

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (Eisenbahnkreuzungsgesetz)

A. Zielsetzung

Gleichbehandlung Hamburgs mit anderen Großstädten hinsichtlich des Übergangs der Erhaltungslast für Straßenbrücken über Bundesbahnanlagen.

B. Lösung

Klarstellung des gesetzgeberischen Willens durch Änderung des Eisenbahnkreuzungsgesetzes.

C. Alternativen

Beibehaltung der Hamburg einseitig benachteiligenden Rechtslage.

D. Kosten

Die Kosten für die Erhaltung der Straßenbrücken über Bundesbahnanlagen sind künftig wie in allen anderen Städten bis zu einer wesentlichen Änderung der Brücken von der Bundesbahn zu tragen. Die Höhe dieser Kosten kann nicht genau beziffert werden.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (323) — 911 00 — Ei 29/88

Bonn, den 27. Mai 1988

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 587. Sitzung am 18. März 1988 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (Eisenbahnkreuzungsgesetz) mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister für Verkehr.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Kohl

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (Eisenbahnkreuzungsgesetz)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (Eisenbahnkreuzungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. März 1971 (BGBl. I S. 337) wird wie folgt geändert:

In § 19 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Bei der Anwendung des Absatzes 1 wird die Freie und Hansestadt Hamburg hinsichtlich der Stra-

ßenüberführungen, die am 1. Januar 1964 bestanden haben und die vor dem 1. Januar 1988 nicht wesentlich geändert oder ergänzt worden sind, wie eine Gemeinde behandelt.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 1988 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeine Begründung

Durch die Änderung der Übergangsregelung des § 19 soll klargestellt werden, daß das Gemeindeprivileg des Absatzes 1 Satz 3, nach dem die Gemeinden die Erhaltungslast für eine Straßenüberführung erst nach einer wesentlichen Änderung oder Ergänzung der Kreuzung tragen, ebenfalls für die Freie und Hansestadt Hamburg gelten soll; das entspricht dem Willen des Gesetzgebers bei Inkrafttreten des Eisenbahnkreuzungsgesetzes am 1. Januar 1964.

Mit dieser authentischen Gesetzesinterpretation durch den Gesetzgeber soll eine gegenteilige verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung korrigiert werden, die Hamburg im Verhältnis zu anderen Großstädten einseitig benachteiligt.

Mit Urteil vom 16. November 1984 — Bundesverwaltungsgericht 4 C 36.81 — entschied das Bundesverwaltungsgericht, daß die Freie und Hansestadt Hamburg die Unterhaltungskosten für die Ernst-Merck-Brücke, eine Straßenüberführung über Bundesbahngelände, zu tragen habe.

Diese Entscheidung traf es in Auslegung von § 19 Abs. 1 Sätze 1 und 2 in der Fassung vom 14. August 1963 (BGBl. I S. 681). Die Sätze lauten:

„Die Erhaltung der bestehenden Bahnübergänge und Eisenbahnüberführungen sowie der Überführungen von Straßen in der Baulast des Bundes und der Länder regelt sich mit dem Inkrafttreten des Gesetzes nach § 14. Im übrigen tritt die Regelung des § 14 erst nach einer wesentlichen Änderung oder Ergänzung der Kreuzung ein.“

Nach Satz 1 tragen die Länder die Unterhaltungslast für Straßenüberführungen, wenn sie auch Träger der Straßenbaulast sind. Nach Satz 3 der geltenden Fassung tragen (im Ergebnis) die Kreise und Gemeinden die Unterhaltungslast für eine Straßenüberführung im Zuge einer Straße in ihrer Baulast erst nach einer wesentlichen Änderung oder Ergänzung der Kreuzung. Für die Entscheidung kam es darauf an, ob Hamburg im Sinne dieser Bestimmung als Land oder als Gemeinde anzusehen sei.

Das Bundesverwaltungsgericht entschied mit knapper Begründung wie folgt:

„Die Ernst-Merck-Brücke gehört zu einer Straße, die in der Baulast eines Bundeslandes, der Freien und Hansestadt Hamburg, steht. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß Hamburg zugleich Gemeinde ist. § 19 Absatz 1 Satz 1 EKG erfaßt nach Wortlaut und Sinn auch den Fall, daß der Straßenbaulastträger nicht nur Land, sondern zugleich auch Gemeinde ist.“

Im folgenden legt das Bundesverwaltungsgericht — ohne auf den „Gemeindecharakter“ Hamburgs näher einzugehen — dar, daß es eine differenzierende Auslegung des Gesetzes wegen der Doppelrolle Hamburgs als Land und Gemeinde für verfehlt halte.

Diese Gesetzesinterpretation befindet sich nicht in Übereinstimmung mit dem Willen des Gesetzgebers im Zeitpunkt der Schaffung der Übergangsregelung, nach dessen Verständnis Hamburg ebenso wie andere Großstädte als Gemeinde im Sinne des Gesetzes behandelt werden sollte.

