

## **Grundgesetz und Deutschland-Takt: Welche Gesetze muss, welche sollte der Bund erlassen?**

**Die Gewährleistung in Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz für Infrastruktur und Verkehrsangebot der Eisenbahnen ist bisher nicht in den einfachen Gesetzen umgesetzt. Die politische Diskussion beschränkte sich auf die Frage der Bestellung von Fernverkehrszügen – zu Unrecht. Die Gewährleistung eines Deutschland-Taktes wäre der richtige Weg, den Auftrag des Grundgesetzes zu erfüllen.**

Ausgangspunkt dieses Beitrages ist eine Diskussion, die auf den 33. Horber Schienen-Tagen von den Bundestagsabgeordneten Michael Donth (CDU/CSU-Fraktion), Anette Sawade (SPD), Dr. Valerie Wilms (Bündnis 90/Die Grünen) und Sabine Leidig (Die Linke) geführt wurde. Die Abgeordneten positionierten sich zur Idee eines Schienen-Fernverkehrsgesetzes. Das Land Rheinland-Pfalz hatte den Vorschlag eines Schienen-Fernverkehrsgesetzes präsentiert, nach welchem der Bund Fernverkehr planen und gegebenenfalls auch bezahlen sollte.<sup>1</sup> Wesentlich begründet wurde die Initiative damit, dass der Bundesgesetzgeber gemäß Artikel 87e Abs. 4 Grundgesetz (GG) ein solches Gesetz zu erlassen habe.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Bundesgesetzgeber nicht viel weitergehender die Gewährleistung in diesem Verfassungsartikel im Sinne der Gestaltung eines Deutschland-Taktes umsetzen muss oder zumindest sollte, und an welchen Stellen dies geschehen sollte. Die Initiative Deutschland-Takt<sup>2</sup> zielt bekanntlich darauf ab, einen integralen Taktfahrplan für Personenfern- und Nahverkehr zu realisieren. Die Machbarkeit eines Deutschland-Taktes wurde im Auftrag der Bundesregierung mit positivem Ergebnis begutachtet.<sup>3</sup>

### **Die gute Nachricht**

Seit dem 2. September 2016 gibt es eine erste Vorschrift mit Gesetzesrang, die den integralen Taktfahrplan fördert. Es handelt sich um § 55 Absatz 7 des Eisenbahnregulierungsgesetzes:

*(7) Hat ein Betreiber der Schienenwege einen Schienenweg für überlastet erklärt, soll die Regulierungsbehörde auf Antrag eines Zugangsberechtigten [...] dem Betreiber der Schienenwege aufgeben, binnen drei Wochen Vorrangkriterien im Sinne der Absätze 4 und 5 ungeachtet der sonstigen Voraussetzungen des Absatzes 3 aufzustellen und zu veröffentlichen, soweit dies zur Beseitigung der Überlastung erforderlich ist. Die Vorrangkriterien sind eine Woche nach Veröffentlichung anzuwenden. Fälle besonderer Dringlichkeit sind insbesondere gegeben, wenn die Funktionsfähigkeit eingerichteter Taktsysteme im öffentlichen Schienenpersonennahverkehr unmittelbar gefährdet ist.*

Der in Bezug genommene Absatz 4 lautet:

---

<sup>1</sup> Anhang zur Drucksache 19/120 der Bremischen Bürgerschaft

<sup>2</sup> [www.deutschland-takt.de](http://www.deutschland-takt.de)

<sup>3</sup> Machbarkeitsstudie zur Prüfung eines Deutschland-Takts im Schienenverkehr, Berlin, 30. März 2015

*(4) Die Vorrangkriterien haben dem gesellschaftlichen Nutzen eines Verkehrsdienstes gegenüber anderen Verkehrsdiensten, die hierdurch von der Schienenwegnutzung ausgeschlossen werden, Rechnung zu tragen. Der Betreiber der Schienenwege kann dazu Verkehrsdiensten im öffentlichen Schienenpersonennahverkehr den Vorrang geben, sofern dies zur Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsdiensten im öffentlichen Schienenpersonennahverkehr zwingend erforderlich ist. Bei Maßnahmen nach Satz 2 sind auch die Auswirkungen eines Ausschlusses auf die Betreiber der Schienenwege in anderen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.*

