

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21 (S 21-Kündigungsgesetz)

A. Zielsetzung

Die Mitfinanzierung des Bahnprojekts Stuttgart 21 durch das Land Baden-Württemberg soll beendet werden.

B. Wesentlicher Inhalt

Die Landesregierung soll durch den Gesetzgeber verpflichtet werden, Kündigungsrechte bei den vertraglichen Vereinbarungen mit finanziellen Verpflichtungen des Landes Baden-Württemberg für das Bahnprojekt Stuttgart 21 auszuüben.

C. Alternativen

Beibehaltung der vertraglich vereinbarten Mitfinanzierung.

D. Wesentliche Ergebnisse der Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung

Eine wirksame Kündigung hat zur Folge, dass das Land von seinen primären Zahlungspflichten aus den vertraglichen Vereinbarungen frei kommt. Ob, beziehungsweise in welcher Höhe den Vertragspartnern sekundäre Ersatzansprüche gegen das Land entstehen, steht derzeit nicht fest und lässt sich auch nicht beziffern. Bei einer Beendigung des Bahnprojekts Stuttgart 21 müsste der bestehende Kopfbahnhof modernisiert und zukunftsfähig an die Neubaustrecke nach Ulm angeschlossen werden.

**Staatsministerium
Baden-Württemberg
Ministerpräsident**

Stuttgart, den 12. September 2011

An den
Präsidenten des Landtags
von Baden-Württemberg

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

in der Anlage übersende ich gemäß Artikel 59 Absatz 1 der Landesverfassung den von der Landesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21 (S 21-Kündigungsgesetz) mit Begründung und Vorblatt. Ich bitte, die Beschlussfassung des Landtags herbeizuführen. Federführend sind das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur und das Justizministerium.

Mit freundlichen Grüßen

Kretschmann
Ministerpräsident

Der Landtag wolle beschließen,
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu
erteilen:

**Gesetz über die Ausübung
von Kündigungsrechten bei den
vertraglichen Vereinbarungen für
das Bahnprojekt Stuttgart 21
(S 21-Kündigungsgesetz)**

§ 1

Kündigung der Vereinbarungen

Die Landesregierung ist verpflichtet, Kündigungsrechte bei den vertraglichen Vereinbarungen mit finanziellen Verpflichtungen des Landes Baden-Württemberg für das Bahnprojekt Stuttgart 21 auszuüben.

§ 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Der Landtag von Baden-Württemberg hat dem Projekt Stuttgart 21 am 13. Mai 2009 in der Erwartung zugestimmt, dass die Landesregierung in dem eingerichteten Lenkungskreis gemeinsam mit den Projektpartnern auf ein striktes Kostencontrolling achtet.

In Kenntnis der inzwischen bekannten Kostensteigerungen und weiterer Risiken sowie der deutlich zu relativierenden positiven bahnbetrieblichen Effekte – von einer Verdopplung der Kapazitäten ist schon lange keine Rede mehr – muss die Frage nach dem Nutzen-Kosten-Verhältnis des Projektes Stuttgart 21 neu gestellt werden. Überschaubaren positiven Verkehrseffekten (Flughafenanbindung) stehen erhebliche nicht ausgeräumte bahnbetriebliche und anderweitige Risiken und Nachteile gegenüber. Angesichts der knappen staatlichen Mittel für Schieneninfrastrukturmaßnahmen muss eine auf ökologische Nachhaltigkeit orientierte Verkehrspolitik verstärkt auf kleinteilige Maßnahmen mit hohem Verkehrseffekt im gesamten Land setzen statt auf wenige Großprojekte mit strittigen Effekten.

A. Legitimation durch den Gesetzgeber

Die Legitimation für eine Beteiligung des Landes an der Finanzierung des Projektes Stuttgart 21 gründete auf Beschlüssen des Landtages und der Landesregierung. Der Landtag hat mehrfach „mit Nachdruck“ seine Unterstützung für das Projekt Stuttgart 21 bekundet und u. a. dem Finanzierungsvertrag zu „Stuttgart 21“ vom 2. April 2009 auf Antrag der Fraktionen der CDU, SPD und der FDP/DVP (Drucksache 14/4438) am 13. Mai 2009 zugestimmt.

Trotz des breiten Konsenses im Landtag äußerte sich insbesondere in Großdemonstrationen Protest gegen das Projekt. Mit der Landtagswahl im März 2011 haben sich die Mehrheitsverhältnisse im Landtag entscheidend geändert. Diese demokratische Entscheidung wirkt sich auch auf die Beurteilung des Projektes Stuttgart 21 aus. Auch innerhalb der Landesregierung bestehen unterschiedliche Auffassungen zu dem Projekt. Die Landesregierung soll nun durch den Gesetzgeber verpflichtet werden, Kündigungsrechte insbesondere bei der genannten Finanzierungsvereinbarung auszuüben. An die Stelle der früheren Zustimmung des Gesetzgebers zu dem Projekt und insbesondere zu den Finanzierungsverträgen tritt die Aufforderung durch den Gesetzgeber, bestehende Möglichkeiten zu nutzen, sich von dem Projekt zu lösen. Damit entzieht der Gesetzgeber dem Projekt seine Zustimmung. Das Demokratieprinzip gebietet es, diese Entscheidung zu berücksichtigen.

Die demokratische Legitimation, auch durch entsprechende Beschlüsse des Landtages, war eine entscheidende Grundlage für den Abschluss der Finanzierungsverträge, selbst wenn den Beschlüssen ungenügende Informationen, insbesondere zu den Kosten, zugrunde lagen. Die positive politische Gesamteinschätzung und die entsprechenden Beschlüsse des Landtages und der Landesregierung stellen Umstände dar, die für die Festsetzung des Vertragsinhaltes der Finanzierungsverträge maßgebend gewesen sind. Mit Verabschiedung dieses Gesetzes verändern sich diese Umstände. Mit Blick auf das Demokratieprinzip ist diese Entscheidung von der Landesregierung auch für die weitere Beurteilung der vertraglichen Vereinbarungen zugrunde zu legen.

B. Verkehrliche Gründe

Die finanzielle Beteiligung des Landes bei dem Projekt Stuttgart 21 ist zu beenden, da sich einerseits die verkehrlichen Effekte wesentlich ungünstiger darstel-

len, andererseits die Kosten und Risiken unkalkulierbar sind. Bei der Zustimmung zu den Finanzierungsverträgen vom 2. April 2009 war der Landtag darüber nicht in vollem Umfang informiert. Unter Berücksichtigung der inzwischen bekanntlich sowie der zu erwartenden weiteren Kostensteigerungen sowie Bau- und Kostenrisiken sind die mit Stuttgart 21 erreichbaren verkehrlichen Chancen und Risiken einer aktualisierten kritischen Prüfung zu unterziehen. Dabei ist grundsätzlich zu differenzieren zwischen einer Realisierung des Projekts Stuttgart 21, also der Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart vom oberirdischen Kopfbahnhof zum unterirdischen Durchgangsbahnhof und der Realisierung der Neubaustrecke zwischen Stuttgart und Ulm. Die Realisierung der Neubaustrecke Stuttgart–Ulm ist unstrittig und nicht Gegenstand dieses Gesetzes. Denn die Neubaustrecke kann in Stuttgart auch an den bestehenden Kopfbahnhof angebunden werden, so wie dies bereits die Bahn vor Entstehen des Projekts Stuttgart 21 geplant hatte. Der Bedarfsplananteil des Bundes an Stuttgart 21 entspricht den Kosten für diese ursprünglich vorgesehene Anbindung der Neubaustrecke. Diese Planungen müssen im Fall eines Projektabbruchs von Stuttgart 21 wieder aufgenommen werden. Mit dem Projekt Stuttgart 21 werden von den Projektpartnern bislang mehrere Ziele verfolgt, die auf der Basis aktueller Erkenntnisse neu zu bewerten sind: Fahrzeitenverkürzung im Schienenverkehr, die Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Bahnknotens Stuttgart, die verbesserte Anbindung des Filderbereichs mit Flughafen und Messe, eine verkehrliche Entlastungswirkung durch die Steigerung des Schienenverkehrs.

