

Regionaltangente West in Frankfurt Rhein-Main

Eine kritische Auseinandersetzung unter verschiedenen Aspekten

1. Ausgangslage

Landauf, landab wird von der Politik des Rhein-Main-Gebiets seit bald 30 Jahren die Regionaltangente West (RTW) als wichtiges, innovatives Projekt zur Verbesserung der Erreichbarkeit des Flughafens und zur Entlastung des Hauptbahnhofs gepriesen. Sie soll eine neue Schienenverbindung von Bad Homburg und Frankfurt-Praunheim im Norden über Höchst und den Flughafen bis hin nach Neu-Isenburg und Dreieich-Buchsschlag oder sogar nach Langen und Spremlingen im Süden herstellen. Die Neubauabschnitte ganz überwiegend außerhalb von Kerngebieten sollen als Stadtbahn nach BOStrab errichtet werden. Ansonsten sollen vorhandene Eisenbahnstrecken und Bahnhöfe der DB AG mitbenutzt und teils umgebaut werden. Entsprechend ist der Einsatz von Zweisystemfahrzeugen vorgesehen, worin in Verbindung mit deren Einsatzbereich im Regionalverkehr offenbar die Innovation gesehen wird. Im zentralen Frankfurter Abschnitt ist durch die Überlagerung zweier Linien ein 15-Minuten-Takt, sonst nur ein 30-Minuten Takt geplant. Die längste Linie der RTW von Bad Homburg nach Neu-Isenburg ist rund 38 Kilometer lang. Seit Jahren ist sie in diversen Raumordnungs- und Verkehrsplänen enthalten. Längerfristig soll die RTW auch nach den Vorstellungen des Regionalverbands Frankfurt-RheinMain Teil eines Schienenrings um Frankfurt sein, um den zunehmenden Tangentialverkehren Rechnung zu tragen. Für die RTW soll auf ca. 23 Kilometer von den ca. 50 Kilometer Gesamtstrecke eine zwei- und teilweise eingleisige Schienentrasse neu errichtet werden.¹ Die Eröffnung war ursprünglich schon zur Fußballweltmeisterschaft im Jahr 2006 vorgesehen. Jetzt wird als frühester Termin das Jahr 2026 angepeilt.² Auch das Jahr 2027 wurde vom Geschäftsführer der RTW-Planungsgesellschaft Horst Amann zu Beginn des Jahres 2021 schon genannt und dabei von einer Teilinbetriebnahme gesprochen.³ Dabei gab es nach Auskunft eines maßgeblich Betroffenen im Nordabschnitt zu diesem Zeitpunkt noch nicht einmal substanzielle Gespräche. Die Investitions- und Planungskosten wurden zuletzt im Jahr 2019 mit fast 1,3 Mrd. Euro angegeben, incl. Fahrzeuge.

2. Geschichte

Solche Projektvorschläge gibt es im Raum Frankfurt seit mehr als 130 Jahren. Das Frankfurter Planungsbüro von Albert Speer (AS&P) schlug eine ähnliche Verbindung im S-Bahnsystem beginnend in Höchst, über den Flughafen, Zeppelinheim, Dreieichenhain bis nach Rodgau in

¹ Erläuterungsbericht (1. Änderung) zum Planfeststellungsabschnitt Nord v. 26.10.2020

² Florian Leclerc: *Regionaltangente ab 2026 in Betrieb*, Frankfurter Rundschau v. 28.05.2020

³ „Betriebswege für Radinfrastruktur mitnutzen“ – RTW-Geschäftsführer Horst Amann über Fortschritte bei der Regionaltangente West, Frankfurter Rundschau v. 11.01.2021, S. F8

einem im Jahre 1990 für das hessische Innenministerium erstellten Gutachten vor.⁴ Im Jahre 1992 erstellte der Frankfurter Umlandverband UVF eine Studie zu Tangentialverkehren. In seiner Schrift „*Schritte zu einem Regionalen Gesamtverkehrskonzept*“ schlug er eine Tangentialverbindung für den Westen vor.⁵ In der Fortschreibung des Frankfurter Generalverkehrsplans 1976/82 des Jahres 1996 war die RTW entsprechend der damaligen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern mit geringer Priorität ebenfalls noch komplett im Eisenbahnsystem angedacht.⁶ Nur der seit 1974 für die Generalverkehrsplanung zuständige Umlandverband Frankfurt (UVF) und der seit seiner Gründung 1995 für den Regionalverkehr zuständige Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) dachten bereits an eine Stadtbahn für Teile der RTW. Bereits die Gesellschaft zur Vorbereitung und Gründung des Rhein-Main-Verkehrsverbundes arbeitete im Jahre 1994 an einem Zielnetz 2010 für den Schienenpersonenverkehr.

In dem Projekt „*Integrale Netze*“ zur Einführung eines Integralen Taktfahrplans im Gebiet des RMV im Jahr 1995 war die RTW mit hoher Priorität enthalten. Die RTW als Stadtbahn zwischen dem Nord-West-Zentrum und Neu-Isenburg (ohne Zweige nach Bad Homburg und Buchschlag) landete in der Rangfolge nach der nordmainischen S-Bahn auf dem zweiten Platz. Im daraus resultierenden Zielnetz 2010 für den SPNV des RMV war sie mit Investitionsaufwendungen von 300 Mio. DM⁷ für den Fahrweg angedacht.⁸ Es war ein Fahrgastpotenzial von etwas 10.000 Kunden am Tag prognostiziert worden. Das gesamtwirtschaftliche Nutzen-Kosten-Verhältnis wurde mit 1,3 angegeben.⁹

Der *Generalverkehrsplan 2000* des UVF lässt an keiner Stelle eine Auseinandersetzung mit den in der Bahnreform 1993/1994 geschärften rechtlichen Gegebenheiten betreffend Zuständigkeit und Finanzierung erkennen.¹⁰ Er plädiert zwar für eine integrierte Planung, doch war der für das Eisenbahnnetz der DB AG zuständige Bund offenbar nicht einbezogen. Auch das für Stadtbahnen anzuwendende Personenbeförderungsgesetz (PBefG) setzt deren Einsatz Grenzen, die hier überschritten sein könnten. Darauf wird nachfolgend noch näher eingegangen.

Die Entscheidung für eine Zweisystembahn wurde schon früh getroffen. Sie beruht auf einer Studie des Umlandverbandes Frankfurt „*Tangentialverkehr im Gebiet des Umlandverbandes Frankfurt – Tangentialbahn oder Schnellbus*“ aus dem Jahr 1992 und einer Systemstudie, die der Umlandverband Frankfurt und der RMV im Jahr 1995 bzw. 1996 durchführen ließen. Obwohl sie mit ihrem Vergleich verschiedener Alternativen für die Planrechtfertigung auch heute von entscheidender Bedeutung ist, wurde sie im Rahmen der Anhörung zur Planfeststellung nicht veröffentlicht. Im ersten Erläuterungsbericht zum Planfeststellungsabschnitt Nord sowie in der ersten Änderung vom 26.10.2020 findet sich neben einigen knappen Aussagen dazu aber eine Tabelle aus der Studie, in der die verschiedenen Systeme, u.a. eine S-Bahn, anhand von 39

⁴ *Zielvorstellungen für die Gestaltung des engeren Verdichtungsraumes Rhein-Main bis zum Jahr 2000 und Handlungsstrategien zur Umsetzung*, AS&P, März 1990, S. 50

⁵ *Schritte zu einem Regionalen Gesamtverkehrskonzept – Vorschläge des Umlandverbandes Frankfurt*, UVF, November 1992, 40 S.

⁶ *Untersuchungen zur Fortschreibung des Generalverkehrsplans 1976/82, Teil Gesamtnetz Schiene 2000 in Frankfurt am Main, Ergebnisbericht 1996*, Magistrat der Stadt Frankfurt a.M., Frankfurt 1996, 101 S.

⁷ 1 DM = 0,5113 Euro

⁸ RMV: *Entwicklung eines Zielnetzes für den SPNV im Rhein-Main-Verkehrsverbund*, Der Abschlussbericht der Intraplan Consult GmbH und der Ingenieurgruppe IVV Aachen enthält keine Jahreszahl. Es ergibt sich aber aus dem Inhalt, dass es etwa das Gründungsjahr des RMV 1995 gewesen sein muss.

⁹ *Gutachten bestätigt Nutzen der Tangentialbahn*, FAZ v. 28.06.1995, S. 47

¹⁰ *Generalverkehrsplan 2000*, Umlandverband Frankfurt, Frankfurt a.M., Beschluss v. 12.12.2000

sich teilweise überschneidenden Kriterien miteinander verglichen sind.¹¹ Die Bewertung erfolgte ohne erkennbare Diskussion und ohne nachvollziehbare Gewichtung der einzelnen Kriterien durch die Vergabe von 0, 0,5 oder 1 Punkten. Die S-Bahn erhielt dabei 26 Punkte, die Zweisystembahn 31 Punkte. Eine schon zuvor vom Umlandverband Frankfurt genannte „*automatische Bahn auf eigenen Gleisen*“ brächte nach einem Pressebericht vom 28. Juni 1995¹² ein Potenzial von 42.000 Kunden am Tag (wie es heute etwa für die RTW mitgeteilt wird) nur für den Fall einer im Zwei-Minuten-Takt verkehrenden automatischen Kabinenbahn. Für einen Takt entsprechend der RTW wurden nur 10.000 Kunden pro Tag genannt. Diese Diskrepanz mag einer der Gründe dafür sein, dass seitens der RTW-Protagonisten kein Interesse an einer Veröffentlichung der damaligen Quellen besteht. Eine solche Lösung, die bei den heutigen technischen Möglichkeiten sicher realistischer wäre als damals wurde in den Systemvergleich gar nicht einbezogen. Eine überzeugende Begründung für die gravierenden Unterschiede wurde nicht geliefert.

Abgesehen davon, dass dieses Verfahren wegen der fehlenden Gewichtung und der Auswahl der Kriterien schon methodisch sehr fragwürdig ist, ist zumindest aus aktueller Sicht die Punktevergabe anzuzweifeln. So wird z.B. der Beförderungskomfort bei der Stadtbahn mit 0,5 genauso bewertet wie bei der S-Bahn, obwohl die S-Bahn 37 Zentimeter breiter ist und zudem über eine Erste Klasse verfügt. Notwendige Kriterien wie Kapazitätsreserven und Verbrauch von Kapazität im vorhandenen Eisenbahnnetz sowie Rechtsprobleme sind gar nicht angesprochen. Ebenso werden die mit nur 100 km/h bzw. nur 90 km/h auf Gleisen der DB Netz AG¹³ deutlich geringere Höchstgeschwindigkeit der Stadtbahn gegenüber 140 km/h der S-Bahn und die daraus resultierenden Fahrzeitunterschiede und Kapazitätseinbußen bei der Trassennutzung vernachlässigt. Bei einer durchaus vertretbaren alternativen Bewertung im gegebenen Rahmen durch den Verfasser kommt die S-Bahn auf 31,5 Punkte, während die Stadtbahn mit nur 20,5 Punkten deutlich schlechter abschneidet. In der Planfeststellung könnte sich die intransparente Systemscheidung noch als Problem erweisen. Denn der Variantenauswahl müssen belastbare Aussagen zugrunde liegen, wenn die Möglichkeit besteht, dass Ungenauigkeiten das Ergebnis verändern.

Als Eisenbahn bzw. S-Bahn waren die Westtangente wie bereits erwähnt ebenso wie eine Süd- und Osttangente in früheren Plänen aufgeführt.¹⁴ Mit dem Bau der neuen RTW-Strecken als Stadtbahn gäbe es dazu erhebliche Kompatibilitätsprobleme. Jedenfalls könnte dann kein geschlossener Ring befahren werden. Besonders der Planungsverband Frankfurt Rhein/Main und die IHK Frankfurt plädieren für einen S-Bahn-Ring.¹⁵ S-Bahnzüge könnten auf Stadtbahnabschnitten der RTW nicht fahren. Und die Terminologie, auch Stadtbahnen als S-Bahn zu bezeichnen, ist im Rhein-Main-Gebiet nicht eingeführt. Insofern täuscht die Bezeichnung der RTW als S-Bahn im Regionalen Nahverkehrsplan die Öffentlichkeit über deren abweichende Eigenschaften.

Im Zusammenhang mit dem Scheitern von Frankfurt 21 hatten sich Land Hessen, Stadt Frankfurt, RMV, und DB AG auf einen Katalog anderer Maßnahmen im Schienennetz der DB AG

¹¹ Erläuterungsbericht S. 12

¹² *Gutachten bestätigt Nutzen der Tangentialbahn*, FAZ v. 28.06.1995, S. 47

¹³ Gemäß LNT-Richtlinien, Leichte Nahverkehrstriebwagen (LNT) sind Schienenfahrzeuge, die die für EBO-Fahrzeuge maßgebende Rahmensteifigkeit gemäß UIC-Merkblätter 617-5 nicht erreichen und deshalb aus Sicherheitsgründen nicht schneller fahren dürfen.

¹⁴ Z.B. in *Untersuchungen zur Fortschreibung des Generalverkehrsplans 1976/82, Teil Gesamtnetz Schiene 2000 in Frankfurt am Main, Ergebnisbericht 1996*, Stadt Frankfurt a.M., Dezernat Planung

¹⁵ *S-Bahn-Ring soll Hauptbahnhof entlasten*, Frankfurter Neue Presse v. 15.06.2018, S. 10

vereinbart, in dem auch die RTW enthalten war. Daraus ging das heute noch gültige Programm FrankfurtRheinMain^{plus} hervor.

Obwohl sich auch die Stadt Frankfurt im Rahmen des Konzepts FrankfurtRheinMain^{plus} zur RTW bekannt hatte, wurde das Projekt noch unter dem Frankfurter Planungs- und Verkehrsdezernent Stadtrat Edwin Schwarz (CDU) im Jahre 2003 wegen des geringen Nutzens für Frankfurt und der Belastung von Wohngebieten kritisch gesehen.

Die RTW erreichte ihren Durchbruch erst als die GRÜNEN in der schwarz-grünen Stadtkoalition im Jahr 2006 mit Lutz Sikorski das Frankfurter Verkehrsdezernat erhielten. Am 27. November 2008 haben die berührten Kommunen und der RMV eine eigene Planungsgesellschaft für die RTW gegründet, in deren Aufsichtsgremium sie mitwirken und das Projekt seither unterstützen. Die Grundlagen für die Planfeststellung und die Finanzierung sollten binnen drei Jahren geschaffen werden. Daraus wurde ersichtlich nichts.

Nach dem Eintritt der GRÜNEN in die Landesregierung trat unter Minister Tarek AL-Wazir Ende 2014 auch Hessen der Planungsgesellschaft bei. Damit wurde die Oberste hessische Verkehrsverwaltung als potenziell kritische Prüfungsinstanz auf Fachebene praktisch ausgeschaltet. Denn Kritik an der RTW wäre gleichbedeutend mit Kritik am Chef.

Die Deutsche Bahn, die wegen des Umbaus ihrer bestehenden Strecken und Bahnhöfe wesentlich betroffen wäre, wirkt bei der Gesellschaft hingegen bis heute nicht mit. Sie hat sich aber in dem im Jahr 2002 politisch vereinbarten Konzept Frankfurt Rhein-Main^{plus} zu dem Projekt bekannt.

Anfang 2007 wurde die Frankfurter Stadtverordnetenversammlung vom Magistrat wie folgt informiert: *„Es dient zur Kenntnis, dass der Aufsichtsrat des RMV am 14. November 2006 die Geschäftsführung des RMV beauftragt hat, die Planung der RTW weiterzuführen, um die notwendigen Voraussetzungen für einen Bau- und Finanzierungsvertrag, einen GVFG-Förderantrag und die Beantragung einer Planfeststellung zu schaffen. Hierfür sind Planungsmittel von voraussichtlich 6 Mio. Euro notwendig, die nach einem ebenfalls beschlossenen Schlüssel bereitzustellen sind.“*¹⁶ Nach Angabe der Stadt Frankfurt sollen drei unabhängige Gutachter die innovative Bedeutung des Projekts mit der Höchstnote bewertet haben. Die Gutachter wurden aber nicht benannt, und die Begründung dafür wurde bis heute nicht veröffentlicht.

Mittlerweile beteiligt sich auch die Europäische Kommission mit 7,65 Mio. Euro an der Finanzierung der bis zur Planfeststellung anfallenden Planungskosten, die sich nach Angabe des Geschäftsführers der Planungsgesellschaft, Horst Amann, im Juni 2018 auf nunmehr 60 bis 70 Mio. Euro belaufen sollen, also rund eine Verdoppelung gegenüber vorherigen Angaben^{17 18} und sogar eine Verzehnfachung gegenüber den Angaben an die Volksvertreter im Jahr 2007.

Im Jahre 2013 wurde der Gesellschaftervertrag der RTW Planungsgesellschaft geändert. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Erweiterung des Gesellschaftszwecks um den Bau und den Betrieb der neuen Infrastruktur. Damit wurde Forderungen des Regierungspräsidiums

¹⁶ Vortrag des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung v. 09.02.2007, M 32

¹⁷ *Weitere Millionen für Regionaltangente West*, Frankfurter Rundschau v. 14.06.2018

¹⁸ *Es werden immer mehr Millionen*, Frankfurter Neue Presse v. 22.06.2018, S. 14

Darmstadt zur Erlangung der Vorhabenträgerschaft entsprochen. Außerdem wurden neue kommunale Gesellschafter aufgenommen. Die Gesellschafter sind damit gleichzeitig hohe finanzielle Risiken eingegangen.

Ein durchgreifendes Interesse der DB AG an dem Projekt ist trotz der Vereinbarung zu Frankfurt-RheinMain^{plus} kaum erkennbar, zumal sich auch Verkehr von ihrer S-Bahn auf die RTW verlagern soll und wertvolle Kapazitäten im Netz durch kleine Fahrzeuge verbraucht werden.

3. Aktueller Stand

Im Frühjahr 2017 wurde für den Nordabschnitt eine sogenannte „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ als Vorstufe zum Planfeststellungsverfahren durchgeführt wie es durch § 25 des hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVerwVfG) vorgeschrieben ist. Das Planfeststellungsverfahren selbst wurde hier Ende 2017 begonnen. Am 16. November 2020 wurde die Anhörung zur ersten Änderung der Pläne für den Nordabschnitt gestartet.

Im Mittelabschnitt wurde bisher nur die Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. Offenbar sind hier umfangreichere Umplanungen notwendig geworden.

Im Planfeststellungsabschnitt Süd 1 begann die Planfeststellung mit der Anhörung am 13. August 2019. Auf eine Erörterung der Einwendungen hat die Planfeststellungsbehörde, das Regierungspräsidium Darmstadt, wegen angeblichen unverhältnismäßigen Aufwands, bedingt durch die Corona-Krise, verzichtet.

Im Oktober 2019 wurden im Bericht des Frankfurter Magistrats an die Stadtverordneten schließlich Investitionskosten in Höhe von 1.123,5 Mio. Euro genannt.¹⁹ Das ist ein sehr hoher Betrag für ein Verkehrsmittel, das mit zwei Linien nur jeweils im Halbstundentakt verkehren kann. Der Betrag wurde bereits gut vier Monate zuvor in der Aufsichtsratssitzung der Planungsgesellschaft am 13. Juni 2019 kommuniziert.²⁰ Die Kosten der RTW-Planungsgesellschaft incl. Planung wurden nun mit rund 192 Mio. Euro angegeben. Die Kostensteigerung begründete Horst Amann, Geschäftsführer der RTW-Planungsgesellschaft, nach Presseberichten damit, dass die Zahl von 2009 nicht valide gewesen sei. Damals habe keine Vorplanung existiert. Nun liege die Entwurfsplanung vor.²¹ Diese Aussage offenbart die Sorglosigkeit mit der die RTW zum Point-of-no-Return gebracht wurde (oder werden sollte). Natürlich hat es seither eine sich stets verdichtende Vorplanung gegeben, sodass auch schon viel früher genauere Werte hätten genannt werden können. Wenn nicht, ist zu fragen, was die Planungsgesellschaft all die Jahre über mit dem hohen Mitteleinsatz gemacht hat. Aber in dem von Kommunalvertretern besetzten Aufsichtsrat scheint das niemanden zu interessieren. Immerhin schien sich Geschäftsführer Horst Amann mehr als sein Vorgänger um realistischere Zahlen zu bemühen. Sämtliche Berechnungen dafür werden aber weiter nicht preisgegeben, sodass es nicht möglich ist, diese nachzuvollziehen. Die Internetseite der Planungsgesellschaft bietet neben Reclame für die RTW nur spärliche Informationen. Man kann sie getrost als Informationsvakuum bezeichnen.

Die kommunalen Parlamente wurden gedrängt, der Kostenerhöhung und dem Baubeginn rasch zustimmen und haben das weitgehend ohne Diskussionen auch getan. Am 28. Oktober 2019

¹⁹ M 166 v. 18.10.2019

²⁰ Schreiben der hessischen Minister Al-Wazir (Verkehr) und Dr. Schäfer (Finanzen) vom 10.09.2019 an den Aufsichtsratsvorsitzenden der RTW-Planungsgesellschaft mbH Stadtrat Klaus Oesterling

²¹ *RTW kostet 1,1 Milliarden Euro*, Hersfelder Zeitung v. 24.10.2019

hat die Gesellschafterversammlung zugestimmt. Dabei sind im Planfeststellungsverfahren weitere kostenträchtige Anforderungen in bisher unbekannter Höhe zu erwarten. Es wurde zudem zur Kenntnis gegeben, dass für die Kommunen eine zusätzliche Belastung nicht auszuschließen sei, falls von den Finanzbehörden Umsatzsteuer eingefordert werden sollte. Es gibt durchaus ernst zu nehmende Rechtskommentare, die Verkehrsdienstleistungen einschließlich der Infrastruktur seit der Bahnreform zumindest auf der Ausführungsebene als Wirtschaftsgut mit Gewinnerzielungsabsicht und nicht mehr als Daseinsvorsorge ansehen.²² Das stützt die Besteuerung dieser Leistungen. Bedauerlicher Weise ist es der Politik in den zurückliegenden Jahren nicht gelungen, dazu eine klare Rechtslage herzustellen und dieses Damoklesschwert für die Projektträger aus der Welt zu schaffen. Falls die geforderten Beschlüsse nicht rasch und positiv gefasst würden, wurde gleichwohl mit daraus resultierenden weiteren Koststeigerungen gedroht.

In diese Eile fiel auch die hessische Landesregierung ein. In einem Schreiben an den Aufsichtsrat der Planungsgesellschaft teilten die Minister Al-Wazir (GRÜNE) und Schäfer (CDU) am 10. September 2019 mit, dass die RTW ein ganz wichtiges Projekt sei, weil sie den Hauptbahnhof in Frankfurt entlaste und bitteten darum, alle erforderlichen Schritte zu ergreifen, den weiteren Planungsprozess der RTW und die anstehende Erreichung des Baurechts mit allerhöchster Konzentration voranzutreiben. Der Erfolg des Vorhabens würde davon abhängen, die Förderanträge zeitnah zu stellen. Dies war natürlich auch ein Wink in Richtung des nachgeordneten Regierungspräsidiums Darmstadt, sich zu beeilen und im Planfeststellungsverfahren keine Schwierigkeiten im Sinne weiterer Forderungen zu bereiten. Die übrigen Fachbehörden sind aufgrund der Vorfestlegung ihrer politischen Spitzen ohnehin schon seit langem neutralisiert. Den Gemeindevertretungen wurde mitgeteilt, dass grundsätzliche Vorbehalte gegen die RTW zumindest in den von ihnen zu beschließenden Stellungnahmen im Rahmen der Planfeststellung ausscheiden, weil dies dem Gesellschaftervertrag widersprechen würde. Außerdem sollten nur Stellungnahmen abgegeben werden, die den Aufgabenbereich der Kommune betreffen.²³ Dem Brief der Minister war auch zu entnehmen, dass die höheren Kosten der RTW dem Aufsichtsrat der Planungsgesellschaft spätestens am 13. Juni 2019 bekannt waren. Der Entwurf des geänderten Gesellschaftervertrags weist sogar den 30. April 2019 aus. Es hat also mindestens vier Monate und passend bis zum Ende des Anhörungsverfahrens für den Planfeststellungsabschnitt Süd 1 gedauert, bis die Volksvertreter und die Öffentlichkeit informiert wurden. Das läßt vermuten, dass der Zeitdruck mit Absicht aufgebaut wurde, um unliebsame Diskussionen zu unterdrücken.

Grundlegende Kritik oder Fragen aus Politik und Behörden waren bisher kaum zu vernehmen oder wurden nur hinter vorgehaltener Hand vorgetragen. Vorschläge wurden allenfalls zu Fragen der Linienführung unterbreitet. Mitarbeiter trauten sich aus Angst vor beruflichen Nachteilen nicht, abweichende Argumente vorzutragen, wenn sich die Behördenspitzen bereits zustimmend positioniert hatten. Dabei könnten sie sich aber als Bauernopfer in Stellung bringen, wenn das Projekt scheitert und dann die Frage gestellt wird, ob Entscheider von der Fachebene über Risiken und Schwachpunkte rechtzeitig aufgeklärt wurden. Denn Beamte sind zu einer gewissenhaften Beratung ihrer Vorgesetzten verpflichtet, gerade wenn Bedenken bestehen.

²² Z.B. Rechtsgutachten im Auftrag des Landes NRW zu *Verfassungsfragen von Regionalisierungsgesetz / Entflechtungsgesetz*, von Prof. Dr. Christian Waldhoff, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, 17.12.2012

²³ Z.B. Beschlussvorlage Nr. 2018/0191/stv des Magistrats der Stadt Eschborn an die Stadtverordnetenversammlung v. 27.03.2018, Az.: 5.1/jk-co

Insbesondere reagierte das hessische Verkehrsministerium nicht auf elementare rechtliche Fragen, obwohl dies im Rahmen einer sachorientierten Beurteilung gerade eine Aufgabe einer obersten Landesbehörde wäre. Das Ministerium verwies auf die nachgeordnete Behörde, das Regierungspräsidium Darmstadt, dieses wiederum auf die Planungsgesellschaft. Damit scheint eine demokratisch basierte Wahrnehmung der Verantwortung für das Großprojekt nicht gegeben zu sein.

Zum Jahreswechsel 2020/2021 lief die Anhörung zu Planänderungen im Planfeststellungsabschnitt Nord. Im Planfeststellungsabschnitt Süd 1 wäre eine Erörterung zu organisieren, worauf wegen angeblich Corona bedingtem unverhältnismäßigem Aufwand aber verzichtet wird.

4. Wo besteht strategischer Handlungsbedarf?

Wer auf die Landkarte schaut, stellt fest, dass der Nordwesten von Frankfurt, der Taunusrand, durch Schienenstrecken relativ gut erschlossen ist. Daher stellt sich die Frage, ob es richtig ist, den so privilegierten Taunusrand weiter vorrangig zu fördern und den Südwesten um die Kreisstadt Groß Gerau und weiter bis Worms sowie den Osten weiter hintanstellen zu lassen. Der Bau des nordmainischen Astes der S-Bahn nach Hanau wurde selbst 40 Jahre nach der Inbetriebnahme des ersten Abschnitts der S-Bahn im Jahr 1978 noch nicht begonnen. Und das, obwohl hier auch immer noch keine durchgehende Autobahnverbindung existiert und daher die Möglichkeit besteht, besonders viele Pendler für die Schiene zu gewinnen.

Auf das deutliche West-Ost-Gefälle wurde immer wieder hingewiesen, zum Beispiel von Albert Speer in einem Gutachten, das er 1990 für das hessische Innenministerium anfertigte.²⁴ Das Gefälle beruhe u.a. auf der relativ schlechten ÖV-Anbindung des Ostens an die entwicklungsstarken Kerne. Die Dynamik der regionalen Entwicklung solle deshalb durch eine Aufwertung des östlichen Bereichs so gelenkt werden, dass Ungleichgewichte im Raum ausgeglichen werden.

Östlich von Frankfurt gibt es außer über Hanau, also ziemlich entfernt von Frankfurt, bis heute keine Nord-Süd-Verbindung auf der Schiene, obwohl dies schon vor weit mehr als 100 Jahren vorgeschlagen wurde. Nicht nur, dass die nach Osten führende südmainische S-Bahn bereits in Hanau endet, was sicherlich zum West-Ost-Gefälle im Main-Kinzig-Kreis beiträgt. Die Zahl der täglichen Einpendler nach Frankfurt liegt mit rund 32.000 an zweiter Stelle nach dem Landkreis Offenbach mit rund 36.400 Einpendlern. Der an die RTW angeschlossene Hochtaunuskreis bringt es hingegen nur auf rund 25.800 Einpendler und hat dafür bereits die S- und U-Bahn.²⁵ Und die Einwohnerzahl u.a. von Offenbach und Hanau steigt weit überproportional.²⁶

Vom Bahnhof Groß Gerau aus ist weder der benachbarte Flughafen noch der Frankfurter Hauptbahnhof auf der Schiene direkt zu erreichen. Entsprechend beträgt der Anteil des öffentlichen Verkehrs gemäß Generalverkehrsplan 2000 des damaligen Umlandverbands Frankfurt von Groß Gerau zum Flughafen nur 6 Prozent, zur Frankfurter Kernstadt nur 16 Prozent und ist damit deutlich geringer als von Bad Homburg mit 19 und 24 Prozent. Immerhin wäre gerade der Südwesten eher als der teure Taunusrand ein geeignetes Gebiet, um den Siedlungsdruck des wachsenden Ballungsraums abzufedern. So betrug 2017 der Baulandpreis in Bad Homburg

²⁴ *Zielvorstellungen für die Gestaltung des engeren Verdichtungsraumes Rhein-Main bis zum Jahr 2000 und Handlungsstrategien zu Umsetzung*, AS&P, Frankfurt a.M., März 1990, S. 17 ff.

²⁵ *Stau- und Pendlerstudie 2018*, Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main, PERFORM Zukunftsregion FrankfurtRheinMain, (Frankfurt a.M., September 2018) S. 28

²⁶ *Frankfurter flüchten ins Umland*, Frankfurter Neue Presse v. 13.03.2019, S. 10

durchschnittlich 1.115 Euro pro Quadratmeter und in Oberursel rund 922 Euro²⁷, während in Groß Gerau der Quadratmeter Bauland mit im Mittel 505 Euro für rund die Hälfte zu haben war. Jetzt (2020) liegt der Richtwert in Bad Homburg bei 1.350 Euro. Auch in Oberursel stieg er in ähnlichem Umfang. Vergleichbares trifft auf Eigentumswohnungen zu.²⁸ In Offenbach ist der Quadratmeterpreis für Geschosswohnungsbau von 2018 bis 2020 zwar um 50 Prozent gestiegen, liegt aber dennoch mit rund 740 Euro deutlich unter den Preisen des Vordertaunus.²⁹

Mit neuen Schienenverbindungen sollte vorrangig dort angesetzt werden, wo ein größeres Potenzial an vorhandenen und neu hinzukommenden Einwohnern neu für den öffentlichen Verkehr gewonnen werden kann. Leider aber hatte schon der UVF sein Hauptaugenmerk auf die weitere Verbesserung des Schienenverkehrs am Taunusrand bis hin zum Flughafen gelegt. Die bereits erwähnte Schrift „*Schritte zu einem Regionalen Gesamtverkehrskonzept*“ vom November 1992 behandelt fast ausschließlich diesen Bereich.

Schließlich erschließen die neuen Streckenabschnitte der RTW im nördlichen Bereich kaum vorhandene oder geplante Siedlungsgebiete neu. Sie verlaufen unter Inanspruchnahme von Grünflächen, darunter landwirtschaftliche Nutzflächen mit den besten Böden, fast nur dort, wo im Grüngürtel gerade noch Platz zu sein scheint. Dadurch wird bereits die Saat für eine spätere Bebauung weiterer Grünflächen entlang der Trasse gelegt. Der hessische Wirtschaftsminister Tarek Al-Wazir (GRÜNE) hat mit seinem Konzept des „*Großen Frankfurter Bogens*“ bereits neue Wohngebiete entlang von Schienenwegen gefordert.³⁰ Im November 2020 ist auch Frankfurt dieser Initiative beigetreten.³¹ Neue Stationen an vorhandenen Bahnstrecken, z.B. an der Kurmainzer Straße zwischen Sossenheim und Höchst, wo in den zurückliegenden Jahren neue Wohngebiete entstanden sind, könnten auch ohne RTW gebaut werden.

Die Benachteiligung des Ostens kommt auch im Tarifgefüge des RMV zum Ausdruck. So kostet z.B. eine Einzelfahrkarte von der Frankfurter Stadtmitte nach dem 18 Kilometer entfernten Hanau 6,80 Euro, während sie in das 26 Kilometer entfernte Hochheim nur 4,95 Euro kostet (Stand 2019). Neu hinzu kommt die Benachteiligung durch die Ausweitung des Nachtangebots, die nur die S-Bahn betrifft. Zwischen Frankfurt und Hanau nordmainisch und über Hanau hinaus gibt es keine S-Bahn und folglich auch kein 24-stündiges Zugangebot.

Verstärkt wird die Benachteiligung des Ostens künftig noch dadurch, dass das im Jahr 2019 vom hessischen Wirtschaftsministerium unter dem Namen „*Großer Frankfurter Bogen*“ verkündete besondere städtebauliche und wohnungspolitische Förderprogramm des Landes nur Kommunen umfasst, die nicht mehr als 30 Fahrminuten vom Frankfurter Hauptbahnhof entfernt liegen. Damit endet es im Osten bei dem 29 Minuten und 27,3 Kilometer von der Frankfurter Stadtmitte entfernten Langenselbold. Im Westen endet es bei dem 25 Minuten und 30,5 Kilometer von der Stadtmitte entfernten Mainz-Kastel (jeweils Regionalexpress). Das ist zwar noch kein großer Unterschied, aber im Osten ist die Anzahl der Kommunen mit Bahnanschluss deutlich geringer.

Zu erinnern ist auch an die Regionalbahnlinie 55, die Hanau über Offenbach Hbf und Frankfurt-Süd direkt mit dem Flughafen verbindet. Sie ist mit nur 27 Minuten Fahrzeit gegenüber der S9 mit 41 Minuten Fahrzeit konkurrenzlos schnell. Trotzdem verkehrt sie nur einige wenige

²⁷ *Preissprung bei Immobilien*, Frankfurter Rundschau, Pfingsten 2018, S. F14

²⁸ *Hauskauf kaum noch bezahlbar*, Frankfurter Rundschau v. 07.07.2020

²⁹ Fabian Scheuermann: *Grundstückspreise steigen rasant*, Frankfurter Rundschau v. 30.4./1.5.2020

³⁰ *Gemeinsam für mehr Wohnungen*, Frankfurter Rundschau v. 27.06.2019, S. F24

³¹ Christoph Manus: *Gemeinsam für Quartiere am Schienennetz*, FR v. 18.11.2020, S. F5

Male am Tag, obwohl das Potenzial von Hanau und Offenbach zum Flughafen weitaus größer ist als das von Bad Homburg. Ein im Jahr 2004 unter der Bezeichnung „*MainLine*“ von der Hanauer Straßenbahn AG (HSB) gestarteter Versuch, mit Zweisystemfahrzeugen des Karlsruher Typs GT8-100D/2S-M in der Relation Hanau – Ffm-Süd – Flughafen-Regionalbahnhof – Rüsselsheim wurde schon 2005 wieder abgebrochen. Die angebotenen nur vier Verbindungen pro Werktag waren auch eindeutig zu wenig und die Fahrzeit mit 40 Minuten zu lang.³² Die Städte Frankfurt und Hanau waren nicht bereit, die Unterdeckung von genannten 753.000 Euro pro Jahr zu tragen. Der RMV, dessen Aufgabe eigentlich die Bestellung und Finanzierung regionaler SPNV-Angebote ist, stützte das Projekt nicht. Die HSB geriet zunehmend in eine finanzielle Schieflage, und es ist nicht die Aufgabe eines kommunalen Verkehrsbetriebs, defizitäre Verkehrsleistungen außerhalb der eigenen Kommune zu erbringen. Außerdem verschlechterte die Verbindung die Wirtschaftlichkeit der geplanten nordmainischen S-Bahn. Schließlich waren nur etwa 21 Prozent der Fahrgäste Neukunden. Die übrigen wanderten von bestehenden SPNV-Angeboten ab. Dies wurde damals als Kannibalisierung dieser Angebote bezeichnet.³³ Die Wortwahl ist offenbar abhängig von der politischen Zielsetzung. Bei der RTW wird dieser Effekt als notwendige Entlastung bezeichnet. Immerhin gibt es mit der Linie RB 58 ab Fahrplanwechsel 2019/2020 wieder eine solche Verbindung. Mit nur 12 Minuten Fahrzeit vom Fernbahnhof des Flughafens bis Frankfurt-Ost benötigt die Verbindung sogar eine Minute weniger als die S-Bahn vom Flughafen zum Frankfurter Hauptbahnhof. Und nach Hanau dauert es nur 30 Minuten, während die S-Bahn 44 Minuten benötigt.

