

Stuttgart 21 – Der Rechtsstaat steht auf dem Prüfstand

I. Beschluss der Leitungsgremien von Städtetag und Gemeindetag

Der Vorstand des Städtetages und das Präsidium des Gemeindetages haben in einer gemeinsamen Sitzung am 07.09.2010 beschlossen, die Mitgliedsstädte und -gemeinden über das „Bahnprojekt Stuttgart –Ulm“ zu informieren.

II. Darstellung des Projekts

1. Bahnprojekt Stuttgart - Ulm

Die Strecke Stuttgart – Ulm zählt mit ihren wichtigen regionalen und überregionalen Verbindungen im Netz der Deutschen Bahn AG zu den besonders stark frequentierten Abschnitten. Das Bahnprojekt Stuttgart – Ulm hat damit für die Zukunft des Wirtschaftsstandortes Baden-Württemberg eine entscheidende strategische Bedeutung. Das Bahnprojekt Stuttgart – Ulm besteht aus zwei Einzelprojekten:

- **Dem Verkehrs- und Städtebauprojekt Stuttgart 21 sowie**
- **Der Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen Wendlingen und Ulm.**

Die Teilprojekte „Stuttgart 21“ und die Neubaustrecke sind untrennbar miteinander verbunden und bedingen sich gegenseitig. Nur mit dieser Linienführung ist eine Anbindung des Flughafens an die Neubaustrecke nach Ulm denkbar.

Bei diesem größten Verkehrsinfrastrukturprojekt Europas engagieren sich als Partner die Deutsche Bahn AG, die Europäische Union, die Bundesrepublik Deutschland, das Land Baden-Württemberg, die Landeshauptstadt Stuttgart, der Flughafen Stuttgart und der Verband Region Stuttgart. Bauherr ist die Deutsche Bahn AG.

1.1 Verkehrs- und Städtebauprojekt Stuttgart 21

Das Verkehrs- und Städtebauprojekt „Stuttgart 21“ als Teil des Gesamtprojektes ist mehr als ein Hauptbahnhof.

„Stuttgart 21“ sieht die grundlegende Neugestaltung des Stuttgarter Bahnknotens vor. Mit der direkten Anbindung des Flughafens und der Landesmesse wird der gesamte Filderraum optimal erschlossen und angeschlossen.

Kernstück des neuen Bahnknotens Stuttgart ist der neue 8-gleisige Durchgangsbahnhof. Dieser ersetzt den bestehenden 16-gleisigen Kopfbahnhof. Der Durchgangsbahnhof verläuft im 90-Grad-Winkel zur derzeitigen Gleisanlage und wird tiefer gelegt.

Der Stuttgarter Bahnknoten sieht insgesamt fast 60 km neue Bahnstrecke vor. Davon sind 30 km als Hochgeschwindigkeitsstrecke von Stuttgart-Feuerbach nach Wendlingen zur Anbindung an die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm ausgelegt. Rund 33 km Tunnel sorgen für schnell befahrbare Zulaufstrecken. Insbesondere der 9,5 km lange Fildertunnel verringert die Fahrzeit vom Hauptbahnhof zum Flughafen und zur Messe von jetzt 27 Minuten auf 8 Minuten. Neben dem neuen Hauptbahnhof Stuttgart und dem

Schienenring im Stadtgebiet beinhaltet „Stuttgart 21“ den Bau von zwei weiteren Bahnhöfen:

- Den Bahnhof Flughafen/Messe mit Station Terminal und Station Neubaustrecke und
- die S-Bahn-Station Mitnachtsstraße zur Erschließung des künftigen neuen Stadtviertels „Rosenstein“.

Ein Abstellbahnhof in Stuttgart-Untertürkheim ersetzt künftig den Wartungsbahnhof am Rosensteinpark.

