



Foto: Engel



Foto: Herzog

Zur Rechtslage:

Abgabe von Bahnlinien vor der Stilllegung

Von Rainer Engel



Zu welchen Bedingungen muss eine Eisenbahnlinie vor der Stilllegung abgegeben werden? Das Gesetz scheint alles geregelt zu haben, doch in Wirklichkeit sind mehr Fragen offen, als der Laie vermutet. Da die

DB AG sich von immer mehr Strecken trennen will, werden Antworten immer wichtiger. Viele Möglichkeiten, die Bahn zur Instandhaltung des Streckennetzes zu zwingen, werden bisher nicht genutzt.

Das Recht nach der Bahnreform

Der Gesetzgeber hat die Rechtsverhältnisse der Eisenbahn-Infrastruktur im Rahmen der Bahnreform im Allgemeinen Eisenbahn-Gesetzes (AEG) neu geregelt. Dieses Gesetz gilt ganz allgemein für jede Eisenbahn, wobei der Gesetzgeber die Regelung unabhängig davon getroffen hat, wer Eigentümer von Grund und Boden ist. Für die Eisenbahnen des Bundes, die in das Eigentum der DB AG übergegangen sind, ist eine Sonderregelung im Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundes-eisenbahnen (GZNE) getroffen worden.

Damit hat der Gesetzgeber in ganzen drei Paragraphen (§§ 11 und 18 AEG, § 26 GZNE) das Recht des Eisenbahn-

wesens nur unzulänglich geregelt. Ursache dafür ist, dass es dem Gesetzgeber und der Regierungskommission Bahn nicht darum ging, ein tragfähiges Rechtssystem zu schaffen, sondern nur die Rechtsform des Eisenbahnunternehmens des Bundes zu ändern.

Abgabe vor Stilllegung

Nach Paragraph 11 AEG hat das Eisenbahnunternehmen in seinem Antrag auf Stilllegung von Strecken nachzuweisen, dass „Verhandlungen mit Dritten, denen ein Angebot für die Übernahme der Infrastruktureinrichtung zu in diesem Bereich üblichen Bedingungen gemacht wurde, erfolglos geblieben sind“. Damit ist der Grundsatz klar: Wenn es eine Chance gibt, die Schienenwege vor der Vernichtung zu retten, soll sie genutzt werden.

Viele Fragen offen

Doch das Gesetz lässt viele Fragen offen, die bis heute nicht geklärt sind. Der Rechtsanwender, der ohne Studium und Bibliothek damit zurecht kommen soll, ist überfordert und den Auskünften hilflos ausgeliefert. Doch Rechtsauskünfte bekommt er bisher allenfalls von Institutionen, die ihre Rechtsauffassung nicht aus der Rechtswissenschaft, sondern von ihrer jeweiligen politischen oder wirtschaftlichen Interessenlage ableiten. Auch die Informa-

Erläuterungen zu den obigen Bildern: Abgabe geht vor Stilllegung – so will es das Gesetz. Doch die DB will es möglichst anders. Links: illegale Stilllegung in Ernstthal, Thüringen; rechts: verhinderte Stilllegung in Holzgau, Sachsen.



tionen des Eisenbahnbundesamtes über seine Entscheidungspraxis ist so zurückhaltend, dass man praktisch nichts erfährt.

Es bleibt kein anderer Weg, als der, Grundsatzentscheidungen der Gerichte bis in die höchste Instanz herbeizuführen. Zumindest hier ist die DB AG verwundbar. Grundsatzentscheidungen könnten eine Klarheit schaffen, die das Unternehmen vielleicht zu einem anderen Verhalten veranlasst.

Gerichtsentscheidungen liegen erst in sehr geringem Umfang und nur aus den untersten Instanzen vor, und sie zeigen, dass sie nur auf wenige veröffentlichte Stellungnahmen zurückgreifen können.

An dieser Stelle kann auch die PRO BAHN Zeitung daher nur erste Hinweise geben, in welche Richtung eine rechtliche Antwort gehen könnte.

Wann muss verhandelt werden?

