

Anlage 3

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

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

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

Prof. Dr. Thomas Mayen*
Dr. Frank Hölscher*
Dr. Barbara Stamm*
Dr. Christian Stelter*

8. März 2011

Gutachterliche Stellungnahme

**zur Vereinbarkeit des Finanzierungsbeitrags der
Landeshauptstadt Stuttgart zum Projekt Stuttgart 21 mit dem
Konnexitätsprinzip des Art. 104 a Abs. 1 GG**

erstattet im Auftrag der Landeshauptstadt Stuttgart von

Rechtsanwälten Dolde Mayen & Partner

**hier: Rechtsanwälte Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde
und Dr. Winfried Porsch**

Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangslage	3
1.	Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007	3
2.	Finanzierungsverträge.....	5
3.	Gutachten zum Konnexitätsprinzip.....	6
4.	Bürgerbegehren 2011	8
5.	Gutachtenauftrag	8
II.	Konnexitätsprinzip	8
1.	Art. 104 a Abs. 1 GG.....	8
2.	Ausnahmen.....	10
III.	Gemeinsame Finanzierung eines Projekts durch mehrere Aufgabenträger	12
1.	Ausgabenteilung bei faktischer Überscheidung verschiedener Aufgaben.....	12
2.	Gutachten Meyer.....	13
3.	Keine Finanzierung fremder Aufgaben	14
4.	Rechtsprechung	15
5.	Literatur.....	18
6.	Gesetzgebung.....	19
7.	Zwischenergebnis	20
IV.	Zulässige Mitfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 durch die Landeshauptstadt Stuttgart.....	21
1.	Projekt Stuttgart 21	21
2.	Aufgaben des Bundes.....	22
3.	Aufgaben der Landeshauptstadt Stuttgart	24
4.	Höhe der Mitfinanzierung	30
V.	Fazit	31

I. Ausgangslage

1. Ergänzungsvereinbarung vom 05.10.2007

- a) Im Juli 2007 einigten sich die Bundesrepublik Deutschland, das Land Baden-Württemberg, die Deutsche Bahn AG und ihre Konzerngesellschaften, die Landeshauptstadt Stuttgart sowie der Verband Region Stuttgart auf ein Memorandum of Understanding zur Realisierung der Neubaustrecke Stuttgart-Ulm (im Folgenden: NBS) und des Projekts Stuttgart 21. In diesem Memorandum of Understanding sagten das Land und seine Partner Finanzierungsbeiträge und Risikobeteiligungen zur NBS und zum Projekt Stuttgart 21 zu, ohne dass eine interne Aufteilung geregelt war. Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Stuttgart wurde über das Ergebnis der Verhandlungen zum Memorandum of Understanding mit GR-Drs. 609/2007 vom 19.07.2007 unterrichtet.
- b) Am 24.09.2007 einigten sich die Landeshauptstadt Stuttgart, das Land Baden-Württemberg und der Verband Region Stuttgart auf eine Ergänzungsvereinbarung.

Die Ergänzungsvereinbarung dient der verbindlichen Regelung der Beteiligung der Landeshauptstadt Stuttgart und des Verbandes Region Stuttgart an den im Memorandum of Understanding zugesagten Leistungen. Sie ergänzt die Rahmenvereinbarung zum Projekt Stuttgart 21 vom 07.11.1995 sowie die Vereinbarung zur weiteren Zusammenarbeit zur Realisierung der Projekte Stuttgart 21 und NBS Wendlingen-Ulm vom 24.07.2001.

Die Finanzierungsbeiträge der Landeshauptstadt Stuttgart beziehen sich nur auf das Projekt Stuttgart 21. Die Landeshauptstadt Stuttgart leistet keinen Finanzierungsbeitrag zur NBS Wendlingen-Ulm.

Mit der Ergänzungsvereinbarung werden die durch die Vereinbarungen vom 07.11.1995 und vom 24.07.2001 bereits übernommenen Zahlungspflichten der Landeshauptstadt Stuttgart von 78,06 Mio. € auf 31,56 Mio. € reduziert und eine Zahlung dieses Betrages in acht gleichen Jahresraten vereinbart.

Von den nach dem Memorandum of Understanding vom Land und seinen Partnern abzusichernden Risiken in Höhe von 780 Mio. € übernimmt die Landeshauptstadt Stuttgart mit der Ergänzungsvereinbarung anteilig 206,94 Mio. € (Kapitalwert 2007: 130 Mio. €).

Von den nach dem Memorandum of Understanding vom Land und seinen Partnern weiter abzusichernden Risiken in Höhe von 160,00 Mio. € übernimmt die Landeshauptstadt Stuttgart anteilig 53,33 Mio. € (Kapitalwert 2007: 30 Mio. €).

Die Landeshauptstadt Stuttgart und der Verband Region Stuttgart ermächtigen das Land in der Ergänzungsvereinbarung unwiderruflich, den Finanzierungsvertrag für das Projekt Stuttgart 21 mit der Deutschen Bahn und der Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage der Ergänzungsvereinbarung auch in ihrem Namen abzuschließen.

In seiner Sitzung am 04.10.2007 beschloss der Gemeinderat die Zustimmung zum Abschluss der Ergänzungsvereinbarung (GR-Drs. 790/2007). Er ermächtigte die Vertreter der Verwaltung, alle Erklärungen und Handlungen zum Abschluss der Vereinbarung vorzunehmen. Die Ergänzungsvereinbarung wurde am 05.10.2007 für das Land Baden-Württemberg, die Landeshauptstadt Stuttgart und den Verband Region Stuttgart unterzeichnet.

- c) Gegen des Abschluss der Ergänzungsvereinbarung richtete sich ein am 15.11.2007 eingereichtes Bürgerbegehren.

In seiner Sitzung am 20.12.2007 fasste der Gemeinderat der Landeshauptstadt Stuttgart den Beschluss, dass der Antrag auf Zulassung eines Bürgerentscheides über den Ausstieg der Landeshauptstadt Stuttgart aus dem Projekt Stuttgart 21 unzulässig ist. Nach erfolglosem Widerspruch erhoben die Initiatoren des Bürgerbegehrens Klage zum VG Stuttgart. Das VG Stuttgart wies die Klage mit Urteil vom 17.07.2009 (7 K 3229/08) ab. Das Urteil ist rechtskräftig.

2. Finanzierungsverträge

- a) Am 02.04.2009 wurden die Finanzierungsverträge zum Bahnprojekt Stuttgart-Ulm unterzeichnet (vgl. LT-Drs. 14/4382).

Es handelt sich dabei um den „Finanzierungsvertrag Stuttgart 21“, die „Gemeinsame Erklärung zur Realisierung der Projekte Stuttgart 21 und NBS Wendlingen-Ulm“ sowie um die „Vereinbarung über die Abwicklung des Zuschusses des Landes an die Bundesrepublik zur Finanzierung der NBS Wendlingen-Ulm“.

- b) Vertragspartner des Finanzierungsvertrages sind das Land Baden-Württemberg, der Verband Region Stuttgart, die Landeshauptstadt Stuttgart und die Flughafen Stuttgart GmbH sowie auf Seiten der Bahn die Infrastrukturgesellschaften DB Netz AG, DB Station & Service AG, DB Energie GmbH und die DB AG. Die Landeshauptstadt Stuttgart und der Verband Region Stuttgart wurden bei Vertragsabschluss nach Maßgabe der mit der Ergänzungsvereinbarung erteilten Vollmacht durch das Land vertreten.

