

# Planung tut Not: Stuttgart 21, ein Jahrhundertwerk

«*Quidquid agis, prudenter agas, et respice finem.*»

## Planung an sich

Im Allgemeinen versteht man unter Planung die unter der Vorgabe eines bestimmten Zieles geschehende gedankliche Vorwegnahme der Aktionsschritte, die notwendig scheinen, um das Ziel zu erreichen.

In der wissenschaftlichen Betrachtung werden in der Planung unterschiedliche Funktionen erkannt. Nach Krappweis und Nuissl können derer vier unterschieden werden:

Die *Früherkennungsfunktion* konstituiert sich dadurch, dass in der Planung die Problemstellung bezüglich Betrachtung, Feststellung und Ansätzen zur Lösung strukturiert werden kann.

*Orientierungsfunktion* bietet die Planung offensichtlichermassen dadurch, dass sie den Beteiligten einen definierten Handlungsspielraum aufzeigt.

Abhängigkeiten unterschiedlichster Art, die auch gegenseitig sein mögen, können ebenfalls durch Planung aufeinander abgestimmt werden, woraus sich die *Koordinierungsfunktion* ergibt.

Gerade bei grösseren Projekten, aber auch bei beinahe jeder anderen Zielvorgabe kommt es bisweilen zu Interessenkonflikten. Ein in gemeinsamer Abstimmung erstellter Plan kann in seiner *Moderationsfunktion* helfen, diese aufzulösen.

Insbesondere ist auch die gesteigerte Transparenz über die Ausführung und Ausgestaltung von Projekten, die durch öffentliche Planung jedermann zugute kommt, an sich ein wichtiges Merkmal derselben.

## Stuttgart 21, eine kurze Bestandsaufnahme

Unter «Stuttgart 21» respektive dem «Bahnprojekt Stuttgart-Ulm» versteht man ein Bauprojekt, dessen Hauptziel es ist, zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Stuttgarter Hauptbahnhofs diesen von einem Kopf- in einen unterirdischen Durchgangsbahnhof umzubauen. Dies geschieht in Verbindung mit der geplanten Hochgeschwindigkeits-Bahnstrecke Wendlingen-Ulm.

Bestrebungen, den Stuttgarter Hauptbahnhof in einen Durchgangsbahnhof umzubauen, gab es schon vor mehr als einhundert Jahren: Das Konzept zum «Sprickerhofsche Durchgangsbahnhof» wurde bereits 1901 vorgelegt, wegen baulicher und betrieblicher Gründe aber wieder verworfen.

Auch 1965 wurde mit einem «Stuttgart 2000» betitelten Konzept ein Durchgangsbahnhof gefordert, die bisherigen Bahnhofsanlagen sollten durch einen zwei Kilometer langen See ersetzt werden. Bekanntlich war auch dieses erfolglos.

## Planung und Durchführung: Ereignisse in der Vergangenheit

Die Planungen zum aktuellen Bauprojekt «Stuttgart 21» begannen im Jahre 1988 mit einer Denkschrift der Wissenschaftler Heimerl, Hohnacker und Dobeschinsky von der Universität Stuttgart. Sie sammelte alle Anmerkungen, die in den 80er Jahren zur Errichtung eines Durchgangsbahnhofs in Stuttgart gemacht wurde. In ihr wurde der Vorschlag vorgebracht, einen Durchgangsbahnhof mit vier Gleisen unter dem derzeitigen Hauptbahnhof zu errichten

– in Verbindung mit einer Neubaustrecke nach Ulm. Bis heute ist dieses Konzept die Grundlage für alle Massnahmen im Zuge von Stuttgart 21.

In den folgenden Jahren wurden – meist hierauf aufbauend – verschiedene Planungsvarianten erwogen, bis das Projekt im April 1994 von Politik und Bahnvorstand vorgestellt wurde. Die bis dahin gediehene Planung vereinte viele Interessen: Gegeben war die Anbindung des Flughafens, die Beibehaltung des Hauptbahnhofs-Standortes sowie gleichzeitig ein Flächen-gewinn ebenda, eine Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen Stuttgart und Ulm und schliesslich das Entfernen der in die Jahre gekommenen Gäubahntrasse (das tatsächlich nach dem Ende 2010 erfolgten Schlichterspruch Heinrich Geisslers doch nicht realisiert werden sollte).