1. Verkürzung der Fahrzeiten im Schienenverkehr

Die Aussage, Stuttgart 21 führe zu einer deutlichen Verkürzung der Fahrzeit auf der Ost-West-Achse des Schienenfernverkehrs zwischen Paris–Frankfurt–Mannheim und München–Wien–Bratislava, ist deutlich zu relativieren. Die kommunizierten Fahrzeitgewinne im Umfang von über 20 Minuten sind nahezu ausschließlich auf die geplante Neubaustrecke zwischen Stuttgart und Ulm zurückzuführen, nicht auf die Umgestaltung des Stuttgarter Hauptbahnhofs zur unterirdischen Durchgangsstation. Die zusätzliche Beschleunigung im Durchgangsbahnhof durch Stuttgart 21 liegt im Bereich von rund 1 bis 3 Minuten. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen ist die Aussage, ohne eine Realisierung von Stuttgart 21 werde Baden-Württemberg vom schnellen Fernverkehr der Bahn abgehängt, ohne Substanz.

Im Regionalverkehr mit dem Ziel Stuttgart Hauptbahnhof ergeben sich durch Stuttgart 21 bestenfalls marginale Fahrzeitverkürzungen. Reisezeitgewinne nur entlang einzelner durchgebundener Relationen durch Stuttgart hindurch auszuweisen, wie in der Vergangenheit geschehen, greift zu kurz. Investitionen sind dann effizient, wenn die Netzwirkung groß ist und die Reisenden in Summe aller Relationen und Umsteigebeziehungen Reisezeit gewinnen. Dies ist möglich bei einem integralen Taktfahrplan, für den der Tiefbahnhof Stuttgart 21 keine guten Voraussetzungen bietet. Der weitaus überwiegende Anteil der kommunizierten verkehrlichen Vorteile von Stuttgart 21 geht neben den Fahrzeitverkürzungen durch die Neubaustrecke auf Mehrbestellungen an Zugleistungen zurück, die auch ohne Stuttgart 21 möglich sind.

2. Leistungsfähigkeit des Bahnknotens Stuttgart

Die Leistungsfähigkeit des Bahnknotens wird durch Stuttgart 21 nicht in dem angekündigten Umfang erhöht. Für das Projekt Stuttgart 21 wurde lange Zeit damit geworben, dass sich dadurch die Leistungsfähigkeit des Stuttgarter Bahnhofs gegenüber dem bestehenden Kopfbahnhof verdopple, obwohl die Zahl der Gleise von 16 auf 8 halbiert wird. Zitat: „Stuttgart 21 wird dank des Durchgangsbahnhofs die doppelte Leistungsfähigkeit des heutigen Kopfbahnhofs haben“ (Quelle: Menschen verbinden – Das neue Verkehrskonzept für Stuttgart und die Region,

Herausgeberin: Landeshauptstadt Stuttgart, Stabsabteilung Kommunikation, Oktober 2007).

Im Rahmen der Faktenschlichtung im Herbst 2010 entstanden an der Leistungsfähigkeit des geplanten Bahnknotens Stuttgart 21 ernsthafte Zweifel, da die Deutsche Bahn AG nicht in der Lage war, funktionsfähige Fahrpläne vorzulegen. Im darauf folgenden sogenannten Stresstest sollte die Deutsche Bahn AG nachweisen, dass zumindest ein Zuwachs der Zugzahl von 30 Prozent gegenüber dem heutigen Fahrplan in der Spitzenstunde mit guter Betriebsqualität möglich ist (49 Züge).

Die SMA und Partner AG (SMA) hat am 21. Juli 2011 ihr Audit für den von der Deutschen Bahn AG durchgeführten Stresstest vorgelegt. Darin bestätigt SMA, dass die geforderte Zahl von 49 Zügen in der Spitzenstunde erreichbar ist; insoweit akzeptiert die baden-württembergische Landesregierung die Bewertung des Stresstests.

Hinsichtlich des Ziels „mit guter Betriebsqualität“ ist jedoch festzuhalten, dass es diese Begriffskategorie im aktuellen Regelwerk nicht gibt. SMA testiert eine „wirtschaftlich optimale Betriebsqualität“. Die Kategorie „Premiumqualität“, die einen Verspätungsabbau erlaubt (bis 2007 im Regelwerk als „gute Betriebsqualität“ bezeichnet), wird dagegen nicht erreicht. SMA weist im Audit auf eine Reihe von Unstimmigkeiten und Fehlern in den Prämissen des durchgeführten Stresstests hin. Um die Ergebnisse abzusichern, empfiehlt SMA deren Beseitigung sowie einen Abschluss des Stresstests durch einen erneuten Simulationslauf.

Die Ergebnisse des Stresstests zeigen auch, dass das vereinbarte Ziel nur mit betrieblichen Einschränkungen erreicht werden kann. Insbesondere zwingt die geringe Anzahl an Gleisen zu einer großen Anzahl an betrieblich problematischen Doppelbelegungen, bei welchen zwei Züge gleichzeitig auf einem Bahnsteiggleis halten. Dieses Verfahren ist sonst nur in wenigen überlasteten, zu klein gewordenen Großstadtbahnhöfen anzutreffen, wie Köln (9 Gleise), Mannheim (9 Gleise), Hamburg (8 Gleise), für die unstreitig ist, dass weitere Bahnsteige dringend notwendig sind. Dies spricht nicht für eine leistungs- und zukunftsfähige Infrastruktur.

Andererseits hat sich während des laufenden Umbaus des Gleisvorfelds mit zahlreichen Gleissperrungen erwiesen, dass der bestehende Kopfbahnhof über erhebliche Kapazitätsreserven und hohe betriebliche Flexibilität verfügt. Der Kopfbahnhof besitzt über die aktuelle Zugzahl hinaus noch Kapazitätsreserven, nach ersten Untersuchungen ebenfalls im Umfang bis zu 49 Zügen, bei einer Modernisierung auch darüber hinaus.

Für das ursprüngliche Versprechen, das Projekt Stuttgart 21 führe zu einer deutlichen Steigerung der Leistungsfähigkeit im Bahnverkehr ist die Deutsche Bahn AG den Nachweis schuldig geblieben. Im Gegenteil: Durch die geringe Gleiszahl sind Einschränkungen in der Betriebsqualität zu erwarten. Die Flexibilität für die Fahrplangestaltung ist aufgrund von Infrastrukturengpässen minimal.

Für die S-Bahn Stuttgart bringt Stuttgart 21 keine Vorteile: Der neue Bahnhof Mittnachtstraße erschließt zwar zusätzliche Fahrgastpotenziale, führt aber auch zu einer Fahrzeitverlängerung für alle auf den Hauptbahnhof Stuttgart zulaufenden Linien und damit für die große Mehrheit der Fahrgäste. Die bei den Planungen zu Stuttgart 21 unterstellte Fahrzeitverkürzung Stuttgart-Feuerbach-Bad Cannstatt scheint nach den vorliegenden Fahrplankonzepten nicht realisierbar. Die gemeinsame Nutzung der Strecke Stuttgart-Rohr bis Flughafen und der Station Terminal mit Zügen des Fern- und Regionalverkehrs bringt erhebliche betriebliche Probleme. Die Betriebsqualität des Gesamtsystems der S-Bahn droht sich zu verschlechtern.

