

STELLUNGNAHMEN

Der Status der Deutschen Reichsbahn in Berlin (West) im Lichte der Berliner S-Bahn- Vereinbarung vom 30. Dezember 1983

Bisweilen werfen kleinere Ereignisse ein Schlaglicht auf größere Zusammenhänge. Wenn in einer »normalen« Großstadt verschiedene Verkehrsträger zu einem Verkehrsverbund zusammengeschlossen werden, so ist dies nur ein kommunales, von den örtlichen Verkehrsmittelbenutzern gemeinhin begrüßtes Ereignis rationeller Verkehrspolitik. Wenn in den drei Westsektoren der Großstadt Berlin die S-Bahn mit der U-Bahn und dem Linienbusverkehr der Berliner Verkehrsgesellschaft (BVG) zu einem Verkehrsverbund integriert wird, dann kommt diesem kommunalen Geschehen zugleich »wahrhaft nationale Bedeutung« zu¹, und der Regierende Bürgermeister wird veranlaßt, es als »ein wichtiges Ereignis für die Ost-West-Beziehungen« in eine noch umfassendere allgemeinpoltische Dimension einzubetten². Dies sind, gerade auch in rechtlicher Hinsicht, keineswegs lokalpatriotische Übertreibungen, denn die am 9. Januar 1984, 3 Uhr, in Kraft getretene Berliner S-Bahn-Vereinbarung vom 30. Dezember 1983³ wirft ein Schlaglicht nicht nur auf den rechtlichen Sonderstatus Berlins, sondern auch auf einige Steinchen des Mosaikbildes »Rechtslage Deutschlands«.

Bis zum Inkrafttreten der S-Bahn-Vereinbarung war die S-Bahn in ganz Berlin ein Betriebsteil der Deutschen Reichsbahn. Nur vor dem Hintergrund des rechtlichen Schicksals der Deutschen Reichsbahn in Berlin wird daher die S-Bahn-Vereinbarung verständlich und erhellt ihre überregionale Bedeutung.

¹ So W. Seiffert, Die Lösung des Berliner S-Bahn-Problems. Ein Zukunftsprojekt von nationaler Bedeutung, Deutschland-Archiv 1983, S. 386 ff.

² Vgl. die Erklärung des Regierenden Bürgermeisters R. v. Weizsäcker, Der Tagesspiegel vom 30.12.1983.

³ Der Text der Vereinbarung wurde vom Presse- und Informationsamt des Landes Berlin am 29.12.1983 veröffentlicht, abgedruckt in Der Tagesspiegel vom 30.12.1983.

1945 war das Deutsche Reich ausschließlicher Träger der Eisenbahnhoheit⁴, d. h. das Reich allein besaß »die rechtliche Fähigkeit zur Betätigung von Hoheitsrechten im Eisenbahnwesen«⁵. Dies war die Folge der rechtlichen Umgestaltung des Eisenbahnwesens der Weimarer Republik nach 1933.

War unter der Weimarer Reichsverfassung (Art. 7 Ziff. 19 WRV) das Eisenbahnwesen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung, so lag die Rechtsetzungskompetenz nach Art. 2 des »Neuaufbaugesetzes«⁶ ausschließlich beim Reich. Hatte die Deutsche Reichsbahn seit 1924⁷ den Status einer juristischen Person mit der Firma »Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft« und hatten »die Stellen der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft« zwar bestimmte öffentlich-rechtliche Befugnisse, waren sie aber dennoch »keine Behörden oder amtliche Stellen des Reichs«⁸, so wurde 1937 die Hauptverwaltung der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft Bestandteil des Reichsverkehrsministeriums und ihre Dienststellen zu Reichsbehörden⁹; damit bereits war die Deutsche Reichsbahn Teil der Reichsverwaltung geworden. Das Reichsbahngesetz von 1939¹⁰ hob die juristische Person »Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft« auf; die Deutsche Reichsbahn konnte aber – als Teil des Reichsverkehrsministeriums – im rechtsgeschäftlichen Verkehr unter ihrem Namen handeln und besaß Prozeßfähigkeit; (Behörden-)Leiter der Deutschen Reichsbahn wurde der Reichsverkehrsminister unter der Bezeichnung »Generaldirektor der Deutschen Reichsbahn«¹¹.

In vermögensrechtlicher Hinsicht hatte die Weimarer Reichsverfassung (Art. 89) es als Aufgabe des Reichs bestimmt, »die dem allgemeinen Verkehre dienenden Eisenbahnen in sein Eigentum zu übernehmen und als einheitliche Verkehrsanstalt zu verwalten«. Diese Eigentumsübernahme erfolgte 1920 durch einen Staatsvertrag zwischen dem Reich und deutschen

⁴ Vgl. W. Haustein, Die Eisenbahnen im deutschen öffentlichen Recht (Frankfurt a. M. 1960), S. 51.

⁵ *Ibid.*, S. 41.

⁶ RGBl. 1934 I, S. 75.

⁷ Siehe § 1 des Reichsbahngesetzes vom 30. 8. 1924, RGBl. 1924 II, S. 272, sowie § 1 des Reichsbahngesetzes vom 13. 3. 1930, RGBl. 1930 II, S. 369, und die Satzung der Deutschen Reichsbahngesellschaft, *ibid.*, S. 377.

