



Sachstand

Nutzung einer Neubau- bzw. Bestandsstrecke für den Schienengüterverkehr

Schienengüterverkehr

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 138/18
Abschluss der Arbeit: 21.11.2018
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.	Die Trägerschaft des deutschen Schienennetzes	4
3.	Verlagerung und Vorgaben für die Nutzung	6

1. Fragestellung

Der Neubau der Bahnverbindung zwischen **Dresden und Prag** ist eines der bedeutenden Verkehrsprojekte der kommenden Jahre.¹

Ziel des Neubaus der Eisenbahnstrecke Dresden - Prag ist ein Lückenschluss im **Verkehrskorridor Orient /Östliches Mittelmeer** des **Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V)**.² Die Dauer der Fahrzeit zwischen Dresden und Prag soll von 135 auf 52 Minuten verkürzt werden.³ Vor allem aber soll das **Elbtal von Lärm** durch Schienenverkehr⁴ **entlastet werden**, insbesondere durch den Güterverkehr.⁵

In diesem Zusammenhang wurden mehrere Fragen zur Verlagerung des Schienenverkehrs von der bisherigen Verbindung auf die Neubaustrecke gestellt. Im Kern geht es um Prüfung, inwiefern Güterverkehrsunternehmen, die die Schienenverkehrsinfrastruktur nutzen, durch bestimmte Maßnahmen dazu veranlasst werden können, eine Neubau- bzw. Bestandsstrecke und nicht eine – ggf. kostengünstigere – Alternativroute zu wählen.

2. Die Trägerschaft des deutschen Schienennetzes

Das deutsche Schienennetz wird zu etwa 87,5 % von dem **Eisenbahninfrastrukturunternehmen** (EIU) **DB Netz AG** betrieben, einem hundertprozentigen Tochterunternehmen der Deutschen Bahn (DB)⁶. Die DB Netz AG ist auch zuständig für die Bestandsstrecke zwischen Dresden und der deutsch-tschechischen Grenze entlang der Elbe und wird dies voraussichtlich auch für die geplante Neubaustrecke (bis zur Grenze) sein.⁷

1 https://www.gruene-fraktion-sachsen.de/fileadmin/user_upload/Grosse_Anfragen/6_Drs_11555_1_1_1_.pdf; <http://www.nbs.sachsen.de/> (abgerufen am 20.11.2018).

2 <https://www.youtube.com/watch?v=TYDZjLAzK1U> (abgerufen am 5.11.2018).

3 <https://www.sz-online.de/sachsen/schnelle-bahn-von-dresden-nach-prag-3758931.html> (abgerufen am 5.11.2018).

4 Zum Lärmschutz: *Michael Frohn/Hanna Deutgen*, Bestandsschutz oder zivilrechtlicher Anspruch auf Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen der Eisenbahn? jM 2017, 202-208.

5 <https://www.sz-online.de/nachrichten/zoff-um-neubaustrecke-dresden-prag-3433337.html?bPrint=true>; es gilt die Anwohner vom Lärm der täglich bis zu 160 Güterzüge zu befreien; <https://www.sz-online.de/sachsen/schnelle-bahn-von-dresden-nach-prag-3758931.html>. Es sollen aber auch zusätzliche Kapazitäten für Güterverkehr geschaffen werden; <http://www.nbs.sachsen.de/12653.html> (abgerufen am 6.11.2018).

6 https://fahrweg.dbnetze.com/fahrweg-de/unternehmen/db_netz_ag/wirueberuns-1368710 (abgerufen am 6.11.2018).

7 Die DB AG wird die Tunnelstrecke in Zusammenarbeit mit dem tschechischen Infrastrukturbetreiber SŽDC nach deutschem Regelwerk planen; <http://www.nbs.sachsen.de/12653.html> (abgerufen am 6.11.2018). Vgl. auch die Antwort der Sächsischen Staatsregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 8. März. 2018, Drucksache-Nr.: 6/11555, <https://s3.kleine-anfragen.de/ka-prod/sn/6/11555.pdf> (abgerufen am 6.11.2018).

Die Deutsche Bahn AG wurde im Zuge der Bahnreform im Januar 1994 in eine **private Rechtsform** überführt (privatisiert), blieb bislang jedoch im Eigentum des Staates.⁸ Als privatrechtlich organisiertes Unternehmen trifft die DB Netz AG grundsätzlich seine Entscheidungen eigenverantwortlich.

