

Politik und Stuttgart 21:

Ungebremst ins schwarze Loch?

Der Tunnelbahnhof in Stuttgart ist noch nicht beschlossen von Rainer Engel

➤ Das Eisenbahnbundesamt (EBA) hat zwar den ersten Planfeststellungsbeschluss zu „Stuttgart 21“ erlassen und die Befürworter des Großprojekts lesen das als Bestätigung ihrer Haltung. Doch es ist nicht nur Klage gegen den Beschluss eingereicht, auch die Wahrheit über die Finanzierung wird erst jetzt an den Tag kommen. Zur Finanzierung kommen vom Verkehrsminister des „Ländles“ abenteuerliche Ideen, die mit europäischem Recht schwer in Einklang zu bringen sind.

Die erste Genehmigung

Das EBA hat der Vorhabensträgerin DB Netz AG am 15. Februar 2005 den Beschluss über das am 30. Oktober 2001 beantragte Planfeststellungsverfahren zum Projekt „Stuttgart 21“ übergeben. Der Beschluss selbst steht im Internet zur Verfügung, nicht aber die Gleis- und Baupläne und die ergänzenden Untersuchungen und Gutachten, die immerhin 35 Aktenbände umfassen. Diese Unterlagen wurden im März in Stuttgart zur Einsicht öffentlich ausgelegt.

Nicht darin befinden sich die verkehrswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Gutachten über Verkehrsnachfrage und Betriebsabwicklung, die für eine vollständige politische Beurteilung des Projekts von großer Bedeutung sind. Sie sind also gar nicht Gegenstand des Beschlusses und daher für die spätere Ausgestaltung der Gleis- und Signalanlagen und der Betriebsführung nicht verbindlich, und zugleich sind sie damit der Kontrolle durch Öffentlichkeit und Gerichte entzogen.

Nur der Tunnelbahnhof wurde genehmigt

Der Beschluss betrifft den „Abschnitt 1.1 der Talquerung mit neuem Hauptbahnhof von Bahn-km - 0,4-42,0 bis + 0,4+32,0“. Genehmigt sind also nur der Bahnhof selbst und das Gleisvorfeld mit rund 900 Metern Länge. Die Genehmigung umfasst die unterirdische Bahnhofshalle mit acht Bahnsteiggleisen mit vier Mittelbahnsteigen. Mit einer Länge von 447 Metern ent-



Verkehrsaufträge für die DB, damit der Tunnelbahnhof gebaut wird.
Interregio-Ersatzzug in Vaihingen (Enz) vor der Abfahrt nach Stuttgart.

spricht sie den Anforderungen heutiger Zuglängen im Reisezugverkehr. Die Breite beträgt 80,58 Meter. Der Bau zwei weiterer Gleise (Kosten nach DB-Angaben zwischen 99 und 152 Mio. Euro) wurde von der DB abgelehnt und durch das EBA auch nicht auferlegt.

Genehmigt wurden zugleich der Umbau der oberirdischen Anlagen des alten Hauptbahnhofs und die Verkürzung der vorhandenen Gleise im Kopfbahnhof für die Bauzeit sowie Baumaßnahmen an Häusern, der S-Bahn und der Stadtbahn. Nicht umfasst von der Genehmigung sind die Zuführungsstrecken, die sich an den Tunnelbahnhof anschließen.

Optimismus bei den Befürwortern

Die Befürworter des Projekts reagierten mit Erleichterung. Mit journalistischem Überschwang sprach die Presse vom „Herzstück“ des Vorhabens – nicht ahnend, dass es sich bei dem genehmigten Bauteil allenfalls um ein Herz handelt, das nach einer Organspende zur Verfügung steht und noch einen Organismus sucht, in dem es funktionieren soll. Wenn eine der Zuführungsstrecken nicht genehmigt wird