Der Bedarf für eine neue Tangentialverbindung wie sie die RTW darstellt, scheint angesichts der bisher eher geringen Nutzung bestehender tangentialer Angebote auf der Schiene also entweder überschaubar zu sein oder die vorhandenen Linien RE 58/59 über den Südbahnhof sind schlecht gemacht, was eher der Fall zu sein scheint. Sie verlaufen über die nordmainische Strecke Ffm-Ost – Hanau. Der Takt ist aber unattraktiv. Es fehlt eine südmainische Linie mit Verknüpfung mit der S-Bahn in Offenbach Ost, sodass das Einzugsgebiet der S1 und S2 erfasst wird. Die Strecken für eine bessere Südtangente als Eisenbahn wären grundsätzlich schon vorhanden. Bei Streckenkreuzungen, z.B. am Bahnhof Stadion, bräuchte es aber wohl noch niveaufreie Lösungen. Dieses Beispiel begründet Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Strategie der RTW-Protagonisten zu einer Entlastung von Hauptbahnhof und Citytunnel durch Tangentialverbindungen. Denn im Nahverkehrsplan 2014 des RMV ist keine attraktive, durchgehende südmainische Linie vorgesehen. Eine solche plant nun das Bundesverkehrsministerium mit einem zweigleisigen Überwerfungsbauwerk (Brücke) am Bahnhof Stadion für eine Südtangente in der Relation Frankfurt-Süd – Stadion – Flughafen Regionalbahnhof im Zusammenhang mit einem Fernbahntunnel unter der Frankfurter City. Mit der Aufnahme in den Bedarfsplan für den Ausbau der Bundesschienenwege ist (im Gegensatz zur dort ebenfalls geplanten Überführung für die RTW) die Planrechtfertigung gemäß § 1 Absatz 2 des Bundesschienenwegeausbaugesetzes bereits gesetzlich gegeben und wäre von den Planfeststellungsbehörden zu beachten. Wenn zudem der unter der Frankfurter City geplante Fernbahntunnel auch durch Regionalexpresszüge genutzt würde, wozu die Kapazität vorhanden wäre, würden im Osten auch mehr Kommunen innerhalb von 30 Fahrminuten von Hauptbahnhof aus erreichbar sein und unter das besondere Förderprogramm des zuvor erwähnten „*Großen Frankfurter Bogens*“ fallen.

Ein Fernbahntunnel für Fernzüge unter der Frankfurter City würde den an seiner Kapazitätsgrenze angelangten Südbahnhof entlasten und damit die Möglichkeiten für eine schnelle

³² „*Mainline*“ von Hanau nach Rüsselsheim, FAZ v. 15.04.2004

³³ „*Aus*“ für die *Mainline* – Warum der Versuch der Hanauer Straßenbahn, der Deutschen Bahn AG Konkurrenz zu machen, gescheitert ist, FAZ v. 24.08.2005, S. 42

Südtangente deutlich verbessern. Leider aber werden die letzten Kapazitätsreserven im Regionalbahnhof durch die im Vergleich zu S-Bahnen kurzen, schmalen, langsamen und nicht barrierefreien Züge der RTW verbraucht.³⁴ Das betrifft u.a. die wohl nötige Taktverdichtung der bisherigen S-Bahnlinien S8 und S9 sowie die Einrichtung einer Südtangente. Im Grunde müsste solch ein Kapazitätsverbrauch, der andere Verbesserungen ausschließt oder teurer macht schon in der Nutzen-Kosten-Untersuchung negativ zu Buche schlagen. Eine Führung der Südtangente zum im Bau befindlichen Terminal 3 wie es im Entwurf des „*Verbundweiten Nahverkehrsplans für die Region Frankfurt Rhein-Main*“ des RMV für die Jahre 2020 bis 2030 angekündigt wird, könnte Träumerei bleiben, weil der Flughafen dort gar keinen Bedarf und keine finanzielle Mitverantwortung dafür sieht.

Auch Offenbach wünscht eine Südtangente zum Terminal 1.³⁵ Das Terminal 3 wäre als zweitrangige Destination auch sicher nicht das eigentliche Ziel der meisten Fahrgäste. Fraport gab im Mai 2018 für das Terminal 3 zwar eine Zahl von 17,8 Mio. Fluggästen (Check-ins) von insgesamt 41,3 Mio. am Flughafen im Jahr 2030 an,³⁶ doch mag dies vorrangig der Untermauerung des Bedarfs für den Neubau gedient haben. Fraport plant stattdessen eine Anbindung des Terminals 3 an die Terminals 1 und 2 durch eine Erweiterung des fahrerlosen Skytrains und hat bereits mit dem Bau dafür begonnen. Dies ist auch nicht verzichtbar, weil weder S-Bahn noch RTW die Terminals umsteigefrei verbinden können und zudem ein Fahrpreis zu entrichten wäre. Der Großteil des Non-Aviation-Geschäfts, mit dem auch Fraport gutes Geld verdient, findet an den Terminals 1 und 2 statt.

Fahrgäste mit dem Ziel Terminal 1 müssten mit rund 15 Minuten zusätzlicher Reisezeit für Umsteigen und Skytrain-Fahrt rechnen, wenn sie zuerst zum Terminal 3 fahren würden. Da die Fahrzeit der S-Bahn vom Bahnhof Stadion zum Regionalbahnhof nur 6 Minuten beträgt, würden wohl viele Fahrgäste sowohl von der Südtangente als auch von der ebenfalls zum Terminal 3 angedachten Osttangente schon am Bahnhof Stadion in die S-Bahn oder die dort nur halbstündlich haltende RTW zum Flughafen umsteigen. Dabei kann es besonders bei bereits vollen Zügen der RTW zu einem übermäßigen Andrang mit entsprechend unkalkulierbaren Verzögerungen kommen. Wer ein zuverlässiges öffentliches Verkehrssystem haben möchte, kann das nicht gutheißen.

Die Zeit wird zudem zeigen, ob der Bau eines dritten Terminals angesichts der Notwendigkeit drastischer Maßnahmen zum Klimaschutz eine nachhaltige Entscheidung war. Die letzten Pandemieerfahrungen mit dem Corona-Virus könnten zusätzlich zu einem dauerhaften Verzicht auf Flugreisen führen.³⁷ Es würde die Reisenden auch irritieren, wenn Regionalzüge nicht im Regionalbahnhof halten würden.

Eine Schienenverbindung wie die RTW sollte auch nicht nur als Überlaufventil zur Entlastung verstopfter Autobahnen in Spitzenzeiten dienen, sondern muss vielmehr die Grundlast tragen, um eine ausreichende durchschnittliche Auslastung zu erreichen. Dazu braucht es einen guten Komfort mit ausreichendem Platz für die Fahrgäste, damit sie sich auch angezogen fühlen und

³⁴ Jochen Schiebeler, Michael Engelskirchen: *Frankfurt RheinMainplus – Das Infrastrukturprogramm für den Schienenverkehr in der Region Frankfurt RheinMain*, in: Eisenbahntechnische Rundschau, H. 12/2003, S. 763-770

³⁵ Florian Leclerc, Fabian Scheuermann: *Pendlersituation verbessern*, Frankfurter Rundschau v. 7./8.03.2020, S. F4

³⁶ Nahverkehrsplan der Stadt Frankfurt am Main 2025+, Entwurfsfassung M-Vortrag Stand 30.06.2020, S. 57 unter Bezugnahme auf Fraport

³⁷ *Thomas Will: Gründe für den Bau von Terminal 3 sind entfallen*, Echo Lokales Kreis Gross-Gerau v. 05.06.2020

nicht nur auf verstopfte Straßen reagieren. Eine Angebotsausdünnung außerhalb der Spitzenzeiten auf einen Stundentakt je RTW-Linie käme aus dem gleichen Grund nicht in Frage. Bereits der Halbstundentakt ist für städtische Verhältnisse wie z.B. in Neu-Isenburg nicht attraktiv, ganz abgesehen davon, dass es auch fragwürdig ist, für eine nur halbstündliche Bedienung wertvollen öffentlichen Raum im Zentrum zu belegen.

Im Ergebnis braucht es ein neues und stimmiges Gesamtkonzept für den öffentlichen Verkehr im Frankfurter Raum. Eine Benennung der RTW als alternativlos ersetzt nicht einen breiten öffentlichen Diskurs darüber, sondern zeugt eher von einem Mangel an demokratischem Gespür. Wenn der RMV meint, dass es außer der RTW noch eine Regionaltangente Ost und eine Regionaltangente Süd braucht,³⁸ dann klingt das angesichts offener System-, Verknüpfungs- und Finanzierungsfragen bei gleichzeitiger Eile für die RTW mehr nach einem vorprogrammierten Chaos nach dem Motto „erst bauen, dann schauen“ als nach einem stimmigen Plan. In diese Kategorie gehören auch neue Verbindungen, die ohne öffentliche Diskussion vom RMV in das Konzept des Bundes zu einem Deutschland-Takt eingespeist wurden.

Gegen regionale Tangenten als Zweisystembahn mit Stadtbahnabschnitten in kommunaler Trägerschaft spricht auch, dass gerade die Kommunen im Offenbacher Raum die Kofinanzierung für eine kommunale Schienenstrecke nicht werden stemmen können. Ein Grund mehr, solche regionalen Vorhaben als reine Eisenbahnstrecken in der Verantwortung des Bundes anzugehen, wo sie nach unserem Grundgesetz (Artikel 87e) auch hingehören.

5. Wird das Verlagerungspotenzial auf die Schiene überschätzt?

Große Ankündigungen wurden zum Nutzen des Projektes in Form von Fahrzeitverkürzungen und daraus folgenden Verkehrsverlagerungen auf die Schiene gemacht. In einem Vortrag vor dem Ortsbeirat 6 der Stadt Frankfurt am 9. März 2010 wurden 46.000 tägliche Fahrten genannt. Für die NKU vom September 2012 wurden 45.000 Personenfahrten auf der RTW erwartet. 15.500 davon sollen Umsteiger vom PKW sein.³⁹ Nach der Prognose vom August 2019 für das Jahr 2030 sollen es 48.000 sein.⁴⁰ Für Bad Homburg werden dabei RTW 4.300 tägliche Fahrten, davon 1.200 zum Flughafen, prognostiziert. Nun werden gemäß ITP-Prognose vom 26. Juni 2020 62.600 Fahrten pro Tag erwartet. Wie sich diese wundersame Zunahme begründet, wird nicht mitgeteilt. Und ob die Verlagerung von Fahrgästen von vorhandenen ÖPNV-Angeboten auf die RTW aufgrund der besseren Qualität freiwillig erfolgt oder durch den Entfall bisheriger Verbindungen erzwungen wird, ist auch nicht festzustellen.

Die jeder sachgerechten Verkehrsprognose zugrundezulegende Einteilung der Verkehrszellen, die Anbindung der darin enthaltenen Verkehrspotenziale an die Stationen und die Matrix der Reisezeiten und Verkehrsbeziehungen für Bezugs- und Planfälle wurden nicht veröffentlicht. Die veröffentlichten Ergebnisse lassen sich also nicht nachvollziehen. Die ITP-Prognose zur ersten Änderung im Planfeststellungsabschnitt Nord vom 26.10.2020 teilt lediglich mit, dass es im RMV-Gebiet über 1.000 Verkehrszellen gebe und daher das Untersuchungsgebiet ausreichend fein abgebildet sei. Das Standardisierte Bewertungsverfahren schreibt eine kleinräumige

³⁸ „Würde das System an den Rand des Kollapses bringen“, FAZ v. 22.02.201

³⁹ Gemäß der aktualisierten NKU v. 12.09.2012 sollen es 44.640 Personenfahrten sein, wovon 12.800 Umsteiger vom PKW, 910 Neuverkehr und die übrigen Nutzer Umsteiger von anderen ÖPNV/SPNV-Verkehren sein sollen.

⁴⁰ In der Magistratsvorlage M 166 v. 18.10.2019 sind in der Summe 95.976 Ein- und Aussteiger genannt. Jeder Fahrgast ist hier also zweimal gezählt. Fälschlich werden aber auch 100.000 Fahrgäste angegeben, was einen überzogenen Nutzen vortäuscht.

Einteilung der Verkehrszellen entsprechend dem fußläufigen Einzugsbereich der Stationen vor. Allerdings gibt es 390 Bahnhöfe, über 12.000 Bushaltestellen und 84 Haltestellen der VGF. Bei weitem nicht das gesamte Verkehrspotenzial einer Verkehrszelle kann also im fußläufigen Einzugsbereich einer Station liegen.

Auf der Facebookseite der RTW-Planungsgesellschaft heißt es vollmundig: *„Der Frankfurt Airport ist eines der international bedeutendsten Luftfahrt Drehkreuze. Die RTW ermöglicht 69,5 Millionen Passagieren und den rund 81.000 Beschäftigten eine schnellere und umsteigefreie An- und Abreise.“* Das könnte teilweise zutreffen, wenn alle ihre Ziele im fußläufigen Bereich des Regionalbahnhofs hätten. Dem ist aber bei weitem nicht so. Ein großer Teil des Verkehrs wird auch künftig nicht von der RTW profitieren, zumindest nicht umsteigefrei.

Abgesehen davon dürften alle bisherigen Prognosen betreffend die Fluggast- und Beschäftigtenzahlen am Flughafen nach der Corona-Krise Makulatur sein und müssten neu aufgestellt werden, sobald sich einigermaßen verlässlich abzeichnet, welche dauerhaften Wirkungen zu erwarten sind. Das es solche Wirkungen geben wird, ist unter unabhängigen Fachleuten inzwischen weitgehend unbestritten. Das Gleiche gilt für die Nutzerzahlen der Verkehrsmittel im übrigen. Nach Aussage von Verkehrsdezernent Oesterling im August 2020 habe der Rückgang des Pendlerverkehrs in den letzten Monaten die Luftqualität in Frankfurt stark verbessert. Erst recht sind die Nutzerzahlen im öffentlichen Personennahverkehr stark eingebrochen.⁴¹ Auch die Unfallzahlen sind stark gesunken. Schon von daher stellt sich die Frage der richtigen Prognose für die RTW und darauf aufbauend der Aktualität der Nutzen-Kosten-Untersuchung.

Was den Verkehr von Bad Homburg zum Flughafen anlangt, so ist darauf hinzuweisen, dass im Jahr 1998 die Expressbuslinie 915 bei einer Fahrzeit von etwa 20 Minuten mangels Nachfrage eingestellt werden musste. Nur rund 125 Fahrgäste nutzten seinerzeit den Bus pro Tag. Wenn sich das Potenzial heute vergrößert haben sollte, könnte der Schnellbus leicht wieder reaktiviert werden. Die Züge der RTW werden bei 12 Zwischenstationen gut 35 Minuten benötigen und damit deutlich länger unterwegs sein.

a) Probleme durch ‚Flügeln‘ bei Sossenheim

Im Zuge der RTW-Planung wurde geprüft, ob die rund 5 Kilometer lange eingleisige Strecke von Sossenheim nach Bad Soden durch ein sogenanntes Flügeln⁴² der Züge in Sossenheim in die RTW mit einbezogen werden kann. Dies ist für die Linie RTW 2 in Sossenheim nun vorgesehen.

Bei Zugvereinigen wie auf der Strecke nach Bad Soden in Sossenheim beabsichtigt, muss die Zeit zwischen der Ankunft des ersten Zugs und der des zweiten Zugs 5 Minuten betragen.⁴³ Entsprechend länger wäre die Haltezeit des ersten Zugs. Das würde die gesamte Fahrzeit um einige Minuten erhöhen und die Attraktivität entsprechend vermindern, was sich in der Fahrgastzahl und folglich auch in der Kosten-Nutzen-Bewertung niederschlagen müsste.

Im Jahr 2016 sah die Planung die neue Station Dunant-Siedlung nur an der RTW-Trasse vor.⁴⁴ Die Verzweigung mit der Bad Sodener Strecke war südlich davon vorgesehen. Eine Flügelung

⁴¹ Hanna Festerling: *Radwege und Wetter auf einen Blick*, Frankfurter Rundschau v. 19.08.2020

⁴² Trennen der Züge in der einen Richtung und Zusammenkuppeln in der anderen Richtung

⁴³ *Drastische Erhöhung der Mindesthaltezeiten*, in: Bahn-Report 6/2018, S. 9

⁴⁴ Magistratsvorlage M 218 für Verkehrsausschuss am 19.01.2016

der Linie RTW 2 war nicht geplant. Bei einer Flügelung der Linie RTW 2 in der Station Sossenheim Dunant-Siedlung entsprechend dem mit der ersten Änderung zum Planfeststellungsabschnitt Nord vom 26. Oktober 2020 mitgeteilten Betriebskonzept wäre die verfügbare Länge für die Weichenverbindungen bis zur Trennung der Strecken noch vor der Autobahnquerung wohl nicht ausreichend, oder aber die Station müsste gleich hinter der Querung des Sossenheimer Weges beginnen und wäre dann nur wenige Meter von der Station Sossenheim entfernt, was verkehrlicher Unsinn wäre. Ein Verzicht auf eine der Stationen Sossenheim oder Dunant-Siedlung läge dann nahe.

Weiter ist fraglich, ob die Kapazität eines halbstündlichen nur 50 Meter langen Zuges für den Verkehr nach Sulzbach und Bad Soden sowie nach Praunheim ausreichen würde. Vermutlich ist das nicht der Fall. Denn die Prognose (ca. 2010) weist für beide Linien jenseits der Verzweigungsstation Sossenheim zusammen 12.400 Fahrgäste im Querschnitt aus. Wenn etwa die Hälfte davon der Praunheimer Linie zugerechnet wird, wären das rund 6.200 Personen. Mindestens 11 Prozent davon, rund 680 Personen, wären in der Spitzenstunde zu befördern.⁴⁵ Dafür stehen aber in 50 Meter langen Zügen nur rund 480 Sitzplätze pro Stunde (120 pro Zug) zur Verfügung. Und dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass die Belastung in Richtung und Gegenrichtung nicht gleich ist. Dauerhaft könnte damit nur eines von beiden Zielen mit angemessener Platzzahl angebunden werden. Die Fahrplangrafik zum dritten Entwurf des Deutschlandtakts vom Juni 2020 weist entsprechend weiterhin die Regionalbahnlinie von Bad Soden nach Höchst aus. Die dort enthaltenen Zugangebote beruhen auf Anmeldungen des RMV. In der Standardisierten Bewertung vom 15.05.2019 wird aber weiter mit einem Entfall der RB 11 gerechnet, was die Kosten nach unten verfälscht. Die Standardisierte Bewertung vom 15.05.2019 und die ITP-Prognose vom 26.06.2020 weisen für den Abschnitt nach Praunheim im Jahr 2030 sogar eine Querschnittsbelastung von 8.500 Fahrgästen aus (beide Richtungen zusammen). Daraus ergäbe sich eine Belastung pro 50-Meter-Zug von 234 Fahrgästen bei einer Kapazität von 390 Plätzen incl. Stehplätze (gemäß Erläuterungsbericht v. 26.10.2020). Da aber nur etwa 120 Sitzplätze pro Zug vorhanden sein werden, muss schon zu Beginn des Linienweges etwa die Hälfte der Fahrgäste stehen. Trotzdem nehmen die prognostizierten Fahrgastzahlen bis zur Zusammenführung mit den Zügen aus/nach Bad Soden in Sossenheim Dunant-Siedlung nochmals um 35 Prozent zu. Bis Höchst kommen weitere 30 Prozent hinzu. Da werden gerade die eingeplanten Fluggäste mit Gepäck begeistert sein.

Eine Flügelung der RTW-Linie 2 stellt außerdem besondere Anforderungen an die Pünktlichkeit der Züge, die angesichts der mitbenutzten Strecken, auf denen auch noch andere Züge verkehren, kaum erfüllt werden können. Ein strenger 15-Minuten-Takt im Kernabschnitt Neu-Isenburg - Eschborn entsprechend den Aussagen in der ersten Änderung des Erläuterungsberichtes zum Planfeststellungsabschnitt Nord vom 26.10.2020 wäre nicht mehr gegeben, es sei denn, die Züge der Linie RTW 1 nach Bad Homburg würden die Zeitdifferenz im Flügelungsbahnhof bei Sossenheim abstehen. Der UVF hatte das Flügeln der Züge wegen der betrieblichen Probleme im Generalverkehrsplan 2000 noch kritisch beurteilt.

b) Verlagerungen von der S-Bahn?

Im nördlichen Einzugsbereich der S-Bahn muss es weiter die S-Bahn-Verbindungen über den Hauptbahnhof geben. Die S-Bahn fährt ab Bad Homburg doppelt so häufig bei derzeit 42 Minuten Reisezeit bis zum Flughafen trotz Umsteigens am Hauptbahnhof und kann wegen der daraus folgenden um 7,5 Minuten kürzeren durchschnittlichen Wartezeit zwischen den Abfahrten als gleichwertig angesehen werden.

⁴⁵ SMA geht sogar von 15 Prozent aus.

Vermutlich blieb bei der Prognose auch die geplante Nahschnellverbindung von Wiesbaden über die Schnellfahrstrecke zum Flughafen und weiter zum Hauptbahnhof bzw. nach Darmstadt unberücksichtigt. Mit diesem „Hessen-Express“ soll sich die Fahrzeit von Wiesbaden Hbf zum Flughafen von 33 auf 14 Minuten mehr als halbieren. Hierfür soll bis 2025 die sog. „Wallauer Spange“ fertig gestellt werden.⁴⁶ Da nun bei Wallau auch eine Station vorgesehen ist, dürfte bei einer Fahrzeit von weniger als 10 Minuten zum Flughafen ein beträchtlicher Teil der Fahrgäste von der Strecke der Linie S1 auf diese neue Schnellverbindung abwandern und nicht in Höchst auf die RTW umsteigen. Auch würde der „Hessen-Express“ den Hauptbahnhof und die Zulaufstrecke der S1 entlasten und damit die als Ziel der RTW ausgegebene Wirkung mildern.

Auf die oft behauptete Überlastung des eigentlichen City-Tunnels der S-Bahn dürfte die RTW kaum einen entlastenden Einfluss haben, da sie andere Verkehrsströme bedient. Nur Fahrgäste, die heute zwischen Eschborn-Süd und dem Stadtrand von Neu-Isenburg mit der S3 oder S4 umsteigefrei durch den Citytunnel fahren, hätten mit der RTW eine ebenfalls umsteigefreie aber weniger komfortable Alternative. Wie groß deren Anteil an der Gesamtbelastung ist, wurde bisher nicht mitgeteilt. Gemäß der Planung des RMV werden die Linien S3 und S4 aber eingekürzt und enden von der City her kommend am Frankfurter Südbahnhof.⁴⁷ Die Fahrgäste werden dadurch auf die RTW gezwungen oder müssen die Züge der Linie S6 nutzen, die dann stattdessen von Frankfurt Süd bis Langen und Darmstadt verlängert werden soll. Die Verbindung der City zum Flughafen würde sich verschlechtern, wenn mit der Inbetriebnahme der RTW der bisherige Flughafen-Shuttle der S-Bahn zwischen dem Hauptbahnhof und Kelsterbach ganz entfällt, um im Regionalbahnhof Platz für die Züge der RTW zu schaffen.

Falsch war die vom Neu-Isenburger Magistrat am 4. Februar 2019 mitgeteilten Verlagerung von täglich 19.500 PKW-Fahrten im Stadtgebiet von Neu-Isenburg auf die RTW.^{48 49} Das wären rund 40 Prozent aller für beide RTW-Linien prognostizierten Fahrten. Der Fehler wurde schnell korrigiert, aber erst nach zustimmenden Beschlüssen der Stadtverordneten. Mit Schreiben vom 15. Mai 2019 teilt die Planungsgesellschaft dem Bürgermeister von Neu-Isenburg mit, dass an einem durchschnittlichen Werktag in dem am stärksten belasteten Abschnitt in Neu-Isenburg 6.100 Personen (beide Richtungen zusammen) unterwegs sein werden.

Möglicherweise ist die Abbestellung von Leistungen der S-Bahn aber auch ein Hebel zur Füllung der RTW-Züge, zur Begrenzung des Kostenanstiegs und damit zur Erfolgsoptik. Der Nahverkehrsplan der Stadt Frankfurt am Main 2025+ teilt den Wegfall des S-Bahn-Verstärkers S8 zwischen Hauptbahnhof (hoch) und Kelsterbach mit, was auch den Prognoseannahmen entspricht.⁵⁰

c) Weniger Verkehr durch Homeoffice u.a.

Bei der Beurteilung des künftigen Verkehrsaufkommens wäre schließlich zu bedenken, dass auch öffentliche Verkehrsmittel die Umwelt belasten, u.a. durch CO₂-Emissionen, Feinstaub und Flächenverbrauch. Man sollte sich über steigende Fahrgastzahlen in Zügen also nur dann freuen, wenn sie auf Verlagerung vom IV beruhen. Sinnvoller für alle Beteiligten wäre eine

⁴⁶ *Zusätzlicher Halt an der Wallauer Spange*, FAZ v. 13.09.2018, S. 45

⁴⁷ RMV: Regionaler Nahverkehrsplan, Mai 2014, S. 138

⁴⁸ Magistratsdrucksache 18/1346 v. 04.02.2019

⁴⁹ In der NKU 2012 waren noch 12.800 Umsteiger vom PKW auf die RTW insgesamt genannt.

⁵⁰ Nahverkehrsplan der Stadt Frankfurt am Main 2025+, Entwurfsfassung M-Vortrag Stand 30.06.2020, S. 62

Verkehrsvermeidung durch vermehrte Nutzung von Homeoffice bzw. Telearbeit. Das würde die Verkehrsnetze im Ballungsraum insgesamt entlasten, den Ausbaubedarf vermindern, der Umwelt nützen sowie Zeit und Geld der Nutzer sparen. Außerdem würde der Druck auf den Wohnungsmarkt im Ballungsraum vermindert werden, weil Arbeitnehmer dann eher auf entferntere und billigere Orte ausweichen könnten. So bekommt man den Quadratmeter erschlossenes Bauland im nur eine Autostunde vom Frankfurter Flughafen entfernten Hunsrück schon für nur 65 Euro (2018). Nach einer Untersuchung der Bundesstiftung Baukultur aus dem Jahr 2015 würden ohnehin 45 Prozent der Befragten am liebsten in einer Landgemeinde leben, gefolgt von 33 Prozent, die eine Mittel- oder Kleinstadt bevorzugten.⁵¹

Leider werden immer noch oft unberechtigte Vorbehalte gegen Homeoffice vorgetragen. Dabei haben Untersuchungen und die Corona-Krise gezeigt, dass Homeoffice effizienter sein kann, wenn die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gut motiviert sind. Leider ist das oft nicht der Fall. Der Kritik mangelnder sozialer Kontakte am Arbeitsplatz ist entgegen zu halten, dass sich die Möglichkeit sozialer Kontakte insgesamt verbessert, wenn an Tagen mit Telearbeit zwei Stunden Fahrzeit eingespart werden. Und man kann sich seine Kontakte selbst aussuchen. Bei einem engen Arbeitsmarkt werden qualifizierte Kräfte vermehrt auf eine solche flexibel nutzbare Möglichkeit Wert legen. Eine zunehmende Zahl an Betrieben erkennt dies und nutzt die Chancen der Digitalisierung.⁵² Die Corona-Krise hat gezeigt, dass dieser Weg die Zukunft der Arbeitswelt prägen wird. Selbst die Bahn, die vom Verkehr lebt, rechnet bei ihrer neuen Zentrale des Personenverkehrs in der Frankfurter Europaallee bei 3.000 Beschäftigten nur mit 2.250 Arbeitsplätzen. Das sind 25 Prozent weniger. Auf die verkehrsmindernden Chancen moderner Kommunikationstechnologien hatte auch schon Speer in seinem bereits erwähnten Gutachten 1990 hingewiesen. Leider blieb vieles daraus unbeachtet. Nun fördert die Landesregierung Projekte im ländlichen Raum mit 1,2 Mrd. Euro, um den Trend zum Leben auf dem Land zu unterstützen.⁵³

Nicht zuletzt stabilisiert Homeoffice die Leistungserbringung, weil die Ausfälle wegen Krankheit und Wetterunbilden geringer sind. Homeoffice macht die Wirtschaft pandemieresistenter. Die von den öffentlichen Händen eingesparten Mittel wären für Maßnahmen zur Bewältigung des Klimawandels sicher besser eingesetzt. Die Verkehrsbranche ignoriert diese Entlastungschance leider und verlangt stattdessen immer mehr Mittel für Neu- und Ausbaumaßnahmen. Die Verkehrspolitik folgt dem unkritisch, die Finanzpolitik, die vielen Ansprüchen ausgesetzt ist, schweigt vorerst noch. Leider bedurfte es erst der Corona-Krise, um das große Potenzial der Heimarbeit aufzuzeigen und einen Denkprozess anzustoßen.

Nach einer von inzwischen vielen Untersuchungen wäre es bei 42 Prozent der Arbeitnehmer möglich, die gleiche Arbeit teils Zuhause zu erledigen. Nur 12 Prozent nutzen aber bisher diese Möglichkeit.^{54 55} Dabei äußert sich dieser Personenkreis deutlich positiver über die Arbeitszufriedenheit. Zwei Drittel halten ihre Arbeit dabei für produktiver, für 84 Prozent wirkt sich die Heimarbeit positiv auf die Lebenszufriedenheit aus.⁵⁶ Wenn auch nur ein kleiner Teil dieses Potenzials dann im ländlichen Raum wohnen würde, könnte der Bedarf nach zusätzlichem

⁵¹ Bundesstiftung Baukultur: *Baukulturbericht 2016/17 – Die Ausgangslage*, Potsdam, Sept 2016, S. 37

⁵² *Digitalisierung und mobiles Arbeiten in Betrieben der Region Rhein-Main*, Institut für Wirtschaft, Arbeiten und Kultur – IWAK, Johann-Wolfgang-Goethe-Universität (Frankfurt a.M., Februar 2019) 23 S.

⁵³ Peter Hanack: *Arbeiten auf dem land ist in*, FR v. 22.01.2021

⁵⁴ Frankfurter Rundschau v. 04.04.2017

⁵⁵ Gemäß dem *Deutsche Post Glücksatlas 2018* sind es 26 Prozent, die meist oder gelegentlich zu Hause arbeiten. Für 59 Prozent kommt das Homeoffice aus praktischen Gründen nicht infrage.

⁵⁶ *Deutsche Post Glücksatlas 2018, Zusammenfassung der Ergebnisse*, Deutsche Post AG, Bonn 2018

Wohnraum im Frankfurter Raum bis zum Jahr 2030 weitgehend aufgefangen und der demografischen Entleerung auf dem Land entgegengewirkt werden. Hierzu könnten kommunale Partnerschaften Hilfestellung leisten. Außerdem hat die Regionalversammlung inzwischen klargestellt, dass es trotz noch hoher Nachfrage nach zusätzlichem Wohnraum auch Grenzen des Wachstums gibt und z.B. den Frankfurter Plänen zu einem neuen großen Stadtteil beiderseits der Autobahn A5 im Einzugsgebiet der RTW („Josefstadt“) eine deutliche Absage erteilt.

Eine nachhaltige Verkehrspolitik könnte für eine intensivere Nutzung der Heimarbeit werben und sogar Anreize setzen. Voraussetzung wäre ein Ausbau der schnellen Internetverbindung in den ländlichen Regionen. Dort wo es in ländlichen Regionen bereits schnelles Internet gibt und auch sonst die Infrastruktur stimmt, ist bereits ein deutliches Anziehen der Nachfrage nach Wohnraum und nach Gewerbeflächen zu beobachten, z.B. in Simmern im Hunsrück, rd. 100 Kilometer von Frankfurt entfernt. Bis vor Kurzem gab es aber im RMV nicht einmal ein passendes Tarifangebot, das auf Pendler zugeschnitten ist, die ihre Arbeit teils von zuhause aus erledigen und nicht jeden Tag ihren Arbeitsplatz aufsuchen. Erst in 2020 wurde ein Rabattsystem mit 20 Prozent Nachlass eingeführt. Nach einer Umfrage des ADAC unter PKW-Nutzern rangiert als Voraussetzung für einen Wechsel auf den öffentlichen Verkehr ein Ticketsortiment für individuelle Bedürfnisse und damit die Existenz günstiger Preise noch vor kürzeren Fahrzeiten und direkten Verbindungen. Die Nahverkehrsbranche, hierzu zählt auch der RMV, hat anscheinend kein Interesse an Verkehrsvermeidung. Wie in jedem Politikbereich wird stattdessen auch hier ständig mehr Geld gefordert.

d) Verlagerung aufs Fahrrad

Ein ebenfalls großes Potenzial zur Verminderung des motorisierten Verkehrs von 10 bis 12 Prozent der Arbeitnehmer wird von Fachkreisen für die Verlagerung auf das Fahrrad gesehen. Mit der Verbreitung von Pedelecs steigen zudem die Häufigkeit der Nutzung und der Radius. Gemäß dem *Deutsche Post Glücksatlas 2018* wären sogar 42 Prozent der Berufstätigen zur Nutzung eines E-Bikes bereit. Dass die tatsächliche Nutzung noch zu wünschen übrig lässt, liege zum Teil an den fehlenden Angeboten. Hierzu bedarf es ergänzend einer deutlichen Verbesserung der Radwege. Gerade rund um den Flughafen haben entsprechende Überlegungen mit Förderung aus öffentlichen Mitteln bereits begonnen.⁵⁷ Attraktive Radwege durch den Stadtwald würden die Radfahrer nicht den Abgasen der Autos aussetzen. Auch E-Scooter bzw. E-Roller finden immer mehr Verbreitung. Selbst der hessische Verkehrsminister Al-Wazir ist mit Blick auf die verstärkte Nutzung des Fahrrads in der Corona-Krise der Meinung, dass wer einmal radelt, dabei bleibe. Der Minister erwartet, von 2020 bis 2024 244 Mio. Euro für neue Radwege verbauen zu können.⁵⁸ Dennoch muss man den Eindruck gewinnen, dass das verkehrspolitische Instrumentarium nicht übergreifend und vor allem nicht mit Blick auf innovative Möglichkeiten eingesetzt wird, um in abgestimmter Weise übergeordnete Ziele zu erreichen. Denn die Verkehrsverlagerung auf das Fahrrad führt ebenso wie die deutliche Zunahme von Homeoffice bislang nicht dazu, kostspielige Infrastrukturprojekte bei den möglicherweise dauerhaft weniger genutzten Massenverkehrsmitteln nochmals auf den Prüfstand zu stellen oder wenigstens bis zu einer verlässlicheren Prognose zu verschieben. Die Priorität sollte jetzt auf einem raschen Ausbau der digitalen Infrastruktur liegen. Da kann man nichts falsch machen.

⁵⁷ Frankfurter Rundschau: *Mit dem Rad zum Flughafen*, 07.04.2017

⁵⁸ Pitt von Bebenburg: *Al-Wazir setzt auf mehr Radwege*, Frankfurter Rundschau v. 26.05.2020, S. F16

6. Wurde das richtige technische System gewählt?

a) Der Unterschied der RTW zur S-Bahn

Das Projekt ist technisch schwierig, weil es – ähnlich dem aus Karlsruhe bekannten Modell – als Tram-Train eine Bahn werden soll, die je nach Streckenabschnitt rechtlich und technisch Eisenbahn oder Straßenbahn wäre. Dies bedeutet z.B., dass die Fahrzeuge sowohl mit 15.000 Volt und 16,7 Hz Wechselstrom der Eisenbahn als auch 750 Volt Gleichstrom der Straßenbahn fahren müssen. Für die unterschiedlichen Strom- und Signalsysteme der beiden Bahnarten braucht es besondere Zweisystemfahrzeuge. Die Fahrzeuge sind mit 2,65 Meter so breit wie die der U-Bahn, aber 37 Zentimeter schmaler als die Fahrzeuge der S-Bahn, an deren Bahnsteigen sie halten müssen und mit denen sie in Konkurrenz treten. Entsprechend enger haben es die Fahrgäste, wenn – wie bei den S-Bahn-Fahrzeugen – vier Sitze pro Reihe angeordnet werden. Eine 1. Klasse wie bei der S-Bahn ist offenbar nicht geplant. Ob das geeignet ist, gerade Fahrgäste aus dem wohlhabenden Vordertaunus für längere Strecken aus dem PKW oder der S-Bahn anzulocken, darf bezweifelt werden. Man kann beobachten, dass viele Fahrgäste davon absehen, auf solch schmalen Sitzen neben anderen Personen Platz zu nehmen und lieber stehen, was sie allerdings auch nicht gerne tun. Gerade Personen, die sich die hohen Wohnungskosten des Vordertaunus leisten können und am Flughafen entsprechende Arbeitsplätze haben, dürften wenig geneigt sein, sich in die Züge der RTW zu drängen. Und die Komfort- und Platzansprüche der Fahrgäste werden weiter zunehmen, gerade auch nach der Corona-Pandemie.