Der weitere Verlauf der Planung wurde durch eine Mitte 1994 in Auftrag gegebene umfassende Machbarkeitsstudie markiert. Die Erstellung derselben durch etwa einhundert Fachleute dauerte ein gutes halbes Jahr, die Studie selbst umfasste schliesslich achtzehn Bände und sah das Projekt als machbar an. Man rechnete damit, Ende 1995 bis Anfang 1996 eine Entscheidung über das Projekt getroffen haben zu können, um anschliessend mit der auf eine Dauer von sechs Jahren geschätzten tiefergehenden Planung beginnen zu können. Weiterhin rechnete man mit einer Bauzeit von acht Jahren. (Tatsächlich müsste nach diesen Zahlen Stuttgart 21 zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Dokuments bereits längst existieren.) Die Studie ging dabei von einem Entwurf aus, der vom heutigen noch etwas abwich. Vorgesehen waren zum damaligen Zeitpunkt Kosten von 4,8 Milliarden DM.

Im Rahmen eines *Vorprojektes* wurde die tiefergehende technische und wirtschaftliche Untersuchung des Projekts angeordnet. Dieses diente dem Zweck, die Realisierbarkeit weiter zu untermauern und die Wirtschaftlichkeit aufzuzeigen, was in den im November 1995 präsentierten Ergebnissen auch geschah. Darauf folgend wurde zwischen Bund, Land, der Stadt Stuttgart, dem Regionalverband und der Deutsche Bahn AG eine Rahmenvereinbarung geschlossen, die die Entwicklung und Förderung des Projektes «Stuttgart 21» vorsah. Man plante zu dieser Zeit mit einem Baubeginn im Jahre 2001 und einer Eröffnung, die 2008 geschehen sollte. Tatsächlich war der geschätzte Kostenstand hier auf rund 4,9 Milliarden DM angestiegen.

Nach der Gründung der Gesellschaft «DB ProjektBau Stuttgart 21» und dem erfolgreichen Raumordnungsverfahren (im Zuge dessen vom 7. 1. bis zum 6. 2. 1997 in betroffenen Gemeinden sämtliche Unterlagen auslagen, und bei dem als Einwendungen hauptsächlich lärmschutztechnische sowie die verkehrlichen Wirkungen betreffenden Bedenken eingingen) wurde ein Planfeststellungsverfahren begonnen.

Im Zuge desselben wurden erneut Überlegungen zu Alternativen angestellt. Bei den nach umfassenden Kriterien bewerteten Alternativen kristallisierte sich als sinnvollste Lösung ein dem ursprünglichen Vorschlag nahe stehendes Konzept mit einem vergleichsigen unterirdischen Bahnhof heraus. Die veranschlagten Kosten beliefen sich nun auf 3,9 Milliarden DM.

Die geplanten Fortschritte konnten jedoch nicht gehalten werden. Dies ist wohl hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass bis auf Erwin Teufel alle Verantwortlichen ihre Ämter aus dem Jahr 1994 fünf Jahre später nicht mehr innehatten. Nach einer Neubewertung der DB stellte sich nach deren Aussage keine Möglichkeit mehr dar, das Projekt «auf einen Schlag» zu realisieren. Auch ein Sparkurs der Bundesregierung bedrohte im Sommer 1999 das Projekt. Hier lagen die geplanten Kosten bei 5,4 Milliarden DM.

