

Geszentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften

A. Problem und Ziel

Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft sehen vor, dass die Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems gewährleistet sein muss. Zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechtes bedarf es sowohl einer Rechtsgrundlage hinsichtlich der Zuständigkeit zur Wahrnehmung aufsichts-/ genehmigungsrechtlicher Aufgaben als auch hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Anforderungen an die Interoperabilität; zudem ist die Bewilligung von Fördermitteln des Bundes im Bereich Schienenverkehr organisationsrechtlich zu regeln.

B. Lösung

Dem Bund wird die ausschließliche Zuständigkeit für Eisenbahnaufsicht und Genehmigungen im konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystem im Sinne des Rechtes der Europäischen Gemeinschaften zugewiesen; dabei werden die aufsichtsbehördlichen Befugnisse klargestellt. Weiterhin wird eine gesetzliche Regelung für die Übertragung der Aufgaben, die nach gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften benannten Stellen zugewiesen sind, an den Bund geschaffen sowie die Ermächtigung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zum Erlass von Rechtsverordnungen für öffentliche Eisenbahnen über den Bau, die Instandhaltung, den Betrieb und den Verkehr konkretisiert.

Daneben wird durch Änderung des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes für das Eisenbahn-Bundesamt eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen, damit es befugt ist, Bundesmittel zur Förderung des Schienenverkehrs zu bewilligen.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Kosten ohne Vollzugaufwand entstehen nicht.

Kosten mit Vollzugaufwand

Bund

Im Rahmen der vom Eisenbahn-Bundesamt wahrgenommenen Aufgaben der Interoperabilität entsteht kein zusätzlicher Aufwand. Eine bereits eingerichtete Benannte Stelle wird mit 18 Planstellen und Gesamtausgaben von rd. 1,2 Mio. Euro p. a. ausgestattet. Der Aufwand für die Amtshandlungen des Eisenbahn-Bundesamtes ist durch Erhebung von Gebühren voll abzudecken; eine Vollkostendeckung wird derzeit noch nicht erreicht.

Zur Wahrnehmung der dem Eisenbahn-Bundesamt übertragenen Aufgabe der Bewilligung von Bundesmitteln an Dritte zur Förderung des Schienenverkehrs sind vier Planstellen ab dem Jahr 2005, verbunden mit Personalkosten von jährlich rd. 230 000 Euro erforderlich, die mit dem erforderlichen Sachaufwand innerhalb des Einzelplans erwirtschaftet werden. Insbesondere erscheint die Schaffung eines Gebührentatbestandes im Zusammenhang mit der Gewährung von Fördermitteln des Bundes nicht sinnvoll.

Länder

Haushaltsausgaben mit Vollzugausgaben entstehen nicht.

Gemeinden

Haushaltsausgaben mit Vollzugausgaben entstehen nicht.

E. Sonstige Kosten

Durch die gesetzliche Regelung entstehen keine zusätzlichen Kosten.

Auswirkungen auf Einzelpreise sowie das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 18. Oktober 2004

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher
Vorschriften

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 24. September 2004 als besonders eilbedürftig zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen



Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften

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

Artikel 1

Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

Das Allgemeine Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378), zuletzt geändert durch das Gesetz vom ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

1. In § 5 werden nach Absatz 1c folgende Absätze 1d und 1e eingefügt:

„(1d) Der Bund ist ausschließlich zuständig für die Eisenbahnaufsicht und Genehmigungen, soweit der Betrieb des transeuropäischen konventionellen Eisenbahnsystems im Sinne des Rechtes der Europäischen Gemeinschaften, einschließlich der dazugehörigen Infrastruktur und Eisenbahnfahrzeuge, die auf dieser Infrastruktur verkehren, und deren Inverkehrbringen in der Bundesrepublik Deutschland betroffen ist.

