

## VGH Baden-Württemberg Urteil vom 21.4.2015, 1 S 1949/13

### Leitsätze

#### Tenor

Die Berufung der Kläger gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 17. Juli 2013 - 7 K 4182/11 - wird zurückgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Berufungsverfahrens als Gesamtschuldner.

Die Revision wird zugelassen.

#### Tatbestand

- 1 Die Kläger sind Vertrauensleute und Mitunterzeichner eines Bürgerbegehrens, mit dem der Ausstieg der beklagten Landeshauptstadt aus der Finanzierung des Projekts Stuttgart 21 erreicht werden soll. Sie machen unter Berufung auf ein Rechtsgutachten von Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer vom 03.11.2010 die Verfassungswidrigkeit der Mitfinanzierung dieses Vorhabens durch die Beklagte und das Land Baden-Württemberg geltend.
- 2 Das Projekt Stuttgart 21 steht im Zusammenhang mit dem Aus- und Neubau der Eisenbahnverbindung Wendlingen - Ulm für den Hochgeschwindigkeitsbetrieb als Teil einer in West-Ost-Richtung verlaufenden europäischen Magistrale von Paris nach Bratislava. Die Gesamtstrecke Stuttgart - Ulm - Augsburg ist im Bedarfsplan für die Bundesschienenwege, einer Anlage zum Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG), als „Vordringlicher Bedarf“ aufgelistet. Inhalt des Projekts Stuttgart 21 ist die Neugestaltung des Hauptbahnhofs der Landeshauptstadt. An die Stelle des bestehenden 16-gleisigen Kopfbahnhofs soll ein achtgleisiger, tiefer gelegter und gegenüber der bisherigen Gleisanlage um 90° aus der Tal-Längsrichtung in die Tal-Querrichtung gedrehter Durchgangsbahnhof treten. Dieser Durchgangsbahnhof soll durch unterirdische Zulaufstrecken aus dem Stadtgebiet und der Filderebene angebunden werden. Der Flughafen Stuttgart und die Landesmesse sollen einen Anschluss an das Schienenfernverkehrsnetz erhalten. Die bisher vorhandenen Abstell- und Wartungsanlagen der Bahn am Rand des Rosensteinparks sollen verlegt werden. Auf diese Weise würden im Stuttgarter Talkessel etwa 100 ha bisherige Bahnflächen für eine städtebauliche Nutzung frei. Das neu entstehende Rosensteinviertel sowie das Gebiet zwischen Nordbahnhofstraße und Rosensteinstraße sollen über einen neuen S-Bahnhof „Mittnachtstraße“ erschlossen werden. Projektträger sind die Eisenbahninfrastrukturunternehmen DB Netz AG, DB Station & Service AG und DB Energie GmbH, alle drei hundertprozentige Töchter der Deutsche Bahn AG.
- 3 Die Beklagte ist am Projekt Stuttgart 21 aufgrund mehrerer, auf der Grundlage entsprechender Gemeinderatsbeschlüsse getroffener Vereinbarungen beteiligt (Rahmenvereinbarung vom 07.11.1995; Realisierungsvereinbarung vom 24.07.2001; Kaufvertrag über frei werdende Bahnflächen vom 21.12.2001; Memorandum of Understanding vom 19.07.2007; Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007; Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009). In dem Finanzierungsvertrag ist die Finanzierung des Projekts durch Finanzierungsbeiträge und Risikoabsicherungen der Vertragsparteien bis zu einer Höhe von 4,526 Mrd. EUR abgesichert. Unter § 8 Abs. 4 des Vertrages heißt es: „Im Falle weiterer Kostensteigerungen nehmen die EIU und das Land Gespräche auf.“ Am 05.03.2013 beschloss der Aufsichtsrat der Deutschen Bahn AG, den Finanzierungsrahmen für Stuttgart 21 von 4,526 Mrd. EUR auf 6,526 Mrd. EUR zu erhöhen und eine Beteiligung der Projektpartner an den Mehrkosten einzufordern.

- 4 Am 21.03.2011 übergaben die Kläger dem Oberbürgermeister der Beklagten Listen mit mehr als 35.600 Unterschriften des Bürgerbegehrens „Ausstieg der Stadt aus dem Projekt Stuttgart 21.“ Auf den Unterschriftslisten heißt es:
- 5 „Die unterzeichnenden wahlberechtigten Bürger/innen der Stadt Stuttgart beantragen im Wege eines Bürgerbegehrens nach § 21 GemO einen Bürgerentscheid zu der Frage:
- 6 Soll die Stadt Stuttgart ihre Mitgliedschaft im „Projekt Stuttgart 21“ förmlich beenden, indem sie folgende Maßnahmen ergreift:
- 7 Die Stadt Stuttgart beruft sich gegenüber den Projektpartnern auf die Verfassungswidrigkeit der Mischfinanzierung und kündigt die Projektverträge. Sie unterlässt weitere Beitragszahlungen zum Projekt. Projektverträge in diesem Sinne sind: Gemeinsame Erklärung und Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009, Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007, Memorandum of Understanding vom 19.07.2007, Eckpunktepapier vom 19.07.2007, Ergänzungsvereinbarung vom 24.07.2001, Vereinbarung zum Projekt Filderbahnhof vom 09.07.2001, Rahmenvereinbarung vom 07.11.1995.
- 8 Begründung: Das Projekt Stuttgart 21 (S 21) bedeutet eine tiefgreifende Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart, bei welcher der Kopfbahnhof durch einen tief liegenden Durchgangsbahnhof ersetzt, der Abstellbahnhof nach Untertürkheim verlagert und der Flughafen an den Fern- und Regionalverkehr angebunden werden soll. Die Stadt Stuttgart ist an diesem Projekt, das im Finanzierungsvertrag definiert ist, neben anderen Partnern vertraglich beteiligt. Das vorliegende Bürgerbegehren zielt darauf, die Mitgliedschaft der Stadt an dem Projekt S 21 zu beenden.
- 9 **Die pauschale Mitfinanzierung des Eisenbahnprojekts S 21 durch die Stadt Stuttgart und das Land Baden-Württemberg ist verfassungswidrig.** Aus Art. 104 a Abs. 1 GG ergibt sich das Verbot der Finanzierung des Baus von Eisenbahnen des Bundes durch die Länder und Gemeinden, weil es eine Bundesaufgabe ist. Über ihre Projektbeteiligung finanziert die Stadt Stuttgart jedoch eine Bundesaufgabe mit. Wir wollen, dass die Stadt diese Verfassungsnorm beachtet, weil sie überragend wichtig für das solidarische und bundesstaatliche Zusammenleben der Länder ist. Daher sollen die Mitgliedschaft an dem Projekt S 21 beendet und die Beitragszahlungen eingestellt werden. Zur Klarstellung: Ob die übrigen Projektpartner das Projekt auch ohne die Beteiligung der Stadt vollenden können, wird durch den Bürgerentscheid nicht geklärt.
- 10 Kostendeckungsvorschlag: Sollte der Ausstieg der Stadt zu einem Projektabbruch durch die übrigen Partner führen, ist fraglich, ob die Stadt sich an den damit verbundenen Kosten beteiligen muss. Auszuschließen ist es nicht. Die Deutsche Bahn hat bei der „Fakten-Schlichtung“ verlorene Planungs- und Baukosten sowie Kosten der Projektleitung mit 313,8 Millionen EUR beziffert, aber auch 600 Millionen EUR in den Raum gestellt. Mangels einer vertraglichen Regelung ist der jeweilige Anteil der acht Projektpartner unklar. Im Zweifel trägt jeder 1/8. Daher sollte zur Sicherheit (und unter vorsorglicher Berücksichtigung von Prozesskosten) mit ca. 40 Mio. EUR bis 76 Mio. EUR gerechnet werden. Diese Ausgaben wären zu decken durch die im Haushalt der Stadt bereits für S 21 eingestellten deutlich höheren Mittel, die infolge der Beendigung der Projektmitgliedschaft frei werden.“
- 11 In seiner Sitzung vom 09.06.2011 beschloss der Gemeinderat der Beklagten, dass der beantragte Bürgerentscheid nicht zulässig sei. In der zugrunde liegenden Gemeinderatsvorlage vom 20.05.2011 (GRDRs. 353/2011) wurde im Wesentlichen Bezug genommen auf ein Rechtsgutachten der Rechtsanwälte Prof. Dr. Dolde und Dr. Porsch vom 08.03.2011, in dem diese die Mitfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 seitens der Beklagten und des Landes für verfassungsgemäß erachten.
- 12 Mit Bescheiden vom 11.07.2011 stellte die Beklagte auf der Grundlage des Gemeinderatsbeschlusses vom 09.06.2011 fest, dass der beantragte Bürgerentscheid unzulässig sei. Zur Begründung hieß es u.a.:
- 13 Das Bürgerbegehren verfolge ein rechtswidriges Ziel, weil es gegen bestehende vertragliche Verpflichtungen verstoße und die Gemeinde sich nicht durch ein einseitiges Rücktritts- oder Kündigungsrecht oder durch einen Anspruch auf Vertragsanpassung bzw. -aufhebung von den eingegangenen vertraglichen Bindungen lösen könne.
- 14 Selbst wenn man das Bürgerbegehren dahingehend auslege, dass es trotz seines eindeutigen Wortlauts nicht auf eine Kündigung abziele, sondern es den Initiatoren auf eine Erklärung der Stadt ankomme, wegen des Verstoßes gegen das Konnexitätsprinzip in Art. 104 a Abs. 1 GG nicht mehr an die geschlossenen Verträge gebunden zu sein, sei es auf ein rechtlich unzulässiges Ziel gerichtet. Die Verträge seien nicht wegen Verstoßes gegen Art. 104 a Abs. 1 GG nichtig. Die Finanzierungskompetenz der Beklagten folge aus ihren Zuständigkeiten für den Stadtumbau und die Verbesserung der örtlichen Wirtschaftsstruktur, die im kommunalen Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 71 Abs. 1 LV begründet seien. Die Finanzierungsbeiträge der Beklagten in Höhe von rund 6 % der Gesamtinvestitionen seien im Verhältnis zu den bedeutenden Vorteilen für die Landeshauptstadt angemessen und stünden mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes im Einklang.
- 15 Das beantragte Bürgerbegehren sei außerdem verfristet, weil es entgegen § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Hs. GemO nicht innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntgabe des Gemeinderatsbeschlusses vom 04.10.2007 eingereicht worden sei. Die Vertragsparteien der Projektverträge seien sich in Übereinstimmung mit der vorliegenden Rechtsprechung und Literatur darüber einig gewesen, dass die Verträge wirksam seien und nicht gegen die Verfassung verstießen. Davon sei auch der Gemeinderat bei seinem Beschluss vom 04.10.2007 ausgegangen, mit dem er die Zustimmung der Stadt zum Abschluss der

Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007 erteilt habe. Auf Grundlage des Beschlusses vom 04.10.2007 habe das Land Baden-Württemberg die Finanzierungsverträge vom 02.04.2009 auch mit Wirkung für die Beklagte abgeschlossen. Die Nichtigkeit von Verträgen über das Projekt Stuttgart 21 hätte daher spätestens innerhalb von sechs Wochen nach dem Beschluss vom 04.10.2007 geltend gemacht werden müssen.

- 16 Am 24.11.2011 erhoben die Kläger Untätigkeitsklage, nachdem ihr am 11.08.2011 eingelegter Widerspruch nicht beschieden worden war.
- 17 Nach Aussetzung des Verfahrens gemäß § 75 Satz 2 VwGO wies das Regierungspräsidium Stuttgart die Widersprüche der Kläger mit Widerspruchsbescheid vom 15.08.2012 als unbegründet zurück. Mit Schriftsatz vom 30.11.2012 erklärten die Kläger, dass sie das Klageverfahren unter Einbeziehung des Widerspruchsbescheids fortführen. Zur Begründung der Klage trugen sie vor:
  - 18 Es sei verfahrensfehlerhaft gewesen, sich bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens allein auf das Rechtsgutachten der Rechtsanwälte Prof. Dr. Dolde und Dr. Porsch vom 20.05.2011 zu verlassen, da diese befangen gewesen seien. Rechtsanwalt Prof. Dolde habe bereits am 13.07.2007 im Auftrag von Finanz- und Innenministerium des Landes Baden-Württemberg ein Rechtsgutachten zur „Verfassungsmäßigkeit eines verlorenen Zuschusses des Landes Baden-Württemberg zur Finanzierung des Vorhabens NBS Stuttgart-Ulm“ erstellt. Am 13.12.2010 habe er im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg zum Gutachten von Prof. Meyer vom 03.11.2010 Stellung genommen. In beiden Gutachten habe er die Auffassung vertreten, dass die gemeinsame Finanzierung von unechten Gemeinschaftsaufgaben durch verschiedene Aufgabenträger zulässig sei. Die Befangenheit eines Sachverständigen im Verwaltungsverfahren stelle einen gegen § 21 VwVfG verstoßenden Verfahrensmangel dar. Es sei keineswegs offensichtlich, dass die Mitwirkung der befangenen Gutachter die Entscheidung in der Sache i.S.v. von § 46 LVwVfG nicht beeinflusst habe. Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens handle es sich nicht um eine gebundene Entscheidung. Der Gemeinderat könne nach § 21 Abs. 1 GemO in jedem Fall mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen beschließen, dass ein Bürgerentscheid durchgeführt werde. Der Gemeinderat sei also kraft seines ihm auf diese Weise eingeräumten Ermessens in der Lage, das Bürgerbegehren für zulässig zu erklären. Außerdem könne er nach § 21 Abs. 4 GemO einen Bürgerentscheid dadurch entbehrlich machen, dass er die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließe. Insoweit komme dem Bürgerbegehren auch unabhängig von der Frage seiner Zulässigkeit eine politische Anstoßfunktion zu. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass das vorliegende Bürgerbegehren in diesem Sinne eine Anstoßfunktion entfaltet hätte, wenn die eingeschalteten Sachverständigen nicht befangen gewesen wären. Im Anwendungsbereich des § 46 LVwVfG müsse jeglicher Zweifel ausgeschlossen sein, dass die betreffende öffentliche Stelle ohne den Verfahrensfehler genauso entschieden hätte. Hätte sich die Beklagte von neutralen und im Finanzverfassungsrecht sachkundigen Gutachtern beraten lassen, wäre sie mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu einem anderen rechtlichen Ergebnis gekommen.
  - 19 Mit dem Bürgerbegehren werde kein rechtswidriges Ziel, insbesondere keine unzulässige Vertragskündigung, verfolgt. Auch ein gemeinsamer Irrtum über die Rechtslage, auf dem der Geschäftswille aufbaue, könne die Kündigung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages auf der Grundlage des § 60 VwVfG rechtfertigen, wenn ohne diesen Irrtum der Vertrag nicht oder nicht so geschlossen worden wäre. Wäre den Vertragsparteien der Verstoß gegen Art. 104 a GG bewusst gewesen, wären die streitigen Verträge nicht geschlossen worden. Es entspreche üblicher juristischer Praxis, für nichtig gehaltene Verträge gleichzeitig zu kündigen.
  - 20 Die Verträge zu Stuttgart 21 seien wegen Verstoßes gegen das in Art. 104 a Abs. 1 GG enthaltene Konnexitätsprinzip nichtig. Der von der Beklagten herangezogene Begriff der „unechten Gemeinschaftsaufgabe“ sei weder im Staatsorganisationsrecht allgemein gebräuchlich noch sei er, soweit er verwendet werde, der hier vorliegenden Fallkonstellation zuzuordnen. Das von den Gutachtern herangezogene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.03.1989 (- 7 C 42.87 -) sei nicht einschlägig, da es sich um eine Amtshilfe-Konstellation gehandelt habe. Eine solche liege hier nicht vor. Die Bahn sei vielmehr allein für dieses Projekt zuständig und habe sich lediglich aus finanziellen Gründen Partner gesucht, die mit für die Finanzierung aufkommen sollten. Die Entscheidung über den Erhalt und den Ausbau des Schienennetzes einschließlich von Infrastrukturanlagen wie Bahnhöfen obliege ausschließlich dem Bund. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleiste den Gemeinden zwar das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Daraus erwachse den Gemeinden aber nicht die Befugnis, sich solcher Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die bereits anderen Trägern öffentlicher Gewalt überantwortet seien, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen. Die hier vorgesehene vollständige Veränderung des Bahnhofs betreffe den Ausbau des Schienennetzes i.S.d. Art. 87 e Abs. 4 Satz 1 GG und sei deshalb eine Bundesaufgabe i.S.d. Art. 104 a Abs. 1 GG. Für sie könne es keine zusätzliche, ergänzende Kompetenz geben. Das Interesse der Beklagten an dem Projekt betreffe lediglich rechtliche Reflexwirkungen. Diese hätten zwar faktisch erhebliche Auswirkungen auf das Leben in Stuttgart und seine Einwohner, beträfen jedoch nicht die juristische Person „Landeshauptstadt Stuttgart“. Die Beklagte sei rechtlich nur insoweit betroffen, als ihr Anhörungsrechte im Rahmen des eisenbahnrechtlichen Genehmigungsverfahrens zustünden. Nichts anderes folge daraus, dass nach der Eisenbahnstrukturreform von 1993 die in Art. 87 e Abs. 3 Satz 2 GG aufgeführten Aufgaben, nämlich der Bau, die Unterhaltung und der Betrieb von Schienenwegen, privatwirtschaftlichen Unternehmen überlassen seien. Durch die Privatisierung der Eisenbahnen sei die staatliche Verantwortung für die ehemals aus der Daseinsvorsorge entstandenen Aufgaben nicht aufgegeben worden. Die privatisierten Unternehmen

seien als „verlängerter Arm“ des Staates nach wie vor gemeinwohlverpflichtet. Die DB Netz AG nehme Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr.

