

Büro Stuttgart
GENO Haus
Heilbronner Straße 41
D-70191 Stuttgart
Fon (0711) 601 701-0
Fax (0711) 601 701-99

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde
Dr. Rainard Menke
Dr. Andrea Vetter
Dr. Winfried Porsch
Dr. Tina Bergmann
Dr. Bernd Schieferdecker
Dr. Moritz Lange
Dr. Matthias Hangst

14. März 2019

Büro Bonn
Rheinauen Carré
Mildred-Scheel-Straße 1
D-53175 Bonn
Fon (0228) 323 002-0
Fax (0228) 323 002-99

Prof. Dr. Thomas Mayen
Dr. Frank Hölscher
Dr. Markus Deutsch
Dr. Barbara Stamm
Dr. Christian Stelter

Anwaltliche Stellungnahme
zur Frage, ob ein Betrieb der Hermann-Hesse-Bahn von Calw bis Weil der Stadt (und nicht bis Renningen) förderfähig wäre

A. Ausgangslage

1. Die Städte Weil der Stadt und Renningen sind von Stuttgart aus über die S 6 erschlossen, die von Stuttgart über Renningen und Malmsheim bis Weil der Stadt fährt.
2. Der Landkreis Calw plant die Wiederherstellung der Schienenanbindung zwischen Calw und Weil der Stadt bzw. Renningen über die sogenannte Hermann-Hesse-Bahn. Die Hermann-Hesse-Bahn soll von Calw über Althengstett, Ostelsheim, Weil der Stadt bis Renningen fahren.
3. Bau und Betrieb der Hermann-Hesse-Bahn von Calw über Weil der Stadt bis Renningen sind insbesondere im Landkreis Böblingen politisch umstritten. Insbesondere die Stadt Renningen lehnt den Bau der Hermann-Hesse-Bahn im Dieselbetrieb bis Renningen ab.
4. Im Rahmen der politischen Diskussion haben sich der Landkreis Calw, der Landkreis Böblingen, die Anrainergemeinden und das Land Baden-Württemberg 2015 auf ein Stufenkonzept

zum Ausbau des Schienenverkehrs auf der Strecke Calw - Weil der Stadt (-Renningen) (Hermann-Hesse-Bahn) verständigt. Dieses Stufenkonzept sieht zwei Stufen vor:

- In der ersten Stufe soll die Schienenstrecke nach dem Konzept der Hermann-Hesse-Bahn im Dieselbetrieb mit Endpunkt in Renningen ausgebaut werden. Zu dieser Stufe 1 ist in dem Konzept festgehalten, dass eine Umsetzung in Bauabschnitten (bis Weil der Stadt) in Betracht kommt, „sofern dies zeitnah und förderrechtlich rechtskonform möglich ist“.
- In der zweiten Stufe soll der Betrieb der Hermann-Hesse-Bahn auf Brennstoffzellenfahrzeuge umgestellt werden oder alternativ soll die Strecke elektrifiziert und als Verlängerung der S-Bahn-Linie 6 bis Calw geführt werden. Für die Stufe 2 ist in dem Kompromisspapier ein Zeithorizont von bis zu 10 Jahren nach Inbetriebnahme der Stufe 1 festgeschrieben.

Das Stufenkonzept vom 19.07.2015 regelt weitere Einzelheiten wie insbesondere die Zielsetzung, dass Beeinträchtigungen der Pünktlichkeiten der S-Bahn durch den Betrieb der Hermann-Hesse-Bahn bis Renningen ausgeschlossen sein müssen. Im Falle von Verspätungen und Störungen soll der S-Bahn-Verkehr betrieblich Vorrang haben.

Außerdem ist in dem Stufenplan festgelegt, welche Untersuchungen zur Umsetzung der beiden Stufen erforderlich sind.

5. Trotz des 2015 abgestimmten Stufenkonzeptes ist es bislang nicht zu einem Ausbau der Schienenstrecke nach dem Konzept der Hermann-Hesse-Bahn (im Dieselbetrieb) mit Endpunkt in Renningen gekommen. Das Vorhaben hat bisher insbesondere aufgrund der ablehnenden Haltung der Stadt Renningen nicht die erforderliche Mehrheit im Kreistag des Landkreises Böblingen gefunden.
6. Als Alternative für die Umsetzung der zweiten Stufe wird eine Verlängerung der S-Bahn von Stuttgart-Feuerbach über Weil der Stadt hinaus bis Calw diskutiert. Im Auftrag der Landeshauptstadt Stuttgart und der Landkreise Calw und Böblingen hat das Verkehrswissenschaftliche Institut Stuttgart

(VWI) dazu eine Machbarkeitsstudie erstellt. Mit dieser Machbarkeitsstudie sollte ermittelt werden, ob nach der Reaktivierung der stillgelegten Hermann-Hesse-Bahn mit Dieselezügen im zweiten Schritt auch mit einer Verlängerung der S-Bahn ein volkswirtschaftlich positives Nutzen-Kosten-Verhältnis erzielt werden kann, so dass das Vorhaben förderfähig ist. Die Förderfähigkeit wurde dabei – so Ihre Erläuterungen im Telefonat vom 31.01.2019 – nicht in allen Einzelheiten entsprechend der Standardisierten Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs, sondern zunächst in einem vereinfachten Verfahren geprüft.

