

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Leidig, Caren Lay,
Herbert Behrens, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/5568 –**

Brandschutz beim Bahnprojekt Stuttgart 21

Vorbemerkung der Fragesteller

In dem gemeinsamen Antrag der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 18/3647) war für die im Bau befindliche Bahnsteighalle von Stuttgart 21 das fehlende Brandschutzkonzept moniert worden (S. 7). Bezweifelt wurde dabei insbesondere, ob die Zahl der zu evakuierenden Personen die geplanten Betriebsprogramme widerspiegelt, nach denen pro Bahnsteig entsprechend dem „EBA-Formalismus mehr als 6 000 Personen“ (EBA – Eisenbahn-Bundesamt) zu evakuieren wären.

In der Anhörung zu diesem Antrag im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 6. Mai 2015 wurde dieser Sachverhalt auch in den Stellungnahmen der Experten angesprochen (Ausschussdrucksachen 18(15)225-A, S. 2 und 6 „Auswirkungen der [...] Brandschutzanforderungen auf die Betriebsabwicklung“, 18(15)225-B, S. 19 „auf doppelbelegten Gleisen“ ... gut 6.000 Reisende). In der mündlichen Anhörung verwies hingegen Projektchef Manfred Leger auf insgesamt 16 164 Personen laut der „EBA-Formel“ (Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Protokoll 18/41, S. 5). Dies entspräche 4 041 Personen auf jedem der vier Bahnsteige. Diese Zahl ist auch die Basis der Genehmigung des Brandschutzkonzepts durch das EBA („EBA-Bescheid“ vom 23. April 2015, Planfeststellungsabschnitt – PFA 1.1, 6. Planänderung, S. 20; „EBA-Akte“, PFA 1.1, 6. Planänderung, S. 425, 173R).

Den Fragestellern ist für Stuttgart 21 kein Betriebsprogramm mit praxisnahen Haltezeiten bekannt, das die für den Bahnhofsneubau geforderte Zugleistung erbringen könnte, ohne dabei Doppelbelegungen (Halt zweier Züge hintereinander an einer Bahnsteigkante) umfassend zu nutzen. In der Anhörung vom 6. Mai 2015 führte der Technikvorstand der Deutschen Bahn AG, Dr. Volker Kefer, den sogenannten Stresstest als auditierten Kapazitätsnachweis für Stuttgart 21 an (Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Protokoll 18/41, S. 4). Dem Betriebsprogramm zufolge, das diesem sogenannten Stresstest zugrunde liegt, hält jeder zweite Zug in einer solchen Doppelbelegung. Mit diesen Doppelbelegungen werden jedoch sehr viele Reisende in kurzer Zeit auf einen Bahnsteig gebracht. Diese Menschen müssen im Katastrophenfall über die Fluchttreppen auch rechtzeitig evakuiert werden können.

Für die dem Brandschutzkonzept von Stuttgart 21 zugrunde liegenden Berechnungen wurde je ein Regionalzug mit sieben Doppelstockwaggons an jeder der zwei Kanten eines Bahnsteigs angesetzt (Angabe nach Klaus-Jürgen Bieger, Brandschutzbeauftragter der Deutschen Bahn AG, am 22. Oktober 2013 in der Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Technik des Stuttgarter Gemeinderats, Protokoll vom 22. Oktober 2013, S. 19). Hierfür ergeben sich laut der „EBA-Formel“ (EBA-Leitfaden für den Brandschutz, S. 10 und 11) tatsächlich 4 041 Personen pro Bahnsteig oder 16 164 Personen auf allen vier Bahnsteigen zusammen. Klaus-Jürgen Bieger hatte vor dem Stuttgarter Gemeinderat aber auch klargestellt, dass die für das Brandschutzkonzept zugrunde gelegten Züge den Fildertunnel gar nicht befahren können. Ursache ist die im Tunnel vorliegende Steigung von 25 Promille, die auch in gleicher Höhe in allen anderen Zulauffunneln vorliegt (PFA 1.2, 1.5, 1.6a, jeweils Erläuterungsbericht, Teil III). Das bedeutet im Klartext, dass solche Züge, die Grundlage des Brandschutzkonzepts sind, den Bahnhof Stuttgart 21 grundsätzlich nicht anfahren können.

Zwar verweist die Bundesregierung beim Projekt Stuttgart 21 immer wieder grundsätzlich darauf, dass es sich hierbei um ein eigenwirtschaftliches Projekt der Deutschen Bahn AG handele und nicht um eines des Bundes. Dennoch ergibt sich ihre Beteiligung nach Auffassung der Fragesteller an der Realisierung dieses Projektes daraus, dass sie erstens eine grundsätzliche und auch grundgesetzlich verankerte Verantwortung für den Erhalt der Leistungsfähigkeit der Schieneninfrastruktur hat, dass zweitens das EBA als Genehmigungsbehörde eine Bundesbehörde ist, die dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) untersteht (welches auch schon Entscheidungen des EBA korrigierte in Form der Ausnahmegenehmigung für die S-Bahn-Tunnel-Mitbenutzung auf den Fildern vom 18. Juni 2010), sowie dass sie drittens Vertreterin des Bundes ist, dem Eigner der Deutschen Bahn AG. Die Bundesregierung entsendet überdies mehrere Staatssekretäre in den Aufsichtsrat der Deutschen Bahn AG. In dieser Funktion haben sie die Verpflichtung, Schaden vom Unternehmen, den Kunden und dem Eigner fernzuhalten. Zudem hatte Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel im Jahr 2010 das Projekt Stuttgart 21 zum Maßstab für die „Zukunftsfähigkeit Deutschlands“ erklärt (Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel im Deutschen Bundestag vom 15. September 2010, Plenarprotokoll 17/58, S. 6045).

Das EBA ließ bisher in Bezug auf Doppelbelegungen und ihre Auswirkungen auf den Brandschutz verlautbaren, dass „erst zur Inbetriebnahme“ über „betriebliche und technische Regelungen“ entschieden werden müsse (Stuttgarter Nachrichten vom 20. März 2015: „Fluchtwege im Bahnhof nur 30 Minuten sicher“). Dies entspricht im Kern auch der Position des EBA zu der sechsfach über dem Sollwert der Eisenbahnbau- und Betriebsordnung liegenden Gleisneigung im Tiefbahnhof: Auch hier sei über „betriebliche Maßnahmen“, um die „Sicherheit des Betriebes zu gewährleisten“, zur „Inbetriebnahme“ zu entscheiden (Brief des EBA vom 4. Mai 2015 an Jobst Knoblauch; Brief des EBA vom 11. August 2014 an den Landesverband des Verkehrsclubs Deutschland e. V. Baden-Württemberg, in Sven Andersen, „Gutachten über die Beurteilung der überhöhten Gleisneigung beim Bahnhofprojekt Stuttgart 21 unter Berücksichtigung der Anforderungen aus der EBO und dem bisherigen Verfahrensablauf“ vom 4. Oktober 2014, S. 47).

Ähnlich fiel auch die Antwort des BMVI vom 6. Dezember 2011 auf die Schriftlichen Fragen der Abgeordneten Sabine Leidig aus, nach der die Frage, ob Stuttgart 21 zu klein sei, sinngemäß erst kurz vor Fertigstellung des Projektes geklärt zu werden brauche (Bundestagdrucksache 17/8206, S. 83, Antwort zu den Fragen 70 und 71).

1. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus, dass das Brandschutzkonzept des größten deutschen Bauprojekts möglicherweise auf der Annahme von Zügen basiert, die diesen Bahnhof

technisch gar nicht befahren können (siehe Vorbemerkung der Fragesteller)?

Im Brandschutzkonzept, das die Vorhabenträgerin im Verfahren der sechsten Planänderung im Planfeststellungsabschnitt 1.1 des Projekts „Stuttgart 21“ vorgelegt hat, sind Fahrzeuge berücksichtigt, die den Fildertunnel auch befahren können.

2. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass sich ausgehend von dieser möglichen Fehlannahme im Brandschutz Probleme ergeben, die eine Inbetriebnahme ähnlich wie beim Flughafen Berlin-Brandenburg BER gefährden könnten oder den zur Rechtfertigung des Baus angeführten Kapazitätswachstums infrage stellen (bitte begründen)?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

3. Kann nach Einschätzung der Bundesregierung alleine die Verwendung der so genannten EBA-Formel ausreichen, oder müssen nicht auch die eingesetzten Größen (in diesem Fall die angenommene Art der Züge) geprüft werden, um sicherzustellen, dass das Brandschutzkonzept auf realistischen Annahmen beruht (bitte begründen)?

Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) legt in allen einschlägigen Verfahren den öffentlich zugänglichen „Leitfaden für den Brandschutz in Personenverkehrsanlagen der Eisenbahnen des Bundes“ (EBA-Brandschutzleitfaden) einschließlich seiner Erläuterungen zugrunde.

4. Müssten nicht realistische Annahmen für die bei Stuttgart 21 anzutreffende Maximalbelastung eines Bahnsteigs mit Zügen zur Grundlage des Brandschutzes gemacht werden (bitte begründen)?

Welche Annahmen zur Maximalbelastung hält die Bundesregierung für realistisch?

5. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus, dass die Doppelbelegung von Gleisen nach Auffassung der Fragesteller für das Brandschutzkonzept nicht berücksichtigt wurde?

6. Müsste nicht die bei Doppelbelegungen tatsächlich zu erwartende Maximalbelegung der Bahnsteige mit bis zu vier Zügen für die Evakuierung angesetzt werden?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn ja, wie wird dies gewährleistet?

7. Stimmt die Bundesregierung der Einschätzung zu, dass im Falle der Doppelbelegungen mit den tatsächlich für Stuttgart 21 geplanten kürzeren Regionalverkehrszügen mit je fünf Doppelstockwaggons statt der bisher angesetzten 4 014 vielmehr rund 6 000 Reisende pro Bahnsteig zu evakuieren wären (www.wikireal.org/wiki/Stuttgart_21/Personenzugänge/Entfluchtung), sich damit also eine anderthalb mal längere Entfluchtungszeit ergäbe (bitte mit Begründung)?

Die Fragen 4 bis 7 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der EBA-Brandschutzleitfaden sieht gemäß Nummer 4.2 die Ermittlung der „größtmöglichen Personenzahl im Regelbetrieb“ vor. Die Anlagenbetreiberin

hat die größtmögliche Personenzahl in Übereinstimmung mit dem EBA-Brandschutzleitfaden ermittelt, diese ist dem Brandschutzkonzept und der Entscheidung zur sechsten Planänderung im Planfeststellungsabschnitt 1.1 des Projekts „Stuttgart 21“ vom 23. April 2015 zugrunde gelegt. Dabei wurde im Planfeststellungsbeschluss vom 28. Januar 2005 und den nachfolgenden Änderungsentscheidungen ein Zug mit der höchsten Maximalbelegung angenommen.

8. Inwiefern wurde der Bundesregierung nachvollziehbar die ausreichende und regelkonforme Dimensionierung der Bahnsteige unter Berücksichtigung der Engpässe neben den neu eingeführten Fluchttreppenräumen für die geplanten Betriebsprogramme belegt?

Wenn ja, wie wurde dies belegt, welche Studie liegt dem zugrunde, wo kann diese nach Kenntnis der Bundesregierung eingesehen werden, und werden in dieser Untersuchung Doppelbelegungen berücksichtigt?

9. Falls eine solche Studie nicht vorliegt, wie konnte dann das Brandschutzkonzept (6. Planänderung zu PFA 1.1) ohne einen Nachweis der Tauglichkeit für den täglichen Betrieb vom EBA genehmigt werden?

Die Fragen 8 und 9 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Dimensionierung der Bahnsteige ist unabhängig von den Berechnungen für das Brandschutzkonzept und wurde bereits mit dem Planfeststellungsbeschluss aus dem Jahr 2005 genehmigt. Durch die Änderungen der sechsten Planänderung wird die Situation der Bahnsteigzugänge im Übrigen verbessert. Dies ist in dem Bescheid vom 23. April 2015 auf Seite 18 ausgeführt. Für die Planung der neuen Treppenhäuser auf den Bahnsteigen ist die einschlägige Richtlinie der DB-Unternehmen (RiL 813) beachtet worden.

10. Ist der Bundesregierung die technische Lösung für die Zufuhr von Luft für die Entrauchung (EBA-Bescheid, S. 21) mit je 1,2 Mio. m³/h aus beiden Tunnelröhren (EBA-Akte, S. 496, 371R) bekannt?

Wie ist diese Luftzufuhr technisch möglich, wenn die Lüfter nach Information der Fragesteller etwa im Norden kilometerweit von der Bahnhofshalle entfernt sind und deren Luftstrom in die Tunnelröhren sowie im Schwallbauwerk Nord entweicht?

Genügt es für die Genehmigung des Brandschutzes, diese Zuluft ohne nachgewiesene technische Lösung, quasi „virtuell“ in die Simulationen einzusetzen (bitte begründen)?

Die technische Lösung ist dem EBA bekannt. Die eisenbahnrechtliche Planfeststellung ist eine Bauplanfeststellung. Fragen der späteren konkretisierenden Bauausführung sind jedenfalls dann nicht regelungsbedürftig, soweit der Stand der Technik für die zu bewältigenden Probleme geeignete Lösungen zur Verfügung stellt und die Beachtung der entsprechenden technischen Regelwerke sichergestellt ist. Die Planfeststellungsbehörde hat sich Gewissheit darüber verschafft, dass die Problematik beherrschbar ist und das notwendige rechtliche Regelungsinstrumentarium bereit steht. Diese Gewissheit ist im vorliegenden Fall gegeben, nachdem die Vorhabenträgerin ein Brandschutzkonzept aufgestellt hat und durch einen vom EBA anerkannten unabhängigen Sachverständigen hat überprüfen lassen.

11. Lag für den Nachweis der Rauchfreihaltung des Straßburger Platzes (auf den der Rauch aus der Bahnsteighalle entweicht und auf den die Flüchtenden über die Fluchttreppen gelangen), wie von den Trägern öffentlicher Belange gefordert, eine aerodynamische Simulation vor (bitte veröffentlichen), oder war die Grundlage der Genehmigung die formelmäßige Berechnung nach der „Freistrahtheorie“ (EBA-Akte, S. 577, 573, 565, 476 ff.)?

Es lag keine aerodynamische Simulation vor. Der Entscheidung über die sechste Planänderung vom 23. April 2015 lag u. a. die brandschutztechnische Stellungnahme der Firma BPK, Prof. Dr. Klingsch vom 30. Juli 2014 zur Frage der Rauchfreihaltung des Straßburger Platzes zugrunde.

12. Ist die Berechnung nach der Freistrahtheorie nach Kenntnis der Bundesregierung ein anerkannter Ersatz für eine Verrauchungssimulation unter Berücksichtigung ungünstiger Witterungsbedingungen und Topographie (Lichtaugen, Nachbargebäude; bitte begründen)?

Ist diese Berechnung von der Prüfung durch den unabhängigen Brandschutzgutachter umfasst (bitte begründen)?

Die o. a. brandschutztechnische Stellungnahme hatte nicht die Funktion, eine Simulation zu ersetzen. Die Berechnung war auch nicht von der Prüfung umfasst.

13. Welche Personenstromanalyse ist die Grundlage der Aussage des EBA, das neue Brandschutzkonzept sei mit der „vorgelegten Personenstromanalyse und der Evakuierungsberechnung konform“ (EBA-Bescheid, S. 18)?
 - a) Umfasst diese Personenstromanalyse bereits die neuen möglichen Engpässe auf den Bahnsteigen mit der Minimalbreite von 2,05 Metern neben den Fluchttreppenträumen?
 - b) Welcher Nachweis liegt vor, dass diese möglichen Engpässe keine unzumutbare Behinderung im täglichen Betrieb bewirken, insbesondere während der geplanten Doppelbelegungen?

In dem Verfahren der sechsten Planänderung wurde die Personenstromanalyse von Durth Roos Consulting GmbH vom September 2009 und deren Ergänzung von Februar 2012 vorgelegt. Auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/5504 wird verwiesen.

14. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus, wenn die Träger öffentlicher Belange ihre Zustimmung unter den Vorbehalt stellen, an den zugrunde liegenden Beratungen nicht beteiligt gewesen zu sein und die „angeführten Gutachten und Stellungnahmen“ nicht zu kennen (EBA-Akte, S. 573; bitte begründen)?

Reicht eine solche Zustimmung ihrer Auffassung nach aus (bitte begründen)?

Gemäß den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) ist eine Zustimmung von Trägern öffentlicher Belange nicht erforderlich. Das Gesetz gibt ihnen gemäß § 73 VwVfG eine Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und deren anschließende Stellungnahme erfolgten aufgrund der vorgelegten Planunterlagen sowie der im Verfahren vorgelegten Gutachten und Prüfberichte.

