



Sachstand

Frage zur Wirkung eines Beschlusses des Deutschen Bundestages
Beschluss zu BT-Drs. 18/7365, Ziff. 4

Frage zur Wirkung eines Beschlusses des Deutschen Bundestages
Beschluss zu BT-Drs. 18/7365, Ziff. 4

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 143/16
Abschluss der Arbeit: 6. Mai 2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

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.

1. Fragestellung

Der Deutsche Bundestag hat neben seinem Beschluss zum Ausbau der Rheintalbahn¹ am 28. Januar 2016 noch einen Beschluss zur „Menschen- und umweltgerechten Realisierung europäischer Schienennetze“² erlassen. Grob zusammengefasst geht es in dem zuletzt genannten Beschluss darum, dass die Lärmschutz- und Umweltstandards, die bei dem Ausbau der Rheintalbahn eingehalten werden sollen und die in Teilen wohl über das gesetzliche Maß hinausgehen, auch bei dem Ausbau anderer Bahnstrecken erreicht werden sollen. Dies soll insbesondere bei dem Ausbau von Bahnstrecken im Rahmen des Aufbaus eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) Berücksichtigung finden. Der Beschluss³ ist nach seinem Wortlaut nicht an einen bestimmten Adressaten, insbesondere nicht an die Bundesregierung, die Landesregierungen oder an sonstige staatliche Stellen gerichtet.

Das vorliegende Gutachten bezieht sich auf Ziff. 4 des Beschlusses. Dort heißt es:

„Der Deutsche Bundestag beschließt:

[...]

4. *bei der Realisierung von Schienengütertrassen im Rahmen der Verkehrskorridore des TEN-Verkehr-Kernnetzes die rechtliche Gleichstellung von Ausbaustrecken an Neubaustrecken sicherzustellen.“*

Dazu sind die folgenden Fragen gestellt worden: Inwiefern ist dieser Beschluss des Deutschen Bundestages für Ausbau- bzw. sonstige Bauprojekte bei Schienenstrecken, die im TEN-Verkehrsnetz enthalten sind, bindend? Gegenüber wem wird diese Bindungswirkung entfaltet?

2. Erläuterungen

Bei den Beschlüssen des Deutschen Bundestages wird unterschieden zwischen den „echten“ und den „schlichten“ Parlamentsbeschlüssen. Echte Beschlüsse sind solche mit rechtlicher Verbindlichkeit für den jeweiligen Adressaten.⁴ Diese verbindlichen Beschlüsse sind im Wesentlichen im Grundgesetz selbst genannt. Dazu gehören aus dem inneren Bereich des Bundestages z.B. die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen (Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG), aus dem Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen z.B. das Herbeirufen von Mitgliedern der Bundesregierung (Art. 43 Abs. 1 GG)

1 Beschluss vom 28. Januar 2016, BT-PlProt. 18/152, S. 14989 (A); der Inhalt des Beschlusses ist dem entsprechenden Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zu entnehmen: BT-Drs. 18/7364.

2 Beschluss ebenfalls vom 28. Januar 2016, BT-PlProt. 18/152, S. 14989 (A); der Inhalt dieses Beschlusses ist dem entsprechenden Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zu entnehmen: BT-Drs. 18/7365.

3 Vgl. BT-Drs. 18/7365, S. 2.

4 Luch, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Auflage 2016, § 10 Handlungsformen Rdnr. 14; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz Kommentar, 13. Auflage 2014, Art. 40 Rdnr. 31 ff.

oder aus dem Bereich der besonderen Staatsangelegenheiten z.B. die Feststellung des Verteidigungsfalls (Art. 115a Abs. 1 GG).⁵

Demgegenüber geht von schlichten Parlamentsbeschlüssen keine (rechtliche) Verbindlichkeit aus. Es handelt sich dabei oft um Resolutionen oder Stellungnahmen zu aktuellen Ereignissen, politische Absichtserklärungen, Ersuchen an die Regierung oder andere Entschlüsse, denen (ggf. noch) keine Regulierungsabsicht zu Grunde liegt.⁶ Diese Beschlüsse müssen sich nicht an ein anderes Staatsorgan wie z.B. die Regierung richten,⁷ sie können auch als Absichtserklärung für das zukünftige Handeln des Bundestages selbst zu sehen sein. Trotz der fehlenden Verbindlichkeit wird diesen Beschlüssen jedoch eine nicht unerhebliche politische Bedeutung zugemessen.⁸

Der hier betrachtete Beschluss des Bundestages vom 28. Januar 2016⁹ ist als schlichter Parlamentsbeschluss zu bewerten. Soweit ersichtlich, ist er nicht auf der Basis einer spezifischen verfassungsrechtlichen Regelung ergangen und ist – im Unterschied zu dem Beschluss zur Rheintalbahn¹⁰ – auch nicht die Grundlage für weiteres (haushaltsrechtliches) Handeln der Regierung. Der Beschluss benennt keinen Adressaten und trägt auch inhaltlich keinen anderen Staatsorganen bestimmte Aufgaben an. Aus diesen Gründen geht von ihm nach hiesiger Auffassung keine rechtliche Bindungswirkung für andere Staatsorgane aus.

Nach seinem Wortlaut ist der Beschluss als Absichtserklärung des Bundestages in Bezug auf sein eigenes zukünftiges Handeln zu verstehen. In Ziff. 4 des Beschlusses gibt sich der Bundestag selbst auf, in Zukunft bei der Realisierung von Schienengütertrassen im Rahmen des „TEN-Verkehr-Kernetzes die rechtliche Gleichstellung von Ausbaustrecken an Neubaustrecken sicherzustellen“. Die Erklärung, eine rechtliche Gleichstellung herbeiführen zu wollen, kann freilich nur in dem Maße gelten, wie dem Bundestag in diesem Bereich überhaupt Regelungskompetenzen zustehen.

Aber auch als Absichtserklärung des Bundestages in Bezug auf sein eigenes zukünftiges Handeln geht von dem Beschluss keine absolute Bindungswirkung für den Bundestag selbst aus. Der Bundestag kann den Beschluss jederzeit wieder (ausdrücklich) aufheben oder ihn durch einen inhaltlich abweichenden Beschluss „überschreiben“.¹¹

5 Siehe dazu ausführlich Luch, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Auflage 2016, § 10 Handlungsformen Rdnr. 15 ff.

6 Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz Kommentar, 13. Auflage 2014, Art. 40 Rdnr. 34.

7 Luch, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Auflage 2016, § 10 Handlungsformen Rdnr. 29.

8 Klein, in: Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Auflage 2005, § 50 Stellung und Aufgaben des Bundestages Rdnr. 14;

9 BT-Drs. 18/7365.

10 BT-Drs. 18/7364.

11 Dazu allgemein – wenn auch konkret zur Möglichkeit des Bundestages, seine eigenen Gesetze zu „überschreiben“ – ausführlich das BVerfG Beschluss vom 15. Dezember 2015, Az.: 2 BvL 1/12, Absätze 53 ff. – „treaty override“.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass von Ziff. 4 des Beschlusses des Bundestages vom 28. Januar 2016 (BT-Drs. 18/7365) weder für andere Staatsorgane noch für den Bundestag selbst rechtliche Bindungswirkung ausgeht. Politisch dürfte dem Beschluss jedoch schon deshalb erhebliche Bedeutung zukommen, da er vom Plenum einstimmig gefasst wurde.¹²

Ende der Bearbeitung.

12 BT-PlProt. 18/152, S. 14989 (A).