Die Privatisierung des ehemaligen Staatskonzerns Bahn hat zur Folge, dass das Unternehmen grundsätzlich frei von staatlichem Einfluss den Betrieb organisieren kann. Das Verhältnis zwischen den Eisenbahnen und ihren Kunden ist inzwischen - vor allem im Eisenbahngüterverkehr - sehr viel stärker von Vertragsfreiheit geprägt als in früheren Jahren.⁹ Für die DB Netz AG gelten jedoch nach wie vor eine Reihe von rechtlichen Vorgaben, vor allem das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG).¹⁰

Beachtlich ist auch das **Eisenbahnregulierungsgesetz** (EREgG)¹¹. Es regelt den diskriminierungsfreien Zugang zu Eisenbahnanlagen und Serviceeinrichtungen sowie die Erhebung von Entgelten für diese Infrastrukturen. Mit dem Eisenbahnregulierungsgesetz wurde die **Richtlinie** des Europäischen Parlamentes und Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (2012/34/EU)¹² in nationales Recht umgesetzt. Danach soll europaweit eine Trennung zwischen der Erbringung der Verkehrsdienste und dem Betrieb der Eisenbahninfrastruktur vorgenommen werden. Den Infrastrukturbetreibern soll zwar bei der Zuweisung von Fahrwegkapazität größtmögliche Flexibilität geboten werden, wobei dies aber auch mit der Erfüllung der angemessenen Anforderungen der Antragsteller vereinbar sein soll. Auch bestimmt die EU-Richtlinie:

„Bei der Zuweisung von Fahrwegkapazitäten sollte vermieden werden, dass die Entwicklung der Geschäftstätigkeit anderer Unternehmen, die über Rechte zur Fahrwegnutzung verfügen oder solche Rechte erwerben wollen, unnötigen Zwängen unterworfen wird.“

Die DB Netz AG ist ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen im Sinne des Allgemeinen Eisenbahngesetzes. Gemäß § 2 Abs. 1 AEG sind Eisenbahninfrastrukturunternehmen öffentliche Einrichtungen oder privatrechtlich organisierte Unternehmen, die eine Eisenbahninfrastruktur be-

8 Urs Kramer, Trotz Bahnreform und Privatisierung - Was im Eisenbahnbereich immer noch staatlich ist - oder - Warum die Eisenbahn mit ihren Sozialeinrichtungen anders als die freie Wirtschaft ist, in: Kramer, Betriebliche Sozialeinrichtungen und ihre Rechtsstellung, S. 115-125, Bahn Fachverlag, Berlin; <http://www.spardaverband.de/medien/geno-banken-finanzkrise.pdf> (abgerufen am 13.11.2018).

9 Rainer Freise, Auswirkungen der Bahnreform auf das Eisenbahnbeförderungsrecht und die Beförderungsbedingungen der Eisenbahn, Reiserecht aktuell 2003, 146-158.

10 https://www.gesetze-im-internet.de/aeg_1994/.

11 Eisenbahnregulierungsgesetz vom 29. August 2016 (BGBl. I S. 2082), <https://www.gesetze-im-internet.de/eregg/BJNR208210016.html>.

12 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0032:0077:DE:PDF> (abgerufen am 6.11.2018).

treiben. Die DB Netz AG ist verpflichtet, den über 420 Eisenbahnverkehrsunternehmen eine Infrastruktur in hoher Qualität und Verfügbarkeit **diskriminierungsfrei** zur Verfügung zu stellen und den Betrieb der Infrastruktur zu managen.¹³

Daraus folgt, dass eine Verlagerung und Umleitung von Schienenverkehren nicht zu einer Diskriminierung von bestimmten Eisenbahnverkehrsunternehmen führen darf.

3. Verlagerung und Vorgaben für die Nutzung

Die DB Netz AG ist verpflichtet, auf ihren Strecken Mitbewerber zuzulassen. Dies ist ein wesentliches Element des von der Europäischen Union und dem deutschen Gesetzgeber gewollten Wettbewerbs auf der Schiene. Die staatlichen Bahnen haben keine Monopole mehr.¹⁴

Aus Sicht der **Bundesnetzagentur** (BNetzA) sieht das gegenwärtig geltende Netzzugangsrecht grundsätzlich nicht vor, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), die SGV durchführen, zur Nutzung bzw. Nichtnutzung bestimmter Eisenbahnstrecken verpflichtet werden können.¹⁵

Nach der Rechtsauffassung der BNetzA wäre allerdings denkbar, dass bei der Planung und dem Neubau von Eisenbahnstrecken im betreffenden Planfeststellungsverfahren Ausschlüsse bestimmter Verkehrsarten gemacht werden. Dies müsste im Zweifelsfalle sachlich gerechtfertigt werden, wie beispielsweise bei reinen S-Bahnstrecken oder Hochgeschwindigkeitsstrecken.

Das Verkehren von Güterzügen auf Bestandsstrecken zu verbieten, auf denen bislang Güterverkehr zulässig war, sieht das geltende Netzzugangsrecht hingegen nicht vor.¹⁶

Denkbar wäre aus Sicht der BNetzA, (finanzielle) Anreize für die Nichtnutzung bestimmter Eisenbahnstrecken zu setzen; dies könnte nach Auffassung der Agentur ggf. durch erhöhte Wegeentgelte nach § 35 Abs. 2 Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG)¹⁷ erfolgen. Dieser lautet:

„Die Wegeentgelte nach § 34 Absatz 3 können geändert werden, um den Kosten umweltbezogener Auswirkungen auf Grund des Zugbetriebs Rechnung zu tragen. Solche Änderungen müssen nach Maßgabe der verursachten Auswirkungen differenziert werden. Das Wegeentgelt für den Schienengüterverkehr ist nach den Lärmauswirkungen zu differenzieren. Die Differenzierung soll Anreize für die Umrüstung vorhandener Wagen auf eine Lärm mindernde Technik, insbesondere Bremstechnik setzen. Die Höhe des Gesamterlöses eines

13 https://fahrweg.dbnetze.com/fahrweg-de/unternehmen/db_netz_ag/wirueberuns-1368710 (abgerufen am 6.11.2018).

