



# Baden-Württemberg

DIE LANDESREGIERUNG

## **Bewertung der Kombinationslösung** **von Dr. Heiner Geißler / SMA und Partner durch die Landesregierung**

### WESENTLICHE ERKENNTNISSE:

#### 1. LEISTUNGSFÄHIGKEIT

Die Kombination von neuem Tief- und verkleinertem Kopfbahnhof in der Kombinationslösung ist leistungsfähiger als der Tiefbahnhof Stuttgart 21. Sofern die Vorschläge zum Ausbau der Zulaufstrecken umgesetzt werden, können sowohl bei der Kombinationslösung ebenso wie bei Stuttgart 21 mehr Züge abgewickelt werden, bei der Kombinationslösung sogar deutlich mehr.

Aus grüner Sicht zeigt die Kombinationslösung einen deutlichen Vorteil, da sie wie von SMA dargestellt im Ergebnis größere Kapazitäten für ein zukünftiges Wachstum des Schienenverkehrs bereithält und weniger stör anfällig ist.

#### 2. KOSTEN

Aus Sicht der Grünen sind die Kosten der Kombinationslösung je nach Kostenentwicklung rund 850 Mio. Euro bis 1.280 Mio. Euro niedriger als bei Stuttgart 21. Durch die deutlich kürzeren Tunnelstrecken mit ihren Baurisiken ergeben sich bei der Kombinationslösung im Vergleich zu Stuttgart 21 auch deutlich geringere Kostensteigerungsrisiken. Größter Vorzug in finanzieller Hinsicht ist damit die Chance, dass die Kombinationslösung die vereinbarte Kostengrenze von 4,526 Mrd. nicht überschreitet, wovon aus grüner Sicht bei S21 nicht ausgegangen werden kann

Aus Sicht der SPD liegen die mit der Kombinationslösung mit knapp 5 Mrd. Euro um rund 0,9 Mrd. Euro über denen von Stuttgart 21 mit 4,088 Mrd. Euro, da die Sanierung des Kopfbahnhofs, des Gleisvorfelds und der Zulaufstrecken bei laufendem Bahnbetrieb sich auf bis zu 1,3 Mrd. Euro belaufen. Dem gegenüber stehen die Grundstückserlöse für nicht frei werdende Bahnflächen in Höhe von rund 550 Mio. Euro zur Gegenfinanzierung nicht zur Verfügung.

### 3. SCHUTZGÜTER UND STÄDTEBAU

Hinsichtlich der Schutzgüter Schlossgarten, Mineralwasser und Südflügel des Bonatzbaus ist die Kombinationslösung ebenfalls mit Eingriffen verbunden, allerdings in reduziertem Umfang.

### 4. ZEITLICHER ABLAUF UND PLANUNGSRECHT

Auf der Zeitschiene ist die Kombinationslösung differenziert zu bewerten. Ein erneutes Raumordnungsverfahren ist nicht erforderlich. Auf den fünf bestandskräftigen Planfeststellungsabschnitten (PFA) besteht Baurecht, so dass z.B. der kürzlich vergebene Auftrag zum Bau des Fildertunnels ohne Zeitverzug wahrgenommen werden kann. Für den Tiefbahnhof (PFA 1.1) ist ein erneutes Planfeststellungsverfahren unvermeidlich.

### 5. VERTRÄGE

Zur Umsetzung der Kompromiss-Lösung wäre eine einvernehmliche Änderung des Vertragswerks oder eine neue vertragliche Vereinbarung erforderlich.

Das Vertragswerk ist dezidiert und eindeutig auf die Tieferlegung der Fernbahn- wie auch der Regionalverkehrsgleise einschließlich der Schaffung eines „Ringverkehrs“ ausgerichtet. Die Kombinationslösung kann nur im Konsens aller beteiligten Vertragspartner weiterverfolgt werden.

### 6. HAUSHALTSRECHTLICHE IMPLIKATIONEN

Eine neue Finanzierungsvereinbarung bzw. eine maßgebliche Änderung der bestehenden Finanzierungsvereinbarung bedarf gem. §§ 37 Abs. 1, 45 Abs. 1 LHO einer (neuen) haushaltsrechtlichen Ermächtigung durch den Landtag.

