



Ausarbeitung

**Parlamentarische Befassung beim Ausbau
des Schienennetzes nach dem Bundesverkehrswegeplan**

**Parlamentarische Befassung beim Ausbau des Schienennetzes
nach dem Bundesverkehrswegeplan**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 081/20
Abschluss der Arbeit: 31. Juli 2020
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG)	4
3.	Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV)	4
3.1.	Grundsatz	4
3.2.	§ 5 BUV: „neu“	7
4.	Verfassungsrechtliche Informationsansprüche	7
5.	Bundestagsbeschluss zum TEN-Verkehr-Kernnetz	7

1. Fragestellung

Es stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen der Deutsche Bundestag mit Verkehrsprojekten, die im Bedarfsplan für die Bundesschienenwege gemäß dem Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz – BSWAG)¹ enthalten sind, zu befassen ist.

2. Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG)

Nach § 1 Abs. 1 BSWAG wird das Schienenwegenetz der Eisenbahnen des Bundes nach dem Bedarfsplan für die Bundesschienenwege ausgebaut. Dieser ist dem Gesetz als Anlage beigelegt. Nach § 7 dieses Gesetzes berichtet das Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur (BMVI) dem Deutschen Bundestag **jährlich** über den Fortgang des Ausbaus nach dem Stand vom 31. Dezember des Vorjahres. Seit 2007 ist der Bericht über den Ausbau der Schienenwege Bestandteil des Verkehrsinvestitionsberichts der Bundesregierung. Darin informiert die Bundesregierung über die Investitionen des Bundes in die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße und berichtet über den aktuellen Stand der Investitionsplanung nach dem Bundesverkehrswegeplan.²

3. Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV)

3.1. Grundsatz

Nach § 9 S. 1 BSWAG bedürfen die **Durchführung** der in den Bedarfsplan aufgenommenen Baumaßnahmen (Neu- und Ausbau) sowie deren **Finanzierung** einer Vereinbarung. Diese Vereinbarung gilt zwischen den Eisenbahnen des Bundes, deren Schienenwege gebaut oder ausgebaut werden sollen, und denjenigen Gebietskörperschaften oder Dritten, die den Bau oder Ausbau ganz oder teilweise finanzieren. In Umsetzung dieser Vorschrift haben der Bund und die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG am 25. Juli 2017 eine (neue) Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV) geschlossen.³ Sie ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Entsprechend § 9 BSWAG sind Gegenstand dieser Vereinbarung Verkehrsprojekte (Neu- und Ausbau), die im Bedarfsplan enthalten sind. Die Vereinbarung umfasst insbesondere die Finanzie-

1 Bundesschienenwegeausbaugesetz vom 15. November 1993 (BGBl. I S. 1874), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3221) geändert worden ist, abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/bswag/BSWAG.pdf>.

2 Eisenbahn-Bundesamt, Verkehrsinvestitionsbericht, https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Finanzierung/Verkehrsinvestitionsbericht/verkehrsinvestitionsbericht_inhalt.html, sowie Unterrichtung durch die Bundesregierung, Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2017, Bundestags-Drs. 19/15510 vom 19. November 2019, abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/155/1915510.pdf>.

3 Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV) vom 25. Juli 2017 zwischen dem Bund, der DB Netz AG, der DB Station&Service AG und der DB Energie GmbH, abrufbar unter https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/E/bedarfsplanumsetzungsvereinbarung.pdf?__blob=publicationFile.

zung der Planung und Realisierung der Projekte (vgl. § 1 BUV). Des Weiteren soll sie eine Grundlage legen für eine formalisierte parlamentarische Befassung zur verbesserten Einbeziehung des Deutschen Bundestages und zur Erhöhung der öffentlichen Akzeptanz der Verkehrsprojekte.⁴

Nach § 5 Abs. 1 S. 1 der BUV berichtet das BMVI dem Deutschen Bundestag jährlich über neu zu verwirklichende Projekte und Vorhaben, bei denen die **Leistungsphasen 1 und 2** der Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (HOAI)⁵ durchgeführt sind. Bei diesen Leistungsphasen geht es um die Grundlagenermittlung und die Vorplanung. Der Bericht beinhaltet nach § 5 Abs. 1 S. 2 BUV für die jeweiligen Projekte und Vorhaben:

- die empfohlene Vorzugsvariante (wirtschaftlichste Variante) und die auf Grundlage einer Gesamtwertprognose (GWP) ermittelten Kosten des Projekts/Vorhabens,
- Alternativvarianten mit Erläuterungen insbesondere zur Öffentlichkeitsbeteiligung, deren Auswirkungen auf die Kosten und die volkswirtschaftliche Bewertung sowie die Stellungnahme der Eisenbahninfrastrukturunternehmen zur technischen und rechtlichen Umsetzbarkeit nebst Auswirkungen auf die Betriebswirtschaftlichkeit, sowie
- Darstellung der möglichen Auswirkungen der Varianten auf die Haushalts- und Finanzplanung sowie die Priorisierung im Plafond.

Nach § 5 Abs. 2 und 3 BUV kann der Deutsche **Bundestag** wesentliche **Änderungen** der empfohlenen Vorzugsvariante fordern. Fordert er keine solchen Änderungen, ist das Projekt bzw. Vorhaben im Sinne der Vorzugsvariante in die Sammelvereinbarung Leistungsphase 3 und 4 HOAI aufzunehmen (Entwurfs- und Genehmigungsplanung). Mit Aufnahme in diese Sammelvereinbarung sichern die Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu, das Projekt bzw. Vorhaben nach Abschluss der Planungsphase zu realisieren (§ 4 Abs. 8 BUV). Aus Sicht der Bundesregierung soll die parlamentarische Befassung sicherstellen, dass die Entwurfs- und Genehmigungsplanung eine Umsetzungsvariante zum Gegenstand hat, die politisch zustimmungsfähig ist. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage hat sich die Bundesregierung wie folgt geäußert:

„[...] Die Parlamentarische Befassung (§ 5 BUV) soll sicherstellen, dass die Entwurfs- und Genehmigungsplanung eine Umsetzungsvariante zum Gegenstand hat, die politisch zustimmungsfähig ist. Dadurch soll vermieden werden, dass ein eigentlich bereits in der Genehmigungsphase (Leistungsphase 4) befindliches Projekt aufgrund fehlender politischer Zustim-

4 Vgl. Präambel der Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV) vom 25. Juli 2017 zwischen dem Bund, der DB Netz AG, der DB Station&Service AG und der DB Energie GmbH, abrufbar unter https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Anlage/E/bedarfsplanumsetzungsvereinbarung.pdf?__blob=publicationFile.

5 Vgl. Honorarordnung für Architekten und Ingenieure vom 10. Juli 2013 (BGBl. I S. 2276) (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – HOAI), abrufbar unter https://www.gesetze-im-internet.de/hoai_2013/HOAI.pdf.

*mung (die sich z. B. in entsprechenden Klagen niederschlagen kann) in die Grundlagenermittlung oder Vorplanung (Leistungsphase 1/2) zurückfällt und sich daher verzögert und verteuert. [...]*⁶

Zur Frage, in welcher Form und in welchem Umfang die Bundesregierung den Deutschen Bundestag nach der BUV befassen will, hat sie Folgendes ausgeführt:

*„Es ist vorgesehen, den Bericht, in dem die planerische Vorzugsvariante des Bundes sowie eventuelle, sich aus der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ergebende Alternativen dargestellt und in ihren Auswirkungen bewertet werden, zur parlamentarischen Befassung sowohl dem Verkehrs- als auch dem Haushaltsausschuss zuzuleiten. Über weitergehende Befassungen entscheidet der Deutsche Bundestag.“*⁷

Über die Einbindung der örtlich Betroffenen vor der Parlamentsbefassung führt die Bundesregierung wie folgt aus:

*„Eine Einbindung der örtlich Betroffenen erfolgt im Rahmen der frühen Bürgerbeteiligung nach § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Das Ergebnis fließt in den Bericht zur parlamentarischen Befassung ein. Das Ergebnis der parlamentarischen Befassung legt aus Sicht der Bundesregierung den zuwendungsrechtlichen Umfang des Vorhabens fest. Ein Präjudiz für das anschließende Planfeststellungsverfahren ergibt sich nicht. Die Rechte örtlich Betroffener im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens bleiben unberührt.“*⁸

Die frühe **Öffentlichkeitsbeteiligung** nach § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)⁹ wird bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, durchgeführt.