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

§ 6 des Finanzierungsvertrages regelt die Verteilung der prognostizierten Gesamtkosten für das Projekt Stuttgart 21 von 3,076 Mio. € auf die Vertragspartner. Nach § 6 Abs. 1 b leistet das Land zusam-

men mit seinen Partnern ein Finanzierungsbeitrag in Höhe von 389,4 Mio. €. Von diesem Betrag übernimmt die Landeshauptstadt Stuttgart nach der Ergänzungsvereinbarung 31,56 Mio. €.

Für den Fall von Kostensteigerungen regelt § 8 eine Risikovorsorge. Unter § 8 Abs. 3 b und e sind die weiteren Finanzierungsbeiträge des Landes und seiner Partner in Höhe von 780 Mio. € und 160 Mio. € geregelt, von denen die Landeshauptstadt Stuttgart nach der Ergänzungsvereinbarung 206,94 Mio. € und 53,33 Mio. € übernimmt.

3. Gutachten zum Konnexitätsprinzip

- a) Der Linksunterzeichner hat unter dem 13.07.2007 im Auftrag des Finanzministeriums und des Innenministeriums Baden-Württemberg eine rechtsgutachterliche Stellungnahme zur „Verfassungsmäßigkeit eines verlorenen Zuschusses des Landes Baden-Württemberg zur Finanzierung des Vorhabens NBS Stuttgart-Ulm“ vorgelegt. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass das Konnexitätsprinzip des Art. 104 a Abs. 1 GG der Finanzierung des Vorhabens NBS Stuttgart-Ulm durch das Land Baden-Württemberg nicht entgegensteht, weil es sich insoweit um die verfassungsrechtlich zulässige gemeinsame Finanzierung einer unechten Gemeinschaftsaufgabe handelt. Zwar sei der Ausbau und der Erhalt des Schienennetzes eine Aufgabe des Bundes, dem Land sei es aber möglich, Ausbau und Erhalt des Schienennetzes mitzufinanzieren, soweit dies zur Verwirklichung seiner Verkehrskonzeption im Schienenpersonennahverkehr erforderlich ist. Darüber hinaus sei die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur eine Aufgabe des Landes Baden-Württemberg, für deren Erfüllung ihm die Finanzverantwortung zukomme.
- b) Herr Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer hat im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg ein Rechtsgutachten über „Finanzverfassungsrechtliche Fragen des Stuttgarter Bahnkonflikts“ vorgelegt (im Folgenden: Gutachten Mey-

er). Im Gutachten Meyer wird die Rechtsfigur der unechten Gemeinschaftsaufgabe in Zweifel gezogen. Außerdem sei dieses Rechtsinstitut hier nicht anwendbar, da der Bau der Schnellbahnstrecke eine ausschließliche Aufgabe der Eisenbahnen des Bundes sei. Aufgabenüberschneidungen existierten nicht.

Selbst wenn der Bau für das Land förderlich wäre, gäbe weder die Kompetenz zur Wirtschaftsförderung noch eine Verantwortung im Bereich des Personennahverkehrs noch die Verbindung zu Stuttgart 21 eine Mitkompetenz zur Finanzierung des Baus einer Fernstrecke der Bundesbahn. Die Finanzierung durch das Land verstoße gegen Art. 104 a Abs.1 GG. Dies führe zur Unwirksamkeit der Finanzierungsverträge.

Das Projekt Stuttgart 21 habe erhebliche städtebauliche Konsequenzen, sei jedoch trotzdem genuin ein Eisenbahnprojekt. Auch insoweit sei eine Mitfinanzierung durch das Land durch Art. 104 a Abs. 1 GG ausgeschlossen.

- c) Der Linksunterzeichner hat am 13.12.2010 im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg zum Gutachten Meyer Stellung genommen.

Die Stellungnahme kommt zu dem Ergebnis, dass die gemeinsame Finanzierung unechter Gemeinschaftsaufgaben durch die verschiedenen Aufgabenträger zulässig ist. Darin liege kein Verstoß gegen Art. 104 a Abs.1 GG und das Verbot der Mischfinanzierung, da jede finanzierende Körperschaft eigene Aufgaben wahrnehme.

Die Mitfinanzierung des Vorhabens NBS Stuttgart-Ulm durch das Land Baden-Württemberg sei mit Art. 104 a Abs. 1 GG vereinbar. Die (Mit-) Finanzierungskompetenz des Landes folge aus seiner Zuständigkeit für den Schienenpersonennahverkehr und für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur.

Entgegen der Auffassung im Gutachten Meyer verstießen die Finanzierungsverträge nicht gegen Art. 104 a Abs. 1 GG. Sie seien rechtmäßig und wirksam.

4. Bürgerbegehren 2011

Im Februar 2011 wurde ein Bürgerbegehren „Ausstieg der Stadt aus dem Projekt Stuttgart 21“ initiiert. Das Bürgerbegehren beantragt einen Bürgerentscheid zu der Frage, ob die Stadt Stuttgart ihre Mitgliedschaft im „Projekt Stuttgart 21“ förmlich beendet, indem sie sich gegenüber den Projektpartnern auf die Verfassungswidrigkeit der Mischfinanzierung beruft und sämtliche Projektverträge kündigt. Sie unterlässt weitere Beitragszahlungen zum Projekt. Zur Begründung wird auf das Gutachten Meyer Bezug genommen und behauptet, die pauschale Mitfinanzierung des Eisenbahnprojekts Stuttgart 21 durch die Stadt und das Land seien verfassungswidrig.

5. Gutachtenauftrag

Die Landeshauptstadt Stuttgart hat uns darum gebeten, zur Vereinbarkeit der Finanzierungsbeiträge der Stadt zum Projekt Stuttgart 21 mit dem Konnexitätsprinzip des Art. 104 a Abs. 1 GG Stellung zu nehmen.

II. Konnexitätsprinzip

1. Art. 104 a Abs. 1 GG

- a) Nach Art. 104 a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Art. 104 a Abs. 1 GG enthält das „Konnexitätsprinzip“ im Verhältnis des Bundes zu den 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 (Prokisch, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2010, Art. 104 a Rn. 28, 42 f., 49 f.).

- b) 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 damit auch das Verhältnis des Bundes zu den Gemeinden, indem er die Gemeinden nach dem Grundsatz der finanzwirtschaftlichen Zweistufigkeit des Gesamtstaats als Glieder des betreffenden Landes behandelt (BVerfGE 86, 148, 215; BVerwGE 44, 351, 364; 98, 18, 21; BGHZ 98, 244, 254).
- c) Art. 104 a Abs. 1 GG knüpft an die Wahrnehmung der Aufgaben durch Bund und Länder (einschließlich Gemeinden) an. Gemeint ist damit die Wahrnehmung der Verwaltungskompetenz. Die Ausgabenlast richtet sich deshalb nach der Verteilung der Verwaltungskompetenz zwischen dem Bund und den Ländern (BVerfGE 26, 338, 309; BVerwGE 44, 351, 368). Maßgebend sind die allgemeinen Kompetenzverteilungsregeln der Art. 30, 83 ff. GG, die die Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern aufteilen. Diese Kompetenzvorschriften begründen deshalb zugleich die jeweilige Finanzierungsverantwortung des Bundes bzw. der Länder (einschließlich Gemeinden) für die Aufgaben, für die ihnen die Verwaltungskompetenz zusteht.
- d) Zu den Ausgaben im Sinne von Art. 104 a Abs. 1 GG gehören zum einen die Verwaltungsausgaben für die Kosten des Verwaltungspersonals und der Verwaltungseinrichtungen, zum anderen die Zweckausgaben, nämlich die Kosten, die bei Erfüllung der eigentlichen Sachaufgabe, nämlich der Verwirklichung des Verwaltungszwecks (z.B. Planungs- und Baukosten für ein Projekt), anfallen (Prokisch,

a.a.O., Rn. 69 ff.; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 12. Auflage 2011, Art. 104 a Rn. 13 ff.).

