



Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An den  
Vorsitzenden des Haushaltsausschusses  
des Deutschen Bundestages  
Herrn Abgeordneten  
Otto Fricke  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Haushaltsausschuss  
Ausschussdrucksache

5 0 6 2

16. Wahlperiode

Postadresse

Postfach 12 06 03  
53048 Bonn

Hausadresse

Adenauerallee 81  
53113 Bonn

Telefon 0228 99 721-0

Telefax 0228 99 721-29 90

Internet

[www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)

E-Mail

[poststelle@brh.bund.de](mailto:poststelle@brh.bund.de)

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom  
III 3 – 2008 – 0882

Durchwahl  
13 31

Bonn, den  
30. Okt. 2008/mo.

**Bericht des Bundesrechnungshofes gemäß § 88 Abs. 2 BHO über die Projekte Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm**

- Anlage -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

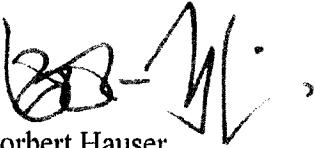
anliegend übersenden wir Ihnen den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO über die Projekte Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Kosten für das Projekt bisher falsch eingeschätzt wurden. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat für vergleichbare Großvorhaben Untersuchungen vorliegen, die belegen, dass es zu erheblichen Mehrkosten kommen wird. Zudem hat das Bundesministerium bisher dargestellt, dass Stuttgart 21 ein Projekt der Deutsche Bahn AG sei. Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wer die Kosten trägt und festgestellt, dass der größte Anteil durch den Bund zu tragen sein wird. Deshalb sollte auch der Bund entscheiden, ob und in welchem Umfang das Projekt umgesetzt wird.

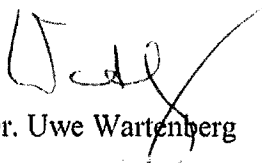
Abdruck dieses Schreibens und des Berichtes haben wir auch dem Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses und dem Vorsitzenden des Ausschusses

für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zukommen lassen. Abdruck dieses Schreibens haben ebenfalls der Berichterstatter, die Mitberichterstatterinnen und Mitberichterstatter für den Einzelplan 12 erhalten.


Mit freundlichen Grüßen



Norbert Hauser



Dr. Uwe Wartenberg



Axel Zentner



# Bericht

an den Haushaltsausschuss  
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Projekte Stuttgart 21 und die  
Neubaustrecke Wendlingen – Ulm

<b>Inhaltsverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>		<b>3</b>
<b>0</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Vorbemerkungen</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Stuttgart 21</b>	<b>5</b>
2.1	Kosten des Projekts	5
2.2	Leistungsumfang Stuttgart 21	6
2.3	Bewertung	6
<b>3</b>	<b>Finanzierung von Stuttgart 21</b>	<b>7</b>
3.1	Finanzierungsbeteiligte	7
3.2	Grundstücke	8
3.3	Bewertung	8
<b>4</b>	<b>Beteiligung des Bundes an der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm</b>	<b>9</b>
4.1	Projektkosten	9
4.2	Finanzierung	9
4.3	Bewertung	9
<b>5</b>	<b>Stellungnahme des Bundesministeriums</b>	<b>10</b>
<b>6</b>	<b>Empfehlung</b>	<b>10</b>

## Abkürzungsverzeichnis

Bundesministerium	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
DB AG	Deutsche Bahn Aktiengesellschaft
Eisenbahn-Unternehmen	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
MoU	Memorandum of Understanding
Rahmenvereinbarung	Rahmenvereinbarung zum Projekt Stuttgart 21

## **0 Zusammenfassung**

Der Bundesrechnungshof begleitet seit dem Jahre 2007 das Projekt Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen–Ulm beratend. Er bemängelt, dass das Bundesministerium bislang keine Gesamtschau der zu erwartenden Kosten erstellt hat. Dabei hält der Bundesrechnungshof auch eine Bewertung von Kostensteigerungen für notwendig. Bei einer eigenen Abschätzung der Mehrkosten hat er die Maßstäbe angewandt, die das Bundesministerium aufgestellt hat. Über die auf diese Weise ermittelten Mehrkosten für Stuttgart 21 (1 200 Mio. Euro) und die Neubaustrecke Wendlingen–Ulm (1 200 Mio. Euro) von über 2 400 Mio. Euro hat das Bundesministerium den Haushaltsgesetzgeber bisher nicht informiert. Realisieren sich diese Mehrkosten, wären der Beginn neuer Projekte oder die Fertigstellung anderer Projekte gefährdet. Um dem Haushaltsgesetzgeber alle für das Projekt wesentlichen Entscheidungskriterien darzustellen, sollten Finanzierungsquellen und –beträge bei dem entsprechenden Titel im Bundeshaushalt ausgewiesen werden.