Nach der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Freien und Hansestadt Hamburg werden staatliche und gemeindliche Tätigkeit zwar nicht getrennt, gleichwohl ist es unbestritten, daß Hamburg in tatsächlicher Hinsicht jedenfalls auch gemeindliche Aufgaben wahrnimmt. Diese verfassungsrechtliche Lage hat der Bundesgesetzgeber zu beachten. Demgemäß ist die Freie und Hansestadt Hamburg, wenn der Bund bei der Formulierung des Bundesrechts unterschiedliche Rechtsfolgen begründet je nachdem, ob eine Aufgabe als gemeindliche oder als Landesaufgabe wahrgenommen wird, immer dann den für eine Gemeinde geltenden Rechtsfolgen zu unterstellen, wenn auch in Hamburg die Verhältnisse vorherrschen, die nach dem Sinn des Bundesrechts die besonderen Regelungen für Gemeinden rechtfertigen. Umgekehrt ist Hamburg immer dann als Land zu behandeln, wenn auch in Hamburg die Verhältnisse und Interessen vorherrschen, die nach dem Sinn des Bundesrechts eine andere Rechtsfolge für die Länder nahelegen.

In den Flächenländern wird die Abgrenzung zwischen den in der Unterhaltungslast des Landes einerseits und der Gemeinden andererseits liegenden Straßen durch das Wegerecht vollzogen; an diese Regelungen knüpft das Eisenbahnkreuzungsgesetz an, wenn es von einer Aufteilung der Erhaltungslast ausgeht. Danach ist jedenfalls für die Großstädte die Unterhaltung der auf ihrem Gebiet liegenden Straße „Gemeindeangelegenheit“. Dies gilt nicht nur für die Straßen in den an den örtlichen Verkehr angeschlossenen Siedlungsgebieten, sondern auch für die Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen, Landesstraßen und Kreisstraßen, für die in den Flächenländern den Gemeinden die Baulast übertragen worden ist.

Eine solche Aufteilung der Erhaltungslast ist der Freien und Hansestadt Hamburg kraft ihrer Verfassung untersagt. An den tatsächlichen Verhältnissen, an die die differenzierende Regelung des Eisenbahnkreuzungsgesetzes anknüpft, ändert das nichts. Hamburg nimmt die Unterhaltung der innerörtlichen Straßen wie alle anderen Großstädte auch wahr.

Von der Art der Aufgabenwahrnehmung her wird Hamburg als Gemeinde und nicht als Land tätig. Wollte man die in tatsächlicher Hinsicht „gemeindlichen“ Verhältnisse in Hamburg nach den sonst im Bundesgebiet geltenden Vorschriften bewerten, lägen alle diese Straßen in der Baulast der „Gemeinde“ Hamburg. Zur Erfüllung dieser Baulast dienen die gemeindlichen Einnahmen. Damit liegen (und lagen) die Voraussetzungen für eine Privilegierung auch in Hamburg vor. Wollte man der Freien und Hansestadt Hamburg aber die durch § 19 Abs. 1 Satz 3 der geltenden Fassung eingeräumte Begünstigung versagen, wäre Hamburg gegenüber allen „echten“ Großstädten benachteiligt. Das wäre angesichts der insoweit gegebenen „gemeindlichen“ Stellung Hamburgs sachwidrig. Umgekehrt, also zu Lasten Hamburgs, unterliegt es auch keinem Zweifel, daß Hamburg im Sinne von § 5 Abs. 2 Fernstraßengesetz, wonach die „Gemeinden mit mehr als 80 000 Einwohnern . . . Träger der Straßenbaulast im Zuge von Bundesstraßen“ sind, als Gemeinde anzusehen ist.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Durch die Ergänzung zu § 19 wird lediglich klargestellt, daß Hamburg hinsichtlich des Übergangs der Erhaltungslast wie alle anderen Großstädte zu behandeln ist, d. h. die Erhaltungslast erst nach einer wesentlichen Änderung oder Ergänzung der Straßenbrücken über Bundesbahnanlagen auf Hamburg übergeht.

Zu Artikel 2

Die Änderung soll mit Wirkung zum 1. Januar 1988 in Kraft treten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung sieht sich nicht in der Lage, einen Gesetzesantrag zu unterstützen, mit dem allein der Zweck verfolgt wird, die sich aus einer verfassungsmäßig nicht zu beanstandenden Regelung ergebende finanzielle Verpflichtung eines Bundeslandes auf die Deutsche Bundesbahn abzuwälzen. Dies gilt um so mehr, als durch höchstrichterliche Rechtsprechung bestätigt worden ist, daß gegen die Regelung, auf die der Änderungsvorschlag des Bundesrates zielt, unter rechtlichen Gesichtspunkten keine Bedenken zu erheben sind.