- e) Das Konnexitätsprinzip des Art. 104 a Abs. 1 GG enthält das Verbot der „Mischfinanzierung“. Eine Körperschaft darf sich danach außerhalb ihrer Aufgabenzuständigkeit nicht an Kosten beteiligen, die einer Gebietskörperschaft der anderen Ebene bei Erfüllung der von ihr allein wahrzunehmenden Aufgaben entstehen. Art. 104 a Abs. 1 GG verbietet, dass der Bund in ausschließlich den Ländern und den Gemeinden zugewiesenen Kompetenzbereichen die Erfüllung von Aufgaben finanziert; umgekehrt verbietet er auch, dass die Länder oder die Gemeinden in Bereichen ausschließlicher Verwaltungskompetenz des Bundes dessen Aufgabenwahrnehmung mitfinanzieren (BVerwGE 81, 312, 314; 102, 119, 124; BVerwG, NVwZ 2000, 673, 675; BVerfGE 26, 338, 390 f.; Prokisch, a.a.O., Rn. 116 ff.).

Das Verbot der Mischfinanzierung gilt nicht nur für eine zwangsweise Heranziehung zur Mitfinanzierung, sondern schließt auch freiwillige Zuweisungen des Bundes an ein Land und umgekehrt eines Landes an den Bund aus. Das Verbot der Mischfinanzierung gilt auch zwischen der Deutschen Bahn AG und den Ländern (BVerwGE 81, 312, 313; NVwZ 1992, 264, 265 für die damals nach Art. 87 Abs. 1 GG als bundeseigene Verwaltung geführte Deutsche Bundesbahn), da die Deutsche Bahn AG hinsichtlich Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes dem Bund zuzurechnen ist.

- f) Über diese Grundsätze besteht Übereinstimmung mit den Ausführungen im Gutachten Meyer (dort S. 8 bis 12).

2. Ausnahmen

Art. 104 a Abs. 2 bis 4, Art. 91 a bis d und Art. 106 a GG enthalten Ausnahmen vom Verbot der Mischfinanzierung.

- a) Für die Auftragsverwaltung im Sinne von Art. 85 GG enthält Art. 104 a Abs. 2 GG eine Sonderregelung. Ein Fall der Auftragsverwaltung liegt beim Bau von Eisenbahnanlagen nicht vor. Diese Ausnahme greift nicht ein.
- b) Art. 104 a Abs. 3 GG enthält eine abweichende Regelung für Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren. Dieser Fall liegt ebenfalls nicht vor.
- c) Eine weitere Ausnahme enthält Art. 104 a Abs. 4 GG für Finanzhilfen des Bundes an Länder für besonders bedeutsame Investitionen. Diese Vorschrift ist hier nicht einschlägig, ihr braucht deshalb nicht weiter nachgegangen zu werden.
- d) Art. 106 a GG betrifft eine Ausnahme vom Konnexitätsprinzip. Nach dieser Bestimmung steht den Ländern ab dem 01.01.1996 für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Die Regelung betrifft Geldleistungen des Bundes an die Länder für den ÖPNV. Sie betrifft nicht den Finanzierungsbeitrag einer Gemeinde an den Bund bzw. die DB AG und ist deshalb nicht einschlägig.
- e) Die Ausnahme des Art. 91 a GG scheidet schon deshalb aus, weil sie die Mitfinanzierung von Aufgaben der Länder durch den Bund betrifft.

Die Ausnahme des Art. 91 b GG ist systematisch nicht einschlägig. Art. 91 a und b GG lassen Finanzaufweisungen des Bundes an die Länder bei der Wahrnehmung von deren Aufgaben zu (Mückl, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, 2006, § 2 Rn. 49). Diese Ausnahmen liegen hier nicht vor.

Art. 91 c GG (Informationstechnische Systeme) und Art. 91 d GG (Leistungsvergleich der Verwaltungen) sind thematisch nicht einschlägig.

- f) Auch insoweit besteht Übereinstimmung mit den Ausführungen im Gutachten Meyer (dort S. 17 bis 19).

III. Gemeinsame Finanzierung eines Projekts durch mehrere Aufgabenträger

1. Ausgabenteilung bei faktischer Überschneidung verschiedener Aufgaben

Soweit für eine ausgabenverursachende Maßnahme allein der Bund oder allein das Land zuständig ist, schließt Art. 104 a Abs. 1 GG eine Kostenbeteiligung des Landes bzw. des Bundes aus. Eine eindeutige Aufgabentrennung und damit auch Ausgabenzuweisung mit einem strikten Verbot der Mischfinanzierung besteht regelmäßig dort, wo eine klare und überschneidungsfreie Abgrenzung der Zuständigkeiten durch den Gesetzgeber vorliegt. Dies ist insbesondere bei Aufgaben der Gefahrenabwehr der Fall, wo sich klare und überschneidungsfreie Abgrenzungen der Zuständigkeiten ergeben.

Davon ist der Fall zu unterscheiden, dass sich Bundes- und Landesaufgaben faktisch verschränken und überschneiden. Insbesondere bei Errichtung und Betrieb öffentlicher Einrichtungen oder bei großen, komplexen Infrastrukturprojekten können sich die Verwaltungszuständigkeiten der verschiedenen staatlichen Ebenen faktisch so überschneiden, dass ein und dieselbe Maßnahme im Aufgabenbereich beider Ebenen liegt. Für eine solche Konstellation steht Art. 104 a Abs. 1 GG gesetzlichen oder vertraglichen Regelungen über eine Ausgabenteilung nach Maßgabe des Anteils der verschiedenen staatlichen Ebenen an der Aufgabenverantwortung nicht entgegen (Hellermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Auflage 2010, Art. 104 a Rn. 54; Jarass/Piero, GG, 11. Auflage 2011, Art. 104 a Rn. 3; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, 5. Auflage 2003, Art. 104 a Rn. 25).

In der Literatur ist insoweit von „unechten Gemeinschaftsaufgaben“ (Heller, a.a.O., Rn. 54), „abgrenzbaren Teilzuständigkeiten“ (Heintzen, a.a.O., Rn. 25) oder von lediglich „faktischer“ nicht aber rechtlicher Verschränkung von Aufgaben (Prokisch, a.a.O., Art. 104 a Rn. 56) die Rede. In solchen Fällen verlangt das Konnexitätsprinzip, dass der Finanzierungsanteil beider Seiten entsprechend ihrem Aufgabenanteil bemessen wird.

Das Verbot der Mischfinanzierung aus Art. 104 a Abs. 1 GG wird in diesen Fällen nicht verletzt. Jeder Aufgabenträger finanziert nur den seinen Aufgaben entsprechenden Anteil an den Projektkosten. Es werden die Kosten für die Erfüllung eigener Aufgaben und nicht die Kosten für die Erfüllung fremder Aufgaben finanziert.