14 Vgl. Österreich: <https://derstandard.at/2000068832151/WettbewerbMit-dem-Winterfahrplan-nimmt-der-auf-Schienen-Fahrt-auf>; <http://www.schienencontrol.gv.at/files/1-Homepage-Schienen-Control/1g-Pressse/Pressemappen/Pressemappen2018/6.IRG-Rail-Marktbericht.pdf> (abgerufen am 20.11.2018).

15 Stellungnahme der Bundesnetzagentur vom 9. November 2018 auf die hiesige Anfrage vom 7. November 2018.

16 Stellungnahme der Bundesnetzagentur vom 9. November 2018 auf die hiesige Anfrage vom 7. November 2018.

17 <http://www.gesetze-im-internet.de/eregg/>.

Betreibers der Schienenwege darf dadurch nicht verändert werden. Eine Anlastung umweltbezogener Kosten, die eine Erhöhung der Gesamterlöse eines Betreibers der Schienenwege mit sich bringt, ist nur dann zulässig, wenn auch im Straßengüterverkehr in Einklang mit dem Recht der Europäischen Union eine solche Anlastung erfolgt. Informationen, die erforderlich sind, um den Ursprung umweltbezogener Abgaben und ihre Anwendung verfolgen zu können, müssen aufbewahrt und der Regulierungsbehörde auf Anfrage übermittelt werden, damit diese sie der Europäischen Kommission auf deren Anfrage hin zur Verfügung stellt.“

Dies würde jedoch voraussetzen, dass die betreffenden SGV aus umweltbezogenen Gründen von einer bestimmten Eisenbahnstrecke "verbannt" werden sollen. Dann gilt das aber für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen. Die **Preispolitik** beinhaltet immer auch das Risiko der Verlagerung des Güterverkehrs von der Schiene auf die Straße.

Möglich wäre nach Ansicht der Agentur zudem die Ausweisung eines "besonderen Schienenweges". § 57 Abs. 2 ERegG erlaubt die Ausweisung besonderer Schienenwege für die Nutzung durch bestimmte Arten von Verkehrsdiensten unter der Voraussetzung, dass eine geeignete Alternativstrecke vorhanden ist:

„Ist eine geeignete Alternativstrecke vorhanden, so kann der Betreiber der Schienenwege nach Konsultation der Zugangsberechtigten nach Absatz 3 bestimmte Schienenwege für die Nutzung durch bestimmte Arten von Verkehrsdiensten ausweisen. Wurde eine solche Nutzungsbeschränkung ausgesprochen, kann der Betreiber der Schienenwege unbeschadet der Artikel 101, 102 und 106 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union Verkehrsdiensten dieser Art bei der Zuweisung von Schienenwegkapazität Vorrang einräumen. Eine derartige Nutzungsbeschränkung darf andere Verkehrsarten nicht von der Nutzung der betroffenen Fahrwege ausschließen, sofern Schienenwegkapazität verfügbar ist.“

Ist die Ausweisung erfolgt, kann der Betreiber der Schienenwege bei der Trassenzuweisung den Verkehren Vorrang einräumen (sofern ein Trassennutzungskonflikt zwischen Zügen verschiedener Verkehrsarten vorliegt), die durch die Ausweisung begünstigt sind. Die Nutzungsbeschränkung darf jedoch andere Verkehrsarten nicht von der Nutzung ausschließen, sofern Kapazität verfügbar ist. Die Ausweisung eines besonderen Schienenweges setzt zudem die vorherige Konsultation der Zugangsberechtigten voraus.¹⁸

18 Stellungnahme der Bundesnetzagentur vom 9. November 2018 auf die hiesige Anfrage vom 7. November 2018.

Hinsichtlich der Belastung des Elbtals durch Eisenbahnlärm soll hier abschließend noch erwähnt werden, dass durch das Gesetz zum Verbot des Betriebs lauter Güterwagen (§ 3 Abs. 1 Schienenlärmschutzgesetz - SchlärmschG)¹⁹ die Verwendung von lauten Güterwagen in Güterzüge grundsätzlich auf allen Strecken in Deutschland ab dem 13. Dezember 2020 untersagt wird.²⁰

* * *

19 https://www.gesetze-im-internet.de/schl_rmschg/BJNR280410017.html.

20 Insofern können hier nur noch bestimmte Ausnahmetatbestände zum Tragen kommen oder es können für bestimmte "laute Güterzüge" Befreiung erteilt werden. "Leise Güterzüge" im Sinne des Schienenlärmschutzgesetzes werden vom Verbot jedoch nicht umfasst.