## DIE ERKENNTNISSE IM DETAIL:

### 1. LEISTUNGSFÄHIGKEIT

Nach Ansicht der SPD sind die verkehrlichen Vorteile von SK 2.2 gegenüber S 21 nur dann gegeben, wenn die Zulaufstrecken zum Bahnknoten entsprechend ausgebaut werden. Mit diesen Maßnahmen ließe sich allerdings auch die Leistungsfähigkeit von S 21 verbessern. Dem gegenüber stehen laut einem Gutachten von Prof. Heimerl u.a. die Nachteile der Kombinationslösung. Die Durchbindemöglichkeiten für Züge des Regionalverkehrs sind eingeschränkt. Die direkte Flughafenbindung des Regional- und Fernverkehrs ist deutlich verschlechtert. Die Entflechtung des Mischbetriebs wird mit der Kombinationslösung nicht erreicht, da Fern- und Regionalzüge sowohl im

Kopfbahnhof als auch im neuen Durchgangsbahnhof verkehren sollen. Für den S-Bahnverkehr ergibt sich keine grundlegende Verbesserung, da die limitierende Größe hier der bestehende S-Bahn-Tunnel ist. Durch den Bau einer weiteren Ebene wird die Kombinationslösung auch nicht fahrgastfreundlicher sein als S 21, da sich künftig die Umsteigebeziehungen noch komplizieren werden.

Die Grünen teilen die positive Beurteilung von SMA hinsichtlich der bahnbetrieblichen Qualitäten der Kombinationslösung. Die Kombination von neuem Tief- und verkleinertem Kopfbahnhof ist deutlich leistungsfähiger als Stuttgart 21. Sofern die Zulaufstrecken ausgebaut werden, können bei der Kombinationslösung deutlich mehr Züge abgewickelt werden. Die Erweiterung der Zulaufstrecke aus Richtung Zuffenhausen kann – anders als bei S21 – oberirdisch und damit kostengünstig realisiert werden. Im Gegensatz zu Stuttgart 21 werden somit erhebliche Kapazitätsreserven für den Bahnverkehr der Zukunft bereitgehalten.

Betriebsstörungen können aufgrund der Flexibilitätsspielräume deutlich besser abgefangen werden. Ein Taktknoten des integralen Taktfahrplans kann eingerichtet werden. Die Entflechtung des Mischbetriebs steigert die Kapazität des Bahnknotens, die vor allem auch dem S-Bahn-System zu Gute kommt, das SMA bei Stuttgart 21 in einem kritischen Zustand sieht. Geringe Einschränkungen entstehen bei der Bedienung des Flughafens und bei der Anzahl der durchgebundenen Linien.

## 2. KOSTEN

Die Kosten der Kombinationslösung wurden vom MVI gewerkescharf berechnet, verlorene Planungskosten wurden einbezogen. Die Gesamtkosten liegen rund 0,85 Mrd. bis 1,28 Mrd. Euro niedriger als bei Stuttgart 21. Während die Kosten von Stuttgart 21 derzeit mit 4,088 Mrd. Euro angegeben werden, sind für SK 2.2 auf vergleichbarer Basis 3,23 Mrd. Euro anzusetzen. Hiervon entfallen 2,430 Mio. Euro auf die neue Infrastruktur und 800 Mio. Euro auf die Erneuerung des verkleinerten Kopfbahnhofs. Der von SMA gesehene Kostenvorteil wird klar bestätigt. Dieser nimmt auf 1.280 Mio. Euro zu, wenn realistische Gesamtkosten bei beiden Projektalternativen angenommen werden. Dies liegt daran, dass sich durch die deutlich kürzeren Tunnelstrecken mit ihren Baurisiken beim Kombinationsmodell auch geringere Kostensteigerungsrisiken ergeben. Die Grünen sehen den größten Vorzug der Kombinationslösung darin, dass die Kombinationslösung auch bei Kostensteigerungen mit Gesamtkosten von 4.320

Mio. Euro gute Chancen hat, den derzeit vereinbarten Finanzrahmen von 4.526 Mio. Euro bis zum Projektende zu halten. Für Stuttgart 21 ist dies praktisch auszuschließen, berücksichtigt man alle heute bekannten Risiken die in den Berechnungen der Kombinationslösung ebenfalls einkalkuliert wurden. Der Kostenvorteil der Kombinationslösung ist auf jeden Fall größer als die Mindererlöse bei den Grundstücken, deren Verwertung ja nicht vollständig entfällt.

