

Kurz-Stellungnahme zur Verfassungswidrigkeit der Mischfinanzierung der Neubaustrecke Ulm-Wendlingen und Stuttgart 21

Die Stellungnahme gibt die persönliche Meinung der Autoren im Arbeitskreis wieder. Die juristischen Bewertungen stellen keine Rechtsberatung dar. Sie sind nicht als Vorlage oder Muster für die Erhebung einer Klage vor Gerichten gedacht. Vor der Einleitung rechtlicher Schritte wird die Kontaktaufnahme zu einer Rechtsanwältin oder einem Rechtsanwalt dringend empfohlen.

Wesentliches Ergebnis:

Dem Bund droht aus dem Projekt Ulm – Wendlingen eine Nachbelastung in Höhe von 950 Mio. € und aus dem Projekt Stuttgart 21 ein Verlust bei der Deutschen Bahn in Höhe von weit über 1,5 Mrd. €, weil die Mitfinanzierung durch das Land Baden-Württemberg verfassungswidrig ist. Da der Bund mit der Entgegennahme verfassungswidriger Zuschüsse selbst gegen die Verfassung verstößt, muss die Frage vorher sorgfältig durch unabhängige Gutachten geklärt werden.

Stellungnahme:

Die Zuschüsse des Landes Baden-Württemberg zur Neubaustrecke Wendlingen-Ulm und zu Stuttgart 21 sind nach dem von der Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Landtag eingeholten Gutachten des renommierten Verfassungsrechtlers Prof. Dr. Hans Meyer vom 3.11.2010 verfassungswidrig. Die Landesregierung stützt sich demgegenüber auf ein nicht veröffentlichtes Gutachten von Prof. Dr. Hans-Peter Dolde vom 13.07.2007, wonach diese Finanzierung zulässig sein soll. Das Gutachten Dolde hält den Angriffen von Prof. Meyer nicht stand und ist als Grundlage für eine Mitfinanzierung in Höhe von 950 Mio. € (NBS) bzw. weit über 1 Mrd. € (Stuttgart 21) nicht geeignet.

Wesentliche Schwachpunkte des Gutachtens Dolde vom 13.07.2007

- **Art. 104 a Abs. 1 GG als Verbotsnorm**

Art. 104 a Abs. 1 GG ist eine Verbotsnorm mit Verfassungsrang, zu dem es klar definierte Ausnahmen gibt, die auch nach Ansicht von Dolde nicht vorliegen. Mit der „unechten Gemeinschaftsaufgabe“ wird eine ungeschriebene Ausnahme konstruiert (Zitat Meyer: *„eine Erfindung und keine besonders intelligente“*). Diese passt jedoch nicht in das System der Finanzverfassung.

- **Schienenausbau keine „unechte Gemeinschaftsaufgabe“**

Dolde stellt zutreffend die herrschende Literatur und Rechtsprechung dar, wonach der Ausbau und der Erhalt des Schienennetzes alleinige Aufgabe des Bundes sei und Art. 104 a Abs. 1 GG eine Mitfinanzierung der Länder verbietet, auch wenn die Schienen dem öffentlichen Personennahverkehr dienen (GA S. 24). Er argumentiert, dass bei Errichtung und Betrieb von öffentlichen Einrichtungen sich die Zuständigkeiten überschneiden könnten und beruft sich auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 81, 312 - Schülerbeförderung). Meyer weist zu Recht darauf hin, dass die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts sich nur mit den **Betriebskosten** für den Betrieb von zwei Schülerzügen und einem Haltepunkt befasst hat, nicht aber den Bau oder Ausbau der Schiene betraf. Das Schienennetz ist keine gemeinsame öffentliche Einrichtung. Dies gilt selbst für Bahnübergänge (BVerfGE 26, 338, 392).