## **1 Vorbemerkungen**

Die Deutsche Bahn AG (DB AG), die Landesregierung Baden-Württemberg und die Landeshauptstadt Stuttgart entwickeln seit dem Jahre 1994 das Projekt Stuttgart 21. Kernstück ist die Umwandlung des bestehenden sechzehngleisigen Kopfbahnhofs in Stuttgart in einen achtgleisigen unterirdischen Durchgangsbahnhof für den Fern- und Regionalverkehr. Der neue Hauptbahnhof soll durch ein Tunnelsystem von 33 km an die Zulaufstrecken angebunden werden. Die vorhandenen Abstell- und Wartungsanlagen sollen aufgegeben und im Bereich des heutigen Güterbahnhofs Untertürkheim, in Ulm, Heilbronn und Tübingen neu geschaffen werden.

Neben den verkehrlich-betrieblichen Veränderungen können über 140 Hektar des bisherigen Bahngeländes veräußert werden. Die freiwerdenden Grundstücke können städtebaulich genutzt werden.

Das Bundesministerium vertritt die Ansicht, das Projekt Stuttgart 21 sei ein Projekt der DB AG und des Landes Baden Württemberg. Der Bund beteilige sich nur mit den Mitteln, die er auch gewähren würde, um die Neubaustrecke Wendlingen–Ulm in den heutigen Bahnhof einzuführen.

Die beabsichtigte Verbesserung beim Personen–Fernverkehr durch Stuttgart 21

kann nur bei gleichzeitiger Einbindung der Neubaustrecke (NBS) Wendlingen–Ulm erreicht werden. Die NBS ist Teil des Bedarfsplans Schiene. Sie umfasst eine Streckenlänge von etwa 60 km mit einem Tunnelanteil von rund 50 %.

## **2 Stuttgart 21**

### **2.1 Kosten des Projekts**

Die Baukosten stiegen während der Entwicklung kontinuierlich an. Im Jahre 1995 veranschlagten der Bund, die DB AG, das Land Baden-Württemberg (Land) und die Landeshauptstadt die Kosten in der „Rahmenvereinbarung zum Projekt Stuttgart 21“ (Rahmenvereinbarung) mit 2 500 Mio. Euro.

Im Jahre 2007 bezifferte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) die Gesamtkosten in einem gemeinsam mit dem Land und der DB AG unterzeichneten Memorandum of Understanding (MoU) mit 2 800 Mio. Euro, basierend auf dem Preisstand des Jahres 2004. Eine Anpassung an den aktuellen Preisstand nahm es nicht vor. Neuere Preisstände errechnen sich über den Baupreisindex der statistischen Bundes- oder Landesämter. Dieser beschreibt die Entwicklungen und Veränderungen der Preise und Märkte der Bauwirtschaft. Die Fortschreibung des Baupreisindex ermöglicht es, Projektkosten an die jeweiligen Preisstände anzupassen. Die DB AG und das Land verständigten sich im MoU zudem, das Risiko für zusätzliche Kosten von 1 320 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1, Seite 7, Risiko I-III) zu übernehmen.

Das Land und die DB AG gaben in ihrem Entwurf zur Finanzierungsvereinbarung die Gesamtkosten für das Vorhaben mit 3 078 Mio. Euro an. Den Preisstand 2004 hoben sie dazu auf ein wahrscheinliches Niveau für das Jahr 2008 an, die Risikoabsicherung für zusätzliche Kosten passten sie indes nicht an.

Das Bundesministerium hat in einem internen Gutachten (Haushaltsausschussdrucksache 16/4474) die Baupreisentwicklung von Großprojekten untersucht. Dabei stellte es fest, dass bei Projekten mit bestimmten Risikofaktoren (großer Tunnelanteil, hoher Kupfer- und Stahlanteil) Preissteigerungen von bis zu 60 % zu verzeichnen seien. Besonders anfällig für außergewöhnliche Preissteigerungen seien komplexe Großprojekte mit Gesamtkosten von über 100 Mio. Euro. Aktuell beobachtet das Bundesministerium hier Preissteigerungen von bis zu 100 %.

