



Amt der Tiroler Landesregierung

Präs.Abt. II - 884/58

An das
Bundesministerium für
öffentl. Wirtschaft
und Verkehr
Radetzkystraße 2
1031 Wien

A-6010 Innsbruck, am 7. September 1988

Tel.: 052 22/28701, Durchwahl Klappe 153

Sachbearbeiter: Dr. Wolf

Bitte in der Antwort die
Geschäftszahl dieses
Schreibens anführen.

Betrifft	GESETZENTWURF
Zl.	67 - GE/9.88
Datum:	28. SEP. 1988
Verteilt	28.9.88 je

Betreff: Entwurf eines Hochleistungs-
streckengesetzes - Stellungnahme

Dr. K. Baiergraber

Zu Zahl 210.779/6-II/2-1988 vom 29. Juli 1988

Zum übersandten Entwurf eines Bundesgesetzes über Eisenbahn-Hochleistungsstrecken (Hochleistungsstreckengesetz) wird folgende Stellungnahme abgegeben:

Allgemeines:

Der Ausbau des Eisenbahnnetzes ist, insbesondere was die Trassenführung und die Herstellung internationaler Verbindungen anbelangt, am ehesten mit dem Ausbau des hochrangigen Bundesstraßennetzes vergleichbar. Dennoch weisen die die genannten Bereiche regelnden Gesetze inhaltlich wesentliche Unterschiede auf.

./.

Rechtsgrundlage für die Errichtung von Bundesstraßen ist das Bundesstraßengesetz 1971, BGBl.Nr. 286, zuletzt geändert durch das Gesetz BGBl.Nr. 165/1986. Der Bau von Eisenbahnen richtet sich demgegenüber nach dem Eisenbahngesetz 1957, BGBl.Nr. 60, zuletzt geändert durch das Gesetz BGBl.Nr. 305/1976. Zum Unterschied vom Bundesstraßengesetz 1971, das in den §§ 17 ff. Enteignungsbestimmungen enthält, ist die Enteignung im Zusammenhang mit der Herstellung und dem Betrieb von Eisenbahnen gesondert im Eisenbahnteilungsgesetz 1954, zuletzt geändert durch das Gesetz BGBl.Nr. 137/1975, geregelt.

Der Vollständigkeit halber sei angeführt, daß der § 20 des Bundesstraßengesetzes 1971 hinsichtlich der Entscheidung über die Notwendigkeit, den Gegenstand und den Umfang der Enteignung die sinngemäße Anwendung des Eisenbahnteilungsgesetzes normiert.

Ein Vergleich der angeführten Rechtsvorschriften zeigt, daß die geltende Rechtslage den Bau von Eisenbahnen gegenüber dem Bundesstraßenbau erheblich benachteiligt. Während nämlich jene (bestehenden und noch zu errichtenden) Straßenzüge, denen die Eigenschaft einer Bundesstraße zukommt, in den einen Bestandteil des Bundesstraßengesetzes 1971 bildenden Verzeichnissen angeführt sind und die Trassenfestlegung durch Verordnung nunmehr des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten erfolgt, sind dem Eisenbahnrecht vergleichbare, den Bau von Eisenbahnen erleichternde Vorschriften fremd. Zum Unterschied vom Eisenbahngesetz 1957, dessen § 14 für den Bau und den Betrieb einer öffentlichen Eisenbahn eine eisenbahnrechtliche Baugenehmigung und eine Betriebsbewilligung vorsieht, sind für den Bau von Bundesstraßen keine derartigen Bewilligungen erforderlich. Es findet dementsprechend kein straßenrechtliches Baugenehmigungsverfahren statt, das den

- 3 -

betroffenen Parteien die Möglichkeit zur Geltendmachung subjektiv-öffentlicher Rechte eröffnet und die zuständige Behörde zwingt, hierüber bescheidmäßig abzusprechen.

Von alledem abgesehen, ist das Enteignungsrecht nach dem Bundesstraßengesetz 1971 gegenüber jenem nach dem Eisenbahnteilungsgesetz 1954 für den Enteigner wesentlich günstiger gestaltet. Während letzteres abgesehen von den eingeschränkten Fällen eines zulässigen Übereinkommens die gerichtliche Feststellung der Entschädigung vorsieht (§ 22), normiert § 20 des Bundesstraßengesetzes 1971 eine sukzessive Zuständigkeit, wobei der Vollzug des rechtskräftigen Enteignungsbescheides durch die Anrufung des Gerichtes nicht gehindert wird.

