

Stellungnahme

Eckpunkte

Die Projekte Stuttgart 21 und Wendlingen – Ulm werden in der öffentlichen Diskussion fallweise zusammen oder getrennt betrachtet:

- Stuttgart 21 beinhaltet den Bau eines unterirdischen Bahnhofes incl. unterirdischer Zulaufstrecken. Dieses Projekt hat nach offiziellem, aktuellem Stand ca. 4,1 Mrd. € kosten. Nach Auffassung der Bundesregierung handelt es sich nicht um ein Projekt des Bundes, da der Bund nur einen Teil der Kosten (die „sowieso-Kosten“) trägt. Nach aktueller Planung trägt der Bund 1,23 Mrd. €, die DB AG etwa 1,47 Mrd. € und die Region ca. 1,38 Mrd. €. Der Eigenanteil der DB AG reduziert sich durch Grundstücksverkäufe (bereits realisiert ca. 460 Mio. € an die Stadt zzgl. Zinserträgen von 300 Mio. € sowie Verkäufe an Dritte i.H.v. 125 Mio. €) und weitere Zuschüsse aus der Region. Dies sind unmittelbar 112 Mio. €, die der Flughafen der DB AG als „Betriebskostenzuschuss“ gezahlt hat, zudem sind mehrere SPNV-Direktvergaben an die DB AG im Kontext des Projektes zu sehen.
- Die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm ist ein Projekt des Bundes. Es beinhaltet den Neubau der gesamten Strecke ab dem Ende des „Stuttgarter Tunnels“ nach Ulm. Dieses Projekt ist ein Bundesprojekt (BSchWAG - vordringlicher Bedarf). Die aktuelle Kostenschätzung für das Projekt liegt bei 2,89 Mrd. €, die aus Bundesmitteln sowie ca. 100 Mio. € EU-Mitteln bezahlt werden. Das Land hat dem Bund eine Kofinanzierung von 950 Mio. € vereinbart, um dieses Projekt bevorzugt zu realisieren. Diese Vereinbarung beinhaltet offenbar ein Junktim bezüglich der Realisierung des Projektes S 21.

Die Verbindung der beiden Projekte ist nicht ganz symmetrisch: Stuttgart 21 hängt in der jetzigen Form von der Realisierung der NBS ab. Die NBS hingegen ist auch ohne Stuttgart 21 denkbar. Allerdings ist über das Finanzierungsjunktim des Landes faktisch bei Abbruch von Stuttgart 21 auch die zeitnahe Realisierung der NBS fraglich.

Projekthistorie

Die Projekte Stuttgart 21 und Ulm – Wendlingen wurden 1992 erstmals in den Bundesverkehrswegeplan aufgenommen. Nach damaliger Auffassung – basierend auf den Verkehrsentwicklungen - lag die Zukunft der Bahn vor allem im Bereich des HGv, während nur wenig Wachstumspotenzial im Regional- und Güterverkehr gesehen wurde. Entsprechend dominierten HGv-Projekte den Plan. Im BVWP 2003 wurden einige Änderungen vorgenommen, z.B. wurde das Projekt Ulm – Augsburg komplett gestrichen¹. Östlich von Ulm wird es deshalb für Jahrzehnte keinen HGv geben.

In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass auch HGv-Strecken weniger Neuverkehr generieren als erwartet, zugleich entwickeln sich der Güter- und der Regionalverkehr recht gut. Deshalb sollten die Prioritäten in der Netzentwicklung grundsätzlich

¹ Ein Abschnitt von 11 km wurde auf 250 km/h ausgebaut, der Rest der Strecke hat Vmax 160 km/h

überdacht werden. Entsprechend haben sich Rahmenbedingungen für die beiden zu betrachtenden Projekte geändert.

