

VATM e. V. • Reinhardtstr. 31 • 10117 Berlin
per E-Mail an: Ref-E11@bmv.bund.de

Referat E 11– Grundsatz nationales und
europäisches Eisenbahnrecht
Bundesministerium für Verkehr
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Ansprechpartner	E-Mail	Telefon	Datum
Gerrit Wernke	gw@vatm.de	+49 (0) 30/814 760 80	18.08.2026

VATM-Stellungnahme zum Entwurf eines 10. Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften

Sehr geehrte Damen und Herren,

der **Verband der Anbieter im Digital- und Telekommunikationsmarkt e. V. (VATM)** bedankt sich für die Gelegenheit, zum Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften Stellung zu nehmen.

Der Gesetzentwurf enthält mit der vorgesehenen Regelung zur Finanzierung passiver Mobilfunkinfrastruktur entlang der Schienenwege grundsätzlich einen wichtigen Ansatz, um die Mobilfunkversorgung von Bahnreisenden zu verbessern und Synergien zwischen dem Aufbau des Future Railway Mobile Communication System (FRMCS) und öffentlichen Mobilfunknetzen zu erschließen.

Die im Entwurf vorgesehenen Regelungen sind bislang allerdings nicht hinreichend aufeinander abgestimmt. Während § 11a Abs. 4a BSWAG-E darauf zielt, den Mobilfunkausbau entlang der Schienenwege durch gemeinsam nutzbare Infrastrukturen zu erleichtern, droht das neue Zustimmungserfordernis nach § 9 AEG-E zusätzliche Genehmigungshürden für Mobilfunkstandorte und andere Telekommunikationsinfrastrukturen zu schaffen. Der Gesetzentwurf würde damit einen Teil der angestrebten Beschleunigungswirkung an anderer Stelle wieder aufheben.

Kritisch anzumerken ist zudem die sehr kurze Frist für die Verbändeanhörung. Angesichts des Umfangs und der fachlichen, technischen und rechtlichen Komplexität des Gesetzentwurfs war eine abschließende Prüfung sämtlicher Regelungen nicht möglich. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf die für die Telekommunikationsbranche besonders relevanten Bestimmungen.

#Wettbewerbverbindet

1. Finanzierung passiver Mobilfunkinfrastruktur – neuer § 11a Abs. 4a BSWAG-E

a) Zielrichtung der Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen

Nach dem vorgesehenen § 11a Abs. 4a BSWAG-E soll sich der Bund beim Ersatz- und Neubau von Kommunikationsinfrastruktur entlang der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes an den Mehrkosten beteiligen können, die durch eine zusätzliche Auslegung der Infrastruktur für öffentliche Mobilfunknetze entstehen. Dies betrifft insbesondere passive Infrastruktur sowie Glasfaser- und Energieanbindungen. Voraussetzung soll sein, dass sich die Betreiber öffentlicher Mobilfunknetze ihrerseits „angemessen“ an den weiteren Kosten beteiligen.

Der VATM begrüßt das Ziel, den anstehenden Aufbau von FRMCS zu nutzen, um Maststandorte, Glasfaseranbindungen, Energieversorgung und weitere passive Infrastrukturen zugleich für öffentliche Mobilfunknetze nutzbar zu machen. Eine koordinierte Planung kann Doppelstrukturen vermeiden, Ausbaurkosten reduzieren und die Versorgung von Bahnstrecken beschleunigen.

Eine erfolgreiche Umsetzung setzt jedoch voraus, dass das Zugangs- und Finanzierungsmodell wettbewerbsneutral, transparent und wirtschaftlich tragfähig ausgestaltet wird.

b) Kein unmittelbarer wirtschaftlicher Zusatznutzen der Mobilfunknetzbetreiber

Nicht sachgerecht ist die Annahme in der Gesetzesbegründung, Betreiber öffentlicher Mobilfunknetze erzielen aus der Versorgung von Bahnstrecken regelmäßig einen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil, aus dem sich ohne Weiteres eine Kostenbeteiligung ableiten ließe.

Die Versorgung von Bahnstrecken führt für Mobilfunknetzbetreiber nicht automatisch zu zusätzlichen Umsätzen. Vielmehr sind erhebliche Investitionen in aktive Technik, Antennen, Energieversorgung, Anbindung und Betrieb erforderlich. Werden die betreffenden Strecken durch sämtliche Mobilfunknetzbetreiber versorgt, bestehen zudem regelmäßig nur geringe Möglichkeiten, sich durch die Versorgung einzelner Bahnstrecken im Wettbewerb zu differenzieren.