Jedoch können diese Bestimmungen nicht als wirklicher Startschuss für einen Deutschland-Takt angesehen werden. Die Wirkung beschränkt sich auf den Schienenpersonennahverkehr, also auf den Erhalt der in Deutschland bereits weitgehend realisierten Landesnetze im integralen Takt. Für die übrigen Verkehrsarten geht die Gesetzeslage weiterhin vom freien Netzzugang aus und ermöglicht weder, Güterverkehrsstrassen im Takt wie aus dem Katalog anzubieten, noch bevorzugt sie Fernverkehrsanbieter, die nicht nur einzelne Züge fahren, sondern gesamte Taktsysteme anbieten wollen. Mit der Bezugnahme auf den „gesellschaftlichen Nutzen“ stiehlt sich der Gesetzgeber aus der Verantwortung der Gestaltungsaufgabe des Art. 87e Abs. 4 GG und regelt gerade nicht, was er zu regeln hätte.

### **Die Gewährleistungspflicht**

Die Gewährleistung in Art. 87e Abs. 4 GG lautet:

*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.*

Dazu sind drei Fragen zu beantworten: Was ist das Ziel dieser Gewährleistung? Für welche Bereiche ist diese Gewährleistung umzusetzen? Mit welchem Stellenwert ist diese Gewährleistung umzusetzen?

Das Ziel erschließt sich, wenn man zugrunde legt, dass das Grundgesetz solche Gewährleistungen im Interesse der Bürger formuliert, die in ihrer Eigenschaft als Fahrgäste am Personenverkehr teilnehmen und in ihrer Eigenschaft als Verbraucher und Unternehmer am Transport von Gütern interessiert oder sogar darauf angewiesen sind. Das „Wohl der Allgemeinheit“ ist ein so weiter Begriff, dass darunter alles Mögliche vom Umweltschutz bis zur Wirtschaftsförderung verstanden werden kann. Wichtig ist aber die Erkenntnis, dass der Bürger mit seinen Bedürfnissen im Zentrum steht und nicht das Wohlergehen bestimmter Eisenbahnunternehmen oder deren Gewinnerwartungen.

Von Bedeutung ist die Frage, was zu gewährleisten ist. Einerseits ist es der Bau und der Erhalt der Infrastruktur, andererseits ist es das Verkehrsangebot. Die Gewährleistung beschränkt sich aber auf die Bundeseisenbahnen. Hinsichtlich der Infrastruktur ist damit klar, dass andere Schienenwege nicht vom Bund gewährleistet werden, dass der Bund aber auch Bundesschienenwege zu gewährleisten hat, auf

denen nur Nahverkehr stattfindet. Dass der Bund sich dieser Aufgabe nicht entledigen kann, ist über Art. 87e Abs. 3 GG abgesichert: Der Bund die Mehrheit am Schienennetz-Unternehmen nicht abgeben.

Hinsichtlich dieses Verkehrsangebots ist diese Privatisierungsbremse nicht wirksam. Der Bund könnte also seine Verkehrsunternehmen veräußern und wäre so auch die Gewährleistungspflicht für das Verkehrsangebot los, denn nach dem Gesetzestext mit den Worten „*deren* Verkehrsangebot“ muss der Bund das Verkehrsangebot nur mit seinen Bundeseisenbahnen sichern. Das steht im Gegensatz zum Europarecht, das grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit vorsieht. Zur Auslegung dieses Grundgesetzartikels gibt es bislang keine ausreichend verfassungsrechtliche abgesicherten Darstellungen, wir bewegen und hier auf zugesprochen schwammigem juristischen Boden.

Von der Gewährleistungspflicht des Verkehrsangebots ist der Nahverkehr ausgenommen, ohne dass das Grundgesetz die Abgrenzung erläutert. Auch das führt zu schwierigen juristischen Fragen, wie weiter unten dargestellt wird.

Mit welchem Stellenwert diese Gewährleistung zu erfolgen hat, sagen die Worte „Rechnung tragen.“ Das heißt, dass diese Gewährleistungspflicht neben andere Ziele treten darf, die untereinander auszugleichen sind. Aber die Gewährleistung gemäß Artikel 87e Abs. 4 GG hat Verfassungsrang und darf nicht gegenüber anderen Zielen zurückgestellt werden.