⁸ Vgl. § 17 Reichsbahngesetz 1930.

⁹ Vgl. Art. 2 des Gesetzes zur Neuregelung der Verhältnisse der Reichsbank und der Deutschen Reichsbahn vom 10. 2. 1937, RGBl. 1937 II, S. 47.

¹⁰ RGBl. 1939 I, S. 1205.

¹¹ Vgl. §§ 26 (2), 2 und 3 Reichsbahngesetz 1939.

Ländern¹². Auch nach Errichtung der »Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft« blieben die Reichseisenbahnen, d. h. vor allem die Eisenbahnzwecken gewidmeten Grundstücke, das Grundstückzubehör, das rollende Material und alle sonstigen beweglichen Sachen der Reichseisenbahnen »Eigentum des Reichs (Reichseisenbahnvermögen)«¹³; die Reichsbahngesellschaft erwarb Eigentum nur an den Betriebsvorräten und Kassenbeständen¹⁴. Das Reichsbahngesetz von 1939 faßte dann beide Vermögensmassen zum »Reichseisenbahnvermögen als ein Sondervermögen des Reichs mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung« zusammen; dieses Reichseisenbahnvermögen war »von dem übrigen Vermögen des Reichs« haftungsrechtlich getrennt zu halten¹⁵. Mit der Übernahme der dem allgemeinen Verkehre dienenden Eisenbahnen und der »sich auf das Eisenbahnwesen beziehenden« Hoheitsrechte (Art. 89 und 90 WRV) war auch das Recht zum Betrieb der (nunmehrigen) Reichseisenbahnen auf das Reich übergegangen. Davon gingen die Reichsbahngesetze der Weimarer Republik aus, denn durch sie übertrug das Reich der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft »das ausschließliche Recht zum Betriebe der Reichseisenbahnen«¹⁶; gleichzeitig aber wurde die Gesellschaft mit der Pflicht zum Betrieb der Reichseisenbahnen belastet¹⁷. Mit der Auflösung der Reichsbahn-Gesellschaft durch das Reichsbahngesetz von 1939 fielen Eisenbahnbetriebsrecht und Eisenbahnbetriebspflicht wieder auf das Reich zurück; das Reichsbahngesetz enthielt lediglich noch eine Regelung der Betriebspflicht: Sie war von der Deutschen Reichsbahn als Sonderverwaltung des Reichsverkehrsministeriums wahrzunehmen¹⁸.

Nach der Besetzung des »besonderen Berliner Gebiets« und seiner Unterwerfung unter die »gemeinsame Besatzungshoheit« der vier Alliiert-

¹² RGBl. 1920, S. 774.

¹³ Vgl. § 6 Reichsbahngesetz 1924 und § 6 Reichsbahngesetz 1930 (Fundstellen siehe Anm. 7).

¹⁴ D. Schröder, Der Status der Deutschen Reichsbahn in Berlin, Recht in Ost und West 1982, S. 237 (238).

¹⁵ Vgl. § 1 Reichsbahngesetz 1939.

¹⁶ Vgl. jeweils § 5 der Reichsbahngesetze von 1924 und 1930.

¹⁷ Vgl. jeweils § 9 der Reichsbahngesetze von 1924 und 1930.

¹⁸ Vgl. § 6 Reichsbahngesetz von 1939: »Die Deutsche Reichsbahn wird nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen geführt. Dabei ist den Anforderungen des Verkehrs Rechnung zu tragen und der Betrieb sicher zu führen; die Anlagen der Deutschen Reichsbahn nebst den Betriebsmitteln und dem sonstigen Zubehör sind nach den Bedürfnissen des Verkehrs sowie nach dem jeweiligen Stand der Technik gut zu unterhalten, zu erneuern und weiter zu entwickeln«.

ten¹⁹ hätte es 1945 angesichts der technischen Einheit des Eisenbahnnetzes im Großraum Berlin nahegelegen, das Eisenbahnwesen in Berlin durch eine umfassende schriftlich fixierte interalliierte Vereinbarung zu regeln. Eine solche Vereinbarung hat es nicht gegeben, und zwar, wie ein Beobachter mutmaßt, auf Grund der »Skepsis der angelsächsischen Mächte . . . , durch eine Detailregelung zukünftige Entwicklungen zu erschweren«²⁰. Es erwies sich jedoch, daß gerade mangels einer umfassenden Vereinbarung die zukünftigen Entwicklungen nach 1945 erschwert wurden. Als Teilaspekt des Kalten Krieges entwickelte sich auf seinem Berliner Regionalschauplatz ein Reichsbahnpräsidentenstreit, der immer wieder zu scharfen Konfliktsituationen führte²¹. Er konnte nur durch *ad hoc*-Rechtsetzungsakte und praktisches Einschreiten der westlichen Besatzungsmächte gegen sowjetische bzw. ostdeutsche Rechtspräventionen mühsam eingedämmt aber bis heute nicht völlig beigelegt werden. Auf der Basis dieser Kasuistik erstellte Analysen des Rechtsstatus der Reichsbahn in Berlin haben notwendigerweise den Charakter eines komplizierten juristischen Puzzlespiels²². Unter Hinzufügung der Berliner S-Bahn-Vereinbarung von 1983 und der aus ihrem Anlaß von der Alliierten Kommandantur Berlin erlassenen BK/O (83) 7 vom 27. Oktober 1983²³ und BK/O (83) 9 vom 28. Dezember 1983²⁴ als weitere juristische Puzzleteile entsteht folgendes Bild des Rechtsstatus der Reichsbahn in Berlin:

1. Die Eisenbahnhoheit wird in Berlin (West) von den Besatzungsmächten wahrgenommen, Träger der Eisenbahnhoheit ist in Berlin (West) das (handlungsunfähige) Deutsche Reich²⁵. Mit der Übernahme der "supreme authority with respect to Germany, including all the powers possessed by the German Government" durch die Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945²⁶

¹⁹ Vgl. das Londoner Protokoll über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin vom 12. 9. 1944, UNTS Bd. 227, S. 280.