- 21 Art. 104 a GG gelte daher auch für den Bereich der Eisenbahn.
- 22 Jedenfalls dürfe jeder Vertragspartner nur diejenigen Kosten tragen, die dem Anteil seiner Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung entsprächen. Für eine verfassungskonforme Finanzierungsvereinbarung sei es daher erforderlich, dass zunächst die beteiligten Aufgabenträger ihre mit dem Projekt wahrgenommenen Aufgaben eindeutig und abgrenzbar identifizierten, die mit den identifizierten Aufgaben verbundenen Kosten ermittelten, die jeweiligen Kosten der beteiligten Aufgabenträger ins Verhältnis zueinander setzten und ungewisse Kostensteigerungen auf Grund von Risiken demjenigen Aufgabenträger zuwiesen, aus dessen Sphäre diese stammten. Die Parteien hätten bei der Aufteilung der Kosten keinen gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum.
- 23 Die Sechswochenfrist des § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Hs. GemO sei nicht zu beachten, weil es sich um ein initiiertes Bürgerbegehren handle. Das Bürgerbegehren bearbeite ein „unbestelltes Feld“, weil es auf Grund neuer rechtlicher Erkenntnisse auf eine - zukunftsgerichtete - Kündigung geschlossener Verträge abziele. Ein vom Gemeinderat einmal beschlossenes Regelungsprogramm bedeute nicht, dass damit erst später bekannt werdende Kündigungs- und Vertragsrückabwicklungsrechte nicht mehr bürgerbegehrensfähig wären. Ein Begehren, das auf die ausnahmsweise Rückgängigmachung eines geschlossenen Vertrages ziele, könne daher über ein initiiertes Bürgerbegehren verfolgt werden.
- 24 Die Sechswochenfrist stehe dem streitgegenständlichen Bürgerbegehren auch deshalb nicht entgegen, weil die den Finanzierungsverträgen zugrunde liegenden Gemeinderatsbeschlüsse nichtig seien und keine Rechtsfolgen auslösten.
- 25 Der Beschluss des Gemeinderats vom 04.10.2007 zur Ergänzungsvereinbarung sei auch deshalb unwirksam, weil es an der gemäß § 88 Abs. 2 und 3 GemO erforderlichen Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde fehle. Die Übernahme der Risikobeteiligung nach Ziffer 2 Nrn. 2 und 3 der Ergänzungsvereinbarung entspreche einem Rechtsgeschäft, das einer Bürgschaft oder einem Gewährvertrag gleichkomme.
- 26 Jedenfalls werde die Sperrwirkung des § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Hs. GemO durch Eintritt einer wesentlich neuen Sachlage überwunden. Vor Abschluss der Verträge von 1995, 2001 und 2007 habe es keine eingehende Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer finanziellen Beteiligung der Beklagten gegeben. Es sei daher ausgeschlossen, dass deren mögliche Nichtigkeit wegen eines Verstoßes gegen Art. 104 a GG den Mitgliedern des Gemeinderates bei Beschlussfassung bekannt gewesen sei. Gegenüber dem Gemeinderat seien seinerzeit verfassungsrechtliche Bedenken durch den damaligen Oberbürgermeister sogar ausdrücklich in Abrede gestellt worden. Er habe den Gemeinderat über die verfassungsrechtliche Situation falsch informiert, also objektiv getäuscht. Auf entsprechende Frage eines Gemeinderates habe er in der Gemeinderatssitzung vom 04.10.2007 die Auskunft gegeben, bei Stuttgart 21 handle es sich nicht um ein Bedarfsplanvorhaben des Bundes, sondern um ein eigenwirtschaftliches Projekt der Deutschen Bahn AG. Insofern sei es verfassungsrechtlich unbedenklich, dass neben dem Bund auch das Land Baden-Württemberg und die Beklagte Finanzierungspartner der Deutschen Bahn AG seien. Diese Aussage sei rechtlich unzutreffend und werde auch vom Beklagten, der sich nunmehr auf die Argumentationsfigur der „unechten Gemeinschaftsaufgabe“ berufe, nicht mehr vertreten.
- 27 Die wesentlich neue Sachlage bestehe darin, dass der Gemeinderat bei seiner Beschlussfassung von anderen rechtlichen Voraussetzungen ausgegangen sei als er sie später - nunmehr gestützt auf die Stellungnahme der Sachverständigen Prof. Dr. Dolde und Dr. Porsch - als maßgeblich anführe. Diese Auswechslung des rechtlichen Maßstabs entziehe den ursprünglichen Beschlüssen die Grundlage. Inzwischen wisse die Beklagte, dass das Verbot der Mischfinanzierung auch freiwillige Zuweisungen ausschließe und dass die Deutsche Bahn AG hinsichtlich Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes dem Bund zuzurechnen sei. Stattdessen stütze sich die Beklagte nunmehr unzutreffend auf die missverständene Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.03.1989 (- 7 C 42.87 - BVerwGE 81, 312) und nehme bei der Anwendung dieses Urteils für die Frage der Bemessung des städtischen Beitrags zusätzlich einen Beurteilungsspielraum in Anspruch, dessen sich der Gemeinderat im Zeitpunkt der Beschlussfassung nicht bewusst gewesen sei und den er auch nicht in nachvollziehbarer Weise ausgeübt habe. Hielte man die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts für einschlägig, müsse der Finanzierungsanteil der Beklagten dem Anteil ihrer miterledigten Aufgaben entsprechen. An der erforderlichen Identifizierung und Bewertung der städtischen Aufgabe, die durch das Projekt verwirklicht werden solle, fehle es. Obwohl das Projekt sich bezüglich der Interessenlage der Stadt nicht wesentlich verändert habe, seien im Laufe der Zeit vollkommen verschiedene Finanzierungsanteile vereinbart worden, ohne dass je ein sachlicher Bezug hergestellt worden sei. Die Festlegung der Finanzierungsanteile sei vielmehr willkürlich bzw. nach sachfremden Kriterien erfolgt, weil es darum gegangen sei, die Kriterien der Wirtschaftlichkeitsberechnung der Deutschen Bahn AG zu erfüllen. Der Gemeinderat sei sich bei der Beschlussfassung der verfassungsrechtlichen Problematik nicht bewusst gewesen. Er sei von einer rechtlich ungebundenen, rein politischen Entscheidung ausgegangen, bei der es keine verfassungsrechtlichen Bindungen gebe.
- 28 Eine wesentlich neue Sachlage ergebe sich auch daraus, dass die Finanzierungsvereinbarung nicht vom Beschluss des Gemeinderates vom 04.10.2007 gedeckt sei. Der Gemeinderat habe einem Bauvorhaben mit kalkulierten Baukosten von 2,8 Mrd. EUR und ungewissen Kostensteigerungen von 1,3 Mrd. EUR zugestimmt. Das Land habe in § 2 Abs. 2 des

Finanzierungsvertrages eine von der Vollmacht in Ziffer V der Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007 nicht gedeckte „Ausstiegsklausel“ vereinbart. Dies erlaube der Bahn faktisch die Durchführung des Projekts zu nachkalkulierten Baukosten bis 4,526 Mrd. EUR unter vollständiger Aufzehrung des Risikopuffers. Maßgeblich sei der Planungsstand am 31.12.2009 gewesen. Seit der Pressekonferenz des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg vom 14.07.2011 und den dabei vorgelegten Dokumenten sehe es danach aus, dass die Deutsche Bahn AG vor Abschluss des Finanzierungsvertrages am 02.04.2009 die ihr bekannten und absehbaren Kostensteigerungen ihren Vertragspartnern und damit auch der Beklagten verschwiegen und insoweit ihre Aufklärungspflicht verletzt habe mit der Folge, dass der Beklagten ein Anspruch auf Rückabwicklung des Vertrages zustehen dürfte. Diese Tatsachen seien dem Gemeinderat am 04.10.2007 nicht bekannt gewesen.

- 29 Auch die zwischenzeitlich bekanntgewordenen Kostenerhöhungen entzögen dem Gemeinderatsbeschluss vom 04.10.2007 die Grundlage, so dass dieser dem beantragten Bürgerbegehren nicht mehr entgegenstehe. Nachdem die Deutsche Bahn AG inzwischen erhebliche Kostenüberschreitungen von 1,1 bis 2,3 Mrd. EUR für das Projekt bekanntgegeben habe, bilde der Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009 keine Grundlage mehr, um das Projekt fortzuführen, weil er nur Baukosten bis zur Grenze von 4,526 Mrd. EUR abdecke. Da im Finanzierungsvertrag nicht geregelt sei, wer die Verantwortung für Mehrkosten trage, hänge eine Fortsetzung des Projekts davon ab, dass die Vertragsparteien eine verbindliche Einigung über die Finanzierung sämtlicher Mehrkosten und Risiken erzielten. Diese Einigung werde aber an der fehlenden Finanzierungsbereitschaft der Vertragsparteien scheitern. Es bestehe keine gemeinsame Finanzierungsgrundlage mehr, mit der das Projektziel erreicht werden könne. Die Folge sei, dass keine Seite für den unmöglich gewordenen Vertragszweck noch Maßnahmen verlangen könne.
- 30 Die Beklagte trat der Klage entgegen und führte zur Begründung u.a. aus:
- 31 Die Durchführung eines kassatorischen Bürgerbegehrens unterliege der Sechswochenfrist des § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Hs. GemO unabhängig davon, ob der entsprechende Gemeinderatsbeschluss rechters sei und nach Vorstellung der Initiatoren des Bürgerbegehrens lediglich aus politischen Gründen revidiert werden solle oder ob das Bürgerbegehren mit der Rechtswidrigkeit oder gar Nichtigkeit des Gemeinderatsbeschlusses begründet werde. Gerade weil das Bürgerbegehren dazu diene, die Frage der Aufrechterhaltung des vom Gemeinderat getroffenen Beschlusses relativ zeitnah einer Entscheidung zuzuführen und damit zu vermeiden, dass bereits in Ausführung begriffene Beschlüsse wieder rückgängig gemacht werden müssten oder aber längere Zeit überhaupt nicht zur Ausführung gelangten, sei die Sechswochenfrist auch dann zu beachten, wenn es um den Vorwurf gehe, der Gemeinderat habe einen rechtswidrigen oder sogar einen nichtigen Beschluss gefasst.
- 32 Die Mitfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 durch die Beklagte sei im Hinblick auf Art. 104 a Abs. 1 GG verfassungsgemäß.
- 33 Die Risikoabsicherung nach Ziffer 2 Nrn. 2 und 3 der Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007 könne nicht entsprechend § 88 Abs. 3 GemO einer Bürgschaft oder einem Gwahrvertrag gemäß § 88 Abs. 2 GemO gleichgestellt werden. Es handele sich vielmehr um bedingte Zahlungsverpflichtungen der Beklagten. Im übrigen könne aus dem Umstand, dass das Land sowohl die Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007 als auch - in Vollmacht für die Beklagte - den Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009 abgeschlossen habe, auf die stillschweigende Erteilung einer Genehmigung nach § 88 Abs. 2 GemO geschlossen werden.
- 34 Die Gemeinderäte seien bei der Beschlussfassung am 04.10.2007 auch nicht mit der Folge einer rechtswidrigen Beeinträchtigung ihrer Abstimmungsfreiheit über die verfassungsrechtliche Situation falsch informiert worden. Die ihnen seinerzeit vom Oberbürgermeister der Beklagten vorgetragene Auffassung, verfassungsrechtliche Bedenken gegen die anteilige Finanzierung des Vorhabens Stuttgart 21 durch die Beklagte bestünden nicht, habe sich im Ergebnis als zutreffend erwiesen.
- 35 Der Finanzierungsanteil der Beklagten am Projekt Stuttgart 21 sei vom Gemeinderat im Rahmen des ihm zukommenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums zutreffend für angemessen erachtet worden. Von einer Überschreitung dieses Spielraums könne angesichts der kommunalen Interessen der Beklagten an der Verwirklichung des Projekts keine Rede sein.
- 36 Eine Überschreitung der dem Land in Ziffer V der Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007 erteilten Vollmacht zum Abschluss des Finanzierungsvertrages vom 02.04.2009 liege ebenfalls nicht vor.
- 37 Auch die nach den neuesten Veröffentlichungen der Bahn absehbare Überschreitung des vertraglich festgelegten Kostenrahmens mache die insoweit getroffenen Gemeinderatsbeschlüsse der Beklagten, insbesondere denjenigen vom 04.10.2007, nicht gegenstandslos. Im übrigen löse die von der Bahn prognostizierte Überschreitung des vertraglich vereinbarten Kostenrahmens gemäß § 8 Abs. 4 Satz 1 des Finanzierungsvertrages vom 02.04.2009 zunächst nur die Pflicht aus, über die Tragung bzw. Verteilung der höheren Kosten zu sprechen. Außerdem habe der Aufsichtsrat der Deutschen Bahn AG am 05.03.2013 beschlossen, das Vorhaben Stuttgart 21 ungeachtet der prognostizierten Kostensteigerungen weiter durchzuführen, und sich lediglich vorbehalten, die öffentlich-rechtlichen Vertragspartner der Vereinbarung vom 02.04.2009 gegebenenfalls gerichtlich auf Beteiligung an diesen Mehrkosten in Anspruch zu nehmen. Das Projekt Stuttgart 21 werde also aller Voraussicht nach nicht an den Kostensteigerungen scheitern, und solange nicht eine Beteiligung der Beklagten an diesen Mehrkosten entweder auf Grund des Abschlusses einer neuen Finanzierungsvereinbarung oder aber auf Grund einer gerichtlichen Entscheidung zur Debatte stehe, bleibe es unverändert bei dem Gemeinderatsbeschluss vom 04.10.2007.

