



Regionalplan verhindert Gleisrückbauten der Bahn

Eine Entscheidung des Bayerischen Umweltministeriums mit Signalcharakter

Von Guido Kamp

➤ Haben Gemeinden und Landkreise kein Recht auf eine Eisenbahnlinie? Sind die Raumplanung und die Landesgesetze darüber nutzlose Empfehlungen, an die sich niemand halten muss? Der Planungsverband Region Oberland hat den Fehdehandschuh aufgenommen, den die DB AG allen Kommunen hinwirft, und den „Rückbau“ der Gleise untersagen lassen. Jetzt schwebt ein Rechtsstreit darüber, der grundsätzliche Bedeutung erlangen könnte.

Landräte und Bürgermeister kennen dieses Gefühl von Ohnmacht und Zorn, wenn sie selbst mit ansehen müssen, was die DB Netz AG vor Ort unter einer modernen Unternehmenspolitik versteht: Wichtige Bahnhöfe werden aufgelöst, angeblich überflüssige, aber für einen störungsfreien und pünktlichen Betrieb unverzichtbare Gleise abgebaut oder ganze Strecken stillgelegt. Dass solche Maßnahmen zuvor vom Eisenbahnbundesamt (EBA) in den Ver-

Foto oben: Bahnhof Farchant – hier werden planmäßig zwei Gleise benötigt, damit der Schülerzug nach Uffing zeitgerecht fahren kann. Dennoch will DB-Netz das zweite Gleis abbauen.

fahren nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) zu überprüfen sind, verschaffte den Protesten der Kommunen zwar Gehör, aber bislang kaum Resonanz. Denn das AEG ist zugeschnitten auf einen freien Wettbewerb auf der Schiene, den es in der Realität gar nicht gibt; im Ergebnis lässt das Gesetz sogar die Stilllegung einer Strecke aus rein betriebswirtschaftlichen Gründen zu.

Die Zeiten könnten sich ändern. In einem Präzedenzfall hat das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen dem EBA zeitlich unbefristet untersagt, der DB Netz AG einen Rückbau verschiedener Kreuzungsmöglichkeiten auf der Bahnstrecke München – Garmisch-Partenkirchen – Mittenwald zu gestatten. Der Untersagungsbescheid des Ministeriums dürfte in dieser Form bundesweit ohne Vorbild sein. Er stützt sich ausschließlich auf das Recht der Raumordnung, das in den eisenbahnrechtlichen Verfahren nach dem AEG bislang kaum beachtet wurde: Das EBA darf die Pläne der DB Netz nicht genehmigen, weil sie den verbindlichen Zielen des Regionalplans Oberland widersprechen, nämlich den Verkehr auf dem gesamten Schienennetz der Region aufrechtzuerhalten und attraktiver zu gestalten sowie speziell die Strecke München – Garmisch-Partenkirchen bis zur Landesgrenze auszubauen.

Für die Landkreise, Städte und Gemeinden einer Region eröffnen sich damit ungeahnte Möglichkeiten, den Ausgang eisenbahnrechtlicher Verfahren in ihrem Sinne zu beeinflussen. Denn sie sind es, die in eigener Verantwortung die Regionalpläne aufstellen und damit auch verbindliche Vorgaben für die notwendige Verkehrsinfrastruktur einer Region beschließen können.

■ Die Vorgeschichte

Seit 1999 plant die DB Netz AG, in Garmisch-Partenkirchen ein elektronisches Stellwerk zu errichten und weitere Stellwerke auf diese Technik umzustellen. Ziel dieser „Rationalisierungsinvestitionen“ ist es, den einbahnigen Streckenabschnitt zwischen Huglfing und Mittenwald zentral steuern zu können und zugleich Infrastruktur und Personal einzusparen. Da die Kosten für elektronische Stellwerke von dem Umfang der zu steuernden Weichen und Signale abhängen, will die Bahn zahlreiche Strecken- und Kreuzungsgleise sowie Signalanlagen entfernen. Vor allem sollen die Kreuzungsbahnhöfe in Ohlstadt, Farchant und Klais aufgelassen werden, die bisher noch einen Begegnungsverkehr erlauben und damit verhindern, dass sich die Verspätung eines Zuges unweigerlich auf den Gegenzug überträgt. Das EBA überprüft diese Pläne abschnittsweise in mehreren Planfeststellungsverfahren nach §18 AEG.