oder nur unter Auflagen, die erhebliche Mehrkosten verursachen, dann gerät auch das Herz ins Stocken oder ist gar zum Stillstand verurteilt. Der Stuttgarter Regierungspräsident Udo Andriof sprach von einem „positiven Signal weit über die Landeshauptstadt hinaus“, während dieses Signal langsam die Regionen weckt, die jetzt bemerken, dass in Stuttgart die Mittel für den öffentlichen Verkehr verbaut werden, die sie eigentlich selbst brauchen. Der Widerstand in der Landeshauptstadt gegen das Projekt, der von Anfang an über die Umweltverbände hinaus ging, verschafft sich Gehör und gewinnt neue Unterstützer. Landesverkehrsminister Stefan Mappus (CDU) hofft, dass bereits im Jahr 2006 der Bau des Tunnelbahnhofs und der anschließenden Neubaustrecke nach Ulm begonnen werden kann. Die Wirtschaftlichkeit des Projekts soll bereits bis Mai dieses Jahres geprüft und die Finanzierung geklärt sein. Doch bis dahin werden voraussichtlich erst drei der 15 erforderlichen Planfeststellungsbeschlüsse vorliegen. Aber das scheint die Euphorie der Politiker von Land und Stadt nicht bremsen zu können. Nur der verkehrspolitische Sprecher der Grünen im Landtag sprach von einem „ungedeckten Scheck“.

Lesen Sie auf Seite 31 weiter.

INFORMATIONEN

So funktioniert Planfeststellung

Das Verfahren

Beim Neu- oder Ausbau von Straßen, Eisenbahn- oder Energieversorgungsanlagen ist ein Planfeststellungsverfahren erforderlich. Es ersetzt eine Vielzahl ansonsten erforderlicher Einzelgenehmigungen.

Antragsteller ist der Bauherr, bei Eisenbahnen das Eisenbahninfrastruktur-Unternehmen. Dieses hat die Planunterlagen zu erstellen.

Anschließend muss die Genehmigungsbehörde – bei Eisenbahnen des Bundes das Eisenbahnbundesamt (EBA) – Stellungnahmen von allen möglicherweise betroffenen Behörden und den anerkannten Naturschutzverbänden einholen und die Planunterlagen öffentlich auslegen. In einem nicht öffentlichen Erörterungstermin müssen alle Einwendungen der Bürger und Behörden mit dem Baulastträger diskutiert werden.

Auf Grundlage der einschlägigen Gesetze, der aufgrund der Gesetze verbindlichen Raumordnungs- und Strukturpläne sowie aller Stellungnahmen und Einwendungen ergeht der Planfeststellungsbeschluss. Darin wird auch über alle Einwendungen entschieden.

Der Planfeststellungsbeschluss wird veröffentlicht. Rechtlich Betroffene können dagegen Klage erheben.

Bei Eisenbahnanlagen beruht das Planfeststellungsverfahren auf § 18 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes. Dieses enthält keine besonderen Bestimmungen, sondern fasst lediglich zusammen, dass „die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind.“

Baufreiheit und Recht

Nach dem Grundgesetz hat jeder Grundeigentümer das Recht zu bauen – was und wie er will –, solange dem Bauvorhaben keine Gesetze oder Rechte anderer Bürger entgegenstehen. Dann hat der Grundeigentümer auch einen Anspruch darauf, dass ihm die Genehmigung erteilt wird. Auf diese Baufreiheit nimmt das EBA Bezug, wenn es schreibt:

– Seite 155 –

„Die Vorhabenträgerin hat sich dafür entschieden, den bestehenden Kopfbahnhof aufzugeben und den Bahnknoten mit einem Durchgangsbahnhof sowohl für den Fern- als auch für den Regionalverkehr umzugestalten.“

Und an anderer Stelle:

– Seite 153 –

„Aufgabe dieses Verfahrens ist jedoch zu prüfen, ob das beantragte Konzept rechtmäßigerweise Grundlage der zu genehmigenden Infrastruktur sein kann. Da dies der Fall ist, liegt es im Rahmen der planerischen Gestaltungsfreiheit der Vorhabenträgerin, die Verkehrsinfrastruktur auf der Grundlage des Betriebsszenarios BVWP 2003 zu planen.“

Mithin ist die Genehmigungsbehörde nicht befugt, ihre Meinung über die Sinnhaftigkeit des Vorhabens an die Stelle des Antragstellers zu setzen:

– Seite 145 –

„Es ist indessen nicht Aufgabe des Planfeststellungsverfahrens, politische Zielstellungen in Frage zu stellen oder gar zu entwickeln. Dieses Verfahren überprüft lediglich die Konformität des beantragten Vorhabens mit den gesetzmäßigen und für die Planfeststellungsbehörde relevanten Zielen.“