2. Gutachten Meyer

Das Gutachten Meyer meint, die „unechte Gemeinschaftsaufgabe (sei) eine Erfindung und keine besonders intelligente“, sie existiere nach der Verfassung nicht (S. 21). Nach Art. 30 GG seien die Aufgaben des Staates dem Bund oder den Ländern zugewiesen und Art. 104 a Abs. 1 GG knüpfe daran an. Der Begriff der „unechten Gemeinschaftsaufgabe“ habe mit seiner Anleihe an den Begriff der „echten Gemeinschaftsaufgabe“ ausschließlich die Funktion, die Zulässigkeit einer Mischfinanzierung von Bund und einem Land wie bei den verfassungsrechtlich vorgesehenen Gemeinschaftsaufgaben zu suggerieren, obwohl das „Unechte“ dieser Figur schon dagegen spreche. Entscheidend sei, dass erstens die Gemeinschaftsaufgaben durch die Verfassung festgelegt werden müssten und zweitens die verfassungsrechtlich vorgesehenen Gemeinschaftsaufgaben primär eine Bundesmitfinanzierung von Länderaufgaben erlaubten und nicht eine Landesmitfinanzierung von Bundesaufgaben.

Im Folgenden setzt sich das Gutachten Meyer (S. 22 bis 30) mit Einzelfällen auseinander, in denen die Rechtsprechung und die Praxis die gemeinsame Finanzierung von Maßnahmen durch mehrere Aufgabenträger

zum Teil gebilligt, zum Teil aber auch einen Verstoß gegen Art. 104 a Abs. 1 GG angenommen haben. Das Gutachten Meyer kommt zu dem Ergebnis (S. 30), das Land Baden-Württemberg verstoße mit der Zusage einer Finanzleistung an den Bund in § 6 Abs. 2 des Finanzierungsvertrages gegen die Verpflichtung aus Art. 104 a Abs. 1 GG, wonach das Land keine Aufgaben des Bundes finanzieren oder mitfinanzieren dürfe.

3. Keine Finanzierung fremder Aufgaben

Das Gutachten Meyer verkennt, dass es sich bei den in der Literatur unter den Stichworten „unechte Gemeinschaftsaufgaben“, „abgrenzbare Teilzuständigkeiten“ oder „faktische Verschränkung von Aufgaben“ erörterten Fällen nicht um die Definition einer in der Verfassung nicht vorgesehenen Gemeinschaftsaufgabe handelt, sondern darum, dass durch eine Maßnahme Aufgaben von zwei verschiedenen Hoheitsträgern erfüllt werden. Die Aufgaben der Hoheitsträger ergeben sich jeweils aus dem Grundgesetz, sie werden nicht außerhalb des Grundgesetzes „konstruiert“. Im Fall solcher zusammentreffender und sich faktisch überschneidender Zuständigkeiten bleibt jede der beteiligten Körperschaften für ihre Aufgabe zuständig. Es handelt sich nicht um die gemeinschaftliche Wahrnehmung einer Aufgabe, sondern um eine Maßnahme, durch die Aufgaben zwei verschiedener Hoheitsträger wahrgenommen werden.

Dadurch wird der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes Rechnung getragen. Es bedarf keines neuen Kompetenztitels, weil sich die Aufgaben nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes richten. Eine Maßnahme durch die sowohl Kompetenzen des Bundes als auch Kompetenzen eines Landes (bzw. einer Gemeinde) wahrgenommen werden, kann ohne Verstoß gegen Art. 104 a Abs. 1 GG vom Bund und vom Land (bzw. der Gemeinde) finanziert werden. Jede der beteiligten Körperschaften nimmt ihre eigene Aufgabe wahr und trägt ihren entsprechenden Finanzierungsanteil.

Art. 104 a Abs. 1 GG gebietet insoweit, dass jede der beteiligten Körperschaften die Kosten trägt, die dem Anteil ihrer Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung entsprechen.

4. Rechtsprechung

Die Rechtsprechung hat die gemeinsame Finanzierung von Projekten durch mehrere Aufgabenträger gebilligt:

- a) In seinem Urteil vom 15.03.1989 (BVerwGE 81, 312, 314) stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, Art. 104 a Abs. 1 GG verbiete nicht, dass Bund und Länder einschließlich der Gemeinden in einem Aufgabenbereich der Leistungsverwaltung (Daseinsvorsorge) zusammenarbeiten, in dem sich – wie im öffentlichen Personennahverkehr – die Kompetenzen zur Aufgabenwahrnehmung überschneiden. Dies dürfe 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. Insoweit formuliert das Bundesverwaltungsgericht:

„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 Wahrneh-

mung der Aufgabe abschließen; er gebietet insofern allenfalls, dass jeder diejenigen Kosten trägt, die dem Anteil seiner Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung entspricht.“

Das Bundesverwaltungsgericht hat deshalb die Wirksamkeit eines Vertrages zwischen der Deutschen Bundesbahn und einer Stadt über die Kostenerstattung für den Betrieb von Schülerzügen und eines Haltepunktes bejaht. Da die Schülerbeförderung eine örtliche Angelegenheit sei, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden obliege, was durch das einschlägige Landes-Schulgesetz bestätigt wurde, sei eine Mitfinanzierung durch die Gemeinde zulässig.

Die Kritik von Meyer richtet sich gegen die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Frage, ob und inwieweit die Bahn oder die Stadt Träger der Aufgabe der Schülerbeförderung sind. Die Rechtsfigur der Wahrnehmung von zwei unterschiedlichen Aufgaben durch eine Maßnahme zieht das Gutachten Meyer nicht in Zweifel.

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil vom 11.06.1991 (NVwZ 1992, 264, 265) das Urteil vom 15.03.1989 (BVerwGE 81, 312) bestätigt. Im konkreten Fall hat es anders entschieden, weil es um eine Maßnahmen echter Gefahrenabwehr ging, für die eindeutige Zuständigkeiten und keine sich überschneidenden Zuständigkeiten bestanden. Aus den gleichen Gründen hat das Bundesverfassungsgericht (E 26, 338, 391) eine „gemeinschaftliche Aufgabe“ und somit eine gemeinschaftliche Finanzierung durch Bund und Länder für die Beseitigung, Entlastung oder Veränderung von Bahnübergängen der Bundesbahn verneint, weil es sich dabei ausschließlich um eine Aufgabe des Bundes handele.

- b) Das Bundesverwaltungsgericht hat auch in weiteren Entscheidungen entschieden, dass die gemeinsame Finanzierung einer Einrichtung durch mehrere Aufgabenträger jedenfalls dann zulässig ist, wenn die Finanzierung dieser Einrichtung auch zu den Aufgaben des zahlenden Verwaltungsträgers gehört (vgl. BVerwG, B. v. 04.11.1976 – VIII

B 19.76, juris-Langtext Rn. 7 f.: Zuschuss des Landes an private Fachhochschulen, die (auch) der Rehabilitation dienen und damit Bundesaufgaben erfüllen). Soweit das Bundesverwaltungsgericht festgestellt hat, dass eine bestimmte Maßnahme eindeutig und ausschließlich nur in den Aufgabenbereich einer Ebene fällt, hat es eine gemeinsame Finanzierung von Maßnahmen durch mehrere Aufgabenträger für unzulässig erklärt (vgl. z.B. BVerwGE 44, 34351, 364 f.: Die Kosten für die Unbenennung eines Bahnhofs in Folge der Änderung des Gemeindepensmens trägt allein der Bund; BVerwGE 102, 119, 124 f.: Zuständigkeit des Bundes für die Erstattung von Kosten der Schweinepest).