Von Anfang an standen die geplanten Maßnahmen in der Kritik. Denn sie würden in ihrer Summenwirkung die Leistungsfähigkeit und Kapazität der Strecke

deutlich einschränken. Vor allem durch den Abbau der drei Kreuzungsbahnhöfe würde der Betrieb noch störanfälliger; Professor Wilfried Koch prognostizierte u. a. unzumutbare Verspätungszuwächse und negative Auswirkungen bis hinein in den S-Bahn-Bereich um München.

Dabei gehört die Strecke zwischen München und Garmisch-Partenkirchen ab Tutzing schon heute zu den am stärksten belasteten einbahnigen Strecken in Bayern. Die Zuwachsraten bei den Fahrgastzahlen (25 Prozent Steigerung in den letzten vier Jahren) werden nur noch durch diejenigen bei den Verspätungen übertroffen. Nimmt man die exakte Ankunftszeit laut Fahrplan zum Maßstab, waren im letzten Oktober über 70 Prozent der Züge in Garmisch-Partenkirchen verspätet; räumt man eine „Toleranz“ von fünf Minuten ein, waren es immer noch fast 40 Prozent. Die Auswirkungen eines weiteren Abbaus von Infrastruktur mag man sich vor diesem Hintergrund gar nicht vorstellen.

Die Planfeststellungsverfahren schienen gleichwohl ihren „normalen“ Lauf zu nehmen. Trotz aller Kritik hielt die DB Netz unbeirrt an ihren Plänen fest. Sie ließ sich auch nicht von dem Einwand beeindrucken, dass ihre Rückbaupläne mit den Ausbauzielen des Regionalplans unvereinbar seien und somit gegen geltendes Recht verstießen.

Wenigstens vom EBA als Planfeststellungsbehörde erwartete die Region Oberland allerdings ein Signal, dass es die Vorgaben des Regionalplans beachten werde. Vergeblich. Im April 2001 zog der Verbandsvorsitzende der Region, Landrat Dr. Helmut Fischer, die Notbremse. Um das EBA zur Einhaltung des geltenden Rechts zu zwingen, setzte er auf einen „Pilotantrag“, gestützt auf die erst in jüngster Zeit verschärften Vorschriften des Raumordnungsgesetzes (ROG) und des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG). Danach können raumbedeutsame Planungen zeitlich unbefristet untersagt werden, wenn sie den Zielen eines Regionalplans (oder eines Landesentwicklungsprogramms) widersprechen und wenn der Adressat der Untersagung an diese Ziele gebunden ist (§12 ROG, in Bayern umgesetzt durch Art. 24 BayLplG).

■ Die Untersagung

Zuständig für eine solche Untersagung ist in Bayern das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU). Das StMLU hat im Dezember 2001 dem Antrag der Region im Wesentlichen stattgegeben und dem EBA zeitlich unbefristet untersagt, die Pläne der DB Netz zu genehmigen, soweit diese Pläne beinhalten, die drei Kreuzungsbahnhöfe in Ohlstadt, Farchant und Klais aufzulassen.

Das StMLU lässt in seinem Bescheid keinen Zweifel daran, dass die Voraussetzungen einer Untersagung nach Art. 24 BayLplG erfüllt sind:

Bindung des EBA an die Ziele der Raumordnung

Gem. §4 Abs. 1 ROG ist das EBA als „öffentliche Stelle“ in allen Planfeststellungsverfahren (oder vergleichbaren Genehmigungsverfahren) über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen an die Ziele der Raumordnung gebunden. „Bindung“ bedeutet, dass das EBA diese Ziele strikt beachten muss, sie also nicht etwa mit den Interessen der Bahn noch einmal „abwägen“ darf; denn die Ziele der Raumordnung sind ja ihrerseits schon das Ergebnis einer Abwägung unterschiedlicher Interessen auf der Ebene der Landes- oder Regionalplanung.

Das EBA ist auch nicht gem. §5 ROG von der bindenden Wirkung dieser Ziele befreit. Denn die einschlägigen Ziele des Regionalplans und des Landesentwicklungsprogramms für Bayern (LEP) wurden in den Jahren 1988 bzw. 1994 aufgestellt, ohne dass die Deutsche Bundesbahn als Rechtsvorgängerin des EBA (und der DB Netz AG) diesen Zielen widersprochen hatte.