Auch die Finanzierbarkeit kann nur sehr eingeschränkt geprüft werden:

– Seite 157 –

„Es wurde eingewandt, dass die Finanzierung des Projektes nicht gesichert sei und deshalb die Planrechtfertigung fehle. Es genügt jedoch, dass im Zeitpunkt der Planfeststellung nicht ausgeschlossen ist, dass das planfestgestellte Vorhaben auch verwirklicht werden wird. [...] Zu verlangen ist nur, dass realistisch innerhalb der Geltungsdauer des Beschlusses mit der Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel zu rechnen ist.“

Das Problem der Prüfung

Das Problem des Planfeststellungsverfahrens liegt also vor allem in der Qualität der Prüfung der eingereichten Unterlagen.

Bei einer Baugenehmigung muss sich die Behörde beispielsweise Gewissheit darüber verschaffen, dass die eingereichte Statik ordnungsgemäß erstellt ist. Es genügt nicht, dass der Bauherr eine Statik einreicht und behauptet, sie sei richtig.

Doch wie man bei einem Großprojekt damit umgeht, hat Landesverkehrsminister Mappus in einer Pressekonferenz selbst erläutert, als er sagte: „Wenn man ein Projekt nicht will, wird man bestimmte Annahmen treffen wollen, von Seiten der Bahn, und wenn man ein Projekt will, andere Annahmen.“ Dementsprechend heißt es im Planfeststellungsbeschluss:

– Seite 157 –

„Die Vorhabenträgerin hat dargelegt, dass sie das Projekt verwirklichen will und die Mittel hierfür bereitstellt.“

Genügt das für ein Verfahren, in welchem die Rechte Dritter berührt sind? Mappus macht deutlich, wie man damit umgeht:

„Wir haben in verschiedenen Gesprächen mit Mehdorn wirklich den Eindruck, dass er es will. [...] Und Mehdorn hat mehrfach klipp und klar gesagt, er steht dazu, er hält es aus seiner Sicht der Dinge für zentral, für wirtschaftlich. Er will das. Deshalb gehe ich davon aus, dass da Annahmen getroffen werden, die dem Projekt nicht bewusst schaden, sondern im Gegenteil es fördern.“

Reicht das Wollen eines Antragstellers aus? Oder müssen auch Fakten genannt und belegt werden? Welche Qualität müssen die Belege haben? Hierüber werden die Gerichte zu entscheiden haben.

Stopft Europa das Kostenloch?

Mappus bestätigte bereits Anfang Februar, dass sich das Bahnprojekts von 2,6 auf 2,85 Milliarden Euro verteuern werde. Die Neubaustrecke über die Alb soll statt 1,5 Milliarden Euro nun mehr als zwei Milliarden kosten. Gestopft werden soll das Loch durch Mittel der Europäischen Union für die Verbindung Paris – Budapest. Kritiker meinen allerdings, „Stuttgart 21“ sei für Europa „völlig unbedeutend“. Das ist nicht abwegig: Finanzexperten gehen davon aus, dass die Neubaustrecke Stuttgart – Ulm und die Anbindung des Flughafens förderfähig sind, nicht aber der Tunnelbahnhof, weil es sich dabei nicht um einen Neubau, sondern um eine Ersatzmaßnahme handelt. Das hieße, dass die EU-Fördergelder auch für einen reformierten Kopfbahnhof zur Verfügung stünden. Der Bund müsste außerdem erst noch einen Förderantrag stellen, sodass sicher bis Mai nicht mit einer Zusage zu rechnen ist. Und außerdem werden die Förderbeiträge kaum so hoch ausfallen, dass sie ausreichen, die Finanzrisiken zu beseitigen.