- 38 Mit Urteil vom 17.07.2013 (- 7 K 4182/11 - VBIBW 2013, 467) wies das Verwaltungsgericht die Klage als unbegründet ab. Die angefochtenen Bescheide litten nicht unter dem geltend gemachten Verfahrensmangel. Die genannten Rechtsanwälte seien im Verwaltungsverfahren zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht als Sachverständige tätig gewesen. Darüber hinaus wäre ein diesbezüglicher Verfahrensfehler gemäß § 46 LVwVfG unbeachtlich. Die Voraussetzungen, unter denen die Gemeindeordnung einen Bürgerentscheid zulasse, seien im vorliegenden Fall nicht gegeben. Das Bürgerbegehren betreffe zwar eine Angelegenheit des gemeindlichen Wirkungskreises und auch der Ausschlussgrund des § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO liege nicht vor. Die Sechswochenfrist des § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Hs. GemO für sog. kassatorische Bürgerbegehren dürfte der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ebenfalls nicht entgegenstehen, denn die Initiatoren machten mit der Berufung auf die Verfassungswidrigkeit der Projektverträge eine Rechtslage geltend, die im Falle ihres Bestehens den Projektverträgen die Geschäftsgrundlage entziehen und die Vertragspartner zu einem nachträglichen „Ausstieg“ aus den Verträgen berechtigen würde. Die Mitfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 durch die Beklagte verstoße jedoch nicht gegen Art. 104 a GG. Ein darauf gestützter Kündigungsgrund liege nicht vor. Das Bürgerbegehren sei daher auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet und deshalb unzulässig.
- 39 Zur Begründung ihrer vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung tragen die Kläger unter Vertiefung und Ergänzung ihres bisherigen Vorbringens im Wesentlichen vor:
- 40 Der Inhalt der Rahmenvereinbarung erlaube keineswegs den Schluss, es handele sich bei Stuttgart 21 auch um ein städtebauliches Projekt. Soweit es im letzten Satz der Präambel der Rahmenvereinbarung heiße, dass die freiwerdenden Grundstücksflächen für eine städtebauliche Entwicklung zur Verfügung stünden, werde damit eine bloße Folge der Realisierung des Bahnprojekts Stuttgart 21 beschrieben, ohne dass dadurch aber die städtebauliche Entwicklung zum Gegenstand des Projekts werde. Diese Sichtweise werde durch § 2 der Rahmenvereinbarung bestätigt. Nichts anderes ergebe sich aus § 4 der Rahmenvereinbarung, wo die Beklagte die Verpflichtung übernommen habe, auf den freiwerdenden Flächen Wohnungen für mindestens 11.000 Einwohner und Bauten für mindestens 24.000 Arbeitsplätze zu schaffen. Diese Verpflichtung habe die Beklagte nämlich nicht aus autonomen städtebaulichen Gründen auf sich genommen, sondern weil die wegen dieser Planungen erwarteten erhöhten Grundstückserlöse der Finanzierung des Bahnprojekts Stuttgart 21 zugutekommen sollten. Die möglichst wirtschaftliche Verwertung der freiwerdenden Grundstücke habe allein der Projektfinanzierung und damit der Verwirklichung einer Aufgabe der Deutschen Bahn AG bzw. des Bundes gedient. Im Übrigen seien städtebauliche Belange in Planfeststellungsverfahren nach § 38 Satz 1 2. Hs. BauGB ohnehin zu berücksichtigen.
- 41 Nur aufgrund der falschen Tatsachenwürdigung habe das Verwaltungsgericht zu der Auffassung gelangen können, dass es sich bei Stuttgart 21 nicht nur um ein Bahnprojekt, sondern auch um ein städtebauliches Projekt handele. Anders als in dem von der Beklagten als Präjudiz herangezogenen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. März 1989 liege auch keine Amtshilfe-Konstellation vor. Die Bahn sei vielmehr allein für dieses Projekt zuständig und habe sich lediglich aus finanziellen Gründen Partner gesucht, die mit für die Finanzierung aufkommen sollten. Vertragliche Vereinbarungen könnten an der sich aus dem Grundgesetz ergebenden Kompetenzverteilung nichts ändern. Jedenfalls habe sich eine etwaige städtebauliche Aufgabe der Beklagten mit dem Grundstückserwerb erschöpft. Für eine weitere finanzielle Beteiligung aus diesem Kompetenzgrund im Rahmen des Finanzierungsvertrags vom 02.04.2009 bestehe kein Raum. Zu Unrecht sei das Verwaltungsgericht schließlich der Frage, ob der Mitfinanzierungsanteil der Beklagten angemessen sei, nicht nachgegangen. Aus der Begründung des Bürgerbegehrens ergebe sich, dass dieses auch das Thema mit zur Abstimmung gestellt wissen wollte, ob, wenn die Mischfinanzierung nicht schon als solche verfassungswidrig sein sollte, jedenfalls die pauschale, nicht durch nachvollziehbare Berechnungen gestützte Festlegung des Anteils der Beklagten an der Projektfinanzierung verfassungswidrig sei. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts könne eine verfassungswidrige Verteilung der Kostenanteile auch nicht über eine Anpassung der Geschäftsgrundlage nach § 60 VwVfG geheilt werden. Bei einem nichtigen Vertrag gebe es nichts mehr anzupassen, weil es bereits an dem Substrat der Anpassung, dem Vertrag, fehle. Die Voraussetzungen einer Teilnichtigkeit lägen selbst dann nicht vor, wenn lediglich die Kostenanteile der Projektpartner unrichtig festgelegt sein sollten, weil sich der hypothetische Wille der Vertragsparteien nicht ermitteln lasse. Daher komme nur eine Gesamtnichtigkeit der Projektverträge in Betracht.
- 42 Ob eine zu einem Wegfall der Geschäftsgrundlage führende Änderung der Sachlage eingetreten sei, die zur außerordentlichen Kündigung der Finanzierungsverträge berechtige, sei nach objektiven Kriterien zu beurteilen. Ob ein Wegfall der Geschäftsgrundlage wegen Rechtsirrtums vorliege, hänge nicht davon ab, ob der Irrtum von den Vertragsparteien erkannt und eingestanden worden sei. Auf die Vorstellungen der Vertragspartner komme es insoweit nicht an. Andernfalls wäre das Recht auf einen Bürgerentscheid in Bezug auf rechtswidriges Verwaltungshandeln entkernt. Auch sei nicht erforderlich, dass der Wegfall der Geschäftsgrundlage sich auf die mit dem Bürgerbegehren formulierte Fragestellung beziehe.
- 43 In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat haben die Kläger 28 unbedingte Beweisanträge gestellt, die durch einen in der mündlichen Verhandlung verkündeten Beschluss des Senats abgelehnt wurden. Hierzu wird auf die Sitzungsniederschrift nebst Anlagen verwiesen.
- 44 Die Kläger beantragen,

- 45 1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 17.07.2013 - 7 K 4182/11 - zu ändern und die Beklagte unter Aufhebung ihrer Bescheide vom 11.07.2011 und des Widerspruchsbescheides des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 15.08.2012 zu verpflichten, einen Bürgerentscheid mit folgendem Gegenstand zuzulassen:
- 46 „Soll die Stadt Stuttgart ihre Mitgliedschaft im Projekt Stuttgart 21 förmlich beenden, indem sie folgende Maßnahmen ergreift: Die Stadt Stuttgart beruft sich gegenüber den Projektpartnern auf die Verfassungswidrigkeit der Mischfinanzierung und kündigt die Projektverträge. Sie unterlässt weitere Beitragszahlungen zum Projekt. Projektverträge in diesem Sinne sind: Gemeinsame Erklärung und Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009, Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007, Memorandum of Understanding vom 19.07.2007, Eckpunktepapier vom 19.07.2007, Ergänzungsvereinbarung vom 24.07.2001, Vereinbarung zum Projekt Filderbahnhof vom 09.07.2001, Rahmenvereinbarung vom 07.11.1995.“
- 47 2. die Revision zuzulassen,
- 48 3. die Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren für notwendig zu erklären.
- 49 Die Beklagte beantragt,
- 50 die Berufung zurückzuweisen.
- 51 Sie trägt vor, das von den Klägern initiierte Bürgerbegehren sei bereits aus kommunalrechtlichen Gründen unzulässig. Es handele sich um ein kassatorisches Bürgerbegehren, für welches die Sechswochenfrist des § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Hs. GemO gelte. Auf ein etwaiges Kündigungsrecht nach § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG könnten die Kläger sich nicht berufen. Weder das Land Baden-Württemberg noch die Beklagte hätten bisher die Auffassung vertreten, einem gemeinsamen Irrtum über die Rechtslage unterlegen zu sein. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens setzten für den Zeitpunkt der Unterschriftsleistung die Verfassungswidrigkeit der Verträge als feststehend voraus, ohne dass diese Frage zuvor - etwa im Wege der Nichtigkeitsfeststellungsklage einer Vertragspartei - gerichtlich verbindlich geklärt worden sei. Wenn man unterstelle, eine nachträgliche Änderung der Sach- und Rechtslage liege tatsächlich vor, so müsse § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Hs. GemO in der Weise zum Trage kommen, dass das Bürgerbegehren, mit dem jedenfalls mittelbar eine Revidierung von Gemeinderatsbeschlüssen begehrt werde, spätestens sechs Wochen nach Bekanntwerden der - unterstellten - Änderung der Sach- oder Rechtslage eingereicht werde. Hier sei das Rechtsgutachten, auf welches die Kläger sich beriefen, am 15.11.2010 der Öffentlichkeit vorgestellt worden, das Bürgerbegehren sei aber erst am 21.03.2011, mithin nach Ablauf von mehr als einem Vierteljahr, eingereicht worden. Nach dem über § 62 Satz 2 VwVfG entsprechend anwendbaren § 314 Abs. 3 BGB komme eine Kündigung nur innerhalb einer angemessenen Frist nach Kenntniserlangung vom Kündigungsgrund in Betracht. Diese Frist sei hier abgelaufen, nachdem sich der Gemeinderat hinsichtlich der Möglichkeit der Kündigung kundig gemacht und entschieden habe, an den Verträgen festzuhalten. Diese Willensbildung könne im Nachhinein auch durch ein Bürgerbegehren nicht mehr ungeschehen gemacht bzw. überspielt werden.
- 52 Auf die Frage, ob die Beteiligung der Beklagten an dem Projekt mit Art. 104 a GG vereinbar sei, komme es danach überhaupt nicht an. Im Übrigen handele es sich um einen Fall zulässiger Mitfinanzierung. Die Beklagte könne sich auf ihre Zuständigkeit für die städtebauliche Entwicklung, die gemeindliche Verkehrspolitik und die örtliche Wirtschaftsförderung berufen. Der Finanzierungsanteil der Beklagten in Höhe von ca. 6,5 % stehe auf jeden Fall in einem plausiblen Verhältnis zwischen den sich für sie aus dem Projekt ergebenden Vorteilen einerseits und den Gesamtkosten des Projekts andererseits. Dies gelte auch dann, wenn man zu der Finanzierungs- und Risikobeteiligung der Beklagten noch den Betrag des Zinsverzichts hinzurechne. Dann liege man bei einer Beteiligung der Beklagten in Höhe von rund 11 %, was immer noch als vertretbar eingestuft werden könne. Würde man dies anders beurteilen und käme zur Nichtigkeit der Finanzierungsverträge wegen Verstoßes gegen Art. 104 a Abs. 1 GG, sei der angestrebte Bürgerentscheid gleichwohl unzulässig, weil er gar keinen Sinn mehr machen würde. Denn die Beklagte hätte nach Feststellung der Nichtigkeit keine andere Wahl, als die Verträge anzufechten bzw. aufzukündigen, die Zahlungen einzustellen bzw. weitere Zahlungen abzulehnen und Rückforderungsansprüche geltend zu machen.
- 53 Dem Senat liegen die einschlägigen Akten der Beklagten, des Regierungspräsidiums Stuttgart und des Verwaltungsgerichts vor. Hierauf sowie auf die angefallenen Gerichtsakten wird wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten Bezug genommen.

## Entscheidungsgründe

### A.

- 54 Die Berufung ist nach Zulassung durch das Verwaltungsgericht statthaft und auch sonst zulässig. Sie wurde form- und fristgerecht beim Verwaltungsgericht eingelegt (vgl. § 124 a Abs. 2 VwGO). Die innerhalb der vom Vorsitzenden verlängerten Begründungsfrist beim Verwaltungsgerichtshof eingereichte Berufungsbegründung entspricht auch inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (bestimmter Antrag, Anführung von Berufungsgründen; vgl. § 124 a Abs. 3 Satz 4 VwGO).