Die Züge der RTW können mit 100 Meter Länge auch nur etwa halb so lang sein wie die der S-Bahn mit 210 Metern. Mit maximal 90 km/h auf den Strecken der DB Netz AG⁵⁹ sind sie 30 bis 50 km/h langsamer als die der S-Bahn. Sie sind aber nicht nur auf der Strecke langsamer, sondern auch an den Stationen der S-Bahn. In den Schienennetz-Nutzungsbedingungen 2020 der DB Netz AG, die auch für die Züge der RTW auf Gleisen der DB Netz AG gilt, werden die Mindesthaltezeiten der Züge in den Bahnhöfen für Fahrzeuge mit Schiebetritten – solche benötigt die RTW – von 0,5 auf 0,7 Minuten erhöht. Dies liegt daran, dass der Zeitbedarf für das Öffnen und Schließen der Türen höher ist. Das Schließen lässt sich insbesondere bei starkem Fahrgastandrang leichter blockieren, weil die Tritte nur eingefahren werden können, wenn niemand darauf steht.

Außerdem gibt es weniger Platz für Fahrräder, Kinderwagen oder Rollstühle. Und das, obwohl dem Fahrrad und auch Elektro-Kleinstfahrzeugen (z.B. E-Roller) künftig eine deutlich größere Rolle bei der Bewältigung der Verkehrsprobleme zukommen soll. Gemäß Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer haben E-Roller ein enormes Zukunftspotenzial. Zusammen mit dem ÖPNV seien sie eine echte zusätzliche Alternative zum Auto.⁶⁰ Dies kann aber nur dann voll wirksam werden, wenn in den Bahnen künftig genug Raum für die Mitnahme geboten wird. Die Stadt Frankfurt mit ihrem Verkehrsdezernenten Klaus Oesterling sieht die E-Roller zwar kritisch,⁶¹ wird deren Verbreitung aber kaum aufhalten können. Schon kurz nach der offiziellen Zulassung im Juni 2019 begannen die Roller, die Stadt zu erobern.

Zweisystemfahrzeuge mit einer Wagenbodenhöhe von etwa 80 Zentimeter wären Exoten. Heute werden solche Fahrzeuge wie in Kassel oder Saarbrücken, auf die sich auch die RTW-

⁵⁹ Gemäß LNT-Richtlinie des EBA (wegen verringerter Rahmensteifigkeit gegenüber Eisenbahnfahrzeugen)

⁶⁰ *Elektrokleinstfahrzeuge: Die EU hat zugestimmt*, Pressemitteilung des BMVI v. 03.04.2019

⁶¹ *Vorstöß im Stadtverkehr : Frankfurt zweifelt am Nutzen von E-Tretrollern*, FAZ v. 29.4.2019

GmbH beruft, auf Niederflur ausgerichtet. Die Sonderlösung in kleiner Stückzahl hätte sicher Auswirkungen auf den Preis, der im Jahr 2011 mit 7 Mio. Euro für ein 65 Meter langes Fahrzeug mit 160 Sitzplätzen bei 14 zu beschaffenden Fahrzeugen angegeben wurde. Nun ist von 50 Meter langen Fahrzeugen mit jeweils 360 Plätzen, gemäß Erläuterungsbericht v. 26.10.2020 sogar von 390 Plätzen, (incl. Stehplätze) die Rede. Auf jeden Fall werden diese Fahrzeuge teurer sein als entsprechende reine Eisenbahnfahrzeuge aus eingeführten Serien. Bereits die Nutzen-Kosten-Untersuchung aus 2012 weist pro Sitzplatz bei schmalere Sitzen über doppelt so hohe Anschaffungs- und Unterhaltungskosten aus wie bei S-Bahn-Triebzügen. Die RTW-GmbH spricht dabei von „komfortablen Plätzen“. Wie man bei vier stehenden Fahrgästen pro Quadratmeter und überhaupt bei Stehplätzen von komfortabel sprechen kann, erschließt sich nicht.

Die von der Planungsgesellschaft mit einer Nutzen-Kosten-Untersuchung beauftragte Firma Intraplan konstatierte in ihrem Ergebnis 2012: „wegen des für den Verkehrsraum neu zu errichtenden Betriebszweigs ‚Zweissystem‘ ist dies [Ausbau in Stufen] mit erheblichen betrieblichen und finanziellen Risiken insbesondere im Hinblick auf die Fahrzeugbeschaffung verbunden.“⁶²

Die Karlsruher AVG bestellte im Mai 2016 zwölf 37 Meter lange Fahrzeuge des Typs ET 2010 von Bombardier für rund 5 Mio. Euro pro Fahrzeug. Fahrzeuge dieser Art hat wohl auch die Planungsgesellschaft im Auge. Übertragen auf die vorgenannten Fahrzeuge der RTW wären 2016 etwa 10 Mio. Euro pro 65 Meter langes Fahrzeug zu kalkulieren gewesen. Das sind innerhalb von nur 5 Jahren rund 43 Prozent mehr. Im Mai 2019 hat die RMV-Tochter fahma 27 Brennstoffzellenzüge für den Betrieb mit Wasserstoff bestellt, u.a. für den Einsatz auf der Strecke von Höchst nach Bad Soden ab Ende 2022, was gar nicht nötig wäre, da die Strecke ja elektrifiziert ist und nur drei Jahre später die RTW verkehren soll. Der Auftrag soll ein Volumen von rund 500 Mio. Euro umfassen und die nötigen ortsfesten Anlagen bei Infrserv in Höchst beinhalten.⁶³ 360 Mio. Euro einschließlich Wartung für 25 Jahre entfallen auf die 54,3 Meter langen Fahrzeuge vom Typ Coradia iLint 54 der Firma Alstom mit jeweils 160 Sitzplätzen.⁶⁴ Auch für die Zweissystemzüge auf der RTW werden besondere stationäre Anlagen zur Wartung erforderlich sein, u.a. für die versprochenen Zugtoiletten.

Zweissystemfahrzeuge erfordern auch höhere Aufwendungen in der Wartung, z.B. wegen des häufigeren Nachprofilierens der Räder. Und nicht zuletzt ist die Ausbildung des Fahrpersonals für zwei unterschiedliche Bahnsysteme aufwendiger. Als Fazit kann hier festgehalten werden, dass Zweissystemfahrzeuge für den Einsatz im Eisenbahnnetz das schlechtere Fahrzeug sind und das noch zu höheren Preisen. Sie rechtfertigen sich dort, wo von Eisenbahnstrecken im Umland auf das Straßenbahnnetz der Kernstädte übergegangen werden kann und so das Umsteigen vermieden wird.

b) Mangelnde Fahrzeugkapazität

Auch wenn Zweifel an den Fahrgastprognosen begründet sind, so müssen sich die Planung von Anlagen und Fahrzeugen sowie die Kostenberechnung doch stimmig danach ausrichten. Für den am stärksten frequentierten Abschnitt zwischen Bahnhof Höchst und dem Industriepark Ost rechnete die Planungsgesellschaft bereits für das Jahr 2020 mit bis zu 16.200 Fahrgästen

⁶² www.intraplan.de/regionaltangente-west-in-referenzen (am 14.03.2019)

⁶³ 27 Wasserstoffzüge für den Taunus bestellt, Frankfurter Rundschau v. 22.05.2019, S. F18

⁶⁴ Presseinformation u.a. RMV v. 21.05.2019

pro Tag, also 8.100 je Richtung.⁶⁵ Für die Spitzenstunde wird üblicherweise mit einer Reisendenzahl von gut 11 Prozent des Tageswertes gerechnet,⁶⁶ also mit ca. 890 Fahrgästen. In einem Gutachten des Büros SMA Deutschland zum Einsatz von Zweisystembahnen in Frankfurt wurde 2018 sogar mit 15 Prozent gerechnet, d.h. 1.215 Fahrgäste pro Stunde und Richtung. Die in den vier stündlichen Zügen je Richtung maximal angebotenen rund 960 Sitzplätze werden also überbelegt sein. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass es morgens und abends eine Hauptlastrichtung zu bzw. von den Hauptarbeitsstätten Industriepark Höchst und Flughafen geben wird und dass die beiden Linien ggf. unterschiedlich ausgelastet sein werden. Und die erhofften zusätzlichen Fahrgäste durch die Verlängerung der RTW in Neu-Isenburg, ggf. später bis Sprendlingen und bis Langen sind auch noch nicht berücksichtigt. Auch Stehplätze dürften knapp werden. Genügend Raum für Fahrräder, E-Roller oder Gepäck wird es deshalb nicht geben.

Entsprechend höher fällt die Prognose vom August 2019 für das Jahr 2030 aus. Dabei bleiben die angegebenen Zahlen widersprüchlich. So werden im Frankfurter Magistratsbericht M 166 vom 18. Oktober 2019 48.000 Fahrten⁶⁷ und auf der Facebookseite der Planungsgesellschaft „rund 60.000“ Fahrten genannt.⁶⁸ Es scheint auch so zu sein, dass die vom RMV im *Verbundweiten Nahverkehrsplan für die Region Frankfurt Rhein-Main für die Jahre 2020 bis 2030* erwartete Steigerung der Einwohnerzahlen um 8 bis 12 Prozent über den Annahmen des *Regionalen Nahverkehrsplans 2015 bis 2020*⁶⁹ bei der Dimensionierung der RTW noch keine Berücksichtigung fand. Woher der RMV nun allerdings die Prognose von 100.000 Fahrgästen am Tag nimmt⁷⁰ erschließt sich nicht. Möglicherweise handelt es sich um eine Verwechslung mit der Zahl der Ein- und Aussteiger, bei der jeder Fahrgast doppelt gezählt wird.

Insbesondere bei Großveranstaltungen im Stadion muss die RTW als unzureichend bewertet werden. Dieser Verkehr käme zu dem täglichen Verkehr noch hinzu. Und das heute zu 97 Prozent ausgelastete Stadion soll in den kommenden Jahren auf bis zu 60.000 Plätze ausgebaut werden.⁷¹ Welche Zustände sind wohl zu erwarten, wenn am Bahnhof Stadion zwei Bahnsteiggleise durch ein Verkehrsmittel blockiert werden, das je Richtung nur jede Viertelstunde oder gar nur halbstündlich abfährt und dabei noch nicht einmal halb so viele Fahrgäste aufnehmen kann wie eine S-Bahn? Und nun steht sogar noch der Bau einer Multifunktionshalle mit bis zu 23.000 Plätzen und zusätzlich einer kleineren Halle für 4.000 Zuschauer am Flughafen in Raum.⁷² Unabhängig davon, ob diese eine eigene S-Bahnstation erhält oder nicht wäre die Möglichkeit gleichzeitiger Veranstaltungen in Waldstadion und Multifunktionshalle mit entsprechendem Fahrgastandrang zu beachten. Eine Verstärkung der Züge über 100 Meter hinaus bei Großveranstaltungen im Stadion oder das Einlegen zusätzlicher Züge ist nicht möglich, sodass hier die RTW als nicht verkehrstauglich für Massenverkehre zu bewerten ist. Dessen ungeachtet hat die Frankfurter Stadtverordnetenversammlung den Magistrat beauftragt, einen weiteren Halt

⁶⁵ Laut *Generalverkehrsplan 2000* des UVF (S. 238) können es im Abschnitt Höchst – Flughafen sogar bis zu 10.700 Fahrgäste pro Richtung sein. Dabei wurde unterstellt, dass die bisher in Schwanheim endende Straßenbahnlinie bis zum Industriepark verlängert und mit der RTW verknüpft wird.

⁶⁶ Nutzen-Kosten-Untersuchung, Kurzbericht Mai 2012

⁶⁷ Der Magistratsbericht M166 v. 18.10.2019 nennt unter Verweis auf eine Prognose v. 13.08.2019 in der Summe 95.976 Ein- und Aussteiger, also rd. 48.000 Fahrgäste.

⁶⁸ <https://www.facebook.com/RegionaltangenteWest/photos/a.1016344035239055/112449> am 27.10.2019

⁶⁹ RMV: *Verbundweiter Nahverkehrsplan für die Region Frankfurt Rhein-Main für die Jahre 2020 bis 2030* (Entwurf Februar 2020), S. 350

⁷⁰ FR v. 28.11.2019

⁷¹ *Das Stadion wird ausgebaut*, Frankfurter Rundschau v. 15./16.06.2019

⁷² *Neue Runde im Hallenkampf*, Frankfurter Neue Presse v. 19.02.2020

der RTW näher am Stadion zu prüfen.⁷³ Nach dem dritten Gutachterentwurf zum Deutschland-Takt vom Juni 2020⁷⁴ ist ein solcher Halt vorgesehen, aber nur für die Linie 1. Dafür hält diese Linie nicht am Bahnhof Stadion. Es wird also auf diesen neuen Infrastrukturen an zwei Orten mit zeitweisem Massenandrang nur jeweils einen Halbstundentakt geben. Bei der Linie 1 gehen interessante Umsteigebeziehungen im Bahnhof Stadion verloren. Dies dürfte auf Veranlassung des RMV in den Gutachterentwurf zum Deutschlandtakt Eingang gefunden haben.

Mit der RTW wird also ein Verkehrsmittel geplant, das aufgrund der von den Planern erwartenden Besetzungszahlen nach allgemeinen Maßstäben aufgrund der Überbesetzung eine schlechte Qualität bietet. Und die Dauer des Fahrgastwechsels lässt sich bei vollbesetzten Zügen kaum verlässlich planen, sodass häufige Verspätungen und Verspätungsübertragungen auf das S-Bahnsystem vor allem in Engpassabschnitten absehbar sind.

c) Mangelnde Barrierefreiheit

Neben dem großen Spalt zwischen Bahnsteigkante und Fahrzeug bei den Eisenbahnstationen, der durch leider störungsempfindliche Schiebetritte oder durch den Bau von Gleisverschlingungen (nähere Heranführung der schmaleren RTW-Fahrzeuge an die Bahnsteigkanten) zu überbrücken ist, muss auch die Höhendifferenz überwunden werden. Die nach Straßenbahnrecht neu zu bauenden Bahnsteige sollen eine Höhe von 80 Zentimeter über Schienenoberkante erhalten, was zusammen mit der vorgesehenen Wagenbodenhöhe von ebenfalls etwa 80 Zentimeter dort die gesetzliche Forderung nach Barrierefreiheit erfüllen und der im Personenbeförderungsgesetz enthaltenen Vorgabe entsprechen würde. Diese Höhe entspricht auch in etwa der Höhe der mitbenutzten Bahnsteige der DB AG soweit sie wie am Regionalbahnhof des Flughafens 76 Zentimeter hoch sind. Ein etwas höherer Wagenboden wäre hier kaum problematisch. Wenn die mitbenutzten Bahnsteige der S-Bahn alle auf 96 Zentimeter angehoben würden, was der Wagenbodenhöhe der S-Bahn entspricht und bislang auch angestrebt wird, könnte man für die fahrgaststärkere S-Bahn einen barrierefreien Zugang herstellen. Das wäre durch die RTW dauerhaft vereitelt. Beim Ausstieg aus der RTW müsste man aber eine Stufe nach oben gehen. Dies wäre schon jetzt bei den im Zuge der RTW liegenden S-Bahnstationen Oberursel, Oberursel-Stierstadt und Gateway Gardens der Fall, bei denen Bahnsteighöhen von 96 Zentimeter vorhanden sind. Eine Barrierefreiheit wäre hier für Züge der RTW nicht gegeben. Abfallende Rampen in das Fahrzeuginnere sind untauglich bzw. nicht möglich. Dies sollte in der Fachwelt bekannt sein. Trotzdem hält die Planungsgesellschaft an der Wagenbodenhöhe von etwa 80 Zentimeter fest und gibt nebulös an, dass „*die Fahrzeuge entsprechend den streckentechnischen Anforderungen gestaltet*“ werden.⁷⁵ Dies bedeutet, dass an technische Hilfen gedacht wird, die es aber nur für Situationen gibt, in denen die Bahnsteighöhe unter der Wagenbodenhöhe liegt.

Technische Einstiegshilfen benötigen zudem kundige Bedienung durch das Zugpersonal, was zu spürbaren Verspätungen führt, die sich u.a. aufgrund mehrerer eingleisiger Abschnitte schnell auf andere Züge und auch auf die S-Bahn übertragen werden. Da keine Zugbegleiter eingesetzt werden, muss der Triebfahrzeugführer die Hilfe leisten. Damit wird faktisch keine Lösung für die durchgehende Barrierefreiheit angeboten. Vielmehr wird neben den Bahnsteighöhen von 76 und 96 Zentimeter im bisherigen Bedienungsgebiet der S-Bahn eine neue Höhe eingeführt. Und dies, obwohl etwa 10 Prozent der Bevölkerung zwingend auf Barrierefreiheit

⁷³ *Schneller zum Stadion*, FR v. 08./09.02.2020

⁷⁴ <https://www.deutschlandtakt.de/newsroom/berichte-und-planungsunterlagen/>

⁷⁵ Ergebnisbericht zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung für den Planfeststellungsabschnitt Nord, S. 25

angewiesen sind und 40 Prozent sie als Unterstützung schätzen.⁷⁶ Schon ein einziger Rollstuhlfahrer wird im ungünstigen Fall zwei Verspätungen verursachen: Beim Ein- und beim Ausstieg.

Die Fahrzeuge der RTW brauchen an den Türen ausfahrbare Überbrückungen, um bei Bahnsteigen der S-Bahn die Lücke zwischen Fahrzeug und Bahnsteig zu schließen. Diese wäre mindestens 36 Zentimeter breit, in Kurven auch mehr,⁷⁷ darf aber nach § 31 BOStrab höchstens 25 Zentimeter breit sein, was eigentlich schon zu viel ist. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen erachtet Spaltbreiten von 5 bis 10 Zentimeter bereits als problematisch, Spaltbreiten über 10 Zentimeter seien zu vermeiden.⁷⁸ Selbst die speziell für die RTW zu bauenden Bahnsteige in bestehenden Bahnhöfen der DB AG, wie z.B. am Stadion, werden diese Problematik aufweisen, wenn sie nach den für Eisenbahnen geltenden Vorschriften der EBO gebaut werden.

Zu beachten ist auch die Verordnung (EU) Nr. 1300/2014 der Kommission vom 18. November 2014 über die technischen Spezifikationen für die Interoperabilität bezüglich der Zugänglichkeit des Eisenbahnsystems der Union für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität. Sie dürfte auf dem gemeinsam mit anderen Zügen genutzten Abschnitt am Regionalbahnhof des Flughafens bis hin zum Bahnhof Stadion Gültigkeit haben. In ihrem Anhang *Beschreibung der Teilsysteme* ist unter Ziffer 2.3. (Sonstige Begriffsbestimmungen) Nr.3 Folgendes definiert: *„Ein niveaugleicher Einstieg ist ein Zugang zwischen dem Bahnsteig und der Türöffnung eines Fahrzeugs, für den Folgendes nachgewiesen werden kann: ‚Der Spalt zwischen der Kante der Türschwelle (oder des ausgefahrenen Schiebetritts) dieser Türöffnung und dem Bahnsteig beträgt horizontal nicht mehr als 75 mm und vertikal nicht mehr als 50 mm‘ und ‚zwischen Türschwelle und Fahrzeugvorraum ist keine Stufe vorhanden.‘“*

In Ziffer 4.2.2.12.1. (Bewegliche Trittstufen und Überfahrbrücken) heißt es: *„Erst wenn die bewegliche Trittstufe oder die Überfahrbrücke vollständig ausgefahren sind, darf es für die Reisenden möglich sein, diese durch die Türöffnung zu passieren. Gleichmaßen darf die Trittstufe oder die Überfahrbrücke erst eingefahren werden, wenn durch die Türöffnung ein Ein- und Aussteigen der Reisenden nicht mehr möglich ist.“* Dadurch steigt der Zeitbedarf beim Halt von RTW-Zügen. Eine Stufe nach oben zwischen dem Fahrzeugboden und einem Bahnsteig darf bei neuen Rädern nicht mehr als 16 cm betragen. Dies bedeutet, dass der Fahrzeugboden um das Abnutzungsmaß der Räder höher sein muss, damit die 16 cm bei einer Bahnsteighöhe der S-Bahnstationen von 96 cm nicht überschritten wird.

Außerdem ist anzumerken, dass es bei der RTW wohl keine Toiletten an den neuen Stationen geben wird. Damit wird bei dem neuen System eine Barriere eingeführt, die für viele Menschen ein echtes Mobilitätshindernis darstellt. Die Ankündigung der Planungsgesellschaft, dass es in den Zügen der RTW Toiletten geben werde, würde ein Novum im Rhein-Main-Gebiet eröffnen und würde weit über die RTW hinaus Ansprüche bei anstehenden Fahrzeugbeschaffungen mit entsprechenden Kosten herausfordern. Immerhin unterstreicht dies den regionalen Charakter des Verkehrs. Wahrscheinlich werden die Zugtoiletten aber nach Erteilung der Baugenehmigung auch noch weggespart, denn in den Planfeststellungsunterlagen findet sich dazu nichts.

⁷⁶ Andreas Schaack: *Einheitliche Bahnsteighöhe oder Barrierefreiheit*, Eisenbahn-Revue International 2/2018 (Luzern 2018) S. 106-109

⁷⁷ Der Wert setzt sich zusammen aus dem in Anlage 1 EBO enthaltenen Abstand des Bahnsteigs von 1683 mm von Gleismitte abzüglich der hablen Breite eines RTW-Fahrzeugs von 1.325 mm.

⁷⁸ VDV (Hrsg.): *Barrierefreier ÖPNV in Deutschland* (Düsseldorf, April 2003) S. 114

d) Trassierung und Anlagen

Ein wichtiges, aber nicht verkehrlich begründetes Motiv für die Wahl eines Zweisystem-Konzepts dürften die schwierigen Verhältnisse zwischen dem Bahnhof Höchst und der Leunabrücke über den Main gewesen sein. Dort wurden auch Kurvenhalbmesser von unter 70 Meter gewählt. Für eine S-Bahn wären mindestens 300 Meter Radius erforderlich, wobei auch 150 Meter noch befahrbar wären. Dann hätte die Trasse unabhängig von der Leunastraße auf Stelzen teilweise über das Werksgelände von Aventis und über eine neu zu bauende Mainbrücke geführt werden müssen, die im Jahr 2000 auf etwa 10 Mio. DM geschätzt wurde.⁷⁹ Oder man hätte die Trasse westlich am Werksgelände vorbei über Sindlingen führen müssen. Dafür hätte man aber Beeinträchtigungen des Straßenverkehrs an der ohnehin kritischen Kreuzung der Farben-Straße mit der Leunastraße sowie der Wohnbebauung vermieden und einen Baustein für eine komplette Ringbahn im Eisenbahnsystem geschaffen, die auch für eine fernere Zukunft noch tauglich und mit der S-Bahn kompatibel wäre. Bei einer Führung der RTW nicht über die Leunabrücke, müsste die Stadt Frankfurt wohl 5 Mio. DM Fördermittel, die seinerzeit für die Vorbereitung der Brücke für eine Stadtbahn gewährt wurden an das Land Hessen zurückzahlen. Auch das mag ein Motiv sein, dem verkehrliche Belange untergeordnet wrden.

Der sich westlich an den Bahnhof Höchst anschließende Bereich dürfte auch aus einem anderen Grund problematisch sein. Dort müsste ein Systemwechselabschnitt von Eisenbahnstrom zu Straßenbahnstrom liegen, bei dem die Fahrleitung auf rund 100 Meter Länge stromlos ist und wo deshalb kein Zug zum Halten kommen soll. Falls dies doch geschieht, kann er nur mit Hilfe der Betriebsleitzentrale wieder flott gemacht werden. Außerdem ist dort kein Antrieb der Fahrzeuge möglich. Gerade dort befinden sich aber eine starke Steigung zum Bahnhof Höchst, der Übergang über die vorgenannte Kreuzung sowie Signale zur Sicherung des Bahnübergangs und der Einfahrt in den Bahnhof Höchst, an denen manchmal gehalten werden muss.

Die erwogene Mitbenutzung der RTW-Bahnsteige im Bahnhof Höchst durch die verlängerte Straßenbahnlinie 11⁸⁰ würde eine Umwidmung von Teilen des Bahnhofs erfordern, da die Straßenbahnfahrzeuge Gleise der Eisenbahn nicht mitbenutzen können. Außerdem wäre im Anschluss an den Bahnsteig mindestens ein Ausziehgleis für die Straßenbahn erforderlich, da die im Bahnhof wendenden Straßenbahnen sonst die Bahnsteiggleise blockieren würden. Und schließlich muss noch eine Lösung für die unterschiedlichen Fußbodenhöhen von Straßenbahn- und RTW-Zügen gefunden werden, z.B. durch Halt der Züge an unterschiedlichen Abschnitten des Bahnsteigs, der dadurch länger würde. Das muss alles auf dem kurzen Abschnitt bis hin zur Rampe zur Leunastraße gelöst werden. Selbst dann wäre immer noch nicht klar, in welchem Bahnsystem die Eisenbahnzüge der nördlich in den Bahnhof einmündenden Strecke aus Königstein die BOStrab-Gleise queren sollen.

7. Rechtsprobleme des Tram-Train-Konzepts

Für das Tram-Train-Konzept in der geplanten Form gibt es auch rechtliche Probleme. Das Bau-recht soll in weiten Teilen durch eine Planfeststellung nach dem für Straßenbahnen geltenden Personenbeförderungsgesetz (PBefG) erreicht werden. Dazu stellt sich die Frage, welchen rechtlichen Rahmen es für derartige Schienenbahnen gibt, wessen Aufgabe die Lösung der hier anstehenden Verkehrsaufgabe und deren Finanzierung ist, und welche Behörde, Eisenbahn-

⁷⁹ *Generalverkehrsplan 2000*, Umlandverband Frankfurt, Frankfurt a.M., Mai 2000, Beschluss v. 12.12.2000, S. 235

⁸⁰ *Verlängerung der Tramlinie 11*, FR v. 09.07.2019

Bundesamt oder Regierungspräsidium Darmstadt, für die Planfeststellung zuständig ist. Es könnten auch beide jeweils für eigenständige Teile der RTW zuständig sein, je nachdem ob es Anlagen DB AG betrifft oder nicht.

Jeder Freund und Experte des Schienenverkehrs kennt das sogenannte „*Karlsruher Modell*“. Es besteht kurz gefasst darin, dass Schienenfahrzeuge, die sowohl auf Eisenbahnstrecken als auch auf Straßenbahnstrecken fahren können, in der Stadt das Straßenbahnnetz und in der Region Eisenbahnstrecken benutzen. Damit wird den Fahrgästen, die von außerhalb des Straßenbahnnetzes ins Stadttinnere möchten, das Umsteigen von der Eisenbahn in die Straßenbahn erspart und die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs gesteigert. Das Prinzip der Zweisystembahn wurde durch seine erfolgreiche Anwendung in Karlsruhe ab den 1980er Jahren bekannt, ist aber viel älter. Das Karlsruher Modell ist hinsichtlich der nachfolgend behandelten Frage unproblematisch, da es dabei um die Infrastruktur geht, die dort in der Region die einer Eisenbahn ist. Von Interesse ist vielmehr der Bau von Straßenbahninfrastrukturen in der Region, egal ob es sich bei den Linien um eine Zweisystembahn handelt oder um eine reine Straßenbahn. Sie haben sich in den europäischen und nationalen Rechtsrahmen einzufügen. Für Eisenbahnen bildet das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) den wesentlichen Rechtsrahmen, für Straßenbahnen, wozu auch Stadtbahnen und U-Bahnen zählen, ist es das PBefG. Und da das Grundgesetz in Artikel 87e die staatliche Zuständigkeit u.a. für Bahnen regelt und daran die Finanzierung anknüpft, ist auch dieses Gesetz mitzubetrachten.

Das Thema läßt sich demnach in zwei Grundfragen aufteilen: Ist erstens der Bau von Schienenstrecken in der Region schon wegen der grundgesetzlich bestimmten Zuständigkeit des Bundes den Kommunen verwehrt? Verbietet zweitens die gesetzlich normierte Einsatzbeschränkung für Straßenbahnen deren Bau über Land? Daran schließt sich noch die Frage an, ob Pläne auf der Basis von Landesrecht geeignet sein können, sich über die beiden Fragen hinwegzusetzen. Für die RTW ist der gesamte Rechtskomplex relevant.

a) Historisches

Früher, zur Zeit der Ländereisenbahnen (bis 1920), hatten die Länder neben ihren Eisenbahngesetzen auch besondere gesetzliche Normen für Eisenbahnen mit geringer Bedeutung für den sogenannten „*Allgemeinen Verkehr*“ und entsprechend geringeren Anforderungen. Im preußischen Rechtsraum war dies das Preußische Kleinbahngesetz vom 28. Juli 1892. Es galt für Bahnen, die hauptsächlich den örtlichen Verkehr innerhalb eines Gemeindebezirks oder benachbarter Gemeindebezirke vermittelten, sowie für Bahnen, welche nicht mit Lokomotiven betrieben wurden (Straßenbahnen) und für private Anschlussbahnen. In der Folge entstanden zahlreiche solcher Kleinbahnen, teils auch mit Meterspur. Sobald eine Kleinbahn eine größere verkehrliche Bedeutung erlangte, konnte sie vom Staat übernommen und zu einer Eisenbahn des Allgemeinen Verkehrs (auch „*Vollbahnen*“ genannt) aufgewertet werden.⁸¹

Mit dem Übergang der Eisenbahnen der Länder und den damit verbundenen Aufgaben der staatlichen Daseinsvorsorge auf das Deutsche Reich im Jahre 1920 blieben die Kleinbahnen und einige wenige Privatbahnen des Allgemeinen Verkehrs im Zuständigkeitsbereich der Länder. Die frühen Eisenbahngesetze der Länder galten für diese Eisenbahnen fort. Allerdings ging auch das staatliche Recht zur Übernahme einer solchen Privatbahn des Allgemeinen Verkehrs auf das Reich über.

⁸¹ Preußisches Gesetz über Kleinbahnen und Privatanschlussbahnen v. 28.07.1892, § 30

Damals unterlagen auch Straßenbahnen dem Eisenbahnrecht der Länder, bis am 1. April 1935 das Personenbeförderungsgesetz (PBG) inkraft trat.⁸² Nun musste entschieden werden, welche Bahn als Straßenbahn diesem neuen Gesetz zuzuordnen war. Maßgebend war die Definition in § 3 PBG: „(1) Straßenbahnen sind Schienenbahnen, die ausschließlich oder überwiegend dem öffentlichen Personenverkehr innerhalb der Orte dienen, ferner solche, die trotz der Verbindung von Nachbarorten infolge ihrer hauptsächlichen Bestimmung für den Personenverkehr und ihrer baulichen und betrieblichen Einrichtung den Ortsstraßenbahnen ähneln. (2) Als Straßenbahnen gelten auch die auf straßenfreiem Bahnkörper liegenden, dem öffentlichen Personenverkehr innerhalb der Orte oder dem Nachbarortverkehr dienenden Hoch und Untergrundbahnen.“ Dazu ist anzumerken, dass deren Höchstgeschwindigkeit auch auf eigenen Strecken grundsätzlich auf 40 km/h begrenzt war.

Einige Kleinbahnen wurden zu Straßenbahnen, andere wurden geteilt. In den Städten waren sie dann Straßenbahnen, über Land und in kleineren Zwischenorten blieben die Strecken Eisenbahnstrecken. Oft fuhren sie dabei wie Straßenbahnen im öffentlichen Straßenraum. Der Bau neuer solcher Eisenbahnen im Straßenraum war in der Regel aber nicht mehr zulässig. Doch auch schon zur Zeit der Länderbahnen und dann der Deutschen Reichsbahn wurde es kritisch gesehen, wenn die Straßenbahn versuchte, als Überlandstraßenbahn in den Verkehrsbereich der Eisenbahn einzudringen. Die Eisenbahnen hatten eine Betriebspflicht und wurden im Gegenzug – auch rechtlich - gegen Konkurrenz abgeschirmt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden neue Landeseisenbahngesetze erlassen. Sie galten für dieselben Bahnen, die nun „nichtbundeseigene Eisenbahnen“ (NE) genannt wurden. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz erlaubte das, weil das AEG des Bundes nur wenige Dinge regelte. Die Kleinbahngesetze wurden dabei aufgehoben und die noch vorhandenen Kleinbahnen den Eisenbahnen des Allgemeinen Verkehrs zugeordnet. Neue Eisenbahnen entstanden in dieser Zeit praktisch nicht mehr. Viele dieser Bahnen wurden stillgelegt, es war die Zeit der individuellen Motorisierung. Die verbliebenen NE unterliegen nun alle den mit der Bahnreform und danach aufgrund europarechtlicher Vorgaben erheblich ausgeweiteten Regelungen des AEG und seinen Rechtsverordnungen sowie dem Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG).

Seit der wieder wachsenden Bedeutung des Schienenverkehrs als vergleichsweise umweltfreundlicher Verkehrsträger werden auch wieder neue Infrastrukturen benötigt und gebaut. In manchen Fällen werden stillgelegte Eisenbahnstrecken reaktiviert. Dabei stellt sich die Frage, welcher Staatsebene, Bund oder Länder, die staatliche Fürsorge dazu obliegt. In § 4 Absatz 2 AEG vom 29. März 1951 war noch ein Erstzugriffsrecht des Bundes zugunsten der Deutschen Bundesbahn verankert. Unumstritten ist die Gewährleistungspflicht des Bundes für Infrastrukturen des Personen- und Güterfernverkehrs. Dazu bediente er sich bis zur Bahnreform 1993/1994 der Deutschen Bundesbahn, die Teil der Bundesverwaltung war. Für den Neu- und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur erstellte er regelmäßig Bundesverkehrswegepläne, die auf der Grundlage des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG) mit seinem Bedarfsplan umgesetzt wurden. Das Verfahren hat sich mit der Bahnreform nicht wesentlich geändert.

Bis zur Bahnreform waren die Rechtsverhältnisse für den Aus- und Neubau von Infrastruktur des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) weniger klar als heute. Dies zeigte sich besonders, als ab den 1960er Jahren der Aufbau neuer S-Bahnnetze begann. Der Bund erlaubte der Bundesbahn damals keine Engagements, die deren Defizit vergrößert hätten. Da die S-Bahnen zur

⁸² RGBl I, 1934, S. 1217

Bewältigung des dynamisch wachsenden Verkehrs in einigen Städten aber verkehrlich notwendig waren und den Bau von U-Bahnen ersparten, finanzierten diese Städte, z.B. Frankfurt a.M., den Bau zunächst selbst. Sie stießen allerdings rasch an ihre finanziellen Grenzen, worauf der Bund nach einigem Anlauf durch Zwischenlösungen letztlich mit dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) ein Instrument schuf, das den Kommunen bei der Bewältigung ihrer Verkehrsprobleme durch Zuschüsse für Investitionen in Anlagen des ÖPNV helfen sollte. In diesem Rahmen finanzierte der Bund auch den Aufbau der S-Bahnnetze der Deutschen Bundesbahn mit. Die Länder monierten zwar die unklare Rechtslage bei der Mitfinanzierung der Bundesbahn aus Mitteln der Länder und Kommunen, fanden aber keinen probaten Weg, das zu verändern. Denn dann wären wohl wichtige Eisenbahnprojekte nicht oder nicht so schnell realisiert worden.

b) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Zur Finanzierung von Anlagen einer Eisenbahn durch Länder und Kommunen hat sich bereits im Jahr 1969 das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss u.a. zur Kostentragung von Maßnahmen an Bahnübergängen geäußert.⁸³ Es widerspreche Artikel 106 Absatz 4 Satz 2 Nr. 1 GG, dass dem Land Ausgaben für die Wahrnehmung einer Bundesaufgabe auferlegt werden. Die Beseitigung, Entlastung oder Veränderung eines Bahnübergangs der Bundesbahn sei eine solche Aufgabe des Bundes. Es liege jedenfalls dann eine Aufgabe des Bundes vor, deren Last er nicht auf die Länder abwälzen darf, wenn - wie hier - Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz ausschließlich beim Bund liegen. Das ist betreffend die Infrastruktur der DB AG auch heute noch der Fall. Soweit die Verteilung der Kosten aber an die Baulast für die beteiligten Verkehrswege anknüpfe, greife Art. 106 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 GG nicht ein. Verpflichtungen, die in der Baulasträgerschaft eines Landes wurzeln, gehörten nicht zu den Bundesaufgaben im Sinne dieser Vorschrift. Darüber hinaus fällt in diesem Urteil des BVerfG die sehr historisch orientierte Auslegung auf. Es stellte fest, dass das Grundgesetz durch die Zuweisung eisenbahnrechtlicher Kompetenzen an den Bund die Befugnisse des Bundes gegenüber denen des Reichs nicht gemindert habe.⁸⁴ Nach Artikel 94 der Weimarer Reichsverfassung konnten neue dem allgemeinen Verkehr dienende Eisenbahnen nur noch durch das Reich oder mit seiner Zustimmung gebaut werden.