3. Anbindung des Landesflughafens sowie der Messe Stuttgart

Relevante Fahrzeitverkürzungen als Folge des Projekts Stuttgart 21 ergeben sich vor allem für Fahrten mit dem Ziel Flughafen/Messe. Hier stellt sich allerdings

die Frage der Höhe des Verkehrsaufkommens, der Angemessenheit von Kosten und Nutzen sowie nach Möglichkeiten kostengünstigerer Lösungen für eine verbesserte Schienenanbindung des Flughafens (z. B. Express-S-Bahn). Wie inzwischen bekannt ist, werden die meisten Fernverkehrszüge am Flughafenbahnhof vorbeifahren, da für den Fernverkehr der Fahrzeitverlust für durchfahrende Fahrgäste das Fahrgastpotenzial von Ein-/Aussteigern am Flughafen überwiegt.

Die Fahrplanzwänge der beengten Infrastruktur und die beiden getrennten Bahnhöfe am Flughafen mindern den Nutzen der Flughafenanbindung, insbesondere bestehen am Flughafen keine Anschlüsse zwischen Fern- und Nahverkehr bzw. der S-Bahn. Somit sind die bislang unterstellten Fahrgastzahlen fraglich. Alternative Möglichkeiten zur verbesserten Anbindung des Flughafens im Schienenregionalverkehr wurden im Rahmen der Faktenschlichtung aufgezeigt. Kurzfristig kann mit einem zusätzlichen Bahnsteig in Stuttgart-Vaihingen die Anbindung von der Gäubahn signifikant verbessert werden. Mit einer Express-S-Bahn können die bestehenden Fahrplanlücken geschlossen und die Fahrzeit verkürzt werden.

4. Verkehrliche Entlastungswirkung

Für das Projekt Stuttgart 21 ist eine Verlagerung von jährlich 370 Mio. Pkw-Kilometern auf die Schiene prognostiziert. Dies entspricht 0,5 Prozent der Pkw-Fahrleistung in Baden-Württemberg (70 Mrd. km). Da zudem ein Großteil dieser Verlagerungseffekte auf die in den Berechnungen unterstellte Zunahme der Zugzahlen zurückzuführen ist, ist der auf das Infrastrukturprojekt Stuttgart 21 entfallende Verlagerungseffekt noch geringer. Für Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene hat Stuttgart 21 gar keine Auswirkungen.

Bei diesen Zahlen kann nicht davon die Rede sein, dass Stuttgart 21 ein entscheidendes Schlüsselprojekt für nachhaltige Mobilität in Baden-Württemberg ist.

5. Weitere Risiken und bahnbetriebliche Nachteile

Ferner gibt es eine Reihe weiterer Risiken und Nachteile, die erst in den vergangenen Jahren deutlich wurden:

- Für den Flughafenbereich liegt bis heute keine genehmigungsfähige Planung vor.
- Im Bereich der Wendlinger Kurve sowie im Filder-/Flughafenbereich wird die aus Kostengründen stark reduzierte Infrastruktur (eingleisige, niveaugleiche Lösungen) – jenseits der Simulationen im Stresstest – im Alltagsbetrieb zu regelmäßigen Behinderungen und Einschränkungen führen.
- Ein integraler Taktfahrplan – alle Züge treffen sich gleichzeitig im Hauptbahnhof mit kurzen Umsteigezeiten – ist im achtgleisigen Tiefbahnhof nicht umsetzbar.
- Ein unterirdisches Bahnhofssystem ist – anders als beim oberirdischen Kopfbahnhof – später kaum noch, und wenn, dann nur unter extremen Kosten erweiterbar.
- Die extrem schlanke Infrastruktur des Tiefbahnhofs mit wenigen Redundanzen ist für Störfälle, wie z. B. liegengebliebene Züge oder Ausfall einer Weiche, sehr anfällig.
- Die problematische Geologie mit langen Tunnelpassagen im quellfähigen Anhydrit lässt erheblichen frühzeitigen Sanierungsbedarf der langen Bahntunnel mit erheblichen Einschränkungen des Bahnbetriebs befürchten.
- Die Längsneigung des Bahnhofs von 15,1 Promille – nach den Bestimmungen mit einem Maximalwert von 2,5 Promille eigentlich unzulässig – birgt Sicher-

heitsrisiken, ebenso werden die zu schmalen Bahnsteige/Durchgänge für Behinderungen und Gefahren sorgen.

- Die hohen Baukosten wie auch die später zu erwartenden hohen Nutzungsgebühren für die teure Infrastruktur (Trassenpreise, Stationspreise) werden aus heutiger Sicht den Landeshaushalt belasten und die Handlungsspielräume für den Ausbau des Bahnverkehrs im restlichen Land negativ beeinflussen.

6. Ökologische Nachteile und Risiken

Neben den dargestellten Problempunkten spielen in der Beurteilung die folgenden ökologischen Fragestellungen eine herausragende Rolle bei der heutigen Beurteilung des Projekts Stuttgart 21:

- Die Eingriffe in den Schlossgarten mit seinen jahrhundertealten Großbäumen sind erheblich und in Stuttgart hoch umstritten.
- Eine Gefährdung des Stuttgarter Mineralwassers kann durch die Absenkung des Grundwassers während der Bauphase nicht ausgeschlossen werden.
- Die Bebauung der Gleisflächen, die bislang in der Nacht wichtige Kaltluft-Entstehungsgebiete darstellen, ist nachteilig für das Stadtklima.
- Mit den oberirdischen Gleisflächen gehen sehr wertvolle innerstädtische Trockenbiotope verloren.

7. Alternativen zur Fortsetzung des Projekts Stuttgart 21

Eine Alternative zur Fortsetzung des Projekts Stuttgart 21 besteht in der Modernisierung und dem schrittweisen Ausbau des bestehenden Kopfbahnhofs und Bahnknotens Stuttgart. Im Schlichtungsprozess wurde dieses Konzept als grundsätzlich machbar festgestellt. Wie bereits dargelegt, kann die Neubaustrecke Ulm–Wendlingen–Stuttgart auch an den bestehenden Kopfbahnhof angeschlossen werden, so wie dies ursprünglich von der Deutschen Bahn AG vorgesehen war. Ein Großteil der städtebaulich neu zu nutzenden Flächen kann auch bei einer Modernisierung des Kopfbahnhofs realisiert werden (bis zu 75 Prozent der Flächen). Auch eine Anbindung des Flughafens an die Neubaustrecke Stuttgart–Ulm ist grundsätzlich möglich, wie in der Schlichtung im Konzept K 21 dargelegt wurde.

Eine Modernisierung des Bahnknotens Stuttgart auf Basis des Kopfbahnhofs ist ein modulares Stufenkonzept, das schrittweise entsprechend der finanziellen Möglichkeiten umgesetzt werden kann. Dabei kann jeder einzelne Infrastrukturausbau sofort genutzt werden und besitzt einen eigenen Verkehrsnutzen. Dies ist ein entscheidender Unterschied zur Konzeption Stuttgart 21, welche erst einen Verkehrsnutzen erbringt, wenn das Gesamtkonzept vollständig gebaut ist.

