

**Dr. Werner Sauerborn, Aktionsbündnis gegen Stuttgart 21**

## **Stellungnahme zur Anhörung des Verkehrsausschusses am 2.12.2024**

zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU (BT-Drucksache 20/13358) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Freistellungsvoraussetzungen des § 23 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

**1. Die jetzige Fassung des AEG § 23 ist ein eisenbahnrechtlicher Meilenstein für die dringend notwendige Trendumkehr in der Bahnpolitik**

---

**2. Implikationen des jetzigen AEG § 23 am Beispiel des Bahnprojektes Stuttgart 21**

---

2.1. Die jetzige Version des AEG § 23 tangiert das Bahnprojekt Stuttgart 21 nicht

---

2.2. Die Kopfbahnhofgleise sind bahnbetrieblich unverzichtbar

---

2.3. Der Kampf um den Abbau der Kopfbahnhofgleise ist der Kampf für eine Fata Morgana

---

2.4. Das S21-Immobilienprojekt: extrem klimabelastend und keine Lösung für den Wohnungsbau

---

**Fazit:**

**Der Erhalt des AEG § 23 stützt die Verkehrswende und erspart Bahn und Bund weitere Milliardenbelastungen für ein Stuttgarter Immobilienprojekt**

---



## 1.

### Die Neufassung des AEG § 23 ist ein eisenbahnrechtlicher Meilenstein für die dringend notwendige Trendumkehr in der Bahnpolitik

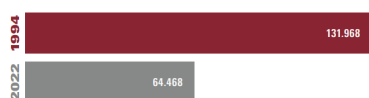
Die desolante Lage der Deutschen Bahn und die Milliarden, die nötig sein werden, um sie wieder in die Spur zu bringen, sind das Ergebnis jahrelangen verantwortungslosen Rückbaus von Gleisen, Weichen und Industrieanschlüssen.

Abb. 2: Entwicklung der Länge des Schienennetzes (in km)



Quelle: Allianz pro Schiene: Das Schienennetz in Deutschland, Stand: 2023, unter: [www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/schienennetz](http://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/schienennetz).

Abb. 3: Abbau der Weichen



Quelle: Deutsche Bahn: Daten und Fakten 1994/95, Berlin 1995, S. 8; Deutsche Bahn: Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2022, Berlin 2023, S. 6.

Abb. 4: Abwicklung industrieller Gleisanschlüsse



Quelle: Allianz pro Schiene: Güterverkehr – Mehr Verkehr auf die Schiene, unter: [www.allianz-pro-schiene.de/themen/gueterverkehr](http://www.allianz-pro-schiene.de/themen/gueterverkehr).

Aus: „Pünktlich wie die Eisenbahn, Mythen und Fakten zur Deutschen Bahn“, luxemburg argumente Nr. 24, 2024, S. 13

Dem gingen leichtfertige Entwidmungen voran. Die Bahn wollte ihre Bilanz aufbessern und Kommunen die unterschiedlichsten Immobilienprojekte realisieren. Diesen Geschäften zulasten der Schiene schiebt die AEG-Novellierung einen Riegel vor. Zu begrüßen ist daher das in der Begründung der Neufassung des § 23 formulierte Ziel: „Der neu vorangestellte Absatz 1 dient der Klarstellung des Vorrangs des Erhalts von Eisenbahninfrastruktur auch für künftige Nutzungen.“<sup>1</sup> Damit ist ein entscheidender eisenbahnrechtlicher Rahmen geschaffen für eine Trendumkehr der bisherigen Bahnpolitik Richtung Verkehrswende.

Deshalb plädieren auch alle wesentlichen Umwelt- und Verkehrsverbände wie der VCD, ProBahn, „Bürgerbahn – Denkfabrik für eine starke Schiene“, „Allianz pro Schiene“, „VDV – Die Verkehrsunternehmen“ als Branchenverband des öffentlichen Verkehrs (Öffentlicher Personennahverkehr und Schienengüterverkehr) und die Deutsche Umwelthilfe (DUH) für den Erhalt dieser Regelung<sup>2</sup>. So fordert der Bundesgeschäftsführer der Deutschen Umwelthilfe „den Gesetzentwurf zur Schwächung der Bahn klar abzulehnen. Er untergräbt die ökologische Verkehrswende und die notwendige Verlagerung

<sup>1</sup> BT-Drs. 20/8922

<sup>2</sup> Prof. Lukas Iffländer, HTW Dresden. Stellv. Bundesvorsitzender ProBahn in Tagesspiegel <https://background.tagesspiegel.de/verkehr-und-smart-mobility/briefing/eisenbahninfrastruktur-nicht-verzocken-sondern-bewahren>

VCD: Novellierung im Allgemeinen Eisenbahngesetz richtiger Schritt – Gleisflächen erhalten, PM des VCD BW vom 2.8.2024

„Der nächste Sargnagel für eine starke Deutsche Bahn: CDU will Entwidmung von Bahnflächen erleichtern“, PM von „Bürgerbahn Denkfabrik“, 23.10.2024, <https://buerbahn-denkfabrik.org/der-naechste-sargnagel-fuer-eine-starke-deutsche-bahn-cdu-will-entwidmung-von-bahnflaechen-erleichtern/>

„Bahnflächen für die Zukunft sichern: Gegen die Aufweichung der Schutzregelungen für Bahninfrastruktur“, Gemeinsames Schreiben von „Allianz pro Schiene“, „VDV – Die Verkehrsunternehmen“ und VCD, <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/aktuell/bahnflaechen-fuer-die-zukunft-sichern-gegen-die-aufweichung-der-schutzregelungen-fuer-bahninfrastruktur/>

des Verkehrs von der Straße auf die Schiene.“<sup>3</sup>. Der Antrag der CDU/CSU, „in § 23 AEG eine Regelung für Freistellungsverfahren aufzunehmen, mit der der „Bahnbetriebszweck eines Grundstücks“ nicht „im überragenden öffentlichen Interesse“ liegt, konterkariert das Bemühen um ein nachhaltiges Umsteuern im Verkehr als einem der Bereiche, die nach wie vor ungebremst und mehr als andere zur CO<sub>2</sub>-Belastung beitragen.

Die AEG-Neufassung erschwert Entwidmungen, macht sie aber nicht gänzlich unmöglich, wie oft fälschlich behauptet wird. Die Freistellungspraxis des EBA seit der Neuregelung Anfang 2024 akzeptiert Entwidmungen „wenn eine Nutzung des Grundstücks für Eisenbahnbetriebszwecke nicht mehr „denkbar“ erscheint“<sup>4</sup>, so der maßstabsetzende Rechtsbegriff.

## 2. Implikationen des jetzigen AEG § 23 am Beispiel des Bahnprojektes Stuttgart 21

Am Beispiel des Bahnprojektes Stuttgart 21 soll aufgezeigt werden, warum die jetzige Fassung des AEG § 23 verkehrspolitisch sinnvoll ist und warum eine Novellierung nicht angezeigt ist.

### 2.1. Die jetzige Version des AEG § 23 tangiert das Bahnprojekt Stuttgart 21 nicht

Massiver Druck zur Revision des AEG § 23 auf die Bundespolitik geht von der Stadt Stuttgart aus (s. Verweis im CDU/CSU-Antrag), deren S21-Immobilienprojekt mit der Neuregelung nicht mehr realisierbar ist. Die Stadt hatte 2001 die dem Bahnverkehr gewidmeten Kopfbahnhofflächen inkl. des Panoramaabschnitts der Gäubahn der Bahn quasi als Katze im Sack abgekauft. Noch 2013 bezweifelte der heutige als Sachverständiger der CDU geladene Grüne Stuttgarter Baubürgermeister Peter Pätzold: „Diese Gleisflächen können nicht einfach abgebaut werden... die Flächen, die die Stadt gekauft hat, (stünden) für Wohnungsbau gar nicht zur Verfügung. Einem Entwidmungsverfahren würde vermutlich nicht stattgegeben ... d.h. das, was sich die Befürworter ausmalen, man würde hier die blühenden Landschaften bekommen, würde nicht stattfinden, sondern weiterhin hätte man die Gleisflächen für Eisenbahnverkehr.“<sup>5</sup>

Der höchst fragwürdige Bau eines komplett neuen Stadtteils auf den gewidmeten Flächen des Kopfbahnhofs war von Anfang an das entscheidende Motiv für das S21-Bahnprojekt. Der Bahnhof sollte unter die Erde, egal wie.

Diesen Zusammenhang machte der als politischer Vater von S21 geltende Ex-Bahnchef Heinz Dürr in seinem wohl letzten Interview zu Stuttgart 21 deutlich: „Ja, das Problem war, dass das plötzlich ein Bahnhof geworden ist. Mir ging's aber nur drum, wenn der Sackbahnhof wegkommt, dass dann Stuttgart Zentrum 125 Hektar Land kriegt, im Zentrum. Und das haben die nicht verstanden, da ging's nur noch um den Bahnhof.“<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> DUH Pressezeitung, 23.10.2024

<sup>4</sup> Dolde, Mayen & Partner, Gutachterliche Stellungnahme zu den Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Regelung über die Freistellung von Bahnbetriebszwecken – § 23 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) in der seit dem 29.12.2023 geltenden Fassung, erstattet im Auftrag der Landeshauptstadt Stuttgart, 15.10.2024, S. 11

<sup>5</sup> Peter Pätzold, Interview, [flügel.tv](https://www.fluegel.tv/posts/wohngebiet-mit-gleisanschluss-peter-patzold-zur-zukunfftigen-nutzung-des-bahnhofs-landes-rathaus-stuttgart-23-01-2013/), 23.1.2013: <https://www.fluegel.tv/posts/wohngebiet-mit-gleisanschluss-peter-patzold-zur-zukunfftigen-nutzung-des-bahnhofs-landes-rathaus-stuttgart-23-01-2013/>

im Interview erwähntes Gutachten von Prof. Urs Cramer:

<https://www.fluegel.tv/posts/die-zukunfftige-nutzung-des-oberirdischen-kopfbahnhofs-juristische-bewertung-von-prof-dr-urs-cramer-25-01-2013/>

<sup>6</sup> Klaus Gietinger (Buch und Regie), Das Trojanische Pferd – Stuttgart 21, der Film“, DVD, 2. Ergänzte Auflage 2023, Minuten 5:24 bis 5:46

Die Milliarden Kosten des S21-Bahnprojekts, die den Bahn- bzw. den Bundeshaushalt belasten, dienen letztlich also der Realisierung eines fragwürdigen Immobilienprojekts in Stuttgart. Die AEG-Novelle entkoppelt diesen Zusammenhang, indem sie das Stuttgarter Immobilienprojekt stoppt, den Weiterbau von Stuttgart 21 aber nur marginal tangiert.

Eine ähnliche Konstellation ist auch bei anderen Projekten gegeben, wie beispielsweise der Verlegung des Fern- und Regionalbahnhofs Altona nach Diebsteich.

## 2.2.

### **Die Kopfbahnhofgleise sind bahnbetrieblich unverzichtbar**

Dass 8 Durchgangsgleise 16 Kopfbahnhofgleise ersetzen und die angestrebte Verdoppelung der Fahrgastzahlen ermöglichen, gehört von Anfang an zu den Überlebenslügen des Projekts. Dass es einen nicht zu leugnenden Bedarf an (zusätzlichen) oberirdischen Gleisen gibt, belegen die zahllosen Bemühungen von Bahn und Politik der letzten Jahre das Kapazitätsproblem von Stuttgart21 bei Abbau der Kopfbahnhofgleise zu lösen:

- Die Idee eines unterirdischen ergänzenden Kopfbahnhofs wurde nach wenigen Monaten als unrealistisch verworfen.
- Zusätzliche Zulaufunnel mit einem Kostenaufwand von mindestens weiteren 7 Mrd. € („Stuttgart 21 / II“). Diese können aber das im Flaschenhals des Tiefbahnhofs begründete Kapazitätsproblem nicht lösen. Diese Vorhaben würden sich bei Erhalt der Kopfbahnhofgleise erübrigen, so v.a. das noch nicht finanzierte Milliardenprojekt „Pfaffensteigtunnel“, das auch direkt und ausschließlich den Bundeshaushalt belasten würde.
- Die Idee eines „Nahverkehrs-dreiecks“, bei dem große Teile des Regionalverkehrs auf drei Vororte verlagert werden sollen, der Hauptbahnhof dann für viele Reisende nur noch mit Umstiegen erreicht würde und seine Regional- und Fernverkehr verbindende Knotenfunktion verlöre. Die Magistrale Zürich–Stuttgart („Gäubahn“) würde in einem Vorortbahnhof Stuttgarts enden. Der Deutschlandtakt würde konterkariert.
- Die geplanten Kapazitätserhöhungen der Züge durch Zugverlängerungen, Gleisdoppelbelegungen, oder den Einsatz von Doppelstockwagen stellen angesichts der dafür nicht ausgelegten Bahnsteigflächen nicht nur ein Qualitäts-, sondern auch ein massives Sicherheitsproblem dar.
- Eine Kapazitätssteigerung von S21 um 20 % durch die Ausrüstung mit ETCS ist völlig realitätsfremd, wie bahnunabhängige Experten, z.B. mit Schweizer Erfahrungshintergrund belegen<sup>7</sup>.
- Stuttgart 21 ist eine extrem kritische, nicht resiliente Infrastruktur, die mit geringem feindseligem Aufwand oder infolge von Extremwetterereignissen wie Starkregen außer Funktion gesetzt werden kann<sup>8</sup>
- Ob, wann und ggf. mit welchen Einschränkungen Tiefbahnhof und Tunnelspinne in Betrieb gehen könnten, ist vor allem wegen des quasi nicht existenten Brandschutzes völlig offen. Es gibt bisher lediglich eine Baugenehmigung, aber noch keine Betriebsgenehmigung.

All das belegt den dringenden Bedarf, die Verkehrsflächen des Kopfbahnhofes zu erhalten und auf keinen Fall zu entwiden. Die Behauptung, es bestehe kein Bedarf, weil ja der Bedarf durch den demnächst in Betrieb gehenden Tiefbahnhof abgedeckt werde, ist gutgläubig, leichtfertig oder naiv.

## 2.3.

### **Der Kampf um den Abbau der Kopfbahnhofgleise ist der Kampf für eine Fata Morgana**

---

<sup>7</sup> Interview mit Vincent Ducrot, CEO des SBB, in Eisenbahn-Revue 8/9-2020, S. 390 f., oder „Schweiz: ETCS bringt Fahrzeitverlängerung“, in Eisenbahnrevue 2/2020

<sup>8</sup> Karlheinz-Rößler, Klaus Wössner: Stuttgart 21: Abschätzung des Infarkt-Risikos für den Eisenbahnbetrieb München/Stuttgart 10/2020

Die Realität zwingt die Bahn jetzt schon, die Kopfbahnhofgleise für die Realisierung des Bahnverkehrs auf unabsehbare Zeit zu erhalten.

- Die Bahn hat einen Eröffnungsfahrplan vorgelegt, der die für 2026 angekündigte volle Inbetriebnahme wieder relativiert. Anträge auf Entwidmungen der fraglichen Flächen sind noch nicht gestellt.
- Die Bahn will verständlicherweise offensichtlich die kostspielige Konzentration der ETCS-Finanzmittel in die dritte Ausbaustufe des Stuttgarter Knotens, ohne den S21 noch begrenzter funktionieren würde, lieber in die Ertüchtigung des Schienennetzes bundesweit investieren.
- Die Klage der Deutschen Umwelthilfe gegen die Abkoppelung der Gäubahn vom Hbf, die am 12. bis 14.2.25 vor dem VGH Stuttgart verhandelt wird, hat große Aussicht auf Erfolg und wird von vielen CDU-, SPD- und Grünen Anrainerkommunen und neuerdings auch vom baden-württembergischen CDU-Chef Manuel Hagel und dem stellvertretenden CDU-Bundesvorsitzenden Andreas Jung unterstützt bzw. mit Sympathie verfolgt. Die Forderung des Deutschen Städtetags nach Abriss der Kopfbahnhofgleise und damit der Gäubahnanbindung zugunsten des Stuttgarter Immobilienprojekts dürfte daher nicht im Namen aller Kommunen erfolgt sein. Ein Erfolg der DUH-Klage würde erzwingen, dass auf ziemlich lange Sicht, Teile des Kopfbahnhofs erhalten bleiben müssen und Teile des Rosensteinprojekts nicht realisierbar sein werden.

#### 2.4.

#### **Das S21-Immobilienprojekt: extrem klimabelastend und keine Lösung für den Wohnungsbau**

Das Argument, die Kopfbahnhofgleise müssten dem Bau dringend benötigter Wohnungen weichen, ist aus mehreren Gründen nicht haltbar:

- Es gibt in Stuttgart eine ganze Reihe von Bauflächen, die für solchen Wohnungsbau genutzt werden können (u.a. am Nordbahnhof, wo die Gleisflächen bereits dafür entwidmet sind). Man fragt sich, warum diese Möglichkeiten nicht aktiv genutzt werden.
- Es gibt in Stuttgart einen Leerstand von 10.000 Wohnungen. Die mindestens teilweise Beseitigung dieses Missstands kann prioritär angegangen werden (Bauen im Bestand), bevor man klimapolitisch höchst wichtige Bahnflächen zu bebauen versucht.
- Berechnungen zeigen, dass entweder nur hochpreisige Wohnungen entstünden oder die Stadt in einem Maße Mieten subventionieren müsste, das sie überfordert. Allein die Kosten für die infrastrukturelle Erschließung des geplanten Stadtquartiers beziffert der Stuttgarter Finanzbürgermeister auf (nicht finanzierte) 1,6 Mrd. €.
- Die Bebauung der Gleisflächen könnte frühestens Anfang der 40-er-Jahre beginnen, weil Geländefreimachung und vor allem die Dekontaminierung der tief verschmutzten Gleisflächen viele weitere Jahre benötigen werden. Wohnungen werden aber heute benötigt (niemand weiß, angesichts der Krise von Stuttgarter Schlüsselindustrien, was in 15 oder 20 Jahren sein wird).
- Nicht zuletzt stellt die Fläche, die die Stadt Stuttgart zu entwidmen und zu bebauen begehrt, eine der wichtigsten Frischluftschneisen und eine Kühlfläche für die schon heute überhitzte Innenstadt dar. Trotz aller anzuerkennenden Bemühungen werden Böden weiter versiegelt. Durch die bis zu 20 m hohe Bebauung würde die Frischluftschneise blockiert. Eine solche Bebauung würde doppelten Klima-Schaden anrichten: nicht nur eine fürs Klima wichtige Fläche beschädigen, sondern auch noch Kapazitätssicherung und Ausbaumöglichkeiten der Bahn verhindern.
- Die Gleisflächen sind ein Areal mit hoher Biodiversität. Es wurden extrem seltene, teils vom Aussterben bedrohte Tier- und Pflanzenarten nachgewiesen, die im Falle einer Bebauung verloren gingen oder weiter stark gefährdet würden.

Der Fortschritt der jetzigen Fassung des AEG § 23 besteht auch darin, dass Entwidmungen nicht leichtfertig getroffen werden können. Alternativen für andere Nutzung werden so intensiver geprüft

bzw. wie bei Stuttgart 21 ermöglicht. Die unbestritten drängende Wohnungsfrage in vielen Ballungsräumen darf nicht gegen verkehrspolitische Belange priorisiert oder ausgespielt werden.

**Fazit:**

**Der Erhalt des AEG § 23 stützt die Verkehrswende und erspart Bahn und Bund weitere Milliardenbelastungen für ein Stuttgarter Immobilienprojekt**

Die jetzige Fassung des AEG ist ein Meilenstein für die Verlagerung von Verkehr auf die Schiene, indem sie das Weiter-so von Entwidmungen zu Lasten der Schieneninfrastruktur beendet.

Die Rücknahme des Gesetzes, das die Entwidmung von Kopfbahnhofgleisen und Gäubahnanschluss zugunsten des Stuttgarter Immobilienprojets ermöglichen soll, hätte Kostenfolgen für den Bahn- bzw. Bundeshaushalt in Milliardenhöhe. Denn deren Haushalte wären weiter in Mithaftung genommen für alle Versuche das Kapazitätsproblem des zu kleinen Tiefbahnhofs mit teuren Ersatz- und Ergänzungsprojekten zu lösen – allen voran mit dem Projekt „Pfaffensteigtunnel“ von Böblingen zum Stuttgarter Flughafen. Es würde über eine Bauzeit von – laut Bahn mindestens 7 Jahren – nach Aussage von Fachleuten mehr als 10 Jahren – nach unabhängigen Schätzungen Kosten von 4 Mrd. € auslösen, die über den Bundesverkehrswegeplan zu finanzieren wären – die S21-typischen Kostensteigerungen nicht eingerechnet. Der Erhalt von Kopfbahnhofgleisen würde auch dem Bundeshaushalt in prekärer Lage hohe Kosten ersparen.

Ein Teil des Projekts – der umstrittene Tiefbahnhof – ist von der AEG-Einschränkung nicht betroffen, könnte also zu Ende gebaut werden, während der andere Teil des Projekts – die Gewinnung von Immobilienflächen – aufgegeben werden müsste. Zugleich blieben der Bahn Kopfbahnhof und Gäubahnanschluss als wichtiges Infrastrukturkapital für ihren Beitrag zur Verkehrswende erhalten. In welchem Umfang und wann im eigentlichen Bahnprojekt Stuttgart 21 Bahnverkehr realisiert werden kann, müssen am Ende die Gerichte entscheiden, v.a. in der Frage des Brandschutzes.

Die Änderungen des Gesetzentwurfes der CDU/CSU-Fraktion bremsen die Verkehrswende aus und bedeuten, bezogen auf Stuttgart 21, weitere Milliardenkosten für die Haushalte von Bahn und Bund. Ende offen.