Für die Landeshauptstadt Stuttgart ergeben sich dadurch einmalige städtebauliche Chancen:

Im Herzen der Innenstadt entsteht das neue Stadtquartier „Rosenstein“. Die freiwerdenden Gleisflächen erlauben die städtebauliche Entwicklung von insgesamt über 100 ha Fläche in bester Innenstadtlage. Dafür wurden bereits 60 Hektar Bauland in den Außenbezirken aus dem Flächennutzungsplan gestrichen. Wertvolle Grünflächen werden so geschont, weil statt auf der „grünen Wiese“ auf bereits genutzten Flächen gebaut wird.

1.2 Neubaustrecke Wendlingen – Ulm

Der Projektteil Neubaustrecke Wendlingen – Ulm ist zweiter wesentlicher Bestandteil des Gesamtprojekts und ermöglicht eine leistungsfähige und schnelle Querung der Schwäbischen Alb. Beide Projekte sind zwingend miteinander verknüpft. Die Neubaustrecke wird daher auch im Bedarfsplan für die Bundesschienenwege unter der Bezeichnung „ABS/NBS Stuttgart – Ulm – Augsburg“ im vordringlichen Bedarf unter den „laufenden und fest disponierten Vorhaben“ geführt. Dank mehrerer Tunnel sowie einer Brücke über das Filstal entfällt die langsame Verbindung über die Geislinger Steige. Der Bahnverkehr kann künftig fast durchgängig mit Tempo 250 von Stuttgart nach Ulm rollen, so dass der Bahnreisende nur noch 28 Minuten statt heute 54 Minuten benötigt, die Fahrzeit wird halbiert.

2 Verbesserung des Regional- und Fernverkehrs

Die Befürworter des Projekts „Stuttgart 21“ und der Neubaustrecke Wendlingen – Ulm heben vor allem den verkehrlichen Nutzen hervor. Eine Realisierung beider Teilprojekte führen im Fern- und Nahverkehr zu erheblichen Zeitgewinnen. Die Fahrzeiten verringern sich beispielsweise

- Von Stuttgart nach Ulm von 54 Minuten auf 28 Minuten,
- Von Heilbronn nach Ulm von 142 Minuten auf 82 Minuten,
- Von Ulm zum Flughafen/Messe Stuttgart von 95 Minuten auf 24 Minuten,
- Von Tübingen zum Flughafen/Messe von 64 Minuten auf 35 Minuten
- Von Rottweil zum Flughafen/Messe von 82 Minuten auf 63 Minuten

Künftig können zudem viele Regionen durch Stuttgart hindurch umsteigefrei verbunden werden.

Von den Gegnern werden diese Zeitgewinne bestritten bzw. die Auffassung vertreten, Verbesserungseffekte seien auch bei der Beibehaltung des Kopfbahnhofs zu erreichen.

Die Befürworter versprechen sich durch die beiden Teilprojekte wirtschaftliche Vorteile

nicht nur für Stuttgart, sondern für das ganze Land. Es sei eine zusätzliche Wertschöpfung von etwa 500 Mio. € pro Jahr zu erwarten, dies entspreche einer Zahl von 10.000 Arbeitsplätzen auf Dauer.

3 Finanzierung des Bahnprojekts Stuttgart – Ulm

Im April 2009 haben die Projektpartner die Finanzierungsvereinbarung unterzeichnet. Die Kosten von „Stuttgart 21“ wurden mit 3,076 Milliarden Euro angesetzt und vertraglich vereinbart. Darüber hinaus wurde in der Finanzierungsvereinbarung festgeschrieben, dass ein Risikofonds in Höhe von 1,45 Milliarden Euro bereitgestellt wird. Nach Abschluss der Entwurfsplanung im Dezember 2009 ergab die Kostenrechnung einen Finanzbedarf von 4,088 Milliarden Euro. Die einzelnen Finanzierungsanteile ergeben sich aus der Anlage. Trotz der Kostensteigerung auf 4,088 Milliarden Euro verbleibt ein ausreichender Risikopuffer, da mit dem Abschluss der Entwurfsplanung eine wesentlich höhere Kostensicherheit besteht. Für mögliche Baupreissteigerungen während der Bauphase wurde bei der Kostenberechnung ein zusätzlicher Betrag von 323 Millionen Euro aufgenommen. Im Risikofonds verbleiben demnach 438 Mio. Euro für mögliche Baurisiken und Baupreissteigerungen.