Verhandeln über die Abgabe muss ein Eisenbahnunternehmen nur, wenn es „die dauernde Einstellung des Betriebes beabsichtigt“. In die Köpfe von Managern kann man nicht hineinschauen, sondern nur das zur Kenntnis nehmen, was sie tun und verlautbaren.

Der wichtigste Hinweis auf ihre Absichten ist die Vernachlässigung der Instandhaltungspflicht. Einem Eisenbahnunternehmen, das die Strecke nicht mehr pflegt, muss man unterstellen, dass es die dauernde Einstellung des Betriebes beabsichtigt. Erst recht gilt das, wenn die Strecke als „unbefahrbar“ gesperrt wird. Dann kann sich ein Eisenbahnunternehmen nur noch dadurch entlasten, dass es einen konkreten Investitionsplan einschließlich Finanzierungsplan vorlegt. Besteht er nicht oder wird er nicht binnen angemessener Frist vorgelegt, so besteht Anlass für die Aufsichtsbehörde zu handeln. Abgesehen von dem oft langwierigen Versuch, Fördermittel zu erhalten, muss eine Eisenbahn binnen drei Monaten in der Lage sein, Schäden zu beheben oder die Behebung zumindest zu planen. Denn solche Fristen gelten auch für die Behörden (§§ 11 und 18 AEG).

Es ist daher angebracht, die Aufsichtsbehörden bei Vernachlässigung der

Strecke ständig „auf Trab“ zu halten. Andere Eisenbahnunternehmen, die die Strecke befahren wollen (§ 14 AEG), haben das Recht, die Benutzung der Schienenwege zu verlangen und daher auch das Eisenbahnbundesamt einzuschalten, wenn die Instandhaltung vernachlässigt wird und daher ein Antrag zurückgewiesen wird. Im Gesetz (§ 14 AEG) steht nichts darüber, dass sich das Infrastrukturunternehmen auch auf mangelhafte Instandhaltung berufen und daher das Befahren verweigern könnte. Entscheidet das Eisenbahnbundesamt nicht positiv und gibt dem Unternehmen die Instandsetzung auf, kann eine Klage gegen das Eisenbahnbundesamt wegen Untätigkeit, aber auch eine Klage gegen das unwillige Infrastrukturunternehmen in Betracht gezogen werden.

Ob die Aufgabenträger des Nahverkehrs (Besteller) ein eigenes Klagerecht haben, wenn ein Infrastrukturunternehmen die Instandhaltung von Strecken vernachlässigt, ist nicht ausdrücklich geregelt. Die Aufgabenträger sind aber Träger öffentlicher Rechte, die von der Aufsichtsbehörde berücksichtigt werden müssen – also werden sie auch klagen können.

Wie werden Interessenten informiert?

Mit der Veröffentlichung im „Tarif- und Verkehrsanzeiger“ versucht die DB AG, dieser Frage zu entgehen. Ob es sich bei diesem Blatt überhaupt um ein geeignetes Medium handelt, ist fraglich. Die Deutsche Bahn AG ist ein privates Unternehmen und so ist dieses Blatt an sich auch nur noch ein privates Periodikum. Im AEG ist die Existenz dieses Blattes nicht geregelt. Vorgeschieden ist lediglich, dass Tarife bekannt zu machen sind, ohne dass das Gesetz sagt, wie dies zu erfolgen hat (§ 12 AEG). Das Eisenbahnunternehmen wird sich daher nicht darauf berufen können, dass die Absicht zur Abgabe in einer „Hauspostille“ bekannt gemacht wurde. Bekannte Interessenten und Gebietskörperschaften wird sie direkt informieren müssen.

Mit wem muss verhandelt werden?

Darüber enthält das Gesetz nichts. Paragraph 11 AEG verwendet den nichtssagen-

den Begriff „Dritter“. Mit diesem Begriff bezeichnet die DB AG andere Eisenbahnunternehmen und so hat dieses Wort mittlerweile einen diskriminierenden Klang gewonnen. Die Annahme, dass die Übernahme der Infrastruktur nur durch ein anderes Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen erfolgen könne, findet im Gesetz keine Stütze. Sie ist mit Paragraph 26 GZNE nicht in Einklang zu bringen. Danach können nämlich auch Aufgabenträger die Abgabe von Infrastruktur verlangen. Aufgabenträger sind aber weder Eisenbahnverkehrsunternehmen noch Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen, sondern die Besteller des Nahverkehrs.