### B.

- 55 Die Berufung ist jedoch nicht begründet. Die auf Zulassung des erstrebten Bürgerentscheids gerichtete Verpflichtungsklage ist zulässig (I.), aber nicht begründet (II.).
- I.
- 56 Die Klage ist als Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO unter Einbeziehung des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 15.08.2012 zulässig.
- 57 1. Statthafte Klageart ist die Verpflichtungsklage, gerichtet auf Verpflichtung der Beklagten, das Bürgerbegehren für zulässig zu erklären (§ 21 Abs. 8 GemO i.V.m. § 41 Abs. 2 Satz 1 KomWG).
- 58 Die Kläger haben mit Schriftsatz vom 24.11.2011 eine gemäß § 75 Satz 2 VwGO zulässige Untätigkeitsklage erhoben, da nicht innerhalb von drei Monaten über ihre fristgemäß eingelegten Widersprüche gegen die Bescheide der Beklagten vom 11.07.2011 entschieden worden ist. Nachdem das Regierungspräsidium Stuttgart innerhalb der vom Senat mit Beschluss vom 14.06.2012 gemäß § 75 Satz 3 VwGO gesetzten Nachfrist über die Widersprüche der Kläger entschieden hat, ist die Einbeziehung des Widerspruchsbescheids in das Klageverfahren auch ohne Einhaltung der einmonatigen Klagefrist des § 74 Abs. 1 und 2 VwGO zulässig (vgl. Rennert, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl., § 75 Rn. 15).
- 59 2. Die Kläger sind als Unterzeichner des Bürgerbegehrens klagebefugt (§ 21 Abs. 8 GemO i.V.m. § 41 Abs. 2 Satz 1 KomWG). Sie haben nach ihrem Vortrag im Klageverfahren und den Feststellungen der Beklagten in den jeweiligen Bescheiden vom 11.07.2011 das Bürgerbegehren selbst unterschrieben. Sie sind auch in Stuttgart wahlberechtigt (vgl. § 41 Abs. 1 KomWG). Durch die Nichtzulassung des Bürgerentscheids ist daher eine Verletzung des den Klägern durch § 21 Abs. 3 GemO eingeräumten Rechts, als Bürger mittels Bürgerentscheid unmittelbar über eine Angelegenheit aus dem Wirkungsbereich der Beklagten mitzubestimmen, möglich.
- 60 3. Es fehlt auch nicht am erforderlichen Rechtsschutzinteresse, weil die Beklagte nach Rechtskraft eines Urteils, welches inzident feststellt, dass die pauschale Mitfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 durch die Beklagte gegen Art. 104 a Abs. 1 GG verstößt, von sich aus verpflichtet ist, daraus die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen und sich gegenüber ihren Vertragspartnern auf die Nichtigkeit der Finanzierungsverträge zu berufen. Denn der Bürgerschaft steht zur Erreichung ihres Ziels keine andere wirksame Rechtsschutzmöglichkeit offen. Die Gefahr, dass ein sinnloser Bürgerentscheid durchgeführt werden muss, besteht nicht, weil nach § 21 Abs. 4 Satz 2 GemO der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.
- II.
- 61 Die Klage ist jedoch nicht begründet. Die Kläger haben keinen Anspruch auf Zulassung des erstrebten Bürgerentscheids. Die die Zulassung ablehnenden Bescheide sind rechtmäßig und verletzen die Kläger nicht in ihren Rechten. Die angefochtenen Bescheide leiden nicht unter einem Verfahrensmangel (1.) und das Bürgerbegehren ist auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet und deshalb unzulässig (2.).
- 62 1. Die Mitwirkung der Rechtsanwälte Prof. Dolde und Dr. Porsch im Verwaltungsverfahren begründet keinen Verfahrensmangel.
- 63 §§ 20, 21 LVwVfG regeln den Ausschluss von Personen wegen Befangenheit bzw. Besorgnis der Befangenheit der am Verfahren mitwirkenden Amtsträger. Soweit ein Sachverständiger als Gehilfe der Behörde tätig ist, gelten für ihn die Regelungen in §§ 21 f. LVwVfG entsprechend (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 15. Aufl., § 26 Rn. 27 u. 31 a). Sachverständige sind Personen, die der Behörde das ihr fehlende Fachwissen zur Beurteilung von Tatsachen vermitteln. Rechtsgutachten sind keine Sachverständigengutachten i.S.v. § 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LVwVfG, soweit sie nicht der Feststellung von Gewohnheitsrecht oder ausländischem Recht dienen (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 15. Aufl., § 26 Rn. 27 f.). Aus der vom Prozessbevollmächtigten der Kläger zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschl. v. 18.06.2007 - 9 VR 13/06 - NuR 2007, 754), in der es um die mögliche Befangenheit eines Planungsbüros bei der Beurteilung von Planvarianten in einem Planfeststellungsverfahren ging, folgt nichts anderes. Darüber hinaus lässt allein das Vertreten einer abweichenden Rechtsauffassung ohne Hinzutreten weiterer Umstände nicht den Schluss auf eine Befangenheit zu. Schließlich wäre ein Verfahrensfehler auch deshalb unbeachtlich, weil es sich bei der Beurteilung der Zulässigkeit eines gemäß § 21 Abs. 3 GemO aus der Bürgerschaft an den Gemeinderat herangetragenen Bürgerbegehrens um eine rechtlich gebundene, gerichtlich voll überprüfbare Entscheidung handelt. Sind die an das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens gestellten Anforderungen erfüllt, muss der Gemeinderat das Bürgerbegehren für zulässig erklären und das im Kommunalwahlgesetz geregelte Verfahren für die Durchführung des Bürgerentscheids einleiten. Bei der Entscheidung handelt es sich um die Beantwortung reiner Rechtsfragen, so dass dem Gemeinderat hierbei kein Ermessen zusteht (vgl. Kunze/Bronner/Katz, GemO BW, § 21 Rn. 23; Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung BW, § 21 GemO Rn. 11 m.w.N.). Die Tatsache, dass der Gemeinderat gemäß § 21 Abs. 1 GemO auch unabhängig von einem aus der Bürgerschaft gestellten Antrag mit Zwei-Drittel-Mehrheit eine Angelegenheit des gemeindlichen Wirkungsbereichs der Entscheidung der Bürger unterstellen kann, ändert daran nichts. Ergibt sich der Inhalt des Verwaltungsakts zwingend aus Rechtsvorschriften und kann keine andere Entscheidung in der Sache getroffen werden, vermögen nach § 46 LVwVfG auch etwaige im Verfahren unterlaufene Verfahrensfehler an dem Ergebnis nichts zu ändern.

- 64 2. Das Bürgerbegehren ist auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet und deshalb unzulässig. Zwar erfüllt das Bürgerbegehren - abgesehen von dem Fristerfordernis des § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Hs. GemO (b) - die Anforderungen des § 21 Abs. 3 GemO (a) und es liegt auch kein Ausschlussgrund nach § 21 Abs. 2 GemO vor (c), es zielt jedoch auf einen Verstoß gegen vertragliche Bindungen der Beklagten ab. Die Mitfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 durch die Beklagte verstößt nicht gegen Art. 104 a Abs. 1 GG, so dass die Beklagte sich nicht unter Berufung auf einen solchen Verstoß von den eingegangenen vertraglichen Bindungen lösen kann (d).
- 65 a) Das Bürgerbegehren erfüllt - abgesehen von dem Fristerfordernis des § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Hs. GemO - die Anforderungen des § 21 Abs. 3 GemO.
- 66 aa) Das Bürgerbegehren betrifft eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde i.S.v. § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO. Der Wirkungskreis der Gemeinde wird in den §§ 1, 2 GemO beschrieben. Es sind darunter Angelegenheiten zu verstehen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zur Gemeinde haben und die von der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 GG umfasst sind (vgl. Senatsbeschl. v. 08.04.2011 - 1 S 303/11 - ESVGH 61, 228 = VBIBW 2011, 388 [Bäderpark Sinsheim] <juris Rn. 17>). Damit sind einem Bürgerentscheid überörtliche Angelegenheiten bzw. Angelegenheiten, die in den Zuständigkeitsbereich eines anderen Hoheitsträgers (Bund, Land, Landkreis etc.) fallen, grundsätzlich nicht zugänglich. Für die Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid stellt sich im Einzelfall jedoch die Frage, welche Maßnahmen dem eigenen (gemeindlichen) Wirkungskreis und welche dem Wirkungskreis eines anderen Rechtsträgers zuzurechnen sind. Insbesondere bei mehrstufigen Verwaltungs- und Planungsverfahren kann der Wirkungskreis der Gemeinde in einer Stufe angesprochen sein, obwohl die endgültige Entscheidung auf einer anderen Ebene getroffen wird (vgl. dazu etwa Kunze/Bronner/Katz, GemO BW, § 21 Rn. 3).
- 67 Im vorliegenden Fall ist Gegenstand des Bürgerbegehrens „der Ausstieg der Beklagten aus dem Projekt Stuttgart 21“. Die Beklagte soll sich gegenüber den Projektpartnern auf die Verfassungswidrigkeit der pauschalen Mischfinanzierung des Projekts berufen und die im Einzelnen aufgelisteten, zwischen 1995 und 2009 geschlossenen Verträge zu dem Projekt kündigen, Zahlungen einstellen etc. Durch die Finanzierungsbeiträge der Beklagten gemäß den im Bürgerbegehren genannten Projektverträgen ist deren kommunale Finanzhoheit und damit der gemeindliche Wirkungskreis betroffen. Die Angelegenheit fällt auch in die Zuständigkeit des Gemeinderats. Es handelt sich nicht um eine dem Bürgermeister kraft Gesetzes oder durch den Gemeinderat übertragene Aufgabe (vgl. § 44 GemO). Nichts anderes folgt daraus, dass die Zuständigkeit für einzelne konkrete Handlungen wie die Kündigung der Verträge in die Zuständigkeit des Bürgermeisters fallen dürfte. Denn bei Auslegung des Bürgerbegehrens nach dem objektiven Empfängerhorizont zielt dieses nicht lediglich auf Vornahme einzelner Handlungen wie der Kündigung von Verträgen. Gegenstand ist nicht nur die finanzielle Beteiligung als solche, sondern auch die Beteiligung der Höhe nach. Nach der Begründung des Bürgerbegehrens wendet sich dieses gegen die „pauschale Mitfinanzierung“, rügt also hilfsweise auch die aus Sicht der Initiatoren ungenügende Berechnung des Finanzierungsanteils der Beklagten. Es wird daher auch zu prüfen sein, ob sich ein Verstoß gegen Art. 104 a Abs. 1 GG daraus ergibt, dass die Bestimmung der Höhe des Finanzierungsanteils der Beklagten verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt (unten d) cc)). In diesem Fall käme zur Behebung des Verfassungsverstößes ggf. auch eine Neuverhandlung der Finanzierungsverträge in Betracht, die wiederum der Zustimmung des Gemeinderats bedürfte.
- 68 bb) Das Bürgerbegehren wurde in Schriftform eingereicht (§ 21 Abs. 3 Satz 3 Hs. 1 GemO) und enthält eine konkrete Fragestellung, die sich mit ja oder nein beantworten lässt (§ 21 Abs. 3 Satz 4 GemO). Wie in den angefochtenen Bescheiden zu Recht festgestellt, wird das Bürgerbegehren von einer nach Maßgabe des § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO ausreichenden Zahl wahlberechtigter Stuttgarter Bürgerinnen und Bürger unterstützt.
- 69 cc) Entgegen der Auffassung der Beklagten genügt auch die Begründung den gesetzlichen Anforderungen.
- 70 Gemäß § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO zählt eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. An die Begründung sind jedoch keine hohen Anforderungen zu stellen (vgl. Senatsurteil vom 25.10.1976 - I 561/76 - ESVGH 27, 73 <75>). Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Der Bürger muss wissen, über was er abstimmt. Dabei lassen Raumgründe eine ausführliche Erörterung des Für und Wider regelmäßig nicht zu. Die Begründung darf auch für das Bürgerbegehren werben. Aus diesen Funktionen der Begründung folgt, dass diese zum einen die Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffend darstellen muss und dass sie zum anderen Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen enthalten darf, die einem Wahrheitsbeweis nicht zugänglich sind. Maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung ist das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen. Ist dies gewährleistet, ist es vorrangig Sache der abstimmungsberechtigten Bürger, sich selbst ein eigenes Urteil darüber zu bilden, ob sie den mit dem vorgelegten Bürgerbegehren vorgetragene Argumenten folgen wollen oder nicht. Gewisse Überzeichnungen und bloße Unrichtigkeiten in Details sind daher hinzunehmen. Die Grenze einer sachlich noch vertretbaren, politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens ist erst dann überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zu Grunde liegt (Senatsbeschl. v. 22.08.2013 - 1 S 1047/13 - VBIBW 2014, 141 <juris Rn. 19> m.w.N.).

- 71 Diesen Anforderungen genügt die Begründung des Bürgerbegehrens. Der Gegenstand des Projekts Stuttgart 21 und die Beteiligung der Beklagten daran werden im Wesentlichen zutreffend dargestellt. Es wird auch ausdrücklich klargestellt, dass mit dem Bürgerentscheid nicht über die Beendigung des Projekts insgesamt, sondern nur über die Beendigung der Beteiligung der Beklagten an dem Projekt entschieden wird. Unschädlich ist, dass in rechtlicher Hinsicht nur die Rechtsauffassung der Initiatoren zur Verfassungswidrigkeit der Mischfinanzierung dargestellt wird, ohne auf abweichende Rechtsauffassungen hinzuweisen. Dies wäre nur zu beanstanden, wenn die dargelegte Rechtsauffassung unvertretbar wäre. Das ist jedoch nicht der Fall. Sie vermag sich auf eine ernst zu nehmende Stimme in der Literatur (Meyer, DVBl 2011, 449) zu stützen und die Rechtslage ist höchstrichterlich nicht eindeutig geklärt, weshalb das Verwaltungsgericht die Berufung zugelassen hat und der Senat die Revision zulässt. Eine Verpflichtung, im Rahmen der Begründung eines Bürgerbegehrens auch abweichende Rechtsauffassungen darzustellen, besteht nicht.
- 72 dd) Eines Kostendeckungsvorschlags (vgl. § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO) bedurfte es vorliegend nicht. Ein Kostendeckungsvorschlag ist entbehrlich, wenn keine Kosten anfallen, mit der Realisierung des Bürgerbegehrens sogar Einsparungen verbunden sind oder eine Kostenentwicklung nicht voraussehbar ist (vgl. Aker, a.a.O., § 21 GemO Rn. 9; Senatsbeschl. v. 08.04.2011 - 1 S 303/11 - a.a.O. - Verzicht auf eine finanzielle Beteiligung an dem Bau eines Hallen- und Wellnessbades durch einen privaten Investor). Etwaige Schadensersatzansprüche können nicht zu dem Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags führen. Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut des § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO, der einen Vorschlag für die Deckung der Kosten der „verlangten Maßnahme“ vorsieht. Eventuelle Schadensersatzansprüche im Zusammenhang mit der Nichtdurchführung einer Maßnahme sind davon nicht erfasst (Senatsbeschl. v. 08.04.2011 - 1 S 303/11 - a.a.O. <juris Rn. 17>).
- 73 Daran gemessen war ein Kostendeckungsvorschlag hier nicht erforderlich, weil der Bürgerentscheid auf Beendigung der finanziellen Beteiligung der Beklagten an dem Projekt Stuttgart 21 und damit auf die Einsparung von Kosten gerichtet ist. Dass die Initiatoren der Bürgerschaft gleichwohl einen Kostendeckungsvorschlag unterbreitet haben, der sich auf die im Falle eines Projekt-abbruchs möglicherweise von der Beklagten zu tragenden Kosten bezieht, ist unschädlich.
- 74 b) Das Fristerfordernis des § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Hs. GemO ist vorliegend nicht zu beachten, wenn die Mitfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 durch die Beklagte gegen Art. 104 a Abs. 1 GG verstößt. Die mit dem Bürgerbegehren geltend gemachte Verfassungswidrigkeit der Mitfinanzierung des Projekts durch die Beklagte hätte die Nichtigkeit der Gemeinderatsbeschlüsse, die eine solche finanzielle Beteiligung zum Gegenstand haben, zur Folge. Ein nichtiger Gemeinderatsbeschluss setzt die Frist des § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Hs. GemO nicht in Lauf. Eine zeitliche Grenze kann sich in dieser Konstellation nur unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung ergeben, die hier ersichtlich nicht gegeben ist. Im Einzelnen:
- 75 aa) Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats (sog. kassatorisches Bürgerbegehren), muss es gemäß § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Hs. GemO innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Die gesetzliche Ausschlussfrist des § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Hs. GemO soll im Interesse der Rechtssicherheit und -klarheit vermeiden, dass die Ausführung von Gemeinderatsbeschlüssen in wichtigen Gemeindeangelegenheiten längere Zeit nicht in Angriff genommen werden kann oder gar mit besonderem Aufwand rückgängig gemacht werden muss. Die Ausschlussfrist greift dann ein, wenn das Bürgerbegehren seinem Inhalt nach auf die Korrektur eines Gemeinderatsbeschlusses gerichtet ist. Nicht erforderlich ist, dass der Gemeinderatsbeschluss in der Fragestellung oder Begründung des Bürgerbegehrens ausdrücklich genannt ist (vgl. Senatsurt. v. 18.06.1990 - 1 S 657/90 - BWGZ 1992, 599 m.w.N.).
- 76 Das vorliegende Bürgerbegehren wendet sich nach seiner Begründung gegen die „pauschale Mitfinanzierung des Eisenbahnprojekts S 21“ durch die Beklagte und ist damit mittelbar auch auf die Korrektur der Gemeinderatsbeschlüsse gerichtet, mit denen eine finanzielle Beteiligung der Beklagten am Projekt Stuttgart 21 beschlossen worden ist. Die im Bürgerbegehren aufgeführten Projektverträge beruhen jeweils auf Beschlüssen des Gemeinderats der Beklagten und darin erteilter Vollmachten zum Vertragsabschluss. Mit Beschluss vom 04.10.2007 (GRDrs. 790/2007) hat der Gemeinderat dem Abschluss der Ergänzungsvereinbarung zwischen dem Land Baden-Württemberg, der Beklagten und dem Verband Region Stuttgart, in dem die Finanzierungsbeiträge und abzusichernden Risiken der Beteiligten geregelt worden sind, zugestimmt und die Verwaltung zum Vertragsabschluss ermächtigt, der dann am 05.10.2007 erfolgte. Unter dem 02.04.2009 hat das Land Baden-Württemberg - auch für die Beklagte - die Finanzierungsvereinbarung abgeschlossen. Die grundsätzliche Entscheidung über die Beteiligung der Beklagten am Projekt Stuttgart 21 war bereits vor dem 04.10.2007, insbesondere durch die Realisierungsvereinbarung vom 24.07.2001, verbindlich gefallen.
- 77 bb) Entgegen der Auffassung der Kläger wird die Sechswochenfrist nicht nur durch einen rechtmäßigen Gemeinderatsbeschluss in Gang gesetzt. Nach der Rechtsprechung des Senats kommt es für den Fristlauf entscheidend auf die Anstoßfunktion an, die grundsätzlich auch von einem rechtswidrigen Gemeinderatsbeschluss ausgeht (vgl. Senatsbeschl. v. 25.02.2013 - 1 S 2155/12 - VBIBW 2013, 269 zur Beschlussfassung in nichtöffentlicher Sitzung entgegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO).
- 78 cc) Abweichendes gilt jedoch, wenn ein Gemeinderatsbeschluss nicht nur rechtswidrig, sondern nichtig ist. Dann gehen von ihm keinerlei Rechtswirkungen aus. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn Gegenstand der Beschlussfassung eine Satzung ist, weil bei der Satzung als Rechtsnorm grundsätzlich, abgesehen von Heilungsvorschriften wie in § 4 Abs. 4 GemO und §§ 214 f. BauGB,

jeder Fehler formeller oder materieller Art zur Nichtigkeit der Norm führt (Senatsbeschl. v. 25.02.2013 - 1 S 2155/12 - a.a.O. <juris Rn. 9>). **Bezieht sich der Gemeinderatsbeschluss auf einen von der Gemeinde zu erlassenden Bescheid, beurteilt sich die Nichtigkeit nach § 44 VwVfG. Ist Gegenstand des Gemeinderatsbeschlusses, gegen den sich das Bürgerbegehren richtet, die Ermächtigung zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages, ist die Nichtigkeit nach § 59 VwVfG zu beurteilen.**