²⁰ Schröder (Anm. 14), S. 239.

²¹ Erinnerung sei beispielhaft an die Postierung sowjetischen Militärs auf dem Grundstück der damals im amerikanischen Sektor (Schöneberger Ufer) befindlichen Reichsbahndirektion Berlin (Berlin Behauptung von Freiheit und Selbstverwaltung 1946–1948, Berlin 1959, S. 446 f.) und an den Streik der Eisenbahngewerkschaft im Mai 1949 (Berlin Ringen um Einheit und Wiederaufbau 1948–1951, Berlin 1962, S. 248, 252, 290).

²² Vgl. die Dissertation von J. Posth, Rechtliche Grundlagen der Deutschen Reichsbahn in West-Berlin (Göttingen 1973).

²³ GVBl. Bln. 1983, S. 1424.

²⁴ GVBl. Bln. 1984, S. 56.

²⁵ Posth (Anm. 22), S. 111.

²⁶ Vollständiger Text bei I. von Münch, Dokumente des geteilten Deutschland (2. Aufl. 1976), S. 19 ff., deutsche Übersetzung bei K. Schmid, Die deutsche Frage im Staats- und Völkerrecht (1980), S. 100 ff.

traten die Besatzungsmächte auch in die Wahrnehmung der Eisenbahnhoheit des Deutschen Reiches ein; weil – nach dem bekannten Passus in der Berliner Erklärung – die Übernahme der „supreme authority“ »nicht die Annektierung Deutschlands« bewirkte, kann die Übernahme der Eisenbahnhoheit – wie die Übernahme der anderen Hoheiten des Deutschen Reiches auch – nur als Eintritt in die Funktionen des Reiches, nicht aber als Wechsel der Trägerschaft der Eisenbahnhoheit verstanden werden. Während in den Gebieten der Besatzungszonen später die beiden deutschen Staaten Träger der Eisenbahnhoheit wurden, hat sich an der Trägerschaft der Eisenbahnhoheit in Berlin seit 1945 nichts geändert; dies gilt jedenfalls für die Westsektoren. Da das »besondere Berliner Gebiet« der »gemeinsamen Besatzungshoheit« der vier Mächte unterworfen wurde²⁷, wurden Funktionsinhaber der Eisenbahnhoheit des Reiches alle vier Mächte. Gemeinsam übten diese die Eisenbahnhoheit jedoch nur im Bereich der Rechtsetzung aus. Das kam und kommt darin zum Ausdruck, daß die Reichsbahn in Berlin betreffende Rechtsetzung nicht durch die Sektorenkommandanten, sondern durch die Alliierte Kommandantur erfolgt²⁸; nach dem Mauerbau beschränkt sich die Rechtsetzung der Kommandantur auf die Westsektoren²⁹.

Da die Eisenbahngesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland nach Berlin nicht übernommen wurde, die DDR über die Westsektoren keine Rechtsetzungskompetenzen besitzt und die Alliierte Kommandantur das Reichseisenbahnrecht nicht aufgehoben hat, gilt dieses, insbesondere das Reichseisenbahngesetz von 1939, in den Westsektoren Berlins fort³⁰. Im exekutiven Bereich wurde die Hoheit prinzipiell von den Sektorenkommandanten wahrgenommen; die (wohl nur vorübergehend vertretene) Rechtsauffassung der sowjetischen Besatzungsmacht, auch auf in den Westsektoren belegtem Reichsbahngelände hoheitlich tätig werden zu

²⁷ Vgl. Londoner Protokoll vom 12.9.1944 (Anm.19).

²⁸ Posth (Anm.22), S.115.

²⁹ So z. B. ausdrücklich BK/O (62) 6 vom 21.8.1962 (GVBl. Bln.1962, S.1098) betreffend die »Befugnisse der Berliner Polizei auf dem Westberliner Gelände der S- und Reichsbahn«; Anordnungen der Vierer-Kommandantur galten selbstverständlich für alle Sektoren (vgl. z. B. das Verbot politischer Propaganda u. a. auf S-Bahnhöfen, TRANS/I (47) 51, in Berlin Behauptung von Freiheit und Selbstverwaltung 1946–1948, Berlin 1959, S.184); Anordnungen der Dreier-Kommandantur enthielten zunächst keine ausdrücklichen Einschränkungen auf die Westsektoren, vgl. z. B. BK/O (50) 21 vom 23.2.1950 (GVBl. Bln.1950, S.70) betreffend Fahrgeldentrichtung seitens des Alliierten Personals u. a. auch auf S-Bahnen.