Die Anlage zur Antwort auf die Kleine Anfrage enthält Angaben zum Planungs- und Umsetzungsstand der Projekte bzw. Vorhaben, die im Bedarfsplan enthalten und Gegenstand der Leistungsphasen 1 und 2 sind. Darin wird das geplante **Ende** dieser **Leistungsphasen** genannt, so dass sich

6 Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 3. Mai 2019 auf eine Kleine Anfrage (Planungsbeschleunigung und Parlamentsbeteiligung im Rahmen der Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung), Antwort auf Fragen 1 und 2, Bundestags-Drs. 19/9885 vom 7. Mai 2019, abrufbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/098/1909885.pdf>.

7 Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 3. Mai 2019 auf eine Kleine Anfrage (Planungsbeschleunigung und Parlamentsbeteiligung im Rahmen der Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung), Antwort auf die Fragen 25 und 26, Bundestags-Drs. 19/9885 vom 7. Mai 2019, abrufbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/098/1909885.pdf>.

8 Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 3. Mai 2019 auf eine Kleine Anfrage (Planungsbeschleunigung und Parlamentsbeteiligung im Rahmen der Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung), Antwort auf die Fragen 30 und 31, Bundestags-Drs. 19/9885 vom 7. Mai 2019, abrufbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/098/1909885.pdf>.

9 Vgl. Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist, abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf>.

aus der Übersicht Anhaltspunkte dafür entnehmen lassen, ab wann eine parlamentarische Befassung nach § 5 BUV möglich erscheint.¹⁰

3.2. § 5 BUV: „neu“

§ 5 BUV bezieht sich ausdrücklich auf „neu“ zu verwirklichende Vorhaben. Diesen Terminus verwendet ausschließlich § 5 BUV. Nach der **Präambel** soll die BUV die Einbeziehung des Deutschen Bundestages verbessern und die öffentliche Akzeptanz der Verkehrsprojekte erhöhen. Dies spricht dafür, § 5 BUV weit auszulegen, so dass alle Vorhaben erfasst wären, die bereits im Bedarfsplan aufgeführt sind. Ein gewichtiger Anhaltspunkt ergibt sich aus der **Systematik** des Bedarfsplans:¹¹ Vorhaben des „Abschnitts 2“ sind dort als „neu“ bezeichnet, während dieser Zusatz bei Vorhaben des „Abschnitts 1“ fehlt. Damit stünde im Einklang, dass das BMVI ein im Bedarfsplan bereits aufgeführtes Vorhaben des „Abschnitts 2“ (Hanau-Gelnhausen)¹² offenbar § 5 BUV zuordnet.¹³ Rechtsprechung oder Kommentierung besteht zu dieser Frage soweit ersichtlich nicht.

4. Verfassungsrechtliche Informationsansprüche

Unabhängig von der Auslegung von § 5 BUV ist zu berücksichtigen, dass die Vereinbarung nicht zwischen Bundesregierung und Bundestag, sondern zwischen Bundesregierung und Eisenbahnunternehmen geschlossen ist. Eigene Ansprüche des Bundestages gegen die Bundesregierung aus dieser Vereinbarung sind daher schon mit Blick auf ihre Rechtsnatur und Justiziabilität eher fraglich.¹⁴ Es ist dem Bundestag und seinen Mitgliedern jedoch unbenommen, **verfassungsrechtliche Informationsansprüche**¹⁵ gegenüber der Bundesregierung geltend zu machen, auch in Bezug auf alle laufenden oder neuen Vorhaben. Dies gilt unabhängig von der BUV, die diese verfassungsrechtlichen Ansprüche weder begründen noch beschneiden kann.