- c) Ein allgemeines Verbot der Finanzierung von Kosten des Projekts Stuttgart 21 durch die Landeshauptstadt Stuttgart lässt sich nicht aus dem Urteil des VG Oldenburg vom 16.04.1986 (Der Städtetag 1986, S. 819) ableiten. Nach dem Urteil des VG Oldenburg ist ein Vertrag, durch den sich eine Stadt verpflichtet, sich an den Kosten für den Ausbau einer Bundeswasserstraße zu beteiligen, wegen Verstoßes gegen Art. 104 a Abs. 1 GG nichtig. Das VG Oldenburg stellt die Rechtsgrundsätze, die das Bundesverwaltungsgericht in seiner späteren Entscheidung vom 15.03.1989 aufgestellt hat, nicht in Frage. Das VG Oldenburg ist vielmehr nach Würdigung der tatsächlichen Umstände des Falles zu dem Ergebnis gekommen, dass die Vertiefung des Fahrwassers der Jade ausschließlich zur Verbesserung ihrer Funktion als Verkehrsweg erfolgte. Die Maßnahme falle mithin ausschließlich in die Aufgabenverantwortung des Bundes. Dies bedeute, dass der Bund auch für die Finanzierung des Vorhabens einzustehen habe.

Die Zulässigkeit der Finanzierung einer Maßnahme durch mehrere Aufgabenträger stellt das VG Oldenburg nicht in Zweifel. Diese Rechtsfrage stellte sich dem VG nicht, weil die Jade-Wasservertiefung ausschließliche Aufgabe des Bundes war und nicht (auch) der Erfüllung von Aufgaben der Stadt diene.

Im Übrigen ist es auch im Recht der Bundeswasserstraßen allgemein anerkannt, dass Art. 104 a Abs. 1 GG in den Fällen nicht verletzt ist, in denen Bund und Länder in einem Aufgabenbereich der Leistungsverwaltung (Daseinsvorsorge) zusammenarbeiten, in dem sich die Kompetenzen zur Aufgabenwahrnehmung überschneiden. Gerade beim Ausbau und Neubau von Bundeswasserstraßen bestehen derartige Überschneidungen in erheblichem Umfang. Sie liegen den in § 12 Abs. 3 WaStrG geregelten Beitragsleistungen zu Grunde. Als Aufgaben der allgemeinen Daseinsvorsorge, die von Ländern oder Gemeinden mit den Beitragsleistungen erfüllt werden, kommen insbesondere die Wirtschaftsförderung und die Förderung der allgemeinen Wasserwirtschaft in Betracht. Auch die Erfüllung von Landesaufgaben des Umweltschutzes bei einem aus verkehrlichen Gründen durchgeführten Ausbau oder Neubau von Bundeswasserstraßen hat erhebliche Bedeutung (vgl. dazu Friesecke, Bundeswasserstraßengesetz, 6. Auflage 2009, § 12 Rn. 15). Damit ist gerade beim Ausbau und Neubau von Bundeswasserstraßen eine gemeinsame Finanzierung durch Bund und Länder (sowie Gemeinden) mit Art. 104 a Abs. 1 GG vereinbar (die Gegenauffassung von Fastenrath/Simma, DVBl. 1983, 8,18 ist durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.03.1989 überholt).

5. Literatur

- a) Die verfassungsrechtliche Literatur zu Art. 104 a Abs. 1 GG ist der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 15.03.1989 ganz überwiegend gefolgt (vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 12. Auflage 2011, Art. 104 a Rn. 19; Schenke, in: Sodan, GG, 2009, Art. 104 a Rn. 3; J.-P. Schneider, in: AK-GG, Stand: August 2002, Art. 104 a Rn. 8; Jarass/Pieroth, GG, 11. Auflage 2011, Art. 104 a Rn. 3; Hellermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Auflage 2010, Art. 104 a Rn. 54; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, 3. Auflage 2003, Art. 104 a Rn.

25; zurückhaltend Siekmann, in: Sachs, GG, 5. Auflage 2009, Art. 104 a Rn. 18 f.).

- b) In der Literatur wurde auch Kritik an der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.03.1989 vorgebracht (Morlok, DVBl. 1989, 1147 f.; Fromm, NVwZ 1992, 536, 538). Diese Auffassungen haben sich nicht durchgesetzt. Im Übrigen bezieht sich die Kritik wesentlich auf die Frage, ob im konkreten Fall durch eine Maßnahme die Aufgaben mehrerer Aufgabenträger erfüllt wurden. Diese Kritik stellt den rechtlichen Ansatz der herrschenden Meinung nicht in Frage.

6. Gesetzgebung

Auch der Gesetzgeber geht davon aus, dass Art. 104 a Abs. 1 GG der gemeinsamen Finanzierung einer Maßnahme durch mehrere Aufgabenträger nicht entgegensteht.

- a) Gem. § 8 Abs. 1 BSchwAG finanziert der Bund Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes. Die Durchführung der in den Bedarfsplan aufgenommenen Baumaßnahmen sowie deren Finanzierung bedürfen gem. § 9 S. 1 BSchwAG einer Vereinbarung zwischen der Eisenbahn des Bundes, deren Schienenwege gebaut oder ausgebaut werden sollen und denjenigen Gebietskörperschaften oder Dritten, die den Bau oder Ausbau ganz oder teilweise finanzieren. Nach dem Gesetz beteiligt sich das Land Nordrhein-Westfalen finanziell am Ausbau verschiedener Vorhaben des vorrangigen Bedarfs. Der Gesetzgeber geht damit offenkundig davon aus, dass der Bau von Schienenwegen durch die Länder mitfinanziert werden kann, soweit dadurch auch Aufgaben der Länder erfüllt werden.
- b) Nach § 12 Abs. 1 WaStrG sind der Ausbau und der Neubau der Bundeswasserstraßen als Verkehrswege Hoheitsaufgaben des Bun-

des. Nach § 12 Abs. 3 WaStrG bleiben gesetzliche oder vertragliche Bestimmungen, die zum Ausbau oder zum Neubau Beitragsleistungen Dritter vorsehen oder nach denen die Leistungen auferlegt werden können, unberührt. Vereinbarungen über die Finanzierung von Ausbauprojekten bezüglich der Bundeswasserstraßen sind damit nach Auffassung des Gesetzgebers zulässig, soweit durch den Ausbau und Neubau der Bundeswasserstraße auch Aufgaben der allgemeinen Daseinsvorsorge oder des Umweltschutzes erfüllt werden, die den Ländern obliegen (Frießacker, Bundeswasserstraßengesetz, 6. Auflage 2009, § 12 Rn. 15).

- c) Das Eisenbahnkreuzungsgesetz regelt u.a. die Finanzierung von Maßnahmen bei Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen. Dabei ist auch die gemeinsame Finanzierung von Kreuzungsbauten durch die Bahn und den Träger der Straßenbaulast vorgesehen (vgl. z.B. § 11 Abs. 2 EKrG, § 12 Nr. 2 EKrG, § 13 Abs. 1 EKrG). Jeder Beteiligte trägt den seiner Baulast entsprechenden Anteil an der kreuzungsbedingten Kostenmasse.

7. Zwischenergebnis

Das Konnexitätsprinzip verbietet es 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. Jeder Beteiligte muss dabei die Kosten tragen, die dem Anteil seiner Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung entspricht.