Dieser Rechtslage steht die auch in den Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf hervorgehobene Tatsache gegenüber, daß sich die Bundesregierung in ihrem Arbeitsprogramm auf der Grundlage des ÖBB-Planungskonzeptes "Die Neue Bahn" ausdrücklich zur Modernisierung der Eisenbahn bekannt hat. Nicht zuletzt im Hinblick auf die mit dem stetig zunehmenden Straßenverkehr einhergehenden Umweltbelastungen ist diese Absicht auch aus der Sicht des Landes nachhaltig zu begrüßen.

Es ist daher der Zielsetzung, die geltende Rechtslage den aktuellen Erfordernissen anzupassen, durchwegs zuzustimmen. Wie bei den Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen des vorliegenden Entwurfes noch näher darzulegen sein wird, dürfte dieser jedoch den gegebenen Notwendigkeiten noch nicht in jeder Hinsicht ausreichend Rechnung tragen.

- 4 -

In formeller Hinsicht könnte überlegt werden, ob es in rechtssystematischer Hinsicht nicht zweckmäßiger wäre, von der Schaffung eines eigenen Gesetzes abzusehen und die dem beschleunigten Ausbau der Bahn entsprechend dem vorliegenden Konzept dienenden Vorschriften stattdessen in eine Novelle zum Eisenbahngesetz 1957 bzw. zum Eisenbahnteilungsgesetz 1954 aufzunehmen.

Zu einzelnen Bestimmungen:

Zu § 1:

Nach dieser Bestimmung wird die Bundesregierung ermächtigt, Eisenbahnen durch Verordnung zu Hochleistungsstrecken zu erklären. Eine nähere Determinierung erfolgt insofern, als der jeweils betroffenen Eisenbahn eine besondere Bedeutung für einen leistungsfähigen Verkehr mit internationalen Verbindungen oder für den Nahverkehr zukommen muß. Weiters müssen zur Optimierung der Verkehrsverbindung umfangreiche Baumaßnahmen geboten sein (Abs. 1).

Es scheint fraglich, ob eine derart weitgefaßte Verordnungsermächtigung, derzufolge die Bundesregierung über die im § 3 vorgesehene Trassenfestlegung hinaus zur Streckenfestlegung berufen würde, noch als rechtspolitisch wünschenswert angesehen werden kann. Dies kommt mit anderen Worten der Befugnis zur Schaffung neuer Eisenbahnen gleich. Der Bundesgesetzgeber würde im Falle der Gesetzwerdung des vorliegenden Entwurfes somit der anlässlich der Erlassung des Eisenbahngesetzes 1957 selbst

- 5 -

erklärten Absicht zuwiderhandeln, wonach neue bundeseigene Eisenbahnen nur durch ein eigenes Bundesgesetz geschaffen werden sollen. So ist in den Erläuternden Bemerkungen zu § 14 dieses Gesetzes unter anderem ausgeführt: "Die Rechtsgrundlage für neue bundeseigene Eisenbahnen bildet ein Bundesgesetz, durch das der Wille zur Herstellung der Eisenbahn kundgetan und die erforderlichen Mittel zum Bahnbau sichergestellt werden". Daß diese Absicht auch aus heutiger Sicht begründet wäre, kann angesichts der weitreichenden politischen Bedeutung eines Eisenbahnbauvorhabens und der damit für den Bund verbundenen budgetären Auswirkungen nicht bezweifelt werden.

Von diesen rein rechtspolitischen Erwägungen abgesehen bestehen jedoch auch aus verfassungsrechtlicher Sicht Bedenken gegen die vorgesehene Regelung. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zu Art. 18 B-VG steht eine gesetzliche Verordnungsermächtigung mit dem Legalitätsprinzip nur unter der Voraussetzung im Einklang, daß diese hinreichend bestimmt ist. Dem daraus folgenden Prinzip der Vorausbestimmung des Verordnungsinhaltes durch das Gesetz ist nur entsprochen, wenn alle wesentlichen Merkmale der beabsichtigten Regelung bereits aus dem Gesetz ersehen werden können (VfSlg. 4662, 5373, 7945 u.v.a.). Es wird im gegebenen Zusammenhang nicht verkannt, daß der Verfassungsgerichtshof diese Auffassung im Bereich des Planungsrechtes nicht in voller Strenge vertritt und es für ausreichend ansieht, wenn die Möglichkeit der Überprüfung der inhaltlichen Gesetzmäßigkeit einer im Verordnungsweg getroffenen Regelung besteht. Damit wird der besonders im Raum-

