

DAS BEWILLIGUNGSVERFAHREN ODER: VOM WUNSCH ZUR WIRKLICHKEIT

Peter Zbinden
Heinz Ehrbar

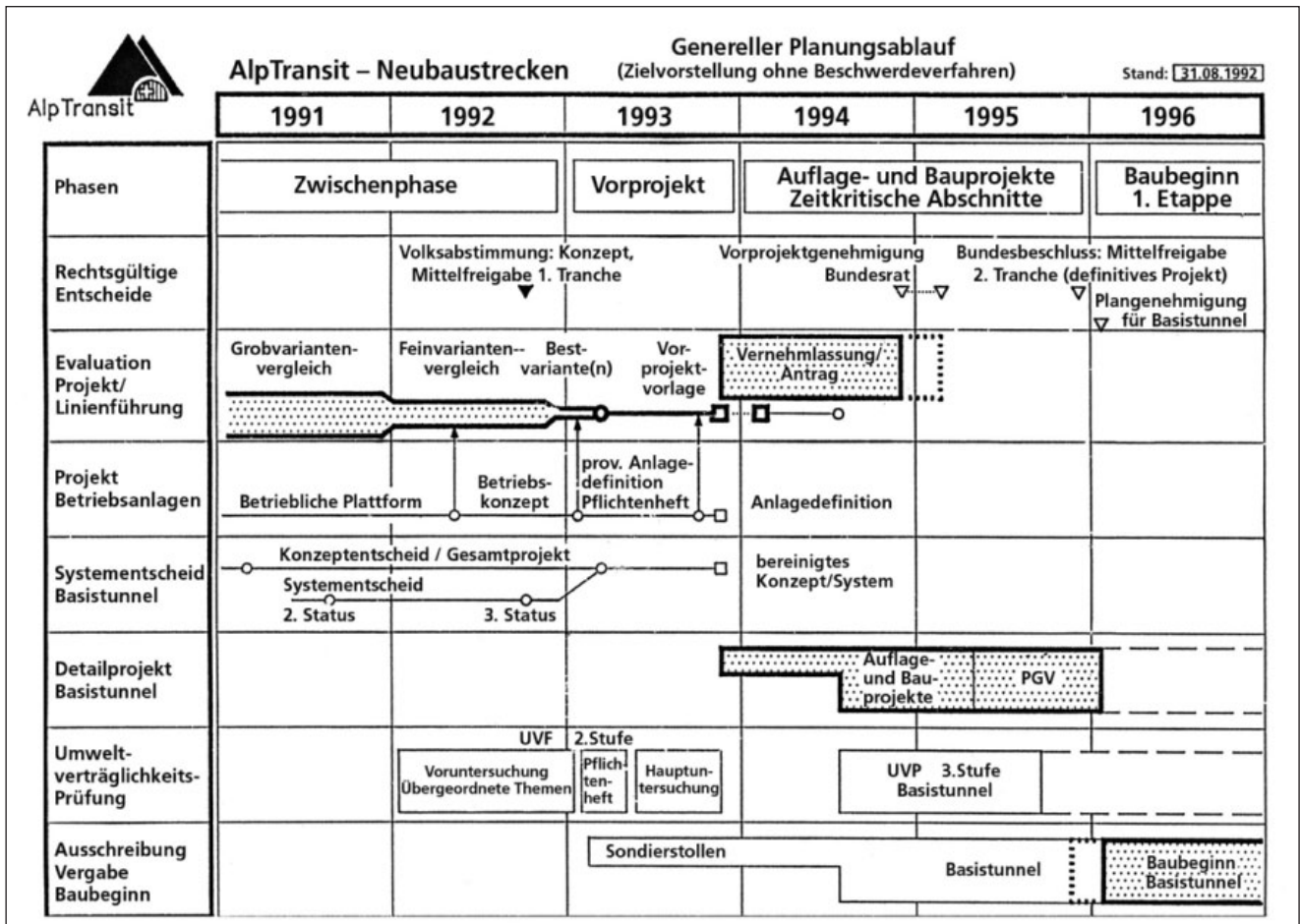
1 VORARBEITEN

Mit dem Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 4. Oktober 1991 [2], in Kraft gesetzt am 1. Dezember 1992, und dem Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des Konzepts der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 1. Oktober 1991 [1] war der Startschuss für deren Realisierung erfolgt. Nach der Volksabstimmung am 27. September 1992 ging die Projektleitung AlpTransit Gotthard (ATG) der Generaldirektion der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) zügig an die Umsetzung des Vorhabens. Aus dem ersten Verpflichtungskredit von 800 Mio. CHF aus dem Bundesbeschluss vom 1. Oktober 1991 erhielt die Gotthardachse für die Projektbereinigung und Bauvorbereitungen 500 Mio. CHF. Die Bereinigung der Linienführung und insbesondere die Erkundung der Piora-Mulde (PM) und des Tavetscher Zwischenmassivs (TZM) erhielten oberste

Priorität, sodass die erste Sprengung am Gotthard mit dem Beginn des Sondierstollens in die PM bereits ein Jahr nach der erfolgreichen Volksabstimmung am 22. September 1993 erfolgen konnte. Mit den zwei Bundesbeschlüssen vom 4. Oktober 1991 [2] und demjenigen vom 21. Juni 1991 über das Plangenehmigungsverfahren [3] waren die bewilligungsrechtlichen Grundlagen festgelegt. Alle Beteiligten von den beauftragten Ingenieuren und Geologen bis zum Bundesamt für Verkehr (BAV) zogen am gleichen Strick und in die gleiche Richtung.

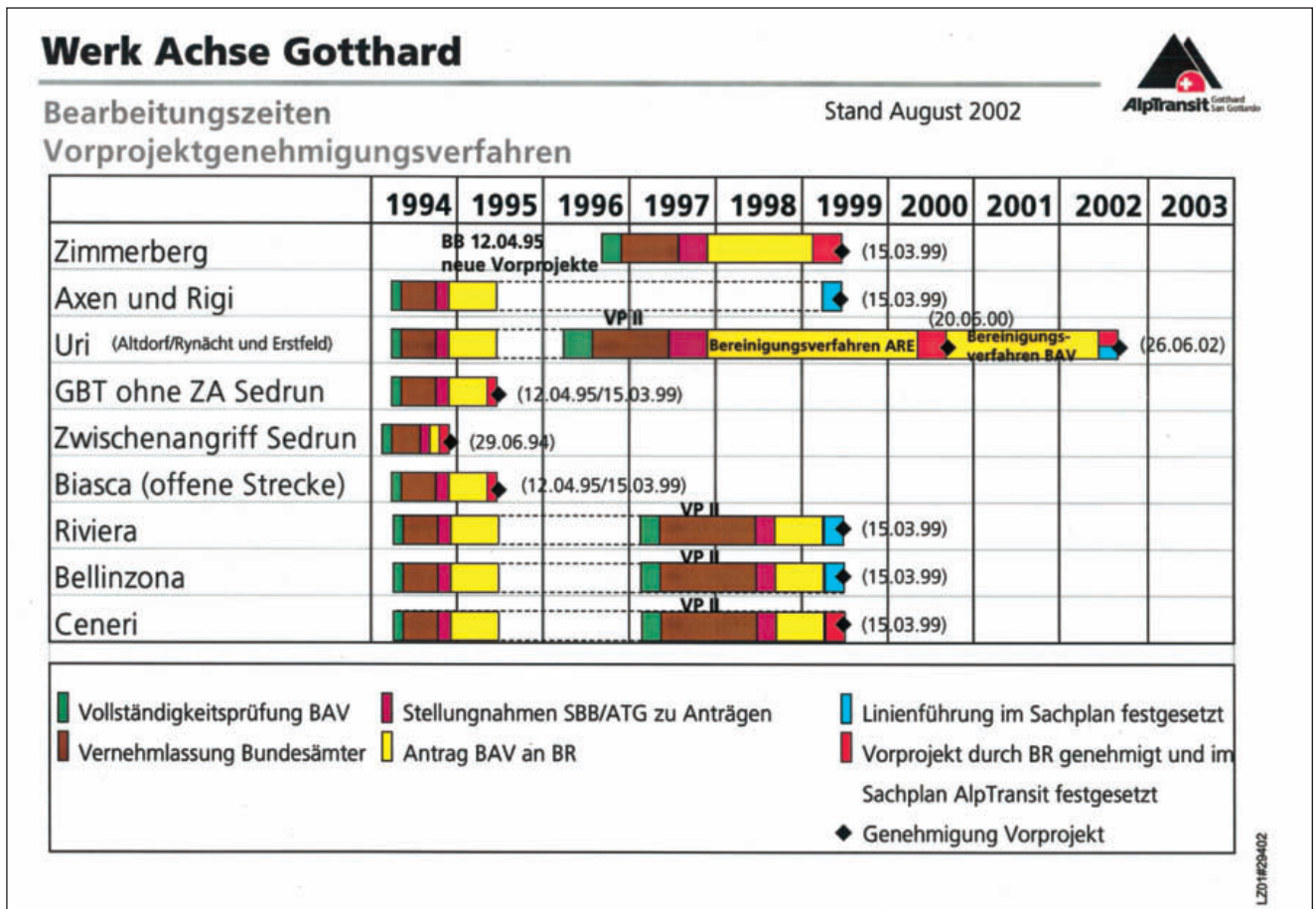
2 VORPROJEKTE UND DEREN GENEHMIGUNG

Einer der ersten Terminpläne des Bundes vom 31. August 1992 (siehe ►Bild 1) sah vor, die Vorprojekte im Jahr 1993 zu erarbeiten mit dem Ziel, diese bis Ende 1994 bzw. Anfang 1995 durch den Bundesrat genehmigen zu lassen. Wie vom



Quelle: BAV, 31.08.1992

► Bild 1 Genereller Planungsablauf mit Baubeginn 1996



► Bild 2 Bearbeitungszeiten Vorprojektgenehmigungsverfahren

Bund vorgesehen waren die Vorprojekte des Urmiberg- und Axentunnels, der offenen Strecke im Kanton Uri, des Gotthard-Basistunnels (GBT), der offenen Strecken im Kanton Tessin inklusive der Umfahrung von Bellinzona und des Ceneri-Basistunnels per Ende 1993 fertig erstellt. Sie wurden anschliessend von der SBB-Generaldirektion genehmigt und am 28. Februar 1994 dem BAV eingereicht. Bei der Erstellung des Terminplans des Bundes 1992 waren bereits das Vorgehen, die Zuständigkeit und die Verantwortung für die Einreichung sowie die Anhörung der Kantone und der einspracheberechtigten Verbände klar umschrieben und festgelegt.

Die Genehmigung der Vorprojekte erfolgte nach dem Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpen-transversale vom 4. Oktober 1991 [2] durch den Bundesrat. Die zeitliche Vorstellung im erwähnten Terminplan von 1992 entsprach durchaus den Vorstellungen des Bundes und der Bundesbeschlüsse von 1991. Wie ► Bild 2 zeigt, stimmten auch die Bearbeitung der Vorprojekte durch die beauftragten Projektgenieure, die zeitliche Einreichung beim BAV, dessen Prüfung auf die Vollständigkeit und die Stellungnahme der SBB/ATG innerhalb eines Dreivierteljahres mit den Annahmen des Bundes überein. Der Antrag vom BAV an den Bundesrat erfolgte innerhalb von ca. einem Halbjahr. Insgesamt eine rekordverdächtige Zeit! «Das Fenster war weit offen», wie der

damalige Verkehrsminister Adolf Ogi im Nachhinein zur politischen Situation sagte. Das Ziel war jedem Beteiligten bekannt, alle zogen am gleichen Strick und nutzten die Gunst der Stunde.

Am Himmel aber zogen die ersten Gewitterwolken auf, und es drohte Ungemach wegen der Finanzierung der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) und des daraus entstehenden Achsenstreites Lötschberg gegen Gotthard in der Politik und im Bundesrat selbst. Vor dem «Schliessen des Fensters» gelang aber noch der Abschluss respektive die Genehmigung der Vorprojekte für den Zwischenangriff Sedrun (29. Juni 1994), den GBT und die offene Strecke in Biasca (12. April 1995). Alle anderen Abschnitte erfuhren eine vier- bis siebenjährige Wartezeit oder wurden 1998 durch das Parlament aus dem NEAT-Konzept gestrichen. Die damalige politische Situation kann auch so umschrieben werden: Der Lötschberg wurde auf eine Röhre redimensioniert und der Gotthard etappiert (Ceneri-Basistunnel erst in einer zweiten Etappe). Dies war der innerpolitische Kompromiss, um vom Volk ein zweites Mal grünes Licht für die NEAT zu erhalten. Für den GBT hatte dies eine Verspätung von ca. fünf Jahren [8] auf die ursprünglich vorgesehene Inbetriebsetzung zur Folge. Ganz aus dem Rahmen fielen die offene Strecke im Kanton Uri und der Teilabschnitt Erstfeld. Beide Abschnitte waren für den kostenoptimierten Bauablauf, insbesondere für die Materialflüsse, von grösster Wichtigkeit.

2.1 Was war geschehen?

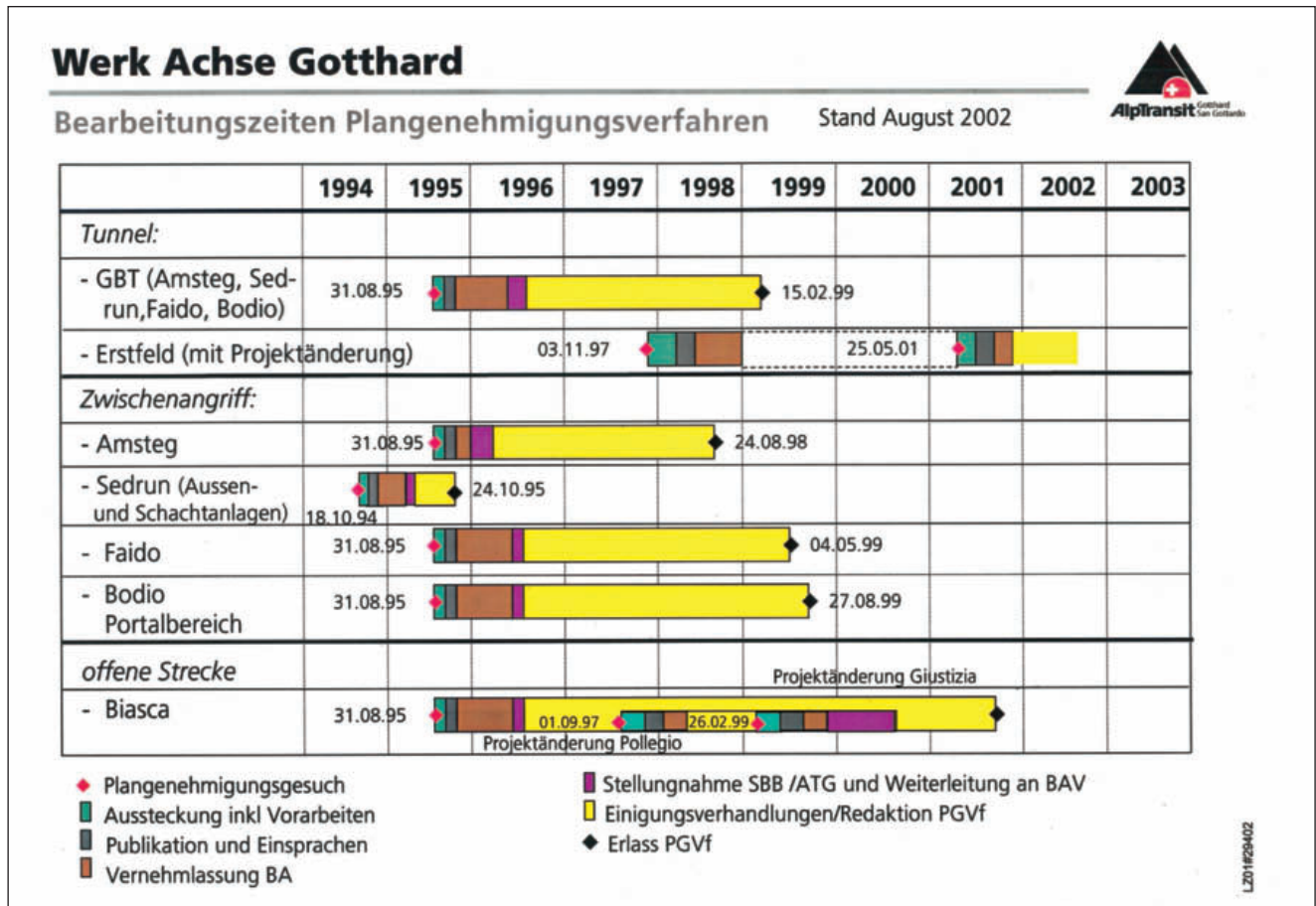
Die ursprünglich vorgesehene Finanzierung am Kapitalmarkt mit späterer Rückzahlung samt Zinsen innerhalb von 60 Jahren erwies sich als nicht machbar. Fälschlicherweise wurde in den Medien und in der Öffentlichkeit von höheren Baukosten gesprochen. Die Baukosten haben sich in dieser Zeit aber nicht verändert. Die Finanzierung am Kapitalmarkt mit Verzinsung und Rückzahlung des vom Parlament und Volk beschlossenen NEAT-Konzepts mit zwei Neubaustrecken am Lötschberg und am Gotthard konnte aber mit den vorgesehenen Einnahmen nicht gedeckt werden. Dies führte schon vor und besonders kurz nach der erfolgreichen Volksabstimmung vom 27. September 1992 zu einer politischen Diskussion, die schlussendlich einen Departementswechsel im Bundesrat und einen Rücktritt zur Folge hatte. Der neuen Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV) und der Etappierung der Gotthardachse stimmte das Volk am 29. November 1998 zu. Danach konnten die übrigen Vorprojekte ausser dem Abschnitt im Kanton Uri am 15. März 1999 genehmigt werden.