Ziele der beiden Projekte

Die NBS Ulm – Wendlingen soll eine Beschleunigung der Verkehre auf der Achse ermöglichen. Die Fahrzeit Stuttgart – Ulm soll um rund 20 min sinken. Zudem würden durch den Neubau für den Regionalverkehr zusätzliche Kapazitäten entstehen. Das Ziel des Knotens Stuttgart 21 liegt in der Beschleunigung der Verkehre und in einer Kapazitätserweiterung des gesamten Knotens. Verkehrlich wird die bessere Anbindung des Flughafens und der Messe als Vorteil gesehen. Nach Fertigstellung des Projektes würden 140 ha Fläche im Bahnhofsvorfeld zur städtebaulichen Entwicklung frei. Schließlich werden – vor allem in der Bauphase – zusätzliche Arbeitsplätze entstehen.

Kritik an den Projekten

Es ist umstritten, ob die angestrebten Ziele erreicht werden können. Die Befürworter sehen keine substanziellen Probleme, während die Gegner daran zweifeln, dass die angestrebten Ziele erreicht werden können bzw. der erwartete Nutzen sich einstellen wird:

Im Besonderen werden von den Gegnern folgende Punkte kritisiert:

- Das Projekt Stuttgart 21 beinhaltet etliche bauliche Besonderheiten (u.a. Steigungen im Tunnelbereich, enge Tunnelabschnitte, eingleisige Ausfädelungen, Mischverkehr S-Bahn/RE), die die Leistungsfähigkeit des Knotens begrenzen. Kritiker führen an, dass die Summe dieser Restriktionen dazu führe, dass bei Umsetzung von S 21 selbst das heutige Zugangebot im Knoten Stuttgart nicht mehr realisiert werden könne. Die behauptete Ausweitung der Kapazitäten gäbe es nicht.
- Stuttgart 21 erzwingt eine gleichmäßige Belegung aller Abschnitte. Das bisherige Prinzip des „Integralen Taktfahrplans“ zur Minimierung der Anschlusszeiten müsse aufgelöst werden, für die meisten Umsteigeverbindungen würden sich die Gesamtreisezeiten verlängern.
- Die Verkehrsnachfrage der letzten Jahre habe sich deutlich anders entwickelt als erwartet. Die Achse Ulm – Stuttgart (-Mannheim), die von den beiden Projekten vor allem profitiert, verfüge über hinreichende Kapazitäten, auch nach Fertigstellung der beiden Projekte sei kein großes Wachstum zu erwarten
- Die Kostenschätzungen für das Projekt seien unrealistisch niedrig. Neben dem grundsätzlichen Risiko von Kostensteigerungen gäbe es keine Vorsorgen für zu erwartende Probleme mit dem Baugrund. Die originär ermittelten Baukosten wurden um erwartete Kostensenkung von ca. 800 Mio. € reduziert. Dabei sei nicht erkennbar, dass diese Kostenanpassungen inhaltlich hinreichend fundiert seien. .
- Weder für das Projekt S 21 noch für die NBS lägen aussagefähige Wirtschaftlichkeitsrechnungen vor
- Es bestehen städtebauliche Bedenken, ob die städtebaulichen Eingriffe durch den Nutzen der Projekte gerechtfertigt sind.

Kritik an der Prioritätensetzung bei den Schienenwegeprojekten des Bundes

Es ist unstrittig, dass die Priorisierung der Schienenwegeprojekte des Bundes rechtmäßig zustande gekommen ist und dass es das permanente Hinterfragen die Umsetzung der Projekte unangemessen erschweren würde. Trotzdem ist darauf hinzuweisen, dass angesichts der knappen Bundesmittel für den Neubau von Schienenwegen (relativ stabil 1,2 Mrd. € p.a.) schwer verständlich ist, dass der überwiegende Teil dieser Mittel in den kommenden Jahren in Projekten gebunden wird, die aus verkehrlicher Sicht eine geringe Priorität aufweisen. Unter heutigen Rahmenbedingungen ist absehbar, dass zentrale Projekte wie Karlsruhe – Basel, Frankfurt – Mannheim, div. Hafenanbindungen in der kommenden Dekade nicht realisiert werden können und in der Folge der Verkehrsträger Schiene geschwächt wird.