- 6 -

planungsrecht gegebenen Problematik Rechnung getragen, daß es faktisch nicht möglich ist, schon auf Gesetzesstufe im einzelnen festzulegen, für welche Gebiete die gesetzlich vorgesehenen Widmungen gelten sollen (VfSlg. 1932, 4644). Gerade letzteres dürfte jedoch bezogen auf die Erklärung von Eisenbahnen zu Hochleistungsstrecken kaum zutreffen. Ha. sind insbesondere unter dem Gesichtspunkt, daß im gegebenen Zusammenhang nur eine durchaus beschränkte Anzahl von Eisenbahnen in Betracht kommen wird, kaum Umstände ersichtlich, die einer Festlegung auf Gesetzesstufe entgegenstehen würden. Auch dürfte es zum Unterschied vom Raumplanungsrecht nur in vergleichsweise seltenen Fällen notwendig sein, von einmal erfolgten Festlegungen im Hinblick auf geänderte Verhältnisse wiederum abzugehen.

Es wird daher vorgeschlagen, den § 1 des vorliegenden Entwurfes dem § 1 des Bundesstraßengesetzes 1971 nachzubilden und einen Bestandteil der gesetzlichen Regelung bildendes - Verzeichnis der Hochleistungsstrecken zu schaffen. Dabei wird nicht verkannt, daß der Regelung im Bundesstraßengesetz 1971 nicht Erwägungen der vorstehend angeführten Art zugrunde liegen, sondern daß hierfür vielmehr die verfassungsrechtliche Anordnung im Art. 10 Abs. 1 Z. 9 B-VG ausschlaggebend war, wonach die Erklärung von Straßenzügen zu Bundesstraßen durch Bundesgesetz zu erfolgen hat.

Im gegebenen Zusammenhang scheint es geboten, auf ein speziell aus der Sicht des Landes Tirol bestehendes verkehrspolitisches Anliegen hinzuweisen. Den Erläuterungen zu § 1 ist zu ent-

- 7 -

nehmen, daß vorerst jene Eisenbahnverbindungen zu Hochleistungsstrecken erklärt werden sollen, auf denen angesichts ihrer besonderen Verkehrsbedeutung Baumaßnahmen mit erster Priorität anstehen. Demgegenüber berücksichtigt das Ausbaukonzept der ÖBB "Die Neue Bahn" zumindest nach ha., auf den bisherigen Veröffentlichungen beruhendem Wissensstand weder den Brennerbasistunnel noch die nördlichen Zulaufstrecken. Dies ist im Hinblick auf die allgemein bekannte, weiter zunehmende Belastung des Landes durch den LKW-Transit auf der Autobahnstrecke Brenner-Kufstein keineswegs einsichtig.

Es muß daher über die Begutachtung des vorliegenden Entwurfes hinaus in Wahrung berechtigter Interessen des Landes die Forderung erhoben werden, dem Ausbau der Brennerstrecke durch die ÖBB Priorität einzuräumen.

Zu den §§ 2 und 3:

Die Vorschrift des § 3 läßt insbesondere im Zusammenhang mit der Aussage in den Erläuterungen, daß darauf gestützte Verordnungen Elemente einer Planungsgebietverordnung und einer Verordnung zur Bestimmung des Straßenverlaufes nach dem Bundesstraßengesetz 1971 zusammenfassen, die Frage offen, ob der Bestimmung des Trassenverlaufes bindende Wirkung für das eisenbahnrechtliche Baugenehmigungsverfahren und das Enteignungsverfahren zukommen soll. Es scheint unverzichtbar, in dieser elementaren Frage eine eindeutige Regelung zu treffen. Sollte eine bindende Wirkung nämlich nicht beabsichtigt sein, so bestünde die Wirkung der Verordnung lediglich darin, einen

- 8 -

bestimmten, im Regelfall 150 m breiten Geländestreifen vorerst von Baumaßnahmen Dritter freizuhalten. Für diese Absicht spricht, daß der Trassenverlauf nicht analog dem § 4 des Bundesstraßengesetzes 1971 durch Festlegung einer Achse bestimmt werden soll, sondern vielmehr durch Festlegung eines (meist wohl nicht dem tatsächlichen Raumbedarf entsprechenden) bloßen Geländestreifens mit vorgegebener Breite. Von einer Bestimmung des Trassenverlaufes kann diesfalls allerdings nicht mehr gesprochen werden.