3 AUFLAGEPROJEKTE UND PLANGENEHMIGUNGSVERFÜGUNGEN

Für die Ausarbeitung der Auflageprojekte sah der Bund ca. anderthalb Jahre vor. Beim Vergleich von ►Bild 3 mit der Vorgabe des Bundes ist zu erkennen, dass die beauftragten Ingenieure

dazu ca. ein Jahr benötigten. Für die Zwischenangriffe Sedrun und Amsteg benötigten sie sogar nur ca. ein Dreivierteljahr. Diese hervorragende Leistung der privaten Ingenieurteams darf rückblickend als Meisterleistung bezeichnet werden. Sogar das Bewilligungsverfahren und die Plangenehmigung [4, 5] für den Zwischenangriff und den Schacht Sedrun, die nur gerade ein halbes Jahr dauerten, sind einmalig und stellen den Beteiligten aus dem Departement Umwelt, Verkehr und Kommunikation, dem Kanton Graubünden, der Gemeinde Tujetsch, den Umweltverbänden und den Projektingenieuren ein gutes Zeugnis aus [7]. Die Baubewilligung für Sedrun wurde am 24. Oktober 1995 erteilt und der Baubeginn erfolgte bereits im April 1996.

Das politische Gewitter zum Thema Finanzierung der NEAT war zu dieser Zeit bereits in vollem Gang, sodass alle anderen Bewilligungsverfahren faktisch unterbrochen wurden. Sie erfolgten erst nach drei bis fünf Jahren. Aus Gründen der Arbeitsbelastung der Bewilligungsbehörden wurden die Plangenehmigungen der Abschnitte Amsteg, Faido, Bodio und des GBT gestaffelt erteilt. Die Plangenehmigungsverfügung für den Abschnitt Bodio erfolgte am 28. August 1998 und für die offene Strecke Biasca in verschiedenen Schritten, für den Abschnitt Erstfeld und die offene Strecke im Kanton Uri aber erst am 5. März 2004 respektive am 18. Oktober 2007 [6].



► Bild 3 Bearbeitungszeiten Plangenehmigungsverfahren



Quelle: Andreas Tön, Neue Luzerner Zeitung

► Bild 4 Neue Luzerner Zeitung, 13. Juni 2001

3.1 Was war geschehen?

Die Verzögerungen der Plangenehmigungsverfahren für den GBT ohne Abschnitt Erstfeld und den offenen Abschnitt im Kanton Uri sind bei der Änderung der Finanzierung der NEAT und deren politischen Beratungen samt Volksabstimmungen 1998 zu suchen. Anstelle des vom Bund ursprünglich vorgesehenen Baubeginns Anfang 1996 konnte erst Ende 1999 respektive Anfang 2000 mit den Bauarbeiten begonnen werden. Die Verspätung gegenüber dem Terminprogramm des Bundes betrug damit am Anfang der Bauarbeiten durch die Änderung der Finanzierung ca. vier Jahre, je nach Abschnitt.