Zu einem bekannten Rechtsstreit über die Zuständigkeit und die Finanzierung kam es vor der Bahnreform auch in Rheinland-Pfalz, der im Jahr 1989 vom BVerwG entschieden wurde.⁸⁵ Es ging dabei um die Frage, ob ein Vertrag einer Kommune mit der Deutschen Bundesbahn Gültigkeit besitzt, der die Errichtung einer Station in der Nähe eines Schulzentrums und die Einlegung von Zügen zur Schülerbeförderung gegen eine Abgeltung durch die Kommune regelt. Das Gericht bejahte dies, weil die Schülerbeförderung eine kommunale Pflichtaufgabe sei. Zum Bau der Station und die besonderen Schülerzüge sei die Bundesbahn hingegen nicht verpflichtet gewesen. Insofern hätte die Kommune keine Aufgabe der Bundesbahn, sondern ihre eigene finanziert, zu der sie im Bereich der Leistungsverwaltung eine Leistung bei der Bundesbahn eingekauft habe. Die Geltung des Konnexitätsprinzips aus Artikel 104a Absatz 1 GG wurde hingegen nicht infrage gestellt: *„Der damit verfassungsrechtlich festgeschriebene Grundsatz der Konnexität zwischen Aufgabenverantwortung und Ausgabentragung gilt auch für das Verhältnis zwischen Deutscher Bundesbahn und Ländern einschließlich der Gemeinden. Das*

⁸³ BVerfGE, Beschluß v. 15.07.1969, 26, 338

⁸⁴ Wolfgang Durner: *Auswirkungen der Föderalismusreform auf das Eisenbahnplanungsrecht*, in: Deutsches Verwaltungsblatt, H. 2 2008, S. 69-77

⁸⁵ BVerwG, Urt. v. 15.03.1989, Az: 7 C 42.87

Grundgesetz enthält keine Bestimmung, derzufolge sich die Länder oder die Gemeinden ausnahmsweise an den Kosten der von der Deutschen Bundesbahn wahrzunehmenden Aufgaben beteiligen dürfen.“ Diese allgemeine Lastenverteilungsregel war also geltendes Verfassungsrecht.

Mit der Bahnreform 1993/1994 wurde die Erfüllung von Aufgaben des Allgemeinwohls mittels Eisenbahnen auf Druck der Länder in Artikel 87e Absatz 4 GG als eine Aufgabe des Bundes schließlich bestätigt und geschärft. „*Der Bund gewährleistet, daß dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird*“, heißt es darin. Das schließt die Infrastruktur des Nahverkehrs ein. Dabei hat er sich seiner DB AG zu bedienen. Es handelt es sich nicht lediglich um eine unverbindliche politische Absichtserklärung. Das Grundgesetz hat hier wie vor der Bahnreform (s.o.) auch normativen Charakter. Genau genommen sind noch nicht einmal Stadtgebiete und der Stadtverkehr mittels Eisenbahnen aus der Bundesverantwortung ausgenommen. Im BSWAG wurde festgelegt, dass 20 Prozent der Mittel, die der Bund für den Neu- und Ausbau der Schienenwege der DB AG aufwendet, für die Infrastruktur des SPNV einzusetzen sind. Auch das unterstreicht, dass die Infrastrukturen des SPNV auf der gleichen Stufe stehen wie die des Fernverkehrs.

Die Länder sind nur für die Zugangebote des SPNV (Eisenbahnverkehrsleistungen) und ggf. für die Infrastruktur der NE zuständig. Doch auch bei den NE muss ein Fragezeichen hinter ein Landesengagement gesetzt werden. Denn immer wenn ein Bedarf aus Gründen des Allgemeinwohls, insbesondere ein Verkehrsbedürfnis besteht, greift Artikel 87e Absatz 4 GG und der Bund müsste mit der DB AG tätig werden. Unrentable, aber dennoch notwendige NE-Infrastrukturen müsste danach die DB AG übernehmen und so in die Verantwortung des Bundes holen, sobald öffentliche Mittel eingesetzt werden müssen. Eine Geschäftsbesorgung durch einen Dritten könnte dabei möglich sein. Ähnlich müsste es bei Reaktivierungen gesehen werden. Eine den allgemein anerkannten Regeln der Technik genügende Sanierung solcher Infrastrukturen benötigt fast immer auch öffentliche Mittel. Zur heute offenen Frage eines Erstzugriffsrechts oder sogar Pflicht des Bundes existiert aber ersichtlich noch keine Rechtsprechung. Jedenfalls wurde die fortdauernde Zuständigkeit der Länder für die Privatbahnen des öffentlichen Verkehrs zu einer Zeit entschieden, als sie noch keine öffentlichen Fördermittel benötigten.

Weiter legt Artikel 30 GG fest, dass die Länder (und damit die Kommunen) nur zuständig sind, wenn nicht der Bund zuständig ist. Mit anderen Worten: Länder und Kommunen müssen bei Infrastrukturangelegenheiten mit Bund und DB AG zwar zusammenwirken, sie dürfen sich bei Neu- und Ausbaumaßnahmen im regionalen Schienennetz der Eisenbahn des Bundes aber finanziell nicht engagieren, weil der Bund alleine dafür zuständig ist. Denn Artikel 104a Absatz 1 GG bestimmt weiter, dass Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben tragen, soweit das Grundgesetz selbst nichts anderes bestimmt. Letzteres ist für die hier anstehende Frage nicht der Fall. Der Bund darf die Aufgabe den Ländern auch nicht überlassen. Fehlende Kommunikation mit dem Bund zu diesen Fragen, begrenzte Bundesmittel oder Desinteresse machen aus einer Bundesaufgabe keine Aufgabe der Länder und Kommunen.

Dass sich das durch die Wahrnehmung der Infrastrukturaufgaben durch die nun privatrechtlich organisierte DB AG nicht geändert hat, ergibt sich aus einem Urteil des BVerfG im Jahr 2011 zum Demonstrationsrecht am Flughafen Frankfurt. Es hatte geurteilt, dass sich der Staat durch

die Flucht ins Privatrecht nicht seiner Bindung an die Grundrechte entziehen könne.⁸⁶ Das kann man getrost auf das Konnexitätsprinzip übertragen.

Zuvor hatte das BVerwG in seinem sog. „*Hunsrückurteil*“ im Oktober 2007 noch darauf verwiesen, dass die Bedenken der Länder gegen die Übertragung des Schienennetzes auf die privatrechtliche DB AG und ein vorrangig von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten geprägtes Handeln zu der Verankerung der vollen Infrastrukturleistungsverantwortung des Bundes im Grundgesetz geführt habe.⁸⁷ Und die Meinung des Bundesrates ist keineswegs nebensächlich, denn immerhin ist er Teil des Gesetzgebers. Damit ist auch die Pflicht zur Erfüllung von Aufgaben der Daseinsvorsorge durch die zuständige Staatsebene impliziert.

Einzig ein Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts zu Stuttgart 21 aus dem Jahr 2016 hält eine Mitfinanzierung durch Länder und Kommunen für zulässig, weil es sich bei der DB AG um ein privatrechtlich verfasstes Unternehmen und nicht um eine Bundesbehörde handle.⁸⁸ Dieses Urteil, das ohne Beteiligung des Gemeinsamen Senats der obersten Bundesgerichtshöfe⁸⁹ gefällt wurde, ist aber höchst umstritten und eine Einzelmeinung geblieben, denn heute werden viele Staatsaufgaben durch Unternehmen ausgeführt. Teils befinden sie sich in staatlichem Eigentum, teils in privater Hand. Die Finanzierung von Staatsaufgaben wäre dann beliebig, was nicht Ziel des Gesetzgebers war und vorliegend vor allem nicht im Interesse der Länder und Kommunen läge.⁹⁰ Der besagte Artikel 87e GG würde hinsichtlich der Bundesverantwortung inhaltsleer sein.

Nachfolgend hat ein Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 31. Juli 2018 eine andere bemerkenswerte Aussage getroffen. Danach unterfalle der öffentliche Personennahverkehr (gemäß § 1 RegG) der Daseinsvorsorge, die nach gefestigter Rechtsprechung eine öffentliche Aufgabe darstelle. Nicht nur Genehmigungsbehörden und Aufgabenträger des SPNV nähmen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr, sondern auch die Verkehrsunternehmen.⁹¹ Dahinter stehen die Infrastrukturunternehmen nicht zurück.

Schließlich lässt sich eine Finanzierung von Schieneninfrastruktur des Bundes durch Länder auch nicht aus dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs bei der Wahrnehmung von Aufgaben bei den Zugangeboten im SPNV herleiten. Auf eine solche Annexkompetenz ließe sich eine Mitzuständigkeit der Länder nur dann stützen, wenn die den Ländern obliegende Materie sonst verständigerweise nicht geregelt werden könnte. Diese Voraussetzung liegt hier nicht vor, da die Infrastrukturverantwortung dem Bund ausdrücklich zugewiesen ist. Sie würde auch nicht dann hergestellt, wenn sich der Bund einem Infrastrukturwunsch eines Landes für ein Zugangebot im SPNV verschließen sollte. Schon die Aufteilung der Eisenbahn in Eisenbahnverkehrs- und Eisenbahninfrastrukturunternehmen zeigt, dass die Schnittstelle zwischen beiden auf der operativen Ebene beherrschbar ist. Das sollten dann auch die Verwaltungen von Bund und Ländern schaffen.

⁸⁶ BVerfG, Urt. v. 22.2.2011 -Az. 1 BvR 699/06

⁸⁷ BVerwG, Urt. v. 25.10.2007 - Az. 3 C 51.06, Rn. 25; siehe auch aus dem Gesetzgebungsverfahren zur Bahnreform die Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 12/5015, 9, 11.

⁸⁸ BVerwG, Urt. v. 14.6.2016 – Az. 10 C 7.15.

⁸⁹ Der Gemeinsame Senat hat eine Rechtsfrage zu entscheiden, wenn ein oberstes Bundesgericht in einer Rechtsfrage von der Entscheidung eines anderen obersten Bundesgerichts oder des Gemeinsamen Senats abweichen will.

⁹⁰ Georg Speck: *Dürfen die Länder Eisenbahninfrastruktur des Bundes finanzieren?* *Netzwirtschaften & Recht*, H. 1/2018 (Frankfurt a.M. 2018) S. 34-43

⁹¹ BGH, Beschluss v. 31.07.2018, Az: 3 StR 620/17

Aus Vorstehendem folgt, dass heute eine Mitfinanzierung von Anlagen der DB AG durch Länder und Kommunen noch kritischer zu sehen ist als vor der Bahnreform. Das gilt auch für Finanzierungsbeiträge von Kommunal- und Landesunternehmen wie z.B. durch die Fraport AG für den von der regionalen Politik gewünschten S-Bahnanschluss des Terminals 3 des Rhein-Main-Flughafens. Denn sonst könnten die Schranken der Finanzverfassung leicht ausgehebelt und damit die demokratische Verantwortlichkeit der zuständigen Staatsebene verwischt werden. Die Zuständigkeitsvorschriften haben vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips die Funktion, dass der Bürger die Möglichkeit haben soll, zu beurteilen, ob die dazu berufene staatliche Ebene ihrer Verantwortung nachkommt, und falls nicht, dass er die Möglichkeit hat, die Regierenden abzuwählen.

c) Permanente Missachtung des Grundgesetzes ?

Gegen das Verbot einer Mitfinanzierung von Eisenbahninfrastruktur des Bundes durch Länder und Kommunen wurde in den zurückliegenden Jahren schon häufig verstoßen, zum Beispiel beim barrierefreien Ausbau von Bahnhöfen. Meist wurden dazu Gelder aus dem Topf des GVFG zusammen mit Landes- und Kommunalmitteln eingesetzt. Die-GVFG-Mittel dienen jedoch der Lösung kommunaler Verkehrsaufgaben im eigenen Zuständigkeitsbereich von Ländern und Kommunen. Sie dienen nicht der Erfüllung des Verfassungsauftrags des Bundes nach Artikel 87e Absatz 4 GG. Insofern wäre auch der seit Einführung des GVFG bis heute geltende § 11 GVFG zu hinterfragen, ob er nicht nach der Einfügung des Artikels 87e Abs. 4 GG rechtssystematisch getilgt werden müsste. Das dies in der Bahnreform nicht geschehen ist, mag darauf zurückzuführen sein, dass die für das GVFG zuständigen Referate bei Bund und Ländern nur ungenügend an den Diskussionen beteiligt waren. Allerdings hätte bei nachfolgenden Änderungen Gelegenheit dazu bestanden.

Wie konnte es dazu kommen, dass Länder und Kommunen seit Jahren so umfangreich Maßnahmen an der Infrastruktur der DB AG mitfinanzieren? Zunächst ist festzustellen, dass die Bundesregierung bei der Bahnreform eine Verankerung der Infrastrukturverantwortung des Bundes im Grundgesetz gar nicht wollte. Der Bund dachte vielmehr an eine freiwillige Mitfinanzierung nach Interessenlage. Erst ganz kurz vor der endgültigen Beschlussfassung in Bundestag und Bundesrat Ende 1993 gelang es den Ländern, die Verpflichtung des Bundes in Bezug auf die Eisenbahninfrastruktur seiner Eisenbahn durchzusetzen und im Grundgesetz zu verankern.⁹² Die Länder hätten der Bahnreform sonst wohl nicht zugestimmt. Die Bundesregierung scherte sich in der Folge bei der Infrastruktur des SPNV darum aber kaum. Sie überließ die Planung weitestgehend der DB AG und den Ländern. Die DB AG wurde aber nur dann tätig, wenn sie dafür von den Ländern die erforderlichen Planungsmittel erhielt. Das setzte sich in der Ausführung der Pläne fort. Außerdem gab es in der hektischen Schlussphase der Bahnreformgesetzte keine Übergangsregelungen für laufende Projekte, sodass immer weiter so verfahren wurde wie vor der Bahnreform.

Die Fortführung der eingespielten aber letztlich wohl verfassungswidrigen Mitfinanzierung durch die Länder könnte weiter darin begründet sein, dass den Ländern nach der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs zum Jahr 1996 für einige Jahre mehr zweckgebundene Mittel aus dem Regionalisierungsgesetz (RegG) für den SPNV/ÖPNV zur Verfügung standen als sie zur Bestellung von Zugleistungen benötigten. Da war man froh, die Mittel entsprechend dem bisherigen Usus sinnvoll auch für Infrastrukturen der DB AG einsetzen zu können und sich das Wohlgefallen der betroffenen Bevölkerung für die damit erreichten Verbesserungen zu sichern. Ihr ist es weitgehend egal, woher das Geld dafür kommt. Außerdem gab es nach

⁹² Bundestagsdrucksache 12/6280 v. 30.11.1993

Kenntnis des Verfassers bei den Verkehrsverwaltungen der Länder keine Sensibilität für die Schranken der Finanzverfassung (Kapitel X des Grundgesetzes).⁹³

Mittlerweile wurde das Zugangebot insbesondere durch die Einführung von Integralen Taktfahrplänen in allen Bundesländern stark ausgeweitet. Die sogenannte Wettbewerbsdividende durch Ausschreibung und Vergabe der Verkehrsleistungen an den günstigsten Anbieter ist ausgereizt. Überall stößt man nun an finanzielle Grenzen. Weitere Verbesserungen sind im gegebenen Finanzrahmen kaum mehr möglich. Deshalb wurde die Frage der Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit erst in der letzten Zeit erneut aufgeworfen. Der politische Auftritt der Länder ist dabei leider bisher widersprüchlich geblieben.⁹⁴ Denn die dazu aufgerufenen Entscheider müssten dann ihr wohl rechtswidriges Verhalten der zurückliegenden Jahre eingestehen und auch begründen, warum sie sich einer gutachterlichen Aufklärung in all den Jahren verweigert haben – mit unkalkulierbaren Konsequenzen. So hat es der seit der Bahnreform bestehende Arbeitskreis Bahnpolitik der Verkehrsabteilungsleiter der Länder in mittlerweile bald 30 Jahren zuletzt unter der Leitung von Brandenburg nicht geschafft, das Thema der Bedeutung angemessen zu diskutieren, geschweige denn zu einem Ergebnis oder zu politischen und gesetzgeberischen Aktionen zu führen. Hinweise auf die Problematik werden schon seit Jahren schlichtweg ignoriert und weiter perpetuiert. Das betrifft auch den Bund. Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags wissen mit dieser Frage offenbar wenig anzufangen und haben auf das BSchwAG verwiesen.⁹⁵ Auch in einer späteren Ausarbeitung wird aus der Existenz einfachgesetzlicher Regelungen zur Mitfinanzierung im Ergebnis auf die Nichtanwendbarkeit der einschlägigen Artikel des Grundgesetzes geschlossen.⁹⁶ Dabei können diese Gesetze die Vorgaben des Grundgesetzes im Hinblick auf die Infrastruktur des SPNV weder verkürzen noch aushebeln. Es wäre nicht das erste Mal, dass die Verfassungswidrigkeit einfachgesetzlicher Regelungen festgestellt würde. Hin und wieder läßt die Opposition verlauten, dass die Finanzierung eine Aufgabe des Bundes sei, aber es folgt nichts daraus. Selbst der Verkehrsausschuss des Bundestages⁹⁷ und der Bundesrechnungshof scheinen sich für diese Rechtsfrage nicht zu interessieren. Allerdings ist der Bund ja auch der Profiteur. Durch faktisches Handeln bzw. eine Staatspraxis kann die Verfassung jedoch nicht geändert werden und auch kein neues „*Verfassungs(gewohnheits)recht*“ entstehen.⁹⁸

Wenn es einen Bedarf für kostengünstigere Eisenbahnen im Zuständigkeitsbereich der Länder analog den früheren Kleinbahnen gegeben hätte, hätte der Gesetzgeber das regeln müssen. Es gab ja bereits Vorschläge, wenigstens die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung entsprechend zu ergänzen. Es hätte sich dann aber immer noch um Eisenbahnen gehandelt. Die staatlichen Zuständigkeiten hätten sich nicht ohne Weiteres geändert. Nun schiebt das europäische Recht solchen Gedanken in Richtung eines gesonderten Eisenbahnrechts für regionale Bahnen einen Riegel vor. Den Begriff der „*Regionalbahn*“ als Kriterium für Ausnahmen bei der Zuordnung zum europäischen Eisenbahnsystem gibt es nämlich nicht. Seine frühere Existenz in den

⁹³ Der Verfasser war als Referatsleiter Eisenbahn des rheinland-pfälzischen Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr an dem Gesetzgebungsprozess seitens der Länder beteiligt.

⁹⁴ Georg Speck: *Lebenszeichen oder Rohrkrepierer? – Zwei Beschlüsse der Länder zur Bahnfinanzierung*, Eisenbahn-Revue International, MINIREX AG (Luzern 2019) H. 12/2019, S. 653-654

⁹⁵ Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste: *Einzelfragen zur Zuständigkeit für Infrastrukturmaßnahmen und Infrastrukturfinanzierung der Eisenbahn*, WD 7 – 200/08, 2008

⁹⁶ Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste: *Rechtliche Vorgaben für die Planung und Finanzierung von Schienenwegeinfrastrukturvorhaben des SPNV der S-Bahn in Berlin und Brandenburg*, WD 5 – 3000 – 073/17 v. 29.09.2017

⁹⁷ Ein Schreiben des Verfassers an den Vorsitzenden des Verkehrsausschusses Cem Özdemir (GRÜNE) am 28.11.2019 blieb ohne Reaktion.

⁹⁸ So Artikel 79 Absatz 1 S. 1 GG.

deutschsprachigen Fassungen den einschlägigen Richtlinien, z.B. über die Eisenbahnsicherheit, beruhte auf einem Übersetzungsfehler, der durch einen eigenen Rechtsakt korrigiert wurde. Das Wort Regionalbahnen wurde ausdrücklich gestrichen, was die Wichtigkeit unterstreicht, die der Frage beizumessen ist.⁹⁹ Nationale Sonderregelungen scheiden also aus, bieten aber zumindest keine Rechtssicherheit.

Mit der Ausweitung der Kompetenzen des Bundes im Zuge der Einführung und nationalen Umsetzung europäischer Rechtsnormen zu Interoperabilität, Sicherheit, Wettbewerb und Regulierung haben sich auch die eigenen Spielräume der Länder als Normengeber und Verwaltung immer weiter verringert. Eisenbahnen, die den europäischen Vorschriften unterfallen, werden nun vom Eisenbahn-Bundesamt als einziger deutscher Sicherheitsbehörde beaufsichtigt und müssen dort die nötigen Genehmigungen beantragen. Damit schwindet auch der früher gelobte, da kostengünstige sogenannte „NE-Standard“ immer mehr dahin. Diskussionen, auch die Aufsichtsbehörden der Länder zu Sicherheitsbehörden zu machen, blieben ohne greifbares Ergebnis. Die meisten Länder wären damit wohl auch überfordert oder müssten ihre Fachbehörden um entsprechendes Know-How kostentreibend erweitern. Trotzdem klammern sich die Länder an ihre alten Rechte und Aufgaben. Auf ihr Bestreben kam es daher bei einigen wohl durch europäisches Recht nicht abgedeckten Formulierungen zu Ausnahmen im AEG für Eisenbahnen, die das europäisch bestimmte „übergeordnete Netz“ nicht befahren oder als Infrastrukturbetreiber nicht zu diesem Netz gehören. Das betrifft insbesondere den mit dem „Fünften Gesetz zur Änderung des AEG“ zum 29. März 2019 eingeführten § 2b Absatz 3 Nr. 1, der mit der Erlaubnis zur uneingeschränkten Mitbenutzung benachbarter Bahnhöfe des übergeordneten Netzes die europarechtlich vorgeschriebene funktionale Trennung aufweicht.¹⁰⁰ Die Ausnahme von Infrastrukturen, die auf der Grundlage des PBefG geplant, genehmigt, errichtet und betrieben werden, ist zwar notwendig, soweit es sich tatsächlich um Straßenbahnen handelt. Sie sind nicht Bestandteil des regelspurigen Eisenbahnnetzes. Allerdings können auf diese Weise bei verständiger Auslegung der europarechtlichen Vorgaben keine Freiräume dahingehend eröffnet werden, dass nun Infrastrukturen im Verkehrsbereich der Eisenbahn nach PBefG errichtet werden. Das würde die europäischen Interoperabilitäts- und Wettbewerbsziele konterkarieren.

Die Länder haben zwar die Verankerung der vollen Infrastrukturverantwortung des Bundes im Grundgesetz erreicht, scheinen aber mit NE-Bahnen und eigenfinanzierten DB-Anlagen weiter selbstbestimmt Eisenbahn gestalten zu wollen. Hier wäre die Regionalisierung regionaler Infrastrukturverantwortung einschließlich finanziellem Ausgleich für die Übernahme der Aufgabe die sauberere Lösung.

d) Einsatzbeschränkungen für Straßenbahnen

Während das Grundgesetz nun offenbar Klarheit darin bietet, wer die für das Gemeinwohl notwendige Eisenbahninfrastruktur zu gewährleisten hat, bleibt die Grenze der Zuständigkeit an einer weiteren Stelle unklar. Es geht dabei um die Frage, ob die Länder und Kommunen mittels der in ihrem Aufgabenbereich angesiedelten Straßenbahnen in den Verkehrsraum der Eisenbahnen eindringen dürfen bzw. auf welches Einsatzgebiet Straßenbahnen beschränkt sind. Mit einer Ausweitung des Einsatzgebietes in den bisherigen Verkehrsraum der Eisenbahn wäre eine Verschiebung finanzieller Lasten vom Bund auf Länder und Kommunen verbunden.

⁹⁹ ABL L 103/11 v. 22.04.2015, S. 11

¹⁰⁰ Georg Speck: *Auswirkungen des Fünften Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes besonders auf Zweisystembahnen*, Eisenbahn-Revue International, H. 3/2019, MINIREX AG (Luzern 2019) S. 162-165

Für Eisenbahnen ist keine rechtliche Einschränkung hinsichtlich ihres Bedienungsgebietes ersichtlich. Deshalb kann sich die folgende Betrachtung im wesentlichen auf die Straßenbahnen beschränken. Für die Verkehrsfunktion einer Straßenbahn schreibt das PBefG in § 4 u.a. vor, dass sie ausschließlich oder überwiegend der Beförderung von Personen im Orts- oder Nachbarschaftsbereich dient. Es unterscheidet dabei nicht nach U-Bahnen, Stadtbahnen oder Straßenbahnen.

Nun ist im Raum Frankfurt a.M. der Bau einer Tangentialverbindung westlich um Frankfurt herum geplant, der sogenannten „*Regionaltangente West*“ (RTW). Von der hessischen Landesregierung und der Politik des Rhein-Main-Gebiets wird sie als wichtiges, innovatives Projekt zur Verbesserung der Erreichbarkeit vor allem des Flughafens und zur Entlastung des Hauptbahnhofs gepriesen. Abgesehen von der Frage, ob die Entlastung des Hauptbahnhofs eine kommunale Aufgabe ist, soll die RTW eine neue regionale Schienenverbindung von Bad Homburg und Frankfurt-Praunheim im Norden über Höchst im Westen Frankfurts und weiter über den Flughafen bis hin nach Neu-Isenburg und Dreieich-Buchsschlag oder sogar nach Langen und Sprendlingen südlich von Frankfurt herstellen.

Für die RTW soll auf ca. 23 Kilometer von den ca. 50 Kilometer Gesamtstrecke eine zwei- und teilweise eingleisige Schienentrasse nach BOStrab als Stadtbahn neu errichtet werden. Eine eigenständige Verkehrsbedeutung haben diese teils außerhalb bebauter Bereiche liegenden neuen Streckenabschnitte nicht. Sie sind nicht durch Fahrzeuge sinnvoll nutzbar, die nur Straßenbahnfahrzeuge sind. Auf ca. 27 Kilometer Länge sollen bestehende Strecken der DB Netz AG mitbenutzt und teils umgebaut werden. Entsprechend ist der Einsatz von Zweisystemfahrzeugen vorgesehen, worin in Verbindung mit deren Einsatzbereich im Regionalverkehr auf BOStrab-Strecken offenbar die Innovation gesehen wird. Im zentralen Frankfurter Abschnitt ist durch die Überlagerung zweier Linien ein 15-Minuten-Takt, sonst nur ein 30-Minuten Takt geplant. Seit rund 25 Jahren ist die RTW in diversen Raumordnungs- und Verkehrsplänen enthalten. Längerfristig soll die RTW nach den Vorstellungen des Regionalverbands Frankfurt-RheinMain Teil eines Schienenrings um Frankfurt werden, um den zunehmenden Tangentialverkehren Rechnung zu tragen. Der Regionalverband ist für die regionale Flächennutzungsplanung und Landschaftsplanung zuständig.

Auf die gesetzlich vorgegebene Beschränkung des Einsatzgebietes auf überwiegend den Orts- oder Nachbarschaftsbereich weist auch der Erläuterungsbericht der RTW-Planungsgesellschaft im Planfeststellungsverfahren hin. Diese Bedingung ist bei der RTW im Gegensatz zur Auffassung des Projektträgers zumindest teilweise aber nicht erfüllt. Denn immerhin berührt sie das Gebiet von neun eigenständigen Kommunen und dient damit überwiegend dem Regionalverkehr, der europarechtlich Eisenbahnverkehr ist. Darauf deutet nicht nur der Name „*Regionaltangente*“, sondern auch die Mitgliedschaft des Landes Hessen in der Planungsgesellschaft und die Aufnahme des Projekts in die „*regionalen Nahverkehrspläne*“ des Rhein-Main-Verkehrsverbundes (RMV) hin. Über die Beteiligung dreier Landkreise in der Planungsgesellschaft sind zahlreiche weitere Kommunen eingebunden. Nicht nur aus der Sicht der neben Frankfurt gleichwertig an der RTW beteiligten Kommunen handelt es sich nicht um Orts- oder Nachbarschaftsverkehr. Auch ist die Stadtwerke Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main mbH (VGF), die den kommunalen Schienenverkehr von Straßen-, Stadt- und U-Bahn in Frankfurt einschließlich der kompletten Infrastruktur betreibt, nicht an der Planungsgesellschaft beteiligt und nicht Projektträger der RTW. Vielmehr ist der RMV beteiligt, der für den Regionalverkehr zuständig ist. Und die Planungsgesellschaft soll später die BOStrab-Infrastruktur der RTW betreiben. Die RTW verbindet teils wichtige Bahnhöfe der Eisenbahn miteinander, ohne dass die verbindenden Strecken Eisenbahnstrecken werden. Und das in einem Raum, der ansonsten durch Eisenbahnen und Busse gut erschlossen ist.

Die hessischen Minister Al-Wazir (Verkehr) und Schäfer (Finanzen) haben in einem Brief an den Aufsichtsratsvorsitzenden der RTW-Planungsgesellschaft Oesterling am 10. September 2019 mitgeteilt: *„Durch die RTW werden aufgrund ihres langen Linienweges auch zahlreiche überörtliche Verkehrsbeziehungen geschaffen, die ansonsten i.d.R. mit der S-Bahn bedient werden.“* Darin wird die RTW sogar als *„Vorhaben von überregionaler Bedeutung“* bezeichnet. Das entspricht konsequent den Aussagen der Landesentwicklungs- und Raumordnungsplanung, auf die auch der Erläuterungsbericht zur Planfeststellung verweist. Darin heißt es: *„Die RTW ist Gegenstand der Festlegungen des Landesentwicklungsplanes Hessen 2000 ... mit der Vorgabe, die Trassenführung regionalplanerisch zu sichern. Der Landesentwicklungsplan ist der Raumordnungsplan für das Landesgebiet nach § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG). Er enthält die Festlegungen der Raumordnung für eine großräumige Ordnung und Entwicklung des Landes und seiner Regionen und die überregional bedeutsamen Planungen und Maßnahmen sowie die entsprechende Begründung hierzu.“*

Im Landesentwicklungsplan ist bezogen auf den ÖPNV und insbesondere bezogen auf die RTW Folgendes ausgeführt: *„Die regionalen Schienenstrecken sollen als Rückgrat des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zu einem leistungsfähigen Netz, unter Anwendung zeitgemäßer Technologien und optimaler Betriebsweisen, ausgebaut werden. Soweit erforderlich, sollen die Kapazität einzelner Strecken, insbesondere im Überlagerungsbereich von Nah- und Fernverkehr, erhöht und das Netz durch Erhaltungsmaßnahmen und Ergänzungen modernisiert und vervollständigt werden. ... In den Regionalplänen sind konkrete Kapazitätserweiterungen im S- und Regionalbahnnetz einschließlich neu einzurichtender Haltepunkte sowie Haltepunkte für regionalbedeutsame Stadtbahnstrecken festzulegen und entsprechend zu sichern.“* Die Realisierung der RTW ist im Regionalplan Südhessen 2010 als Ziel der Raumordnung wie folgt enthalten: *„Zur Leistungssteigerung des Netzknotens Frankfurt sind die zwischen den Beteiligten abgestimmten Maßnahmen des Projektes Frankfurt RheinMain-plus zwingend erforderlich und vollständig umzusetzen.“*

Die Aussagen und teils recht blumigen Begründungen unterstreichen durchweg den regionalen Charakter der geplanten Schienenverbindung. Zwar ist auch der Bund grundsätzlich an die Ziele der Raumordnung gebunden, doch überschreitet die Raumplanung ihre Grenzen, wenn sie sich über das Grundgesetz und andere spezielle Normen auf einfachgesetzlicher Ebene hinwegsetzt.

Der nun im Planfeststellungsverfahren versuchte Spagat zwischen Orts- und Nachbarschaftsverkehr einerseits und Regionalverkehr andererseits zur Rettung des Projekts kann bei einer verständigen und rechtlich abgesicherten Auslegung der Begriffe nicht überzeugend gelingen. Das wird auch nicht durch den politischen Konsens und durch Vereinbarungen geheilt, an denen der Bund übrigens nicht beteiligt war.

Zur genaueren Klärung der rechtlichen Situation lohnt sich immer ein Blick auf die Definitionen, die keineswegs eindeutig sind. Gemäß der Definition in § 2 Absatz 12 AEG ist Nahverkehr *„ein Verkehrsdienst, dessen Hauptzweck es ist, die Verkehrsbedürfnisse im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr abzudecken. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Zuges die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“* Alles andere ist Fernverkehr. Der letzte Satz der Definition bezieht sich dabei nur auf den Begriff *„Regionalverkehr“*. Der Begriff *„Stadt- und Vorortverkehr“* steht für sich, ist in den Absätzen 16 und 17 gesondert definiert und keine Teilmenge des Regionalverkehrs. Umgekehrt gilt das Gleiche. *„Stadt- und Vorortverkehr ist ein Verkehrsdienst, dessen Hauptzweck es ist, die Verkehrsbedürfnisse eines Stadtgebietes oder eines, auch grenzüberschreitenden, Ballungsraumes sowie die Verkehrsbedürfnisse zwischen einem Stadtgebiet*

oder Ballungsraum und dem Umland abzudecken. Ein Ballungsraum ist ein städtisches Gebiet mit einer Einwohnerzahl von mehr als 250.000 Einwohnern oder ein Gebiet mit einer Bevölkerungsdichte von mehr als 1.000 Einwohnern pro Quadratkilometer.“

Die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main ist nach vorstehender Definition kein Stadtgebiet und auch kein Ballungsraum. Sie hat nur eine Bevölkerungsdichte von 388 Einwohnern pro Quadratkilometer. Auch ist ein Ballungsraum nach landläufiger Vorstellung kein (geschlossenes) Stadtgebiet. Unter den von der RTW berührten Stadtgebieten erreicht keines auch nur annähernd 250.000 Einwohner. Frankfurt-Höchst ist zwar ein Stadtgebiet, hat aber nur 15.730 Einwohner. Ob der Einwohnerzahl von Höchst alle übrigen Einwohner Frankfurts abseits des Einzugsgebietes der RTW zugeschlagen werden dürfen, ist eher zu verneinen. Jedenfalls wäre aber Frankfurt für sich mit seinen 3.033 Einwohnern pro Quadratkilometer ein Ballungsraum, wenn es denn trotz getrennter Vororte insgesamt als städtisches Gebiet bezeichnet werden darf. Das ist zweifelhaft, weil es ja dann nicht mehr den Begriff „Vororte“ bräuchte. Der Begriff „Ballungsraum“ findet sich im maßgeblichen europäischen Recht nicht. Wie weit das „Umland“ reichen darf, ist nicht definiert. Hier könnten zur Auslegung auch historische Betrachtungen und ein Blick auf anderssprachliche Fassungen der EU-Richtlinien und deren Übersetzungen hilfreich sein (s.u.).

Soweit der Begriff „Nachbarschaftsverkehr“ (§ 4 Absatz 1 Nr. 2 PBefG) über den Begriff „Vorortverkehr“ des AEG hinausgeht und in den „Regionalverkehr“ eingreift, ist er jedenfalls durch die an anderer Stelle erwähnten Ausnahmenvorschriften des Europarechts zum Schienenverkehr nicht mehr abgedeckt. Vororte sind Orte innerhalb einer Kommune, aber außerhalb der Kernstadt. Meist handelt es sich um früher eingemeindete Dörfer. Nachbarorte sind angrenzende, aber eigenständige Kommunen, im vorliegenden Fall sogar Städte. Wesentlich regionaler Schienenverkehr zählt im Ergebnis also nicht zum Regelungsbereich des PBefG soweit es Bahnen betrifft, die nach dem Inkrafttreten der europäischen Normen entstanden sind. Für ältere Bahnen gewähren sie Bestandsschutz.

Bei dem von seiner Verkehrsfunktion her mit der RTW vergleichbaren übrigen Schienennetz im Erschließungsgebiet der RTW handelt es sich – abgesehen von der unter einem früheren Rechtsregime als sog. Kleinbahn entstandenen Strecke von Frankfurt zur Hohemark und Bad Homburg nördlich von Frankfurt am Taunusrand - um Eisenbahnen. Schon zur Jahrhundertwende um 1900, als Frankfurt im Zuge der Industrialisierung enorm schnell wuchs und die Eisenbahnen noch Länderangelegenheit waren, war es Frankfurter Politik, eine „Verstadtlichung“ vorhandener Kleinbahnen mit deren Einbeziehung in das Straßenbahnnetz nur im engeren Bereich der Stadt vorzunehmen.¹⁰¹ Die gebietsbezogene Aufteilung der Verkehrsaufgaben auf Eisenbahn und kommunale Verkehrsmittel des PBefG war auch noch Konsens als das S-Bahnnetz im Rhein-Main-Gebiet Anfang der 1960er-Jahre von der Deutschen Bundesbahn zusammen mit der Stadt Frankfurt konzipiert wurde.¹⁰²

Nach einer älteren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist in Übereinstimmung mit der Gesetzesbegründung zu § 4 PBefG eine unmittelbare Nachbarschaft für eine Einstufung als

¹⁰¹ Wilhelm Schneider: *Siedlung und Verkehr Gross- Frankfurt*, Inaugural-Dissertation, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Universität Frankfurt a.M. (Frankfurt a.M. 1925) S. 73 ff.

¹⁰² Georg Speck: *Vom Ursprung der S-Bahn in Frankfurt a.M.*, in: *Jahrbuch für Eisenbahngeschichte* 2015/2016 (Werl 2015) S. 5-34

Straßen- bzw. Stadtbahn zwar nicht erforderlich,¹⁰³ doch werden eine Einbeziehung in das städtische Verkehrsnetz und ein vergleichbar dichtes Haltestellennetz verlangt.¹⁰⁴ Beides ist aber bei der RTW nicht der Fall. Vielmehr entspricht sie in diesen Punkten gerade in den neu zu bauenden außerörtlichen Streckenabschnitten eher einer Eisenbahn und verbindet wichtige Bahnhöfe der Eisenbahn. Als Eisenbahnstrecken würde sie das Netz systemkonform ergänzen. Auch würden wohl die allermeisten Fahrgäste keine Ortstarife nutzen können. Schon innerhalb der Frankfurter Gemarkungsgrenzen ist der Flughafen nicht mit Ortstarifen zu erreichen. Schließlich spricht der Halbstundentakt pro Linie nicht unbedingt für eine Straßen- bzw. Stadtbahn.