Die Verbesserung der Mobilfunkversorgung entlang der Schienenwege dient in erheblichem Maße verkehrs-, bahn- und gesellschaftspolitischen Zielen. Eine leistungsfähige Mobilfunkversorgung erhöht die Attraktivität des Verkehrsträgers Schiene, ermöglicht digitale Fahrgastinformationen und Kommunikationsdienste und kann zugleich zur Resilienz bahnbetrieblicher Systeme beitragen. Das öffentliche Mobilfunknetz bleibt auch nach Einführung von FRMCS weitere Anwendungen in Zügen und entlang der Schienenwege unverzichtbar, weil der neue Bahnfunk nur im Triebfahrzeug zur Verfügung stehen wird.

Die Gesetzesbegründung sollte daher überarbeitet werden. Eine mögliche Kostenbeteiligung der Mobilfunknetzbetreiber darf nicht pauschal mit einem angeblich unmittelbaren wirtschaftlichen Zusatznutzen begründet werden.

c) „Angemessene Beteiligung“ muss klar definiert werden

Der Gesetzentwurf lässt offen, nach welchen Kriterien die „angemessene Beteiligung“ der Mobilfunknetzbetreiber bestimmt werden soll. Diese Frage darf nicht ausschließlich bilateralen Verhandlungen mit den Eisenbahninfrastrukturunternehmen überlassen werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass überhöhte Entgelte für Standorte, Glasfaseranbindungen, Energieversorgung oder sonstige Infrastrukturleistungen die angestrebten Synergieeffekte vollständig aufzehren.

Erforderlich sind deshalb verbindliche Maßstäbe, nach denen eine Kostenbeteiligung ausschließlich auf der Grundlage tatsächlich entstehender, nachprüfbarer und der öffentlichen Mobilfunknutzung zurechenbarer Mehrkosten berechnet wird. Die Finanzierung muss transparent dokumentiert werden. Die Inanspruchnahme von Bundesmitteln und die Beteiligung der Mobilfunknetzbetreiber sind klar voneinander abzugrenzen.

Die Zugangsbedingungen müssen insbesondere

- transparent,
- diskriminierungsfrei,
- nachvollziehbar,
- kostenorientiert und
- einer wirksamen Kostenkontrolle zugänglich

sein.

Dabei ist sicherzustellen, dass alle interessierten Mobilfunknetzbetreiber zu gleichwertigen Bedingungen Zugang zu den geförderten Infrastrukturen erhalten.

d) Wettbewerbsneutralität und Schutz privatwirtschaftlicher Investitionen

Die offenen Fragen zur Wettbewerbsneutralität, zur beihilferechtlichen Einordnung und zur hinreichenden Bestimmtheit der Finanzierungsregelung sollten geklärt werden. Es darf im Gesetz nicht zu einer Vorfestlegung kommen, durch wen die Infrastruktur errichtet und betrieben wird.

Es sollte daher weiterhin klargestellt werden, dass eine Beteiligung des Bundes nach Satz 1 auch in der Übernahme von angemessenen Kosten für die Nutzung von durch Dritte betriebener passiver Infrastruktur besteht (vgl. *„(4a) Der Bund soll sich mit dem Ziel einer erhöhten Konnektivität für Schienenverkehrskunden an den Kosten des Ausbaus passiver Infrastruktur für Kommunikation und Mobilfunk entlang der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes beteiligen. Voraussetzung für eine Beteiligung des Bundes nach Satz 1 ist, dass sich die Betreiber öffentlicher Mobilfunknetze als Nutzer angemessen an den Kosten beteiligen. Eine Beteiligung des Bundes nach Satz 1 ist auch die Übernahme von angemessenen Kosten für die Nutzung von durch Dritte betriebener passiver Infrastruktur.“*).

e) Keine Grundlage für zusätzliche Versorgungsauflagen

§ 11a Abs. 4a BSWAG-E soll die effiziente gemeinsame Nutzung von Infrastruktur ermöglichen. Die Vorschrift darf nicht mittelbar dazu führen, dass der Umfang regulatorischer Verpflichtungen der Mobilfunknetzbetreiber ausgeweitet wird.

Forderung des VATM

Der VATM unterstützt die Zielrichtung des § 11a Abs. 4a BSWAG-E, sofern die Regelung grundlegend präzisiert und wettbewerbsneutral ausgestaltet wird.