³⁰ Schröder (Anm.14), S.243; Posth (Anm.22), S.118. Vgl. auch die ausdrückliche Bezugnahme auf die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 17.7.1928 in BK/O (62) 6 (GVBl. Bln.1962, S.1098).

dürfen, konnte sich nicht durchsetzen³¹. Daß die Alliierten die Eisenbahnhoheit im Bereich der Rechtsetzung weiterhin wahrnehmen, zeigt sich jetzt an der BK/O (83) 9, derzufolge vor der Verkündung von Rechtsvorschriften über den Betrieb der S-Bahn in Berlin (West) durch die Westberliner S-Bahnverwaltung die vorherige Ermächtigung der Alliierten Kommandantur erforderlich ist.

2. Die Reichsbahndirektion Berlin ist in Bezug auf ihren Amtsbezirk Berlin (West) noch immer ein Restbestand der Behördenorganisation des Reiches.

Hierüber besteht freilich ein Dissens, denn nach Auffassung der DDR ist die Reichsbahndirektion Berlin Teil der Behördenorganisation der DDR, und zwar ein dem DDR-Ministerium für Verkehrswesen nachgeordnetes »Zwischenleitungsorgan des Eisenbahntransportes«³². Der Dissens wurde durch einen Formelkompromiß in der Berliner S-Bahn-Vereinbarung überbrückt, demzufolge diese getroffen wurde durch »die von ihren Vorgesetzten beauftragten Senatsrat Hinkfuß und Hauptabteilungsleiter Reichsbahnhauptdirektor Dr. Meißner«. Diese Formel läßt, bei Vertragstexten völlig ungewöhnlich, offen, wer eigentlich die vertragschließenden Subjekte sind. Daß dies einerseits die Gebietskörperschaft Berlin (West) ist, ist unstrittig; daß dies andererseits die DDR ist, bleibt dieser zu behaupten durch den Formelkompromiß unbenommen³³. Läßt aber der Formelkompromiß auch die Rechtsbehauptung zu, Vereinbarungspartner sei das Deutsche Reich? Diese zunächst irritierend erscheinende Frage wird vor folgendem Hintergrund plausibel. Bei der Wiederaufnahme des Reichsbahnbetriebs 1945 handelte es sich um eine Wiederaufnahme von Reichsverwaltung³⁴. Die Neuorganisation des Eisenbahnwesens in der sowjetischen Besatzungszone bzw. der späteren DDR hat an der Eigenschaft der Reichsbahndirektion Berlin als »Reichsbehörde«³⁵ nichts zu ändern vermocht. In korrekter Wahrnehmung ihres räumlichen Kompe-

³¹ Paradefall war die Besetzung der seinerzeit noch im amerikanischen Sektor befindlichen Reichsbahndirektion Berlin durch bewaffnete sowjetische Posten, die nach Umstellung des Reichsbahndirektionsgebäudes durch amerikanische Militärpolizei wieder abgezogen wurden, vgl. Berlin Behauptung von Freiheit und Selbstverwaltung 1946–1948, S.446f. Vgl. auch BK/L (49) 1, abgedruckt in: Berlin Quellen und Dokumente 1945–1951, 2. Halbbd. (Berlin 1964), S.1755.

³² Vgl. § 8 des Statuts der Deutschen Reichsbahn vom 19.11.1960, GBl. DDR 1960 II, S.453.

³³ So heißt es in einer Meldung über den Abschluß der S-Bahn-Vereinbarung im Neuen Deutschland vom 31.12.1983: »Für die DDR unterzeichnete ... Dr. Meißner«.

³⁴ Posth (Anm.22), S.140.

³⁵ Vgl. § 17 Reichsbahngesetz 1939.

tenzbereichs bezogen sich die Befehle der Sowjetischen Militärverwaltung sowohl über die Bildung deutscher Zentralverwaltungen vom 27. Juli 1945³⁶ – so auch der Zentralverwaltung für Verkehrswesen »zur Leitung und Verwaltung der Eisenbahndirektionen« – wie auch über die Bildung von acht deutschen »Eisenbahndirektionen« vom 1. August 1945³⁷ nur auf das Gebiet der sowjetischen Besatzungszone in Deutschland. Da diese Befehle die Reichseisenbahnorganisationsstruktur in Berlin nicht aufheben konnten³⁸, andererseits die Eingliederung der bestehenden Reichsbahndirektion Berlin in die sowjetzonale deutsche Zentralverwaltung für Verkehrswesen von den westlichen Besatzungsmächten geduldet wurde, nimmt seit dem 1. August 1945 die Reichsbahndirektion Berlin eine Zwitterstellung ein: sie blieb als »Dienststelle der Deutschen Reichsbahn« Reichsbehörde und wurde als Dienststelle der deutschen Zentralverwaltung für Verkehr Zonenbehörde. Nach Gründung der DDR und Umwandlung der deutschen Zentralverwaltung für Verkehr zum Verkehrsministerium der DDR wurde die Reichsbahndirektion Berlin von einer Zonenbehörde zu einem Teil der Behördenorganisation der DDR. An der Zwitterstellung der Reichsbahndirektion Berlin, jedenfalls soweit es ihre behördenrechtliche Stellung in den Westsektoren Berlins betrifft, konnte weder diese Umwandlung noch die spätere Eisenbahngesetzgebung der DDR³⁹ etwas ändern, denn der DDR ermangelt es gegenüber Berlin (West) an Gesetzgebungskompetenz und Organisationsgewalt. Sowohl die zwischen 1949 und 1951 erfolgte Sitzverlegung der Reichsbahndirektion Berlin aus dem amerikanischen in den sowjetischen Sektor wie auch die Namensidentität des »Trägers des öffentlichen Eisenbahnverkehrs in der DDR«⁴⁰ mit der Eisenbahnverwaltung des Deutschen Reiches (»Deutsche Reichsbahn«) verschleiern die Zwitterstellung der Reichsbahndirektion Berlin. Die Beibehaltung des Traditionsnamens »Deutsche Reichsbahn« ist jedoch eine weise Entscheidung der DDR, denn sie ermöglicht beiden Seiten ohne Bezeichnungskontroversen die Wahrung ihres Rechtsstand-