5. Bundestagsbeschluss zum TEN-Verkehr-Kernnetz

Am 28. Januar 2016 hat der Deutsche Bundestag den folgenden Beschluss gefasst:

10 Vgl. Anlage auf Seite der 9 der Bundestags-Drs. 19/9885 vom 7. Mai 2019, abrufbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/098/1909885.pdf>.

11 Siehe oben Fn. 1.

12 Teil des Projektes ABS/NBS Hanau – Würzburg/Fulda - Erfurt, vgl. Bundestags-Drs. 19/18075, S. 2, abrufbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/180/1918075.pdf>.

13 Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 3. Mai 2019 auf eine Kleine Anfrage (Planungsbeschleunigung und Parlamentsbeteiligung im Rahmen der Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung), Antwort auf Fragen 1 und 2, Bundestags-Drs. 19/9885 vom 7. Mai 2019, abrufbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/098/1909885.pdf>.

14 Vgl. zu einer ähnlichen Problematik Hoppe, DVBl 2007, 1540.

15 Siehe hierzu nur: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/regierungskontrolle_neu/kontrolle/instrumente/255462.

„Der Deutsche Bundestag beschließt:

1. in Fällen besonderer regionaler Betroffenheit durch die Realisierung von Schienengütertrassen der Verkehrskorridore des TEN-Verkehr-Kernnetzes, die durch EU-Mittel (CEF) bezuschungsfähig sind, auch künftig die konstruktive Zusammenarbeit der Akteure vor Ort zu unterstützen und deren Vorschläge bei der Erarbeitung konkreter Lösungen besonders zu berücksichtigen;

2. aus den jeweils dort gewonnenen Empfehlungen im Einzelfall konkrete Beschlüsse an die Bundesregierung zu formulieren, um im Einzelfall im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel einen besonderen – über das gesetzliche Maß hinausgehenden – Schutz von Anwohnern und Umwelt erreichen zu können;[...].“¹⁶

Hierzu benötigt der Deutsche Bundestag von der Bundesregierung Informationen über die Ausgestaltung des zur Realisierung anstehenden Bedarfsplanvorhabens nach Abschluss der Vorplanung (Leistungsphase 2 HOAI).¹⁷ In Umsetzung dieses Beschlusses hat die Bundesregierung bereits berichtet.¹⁸

16 Vgl. Bundestags-Drs. 18/7365 vom 26. Januar 2016, abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/073/1807365.pdf>, sowie Plenarprotokoll 18/152 vom 28. Januar 2016, S. 14989(A), abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18152.pdf#P.14979>.

17 Vgl. in diesem Sinne z. B. den Bericht der Bundesregierung über das Ergebnis der Vorplanung und der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zum Projekt Wallauer Spange, Bundestags-Drs. 19/18610 vom 14. April 2020, Ziffer 1 (Einleitung), erster Absatz, abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/186/1918610.pdf>.

18 Vgl. Bundestags-Drs. 19/17945 vom 10. März 2020, Bericht über das Ergebnis der Vorplanung und der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zur Ausbaustrecke Lübeck – Schwerin, abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/179/1917945.pdf>; Bericht der Bundesregierung über das Ergebnis der Vorplanung und der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zur Ausbaustrecke Hanau – Gelnhausen, Bundestags-Drs. 19/18075 vom 13. März 2020, abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/180/1918075.pdf>; Bericht der Bundesregierung über das Ergebnis der Vorplanung und der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zum Projekt Wallauer Spange, Bundestags-Drs. 19/18610 vom 14. April 2020, abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/186/1918610.pdf>, sowie Bericht der Bundesregierung über das Ergebnis der Vorplanung und der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zur Ausbaustrecke/Neubaustrecke Hamburg-Lübeck-Puttgarden, Bundestags-Drs. 19/19500 vom 28. Mai 2020, abrufbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/195/1919500.pdf>.