Es wird vorgeschlagen, die Finanzierungsverträge für die Projekte Stuttgart 21 und Neubaustrecke Wendlingen-Ulm entweder unmittelbar durch ein Gesetz aufzuheben oder die Landesregierung durch Gesetz zu verpflichten, die Finanzierungsverträge zu kündigen.

2. Formelle Voraussetzungen einer Volksabstimmung

Die SPD-Fraktion schlägt eine Volksabstimmung nach Art. 60 Abs. 3 LV vor. Danach kann die Landesregierung eine Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung bringen, wenn zuvor ein von ihr eingebrachter Gesetzentwurf vom Landtag abgelehnt wurde und wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtages die Durchführung einer Volksabstimmung beantragt.

3. Verstoß gegen den Zweck des Art. 60 Abs. 3 LV

Die Durchführung einer Volksabstimmung verstieße gegen Art. 60 Abs. 3 LV und wäre verfassungswidrig. Voraussetzung für eine Volksabstimmung ist eine Konfliktlage zwischen der Landtagsmehrheit und der Landesregierung. Eine solche Konfliktlage besteht bei den Projekten Stuttgart 21 und Neubaustrecke Wendlingen-Ulm nicht. Landtagsmehrheit und Landesregierung sind sich darin einig, dass die Projekte zum Wohle des Landes sinnvoll und wichtig sind.

4. Verstoß gegen Gesetzesinitiativrecht

Die Einbringung einer Gesetzesvorlage für ein „Ausstiegsgesetz“ durch die Landesregierung verstieße gegen Art. 59 Abs. 1 LV. Die Einbringung eines Ausstiegsgesetzes, das dem politischen Willen der Landesregierung widerspricht, wäre eine missbräuchliche Handhabung des Initiativrechts und damit verfassungswidrig.

5. Keine Volksabstimmung über das Staatshaushaltsgesetz

Nach Art. 60 Abs. 6 LV sind Volksabstimmungen unzulässig, die das Haushaltsgesetz und den in ihm festgestellten Haushaltsplan unmittelbar zum Gegenstand haben.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der überwiegenden Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte erfassen die Haushaltsvorbehaltsklauseln auch Sachgesetze, die gewichtige Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen. Dies gilt auch für Art. 60 Abs. 6 LV.

Beide Gründe schließen eine Volksabstimmung über ein Ausstiegsgesetz aus; diese wäre verfassungswidrig.

6. Verfassungswidrigkeit eines Landesgesetzes zur Aufhebung der Finanzierungsverträge

Die Finanzierungsverträge vom 02.04.2009 regeln die Durchführung und Finanzierung von Planung und Bau der Projekte Stuttgart 21 und Neubaustrecke Wendlingen-Ulm. Für den Bau von Schienenwegen und Bahnhöfen der Eisenbahnen des Bundes besitzt der Bund nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 a GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Das Land ist deshalb nicht berechtigt, eine gesetzliche Regelung zur Aufhebung der Finanzierungsverträge zu erlassen.

Dem Land fehlt auch die Verwaltungskompetenz für die Durchführung der Projekte. Diese Entscheidung ist nach Art. 87 e GG der ausschließlichen Verwaltungskompetenz des Bundes zugewiesen.

Der Landesgesetzgeber hat seine aus den Finanzierungsverträgen folgenden Verpflichtungen durch Verpflichtungsermächtigungen im Staatshaushaltsgesetz 2009 abgesichert. Eine Volksabstimmung über diese Ermächtigungen ist verfassungsrechtlich unzulässig, weil nach Art. 60 Abs. 6 LV über das Staatshaushaltsgesetz keine Volksabstimmung stattfindet.

Da dem Landesgesetzgeber die Sachkompetenz für die Aufhebung der Finanzierungsverträge fehlt, blieben die Zahlungsverpflichtungen des Landes aus diesen Verträgen auch dann wirksam, wenn das Aufhebungsgesetz im Wege der Volksabstimmung beschlossen würde. Dies hätte einen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Vollständigkeit und Wahrheit des Haushaltes zur Folge (Art. 79 Abs. 1 Satz 1 LV). Für die zu erwartenden Ausgaben des Landes zur Erfüllung der Verpflichtungen aus den Finanzierungsverträgen wären keine Haushaltsmittel mehr veranschlagt.

7. Verfassungswidrigkeit einer gesetzlichen Verpflichtung zur Kündigung der Finanzierungsverträge bei unterstelltem Kündigungsrecht

Das Land könnte ein Gesetz, mit dem die Landesregierung verpflichtet wird, die Finanzierungsverträge zu kündigen, kompetenzgemäß erlassen.

Ein solches Gesetz könnte nach Art. 60 Abs. 6 LV nicht Gegenstand einer Volksabstimmung sein, weil nach der Kündigung der Zweck der im Staatshaushaltsgesetz und im Haushaltsplan veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen des Landes wegfallen würde.

8. Kein Recht des Landes zur Kündigung der Finanzierungsverträge

Eine ordentliche Kündigung des Finanzierungsvertrages Stuttgart 21 ist in § 15 Abs. 1 Satz 2 ausdrücklich ausgeschlossen, die übrigen Finanzierungsverträge enthalten keine Regelungen über ein ordentliches Kündigungsrecht.

Eine Kündigung wegen wesentlicher Änderung der Verhältnisse nach § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG besteht nicht, weil die Geschäftsgrundlage der Verträge auch durch ein „Ausstiegsgesetz“ nicht wegfällt. Die Kostenentwicklung des Projekts begründet ebenfalls keinen Wegfall der Geschäftsgrundlage, weil die Finanzierungsverträge für Kostensteigerungen Regelungen vorsehen. Schließlich führt auch die öffentliche Diskussion über die Projekte nicht zum Wegfall der Geschäftsgrundlage, weil die Projekte schon vor Abschluss der Finanzierungsverträge am 02.04.2009 umstritten waren.

Ein Kündigungsrecht zur Beseitigung schwerer Nachteile für das Gemeinwohl nach § 60 Abs. 1 Satz 2 VwVfG besteht ebenfalls nicht. Die Projekte sind sinnvoll und dienen dem Wohl der Allgemeinheit. Diese Auffassung vertritt auch die Fraktion der SPD in ihrem Antrag.

Auch wenn die Landesregierung durch das geplante Ausstiegsgesetz zur Kündigung verpflichtet würde, wäre die Kündigung rechtswidrig und unwirksam. Die übrigen Vertragspartner hätten einen gerichtlich einklagbaren Erfüllungsanspruch auf Zahlung der Finanzierungsbeiträge gegen das Land.

Ein Gesetzentwurf darf nur zur Volksabstimmung gebracht werden, wenn er mit höherrangigem Recht, insbesondere mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung, im Einklang steht. Ein Gesetz, das die Landesregie-

zung verpflichtet, einen Vertrag ohne vertragliches oder gesetzliches Kündigungsrecht zu kündigen, verpflichtet die Regierung zum Vertragsbruch. Mit diesem Inhalt verstößt das Gesetz gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 23 Abs. 1 LV).



Prof. Dr. Dolde
Rechtsanwalt



Dr. Porsch
Rechtsanwalt