Erforderlich sind insbesondere:

1. die Streichung beziehungsweise Überarbeitung der Annahme, Mobilfunknetzbetreiber erzielen aus der Versorgung von Bahnstrecken einen unmittelbaren wirtschaftlichen Zusatznutzen;
2. eine klare Definition der „angemessenen Beteiligung“ anhand tatsächlich entstehender, nachgewiesener und der öffentlichen Mobilfunknutzung zurechenbarer Mehrkosten;
3. transparente, diskriminierungsfreie, kostenorientierte und wirksam kontrollierbare Zugangs- und Infrastrukturentgelte;
4. die Berücksichtigung bestehender privatwirtschaftlicher Infrastruktur sowie privatwirtschaftlicher Ausbau- und Mitnutzungslösungen;
5. keine Vorfestlegung, durch wen die Infrastruktur errichtet und betrieben wird.
6. die Klarstellung, dass aus der Förderung keine zusätzlichen Versorgungsauflagen oder Ausbaupflichten für Mobilfunknetzbetreiber abgeleitet werden dürfen.

Synergien mit dem FRMCS-Ausbau sollten genutzt werden, allerdings ausschließlich unter klaren wettbewerblichen, finanziellen und regulatorischen Rahmenbedingungen.

#Wettbewerbverbindet

2. Neue 100-Meter-Zone entlang von Eisenbahnanlagen – § 9 AEG-E

a) Pauschales Zustimmungserfordernis behindert den Mobilfunkausbau

Nach § 9 AEG-E soll für die Errichtung oder erhebliche Änderung baulicher Anlagen innerhalb eines Abstands von 100 Metern zu Eisenbahnbetriebsanlagen grundsätzlich eine zusätzliche Zustimmung des Eisenbahn-Bundesamtes beziehungsweise der zuständigen Landesbehörde erforderlich werden. Maßgeblicher Bezugspunkt ist der äußere Rand der Eisenbahnbetriebsanlage. Das Zustimmungserfordernis kann auch Anlagen betreffen, die nach dem allgemeinen Bauordnungsrecht genehmigungsfrei sind.

Für bestimmte Windenergie- und Solaranlagen enthält der Entwurf Sonderregelungen. Eine vergleichbare Ausnahme für Telekommunikationsinfrastruktur ist bislang nicht vorgesehen.

Die Einführung eines zusätzlichen eisenbahnrechtlichen Zustimmungserfordernisses für Mobilfunkmasten, Antennenträger, Glasfaseranbindungen und sonstige Telekommunikationsinfrastruktur steht in einem unmittelbaren Widerspruch zu den mit § 11a Abs. 4a BSWAG-E verfolgten Zielen. Der Gesetzentwurf würde einerseits die Mitnutzung von FRMCS-Infrastruktur fördern, andererseits aber den konventionellen Mobilfunkausbau in einem breiten Korridor entlang der Schienenwege mit einem zusätzlichen Verwaltungsverfahren belasten.

b) Fehlende Risikodifferenzierung

Die starre 100-Meter-Zone unterscheidet nicht nach

- Höhe und Bauart einer Anlage,
- statischer Ausgestaltung,
- Umsturz- oder Einwirkungsradius,
- tatsächlichem Abstand zum befahrenen Gleis,
- örtlicher Situation oder
- konkretem Gefährdungspotenzial.

Gerade bei Mobilfunkmasten ist eine pauschale Entfernung von 100 Metern nicht sachgerecht. Eine Anlage kann die Eisenbahninfrastruktur typischerweise nicht durch Umsturz beeinträchtigen, wenn ihr Abstand zum Gleis beziehungsweise zur relevanten Bahninfrastruktur ihre Gesamthöhe oder ihren tatsächlichen Einwirkungsradius übersteigt.

Hinzu kommt, dass der Abstand nach dem Entwurf nicht vom Gleis, sondern vom äußeren Rand der gesamten Eisenbahnbetriebsanlage gemessen werden soll. Hierdurch können auch Anlagen erfasst werden, die tatsächlich deutlich weiter als 100 Meter vom befahrenen Gleis entfernt liegen.

Ein risikobasierter Ansatz wäre daher sowohl zielgenauer als auch weniger belastend.

c) Bestehende Prüfungen werden nicht ausreichend berücksichtigt

Der Gesetzentwurf legt nicht hinreichend dar, weshalb die bestehenden bauordnungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere die Prüfung der Standsicherheit, sowie vorhandene Beteiligungs- und Schutzinstrumente nicht ausreichen.

Bei genehmigungspflichtigen Mobilfunkmasten werden statische Anforderungen und die Beschaffenheit des Baugrunds bereits im bauordnungsrechtlichen Verfahren geprüft. Ein zusätzliches Zustimmungserfordernis droht deshalb zu einer Doppelprüfung zu führen, ohne dass ein entsprechender zusätzlicher Sicherheitsgewinn nachgewiesen wird.