(1e) Der Bund ist zuständig für die Wahrnehmung der Aufgaben der benannten Stelle, soweit eine solche nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaften im Zusammenhang mit dem Betrieb des transeuropäischen konventionellen Eisenbahnsystems einzurichten ist. Hierzu wird bei der Bundesbehörde nach Absatz 2 Satz 1 eine Benannte Stelle eingerichtet.“

2. § 5a wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die Eisenbahnaufsichtsbehörden können gegenüber Eisenbahnverkehrsunternehmen, Eisenbahninfrastrukturunternehmen, Haltern von Eisenbahnfahrzeugen sowie Herstellern und Inverkehrbringern von Infrastruktur, Eisenbahnfahrzeugen oder Teilen derselben die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Maßnahmen anordnen.“

- b) In Absatz 4 und 5 Satz 1 werden jeweils im einleitenden Satzteil die Wörter „Die Eisenbahnen“ durch die Wörter „Die nach Absatz 2 Verpflichteten“ ersetzt.

3. § 26 wird wie folgt geändert:

- a) Dem Absatz 1 Nr. 1 wird folgender Halbsatz angefügt:

„dabei können auch Genehmigungserfordernisse oder Anzeigen vorgesehen, Regelungen über Verbote oder Beschränkungen für das Inverkehrbringen von Ausrüstungsteilen getroffen, die Führung von Registern geregelt, Mitwirkungspflichten von Eisenbahnen, Haltern von Eisenbahnfahrzeugen, Herstellern oder Inverkehrbringern von Eisenbahnfahrzeugen, Infrastruktur oder Teilen derselben angeordnet sowie das jeweilige Verfahren, auch in Abweichung von den Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren, geregelt werden;“

- b) Folgender Absatz 7 wird angefügt:

„(7) Rechtsverordnungen nach Absatz 1 Nr. 1, die ausschließlich der Umsetzung der im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichten technischen Spezifikationen für die Interoperabilität im Sinne des Kapitels II der Richtlinie 2001/16/EG dienen, bedürfen nicht der Zustimmung des Bundesrates; dabei kann auch das Verhältnis zu den sonstigen der Betriebssicherheit dienenden Rechtsverordnungen geregelt werden.“

Artikel 2

Änderung des Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungs-gesetzes

In § 3 Abs. 1 des Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungs-gesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2394), das zuletzt durch das Gesetz vom ... (BGBl. I S. ...) geändert worden ist, wird nach Nummer 7 der Punkt durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer 8 angefügt:

- „8. die Bewilligung von Bundesmitteln zur Förderung des Schienenverkehrs und zur Förderung der Kombination des Schienenverkehrs mit anderen Verkehrsarten.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

Allgemeiner Teil

Allgemeines

Die Novellierung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes verfolgt im Wesentlichen zwei Ziele:

Es sollen

1. dem Bund die ausschließliche Zuständigkeit für Eisenbahnaufsicht und Genehmigungen im konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystem im Sinne des Rechtes der Europäischen Gemeinschaften zugewiesen sowie
2. eine gesetzliche Regelung für die Übertragung der Aufgaben, die nach der Richtlinie 2001/16/EG den benannten Stellen zugewiesenen sind, an den Bund geschaffen werden.

Daneben wird durch Änderung des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes für das Eisenbahn-Bundesamt eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen, damit es befugt ist, Bundesmittel zur Förderung des Schienenverkehrs und zur Förderung einer Kombination des Schienenverkehrs mit anderen Verkehrsarten zu bewilligen.

Die mit der Novellierung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes erfolgte ausschließliche Zuständigkeit des Bundes auch für nichtbundeseigene Eisenbahnen ist im Hinblick auf erstmalige oder nach wesentlichen Umbaumaßnahmen erneute Genehmigungen von Infrastruktur, Fahrzeugen und anderen strukturellen Teilsystemen und auf die u. a. darauf bezogene Eisenbahnaufsicht auf den in der Verordnung festgelegten Anwendungsbereich begrenzt. Dieser umfasst die Strecken des transeuropäischen Verkehrsnetzes, die in der Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes aufgeführt sind.