C. Kosten und Risiken

Beim Projekt Stuttgart 21 besteht eine überwiegende Wahrscheinlichkeit, dass die im Finanzierungsvertrag vorgesehene Kostenobergrenze von 4,526 Mrd. Euro nicht gehalten werden kann. Hierfür spricht zunächst, dass noch bei Abschluss des Vertrages im April 2009 von Kosten in Höhe von 3,076 Mrd. Euro ausgegangen wurde, die bereits im Dezember 2009 auf 4,088 Mrd. Euro nach oben korrigiert werden mussten. Der bei Vertragsschluss für notwendig erachtete „Puffer“ von 1,450 Mrd. Euro ist bereits innerhalb von knapp 9 Monaten um über eine Milliarde auf nunmehr noch 438 Mio. Euro geschrumpft. In der Schlichtung wurde deutlich, dass der Kostenstand 4,088 Mrd. Euro nicht gesicherte Optimierungen und die Realisierung von Chancen einbezieht, wesentliche Risiken aber ausklammert. Die im Zuge des Schlichtungsverfahrens eingeschalteten drei unabhän-

gigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften kamen am 15. November 2010 zu der Feststellung, dass die Plausibilisierung der von der Deutschen Bahn AG erstellten Kostenpläne/Kostenveranschlagungen ergeben habe, dass insbesondere die Annahmen der Deutschen Bahn AG zu möglichen Einspar- und Optimierungspotenzialen eher als optimistisch einzuschätzen sind.

Da zwischenzeitlich von der Deutschen Bahn AG keine weiteren hinreichenden Nachweise vorgelegt wurden, muss damit gerechnet werden, dass der sich aus Überprüfungen im Jahr 2009 errechnete Kostenumfang von über 5 Mrd. Euro nicht unterschritten werden kann. Insoweit wird auch auf die Feststellungen der vorgenannten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften am 15. November 2010 verwiesen:

„Auch unter Berücksichtigung unserer Feststellung hinsichtlich der Höhe möglicher Risiken, sind wir insgesamt der Auffassung, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch noch keine konkreten Hinweise vorliegen, dass die in den Finanzierungsverträgen vereinbarte Gesamtfinanzierung von Euro 4.526,0 Mio. nicht ausreichend bemessen ist. Hierbei ist zu beachten, dass eine Quantifizierung der zukünftigen Risiken auf Basis der vorgelegten Unterlagen mit hoher Unsicherheit behaftet ist.“

Ende März 2011 wurde bekannt, dass die DB Projektbau GmbH in einer umfangreichen Liste Projektrisiken des Projekts Stuttgart 21 zusammengestellt hat. Die Summe der bezifferbaren Risiken beläuft sich auf insgesamt 1,274 Mrd. Euro. Die Deutsche Bahn AG hat dem Ministerium für Verkehr und Infrastruktur die Liste trotz Aufforderung nicht vorgelegt, da es sich um einen internen Vorgang handele. Die Risiken von erheblichen Baukostensteigerungen insbesondere im Tunnelbau (Anhydrit) und durch das Bauen des Bahnhofstrogs im Grundwasser sind greifbar. Es fehlen bislang auch die Ermittlungen der Kosten infolge des Baustopps im Zusammenhang mit den Landtagswahlen sowie der Umsetzung des Schlichterspruchs. Die Ergebnisse des sog. „Stresstests“ müssen ebenso berücksichtigt werden wie die Kostenauswirkungen der noch ausstehenden Planfeststellungsbeschlüsse zu den Teilabschnitten, für die bislang der Deutschen Bahn AG genehmigungsrechtliche Zulassungen nicht vorliegen.

Auch der Bundesrechnungshof sah sich jüngst noch einmal in seiner Einschätzung aus dem Jahr 2008 bestätigt, wonach aus seiner Sicht für „Stuttgart 21“ mit Kosten deutlich über 5,3 Mrd. Euro zu rechnen sei. In seinem Bericht vom 30. Oktober 2008 (Bundestag-Haushaltsausschuss-Drucksache 16/5062) weist der Bundesrechnungshof auch darauf hin, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung seinerzeit in einem internen Gutachten (Haushaltsausschuss-Drucksache 16/4474) die Baupreisentwicklung von Großprojekten untersucht habe. Dabei stellte es fest, dass bei Projekten mit bestimmten Risikofaktoren (großer Tunnelanteil, hoher Kupfer- und Stahlanteil) Preissteigerungen von bis zu 60 Prozent zu verzeichnen seien. Besonders anfällig für außergewöhnliche Preissteigerungen seien komplexe Großprojekte mit Gesamtkosten von über 100 Mio. Euro. Aktuell beobachte das Bundesministerium hier Preissteigerungen von bis zu 100 Prozent.

Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass die im Finanzierungsvertrag vorgegebene Obergrenze von 4,526 Mrd. Euro überschritten wird. Für diesen Fall sieht der Finanzierungsvertrag vor, dass die Vertragsparteien Gespräche aufnehmen. Eine Einigungspflicht oder ein Schiedsrichterverfahren ist nicht vorgesehen, sodass aus der sog. einfachen Sprechklausel eine Mitverpflichtung des Landes zur Beteiligung an den Kostenüberschreitungen nicht entsteht. Das Land ist nach der Koalitionsvereinbarung der neuen Landesregierung auch nicht bereit, sich an Mehrkosten über 4,526 Mrd. Euro hinaus zu beteiligen. Die Haushaltsermächtigung reicht auch nicht über die im Finanzierungsvertrag vorgesehenen Landesanteile hinaus.

Da die Deutsche Bahn AG deutlich gemacht hat, dass die Wirtschaftlichkeit des Projekts Voraussetzung für seine Realisierung ist, ist davon auszugehen, dass die

Deutsche Bahn AG ihrerseits nicht bereit sein wird, alle weiteren Kostensteigerungen allein zu finanzieren. Wenn aber weder Land noch Deutsche Bahn AG bereit sind, die zu erwartenden Mehrkosten zu tragen, ist die Finanzierung des Vorhabens und damit seine Realisierbarkeit nicht mehr gewährleistet. Dies führt dazu, dass die Geschäftsgrundlage entfallen ist. Vom Land kann ein Festhalten an dem Finanzierungsvertrag nicht mehr verlangt werden, wenn nicht gesichert ist, dass das Vorhaben finanziert und fertig gestellt werden kann, ohne dass das Land über seine bislang eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen hinaus Finanzierungsbeiträge aufbringt.

Der Anspruch des Landes richtet sich auf eine Anpassung des Vertrages dahingehend, dass weitere Kostensteigerungen über die verabredete Obergrenze von 4,526 Mrd. Euro hinaus in vollem Umfang von der Deutschen Bahn AG zu finanzieren sind. Aufgrund bisheriger Stellungnahmen der Deutschen Bahn AG ist davon auszugehen, dass sie nicht zu einer entsprechenden Vertragsanpassung bereit ist, weshalb dem Land ein Festhalten an dem Vertrag nicht zumutbar und ein Kündigungsrecht nach § 60 Abs. 1 Satz 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) gegeben ist. Das Land kann nicht weitreichende Baumaßnahmen abwarten, um sodann nach dem Prinzip der normativen Kraft des Faktischen in eine unabschätzbare Kostendynamik eingebunden zu werden.

D. Ersatzansprüche gegen das Land

Die Deutsche Bahn AG hat behauptet, dass ihr bei einem Abbruch des Projektes Stuttgart 21 Kosten i. H. v. 1,522 Mrd. Euro entstehen und angekündigt, dass sie bei einer Vertragsbeendigung durch das Land diese sogenannten Ausstiegskosten gegen das Land geltend machen werde.

