

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes (3. BbÄndG)

— Drucksache 9/830 —

hier: Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates vom 9. Oktober 1981

1. Eingangsworte

Die Eingangsworte des Gesetzentwurfs sind wie folgt zu fassen:

„Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:“.

Begründung

Das Gesetz bedarf nach Artikel 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates, weil in Artikel 1 Nr. 9 (§ 37 Abs. 1 und 2) das Verwaltungsverfahren von Landesbehörden geregelt wird.

2. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Bundesregierung, die Wettbewerbsfähigkeit der Deutschen Bundesbahn zu stärken und so zur Konsolidierung ihrer Wirtschafts- und Finanzlage beizutragen. Er sieht jedoch im vorgelegten Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes nur einen ersten Schritt zur Lösung der wichtigsten Probleme der Deutschen Bundesbahn.

Nach Auffassung des Bundesrates sind weitere Schritte notwendig, um der Deutschen Bundes-

bahn einen klaren Auftrag zu geben, der die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben einschließlich der jeweiligen finanziellen Konsequenzen sichtbar werden läßt. Das Ziel einer Verbesserung der finanziellen Situation der Deutschen Bundesbahn erfordert ferner nach Auffassung des Bundesrates eine Stärkung der Wettbewerbsposition und eine Anpassung und Modernisierung des Leistungsangebots der Bahn an die veränderten Kundenwünsche, eine Beseitigung unwirtschaftlicher Betriebsformen sowie eine wirksame Kontrolle der Unternehmensprozesse und Unternehmensabläufe.

Es gilt daher, der Deutschen Bundesbahn die für die Modernisierung ihrer Infrastruktur notwendigen Investitionsmittel zur Verfügung zu stellen und sie organisatorisch den Erfordernissen des Marktes anzupassen.

3. Artikel 1 Nr. 8 Buchstabe c

In Artikel 1 Nr. 8 Buchstabe c ist § 36 Abs. 4 — neu — wie folgt zu fassen:

„(4) Wenn die höhere Verwaltungsbehörde dieses wegen nicht ausgeräumter Meinungsverschiedenheiten beantragt, werden die Pläne vom

Bundesminister für Verkehr festgestellt; im übrigen werden sie durch den Vorstand oder eine von ihm ermächtigte Dienststelle der Deutschen Bundesbahn festgestellt.“

Begründung

Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen einer Behörde und der Bundesbahn soll auf Antrag der höheren Verwaltungsbehörde des Landes die Planfeststellungsbefugnis auf den Bundesverkehrsminister übergehen. Eine solche Regelung stellt — wie bisher — sicher, daß der Standpunkt der Bundesbahn von einer höheren Kontrollinstanz geprüft werden muß. Eine (überflüssige) automatische Verlagerung auf den Bundesverkehrsminister ist durch die Formulierung ausgeschlossen. Damit können auch die Bedenken des Bundesverkehrsministeriums hinsichtlich der Rechtssicherheit ausgeräumt werden.

4. Artikel 1 Nr. 8 und 9

Der Bundesrat begrüßt die Regelung im Entwurf zum Planungsrecht und zum Enteignungsrecht. Er gibt seiner Hoffnung Ausdruck, daß damit die entsprechenden Verfahren gestrafft werden können.

5. Artikel 1 Nr. 9

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob in § 37 die Absätze 2 und 3 wegen der Regelungen in den Enteignungsgesetzen der Länder entbehrlich sind.

6. Artikel 1 Nr. 10

Die vorgesehene Änderung in § 51 Bundesbahngesetz, wonach auf Antrag eines Landes die Deutsche Bundesbahn nach Abschluß des Genehmigungsverfahrens zur dauernden Einstellung des Betriebs auf einer Bundesbahnstrecke die Betriebsführung auf einer solchen Strecke übernehmen soll, wird abgelehnt.

Gegen die Regelung bestehen verfassungsrechtliche, verfassungspolitische, finanzpolitische und verkehrspolitische Bedenken.

Der Betrieb der Eisenbahnen ist nach der Aufgaben- und Lastenverteilung des Grundgesetzes alleinige Angelegenheit des Bundes. Die vorgesehene Regelung würde somit gegen geltendes Ver-

fassungsrecht verstoßen (vgl. insbesondere Artikel 87 in Verbindung mit Artikel 104 a Abs. 1 des Grundgesetzes).

Es gibt nur eine Deutsche Bundesbahn. Eine Aufsplitterung in (rentierliche) aus verkehrspolitischen Gründen zu betreibende und (unrentierliche) aus regionalwirtschaftlichen Überlegungen zu betreibende Strecken ist unzulässig. Die vorgesehene Regelung läuft darauf hinaus, defizitäre Bundesaufgaben den Ländern ohne entsprechenden Finanzausgleich aufzubürden; sie ist daher auch aus finanzpolitischen Gründen unbegründet.

Verkehrspolitisch erweckt die Neuregelung den Anschein, als ob der Betrieb der Bundesbahn eine Gemeinschaftsaufgabe besonderer Art sei, bei der der Bund die gewinnträchtigen, die Länder die unrentablen Bahnstrecken zu betreiben hätten. Nach der Aufgaben- und Lastenverteilung des Grundgesetzes ist der Betrieb der Bundesbahn nach wie vor Sache des Bundes. Dies gilt nach Auffassung des Bundesrates auch für die Frage einer Aufrechterhaltung einer Bundesbahnstrecke aus gemeinwirtschaftlichen Gründen. Eine sachliche Differenzierung zwischen Bundes- und Landesinteressen an der Beibehaltung einer Bundesbahnstrecke besteht nach Auffassung des Bundesrates nicht. § 14 Abs. 3 des Bundesbahngesetzes macht ausdrücklich die Grundsätze der Politik der Bundesrepublik Deutschland, in denen auch die Politik der Länder mit einbezogen ist, zum Maßstab der Entscheidungen.

Im übrigen bestehen gegen die vorgesehene Änderung verfassungspolitische Bedenken. Die Regelung wird in der Gesetzesbegründung mit dem Institut der Organleihe gerechtfertigt. Eine Organleihe kann aber nur für eng begrenzte Teilaufgaben (vgl. z. B. Artikel 96 Abs. 5 GG) oder für Hilfsfunktionen (z. B. Bauaufgaben) in Betracht kommen, weil durch eine extensive Handhabung dieses Instituts die Zuständigkeitsaufteilung des Grundgesetzes ausgehöhlt werden könnte (vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Artikel 87 Rdn. 38). Im konkreten Fall kommen noch weitere Bedenken hinzu, weil der Betrieb einer Bundesbahnstrecke bis zu deren rechtmäßiger Stilllegung eine Bundesaufgabe ist. Die Möglichkeit, die Strecke nach ihrer Stilllegung von der Bundesbahn für Rechnung eines Landes weiter zu betreiben, könnte dazu führen, daß Bahnstrecken auch bei fortbestehendem Verkehrsbedürfnis stillgelegt werden, in der Absicht, dadurch eine versteckte Subvention der Bundesbahn durch die Länder zu erreichen. Eine solche Subvention wäre nach Artikel 104 a Abs. 1 GG unzulässig.

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Zu 1.

Selbst wenn der Regierungsentwurf wegen der in Artikel 1 Nr. 9 (§ 37 Abs. 1 und 2 BbG) vorgesehenen Regelung zustimmungsbedürftig sein sollte, enthält der Gesetzentwurf jedenfalls bei Berücksichtigung der nachstehend vorgeschlagenen Änderung zu Artikel 1 Nr. 9 keine zustimmungsbedürftigen Regelungen.

Zu 2. bis 4.

Die Bundesregierung kann sich in wesentlichen Teilen der Stellungnahme des Bundesrates anschließen. Sie macht darauf aufmerksam, daß die finanziellen Konsequenzen, die für den Bund aus gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der Deutschen Bundesbahn entstehen, jeweils in den Ansätzen des Bundeshaushalts sichtbar werden.

Zu 6. und 7.

Dem Vorschlag zu Artikel 1 Nr. 8 Buchstabe c wird widersprochen. Die Mängel des geltenden Rechts in § 36 Abs. 3 des Bundesbahngesetzes, die zu Rechtsunsicherheit bei der sachlichen Zuständigkeit für Planfeststellungsentscheidungen und damit zu unnötigen Verfahrensverzögerungen führen, beruhen auf dem Begriff „Meinungsverschiedenheiten“. Denselben Begriff soll nach dem Vorschlag des Bundesrates auch die höhere Verwaltungsbehörde zugrunde legen, wenn sie eine Planfeststellung durch den Bundesminister für Verkehr beantragt.