Die Finanzierung der Neubaustrecke Wendlingen – Ulm ist Bestandteil des Bedarfsplans des Bundes, dem daher auch die Finanzierung dieser Maßnahme obliegt. Um eine frühzeitige Realisierung der Neubaustrecke und gleichzeitige Fertigstellung von Stuttgart 21 und der Neubaustrecke im Jahr 2019 zu erreichen, wird sich das Land an der Finanzierung beteiligen:

Das Land stellt voraussichtlich ab Ende 2010 für das Projekt 950 Millionen Euro als festen Baukostenzuschuss zur Verfügung. Ab 2016 stellt der Bund die Anschlussfinanzierung sicher. Im Juli 2010 haben die Deutsche Bahn AG und die Landesregierung eine fortgeschriebene Kostenberechnung für die Neubaustrecke auf der Grundlage der Entwurfsplanungen vorgestellt. Danach belaufen sich die Gesamtkosten auf rund 2,89 Milliarden Euro.

Der volkswirtschaftliche Nutzen des Bahnprojekts hat sich trotz der Mehrkosten bestätigt. Wenn man die o.g. Beträge für die beiden Teilprojekte „Stuttgart 21“ und die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm, die für eine weit in die Zukunft hinreichende Investition aufgewendet werden, dem jährlichen Bruttozialprodukt Baden-Württembergs von 345 Mrd. Euro gegenüberstellt, zeigt sich, dass die baden-württembergische Wirtschaftskraft weit größer ist.

Politisch ist darauf hinzuweisen, dass bei einer ersatzlosen Aufgabe beider Teilprojekte, andere Schienenprojekte in Baden-Württemberg **nicht automatisch** zum Zug kommen.

4 Stuttgart 21 ist ohne Alternative

Die Planung für das Projekt „Stuttgart 21“ ist das Ergebnis langjähriger Diskussionen. Rund 60 Alternativen wurden untersucht, erste Überlegungen, die zunächst von einer Beibehaltung des Kopfbahnhofs ausgingen, gehen sogar auf das Jahr 1988 zurück. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie und des Raumordnungsverfahrens wurden Mitte der 90er Jahre mehr als 60 Varianten untersucht. Am Ende eines langen Diskussions- und Planungsprozesses hat sich „Stuttgart 21“ als die beste Variante heraus kristallisiert.

Die verschiedenen Alternativen waren auch Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung. Der VGH Baden-Württemberg hat in seinem Urteil im April 2006 im Ergebnis bestätigt, dass „Stuttgart 21“ – auch unter finanziellen Gesichtspunkten – die bessere Variante sei.

Es gibt derzeit weder eine geplante, noch eine finanzierte Alternative zu „Stuttgart 21“. Viele Festlegungen im jetzigen Planfeststellungsverfahren gehen auf die Bürgeranhörungen und Bürgerproteste während des Planfeststellungsverfahrens zurück. Varianten der Projektgegner wie „K 21“ (Kopfbahnhof 21) würden massive Eingriffe durch neue Gleise auf der Bestandsstrecke im dicht besiedelten Gebiet Neckartal bedingen, dies mit der Folge neuer erheblicher Betroffenheiten und Bürgerproteste. Die Bahn hat bisher deutlich gemacht, „K 21“ nicht bauen zu wollen. Durch die erforderlichen Planungsverfahren, Gerichtsverfahren und Anhörungen würde ein erneuter Zeitverlust von mindestens 10 bis 20 Jahren eintreten. Dieser Zeitverlust für eine dringend erforderliche Verbesserung der Schieneninfrastruktur ist immens.