³⁶ Berlin Quellen und Dokumente 1945–1951, 2. Halbbd., S. 1233.

³⁷ Berlin Quellen und Dokumente 1945–1951, 1. Halbbd., S. 166.

³⁸ Daß die vier Besatzungsmächte auch nach Bildung der (sowjetzonalen) »Eisenbahndirektionen« am 1.8.1945 die »Dienststelle der RBD (= Reichsbahndirektion) Berlin« als fortbestehend ansahen, ergibt sich aus dem Dokument CONL/P (45) 27 des Transportdirektors des Kontrollrats, Berlin Quellen und Dokumente 1945–1951, 1. Halbbd., S. 167 (169).

³⁹ Vgl. insbesondere die Anordnung über das Statut der Deutschen Reichsbahn vom 19.11.1960, GBl. DDR 1960 II, S. 453.

⁴⁰ Vgl. § 1 Statut der Deutschen Reichsbahn vom 19.11.1960.

punktes: Die DDR kann die »Reichsbahndirektion Berlin« als ein ausschließlich ihrem Verkehrsministerium nachgeordnetes »Zwischenleitungsorgan« ausgeben, der Senat von Berlin und die westlichen Besatzungsmächte können die »Reichsbahndirektion Berlin« als Reichsbehörde betrachten, über die die Alliierte Kommandantur anstelle des Reichsverkehrsministers die diesem gemäß §3 Reichsbahngesetz 1939 obliegende Leitung ausübt.

Der oben genannte Formelkompromiß in der S-Bahn-Vereinbarung findet seine Entsprechung in der BK/O (83) 7, mit der die Kommandantur »die Ermächtigung zur Aufnahme von Gesprächen zwischen dem Senat und der Deutschen Reichsbahn über technische Maßnahmen«, und in der BK/O (83) 9, mit der die Kommandantur die »erforderliche Ermächtigung« zum Abschluß der S-Bahn-Vereinbarung erteilt. Im Unterschied zur sonst üblichen Praxis gibt die Alliierte Kommandantur nicht an, w e m sie die Verhandlungs- bzw. Abschlußermächtigung erteilt. Es ist daher möglich, als »ermächtigt« ausschließlich den Senat von Berlin anzusehen, möglich ist aber ebenso, die Ermächtigung a u c h auf die Reichsbahndirektion Berlin in ihrer Eigenschaft als Reichsbehörde zu beziehen; die Alliierte Kommandantur hätte dann in Wahrnehmung der Kompetenzen des Reichsverkehrsministers gehandelt, der in Reichsbahnangelegenheiten »die endgültige alleinige Entscheidung in allen Fragen« hat, »die er im Einzelfalle selbst zu behandeln wünscht«⁴¹. So gesehen stellt die Berliner S-Bahn-Vereinbarung eine Verwaltungsvereinbarung zwischen der Gebietskörperschaft Berlin (West) und dem Deutschen Reich dar, die Verwaltungszuständigkeiten und sich daraus ergebende Finanzierungsfragen neu regelt.

3. »Das Reichseisenbahnvermögen in Berlin ist bis heute Reichsvermögen und als solches von der jeweiligen Besatzungsmacht der Belegenheit beschlagnahmt«⁴² und ihrer Kontrolle unterworfen.

Die Beschlagnahme des Vermögens des Deutschen Reiches durch das nach Berlin übernommene Gesetz Nr.52 des Oberbefehlshabers der westalliierten Truppen bzw. durch den Befehl Nr.124 der sowjetischen Militärverwaltung⁴³ erfaßte auch das »Reichseisenbahnvermögen als ein Sondervermögen des Reichs«. Die Beschlagnahme bedeutete jedoch nicht einen Entzug des Vermögens. Von den später erfolgten Übertragungen des

⁴¹ Vgl. II.3. der Verwaltungsordnung der Deutschen Reichsbahn, Reichsministerialblatt 1939, S.1313.

⁴² Schröder (Anm.14), S.239.

⁴³ Vgl. Schröder, *ibid.*; Berlin Quellen und Dokumente 1945–1951, 1.Halbbd., S.375; Berlin Kampf um Freiheit und Selbstbehauptung 1945–1946, S.154.

