

Antrag

der Abgeordneten Sabine Leidig, Bernd Riexinger, Dr. Gesine Löttsch, Gökyak Akbulut, Lorenz Gösta Beutin, Heidrun Bluhm-Förster, Jörg Cezanne, Heike Hänsel, Kerstin Kassner, Caren Lay, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Amira Mohamed Ali, Victor Perli, Ingrid Remmers, Dr. Kirsten Tackmann, Andreas Wagner, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE.

Für eine bessere Bahn – Ausstieg und Umstieg bei Stuttgart 21

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Klimaschutzziele der Bundesregierung erfordern, dass die auf der Schiene zu bewerkstellenden Verkehre im Bereich des Personenverkehrs verdoppelt und im Bereich des Schienengüterverkehrs beträchtlich erhöht werden müssen. Ein Mittel dabei ist die Etablierung des „Deutschlandtaktes“ (eines integrierten Taktfahrplans im deutschen Schienennetz). Das Projekt Stuttgart 21 (S21) ist mit einer Halbierung der Bahnleise verbunden. Bei Umsetzung des S21-Projektes ist ein Deutschlandtakt-Fahrplan in Stuttgart unmöglich. Die Ziele des geplanten Klimaschutzgesetzes sind damit im Bereich Schiene in der gesamten Region des Südwestens nicht verwirklichtbar.

Die für das Projekt Stuttgart 21 veranschlagten Kosten haben sich kontinuierlich und in dramatischer Weise erhöht. Es drohen weitere Kostensteigerungen. Gleichzeitig verschiebt sich der Termin der in Aussicht gestellten Inbetriebnahme. Es spricht viel dafür, dass es zu immer neuen Bauverzögerungen kommt. Stuttgart 21 stellt damit in dreifacher Weise einen Negativrekord dar: Es wird das teuerste Infrastrukturprojekt in Deutschland. Es wird das Projekt mit der längsten Bauzeit. Und es wird – in diesem Aspekt in scharfem Kontrast zur Elbphilharmonie und zum BER – das einzige Großprojekt vergleichbarer Art sein, das trotz der gewaltigen Kosten und trotz der zwei Jahrzehnte Bauzeit eine bestehende Kapazität reduziert, statt sie zu erweitern.

Die Belastungen, die sich aus dem Projekt Stuttgart 21 für die Deutsche Bahn AG ergeben, sind inzwischen erheblich. Sie gefährden zunehmend das Unternehmen Deutsche Bahn insgesamt – und damit einen zentralen Baustein in der Konzeption für das künftige Klimaschutzgesetz. Im laufenden Jahr 2019 wird „das Megaprojekt ein Achtel der gesamten DB-Nettoinvestitionen von 4 Milliarden Euro verschlingen, konkret 500 Millionen Euro. 2020 wird der Anteil auf ein Sechstel und 2021 sogar auf ein Fünftel steigen“ (vgl. „Stuttgart 21 lastet schwer auf der Bahn“; DER TAGESSPIEGEL vom 20.12.2018). Bahnchef Richard Lutz gestand im Mai 2019 ein, dass die Schulden der DB AG wegen Stuttgart 21 weiter ansteigen werden (vgl. „Eine bessere Bahn gibt es nicht zum Nulltarif“, Stuttgarter Zeitung vom 21.05.2019).

Damit wird Stuttgart 21 zunehmend zu einem entscheidenden Faktor bei der allgemeinen Krise der Deutschen Bahn AG. Das Projekt trägt dazu bei, dass die Schulden der Deutschen Bahn AG inzwischen die 20-Milliarden-Euro-Grenze überschritten haben.

Die Krise der DB steht seit Ende 2018 regelmäßig auf der Tagesordnung der Gremien der Deutschen Bahn bzw. sie ist Bestandteil der Agenda des Bundesverkehrsministers (vgl. „Bahn-Krisentreffen“, www.tagesschau.de, 23.03.2019).

Ein Ausstieg aus Stuttgart 21 bzw. als Mindestmaßnahme der Erhalt der bestehenden oberirdischen Gleisanlagen und die Halbierung der Zahl der unterirdisch zu verlegenden neuen Gleise ist für die Deutsche Bahn AG erstens betriebswirtschaftlich sinnvoll, denn dies begrenzt die Verluste. Es ist zweitens verkehrspolitisch geboten, um die drastische Reduktion der Kapazität des Schienenknotens Stuttgart zu verhindern und um den Zielen der Bundesregierung nach einer Verdopplung des Schienenverkehrs gerecht zu werden. Und es ist drittens juristisch möglich (vgl. Rechtsgutachten von Prof. Dr. Kramer vom 21.03.2019).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. ihren Einfluss im Aufsichtsrat der Deutschen Bahn AG dahingehend geltend zu machen, dass beim Projekt Stuttgart 21 umgehend ein Moratorium (Baustopp) beschlossen und umgesetzt wird;
2. darauf hinzuwirken, dass dieses Moratorium solange aufrechterhalten wird, bis belegt ist, dass S21 die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD geforderte Verdoppelung der Fahrgastkapazitäten leistet, dass der Intergrale Taktfahrplan („Deutschlandtakt“) gefahren werden kann, dass mit S21 keine Überflutungen bei Starkregenereignissen zu befürchten sind und dass eine Klima- bzw. Umweltverträglichkeitsbilanz für alle weiteren Baumaßnahmen beschlossen ist und positiv ausfällt, insbesondere unter dem Aspekt des Artenschutzes und der Vermeidung von Bodenversiegelungen;
3. darauf hinzuwirken, dass eine ernsthafte Prüfung des Projekts „Umstieg21“ erfolgt, also ein Ausstieg aus Stuttgart 21, eine Beibehaltung des bestehenden Kopfbahnhofs, die Modernisierung des bestehenden Kopfbahnhofs und eine größtmögliche Nutzung der bisherigen S21-Bauarbeiten für einen optimierten Kopfbahnhof;
4. gegebenenfalls zu prüfen, inwieweit im Rahmen des kompletten Erhalts des bestehenden Kopfbahnhofs wenige im Untergrund verlaufende Gleise (also Teile der bisherigen S21-Planungen) ergänzend fertig erstellt und genutzt werden können (Modell Hauptbahnhof Zürich respektive „Kombibahnhof“).

Berlin, den 25. Juni 2019

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Zentrale Klimathematik und Klimaschutzgesetz

In jüngerer Zeit – und insbesondere bei den Wahlen zum EU-Parlament am 27. Mai 2019 – wurde deutlich, dass das Thema Klimawandel bzw. drohende Klimakatastrophe in der öffentlichen Wahrnehmung einen zentralen Stellenwert einnimmt. Dazu trugen insbesondere auch die Aktivitäten der Fridays-for-Future-Bewegung bei. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Tatsache, dass die CO₂-Emissionen im Verkehrssektor in jüngerer Zeit weiter anstiegen; sie machen rund ein Fünftel aller Kohlendioxidemissionen aus.

Die Bundesregierung will auf diese Herausforderung reagieren, indem sie – wie bereits im Koalitionsvertrag niedergelegt – noch im Jahr 2019 einen Klimaschutzgesetzentwurf in die parlamentarischen Beratungen einbringt.

Im Oktober 2018 hat der Bundesverkehrsminister das „Zukunftsbündnis Schiene“ ausgerufen und den „Deutschland-Takt“ (kurz: D-Takt) zur künftigen Leitlinie für die Organisation des Bahnverkehrs in Deutschland erklärt. Zusammen mit der D-Takt-Offensive hat das Bundesverkehrsministerium (BMVI) „Zielfahrpläne 2030“ veröffentlicht. Diese wurden von den Gutachtern zum Frühjahr 2019 weiter bearbeitet und korrigiert (BMVI 2019, www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/E/zukunftsbuendnis-schiene.html). Auf der Achse Mannheim–Ulm–München fällt der Fahrplan für Stuttgart auf, der mit den Prinzipien eines Integrierten Taktfahrplans (ITF) nichts mehr zu tun hat. Zugankünfte und -abfahrten sind mehr oder weniger gleichmäßig über die Stunde verteilt, um der viel zu geringen Gleiskapazität (acht statt bisher 16 Gleise) gerecht zu werden. So bleibt nicht nur die Chance für einen dortigen Fahrplanknoten (zur Minute 00) ungenutzt, sondern auch die weiteren Knoten Ulm und Augsburg werden (mit sehr knapp ausgelegten Fahrzeiten) zu den Minuten 15/45 bedient, was nur bei durchgehenden Halbstundentakten auf allen beteiligten (auch den kreuzenden) Linien zu einer halbwegs guten Umsteigequalität führen kann.

Kostensteigerungen und Bauzeitverlängerung:

Laut Finanzierungsvertrag vom April 2009 sollten sich die S21-Kosten auf maximal 4,526 Milliarden Euro belaufen. Als Termin für die Inbetriebnahme wurde damals „Ende 2022“ angegeben. Im Dezember 2012 gestand die Deutsche Bahn (DB) eine Kostensteigerung auf 6,526 Milliarden Euro ein. Im Januar 2018 erhöhte die DB den Kostenrahmen ein weiteres Mal, nunmehr auf 8,2 Milliarden Euro. Inzwischen wird seitens der DB AG als Termin für eine Inbetriebnahme „Ende 2025“ genannt. Der Bundesrechnungshof (BRH) legte im September 2016 zwei Prüfberichte zu Stuttgart 21 vor. Danach „näher sich die Kosten von Stuttgart 21 der 10-Milliarden-Euro-Marke“ (vgl. „Stuttgart 21 wird viel teurer“, www.stern.de, 21.09.2016). Als Datum für eine Inbetriebnahme wurde seitens des BRH laut diesem Bericht „frühestens 2023“ genannt.

Ende März 2019 berichtete Thomas Wüpper in „DER TAGESSPIEGEL“ nach Einsichtnahme in „umfangreiche Unterlagen“ des DB-Aufsichtsrats über weitere S21-Kostensteigerungen (DER TAGESSPIEGEL vom 24.03.2019, www.tagesspiegel.de). Sehr viel spricht dafür, dass sich die Kostenspirale weiter drehen wird. Bahnchef Richard Lutz gab in einem Interview, angesprochen auf die für S21 aufzubringenden rund 3,3 Milliarden Euro bis 2023, an, dass „die gesamten Mehrkosten ... vollständig mit höheren Eigenmitteln und höherer Verschuldung hinterlegt [seien]“ (vgl. Stuttgarter Zeitung vom 21.05.2019, www.stuttgarter-zeitung.de).

Neue Probleme bei der Baudurchführung:

Wenig spricht dafür, dass das Projekt zu Ende gebaut werden kann. So sieht sich die Projektgesellschaft der Deutschen Bahn beim S21-Bau inzwischen auch mit erheblichen bautechnischen Problemen konfrontiert, unter anderem mit einem „hohen Wasserandrang unter Tage“ im Tunnelbereich bei Obertürkheim mit „30 Litern je Sekunde“, weswegen die Bauarbeiten dort Anfang 2019 eingestellt werden mussten (vgl. „Die Wasserschlacht im Neckartal“, Stuttgarter Zeitung vom 04.03.2019, www.stuttgarter-zeitung.de).

Am 21. Mai 2019 berichtete die Stuttgarter Zeitung, dass „bei den Anwohnern des Kernerviertels“ im Zentrum von Stuttgart „die Alarmglocken schrillen“. Anlass ist die Ankündigung der Bahn, „einen beim Tunnelbau für Stuttgart 21 beschädigten Teil des Hauses Kernerstraße 30 abzureißen.“ Berichtet wird darüber, dass „weitere Gebäudeeigentümer an der Kerner- und an der Werastraße Bauschäden melden“ würden. Weiter heißt es dort: „Unter dem Kernerviertel verzweigen sich die vom künftigen Bahnhof kommenden Tunnel in vier Röhren ins Neckartal und auf die Filder.“ (vgl. „“, 20.05.2019, www.stuttgarter-zeitung.de).

Ein Ausstieg und ein Umstieg sind rechtlich möglich:

Seit dem 21.03.2019 liegt ein neues Rechtsgutachten von Prof. Dr. Urs Kramer von der Universität Passau zur Frage der juristischen Problematik eines Ausstiegs aus dem Projekt Stuttgart 21 vor (vgl. <http://stuttgart21.strafvereitelung.de>). Zusammenfassend kommt Prof. Dr. Urs Kramer zu den im Folgenden aufgeführten Ergebnissen:

Der Finanzierungsvertrag zu S21 (FinVe) vom April 2009 verpflichtet die Projektpartner bei Überschreiten der vorgesehenen Kostenobergrenze nur dazu, Gespräche aufzunehmen. Diese „Sprechklausel“ bezweckt nicht nur den Austausch von Informationen, sondern auch die Einigung der Vertragspartner. Scheitern die Gespräche, schließt der Vertrag die Regeln aus, die für die Zeit bis Jahresende 2009 eine genaue Aufteilung der Kosten und den „qualifizierten“ Projektabschluss vorsehen. Darüber hinausgehende Vereinbarungen oder Konkretisierungen gibt es nicht. Daraus wird im Gutachten methodisch durch ergänzende Vertragsauslegung geschlossen, dass der Finanzierungsvertrag von 2009 inzwischen „ausgelaufen“ und niemand mehr zum Weiterbau und zur Vollendung von S21 verpflichtet ist. Auch allgemeine gesetzliche Gründe ermöglichen den Umstieg von S21.

Die Sprechklausel will den Konsens der Gesprächspartner bewirken. Dort sind keine Festlegungen enthalten hinsichtlich der Frage, was geschehen soll, wenn die Gespräche – wie inzwischen erfolgt – scheitern. Deshalb zählt der sonstige Vertragsinhalt.

So besteht die vertragliche Durchführungspflicht (§§ 3, 4 FinVe) als gemeinsame Aufgabe für alle Partner, auch für die DB AG, nur mit genau begrenzten Beiträgen, nicht unbegrenzt. Weiter gilt, dass für die DB AG unkalkulierbare Risiken zu vermeiden sind und die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu beachten ist (§ 2 Abs. 2 Satz 1 FinVe).

Die Kostenfragen sind ausführlich geregelt (§§ 6 ff.), insbesondere auch, weil in § 8 Abs. 3 FinVe festgelegt ist, wer welche Kostenanteile am Risikopuffer zu tragen hat. Dieselbe Vorschrift schafft in Absatz 4 mit der Sprechklausel – für den Fall des Scheiterns der Gespräche – dagegen keinerlei Kostenfolgen. Dies ist als bewusste Entscheidung der Vertragspartner zu verstehen (Gutachten GA S. 9; im Folgenden: GA). Verlaufen die Gespräche – wie inzwischen der Fall – zur Durchführung und Finanzierung des Projekts erfolglos, widerspräche eine Pflicht zur weiteren Fortführung des Projekts sowohl dem bloßen Verweis auf die Gesprächspflicht als auch dem zentralen Maßstab zur Wirtschaftlichkeit (GA, S. 11 f.). Folglich endet mit dem Scheitern des Konsenses die Pflicht zur Vollendung des Projekts, d. h. die Vertragspflichten zur Durchführung des Projekts sind „erledigt“. Auch Mehrkosten von S21 muss allein tragen, wer sie verursacht.

Nach dem Rechtsgutachten führt auch die gewaltige Überschreitung der Kostenobergrenze des Projekts von 4,5 auf derzeit 8,2 Milliarden Euro nicht dazu, dass die „Geschäftsgrundlage“ des Vertrags wegfällt, weil den Vertragspartnern gerade für diesen Fall anvertraut wurde, ob und wie sie sich auf einen neuen Finanzierungsvertrag einigen. Die Bahn kann dann daher Mehrkosten des Projekts nicht gerichtlich auf die Projektpartner abwälzen, solange sie zur anteiligen Übernahme von Mehrkosten nicht bereit sind.

Gesetzliche Rechtsgründe, an S21 festzuhalten, verneint der Gutachter mit im Wesentlichen folgender Begründung:

- hinsichtlich des Eisenbahnrechts: Es schafft keine Pflicht, sondern nur ein Recht, nach einem Planfeststellungsbeschluss zu bauen. Dies bestätigt das Gesetz wie folgt: Der Planfeststellungsbeschluss für ein Vorhaben ist aufzuheben, wenn das Vorhaben nicht mehr durchgeführt wird (§ 77 1 VwVfG), und er wird unwirksam, wenn er auf unabsehbare Zeit nicht mehr zu verwirklichen ist (BVerwG, Urteil v. 14.06.2016).
- hinsichtlich haushaltsrechtlicher Aspekte: Die Projektpartner des öffentlichen Rechts, also Stadt und Land, können gegenüber der DB AG geltend machen, dass sie sparsam und wirtschaftlich handeln müssen. Dabei sind die Kosten bestehender Handlungsoptionen, der Nutzen für das Gemeinwohl und mögliche Kosteneinsparungen vor dem Hintergrund der durch S21 bedingten Risiken und Funktionsmängel einzubeziehen (GA, S. 17 f.). Stadt und Land sind also keineswegs verpflichtet, jegliche Finanzierungswünsche der DB AG zur Vermeidung von Bauruinen zu erfüllen. Die Projektpartner können aber auch nicht die Bahn zur Vollendung von S21 nach der derzeitigen Planung zwingen, da eine Neuausrichtung von S21 erheblich günstiger käme und die Stärkung des Schienenverkehrs dem Interesse der Metropolregion Stuttgart dient.
- hinsichtlich des Aktienrechts: Laut Aktienrecht könnte die Deutsche Bahn AG nur dann zur Fortführung von S21 verpflichtet sein, wenn sie dadurch weniger geschädigt würde als durch einen Ausstieg. Dies ist zu verneinen. Hierzu liegt das Gutachten von Prof. Bülte (Universität Mannheim) vom April 2018 vor (vgl. <http://stuttgart21.strafvereitelung.de>).
- hinsichtlich der Schadensersatzpflicht im Fall eines Ausstiegs: Die DB AG könnte für verspätet mitgeteilte Kostensteigerungen ersatzpflichtig sein, sofern daraus Schäden folgen. Dies ändert aber nichts am Recht der DB AG zum Projektausstieg.

Die Aussage der DB AG, der Ausstieg aus S21 koste sie 7 Milliarden Euro und zwingt sie zur Projektfortführung, ist unhaltbar. Laut Rechtsgutachten von Prof. Kramer stellt ein Ausstieg der Deutschen Bahn AG aus dem Projekt Stuttgart 21 keinen Rechtsbruch dar. Sie kann einen solchen Schritt auch ohne die Zustimmung der Projektpartner vornehmen. Sie muss für den Umstieg von S21 an die Projektpartner keine Baukostenzuschüsse, keine Wiederherstellungskosten und keine Milliarden Euro Kosten bezahlen. Im Übrigen hat die Verkehrsberatung Vieregger-Rössler in einem jüngeren Gutachten errechnet, dass die Deutsche Bahn AG im Fall eines S21-Ausstiegs Einsparungen in einer Höhe von rund 5 Milliarden Euro erzielt (Gutachten vom 30.05.2018, vgl. www.kopfbahnhof-21.de).