



Sachstand

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 082/19
Abschluss der Arbeit: 28.8.2019
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.	Einleitung	4
2.	Regelungen zur Mitgliedschaft im Eisenbahninfrastrukturbeirat	6
3.	Verhältnis von § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und § 79 Satz 4 ERegG	7

1. Einleitung

Diesem Sachstand liegen Fragen im Zusammenhang mit dem Eisenbahninfrastrukturbeirat zugrunde, die hier unter verkehrsrechtlichen Aspekten im Rahmen der Zuständigkeit des Fachbereichs WD 5 geprüft werden. Alle Links wurden zuletzt am 28.8.2019 abgerufen.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat ist ein mit § 4 Abs. 4 Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz (BEVVG)¹ eingerichtetes Gremium. Die Vorschrift lautet:

„Bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen wird ein besonderer Beirat für Fragen des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur gebildet (Eisenbahninfrastrukturbeirat). Er besteht aus jeweils neun Mitgliedern des Deutschen Bundestages und neun Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates; die Vertreter oder Vertreterinnen des Bundesrates müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Auf den Beirat sind § 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 5 und § 6 des Gesetzes über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen mit der Maßgabe anzuwenden, dass an die Stelle des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung tritt.“

§ 35 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)² beschreibt die Aufgaben des Beirats:

„§ 35

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat hat die Aufgabe,

- 1. die Regulierungsbehörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und der Erstellung des Berichts nach § AEG § 14b Abs. 4³ zu beraten,*
- 2. der Regulierungsbehörde Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit zu machen.*

Er ist gegenüber der Regulierungsbehörde berechtigt, Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen. Die Regulierungsbehörde ist insoweit auskunftspflichtig.“

Eine ähnliche Regelung findet sich in § 79 Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG)⁴:

1 Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz – BEVVG) vom 27. Dezember 1993, BGBl. I S. 2378 (2394), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 29.11.2018, BGBl. I S. 2237.

2 Gesetz vom 27. Dezember 1993, BGBl. I, S. 2378 (2396), berichtigt BGBl. 1994, S. 2439, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der RL (EU) 2016/2370 vom 8.7.2019, BGBl. I, S. 1040.

3 § 14 Abs. 4 AEG lautet: „Die Regulierungsbehörde erstellt für jede Fahrplanperiode einen Bericht über ihre Tätigkeit sowie über die Lage und Entwicklung auf ihrem Aufgabengebiet für die Bundesregierung. Die Bundesregierung leitet den Bericht der Regulierungsbehörde dem Deutschen Bundestag unverzüglich zu; sie kann dem Bericht eine Stellungnahme beifügen.“

4 Gesetz vom 29. August 2016, BGBl. I, S. 2082, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der RL (EU) 2016/2370 vom 8.7.2019, BGBl. I, S. 1040.

„§ 79 Eisenbahninfrastrukturbeirat

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat hat die Aufgabe,

- 1. die Regulierungsbehörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und der Erstellung des Berichts nach § 71⁵ zu beraten,*
- 2. der Regulierungsbehörde Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit zu machen.*

*Er ist gegenüber der Regulierungsbehörde berechtigt, Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen. Die Regulierungsbehörde ist insoweit auskunftspflichtig. **Stehen grundlegende Entscheidungen der Regulierungsbehörde mit erheblichen Auswirkungen auf den Eisenbahnmarkt bevor, so hört die Regulierungsbehörde den Eisenbahninfrastrukturbeirat vor Erlass der Entscheidung zu deren wesentlichen Inhalten an.***⁶

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) fasst die Aufgaben des Eisenbahninfrastrukturbeirats wie folgt zusammen:

„Nach § 4 Abs. 4 Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz hat die Bundesnetzagentur einen Eisenbahninfrastrukturbeirat, der für Fragen des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur gebildet worden ist. Er besteht aus jeweils neun Mitgliedern des Deutschen Bundestages und neun Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates; die Vertreter oder Vertreterinnen des Bundesrates müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Eisenbahninfrastrukturbeirates und die stellvertretenden Mitglieder werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages und des Bundesrates von der Bundesregierung berufen.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat, der mindestens einmal im Vierteljahr zusammentritt, hat nach dem Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) u.a. folgende Aufgaben:

- Die Regulierungsbehörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und der Erstellung ihres Tätigkeitsberichtes beraten (§ 79 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 71 ERegG).*
- Der Regulierungsbehörde Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit machen (§ 79 Satz 1 Nr. 2 ERegG).*
- Gegenüber der Regulierungsbehörde Auskünfte und Stellungnahmen einholen (§ 79 Satz 2 ERegG).*