- **Neubaustrecke kein Projekt des Schienenpersonennahverkehrs**

Doldes Argumentation lässt sich nur aufrecht erhalten, wenn man die Neubaustrecke (auch) als ein Projekt des Schienenpersonennahverkehrs ansieht. Das lässt sich bei einer Hochgeschwindigkeitstrasse (insbesondere als Teil der „Magistrale für Europa“) nicht rechtfertigen, schon gar nicht mit einem Landesanteil von einem 46% (950 Mio € von 2.025 Mio €, zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Gemeinsamen Erklärung vom 02.04.2009).

- **Vorziehen des Projekts ist keine Rechtfertigung**

Aus dem Gutachten Dolde geht die Zielrichtung der Mitfinanzierung unverhohlen hervor, nämlich den Bau der Neubaustrecke vorzuziehen. Nur wegen des Risikos der Kostenerhöhung einer Vorfinanzierung hat sich das Land für eine Mitfinanzierung entschieden, anstatt den ursprünglichen Plan der Vorfinanzierung weiter zu verfolgen, nicht weil es die Übernahme von landeseigenen Aufgaben durch die Bahn erkannt hat.

- **Keine Kostenverteilung nach Aufgabenumfang**

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 81, 312) hat selbst im Schülerbeförderungsfall verlangt, dass jede Vertragspartei diejenigen Kosten trägt, die dem Anteil seiner Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung entspricht (Rn. 8 a.E., zit.n. Juris). Die Neubaustrecke enthält keine Einrichtungen für das Land und eine Landesquote von 46% für den Schienenpersonennahverkehr ist offensichtlich willkürlich.

Entgegenstehendes Urteil des VG Oldenburg

Das VG Oldenburg (Urt. v. 16.04.1986, Az. 7 (3) A 144/82, StädteT 1986, 819) hat bereits einen ähnlichen Fall bei einer Bundeswasserstraße entschieden und die vertragliche Zahlungsverpflichtung einer Stadt für nichtig erklärt: *„Die in den Art. 104 a bis 108 GG enthaltenen finanzverfassungsrechtlichen Normen sind eine der tragenden Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes. (...) Dabei kommt der strikten Beachtung der finanzverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern eine überragende Bedeutung für die Stabilität der bundesstaatlichen Verfassung zu. Weder der Bund noch die Länder können über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen; Kompetenzverschiebungen sind auch nicht mit Zustimmung der Beteiligten zulässig.“* Die Bundesrepublik hat das Urteil durch ihre Klagerücknahme in der Berufungsinstanz vor dem OVG Lüneburg seinerzeit akzeptiert.

Risiko der Verfassungswidrigkeit klärungsbedürftig

Unabhängig davon, wer von den beiden Sachverständigen Recht hat, lässt sich das Risiko der Verfassungswidrigkeit jedenfalls nicht wegdiskutieren. Die Verfassung ist nicht verhandelbar. Die Entscheidung des VG Oldenburg zeigt die möglichen Konsequenzen: Eine neue Landesregierung in Baden-Württemberg könnte sich verpflichtet fühlen, die Finanzierung zu stoppen (Winfried Kretschmann hat das ja bereits angekündigt). Dann müssten der Bund und die Bahn das Land zu verklagen. Ein Gericht könnte die Verfassungswidrigkeit feststellen. In diesem Fall fehlen bei der NBS 950 Mio. € und bei Stuttgart 21 ca. 1,3 Mrd. € Landesmittel sowie die Mittel der weiteren Gebietskörperschaften (Stadt und Verband Region). Da das Land die Finanzierung bis 2016 übernehmen wollte, würden die Mittel für die Neubaustrecke sofort fehlen.

Empfehlung

Angesichts des enormen Risikos für den Bundeshaushalt und die Deutsche Bahn von über 2 Mrd. € sollte die Frage der möglichen Verfassungswidrigkeit eingehend geprüft werden, bevor mit dem Bau begonnen wird. Hierzu sollte der Bundesrechnungshof um eine Stellungnahme gebeten werden oder Gutachten von weiteren Verfassungsrechtlern eingeholt werden.

Bernhard Ludwig, Rechtsanwalt, Oliver Schlotz-Pissarek u.a. Mitglieder im Arbeitskreis „Juristen zu Stuttgart 21“