Kosten in Euro	Kostenschätzung Grüne	
	SK 2.2	S21
Modell		
Baukosten der neuen Infrastruktur	1.787.000.000	3.218.200.000
+ Planungskosten	300.000.000	547.100.000
+ Preissteigerungseffekt (8,6%)	192.382.000	322.500.000
= Gesamtkosten (Preisstand FinVe S 21)	2.429.382.000	4.087.800.000
+ bereits absehbare Mehrkosten (Ergebnis Entwurfsplanung, Ergebnis Stresstest, u.a.)	180.000.000	200.000.000
+ Wegfall der Einsparungen und Optimierungen (25% der Baukosten)	446.750.000	805.000.000
+ Üblicher Risikovorschlag vor Unvorhergesehenes (10%)	305.613.200	509.280.000
+ Kosten der Erneuerung des Kopfbahnhofs und Gleisvorfeld, Ausbau Zulaufstrecken)	800.000.000	0
Verlorene Planungs- und Baukosten	150.000	0
Entfall der Grundstückserlöse (müssen gegenfinanziert werden)	Höhe nicht bezifferbar	0
<b>SUMME</b>	<b>4.321.745.200</b>	<b>5.602.080.000</b>

Aus Sicht der SPD liegen die Kosten der Kombinationslösung mit knapp 5 Mrd. Euro um rund 0,9 Mrd. Euro über denen von Stuttgart 21 mit 4,088 Mrd. Euro. Die Kosten der Sanierung des Kopfbahnhofs, des Gleisvorfelds und der Zulaufstrecken können sich auf bis zu 1,3 Mrd. Euro belaufen. Es handelt sich um einen erheblichen Eingriff in ein komplexes System, der nur schwer vorhersehbar ist und sich außerdem der Baugrund in weiten Teilen schwierig gestaltet (Sanierung sog. Tunnelgebirge und Rosenstein-/Pragtunnel). Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Deutschen Bahn AG die (verzinsten) Erlöse aus dem Verkauf der frei werdenden Grundstücksflächen mit der Landeshauptstadt Stuttgart von rund 550 Mio. Euro zur Finanzierung der Infrastruktur nicht mehr zur Verfügung stehen. Diese sind im Gegenzug Bestandteil der Finanzierung von Stuttgart 21 und

müssen deshalb auch bei der Kombinationslösung in die Betrachtung der Finanzierung einbezogen werden.

Hinzu kommen noch erhöhte Betriebskosten (Betrieb von zwei Bahnhöfen) nach Inbetriebnahme des Kombi-Bahnhofs, die beim Wegfall der bisherigen Infrastruktur nicht anfallen würden.

Kosten in Euro	Kostenschätzung SPD	
	SK 2.2	S21
Modell		
Baukosten der neuen Infrastruktur	2.750.000.000	4.087.800.000
+ Kosten der Erneuerung des Kopfbahnhofs und Gleisvorfeld, Ausbau Zulaufstrecken)	1.300.000.000	0
Verlorene Planungs- und Baukosten	350.000.000	0
Entfall der Grundstückserlöse (müssen gegenfinanziert werden)	550.000.000	0
<b>SUMME</b>	<b>4.950.000.000</b>	<b>4.087.800.000</b>

### 3. SCHUTZGÜTER UND STÄDTEBAU

Auch der verkleinerte Tiefbahnhof hat Eingriffe in den Schlossgarten wie das Fällen von Bäumen zur Folge. Durch den schmaleren Trog des Tiefbahnhofs werden die Eingriffe gemindert, wenngleich nicht beseitigt. Durch die insgesamt verkleinerte Baugrube für den Trog des Tiefbahnhofs verringert sich die Menge des abzapfenden Grundwassers. Die Gefährdung des Mineralwassers könnte sich in gewissem Umfang reduzieren, zum Beispiel durch den Entfall des Wangener Tunnels mit Neckarunterquerung.