Raumbedeutsamkeit der Planung

Die geplanten Rückbaumaßnahmen sind auch raumbedeutsam, weil sie die Infrastruktur der Region negativ beeinflussen. Denn sie erhöhen deutlich die Störanfälligkeit des Betriebs und das Verspätungsrisiko. Darüber hinaus schränken sie die Möglichkeiten stark ein, das Zugangebot flexibel dem Bedarf anzupassen und zu erweitern.

In diesem Zusammenhang stellt das StMLU klar, dass die mit dem Abbau der Kreuzungsgleise verbundenen Qualitätsverschlechterungen keineswegs – wie von der DB Netz behauptet – durch die Einrichtung moderner elektronischer Stellwerke (ESTW) aufgewogen werden: „In der Praxis ist leider häufig das Gegenteil der Fall, z. B. wenn unzuverlässige technische Komponenten eines ESTW oder Fehler in der Software den Zugbetrieb erschweren (...). Später überwiegt vor allem der Vorteil der Personalsparnis, eine (...) größere Zuverlässigkeit als bei anderen Systemen, z. B. beim mechanischen Stellwerk, kann nicht nachvollzogen werden.“

Verstoß gegen die Ziele der Raumordnung

Schließlich widersprechen die Rückbauten den Zielen des LEP für Bayern, vor allem aber den eingangs zitierten (konkreteren) Zielen des Regionalplans Oberland. Es liegt auf der Hand, dass Maßnahmen, die den Betrieb auf einer Strecke noch störanfälliger machen, zu weiteren Verspätungen führen und die Umsteigequalität und Streckenleistungsfähigkeit erheblich mindern, nicht mit der Vorgabe einer Attraktivitätssteigerung und erst recht nicht mit dem Ziel eines Ausbaus genau dieser Strecke zu vereinbaren sind.

Klage ohne aufschiebende Wirkung

Die Entscheidung des StMLU ist kraft Gesetzes sofort vollziehbar. Dies bedeutet, dass die zwischenzeitlich sowohl vom EBA wie von der DB Netz AG erhobenen Anfechtungsklagen keine aufschiebende Wirkung haben, der Bescheid also weiterhin beachtet werden muss.

■ Zur Reichweite der Entscheidung

Bindung auch der DB Netz AG

Der Bescheid richtet sich gegen das EBA, um von vornherein zu verhindern, dass zugunsten der DB Netz eine bestimmte Rechtsposition geschaffen wird. Aber selbst wenn das EBA diesem Untersagungsbescheid mit einer Genehmigung der Bahnpläne zuvorgekommen wäre, hätte das StMLU noch eingreifen können. Das Ministerium hätte dann nämlich unmittelbar der DB Netz AG verbieten können, ihre Pläne auszuführen.

Denn die DB Netz AG nimmt mit dem Bau oder der Änderung von Schienenwegen öffentliche Aufgaben wahr und ist mehrheitlich (derzeit sogar zu 100 Prozent) im Besitz der öffentlichen Hand (was nach Art. 87e Abs. 3 des Grundgesetzes auch künftig so bleiben muss). Damit ist die DB Netz gem. §4 Abs. 3 ROG genauso wie das EBA an die Ziele der Raumordnung gebunden. Das war gerade der Sinn des zum 1.1.1998 novellierten ROG: Es sollte verhindert werden, dass sich Bundesunternehmen mit öffentlichen Infrastrukturaufgaben wie Post oder Bahn allein durch den Wechsel ihrer Organisationsform, also durch eine „Flucht in das Privatrecht“, den öffentlich-rechtlichen Bindungen entziehen können.

Bindung auch in Stilllegungsverfahren nach §11 AEG

Das StMLU musste in seiner Entscheidung nicht auf die Frage eingehen, ob das EBA statt eines Planfeststellungsverfahrens nach §18 („Änderung“ von Bahnanlagen) richtigerweise ein Verfahren nach §11 AEG („Stilllegung“) hätte durchführen müssen. Denn in einem solchen Stilllegungsverfahren sind das EBA und die DB Netz AG in gleicher Weise an die Ziele der Raumordnung gebunden (§4 Abs. 3 und §4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ROG).

Keine Entschädigung

Die Bedeutung der Entscheidung des StMLU kann auch aus einem anderen Grund nicht hoch genug eingeschätzt werden: Sie löst keine Entschädigungspflichten aus. Nach Art. 24 BayLplG sind nämlich Ersatzansprüche ausgeschlossen, wenn die DB Netz eine Untersagung ihrer Pläne selbst verschuldet hat – wenn

sie sich also vor der Vergabe von Bauaufträgen nicht ausreichend über die landes- und regionalplanerischen Vorgaben informiert hat.