## 2.2 Leistungsumfang Stuttgart 21

Die bisher vorliegenden Vereinbarungen enthalten keine Gesamtschau für alle von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu realisierenden Leistungen. Ein vom Bundesministerium beauftragter Gutachter hatte empfohlen, deren Umfang vor Abschluss einer Finanzierungsvereinbarung festzuschreiben.

So sind die Leistungen im Bereich des Flughafenbahnhofs und des sich anschließenden S-Bahntunnels bisher nicht hinreichend genau geklärt. Das Bundesministerium kann die hierfür geplanten Kosten nicht angeben. Die DB AG bewertete Varianten zwischen 58 Mio. Euro und 130 Mio. Euro mit hohem Kosten- und Terminrisiko. Ebenso sind die Baukosten für die sog. „Plochinger Kurve“ in den Baukosten bisher nicht berücksichtigt. Obwohl dieser Abschnitt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zum Projekt Stuttgart 21 zählt, ordnen die Beteiligten sie dem Vorhaben Wendlingen-Ulm zu. Schließlich sind die Kosten für die neu zu erstellenden Abstellanlagen in keiner Vereinbarung erfasst. Sie belaufen sich auf 297 Mio. Euro.

## 2.3 Bewertung

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass das Projekt nicht erschöpfend dargestellt ist. Die vom Bundesministerium angegebenen Kosten sind daher unvollständig. Es fehlen die Kosten für den Flughafenbahnhof, den anschließenden Tunnel, die Plochinger Kurve und die Abstellanlagen.

Der Bundesrechnungshof weist ferner darauf hin, dass das Bundesministerium die Kosten für das Projekt nicht mit einem aktuellen Preisstand angibt. Darüber hinaus setzt es die eigenen Erkenntnisse aus der Realisierung von Großprojekten nicht um. Die vom Bundesministerium selbst benannten Risikofaktoren – „hoher Tunnelanteil“ (50 %) und „hoher Kupfer- und Stahlanteil“ – treffen für das Projekt Stuttgart 21 in hohem Maße zu. Aus den Erkenntnissen der Bundesministeriums errechnen sich dann Projektkosten von **4925 Mio. Euro** (3078 Mio. Euro + 60 %). Zusätzlich müsste das Bundesministerium die o. g. Kosten für bisher nicht erfasste Leistungen (Flughafen, Abstellanlagen und Plochinger Kurve) mit aktuellem Preisstand berücksichtigen. Damit lägen die Kosten dieses Projektes deutlich über **5300 Mio. Euro**. Nach den Angaben des Bundesministeriums sind davon nur 2 800 Mio. Euro zuzüglich der Risikoabsicherung von weiteren 1 320 Mio. Euro abgedeckt.



### 3 Finanzierung von Stuttgart 21

#### 3.1 Finanzierungsbeteiligte

An der Finanzierung des Projekts sind der Bund, das Land (mit der Landeshauptstadt, der Region und der Flughafengesellschaft) und die DB AG beteiligt. Die einzelnen Finanzierungsbeiträge sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 1: Finanzierungsquellen für Baukosten und Risiko bei Stuttgart 21

Baukosten	Finanzierungsquelle / Rechtsgrundlage	(in Mio. Euro)
Bund	- § 8 Abs. 1 Bundesschienenwegeausbaugesetz	500
	- § 8 Abs. 2 Bundesschienenwegeausbaugesetz	200
	- Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (ab 2009)	300
	- Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (Bund)	153
Land / Partner	- Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (Land)	103
	- Regionalisierungsgesetz u. a.	429
DB AG		1 115
<b>Summe Baukosten (gerundet)</b>		<b>2 800</b>

Risiko I		bis 1000
DB AG	Vorrangig	220
Land	Nachrangig	780
Risiko II		1000 bis 1320
DB AG	Vorrangig	160
Land	Nachrangig	160
Risiko III		über 1320
	Gespräche zwischen DB AG und Land	0
<b>Summe Baukosten und Risiko (gerundet)</b>		<b>4 1320</b>

Der Bund finanziert nach jetzigem Stand 500 Mio. Euro nach § 8 Abs. 1 Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG). Diesen Betrag müsste er nach seiner Auffassung auch aufwenden, um die Neubaustrecke Ulm-Wendlingen in den heutigen Bahnhof einzuführen. Weitere 200 Mio. Euro stellt er nach dem BSchwAG für den Schienenpersonennahverkehr (§ 8 Abs. 2 BSchwAG) bereit. Künftig soll die DB AG diese Mittel pauschal mit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) erhalten. Die LuFV soll im Jahre 2009 abgeschlossen werden und bis zum Jahre 2013 gelten. Sie soll die mit Bundesmitteln finanzierten Ersatzinvestitionen in das bestehende Schienennetz sicherstellen. Aus ihr sollen für das Projekt weitere 300 Mio. Euro finanziert werden. Mittel aus der LuFV sollen

zum Teil weit über das Jahr 2013 hinausgehend eingesetzt werden. Für diesen Zeitraum sind im Bundeshaushalt noch keine Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht.

Aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz sollen insgesamt 256 Mio. Euro bereitgestellt werden. Projekte oder Teilprojekte, die nach diesem Gesetz gefördert werden, finanzieren der Bund mit 60 % (153 Mio. Euro) und das Land mit 40 % (103 Mio. Euro). Weitere 429 Mio. Euro will das Land unter anderem aus Mitteln nach dem Regionalisierungsgesetz bereit stellen.

Land und DB AG haben zudem das Risiko für zusätzliche Kosten – abgestuft – bis zu 1 320 Mio. Euro übernommen. Über die Finanzierung darüber hinausgehender Kostenrisiken gibt es keine Vereinbarung. Das Land und die DB AG wollen dazu Gespräche aufnehmen.

### **3.2 Grundstücke**

Durch das Projekt Stuttgart 21 werden 140 ha Grundstücke in Stadtlage veräußerbar, die nicht mehr für den Eisenbahnbetrieb benötigt werden. Das Bundesministerium und die DB AG setzen grundsätzlich Erlöse aus solchen Grundstücksverkäufen vom Finanzierungsanteil des Bundes ab. Dies entspricht gängiger Praxis bei den Schienenwegevorfällen, die der Bund fördert. Der Bund hat aber bei Stuttgart 21 mit der Rahmenvereinbarung im Jahre 1995 darauf verzichtet, so dass die DB AG die Grundstückserlöse vereinnahmt. Die bisherigen und noch zu erwartenden Erlöse aus den Grundstücksverkäufen und deren Verzinsung belaufen sich nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes auf etwa 1 400 Mio. Euro.

### **3.3 Bewertung**

Die Finanzierungsanteile des Bundes summieren sich auf 2 553 Mio. Euro<sup>1</sup>. Er trägt damit die Hauptlast der Finanzierung, obwohl Stuttgart 21 als Projekt der DB AG und des Landes deklariert ist. Die DB AG beteiligt sich mit Eigenmitteln von 1 115 Mio. Euro an dem Projekt, die durch die erzielten und noch zu erwartenden Grundstückserlöse mehr als gedeckt sind. Zudem ist sie an der Risikoabsicherung mit bisher 380 Mio. Euro beteiligt (vgl. Tabelle 1).

Zu beanstanden ist, dass die DB AG Mittel aus der LuFV bereitstellen will, die der Bund eindeutig für den Erhalt des Schienennetzes und nicht für den Neubau

---

<sup>1</sup> BSchwAG (§ 8 Abs. 1 und 2): 500 und 200 Mio. Euro; LuFV: 300 Mio. Euro; GVFG (Bundesanteil): 153 Mio. Euro; Grundstückserlöse: 1 400 Mio. Euro.

bestimmt hat. Hinzu tritt, dass diese Mittel für einen Zeitraum außerhalb des Geltungsbereichs der noch abzuschließenden LuFV eingeplant sind. Für diese Finanzierung besteht noch keine Bindung im Bundeshaushalt, da noch keine Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht sind. Der Bund ist deshalb haushaltsrechtlich nicht ermächtigt, für das Vorhaben eine Finanzierungsvereinbarung abzuschließen. Die Gesamtfinanzierung des Vorhabens ist somit nicht sichergestellt. Zudem sind sich die Beteiligten über die Finanzierung des Risikos, das über 1320 Mio. Euro hinausgeht nicht einig. Berücksichtigt man die Erkenntnisse des Bundesministeriums über Mehrkosten bei vergleichbaren Großprojekten und die bisher nicht vorgesehenen Leistungen (s. Tz. 2), werden sich die Kosten für das Projekt auf über 5300 Mio. Euro erhöhen. Durch die geplante Finanzierungsaufteilung sind nur rund 4120 Mio. Euro abgedeckt. Damit verbliebe eine Finanzierungslücke von mindestens 1300 Mio. Euro.

## **4 Beteiligung des Bundes an der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm**

### **4.1 Projektkosten**

Die NBS Wendlingen – Ulm ist Bestandteil des vom Parlament verabschiedeten Bedarfsplans Schiene. Das Bundesministerium gab die Kosten mit Preisstand 2004 mit 2000 Mio. Euro an. Die dargestellten Preissteigerungen bewertete der Bund bislang nicht. Auch dieses Projekt hat mit rund 30 km einen Tunnelanteil von 50 %, der zudem in einem bautechnisch besonders risikoreichen Karstgebirge liegt.