Kapazität des Knotens

Die DB hat bislang in der öffentlichen Diskussion vor allem einzelne Teile des Projektes S 21 „analytisch“ untersucht und dabei keine Engpässe festgestellt². Kritiker befürchten aufgrund der zahlreichen Besonderheiten und Engpässe (Steigungen im Tunnelbereich, enge Tunnelabschnitte, eingleisige Ausfädelungen, Mischverkehr S-Bahn/RE) faktische Einschränkungen der Kapazitäten, hohe Verspätungsanfälligkeit und deutliche Verschlechterungen für Umsteiger.. Erste vorliegende Fahrplanentwürfe deuten darauf hin, dass die Kritik der Gegner berechtigt sein könnte. Die DB AG hat angekündigt, in weiteren Fahrplanentwürfen aufzuzeigen, dass diese Kritikpunkte nicht zutreffen. .

Wirtschaftlichkeit des Vorhabens Stuttgart 21 / NBS Wendlingen - Ulm

Da das Projekt nicht als Bundesprojekt geführt wird, sondern als Projekt des Landes und der DB AG, führt der Bund keine Kosten-Nutzen-Bewertung durch. Auch die anderen Mittelgeber haben bislang auf eine Gesamtschau verzichtet. Weiterhin wird kritisiert, dass einzelne Projektelemente (z.B. Abstellbahnhof) nicht in den Projektkosten berücksichtigt seien. Diese Sachverhalte sind vom Bundesrechnungshof ergebnislos kritisiert worden³.

Die Wirtschaftlichkeitsrechnung für die NBS Ulm – Wendlingen wird unter Verweis auf Geschäftsgeheimnisse der DB AG nicht veröffentlicht. Das BMVBS versichert aber, dass der Wert über „1“ liege, d.h. dass der Nutzen die Kosten übersteige. Allerdings enthält die Rechnung zum einen wohl erhebliche Erlöse aus dem Güterverkehr, deren Realisierbarkeit fraglich ist. Zudem beruhen die ermittelten Steigerungen der Fahrgastzahlen auf der Achse Stuttgart – München offenbar teilweise nicht auf Neuverkehren, sondern auf Verlagerungen von Nachfrage der Achse Frankfurt – Nürnberg – München auf die NBS – dies erhöht rechnerisch die Wirtschaftlichkeit der NBS, ohne jedoch Verkehrsverlagerungen oder Ergebnisverbesserungen für die DB AG zu bewirken. Darüber hinaus entsteht der Eindruck, dass sämtliche Erlösmodelle davon ausgehen, dass die Strecke Frankfurt – Mannheim zeitgleich fertig gestellt wird. Aufgrund der aktuellen Finanzierungslage scheint dieses sehr unwahrscheinlich

² Siehe z.B. Präsentationen von Dr. Kefer und I.Leuschel im Rahmen der Schlichtung am 29.10.10

³ Bericht des Bundesrechnungshofes zu S 21 und NBS, 10/2008

Sollten sich zudem die Kritikpunkte hinsichtlich der Kapazitätsbegrenzungen im Knoten Stuttgart bewahrheiten, müssten entweder Verluste aus sinkenden Fahrgastzahlen oder zusätzliche Kosten für Maßnahmen zur nachträglichen Kapazitätsausweitung berücksichtigt werden.

Bewertung der Wirtschaftlichkeit

Die Regeln für Wirtschaftlichkeitsrechnungen bei öffentlichen Projekten sind recht allgemein gehalten, um der Vielzahl unterschiedlicher Projektkonstellationen gerecht werden zu können. Es gibt derzeit keine Anhaltspunkte dafür, dass die Wirtschaftlichkeitsrechnungen (bzw die Entscheidung, eine solche nicht zu erstellen) gegen verbindliche Regeln verstößt.