Ganz anders sieht die Situation im Kanton Uri aus [6]: Weil der Kanton Uri schon 1995 gegen das Vorprojekt Bahnhof Altdorf, die Überholgleisanlage Rynächt und den Abschnitt Erstfeld Einsprache erhob, erteilte der Bund 1996 der ATG den Auftrag, ein neues Vorprojekt auszuarbeiten. Dieses wurde vom Bundesrat am 19. Juni 2000 nach einem Bereinigungsverfahren durch das Bundesamt für Raumplanung genehmigt. Auch gegen diesen Beschluss des Bundesrats erhob der Kanton Uri ein Wiedererwägungsgesuch an den Bundesrat. Daran erfolgte ein neues Bereinigungsverfahren durch den Bundesrat. Dieses Mal wurde es durch das BAV geleitet. Am 26. Juni 2002 einigte sich der Kanton Uri mit dem Bund über die Lösung einer Bergvariante (Anschluss im Berg für eine spätere Fortsetzung im Kanton Uri durch den Berg). Nach dieser Einigung genehmigte der Bund am 5. März 2004 respektive am 18. Oktober 2007 das Auflageprojekt für den Abschnitt Erstfeld und die offene Strecke Rynächt bis zum Bahnhof Altdorf. Der Kanton Uri störte sich vor allem an der offenen Linienführung wegen des Verlusts an landwirtschaftlichem Land und wegen des Lärms im unteren Reusstal. Diesem verständlichen Anliegen konnte aus verschiedenen Gründen, insbesondere wegen der hohen Kosten und der Reduktion der Geschwindigkeiten der Personenzüge und der notwendigen Anzahl

der Gleise zum Überholen der langsameren Güterzüge, nicht nachgekommen werden.

4 FAZIT

Rückblickend muss festgestellt werden, dass die offene Linienführung im unteren Reusstal in etwa der Lösung der ATG von 1994 entspricht. Aber im Berg zwischen Amsteg und Erstfeld ist mit entsprechenden Mehrkosten eine Vorinvestition in Form von zwei Abzweigungen erstellt worden. Wann und wie und ob überhaupt eine Fortsetzung des GBT in Richtung Axen je ausgeführt wird, muss offengelassen werden. Bis zu diesem Zeitpunkt fahren die Güterzüge nach wie vor durch die Reussebene und besonders durch Flüelen. Was in Polleggio im Kanton Tessin mit der Verlegung der bestehenden Linie aus dem Dorf an die Neubaustrecke gelungen ist, konnte aus verschiedenen Gründen im Kanton Uri nicht erreicht werden. Die Verzögerung bis zum Erhalt der endgültigen Plangenehmigung des Bundes für den offenen Abschnitt im Kanton Uri hat nicht nur eine weitere Verspätung von zwei bis drei Jahren auf die Eröffnung des Gotthard-Basistunnels zur Folge, sondern auch Mehrkosten infolge von Umstellungen der Bauabläufe, der Materialbewirtschaftung und der Materialtransporte im dreistelligen Millionenbereich [8].

Literatur

- [1] Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 1. Oktober 1991
- [2] Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss) vom 4. Oktober 1991
- [3] Bundesbeschluss über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahn-Grossprojekte vom 21. Juni 1991
- [4] Verordnung über die Genehmigung der Projekte nach Alpentransit-Beschluss vom 20. Januar 1993 (Verfahrens-Verordnung)
- [5] Vorgaben der AlpTransit Projektleitung (später der AlpTransit Gotthard AG) für das Vorprojektgenehmigungs-Verfahren und das Plangenehmigungs-Verfahren, 2. Ausgabe, 1. Februar 1997
- [6] Indergand, B.; Regli, A.; Schneebeli W.: Der lange Weg zur Plangenehmigung Gotthard-Basistunnel, Der längste Tunnel der Welt, das Jahrhundertbauwerk entsteht, ATG 2010
- [7] Ehrbar, H.; Indergand, B.; Regli, A.: Plangenehmigungsverfahren – eine Voraussetzung für umweltgerechtes Bauen, Geomechanik-Kolloquium Salzburg, 12. Oktober 2011
- [8] Simoni, R.: Planung und Wirklichkeit bei Kosten und Zeitplan des Gotthard-Basistunnels, STUVA-Tagung 2013, Stuttgart