Grundsätzlich muss das Eisenbahnunternehmen also mit jedem Interessenten verhandeln, der dafür in Betracht kommt, die Eisenbahnlinie selbst zu betreiben oder durch andere Eisenbahnunternehmen betreiben zu lassen. Die Zulassung als Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen ist jedenfalls nicht erforderlich.

Was sind übliche Bedingungen?

Auch hier verwendet das Gesetz eine wohlklingende Leerformel: „marktübliche Bedingungen“. Man könnte sie ausfüllen, wenn es einen florierenden Markt für Eisenbahnstrecken geben würde. Aber diesen Markt hat es vor Inkrafttreten der Bahnreform nicht gegeben und auch bis heute beherrscht die DB AG monopolartig das Angebot. Daher sind „übliche Bedingungen“ kaum feststellbar.

Würde es über diese Frage zu einem Rechtsstreit kommen, so müsste das Gericht erst einmal Tatsachenforschung betreiben. Eigentlich wäre es daher Sache des Eisenbahnbundesamtes, alle Fälle der vertraglichen Übernahme von Eisenbahn-Infrastruktur zu erforschen, zu sammeln, zu dokumentieren und zu veröffentlichen. Für den allgemeinen Grundstücksmarkt gibt es beispielsweise in Nordrhein-Westfalen solche Dienststellen, die Marktübersichten erstellen.

Über die bisherige Praxis ist allerdings durchgesickert, dass der allgemeine Marktwert der Grundstücke, der Wert



der Hochbauten und der Restwert vorhandener Eisenbahnanlagen zusammen gerechnet werden, um eine Ausgangsbasis zu finden.

Während sich Gebäude leicht nach den Kriterien bewerten lassen, die für den allgemeinen Grundstücksmarkt gelten, gibt es bereits bei den Anlagen (Oberbau, Signale) erhebliche Probleme. Unlösbar sind aber oft Fragen der Grundstücksbewertung: Sind dafür die Werte für Verkehrsflächen heranzuziehen, die ja sehr niedrig sind – oder sind die Werte zu berücksichtigen, die sich ergeben, wenn die Widmung als Eisenbahn aufgehoben wird und die Grundstücke frei verkauft werden können? Es ist bekannt, dass die DB versucht, den höheren Marktwert zu bekommen, doch das dürfte nicht dem gesetzlichen Ziel entsprechen, Infrastruktur zu erhalten. Das Verwaltungsgericht Kassel hat sich bereits auf den Standpunkt gestellt, dass die Stilllegung bei der Bewertung nicht vorweggenommen werden dürfe (1).

Sind Pachtverträge „übliche Bedingungen“?

Neuerdings ist die DB AG häufiger nicht mehr bereit, die Strecken zu verkaufen,

sondern bietet sie nur noch zur Pacht an. Solche Pachtverträge sind bereits mehrfach abgeschlossen worden. Da der Gesetzgeber mit dem Begriff „Übernahme“ nicht die Frage des Eigentums an Grund und Boden regelt, sondern nur die Frage des Betriebes der Infrastruktur, und weil Grundeigentümer und Betreiber einer Eisenbahninfrastruktur nicht identisch sein müssen, muss auch die langfristige Verpachtung als „übliche Bedingung“ angesehen werden.

Bei der Verpachtung stellt sich die bedeutende Frage, ob die Strecke danach noch immer eine Eisenbahn des Bundes ist. Das AEG enthält dafür eine Definition, die an die Unternehmenseigenschaft und nicht an das Streckeneigentum anknüpft (§ 2 Abs. 6 AEG). Eine gepachtete und nicht vom Bund betriebene Eisenbahn-Infrastruktur ist also keine Eisenbahn des Bundes mehr.