### **Pflicht oder Recht zur Gesetzgebung?**

Der Satz

*Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.*

wird gern dahin missgedeutet, dass der Gesetzgeber eine unbedingte Pflicht habe, ein solches Gesetz zu erlassen. Das Bundesverfassungsgericht<sup>4</sup> hat aber bereits über gleichlautende Bestimmungen geurteilt und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass der Gesetzgeber nur dann ein Gesetz erlassen muss, wenn zum einen ein Defizit in der Gewährleistung vorliegt und zum anderen dieses Defizit nur durch ein Gesetz beseitigt werden kann. Tatsächlich schränkt diese Bestimmung die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung nicht ein, sondern ist nur eine Beschreibung der Zuständigkeit zur Gesetzgebung. Die Pflicht, ein Gesetz zu erlassen, ist also die Ausnahme.

Insofern ist es zutreffend, wenn der Bund darauf hinweist, dass er mit der Finanzierung der Infrastruktur seiner Gewährleistungspflicht nachkommt. Solange das der Fall ist, bedarf es keiner Gesetze.

Ein wichtiger Aspekt ist aber, die vorstehende Bestimmung genau zu lesen. Da steht nicht „durch ein Bundesgesetz“. Entgegen bisherigen Gesetzesinitiativen muss der Gesetzgeber kein spezielles neues „Gesetz zur Ausführung des Art. 87e Abs. 4 GG“ erlassen, er kann und soll „das Nähere regeln“. Das heißt zumindest:

**Erlässt der Gesetzgeber Gesetze und berücksichtigt er die Gewährleistungspflicht nicht, so kommt in Betracht, dass diese Gesetze verfassungswidrig sind, wenn dadurch die Ziele gemäß Art. 87e GG gefährdet werden. Warum ist diese Erkenntnis bislang nirgends zu lesen? Warum ist das geltende Eisenbahnrecht nicht an Artikel 87e Abs. 4 GG ausgerichtet worden?**

---

<sup>4</sup> BVerfGE 101, 158 (215).

## **Nichtjuristen, Juristen und die Auslegung der Gesetze**

Das gesamte Feld des Eisenbahnrechts ist davon geprägt, dass nur selten unabhängige Juristen sich damit befassen. Praktiker wie Verwaltungsbeamte, Konzernjuristen und Ingenieure interpretieren Gesetze meist interessenorientiert. Rechtssystematische und erst recht erfassungsrechtliche Grundkenntnisse sind in diesen Kreisen wenig verbreitet.

Exemplarisch lässt sich das an der Frage nach der Definition des Nahverkehrs ablesen und an dem schwelenden Streit, was Aufgabenträger des SPNV bestellen und finanzieren dürfen und was nicht.<sup>5</sup>

So wird § 1 des Regionalisierungsgesetzes von Nichtjuristen so gelesen, dass nur die Abgrenzung „gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde“ übrig bleibt und alles andere überlesen wird. Der Grund: Der Nichtjurist versteht die einfachen Begriffe sofort und blendet die juristisch anspruchsvollen aus. Eine korrekte juristische Auslegung muss jedoch die gesamte Vorschrift betrachten und zunächst fragen, wer im Sinne des Gesetzes „bestimmt“, welchem Verkehrsbereich ein Verkehrsdienst zuzurechnen ist. Es sind die Verkehrsunternehmen und SPNV-Aufgabenträger, die die Bestimmung treffen. Für die Finanzierbarkeit ist weiter Voraussetzung, dass der Verkehrsdienst dem „Regionalverkehr“ dient. Doch was ist eine „Region“? Ganz sicher hat dieser Begriff nichts mit Kilometergrenzen zu tun. Der Begriff „Region“ ist aus dem EU-Recht in das deutsche Eisenbahnrecht gelangt. Erst, wenn nach Anwendung dieser Begriffe noch Zweifel bestehen, darf auf die Auslegungsregel mit der Kilometer- und Zeitgrenze zurückgegriffen werden – als eine Art Missbrauchskontrolle. Bei alledem ist auch noch zu beachten, dass Artikel 87e Abs. 4 GG dem Nahverkehr als Ausnahme von der Bundeszuständigkeit nennt und schließlich das EU-Recht die Kilometer- und Zeitgrenze nicht kennt. Ergebnis ist, dass die Zuständigkeit der Bundesländer wesentlich weiter geht, als manche Interessenvertreter glauben.<sup>6</sup> Es besteht also Anlass, die Rechtslage unabhängig von Interessen zu betrachten und stattdessen juristische Auslegungsregeln zu bemühen, die fachlich anerkannt sind. Das gilt auch für die Auslegung des Artikel 87e GG.