Den Zielen der gemeinsamen europäischen Eisenbahnpolitik folgend, werden durch die Richtlinie 2001/16/EG Genehmigungsverfahren für die erstmalige oder nach Umbaumaßnahmen die erneute Inbetriebnahme von strukturellen Teilsystemen der Eisenbahnen – wie beispielsweise Gleisanlagen oder Fahrzeuge – harmonisiert und dabei auch Benannte Stellen eingeschaltet. Deren Bewertungen der strukturellen Teilsysteme auf der gemeinsamen Basis grundlegender Anforderungen entlasten die behördlichen Genehmigungsverfahren und sind in allen Mitgliedstaaten anzuerkennen, insbesondere um Mehrfachprüfungen bei international einzusetzenden Fahrzeugen auszuschließen. Mit dem Gesetzentwurf soll die Funktion einer Benannten Stelle für das Eisenbahnwesen dem Eisenbahn-Bundesamt zugeschrieben werden, das als einzige staatliche Stelle in der Bundesrepublik Deutschland über alle erforderlichen speziellen Kenntnisse des Rad-Schiene-Systems verfügt. Um den strengen Anforderungen der Richtlinie 2001/16/EG an die Unabhängigkeit benannter Stellen zu genügen, soll diese Aufgabe durch eine eigenständige Organisation wahrgenommen werden, die dem Eisenbahn-Bundesamt nur organisatorisch angegliedert, ansonsten jedoch weisungsunabhängig ist.

Die durch europarechtliche Vorgaben gewollte Einheitlichkeit im Eisenbahnwesen kann nur erreicht werden, wenn die Voraussetzungen, die für eine Interoperabilität erforderlich sind, von einer einzigen Stelle geprüft werden. Würde die Zuständigkeit in diesem Bereich nicht auf eine einzige Stelle konzentriert werden, bestünde die Gefahr, dass bei Genehmigungen von Infrastruktur, Fahrzeugen und anderen strukturellen Teilsystemen und bei der Aufsicht u. a. darüber unterschiedliche Maßstäbe zu Grunde gelegt werden.

Die Aufgaben, die die Richtlinie 2001/16/EG den benannten Stellen zuweist, werden durch die gesetzliche Regelung dem Bund zugeschrieben. Dabei handelt es sich darum, im Genehmigungsverfahren von Gleisanlagen, Fahrzeugen oder anderen strukturellen Teilsystemen mitzuwirken. Da das Eisenbahn-Bundesamt als einzige staatliche Stelle in der Bundesrepublik Deutschland über alle erforderlichen speziellen Kenntnisse des Rad-Schiene-Systems verfügt, ist vorgesehen, eine „Benannte Stelle“ bei dem Eisenbahn-Bundesamt durch Organisationserlass einzurichten. Um den strengen Anforderungen der Richtlinie 2001/16/EG an die Unabhängigkeit benannter Stellen von Genehmigungs- bzw. Aufsichtsbehörden zu genügen, wird die Benannte Stelle fachlich vom Eisenbahn-Bundesamt weisungsunabhängig tätig sein.

Die Organisationsform einer Benannten Stelle besteht bereits seit ihrer Anerkennung im Jahr 1999. Sie wurde im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 96/48/EG des Rates vom 23. Juli 1996 über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems in deutsches Recht eingerichtet, von der Europäischen Kommission notifiziert. Sie hat am 1. Januar 2000 ihre Tätigkeit für den Bereich des Hochgeschwindigkeitsbahnsystems aufgenommen und soll nun um die Aufgaben, die ihr im Anwendungsbereich des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems zugeschrieben sind, erweitert werden.

Der Leiter der Benannten Stelle wird vom Präsidenten des Eisenbahn-Bundesamtes nach vorhergehender Zustimmung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen bestellt. Er ist für die organisatorische Gestaltung und die ordnungsgemäße sowie wirtschaftliche Geschäftsführung der Benannten Stelle verantwortlich. Fragen der Organisation von grundsätzlicher Bedeutung sind mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen abzustimmen. Die Benannte Stelle zählt nicht zu den Betrieben gewerblicher Art im Sinne des § 4 Abs. 1 Körperschaftssteuergesetz.

Gesetzgebungskompetenz

Dem Bund steht neben der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für Eisenbahnen des Bundes (Artikel 73 Nr. 6a GG) auch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für nichtbundeseigene Eisenbahnen (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 23 i. V. m. Artikel 72 Abs. 2 GG) zu.

Eine bundesgesetzliche Regelung ist für diesen Bereich zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse gemäß Artikel 72 Abs. 2 erforderlich.

Überließe man die Regelungen für die Aufgaben aus der Richtlinie 2001/16/EG den Landesgesetzgebern, würden z. B. Verfahren für Inbetriebnahmegenehmigungen von Fahrzeugen, Gleisanlagen oder anderen strukturellen Teilsystemen in den Ländern voraussichtlich jeweils an unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft. Damit bestünde die Gefahr erheblicher Nachteile für die Gesamtwirtschaft, weil uneinheitliche Regelungen zu Wettbewerbsverzerrungen führen würden.

Unterschiedliche Regelungen wären überdies mit den europäischen Zielvorgaben, eine über Ländergrenzen hinweg geltende Einheitlichkeit im Eisenbahnwesen zu bezwecken, nicht vereinbar. Eine ausgewogene Wirtschafts- und Wettbewerbsstruktur kann im Bundesgebiet daher nur erreicht werden, wenn Parameter mit übergeordneter Bedeutung vom Bundesgesetzgeber festgelegt werden.

Das Gleiche gilt für die Gewährung von Fördermitteln des Bundes. Auch hier ist eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich, weil im Rahmen von Förderprogrammen der Verkehr mit der Eisenbahn im gesamtstaatlichen Interesse gefördert werden soll. Dies kann zur Wahrung der Wirtschaftseinheit nur bundesweit einheitlich geschehen und darf sich nicht auf einzelne Regionen beschränken. Zudem geht es bei der Eisenbahn meist um die Herstellung weiträumiger Verbindungen, die unter dem Aspekt des gesamt-wirtschaftlichen Interesses objektiv und übergreifend nur vom Bund geregelt werden können.

Finanzielle Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand entstehen nicht.

Haushaltsausgaben mit Vollzugaufwand

Bund

a) Benannte Stelle

Beim Bund entsteht kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand, obwohl dem Eisenbahn-Bundesamt neue Aufgaben im Rahmen der Interoperabilität erwachsen. In vergleichbarem Umfang entfallen jedoch bisherige Aufgaben auf Grund nationaler Vorschriften, die durch die europäischen Vorgaben abgelöst werden. Auch die gesetzliche Regelung hinsichtlich der Einrichtung der Benannten Stelle hat keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen, da bereits eine Benannte Stelle eingerichtet ist, die um die neuen Aufgaben erweitert wird. Die Unabhängigkeit der Benannten Stelle wird im Entwurf der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 2005 gegen Einsparungen im Kapitel 12 21 durch Einrichtung der Titelgruppe 01 – Benannte Stelle Interoperabilität – Eisenbahn-Cert (EBC) – mit einem Personalbedarf von 18 Planstellen und Gesamtausgaben in Höhe von 1 231 000 Euro dokumentiert. Der Aufwand für die Amtshandlungen des Eisenbahn-Bundesamtes ist durch die Erhebung von Gebühren voll abzudecken. Die Gebühren werden im Kapitel 12 21 vereinnahmt. Zurzeit wird noch keine Vollkostendeckung erreicht. Die Benannte Stelle zählt nicht zu den Betrieben gewerblicher Art im Sinne des § 4 Abs. 1 Körperschaftssteuergesetz.

b) Förderprogramm zum Neu- und Ausbau sowie zur Reaktivierung privater Gleisanschlüsse