- 79 (1) Hier kommt in Betracht, dass die auf der Grundlage entsprechender Gemeinderatsbeschlüsse abgeschlossenen Finanzierungsverträge wegen eines Verstoßes gegen Art. 104 a Abs. 1 GG nach § 59 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 134 BGB nichtig sind. Darauf zielt das Streitgegenständliche Bürgerbegehren. Die Beklagte soll sich gegenüber den Projektpartnern auf die Verfassungswidrigkeit der Mischfinanzierung berufen und die Projektverträge kündigen. Sie soll weitere Beitragszahlungen zu dem Projekt unterlassen. Gegenstand des Bürgerbegehrens ist damit nicht etwa eine zum Wegfall der Geschäftsgrundlage führende wesentliche Änderung der Verhältnisse (§ 60 VwVfG) oder ein Kündigungsrecht aus wichtigem Grund (§ 62 Satz 2 VwVfG i.V.m. § 314 BGB). Vielmehr geht es bei Auslegung des Bürgerbegehrens nach dem objektiven Empfängerhorizont darum, dass die Unwirksamkeit der finanziellen Beteiligung der Beklagten am Projekt Stuttgart 21 von Anfang an wegen Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot (Art. 104 a Abs. 1 GG) geltend gemacht werden soll. Auf welche Weise dies geschieht (etwa durch Erhebung einer Nichtigkeitsfeststellungsklage, durch Einstellung noch offener Zahlungen und Rückforderung geleisteter Zahlungen unter dem Aspekt eines öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs oder durch Kündigung) ist demgegenüber von untergeordneter Bedeutung. Aus der Verwendung des Begriffs „Kündigung“ kann nicht geschlossen werden, es gehe den Initiatoren vornehmlich oder gar ausschließlich um eine Kündigung des Finanzierungsvertrages nach § 314 BGB.
- 80 Läge der geltend gemachte Verstoß gegen Art. 104 a Abs. 1 GG vor, wären die auf der Grundlage entsprechender Gemeinderatsbeschlüsse abgeschlossenen Finanzierungsverträge nach § 59 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 134 BGB nichtig. Die Gemeinderatsbeschlüsse entfalteten keine Rechtswirkungen. Gemäß der Regelvermutung des § 59 Abs. 3 VwVfG wäre von einer Nichtigkeit der Finanzierungsverträge im Ganzen auszugehen, da ein abweichender Wille der Beteiligten, das Projekt ohne oder mit einer geringeren Beteiligung der Beklagten zu finanzieren, nicht feststellbar ist.
- 81 (2) Andere Gründe, die zur Nichtigkeit oder Unwirksamkeit des Gemeinderatsbeschlusses vom 04.10.2007 führen könnten, liegen nicht vor. Insbesondere bedurfte die Übernahme finanzieller Verpflichtungen und Risiken nicht nach § 88 Abs. 2 oder Abs. 3 GemO der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, weil sich der Gemeinderatsbeschluss nicht auf eine Bürgschaft, einen Gewährvertrag im Sinn des § 88 Abs. 2 GemO oder ein wirtschaftlich gleichkommendes Rechtsgeschäft im Sinn des § 88 Abs. 3 GemO bezog. Beim Gewährvertrag übernimmt die Gemeinde gegenüber dem anderen Vertragspartner die Verpflichtung, für das Eintreten oder Nichteintreten eines bestimmten Erfolges einzustehen (Bsp.: Mindesteinnahmengarantie für eine ÖPNV-Linie; Übernahme von Verpflichtungen, Verluste auszugleichen). Derartige Verpflichtungen standen hier bei der Risikoabsicherung nach Ziffer 2 Nrn. 2 und 3 der Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007 nicht im Raum. Es lag auch kein der Bürgschaft oder dem Gewährvertrag wirtschaftlich gleichkommendes Rechtsgeschäft vor. Hierunter fallen die Wechselbürgschaft und die Ausbietungsgarantie, die Erfüllungsübernahme (§ 329 BGB), der Kreditauftrag (§ 778 BGB) die kumulative Schuldübernahme, die Schuldübernahme nach §§ 414, 415 BGB und die besonders hervorgehobene Zustimmung der Gemeinde zu Rechtsgeschäften Dritter, aus denen der Gemeinde in künftigen Haushaltsjahren Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben erwachsen können (vgl. Kunze/Bronner/Katz, GemO BW, § 88 Rn. 33 ff.).
- 82 (3) Entgegen der Auffassung der Beklagten kann bei einem Bürgerbegehren, welches sich gegen einen nichtigen Gemeinderatsbeschluss richtet, nicht von einem Lauf der Sechswochenfrist jedenfalls ab Kenntnis von der Nichtigkeit ausgegangen werden. Diese Auffassung findet im Gesetz keine Stütze. § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Hs. GemO knüpft für den Fristbeginn an die Bekanntgabe des Gemeinderatsbeschlusses an, gegen den das Bürgerbegehren sich richtet. Ist dieser Beschluss nichtig und setzt die Frist daher nicht in Lauf, ist das Bürgerbegehren wie ein initiiertes Bürgerbegehren zu behandeln. Für eine planwidrige Regelungslücke ist nichts ersichtlich. Dies bedeutet nicht, dass ein solches Bürgerbegehren unbefristet zulässig wäre. Eine zeitliche Grenze kann sich jedoch nur unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung ergeben. Hier haben die Initiatoren das Bürgerbegehren zeitnah nach Vorstellung des Rechtsgutachtens, aus welchem sich ihres Erachtens die Nichtigkeit der die Mitfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 durch die Beklagte betreffenden Gemeinderatsbeschlüsse ergibt, in die Wege geleitet. Eine Verwirkung des Rechts, den Streitgegenständlichen Bürgerentscheid zu beantragen, scheidet bei dieser Sachlage aus.
- 83 dd) Ob und unter welchen Voraussetzungen die Bindungswirkung eines wirksamen Gemeinderatsbeschlusses nachträglich etwa wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage entfallen kann und ob die Initiatoren eines Bürgerbegehrens sich ggf. unabhängig von einer entsprechenden Einschätzung des Gemeinderats auf einen Wegfall der Geschäftsgrundlage berufen können, ohne die Frist des § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Hs. GemO einhalten zu müssen, bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Das hierauf gerichtete Vorbringen der Kläger ist nicht entscheidungserheblich, weil Gegenstand des Bürgerbegehrens nach der beigefügten Begründung allein der Ausstieg der Beklagten aus dem Projekt wegen der geltend gemachten Verfassungswidrigkeit der Mitfinanzierung ist.
- 84 c) Dem Bürgerentscheid steht kein Ausschlussgrund nach § 21 Abs. 2 GemO entgegen, insbesondere betrifft er nicht die Haushaltssatzung (§ 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO). Dieser Ausschlussgrund ist nach der neueren Rechtsprechung des Senats eng

auszulegen. Er greift nicht schon ein, wenn es um die Frage der finanziellen Beteiligung der Gemeinde an dem Projekt eines anderen Projektträgers geht (Senatsbeschl. v. 08.04.2011 - 1 S 303/11 - a.a.O.). Im Anschluss daran hat das Verwaltungsgericht in dem angefochtenen Urteil zutreffend ausgeführt, dass dieser Ausschlussgrund nicht bewirken kann, dass alle Bürgerentscheide mit haushaltswirksamen Auswirkungen unzulässig sind, da ansonsten das plebiszitäre Instrument des Bürgerentscheids zur Bedeutungslosigkeit degradiert würde. Nach Sinn und Zweck der Vorschrift könnten über die rein wörtliche Interpretation hinaus nur Maßnahmen gemeint sein, die das Budgetrecht des Gemeinderates substantiell beeinträchtigen (VG Stuttgart, Ur. v. 17.07.2013 - 7 K 4182/11 - <juris Rn. 91 m.w.N.>). Dem folgt der Senat.

- 85 Danach greift der Ausschlussgrund hier nicht ein. Das Bürgerbegehren ist darauf gerichtet, finanzielle Belastungen von der Beklagten abzuwenden. Gegenstand des Bürgerbegehrens ist nicht die Erhöhung von Bau- oder Folgekosten eines beschlossenen Vorhabens, vielmehr geht es um die finanzielle Beteiligung der Beklagten an einem Infrastrukturprojekt.
- 86 Dass der Ausschlussgrund des § 21 Abs. 2 Nr. 1 GemO dem Bürgerbegehren nicht entgegensteht, ergibt sich bereits aus den obigen Ausführungen unter a) aa).
- 87 d) Das Bürgerbegehren ist jedoch unzulässig, weil es auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet ist. Die Mitfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 durch die Beklagte verstößt nicht gegen Art. 104 a Abs. 1 GG, so dass die Beklagte sich nicht unter Berufung auf einen solchen Verstoß von den eingegangenen Finanzierungsverpflichtungen lösen kann.
- 88 Ein Bürgerbegehren darf nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet sein. Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist daher zu prüfen, ob die mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme mit der Rechtsordnung vereinbar ist. Dies ergibt sich auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip und der Tatsache, dass ein Bürgerentscheid die Wirkungen eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderats hat (§ 21 Abs. 7 Satz 1 GemO) und rechtswidrige Beschlüsse des Gemeinderats der Widerspruchspflicht des Bürgermeisters und der Überprüfung durch die Rechtsaufsichtsbehörde nach § 43 Abs. 2 GemO unterliegen. Es besteht kein Anspruch auf Zulassung eines Bürgerentscheids, der im Falle seiner Annahme rechtswidrig wäre (Senatsbeschl. v. 22.08.2013 - 1 S 1047/13 - VBIBW 2014, 141 <juris Rn. 18> m.w.N.; Kunze/Bronner/Katz, GemO BW, § 21 Rn. 14).
- 89 Die Rechtswidrigkeit kann sich auch aus einem Verstoß gegen vertragliche Verpflichtungen ergeben. Die die Gemeinde bindenden Verträge bilden eine Grenze des Anwendungsbereichs von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Ein Bürgerbegehren darf nicht auf einen Verstoß gegen vertragliche Bindungen abzielen. Es ist unzulässig, wenn keine konkreten Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich die Gemeinde z.B. durch ein einseitiges Rücktritts- oder Kündigungsrecht oder durch einen Anspruch auf Vertragsanpassung bzw. -aufhebung von den eingegangenen vertraglichen Bindungen lösen kann (vgl. Wessels, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1. Aufl. 2013, S. 394 m.w.N.; OVG NRW, Ur. v. 04.04.2006 - 15 A 5081/05 - NVwZ-RR 2007, 625; VG Stuttgart, Ur. v. 17.07.2009 - 7 K 3229/08 - VBIBW 2009, 432 <juris Rn. 111>).
- 90 Hier kann die Beklagte sich gegenüber den Projektpartnern nicht auf die Nichtigkeit der Finanzierungsvereinbarungen mit der Begründung, die Mitfinanzierung verstoße gegen Art. 104 a Abs. 1 GG, berufen. Zwar erfüllen die DB AG und ihre Tochterunternehmen mit dem Umbau des Hauptbahnhofs im Rahmen des Projekts Stuttgart 21 eine Bundesaufgabe, so dass die Anwendung des Art. 104 a Abs. 1 GG nicht aufgrund der durch Art. 87 e Abs. 3 GG erfolgten Privatisierung der Bahn ausgeschlossen ist (aa). Die Mitfinanzierung des Projekts ist jedoch sowohl dem Grunde nach (bb) als auch der Höhe nach (cc) mit Art. 104 a Abs. 1 GG vereinbar.
- 91 aa) Ungeachtet der im Zuge der Bahnstrukturreform 1993 erfolgten Privatisierung der Bahn durch Art. 87 e Abs. 3 GG nehmen die DB Netz AG und die übrigen Tochterunternehmen der DB AG beim Bau von Eisenbahninfrastruktur aufgrund der fortbestehenden Gemeinwohlverpflichtung Aufgaben der öffentlichen Verwaltung des Bundes wahr mit der Folge, dass Maßstab für die Zulässigkeit einer Mitfinanzierung durch ein Land oder eine Gemeinde Art. 104 a Abs. 1 GG ist (so im Ergebnis auch BayVG, Ur. v. 03.08.2004 - 8 BV 03.275 - <juris Rn. 23>; Meyer, DVBl 2011, 449 <450 f.>; Dolde/Porsch, NVwZ 2011, 833 <835 f.>; Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 13. Aufl., § 87 e Rn. 13).
- 92 Zwar trennt der am 21.12.1993 in Kraft getretene Art. 87 e GG klar zwischen der Eisenbahnverkehrsverwaltung (Art. 87 e Abs. 1 GG), d.h. der Wahrnehmung von Aufsichts- und Genehmigungsbefugnissen und von sonstigen hoheitlichen Ordnungs- und Steuerungsaufgaben einerseits, und den Eisenbahnen als privatrechtlich geführten Wirtschaftsunternehmen (Art. 87 e Abs. 3 GG), denen u.a. der Bau von Schienenwegen obliegt, andererseits. In der Literatur wird deshalb teilweise die Auffassung vertreten, dass seit der Bahnstrukturreform 1993 und der Aufgabenprivatisierung durch Art. 87 e Abs. 3 GG die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG im Bereich der Eisenbahnverkehrsdienstleistung und des Netzbetriebes keine Bundesaufgaben i.S.v. Art. 104 a Abs. 1 GG erfüllen. Es sei zu einer Privatisierung der ehemaligen Erfüllungsaufgabe gekommen, welche folglich nicht mehr als staatliche Aufgabe existiere. Die Tochtergesellschaften der Deutschen Bahn AG würden als kaufmännisch geführte Wirtschaftsunternehmen (Art 87 e Abs. 3 Satz 1 GG) nicht den Vorgaben des Art. 104 a Abs. 1 GG unterliegen; mit Blick auf Art. 104 a Abs. 1 GG bestünden deshalb keine Bedenken bezüglich des Abschlusses entsprechender Finanzierungsvereinbarungen, durch die sich einzelne Bundesländer bzw. Kommunen gegenüber Eisenbahninfrastrukturunternehmen zur anteiligen Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturprojekten

verpflichteten (vgl. zum Ganzen Gersdorf, ZG 2011, 248; Pauly/Becker, NVwZ 2013, 334).