Damit würden die bestehenden Mängel weiterhin festgeschrieben und die Rechtsunsicherheit nicht beseitigt. Wie in der Gesetzesbegründung bereits hervorgehoben, bleiben die anderen hier einschlägigen Verantwortlichkeiten des Bundesministers für Verkehr ohnedies unberührt.

Im übrigen steht der Vorschlag des Bundesrates im Widerspruch zu seiner Aussage, daß die Regelungen zum Planungsrecht im Interesse einer Verfahrensstraffung begrüßt werden.

Zu 8.

Zu Artikel 1 Nr. 9 wird die Bundesregierung im weiteren Gesetzgebungsverfahren darauf hinwirken, daß § 37 des Bundesbahngesetzes folgende Fassung erhält:

„§ 37 Enteignungsrecht

(1) Die Deutsche Bundesbahn hat zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Enteignungsrecht. Die Enteig-

nung ist zulässig, soweit sie zur Ausführung eines nach § 36 festgestellten Bauvorhabens notwendig ist. Einer weiteren Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung bedarf es nicht.

(2) Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Inanspruchnahme fremder Grundstücke zur Ausführung von Vorarbeiten sowie über die Art der Durchführung und den Umfang der Enteignung trifft der Bundesminister für Verkehr nach Anhörung der höheren Verwaltungsbehörde.

(3) Im übrigen gelten die Enteignungsgesetze der Länder.“

Die nach dem Vorbild des Bundesfernstraßengesetzes übernommenen weiteren Regelungen im Regierungsentwurf sind auch nach Auffassung der Bundesregierung nicht unbedingt erforderlich, weil insoweit die landesgesetzlichen Regelungen ausreichen.

Zu 9. bis 14.

Die Bundesregierung hält an der vorgesehenen Änderung des § 51 (Artikel 1 Nr. 10) fest.

Die vom Bundesrat geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken sind nach Auffassung der Bundesregierung nicht begründet. Der Bund ist nach Artikel 87 Abs. 1 GG nicht verpflichtet, alle bisher bestehenden Bahnlinien aufrechtzuerhalten. Wenn wegen Stilllegung eine Bundesverwaltungszuständigkeit für die betroffene Strecke nicht mehr besteht, stehen einer Weiterführung durch ein Land im Wege der Organleihe von Bundesbehörden, bei der es sich um ein anerkanntes verfassungsrechtliches Institut handelt, keine Bedenken entgegen.

Auch die verfassungs-, finanz- und verkehrspolitischen Bedenken des Bundesrates hält die Bundesregierung nicht für gerechtfertigt.

Die Bundesregierung sieht es als notwendig an, daß sich die Zusammenarbeit zwischen der Deutschen Bundesbahn und den Bundesländern sowie den übrigen beteiligten Gebietskörperschaften bei der Neustrukturierung des Personennahverkehrs in ländlichen Räumen verbessert. Dies gilt insbesondere dann, wenn auch unter Berücksichtigung der Gemeinwirtschaftlichkeit dieser Aufgaben das Schienenverkehrsangebot der Deutschen Bundesbahn nach Auffassung des Bundes wegen eines nachhaltigen Mißverhältnisses zur Nachfrage in dem dafür nach dem Bundesbahngesetz vorgesehenen Verfahren aufgegeben werden muß. In solchen Fällen stellt die Deutsche Bundesbahn regelmäßig ein qualitativ vergleichbares oder besseres Verkehrsangebot im Rahmen ihres Omnibusverkehrs zur Verfügung, das sich zudem auch in die Verkehrsstruktur der Region meist besser einfügen läßt. Nur

in solchen Sonderfällen, in denen das Land diese Umstrukturierung nicht für ausreichend erachtet, soll ihm neben den schon bisher angewendeten Formen einer Übernahme durch nichtbundeseigene Eisenbahnen die Möglichkeit eröffnet werden, im Wege der Organleihe oder anderen Organisations-

formen das Schienenverkehrsangebot fortführen zu lassen.

Bei der Stilllegung von Güterverkehrsstrecken der Deutschen Bundesbahn haben sich bisher keine ins Gewicht fallende Nachteile für die Verkehrsbedienung ergeben.