SMA geht in ihrem Vorschlag davon aus, dass der Südflügel des Bonatzbaus aufgrund der geringeren Breite des Tiefbahnhofs möglicherweise erhalten bleiben werden kann. dies scheint abhängig von der endgültigen (Höhen-)Lage des Tiefbahnhofs.

In der Summe können bei der Kombinationslösung je nach Sichtweise zwischen 30 und 50 Prozent der bei S21 vorgesehenen Flächen für bauliche Nutzungen gewonnen werden. Die übrigen Flächen werden weiterhin für den Bahnverkehr benötigt oder sind städtebaulich nicht verwertbar.

### 4. ZEITLICHER ABLAUF UND PLANUNGSRECHT

Raumordnungsverfahren: Nach Einschätzung der Fachbehörden (MVI, Regierungspräsidiums Stuttgart) ist ein erneutes Raumordnungsverfahren nicht

erforderlich, da die großräumige Gesamtkonzeption fortbesteht und die veränderte Konzeption im Bahnhofsbereich Stuttgart nicht überörtlich bedeutsam ist. Soweit der Kombinationslösung derzeit entgegensteht, dass die bei S 21 freiwerdenden Gleisflächen im Regionalplan als Schwerpunkt des Wohnungsbaus (VRG) nach Plansatz 2.4.2.1 (Ziel) ausgewiesen sind, ist dies mittels Zielabweichungsverfahren oder Regionalplanänderung zu bewältigen.

Planfeststellungsverfahren: Die Kombinationslösung erfordert nach derzeitigem Stand nur für den Planfeststellungsabschnitt (PFA) 1.1 (Tiefbahnhof) ein neues Planfeststellungsverfahren. Bei den übrigen PFA ist die Durchführung eines Planänderungsverfahrens zu prüfen, wie sie auch bei Stuttgart 21 vorkommen. Der Planfeststellungsbeschluss zum PFA 1.6a (Wangener Tunnel, der in der Kombinationslösung nicht realisiert werden soll) müsste voraussichtlich aufgehoben werden. Die Planungen für die bisher noch nicht planfestgestellten PFA 1.3 (Flughafen/Filder) müssten angepasst werden.

Zeitbedarf Planungsverfahren: Die Fachbehörden des Landes schätzen den Zeitbedarf im Best-Case-Szenario für ein neu durchzuführendes Planfeststellungsverfahren auf etwa 5 Jahre. Dieser setzt sich zusammen aus jeweils rund zwei Jahren für die Erarbeitung der neuen Antragsunterlagen durch den Vorhabenträger sowie das Anhörungsverfahren (Regierungspräsidium), ein weiteres Jahr ist für den Planfeststellungsbeschluss (Eisenbahnbundesamt) anzusetzen.

Die Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung sind nach Ansicht der Fachbehörden beschränkt. Nach Meinung der SPD können Klagen gegen den Planfeststellungsbescheid den Zeitbedarf bis zur Rechtskraft um weitere ein bis zwei Jahre erhöhen. Nach Ansicht der Grünen kann der Zeitbedarf für die Planungsverfahren auf bis zu 3 Jahre verkürzt werden, wenn alle Beteiligten an einem Strang ziehen und die gesetzlichen Höchstfristen für die Verfahrensschritte eingehalten werden.

Fortsetzung der Baumaßnahmen während der erneuten Planungsverfahren: Trotz der Notwendigkeit von Planänderungsverfahren können nach Ansicht der Fachbehörden die Bauarbeiten fortgesetzt werden, zumindest in jenen Bereichen, die nicht von wesentlichen Änderungen betroffen sind. Denn in rechtlicher Hinsicht gilt: Soweit für die einzelnen Planfeststellungsabschnitte bestandskräftige Planfeststellungsbeschlüsse vorliegen, ist entsprechendes Baurecht gegeben. Der

von Herrn Dr. Geißler unterbreitete Kompromissvorschlag erzeugt keine bau- bzw. fachplanungsrechtliche Sperre für die Umsetzung.