Reichsvermögens auf die DDR, die Bundesrepublik Deutschland und die Stadt Berlin wurde das Reichseisenbahnvermögen in den Westsektoren Berlins nicht erfaßt. Daß die westlichen Besatzungsmächte hier keine Vermögensübertragung wünschten, wurde klargestellt durch die BK/O (51) 72 vom 29. Dezember 1951⁴⁴, mit der die Alliierte Kommandantur das vom Abgeordnetenhaus beschlossene Gesetz vom 21. Dezember 1951 zur Übernahme des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Deutschen Bundesbahn⁴⁵ mit dem Tage seiner Verkündung aufhob. Die durch das Bundesbahnvermögensgesetz in den Westzonen erfolgte Übertragung des Reichseisenbahnvermögens auf die Bundesrepublik Deutschland als »Sondervermögen Deutsche Bundesbahn« fand also in Berlin nicht statt; das Reichseisenbahnvermögen in den Westsektoren Berlins blieb Reichsvermögen und an diesem Rechtszustand hat sich bis heute nichts geändert⁴⁶.

Während die Reichseisenbahnvermögensrechte in den Westsektoren Berlins einheitlich beim Deutschen Reich verblieben, wurde das Recht zur Verwaltung dieses Vermögens im Zuge der Spaltung Berlins in den Westsektoren selbst gespalten. Nach der Übergabe des »Eisenbahnbetriebs« an die »deutschen Eisenbahner« durch SMAD-Befehl [Sowjetische Militär-Administration in Deutschland] Nr.8 vom 11. August 1945⁴⁷ wurde die Verwaltung zunächst des gesamten Reichseisenbahnvermögens in ihrem Amtsbezirk von der Reichsbahndirektion Berlin wahrgenommen. Im Zuge der Auseinandersetzungen um die Währungsreform wurde »die Verwaltung der in Westberlin gelegenen und nicht Betriebszwecken dienenden Vermögenswerte« der Deutschen Reichsbahn der Reichsbahndirektion Berlin entzogen und schließlich durch eine von den Alliierten nicht beanstandete Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Land Berlin und der Deutschen Bundesbahn vom 5. August 1953 der dem Senator für Finanzen unterstehenden »Verwaltung des ehemaligen Reichsbahnvermögens (Vorratsvermögen) in Westberlin« übertragen⁴⁸. Seitdem wird zwischen dem

⁴⁴ GVBl. Bln. 1952, S. 53.

⁴⁵ GVBl. Bln. 1951, S. 1190.

⁴⁶ Vgl. im einzelnen P o s t h (Anm. 22), S. 160–166. Zum Reichsvermögen in Berlin allgemein vgl. D. S c h r ö d e r, Der Status Deutschlands in Berlin, in: Recht, Wirtschaft, Politik im geteilten Deutschland, Festschrift für Siegfried Mämpel (1983), S. 71 ff., 82.

⁴⁷ Text bei W. H a u s t e i n, Die völkerrechtliche Stellung der Eisenbahnen in Kriegs- und Nachkriegszeiten (1952), S. 64.

⁴⁸ Vgl. im einzelnen zu den Vorgängen P o s t h (Anm. 22), S. 166 ff., sowie die diesbezüglichen Magistratsdokumente in: Berlin Quellen und Dokumente 1945–1951, 2. Halbbd., S. 1778 ff.

Reichsbahnvorratsvermögen (das sind die »nicht Betriebszwecken dienenden Vermögenswerte«), das von der genannten Westberliner Behörde verwaltet wird, und dem Reichsbahnbetriebsvermögen (das sind die Betriebszwecken dienenden Vermögenswerte), das von der Reichsbahndirektion Berlin verwaltet wird, unterschieden. Unabhängig von der Aufteilung der Verwaltung auf verschiedene deutsche Behörden unterlag und unterliegt das gesamte Reichseisenbahnvermögen in den Westsektoren der Kontrolle des jeweiligen Sektorenkommandanten⁴⁹.

Nunmehr weist die Alliierte Kommandantur in der BK/O (83) 9 »nochmals darauf hin, daß ... das in den Westsektoren Berlins befindliche Reichseisenbahnvermögen ... weiterhin der Kontrolle des jeweiligen Sektoren-Kommandanten unterliegt« und daß der Status dieses Vermögens und der der »Einrichtungen« (der Deutschen Reichsbahn in Berlin [West]) »unverändert bleibt«. Besonders zu beachten ist, daß diese BK/O schlicht vom »Reichseisenbahnvermögen« spricht und damit deutlich macht, daß es sich noch immer um das »Sondervermögen des Reichs« handelt, nicht aber um »ehemaliges« Reichsbahnvermögen, wie es fälschlicherweise in der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Land Berlin und der Deutschen Bundesbahn vom 5. August 1953 heißt.

Die Verwaltungsaufteilung zwischen Reichsbahnvorratsvermögen und Reichsbahnbetriebsvermögen war nicht immer exakt seiner Definition gefolgt. Das nicht Betriebszwecken dienende, im schon vor dem ersten Weltkrieg stillgelegten Hamburger Bahnhof im britischen Sektor befindliche Verkehrs- und Baumuseum wurde bislang von der Reichsbahn verwaltet. Daraus erklärt sich der besondere Protokollvermerk zur S-Bahn-Vereinbarung, wonach »das Verkehrs- und Baumuseum ab 1. Februar 1984 durch eine Stelle in Berlin (West) verwaltet« wird. Es wird also lediglich die Verwaltungszuständigkeit neu geregelt: Nicht mehr die Reichsbahn ist zuständig, sondern »eine Stelle« in Berlin (West). Eigentumsrechtliche Fragen wurden ausgeklammert, denn – so wird auch in diesem Protokollvermerk abschließend nochmals unterstrichen – »Statusfragen bleiben durch diese Regelung unberührt«.