Während die Landesregierungen Baden-Württembergs und Bayerns stark dafür votierten, das Projekt fortzuführen, verwies der Aufsichtsrat der Deutschen Bahn auf die Finanzierung, die ihm zu vage erschien. Der Bund tendierte zur Ablehnung, da er dem Vorschlag misstraute, dass Land, Stadt, Regionalverband und Flughafen insgesamt 1,3 Milliarden DM würden, und fürchtete, dieser Betrag würde später auf den Bund abgewälzt werden. Von der DB in Auftrag

gegebene Berechnungen zeigten eine Finanzierungslücke in Höhe von rund 350 Millionen DM auf. Schliesslich kam keine Einigung der Länder Baden-Württemberg und Bayern zur Finanzierung zustande, und das Projekt wurde 2000 vorübergehend auf Eis gelegt. Der Zeitplan, der bis Mitte 1999 galt, hatte einen Baubeginn im Jahr 2001 vorgesehen. Von den vormals 80 Mitgliedern im Planungskomitee blieben nur noch eine Handvoll.

Letztendlich konnten sich die beiden beteiligten Länder und der Bund 2001 auf die Vorfinanzierung einigen. Nachdem zunächst ein Gutachten dem DB-Konzern Misswirtschaft unterstellte und von vormals geschönten Zahlen sprach, indem es beinahe 6 Milliarden DM annahm, und der Aufsichtsrat der DB daraufhin sich zunächst nicht bereit zeigte, Bauangebote für das Projekt einzuholen, wurde die Planungsfeststellung im Oktober 2001 eröffnet und sollte bis Ende 2003 fertiggestellt sein. Man plante nun ausgehend von für 2015 simulierten Verkehrsmengen. Bis 2004 wurden die Kalkulationen verfeinert, gleichzeitig stellte eine grobe Schätzung Kosten von insgesamt 2,6 Milliarden Euro in den Raum. 2006 schliesslich nahm der baden-württembergische Landtag den Entliessungsantrag für das Projekt an. Lediglich die Fraktion der Grünen stimmte dagegen.

Nochmals wurde in die Finanzierungsplanung eingegriffen: nun sollte das Land Baden-Württemberg höhere Anteile an der Finanzierung übernehmen und den Bundesanteil, der erst 2016 zur Verfügung stehen soll, vorfinanzieren. Es ergaben sich Gesamtkosten von 2,8 Milliarden Euro sowie ein von BW und DB getragenes Baukostenrisiko von einer Milliarde Euro. 2007 stimmte der DB-Aufsichtsrat zu. Das Planungsteam wuchs nun in seiner Mitarbeiterzahl wieder an, auch bei der Deutschen Bahn wurde ein solches Team auf- und ausgebaut.

Im August 2008 konstatierte die baden-württembergische Landesregierung Gesamtkosten von ca. 5,1 Milliarden Euro, sowie den Bedarf für einen Risikofonds in Höhe von etwa 1,5 Milliarden Euro. Schon Ende 2008 rechnete der Bundesrechnungshof mit nochmalig erhöhten Gesamtkosten von 5,3 Milliarden Euro.

Im Gegensatz hierzu gab die Deutsche Bahn 2009 Gesamtkosten von unter 3,1 Milliarden Euro an und stellte fest, dass Wirtschaftlichkeit für den Konzern bis ca. 4,8 Milliarden Euro gegeben sei. Die Aufteilung dieser Kosten auf Bahn, Land, Regionalverband, Flughafen und Bund wurde geplant, ebenso war ein «Risikovorsorgebetrag» von 1,45 Milliarden Euro vorgesehen.

Im Dezember 2009 wurden die Kosten erneut geschätzt und belaufen sich nach der Schätzung nun auf 4,088 Mrd. Euro. Der Risikovorsorgebetrag senkt sich damit auf 438 Millionen Euro ab. Ende 2009 wurde nun auch die Aufnahme des Projektes in die DB-Investitionsplanung durch den Aufsichtsrat gewährt. Offiziellermassen konnten am 2. Februar 2010 die lange geplanten Bauarbeiten beginnen. (Am Rande: Hier kam es Ende Juni aufgrund eines Fehlers in der Bauplanung zu Einschränkungen im Stuttgarter S-Bahn-Verkehr.)

### **Der ewige Plan: Weiterer Verlauf von Planung und Durchführung**

Die weitere Planung sieht vor, dass Anfang 2011 der Fildertunnel gebaut werden soll, sowie Ende 2012 bzw. Anfang 2013 weitere Tunnelanlagen. Auch die grossflächigen Baumaassnahmen ausserhalb des Hauptbahnhofes sollen 2011 beginnen.