15. Aufgrund welcher Bestimmungen war es zulässig, dass bei der aktuellen Genehmigung des geänderten Brandschutzkonzepts der Gutachter durch die Deutsche Bahn AG bezahlt wurde (EBA-Bescheid, S. 20, EBA-Akte, S. 151, 209), während der Brandschutz von Stuttgart 21 zuvor im Auftrag des EBA begutachtet wurde?
16. Genügt nach Einschätzung der Bundesregierung die Prüfung durch einen von der Deutschen Bahn AG beauftragten Gutachter dem Anspruch einer „unabhängigen“ Prüfung des Brandschutzkonzepts (bitte begründen)?

Die Fragen 15 und 16 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Begutachtung erfolgte durch einen unabhängigen und vom EBA anerkannten Sachverständigen. Die öffentliche Bestellung und Vereidigung eines Sachverständigen erfolgt, weil der Rechtsverkehr ihm ein hohes Maß an Vertrauen in seine Unabhängigkeit entgegen bringt.

17. Inwiefern sieht die Bundesregierung für die von ihr entsandten Mitglieder im Aufsichtsrat der Deutschen Bahn AG Klärungs- bzw. Handlungsbedarf hinsichtlich der Fragen 1 bis 15?

Wenn sie einen solchen nicht sieht, mit welcher Begründung können die Aufsichtsräte die angeführten möglichen Mängel am Brandschutz von Stuttgart 21 ausschließen?

Die Projektplanung liegt in der operativen Verantwortung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Der Vorstand der DB AG konnte dem Aufsichtsrat im Jahr 2013 vor dem Hintergrund ermittelter Projektkostensteigerungen plausibel darlegen, dass die Fortführung des Projektes für die DB AG wirtschaftlich vorteilhafter als ein Abbruch ist.

18. Sieht die Bundesregierung Korrekturbedarf an den Entscheidungen des ihr unterstellten EBA hinsichtlich der Genehmigung des Brandschutzes für Stuttgart 21?

Wenn ja, welchen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Planfeststellungsbehörde ist in ihrer Entscheidung unabhängig. Bisher wurden nach Kenntnis der Bundesregierung keine Rechtsmittel gegen diesen Verwaltungsakt eingelegt.

19. Sieht die Bundesregierung bzw. das EBA wegen der möglichen Probleme bei der Entfluchtung im Katastrophenfall (Fragen 5 bis 7) die Notwendigkeit, für Stuttgart 21 Doppelbelegungen von Bahnsteigen zu untersagen?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn ja, welche Maßnahmen leitet die Bundesregierung in dieser Sache bzw. in Richtung des EBA ein?

Nein. Auf die Antwort zu den Fragen 5 bis 7 wird verwiesen.

20. Was würde ein mögliches Verbot der Doppelbelegung von Bahnsteigen nach Einschätzung der Bundesregierung für die verkehrliche Kapazität des Bahnhofsneubaus bedeuten?

Ist ihrer Auffassung nach dann das geplante Verkehrswachstum tatsächlich noch realisierbar oder auch nur der heutige Verkehrsbedarf erfüllbar (bitte begründen)?

Ein Verbot der Doppelbelegung ist derzeit nicht vorgesehen.

21. Sofern entsprechend den Antworten der Bundesregierung auf die vorausgehenden Fragen wesentliche Punkte in diesem Zusammenhang erst zur Inbetriebnahme geklärt werden sollen (siehe Vorbemerkung der Fragesteller), inwieweit kann es nach Einschätzung der Bundesregierung der Maßstab für die „Zukunftsfähigkeit Deutschlands“ (Zitat der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, Rede im Deutschen Bundestag vom 15. September 2010) sein, wenn für den Brandschutz des größten Bauprojektes des Landes zwar die richtigen Formeln angesetzt werden, aber möglicherweise unzutreffende Eingangsgrößen verwendet werden?
22. Ist es nach Ansicht der Bundesregierung sachgerecht, die Frage, ob diesem Projekt möglicherweise entweder der regelkonforme Brandschutz oder aber die nötige Leistungsfähigkeit fehlt, erst nach dem Bau zu bearbeiten (bitte begründen)?

Die Fragen 21 und 22 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bemessung der Leistungsfähigkeit des Projektes Stuttgart 21 erfolgte auf Grundlage eines vom Vorhabenträger vorgelegten abgestimmten Betriebsprogramms. Die Bundesregierung hat vor dem Hintergrund der aktuellen Verkehrsprognosen keinen Anlass an diesen Daten zu zweifeln. Darüber hinaus wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 20 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/5504 verwiesen.