4. In Berlin (West) wird das Recht des Deutschen Reiches zum Betrieb der Eisenbahnen von den Besatzungsmächten wahrgenommen; die Pflicht zum Betrieb der Eisenbahnen obliegt der Reichsbahndirektion Berlin, angenommen die Pflicht zum Betrieb der S-Bahn-Strecken in Berlin (West),

⁴⁹ Das verdeutlicht BK/O (49) 217 vom 7.10.1949 (abgedruckt in Berlin Quellen und Dokumente 1945–1951, 2. Halbbd., S. 1777), die die Entfernung von »Reichsbahnbesitz« aus einem Sektor unter Genehmigungsvorbehalt des Sektorenkommandanten stellt.

die mit Inkrafttreten der S-Bahn-Vereinbarung der vom Berliner Senat bestimmten Stelle – der BVG – obliegt.

Im Reichsbahnpräsidentenstreit spielte die Kontroverse über die Trägerschaft des Eisenbahnbetriebsrechts und der Eisenbahnbetriebspflicht lange Jahre eine zentrale Rolle. Die DDR vertrat die Rechtsansicht, die Deutsche Reichsbahn sei Träger des Betriebsrechts (und Inhaber des Eisenbahnvermögens), was noch 1976 durch die Bekanntgabe der Absicht der Deutschen Reichsbahn zum Ausdruck kam, sie wolle »die S-Bahn in Westberlin an den Westberliner Senat verpachten«⁵⁰. Günstig auf die Entwicklung dieser Kontroverse wirkte sich sowohl der Mangel einer präzisen, schriftlich fixierten interalliierten Abmachung über das Eisenbahnwesen in Berlin aus wie auch die Nichtverwendung der hinlänglich klaren Termini »Betriebsrecht« und »Betriebspflicht« des deutschen Eisenbahnrechts in den sukzessiv erfolgenden Einzelregelungen.

Mit der Übernahme der "supreme authority", »einschließlich aller Befugnisse der deutschen Regierung«, traten die Besatzungsmächte in Berlin gemeinsam auch in die Wahrnehmung des Eisenbahnbetriebsrechts und der Eisenbahnbetriebspflicht ein, die 1945 beide beim Deutschen Reich lagen. Nach Angaben der britischen und amerikanischen Militärregierungen wurde durch einen Kontrollrats-Beschluß »der gesamte Eisenbahnbetrieb innerhalb Berlins« der sowjetischen Militärverwaltung unterstellt⁵¹. Die westlichen Besatzungsmächte haben zwar mehrfach klargestellt, daß die sowjetische Besatzungsmacht aus diesem Kontrollratsbeschuß »keine territorialen Rechte« über das Eisenbahngelände in den Westsektoren ableiten könne⁵², und die Sowjetunion hat diesen Rechtsstandpunkt schließlich auch akzeptiert⁵³, sie haben aber nie präzise verlautbart, ob der Kontrollratsbeschuß der sowjetischen Militärverwaltung nur die Betriebspflicht oder auch das Betriebsrecht übertragen hatte. Da aber nie pauschal von der Übertragung des »Eisenbahnwesens« oder von ähnlich umfassenden Formulierungen, sondern immer nur eingengt vom »Eisenbahnbetrieb« von den »Eisenbahnlinien«, den »technischen Einrichtungen« oder dem »technischen Betrieb« die Rede ist, kann mit Fug geschlossen werden, daß der Kontrollratsbeschuß – in der deutschen Terminologie – der sowjetischen Militärverwaltung lediglich die Betriebspflicht übertragen hatte⁵⁴.

⁵⁰ Neues Deutschland vom 26.3.1976; vgl. dazu Seiffert (Anm.1), S.393.

⁵¹ Vgl. Berlin Ringen um Einheit und Wiederaufbau 1948–1951, S.290.

⁵² Vgl. Berlin Behauptung von Freiheit und Selbstverwaltung 1946–1948, S.658, 490.

⁵³ Vgl. oben Anm.31.

⁵⁴ So auch Seiffert (Anm.1), S.392.

In diesem engen Sinne hatte 1945 auch die sowjetische Militäradministration den Kontrollratsbeschuß verstanden, was sich aus ihrem Befehl Nr. 8⁵⁵ entnehmen läßt, mit dem sie lediglich den »Eisenbahnbetrieb« »den deutschen Eisenbahnern« übergab. Mit diesem Befehl war die Eisenbahnbetriebspflicht auf die Deutsche Reichsbahn übertragen worden. Wie die (Dreier-)Kommandantur später verlautbarte, waren die westlichen Besatzungsmächte 1945 mit dieser Übertragung einverstanden, und sie beließen in den folgenden Jahren den »technischen Betrieb« in den Händen der Reichsbahndirektion Berlin »aus rein praktischen Gründen«⁵⁶. Es war also schon 1945 ein Vier-Mächte-Konsens darüber hergestellt, daß der Deutschen Reichsbahn die Pflicht zum Betrieb der Eisenbahnen in Berlin oblag.