- 93 Diese Auffassung vermag jedenfalls in Bezug auf die hier in Rede stehende Aufgabe des Umbaus eines Bahnhofs nicht zu überzeugen. Sie beachtet nicht hinreichend die Sonderstellung der Netzinfrastruktur innerhalb des Eisenbahnwesens. Durch die grundsätzliche Trennung von Schiene und Verkehr, die durch die Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft vom 29. Juli 1991 (ABl. L 237 S. 25) vorgezeichnet und durch Art. 87 e GG sowie das Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378) umgesetzt wurde (BT-Drs. 12/5015 S. 11; 12/4609 S. 55), hat die Netzinfrastruktur innerhalb des Eisenbahnwesens eine Sonderstellung dergestalt inne, dass es dem Bund aufgrund eines dauerhaften Infrastrukturauftrags obliegt, ein funktionstüchtiges Schienennetz durch staatlich beherrschte, öffentliche Unternehmen vorzuhalten (Möstl, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87 e [Stand: Nov. 2006] Rn. 112; BGH, Urt. v. 09.12.2010 - 3 StR 312/10 - BGHSt 56, 97 <juris Rn. 10>). Gegen die Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in diesem Bereich durch die Tochterunternehmen der DB AG spricht auch nicht, dass diese als Aktiengesellschaften juristische Personen des Privatrechts sind, da sich die damit einhergehende Privatisierung auf die Organisationsform beschränkt und keine - auf dem Gebiet der Eisenbahninfrastruktur unzulässige - materielle Aufgabenprivatisierung darstellt (BGH, Urt. v. 09.12.2010, a.a.O. Rn. 12 m.w.N.). Die DB Netz AG ist sowohl in Bezug auf den Tätigkeitsbereich des Schienenbaus als auch hinsichtlich der Unterhaltung und des Betriebs der Schienenwege als "verlängerter Arm des Staates" zu werten. Sie ist nicht gewerblich tätig, steht zu anderen Unternehmen nicht im Wettbewerb und hat in Bezug auf das Schienennetz insgesamt eine monopolartige Stellung inne. Weder im Schienenbau noch bei der Unterhaltung des Schienennetzes besteht ein funktionsfähiger privatwirtschaftlicher Wettbewerb, weil diese Aufgaben - wenn auch durch Vergabe an Dritte - mit Blick auf den Schienenwegvorbehalt des Art. 87 e Abs. 3 Satz 3 GG und den in Art. 87 e Abs. 4 GG dauerhaft statuierten Infrastrukturauftrag des Bundes bis heute allein und in originärer Verantwortung von der DB Netz AG erledigt werden. Hinzu kommt, dass aufgrund der hohen Investitions- und Unterhaltungskosten sowie des Landverbrauchs das Errichten und Unterhalten von Parallelnetzen weder sinnvoll noch erwünscht ist (Möstl, in: Maunz/Dürig, a.a.O. Rn. 113; BGH, a.a.O. Rn. 17).
- 94 Aus dem Regelungsgefüge des Art. 87 e GG folgt danach, dass die Verwaltungszuständigkeit für Erhalt und Ausbau des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes einschließlich des Baus von Bahnhöfen beim Bund liegt (ebenso Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 13. Aufl., § 87 e Rn. 13).
- 95 Für den Tätigkeitsbereich des Baus und Ausbaus des Schienennetzes bestehen zudem weitreichende gesetzliche Steuerungsmechanismen des Bundes. So kann der Bund durch den Bedarfsplan zum Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG) festlegen, welche Eisenbahnstrecken neu bzw. ausgebaut werden. Eine Konkretisierung dieses Bedarfsplanes nehmen die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung aufgestellte Fünfjahrespläne vor, die die Grundlage der Aufstellung von Ausbauplänen für die Bundesschienenwege bilden (§ 5 Abs. 1 BSWAG). Der Bedarfsplan ist alle fünf Jahre nach einer Prüfung durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gegebenenfalls anzupassen, wobei die Aufstellung und Anpassung des Bedarfsplanes durch Gesetz vorgenommen wird (§ 4 Abs. 1 BSWAG). Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 BSWAG finanziert der Bund unmittelbar den Bau, den Ausbau sowie Ersatzinvestitionen. Damit ist neben der grundsätzlichen Befugnis zur Festlegung der durchzuführenden Baumaßnahmen für den Schienenbau eine unmittelbare Einflussnahme des Staates auch über die Mittelvergabe gegeben (BGH, Urt. v. 09.12.2010, a.a.O. Rn. 27 m.w.N.).
- 96 Nichts anderes ergibt sich aus der von der Beklagten angeführten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Beschl. v. 22.11.2011 - 2 BvE 3/08 - BVerfGE 129, 356), die in einem Organstreitverfahren über die Frage, ob der Deutsche Bundestag einer Veräußerung von Vermögensgegenständen durch die Deutsche Bahn hätte zustimmen müssen, ergangen ist. Zwar betont das Bundesverfassungsgericht stark die in Art. 87 e Abs. 3 GG vorgesehene Führung der Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privat-rechtlicher Form (a.a.O., juris Rn. 29 f.), es verhält sich jedoch nicht zu der hier in Rede stehenden Aufgabe des Baus von Schienenwegen und Bahnhöfen.
- 97 bb) Die Mitfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 durch die Beklagte ist dem Grunde nach mit Art. 104 a Abs. 1 GG vereinbar.
- 98 (1) Gemäß Art. 104 a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.
- 99 Art. 104 a GG wurde durch das Finanzreformgesetz von 1969 als allgemeiner Lastenverteilungsgrundsatz neu geschaffen. Hintergrund war insbesondere, dass der Bund zunehmend dazu übergang, durch Finanzierungsangebote in die Aufgabenerfüllung durch die Länder einzuwirken und deren Gestaltungsspielraum einzuengen. Der Lastenverteilungsgrundsatz in Art. 104 a Abs. 1 GG vereinigt die Aufgabenzuständigkeit einerseits mit der Finanzierungsverantwortlichkeit - der Ausgabenlast - andererseits. Der Aufgabenbestand einer Gebietskörperschaft bestimmt damit die Finanzverantwortung und darüber hinaus die verfassungsmäßige Finanzausstattung. In der Formulierung, dass die Ausgaben „gesondert“ zu tragen sind, liegt das grundsätzliche verfassungsrechtliche Verbot für Bund und Länder, Aufgaben einer anderen Gebietskörperschaft zu finanzieren (vgl. zum Ganzen etwa Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 13. Aufl., Art. 104 a Rn. 4 ff. m.w.N.).

- 100 Art. 104 a Abs. 1 GG enthält ein Konnexitätsprinzip im Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Das Konnexitätsprinzip bedeutet, dass die Ausgabenkompetenz der Aufgabenkompetenz folgt. Die Gebietskörperschaft, die für eine bestimmte Aufgabe verantwortlich ist, soll auch für deren Finanzierung einstehen müssen. Das Konnexitätsprinzip gilt auch im Verhältnis des Bundes zu den Gemeinden. Die Gemeinden stehen im zweistufigen Gesamtstaatsaufbau, von dem das Grundgesetz ausgeht, auf Seiten der Länder. Art. 104 a Abs. 1 GG regelt daher auch das Verhältnis des Bundes zu den Gemeinden (vgl. BVerfG, Urt. v. 27.05.1992 - 2 BvF 1/88 u.a. - BVerfGE 86, 148 <juris Rn. 263 f.>). Art. 104 a Abs. 1 GG knüpft an die Wahrnehmung der Aufgaben durch Bund und Länder einschließlich der Gemeinden an. Gemeint ist damit die Wahrnehmung der Verwaltungskompetenz. Die Ausgabenlast richtet sich deshalb nach der Verteilung der Verwaltungskompetenz. Die Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes begründen somit zugleich die jeweilige Finanzierungsverantwortung. Zu den Ausgaben i.S.d. Art. 104 a Abs. 1 GG gehören zum einen die Verwaltungsausgaben, zum anderen die Zweckausgaben, d.h. die Kosten, die bei der Erfüllung der eigentlichen Sachaufgabe anfallen.
- 101 Art. 104 a Abs. 1 GG gilt nicht nur für eine zwangsweise Heranziehung zur Mitfinanzierung, sondern schließt in seinem Anwendungsbereich auch freiwillige Zuweisungen aus.
- 102 (2) Art. 104 a Abs. 1 GG verbietet, dass der Bund in ausschließlich den Ländern und den Gemeinden zugewiesenen Kompetenzbereichen die Erfüllung von Aufgaben mitfinanziert und dass umgekehrt die Länder und die Gemeinden in Bereichen ausschließlicher Verwaltungskompetenz des Bundes die Aufgabenwahrnehmung mitfinanzieren. Demgegenüber verbietet das in dieser Vorschrift verankerte Konnexitätsprinzip nicht, dass Bund, Länder und Gemeinden in Wahrnehmung jeweils eigener Aufgabenzuständigkeiten zur Erreichung eines bestimmten Ziels zusammenarbeiten (vgl. BVerwG, Urt. v. 15.03.1989 - 7 C 42.87 - BVerwGE 81, 312; ebenso Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Bd. 3, 6. Aufl., Art. 104 a Rn. 54 f. mit dem Hinweis, dass in den Konstellationen, in denen verschiedene Aufgabenbereiche sich faktisch überschneiden, so dass die Ausgabenlast nach Maßgabe der Aufgabenverantwortung zu verteilen ist, im rechtlichen Sinne keine Mischfinanzierung einer Aufgabe vorliegt; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 13. Aufl., Art. 104 a Rn. 21; Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl., Art. 104 a Rn. 3; Schuppert, in: Umbach/Clemens, GG, Art. 104 a Rn. 19; Schenke, in: Sodan, GG, 2. Aufl., Art. 104 a Rn. 3; Kube, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl., Art. 104 a Rn. 13; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl., Art. 104 a Rn. 25; kritisch Siekmann, in: Sachs, GG, 7. Aufl., Art. 104 a Rn. 18; Morlok, DVBl 1989, 1147; Fromm, NVwZ 1992, 536). In dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, in dem es um die Wirksamkeit eines Vertrages zwischen der Deutschen Bundesbahn und einer Gemeinde über die Kostenerstattung für den Betrieb von Schülerzügen und die Einrichtung eines Haltepunktes ging, heißt es (juris Rn. 8):
- 103 „Art. 104 a Abs. 1 GG hat die Bedeutung einer allgemeinen, das Bund/Länder-Verhältnis im ganzen bestimmenden Lastenverteilungsregel (BVerfGE 26, 338 <390> für Art. 106 Abs. 4 Satz 1 GG in der bis zum 31. Dezember 1969 geltenden Fassung). Er verbietet, daß eine Gebietskörperschaft sich außerhalb ihrer Aufgabenzuständigkeit an den Kosten beteiligt, die einer Gebietskörperschaft der anderen Ebene bei Erfüllung von allein von dieser nach der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsordnung wahrzunehmenden und wahrgenommenen Aufgaben entstehen. Er verbietet hingegen nicht, daß Bund und Länder einschließlich der Gemeinden in einem Aufgabenbereich der Leistungsverwaltung (Daseinsvorsorge) zusammenarbeiten, in dem sich - wie im öffentlichen Personenverkehr - die Kompetenzen zur Aufgabenwahrnehmung überschneiden. Das darf auch in der Weise geschehen, daß im Bereich der sich überschneidenden Wahrnehmungszuständigkeiten nach Gesichtspunkten der Sachgerechtigkeit und Zweckmäßigkeit im Einzelfall und in Abstimmung miteinander der eine Aufgabenträger Aufgaben wahrnimmt oder mitwahrnimmt, die wahrzunehmen zwar grundsätzlich im Rahmen seiner Zuständigkeit liegt, die aber auch - als Pflichtaufgabe - dem anderen Aufgabenträger obliegen, und daß insoweit eine Kostenerstattung stattfindet. Art. 104 a Abs. 1 GG verbietet, daß der Bund in ausschließlich den Ländern (und den Gemeinden) zugewiesenen Kompetenzbereichen die Erfüllung von Aufgaben mitfinanziert (so auch BGH, Urteil vom 18. September 1986 - III ZR 80/85 - NJW 1987, 1625 <1627>), und daß umgekehrt die Länder (und die Gemeinden) in Bereichen ausschließlicher Verwaltungskompetenz des Bundes die Aufgabenwahrnehmung mitfinanzieren. Er verbietet hingegen nicht, daß Bund und Länder oder Gemeinden in Wahrnehmung jeweils eigener Aufgabenzuständigkeiten zur Erreichung eines bestimmten Ziels zusammenarbeiten und dabei Vereinbarungen über eine Kostenaufteilung nach dem Maß ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Wahrnehmung der Aufgabe abschließen; er gebietet insofern allenfalls, daß jeder diejenigen Kosten trägt, die dem Anteil seiner Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung entspricht.“
- 104 Der von den Klägern gegen die Übertragbarkeit dieser Entscheidung auf den vorliegenden Fall erhobene Einwand, es habe sich in Wahrheit um eine Amtshilfekonstruktion gehandelt, vermag die rechtlichen Ausführungen, die das Bundesverwaltungsgericht zur Auslegung des Art. 104 a Abs. 1 GG gemacht hat, nicht in Frage zu stellen.
- 105 Auch der Gesetzgeber geht davon aus, dass Art. 104 a Abs. 1 GG der gemeinsamen Finanzierung einer Maßnahme durch mehrere Aufgabenträger nicht entgegensteht. Dies gilt gerade im Bereich der Schienenwege des Bundes (vgl. §§ 8, 9 BSWAG). Weitere Anwendungsfälle sind etwa die gesetzlichen Bestimmungen über die Beteiligung verschiedener Baulastträger an den Ausgaben für den Bau von Verkehrswegekrenzungen (§§ 11 Abs. 2, 12 Nr. 2, 13 Abs. 1 EKrG) sowie die Regelung in § 12 Abs. 3 WaStrG (vgl. dazu auch Hellermann, a.a.O. Rn. 54).