Natürlich überschreiten Schienenstrecken häufig kommunale Grenzen und verbinden dabei benachbarte Orte. Im Falle von Kelsterbach ist noch nicht einmal eine Station für die RTW vorgesehen. Jede grenzüberschreitende Schienenstrecke führt zunächst in den Nachbarort. Dies reicht aber nicht aus, um sie als Wesensmerkmal dem Nachbarschaftsverkehr zuzuordnen. Denn dann würde die Bestimmung ins Leere laufen. Vielmehr ist ein strenger Maßstab anzulegen, um der Beliebigkeit zu entgehen. Somit wäre die Definition von „*Orts- und Nachbarschaftsverkehr*“ eher an den Bebauungsstrukturen als an kommunalen Grenzen zu orientieren. So wäre z.B. der Stadt- und Straßenbahnverkehr zwischen der Frankfurter Kernstadt und manchen Vororten eher dem Nachbarschaftsverkehr als dem Ortsverkehr zuzuordnen. Schon früher ging es um das „*Weichbild*“ einer Siedlung, was deren im Zusammenhang bebauten Bereich beschrieb, und weniger um die Gemarkungsgrenzen.

Es wird von der RTW-Planungsgesellschaft auch ins Feld geführt, dass der Nachbarschaftsbe- reich „*in unserem eng verflochtenen Wirtschafts- und Verkehrsraum der Metropolregion Rhein-Main weit gefasst*“ werden müsse, heißt es in den Erläuterungsberichten zum Planver- fahren. Die Gemeindegemarkung sei „*ein Abgrenzungskriterium, das in unserem Ballungsge- biet zu keinem wirklich belastbaren Ergebnis bei der Frage kommt, ob eine Linie noch dem Nachbarschaftsbereich zuzuordnen ist*“, sagte der Geschäftsführer der Planungsgesellschaft.¹⁰⁵ Man könnte das für zweckmäßig halten. Dem steht aber die vorgenannte Rechtsprechung des BVerwG entgegen. Und außerdem ist der weiten Auslegung die gesamte Regional- und Ver- kehrsplanung bislang nicht gefolgt. Im Grunde sind solche Feinheiten aber müßig, denn schon die an der Planung beteiligte Planungsgesellschaft SWECO gibt auf ihrer Internetseite freimütig zu, dass die RTW aufgrund geringerer Kosten als Zweisystembahn geplant wird. Die Kosten scheinen also der wahre und einzige Maßstab für die Systemauswahl gewesen zu sein und nicht die Verkehrsaufgabe.

Eine Ausweitung der Begriffe im Sinne einer der geografischen Entwicklung folgenden Ausle- gung wäre vom Gesetzgeber zu entscheiden. Die Verwaltung ist auch hier nicht befugt, den Gesetzgeber zu korrigieren, sie darf das bestehende Recht nur auslegen. Was den Ballungsraum Rhein-Main anlangt muss angemerkt werden, dass die jetzt zur Begründung bemühten Ver- flechtungen im Wirtschaftsraum auch schon zur Zeit der Einführung eines Personenbeförde- rungsgesetzes bestanden. Sie wird nicht alleine durch moderne Wortschöpfungen wie „*Metro- polregion*“ maßgeblich enger. Eine allgemeine Verkehrszunahme alleine ist gerade kein Grund, die Eisenbahn durch eine Straßenbahn zu ersetzen.

Ohnehin findet der Begriff „*Nachbarschaftsverkehr*“ in den für die Zuordnung anzuwendenden europäischen Interoperabilitäts- und Sicherheitsrichtlinien keine Stütze. Das Gleiche gilt für

¹⁰³ Bundestagsdrucksache 3-255 v. 08.03.1954, S. 25

¹⁰⁴ BVerwG, Urt. v. 11.10.1968, Az: VII C 64.67

¹⁰⁵ Horst Amann, *Nicht des Pudels Kern*, Frankfurter Rundschau v. 25.10.2018

den Begriff „Regionalbahn“. Vielmehr sind Ausnahmen vom Eisenbahnsystem danach nur noch für „Netze, die vom übrigen Eisenbahnsystem funktional getrennt sind und die nur für die Personenbeförderung im örtlichen Verkehr, Stadt- oder Vorortverkehr genutzt werden“ möglich. Stadtbahnen sind eben keine Billigeisenbahnen, sondern haben ihre eigene verkehrliche Charakteristik.

Der Versuch, über das Fünfte Gesetz zur Änderung des AEG ergänzende Formulierungen (§ 2b Absatz 3 Nr. 1 AEG) einzuführen und so möglichst viele regionale NE-Strecken und über Land führende Zweisystem- bzw. Straßenbahnen dennoch aus dem Anwendungsbereich der Richtlinien auszunehmen, widerspricht letztlich dem europäischen Recht.^{106 107} In der englischsprachigen Fassung der Richtlinien ist von „local“, „urban“ und „suburban“ die Rede. Unter „urban“ wird im Englischen der Bereich verstanden, der sich im baulichen Zusammenhang mit der City um die City herum befindet. „Suburban“ sind gesonderte Gebiete mit überwiegender Wohnnutzung, die einer City zuzuordnen sind, aber selbst keine ausgeprägte Zentralität haben. Die Übergänge sind oft fließend. Der Begriff „Ballungsraum“ könnte mit „conurbation“ übersetzt werden. Dieses Wort findet sich aber in den englischsprachigen Fassungen der EU-Richtlinien nicht.

e) Regelungen für Zweifelsfälle

Nach § 2a AEG stellt die für Eisenbahnverkehr zuständige oberste Landesbehörde auf Antrag, soweit es sich nicht um eine Eisenbahn des Bundes handelt, im Benehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr fest, ob und inwieweit eine Schienenbahn eine Eisenbahn ist. Dies bedeutet, dass es betreffend die Infrastruktur der DB AG, also beispielsweise für die Eisenbahnstrecke Höchst – Bad Soden, die in die RTW einbezogen werden soll, keinerlei Entscheidungsbefugnis des Regierungspräsidiums Darmstadt als Planfeststellungsbehörde dazu gibt. Das RP Darmstadt ist auch keine oberste Landesbehörde. Allerdings ist wohl jedermann befugt, beim hessischen Verkehrsministerium einen Feststellungsantrag für die neu zu bauenden Schienenbahnabschnitte der RTW zu stellen, die nicht zur DB AG gehören. Dabei hat das Landesministerium das Benehmen mit dem Bundesministerium herzustellen. Selbstverständlich muss die Entscheidung dann begründet werden und Betroffene können Rechtsmittel einlegen.

Allerdings enthält auch das PBefG in § 10 eine Regelung für Zweifelsfälle, welcher „Verkehrsart oder Verkehrsform“ ein Verkehr zugehört. Hiernach ist die von der Landesregierung bestimmte Behörde zuständig. Ein Antrag ist hierfür nicht vorgeschrieben, aber wohl möglich, z.B. wenn ein rechtsmittelfähiger Bescheid gewünscht wird. Da das RP Darmstadt den Antrag auf Planfeststellung entgegengenommen hat und bearbeitet, hat es wohl implizit in politischer Willfähigkeit bereits eine Entscheidung pro Stadtbahn getroffen. Es geht auch keineswegs um eine rein verkehrstechnische und damit fachliche Zuordnungsfrage. Vielmehr sollen bisher eindeutig der Eisenbahn obliegende Aufgaben künftig beliebig wahrgenommen werden, was der Rechtsrahmen nicht abdeckt.

¹⁰⁶ Georg Speck: *Das Ende der Eisenbahnhoheit*, Eisenbahn-Revue International, H. 10/2019, MINIREX AG (Luzern 2019) S. 544-546 und H. 11/2019, S. 604-606

¹⁰⁷ Georg Speck: *Auswirkungen des Fünften Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes besonders auf Zweisystembahnen*, Eisenbahn-Revue International, H. 3/2019, MINIREX AG (Luzern 2019) S. 162-165

f) Umwidmung einer Eisenbahnstrecke in eine Straßenbahnstrecke

Besonders deutlich wird der Versuch des Eindringens der Straßenbahn in den Verkehrsbereich der Eisenbahn bei der gerade auch vom Frankfurter Verkehrsdezernenten Klaus Oesterling gewünschten Umwidmung der bestehenden eingleisigen Eisenbahnstrecke zwischen Höchst und Bad Soden auf eine Stadtbahn. Der zweigleisige Ausbau zwischen Höchst und Sossenheim sollte so gegenüber einem Ausbau als Eisenbahnstrecke billiger werden und wegen der etwas geringeren Breite gegenüber den betroffenen Nachbarn besser durchsetzbar sein. Eine solche Umwidmung mag zu Zeiten der Deutschen Bundesbahn oder davor möglich gewesen sein. Seit der Bahnreform gibt es aber neue Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Eisenbahninfrastruktur dienen und eine Umwidmung nach dem Wunsch der Politik ausschließen dürften. Entsprechend wird dieser Weg offenbar nicht mehr verfolgt.

Für eine Umwidmung in eine BOStrab-Strecke wäre ein eisenbahnrechtliches Stilllegungs- und Entwidmungsverfahren nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) durchzuführen, das nicht durch die Planfeststellung für die RTW übergangen werden kann bzw. durch die Konzentrationswirkung nicht erfasst wird.¹⁰⁸ Allerdings dürfte eine Stilllegungsentscheidung des dafür zuständigen Eisenbahn-Bundesamtes rechtlich kaum zu rechtfertigen sein, denn die DB Netz AG hätte als derzeitige Betreiberin der Strecke nach einer Ausschreibung des Streckenbetriebs darzulegen, dass ihr selbst der Betrieb nicht mehr zugemutet werden kann und Übernahmeverhandlungen mit interessierten Dritten erfolglos geblieben sind. Dass dies gelingen könnte, ist nicht zu erwarten, denn der Betrieb der regelmäßig und intensiv genutzten Eisenbahnstrecke ist auch im Vergleich zu anderen Strecken durchaus zuzumuten. Neben den Einnahmen aus der Nutzung durch Züge stehen der DB Netz AG Bundesmittel zur Verfügung. Und der Ausbauwunsch zeigt den einer Stilllegung entgegen stehenden Verkehrsbedarf deutlich auf. Die Strecke ist sogar elektrifiziert. Dass dies nicht genutzt wird, ist der Bestellpraxis des RMV zuzuschreiben.

Eine Stilllegung kann auch nicht damit begründet werden, dass dann ein anderes Verkehrsmittel die Verkehrsaufgabe übernimmt. Denn zum einen sieht das Eisenbahnrecht einen solchen Stilllegungsgrund nicht vor, zum anderen könnte sonst jede gut genutzte regionale Strecke stillgelegt und durch Busse ersetzt werden. Der vom Gesetzgeber gewollte Schutz der Eisenbahninfrastruktur wäre ausgehebelt. Nicht zuletzt würde eine Stilllegung mit anschließender Umwidmung die Strecke dem eisenbahnrechtlich geforderten, diskriminierungsfrei zu gewährenden Zugang für Eisenbahnverkehrsunternehmen entziehen.

Doch auch eine stillgelegte Strecke wäre rechtlich noch eine Eisenbahnstrecke und würde sich weiter in der Eisenbahnhoheit des Bundes befinden. Es wäre deshalb noch ein sogenanntes Freistellungsverfahren durchzuführen. Dieses könnte ihre rechtliche Eigenschaft als Eisenbahninfrastruktur beenden, die immer noch maßgebliche ursprüngliche eisenbahnrechtliche Planfeststellung aufheben und die Grundstücke samt Anlagen in die kommunale Planungshoheit zurückführen. Für eine Freistellungsentscheidung des Eisenbahn-Bundesamtes wäre nach einer Antragstellung der betreffenden Kommune oder der DB Netz AG festzustellen, dass kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und auch langfristig keine Nutzung als Eisenbahnstrecke mehr zu erwarten ist. Beide Bedingungen sind nicht erfüllt. Denn im Falle eines Weiterbestehens als Eisenbahnstrecke würden auch langfristig noch Eisenbahnzüge auf der Strecke den Verkehrsbedarf abdecken.

¹⁰⁸ Z.B. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, WD 7 – 3000 – 132/11 v. 31.05.2011

g) Wie maßgebend ist Landesrecht?

Die RTW ist als Zweisystembahn in verschiedenen Beschlüssen und Plänen enthalten, die sich auf Landesrecht stützen. Die Frage ist, ob diese Pläne geeignet sein können, rechtssicher eine Zuordnungsentscheidung der neuen RTW-Strecken zum Straßenbahnrecht treffen oder ob sie sich auf die Festlegung als Schienenbahn beschränken müssen.

Hier scheint es auch einen Konflikt zwischen dem hessischen ÖPNV-Gesetz (ÖPNVG) und dem Bundesrecht zu geben, wobei jedoch Bundesrecht Landesrecht bricht (Artikel 31 GG). Nach § 14 Absatz 1 ÖPNVG umfassen die „*verbundweiten Nahverkehrspläne*“ (Dazu zählen die regionalen Nahverkehrspläne des RMV.) auch den SPNV, der in § 2 Absatz 2 ÖPNVG definiert ist. Danach zählt hierzu auch der schienengebundene ÖPNV, der sowohl auf einer Eisenbahninfrastruktur als auch auf einer Schieneninfrastruktur im Sinne des PBefG erbracht wird „*und dessen regionaler Charakter von Bedeutung ist*“. Das trifft auf die RTW zu. Das Problem liegt darin, dass der Begriff des SPNV bereits in § 2 Absatz 12 AEG abschließend definiert und für Eisenbahnen reserviert ist. Hier ist der Regionalverkehr zwar inbegriffen. Es besteht aber kein Raum mehr für eine abweichende oder erweiternde Definition im Landesrecht, die die Straßenbahnen wie vorliegend einbezieht. Außerdem lässt die bundesrechtliche Beschränkung des Verkehrsbereichs einer Straßen- oder Stadtbahn im PBefG auf den Orts- und Nachbarschaftsverkehr keine landesrechtliche Erweiterung auf den Regionalverkehr zu. Auch die besondere Definition des „*öffentlichen Personennahverkehrs im Sinne dieses Gesetzes*“ in § 2 Absatz 1 ÖPNVG ist vor diesem Hintergrund problematisch. Das gilt besonders in der Zusammenschau mit Absatz 4 dieses Paragraphen. Denn dort wird bestimmt, dass alles, was nicht „*regionaler Busverkehr*“ ist, zum „*lokalen Verkehr*“ zählt, wobei beide Begriffe rechtlich nicht definiert sind. Für den lokalen Verkehr sind „*lokale Nahverkehrspläne*“ zu erstellen. Wenn also die RTW dem Orts- und Nachbarschaftsverkehr dienen soll, hätte die RTW in die lokalen Nahverkehrspläne aufgenommen werden müssen wie dies z.B. bei den U-Bahnlinien zum Taunusrand der Fall ist, die im Frankfurter Nahverkehrsplan abgehandelt sind. Im regionalen Nahverkehrsplan könnte sie dann nur nachrichtlich, also ohne Rechtsverbindlichkeit für die Planrechtfertigung, enthalten sein.

Die vom Bundesrecht abweichenden Definitionen des ÖPNVG können sich allenfalls auf Zuständigkeitsregelungen in der hessischen Verwaltung und auf Verkehrsleistungen erstrecken, nicht aber auf die verkehrlichen, technischen und rechtlichen Festlegungen zu den Verkehrsmitteln mit Auswirkungen auf Dritte. Regionale Nahverkehrspläne können nicht in den Regelungsbereich des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSchwAG) eindringen, egal ob der Bund ihn ausfüllt oder nicht. Schon Artikel 87e Absatz 4 GG bestimmt, dass das Nähere durch Bundesgesetz geregelt wird. Landesrechtliche Regelungen dazu sind somit ausgeschlossen. Es fällt auf, dass der Bund entsprechend auch nicht zu den Stellen gehört, die bei der Erstellung des Regionalen Nahverkehrsplans einzubinden sind.

Verbindliche planerische Aussagen von Landesbehörden zur Eisenbahninfrastruktur des Bundes sind nur im Rahmen der Raumplanung sowie eventuell zur Verwendung der für den SPNV einzusetzenden Investitionsmittel des Bundes nach § 8 Absatz 2 BSchwAG (bzw. BSWAG) denkbar. Hier ist aber festgelegt, dass sich die DB AG bei der Aufstellung des Bedarfsplans, in den nach § 3 Absatz 1 auch Strecken des Nahverkehrs aufzunehmen sind, mit dem jeweiligen Bundesland abstimmt und nicht umgekehrt. Die Raumplanung hat sich auf überörtliche Belange zu beschränken. Streckenfestlegungen in Raumordnungsplänen können Bundesaufgaben nicht zu Landes- und Kommunalaufgaben machen. Sie wären dann eher eine Aufforderung an den Bund und die DB AG, selbst tätig zu werden. Für die DB AG entfalten die Raumordnungs-

pläne allerdings nur mittelbare Wirkung, da dieses privatrechtlich organisierte Bundesunternehmen nicht zu den verpflichteten Trägern der öffentlichen Verwaltung zählt. Das gilt auch für die RTW-Planungsgesellschaft.

Es gibt noch weitere Probleme: Nach § 7 Absatz 1 Ziffer 6 ÖPNVG haben die Verkehrsverbände Vereinbarungen mit Verkehrsinfrastrukturunternehmen nach § 10 abzuschließen, „um das öffentliche Interesse am Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu wahren“. Voraussetzung ist nach § 10 Satz 2, dass das Infrastrukturunternehmen „die diskriminierungsfreie Benutzung der Verkehrsinfrastruktur gewährleistet und Benutzungsentgelte nach einheitlichen Maßstäben berechnet“. Bisher ist nicht bekannt, dass und wie dies bei der RTW der Fall sein wird. Mit anderen Worten: Wie hoch werden die Preise für die Benutzung der neu zu bauenden Strecken und Stationen und damit die Bestellkosten für die Zugfahrten sein? Sofern aus diesen Vereinbarungen Zuwendungen resultieren, wäre jedenfalls der Aufgabenbereich des Bundes betreffend die Eisenbahninfrastruktur und deren Finanzierung zu respektieren. Konsequenter Weise beschränkt § 3 des hessischen Mobilitätsförderungsgesetzes vom 24. Mai 2018 die Landesförderung für den Streckenbau auf Bahnen, die nicht zu den Eisenbahnen des Bundes (DB AG) zählen. Somit wären die Streckenbaumaßnahmen für die RTW, die auf Bahngrundstücken der DB AG geplant sind, von der Mitfinanzierung aus Landesmitteln ausgenommen. Im Ergebnis bedeuten die vorgenannten Unschärfen in den hessischen Rechtsvorschriften, dass der regionale bzw. verbundweite Nahverkehrsplan des RMV zwar den regionalen Charakter des Verkehrs auf der RTW unterstreicht und diese sogar als S-Bahn ausweist, nicht aber rechtlich belastbar zur Planrechtfertigung für die RTW taugt.

h) Finanzielle Folgen der Zuordnung

Die spezifischen Kosten der Baumaßnahmen spielen für die Zuordnung zu dem einen oder anderen System europarechtlich keine Rolle. Es kommt nur auf die Verkehrsaufgabe an. Dass diese bei der Auswahl jedoch keine Rolle spielte, zeigt ein diesbezüglich unkritischer Systemvergleich des Umlandverbandes Frankfurt aus dem Jahr 1996, der u.a. S-Bahn und Stadtbahn als frei wählbar nebeneinander stellte. Die RTW verläuft zwar teilweise im Eisenbahnsystem, aber Differenzierungsmerkmale für die abschnittsweise Systemwahl sind die Kosten neuer Streckenabschnitte sowie die örtlichen Platzverhältnisse, nicht hingegen die Verkehrsaufgabe. Darin unterscheidet sich die RTW von dem durchaus erfolgreichen und rechtlich nicht zu beanstandenden sogenannten „Karlsruher Modell“. Bei diesem Modell ist die Bahn nur innerhalb von Ortslagen eine Straßenbahn. Doch selbst hier planen das Land Baden-Württemberg und die Albtal-Verkehrsgesellschaft AVG ab 2022 eine Umstrukturierung des Stadtbahnnetzes. Hintergrund sind einerseits wettbewerbsrechtliche Vorgaben, die eine Direktvergabe der Stadtbahnleistungen an die AVG ohne vorherige Ausschreibung nur unter bestimmten Voraussetzungen erlauben und andererseits der Wunsch des Landes, langlaufende Stadtbahnverbindungen durch komfortablere, schnellere, größere und kostengünstigere reine Eisenbahnfahrzeuge zu ersetzen.¹⁰⁹

Eine großzügige Auslegung des PBefG mit einer Verschiebung der traditionell von der Eisenbahn wahrgenommenen Verkehrsaufgaben hin zum kommunalen Stadtbahnsystem würde nicht zuletzt einem weiteren Rückzug des Bundes aus seiner eigenen Infrastrukturverantwortung Vorschub leisten und die Kommunen bei vergleichbaren Projekten – z.B. bei einer Osttangente – ohne Ausgleich immer stärker belasten. Finanziell schwächere Kommunen wie zum Beispiel

¹⁰⁹ https://de.wikipedia.org/wiki/Stadtbahn_Karlsruhe#ET_2010 (Stand: 25.03.2019)

die Stadt Offenbach könnten das nicht stemmen¹¹⁰ und würden gegenüber anderen Kommunen noch stärker ins Hintertreffen geraten.

Es entstünde auch ein Präjudiz: Künftige Ersatzinvestitionen – und die wären beträchtlich – wären von den betreffenden Kommunen grundsätzlich alleine zu finanzieren oder müssten über hohe Trassenpreise mit entsprechend hohen Kosten für die Bestellung der Zugleistungen erwirtschaftet werden. Land und Kommunen sollten sich dessen bewusst sein. Zunehmend enger werdende wirtschaftliche Verflechtungen in einem Ballungsraum sollten kein Grund sein, den Bund zu entlasten, sondern ihn im Gegenteil in die Pflicht nehmen, seiner eigenen grundgesetzlich verankerten Gemeinwohlaufgabe verstärkt nachzukommen und die nötigen SPNV-Infrastrukturprojekte der gesetzlichen Forderung entsprechend in den Bundesverkehrswegeplan sowie in den Bedarfsplan für die Bundesschienenwege aufzunehmen. Politische Bemühungen in diese Richtung, die zuvorderst den Ländern obliegen würden, wären zwar angezeigt, sind aber seit Jahren leider nicht zu erkennen.

i) Beschränkung des Wettbewerbs

Die für Eisenbahnen maßgeblichen Gesetze, das AEG und das Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG), haben u.a. das Ziel, auf der Grundlage der Interoperabilität den Wettbewerb auf der Schiene zu verbessern. Die geplanten Anlagen dienen diesem Ziel nicht nur nicht, sondern führen sogar zum Gegenteil. Sie sind obwohl sie teils Eisenbahnanlagen der DB Netz AG sind von Eisenbahnfahrzeugen nicht diskriminierungsfrei nutzbar, und die vergleichsweise kurzen, schmalen und langsamen RTW-Züge machen den Zügen der Eisenbahn auf den gemeinsam genutzten Abschnitten die knappe Kapazität streitig. Sich dieser Pflicht bei sonst gleichen Verkehrsaufgaben durch die Flucht in das Straßenbahnrecht zu entziehen, dürfte auch aus dieser Sicht rechtlich problematisch sein. Die Zweisystemtechnik ist kein Vehikel zur Umgehung der europäischen Interoperabilitäts- und Sicherheitsvorschriften.

Das Problem wird virulent beim Einsatz von Zweisystemfahrzeugen auf Eisenbahnstrecken des übergeordneten Netzes. Wenn diese Infrastrukturen Kapazitätsengpässe aufweisen, was im Knoten Frankfurt die Regel ist, stellt sich aus gesamtwirtschaftlichen und wettbewerblichen Gründen die Frage, welchem Nutzer im Zweifel der Vorrang einzuräumen ist. Die Leistungsfähigkeit von Schienenstrecken wird derzeit noch sehr im Hinblick auf die Zahl der Züge betrachtet und die Zahl der transportierbaren Fahrgäste zu wenig einbezogen. Da aber das Schienennetz immer mehr an seine Grenzen stößt und Taktverdichtungen im 10- bis 30-Minuten-Bereich bei Mischverkehren außerordentlich viel Kapazität verbrauchen, muss man natürlich auch immer die Beförderungskapazität der Züge einbeziehen. Nicht nur mehr Züge, sondern auch Zugverlängerungen können eine sehr sinnvolle und leicht realisierbare Alternative zur Leistungssteigerung darstellen. Vor diesem Hintergrund erscheinen Zweisystemzüge mit ihrer gegenüber der S-Bahn deutlich geringeren Platzkapazität dann als sehr fragwürdig, wenn eine Strecke schon stark ausgelastet ist.

Käme es bei überlasteten Schienenwegen zu Trassenkonflikten zwischen Eisenbahnen und Zweisystemfahrzeugen, könnte es sein, dass in diesem Fall die Zweisystemfahrzeuge mit ihrer geringen Fahrgastkapazität als nachrangig betrachtet werden müssen, weil ihr „*gesellschaftlicher Nutzen*“ (§ 55 IV ERegG) im Vergleich als nicht sehr hoch zu bewerten wäre. Bislang haben zwar solche Überlegungen noch keine nennenswerte Rolle gespielt, aber sie sind so naheliegend, dass sie durchaus zur Geltung gebracht werden könnten. Darüber müsste dann im Streitfall die Bundesnetzagentur als Regierungsbehörde entscheiden. Da es sich bei den in

¹¹⁰ *Tram zum Hafem ist der Stadt zu teuer*, Frankfurter Rundschau v. 12.10.2018, S. F18

Betracht kommenden Infrastrukturen der RTW um solche handelt, die überwiegend vom SPNV genutzt werden, würde natürlich der RMV als Aufgabenträger bei seinen Zugbestellungen eine Vorauswahl treffen, sodass keine Züge der von ihm propagierten RTW ausfallen müssten. Aber das Problem, dass dann Züge mit stärkerer Nutzung zurückstehen müssten, wäre nicht aus der Welt. Soweit aufgrund der RTW wegen dann fehlender Kapazitäten weiterer Eisenbahnverkehr mit größerem Nutzen nicht mehr stattfinden kann, wären die Nachteile als Kosten der RTW zuzurechnen.

j) Planfeststellung im Rahmen des Gesetzesziels

Die Planrechtfertigung, die für die Durchsetzung der Planung gegen Rechte Dritter unerlässlich ist, muss grundsätzlich auf die Zielsetzung und den Regelungsinhalt des jeweiligen Fachgesetzes abgestützt werden. Mit anderen Worten: Bei einer Planfeststellung nach dem PBefG muss es sich sowohl von der Verkehrsfunktion her als auch hinsichtlich der technischen Ausgestaltung zumindest in der Hauptsache um eine Straßenbahn handeln.¹¹¹ Bei einer Planfeststellung nach Eisenbahnrecht (AEG) muss es sich entsprechend um eine Eisenbahn handeln. Für die Planfeststellung der Eisenbahnanlagen der DB Netz AG ist das Eisenbahn-Bundesamt zuständig. Die Zuordnung ist einer freien vertraglichen Vereinbarung der Partner nicht zugänglich.¹¹² Ein Tätigwerden der unzuständigen Behörde führt zur Nichtigkeit ihrer Verwaltungsakte. Eine Bestandskraft tritt dafür dann nicht ein.

Eine Planfeststellung nach dem PBefG für eine Stadt-/Straßenbahn kann sicher Umbauten im Eisenbahnbereich mit abdecken, wenn diese von untergeordneter Bedeutung sind oder nicht der Eisenbahn dienen. Sie dienen im Falle der RTW jedoch der Eisenbahn, denn dort ist die RTW eine Eisenbahn. Und sie ist betreffend ihre Infrastruktur sogar eine Eisenbahn des Bundes. Bei den Fahrzeugen der RTW handelt es sich rechtlich um Eisenbahnfahrzeuge, wenn sie auf der Eisenbahninfrastruktur fahren. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu erst Ende 2019 eine entsprechende klare Aussage getroffen.¹¹³

Das Verfahren beim Zusammentreffen mehrerer Vorhaben ist in § 78 VwVfG geregelt. In Absatz 1 heißt es: „*Treffen mehrere selbständige Vorhaben, für deren Durchführung Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben sind, derart zusammen, dass für diese Vorhaben oder für Teile von ihnen nur eine einheitliche Entscheidung möglich ist, und ist mindestens eines der Planfeststellungsverfahren bundesrechtlich geregelt, so findet für diese Vorhaben oder für deren Teile nur ein Planfeststellungsverfahren statt.*“ In Absatz 2 heißt es weiter: „*Zuständigkeiten und Verfahren richten sich nach den Rechtsvorschriften über das Planfeststellungsverfahren, das für diejenige Anlage vorgeschrieben ist, die einen größeren Kreis öffentlich-rechtlicher Beziehungen berührt. ...*“ Daraus ergibt sich, dass das RP Darmstadt, das als Planfeststellungsbehörde tätig ist, Baurecht nur nach dem PBefG schaffen kann und dies nur dann, wenn die genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Der gesamte Planfeststellungsabschnitt Süd 1 betrifft Eisenbahnanlagen der DB Netz AG, hätte ggf. einen eigenen Verkehrswert, soll aber trotzdem vom RP Darmstadt nach dem AEG planfestgestellt werden. Es muss Vorgänge geben, aus denen sich ergibt, aus welchen Gründen das RP Darmstadt tätig geworden ist. Diese sollten auch nicht geheim sein. Auf Zuruf kann die Zuständigkeit nicht belastbar festgelegt werden. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine einvernehmliche Entscheidung beider Behörden jedenfalls betreffend die Gestaltung der Anlagen der DB AG erforderlich ist. Dies dürfte zu bejahen sein,

¹¹¹ OVG Lüneburg, Urteil v. 26.08.2016, Az: 7 KS 41/13

¹¹² BVerwG, Urteil v. 27.11.1996, Az: 11 A 2/96

¹¹³ BVerwG, Urteil v. 07.11.2019, Az: 3 C 12/18

denn sonst könnte der Fall eintreten, dass das EBA im eigenen Zuständigkeitsbereich gegen einen Planfeststellungsbeschluss des RP Darmstadt klagen muss.

Bei der RTW wird losgelöst von der Verkehrsaufgabe, die – bezogen auf die Streckenlänge und die Verkehrsleistung – überwiegend die einer Eisenbahn ist, je nach Opportunität und insbesondere aus Kostengründen von einem Rechtsregime zum anderen gewechselt. Das Problem der zweifelhaften Zuständigkeit wird auch nicht durch die stadtbahnähnliche Konstruktion der vorgesehenen Fahrzeuge geheilt. Denn diese gelten als Eisenbahnfahrzeuge, wenn sie die Eisenbahninfrastruktur benutzen. Andernfalls wäre die Zuordnung zu Straßen- oder Eisenbahn künftig beliebig bzw. von den Fahrzeugen abhängig.

Auch bei einer Planfeststellung von Stadtbahn-Anlagen der RTW nach Eisenbahnrecht gäbe es Probleme. Denn die für Eisenbahnen maßgeblichen Gesetze, das AEG und das Eisenbahnregulierungsgesetz, haben u.a. das Ziel, den Wettbewerb auf der Schiene zu verbessern. Die geplanten Anlagen dienen diesem Ziel nicht nur nicht, sondern führen sogar zum Gegenteil. Sie sind obwohl sie Eisenbahnanlagen der DB Netz AG sind von Eisenbahnfahrzeugen nicht diskriminierungsfrei nutzbar, und die RTW-Züge machen den Zügen der Eisenbahn auf den gemeinsam genutzten Abschnitten die knappe Kapazität streitig. Das könnte die Europäische Kommission interessieren, die gegen Deutschland bereits ein Vertragsverletzungsverfahren führte, weil Deutschland die Interoperabilitätsrichtlinie 2008/57/EG, die einen diskriminierungsfreien Eisenbahnverkehr zum Ziel hat, noch nicht auf Regionalbahnen anwendbar gemacht hatte.¹¹⁴ Sich dieser Pflicht bei sonst gleichen Verkehrsaufgaben durch die Flucht in das Straßenbahnrecht zu entziehen, dürfte rechtlich problematisch sein. Die Zweisystemtechnik ist kein Vehikel zur Umgehung der europäischen Interoperabilitäts- und Sicherheitsvorschriften.

k) Ergebnis

Was auf den ersten Blick als sinnvoller Kompromiss erscheint, die Kombination von Eisen- und Straßenbahn, erweist sich bei näherer Betrachtung in der bei der RTW beabsichtigten Form als rechtlich mindestens problematisch, wenn nicht gar unmöglich. Nach unserer Rechtsordnung darf die Eisenbahn zwar städtische Verkehrsaufgaben erfüllen, was sie mit der S-Bahn auch tut, eine Straßen- bzw. Stadtbahn darf aber auf der Grundlage der europarechtlich vorgegebenen und damit zu beachtenden Begriffsdefinitionen zum Nahverkehr zumindest maßgeblich keine regionalen Aufgaben übernehmen.

Dies ist auch deswegen bedeutsam, weil die Gewährleistungsverantwortung und darauf aufbauend die Finanzierung der Infrastruktur zumindest betreffend die Infrastruktur der DB AG verfassungsrechtlich vorgegeben in jeweils verschiedenen Händen liegt. Das dürfen die Länder auch nicht im Sinne einer Ersatzvornahme durchbrechen, sondern müssen darauf drängen, dass sich der Bund eine Meinung darüber bildet, ob eine Maßnahme im regionalen Schienenverkehr dem Allgemeinwohl und insbesondere den Verkehrsbedürfnissen dient. Wenn das der Fall ist, wäre der Bund gefordert, dem mit seiner DB Netz AG zu entsprechen. Und wenn dann bei einer Ablehnung des Bundes ein Land mit dieser Meinung nicht einverstanden ist, müsste die Frage politisch oder juristisch geklärt werden.

Es zeichnet sich auf jeden Fall ab, dass bei den rechtlichen Fragen Neuland betreten wird. Die im Allgemeinen Eisenbahngesetz (§ 2 Abs. 16) enthaltene Definition, wonach es sich auch beim Ballungsraumverkehr um Stadt- oder Vorortverkehr handelt, gilt nur für Eisenbahnen. Sie ist

¹¹⁴ Europäische Kommission: *Vertragsverletzungsverfahren im April: wichtigste Beschlüsse* (Brüssel, 27. April 2017) Press Release

europarechtlich nicht belastbar und wurde national eingeführt, um die Anwendbarkeit missliebiger und manchmal wohl auch unpassender europäischer Rechtsnormen u.a. auf S-Bahnen zu verhindern. Die RTW dient aber wie die S-Bahn hauptsächlich dem Regionalverkehr. Das sagt ja auch schon ihr Name. Nach dem politischen Konsens, der dem Bau des S- und U-Bahn-Netzes im Rhein-Main-Gebiet und in Frankfurt seit den 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts zugrunde liegt, war die Bedienung des Regionalverkehrs eine Aufgabe der Eisenbahn, damals der Deutschen Bundesbahn und damit des Bundes.¹¹⁵ Ein Bau der RTW als Eisenbahn wäre zulässig, aber aus der Sicht des Verfassers auch heute keine kommunale Aufgabe, sondern eine des Bundes.

8. Kostet die RTW mehr als sie nutzt?

Für Projekte wie die RTW, zu denen eine Förderung mit öffentlichen Mitteln des Bundes erwartet wird, sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen nach einem vom Bund vorgegebenen standardisierten Bewertungsverfahren vorzunehmen.¹¹⁶ Bei wesentlich veränderten Rahmenbedingungen oder Prognosen ist die Wirtschaftlichkeit vor der Fortführung erneut zu kontrollieren. Darauf hat der Bundesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2015 deutlich hingewiesen. Dies erforderten die Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung.¹¹⁷

Das Verständnis der in solchen Untersuchungen genannten Nutzen- und Kostenangaben ist nicht ganz einfach. Üblicherweise werden Zahlen aus zurückliegenden Jahren verwendet. Je nachdem wann sie in der Zukunft kassenwirksam werden, werden sie mehr oder weniger abgezinst und damit nochmals kleiner. Für das Nutzen-Kosten-Verhältnis ist das unerheblich, solange sich Nutzen und Kosten über die Jahre gleich entwickeln. Wenn jedoch die Kosten – wie im Tiefbau der vergangenen Jahre – überdurchschnittlich wachsen und andererseits der Nutzen z.B. aufgrund geringerer Emissionen der PKW abnehmen, wäre das bei einer realistischen Betrachtung zu beachten.

