

Antrag

der Fraktion der CDU

und

Stellungnahme

des Justizministeriums

Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem S 21-Kündigungsgesetz

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Auswirkungen die in § 7 Abs. 4 des Finanzierungsvertrags zu Stuttgart 21 vereinbarte Sprechklausel auf die Anwendbarkeit der gesetzlichen Regelungen über den Wegfall der Geschäftsgrundlage im Hinblick auf Kostensteigerungen hat, insbesondere weshalb sie der Auffassung ist, dass die Regelungen über den Wegfall der Geschäftsgrundlage anwendbar sind, solange die Vertragsparteien von der Sprechklausel noch keinen Gebrauch gemacht haben;
2. ob und aufgrund welcher Tatbestände sie der Auffassung ist, dass die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen einer Kündigung des Finanzierungsvertrags zu Stuttgart 21 nach den Regelungen über den Wegfall der Geschäftsgrundlage bzw. dem darauf aufbauenden § 60 Landesverwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (LVwVfG) gegeben sind;
3. ob sie, wie es den Regelungen über den Wegfall der Geschäftsgrundlage entspricht, demgemäß die Auffassung vertritt, dass das Land nicht schadensersatzpflichtig ist;
4. weshalb sie aus der Annahme, die Geschäftsgrundlage sei weggefallen, nicht die damit verbundene, vorrangige Rechtsfolge gegen sich gelten lässt, nämlich eine Vertragsanpassung vorzunehmen, statt ein Rücktritts- oder Kündigungsrecht für sich in Anspruch zu nehmen;
5. warum und inwiefern sie der Auffassung ist, dass das Land bestehende Verträge unter Berufung auf das Demokratieprinzip kündigen kann;

6. ob und inwiefern sie – falls sie ein Kündigungsrecht auf Grundlage des Demokratieprinzips annimmt – der Auffassung ist, dass ein demokratisch verfasster Staat sich grundsätzlich nicht an Verträge zu halten habe;
7. woraus sie ableitet, dass Artikel 60 Abs. 3 der Landesverfassung dazu geeignet ist, nicht einen Konflikt zwischen Regierung und Parlament aufzulösen, sondern einen Konflikt zwischen Regierungsparteien und ihren Ministern innerhalb der Regierung.

10. 10. 2011

Hauk, Müller

und Fraktion

Begründung

Die Begründung des Entwurfs des sogenannten S 21-Kündigungsgesetzes (Drs. 15/496) wirft grundlegende Fragen zur Position der Landesregierung im Hinblick auf ein mögliches Kündigungsrecht betreffend den Finanzierungsvertrag zu Stuttgart 21 auf.

Mit dem vorliegenden Antrag sollen die rechtlichen Ausführungen der Landesregierung in der Gesetzesbegründung mit Blick auf rechtswissenschaftlich anerkannte Grundprinzipien hinterfragt werden.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 3. November 2011 nimmt das Justizministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium für Verkehr und Infrastruktur zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. *welche Auswirkungen die in § 7 Abs. 4 des Finanzierungsvertrags zu Stuttgart 21 vereinbarte Sprechklausel auf die Anwendbarkeit der gesetzlichen Regelungen über den Wegfall der Geschäftsgrundlage im Hinblick auf Kostensteigerungen hat, insbesondere weshalb sie der Auffassung ist, dass Regelungen über den Wegfall der Geschäftsgrundlage anwendbar sind, solange die Vertragsparteien von der Sprechklausel noch keinen Gebrauch gemacht haben;*

Der Finanzierungsvertrag zu Stuttgart 21 vom 2. April 2009 ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag. Für öffentlich-rechtliche Verträge gelten nicht unmittelbar die zivilrechtlichen Grundsätze über den Wegfall der Geschäftsgrundlage, sondern ist die spezielle Regelung des § 60 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes Baden-Württemberg (LVwVfG) maßgeblich. Diese Regelung ist für den Bereich der öffentlich-rechtlichen Verträge zwingendes Recht, sie gilt also unabhängig von etwaigen vertraglich vereinbarten Kündigungsrechten. Zu den allgemeinen Grundsätzen des Wegfalls der Geschäftsgrundlage und der Regelung des § 60 LVwVfG hat das Justizministerium ausführlich in der Stellungnahme zu der Kleinen Anfrage des Abg. Dr. Reinhard Löffler (Landtags-Drucksache 15/616), die sich in wesentlichen Fragestellungen mit dem vorliegenden Antrag deckt, Stellung genommen; hierauf wird verwiesen (insbesondere Stellungnahme zu den Fragen 1., 2. und 5.). Die in der Fragestellung angeführte Sprechklausel findet sich in § 8 Abs. 4 (nicht in § 7 Abs. 4) des Finanzierungsvertrages.

Der Entwurf des S 21-Kündigungsgesetzes sieht eine Verpflichtung der Landesregierung zur Kündigung nur dann vor, wenn Kündigungsrechte tatsächlich bestehen. Wie bereits in der amtlichen Begründung im Rahmen der Bewertung des Anhörungsergebnisses dargelegt, muss ein Kündigungsrecht erst dann vorliegen, wenn die Landesregierung nach Erlass des S 21-Kündigungsgesetzes tatsächlich kündigt und damit das Gesetz vollzieht. Wenn Gespräche zwischen den Vertragspartnern, denen sich die Landesregierung nicht entziehen wird, darüber, wer über die bisher vereinbarten Kosten hinausgehende Kostensteigerungen zu tragen hat, zu keinem Ergebnis führen und dementsprechend auch keine Vertragsanpassung möglich ist, kann dies dazu führen, dass die Geschäftsgrundlage entfällt und ein Kündigungsrecht nach § 60 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG entsteht (vgl. näher die Stellungnahme zu den Fragen 3. und 7. der Kleinen Anfrage des Abg. Dr. Reinhard Löffler, a. a. O.).

2. ob und aufgrund welcher Tatbestände sie der Auffassung ist, dass die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen einer Kündigung des Finanzierungsvertrags zu Stuttgart 21 nach den Regelungen über den Wegfall der Geschäftsgrundlage bzw. dem darauf aufbauenden § 60 Landesverwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (LVwVfG) gegeben sind;

Wie bereits dargelegt, müssen Kündigungsgründe erst dann vorliegen, wenn eine Kündigung ausgesprochen wird. Erst dann wird die Landesregierung unter Berücksichtigung der dann gegebenen tatsächlichen rechtlichen Rahmenbedingungen eine abschließende Prüfung und Bewertung nach § 60 LVwVfG vornehmen. Nicht maßgeblich ist, ob bereits jetzt schon Kündigungsgründe gegeben sind.

Kündigungsgründe könnten sich durch die Verabschiedung des Gesetzentwurfs im Wege einer Volksabstimmung (vgl. näher hierzu die Stellungnahme unten zu den Fragen 5. und 6.), aber auch aus noch zukünftig auftretenden, neuen Umständen ergeben. Dies könnten zum einen wesentliche neue Kostensteigerungen sein, wenn zwischen den Beteiligten keine Einigung über deren Tragung erzielt werden kann. Zum anderen kommen im weiteren Projektverlauf auftretende technische Probleme in Betracht, die die Durchführbarkeit des Projektes in seinen Grundstrukturen in Frage stellen.

3. ob sie, wie es den Regelungen über den Wegfall der Geschäftsgrundlage entspricht, demgemäß die Auffassung vertritt, dass das Land nicht schadensersatzpflichtig ist;

Die Rechtsfolgen einer auf § 60 Abs. 1 Satz 1 oder Satz 2 LVwVfG gestützten Kündigung des öffentlich-rechtlichen Finanzierungsvertrages und die Auswirkungen sind öffentlich-rechtlich zu beurteilen. Die Rechtsfolgen einer wirksamen Kündigung sind in § 60 LVwVfG nicht ausdrücklich geregelt. Der Gesetzgeber hat von einer ausdrücklichen Regelung bewusst abgesehen, weil er es der Rechtsanwendung bzw. der Rechtsprechung im jeweiligen Einzelfall überlassen wollte, wie sie die Abwicklung des gekündigten öffentlich-rechtlichen Vertrags gestaltet.

Einschlägige, gesicherte Rechtsprechung zur Frage eines Schadens- oder eines sonstigen Ersatzanspruchs bei berechtigter Kündigung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ist nicht ersichtlich. In der Kommentarliteratur zu § 60 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG werden Schadensersatzansprüche im Fall einer berechtigten Kündigung zwar grundsätzlich abgelehnt, da keine Vertragsverletzung vorliegt. Ein finanzieller Ausgleich kann abweichend von diesem Grundsatz für in der Vergangenheit erbrachte Leistungen im Einzelfall aber dann zu gewähren sein, wenn die Vertragsparteien unterschiedliche Leistungen erbracht haben und die hieraus resultierende erhebliche Äquivalenzstörung der benachteiligten Partei nicht ohne Ausgleich zugemutet werden kann. Auch bei Zustandekommen des S 21-Kündigungsgesetzes aufgrund einer Volksabstimmung und einer hierauf gestützten Kündigung kommt eine Entschädigungspflicht in Betracht. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Stellungnahme zu Frage 8. der Kleinen Anfrage des Abgeordneten Dr. Reinhard Löffler (a. a. O.) Bezug genommen.

- 4. weshalb sie aus der Annahme, die Geschäftsgrundlage sei weggefallen, nicht die damit verbundene, vorrangige Rechtsfolge gegen sich gelten lässt, nämlich eine Vertragsanpassung vorzunehmen, statt ein Rücktritts- oder Kündigungsrecht für sich in Anspruch zu nehmen;*

Diese Frage deckt sich im Wesentlichen mit den Fragen 2. und 3. der Kleinen Anfrage des Abgeordneten Dr. Reinhard Löffler (a. a. O.). Auf die Stellungnahme des Justizministeriums zu dieser Anfrage wird verwiesen. Wenn eine Vertragsanpassung nicht möglich ist, etwa weil die Vertragspartner – wie teilweise bereits angekündigt – nicht bereit sind, etwaige Mehrkosten zu übernehmen, kann dies zu einem Kündigungsrecht führen (vgl. auch die Gesetzesbegründung, LT-Drucksache 15/496, unter I. C, S. 10).

- 5. warum und inwiefern sie der Auffassung ist, dass das Land bestehende Verträge unter Berufung auf das Demokratieprinzip kündigen kann;*

Die Auffassung, dass sich ein Kündigungsrecht durch die Verabschiedung des Gesetzentwurfs für ein S 21-Kündigungsgesetz ergeben kann, basiert auf einem Rechtsgutachten der Professoren Dr. Hermes (Frankfurt/Main) und Dr. Wieland (Speyer) vom Oktober 2010. Darin wird unter Berufung vor allem auf das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip die Auffassung vertreten, dass eine Kündigung durch ein Land auch dann auf § 60 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG gestützt werden kann, wenn die Landesregierung nach Abschluss des Vertrages durch Volksabstimmung gesetzlich verpflichtet worden ist, bestehende Kündigungsrechte auszuüben. Wenn das Gesetz aufgrund einer Volksabstimmung zustande komme, liege eine neue, demokratisch legitimierte Entscheidung vor. Damit entziehe der Gesetzgeber dem Projekt seine Zustimmung und veränderten sich die dem Finanzierungsvertrag zu Grunde liegenden Umstände. Dies kann nach dem genannten Rechtsgutachten, das zudem auf den Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes verweist, eine Kündigung rechtfertigen. Ob ein Kündigungsgrund tatsächlich gegeben ist, wird die Landesregierung abschließend vor einer Kündigung prüfen.

- 6. ob und inwiefern sie – falls sie ein Kündigungsrecht auf Grundlage des Demokratieprinzips annimmt – der Auffassung ist, dass ein demokratisch verfasster Staat sich grundsätzlich nicht an Verträge zu halten habe;*

Die Landesregierung vertritt diese Auffassung nicht. Der Staat bzw. das Land ist grundsätzlich an geschlossene Verträge gebunden.

In den in § 60 LVwVfG geregelten Fällen ist allerdings bei öffentlich-rechtlichen Verträgen eine Kündigung ausnahmsweise möglich. Ein solcher Fall könnte nach dem bereits angeführten Rechtsgutachten der Professoren Dr. Hermes und Dr. Wieland auch vorliegen, wenn die Landesregierung durch Volksabstimmung gesetzlich zur Kündigung des öffentlich-rechtlichen Vertrages verpflichtet würde. Für einen solchen Sonderfall einer Kündigung gehen die Gutachter davon aus, dass einem berechtigten Vertrauen der Vertragspartner des Landes auf den Fortbestand des Vertrages durch eine Entschädigung Rechnung zu tragen wäre. Ergänzend wird auf die Stellungnahmen oben zu Frage 5. sowie zu Frage 5. der Kleinen Anfrage des Abgeordneten Dr. Reinhard Löffler (a. a. O.) verwiesen.

- 7. woraus sie ableitet, dass Artikel 60 Abs. 3 der Landesverfassung dazu geeignet ist, nicht einen Konflikt zwischen Regierung und Parlament aufzulösen, sondern einen Konflikt zwischen Regierungsparteien und ihren Ministern innerhalb der Regierung.*

Nach Artikel 60 Abs. 3 LV kann die Landesregierung dann eine Volksabstimmung anordnen, wenn der Landtag eine von der Landesregierung eingebrachte Gesetzesvorlage ablehnt und ein Drittel der Mitglieder des Landtags eine Volksabstimmung beantragt. Maßgeblich ist nicht ein Konflikt innerhalb der Landesregierung, sondern ein Konflikt zwischen Regierung und Parlament. Hiervon geht auch die Fragestellung des Antrags zutreffend aus.

Ein derartiger Konflikt zwischen Landesregierung und Landtag ist hier gegeben: Die jetzige Landesregierung strebt mehrheitlich tatsächlich eine Kündigung und dementsprechend eine Verabschiedung des S 21-Kündigungsgesetzes an. Dement-

sprechend hat die Landesregierung am 16. September 2011 die Einbringung des Entwurfs eines S 21-Kündigungsgesetzes in den Landtag beschlossen.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung hat aber im Landtag keine Mehrheit gefunden. Er wurde in der 2. Gesetzesberatung am 28. September 2011 abgelehnt.

Es besteht deshalb tatsächlich ein Konflikt nicht nur innerhalb der Landesregierung – dies wäre für Artikel 60 Abs. 3 LV unerheblich –, sondern vor allem auch zwischen der Landesregierung und dem Landtag. Nachdem ein Drittel der Mitglieder des Landtags eine Volksabstimmung beantragt hatte, war die Landesregierung berechtigt, zur Lösung dieses Konfliktes eine Volksabstimmung nach Artikel 60 Abs. 3 LV anzuordnen.

Stickelberger
Justizminister