5 § 71 ERegG lautet: „Die Regulierungsbehörde legt den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes in den Jahren, in denen ein Gutachten der Monopolkommission nach § 78 erstellt wird, einen Bericht über ihre Tätigkeit sowie über die Lage und Entwicklung auf ihrem Aufgabengebiet Eisenbahnen vor, der eine Darstellung der Entwicklung des Eisenbahnmarktes mit den wesentlichen Marktdaten enthält.“

6 Fettung durch die Verfasserin dieses Sachstands.

- *Vor Erlass von grundlegenden Entscheidungen der Regulierungsbehörde mit erheblichen Auswirkungen auf den Eisenbahnmarkt ist der Eisenbahninfrastrukturbeirat anzuhören (§ 79 Satz 4 ERegG).“⁷*

2. Regelungen zur Mitgliedschaft im Eisenbahninfrastrukturbeirat

Wie bereits dargelegt, besteht der Eisenbahninfrastrukturbeirat aus jeweils neun Mitgliedern des Deutschen Bundestages und neun Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates; die Vertreter oder Vertreterinnen des Bundesrates müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten.⁸ Die Verweisung in § 4 Abs 4 BEVVG auf §§5 und 6 des Gesetzes über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen⁹ (BNetzAG) beinhaltet insbesondere folgende Festlegungen:

- Die vom Deutschen Bundestag vorgeschlagenen Mitglieder werden für die Dauer der Wahlperiode des Bundestages in den Beirat berufen. Sie bleiben nach Beendigung der Wahlperiode noch so lange im Amt, bis die neuen Mitglieder berufen worden sind. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Vertreterinnen oder Vertreter werden bis zur Berufung einer neuen Person berufen. (§ 5 Abs. 2 BNetzAG)
- Der Beirat gibt sich eine Geschäftsordnung (§ 6 Abs. 1 BNetzAG)
- Der Beirat wählt nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied. Gewählt ist, wer im ersten Wahlgang die Mehrheit der Stimmen oder im zweiten Wahlgang die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erreicht. Bei Stimmengleichheit im zweiten Wahlgang entscheidet das Los. (§ 6 Abs. 2 BNetzAG).

Im Weiteren werden in § 6 BNetzAG Regelungen zur Beschlussfähigkeit, notwendigen Mehrheiten, Sitzungsrhythmus, Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit der Sitzungen u.ä. getroffen.¹⁰

Betreffend die Wahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages für den Eisenbahninfrastrukturbeirat in der 19. Wahlperiode wurden die Wahlvorschläge aller Fraktionen des Deutschen Bundestages auf Bundestags-Drucksache 19/1181 vom 14.3.2018 vorgelegt.¹¹ In der 20. Plenarsitzung des 19. Deutschen Bundestages wurden diese einstimmig angenommen.¹² In der 61. Sitzung des

7 <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/BeiraeteAusschuesse/Eisenbahninfrastrukturbeirat/eisenbahninfrastrukturbeirat-node.html> .

8 A.a.O.

9 Gesetz vom 7. Juli 2005, BGBl. I, S. 1970 (2009), Zuletzt geändert durch Art. 2 Netzentgeltmodernisierungsgesetz vom 17.7.2017, BGBl. I S. 2503.

10 S. auch Kühlwetter, Hans-Jürgen/Kramer, Urs, Nomoskommentar BEVVG, 1. Auflage 2012, § 4, Rdnr. 7f (zitiert nach Beck online).

11 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/011/1901181.pdf> .

12 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19020.pdf>, S. 1669 C.

19. Deutschen Bundestages wurde die Nachfolge von Detlef Müller, MdB, für Sebastian Hartmann, MdB, als ordentliches Mitglied im Eisenbahninfrastrukturbeirat und die Nachfolge von Elvan Korkmaz, MdB, für Detlef Müller, MdB, als stellvertretendes Mitglied im Eisenbahninfrastrukturbeirat beschlossen.¹³ Die aktuelle Liste der Mitglieder des Eisenbahninfrastrukturbeirats kann auf der Seite der BNetzA abgerufen werden.¹⁴

Kühlwetter/Kramer schreiben in ihrer Kommentierung zu § 4 Abs. 4 BEVVG: „Es handelt sich beim Infrastrukturbeirat (...) um ein politisch dominiertes Gremium, das weniger der Gewinnung von Sachverstand oder der Artikulation von Nutzerinteressen (wie beim Netzbeirat), sondern vielmehr vor allem der Gewährleistung des politischen Einflusses von Bundestag und Bundesrat auf die BNetzA dient.“¹⁵

Ob die Geschäftsordnung des Eisenbahninfrastrukturbeirates Regelungen enthält, die sich auf die Mitgliedschaft im Beirat beziehen, kann vom Fachbereich WD 5 nicht beurteilt werden, da die Geschäftsordnung hier nicht vorliegt.