Allerdings bestehen aus Sicht des Gutachters Zweifel, ob die durchgeführten Wirtschaftsrechnungen tatsächlich objektive Informationen zur Sinnhaftigkeit der beiden Projekte liefern:

- Grundlage jeder Wirtschaftlichkeitsrechnung sollte nach ökonomischer Theorie das Prinzip der „Objektgesamtheit“ sein. Für das Vorhaben „Stuttgart 21“ verzichtet die öffentliche Hand darauf, die Gesamtinvestitionen aus öffentlichen Mitteln dem erwarteten Nutzen gegenüberzustellen. Dieses Vorgehen steht offenbar nicht im Widerspruch zu haushaltsrechtlichen Vorgaben, verhindert jedoch eine rationale Beurteilbarkeit des Projektes durch Entscheidungsträger und gefährdet die politische Legitimität des Projektes.
- Das Prinzip der Objektgesamtheit gebietet des Weiteren die Berücksichtigung aller Kostenelemente. Die Nicht-Berücksichtigung einzelner, inhaltlich mit dem Projekt zusammenhängender Investitionen (z.B. Behandlungsanlagen, Bonatz-Bau) scheint nicht zu rechtfertigen zu sein
- Es ist methodisch zweifelhaft, ob die von der DB AG ermittelten Einsparungen in dem Projekt von 800 Mio. € in der Wirtschaftlichkeitsrechnung berücksichtigt werden können, solange diese Potenziale nicht detailliert belegt werden können
- Die ökonomische Theorie fordert bei Wirtschaftlichkeitsrechnungen weiterhin die Vollständigkeit und die Aktualität von Daten. Sollte sich herausstellen, dass die von den Projektkritikern behaupteten Restriktionen hinsichtlich der Leistungsfähigkeit des Knotens zutreffen, so müssten entsprechend entweder die erwarteten Fahrgelderlöse reduziert oder die Kosten der Kapazitätsausweitung in der Berechnung berücksichtigt werden. Wäre absehbar, dass auf der NBS kein signifikanter Güterverkehr stattfinden kann, müsste dies in der Rechnung berücksichtigt werden
- Es ist methodisch zweifelhaft, bei der Berechnung der Wirtschaftlichkeit die Erlöse aus der NBS Frankfurt – Mannheim zu berücksichtigen, obwohl für diese Strecke weder die Planfeststellung abgeschlossen noch die Finanzierung gesichert ist
- Reine Verlagerungseffekte von Schienenverkehr von einer bestehenden auf eine neu zu errichtende Strecke stellen aus Sicht des Gutachters keine zusätzlichen Erlöse dar, die Eingang in eine Wirtschaftlichkeitsrechnung finden dürften.

Stuttgart 21 als Prüfstein für Großprojekte

Die Befürworter des Projektes führen an, dass das Projekt von den zuständigen, demokratisch legitimierten Gremien genehmigt worden sei und gerichtlich durch alle Instanzen bestätigt worden sei. Ein Stopp des Projektes sei deshalb nicht geboten. Würde jeder Protest von Betroffenen legitimierte Großprojekte stoppen, könnten in Deutschland keine Großprojekte mehr realisiert werden, die Zukunftsfähigkeit des Landes sei bedroht.

Aus Gutachtersicht ist unstrittig, dass das Projekt planungs- und haushaltsrechtlich korrekt zustande gekommen ist. Allerdings vermag er sich nicht der Auffassung anzuschließen, dass ein Projektstopp aus juristischen Gründen nicht möglich sei. Das Haushaltsrecht gebietet bei Großprojekten eine projektbegleitende Erfolgskontrolle und einen Projektabbruch bei drohender Zielverfehlung. Die Auffassung des BMVBS, der Bund sei nicht für das Projekt Stuttgart 21 verantwortlich und deshalb auch nicht in der Pflicht, die Wirtschaftlichkeit des Projektes zu überprüfen, ist vor dem Hintergrund, dass der Bund direkt und als Eigentümer der DB AG fast 3 Mrd. € in das Projekt investieren will, weder ökonomisch noch politisch nachvollziehbar. Forderungen, das Projekt S 21 abzubrechen, beruhen nicht (nur) auf „not-in-my-backyard“ – Protesten, sondern auf fundamentalen Zweifeln an der Sinnhaftigkeit des Vorhabens.