I. Allgemeines

Nach § 14 des Eisenbahnkreuzungsgesetzes vom 1. Januar 1964 (EKrG) sind Straßenüberführungen vom Träger der Straßenbaulast und Eisenbahnüberführungen vom Eisenbahnunternehmer zu unterhalten. Die Regelung des § 14 EKrG beruht auf Praktikabilitätsabwägungen und bezweckt, eindeutige Zuständigkeiten und klare Verantwortlichkeiten zu schaffen. Sie bedeutet, daß von diesem Grundsatz abweichende Regelungen mit dem Inkrafttreten des EKrG am 1. Januar 1964 hinfällig geworden sind.

Um Härten für die Gemeinden zu vermeiden, die darin bestanden hätten, daß auf Grund der gesetzlichen Regelung am 1. Januar 1964 eine große Anzahl von Straßenüberführungen von der Deutschen Bundesbahn (DB) in die Baulast der Gemeinden mit entsprechenden finanziellen Auswirkungen übergegangen wäre, bestimmt § 19 Abs. 1 EKrG als Übergangsregelung, daß — abweichend von dem in § 14 EKrG niedergelegten Grundsatz — bei Gemeinden der Übergang der Unterhaltungslast erst nach einer wesentlichen Änderung oder Ergänzung der Kreuzung eintritt.

Zwischen der DB und der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) ist seit Jahren streitig, ob diese Regelung auch zugunsten der FHH als Flächenstaat gilt. Durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) ist rechtskräftig entschieden worden, daß die FHH als Flächenstaat zu behandeln ist, dem das in § 19 Abs. 1 EKrG enthaltene Gemeindeprivileg nicht zugute kommt. In den Urteilen des BVerwG und des vorinstanzlichen Oberverwaltungsgerichts Hamburg wird u. a. darauf hingewiesen, daß

- der Entstehungsgeschichte des § 19 EKrG nicht zu entnehmen sei, daß nach dem Willen des Gesetzgebers die FHH wie eine Gemeinde zu behandeln ist,
- eine erweiternde Auslegung des § 19 EKrG auf eine Gemeinde, die zugleich den Charakter eines Bundeslandes hat, nicht zu rechtfertigen sei,

- verfassungsrechtliche Bedenken gegen dieses Ergebnis nicht bestünden,
- die bestehende Benachteiligung der FHH gerechtfertigt sei, da die FHH über die Einnahmen hinaus, die ihr als Gemeinde zustehen, auch über Einnahmen verfüge, die ihr als Bundesland zustehen,
- eine Behandlung der FHH als Gemeinde die FHH gegenüber den übrigen Flächenstaaten bevorzugen würde.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

1. Zu Artikel 1

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Begründung

Es entspricht dem Willen des Gesetzgebers, daß die FHH wie ein Bundesland behandelt wird. Von der Grundkonzeption des EKrG her, die auf dem Gebot einfacher und praktikabler Zuständigkeiten und Lastenverteilungen beruht, wäre es verfehlt, für die FHH wegen ihrer Doppelrolle als Land und Gemeinde eine die FHH gegenüber sonstigen Flächenstaaten einseitig bevorzugende Regelung zu beschließen. Die bestehende Regelung berücksichtigt, daß der FHH zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen Einnahmen als Land zur Verfügung stehen, über die vergleichbare Gemeinden nicht verfügen.

Mit der beabsichtigten Gesetzesänderung wird allein der Zweck verfolgt, die sich aus einer verfassungsmäßig nicht zu beanstandenden Regelung ergebende finanzielle Verpflichtung eines Bundeslandes zu Lasten der DB abzuwälzen. Diese müßte — anders als in den anderen Bundesländern — künftig die Erhaltung von Straßenüberführungen bis zu einer wesentlichen Änderung oder Ergänzung tragen.

Die vorgesehene Gesetzesänderung hätte im übrigen erhebliche finanzielle Auswirkungen für die DB. So erwartet die FHH für Erhaltung und Betrieb sowie Grundinstandsetzung der durch die vorgesehene Regelung betroffenen 23 Straßenüberführungen jährlich im Mittel Kosten in Höhe von rd. 4,4 Mio. DM. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß die FHH in der Vergangenheit ihrer Unterhaltungsverpflichtung nicht nachgekommen ist und die Konsequenzen daraus (schlechter Bauzustand der Brücken) nunmehr von der DB getragen werden müßten, die ihrerseits im Hinblick auf die Verantwortung der FHH nur die notwendige Unterhaltung durchgeführt hat.

2. Zu Artikel 2

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Begründung

Die an sich schon unerwünschte Belastung der Deutschen Bundesbahn sollte erst recht nicht auch noch in die Vergangenheit erstreckt werden.