3. Verhältnis von § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und § 79 Satz 4 ERegG

Wie erwähnt, erfordert § 79 Satz 4 ERegG die Anhörung des Eisenbahninfrastrukturbeirates vor grundlegenden Entscheidungen der Regulierungsbehörde mit erheblichen Auswirkungen auf den Eisenbahnmarkt. Dieser Satz kam im Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich¹⁶ über die Änderungen in der Ausschussfassung¹⁷ in das Gesetz hinein. Im Besonderen Teil des Berichts des Abgeordneten Behrens heißt es dazu: „Um den Eisenbahninfrastrukturbeirat bestmöglich und zeitnah über die aktuellen Entwicklungen bei der Tätigkeit der Bundesnetzagentur zu informieren, wird eine neue Beteiligungspflicht der Bundesnetzagentur gegenüber dem Eisenbahninfrastrukturbeirat eingeführt. Diese greift bei bevorstehenden wesentlichen Entscheidungen der Bundesnetzagentur. Eine kontinuierliche Information der Vertreter von Deutschem Bundestag und Bundesrat über die Tätigkeit der Bundesnetzagentur auch außerhalb der regelmäßig stattfindenden Sitzungen des Eisenbahninfrastrukturbeirates wird somit gewährleistet.“¹⁸

13 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19061.pdf#P.6783>, S. 6783 B und C.

14 https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Beiraeteund-Ausschuesse/EisenbahnInfrastrukturBeirat/Mitglieder/MitgliederEisenbahnInfrastrukturbeirat.pdf?__blob=publicationFile&v=66 .. Sollte der Link sich nicht öffnen lassen ist die Datei über den Pfad Bundesnetzagentur.de, Menüpunkt Bundesnetzagentur, Beiräte, Eisenbahninfrastrukturbeirat, Mitglieder aufzufinden.

15 Kühlwetter, Hans-Jürgen/Kramer, Urs, Nomoskommentar BEVVG, 1. Auflage 2012, § 4, Rdnr. 6 (zitiert nach Beck online).

16 Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/8334.

17 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur, BT-Drs. 18/9099 vom 6.7.2016, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/18/090/1809099.pdf>

18 <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/18/090/1809099.pdf>, S. 27.

Dieser Regelungszweck unterscheidet sich grundsätzlich von dem Regelungszweck in § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)¹⁹. Dieser lautet:

„§ 28 Anhörung Beteiligter

- (1) *Bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, ist diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.*
- (2) *Von der Anhörung kann abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist, insbesondere wenn*
 1. *eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint;*
 2. *durch die Anhörung die Einhaltung einer für die Entscheidung maßgeblichen Frist in Frage gestellt würde;*
 3. *von den tatsächlichen Angaben eines Beteiligten, die dieser in einem Antrag oder einer Erklärung gemacht hat, nicht zu seinen Ungunsten abgewichen werden soll;*
 4. *die Behörde eine Allgemeinverfügung oder gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl oder Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen will;*
 5. *Maßnahmen in der Verwaltungsvollstreckung getroffen werden sollen.*
- (3) *Eine Anhörung unterbleibt, wenn ihr ein zwingendes öffentliches Interesse entgegensteht.“*

Wesentliches Merkmal des Verwaltungsaktes ist dabei, dass eine Regelung im Einzelfall getroffen wird (§ 35 VwVfG). Herrmann schreibt hierzu: „§ 28 ist eine der zentralen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Sie verpflichtet die Behörde, einem Beteiligten, in dessen Rechte durch den Erlass eines Verwaltungsaktes eingegriffen werden soll, zuvor die Möglichkeit der Äußerung zu eröffnen. Dies ist ein Ausdruck des fairen Verfahrens, ermöglicht den Verfahrensbeteiligten die Wahrung ihrer Interessen und schützt sie vor überraschenden Entscheidungen. Von der Anhörungspflicht sind verschiedene Ausnahmen in Abs. 2 vorgesehen, bei zwingendem öffentlichem Interesse ist die Anhörung ausgeschlossen.“²⁰ Im Weiteren weist er auf die Herleitung dieses allgemein anerkannten Grundsatzes aus verschiedenen verfassungsrechtlichen Grundsätzen hin.²¹

Die Anhörung eines von einer geplanten Einzelfallregelung Betroffenen hat damit grundsätzlich eine andere Zielrichtung als die Anhörung des Eisenbahninfrastrukturbeirates vor grundlegenden Entscheidungen der Regulierungsbehörde mit erheblichen Auswirkungen auf den Eisenbahnmärkte.

19 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003, BGBl. I, S. 102, zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 25 des Gesetzes zur Einführung einer Karte für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums mit Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung des PersonalausweisG und weiterer Vorschriften vom 21.6.2019, BGBl. I, S. 246.

20 Herrmann, Beck OnlineKommentar, 44. Ed. 1.7.2019, § 28 Einführung.

21 Herrmann, Beck OnlineKommentar, 44. Ed. 1.7.2019, § 28, Rdnr. 1.