### **4.2 Finanzierung**

Das Land hat sich bereit erklärt, die Neubaustrecke in den Jahren 2010 bis 2015 mit 950 Mio. Euro zu finanzieren. Ab dem Jahr 2016 finanziert der Bund nach § 8 Abs. 1 BSchwAG 1050 Mio. Euro. Die DB AG hat 130 Mio. Euro für den Fall zugesagt, dass die Landesmittel verausgabt sind, bevor im Jahre 2016 die Bundesmittel zur Finanzierung bereitstehen. Die Risiken aus Preissteigerungen und Mehrkosten bei der Baumaßnahme trägt der Bund.

### **4.3 Bewertung**

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundesministerium auch bei dessen Projekt seine eigenen Erkenntnisse über vergleichbare Großprojekte nicht umsetzt. Da die Risikofaktoren „hoher Tunnelanteil“ und „hoher Kupfer- und Stahl-

anteil“ auch hier gegeben sind, muss der Bund mit 60 % Mehrkosten rechnen. Damit lägen die Kosten bei mindestens 3200 Mio. Euro. Tatsächlich dürften die Kosten noch höher sein, da sie nicht an die aktuellen Preisstände angepasst und bauliche Risiken nicht berücksichtigt wurden. Die Mehrkosten sind nicht durch den Bundeshaushalt gedeckt. Die für dieses Projekt ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen decken diese Risiken nicht ab.

## **5 Stellungnahme des Bundesministeriums**

Das Bundesministerium hat zu diesem Bericht Stellung genommen und ausgeführt, dass für Stuttgart 21 alle Projektteile kalkuliert seien. Gleichzeitig hat es darauf hingewiesen, dass es z. B. im Bereich Flughafenbahnhof zu Änderungen der Gesamtkosten kommen könne. Das Bundesministerium geht davon aus, dass eine allgemeine Baupreissteigerung von jährlich 1,5 % bereits berücksichtigt sei. Eine Kostensteigerung von 60 % erscheine überhöht.

Das Bundesministerium hat zudem ausgeführt, dass alle vom Bund zu finanzierenden Anteile im Haushalt 2009 dargestellt seien, wenngleich nicht projektscharf. Dies sei auch in Zukunft nicht beabsichtigt. Der Darstellung, dass die Grundstückserlöse den Anteil des Bundes an der Gesamtfinanzierung für das Projekt Stuttgart 21 erhöhen, hat das Bundesministerium nicht widersprochen. Es hat im Übrigen zugesagt, Kostensteigerungen bei der Neubaustrecke Wendlingen-Ulm während der Bauphase zeitnah zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass das Bundesministerium selbst von Kostensteigerungen für Großprojekte von mindestens 60 %, teilweise sogar bis zu 100 % ausgeht. Er bleibt bei seiner Beanstandung, dass dem Haushaltsgesetzgeber bei fehlender projektscharfer Darstellung der zu finanzierenden Anteile wesentliche Grundlagen für eine Entscheidung über das Projekt vorenthalten blieben. Infolge der verzögerten – erst während der Bauphase – beabsichtigten Berücksichtigung der Kostensteigerungen, fehlt es derzeit an einer aktuellen Gesamtschau der Kosten, die für eine Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers notwendig wäre.

## **6 Empfehlung**

Der Bundesrechnungshof vertritt die Ansicht, dass beide Vorhaben, sowohl Stuttgart 21 als auch die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm, aufgrund der überwiegen-

den Finanzierung durch den Bund tatsächlich als dessen Projekte einzustufen sind. Hierfür ist der Nachweis des ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes notwendig. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, das Bundesministerium aufzufordern,

- die Grundstückserlöse wie Bundesmittel zu behandeln (es gilt Zuwendungsrecht),
- die Wirtschaftlichkeit der Projekte nachzuweisen,
- Finanzierungsquellen und -beträge für Baukosten und Preissteigerungen beim entsprechenden Haushaltstitel detailliert auszuweisen,
- Risiken zu benennen, damit das Parlament auf Grundlage exakter Daten entscheiden kann und
- eine Finanzierungsvereinbarung erst dann abzuschließen, wenn die Gesamtfinanzierung inklusive der Verteilung aller Risiken sichergestellt ist.

Hauser

Dr. Wartenberg

Zentner