Was nun den Betrieb der S-Bahn in Berlin (West) betrifft, so hat die Deutsche Reichsbahn die ihr obliegende Betriebspflicht stets voll erfüllt. Wegen der sukzessiven Stilllegung einzelner S-Bahn-Strecken kann ihr nicht der Vorwurf mangelnder Pflichterfüllung gemacht werden. Denn geht man von der Fortgeltung des Reichsbahngesetzes von 1939 in Berlin (West) aus, so hat die Betriebspflicht zum Inhalt, »den Anforderungen des Verkehrs Rechnung zu tragen und den Betrieb sicher zu führen« sowie »die Anlagen der deutschen Reichsbahn« nur »nach den Bedürfnissen des Verkehrs ... gut zu unterhalten, zu erneuern und weiter zu entwickeln«⁵⁷. Nach dem drastischen Absinken des Passagieraufkommens von ca. 500 000 Fahrgästen im Jahre 1961 auf ca. 33 000 in den Jahren danach⁵⁸, herbeigeführt durch den S-Bahn-Boycott und die Parallelführung von BVG-Buslinien, bestand offensichtlich kein Verkehrsbedürfnis mehr. Der Träger der Betriebspflicht war daher zur Einstellung des Betriebes berechtigt. Die finanziellen Aufwendungen, die für die Wiederinbetriebnahme des gesamten S-Bahn-Netzes in Berlin (West) in den kommenden Jahren aufgebracht werden müssen, sind die späten Kosten des Boykotts.

In der Berliner S-Bahn-Vereinbarung wurde die Absicht der Deutschen Reichsbahn, die S-Bahn in Berlin (West) an den Senat zu verpachten, nicht realisiert. In ihrem Kern enthält sie lediglich einen Wechsel der Verwaltungszuständigkeiten, indem sie bestimmt, daß »die Deutsche Reichsbahn – Reichsbahndirektion Berlin – den Betrieb der S-Bahn in Berlin (West) am 9. Januar 1984, 3 Uhr« einstellt und daß von diesem Zeitpunkt an »die

⁵⁵ Vgl. oben Anm. 47.

⁵⁶ Vgl. BK/L (60) 3, abgedruckt in: Berlin Chronik der Jahre 1959–1960, S. 494.

⁵⁷ Vgl. oben Anm. 18.

⁵⁸ Zahlenangaben bei Winters, Das Berliner S-Bahn-Problem wurde gelöst, Deutschland-Archiv 1984, S. 113 (117).

Betriebsdurchführung der S-Bahn ... von einer vom Senat zu bestimmen Stelle aus Berlin (West) wahrgenommen« wird. Auffallend ist, daß der (juristische) Begriff der »Betriebspflicht« nicht verwendet wird, sondern nur von der (technischen) »Betriebsdurchführung« die Rede ist. Dies entspricht einerseits dem alliierten Sprachgebrauch, erweist sich in der neuerlichen Verwendung aber auch als ein weiterer Formelkompromiß. Denn die Verwendung des Begriffes »Betriebspflicht« hätte allzu deutlich gemacht, daß die Deutsche Reichsbahn mehr als diese nicht abzugeben hatte. Der Sache nach ist die Wahrnehmung der Betriebsdurchführung jedoch nichts anderes als die Wahrnehmung der Betriebspflicht, was besonders deutlich wird, wenn die S-Bahn-Vereinbarung die S-Bahnstrecken-Unterhaltung und die Verkehrssicherungspflicht *expressis verbis* in die »Betriebsdurchführung« einschließt – beides typische Inhalte der Eisenbahnbetriebspflicht. Materiell bewirkt daher das Inkrafttreten der S-Bahn-Vereinbarung in Bezug auf das westberliner S-Bahn-Streckennetz einen Wechsel in der Trägerschaft der Eisenbahnbetriebspflicht: Sie obliegt ab 9. Januar 1984 nicht mehr der Deutschen Reichsbahn, sondern der »vom Senat (bestimmten) Stelle in Berlin (West)«, der BVG. Rechtliche Wirkungen konnte diese Vereinbarung nur entfalten nach »ausdrücklicher Ermächtigung der Alliierten Kommandantur« (BK/O (83) 7), die in Wahrnehmung der Eisenbahnhoheit in Berlin (West) den Träger der Betriebspflicht letztlich bestimmt. Mit Rücksicht auf die vierte Besatzungsmacht und aus Courtoisie gegenüber der DDR hat die Alliierte Kommandantur nicht, wozu sie rechtlich in der Lage gewesen wäre, durch einseitigen Akt die Deutsche Reichsbahn von der Betriebspflicht entbunden und sie auf Berlin (West) übertragen, sondern den deutschen Behörden gestattet, den Wechsel der Trägerschaft der S-Bahn-Betriebspflicht durch Vertrag herbeizuführen. Dieser Vertrag ist durchaus »juristischer Natur«; wenn demgegenüber die Alliierte Kommandantur darauf hinweist, die Vereinbarung sei »lediglich technischer Natur« (BK/O (83) 9), so bedeutet dies, wie es in der BK/O (83) 9 weiter heißt, nur, daß die Vereinbarung »die Rechte und Verantwortlichkeiten der Alliierten« nicht berührt und daß sie sich inhaltlich auf die (technische) Betriebsdurchführung der S-Bahn bezieht. Rechte und Verantwortlichkeiten der beteiligten deutschen Behörden sind selbstverständlich von ihr berührt.

Theodor Schweisfurth