Die ersten Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit des Projektes waren nicht überzeugend, obwohl die Kosten für die Infrastrukturmaßnahmen 1995 nur auf 300 Mio. DM geschätzt wurden. Dem Vernehmen nach lag das Nutzen-Kosten-Verhältnis trotz der relativ gering geschätzten Kosten anfangs nur bei etwa 0,7. Bei einem Verhältnis unter eins kostet das Projekt mehr als es nutzt und dürfte aus öffentlichen Mitteln nicht finanziert werden. Später, im Jahr 2003, wurde bei geschätzten rund 328 Mio. Euro Investitionen (netto, ohne Fahrzeuge) ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,14 errechnet. Das bedeutet, dass der Nutzen für die Allgemeinheit nur um 14 Prozent über den gesamtwirtschaftlichen Kosten läge, was bei den stets vorhandenen Risiken immer noch wenig ist. Bei den üblichen Kostensteigerungen während der Realisierungsphase wäre damals schon leicht absehbar gewesen, dass das Projekt am Ende mehr kostet als nutzt.

Bei den Stationen wurde bei der Kostenermittlung nur der Mindeststandard angesetzt. Sonderwünsche betreffend die Gestaltung wären von den jeweiligen Kommunen zusätzlich zu finanzieren, müssten in einer NKU aber ebenfalls bewertet werden. Da bereits Abbildungen von attraktiv gestalteten Stationen, z.B. für Eschborn, verbreitet wurden, ist in den Köpfen vieler mit dem Begriff RTW eine andere Vorstellung verbunden als es der aktuellen spartanischen Planung entspricht. Der Vorsitzende des Frankfurter Städtebaubeirats Torsten Becker meinte

¹¹⁵ Wilhelm Unverzagt: *Das Angebot der Deutschen Bundesbahn zur Lösung der Nahverkehrsprobleme im Großraum Frankfurt (Main)*, in: Der moderne Nahschnellverkehr, Sonderdruck aus der Zeitschrift „Die Bundesbahn“, Heft 19/20, Oktober 1964, S. 56-60

¹¹⁶ Hierzu hat der Bund im April 2017 eine aktualisierte Fassung mit Stand März 2017 eingeführt.

¹¹⁷ Bundesrechnungshof: *Bemerkungen 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, S. 202

in einem Interview, dass die Planung der Haltestellen für die RTW anachronistisch sei. Es werde ignoriert, dass Menschen auch vom Fahrrad in die Bahn umsteigen und dass Haltestellen wichtige öffentliche Orte sind, die einer schönen Gestaltung bedürften.¹¹⁸ Das Gleiche dürfte für aus Gründen des Stadtbildes gewünschte Rasengleise und besonders gestaltete Fahrleitungsmaste gelten. Rasengleise kosten aber nach Angaben des Frankfurter Verkehrsdezernats rund 1.000 Euro mehr pro Meter Gleis als konventionelle Gleise mit Schotteroberbau.¹¹⁹ Bei einer zweigleisigen Strecke sind das 2.000 Euro pro Meter.¹²⁰ In den Anhörungsverfahren haben die betroffenen Kommunen bereits Wünsche angemeldet, die nicht einkalkuliert wurden.¹²¹

Weitere Kosten entstehen durch zusätzlichen P+R-Plätze bzw. Parkhäuser für die neuen Fahrgäste und Maßnahmen im Straßennetz und bei der Versorgungsinfrastruktur sowie für öffentliche Toiletten. Eine korrekte und seriöse gesamtwirtschaftliche Rechnung müsste solche zum Funktionieren notwendigen Kosten des Projekts mitbetrachten. Es könnte eingewendet werden, dass dafür Parkplätze an anderer Stelle eingespart werden. Dies würde aber allenfalls den Anteil der RTW-Nutzer betreffen, der sich aus einem generellen künftigen Verkehrszuwachs ergibt. Die Parkplätze für bisherige PKW-Nutzer, die zur RTW wechseln, sind ja schon vorhanden.

Im Gegensatz zur Auffassung der Planungsgesellschaft¹²² kommt es nicht darauf an, ob P+R-Plätze zum Planungsauftrag gehören oder nicht. Auch kann eine verkehrliche Bewertung des Vorhabens in der Planfeststellung nicht sachgerecht vorgenommen werden ohne die gleichzeitige quasi verbindliche Zusage des Baus von P+R-Anlagen. Im Referentenentwurf zur Änderung des GVFG vom Oktober 2019 war entsprechend vorgesehen, dass P+R-Anlagen zur Schienenverkehrsinfrastruktur nach diesem Gesetz zählen. Die Fördermöglichkeit wurde in das GVFG aufgenommen.

Auch nach § 4 Absatz 1 Eisenbahn- Bau- und Betriebsordnung (EBO) sind Bahnanlagen „*alle Grundstücke, Bauwerke und sonstigen Einrichtungen einer Eisenbahn, die unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zur Abwicklung oder Sicherung des Reise- oder Güterverkehrs auf der Schiene erforderlich sind. Dazu gehören auch Nebenbetriebsanlagen sowie sonstige Anlagen einer Eisenbahn, die das Be- und Entladen sowie den Zu- und Abgang ermöglichen oder fördern.*“ Entscheidend ist der unmittelbare Bezug zum Verkehrszweck, der hier gegeben sein dürfte. Dies ist auch durch europäisches Recht gedeckt, dann nach RICHTLINIE 2012/34/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums, Anhang I, zählen zur Eisenbahninfrastruktur „*Zugangswege für Passagiere und Güter, einschließlich der Zufahrtsstraßen und des Zugangs für Fußgänger*“. P+R-Anlagen befinden sich in der Regel zwischen der Zufahrtstraße und den Bahnsteigen und gehören damit dazu. Sie können in eine eisenbahnrechtliche Planfeststellung mit einbezogen werden.

Beim Parkplatzbedarf wäre zu bedenken, dass nicht nur tägliche Pendler dort parken werden. Wegen der hohen Parkplatzgebühren am Flughafen dürften auch viele Fluggäste ihren PKW für oft längere Zeit abstellen wollen, bevor sie dann mit der RTW oder der S-Bahn zum Flughafen fahren. Abgesehen davon, dass solche Anlagen nur noch schwer durchsetzbar sind, wären sie auch nicht billig. Denn zur Flächensparnis müssten sie wohl teilweise als Parkhäuser ausgestaltet werden. Wenn neue oder erweiterte P+R-Anlagen nicht durchsetzbar sein sollten, wie

¹¹⁸ „*Wir müssen anders und besser bauen*“, Frankfurter Neue Presse v. 27.08.2018, S. 10

¹¹⁹ Julia Lorenz, *Rasengleise für besseres Klima*, Frankfurter Neue Presse v. 03.04.2019, S. 10

¹²⁰ Bericht des Magistrats vom 01.11.2019, B 395

¹²¹ *Bedenken gegen RTW sind nicht berücksichtigt*, Frankfurter Rundschau v. 10.09.2019, S. F17

¹²² Ergebnisbericht S. 22

es z.B. die Stadt Frankfurt an vielen Stellen im Bestandsnetz so sieht,¹²³ müssen die Funktionsfähigkeit des Projekts und die Prognosen bezweifelt werden. Damit stünde die Genehmigungsfähigkeit der RTW einmal mehr in Frage. Prognosen zur Nutzung der RTW sollten daher auch Angaben zur Zahl der benötigten P+R-Plätze liefern. Nicht jede verlagerte PKW-Fahrt entfällt komplett. Entsprechend sind auch Kosten für neue oder erweiterte P+R-Anlagen an den Stationen zu kalkulieren. Dazu gehören Annahmen darüber, ob diese P+R-Plätze kostenlos oder gegen ein Entgelt benutzt werden sollen. Denn davon hängt die Zahl der Umsteiger vom PKW auf die RTW ab, was die Prognose beeinflusst. Am Bahnhof Dreieich-Buchsschlag beabsichtigt die DB AG, ihre Parkplätze gegen den Willen der Kommune kostenpflichtig zu machen.¹²⁴

Betreffend die für ein solches System erforderliche Werkstatt mit Anlage für die Außenreinigung und Abstellung wird im Erläuterungsbericht zur Planfeststellung angegeben, dass die Arbeiten in einer Werkstatt des zukünftigen Betreibers erfolgen sollen.¹²⁵ Hier wäre zu fragen, ob die Kosten dafür in den angesetzten Betriebskosten enthalten sind und ob es sich dabei um Voll- oder Grenzkosten handelt. Außerdem ist anzumerken, dass nach den Aussagen des Berichts der einzige machbare Platz für eine Abstellanlage bei Eschborn Ost liege, wo sie zusammen mit den für die im täglichen Betrieb anfallenden Arbeiten auch vorgesehen sei. Für eine Werkstatt wäre demzufolge im Bereich der RTW ebenfalls nur dort der erforderliche Raum. Soweit auf die Zentralwerkstatt der Straßenbahn an der Heerstraße verwiesen wird, wäre mitzuteilen, ob dies möglich wäre bzw. welche Anpassungen notwendig sind und ob die VGF zustimmt. Denn auch der U- und Straßenbahnbetrieb der VGF wird ausgeweitet und benötigt zusätzliche Abstell- und Wartungsanlagen.¹²⁶

In der Planung wurde das Projekt weiter optimiert. Im September 2011 wurde bei 404 Mio. Euro für die Infrastruktur incl. 10 Prozent Planungskosten bei einem Preisstand von 2006 ein Nutzen-Kosten-Faktor von 1,34 erreicht. Das ist bereits erstaunlich, denn wenn die Kosten stärker steigen als der Nutzen, sinkt die Wirtschaftlichkeit. Details der Untersuchung wurden nicht veröffentlicht und dem Verfasser auch auf Anfrage nicht zur Verfügung gestellt. Der Bericht des Frankfurter Magistrats an die Stadtverordneten vom 15. Oktober 2012 zur weiteren Finanzierung der Planung griff diesen alten Preisstand noch auf versprach aber, dass die Geschäftsführung der Planungsgesellschaft die Kalkulation fortlaufend aktualisieren und den Gesellschaftern zur Verfügung stellen werde.¹²⁷ Das geschah nicht. In der Vorlage des Magistrats M 218 vom 11. Dezember 2015 waren immer noch die alten Zahlen – nunmehr als Preisstand 2009 ausgewiesen – enthalten, obwohl bereits in der aktualisierten NKU vom September 2012 die Investitionskosten angeblich neu berechnet wurden. Nach Pressemeldungen vom Oktober 2018, die den Geschäftsführer der Planungsgesellschaft zitierten, sollten sich die Kosten nun auf bis zu 500 Mio. Euro belaufen. Hinzu kämen Kosten in Höhe von 100 bis 150 Mio. Euro für die Fahrzeuge. Eine neue Nutzen-Kosten-Rechnung sei in Arbeit. Der Nutzen werde noch höher sein als bisher erwartet. Bei der Untersuchung im Jahr 2007 habe sich ein Wert von 1,17 ergeben.¹²⁸ Es ist schon erstaunlich, was den Bürgern und ihren Vertretern durch die Vorenthaltung wichtiger Informationen zugemutet wurde.

¹²³ *Keine neuen Park-and-ride-Anlagen geplant*, Frankfurter Rundschau v.06.01.2020, S. F5

¹²⁴ Annette Schlegl: *Parkplatznot wird sich verlagern*, FR v. 28./29.11.2020

¹²⁵ *Neubau der Regionaltangente West – Planfeststellungsabschnitt Nord*, öffentliche Auslegung (Stand 11.01.2018), Allgemeiner Teil, S. 79

¹²⁶ *VGF braucht weiteren Betriebshof*, FAZ v. 03.11.2017, S. 36

¹²⁷ Frankfurter Magistratsbericht M 225 v. 15.10.2012, S. 5 und auch Beschlussvorlagen anderer Gesellschafter

¹²⁸ *RTW Regionaltangente West kommt später*, Frankfurter Rundschau v. 3./5.11.2018, S. F1

Im Oktober 2019 wurden endlich neue Werte genannt. Sie unterscheiden sich signifikant von den bisherigen. Die Investitionskosten incl. Planung sollen sich ohne nunmehr auf 1,123 Mrd. Euro belaufen. Darin ist die kostspielige Verlängerung zum Frankfurter Nord-West-Zentrum noch nicht inbegriffen. Für 23 Fahrzeuge wird mit weiteren 150 Mio. Euro gerechnet. Und das Nutzen-Kosten-Verhältnis soll nur noch 1,16 betragen (s.u.). Der Nutzen hätte sich danach nicht so stark erhöht wie die Kosten. Für den Fall einer Verlängerung der RTW bis nach Langen wird ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,26 genannt. Ob dann nicht auch mehr kostenträchtige Kapazität bei den Fahrzeugen benötigt wird und die zusätzlichen Fahrgäste überhaupt aufgenommen werden können, bleibt für die Öffentlichkeit und vielleicht auch für die kommunalen Träger der Planungsgesellschaft im Dunkeln.

Die vorgenannten Kostensteigerungen waren zu erwarten. Der Preisindex für derartigen Tiefbau hat sich von 2006 bis 2016 um rund 40 Prozent erhöht. In dieser Größenordnung ging es danach bei Tiefbauprojekten weiter.¹²⁹ Die Baukosten werden aller Voraussicht nach auch noch weiter überproportional steigen, u.a. weil Baukapazitäten wegen des von der DB Netz AG begonnenen bundesweiten Bauhochlaufs zum Abbau des Erneuerungsrückstaus und wegen der deutlich steigenden GVFG-Mittel für ÖPNV-Investitionen der Kommunen in den kommenden Jahren noch knapper werden dürften. So wurden bereits für den Anschluss des Neubaugebiets Gateway Gardens am Flughafen mit einer eigenen Station noch 2007 rund 146 Mio. Euro veranschlagt. 2017 sollte er 264 Mio. Euro, also nach erst 10 Jahren 80 Prozent mehr kosten.¹³⁰ Dabei wurden weitere Risiken benannt, die noch zu darüberhinausgehenden Kostensteigerungen führen können. Im Frühjahr 2019 war dann auch schon von 300 Mio. Euro die Rede, was sich im Juni 2020 bestätigt hat. Der Anschluss kostet nun 303 Mio. Euro, wovon die Stadt 117 Mio. Euro zu finanzieren habe.¹³¹ Der Nutzen-Kosten-Indikator habe sich von 1,22 in 2014 auf 1,08 im Juli 2016 verringert. Die schon zu Baubeginn gestiegene Kostenerwartung bei der jetzt schwach genutzten Station Gateway Gardens konnte durchaus als bedenkliches Zeichen für die bei der RTW weiter zu erwartende Kostensteigerung gewertet werden, zumal die Kosten anderer Schienenprojekte bei Bahn und Stadt in ähnlicher Weise aus dem Ruder laufen.

Übertragen auf die RTW werden sich die Kosten gegenüber den bisherigen Angaben also durchaus noch weiter erhöhen. Teilweise sind zwar bei anderen Projekten auch neue Positionen mit entsprechenden Mehrkosten hinzugekommen, doch könnte das bei der RTW ebenfalls passieren, spätestens wenn in der Planfeststellung eine Schärfung der Planung erfolgt und erhobene Forderungen zu erfüllen sind.

Die privaten Ausgaben für Verkehr sind seit der Vorstudie für die RTW hingegen nur um rund 19 Prozent und die verfügbaren Einkommen um rund 21 Prozent gestiegen. Letztere spiegeln die gegenüber den Kosten geringere Nutzenentwicklung wider. Denn der Nutzen basiert zu einem guten Teil auf Reisezeitgewinnen, die wiederum mit durchschnittlichen Stundenlöhnen bewertet werden. Diese betragen in Frankfurt im Jahr 2017 33,69 Euro.¹³² Auf all diese bedenklichen Entwicklungen geht die Planungsgesellschaft in ihrer Stellungnahme zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht ein, obwohl sie vorgetragen wurden.

¹²⁹ Thoralf Cleven: *Teure Straßenbauprojekte – Bei vielen Vorhaben des Bundes steigen die Kosten rasant an*, Frankfurter Rundschau v. 7.1.2021

¹³⁰ Magistratsbericht M 145 v. 24.07.2017

¹³¹ Claus-Jürgen Göpfert: *Frankfurter S-Bahn-Station Gateway Gardens am Flughafen wird erheblich teurer*, Frankfurter Rundschau v. 20.06.2020

¹³² *Wo Offenbach ganz vorne liegt*, Frankfurter Neue Presse v. 13.08.2018, S. 7

Die Höhe des Nutzens wird weiter dadurch in Frage gestellt, dass er zu etwa 15 Prozent auf einer Vermeidung von schädlichen Emissionen wegen der angenommenen Verlagerung von PKW-Verkehr auf die Schiene beruht. Allerdings hat seither die Elektromobilität enorme Fortschritte zu verzeichnen und auch der Schadstoffausstoß von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor wird bis zur Inbetriebnahme der RTW stark abnehmen. Nach Angaben von VW, größter europäischer Hersteller, werde im Jahr 2026 der letzte Produktstart auf einer Verbrennerplattform beginnen.¹³³ Alleine für E-Antriebe plant VW bis zum Jahr 2025 Investitionen in Höhe von 35 Mrd. Euro.¹³⁴ Bei anderen Herstellern wird es nicht viel anders sein. Beides wird den Nutzen aus einer Vermeidung von CO₂-Ausstoß beim Wechsel vom PKW zur RTW entsprechend vermindern. Wurde dies in der NKU berücksichtigt? Vermutlich nicht! Es wird aber andererseits bei den Kommunen ein enormer Aufwand für die Planung und Erstellung von öffentlicher Ladeinfrastruktur entstehen, der zu finanzieren ist. Dabei wird auch die Stadt Frankfurt stark gefragt sein, nachdem sich zeigt, dass der privat finanzierte Ausbau der Ladeinfrastruktur nicht voran kommt und Frankfurt im Vergleich zu anderen Städten immer weiter zurück fällt.¹³⁵

Mittlerweile stellt sich sogar die Frage, ob die geringere Empfindlichkeit des Individualverkehrs gegen pandemiebedingte Einschränkungen diesem nicht als Nutzen zugerechnet werden sollte.

Ein alternativer Busverkehr würde an der technischen Entwicklung zur Elektromobilität partizipieren und umweltfreundlicher als bisher abgewickelt werden können. Die Planungsgesellschaft rechtfertigt die RTW gegenüber alternativen Schnellbusverbindungen u.a. aber immer noch mit den lokalen Schadstoffemissionen des Busses.¹³⁶ Dabei hat Frankfurt schon angekündigt, bis zum Jahr 2030 zu einem emissionsfreien Busverkehr kommen zu wollen.¹³⁷ Außerdem wären die aktuell geplanten Schnellbusverbindungen, u.a. von Höchst zum Flughafen als neuer Bezugsfall in eine aktualisierte Nutzen-Kosten-Untersuchung einzubeziehen. Der Nutzen der RTW wäre entsprechend vermindert. Und Busse sind im Vergleich zu Schienenfahrzeugen wesentlich flexibler einsetzbar. Es braucht daher weniger Reservefahrzeuge. Dies alles zusammen bedeutet, dass sich das Nutzen-Kosten-Verhältnis der RTW im Vergleich zu Alternativen deutlich verschlechtern dürfte.

Während kostensteigernde Entwicklungen und Risiken offensichtlich ausgeblendet wurden, flossen Möglichkeiten zur Kostensenkung gleichwohl weiter in die Planung ein. Einige davon könnten in der Planfeststellung wieder aussortiert werden. So soll an mehreren Stellen auf niveaufreie Kreuzungen mit durchaus verkehrsreichen Straßen verzichtet werden. Das wäre der Sicherheit und dem Verkehrsfluss abträglich. Ein Beispiel ist die Kreuzung mit dem Sossenheimer Weg in Sossenheim.

Hier soll die RTW mit ihren beiden jeweils halbstündlich verkehrenden Linien die Eisenbahnstrecke von Höchst in Richtung Bad Soden mitbenutzen. Dazu soll diese von einem auf zwei Gleise ausgebaut werden. Zusätzlich zur vorhandenen Station Sossenheim ist eine weitere Station neben der Dunant-Siedlung geplant. Anschließend verzweigt sich die Strecke. Von der eingleisigen Strecke nach Bad Soden soll die zweigleisige neue Strecke in Richtung Eschborn

¹³³ *Mehr als 100.000 Stellen fallen weg*, FAZ v. 05.12.2018

¹³⁴ *VW investiert kräftig*, FR v. 14./15.11.2020

¹³⁵ Florian Leclerc: *Kritik an Wirtschaftsdezernent wegen Elektromobilität*, Frankfurter Rundschau v. 24.06.2020

¹³⁶ Ergebnisbericht S. 18

¹³⁷ *Probefahrt mit dem E-Bus*, in Frankfurter Neue Presse v. 27.01.2018

abzweigen, die Autobahn A 66 queren und nördlich davon nach Osten verlaufen. In der Station Dunant-Siedlung ist die Aufteilung („*Flügelung*“) der Linie RTW 2 vorgesehen. Eine Zughälfte fährt weiter nach Bad Soden, die andere nach Praunheim. In der Gegenrichtung vereinigen sich die Züge dort.

Zur Minimierung der Kosten der RTW soll gemäß der bisher kommunizierten Planung beim Ausbau der bestehenden Eisenbahnstrecke auf die Herstellung einer niveaufreien Kreuzungen (Unterführung für den Kfz-Verkehr) am bestehenden Bahnübergang des Sossenheimer Wegs verzichtet werden. Damit besteht die Gefahr, dass hier aufgrund zu langer Schließzeiten ähnlich unzulängliche, ja gefährliche Zustände neu geschaffen werden, wie sie im Frankfurter Stadtteil Nied am Bahnübergang der Oeserstraße bestehen. Bei letzterem ist anerkannt, dass der Bahnübergang wegen Sicherheitsmängeln und unzureichender Verkehrsabwicklung durch eine Unterführung zu ersetzen ist. Die Pflicht dazu ist in § 3 des Eisenbahnkreuzungsgesetzes (EKrG) normiert.

Bisher gibt es am Bahnübergang des Sossenheimer Wegs über die Strecke Halbschranken mit Lichtzeichen. Bahnübergänge über zweigleisige Eisenbahnstrecken, die so gesichert sind, sind jedoch wegen der Möglichkeit des Umgehens oder Umfahrens bei längeren Schließzeiten sehr problematisch. An solchen Bahnübergängen haben sich gerade wegen des gegenläufigen Zugverkehrs schon oft schwere Unfälle ereignet. Und der Bahnübergang wird viel häufiger geschlossen sein als bisher: Anstatt derzeit 4 Züge pro Stunde werden es dann (bei Flügelung der Linie RTW 2 in der Station Dunant-Siedlung) 12 Züge pro Stunde sein. Die beiden geplanten Linien der RTW bringen zwar nur 8 Züge pro Stunde (4 je Richtung). Nach dem dritten Gutachterentwurf zum Deutschlandtakt vom Juni 2020 ist aber vorgesehen, dass auch die Züge der Regionalbahnlinie RB 11 Bad-Soden – Höchst weiter im Halbstundentakt verkehren sollen. Diese Planung ist auf Anmeldungen des RMV zurückzuführen. Zwei nur je 50 Meter lange Züge der Linie RTW 2 je Richtung und Stunde dürften auch für den zu erwartenden Verkehr nach/von Bad Soden nicht ausreichen.

Bei einem täglich 21-stündigen Betrieb gemäß Prognose sind das 252 Züge pro Tag. Und das sind etwa so viele Züge wie bei dem wegen langer Schließzeiten und unzureichender Verkehrsabwicklung zu beseitigenden Bahnübergang der Oeserstraße in Frankfurt-Nied. Bei einer Flügelung in der Station Sossenheim, also vor dem Bahnübergang (aus Richtung Höchst), wären es sogar 16 Züge pro Stunde bzw. 336 Züge pro Tag. Eine Flügelung schon in der Station Sossenheim anstatt Dunant-Siedlung könnte notwendig sein, weil die Länge der Strecke zwischen der Kreuzung des Sossenheimer Wegs und der Streckenverzweigung kaum ausreichen dürfte, um sowohl die Bahnsteige als auch die Weichenverbindungen unterzubringen, es sei denn, die Station Dunant-Siedlung würde sich an die Station Sossenheim anschließen, wasverkehrlich unsinnig wäre. Ursprünglich war erstens keine Flügelung der Linie RTW 2 und zweitens kein Halt der Züge nach Bad Soden an der Station Dunant-Siedlung vorgesehen. Es war allerdings auch kein Entfall der Linie RB 11 geplant. Die wohl auf Wunsch des Frankfurter Verkehrsdezernenten geänderte Planung hat die Situation verkompliziert.

Wenn sich die Bahnsteige der Station Sossenheim im signaltechnisch gesicherten Annäherungsbereich der Züge aus Richtung Höchst an den Bahnübergang befinden, verlängert sich die Schließzeit um die Haltezeit der Züge am Bahnsteig. Denn die Zeit zwischen der Vorbeifahrt der Züge am Signal, das den Bahnübergang schützt (Es darf nur Grün zeigen, wenn die Schranken geschlossen sind.) und dem Eintreffen des Zugs am Bahnübergang wird entsprechend länger. Potenziell schließzeit-verlängernd wirken zusätzlich noch die Eingleisigkeit der Strecke nach Bad Soden und die niveaugleiche Trennung der Strecken. Beides verhindert, dass Züge aus Richtung und Gegenrichtung gleichzeitig den Bahnübergang befahren können.

Zur Beurteilung der Situation am Bahnübergang wäre es deshalb auf jeden Fall erforderlich, in der Planfeststellung eine Berechnung der Schließzeiten aufgrund der unterstellten Fahrpläne mitzuliefern. Bisher finden sich in den Veröffentlichungen dazu keine Angaben. Längere oder häufigere Schließzeiten des Bahnübergangs wären für die stark befahrene Stadtteilverbindung, auf der heute die Buslinien 49E, 50 und 58 liegen und künftig die Linien 49E, 50 und 55 vorgesehen sind, nicht akzeptabel. Es wäre mit Fahrgastverlusten bei diesen Linien zu rechnen. Die Sicherheit und Verkehrsabwicklung wäre nwohl ungenügend. Längere Fahrzeiten im Individualverkehr würden sich aber auch negativ in einer Nutzen-Kosten-Rechnung für die RTW niederschlagen. Es lässt sich leider nicht feststellen, ob dazu realistische Annahmen getroffen wurden. Gerade wegen der Verküpfung mit den die Strecke kreuzenden Buslinien aber auch wegen der beiderseits des Sossenheimer Wegs befindlichen Wohngebiete wird es in der Nähe des Bahnübergangs einen ampelgesicherten Fußgängerüberweg geben müssen. Dabei muss dafür gesorgt werden, dass sich die davor wartenden Autos nicht auf den Bahnübergang zurückstauen. Auch das führt tendenziell zu Problemen am Bahnübergang und zu längeren Schließzeiten.

Es dürfte zur Herstellung einer verkehrsgerechten Lösung deshalb notwendig sein, die Querung künftig niveaufrei auszugestalten, was beträchtliche Mehrkosten zur Folge hätte. Rechtlich dazu verpflichtende Gründe sind – wie erwähnt - im EKrG zu finden. Nach § 3 EKrG sind Kreuzungen zu ändern, soweit es die Sicherheit oder die Abwicklung des Verkehrs unter Berücksichtigung der übersehbaren Verkehrsentwicklung erfordert. Es ist sehr zweifelhaft, ob beide Kriterien durch einen niveaugleichen Umbau erfüllt werden können, zumal unter Berücksichtigung der vorhersehbaren Verkehrsentwicklung. Die Vorhersehbarkeit ist spätestens mit der vom zuständigen RMV initiierten Anmeldung der RB 11 zum Deutschlandtakt gegeben. Und die Frage liegt nicht im Ermessen der Kreuzungsbeteiligten, da die Pflicht gesetzlich normiert ist.¹³⁸ Über die Einhaltung wacht das Bundesministerium für Verkehr als Anordnungsbehörde nach § 8 EKrG. Außerdem kann durch das Hinzutreten einer neuen Strecke die Pflicht zu einer niveaufreien Lösung nach § 2 Absatz 1 EKrG gegeben sein. Die Möglichkeit zur Genehmigung einer Ausnahme davon nach § 2 Absatz 2 EKrG ist nicht ersichtlich, da das Kriterium dafür – insbesondere schwacher Verkehr – weder auf der Schiene noch auf der Straße erfüllt ist.

Über die Einhaltung der Bestimmungen des EKrG wacht das Bundesministerium für Verkehr als Anordnungsbehörde nach § 8 EKrG. Außerdem kann durch das Hinzutreten einer neuen Strecke die Pflicht zu einer niveaufreien Lösung nach § 2 Absatz 1 EKrG gegeben sein. Die Möglichkeit zur Genehmigung einer Ausnahme davon nach § 2 Absatz 2 EKrG ist nicht ersichtlich, da das Kriterium dafür – insbesondere schwacher Verkehr – weder auf der Schiene noch auf der Straße erfüllt ist.

Ein weiteres und besonders anschauliches Beispiel für den Versuch, das Nutzen-Kosten-Verhältnis über 1 zu halten, ist die nur eingleisig geplante Brückenquerung des Gleisfeldes am Bahnhof Stadion. Für die geringeren Kosten handelt man sich hier einen Zwangspunkt ein, der der künftigen Pünktlichkeit und Leistungsfähigkeit abträglich sein wird. Das Gleiche gilt für die wegen Anliegerprotesten und wohl auch aus Kostengründen nur noch eingleisig geplante Einführung der Bad Sodener Strecke in den Bahnhof Frankfurt Höchst.¹³⁹ Mit eingleisigen Abschnitten wird der Fahrplan überdies so unflexibel, dass Trassenwünsche anderer Anbieter von

¹³⁸ Marschall/Schweinsberg: *Eisenbahnkreuzungsgesetz – Kommentar*, Carl Heymanns Verlag, 6. Auflage, Köln 2018

¹³⁹ *Alles ganz übersichtlich*, Frankfurter Rundschau v. 21.12.2018, S. F9

Eisenbahnverkehrsleistungen auf der mitbenutzten Eisenbahninfrastruktur kaum noch berücksichtigt werden können. Oder aber die Züge der RTW können nicht gefahren werden.

Anmerkungen zur NKU vom Mai 2019

Die Nutzen-Kosten-Untersuchung von Intraplan (Datum 15.05.2019) vergleicht erneut nur den Mitfall mit dem Ohnefall. Weitere Alternativen werden nicht bewertet, sodass abgesehen von den zuvor genannten Zweifeln die Frage unbeantwortet bleibt, ob aus heutiger Sicht nicht eine andere Lösung besser wäre. Es bleibt diesbezüglich also bei dem oberflächlichen und nicht veröffentlichten 25 Jahre alten Systemvergleich aus dem Jahr 1996. Grundsätzlich sind die auf die Kapazität bezogenen Kosten einer Zweisystembahn höher als die einer Eisenbahn. Aus dem Foliensatz zur NKU vom 15. Mai 2019 sind Details nicht zu entnehmen. Das betrifft z.B.

- die Einteilung der Verkehrszellen und deren Zuordnung zu den Stationen,
- die Annahmen für die Reisezeiten im ÖPNV/SPNV und im IV (z.B. auch Zuschläge wegen Staus)
- der Ansatz der Einheitspreise und Mengen,
- die Ausstattung der Stationen oder Fahrzeuge, z.B. mit Toiletten als Bestandteil der Barrierefreiheit.

Bei den Einheitspreisen wäre es wichtig zu wissen, welche Qualität unterstellt wurde. So zeigen sich zum Beispiel bei den relativ neuen Bodenfliesen an der S-Bahnstation Hauptbahnhof bereits deutliche Schäden, weil die verwendeten Fliesen sehr dünn sind, eher der Dicke von Wandfliesen entsprechen und brechen. Hier werden – wenn man den verkommenen Eindruck beseitigen will – bald umfangreiche Reparaturen erforderlich sein. Die ursprünglichen Fliesen an der Station Hauptwache aus den 1970er Jahren sind hingegen noch in Ordnung und nur verschmutzt.

Im Einzelnen lassen sich aus dem Foliensatz zur NKU vom Mai 2019¹⁴⁰ folgende Feststellungen treffen:

Folie 3: Die darin genannten Haltezeiten an der Station Sossenheim Dunant-Siedlung von 4,4 Minuten sind nicht mehr aktuell. Die Haltezeit der RTW2 an der Station Sossenheim Dunant-Siedlung beträgt für Züge aus Bad Soden in der Richtung nach Höchst gemäß Fahrplanentwurf zum Deutschlandtakt 9 Minuten, in der Gegenrichtung 4 Minuten. Dies ist der Flügelung (Aufteilung) bzw. der Zusammenführung der beiden Zugteile Bad Soden und Nordwestzentrum geschuldet und führt nicht nur zu einer deutlichen Fahrzeitverlängerung, sondern vor oder/und nach der Station auch zu einem Stolpertakt (nicht exakt 15 Minuten). Nach der Aktualisierung der Richtlinie 402.0202 „*Trassenanmeldungen*“ mit Inkraftsetzungsdatum 15.12.2019 der DB Netz AG beträgt die Mindesthaltezeit bei Flügeln/Schwächen (Zeit von Ankunft der Zugverbandes bis Abfahrt des ersten Zugteils 3,0 Minuten. Die Mindesthaltezeit beträgt 5,0 Minuten bei Vereinigen/Stärken (Zeit von Ankunft des letzten Zugteils bis zur Abfahrt des Zugverbandes und gilt (wie hier) nur für Triebzüge/Triebwagen mit automatischer Kupplung. Das scheint auch nach der Änderung immer noch nicht beachtet worden zu sein, denn der erste Zugteil soll bei der Fahrt in Richtung Ginnheim bereits eine Minute nach Ankunft weiterfahren. Bei der Fahrt in Richtung Höchst soll der Zugverband 4 Minuten nach Ankunft des Zugteils aus Ginnheim weiterfahren.

¹⁴⁰ Intraplan Consult GmbH: *Nutzen-Kosten-Untersuchung Regionaltangente West, 4. Sitzung des operativen Arbeitskreises (Aktualisierung August 2019 gemäß Beschluss des Arbeitskreises, 15.05.2019*

Folie 6: Es wird ein Mehrverkehr (im ÖV) von werktäglich 21.190 Personen angegeben, wobei dieser Verkehr auch Samstags (insgesamt 300 Tage) angenommen wird, obwohl samstags deutlich weniger Berufsverkehr zu anderen Arbeitsstätten als dem Flughafen stattfindet. An Sonn- und Feiertagen wird dieser Mehrverkehr auch für den flughafenbezogenen Verkehr unterstellt. Gleichwohl wird für Samstags teilweise und Sonntags ganztägig nur eine Einfachtraktion angenommen (Folie 12), was sich bei den Betriebskosten auswirkt. Eine Begründung warum bei gleichem Verkehr weniger Fahrzeuge eingesetzt werden sollen, wird nicht gegeben.

Der PKW-Besetzungsgrad wird beim flughafenbezogenen Verkehr mit nur 1,0 angenommen (sonst 1,3). Eine Begründung dafür wird nicht gegeben. Daraus könnte sich eine zu hohe CO₂-Einsparung und damit ein zu hoher Nutzen durch Verlagerung auf die RTW errechnen.

Die Reisezeitverminderungen durch Verlagerung auf die RTW wird mit 1.758.207 Stunden pro Jahr angegeben. Dies ist wenig plausibel, denn erfahrungsgemäß ist die Fahrt mit dem PKW zeitlich kürzer. In der Regel gelangt man mit dem PKW auch näher an sein Ziel, sodass die anschließenden Fußwege kürzer sind. Möglicherweise wurde der Zeitbedarf für die Zu- und Abgangswege nicht betrachtet. Es fehlt auch eine Aufschlüsselung der Reisezeitveränderungen jeweils bei Verlagerung vom PKW und von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln. Da die RTW weniger Stationen hat als die bisherigen Busverbindungen, entstehen längere Wege. Teilweise muss zusätzlich umgestiegen werden.

Folie 7: Der höchstbelastete Abschnitt liegt zwischen Höchst Bf und Höchst Stadtpark mit 24.000 Personen pro Tag. Eine Aufschlüsselung nach Richtung und Spitzenstunde, die für die Beurteilung der Fahrzeugdimensionierung nötig wäre, wird nicht gegeben.

Es fällt auf, dass sich die Belastung am Industriepark Höchst wenig verändert, am Flughafen-Regionalbahnhof und Gateway Gardens jedoch stark, obwohl beides Ziele mit einer hohen Zahl an Arbeitsplätzen sind. Eine Begründung dafür wird nicht gegeben.

Folie 8: Bei der Auflistung der Infrastrukturkosten ist nicht erkennbar, ob bei den Straßen und Wegen (28,7 Mio. Euro) auch P+R-Anlagen enthalten sind, die für ein verkehrsgerechtes Funktionalisieren erforderlich sind. Der Aufwand für Betriebs- und Sozialgebäude erscheint mit nur 2,4 Mio. Euro sehr gering. Das Gleiche gilt für die Haltestellen mit Bahnsteigen, Rampen und Ausstattung mit Zubehör (zusammen 14,5 Mio. Euro). Für den Oberbau wird Schotteroberbau angenommen, obwohl in Ortsbereichen teils Rasengleis gewünscht wird, das 1.000 Euro mehr pro Meter Gleis kostet.