IV. Zulässige Mitfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 durch die Landeshauptstadt Stuttgart

1. Projekt Stuttgart 21

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

Zentraler Bestandteil des Projekts ist die Neugestaltung des Hauptbahnhofs der Landeshauptstadt Stuttgart. An die Stelle des bestehenden 16-gleisigen Kopfbahnhofs soll ein 8-gleisiger, tiefer gelegter und gegenüber der bisherigen Gleisanlage um 90° aus der Tal-Längs-Richtung in die Tal-Quer-Richtung gedrehter Durchgangsbahnhof treten. Dieser Durchgangsbahnhof soll durch unterirdische Zulaufstrecken aus den Stadtteilen Zuffenhausen, Bad Cannstatt und Untertürkheim sowie durch den 9,5 km langen „Fildertunnel“ angebunden werden. Mit den neuen Tunnelstrecken und einer neuen Neckarbrücke bei Bad Cannstatt entsteht eine Ringstrecke. Die bisher vorhandenen Abstell- und Wartungsanlagen am Rand des Rosensteinparks werden in den Güterbahnhof Untertürkheim verlegt. Durch diese Maßnahmen entsteht ein Verkehrsknoten im Zentrum der Stadt, der Nah-, Regional- und Fernverkehr optimal miteinander verknüpft.

Als weitere Folge des Projekts Stuttgart 21 werden im Stuttgarter Talkessel ca. 100 ha Bahnflächen für neue städtebauliche Nutzungen mit Wohnen, Arbeiten und für die Erweiterung des Schlossgartens sowie des Rosensteinparks frei. Das neu entstehende Rosensteinviertel sowie das Gebiet zwischen Nordbahnhofstraße und Rosensteinstraße sollen über einen neuen S-Bahnhof „Mittnachtstraße“ erschlossen werden. Gleichzeitig sollen sich durch diesen neuen S-Bahnhof, der Gegenstand des Planfeststellungsabschnitts 1.5 des Projekts Stuttgart 21 ist, die Fahrzeiten für S-Bahn-Fahrgäste im Verkehr zwischen Feuerbach und Bad Cannstatt verkürzen, indem der bisherige Umweg über den Hauptbahnhof entfällt.

Ab dem Fildertunnel verläuft Hochgeschwindigkeitsstrecke neben der Bundesautobahn A 8. Beim Landesflughafen wird eine zweigleisige Bahnstation „Neubaustrecke“ errichtet; die etwa 150 m südlich gelegene unterirdische S-Bahn-Station „Flughafen“ wird zur Station „Terminalbereich“ umgebaut, an der auch Züge des Fern- und Regionalverkehrs halten können. Beide Stationen bilden den „Filderbahnhof/Flughafen“. Die von Böblingen kommende Gäubahn wird über die „Rohrer Kurve“ zur Station „Terminalbereich“ und weiter durch den Fildertunnel geführt.

Östlich der Station „Terminalbereich“ setzt sich die Hochgeschwindigkeitsstrecke bis zum Neckartal bei Wendlingen fort. Mit der von Süden abgehenden „Wendlinger Kurve“ wird der Regionalverkehr in Richtung Reutlingen angeschlossen.

2. Aufgaben des Bundes

- a) Nach Art. 87 e Abs. 1 GG wird die Eisenbahnverkehrsverwaltung für Eisenbahnen des Bundes in bundeseigener Verwaltung geführt. Nach Art. 87 e Abs. 2 GG nimmt der Bund die über den Bereich der Eisenbahnen des Bundes hinausgehenden Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung wahr, die ihm durch Bundesgesetz übertragen werden.

Der Begriff der Eisenbahnverkehrsverwaltung umfasst alle hoheitlichen Ordnungs- und Steuerungsaufgaben, die das Eisenbahnwesen einschließlich des Baus und des Betriebs der Eisenbahnen betreffen (BVerfGE 97, 198, 222). Gemeint ist die Ausführung von Gesetzen in verwaltungsmäßiger Weise, insbesondere die Wahrnehmung von Aufsichts- und Genehmigungsbefugnissen (Jarass/Pieroth, GG, 11. Auflage 2011, Art. 87 e Rn. 1). Dazu gehört zum Beispiel die Bundeszuständigkeit für die Durchführung der Planfeststellung nach § 18 Abs. 1 AEG. Betriebsanlagen einer Eisenbahn dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan zuvor festgestellt worden ist.

Zuständige Behörde für die Durchführung der Planfeststellung ist das Eisenbahn-Bundesamt.

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

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

- c) Nach Art. 87 e Abs. 4 GG gewährleistet der Bund, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Auch diese Gewährleistungsverpflichtung setzt voraus, dass der Bund über die Verwaltungszuständigkeit für den Ausbau und den Erhalt des Schienennetzes verfügt. Dementsprechend sieht die Literatur in Art. 87 e Abs. 4 GG eine Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern (Möstl, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Stand: Oktober 2010, Art. 87 e Rn. 137, 142; Hermes, a.a.O., Rn. 23).

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

Damit obliegt dem Bund die Verwaltungskompetenz für die Durchführung des Vorhabens Stuttgart 21. Die Entscheidung, ob der Bau von Betriebsanlagen einer Eisenbahn zugelassen werden kann, wird im Planfeststellungsverfahren vom Eisenbahnbundesamt als sachlich zuständiger Planfeststellungsbehörde getroffen. Die Entscheidung über den Erhalt und den Ausbau des Schienennetzes einschließlich der Infrastrukturanlagen wie Bahnhöfen obliegt ausschließlich dem Bund.

3. Aufgaben der Landeshauptstadt Stuttgart

- a) Die Verwaltungskompetenz für die Planung und Durchführung des Vorhabens Stuttgart 21 liegt – wie oben ausgeführt – beim Bund. Damit ist bei einem komplexen Großprojekt wie Stuttgart 21 allerdings noch nicht festgestellt, dass mit der Durchführung dieses Projekts nur Aufgaben des Bundes und nicht auch Aufgaben der Landeshauptstadt Stuttgart erfüllt werden.
- b) Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 71 Abs. 1 LV ist den Gemeinden das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse anderen Stellen übertragen sind (Art. 71 Abs. 2 Satz LV).

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (BVerfGE 79, 127, 151; 110, 370, 400). Die Garantie umfasst die Befugnis, sich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ohne einen besonderen Kompetenztitel anzunehmen, also sich mit ihnen zu befassen und sie zu erledigen. Dies kennzeichnet die „Universalität“ des gemeindlichen Wirkungskreises und unterscheidet diesen erheblich vom Wirkungskreis sonstiger Verwaltungsträger, die nur kraft eines speziellen Kompetenztitels tätig werden dürfen (BVerfGE 79, 127, 146; Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 12).

- c) Zum anerkannten Aufgabenbereich der Gemeinden zählt die „Planungshoheit“. Sie umfasst die Befugnis, für das Gemeindegebiet in allen Dimensionen in die Zukunft hinein gestalterische Konzepte zu entwickeln. Weiter umfasst die Planungshoheit das Recht der Gemeinden, in eigener Verantwortung die städtebauliche Entwicklung durch Bauleitpläne einschließlich der damit verbundenen finanziellen Entscheidungen zu ordnen (vgl. BVerfGE 56, 298, 317 f.; BVerwGE 81, 95, 106; 84 209, 214 f.; Gern, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 9. Aufl. 2005, Rn. 89). Nach § 2 Abs. 1 BauGB sind die Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen.

Die Entwicklung von Konzepten für den Stadtumbau und die Umsetzung dieser Konzepte gehört damit zum Aufgabenbereich einer Gemeinde.