Planungsmässig ist der Flughafenbereich noch ein quasi unbeschriebenes Blatt. Das Planfeststellungsverfahren ist hier noch nicht eröffnet, es wird nicht vor Spätsommer 2011 mit dem Beginn des Erörterungsverfahrens hierzu gerechnet.

Im Dezember 2019 sollen schliesslich die neuen Anlagen in Betrieb genommen werden – laut Plan zumindest.

Tatsächlich könnte es sich erweisen, dass die Planung nochmals tiefergehende Änderungen zu erwarten hat: Nach den Protesten im Jahr 2010 wurden als Ergebnisse der Schlichtung einige Forderungen an die Deutsche Bahn AG gestellt. Diese erfordern (teilweise je nach Ergebnis der Überprüfungsverfahren) erneute Planung einiger Aspekte – der Stresstest könnte mehr Gleise erfordern, das Gebäude soll barrierefrei umgestaltet werden, die Bäume und die Gäubahn erhalten, auf die frei werdenden Grundstücke verzichtet werden. All dies erfordert insbesondere seitens der DBAG Änderung der Ablauf- und Finanzplanung und könnte die planmässigen Termine weiter verschieben.

## **Conclusio**

Die Planung von Grossprojekten ist – wie sich zeigt – ein schwieriges Unterfangen, da neben den allein schon zahlreichen internen Faktoren auch unzählige und oft auch unberechenbare externe Faktoren berücksichtigt werden müssen. Offensichtlich ist es schon zuviel verlangt, Preissteigerungen in die Finanzplanung miteinzuberechnen. Auch personalbedingte Planungsverzögerungen und veränderte Bedingungen, die wegen politischer Kurswechsel auftreten können, sind schwierig abzusehen.

Gerade die im vergangenen Jahr überall auftretenden Proteste – also der sich ändernde Wille der Bevölkerung – stellen auch einen externen Faktor dar, der möglicherweise am wenigsten in die Planung mit einbezogen werden kann. Immerhin könnte dies möglicherweise durch mehr Beteiligungsangebote und Transparenz, die sich durch den gesamten Planungsprozess durchziehen könnten, abgemildert werden. Aber auch dieses ist angesichts der Tatsache, dass Grossprojekte oft für den einfachen Bürger sehr unüberschaubar wirken können, und es vielleicht einfacher scheint, ein solches Projekt aufgrund von einfachen und oberflächlichen Ansichten schlichtweg abzulehnen, nicht zwangsläufig gegeben – andererseits sind die planerischen Folgen für die an Stuttgart 21 beteiligten nun nach der Schlichtungslösung noch im Rahmen des Machbaren.

Es scheint daher ultima ratio, für zukünftige Grossprojekte einerseits in den Verfahren nach mehr Flexibilität und bedeutend schnellerer Ausführung zu streben, andererseits aber auch, insbesondere bei lang andauernden Planungsverfahren, regelmässig die aktuellen Gegebenheiten und den Zeitgeist zu berücksichtigen und darauf einzugehen.

## **Quellen**

*Alle Quellen wurden am 19. 1. 2011, 22:00, zuletzt geprüft.*

<http://de.wikipedia.org/wiki/Planung>

[http://de.wikipedia.org/wiki/Stuttgart\\_Hauptbahnhof](http://de.wikipedia.org/wiki/Stuttgart_Hauptbahnhof)

[http://de.wikipedia.org/wiki/Stuttgart\\_21](http://de.wikipedia.org/wiki/Stuttgart_21)

[http://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte\\_von\\_Stuttgart\\_21](http://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte_von_Stuttgart_21)

[http://de.wikipedia.org/wiki/Kosten\\_und\\_Finanzierung\\_von\\_Stuttgart\\_21](http://de.wikipedia.org/wiki/Kosten_und_Finanzierung_von_Stuttgart_21)

[http://de.wikipedia.org/wiki/Protest\\_gegen\\_Stuttgart\\_21#Schlichterspruch](http://de.wikipedia.org/wiki/Protest_gegen_Stuttgart_21#Schlichterspruch)