- 106 (3) Maßgeblich für die Zulässigkeit solcher „Mit-Finanzierungen“ ist, dass sich bei der Verwirklichung eines Projekts die Verwaltungszuständigkeiten verschiedener Hoheitsträger überschneiden, mithin jeder Hoheitsträger eigene, definierbare Aufgaben erfüllt, und nicht ein Hoheitsträger außerhalb seiner Zuständigkeiten alleinige Aufgaben eines anderen Hoheitsträgers (mit-)finanziert, weil deren Erfüllung - aus welchen Gründen auch immer - auch in seinem Interesse liegt. Solche finanziellen Zuwendungen würden der in Art. 104 a GG vorgesehenen Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenkompetenz widersprechen und das Gefüge der verfassungsmäßigen Finanzausstattung tangieren. Die Mitfinanzierungskompetenz einer Kommune kann sich daher nicht etwa alleine daraus ergeben, dass ein Großprojekt des Bundes wie z.B. ein Ministeriums- oder Kasernenneubau vielfältige tatsächliche Auswirkungen auf die Kommune und ihre Bürger im Sinne eines „Kollateralnutzens“ hat. Vielmehr muss es sich um - gerade bei komplexen Infrastrukturprojekten anzutreffende - Fallkonstellationen handeln, bei denen die Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche verschiedener staatlicher Ebenen aufeinandertreffen. Ein solches Verständnis stärkt im Ergebnis auch die in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistete kommunale Selbstverwaltung und gibt den Kommunen die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten bei Großprojekten eigene Zielvorstellungen zu verwirklichen, die die Aufgabenerfüllung des anderen Hoheitsträgers nicht zwingend erfordern würden.
- 107 (4) Daran gemessen ist die finanzielle Beteiligung der Beklagten an dem Projekt Stuttgart 21 dem Grunde nach zulässig, weil sie mit ihrer Beteiligung eigene Aufgaben erfüllt. Zu Recht beruft die Beklagte sich primär auf ihre Zuständigkeit für die städtebauliche Entwicklung.
- 108 Die Aufgaben- und Ausgabenkompetenz der Gemeinden folgt aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 71 Abs. 1 LV, wonach die Gemeinden im Rahmen der Gesetze für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig sind. Die Garantie umfasst die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen (sog. „Allzuständigkeit“ der Gemeinden; vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 - BVerfGE 79, 127).
- 109 Zum anerkannten Aufgabenbereich der Gemeinden zählt die Planungshoheit, d.h. das Recht auf Planung und Regelung der Bodennutzung in ihrem Gebiet. Dies beinhaltet insbesondere die Befugnis, gestalterische Konzepte zu entwickeln und die städtebauliche Entwicklung in eigener Verantwortung durch Bauleitpläne einschließlich der damit verbundenen finanziellen Entscheidungen zu ordnen (vgl. § 2 Abs. 1 BauGB; Engel/Heilshorn, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 10. Aufl., S. 87).
- 110 Die Beklagte hat von Beginn der Planungen an durch Abschluss der in dem Bürgerbegehren bezeichneten Projektverträge und durch Geltendmachung ihrer Belange im Planfeststellungsverfahren aktiv darauf hingewirkt, dass die aus ihrer Sicht zur Verwirklichung ihrer städtebaulichen Ziele - Stadtentwicklung auf 100 ha bisheriger Bahnfläche in bester Innenstadtlage bei Beibehaltung des zentralen Bahnhofstandorts - vorzugswürdige Planungsvariante verwirklicht wird. Von einem bloßen „Kollateralnutzen“, wie er eintreten kann, wenn eine Kommune ohne eigenes Zutun und ohne Wahrnehmung eigener Aufgaben von der Projektplanung profitiert, kann daher keine Rede sein. Vielmehr handelt es sich bei Stuttgart 21 um ein Verkehrs- und Städtebauprojekt, bei dem sich die Aufgaben verschiedener Hoheitsträger mit entsprechenden Finanzierungs Kompetenzen überschneiden. Im Einzelnen:
- 111 Dem Projekt Stuttgart 21 ging bei Baubeginn im Jahr 2010 eine über 15-jährige Planungsphase voraus. Stuttgart 21 geht auf Diskussionen um die Schaffung einer schnellen Verbindung zwischen Stuttgart und Ulm, als Fortsetzung der Schnellfahrstrecke Mannheim–Stuttgart, in den 1980er Jahren zurück. Aufbauend auf einem Vorschlag von Gerhard Heimerl von 1988 und verschiedenen Forderungen der Beteiligten wurde in einem mehrjährigen Diskussionsprozess das Konzept Stuttgart 21 entwickelt und 1994 der Öffentlichkeit vorgestellt. Nach weiteren Studien wurden 1997 das Raumordnungsverfahren abgeschlossen und ab 2001 die Planfeststellungsverfahren für die einzelnen Planfeststellungsabschnitte durchgeführt. Der Kernbereich - Umbau des Hauptbahnhofs mit Talquerung sowie Innenring samt Zuführungen, Planfeststellungsabschnitt 1.1 - wurde mit Beschluss des Eisenbahnbundesamtes vom 28.01.2005 planfestgestellt. Der 5. Senat des erkennenden Gerichtshofs hat mit Urteilen vom 06.04.2006 (- 5 S 847/05, 5 S 848/05 und 5 S 596/05 -) mehrere Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss abgewiesen.
- 112 Für die aus eisenbahnverkehrlicher Sicht notwendige Ertüchtigung des Hauptbahnhofs und die Anbindung der Landeshauptstadt an die Schnellbahnstrecke Stuttgart - Ulm - Augsburg standen im Vorfeld diverse Varianten zur Diskussion, so z.B. die Beibehaltung des Kopfbahnhofs, die Führung von Fernzügen über Stuttgart-Untertürkheim oder Stuttgart-Bad-Cannstatt anstatt über den bisherigen Hauptbahnhof etc.. Am 07.11.1995 schlossen die Deutsche Bahn AG, die Bundesrepublik Deutschland, das Land Baden-Württemberg, der Verband Region Stuttgart sowie die Beklagte eine Rahmenvereinbarung zum Projekt Stuttgart 21, in der sich die Beteiligten auf ein gemeinsames Konzept für die Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart einigten. Dieses Konzept legt als wesentliches Element die Ersetzung des Kopfbahnhofs durch einen tiefliegenden Durchgangsbahnhof und die Verlagerung des Abstellbahnhofs fest mit der Folge, dass Grundstücksflächen von ca. 100 ha für eine städtebauliche Entwicklung der Beklagten nutzbar werden. Es sieht weiter den Erhalt und den weiteren Ausbau einer systematischen Vernetzung aller Verkehrsträger, insbesondere des öffentlichen Verkehrs, in der Region Stuttgart vor (zur Beschreibung des Projekts im Einzelnen s. § 2, zu Investitionen und Finanzierungsfragen s. § 3 der Rahmenvereinbarung). Bereits aus der Rahmenvereinbarung wird deutlich, dass die Beteiligten das Projekt Stuttgart 21 als gemeinsames Verkehrs- und Städtebauprojekt verstanden haben. Die Entscheidung des Vorhabenträgers für einen

Durchgangsbahnhof am bisherigen Standort ist nicht nur der ohnehin erforderlichen Anbindung der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm an den Knoten Stuttgart geschuldet und begründet für die Beklagte damit auch nicht nur einen mit nahezu jeder Eisenbahnplanung verbundenen unspezifischen „Kollateralnutzen“. Das Projekt Stuttgart 21 ist vielmehr auch ein städtebauliches Projekt, so dass es gerechtfertigt ist, dass sich die Beklagte zur Erfüllung genuin kommunaler Aufgaben an den Projektkosten beteiligt. Diese Sichtweise lag im Übrigen auch der finanziellen Beteiligung des Bundes an den Projektkosten zu Grunde. Der Baukostenzuschuss des Bundes, ein Festbetrag aus Mitteln nach § 8 Abs. 1 BSWAG i.H.v. 500 Mio. EUR (Preis- und Planungsstand 2004) ergibt sich aus den „Sowieso-Kosten“ der ursprünglich geplanten Anbindung der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm an den Knoten Stuttgart (vgl. § 5 Abs. 2 der Gemeinsamen Erklärung zur Realisierung der Projekte „Stuttgart 21“ und „NBS Wendlingen - Ulm“ vom 02.04.2009). Entsprechend dem Grundgedanken, dass es sich der Sache nach bei Stuttgart 21 um ein gemeinsames Projekt verschiedener Hoheitsträger handelt, wurde auch zeitgleich mit dem Abschluss des Finanzierungsvertrages vom 02.04.2009 ein sog. Lenkungsreis eingerichtet. In diesem sollen Vertreter des Landes, des Verbandes Region Stuttgart, der Eisenbahninfrastrukturunternehmen und auch der Beklagten zusammenarbeiten, um die zeit-, kosten- und qualitätsgerechte Realisierung des Projekts sicherzustellen (vgl. zu den Entscheidungskompetenzen des Lenkungsreises § 13 Abs. 2 des Finanzierungsvertrages vom 02.04.2009). Zu Unrecht geht daher Prof. Meyer in seinem Gutachten vom 03.11.2010 (S. 43 f.; Fn. 59) davon aus, das Projekt Stuttgart 21 sei „vom Ursprung, der Zielsetzung und der Durchführung her“ ein reines Bahnprojekt, die Wirkungen des „Stadtumbaus“ ergäben sich als bloße Konsequenz der Planungen der Bahn und die konkrete Ausgestaltung des Projekts sei für die zu untersuchende Rechtsfrage nicht relevant.

113 (5) Entgegen der Auffassung der Kläger war die Beklagte auch rechtlich nicht an der Wahrnehmung der ihr obliegenden Aufgabe der Stadtplanung gehindert. Der 5. Senat des erkennenden Gerichtshofs hat mit mehreren Urteilen vom 06.04.2006 (- 5 S 847/05, 5 S 848/05 und 5 S 596/05 - Planfeststellungsabschnitt 1.1 Talquerung mit neuem Hauptbahnhof) und vom 08.02.2007 (- 5 S 2257/05 - Planfeststellungsabschnitt 1.2 Fildertunnel) entschieden, dass vorliegend mit der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung auch städtebauliche Ziele verfolgt werden durften. Er hat hierzu ausgeführt (Urt. v. 04.06.2006 - 5 S 848/05 - juris Rn. 38, 42, 50, 93):

114 „2.2 Zu Recht führt der Planfeststellungsbeschluss als „weitere“ die Planung rechtfertigende Ziele die Schaffung von städtebaulichen Entwicklungsmöglichkeiten in der Landeshauptstadt Stuttgart, die Verminderung der Lärmbelastung im Stuttgarter Talkessel und die Verminderung der Trennwirkung der Bahnanlagen in der Innenstadt an. Entgegen der Auffassung des Klägers ist es zulässig, mit einer eisenbahnrechtlichen Planfeststellung auch andere als spezifisch verkehrliche Ziele zu verfolgen, etwa eine Minderung des Eisenbahnlärms oder - bei einer Verlegung von Betriebsanlagen der Eisenbahn - auch die Schaffung städtebaulicher Entwicklungsmöglichkeiten.“

[...]

115 2.2.2 Mit einer eisenbahnrechtlichen Planfeststellung, die die Verlegung von Bahnanlagen zum Inhalt hat, dürfen aber auch städtebauliche Ziele wie die Schaffung von städtebaulichen Entwicklungsflächen und die Beseitigung der Trennwirkung von Bahnanlagen verfolgt werden. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Gemeinden wegen des Planungsvorbehalts gemäß § 38 Satz 1 BauGB gehindert sind, als Träger der Bauleitplanung auf bisher für Bahnbetriebszwecke genutzten Flächen ihre städtebaulichen Ziele umzusetzen, solange diese Flächen nicht freigestellt werden (vgl. § 23 AEG und BVerwG, Urt. v. 23.10.2002 - 9 A 22.01 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 55). Denn dieser Umstand kann nicht dazu führen, dass auch die bis zu diesem Zeitpunkt allein zuständige Planfeststellungsbehörde entsprechende städtebauliche Ziele zur Legitimation der Planung von Eisenbahninfrastrukturanlagen nicht neben verkehrlichen Gesichtspunkten heranziehen darf.

[...]

116 Vernünftigerweise geboten ist die Antragsplanung auch hinsichtlich der „weiteren Ziele“ der Planung. Dies bedarf hinsichtlich der städtebaulichen Ziele keiner Darlegung.

[...]

117 3.9 Unstreitig erreicht die Antragsplanung das „weitere Ziel“ der Gewinnung städtebaulicher Entwicklungsflächen in weitaus größerem Ausmaß als „K 21“. Bei dieser werden lediglich kleinere (Abstell-)Flächen im Äußeren Nordbahnhof und im jetzigen Abstellbahnhof frei, wobei für letztere unklar ist, inwieweit sie überhaupt einer sinnvollen anderen städtebaulichen Nutzung zugeführt werden könnten. Unerheblich ist insoweit, dass „K 21“ auf die im Bereich des früheren Stückgutbahnhofs gelegene Fläche „A 1“ verzichten kann. Denn diese Fläche benötigt auch „S 21“ nicht. Sie ist überdies bereits eisenbahnrechtlich entwidmet und teilweise bebaut. Zugleich erreicht nur „S 21“ eine Beseitigung der Trennwirkung der Bahnanlagen im Stuttgarter Talkessel. Unerheblich für den Alternativenvergleich ist, in welcher Weise die freiwerdenden Fläche (möglicherweise oder voraussichtlich) künftig baulich genutzt werden.“

118 Dem schließt der Senat sich an. Die auch in § 38 Satz 1 letzter Hs. BauGB vorgeschriebene Berücksichtigung städtebaulicher Belange in Planfeststellungsverfahren führt nicht zu einer Aufgabenverlagerung in dem Sinne, dass die Gemeinde sich nicht mehr auf ihre Planungshoheit berufen könnte. Durch die Pflicht, die Belange des Städtebaus zu berücksichtigen, wird der Planfeststellungsbehörde keine eigenständige Planungs- und Gestaltungsbefugnis eingeräumt. Sie muss vielmehr von der

städtebaurechtlichen Situation ausgehen, wie sie in den Bauleitplänen oder aufgrund anderer sachlich und räumlich hinreichend verfestigter Planungsabsichten der Gemeinde konkretisiert ist. Fehlt eine solche Konkretisierung, darf die Behörde nicht eigene, insbesondere von den Vorstellungen der Gemeinde abweichende bauplanerische Vorstellungen ohne Bezug zu dem ihr eingeräumten fachplanerischen Gestaltungsfreiraum entwickeln (vgl. Rieger, in: Schrödter, BauGB, 7. Aufl., § 38 Rn. 18; BVerwG, Urt. v. 18.05.1990 - 7 C 3.90 - BVerwGE 85, 155). Die Gemeinde ist umgekehrt bei der Bauleitplanung an rechtswirksame fachplanerische Entscheidungen gebunden. Anlagen der Bahn sind daher planerischen Aussagen der Gemeinde in einem Bauleitplan nur insoweit zugänglich, als diese der besonderen Zweckbestimmung der Anlage nicht widersprechen. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Gemeinde ein Bebauungsplanverfahren solange nicht in Gang setzen oder betreiben darf, wie die zu überplanende Fläche noch den Charakter einer Bahnanlage hat. Wenn mit hinreichender Sicherheit die Aufhebung der besonderen bahnrechtlichen Zweckbestimmung einer Fläche bevorsteht, kann die Gemeinde vielmehr die für diesen Fall zu erwartenden Nutzungswünsche in die von ihr bauplanungsrechtlich für angemessen und erforderlich erachtete Richtung lenken und zu diesem Zweck ein Bauleitplanungsverfahren einleiten (vgl. Rieger, a.a.O. Rn. 25). In Fällen, in denen die Planungsabsichten des Fachplanungsträgers mit den planerischen Vorstellungen der Gemeinde kollidieren, besteht eine wechselseitige Pflicht, die fremden Planungsabsichten im Rahmen der eigenen Planung zu berücksichtigen, sofern diese Absichten bereits hinreichend konkretisiert sind und sich verfestigt haben (Rieger, a.a.O. Rn. 27).