Vor diesem Hintergrund werden mit der Verwirklichung des Projekts Stuttgart 21 auch kommunale Aufgaben erfüllt. Nach der Verwirklichung des Projekts Stuttgart 21 werden Gleisflächen in einer Größenordnung von ca. 100 ha frei, die künftig für die städtebauliche Entwicklung zur Verfügung stehen. Stuttgart hat damit die Chance, mitten im Zentrum zu wachsen. Der Schlossgarten und der Rosen-

steinpark werden erweitert und erstmals seit 100 Jahren von allen Seiten zugänglich sein (vgl. zum Folgenden die vom Bahnprojekt Stuttgart-Ulm e.V. herausgegebene Broschüre „21 gute Gründe für Stuttgart 21“). Der Zusammenhang zwischen dem Projekt Stuttgart 21 und dem Städtebau liegt auf der Hand.

Auch das Gutachten Meyer bestätigt, dass es sich bei Stuttgart 21 auch um ein städtebauliches Projekt handelt. Es sei nicht zu verkennen, dass es mit dem Verschwinden des Hauptbahnhofs unter die Erde, mit der Nutzbarkeit der beträchtlichen Gleisvorfläche als neues Bauland mitten in der Stadt und dem Abriss eines Teils des Bonatzschen Baukörpers vor allem um einen Stadtumbau gehe, also um ein genuin kommunales Projekt (S. 42).

Die städtebauliche Bedeutung des Projekts Stuttgart 21 und die kommunale Aufgabenerfüllung bei Verwirklichung dieses Projekts können nicht mit dem Argument in Frage gestellt werden, es handele sich hier lediglich um einen „Kollateralnutzen“, der mit vielen Investitionen des Bundes verbunden sei (Gutachten Meyer, S. 25). Dies verkennt die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung. Der Bund hat für den Ausbau des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes die ausschließliche Verwaltungskompetenz. Er hat jedoch keine Kompetenz für den Stadtumbau in der Landeshauptstadt Stuttgart. Dieser liegt in der Verwaltungszuständigkeit der Stadt. Sie trägt dafür gemäß Art. 104 a Satz 1 GG die Finanzierungsverantwortung.

Planfeststellungsbedürftige Eisenbahnbauprojekte berühren den Aufgabenbereich zahlreicher Aufgabenträger. Allein die Tatsache, dass der Aufgabenbereich eines anderen Verwaltungsträgers berührt wird, rechtfertigt noch nicht die Mitfinanzierung durch diesen Aufgabenträger. Ansonsten würde in der Tat – wie im Gutachten Meyer beschrieben – jeder „Kollateralnutzen“, der mit Investitionen des Bundes verbunden ist, eine Mitfinanzierung anderer Verwaltungsträger rechtfertigen.

Eine Mitfinanzierung des anderen Aufgabenträgers ist aber dann gerechtfertigt und möglich, wenn bewusst eine planerische Lösung gewählt wird, bei der Aufgaben des anderen Verwaltungsträgers miterfüllt werden. Grundlage dafür ist die vom Abwägungsgebot (§ 18 Abs. 1 S. 2 AEG) gesteuerte planerische Gestaltungsfreiheit des Vorhabenträgers (BVerwGE 34, 301, 304; 72, 365, 367; 97, 143, 148 f.; 115, 17, 24). Sinn der planerischen Gestaltungsfreiheit ist es, diejenige Lösung für die Verwirklichung eines Vorhabens zu finden, die die fachplanerischen Zielsetzungen möglichst optimal erfüllt und dabei öffentliche und private Belange möglichst wenig beeinträchtigt. Dabei kann es mehrere verschiedene Lösungsvarianten geben, die den rechtlichen Anforderungen genügen. Der Vorhabenträger und die Planfeststellungsbehörde, die die Abwägung des Vorhabenträgers nachvollzieht, entscheiden im Rahmen der planerischen Gestaltungsfreiheit, welche von mehreren möglichen Varianten durchgeführt wird. So standen auch bei der Entscheidung über die notwendige Ertüchtigung des Stuttgarter Hauptbahnhofs mehrere Varianten zur Diskussion (vgl. zur Alternativenprüfung Planfeststellungsbeschluss für den Umbau des Bahnknotens Stuttgart „Projekt Stuttgart 21“, PFA 1.1 vom 28.01.2005, S. 165 ff.). Gegenüber allen anderen denkbaren Alternativen (insbesondere gegenüber der Beibehaltung des Kopfbahnhofs) führt die beim Projekt Stuttgart 21 gewählte Alternative mit dem Durchgangsbahnhof zu einer optimalen Erfüllung kommunaler Aufgaben. Das gesamte, die Stadt durchschneidende Gleisvorfeld fällt weg, es entsteht Raum für die Entwicklung neuer Stadtteile.

Die Entscheidung des Vorhabenträgers für den Durchgangsbahnhof begründet damit für die Landeshauptstadt Stuttgart nicht nur einen mit nahezu jeder Eisenbahnplanung verbundenen, unspezifischen „Kollateralnutzen“. Das Projekt Stuttgart 21 ist vielmehr (auch) ein Stadtumbauprojekt. Nachdem der Vorhabenträger gerade diese Variante gewählt hat, ist es gerechtfertigt, dass sich die Landeshauptstadt Stuttgart wegen der spezifischen Erfüllung kommunaler Aufga-

ben durch das planfestgestellte Projekt an den Projektkosten beteiligt.

Ähnliche Überlegungen lagen der finanziellen Beteiligung des Bundes an den Projektkosten für Stuttgart 21 zu Grunde. Nach § 5 Abs. 2 der Gemeinsamen Erklärung zur Realisierung der Projekte „Stuttgart 21“ und „NBS Wendlingen-Ulm“ hat sich der Bund bereiterklärt, das Projekt „Stuttgart 21“ mit einem Festbetrag aus Mitteln nach § 8 Abs. 1 BSchwAG in Höhe von 500 Mio. € mitzufinanzieren. Der Baukostenzuschuss des Bundes ergibt sich aus den „Sowieso-Kosten“ der ursprünglich geplanten Anbindung der NBS Wendlingen-Ulm in den Knoten Stuttgart. Mit dieser Mitfinanzierung erkennt der Bund an, dass das Projekt Stuttgart 21 auch der ohnehin erforderlichen Anbindung der NBS Wendlingen-Ulm dient. Diesen Vorteil bewertet der Bund mit 500 Mio. €. Ähnlich ist die Situation bei der Landeshauptstadt Stuttgart. Die mit Stuttgart 21 verbundene Erfüllung von städtebaulichen Aufgaben rechtfertigt die Mitfinanzierung der Landeshauptstadt Stuttgart.

Das Projekt Stuttgart 21 erfüllt damit zwei Aufgaben: Den Bau von Schienenwegen des Bundes einerseits und den Umbau der Landeshauptstadt Stuttgart andererseits.

Die Konstellation ist insoweit ähnlich wie in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.03.1989 (BVerwGE 81, 312): Der Bund ist befugt, das Schienennetz in Stuttgart und damit auch den Bahnhof umzubauen und zu finanzieren. Er ist dazu im Hinblick auf das Projekt Stuttgart 21 nicht verpflichtet. Die Landeshauptstadt Stuttgart ist befugt, den Stadtumbau zu planen und zu finanzieren. Sie ist jedoch nicht befugt, dazu das Schienennetz der Eisenbahnen des Bundes und den Stuttgarter Hauptbahnhof zu ändern. Es ist deshalb nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zulässig, wenn beide Aufgabenträger zusammenarbeiten und zur Erreichung des gemeinsamen Ziels Vereinbarungen über eine Kosten-

aufteilung nach dem Maß ihrer gesetzlichen Verpflichtung zu Wahrnehmung der jeweiligen Aufgaben abschließen (BVerwGE 81, 312, 314).