Die DB Netz argumentiert dagegen, dass ihr nach dem AEG in jedem Falle eine Entschädigung zustehe – auf den ersten Blick durchaus verständlich, wenn man den bisher üblichen Ablauf eines Stilllegungsverfahrens nach §11 AEG betrachtet:

Will die Bahn eine Strecke stilllegen (also deren Kapazität deutlich mindern oder den Betrieb ganz einstellen), dann muss sie in einem Verfahren nach §11 lediglich darlegen, dass ihr der Betrieb der jeweiligen Infrastruktureinrichtung wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist und dass sie anderen Bahnunternehmen („Dritten“) diese Einrichtung „zu den üblichen Bedingungen“ erfolglos zur Übernahme angeboten hat. In der Praxis konnte die DB Netz diese Voraussetzungen unschwer darlegen, wie überhaupt ein stilllegungswilliges Unternehmen für die jeweilige Strecke immer eine entsprechende Bilanz vorlegen kann.

Am Ende eines solchen Verfahrens steht also regelmäßig eine Genehmigung. In der Theorie kann die Genehmigung zwar aus (übergeordneten) verkehrlichen oder wirtschaftlichen Gründen versagt werden, dies ist aber nach §11 Abs. 5 AEG nur befristet für ein Jahr und nur gegen Entschädigung möglich. Diese Entschädigung wiederum muss derjenige leisten, der solche Ablehnungsgründe vorgetragen hat (also Bund oder Land) – und genau dies ist der Grund, warum in der Praxis die Bereitschaft zu einem solchen Vortrag gegen Null tendieren dürfte.

Die – längst überfällige – Überprüfung solcher Bahnpläne anhand des Raumordnungsrechts verschafft dagegen einen ganz anderen Einstieg. Raumordnungswidrige Pläne können nicht nur unbefristet, sondern ggf. auch entschädigungslos untersagt werden. Die Bahn AG übersieht, dass §11 AEG dann und nur dann eine Entschädigung vorsieht, wenn die Genehmigung aus den in §11 Abs. 2 genannten Gründen versagt wird – aber gerade nicht, wenn die Genehmigung an anderen, gar nicht abwägungsfähigen Vorschriften außerhalb des AEG scheitert.

Der Streit um den Erhalt notwendiger Infrastruktureinrichtungen der Bahn erhält damit eine neue Qualität. Das von der Bahn oft beschworene Damoklesschwert einer „unbedingten Entschädigungspflicht“ existiert nicht.

■ Perspektiven für die regionalen Planungsverbände und ihre Kommunen

Die Entscheidung des StMLU für die Region Oberland sollte weitere Planungsverbände ermuntern, auch und gerade in eisenbahnrechtlichen Verfahren die Beachtung der landes- und regionalplanerischen Ziele einzufordern und – wie im Oberland – durchzusetzen. Dies wird jedoch nur gelingen, wenn die bestehenden

Vorgaben des jeweiligen Regionalplans für die Eisenbahninfrastruktur ausreichend konkret sind, wenn sie also „räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar“ sind (§3 Nr. 2 ROG). Eher allgemein formulierte Aussagen wie: „Erhalt eines leistungsfähigen Schienenverkehrs“ oder: „Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene“ würden diesen Anforderungen nicht gerecht.

Konkretisierung der Vorgaben im Regionalplan

Manche Planungsverbände werden deshalb ihre Regionalpläne nachbessern oder erstmals konkrete Ziele für den Schienenverkehr aufstellen wollen. Im Zuge solcher Verfahren müssen sie künftig jedoch damit rechnen, dass die DB Netz AG oder die Behörden des Bundes – hellhörig geworden durch ihre Erfahrungen im Oberland – versuchen werden, sich durch einen Widerspruch von ihrer Pflicht zur Beachtung der neu formulierten Ziele zu befreien. Eine solche Wirkung hat ein Widerspruch aber nur unter den Voraussetzungen des §5 Abs. 3 ROG, also etwa dann, wenn das neue Ziel auf einer fehlerhaften Abwägung beruht. Ob ein Widerspruch berechtigt oder unberechtigt ist, lässt sich ggf. im Wege einer Feststellungsklage klären.