In die Prüfung einbezogen wurden Überlegungen, in den kommenden Jahren eine zusätzliche Verstärkerlinie in der Hauptverkehrszeit auf der Linie S 6 einzuführen, die als beschleunigte Expresslinie ausgestaltet wird. Damit bestünde die Möglichkeit, diese Express-S-Bahn über Weil der Stadt hinaus bis nach Calw zu verlängern. Diese Möglichkeit soll untersucht werden.

Die bisherige Untersuchung des VWI zeigt auf, dass unter den Bedingungen der aktuellen Planungen des Stuttgarter S-Bahn-Netzes bei einer Verlängerung der S-Bahn bis Calw ein positives Ergebnis erzielt und somit in einer zweiten Stufe die S-Bahn nach Calw realisiert werden könnte. Werden das Stufenkonzept zum Ausbau des Schienenverkehrs auf der Strecke Calw – Weil der Stadt (- Renningen) (Hermann-Hesse-Bahn) und das Vorhaben einer sogenannten Express-S-Bahn S 62 in zeitlich engem Zusammenhang realisiert, wären beide Maßnahmen als Teil eines Gesamtprojektes zu betrachten. Mit einer Express-S-Bahn könnten nochmals erheblich mehr Fahrgäste für die Hermann-Hesse-Bahn gewonnen werden. Ein Betrieb der Hermann-Hesse-Bahn auf der Strecke Calw-Weil der Stadt wäre insoweit als Vorlaufbetrieb für eine durchgehende S-Bahn-Verbindung von Stuttgart-Feuerbach über Renningen und Weil der Stadt bis Calw anzusehen.

7. Mit Blick auf das 2015 abgestimmte Stufenkonzept und die neuen Überlegungen zur Verlängerung der S-Bahn – gegebenenfalls in Form einer Express-S-Bahn – nach Calw wurde die Frage aufgeworfen, ob es förderrechtlich möglich wäre, im Rahmen der ersten Stufe des 2015 abgestimmten Stufenkonzeptes die Hermann-Hesse-Bahn nur bis Weil der Stadt zu reaktivieren und zu betreiben.

Dazu habe ich folgende Einschätzung:

B. Förderfähigkeit

1. Der Bau oder Ausbau von Verkehrswegen der Eisenbahnen, soweit sie dem öffentlichen Personennahverkehr dienen, gehört nach § 2 Nr. 3 b LGVFG zu den grundsätzlich förderungsfähigen Vorhaben.

Die Voraussetzungen der Förderung sind in § 3 LGVFG geregelt. § 4 LGVFG regelt Höhe und Umfang der Förderungen. Wegen der Einzelheiten verweise ich darauf.

2. Voraussetzung der Förderung ist zunächst, dass das Vorhaben in ein Programm nach § 5 LGVFG aufgenommen wird. Nach § 5 Abs. 1 LGVFG erstellt das Verkehrsministerium für den Zeitraum der jeweiligen Finanzplanung Programme, die die förderungsfähigen Vorhaben nach § 2 LGVFG enthalten. Diese Programme sind jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen.

In die Programme dürfen Vorhaben nach § 5 Abs. 2 LGVFG nur aufgenommen werden, wenn die Fördervoraussetzungen nach § 3 LGVFG vorliegen oder voraussichtlich im Zeitpunkt der Förderung vorliegen werden. Für jedes Vorhaben sind die voraussichtlichen Gesamtkosten, die zuwendungsfähigen Kosten und die vorgesehenen Jahresraten der Zuwendungen in das Förderprogramm aufzunehmen.

3. Eine der Fördervoraussetzungen, die erfüllt sein muss, ist nach § 3 Nr. 1 c LGVFG, dass das Vorhaben „unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ geplant ist. Diese Anforderung ergibt sich nicht nur aus § 3 LGVFG (bzw. aus § 3 GVFG), sondern in gleicher Weise auch aus § 7 Abs. 2 BHO und § 7 Abs. 2 LHO. Danach sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Aus diesen Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ergibt sich die Erforderlichkeit der Prüfung eines Vorhabens nach seiner Wirtschaftlichkeit im Sinne einer Kosten-Nutzen-Bewertung. Für die Kosten-Nutzen-Bewertung von Verkehrsweginvestitionen ist die sogenannte „Standardisierte

Bewertung von Verkehrsweegeinvestitionen des ÖPNV und Folgekostenrechnung“ (kurz: Standardisierte Bewertung) maßgebend. Nach meiner Kenntnis gilt derzeit die Version von 2016.