Die Anpachtung ist für die Aufgabenträger des Nahverkehrs sogar von Vorteil, denn wenn die Strecke für den Personennahverkehr reaktiviert wird, können die Aufgabenträger die Übergabe des Grundvermögens nach Paragraph 26 GZNE verlangen. Das gilt auch dann, wenn zum Zeitpunkt der Verpachtung kein Personenverkehr mehr stattfand, denn nach dem Gesetzeswortlaut kommt es auf den

Zustand zur Zeit des Übernahmeverlangens an.

In welchem Zustand ist die Bahnlinie zu übergeben?

Das ist zunächst Sache der Vertragsverhandlungen. In der Regel sind Bahnlinien, die zur Abgabe anstehen, so heruntergewirtschaftet, die Gebäude so verkommen, dass nur kleine Beiträge zusammenkommen. Bedeutend wird diese Frage erst bei den Strecken, die bereits aus technischen Gründen nicht mehr befahrbar sind.

Hier hat das Infrastrukturunternehmen bereits gegen Pflichten verstoßen, die Strecke in betriebssicherem Zustand zu erhalten (§ 4 AEG). Für eine Änderung der Eisenbahnanlagen ist ein Planfeststellungsverfahren erforderlich (§ 18 AEG). Aus dem Zusammenhang ergibt sich, dass sich die Instandhaltungspflicht auf den Zustand bezieht, der einer Planfeststellung zu Grunde liegt. Wenn also eine Eisenbahnlinie ursprünglich für eine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h gebaut wurde, dann muss nach Paragraph 4 AEG der sichere Betrieb für diese Höchstgeschwindigkeit erhalten bleiben. Das heißt: Ein Eisenbahnunternehmen,



Übliche Bedingungen? AVG-Zweisystem-Triebwagen im Heilbronner Hauptbahnhof: Sie fahren auf gepachteten Strecken bis Karlsruhe.



das die Instandhaltung vernachlässigt, muss bei der Abgabe der Strecke das Geld für die Instandhaltungsrückstände mit anbieten.

Nichts anderes ist bei den Abgaben vor 1994 geschehen: Die Deutsche Bundesbahn erhielt zwar einen symbolischen Kaufpreis von einer Mark, aber für Unterhaltungsrückstände hat sie erhebliche Gelder gezahlt. An dieser Rechtslage hat sich nichts geändert. Das Gesetz verlangt von einem Eisenbahnunternehmen vorausschauende Planung – das Abwirtschaften der Strecke bis zur Unbrauchbarkeit – wie bei anderen Wirtschaftsgütern üblich – ist ihm nicht erlaubt.

Das heißt in aller Klarheit: Hat das Infrastrukturunternehmen das Geld für die Instandhaltung nicht mit angeboten, so sind keine seriösen Verhandlungen geführt worden, und so hat das Eisenbahnverkehrsamt einen Stilllegungsantrag abschlägig zu bescheiden, bis die Strecke in Ordnung gebracht ist.

Wie muss verhandelt werden?

Eine Stilllegung ist nur zulässig, wenn erfolglos verhandelt wurde. Von Verhandlungen kann nur die Rede sein, wenn die Verhandlenden die jeweiligen Positionen austauschen und versuchen, eine Annäherung zu erreichen oder den eigenen Standpunkt fachlich zu begründen. Wer also ein Angebot von vornherein als indiskutabel ablehnt, hat hinterher schlechte Aussichten, noch Gehör zu finden. Jeder Beteiligte sollte daher zur Wahrung seiner Rechte vermeiden, ein Angebot kategorisch abzulehnen (2).

Und wer kann klagen – weshalb und gegen wen?

Auch hier schweigt das Gesetz. Doch im Prinzip ist eine Konstellation, wie sie im Paragraph 11 AEG geregelt ist, nicht neu und daher juristisch schon durchdacht worden und auch schon Gegenstand von Gerichtsverfahren gewesen. Das Ergebnis der komplizierten Überlegungen lässt sich so zusammenfassen (3).