Schließlich kann von einer derartigen Regelung auch kein ausreichender verfahrensbeschleunigender Effekt erwartet werden. Wenn die Absicht, die Eisenbahn beschleunigt zu modernisieren, tatsächlich ernst genommen werden soll, so scheint eine dem Bundesstraßenrecht nachgebildete bindende Trassenfestlegung unverzichtbar. Auf der Grundlage bindender Trassenfestlegungsverordnungen bestünde allerdings keine weitere Notwendigkeit, das Ausbauprojekt einem eisenbahnrechtlichen Baugenehmigungsverfahren zu unterziehen. Entgegen dem derzeitigen § 2 des Entwurfes hätte diesfalls die Bezugnahme auf das Eisenbahngesetz 1957 hinsichtlich der darin enthaltenen, auf das Baugenehmigungsverfahren bezughabenden Bestimmungen zu entfallen. Dies würde freilich voraussetzen, daß die Trassenfestlegungsverordnungen auch die Festlegungen nach § 36 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes 1957 beinhalten.

Zum Unterschied vom § 3 Abs. 1 des Entwurfes müßte eine das Baugenehmigungsverfahren erübrigende Trassenfestlegungsver-

- 9 -

ordnung folgerichtig aber in all jenen Fällen erfolgen, in denen im Zusammenhang mit dem Ausbau zur Hochleistungsstrecke nach der geltenden Rechtslage ein eisenbahnrechtliches Bauverfahren erforderlich ist. Dies gilt insbesondere auch für Ausbaumaßnahmen nach § 3 Abs. 1 des Entwurfes, soweit auf diese nicht § 14 Abs. 3 des Eisenbahngesetzes 1957 zutrifft. Ansonsten ginge der mit der Trassenfestlegungsverordnung bewirkte Rationalisierungseffekt für diese Maßnahmen verloren, was aber nicht ernstlich beabsichtigt sein dürfte.

Zu den §§ 4 bis 6:

Im Hinblick auf die grundlegenden Bedenken zu § 3 des Entwurfes scheint eine eingehende Stellungnahme zu den damit weitgehend untrennbar verbundenen Vorschriften der §§ 4 bis 6 kaum zielführend.

Es sei jedoch angeführt, daß § 4 des Entwurfes das Verhalten des Ordnungsgebers auch unter der Voraussetzung nicht ausreichend determinieren dürfte, daß der Trassenfestlegung keine bindende Wirkung in Bezug auf das eisenbahnrechtliche Baugenehmigungsverfahren zukommt. Diese Bestimmung läßt neben einem Anhörungsrecht für Jedermann insbesondere speziell dem Anrainer-schutz dienende Normen vermissen. Diesen Einwänden käme im Fall, daß die ha. Anregungen zu § 3 des Entwurfes aufgegriffen werden sollten, selbstredend noch größere Bedeutung zu. Auf die wesentlich eingehenderen Festlegungen der §§ 4, 7 und 7a des Bundesstraßengesetzes 1971 sei hingewiesen.

- 10 -

Zu begrüßen ist jedenfalls die sukzessive Zuständigkeitsregelung im § 6 im Zusammenhang mit der Festsetzung der für die Enteignungen gebührenden Entschädigungen.

Zu den §§ 7 bis 13:

Im Falle der Gesetzwerdung dieser Bestimmungen würde auch auf dem Gebiet des Eisenbahnbaues eine Entwicklung eingeleitet, die derzeit bereits bei den vergleichbaren Straßen-Sondergesellschaften einer starken Kritik unterliegt. Dazu gehört die kostspielige Schaffung von neuen Verkehrsinfrastrukturen mit (teuren) Geldern des freien Finanzmarktes, die in absehbarer Zukunft aus dem ordentlichen Budget refundiert werden müssen. Ebenso gehört dazu die Tatsache, daß mit der Planungs- und Baugesellschaft neue Verwaltungsstrukturen zur Erfüllung von Aufgaben geschaffen werden, die durch die bestehenden Verwaltungsstrukturen der Bahn mit den vorhandenen Fachkräften bewältigt werden könnten.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem dem Präsidium des Nationalrates zugeleitet.

Für die Landesregierung:

Landesamtsdirektor

Abschriftlich

an alle Ämter der Landesregierungen

gesondert an die Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt
der Niederösterreichischen Landesregierung, Wien

an das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien

an das Präsidium des Nationalrates, Wien, 25 Ausfertigungen

an alle National- und Bundesräte in Tirol

zur gefälligen Kenntnisnahme.

Für die Landesregierung:

Dr. G s t r e i n

Landesamtsdirektor

F.d.R.d.A.:

