**Landtag von Baden-Württemberg** **Drucksache 14 / 6896**

**14. Wahlperiode** **08. 09. 2010**

# Antrag

**der Fraktion der SPD**

**und**

# Stellungnahme

**des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr**

## Mit einer Volksabstimmung die dringend notwendige breite Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger zur Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart (Stuttgart 21) und zur Neubaustrecke Wendlingen/Ulm zurückgewinnen

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen,

durch Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfes die Voraussetzungen für eine landesweite Volksabstimmung über 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.

08. 09. 2010

Schmiedel, Dr. Schmid
und Fraktion

Eingegangen: 08. 09. 2010 / Ausgegeben: 11. 10. 2010



*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

Begründung

Die geplante Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart (Stuttgart 21) und die Neubaustrecke Wendlingen/Ulm entzweien die Bevölkerung. Die Zustimmung zu diesem Vorhaben bröckelt. Zehntausende sind in Stuttgart auf den Straßen. Die Politik hat Vertrauen verloren. In der Wahrnehmung vieler Bürgerinnen und Bürger erscheinen heute die befürchteten Nachteile des Projekts gravierender als die Vorteile.

Über Jahre hinweg haben die Projektträger sich auf den klaren Mehrheitsbeschlüssen ausgeruht, anstatt die Bürgerinnen und Bürger auf den langen Weg der Planung und Umsetzung mitzunehmen. Insbesondere der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt hat sich aus seiner Verantwortung für die Entwicklung und den sozialen Zusammenhalt seiner Stadt gestohlen. Mit seinen Aussagen zu einem Bürgerentscheid in Stuttgart zwischen dem 1. und dem 2. Wahlgang der OB-Wahl hat er Erwartungen geweckt, die er auf städtischer Ebene gar nicht erfüllen konnte. Auch die schwarz-gelbe Landesregierung hat es jahrelang versäumt, für die Vorteile der geplanten Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart (Stuttgart 21) und der Neubaustrecke Wendlingen/Ulm offensiv zu werben. Stattdessen haben Mitglieder der Landesregierung durch eine Reihe von Äußerungen eine nachlassende Zustimmung zum Projekt provoziert.

Jetzt wird über Moratorien und Denkpausen gesprochen. Völlig unklar bleibt aber, welches Ziel damit verfolgt werden soll, denn die inhaltlichen Positionen bleiben gegensätzlich: Entweder es wird zu Ende gebaut oder die Baumaßnahme wird abgebrochen. An diesem Dilemma scheiterte auch der Runde Tisch. Ein Ausweg ist hier nicht erkennbar.

Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendingen/Ulm sollten realisiert werden, um die Schienenanbindung der Landeshauptstadt und die Schienenverbindungen im ganzen Land deutlich attraktiver zu machen. In der Landeshauptstadt selbst entstehen durch den Durchgangsbahnhof große Chancen für eine soziale und ökologische Stadtentwicklung. Auf den Fildern wird ein attraktiver Nah-, Regional- und Fernverkehrsbahnhof errichtet, der vor allem den Menschen südlich von Stuttgart ein deutlich verbessertes Reiseangebot mit der Bahn bietet. Durch den Fildertunnel verkürzen sich für viele Bahnreisende aus dem ganzen Land die Fahrzeiten zum Stuttgarter Flughafen.

Das Projekt ist weit fortgeschritten, die Beschlüsse und die Verträge sowie die begonnenen Arbeiten sind nach bestem Wissen und Gewissen mit den notwendigen Mehrheiten gefasst worden und somit ausreichend demokratisch legitimiert. Gleichwohl muss festgestellt werden, dass die bisherige Legitimationsgrundlage nicht ausreicht, um die zunehmende Zahl der Kritiker zu überzeugen. Gerade weil das geplante Projekt richtig ist, muss sich die Politik mit sachlicher und emotionaler Kritik auseinandersetzen. Die Kritik an dem Projekt muss ernst genommen werden. Eine zukunftsfähige Verkehrsinfrastruktur ist wichtig für unser Land. Deshalb sollen Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen/Ulm verwirklicht werden – aber nicht gegen die Menschen, sondern mit ihnen.

Die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger Baden-Württembergs für Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen/Ulm muss aus guten sachlichen Gründen zurückgewonnen werden, auch um eine konfliktfreie Umsetzung des Projekts sicherzustellen. Dem Projekt soll eine Legitimationsgrundlage gegeben werden, die auch die Gegner des Projekts akzeptieren. Dazu müssen die Bürgerinnen und Bürger von Baden-Württemberg selbst über die Zukunft von Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen/Ulm entscheiden können. Da dieses Projekt weit über Stuttgart hinaus die Zukunft der Schieneninfrastruktur des Landes beeinflusst, ist die Bevölkerung in ganz Baden-Württem-

berg aufgerufen, sich zu äußern. Der mündige Bürger und die mündige Bürgerin sollen selbst die Argumente abwägen und dann in vollem Bewusstsein der Folgen ihrer Entscheidung das letzte Wort haben. Halbe Sachen wie etwa eine rechtlich unverbindliche Bürgerbefragung würden keine befriedende Wirkung entfalten und die Verantwortung verwischen. Deshalb soll eine landesweite Volksabstimmung über Fortführung oder Ende von Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen/Ulm stattfinden.

Die verkehrstechnischen, städtebaulichen und ökologischen Argumente für Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen/Ulm sind voll überzeugend. Wer sich hinter gute Argumente stellt, kann es sich zutrauen, diese im Dialog mit den Wählerinnen und Wählern zu vertreten und im Land eine Mehrheit dafür zu gewinnen. Hinzu kommt, dass ein Ausstieg mit erheblichen Kosten verbunden wäre. Das Land müsste sich aus dem Finanzierungsvertrag lösen und Schadensersatz für die anderen Projektträger leisten. Die Kosten von derzeit geschätzten 1,4 Mrd. € und eine auf lange Zeit unzureichende Schieneninfrastruktur wären der für den Ausstieg zu zahlende Preis. Auch darüber müssen die Menschen bei der Volksabstimmung informiert sein.

Die Landesregierung wird aus all diesen Gründen aufgefordert, eine Volksabstimmung nach Artikel 60 der Landesverfassung Baden-Württemberg (LVerf BW) zu ermöglichen. Dazu müsste 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 führt die Landesregierung die Volksabstimmung durch.

Gegenstand der Volksabstimmung ist dann das Gesetz, das den Ausstieg des Landes aus sämtlichen Verträgen zu Stuttgart 21 und zur Neubaustrecke Wendlingen/Ulm vorsieht. Ein solcher Ausstieg ist mit hohen Hürden versehen. Denn nach den klaren Aussagen aller Projektbeteiligten ist mit einer einvernehmlichen Vertragsaufhebung nicht zu rechnen. Nach unserer Auffassung kann der Finanzierungsvertrag nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen durch Gesetz aufgehoben werden. Dadurch entstehen Entschädigungspflichten.

Das Ausstiegsgesetz sähe demnach vor, dass sich das Land einseitig von den Verpflichtungen sämtlicher Verträge zu Stuttgart 21 und zur Neubaustrecke Wendlingen/Ulm löst und die daraus entstehenden Entschädigungsansprüche erfüllt. Ob eine solche Kündigung mit all ihren Folgen von den Menschen im Land gewünscht wird, wird durch die Volksabstimmung entschieden.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 5. Oktober 2010 Nr. 7–3824.1–0–01/47 nimmt das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr im Einvernehmen mit dem Innenministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,*

*die Landesregierung zu ersuchen,*

*durch Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfes die Voraussetzungen für eine landesweite Volksabstimmung über 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.*

Die Landesregierung vermag dem Antrag aus Rechtsgründen nicht zu folgen.

Die Landesregierung hat Prof. Dr. Dres. h. c. Paul Kirchhof (Universität Heidelberg) und Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde (Kanzlei Dolde Mayen & Partner Stuttgart) mit der Prüfung beauftragt, ob das von der SPD-Fraktion vorgeschlagene Verfahren über einen Ausstieg aus dem Projekt Stuttgart 21 und der Neubaustrecke rechtlich zulässig wäre. Die Gutachter kommen zusammengefasst zu den folgenden Ergebnissen:

1. Das Land Baden-Württemberg kann über das Bahnprojekt keine gesetzliche Regelung treffen.

Der Landesgesetzgeber kann nur über solche Gegenstände entscheiden, die in der Kompetenz des Landes stehen. Die Bevölkerung des Landes Baden-Württemberg wäre bei einer Volksabstimmung als Landesgesetzgeber tätig. Über den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes entscheidet nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes jedoch alleine der Bund. Der Landesgesetzgeber darf im Zuständigkeitsbereich des Bundesgesetzgebers nicht tätig werden und den Bund nicht zu einer Änderung seiner kompetenzgerecht getroffenen Sachentscheidung veranlassen.

2. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zur Durchführung des von der SPD-Fraktion vorgeschlagenen Verfahrens einer Volksabstimmung nach Artikel 60 Abs. 3 der Landesverfassung (LV) liegen nicht vor.

Der von der SPD-Fraktion aufgezeigte Weg, zum Zwecke des Ausstiegs aus dem Finanzierungsvertrag nach Artikel 60 Abs. 3 LV einen von der Landesregierung eingebrachten und vom Landtag abgelehnten Gesetzesentwurf dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, wäre verfassungswidrig. Die Vorschrift geht davon aus, dass eine Konfliktlage zwischen Landtagsmehrheit und Landesregierung vorliegt und die Landesregierung daher einen von ihr für richtig gehaltenen Gesetzentwurf dem Volk zur Entscheidung vorlegt. Eine solche Konfliktlage besteht jedoch offensichtlich nicht. Sowohl die Landesregierung als auch die Fraktionen der CDU, SPD und FDP im Landtag stehen nach wie vor zu dem Projekt Stuttgart 21 und der Neubaustrecke. Der Landesregierung ist es durch die Verfassung nicht gestattet, künstlich einen Konflikt herbeizuführen. Dies ergibt sich auch aus Artikel 59 Abs. 1 LV, nach dem Gesetzesvorlagen u. a. durch die Regierung eingebracht werden. Der Begriff des Einbringens erfordert dabei, dass die Regierung sich den Inhalt eines Ausstiegsgesetzes zu eigen macht. Das wäre jedoch zweifelsohne nicht der Fall. Eine entsprechende Gesetzesinitiative wäre rechtsmissbräuchlich.

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

3. Eine Volksabstimmung über ein „Ausstiegsgesetz“ würde sich gegen die bereits im Staatshaushaltsgesetz enthaltenen Entscheidungen richten und wäre daher nach Artikel 60 Abs. 6 LV nicht volksabstimmungsfähig.

Sämtliche Finanzierungsverpflichtungen des Landes, die in den mit der Bahn und den weiteren Projektbeteiligten getroffenen Vereinbarungen ihren Niederschlag gefunden haben, sind bereits in dem vom Landtag verabschiedeten Staatshaushaltsplan als Bestandteil des Staatshaushaltsgesetzes des Landes haushaltsrechtlich abgesichert. Das von der SPD-Fraktion vorgeschlagene „Ausstiegsgesetz“, welches vorsähe, dass sich das Land einseitig von den Verpflichtungen sämtlicher Verträge zu Stuttgart 21 und zur Neubaustrecke löst, würde bei jeder denkbaren Formulierungsvariante final auf die bereits getroffenen Festlegungen im Staatshaushaltsgesetz zielen. Über das Staatshaushaltsgesetz kann nach Artikel 60 Abs. 6 LV jedoch keine Volksabstimmung stattfinden.

4. Das von der SPD-Fraktion vorgeschlagene Ausstiegsgesetz greift in den Kompetenzbereich der Regierung ein und wäre daher wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht unzulässig.

Die in Artikel 60 Abs. 3 LV vorgesehene Volksabstimmung entscheidet über ein Gesetz. Das Handlungsmittel des Gesetzes steht aber nicht für die Aufhebung eines Vertrages zur Verfügung, in dem die Exekutive sich verpflichtet, aufgrund ihres Sachverstandes und ihrer Erfahrung unvorhergesehene Entwicklungen gegenwartsgerecht mit den Vertragspartnern aufzufangen und einvernehmlich auszugleichen. Dieser entwicklungsformende Vertrag gehört in den Eigenbereich der Exekutive und ist einer gesetzlichen Regelung nicht zugänglich. Außerdem würde ein solches Ausstiegsgesetz einem verbindlichen Vertrag rückwirkend die Basis entziehen und damit die rechtsstaatlich und bundesstaatlich garantierte Verlässlichkeit der Rechtsordnung und des daraus folgenden Verbots echter Rückwirkungen verletzen. Schließlich verstieße die Landesregierung, die Landtagsmehrheit und die antragstellende SPD-Fraktion gegen das verfassungsrechtliche Verbot der Widerspruchsfreiheit (Folgerichtigkeitsgebot), wenn sie eine bundesgesetzlich vorgegebene und vertraglich verfestigte Bauplanung mit zu vollziehen haben, diesen Vollzug aber durch den „Ausstieg“ aus der Landesmitfinanzierung dieses Projekts unterlaufen würde.

5. Darüber hinaus besteht auch kein Recht des Landes auf Beendigung des Finanzierungsvertrags.

Der Finanzierungsvertrag enthält keine Bestimmungen, die zum jetzigen Zeitpunkt noch eine ordentliche Kündigung zuließen. Ebenso wenig kommt eine außerordentliche Kündigung nach § 60 Abs. 1 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes in Betracht. Hiernach können öffentlich-rechtliche Verträge gekündigt werden, wenn aufgrund wesentlicher Änderung der Verhältnisse die Geschäftsgrundlage entfällt oder schwere Nachteile für das Gemeinwohl beseitigt oder verhütet werden sollen. Die Geschäftsgrundlage des Finanzierungsvertrags entfiele jedoch nicht bei einem Beschluss über ein „Ausstiegsgesetz“. Die Kostenentwicklung kann nicht als Grund angeführt werden, da für Kostensteigerungen vertraglich Regelungen vorgesehen sind. Die öffentliche Diskussion über die Projekte stellt ebenfalls keinen Kündigungsgrund dar, da diese schon bereits beim Abschluss des Finanzierungsvertrags geführt wurde. Die Projekte selbst sind sinnvoll und dienen dem Gemeinwohl. Ein Gesetzentwurf darf nur zur Abstimmung gebracht werden, wenn er mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung im Einklang steht. Ein Gesetz, das die Landesregierung verpflichten würde, sich ohne rechtlich zulässigen Grund von dem Finanzierungsvertrag zu lösen, verpflichtet die Regierung zum Rechtsbruch und wäre daher selbst wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip verfassungswidrig.

Der Ministerrat hat daher in seiner Sitzung am 4. Oktober 2010 beschlossen, keinen entsprechenden Gesetzesentwurf einzubringen.

Gönner
Ministerin für Umwelt, Naturschutz und Verkehr