Folie 9: Die Infrastrukturkosten werden mit aktuellem Preisstand (2019) und ohne Planungskosten mit 719,1 Mio. Euro angegeben. Daraus würde sich mit 10 Prozent Planungskosten ein Gesamtbetrag in Höhe von 791,0 Mio. Euro errechnen. Es wird aber nur ein Gesamtbetrag in Höhe von 727,0 Mio. Euro (Preisstand 2016) genannt. Außerdem erscheinen 10 Prozent Planungskosten als deutlich zu wenig. Bei Projekten der DB AG wird teils mit 25 Prozent gerechnet. Und ein großer Teil der RTW-Investitionen wird Bahnanlagen der DB AG betreffen, wo diese selbst planerisch tätig wird und dafür die Bedingungen diktiert. Mit welchen Beträgen wurde weitergerechnet?

Folie 10: Die Anschaffungskosten für ein 50 Meter langes RTW-Fahrzeug (390 Plätze) werden mit 6,5 Mio. Euro angegeben (Preisstand 2018). Es bleibt offen, woher diese Annahme stammt. Da es sich bei den RTW-Fahrzeugen wegen der unterschiedlichen Bahnsteighöhen um eine kleine Serie mit Sonderkonstruktionen handeln wird, könnten die Kosten auch deutlich höher

liegen. Außerdem wurden bereits Toiletten in den Fahrzeugen angekündigt, die (bei weniger Plätzen) sowohl bei den Anschaffungskosten als auch bei den Betriebskosten zubuche schlagen würden.

Folie 12: Für die RTW1 werden bei einer Fahrzeit von 60,2 Minuten und einem Halbstundentakt 5 Züge (10 Fahrzeuge je 50 Meter, ohne Reserve) benötigt.

Folie 13: Für die RTW2 werden bei 49,2 bzw. 45,2 Minuten Fahrzeit 5 bzw. 4 Züge (9 Fahrzeuge, ohne Reserve) benötigt. Zusammen sind dies 19 Fahrzeuge (ohne Reserve).

Folie 15: Die Buslinie 58 entfällt im Mitfall weitestgehend. Auch die neu eingerichtete Schnellbuslinie X58 entfällt wieder. Daraus ergeben sich eine geringere Taktfrequenz und teils längere An- und Abreisewege bei künftiger Nutzung der RTW. Andere Buslinien werden gekürzt und an die RTW angebunden, wodurch direkte Verbindungen entfallen und umgestiegen werden muss. Umsteigen ist in der Rechnung mit einem Zeitzuschlag zu bewerten und führt zu Fahrgastverlusten.

Folie 20: Die Umweltauswirkungen beruhen auf vermiedenen CO₂-Belastungen beim PKW-Verkehr und zusätzlichen CO₂-Belastungen beim ÖV. Im Saldo errechnet sich daraus ein Nutzen von 827.000 Euro aus vermiedenen Klimaschäden und 223.000 Euro aus vermiedenen Schadstoffemissionen. Es ist zu hinterfragen, ob dies über den Betrachtungszeitraum des RTW-Betriebs (vermutlich 20 Jahre ab Inbetriebnahme) im Hinblick auf die forcierte Umstellung auf umweltfreundlichere Techniken im Verkehr noch gerechtfertigt ist. Der Verbrauch an Grünflächen und Ackerland wurde anscheinend nicht bewertet. Soweit Ausgleichsflächen angelegt werden müssen, wird dafür meist Boden verwendet, der ohnehin schon grün ist.

Folie 22: Beim Nutzen dominieren die Reisezeitersparnisse mit 12,48 Mio. und die PKW-Betriebsersparnisse mit 19,43 Mio. Euro pro Jahr. Aber auch das Saldo der Unfallkosten hat mit 6,685 Mio. Euro noch ein hohes Gewicht. Dabei hat der hessische Ministerpräsident Volker Bouffier am 28. Januar 2020 im Landtag bereits zu Beginn seiner Rede in Aussicht gestellt, dass schon am Beginn der 2030er Jahre vollautonome, emissionsfreie Autos leise und unfallfrei auf den Straßen sein werden. „*Wir können davon ausgehen, dass die meisten von ihnen elektrisch mit Strom aus erneuerbaren Energien betrieben werden*“, so Bouffier weiter.¹⁴¹ Insofern sind auch die Annahmen zu den Emissionen auf diesen Zustand abzustellen. Man mag diese Aussagen glauben oder nicht, für offizielle Dokumente sollten solche Aussagen des höchsten hessischen Regierungsvertreters vor der hessischen Legislative und unterlegt mit einer konkreten Haushaltsplanung jedenfalls eine verbindliche Vorgabe für staatliche Planungen darstellen. Bereits zwischen 2011 und 2019 sank die Zahl der Verkehrstoten im Straßenverkehr um rund 25 Prozent von 4.009 auf 3.046. Doch abgesehen davon ist unter Experten unbestritten, dass schon ein Tempolimit sowohl Unfallzahlen als auch Emissionen weiter spürbar reduzieren würde. Es sollte daher mitgeteilt werden, mit welchen Annahmen die NKU gerechnet hat.

Der Nutzen-Kosten-Indikator beträgt 1,16. Das bedeutet, dass der Nutzen um 16 Prozent über den Kosten liegt. Eine Sensitivitätsanalyse wird nicht vorgenommen bzw. nicht veröffentlicht. Wenn der Nutzen um 10 Prozent geringer und die Kosten um 10 Prozent höher ausfallen würden, was angesichts der geäußerten Zweifel und zusätzlicher Anforderungen aus dem Planfeststellungsverfahren leicht möglich wäre, würde der Indikator nur noch 0,95 betragen. Ohne die Annahme von Unfallschäden würde der Indikator nicht 1,16, sondern nur 0,83 betragen. Nach

¹⁴¹ CDU-Hessen: *Ministerpräsident Volker Bouffier vor dem Landtag: „Dieser Haushalt ermöglicht wichtige Zukunftsinvestitionen.“*, Pressemitteilung v. 27.01.2020

derzeitigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes wäre eine Förderung der RTW nicht mehr möglich.

Fazit: Sowohl die fehlende Variantenbetrachtung als auch die hohe Sensibilität gegenüber Fehlern oder Falschannahmen beim Ansatz von Nutzen und Kosten stellen ein hohes Risiko für die Wirtschaftlichkeit dar, das von unabhängiger Stelle bestmöglich aufzuklären wäre. Schon die durch die Coronakrise bedingten Verhaltensänderungen fürften bisherige Rechnungen Makulatur werden lassen. Die Rechnung müsste spätestens den Klägern in einem Verfahren offengelegt werden.¹⁴²

9. Aspekte des Lärmschutzes

Die Auswirkungen des Projektes auf die Umwelt werden an dieser Stelle nicht näher angesprochen, jedoch ist darauf hinzuweisen, dass die Planungen zum Lärmschutz wohl nachzubessern wären. Denn der Erläuterungsbericht für die Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für den Nordabschnitt spricht von einer nächtlichen Zumutbarkeitsschwelle von 60 dB(A), die an einigen schutzwürdigen Stellen der bestehenden S-Bahnstrecken überschritten würde. Durch sog. Schienenstegabschirmungen würde die Geräuscheinwirkung aber um 2,1 dB(A) reduziert werden. Diese Erwartung dürfte sich nicht erfüllen, denn Schienenstegabschirmungen helfen in dem genannten Maß nur gegen den Lärm von Güterwagen, die noch mit Graugussklotzbremsen gebremst werden und daher aufgeraute Räder haben, welche im Kontakt mit den Schienen den Lärm verursachen. Die Züge des Nahverkehrs sind jedoch mit Scheibenbremsen ausgestattet. Die Räder verursachen auf glatten Schienen so gut wie kein Rollgeräusch. Hier sind es eher die Aggregate, die den Lärm verursachen, wogegen die Schienenstegabschirmungen nicht helfen. Außerdem dürfte eine Reduzierung um 2,1 dB(A) nicht ausreichen, weil der Wert von 60 dB(A) durch die Bundeshaushaltsordnung im Jahr 2016 für Eisenbahnen auf 57 dB(A) abgesenkt wurde. Damit wäre nicht nur ein überholter Grenzwert, sondern auch noch eine nur sehr eingeschränkt wirksame Schutzmaßnahme unterlegt. Beim Lärmschutz wäre auch zu beachten, dass die Züge gerade in engen Bögen Quitschgeräusche abgeben oder in Weichenbereichen rumpeln. Das könnte für die Dunant-Siedlung in Sossenheim relevant werden, wo sich sogar Weichenverbindungen in einem 500-Meter-Bogen befinden würden.

In der Begründung zu seinem im Juli 2017 in Kraft getretenen Schienenlärmschutzgesetz teilt der Bund mit, dass die Annahme eines signifikanten Anstiegs gesundheitlicher Risiken, sofern eine Exposition von Immissionswerten oberhalb der Vorgaben des Verkehrslärmschutzgesetzes vorliegt, im Vergleich zu Personen ohne entsprechende Exposition als gesichert gelte. Dies gelte erst recht im Falle der Überschreitung der im freiwilligen Lärmsanierungsprogramm des Bundes vorgegebenen Auslösewerte.¹⁴³

Es kann also gut sein, dass jetzt Schallschutzwände vorgesehen werden müssen, was bei den Kosten zu berücksichtigen wäre. Anscheinend möchte die Planungsgesellschaft nun im Planfeststellungsverfahren billigere Schallschutzfenster durchsetzen,¹⁴⁴ womit die Betroffenen aber wohl nicht einverstanden sein werden. Auch für die geplante U-Bahnverlängerung in Bad Homburg wird maximaler Lärmschutz gefordert. Und es ist verkehrspolitisch fragwürdig, unter Hinweis auf überholte Rechtsprechung des BVerwG bei der RTW, die sonst mit Umweltvorteilen des Schienenverkehrs begründet wird, einen geringeren Schutzmaßstab als bei Eisenbahnen

¹⁴² BVerwG, Urteil v. 23.02.2017, Az: 7 C 31/15

¹⁴³ Bundestagsdrucksache 18/11287 v. 22.02.2017, S. 14

¹⁴⁴ Erläuterungsbericht S. 131, 132

anzulegen. Auch dies scheint der Absicht geschuldet zu sein, unter allen Umständen das Nutzen-Kosten-Verhältnis zumindest bis in die Planfeststellung und möglichst sogar bis in die Bau-phase über 1 zu halten.

10. Folgen mangelnder Wirtschaftlichkeit

Wenn ein Nutzen-Kosten-Verhältnis kleiner als 1 ist und sowohl Prognosen wie Kalkulationen korrekt und realistisch erarbeitet wurden, gibt es zwei Möglichkeiten. Zum einen kann es sein, dass das Projekt tatsächlich nicht gut ist und aufgegeben werden muss, weil es die Allgemeinheit mehr kostet als nutzt. Zum anderen kann es aber auch sein, dass Ziele ausgeblendet blieben, die monetär nicht bewertbar sind. Das können z.B. Ziele der Raumgestaltung und der Siedlungsentwicklung sein. Dann wäre es besser, über eine Modifikation oder Ergänzung des Bewertungsverfahrens nachzudenken und politisch anzustoßen anstatt unrealistische Annahmen zu treffen.

Nutzen-Kosten-Berechnungen, die Risiken ausblenden oder gar bewusst auf unzureichenden bzw. falschen oder überholten Annahmen beruhen, um öffentliche Zuschüsse zu erhalten, können für die Verantwortlichen den Straftatbestand des Betrugs erfüllen. Auch Subventionsbetrug kommt in Betracht, wenn der Subventionsgeber die Rechnung als ‚subventionserheblich‘ im Sinne von § 264 Absatz 8 StGB ansieht.¹⁴⁵ Außerdem muss es sich um eine Subvention im Sinne des Gesetzes handeln. Das ist nach Auskunft der Bundesregierung der Fall.¹⁴⁶ Die Mittel des GFVG dienen der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse. Auch dies fördert die Wirtschaft und ist damit eine Subvention. Die Verausgabung öffentlicher Mittel ohne hinreichende und mögliche Abklärung von Risiken könnte zudem in Untreue münden. Die Gefahr besteht schon, wenn trotz fortschreitender Planung und sich ändernder Bedingungen keine Aktualisierung der Nutzen-Kosten-Betrachtung stattfindet. Bei einer Aktualisierung können ein später Projektabbruch und dadurch verursachte hohe Kosten vermieden werden.

Auch die bislang fehlende Gesamtkonzeption für die von vielen geforderte Ringverbindung um Frankfurt gehört in diese Kategorie. Die bloße Erwähnung eines Systems aus Tangentialverbindungen im Entwurf des „*Verbundweiten Nahverkehrsplans für die Region Frankfurt Rhein-Main*“ für die Jahre 2020 bis 2030 des RMV ersetzt die Gesamtkonzeption nicht. Die Auffassung des Geschäftsführers der RTW-Planungsgesellschaft, dass die grobe Konzeption jetzt gestartet werden müsse, aber die Frage, ob es eine konventionelle S-Bahn oder Zweisystemfahrzeuge sein müssen, der Planung zu überlassen sei,¹⁴⁷ greift zu kurz. Denn für die damit eingestandene unzureichende Prognose wegen unvollständiger Planung gefährdet die Planrechtfertigung für die RTW, wenn sie als Zweisystembahn planfestgestellt wird. Denn die RTW ist von der Politik als nicht kompatible Zweisystembahn gesetzt, wodurch es der Planung verwehrt ist, sich für eine Ringbahn im Eisenbahnsystem zu entscheiden. Vor diesem Hintergrund ist es mehr als bedenklich, dass der Frankfurter Verkehrsdezernent nach einem Bericht der Zeitschrift *Bahn-Report* 5/2018 öffentlich geäußert habe, dass ein Zurück wegen der bereits hohen Planungsaufwendungen nicht mehr in Betracht käme. Dies wäre gerade vor dem Hintergrund der lange ausstehenden Aktualisierung der Nutzen-Kosten-Untersuchung unter Einschluss von Al-

¹⁴⁵ Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE zu *Standardisierte Bewertung als Grundlage für Infrastrukturprojekte*, Bundestagsdrucksache 19/8203 v. 07.03.2019

¹⁴⁶ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Leidig (Drs. 18/11814 v. 31.03.2017, S. 33)

¹⁴⁷ Max Söllner, *Mit der S-Bahn einmal rund um Frankfurt*, Frankfurter Rundschau v. 05.12.2018

ternativen ein Eingeständnis, dass die Entscheidungsvorbehalte der Behörden und demokratischen Instanzen zur Farce degradieren. Es stellt sich auch die Frage, warum mit den hohen verausgabten Mitteln gerade die wichtigsten Informationen nicht rechtzeitig erarbeitet wurden.

Die Planfeststellungsbehörden haben an die Spitze ihrer Erwägungen nicht die Kostenminderung des Projektträgers, sondern die Maximierung des Allgemeinwohls und den Ausgleich der Interessen zu stellen. Deshalb haben sie als Träger der staatlichen Planungshoheit auch selbst entsprechende Anforderungen zu formulieren, die dann in der Regel zu höheren Kosten führen.

Es verwundert, dass das RP Darmstadt das Nutzen-Kosten-Verhältnis als für die Planfeststellung irrelevant ansieht. Zumindest die nicht geringe Wahrscheinlichkeit, dass es unter 1 liegt, müsste interessieren. Denn dann dürfte kein Baurecht erlassen werden. Zum einen könnte dann das Projekt aus öffentlichen Kassen nicht finanziert werden. Zum anderen erfordern die Planrechtfertigung und die für den Bau wohl notwendigen Enteignungen eine maßgebliche Stütze durch überwiegende Allgemeinwohlbelange. Wenn aber die Kosten den Nutzen übersteigen, wäre das nicht mehr der Fall. Ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2017 befasst sich ausführlich mit der Bedeutung der Nutzen-Kosten-Untersuchung in der Planfeststellung und stellt Anforderungen.¹⁴⁸ Diese können auch auf den vorgeschalteten Systemvergleich mit seinem Ergebnis zugunsten der RTW übertragen werden, der von grundlegender Bedeutung für die Planrechtfertigung sein dürfte.

11. Überlastung des Regionalbahnhofs am Flughafen

Am Flughafen soll der bereits heute gut ausgelastete Regionalbahnhof am Terminal 1 mitbenutzt werden. Hier liegt das Hauptziel der RTW. Die Belastung der Bahnsteige und Zugänge des Regionalbahnhofs wird sich also noch steigern, wenn mit Betriebsaufnahme der RTW auch bisherige Busfahrgäste, die bisher andernorts ein- und aussteigen, sowie bisherige PKW-Nutzer dort konzentriert werden. Heute enthält der Fahrplan des Regionalbahnhofs in den Spitzenstunden 8 Zughalte je Richtung, was noch deutlich unter den Zahlen des Citytunnels liegt. Von dieser Warte aus betrachtet, scheint eine Verdichtung um 4 RTW-Züge auf dann 12 Züge pro Stunde und Richtung noch möglich zu sein. Eine zusätzliche südliche Tangentialverbindung über den Südbahnhof und Offenbach im gleichen Takt wäre für die Zukunft aber nicht mehr in guter Qualität realisierbar. Sie wird u.a. von der Stadt Offenbach gefordert.¹⁴⁹ Auch eine Taktverdichtung der RTW dürfte aus den gleichen Kapazitätsgründen des Regionalbahnhofs und wegen eingleisiger Abschnitte nicht machbar sein. Damit werden dauerhaft nur vier Züge pro Stunde und Richtung die RTW befahren können.

Eine Fortbildung der RTW in Richtung Osten über Frankfurt-Süd hin zu einer echten Ringverbindung wäre nicht mehr möglich, weil sie nach Süden in Richtung Neu-Isenburg abbiegt und dies dann wegen der dazu erforderlichen Investitionen auch dauerhaft so bleiben wird. Eine Flügelung der Züge im Bahnhof Stadion mit Aufteilung in einen Teil Richtung Frankfurt Süd und einen anderen Teil Richtung Neu-Isenburg würde für jede Richtung nur 50 Meter lange Züge belassen und muss daher als völlig unzureichend bewertet werden. Abgesehen davon gäbe es dann auf der Südtangente die gleichen Kompatibilitätsprobleme mit den Bahnsteigen der S-Bahn wie schon auf der RTW. Die schon länger erwogene Fortführung der RTW über Neu-Isenburg hinaus nach Offenbach würde den wichtigen Bahnhof Frankfurt-Süd aussparen und

¹⁴⁸ BverwG, 3 A 2.15 v. 09.11.2017

¹⁴⁹ *Schnelle Verbindung zum Flughafen*, Frankfurter Rundschau v. 2./3.06.2018

eine lange Fahrzeit nach Offenbach bedeuten. Die Verkehrsströme vom Südbahnhof zum Flughafen sind außerdem etwa doppelt so stark wie die von Offenbach.¹⁵⁰

Eine Südtangente als S-Bahn vom Bahnhof Stadion in Richtung Osten wäre nicht zuletzt eine Rückfallebene für den leider nicht seltenen Fall einer Sperrung des City-Tunnels. Der RMV und die Planungsgesellschaft haben die Gefahr einer neuen Grundsatzdiskussion nicht nur diesbezüglich, sondern auch in Konkurrenz zu anderen drängenden Politikfeldern offenbar erkannt und plädieren nun für eine schnelle Verständigung auf die Kernstrecke der RTW.¹⁵¹ Dies könnte dann unumkehrbare Fakten schaffen und soll es wohl auch.

Grundsätzlich ist es bedenklich, wenn die wertvolle Kapazität des Regionalbahnhofs durch Züge belegt wird, die höchstens 100 Meter lang sein werden und damit nur einen geringeren Teil der bis über 400 Meter langen Gleise dort nutzen können. Schließlich wird sich auch die Betriebsqualität, die sich in Verspätungen ausdrückt, wegen der dichteren Belegung der nur drei Bahnsteiggleise verschlechtern. Deshalb hat das Büro SMA Deutschland in einer von der Stadt Frankfurt beauftragten Studie zum Einsatz von Zweisystembahnen im Jahr 2018 von Zweisystembahnen abgeraten. Auch sei die Kapazität der Fahrzeuge selbst zu gering.¹⁵²

Der Regionalbahnhof wurde seinerzeit für den Fern- und Nahverkehr gebaut. Es ist daher nicht auszuschließen, dass es besonders bei einer Überlastung des Fernbahnhofs auch wieder Trassenanmeldungen für Fernverkehrszüge im Regionalbahnhof geben wird. Nach § 55 Absatz 4 des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) haben „*die Vorrangkriterien dem gesellschaftlichen Nutzen eines Verkehrsdienstes gegenüber anderen Verkehrsdiensten, die hierdurch von der Schienenwegnutzung ausgeschlossen werden, Rechnung zu tragen.*“ Dies bedeutet, dass bei einer Überlastung auch des Regionalbahnhofs die kleinen Züge der RTW verdrängt werden könnten, wenn andere Züge mit wesentlich größerer Kapazität und einem längeren Laufweg einen größeren gesellschaftlichen Nutzen entfalten. Im Zweifel entscheidet darüber die Bundesnetzagentur (BNetzA).

Eine schlechte Betriebsqualität im Regionalbahnhof könnte negative Auswirkungen auf die Stammstrecke der S-Bahn in der City haben und die Unpünktlichkeit im S-Bahnnetz verschärfen. Trotzdem teilte der Frankfurter Magistrat der Stadtverordnetenversammlung im August 2008 Folgendes mit: „*Die vom Bund geforderte Überprüfung der Auswirkungen der RTW auf die Qualität der übrigen GVFG-geförderten Schienenverkehre auf dem Netz der DB Netz AG wurde durchgeführt. In einer eisenbahnbetriebswissenschaftlichen Untersuchung wurde nachgewiesen, dass der Fahrplan der RTW in das bestehende Gefüge integriert werden kann, ohne die Betriebsqualität zu beeinträchtigen.*“¹⁵³ Aber schon 2003 teilte die DB Netz AG mit, dass die Kapazität des Regionalbahnhofs mit der RTW erschöpft sei. Und das „*bestehende Gefüge*“ ist nicht das zu erwartende. Eine Auslastung an der Kapazitätsgrenze beeinträchtigt stets die Qualität.

Gleichzeitig ist es bedenklich, eine Infrastruktur, die dann wohl mehr als 100 Jahre Bestand haben wird, in einer Region mit erwartetem Wachstum von Beginn an auf Kante zu nähern.

¹⁵⁰ *Generalverkehrsplan 2000 – Karten*, Umlandverband Frankfurt, Frankfurt a.M., Mai 2000, Karte 11

¹⁵¹ *Schnell auf Kernstrecke verständigen*, Frankfurter Rundschau v. 15.06.2018

¹⁵² *Untersuchung der betrieblichen Machbarkeit eines Zweisystem-Angebots im Raum Frankfurt – Ergebnisbericht 2018*, SMA Deutschland GmbH, Auftraggeber: Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Verkehr, Referat Mobilitäts- und Verkehrsplanung, 38 S.

¹⁵³ Vortrag des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung v. 22.08.2008, M 153

12. Entlastung des Hauptbahnhofs

Nicht nachzuvollziehen ist die im Erläuterungsbericht zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung¹⁵⁴ und auch im Anhörungsverfahren¹⁵⁵ genannte Begründung, dass die RTW für mehr Kapazität für den Fernverkehr im Hauptbahnhof sorgen würde. Möglicherweise ist das noch ein Relikt aus der Planung von Frankfurt 21, der Tieferlegung der gesamten Bahnsteiggleise des Kopfbahnhofs und der damit verbundenen geringen Zahl an Bahnsteiggleisen im Hauptbahnhof. Bei dem aktuell geplanten Fernbahntunnel werden die Beeinträchtigungen des Betriebs auf den Kopfgleisen und im Zulauf weitaus geringer sein, da die Zahl der Kopfgleise nicht vermindert werden soll. Ein „europäischer Mehrwert“ ist auch deshalb nicht zu erkennen, weil das Projekt gerade nicht die von Brüssel angestrebte Interoperabilität (Beseitigung technischer Barrieren zwischen den verschiedenen Schienennetzen) fördert, sondern sie konterkariert.

Die RTW wird im Generalverkehrsplan 2000 des UVF unter der Zielstellung Frankfurt 21 als dringend geboten bezeichnet.¹⁵⁶ Bekanntlich wurde Frankfurt 21 aber schon längst beerdigt. Sogar die Förderung der Planungskosten mit Mitteln der Europäischen Kommission aus dem Programm „*Connecting Europe Facility*“ für das Transeuropäische Netz, urbane Knoten, soll damit begründet worden sein. Die RTW habe positive Nebeneffekte für die Kernnetzkorridore Rhein-Alpen und Rhein-Donau. Zum einen sollen die bisherigen S-Bahnzüge weiter verkehren, zum anderen fahren die Fernzüge weitgehend auf anderen Gleisen als die S-Bahn.

Soweit eine Entlastung der von Westen zulaufenden S-Bahnlinien S1 und S2 gemeint sein mag, ist darauf zu verweisen, dass noch lange nicht alle Züge dieser Linien mit der maximalen Länge von 210 Metern verkehren. Außerdem gibt es zwischen Höchst und dem Hauptbahnhof noch die über die Taunusbahnstrecke verkehrenden Regionalexpress- und Regionalbahnzüge, die meist nur kurz sind und daher ebenfalls noch Reserven aufweisen. Mit dem geplanten Bau einer Station an dieser Strecke in Nied-Ost würden die genannten S-Bahnlinien etwas entlastet werden. Ansonsten weist die ITP-Prognose vom 26.10.2020 für die S-Bahnstrecke zwischen Höchst und Nied (S1 und S2) nur einen Rückgang um nur 2,7 Prozent auf 58.900 Fahrgäste aus. Dafür steigt die Belastung zwischen den Farbwerken Höchst und Höchst um sechs Prozent auf 67.600 Fahrgäste. Im bisher stärkstbelasteten Abschnitt wird es durch die RTW also keine Entlastung, sondern eine zusätzliche Belastung geben. Noch enttäuschender ist die Entlastung der von Bad Soden und Kronberg nach Frankfurt führenden Linien S3 und S4. Ab Eschborn sinkt die Fahrgastzahl im Querschnitt nur um 0,3 Prozent um 100 auf 32.100 Fahrgäste (beide Richtungen). Die Belastung der U-Bahn U3 sinkt ab Oberursel um 2,5 Prozent um 200 auf 8.100 Fahrgäste. Damit erweist sich der als ein Hauptargument für die RTW angeführte Entlastungseffekt als irrelevant.

Im S-Bahnssystem könnten die Haltezeiten der S-Bahnzüge an den Stationen der Stammstrecke durch den Einsatz von Aufsichtspersonal noch planbarer gestaltet werden. Erinnerung sei daran, dass im S-Bahn-Tunnel Anfangs 36 Züge pro Stunde und Richtung für möglich erachtet wurden. Bei der S-Bahn München werden 30 Züge gefahren. Die Berliner S-Bahn schaffte zu den Olympischen Spielen 1936 bereits 40 Züge pro Stunde und Richtung. Heute wird in Frankfurt von einer maximal möglichen Zugzahl von 24 Zügen gesprochen. Die Planer für die Austragung Olympischer Sommerspiele in Frankfurt rechneten seinerzeit mit 26 Zügen und planten

¹⁵⁴ *Erläuterungsbericht zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsabschnitt Nord ...*, RTW Planungsgesellschaft GmbH, Frankfurt 15.02.2017, S. 7

¹⁵⁵ S. 21

¹⁵⁶ *Generalverkehrsplan 2000*, Umlandverband Frankfurt, Frankfurt a.M., Beschluss v. 12.12.2000, S. 226

für 30 Züge. Die heutige vergleichsweise geringe Zahl ist insbesondere der Verspätungsanfälligkeit zu verdanken. Dies liegt zum einen an vermeidbaren technischen Unzulänglichkeiten und mangelndem Personaleinsatz, zum anderen am Mischbetrieb auf den Außenästen des Netzes. Durch eine stärkere Entflechtung wie sie durch den Ausbau Main-Weser-Bahn erfolgt, könnte die Pünktlichkeit der Züge und damit die Leistungsfähigkeit des Citytunnels noch gesteigert werden. Ein solcher Ausbau war vor einigen Jahren noch für die stark belastete und mit zwei S-Bahn-Linien belegte südmainische Strecke nach Mainz und Wiesbaden vorgesehen. Inzwischen scheint das nicht mehr der Fall zu sein. Die zunächst nur testweise eingesetzten ‚Einstiegslotsen‘ in den Hauptverkehrszeiten sollten dauerhaft eingesetzt werden. Außerdem sollte der Einsatz von Zugbegleitern zumindest bei den über 200 Meter langen Langzügen wieder erwogen werden. Eine Anekdote am Rande: Am 31. Januar 2020 blieb ein Zug der S6 um ca. 19:30 Uhr rund 20 Minuten in der Station Hauptwache stehen, weil der Triebfahrzeugführer zweimal gemächlichen Schrittes die gesamte Zuglänge ablief, um eine Türstörung am Zugende zu beheben. Entsprechend wurden alle nachfolgenden Züge verspätet.

Das Umsteigen am Hauptbahnhof könnte gerade bei Langzügen durch die Freigabe der vorhandenen Aufgänge am westlichen Ende des Tiefbahnhofs zudem noch erleichtert werden. Umsteiger, die dort ein- oder aussteigen, müssen derzeit auf dem Bahnsteig die volle Länge von zwei Triebzügen (140 Meter) zurücklegen, bevor sie einen Ausgang erreichen. Dort müssen sie sich oft genug noch an den Rolltreppen anstellen, die doppelte Höhe überwinden als notwendig und verlieren weitere Zeit. Diese Hindernisse wären vergleichsweise leicht zu beseitigen. Eine Öffnung der am westlichen Bahnsteigende gebauten Verbindung zwischen den beiden S-Bahnsteigen und ihre Ergänzung hin zum Personentunnel unter den Kopfgleisen des Hauptbahnhofs und weiter an die Oberfläche würde eine spürbare Zeitersparnis auch für andere Umsteiger und für Personen bewirken, die zu Fuß die neuen städtischen Verdichtungsgebiete westlich des Hauptbahnhofs erreichen wollen. Es würde zudem zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Fahrgäste in den Zügen der S-Bahn beitragen.

Einen Widerspruch zu der propagierten Entlastung stellt auch die Beseitigung der früher vorhandenen kurzen Verbindung der beiden Bahnsteige des Tiefbahnhofs am Hauptbahnhof in ihrer Mitte dar, die wohl abweichend von der seinerzeitigen Planfeststellung vorgenommen wurde. Die gut genutzte Verbindung mit geringerer Höhendifferenz als der Umsteigeweg über die Aufgänge zu den Fernzügen erleichterte das schnelle Umsteigen und entlastete die Aufgänge zu den Fernzügen. Die fußläufigen Bahnhofsteile könnten durch verschiedene Maßnahmen wirksam entlastet werden, wenn man es mit einer Entlastung denn ernst nähme. Davon abgesehen ist es die Bestimmung von Bahnhöfen, durch Fahrgäste belastet zu werden. Es kommt darauf an, eine Überlastung zu vermeiden. Es stellt sich zudem die Frage, ob die Entlastung des Hauptbahnhofs eine von Land und Kommunen zu finanzierende Aufgabe ist.

Wenn die Sorge für die Eisenbahninfrastruktur des Bundes, zu der der Hauptbahnhof mit den auf ihn zulaufenden S-Bahnstrecken gehört, eine Aufgabe des Bundes ist, wäre die Finanzierung von Entlastungsmaßnahmen zumindest im Bereich seiner Eisenbahninfrastruktur ebenfalls eine Bundesaufgabe. Selbstverständlich bräuchte es dabei einer engen Abstimmung zwischen dem Bund und der DB AG einerseits und den Aufgabenträgern des SPNV andererseits.

Immerhin möchte der Bund seiner Aufgabe der Entlastung des Frankfurter Hauptbahnhofs jetzt nachkommen. Am 6. November 2018 hat er mitgeteilt, dass verschiedene Maßnahmen im Knotenbereich Frankfurt in den vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans aufrücken

und damit der Realisierung näher kommen.¹⁵⁷ Dazu zählt auch der Bau eines Fernbahntunnels, der schon im Jahr 1984 vom Verfasser vorgeschlagen und von ihm im April 2015 im Rahmen einer Bürgerbeteiligung erneut angemeldet wurde. Die örtliche Politik und die regionalen Planungsbehörden incl. RMV zeigten sich zwar erfreut, aber auch unvorbereitet, was die bisherige schlechte Kooperation von Bund und RMV durchblicken lässt.

13. Alternativen

Eine Planfeststellung kann im Streitfall nur dann Erfolg haben, wenn die zu lösende Verkehrsaufgabe im bestehenden Rechtsrahmen nicht auch mit geringeren Eingriffen und Aufwendungen gleichgut oder sogar besser gelöst werden könnte. Zur Beurteilung geeigneter Alternativen wären ein neuer Systemvergleich anzustellen und die Rechnung der Nutzen-Kosten-Untersuchung offen zu legen. Der Verfasser geht davon aus, dass auf der Schiene nur eine Lösung im Eisenbahnsystem rechtskonform möglich ist.

Tangential- oder Ringverbindung

Aufgrund der begrenzten Kapazität und des begrenzten Potenzials einer Westtangente bei Auslassung des Hauptbahnhofs dürfte eine solche Verbindung auf absehbare Zeit keine ausreichende Wirtschaftlichkeit erreichen. Gleichwohl sollte die Trasse von Bebauung freigehalten werden. Falls sie später einmal in Betracht kommen sollte, sollte eine Führung statt über die Höchster Leunabrücke erst westlich von Hattersheim über den Main nach Kelsterbach geprüft werden. Die Trassierungsprobleme in Höchst würden dabei nicht bestehen. Die Luftlinienentfernung des vorgenannten neu zu bauenden Abschnitts wäre mit nur rd. zwei Kilometern etwa drei Kilometer kürzer. Davon könnte rd. die Hälfte über die Trasse eines noch vorhandenen Gleises bei Hattersheim geführt werden. Sicher wäre die Fahrzeit von Höchst bis zum Flughafen bei zwei Halten mehr etwas länger, dafür wären aber auch Sindlingen und Hattersheim umsteigefrei an den Flughafen angebunden, es gäbe eine Verbindung nach Kelsterbach.

Wenn man eine direkte Verbindung aus dem Taunus zum Flughafen einrichten wollte, könnte dies ohne größere Investitionen auch mit einer S-Bahnlinie bewerkstelligt werden, die am Hauptbahnhof im Tiefbahnhof wendet. Dieser verfügt immerhin über vier Bahnsteiggleise - doppelt so viele wie die übrigen Tiefbahnhöfe der Stammstrecke. Auch eine Wende im Kopfbahnhof wäre möglich, wenn die Fernbahngleise genutzt würden. Dann könnte aber nicht an den Stationen Messe und Galluswarte gehalten werden. Gegebenenfalls ließe sich dazu eine der vorhandenen Linien, z.B. die S5 aus Bad Homburg, aufteilen und mit dem leider nur noch selten verkehrenden Flughafenshuttle der S-Bahn (Ffm Hbf – Kelsterbach) verbinden. Damit ließen sich gegenüber heute neben der Umsteigeunbequemlichkeit am Hauptbahnhof rund 10 Minuten einsparen. Die Züge wären dann mit etwa 35 Minuten Fahrzeit von Bad Homburg aus genauso schnell am Flughafen wie auf der RTW. Außerdem wären dann das neue Europaviertel und die Messe mit ihren internationalen Bezügen durch die Station Messe direkt an den Flughafen angebunden, was für Frankfurt, das den Großteil der Finanzierung der RTW übernehmen soll, sicherlich vorteilhafter wäre. Noch schneller ginge es, wenn diese Züge tangential am Hauptbahnhof vorbei direkt auf die südliche Mainseite geleitet würden. Die vorhandenen Gleise der S-Bahn ermöglichen ohne größere Umbauten eine solche Verbindung allerdings nicht. Eine direkte Verbindung käme der Olympia-S-Bahn nahe, die unter dem Namen „*Olympic Wings*“ im Rahmen der Bewerbung Frankfurts um die Austragung der Olympischen Sommerspiele

¹⁵⁷ Bundesminister Scheuer bringt zusätzliche Schienenprojekte aufs Gleis, BMVI, Pressemitteilung v. 6.11.2018 mit Anlagen

2012 konzipiert war. Sie sollte die Olympiabereiche auf dem Europaviertel, dem Rebstock und der Messe mit den Sportstätten am Waldstadion¹⁵⁸ verbinden.¹⁵⁹

Im Fahrplan des dritten Gutachterentwurfs zum Deutschlandtakt vom Juni 2020 ist eine S-Bahnlinie von Höchst über Niederrad und Frankfurt Süd nach Offenbach vorgesehen. Abgesehen davon, dass von ihr das Potenzial für die RTW tangiert wird, stellt sich die Frage, warum über Niederrad nicht dann auch eine direkte Eisenbahnverbindung von Höchst zum Flughafen geschaffen werden könnte.