Fragt man nach dem Wert der Diskussion über den Begriff des Nahverkehrs und die Bestellung von Fernverkehr für den Deutschland-Takt, so ergibt sich, dass eine wenig nützliche Diskussion geführt wird. Denn ob Fern- oder Nahverkehr: Für ein gutes Angebot in der Reisekette und eine hohe Verfügbarkeit ist nicht entscheidend, wer die Züge fährt oder bestellt, sondern wie sie fahren und welchen Nutzen man als Fahrgast davon hat. Der beste bestellte Zug nützt wenig, wenn der Fahrplan nicht passt.

Dafür aber müssen die notwendigen Trassen und Bahnsteigkapazitäten zur Verfügung stehen. Die Infrastruktur ist der Schlüssel zur Erfüllung der Gewährleistung des Verkehrsangebots und Realisierung eines Deutschland-Taktes.

### **Der Schlüssel ist die Infrastruktur**

Wenn wir uns die geltenden Gesetze daraufhin anschauen, wie die Gewährleistung der Infrastruktur und des Verkehrsangebots umgesetzt ist, müssen wir feststellen, dass in keinem einzigen deutschen Gesetz eine wirklich ernsthafte Umsetzung dieser Gewährleistungspflicht zu finden ist.

---

<sup>5</sup> Insbesondere wird über die Frage gestritten, ob SPNV-Aufgabenträger die Anerkennung von Nahverkehrsfahrkarten in Fernverkehrszügen einkaufen dürfen. Siehe Bahn-Report 4/2016. S. 53.

<sup>6</sup> Ausführlich Engel, Bahn-Report 3/2016, S. 5-10.

Warum ist das so? Die Bahnreform von 1994 stand unter dem Zeichen der neoliberalen Vorstellung, dass Unternehmen die Eisenbahn besser managen könnten als staatliche Verwaltungseinheiten, und dass auf der Eisenbahninfrastruktur ein freier Netzzugang herzustellen sei, der dem der Autobahn und des Luftraums entspricht. Die Gewährleistung des Artikel 87e Abs. 4 GG ist in dieser neoliberalen Vorstellung ein Fremdkörper. Die Gesetze über die Zusammenführung der Bundeseisenbahnen und die Gründung der Deutschen Bahn AG enthalten keinen Hinweis auf die Gewährleistung. Das ist der zweite wesentliche Grund, warum Artikel 87e Abs. 4 GG so wenig Wirkung hat.

Aber die Zeit ist nicht stehengeblieben. Auf der Ebene der EU ist verstanden worden, dass durchgehende internationale Verbindungen an nationalen Entscheidungen scheitern können – so wurde recht einseitig der Vorrang von internationalen Güterzügen eingeführt. Mit dem Taktverkehr führt dieser Ansatz zu Konflikten, die auch noch zunehmen werden, denn die Idee des Taktverkehrs ist auf dem Vormarsch, weil sich der freie Netzzugang als ineffizient erweist. Doch der deutsche Gesetzgeber schafft die Voraussetzungen zur Umsetzung bislang nicht, auch nicht mit der jüngsten Novelle des Eisenbahnrechts vom 1. September 2016.<sup>7</sup>

So findet sich in der neuen Zielbeschreibung des § 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) kein ausreichender Hinweis auf die Gewährleistungspflicht für die Infrastruktur:

*„Dieses Gesetz dient der Gewährleistung eines sicheren Betriebs der Eisenbahn und eines attraktiven Verkehrsangebotes auf der Schiene sowie der Wahrung der Interessen der Verbraucher im Eisenbahnmarkt. Dieses Gesetz dient ferner der Umsetzung oder der Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union im Bereich des Eisenbahnrechts, soweit diese Rechtsakte Sachbereiche dieses Gesetzes betreffen.“*

Mit der „Wahrung der Interessen der Verbraucher“ ist der Gewährleistungspflicht nach Art. 87e Abs. 4 GG bei weitem nicht Genüge getan.