In der Schlichtung Stuttgart 21 wurden drei unabhängige Wirtschaftsprüfungsgesellschaften u. a. mit einer gutachterlichen Stellungnahme zur Höhe der von der Deutschen Bahn AG angegebenen Ausstiegskosten beauftragt. Der von den drei Wirtschaftsprüfungsgesellschaften am 15. November 2010 abgegebene Bericht enthält dazu folgende gemeinsame Aussage:

„Die von der DB AG ermittelten Beträge sind in ihrer Höhe nachvollziehbar und plausibel. Unterschiedliche Auffassungen bestehen bei den Gutachtern hinsichtlich der Frage, inwieweit diese Kosten dem Grunde nach unter Ausstiegskosten zu erfassen sind. Dies hängt auch von der Sichtweise (z. B. DB AG, Landeshauptstadt Stuttgart, Land Baden-Württemberg, Bund, gesamtwirtschaftlich) und dem Zeitpunkt der Betrachtung sowie der jeweils zugrunde zu legenden Entscheidungssituation ab. So ergibt sich bei unterschiedlicher Sichtweise unter Umständen eine deutliche Reduktion der Projektausstiegskosten.“
(S. 107 Märkische Revision GmbH WPG, PricewaterhouseCoopers AG WPG, Susat & Partner OHG WPG Bericht Schlichtungskreis zum Projekt Stuttgart 21 unter Leitung von Dr. Heiner Geißler Stuttgart – Gutachterliche Stellungnahme zum Stichtag 15. November 2010)

Die Frage, ob und ggf. in welcher Höhe der Deutschen Bahn AG und den anderen Vertragspartnern bei einer Projektbeendigung durch das Land Ersatzansprüche gegen das Land zustehen, ist offen. Sie war nicht Gegenstand der gutachterlichen Stellungnahme der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und müsste ggf. gerichtlich geklärt werden.

Voraussetzung für einen Ersatzanspruch der Deutschen Bahn AG dürfte zumindest sein, dass die Deutsche Bahn AG ab einem bestimmten Zeitpunkt auf die Realisierung des Projektes Stuttgart 21 bzw. auf den Bestand der Finanzierungsvereinbarungen vertrauen durfte. In diesem Zusammenhang wird zu klären sein, ob und ggf. über welchen Zeitraum ein solches Vertrauen der Deutschen Bahn AG schutzwürdig ist. Soweit die Beendigung des Projektes aufgrund der erheb-

lichen Kostensteigerungen erfolgen wird, wird bei der Beurteilung dieser Frage zu berücksichtigen sein, dass die Kostensteigerungen in der Sphäre der Deutschen Bahn AG liegen.

Das Land wird gegen Ersatzansprüche der Deutschen Bahn AG – sofern solche bestehen sollten – einwenden, dass die Deutsche Bahn AG dem Land nicht in Rechnung stellen kann, dass sie in früheren Jahren für Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen–Ulm Kosten nutzlos aufgewendet habe oder dass ihr ein Gewinn – etwa wegen entfallener Wertsteigerung von Grundstücken – entgangen sei. Der Grund dafür ist, dass die Deutsche Bahn AG dem Land vor Abschluss des Finanzierungsvertrages das Ergebnis einer Konzernwirtschaftlichkeitsrechnung vorgelegt hatte, die neben der Projektrealisierung eine Vergleichsrechnung für den Fall eines Projektabbruchs (sog. Weiterführungsfall) eingeschlossen hatte. Diese Wirtschaftlichkeitsrechnung kam erst durch die Vereinbarung von zusätzlichen Finanzierungsbeiträgen von Land Baden-Württemberg, Stadt Stuttgart, Verband Region Stuttgart, Flughafen Stuttgart GmbH sowie der Bundesrepublik Deutschland zu einem – bezogen auf das Projektvolumen – knapp positiven Ergebnis. Bei einem Projektabbruch kommen auf die Deutsche Bahn AG erhebliche Kosten zu, und es entfallen die positiven Effekte aus dem Projekt Stuttgart 21. Andererseits wird sie gleichzeitig von den erheblichen Investitionskosten im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Projektdurchführung befreit. An dem ausgeglichenen Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsrechnung wird deutlich, dass sich für die Deutsche Bahn AG bei einer gesamthaften Betrachtung die positiven und negativen Effekte die Waage halten. Insbesondere ist in das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsrechnung bereits eingeflossen, dass im Falle eines Projektabbruchs bisherige Planungskosten nutzlos aufgewendet sind und eine Rückabwicklung des mit der Stadt Stuttgart geschlossenen Grundstückskaufvertrages zuzüglich Zinsen erfolgen wird. Ersatzansprüche der Deutschen Bahn AG können daher allenfalls dann begründet sein, wenn sie sich auf Sachverhalte beziehen, die nicht bereits in der Wirtschaftlichkeitsrechnung berücksichtigt sind.

Ob überhaupt und wenn ja, in welcher Höhe der Deutschen Bahn AG und den anderen Vertragspartnern bei einer Beendigung des Projektes Stuttgart 21 ein Ersatzanspruch gegen das Land zustehen wird, ist demnach völlig offen. In jedem Fall kann es sich nur um einen geringen Bruchteil dessen handeln, was sich die Deutsche Bahn AG beröhmt.

II. Zusammenfassung und Bewertung der Stellungnahmen im Anhörungsverfahren

A. Verfassungsrechtliche Einwände

1. Gesetzgebungskompetenz des Landes

Von der Landeshauptstadt Stuttgart und den Kommunalen Landesverbänden wird gerügt, der Gesetzentwurf richte sich insgesamt gegen das Bahnprojekt des Bundes, für dessen Regelung dem Landesgesetzgeber keine Kompetenz zukomme.

Der Gesetzentwurf bezieht sich, gerade auch aus Kompetenzgründen, nicht primär auf die Durchführung des Bahnprojektes Stuttgart 21 durch die Deutsche Bahn AG, sondern nur auf die finanzielle Beteiligung des Landes an diesem Projekt. Die Landesregierung, die ansonsten frei entscheiden könnte, soll durch den Landesgesetzgeber zur Ausübung von Kündigungsrechten verpflichtet werden, die die finanziellen Vereinbarungen betreffen, die das Land abgeschlossen hat. Der unmittelbare Regelungsgehalt des Gesetzentwurfs betrifft deshalb nur den landesinternen Bereich, für den eine Gesetzgebungskompetenz des Landes besteht. Die Grundsatzentscheidung der Beteiligung des Landes an der Finanzierung des Projektes Stuttgart 21 ist eine wesentliche Frage, über die der Gesetzgeber, auch wie hier im Einzelfall, entscheiden kann.

2. Missbrauch

Vor allem die Landeshauptstadt Stuttgart, die Kommunalen Landesverbände und der Baden-Württembergische Handwerkstag haben dargelegt, die Gesetzesinitiative ziele missbräuchlich nur auf ein Gesetz, das nicht gewollt sei; der Entwurf solle vielmehr im Landtag scheitern und, entsprechend der Koalitionsvereinbarung, nur der Herbeiführung einer Volksabstimmung dienen.

Dieser Vorwurf begründet keinen verfassungswidrigen Missbrauch der Gesetzesinitiative der Landesregierung. Der Gesetzentwurf ist nach seinem Wortlaut so gefasst, dass er inhaltlich auch nach einem positiven Gesetzesbeschluss im Landtag Bestand haben könnte. Entscheidend ist aber, dass es dem politischen Willen der Mehrheit der Landesregierung entspricht, dass dieser Gesetzentwurf zumindest durch eine Volksabstimmung zustande kommt. Es besteht tatsächlich der in Artikel 60 Abs. 3 der Landesverfassung vorausgesetzte Ausnahmefall eines Konfliktes zwischen der Mehrheit der Landesregierung und der (zu erwartenden) Mehrheit im Landtag. Für diesen Ausnahmefall sieht aber Artikel 60 Abs. 3 der Landesverfassung eine Volksabstimmung über eine Gesetzesinitiative der Landesregierung vor. Dass ein entsprechendes Verfahren in der Koalitionsvereinbarung vereinbart worden ist, beseitigt diesen Konflikt nicht und führt deshalb nicht dazu, dass das Vorgehen verfassungswidrig ist.

3. Vertragsbruch mangels Kündigungsrecht

In fast allen der sich gegen den Gesetzentwurf aussprechenden Stellungnahmen wird näher dargelegt, dass kein Kündigungsrecht bestehe; von dem Handwerkstag und den Kommunalen Landesverbänden wird hieraus die Folgerung gezogen, der Gesetzentwurf ziele auf einen rechtsstaatswidrigen Vertragsbruch und sei deshalb verfassungswidrig.

Ein Kündigungsrecht kann sich durch die Verabschiedung des Gesetzentwurfs durch den Landtag oder durch eine Volksabstimmung, aber auch noch aus zukünftig auftretenden, neuen Umständen ergeben. Neben – derzeit nicht bestehenden – vertraglichen Kündigungsgründen kommen auch nicht abdingbare gesetzliche Kündigungsgründe in Betracht (vgl. § 60 LVwVfG).

Der Regelungsgehalt des Gesetzentwurfs verzichtet bewusst darauf, einen konkreten Kündigungsgrund festzulegen. Die Landesregierung soll nur verpflichtet werden, tatsächlich bestehende Kündigungsrechte auszuüben. Eine Pflicht, die Vereinbarungen auf jeden Fall, also auch ohne Vorliegen eines Kündigungsgrundes, zu kündigen, soll gerade nicht begründet werden. Der Gesetzgeber würde deshalb die Landesregierung nicht zu einem Vertragsbruch verpflichten. Das Bestehen eines Kündigungsgrundes ist deshalb weder Regelungsgegenstand noch Prüfungsmaßstab für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. Kündigungsgründe müssen – entgegen der Stellungnahme des Baden-Württembergischen Industrie- und Handelskammertages – deshalb auch nicht konkret in dem Gesetzeswortlaut benannt werden. Ein Kündigungsrecht muss erst dann vorliegen, wenn die Landesregierung nach Erlass dieses Gesetzes, ggf. nach entsprechendem Ergebnis einer Volksabstimmung, tatsächlich kündigt, das Gesetz also vollzieht. Die Vertragstreue des Landes steht bei Vorliegen eines Kündigungsgrundes nicht in Frage. Wenn das Gesetz zustande kommt, liegt eine neue, demokratisch legitimierte Entscheidung vor.

4. Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz

Die Kommunalen Landesverbände rügen einen Verstoß gegen den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz, da in dem Wortlaut von § 1 des Gesetzentwurfs nur allgemein von „den vertraglichen Vereinbarungen“ die Rede sei und diese nicht weiter konkretisiert seien.

Ein solcher Verstoß liegt nicht vor. In dem vorgesehenen Gesetzeswortlaut und erläuternd in der Begründung des Entwurfs ist klargestellt, dass nur die Vereinbarungen „mit finanziellen Verpflichtungen des Landes ... für das Bahnprojekt Stuttgart 21“ betroffen sein sollen und es sich hierbei vor allem um den Finanzierungsvertrag vom 2. April 2009 handelt. Die Formulierung „Bahnprojekt Stuttgart 21“ lehnt sich an die Definition in dem Finanzierungsvertrag vom 2. April 2009 an, der zwischen diesem Projekt und der Neubaustrecke Wendlingen–Ulm unterscheidet. Erfasst werden damit nicht alle bisherigen Vereinbarungen, insbesondere auch nicht die Vereinbarungen für die Neubaustrecke Wendlingen–Ulm, sondern nur die Vereinbarungen, die die Finanzierung der Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart von einem Kopfbahnhof in einen tieferliegenden Durchgangsbahnhof betreffen. Da das Gesetz nicht auf einen grundrechtsrelevanten unmittelbaren Eingriff in die Vereinbarungen abzielt, sondern die Landesregierung nur bei Vorliegen eines Kündigungsgrundes zu einer Kündigung verpflichtet soll, ist eine konkretere Bezeichnung der Vereinbarungen im eigentlichen Gesetzeswortlaut verfassungsrechtlich nicht erforderlich.

B. Verkehrliche Einwände

1. Verkürzung der Reisezeiten

Der Baden-Württembergische Industrie- und Handelskammertag führt an, dass eine Verkürzung der Reisezeiten alternativ zum integralen Taktfahrplan auch durch eine hohe Taktfrequenz möglich sei. Diese Aussage ist grundsätzlich richtig, trifft aber im Fall von Stuttgart 21 nicht zu. Dies zeigt der Verweis auf das Beispiel des Stuttgarter Stadtbahnnetzes. Dieses wird im 10-Minuten-Takt betrieben. In den Planungen für den Regional- und Fernverkehr in Baden-Württemberg gibt es keine Linie, die häufiger als im 30-Minuten-Takt befahren werden soll. Bei Taktfolgen von 30 und mehr Minuten führt ein integraler Taktfahrplan – wie das Beispiel der Schweiz zeigt – jedoch im Regelfall zu Fahrzeitverkürzungen für die Mehrzahl der umsteigenden Fahrgäste.

2. Leistungsfähigkeit des Bahnknotens Stuttgart

Soweit die Deutsche Bahn AG ausführt, dass der Stresstest nachgewiesen habe, dass der Bau der Großen Wendlinger Kurve nicht erforderlich sei, ist dies insoweit nicht zutreffend, als dass die Deutsche Bahn AG die Anforderung des Landes, in der Spitzenstunde mindestens einen Verstärkungszug von Tübingen über die Wendlinger Kurve und den Flughafen einzuplanen, nicht berücksichtigt und lediglich die zwei Züge des Grundangebotes eingeplant hat. Die Untersuchungen zeigen, dass mit der vorgelegten vereinfachten Wendlinger Kurve (Kleine Wendlinger Kurve) zwei Züge pro Stunde und Richtung zulässig sind. Ein solcher dritter Zug in den Spitzenstunden ist nach den Feststellungen der SMA die auslösende Ursache für einen kreuzungsfreien Ausbau (Schlussbericht „Audit zur Betriebsqualitätsprüfung Stuttgart 21“ vom 21. Juli 2011 Ziffer 6.3 Teilergebnisse, Nr. 4 „Große Wendlinger Kurve“).

3. Anbindung des Landesflughafens und der Messe Stuttgart

Die Deutsche Bahn AG verweist darauf, dass das Land Wert auf eine Anbindung des Landesflughafens an das Fernverkehrsnetz lege. Die Planungen der Deutschen Bahn AG für den Fernverkehr nach Inbetriebnahme von Stuttgart 21 sehen am Flughafen jeweils nur einen Halt der IC-Linie Frankfurt–Stuttgart–München und der ICE-Linie Zürich–Stuttgart–Nürnberg vor. Beide Linien sollen lediglich im 2-Stunden-Takt verkehren. Nach derzeitiger Planung der Bahn sollen die ICE- bzw. TGV-Züge auf der Achse Karlsruhe/Mannheim–München aber am Flughafen nicht halten.