■ Fazit und Ausblick

Die Entscheidung des StMLU ist ein Signal für die Regionen und ihre Kommunen: Es lohnt sich, für die Durchsetzung der landes- und regionalplanerischen Ziele zu kämpfen. Ein Regionalplan muss kein Papiertiger sein.

Dass die Verwaltungsgerichte in dem aktuellen Streit zugunsten der DB Netz und des EBA entscheiden, ist kaum zu befürchten. Zu eindeutig hat das neue ROG des Bundes das Verhältnis zwischen Raumordnungs- und Fachplanungsrecht geregelt. Wenn die Bahn AG argumentiert, das Eisenbahnrecht könne nicht durch Landesentwicklungs- oder Regionalpläne „ausgehobelt“ werden, übersieht sie auch Folgendes: Die Regelungen des AEG sind auf einen freien Wettbewerb zwischen mehreren konkurrierenden Eisenbahnunternehmen zugeschnitten. Die Bahn AG befindet sich jedoch zu 100 Prozent in öffentlicher Hand und sie wird auch in absehbarer Zeit nicht nur einer von mehreren Bewerbern am Markt sein, sondern faktisch eine Monopolstellung innehaben. Berücksichtigt man zudem, dass dem Bund als (Mehrheits-)Aktionär der Bahn durch das Grundgesetz ein bestimmter Infrastrukturauftrag mit einer entsprechenden Gewährleistungspflicht auferlegt ist, dann können die Pflichten aus dem ROG keinen fachlichen Beschränkungen unterliegen. Denn sonst würden tatsächlich schon durch den bloßen Wechsel der Organisationsform der Bahn öffentlich-rechtliche Bindungen gelöst, was der Gesetzgeber mit dem neuen ROG gerade verhindern wollte.



Auch zwischen Murnau und Hechendorf (3 km) sollte das zweite Gleis verschwinden. Ein Gutachten von Prof. Koch wies die dringende Notwendigkeit des zweiten Gleises nach, um Verspätungen abzubauen – DB-Netz lenkte ein.

Aber – so wird mancher an dieser Stelle einwenden – ist es nicht legitim, wenn ein Wirtschaftsunternehmen wie die DB Netz seine Kosten für das Streckennetz durch den Abbau von Gleisen und Weichen senken will? Tatsächlich ist das Konzept der Bahn selbst aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht fragwürdig: Die Kalkulation geht nämlich nur auf, wenn alle Züge pünktlich fahren. Das aber ist völlig unrealistisch. Baut die DB Netz wie im Oberland wichtige Kreuzungsbahnhöfe ab, dann bringt schon eine einzige Störung den ganzen Fahrplan durcheinander, weil die Züge nicht mehr ausweichen können.

Volkswirtschaftlich taugt das Konzept der Bahn erst recht nicht. Eine einmal stillgelegte Infrastruktur später wieder mit Geldern der öffentlichen Hand zu reaktivieren – was die DB Netz AG übrigens gerne anbietet – kostet den Steuerzahler ein Vielfaches.

Irgendwann stößt man zwangsläufig auf die Frage, ob nicht eine „Verstaatlichung“ des Schienennetzes (nicht des Betriebs!) letztlich die konsequenteste Lösung wäre. Schienenwege können nicht wie Telefonkabel mehrfach genutzt werden und sind schon aus ökologischen Gründen nicht beliebig vermehrbar.

Einen „Markt“ für das Schienennetz kann es also ohnehin nicht geben. Und für den angestrebten Wettbewerb auf der Schiene könnte es nach den bisherigen Erfahrungen nur förderlich sein, wenn das Streckennetz nicht von einem Mitbewerber, sondern vom Staat selbst als Aufgabe der Daseinsvorsorge vorgehalten würde.

Guido Kamp ist Geschäftsführer des Planungsverbandes Region Oberland.

Anm. d. Red.: Der Freistaat Bayern ist der gerichtlichen Entscheidung über die Anfechtungsklagen des EBA und der DB Netz gegen den Unterlassungsbescheid zuvorgekommen, indem er zum Fahrplanwechsel im Dezember einen neuen Fahrplan bestellt hat. Dieser sieht sieben zusätzliche Zugpaare zwischen München und Murnau sowie planmäßige Zugkreuzungen in Ohlstadt und Klais vor. Somit kann DB Netz seine Rückbaupläne nicht mehr in der geplanten Form umsetzen und muss eine neue Planung vorlegen.