Die Aufgabe beider Teilprojekte würde weder zu einer Finanzierung anderer Schienenprojekte in Baden-Württemberg beitragen, noch zu einer Finanzierung von Bildungs- oder Kulturaufgaben, da der größte Teil der Mittel zweckgebunden ist.

Die Alternative zu „Stuttgart 21“ heißt, dass die jetzige Bahnverbindung und der jetzige Kopfbahnhof lediglich in verkehrstechnisch sicherem Zustand erhalten und repariert würden. Auch hierzu sind erhebliche Finanzierungsleistungen und eine Sanierung unter laufendem Betrieb erforderlich. Auch im Zuge einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist diese Lösung verworfen worden. Darüber hinaus würde auch diese Variante zu langfristigen Behinderungen und Störungen im laufenden Bahnbetrieb führen. Eine Ertüchtigung des Bahnbetriebs wäre damit nicht verbunden.

III. Stand der Diskussion und Darstellung der politischen Entscheidungsprozesse

1. Gemeindetag und Städtetag Baden-Württemberg verfolgen mit Sorge die Auseinandersetzungen um das Projekt „Stuttgart 21“.

Es geht offensichtlich nicht mehr nur um die Realisierung eines Verkehrsprojekts, sondern darum, ob organisierte Massenproteste dazu führen können, dass demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze außer Kraft gesetzt werden. Dies gilt unabhängig davon, dass es natürlich positiv zu bewerten ist, wenn über die unterschiedlichen Standpunkte auch im jetzigen Stadium des Projekts Gespräche geführt werden. Dies muss ungeachtet von Meinungsunterschieden immer möglich sein.

2. Der Stadt Stuttgart hat sich durch das Verkehrsprojekt der Deutschen Bahn die Möglichkeit eröffnet, im Zentrum einer Großstadt ein völlig neues Stadtviertel zu planen und zu verwirklichen. Eine solche Möglichkeit eröffnet sich sonst in der Regel nur durch bauliche Ausweitungen auf bisher nicht genutzte Flächen und dadurch bedingtem zusätzlichen Landschaftsverbrauch. Die immer wieder ins Gespräch gebrachte Variante „K 21“ lässt diese städtebaulichen Maßnahmen nur in deutlich geringerem Maße zu, weil bei ihr der Kopfbahnhof und die anschließenden Gleisanlagen erhalten bleiben.

Diese städtebaulichen Planungen wurden in den städtischen Gremien über einen langen Zeitraum vorbereitet und dazu die notwendigen Verhandlungen mit dem Bund, der Deutschen Bahn, dem Land und dem Verband Region Stuttgart geführt.

3. Die erforderlichen Entscheidungen im Stuttgarter Gemeinderat wurden in mehr als 200 öffentlichen Sitzungen getroffen. Jeder, der wollte, konnte über die Behandlung in den städtischen Gremien informiert sein. Der zeitliche Ablauf der Entscheidungen des Gemeinderats zeigt deutlich, dass sie sich über einen langen Zeitraum erstreckten, also sorgfältig vorbereitet wurden.

Das Land Baden-Württemberg hat zur Sicherung der Finanzierung des Projekts mit dem Bund vereinbart, dass das Land einen Teil der Kosten für die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm vorfinanziert. Der Bund hat dieser Vorfinanzierung im Februar 2001 zugestimmt.

Bund, Land, Deutsche Bahn, der Verband Region Stuttgart und die Stadt Stuttgart haben am 19.07.2007 eine Vereinbarung („Memorandum of Understanding“) über die Aufteilung der Finanzierung und der Finanzierungsrisiken getroffen. Am 02.04.2009 haben sich Bund (Verkehrsminister Tiefensee), Land (Ministerpräsident Oettinger) und Deutsche Bahn (Bahnvorstand Garber) abschließend über die Finanzierung verständigt.

a. **Der Gemeinderat der Stadt Stuttgart** hat zum Bahnprojekt Stuttgart - Ulm am

- 07.11.1995 der Rahmenvereinbarung zugestimmt,
- 24.07.2001 der Realisierungsvereinbarung zugestimmt,
- 04.10.2007 dem Abschluss der Ergänzungsvereinbarung („Memorandum of Understanding“ vom 19.07.2007) zugestimmt.

b. **Die Regionalversammlung des Verbandes Region Stuttgart** hat am

- 01.03.1995 ihre Bereitschaft bekundet, das „für die ganze Region in ihrer Verkehrserschließung und Standortentwicklung wichtige Projekt“ zu unterstützen und auf seine Realisierung hinzuwirken,
- 16.02.2000 entsprechend der Zusage in der Rahmenvereinbarung eine finanzielle Beteiligung des Verbandes Region Stuttgart für den regionalbedeutsamen Schienenverkehr von Stuttgart 21 in Höhe von 75 Mio. DM beschlossen,
- 28.03.2001 eine Erhöhung des Anteils des Verbandes Region Stuttgart an der Finanzierung von Nahverkehrsbauwerken von 75 Mio. DM um 7,5 v.H. des Betrags der beim Land anfallenden Vorfinanzierungskosten, maximal 55 Mio. DM, beschlossen
- 18.07.2007 die Erhöhung des Finanzierungsanteils auf 100 Mio. Euro beschlossen.

c. **Der Landtag von Baden-Württemberg** hat am

- 12.10.2006 einen positiven Grundsatzbeschluss zur Neubaustrecke und Stuttgart 21 gefasst,
- 24.07.2007 der Vereinbarung zwischen Bund, Land, Deutscher Bahn, Verband Region Stuttgart und Stadt Stuttgart vom 19.7.2007 („Memorandum of Understanding“) zugestimmt,
- 13.05.2009 seine Zustimmung zur Finanzierungsvereinbarung vom 02.04.2009 erklärt.

d. **Der Bundestag** hat am

- 27.11.2008 dem Einzelplan 12, in dem die Bundesmittel für das Projekt Stuttgart enthalten sind, zugestimmt und am 28.11.2008 den Beschluss für den

Gesamthaushalt gefasst. Vorangegangen war eine entsprechende Empfehlung des Haushaltsausschusses des Bundestages vom 20.11.2008,

- 17.12.2009 aufgrund einer Empfehlung des Verkehrsausschusses vom 16.12.2009 ein Moratorium abgelehnt.

e. Für die Umgestaltung des Bahnhofs liegen die **Genehmigungen (Planfeststellungen)** vor. Die derzeit laufenden Maßnahmen (Abriss der Seitenflügel des Hauptbahnhofs) erfolgen auf der Grundlage rechtskräftiger Entscheidungen.

Im **Planfeststellungsverfahren** (PFA 1.1 – Talquerung mit neuem Hauptbahnhof), in dem 2.700 Einwendungen behandelt wurden, wurde durch Beschluss vom 28.01.2005 das Projekt „Stuttgart 21“ genehmigt, das Projekt „K 21“ wurde verworfen.

Der **VGH Baden-Württemberg** hat in zwei Entscheidungen vom 06.04.2006 die Planfeststellung bestätigt: K 21 dränge sich nicht als eindeutig vorzugswürdige Variante auf. Es sei zweifelhaft, ob K 21 überhaupt eine Alternative für „Stuttgart 21“ sei.

IV. Ergebnis

Bei aller Unterschiedlichkeit der Standpunkte können Gemeindetag und Städtetag nicht erkennen, dass eine echte Alternative zu den beiden Teilprojekten besteht.

Jahrelange nach demokratischen Grundsätzen abgelaufene Diskussions- und Entscheidungsprozesse können nicht einfach unter dem Eindruck von Protesten für bedeutungslos erklärt werden. Dies würde dem Rechtsstaat bleibenden Schaden zufügen. Damit sind Gespräche nicht ausgeschlossen, sie dürfen aber nicht dazu führen, dass demokratische Regeln außer kraft gesetzt werden.