Bei der in der Stellungnahme der Flughafen Stuttgart GmbH hervorgehobenen Verknüpfung von ICE-, IC- und IR-Verkehren ist zu berücksichtigen, dass umsteigende Fahrgäste in den Relationen von München oder Ulm nach Tübingen oder Rottweil Aufenthaltszeiten von mehr als 20 Minuten haben würden, sodass es gegenüber einem Umsteigen in Stuttgart Hauptbahnhof keinen nennenswerten Zeitvorteil gäbe. Die beiden mit einem Halt eingeplanten Fernverkehrslinien im 2-Stunden-Takt böten die Chance einer attraktiven Fernverkehrsverbindung aus Richtung Zürich–Singen in Richtung Ulm–München und umgekehrt. Wegen fahrplantechnischer Zwänge würden sich die Züge aber in ihrem weiteren Laufweg am Flughafen jeweils um wenige Minuten verpassen.

Die Feststellung der Flughafen Stuttgart GmbH, auch bei einer planerischen Ergänzung des bestehenden Kopfbahnhofes um eine Anbindung der Neubaustrecke Wendlingen–Ulm käme eine Anbindung des Flughafens an eine Vielzahl größerer Städte im südlichen Landesteil nicht zustande, trifft nicht zu, da in diesem Falle eine Anbindung des Flughafens an die Verbindungsspanne Obertürkheim–Wendlingen grundsätzlich möglich wäre.

Der Baden-Württembergische Industrie- und Handelskammertag weist darauf hin, dass bis heute kein Nachweis dafür erbracht wurde, dass eine „Express-S-Bahn“ als Alternative zur Anbindung des Flughafens im Rahmen des Projektes Stuttgart 21 im Fahrplangefüge der häufig haltenden regulären S-Bahnen untergebracht werden kann. Bei einer Führung aus dem bestehenden Kopfbahnhof heraus über die Gäubahnstrecke sollte ein solcher Nachweis möglich sein. Sowohl diese weitgehend zweigleisige und nur 1 bis 3 Mal je Stunde und Richtung befahrene Strecke als auch die anschließende S-Bahn-Strecke Stuttgart-Rohr–Stuttgart-Flughafen (4 Züge je Stunde und Richtung) weisen genügend freie Fahrplantrassen aus, um eine solche Linie im Halbstundentakt zu führen. Auf der Gäubahnstrecke bis Stuttgart-Vaihingen wäre wahrscheinlich eine Verkürzung der Blockabstände notwendig.

4. Weitere Risiken und bahnbetriebliche Nachteile

Die Deutsche Bahn AG stellt fest, dass ein ITF-Vollknoten im bisherigen Kopfbahnhof nur mit langen Standzeiten der Züge zu realisieren sei und deshalb von einem Vollknoten mit attraktiven Umsteigezeiten keine Rede sein könne. Der im Rahmen der Schlichtung vom Aktionsbündnis gegen Stuttgart 21 vorgelegte Fahrplanentwurf sieht vor, dass zwischen dem ersten eintreffenden Zug eines Vollknotens bis zum letzten abfahrenden Zug ein Zeitraum von 20 bzw. 23 Minuten besteht. Der international als sehr attraktiv anerkannte ITF-Vollknoten in Zürich Hauptbahnhof sieht ähnliche Werte (20 bzw. 24 Minuten) vor. Der größte Teil der Fahrgäste würde von deutlich kürzeren Übergangszeiten in der Größenordnung von 6 bis 15 Minuten profitieren.

Die Deutsche Bahn AG weist darauf hin, dass mehr Gleise nicht automatisch eine höhere Ausfallsicherheit bedeuten, da im bestehenden Kopfbahnhof nicht alle Gleise frei durch die anderen Gleise vertreten werden können, während im Tiefbahnhof dagegen sich jeweils alle 4 Richtungsgleise voll vertreten können. Der aktuell laufende Umbau des Gleisvorfeldes des bestehenden Kopfbahnhofes erhöht die Flexibilität dieser Anlage deutlich, sodass bei Ausfall eines Gleises in nahezu allen Fällen jeweils mehr als 3 Gleise zur Verfügung stehen werden. Besonders problematisch ist beim geplanten unterirdischen Bahnhof der Fall eines Ausfalls eines Zulaufgleises aus Richtung Flughafen. In diesem Falle wäre einerseits ein sehr langer Streckenabschnitt nur eingleisig befahrbar und andererseits könnten die in Falschfahrt im unterirdischen Bahnhof eintreffenden Züge dort ihre eigentlich vorgesehenen Gleise im Regelfall nicht erreichen, da in diesem Fall nur eines von 4 Gleisen angefahren werden kann. Ein solcher Störfall hätte daher höhere betriebliche Auswirkungen als eine Sperrung eines Zulaufgleises des bestehenden Hauptbahnhofs.

Die Deutsche Bahn AG verweist darauf, dass Trassenpreise derzeit deutschlandweit festgelegt werden und daher keine projektspezifischen Erhöhungen für den

Großraum Stuttgart zu erwarten seien. Die bestehenden Schnellfahrstrecken haben bundesweit höhere Trassenpreise als herkömmliche Strecken. Durch die Führung von Regionalzügen über die neue Infrastruktur (z. B. RE-Züge Stuttgart–Flughafen–Tübingen und IRE-Züge Stuttgart–Flughafen–Ulm) würde das Land daher höher belastet als heute. Die Stationspreise werden im Unterschied zu den Trassenpreisen nicht bundesweit, sondern bislang landesweit und seit neuestem nach Aufgabenträgern getrennt ermittelt. Die hohen Baukosten für den neuen Bahnhof würden nach den Erfahrungen mit aufwändigen Um- und Neubauten in anderen Bundesländern dazu führen, dass die Stationspreise der Kategorie 1 in Baden-Württemberg (Bahnhöfe Stuttgart Hbf. und Karlsruhe Hbf.) deutlich erhöht würden.

C. Stellungnahme zu Kosten und Risiken

1. Indizien für Kostenüberschreitungen

Die Deutsche Bahn AG trägt vor, es gebe keine Erkenntnisse für eine Überschreitung des Finanzierungsvolumens. Die Kostensteigerung von 3,076 Mrd. Euro auf 4,088 Mrd. Euro beruhe auf dem Abschluss der Entwurfsplanung und lasse keinen Rückschluss auf weitere Kostensteigerungen zu. Zudem sei die Kostenberechnung der Deutschen Bahn AG in der Schlichtung von den Wirtschaftsprüfern bestätigt worden. Es verbleibe ein „Risikopuffer“ von 438 Mio. Euro.

Auch der Baden-Württembergische Industrie- und Handelskammertag äußert die Auffassung, dass die vorgetragenen Indizien keinen Schluss zuließen, dass die Kostenobergrenze von 4,526 Mrd. Euro überschritten werde. Die Kommunalen Landesverbände meinen, die Annahmen hinsichtlich Kostensteigerungen seien „rein hypothetisch“. Die Deutsche Umwelthilfe trägt vor, die zu erwartenden Kosten überstiegen die ursprüngliche Planung weit.