Ein ernsthafter Interessent, der nicht erfahren hat, dass die Stilllegung ansteht,

aber von dem Infrastrukturunternehmen hätte in Betracht gezogen werden müssen, kann gegen die Stilllegung vorgehen, ebenso ein ernsthafter Interessent, mit dem nicht gehörig verhandelt wurde. Die Klage ist gegen die Genehmigungsbehörde zu erheben. Eine Klage gegen das stilllegungswillige Infrastrukturunternehmen auf Führung von Verhandlungen dürfte hingegen nicht zulässig sein.

Von Bedeutung ist aber, dass die Aufgabenträger (Besteller) auf Grund ihrer Rechte nach Paragraph 4 des Regionalisierungsgesetzes und andere Eisenbahnunternehmen auf Grund ihres Zugangsrechts (§ 14 AEG) gegen die Aufsichtsbehörde wegen Untätigkeit klagen können, wenn dieses die Herstellung des sicheren Betriebes (§ 4 AEG) nicht anordnet oder nicht vollzieht. Daneben ist die Klage des Eisenbahnverkehrsunternehmens auf Zugang direkt gegen das Infrastrukturunternehmen möglich.

Bezeichnend ist, dass die Fahrgäste und Verloader völlig rechtlos bleiben. Auch nach der Bahnreform ist ein Fahrgast nicht mehr als ein Beförderungsfall, ein Spediteur oder Verloader nicht mehr als ein Bittsteller. Das ist bei Straßen insofern etwas anders, als zumindest ein Zugangsrecht der Anlieger besteht.

Vorbeugen ist besser als heilen

Um zu vermeiden, dass es überhaupt zu einer Stilllegung oder einer Betriebseinstellung kommt, können vor allem die Anliegergemeinden rechtzeitig handeln. Wer ein Interesse daran hat, Infrastruktur zu übernehmen, sollte nicht nur mit dem Eisenbahnunternehmen verhandeln, sondern der Aufsichtsbehörde ständig Nachricht geben. Nur so kann verhindert werden, dass die Aufsichtsbehörde einseitig informiert wird und von erfolglosen Verhandlungen ausgeht.

Wo Schieneninfrastruktur nutzlos herumliegt, sollte ebenfalls die Aufsichtsbehörde in Anspruch genommen werden, damit sie prüft, ob die Strecke schon stillgelegt oder entwidmet ist.

Ist die Strecke nicht stillgelegt, sollte die Instandsetzung gefordert werden.

Und schließlich: Wo Strecken noch in

Betrieb sind, aber verfallen, sollte ebenfalls die Aufsichtsbehörde bemüht werden, damit sie tätig wird.

Nahverkehrspläne sind der Schlüssel

Bei jeder dieser Maßnahmen sollte man aber wissen, dass sie den Handlungsdruck für das Infrastrukturunternehmen erhöht und damit auch seine Bereitschaft, die Stilllegung durchzuziehen. Man sollte also schon wissen, wer die Infrastruktur übernehmen könnte und zu welchen Bedingungen. Dafür ist es wiederum wichtig, ein Verkehrskonzept in der Schublade zu haben.

Für die Aufgabenträger des Nahverkehrs sind die Nahverkehrspläne der Schlüssel für eine Handhabe gegen Stilllegung und Demontage. In den Nahverkehrsplänen sollte stehen, wie Eisenbahnstrecken nach Ausbau und Rationalisierung aussehen und was sie leisten sollen. Wo die Nahverkehrspläne nicht mehr sind als die Beschreibung des gegenwärtigen Zustandes, dort wird grob fahrlässig den Totengräbern der Eisenbahn die Arbeit erleichtert.

Anmerkungen:

- (1) VG Kassel, Beschluss vom 10.5.2000, Aktenzeichen 2 G 604/00.
- (2) Spoerr DVBl. 1997, 1309ff(1314) mit Nachweisen.
- (3) Spoerr (Anm. 2). Auch das VG Kassel (Anm. 1) geht von der Zulässigkeit der Klage Dritter gegen eine Stilllegung aus. Das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße (Urteil vom 15.5.2000, Aktenzeichen 9 K 3017/99, hat diese Auffassung zurückgewiesen. Die Entscheidung ist aber wenig überzeugend und zeigt, wie dringend eine eingehende rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit den aufgeworfenen Fragen ist.