Die Standardisierte Bewertung beruht auf dem sogenannten mit-/ohne Fall-Prinzip, bei dem der Planfall mit Investitionsdurchführung dem Planfall ohne Investitionsvorhaben gegenüber gestellt wird. Die Kosten-Nutzen-Rechnung erfolgt in mehreren Schritten.

Aus der Bewertung des Investitionsvorhabens im Rahmen der Standardisierten Bewertung ergibt sich ein sogenannter Kosten-Nutzen-Indikator (KNI), der für die Zuschussfähigkeit des betreffenden Projektes nach dem GVFG/LGVFG maßgeblich ist.

Zwingend durchzuführen ist das Standardisierte Bewertungsverfahren für alle Vorhaben nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 GVFG bzw. nach § 2 Nr. 3 GVFG (Straßenbahnen, urbane Seilbahnen und Eisenbahnen), deren Investitionen 25 Mio. € überschreiten (s. dazu auch Ziff. 3.3.2.5 VwV-LGVG). Für Vorhaben deren Investitionsvolumen weniger als 25 Mio. € beträgt, reicht auch ein vereinfachtes Bewertungsverfahren aus.

Ergibt sich aufgrund des Bewertungsverfahrens ein Quotient, der größer als 1,0 ist, liegt eine Förderbarkeit des Vorhabens vor (s. dazu auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Finanzielle Förderung des Bundes für kommunale Verkehrsprojekte im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz-Bundesprogramm, WD-3000-072/16, S. 4 f.).

4. Die Standardisierte Bewertung des Vorhabens Hermann-Hesse-Bahn von Calw bis Renningen im Dieselbetrieb ergab einen NKI von 1,21 und damit die Förderfähigkeit dieses Vorhabens.

Der sogenannte Pendelbetrieb zwischen Calw und Weil der Stadt (Insellösung) wurde dagegen 2013 aus der weiteren Prüfung ausgeschlossen, da ein positives Nutzen-Kosten-Verhältnis weder für den Planfall Elektrotraktion noch für den Planfall Dieseltraktion nachweisbar war. Die Ursache dafür liegt darin, dass der verkehrliche Nutzen der Hermann-Hesse-Bahn in der Hauptsache durch ein durchgängiges schienengebundenes Verkehrsange-

bot zwischen dem östlichen Landkreis Calw und dem Raum Sindelfingen/Böblingen sowie Renningen entsteht. Die Anbindung über die S 6 an Stuttgart spielt dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Wird die Hermann-Hesse-Bahn nur bis Weil der Stadt betrieben, verringert dies den Verkehrswert der Relation Calw-Renningen durch den Umstieg in Weil der Stadt auf die S 6 und den Verkehrswert der Relation Calw-Sindelfingen/Böblingen über die Hermann-Hesse-Bahn und die S 60 durch einen weiteren Umstieg in Weil der Stadt von der Hermann-Hesse-Bahn in die S 6 bis Renningen (dort Umstieg in die S 60 nach Sindelfingen/Böblingen).

Wird für die Reaktivierung der Schienenstrecke nach dem Konzept der Hermann-Hesse-Bahn auf den Abschnitt Calw - Weil der Stadt abgestellt, ist dieses Vorhaben mithin nicht förderfähig. Stellt man dagegen auf die Verbindung Calw - Weil der Stadt-Renningen ab, ist das Vorhaben förderfähig, weil der NKI über 1,0 liegt. Entscheidend ist insoweit eine durchgehende Verbindung von Calw nach Renningen.

5. Im Stufenkonzept von 2015 wurde festgehalten, dass die Stufe 1 (Reaktivierung der Schienenstrecke nach dem Konzept Hermann-Hesse-Bahn im Dieselbetrieb mit Endpunkt in Renningen) in Bauabschnitten umgesetzt werden kann, „sofern dies zeitnah und förderrechtlich rechtskonform möglich ist“.

Ob der Bauabschnitt Calw - Weil der Stadt innerhalb der Stufe 1 „förderrechtlich rechtskonform möglich ist“ hängt davon ab, ob es für die Förderung der Maßnahme auf das gesamte Vorhaben Calw - Renningen (oder sogar auf die Verbindung bis Stuttgart-Feuerbach (S-Bahn-Lösung)) oder nur auf den konkreten Bauabschnitt Calw - Weil der Stadt ankommt.

Das GVFG und das LGVFG treffen dazu keine Regelung. Auch die Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur zur Durchführung des Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (VwV-LGVFG) beantwortet diese Frage nicht abschließend.