Besonders deutlich wird der Mangel in § 11 AEG, der die Stilllegung von Infrastruktur regelt. Diese Bestimmung ist ein reines Unternehmensrecht, das die Stilllegung erlaubt, wenn dem Unternehmen der Weiterbetrieb nicht mehr zumutbar ist und kein anderes Unternehmen sich findet, das die Infrastruktur betreiben möchte. Es ist aber möglich, dass die Infrastruktur für das Allgemeinwohl dennoch erforderlich ist – was dann? Die Stilllegung kann durchaus dem Gewährleistungsgebot des Artikel 87e Abs. 4 GG widersprechen. Ist dieses Ergebnis aber möglich, so darf durchaus erwogen werden, ob § 11 AEG in der jetzt geltenden Fassung verfassungswidrig ist. Auch die Bestimmungen über die Planfeststellung (§ 18 AEG) enthalten keinen Hinweis auf das Gewährleistungsgebot des Artikel 87e Abs. 4 GG.

Der Ignoranz des Gesetzgebers entspricht, dass weder das Eisenbahn-Bundesamt noch die Bundesnetzagentur Befugnisse haben, im Sinne der Gewährleistungspflicht des Art. 87e GG zu handeln. Da die Gewährleistung nur im Grundgesetz steht und nicht in den einfachen Gesetzen, gerät sie bei der Arbeit dieser Behörden vollständig aus dem Blick. Das hat weitreichende Folgen.

Auch an der Stelle, an der eine Umsetzung der Gewährleistung am ehesten zu erwarten wäre, findet sie sich nicht: im Bundes-Schienenwegeausbaugesetz (BSchwAG). Daher besteht von Rechts wegen bis heute keinen Anlass, den

---

<sup>7</sup> Bundesgesetzblatt 2016 Teil I Nr. 43, ausgegeben zu Bonn am 1. September 2016, S. 2082 ff.

Bundesverkehrswegeplan auf die Gestaltung des Deutschland-Taktes auszurichten. Dieser Mangel führt zu der Entwicklung, dass die Bundesregierung dem Bundesverkehrswegeplan 2030 zwar einen – erst kürzlich bekannt gewordenen – Netzfahrplan 2030 zugrunde legt, aber keinerlei Voraussetzungen schafft, dass dieser bei der Trassenvergabe auch umgesetzt werden kann. So können Neubauten gemäß Bundesverkehrswegeplan zu unbrauchbaren Ergebnissen führen. Dass das neue Eisenbahnregulierungsgesetz die Gewährleistung gemäß Artikel 87e GG nicht verwirklicht, darauf ist schon am Anfang hingewiesen. Die §§ 3 (Ziele), 18, 19 (effektive Nutzung der Infrastruktur) und 55 (Überlastete Strecken) nutzen die Gelegenheit zur Umsetzung nicht.

## **Fazit**

Im Ergebnis ist daher festzustellen, dass die Gewährleistung des Grundgesetzes in Artikel 87e Abs. 4 GG an keiner Stelle des gesamten Eisenbahnrechts umgesetzt worden ist. Es besteht aber Handlungsbedarf. Dieser Handlungsbedarf kann durch Verankerung des Deutschland-Takts umgesetzt werden, denn seine Effekte – kurze Reisezeiten, hohe Verfügbarkeit und effiziente Nutzung der Infrastruktur – entsprechen ideal dem Gewährleistungsgebot des Grundgesetzes. Es ist an der Zeit, die Gewährleistung gemäß Artikel 87a Grundgesetz ernst zu nehmen und über die Umsetzung zu diskutieren.

*Der Autor: Rainer Engel, Jahrgang 1949, hat Rechtswissenschaften studiert und ist als Zivilrichter tätig gewesen. Von 1995 bis 2010 war er Chefredakteur der Fahrgast. Und ist heute für den Fahrgastverband Pro Bahn in NRW und als unabhängiger Fachautor tätig.*