- d) Die örtliche Wirtschaftsförderung ist ebenfalls von der Selbstverwaltungsgarantie erfasst, die Förderung der örtlichen Wirtschaft gehört zu den Aufgaben einer Gemeinde (BVerwGE 84, 236, 239 f.). Die Verbesserung der örtlichen Wirtschaftsstruktur ist deshalb eine Aufgabe der Landeshauptstadt Stuttgart, für deren Erfüllung der Stadt nach Art. 104 a Abs. 1 GG die Finanzierungsverantwortung zukommt.

Als Oberzentrum einer exportorientierten Region muss Stuttgart gut erreichbar sein. Die Qualität der Verkehrsinfrastruktur ist ein Schlüsselfaktor im internationalen Standortwettbewerb. Das Projekt Stuttgart 21 verbessert die Erreichbarkeit der Landesmesse und des Flughafens. Außerdem wird die Fahrzeit zwischen Stuttgart und den Städten Ulm, München, Wien, Paris und Straßburg erheblich verkürzt. Auch insoweit ergeben sich eindeutige und unmittelbare Vorteile für die Landeshauptstadt Stuttgart, die sich in verkürzten Fahrtzeiten, neuen Verbindungen und einer besseren Verknüpfung von Eisenbahn und Flughafen niederschlagen. Die Investitionen in das Projekt Stuttgart 21 zahlen sich durch höhere Einnahmen aus Gewerbesteuer, Einkommensteuer, Grundsteuer und Grunderwerbsteuer aus. Diese erheblichen positiven Effekte für die örtliche Wirtschaft rechtfertigen ebenfalls eine Mitfinanzierung der Landeshauptstadt Stuttgart.

- e) Die Durchführung des Projekts Stuttgart 21 führt zu weiteren Vorteilen und Erleichterungen für die Aufgabenerfüllung der Landeshauptstadt Stuttgart.

Stuttgart 21 hat erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Verkehrsentwicklung. Eine Gemeinde ist befugt, durch bauplanerische Festsetzungen oder mit anderen Mitteln im Rahmen der Selbstver-

waltung eine „gemeindliche Verkehrspolitik“ zu betreiben (BVerwG, BWGZ 2002, 84, 85; NVwZ-RR 1989, 217; Gern, a.a.O., Rn. 89). Durch den Umbau des Bahnhofs werden Fern-, Regional- und Nahverkehr besser miteinander vernetzt. Es entsteht außerdem eine zusätzliche S-Bahn-Haltestelle Mitnachtstraße, die die neu entstehenden Stadtteile an die S-Bahn anbindet und die Fahrzeiten für S-Bahn-Fahrgäste im Verkehr zwischen Feuerbach und Bad Cannstatt verkürzt, weil der bisherige Umweg über den Hauptbahnhof entfällt. Messe und Flughafen werden durch eine leistungsfähige Verbindung mit einer Verkürzung der Fahrzeit von heute 27 min auf zukünftig 8 min besser angebunden.

Stuttgart 21 berührt auch den Aufgabenbereich des örtlichen Umweltschutzes. Die Landeshauptstadt Stuttgart hat nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Feinstaubproblematik ein hohes Interesse daran, dass mehr Verkehr auf die Schiene verlagert wird. Hinzu kommen Aspekte des Lärmschutzes. Mit der Tieferlegung des Bahnhofs und der unterirdischen Gleisführung werden viele Gebiete in Stuttgart von Lärm entlastet.

Ob es sich bei diesen Vorteilen für die Landeshauptstadt Stuttgart nur um unspezifische „Kollateralvorteile“ oder um die Erfüllung kommunaler Aufgaben handelt, bedarf hier keiner Entscheidung, weil allein der mit dem Projekt unmittelbar verbundene Stadtumbau und die örtliche Wirtschaftsförderung die Mitfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 durch die Landeshauptstadt Stuttgart rechtfertigen.

4. Höhe der Mitfinanzierung

- a) Die Höhe der Mitfinanzierung muss dem Anteil der Verpflichtung des Aufgabenträgers zur Aufgabenwahrnehmung entsprechen (BVerwGE 81, 312, 314). Für die Bemessung des Anteils gibt es keine exakten Quoten. Den Vertragsparteien kommt die Befugnis zu, die vorgegebene Aufgabenverteilung im Einzelfall zu konkretisieren und ei-

ne entsprechende Teilung der Ausgaben nach Maßgabe der Verantwortung der verschiedenen Aufgabenträger vorzunehmen. Dabei steht ihnen ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum im Hinblick auf die jeweiligen Interessen und deren finanzielle Bewertung zu. Die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ist dabei zu beachten (vgl. dazu Hellermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 104 a Rn. 54).

- b) Nach diesem Maßstab ist die Kostenbeteiligung der Landeshauptstadt Stuttgart nicht zu beanstanden.

Der Anteil der Landeshauptstadt Stuttgart an den Gesamtkosten nach § 6 Abs. 1 des Finanzierungsvertrages von 3076 Mio. € beträgt mit 31,56 Mio. € etwas mehr als ein Prozent.

Der Anteil an der Risikovorsorge nach § 8 Abs. 3 des Finanzierungsvertrages von insgesamt 1450 Mio. € beträgt max. 260,27 Mio. €, d.h. max. ca. 18%.

Selbst wenn der Risikofonds vollständig benötigt würde, entspräche der städtische Anteil an den Gesamtinvestitionen in Höhe von 4,526 Mrd. € lediglich rund 6 % gegenüber den Investitionen der anderen Projektpartner von 4,23 Mrd. €. Je höher die Gesamtinvestitionen von Bahn, Bund und Land und anderen Partnern sind, je höher sind die Steuereinnahmen der Stadt an diesen Investitionen, insbesondere an Gewerbesteuer. Die Finanzierungsbeträge der Landeshauptstadt Stuttgart sind im Verhältnis zu den bedeutenden Vorteilen für die Stadt angemessen und stehen mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes im Einklang.

V. Fazit

1. Nach Art. 104 a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder jeweils die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, so-

weit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Dieses „Konnexitätsprinzip“ gilt auch im Verhältnis zwischen Bund und Gemeinden. Es verbietet, dass der Bund in ausschließlich den Ländern (bzw. den Gemeinden) zugewiesenen Kompetenzbereichen die Erfüllung von Aufgaben finanziert; es verbietet auch, dass die Länder oder die Gemeinden in Bereichen ausschließlicher Verwaltungskompetenz des Bundes dessen Aufgabenwahrnehmung (mit)finanzieren.

2. Das Konnexitätsprinzip verbietet nicht, dass Bund und Länder oder Gemeinden in Wahrnehmung jeweils eigener Aufgaben zur Erreichung eines bestimmten Ziels zusammenarbeiten und dabei Vereinbarungen über eine Kostenaufteilung nach dem Maß ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Wahrnehmung der Aufgabe abschließen. Darin liegt kein Verstoß gegen Art. 104 a Abs. 1 GG, da jede Körperschaft jeweils ihre eigenen Aufgaben wahrnimmt.
3. Die Mitfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 durch die Landeshauptstadt Stuttgart ist mit Art. 104 a Abs. 1 GG vereinbar. Die Finanzierungskompetenz der Stadt folgt aus ihren im kommunalen Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 71 Abs. LV begründeten Zuständigkeiten für den Stadtbau und die Verbesserung der örtlichen Wirtschaftsstruktur.
4. Die Höhe der Mitfinanzierung durch die Landeshauptstadt Stuttgart ist im Verhältnis zu den bedeutsamen Vorteilen für die Stadt angemessen.



Prof. Dr. Dolde



Dr. Porsch