6. Überlegungen, die am Planfeststellungsrecht anknüpfen, sprechen dafür, dass es für die Förderfähigkeit des Abschnitts Calw-Weil der Stadt auf die Förderfähigkeit des Gesamtvorhabens der Stufe 1 nach dem Stufenkonzept von 2015, also auf durchgehende Schienenverbindung zwischen Calw und

Renningen, ankommt, auch wenn die durchgehende Schienenverbindung in Stufen bzw. Abschnitten realisiert wird. Im Planfeststellungsrecht ist die Planfeststellung in Abschnitten ein gesichertes Instrument der Planungspraxis insbesondere bei streckenbezogenen Vorhaben (Straßen, Schienenverkehr, Energieleitungen). Zur abschnittswisen Planfeststellung ist in der Rechtsprechung geklärt, dass sich die Planrechtfertigung (des Abschnitts) aus der Planrechtfertigung für das Gesamtvorhaben ergibt (BVerwG, U. v. 14.06.2017 – 4 A 10.16 – juris Rn. 33; Külpmann, DVBl. 2018, 974, 975). Kommt es für die Planrechtfertigung eines in Abschnitten realisierten Vorhabens jedoch auf das Gesamtvorhaben an, kann dieser Gedanke auch auf die Kosten-Nutzen-Betrachtung und damit auf die Bewertung der Förderfähigkeit übertragen werden. Die Parallele zum Planfeststellungsrecht liegt nahe, weil im Rahmen des Förderantrags für eine Förderung nach dem GVFG/LGVFG auch die „Rechtsgenehmigungen“, also insbesondere ein Planfeststellungsbeschluss vorzulegen sind. Kann ein Vorhaben jedoch abschnittsweise planfestgestellt werden, obwohl sich die Planrechtfertigung nur aus dem Gesamtvorhaben und nicht aus dem jeweils planfestgestellten Abschnitt ergibt, so muss dieser Gesichtspunkt auch im Rahmen der Gewährung von Zuwendungen beachtet werden. Diese Überlegung spricht dafür, für die Förderfähigkeit eines Abschnitts auf den Kosten-Nutzen-Index des Gesamtvorhabens abzustellen. Auch wenn nur das Gesamtvorhaben förderfähig ist und für einzelne Abschnitte des Gesamtvorhabens bei isolierter Betrachtung der Abschnitte die Förderfähigkeit zu verneinen ist, kann dies einer abschnittswisen Realisierung des Vorhabens nicht entgegenstehen.

7. Im Planfeststellungsrecht fordert die Abschnittsbildung eine Vorausschau auf nachfolgende Abschnitte nach Art eines vorläufigen positiven Gesamturteils. Ein Abschnitt ist nur dann planfeststellungsfähig, wenn feststeht, dass dem Vorhaben in den weiteren Abschnitten keine unüberwindbaren Hindernisse entgegenstehen (s. etwa BVerwG, U. v. 15.12.2016 – 4 A 4.15 – juris Rn. 29; auch dazu Külpmann, DVBl. 2018, 974, 977). Auch dieser Gedanken ist auf die Prüfung der Förderfähigkeit zu übertragen:

Die Realisierung des 1. Abschnitts der Hermann-Hesse-Bahn zwischen Calw und Weil der Stadt ist nach diesem Gedanken nur dann förderfähig

und förderunschädlich, wenn im Rahmen eines vorläufigen positiven Gesamturteils davon auszugehen ist, dass in weiteren Realisierungsschritten eine durchgehende Verbindung zwischen Calw und Renningen über Weil der Stadt hergestellt wird. Ob diese durchgehende Verbindung zwischen Calw und Renningen dadurch hergestellt wird, dass die Hermann-Hesse-Bahn auf dem Abschnitt Weil der Stadt-Renningen fortgeführt wird oder ob die durchgehende Verbindung zwischen Calw und Renningen dadurch erreicht wird, dass unter Einbeziehung der Überlegungen zur Express-S-Bahn S 62 eine durchgehende Schienenverbindung zwischen Stuttgart-Feuerbach und Calw erreicht wird, ist dabei aus meiner Sicht förderrechtlich unerheblich. In beiden Fällen ist der Betrieb der Hermann-Hesse-Bahn auf dem Abschnitt Calw-Weil der Stadt als Vorlaufbetrieb zu qualifizieren. Die Realisierung der Hermann-Hesse-Bahn auf dem Abschnitt Calw bis Weil der Stadt als Abschnitt bzw. Vorlaufbetrieb für eine durchgehende Schienenverbindung zwischen Calw und Renningen ist mit Blick auf den positiven Kosten-Nutzen-Indikator des Gesamtvorhabens förderfähig, wenn im Zeitpunkt der Realisierung des Abschnitts feststeht, dass eine durchgehende Schienenverbindung zwischen Calw und Renningen ohne Umsteigevorgang in Weil der Stadt realisiert wird.



Dr. Andrea Vetter