Kungelei gegen den Wettbewerb

So verwundert es nicht, wenn andere Finanzierungsmodelle ins Gespräch gebracht werden – zum Beispiel die Verquickung von Aufträgen für den Nahverkehr mit den Interessen des Netzeigentümers. So ist in der Sindelfinger Zeitung vom 8. Februar 2005 nachzulesen:

Bei der Überprüfung der Wirtschaftlichkeit von Stuttgart 21 will die Landesregierung bei der Bahn ein entscheidendes Wort mit-sprechen. „Bei einem negativen Ausgang muss man schauen, dass es wirtschaftlich wird“, sagt Ministerialdirigent Jürgen Pätzold. Wie, deutete Finkenbeiner an. Das Land könnte, wie schon 2000, als der damalige Bahn-Chef Johannes Ludewig die Pläne auf Eis legte, bei der Bahn zusätzliche Verkehrsleistungen bestellen. Damals wurden für 13 Jahre jährlich 2,4 Millionen Zugkilometer vereinbart. Dieser Auftrag brachte der DB rund 250 Millionen Euro.

Otto Finkenbeiner ist pensionierter Ministerialdirigent im Verkehrsministerium und vom Land beauftragt, die Verhandlungen mit der DB AG zu führen. Hatte nicht PRO BAHN immer wieder darauf hingewiesen, dass das Eigentum am Netz in der Hand eines Verkehrsunternehmens den Wettbewerb beeinträchtigt und zu sachfremder Kungelei führt? Hier steht es also –



Aus statt Flughafenanschluss? Fernverkehr Stuttgart – Zürich: Cisalpino bei der Einfahrt in Horb am Neckar.

schwarz auf weiß – nachzulesen – oder haben sich die Journalisten nur verhört?

Aus für Zürich – Stuttgart?

Unterdessen braut sich im Fernverkehr ein völlig neues Szenario zusammen. Einer der wichtigen Argumente für den Tunnelbahnhof mit seinem Anschluss zum Flughafen und einer Schleife in Richtung Böblingen ist die Verbindung Stuttgart – Zürich. Doch gleichzeitig will die DB den Fernverkehr mit ICE- und Cisalpino-Zügen aufgeben, weil die Fernzüge nur zu 30 Prozent ausgelastet sind. Was danach kommt, ist völlig ungewiss. Vielleicht fahren SBB oder Cisalpino einige Kurse auf eigenes wirtschaftliches Risiko. Aber die verlängerte Fahrzeit und die enormen Trassenpreise für die Fahrt durch den Fildertunnel werden die Wirtschaftlichkeit des Zuges nicht gerade fördern – der Tunnelbahnhof könnte so zum Todesstoß für die Verbindung werden. Berechtigte Zweifel am ökonomischen Sinn eines ICE-Bahnhofs am Flughafen Stuttgart wollen nicht verstummen. So stellt Carsten E. Meyer unter dem Titel „Fernbahnhöfe an Flughäfen und ihre Wirkung aus der Sicht der Hauptakteure“, Internationales Verkehrswesen 2004, S. 541 ff. (Heft 12) heraus, dass der Sinn des ICE-Anschlusses davon abhängt, inwieweit ein Flughafen Drehscheibe des internationalen Langstreckenverkehrs sei. Meyers Fazit: „Keine hohen Erwartungen an die Wirkungen von Fernbahnhöfen an Flughäfen stellen.“ Betrachtet man den Flughafen Stuttgart in seiner Lage zwischen Frankfurt, Zürich und München, so leuchtet ein, dass er keine eigenständige Drehscheibe im internationalen Langstreckenverkehr werden wird, sondern seine Bedeutung vor allem im Mittelstrecken- und Freizeitverkehr liegen

wird. Für solche Flüge reicht der Zubringerwert allenfalls eine ICE-Station weit. Erfahrungen aus Düsseldorf und Köln belegen dies: Am Düsseldorfer Flughafen fahren inzwischen wieder ICE-Züge durch und die Pendelzüge von Dortmund zum Kölner Flughafen zeichnen sich ab Düsseldorf durch gähnende Leere aus.

Der BUND klagt

Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Landesverband Baden-Württemberg, hat beschlossen, eine Verbandsklage gegen den ersten Planfeststellungsbeschluss von „Stuttgart 21“ einzureichen. Der BUND kritisiert vor allem, dass die Entscheidung gegen einen modernisierten Kopfbahnhof und für einen unterirdischen Durchgangsbahnhof aufgrund fehlerhafter Abwägung getroffen worden sei. Eine Folge dieser Entscheidung wären umfangreiche Eingriffe in die Natur. BUND-Landesvorsitzende Dr. Brigitte Dahlbender sagte: „Ein modernisierter Kopfbahnhof ist nicht nur kostengünstiger, sondern auch aus Sicht der Bahnreisenden viel sinnvoller und mit weniger Eingriffen in die Natur zu realisieren.“ Der BUND verweist auf die bereits im Planfeststellungsverfahren eingebrachte Alternative eines reformierten Kopfbahnhofs, der nicht nur weniger kostete, sondern auch leistungsfähiger sei.