Fazit

Die bislang zugänglichen Daten zur betrieblichen Leistungsfähigkeit und zur wirtschaftlichen Sinnhaftigkeit ermöglichen keine abschließende Bewertung der beiden Projekte. Nach derzeitigem Kenntnisstand verbleiben bei dem Gutachter erhebliche Zweifel.

Kosten des Projektabbruchs

Die DB AG hat im Sommer 2010 die Kosten für den Abbruch des Projektes Stuttgart 21 auf 1,4 Mrd. € beziffert. Im Herbst nannte die Führung der DB AG einen Wert von 3 Mrd. €. Dieser Wert entsteht offenbar aus folgenden Positionen:

- 240 Mio. € Planungskosten Stuttgart 21
- 260 Mio. € Vergebene Bauaufträge Stuttgart 21
- 170 Mio. € Planungskosten Wendlingen – Ulm
- 740 Mio. Rückabwicklung Grundstücksgeschäfte Stuttgart €
- 120 Mio. € Rückabwicklung Betriebskostenzuschuss Flughafen Stuttgart
- 1,5 Mrd. € Ersatzinvestitionen Knoten Stuttgart
- Nachholung unterlassene Instandhaltung

Im Einzelnen sind diese Positionen wie folgt zu bewerten:

- Die Planungskosten sind als Abbruchkosten einzuschätzen (allerdings bei der DB AG bereits in der GuV berücksichtigt)

- Die vergebenen Bauaufträge sind als Abbruchkosten einzuschätzen. Je nach Fortschritt könnte möglicherweise ein Teil dieser Kosten durch gütliche Einigung mit dem Auftragnehmer vermieden werden
- Die Planungskosten für das Projekt Ulm – Wendlingen sind Abbruchkosten, falls das Projekt Wendlingen – Ulm abgebrochen wird, nicht jedoch für einen Abbruch von Stuttgart 21
- Die von der DB AG führt an, dass im Falle eines Projektabbruchs eine Rückabwicklung eines Grundstücksverkaufes an die Stuttgart zu erfolgen hätte. Incl. Zinsen betragen die Kosten 744 Mio. €. Die Gewinne aus diesem Verkauf wurden 2009 bei der DB AG gebucht. Allerdings ist der Rückabwicklungsanspruch der Stadt offenbar Ende 2009 erloschen – die aktuelle Rechtslage ist ohne Kenntnis der Verträge nicht zu beurteilen. Sollte tatsächlich eine Rückabwicklung erfolgen, müsste die DB AG lediglich bereits ausgewiesene Gewinne ausbuchen – zudem würde in gleicher Höhe ein positiver Effekt bei der Stadt Stuttgart entstehen.
- Es ist nicht öffentlich bekannt, ob der Zuschuss des Flughafens an die DB AG bei dieser ergebniswirksam gebucht wurde. Wäre dies der Fall, müsste dieser bei der DB AG ausgebucht werden, anderenfalls ist dieser Vorgang kostenneutral
- In der Aufsichtsratsvorlage der DB AG von Dezember 2010 werden die bis 2020 erforderlichen Ersatzinvestitionen mit 340 Mio. € angegeben
- Unterlassene Instandhaltung wäre bei Projektabbruch nachzuholen – das Volumen dürfte im Vergleich zu den anderen Positionen gering sein

Nur die beiden ersten Positionen sind als unmittelbare Kosten des Projektabbruchs anzusetzen, also ca. 400 – 500 Mio. €. Dabei ist anzumerken, dass durch den fortwährenden Projektfortschritt das Auftragsvolumen – und entsprechend die Kosten - weiter ansteigt.

Für die Weiterentwicklung des Knotens Stuttgart würden in den Folgejahren weitere Investitionen erforderlich. Höhe und zeitlicher Anfall hängen jedoch davon ab, welche Alternative dann schließlich gewählt wird.