Zusätzlicher Verwaltungsaufwand ist mit der dem Eisenbahn-Bundesamt übertragenen Aufgabe verbunden, über die Bewilligung von Bundesmitteln an Dritte zur Förderung des Schienenverkehrs zu entscheiden. Konkret betrifft dies das bevorstehende Förderprogramm zum Neu- und Ausbau sowie zur Reaktivierung privater Gleisanschlüsse. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben sind insgesamt ab dem Jahre 2005 vier Planstellen mit den Wertigkeiten zwei A 12 und zwei A 11 erforderlich. Dadurch entstehen Personalkosten in Höhe von insgesamt rd. 230 000 Euro pro Jahr. Die vier Planstellen sowie die erforderlichen Personal- und Sachausgaben werden im Einzelplan 12 erwirtschaftet. Insbesondere erscheint die Schaffung eines Gebührentatbestandes im Zusammenhang mit der Gewährung von Fördermitteln des Bundes nicht sinnvoll.

Länder

Haushaltsausgaben mit Vollzugausgaben entstehen nicht.

Gemeinden

Haushaltsausgaben mit Vollzugausgaben entstehen nicht.

Sonstige Kosten

Durch die gesetzliche Regelung entstehen keine zusätzlichen Kosten.

Auswirkungen auf Einzelpreise sowie das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten.

Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Durch die Ergänzung des § 5 AEG um einen Absatz 1d werden ausschließlich dem Bund die Aufgaben aus der Richtlinie 2001/16/EG vom 19. März 2001 über die Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems auch für die nichtbundeseigenen Eisenbahnen übertragen.

Mit dem zusätzlichen Absatz 1e im § 5 AEG werden die Aufgaben, die in Deutschland nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaften hinsichtlich des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems von benannten Stellen wahrzunehmen sind, dem Bund zugewiesen. Zur Klarstellung dient der Hinweis, dass dies innerhalb der Bundes-eisenbahnverkehrsverwaltung die Benannte Stelle beim Eisenbahn-Bundesamt ist.

Die Aufgaben des Eisenbahn-Bundesamtes und der Benannten Stelle werden durch Rechtsverordnung bestimmt. Bei den Aufgaben des Eisenbahn-Bundesamtes handelt es sich unter anderem um Genehmigungs- und Überwachungsaufgaben; die Aufgaben der Benannten Stelle umfassen die Bewertung der Konformität und Gebrauchstauglichkeit von Interoperabilitätskomponenten sowie die Durchführung von EG-Prüfungen für Infrastruktur, Fahrzeuge und anderen Teilsystemen.

Zu Nummer 2**Zu Buchstabe a**

Die Neufassung des Absatzes 2 in § 5a AEG erweitert die Anordnungsbefugnis der Eisenbahnaufsichtsbehörden gegenüber Eisenbahnverkehrs- und Eisenbahninfrastrukturunternehmen und Haltern von Eisenbahnfahrzeugen auf Hersteller und Inverkehrbringer von Eisenbahnfahrzeugen oder Infrastruktureinrichtungen oder Teilen davon.

Zu Buchstabe b

Die Änderung der Absätze 4 und 5 in § 5a AEG passt diese redaktionell dem erweiterten Adressatenkreis nach Buchstabe a an.

Zu Nummer 3**Zu Buchstabe a**

Diese Ergänzung von § 26 Abs. 1 Nr. 1 AEG konkretisiert die Ermächtigung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zum Erlass von Rechtsverordnungen für öffentliche Eisenbahnen über den Bau, die Instandhaltung, den Betrieb und den Verkehr.

Zu Buchstabe b

Mit dieser Vorschrift wird der Bund ermächtigt, ohne Zustimmung des Bundesrates technische Spezifikationen für die Interoperabilität im Sinne des Kapitels II der Richtlinie 2001/16/EG in Deutschland für anwendbar zu erklären durch Hinzufügen von Anhängen zu Verordnungen, die auf Grundlage des Allgemeinen Eisenbahngesetzes erlassen worden sind. In diesen Anhängen kann auch das Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften festgelegt werden.

Zu Artikel 2

Durch die Regelung wird das Eisenbahn-Bundesamt als zuständige Behörde für die Entscheidung über die Bewilligung von Fördergeldern für den Schienenverkehr oder für Kombinationen des Schienenverkehrs mit anderen Verkehrsarten bestimmt.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.