Somit könnten insbesondere die Arbeiten in den überwiegenden Teilen der verbleibenden großen Tunnelbaumaßnahmen (Filderaufstiegstunnel / PFA 1.2, Feuerbacher Tunnel /PFA 1.5) in weiten Teilen fortgesetzt werden.

Zeitpunkt der Inbetriebnahme: Auf der Zeitschiene ist die Kombinationslösung differenziert zu bewerten. Die Einschätzung, ob es zu einer Verzögerung der Inbetriebnahme der Kombinationslösung im Vergleich zu Stuttgart 21 kommt, ist unmittelbar mit der Einschätzung verbunden, ob Stuttgart 21 wie bisher geplant im Jahr 2019 in Betrieb gehen wird.

Nach Meinung der SPD kann S21 wie geplant 2019 in Betrieb gehen und damit zeitnaher als die Kombinationslösung realisiert werden. Insbesondere die Sanierung des Kopfbahnhofs und des Gleisvorfelds bei laufendem Bahnbetrieb stellt einen nicht zu kalkulierenden zeitlichen Risikofaktor dar, so dass eine Fertigstellung frühestens 2025 realistisch erscheint.

Nach Ansicht der Grünen ist bereits heute absehbar, dass es bei S21 deutliche Verzögerungen bis zur Betriebsaufnahme geben wird, bspw. weil für den PFA 1.3 (Filder/Flughafen) das Planfeststellungsverfahren noch nicht eingeleitet wurde und erhebliche Risiken für die zeitnahe Finanzierung und damit Realisierung der Strecke Wendlingen-Ulm bestehen. Damit können beide Projekte in nahezu gleichen Zeiträumen realisiert werden.

## 5. VERTRÄGE

Zur Umsetzung der Kombinationslösung wäre eine einvernehmliche Änderung des Vertragswerks oder eine neue vertragliche Vereinbarung erforderlich. Das Vertragswerk (einschließlich der darin enthaltenen finanziellen Bestimmungen) ist dezidiert und eindeutig auf die Tieferlegung der Fernbahn- wie auch der Regionalverkehrsgleise einschließlich der Schaffung eines „Ringverkehrs“ ausgerichtet. Die „Kompromiss-Lösung“ lässt sich nicht unter die bestehende Projektdefinition und- beschreibung subsumieren. Auch die Kompetenzen des Lenkungskreises nach § 13 der Finanzierungsvereinbarung reichen nicht so weit, das ursprüngliche Projekt neu zu definieren. Ebenso ermächtigen auch die weiteren Bestimmungen der Finanzierungsvereinbarung nicht zu einem Umdeuten des Vertragsgegenstandes im Sinne der Kompromisslösung. Insofern trägt das

bestehende Vertragswerk die Kompromiss-Lösung nicht und kann auch nicht durch Entscheidungen des Lenkungskreises kompatibel gemacht werden.

#### 6. HAUSHALTSRECHTLICHE IMPLIKATIONEN

Der Haushaltsgesetzgeber hat die Ermächtigungen im Staatshaushaltsplan und im Staatshaushaltsgesetz klar auf das Projekt Stuttgart 21 bezogen. Eine neue Finanzierungsvereinbarung bzw. eine maßgebliche Änderung der bestehenden Finanzierungsvereinbarung bedürfte gem. §§ 37 Abs. 1, 45 Abs. 1 LHO einer (neuen) haushaltsrechtlichen Ermächtigung durch den Landtag.

#### ERGEBNIS

In der Landesregierung gibt es unterschiedliche Einschätzungen im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit und die Kosten der Kombinationslösung. Einig ist sich die Landesregierung bezüglich der planungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Implikationen sowie der fehlenden Kompatibilität der Verträge hinsichtlich der Realisierung der Kombinationslösung. In der Folge ist die Kombinationslösung nur realisierbar im Konsens aller beteiligten Vertragspartner, weshalb die Landesregierung diese zu einer vertieften Prüfung aufgefordert und um eine Stellungnahme gebeten hat.