Die im Gesetzentwurf enthaltene Prognose, dass die im Finanzierungsvertrag vorgesehene Kostenobergrenze von 4,526 Mrd. Euro nicht gehalten werden könne, ist keine bloße Spekulation, sondern beruht auf einer abweichenden Bewertung verschiedener Indizien. Die Stellungnahmen der Deutschen Bahn AG, des Baden-Württembergischen Industrie- und Handelskammertages und der Kommunalen Landesverbände enthalten keine neuen Gesichtspunkte. Klarzustellen ist nochmals, dass nach den Berechnungen des von der Deutschen Bahn AG beauftragten Projektsteuerers die Projektkosten im Sommer 2009 bei ca. 5,000 Mrd. Euro lagen. Der aktuell kommunizierte Betrag von 4,088 Mrd. Euro wurde von der Deutschen Bahn AG nur dadurch erreicht, dass Einsparpotentiale aus Markt- und Vergabeanalysen und aus Optimierungen in einem Umfang von ca. 900 Mio. Euro ermittelt wurden. Nach Einschätzung der Wirtschaftsprüfer in der Schlichtung ist damit zu rechnen, dass sich die Einsparpotentiale jedenfalls nicht in vollem Umfang realisieren lassen. Bei unterschiedlichen Prognosen zu den Projektkosten ist die Deutsche Bahn AG verpflichtet, plausibel darzustellen und nachzuweisen, dass der von ihr angegebene Kostenstand zutreffend ist. Daran fehlt es bisher. Darüber hinaus steht fest, dass Investitionen in einem Umfang von mindestens ca. 78 Mio. Euro notwendig sind, um einen verkehrlich vernünftigen Betrieb zu gewährleisten. Weitere Kosten sind aufgrund des Ergebnisses des „Stresstests“ zu erwarten. Der derzeit noch vorhandene „Risikopuffer“ von 438 Mio. Euro kann deshalb nicht ausreichen, um alle absehbaren Kostenrisiken aufzufangen.

2. Verpflichtung des Landes zur Mehrkostentragung

Der Verkehrsclub Deutschland meint, dass eine auf die Kostenobergrenze von 4,526 Mrd. Euro gedeckelte Beteiligung des Landes – wie im Koalitionsvertrag vorgesehen – politisch nicht durchsetzbar sei. Darüber hinaus werde befürchtet, dass im Falle einer Ablehnung des Gesetzes durch den Volksentscheid im Um-

kehrschluss daraus geschlossen werden könne, dass die Bürger in Baden-Württemberg mehrheitlich für die Umsetzung von Stuttgart 21 trotz der Kostenproblematik seien. Die Kostenobergrenze könne dann nicht mehr vertreten werden.

Weder die Volksabstimmung noch eine Mehrkostenbeteiligung des Landes sind Gegenstand des Gesetzentwurfs. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich die Landesregierung hinsichtlich der Tragung von Mehrkosten eindeutig geäußert hat.

D. Stellungnahmen zu Ersatzansprüchen gegen das Land

1. Bezifferung der Kosten der Deutschen Bahn AG

Vor allem von den Kommunalen Landesverbänden und vom Verkehrsclub Deutschland wird gerügt, dass die Kostenfolgen nicht beziffert oder zumindest grob abgeschätzt werden. Die Bürger seien nicht ausreichend informiert, wenn die Höhe der Ausstiegskosten völlig offen ist. Nach Auffassung des Verkehrsclubs Deutschland wäre das Land durch eine gesetzliche Ausstiegspflicht zur Vereinbarung überhöhter Ausstiegskosten gezwungen. Die Deutsche Bahn AG und die Landeshauptstadt Stuttgart verweisen darauf, dass die von der Deutschen Bahn AG genannten Ausstiegskosten in der Fachschlichtung von unabhängigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften für plausibel gehalten wurden.

Der Gesetzentwurf handelt die Frage ab, ob und in welcher Höhe auf das Land Ersatzansprüche zukommen können. Diese Frage ist von der von den Wirtschaftsprüfungsgesellschaften untersuchten Frage zu unterscheiden, welche Kosten der Deutschen Bahn AG möglicherweise entstehen werden. Die Deutsche Bahn AG teilt bislang nicht mit, welche Rechtsgrundlage sie für Ersatzansprüche sieht. Da die Rechtsgrundlage eines möglichen Ersatzanspruches nicht feststeht, lassen sich auch keine Aussagen zur Höhe machen. Der Gesetzentwurf nennt als Größenordnung „ein geringer Bruchteil“ der von der Deutschen Bahn AG genannten Kosten. Eine genauere Schätzung ist nicht möglich. Der Versuch einer Schätzung ginge zwangsläufig ins Blaue.

2. Kosten anderer Vertragspartner

Die Landeshauptstadt Stuttgart und die Kommunalen Landesverbände weisen darauf hin, dass nicht nur die Deutsche Bahn AG, sondern auch weitere Vertragspartner Entschädigungsansprüche geltend machen könnten. Die Landeshauptstadt Stuttgart verweist außerdem auf die in den vergangenen Jahren im Vertrauen auf die Projektrealisierung aufgewandten erheblichen Finanz- und Personalressourcen. Dies betrifft insbesondere städtebauliche Planungen, verschiedene Untersuchungen und Gutachten sowie bauliche Zusatzaufwendungen für die U 12 und die neue Bibliothek im A 1 Gebiet.

Die Möglichkeit der Geltendmachung von Ersatzansprüchen durch weitere Vertragspartner ist in der Gesetzesbegründung berücksichtigt. Da die in Betracht kommenden weiteren Partner die Höhe ihrer Aufwendungen bislang nicht nachprüfbar beziffert haben, ist eine Angabe zur Höhe möglicher Ersatzansprüche ausgeschlossen.

3. Vertrauensschutz der Deutschen Bahn AG

Die Deutsche Bahn AG hält das Verhalten des Landes für widersprüchlich, da sie auf die Fortführung des Projekts vertrauen durfte, nachdem das Land in der Sitzung des Lenkungskreises am 10. Juni 2011 keinen Antrag auf Baustopp gestellt hat.

Der Gesetzentwurf verweist lediglich darauf, dass für die Frage der Begründetheit von Ersatzansprüchen die Schutzwürdigkeit des Vertrauens klärungsbedürftig ist. Ein Widerspruch ist nicht ersichtlich.

4. Ausstiegskosten ohne Gegenwert

Unter anderem vom Baden-Württembergischen Industrie- und Handelskammertag wird bemängelt, dass das Land erhebliche Ersatzzahlungen leisten müsse, ohne als Gegenwert eine neue Infrastruktur zu erhalten.

Der Gesetzentwurf weist einerseits auf die hohen Kosten für das Land bei Realisierung des Projekts Stuttgart 21 hin und andererseits darauf, dass allenfalls ein geringer Bruchteil des von der Deutschen Bahn AG genannten Betrags begründet sein wird. Mit der Beendigung der finanziellen Beteiligung des Landes am Projekt Stuttgart 21 wird das Land von finanziellen Verpflichtungen frei, die nach Auffassung der Landesregierung mögliche Ersatzzahlungen um ein Mehrfaches überschreiten und die mit höherer Effizienz in andere Infrastrukturvorhaben investiert werden können.

III. Besonderer Teil

Zu § 1

§ 1 verpflichtet die Landesregierung dazu, bestehende Rechte zur Kündigung der vertraglichen Vereinbarungen auszuüben, die finanzielle Verpflichtungen des Landes Baden-Württemberg für die Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart in einen tiefliegenden Durchgangsbahnhof (Bahnprojekt Stuttgart 21) begründen. Dies betrifft insbesondere den Finanzierungsvertrag Stuttgart 21 vom 2. April 2009. Das Gesetz greift nicht unmittelbar in die bestehenden Vereinbarungen ein. Ein Kündigungsrecht muss erst dann vorliegen, wenn die Landesregierung nach Erlass dieses Gesetzes, ggf. nach entsprechendem Ergebnis einer Volksabstimmung, tatsächlich kündigt. Dabei können neben dem Ergebnis einer etwaigen Volksabstimmung auch noch zukünftig auftretende, neue Umstände berücksichtigt werden.

Zu § 2

§ 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes am Tag nach seiner Verkündung im Gesetzblatt.