- 119 Ist die Beklagte nach alledem zur Verwirklichung ihrer planerischen Vorstellungen auf den (noch) von der Bahn genutzten Flächen aufgrund des Vorrangs der Fachplanung auf eine Kooperation mit dieser angewiesen, so ist die vorliegende Konstellation entgegen der Auffassung der Kläger durchaus mit der vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen vergleichbar, in der die Bahn nicht verpflichtet war, die kommunale Aufgabe der Schülerbeförderung zu übernehmen, sondern sie nur „im Rahmen einer Art von Amtshilfe“ für die Gemeinde übernommen hat.
- 120 cc) **Der Mitfinanzierungsanteil der Beklagten ist auch der Höhe nach angemessen.**
- 121 (1) Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts kann die Frage nach der Angemessenheit des Finanzierungsanteils der Beklagten nicht offen bleiben. Ein Verstoß gegen Art. 104 a Abs. 1 GG könnte nämlich bereits dann vorliegen, wenn der Finanzierungsanteil nicht dem Anteil der Verpflichtung der Beklagten zur Aufgabenwahrnehmung entsprechen würde und dies die Nichtigkeit der Finanzierungsvereinbarung zur Folge hätte. Zu Recht weisen die Kläger darauf hin, dass bei Annahme der Nichtigkeitsfolge eine verfassungswidrige Verteilung der Kostenanteile auch nicht über eine Anpassung der Geschäftsgrundlage nach § 60 VwVfG geheilt werden könnte, weil es bei einem nichtigen Vertrag an dem Substrat der Anpassung, dem Vertrag, fehlt und es daher nichts mehr anzupassen gibt.
- 122 **Ein möglicherweise zu hoher Finanzierungsanteil der Beklagten würde auch zur Nichtigkeit, und nicht lediglich zur Teilnichtigkeit der Finanzierungsvereinbarung führen:**
- 123 Betrifft die Nichtigkeit nur einen Teil des Vertrags, so ist der Vertrag nach § 59 Abs. 3 VwVfG im Ganzen nichtig, wenn nicht anzunehmen ist, dass er auch ohne den nichtigen Teil geschlossen worden wäre. Regelrechtsfolge ist danach die Gesamtnichtigkeit des Vertrages; die Teilnichtigkeit ist die Ausnahme.
- 124 Voraussetzung für die Annahme der Teilnichtigkeit ist zunächst, dass sich die Nichtigkeit auf einen abtrennbaren Teil des Vertrages beschränkt. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu der vergleichbaren Vorschrift des § 139 BGB geht unter bestimmten Voraussetzungen von der Möglichkeit einer - auch hier in Betracht kommenden - quantitativen Teilbarkeit aus:
- 125 Nach Sinn und Zweck von § 139 BGB, ein teilweise nichtiges Rechtsgeschäft nach Möglichkeit aufrechtzuerhalten, wenn dies dem tatsächlichen oder hypothetischen Parteiwillen entspricht, ist ausnahmsweise auch eine sog. quantitative Teilbarkeit möglich, also eine Aufspaltung der nichtigen Regelung in einen wirksamen und einen unwirksamen Teil. Sie kommt vor allem in Betracht, wenn eine Vertragsklausel wegen des Übermaßes der in ihr enthaltenen Rechte oder Pflichten nichtig ist und angenommen werden kann, dass die Parteien bei Kenntnis dieses Umstands an ihrer Stelle eine auf das zulässige Maß beschränkte Regelung getroffen hätten (BGH, Urt. v. 19.09.1988 - II ZR 329/87 - BGHZ 105, 213 <220 ff.>; Urt. v. 05.06.1989 - II ZR 227/88 - BGHZ 107, 351 <355 ff.>; Urt. v. 14.11.2000 - XI ZR 248/99 - BGHZ 146, 37 <47 f.>).
- 126 Diese Grundsätze lassen sich auf § 59 VwVfG übertragen, der bei öffentlich-rechtlichen Verträgen für die Annahme der Teilnichtigkeit ebenfalls auf den übereinstimmenden Willen der Vertragsparteien, der auch durch Auslegung ermittelt werden kann (vgl. Lenz, in: Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG, 4. Aufl., § 59 Rn. 46), abstellt.
- 127 Der Annahme der Teilnichtigkeit im Falle eines zu hoch bemessenen Finanzierungsanteils der Beklagten steht jedoch entgegen, dass der angemessene Anteil der Beklagten und die Aufteilung der Deckungslücke auf die übrigen Projektpartner nicht bestimmbar wäre, weil den Vertragsparteien hinsichtlich der angemessenen Höhe des Finanzierungsanteils ein Beurteilungsspielraum zusteht, der gerichtlich nicht voll überprüfbar ist (siehe unten 2) und der mutmaßliche Wille der Projektpartner sich nicht ermitteln lässt.

- 128 (2) Der vom Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 15. März 1989 (a.a.O.) skizzierte Maßstab, nach welchem bei einer dem Grunde nach zulässigen Mitfinanzierung jeder Vertragspartner diejenigen Kosten trägt, die dem Anteil seiner Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung entspricht, bedarf für die hier zu beurteilende Fallkonstellation einer gewissen Modifizierung. In dem vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall war ein Vertrag zu beurteilen, der die Erstattung der Betriebskosten für die Schülerbeförderung durch die Deutsche Bundesbahn zum Gegenstand hatte. Vorliegend geht es hingegen nicht um Kosten, die einer mathematisch-exakten Berechnung zugänglich sind. Die für die Beklagte erfolgende Aufgabenwahrnehmung liegt in der Übernahme deren städtebaulicher Ziele im Rahmen der Planfeststellung für den Umbau des Bahnknotens Stuttgart (Planfeststellungsabschnitt 1.1 Talquerung mit neuem Hauptbahnhof; vgl. dazu nochmals VGH Bad.-Württ., Ur. v. 04.06.2006 - 5 S 848/05 - a.a.O.). Dass die finanzielle Beteiligung der Beklagten an dem Projekt Stuttgart 21 ihren maßgeblichen Grund in den aus dem Projekt resultierenden städtebaulichen Entwicklungsmöglichkeiten hat, wird auch in den abgeschlossenen Vereinbarungen und den diesen zugrunde liegenden Gemeinderatsbeschlüssen hinreichend deutlich. Bereits in der Präambel der 1995 getroffenen Rahmenvereinbarung wird hervorgehoben, dass durch die Tieferlegung des Hauptbahnhofs und der Zulaufstrecken Grundstücksflächen von ca. 100 ha frei werden, die für die städtebauliche Entwicklung zur Verfügung stehen. Auch in der Anlage 1 zur Gemeinderatsdrucksache 609/2007 werden die Chancen für die Stadtentwicklung beschrieben. Zugleich wird näher konkretisiert, wie diese Chancen genutzt werden sollen. In Anlage 4 zu dieser Drucksache wird aufgezeigt, welche zusätzlichen direkten Einnahmen aus Steuern und Finanzzuweisungen (Grundsteuer, Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Grunderwerbssteuer, Schlüsselzuweisungen nach dem FAG) durch das Projekt Stuttgart 21 und die damit verbundenen Stadtentwicklungspotentiale im Zeitraum bis 2034 voraussichtlich zu erwarten sind. Diese werden auf ca. 300 Mio. EUR prognostiziert. Eine solche prognostische Hochrechnung erscheint grundsätzlich geeignet, die direkten Einnahmeeffekte, die mit dem Projekt Stuttgart 21 für die Beklagte verbunden sind, zu erfassen. Der Senat verkennt dabei nicht, dass derartige Prognosen über einen Zeitraum von 25 Jahren naturgemäß mit Unsicherheiten behaftet sind.
- 129 Zu diesen jedenfalls überschlägig berechenbaren Effekten kommen städtebauliche Vorteile wie die Beibehaltung des Standorts des Hauptbahnhofs in zentraler Innenstadtlage und der Wegfall der Trennwirkung der bestehenden Bahnanlagen hinzu, die einer rein monetären Betrachtung nicht zugänglich sind. Das bedeutet aber nicht, dass sie bei der Bemessung des Finanzierungsanteils der Beklagten außer Acht bleiben müssten. Sie können vielmehr auch angemessen berücksichtigt werden.
- 130 Aufgrund der erforderlichen prognostischen Einschätzungen der Effekte für die Stadtentwicklung und der teilweise nicht gegebenen Bezifferbarkeit ist der Beklagten bei der Eingehung vertraglicher Verpflichtungen zur Mitfinanzierung des Projekts ein weiter Beurteilungsspielraum zuzubilligen. Überprüft werden kann danach nur, ob die Beklagte den erheblichen Sachverhalt vollständig und zutreffend ermittelt und sich bei der eigentlichen Beurteilung an allgemein gültige Wertungsmaßstäbe gehalten, insbesondere das Willkürverbot nicht verletzt hat.
- 131 Der Überprüfung ist die Sach- und Rechtslage am 04.10.2007 zugrunde zulegen, weil der Gemeinderat der Beklagten zu diesem Zeitpunkt der Ergänzungsvereinbarung über die Beteiligung an dem Projekt Stuttgart 21 und weiteren Maßnahmen zugestimmt hat. Auf der Grundlage dieses Gemeinderatsbeschlusses ist auch der Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009 abgeschlossen worden. Zeitlich spätere verbindliche Beschlüsse über die finanzielle Beteiligung der Beklagten am Projekt Stuttgart 21, die Gegenstand des Bürgerbegehrens ist, gibt es nicht.
- 132 (3) Daran gemessen verstößt der Mitfinanzierungsanteil der Beklagten an den Gesamtkosten von 4.526 Mio. EUR, der sich auf ca. 11,1 % beläuft (291,83 Mio. EUR Finanzierungs- und Risikobeteiligung zuzüglich 212 Mio. EUR Zinsverzicht), auch der Höhe nach nicht gegen Art. 104 a Abs. 1 GG. Dies lässt sich auf der Grundlage der dem Senat vorliegenden Unterlagen zuverlässig ermitteln, ohne dass es der von den Klägern angeregten Beziehung der Anlagen zum Finanzierungsvertrag vom 02.04.2009 bedarf. Aus dem Anlagenverzeichnis zu diesem Vertrag (LT-Drs. 14/4382 S. 5) ergibt sich nicht, dass die nicht vorgelegten Anlagen Regelungen enthalten, aus denen sich weitere finanzielle Verpflichtungen der Beklagten ergeben könnten.
- 133 Der Gemeinderat der Beklagten hat auf einer zutreffenden Tatsachengrundlage entschieden. Größe und Lage der freiwerdenden Grundstücksflächen und das sich daraus ergebende städtebauliche Entwicklungspotential waren ihm ebenso wie die weiteren mit dem Projekt verbundenen städtebaulichen Effekte bekannt. Er konnte aus den ihm vorliegenden Unterlagen auch die Höhe des Mitfinanzierungsanteils ersehen. Die Höhe der finanziellen Beteiligung der Beklagten an den absehbaren Kosten und an den Kostenrisiken beläuft sich ausweislich der Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007 (II. 1. - 3.), der der Gemeinderat am 04.10.2007 zugestimmt hat und die ihm als Anlage zur Gemeinderatsdrucksache 790/2007 vorlag, auf 291,83 Mio. EUR. Nicht nachzugehen braucht der Senat der Frage, ob die unterschiedliche Verteilung der Kostenrisiken auf den verschiedenen Risikostufen in jeder Hinsicht nachvollziehbar ist. Entscheidend ist allein, ob der Gesamtfinanzierungsanteil in Bezug auf die kommunale Aufgabe, die Grund für die Kostenbeteiligung ist, angemessen ist.
- 134 Der von der Beklagten mit der DB AG vereinbarte Zinsverzicht, d.h. der Verzicht auf die Verzinsung des gezahlten Kaufpreises für das Bahngelände, obwohl bzw. solange dieses nicht zu den im Kaufvertrag vereinbarten Zeitpunkten der Beklagten übergeben worden ist, ist ebenfalls als Finanzierungsanteil der Beklagten zu bewerten, da ihm keine Gegenleistung gegenübersteht. Der Kaufpreis für die freiwerdenden Bahngrundstücke, der zum 31.12.2001 fällig war, belief sich nach § 3 des Kaufvertrages vom 21.12.2001 auf 424.372.261,40 EUR. Dieser Kaufpreis war nach § 7 Nr. 1.7 auch Bemessungsgrundlage für die bei verspäteter Übergabe der Grundstücke ggf. zu entrichtenden Zinsen. Mit dem Änderungsvertrag zu diesem

Kaufvertrag, dem der Gemeinderat der Beklagten am 04.10.2007 zugestimmt hat, wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass aufgrund des verzögerten Baubeginns die ursprünglich vereinbarten Termine für die Freimachung der Grundstücke nicht zu halten sind. Es wurde daher - unter Beibehaltung der Bemessungsgrundlage - vereinbart, dass Verzugszinsen erst ab dem 01.01.2021 zu zahlen sind. Den gegenüber dem ursprünglichen Kaufvertrag damit verbundenen Zinsverzicht bis zum 31.12.2020 hat die Beklagte zutreffend auf 212 Mio. EUR beziffert. Es ist sachgerecht und nicht zu beanstanden, dass Bemessungsgrundlage für die Verzinsung der unverändert gebliebene, tatsächlich entrichtete Kaufpreis ist. Entgegen der Auffassung der Kläger war es nicht geboten, Verzugszinsen abweichend von der Regelung im Kaufvertrag nicht auf der Grundlage des tatsächlichen Kaufpreises, sondern des - deutlich höheren - Verkehrswertes der Grundstücke im Jahr 2010 zu vereinbaren.

- 135 Der entrichtete Kaufpreis ist kein Finanzierungsanteil im Sinn des Art. 104 a GG, da die Beklagte mit den erworbenen Grundstücken einen Gegenwert erhalten hat und für einen nicht marktgerechten Kaufpreis, der einen versteckten Finanzierungsanteil darstellen könnte, keine Anhaltspunkte gegeben sind. Die Regelungen zum Altlasten- und Bodenrisiko in § 8 und § 9 des Kaufvertrags sind Bestandteil des Grundstückskaufvertrags und daher ebenfalls kein Finanzierungsanteil im Rechtssinn. Ausweislich des Vertrags haben der Regelung in § 8 Sachverständigengutachten zu den Altlastenrisiken zugrunde gelegen. Auch insoweit gibt es keinerlei Anhaltspunkte für einen versteckten Finanzierungsanteil.
- 136 Die Finanzierungsanteile der Flughafen Stuttgart GmbH und des Verbandes Region Stuttgart müssen ebenfalls außer Betracht bleiben, da Gegenstand des Verfahrens allein die finanzielle Beteiligung der Beklagten an dem Projekt Stuttgart 21 ist.
- 137 Nach alledem beruhen die seitens der Beklagten eingegangenen finanziellen Verpflichtungen auf einer vertretbaren Bewertung ihres städtebaulichen Interesses an dem Projekt. Für eine Verletzung des Willkürverbots ist nichts ersichtlich.

#### C.

- 138 Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 2, 159 Satz 2 VwGO.
- 139 Die Entscheidung über die Zulassung der Revision beruht auf § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Die sich bei der Beurteilung der Zulässigkeit der Mitfinanzierung von Eisenbahninfrastrukturprojekten durch eine Gemeinde stellenden Rechtsfragen sind solche des Bundesrechts, die fallübergreifend klärungsfähig und klärungsbedürftig erscheinen. Es ist zu erwarten, dass der Entscheidung im Revisionsverfahren eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung zukommen wird.
- 140 **Beschluss vom 21.04.2015**
- 141 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird gemäß § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Fassung 2013, abgedr. in Kopp/Schenke, VwGO, 20. Aufl., Anh § 164 Rn. 14) auf 15.000,- EUR festgesetzt.
- 142 Dieser Beschluss ist unanfechtbar.