Bessere Busverbindungen

Es ist weiter darauf hinzuweisen, dass es zwischen Eschborn, Höchst und dem Flughafen heute die Buslinie 58 gibt. Man muss also von Westen oder aus Eschborn kommend gar nicht über den Hauptbahnhof fahren und dort in die Flughafen-S-Bahn umsteigen. Er fährt alle 10 bis 15 Minuten. Die Fahrzeit beträgt zwischen Höchst-Bahnhof und dem Terminal 1 zwar 24 Minuten, während die RTW bei zwei Zwischenstationen nur gut 10 Minuten benötigen würde. Dafür hält der Bus aber 8 Mal dazwischen und bringt die Fahrgäste so näher zu ihren Zielen. So fährt er auch direkt, aber leider zeitraubend, zum Tor Süd des Industrieparks, das von der RTW ausgelassen werden soll. Selbst die am Industriepark vorgesehenen beiden RTW-Stationen werden weiter weg von den Eingängen zu liegen kommen. Und nach dem Standardisierten Bewertungsverfahren sind Zu- und Abgangszeiten höher zu gewichten als reine Fahrzeiten. So geht z.B. ein 10 Minuten längerer Fußweg mit einem belastenden Reisezeitäquivalent von 25 Minuten in die Rechnung ein.

In Höchst und am Industriepark könnte der Bus mit vergleichsweise geringem Aufwand sicher noch beschleunigt werden. Derzeit wird er durch fehlende Bevorrechtigungen, Umwege und enge Kurven sehr verzögert. Jedenfalls kann dieser Zustand wohl kaum als „*optimierter Ohnefall*“ angesehen werden. Das Standardisierte Bewertungsverfahren schreibt vor, dass beim Vergleich der Alternativen Verbesserungen auch im bestehenden Netz zugrunde zu legen sind.

Am Terminal 1 hat der 58er Bus kurzen und niveaugleichen Übergang auf mehr als 10 weiterführende und verteilende Buslinien. Leider ist der Fahrpreis von Höchst bis zum Flughafen trotz der Nachbarschaft (ca. 6 Kilometer) sehr hoch. Er beträgt 4,95 Euro (Stand 2019) für die einfache Fahrt, genauso viel wie von dem viel weiter entfernten Wiesbaden oder Bad Homburg. Ein Fahrpreis, welcher der geringen direkten Entfernung besser entsprechen würde, könnte zusammen mit einer besseren Busverbindung ebenfalls deutlich zu einer höheren Attraktivität des öffentlichen Verkehrs beitragen.

Wenn die Buslinie 58 die gleichen Stationen hätte wie sie für die RTW geplant sind und der Fahrer keine Fahrausweise verkaufen müsste, bräuchte er vom Höchster Bahnhof bis zum Terminal 1 mit 14 Minuten nur 4 Minuten mehr als die RTW. Er könnte bei entsprechendem Verkehrsaufkommen auch häufiger verkehren und den Fahrgästen blieb der Weg heraus aus dem tiefliegenden Regionalbahnhof erspart, was seinen geringen Zeitznachteil sogar ganz eliminieren würde. Zeitdifferenzen unter 5 Minuten werden in dem für solche Untersuchungen vorgeschriebenen standardisierten Bewertungsverfahren abgemindert und gehen nur mit einem verminderten Nutzen ein. Möglicherweise könnte der Bus bei Staus auf der Autobahn die Standstreifen benutzen. Nun verkehrt ab Dezember 2020 eine Expressbuslinie X58 zwischen Höchst und dem Terminal 1, ohne dass dieser Zustand als neuer Ist-Zustand in die Nutzen-Kosten-Untersuchung

¹⁵⁸ Heute: Commerzbank-Arena

¹⁵⁹ Mehdorn verspricht OB Roth eine „Olympia-S-Bahn“, Frankfurter Rundschau v. 22.01.2003

Eingang gefunden hätte. Die Fahrzeit zwischen Höchst und dem Terminal 1 ist mit 20 Minuten (bei einem 15-Minuten Takt in der Hauptverkehrszeit) vier Minuten kürzer als die der Linie 58 (24 Minuten). Die Linie X58 soll mit Inbetriebnahme der RTW wieder eingestellt werden.

Die Linie 58 ist nach Angabe der Stadt Frankfurt trotzdem gut frequentiert, was sowohl den Bedarf als auch ihre grundsätzliche Eignung belegt. Diese Buslinie soll gemäß bisheriger Wirtschaftlichkeitsuntersuchung weitgehend entfallen, wenn die RTW kommt – auch im Abschnitt Eschborn – Höchst, worunter insbesondere die Feinerschließung von Sossenheim leiden dürfte und Fahrgäste vom öffentlichen Verkehr zum Individualverkehr gedrängt würden oder sich der Fußweg verlängert. Ähnlich verhält es sich im Südabschnitt der RTW, wo heute bis zum Flughafen verkehrende Buslinien an die RTW angebunden und gemäß Annahmen zur Nutzen-Kosten-Untersuchung gekürzt werden sollen. Auch hier müssten die Fahrgäste dann umsteigen.

Entscheidender Vorteil des Busses ist aber die bereits vorhandene Infrastruktur bei gleichzeitiger Entlastung derselben vom Individualverkehr. Eingriffe in Natur und Landschaft mit Verbrauch teils besonders wertvoller Flächen wären entbehrlich. In der Höchster Leunastraße bräuchte kein Wohnhaus abgerissen zu werden. Er ist auch flexibel und kann sich leicht an den Bedarf anpassen. Z.B. könnte er – wie geschehen - durch eine Expresslinie überlagert werden. Damit könnte das Umsteigen von Fahrgästen aller Höchst berührenden Schnellbahnlinien in Richtung Flughafen vom Hauptbahnhof auf Höchst verlagert und Reisezeit verkürzt werden.

In der Vorlage M 218 des Frankfurter Magistrats vom 11.12.2015 gab der damalige Verkehrsdezernent und Aufsichtsratsvorsitzende der RTW Planungsgesellschaft Stadtrat Stefan Majer an, es gebe keine Alternativen zur RTW. Das trifft – wie ausgeführt - nicht zu. Zumindest könnte vor einer endgültigen Entscheidung das tatsächliche Potenzial im wichtigen Abschnitt Höchst – Flughafen erst einmal durch ein beschleunigtes und enger getaktetes Busangebot getestet werden. Die erforderlichen Betriebskostenzuschüsse pro Fahrzeugkilometer würden nur einen Bruchteil derer bei der RTW betragen. In der Relation Hofheim-Hattersheim-Flughafen-Neu-Isenburg ist eine schnellere Busverbindung seit kurzem eingerichtet. Es handelt sich um die Linie X17, die bei immerhin 9 Zwischenhalten von Hofheim bis zum Terminal 1 des Flughafens 25 Minuten benötigt. Diese und weitere Expressbuslinien sind nach Auskunft des RMV sehr erfolgreich. Bis zum Jahr 2020 erhofft man sich für alle Expressbuslinien 30.000 Fahrgäste pro Tag.¹⁶⁰ Da dieser Erfolg sogar den RMV überrascht, ist ein weiterer Grund vorhanden, auch die Busalternative zur RTW neu zu bewerten. Sofern aber Aussagen aus der Bürgerinitiative „RTW-Nein danke“ recht haben, dass diese Buslinie kaum genutzt werde,¹⁶¹ gibt dies Anlass, die Prognosen zu hinterfragen.

Eine im 6-Minutenabstand verkehrende Buslinie könnte in etwa die gleiche Sitzplatzzahl bieten wie eine im Halbstundentakt fahrende RTW-Linie. Wartezeiten wären bei einem derart dichten Busangebot zu vernachlässigen. Diese Alternative wäre bei einer Nutzen-Kosten-Untersuchung mit der RTW zu vergleichen. Auf all diese Aspekte betreffend alternative Busangebote geht die Planungsgesellschaft in ihren Erwidern im Ergebnisbericht nicht ein. Sie verweist auf die frühe Systementscheidung, eine angeblich mangelhafte Leistungsfähigkeit und den schlechteren Komfort des Busses.¹⁶² Man muss hier allerdings auch die wesentlich höheren Kosten einer neuen Schienenverbindung entgegen halten und die Frage beantworten, ob die Komfortkriterien so ausschlaggebend sind, dass ihr Preis angesichts anderer Herausforderungen in unserer Gesellschaft gerechtfertigt ist. Außerdem ist der Komfortunterschied zwischen Bus und Stadtbahn

¹⁶⁰ Hans Riebsamen: *Mit dem X-Bus um Frankfurt herum*, FAZ v. 08.01.2018,

¹⁶¹ *RTW-Pläne sorgen für Jubel und Widerstand*, Frankfurter Rundschau v. 01.06.2018

¹⁶² Ergebnisbericht S. 18

bei gleicher Besetzung nicht übermäßig. In vielen Städten wird der ÖPNV überhaupt nur mit Bussen bewältigt. Deutlicher wäre er zwischen Bus und S-Bahn. Der aktuelle Erfolg neuer Schnellbuslinien im RMV und die Risiken der Investition verstärken den Zweifel zusätzlich.

Die Führung der RTW durch das Stadtgebiet von Neu-Isenburg überzeugt verkehrlich und städtebaulich nicht. Ein nur halbstündliches Zugangebot mit 100 Meter langen Zügen ist für einen attraktiven innerstädtischen Verkehr ungeeignet und würde auch nicht zu den erhofften Verlagerungen vom Auto auf die Schiene führen. Es bräuchte dann weiterhin ein Busangebot entlang der RTW-Streckenführung, auch um die übrigen Zugangebote am Neu-Isenburger Bahnhof zeitgerecht zu erreichen. Es ist die Frage, ob dies einkalkuliert wurde. Ein knapp 20 Meter langer Gelenkbus hätte zwar nur rund 20 Prozent der Kapazität eines RTW-Zuges, doch Busse könnten häufiger verkehren, was wegen der geringeren Wartezeit die Reisezeit verkürzt. Und in den Schwachlastzeiten könnte die Kapazität leicht an den Bedarf angepasst werden. Leider wird dies bislang ohne nähere Begründung als praxisuntauglich abgetan. Grundsätzlich ist ein Busangebot für Städte mit rund 38.000 Einwohnern noch ausreichend. Und die RTW soll ja in Neu-Isenburg enden, sodass hier ohnehin noch keine Vollausslastung zu erwarten ist und daher der Vergleich mit dem Bus hinkt.

Ganz neue Alternativen drängen sich mit den durch die Corona-Pandemie verstärkt sichtbar gewordenen Verhaltensänderungen auf. Die Werbung für Homeoffice und die verstärkte Förderung des Radverkehrs wäre gesamtwirtschaftlich wohl wesentlich wirtschaftlicher als das ohnehin fragwürdige Milliardenprojekt RTW.

14. Geheimhaltung von Unterlagen

Bereits in der *Frühen Öffentlichkeitsbeteiligung* wurden weder Details der älteren Untersuchungen zu möglichen grundsätzlichen Alternativen noch Rechnungen zur NKU mitgeteilt. Interessierten Bürgern, aber auch Fachbehörden und Trägern öffentlicher Belange war es daher verwehrt, die sachgerechte Durchführung zu prüfen. Das hat sich in der Planfeststellung fortgesetzt.

Die RTW GmbH hält das Vorliegen einer Nutzen-Kosten-Untersuchung (NKU) für die Planrechtfertigung als unerheblich und legte die Berechnungen nicht vor. Dabei hat sie offenbar die Unterstützung des Regierungspräsidiums Darmstadt, das als Planfeststellungsbehörde eigentlich unvoreingenommen agieren sollte. Betreffend die Bewertung verschiedener Alternativen, der das Instrument der NKU diene, wurde von der RTW-Planungsgesellschaft auf den Erläuterungsbericht verwiesen. Darin allerdings wird auf die bereits angesprochene Untersuchung im Jahr 1996 weiterverwiesen, die ebenfalls nicht vorgelegt wurde. Außerdem ist der Erläuterungsbericht für den Planfeststellungsabschnitt Süd 1 inzwischen weder auf der Internetseite der Planungsgesellschaft noch des RP Darmstadt zu finden. Es bestünden für den Vorhabenträger keine Anforderungen an die Darlegungspflichten betreffend Detaillierungsgrad und Transparenz der Verkehrsprognose zur Nachvollziehbarkeit und Beurteilung der Belastbarkeit derselben. Die Bedarfsdarstellung sei im Erläuterungsbericht bereits umfangreich erfolgt. Die Auslegung könne sich auf Unterlagen beschränken, deren der Einzelne bedarf, um als ‚Laie‘ den Grad seiner Betroffenheit abschätzen zu können. Die Ausstattung mit fachlicher Kompetenz zum Verständnis von Unterlagen sollte man besser den Einwendern selbst überlassen.

Weiter heißt es, es seien keine Mängel der Tatsachenermittlung, der Methodik und der Plausibilität der Verkehrsprognose dargelegt worden. Unterlagen wären nur dann auszulegen, wenn ohne deren Kenntnis der mit der Auslegung der Pläne verfolgte Zweck verfehlt werden würde.

Nach § 29 Absatz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) hat die Behörde den Beteiligten jedoch Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Abgesehen davon, dass das Erfordernis kaum von der Gegenseite alleine beurteilt werden kann, ergibt es sich aus Folgendem:

Es kommt nicht nur darauf an, zu beurteilen, welche Rechtsgüter wie und in welchem Umfang betroffen sind. Vielmehr muss von Betroffenen auch festgestellt werden können, ob ein Eingriff in ihre Rechtsgüter überhaupt gerechtfertigt ist. Bei öffentlichen Bauprojekten ist dies nämlich nur dann der Fall, wenn der Nutzen die Kosten für die Allgemeinheit übersteigt und ein öffentliches Interesse begründet und nicht nur behauptet ist. Bei monetär nicht oder nicht hinreichend bewertbaren Maßnahmen wäre dennoch eine ausführliche Begründung erforderlich. Im vorliegenden Fall ist aber eine monetäre Bewertung möglich. Somit ist die NKU auch das zentrale Instrument für die Rechtfertigung des Plans und für die Finanzierbarkeit des Projekts aus öffentlichen Mitteln. Andere Mittel sind nicht in Sicht. Und anders als bei Projekten des Bedarfplans Schiene der Bundesverkehrswegeplanung, in dem die RTW nicht enthalten ist, muss die Planrechtfertigung für die RTW im Planfeststellungsverfahren auf der Grundlage belastbarer Zahlen gefunden werden.

Bei der RTW ist eine Prüfung der Planrechtfertigung durch Betroffene und sogar durch die Öffentlichkeit insgesamt besonders wichtig, weil die Fachebenen der Behörden, die bei ‚normalen‘ Projekten die Prüfung der verschiedenen Aspekte vorzunehmen haben, durch die Vorgaben der politischen Spitzen und die Organisation der Kommunen mit dem Land in einer Planungsgesellschaft quasi ausgeschaltet sind. Gründe, die vorgelegten Zahlen anzuzweifeln wurden hinreichend genannt. Die Geheimhaltung ist zumindest suspect. Sie passt auch nicht in ein transparentes, bürgeroffenes Verfahren und zu den gesetzlichen Regelungen des Umweltinformationsgesetzes und des Informationsfreiheitsgesetzes.

Es irritiert weiter, dass offenbar auch die Planfeststellungsbehörde nicht über die grundlegenden Informationen verfügt und sich dafür auch nicht zu interessieren scheint. Damit schmälert sie nicht nur ihre Entscheidungskompetenz, sondern qualifiziert sich ebenso wie es den Betroffenen zugemessen wird als ‚Laie‘, die mit detaillierten Unterlagen sowieso nichts anfangen könnten.

Schließlich sollte der Bedarf nicht erst vor Gericht transparent werden, sondern schon vorher und auch durch interessierte Betroffene, Dritte und die Öffentlichkeit festgestellt werden können. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund, dass die Bedarfsermittlung, auf die sich die Vorhabenträgerin beruft mittlerweile 25 Jahre alt ist und sich seither, aber besonders durch die Folgen der Corona-Pandemie ganz andere Bedingungen ergeben haben, die auch von unabhängigen Experten gesehen werden. Doch auch die alte Bedarfsermittlung aus 1995/96 ist hinsichtlich ihrer fachlichen Qualität durchaus in Frage zu stellen, was durch Einwander schon geschehen ist. Es wäre angebracht gewesen, das mit einzubeziehen.

Bei der Aussage, dass seitens der Einwander keine Mängel an der Prognose dargelegt worden seien, beißt sich die Katze in den Schwanz. Denn erst die Einsichtnahme in die vollständigen Unterlagen würde sie dazu qualifiziert befähigen. Das galt es im Einvernehmen mit der Planungsgesellschaft aber wohl zu verhindern.

Der mit der Auslegung verfolgte Zweck besteht seitens der Vorhabenträgerin naturgemäß darin, das Projekt letztendlich zu realisieren. Seitens der Planfeststellungsbehörde sind die Aspekte

des Allgemeinwohls zu prüfen und eine Abwägungsentscheidung zwischen diesen Allgemeinwohlaspekten, den Interessen der Projektträgerin und den Belangen der Betroffenen zu treffen. Eine Einschränkung der auszulegenden Unterlagen dahingehend, dass das Projekte durch Kritik insgesamt nicht gefährdet wird, findet keine tragfähige Rechtsgrundlage, sondern deutet auf eine Voreingenommenheit oder politische Vergatterung der Planfeststellungsbehörde hin.

Nach § 74 Absatz 2 VwVfG entscheidet die Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsbeschluss über die Einwendungen, über die bei der Erörterung vor der Anhörungsbehörde keine Einigung erzielt worden ist. Sie hat dem Träger des Vorhabens Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind. Einwendungen können auch die Planrechtfertigung insgesamt in Zweifel ziehen. Auch darüber wäre dann zu entscheiden. Doch die Planfeststellungsbehörde entzieht sich der Erörterung zumindest für den Planfeststellungsabschnitt Süd 1 mit dem fragwürdigen Hinweis auf einen Corona bedingten unverhältnismäßigen Aufwand und voraussichtlich nicht erzielbares Einvernehmen gleich ganz. Dabei hätten nach der Neuregelung durch das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) alle Personen, die rechtzeitig Einwendungen erhoben haben sowie sämtliche Betroffenen unabhängig davon, ob sie Einwendungen erhoben haben das Recht auf Teilnahme an einer Erörterung. Fakt ist jedenfalls, dass sich das Regierungspräsidium damit vorerst Aufwand erspart, was wohl nicht unwillkommen ist. Außerdem hatte Verkehrsdezernent in einer Veranstaltung schon mal gemeint, dass die Erörterung nur zum gegenseitigen Kennenlernen der Projektgegner dienen würde.

15. Fazit

Es fehlt bereits eine überzeugende Begründung, weshalb ein solches für Frankfurt neues Tram-Train-Konzept anstelle einiger Ergänzungen im Eisenbahnnetz gewählt wurde. Solche Konzepte machen Sinn, wenn wie bei dem Karlsruher Modell aus einem bereits mit Straßenbahnen erschlossenen Stadtgebiet heraus das nähere Umland unter Nutzung vorhandener Eisenbahnstrecken und ohne Umsteigen erschlossen werden kann. Das ist bei der RTW nicht der Fall. Es ist auch kein innovativer Ansatz zu erkennen, der eine Auswahl als „*Best Practice*“-Projekt der EU-Kommission rechtfertigen würde. Innovativ ist allenfalls die Umgehung europäischer Rechtsvorgaben. Geringfügige Kostenvorteile aufgrund der etwas geringeren Abmessungen der neuen Streckenabschnitte werden durch zahlreiche Nachteile mehr als aufgezehrt. Geringere Kosten wären überdies keine juristisch tragfähige Rechtfertigung für den Bau von Stadtbahnstrecken anstelle von Eisenbahnstrecken in der Region. Das Anwachsen eines Ballungsraums rechtfertigt es auch gerade nicht, Schieneninfrastrukturen durch die Flucht ins Straßenbahnrecht der europäisch vorgegebenen Interoperabilität zu entziehen. Möglicherweise ist die Siedlungsdichte im Einzugsbereich noch nicht groß genug, um eine richtige Eisenbahnverbindung lohnend werden zu lassen. Dann sollte lieber die Trasse – erweitert auf einen kompletten Ring - für spätere Jahre freigehalten werden.

Außerdem braucht es ein neues und stimmiges Gesamtkonzept für den öffentlichen Verkehr im Frankfurter Raum. Eine Benennung der RTW als alternativlos ersetzt nicht einen breiten öffentlichen Diskurs darüber, sondern zeugt eher von einem Mangel an Argumenten und demokratischem Gespür. So ist die RTW ein Musterbeispiel dafür was passiert, wenn ein dringender politischer Wunsch den Blick auf Probleme und ein stimmiges Gesamtkonzept vernebelt.

Wenn der RMV meint, dass es außer der RTW noch eine Regionaltangente Ost und eine Regionaltangente Süd braucht,¹⁶³ dann klingt das angesichts offener System-, Verknüpfungs- und Finanzierungsfragen bei gleichzeitiger Eile für die RTW mehr nach einem vorprogrammierten Chaos nach dem Motto „*erst bauen, dann schauen*“ als nach einem stimmigen Plan. Es steht nämlich zu befürchten, dass gerade die Kommunen im Offenbacher Raum die Kofinanzierung für eine kommunale Schienenstrecke nicht werden stemmen können. Ein Grund mehr, solche regionalen Vorhaben als reine Eisenbahnstrecken in der Verantwortung des Bundes anzugehen, wo sie nach unserem Grundgesetz (Artikel 87e) auch hingehören.

Letztlich ist es auch deswegen fragwürdig, die neuen Streckenabschnitte der RTW als Straßenbahn bzw. Stadtbahn einzustufen, weil der Bund damit aus seiner eigenen Verpflichtung für die Infrastruktur des SPNV entlassen und die Kommunen mit fremden Aufgaben belastet wären.

Der Großteil der Investitionen für die RTW läge auf Frankfurter Gebiet. Aber kein Stadtteil wäre unter Einbeziehung der Buslinien im ÖPNV neu direkt an das Hauptziel, den Flughafen, angeschlossen. Mit dem Fortfall der Anbindung der Nord-West-Stadt sinkt der verkehrliche Nutzen des Projekts für Frankfurt deutlich. Schon vorher wurde er gegenüber früheren Vorstellungen dadurch geschmälert, dass die Trasse nun auf der von Sossenheim abgewandten Seite der A 66 und ferner nicht über Sindlingen geführt werden soll. Und selbst die auf Frankfurter Gemarkung liegende Station Eschborn-Süd nutzt Frankfurt nichts. Im Gegenteil, sie erhöht den Anteil der Nutzer, der Frankfurt zugerechnet wird.

Als wesentliche Nutznießer im Norden werden wohl die angeschlossenen Taunusrandorte anzusehen sein. Doch diese sind durch ihren S- und U-Bahn-Anschluss an Frankfurt gegenüber anderen Orten des Rhein-Main-Gebietes, insbesondere südwestlich des Flughafens ohnehin schon privilegiert. Hinzu kommt, dass die Nutzenerwartungen überzogen sein könnten und der Nutzen die Kosten nicht rechtfertigt. Zwar wäre eine leistungsfähige Schienenverbindung bei einer Fahrgastzahl von täglich 45.000 schon zu empfehlen. Doch sind Zweifel angebracht, ob diese Zahl erreicht wird und wenn ja, zu welchen Bedingungen.

Sollten die immer energischer vorgetragenen Forderungen nach einem radikalen Politikwechsel mit mehr öffentlichem Verkehr zum Zwecke des Klimaschutzes Früchte tragen, wäre die RTW ebenfalls kein gutes Projekt, da sie dann ohne Erweiterungsmöglichkeit unterdimensioniert wäre und zudem Kapazitäten im neuralgischen Regionalbahnhof am Flughafen blockiert.

Dass ein Wunschenken den Nutzen überhöht sieht, ist aber ein generelles Problem. Auch werden die Kosten dringend gewünschter öffentlicher Projekte in aller Regel und besonders in Frankfurt zu niedrig angegeben und dann deutlich überschritten, wenn es kein Zurück mehr gibt. Jedenfalls birgt das Projekt der RTW schon wirtschaftlich das Potenzial eines beachtlichen Flops in sich.

Eine erneute Grundsatzentscheidung zeichnet sich bei realistischer Betrachtung dennoch nicht ab. Denn dazu müssten auch Alternativen in die Bewertung einbezogen werden. Dies ist nicht die Aufgabe der Planungsgesellschaft. Insbesondere wäre damit aber ein Gesichtverlust vieler Protagonisten der RTW verbunden, den sich angesichts der bisher verausgabten Mittel und nach dem überschwänglichen Lob für die RTW niemand leisten kann. Nicht zuletzt müsste der Planungskostenzuschuss aus Brüssel wieder zurückgezahlt werden, wenn es nicht zu einer Planfeststellung für die RTW kommt. Also ist – wie leider zu oft – ein Augen-zu-und-durch, ein Festhalten an Jahrzehnte alten Ideen zu erwarten.

¹⁶³ „*Würde das System an den Rand des Kollapses bringen*“, FAZ v. 22.02.2018

Im Grunde bräuchte es eine Bewertung des Konzepts und seiner finanziellen Folgen durch nicht an Interessen gebundene Personen, wenn spätestens nach der Konkretisierung des Projekts in der Planfeststellung eine neue, aktuelle Nutzen-Kosten-Untersuchung notwendig ist. Eine schöngerechnete oder auch nur schludrige neue NKU ist keinem Beteiligten zu empfehlen. Dies kann schnell den Straftatbestand der Untreue oder gar des Betrugs erfüllen.

Außerdem braucht es ein neues und stimmiges Gesamtkonzept für den öffentlichen Verkehr. Es sollte unter dem Aspekt eines verantwortungsvollen Umgangs mit öffentlichen Mitteln Konsens sein, erst ein Gesamtkonzept zu entwickeln und dieses öffentlich zur Diskussion zu stellen bevor notwendige andere Projekte verbaut oder verzögert werden. Der Verfasser hatte seine Kritik schon im Sommer 2009 dem damaligen Verkehrsdezernenten Sikorski übermittelt.¹⁶⁴ Eine Befassung damit war leider nicht erkennbar. Insofern erstaunt es, wenn heute vorgetragen wird, dass die RTW nun soweit gediehen sei und deshalb nicht mehr gestoppt werden sollte. Langjährige Ignoranz ist kein gutes Argument zur Durchsetzung eines fragwürdigen Projekts, das ein Fremdkörper im Bahnverkehr bleiben würde.

Man darf gespannt sein wie sich der hauptsächlich Geldgeber Bund positionieren wird, wenn es konkret ans Bezahlen aus knapper werdenden öffentlichen Kassen geht und wie beim Ende von Frankfurt 21 im Jahr 2001 wieder einmal nicht die Zeit für Wunsch und Wolke ist. Denn schließlich dient auch ein sparsamer Umgang mit öffentlichen Mitteln – egal aus welcher Kasse - der Allgemeinheit. Es stellt sich sogar die Frage, ob die oft heraufbeschworenen Katastrophenszenarien überlasteter Bahnen im SPNV nicht überzogen sind, um ein stets größeres Stück vom Finanzkuchen zu erhaschen. Sicher hat jeder schon überfüllte Züge erlebt, aber das ist dann meistens die Folge von Störungen, Zugausfällen oder zu kurzen Zügen. Intelligente Verkehrspolitik ist mehr als nur Infrastrukturpolitik. Und sie sollte die Abstimmung mit der Siedlungspolitik suchen. Zunächst wären die Grenzen des Wachstums im Rhein-Main-Gebiet auszuloten. Weitere Verdichtung ist angesichts drängender Klimaprobleme nämlich keine nachhaltige Option. Insofern, aber auch wegen der dauerhaften Folgen der durch die Corona-Krise verstärkten Veränderungen der Arbeitswelt und des Verkehrsverhaltens müssen auch die hohen Prognosen des RMV zur Zunahme der ÖPNV-Nachfrage durchaus mit Fragezeichen versehen werden.

Wenn die RTW realisiert würde, bliebe sie eine Bahn, die mit ihren im Vergleich zur S-Bahn kurzen, schmalen, langsamen, unterdimensionierten und nicht barrierefreien Zügen wertvolle Kapazitäten im Eisenbahnnetz blockiert. Gemessen an den Ansprüchen eines attraktiven Stadtverkehrs ist ein Halbstundentakt pro Linie zu wenig. Sie passt nicht in die heutige Zeit.

16. Zusammenfassung der Kritik

Strategie

- Die RTW zementiert die im SPNV ohnehin vorhandene Begünstigung des Vordertaunus.
- Die RTW ist nicht kompatibel mit einem Schienenring um Frankfurt im S-Bahnsystem.
- Die RTW bindet hohe öffentliche Mittel sowie Planungskapazitäten und verzögert demzufolge andere sinnvollere Projekte, z.B. zur Förderung der Elektromobilität durch den Bau von Ladestationen.

¹⁶⁴ Schreiben des Verfassers v. 02.06.2009

Technik

- Die RTW ist ein technischer Exot mit geringen Stückzahlen und daher teuer.
- Örtliche Machbarkeit und Kosten einer Werkstatt sind nicht hinreichend geklärt.
- Reine Eisenbahnfahrzeuge, u.a. S-Bahnen, können die neuen Strecken nicht befahren.

Betrieb

- Die im Vergleich zu S-Bahnen kurzen, schmalen und langsamen Züge der RTW verbrauchen wertvolle Kapazität im Regionalbahnhof des Flughafens. SPNV-Verdichtungen im Eisenbahnnetz werden somit erschwert oder sogar unmöglich.
- Die eingleisige Brücke der RTW im Bahnhof Stadion blockiert die vom Bund dort geplante zweigleisige Brücke (Überwerfung), die für eine Südtangente zum Regionalbahnhof des Flughafens benötigt würde. Die daraus resultierenden Folgen wären zu bewerten und in die Abwägung einzubeziehen.

Verkehr

- Die Schaffung barrierefreier Zugänge im S-Bahn-Netz wird wegen der Wagenbodenhöhe von 80 Zentimeter durch die RTW dauerhaft vereitelt.
- Technische Hilfen für den Ein- und Ausstieg von Rollstühlen bei den 96 Zentimeter hohen und damit 16 cm höheren Bahnsteigen der S-Bahn sind nicht machbar.
- Die Haltezeit an den Eisenbahnstationen wird wegen des Aus- und Einfahrens der Überbrückungshilfen länger sein als bei S-Bahnen.
- Die RTW bietet keine Erste Klasse und weniger Sitzkomfort als die S-Bahn.
- Eine Mitnahme von Rollstühlen, Kinderwagen, Fahrrädern und E-Rollern ist in den schmalen RTW-Zügen schwieriger als in der S-Bahn.
- Die RTW ist – gemessen an den optimistischen Verkehrsprognosen – schon bei Betriebsaufnahme unterdimensioniert. Die Enge ist nach den Erfahrungen mit Corona zusätzlich bedenklich.
- Die RTW ist mit ihrem Halt am Waldstadion den Anforderungen von Großveranstaltungen nicht gewachsen. Durch den geplanten alternierenden Halt am Stadion und an der Mörfelder Landstraße gibt es jeweils nur einen Halbstundentakt. Eine spätere Umsteigeverbinding mit einer Südtangente ist nur noch eingeschränkt möglich.
- Bei der RTW entstehen im Vergleich zum Bus teils neue Umsteigenotwendigkeiten und längere Fußwege.
- Bestehende Busangebote sollen entfallen.
- Die Schließzeiten des Bahnübergangs am Sossenheimer Weg verlängern sich deutlich, was nicht nur den Individualverkehr, sondern auch zwei Buslinien behindert.
- Der bereits stark belastete Knoten der Leunastraße mit der Höchster-Farben-Straße soll niveaugleich gequert werden, wobei die bisherige Fußgängerbrücke entfallen soll.
- Die RTW entlastet weder den Hauptbahnhof noch die zulaufenden S-Bahnstrecken noch den S-Bahntunnel nennenswert.
- Der bereits stark belastete S-Bahnabschnitt zwischen Höchst und den Farberwerken wird zusätzlich belastet.
- Es sind keine öffentlichen Toiletten an den neuen Stationen geplant. Die zugesagten Toiletten in den Fahrzeugen werden wohl nicht kommen.
- In der Neu-Isenburger Innenstadt wird wertvoller öffentlicher Raum durch eine je Richtung nur halbstündlich genutzte Trasse belegt.

- Wenn die geplante Regionaltangente Süd nur zum Terminal 3 geführt wird, werden viele Fahrgäste an der Station Stadion in die anderen (vollen) Züge der S-Bahn und der RTW umsteigen.

Wirtschaftlichkeit

- Die RTW ist das Ergebnis eines fragwürdigen Systemvergleichs aus den 1990er Jahren, der geheim gehalten wird. Die gewählten Kriterien sind unvollständig oder überschneiden sich, die Bewertung ist nicht nachzuvollziehen.
- Die Stationen werden nur mit einem Mindeststandard geplant, der ästhetischen Ansprüchen nicht genügt.
- Bei einer realistischen Betrachtung von Komfort und Reisezeiten dürften die Erwartungen an eine Verkehrsverlagerung auf die RTW und damit auch an den Nutzen überzogen sein.
- Die Kostenschätzung beruht auf längst veralteten Annahmen. So schleppt sich das Projekt von Beschluss zu Beschluss und die Politik lässt sich das gefallen.
- Das vor längerer Zeit errechnete Nutzen-Kosten-Verhältnis berücksichtigt nicht die überdurchschnittliche und weiter anhaltende Steigerung der Tiefbaupreise. Es dürfte den erforderlichen Mindestwert von 1 nicht erreichen. Details der NKU werden nicht veröffentlicht.
- Das Nutzen-Kosten-Verhältnis berücksichtigt nicht die zum Funktionieren der RTW notwendigen P+R-Anlagen.
- Sobald feststeht, dass ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von mindestens 1 nicht erreicht wird, müsste die Planfeststellung abgebrochen werden. Die Zuschüsse der Europäischen Kommission zu den Planungskosten müssten dann von den Kommunen zurückgezahlt werden.
- Die Nutzen-Kosten-Untersuchung lässt optimierte Vergleichsalternativen außer Betracht und entspricht daher nicht den vom Bund dafür vorgegebenen Anforderungen.
- Bisherige Prognosen sind nach der Corona-Krise nicht mehr belastbar. Es sind gravierende und dauerhafte Verhaltensänderungen in allen Lebensbereichen zu erwarten.

Umwelt

- Der vorgesehene passive Lärmschutz durch Schallschutzfenster ist zur Vermeidung teurer Lärmschutzwände geringer als bei Eisenbahnen üblich.
- Dämmelemente an den Schienen wirken nicht gegen die Geräusentwicklung der Aggregate.
- Bei der Dunant-Siedlung in Sossenheim ist aufgrund der Weichen im engen 500-Meter Bogen mit Quitsch- und Rumpelgeräuschen zu rechnen.
- Die RTW greift massiv in Grünbereiche (Wald und landwirtschaftliche Nutzflächen) ein.
- In Höchst müssen Wohnhäuser abgerissen werden, um Platz für die Trasse zu schaffen.

Recht

- Die RTW erfüllt größtenteils Verkehrsaufgaben, die traditionell und rechtlich der Eisenbahn vorbehalten sind und daher betreffend die Infrastruktur vom Bund abzudecken wären.
- Die RTW behindert den diskriminierungsfreien Schienenzugang.

- Gemäß aktuellen EU-Richtlinien könnte nur eine Schienenbahn von europäischen Interoperabilitäts- und Sicherheitsvorschriften für Eisenbahnen ausgenommen werden, die dem Orts- und Vorortverkehr dient. Regionalverkehr kann nicht ausgenommen werden. Deshalb dürfen die Strecken der RTW nicht als Stadtbahnstrecken gebaut werden.
- Die Planfeststellung der RTW wäre problematisch, weil die zu Eingriffen in Drittrechte notwendige Rechtssicherheit der Finanzierung fehlt.
- Eine Entlastung des Hauptbahnhofs ist keine kommunale Aufgabe, sondern eine des Bundes, derer er sich aktuell mit dem Fernbahntunnelprojekt annimmt.
- Eine Mitfinanzierung von Baumaßnahmen der RTW an Anlagen der DB AG durch Land und Kommunen widerspricht den Vorgaben des Grundgesetzes in Art. 87e und 104a GG.
- Einige Bestimmungen im Landesrecht, das zur Planrechtfertigung herangezogen wird, kollidieren mit Bundesrecht. Bundesrecht bricht aber Landesrecht.

Verfahren

- Die Planungsgesellschaft teilt nicht mit, welche bestehenden ÖV-Angebote künftig entfallen werden, sondern verweist auf den RMV, der seinerseits dazu schweigt. Der Entwurf des lokalen „*Nahverkehrsplans der Stadt Frankfurt am Main 2025+*“, der Angaben dazu enthält, die man suchen muss, wurde erst Ende Oktober 2020 den Stadtverordneten bekannt gemacht.
- Die zugrundegelegten Annahmen für die Prognosen, z.B. die Aufteilung der Verkehrszellen, werden nicht mitgeteilt. Somit sind die Prognosen nicht nachvollziehbar.
- Das RP Darmstadt lässt den Erörterungstermin für den Abschnitt Süd 1 angeblich wegen Corona entfallen.
- Die Planungsgesellschaft informiert die Gesellschafter oft erst kurzfristig und setzt sie mit Unterstützung der Landesregierung vor wichtigen Entscheidungen unter Zeitdruck.