Weitere Gegner haben ebenfalls Klagen angekündigt. Vor Abschluss des Gerichtsverfahrens darf – so wird berichtet – nicht gebaut werden.

Ahnungsloser Bahnchef

„Wer glaubt, mit einem kaiserlichen Kopfbahnhof und einer Geislinger Steige könnte

man im 21. Jahrhundert mitten in Europa wettbewerbsfähigen Bahnverkehr betreiben, der irrt sich gewaltig“, heißt es wörtlich in einer Mitteilung von DB-Chef Hartmut Mehdorn. Damit reagierte der Bahnchef auf die Forderung der Grünen-Fraktion im Stuttgarter Landtag, auf die Umwandlung des Kopfbahnhofs in eine unterirdische Durchgangsstation zu verzichten. Mehdorn rügte den Grünen-Landtagsabgeordneten Boris Palmer, dass dieser das Projekt „kaputtreden“ wolle.

Aus mehreren Interviews ist bekannt, dass Mehdorn meint, der Einzige zu sein, der in Deutschland „die Bahn“ managen kann. Wer mitreden will, will nach seiner Auffassung nur mitspielen, ohne etwas davon zu verstehen. Doch genau da rächt sich die

Polemik über den „kaiserlichen Kopfbahnhof“: Keiner der Befürworter eines reformierten Kopfbahnhofs will zu Kaisers Zeiten zurück. Außerdem datiert der heutige Zustand des Kopfbahnhofs nicht aus der Kaiserzeit. Er ist vielmehr einer der „modernen“ Bahnhöfe und wurde am 21.10.1922 eingeweiht, als das Kaiserreich schon vier Jahre untergegangen war. Natürlich hat Mehdorn gar nicht bemerkt, dass die Neubaustrecke über die Alb von Wendlingen bis Ulm auch ohne „Stuttgart 21“ sinnvoll ist. Oder doch? Eine Verbindung von der alten Strecke über Plochingen zur Neubaustrecke über die Alb fehlt in den Planungsunterlagen zu „Stuttgart 21“. Ist es Absicht, das schwächste Glied – den Tunnelbahnhof – mit dem Argument „Neubaustrecke“ durchzubringen?



Der Stuttgarter Hauptbahnhof: Baujahr 1922 und kein kaiserlicher Kopfbahnhof.

Noch ist nichts entschieden

Ob eine Klage aufschiebende Wirkung hat oder nicht: Welches börsenorientierte Unternehmen kann es sich leisten, die Bagger anrollen zu lassen auf die Gefahr hin, dass das Gericht die Genehmigung wieder aufhebt? Und: Wird die Deutsche Bahn AG, die für die Neubaustrecke Nürnberg – Erfurt schon 1,5 Milliarden Euro verbaut hat, daraus lernen und auf Zusagen zur Finanzierung bestehen, die nicht die Gefahr in sich bergen, dass die Investitionen zu Bau ruinen werden? Zusagen ohne rechtliche Verbindlichkeit unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit der Haushaltsmittel wie für Nürnberg – Erfurt kann sich ein börsenorientiertes Unternehmen nicht leisten – schon gar nicht mehrfach. Denn Mehdorn hat außer „Stuttgart 21“ beispielsweise den Münchener Transrapid in der Vorbereitung, und da stellen sich die Fragen nicht anders. Allerdings wird es schwer werden, den Politikern den Weg zu einem Eingeständnis zu ebnet. Vielleicht muss erst im Stuttgarter Hauptbahnhof jahrelang ein schwarzes Loch gähnen. Baubeginn für Nürnberg – Erfurt war am 1. September 1996. Im Jahre 2005 wird hier ein bißchen weitergebaut. Wie viele Bahnchefs, Bundeskanzler, Verkehrsminister und Ministerpräsidenten, die damals die Beschlüsse gefasst haben, sind noch im Amt?