Auch der Verweis auf eine Parallelität zum Bundesfernstraßenrecht überzeugt nicht. Die straßenrechtlichen Anbauverbote und Anbaubeschränkungen verfolgen teilweise andere Schutzrichtungen, beispielsweise den Schutz von Sichtbeziehungen, die Vermeidung von Ablenkungen oder Blendwirkungen sowie die Sicherheit des fließenden Straßenverkehrs. Darüber hinaus kennt selbst das Bundesfernstraßenrecht kein einheitliches Zustimmungserfordernis innerhalb eines pauschalen 100-Meter-Bereichs, sondern differenzierte Entfernungen und Schutzstufen.

d) Keine belastbare telekommunikationsspezifische Risikogrundlage

Weder der Gesetzestext noch die Gesetzesbegründung zeigen hinreichend auf, welches konkrete und statistisch belastbare Gefährdungspotenzial von ordnungsgemäß errichteten Telekommunikationsanlagen innerhalb des vorgesehenen 100-Meter-Bereichs ausgehen soll.

Sollte die Regelung auch durch mögliche Fragen der technischen Verträglichkeit zwischen FRMCS und öffentlichen Mobilfunknetzen motiviert sein, wäre eine pauschale baurechtliche Zustimmungspflicht ebenfalls nicht das geeignete Instrument. Zunächst sollten die Ergebnisse der laufenden Untersuchungen und Forschungsprojekte, insbesondere im Zusammenhang mit GINT und dem Memorandum of Understanding zu 5G am Gleis, ausgewertet werden.

Konkrete technische Mitigationsmaßnahmen sollten erst auf Grundlage belastbarer Messergebnisse und wissenschaftlich fundierter Erkenntnisse festgelegt werden. Eine vorsorgliche, flächendeckende Zustimmungspflicht für sämtliche Telekommunikationsanlagen wäre weder sachgerecht noch verhältnismäßig.

e) Mindestens sind wirksame Verfahrensbeschleunigungen erforderlich

Sollte an einem Zustimmungserfordernis festgehalten werden, müssen zumindest wirksame gesetzliche Vorkehrungen gegen zusätzliche Verfahrensverzögerungen geschaffen werden.

Erforderlich wäre insbesondere eine Vollständigkeitsfiktion. Die zuständige Behörde sollte verpflichtet werden, innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Antrags sämtliche fehlenden Unterlagen konkret und abschließend zu benennen. Erfolgt innerhalb dieser Frist keine entsprechende Mitteilung, sollten die Antragsunterlagen als vollständig gelten.

Andernfalls besteht die Gefahr, dass die vorgesehene Zustimmungsfiktion durch sukzessive Nachforderungen von Unterlagen und Unsicherheiten über den Beginn der Entscheidungsfrist praktisch leerlaufen würde.

Für Telekommunikationsanlagen wären darüber hinaus ein vereinfachtes Verfahren, kurze verbindliche Entscheidungsfristen und – soweit ein materielles Zustimmungserfordernis nicht vollständig entfällt – zumindest eine bloße Beteiligung der Eisenbahnbehörde anstelle einer bindenden Zustimmung vorzusehen.

Forderung des VATM

Das in § 9 AEG-E vorgesehene pauschale Zustimmungserfordernis sollte in der vorliegenden Form nicht eingeführt werden.

Der VATM fordert folgende Regelungshierarchie:

1. **Telekommunikationsinfrastruktur sollte ausdrücklich vom Zustimmungserfordernis des § 9 Abs. 1 AEG-E ausgenommen werden.** Die Ausnahme sollte insbesondere Mobilfunkmasten, Antennenträger und die zugehörigen Glasfaser- und Energieanbindungen erfassen.
2. Hilfsweise ist die pauschale 100-Meter-Grenze für Telekommunikationsanlagen durch eine konkrete, anlagen- und risikobezogene Prüfung zu ersetzen. Maßgeblich sollten insbesondere Anlagenhöhe, Umsturzradius, statische Ausgestaltung und der tatsächliche Abstand zum befahrenen Gleis sein.
3. Weiter hilfsweise sind für Telekommunikationsanlagen ein vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren, verbindliche Entscheidungsfristen sowie eine Vollständigkeitsfiktion nach spätestens zwei Wochen vorzusehen.
4. Soweit technische Wechselwirkungen mit FRMCS als Begründung herangezogen werden, dürfen regulatorische Beschränkungen erst auf der Grundlage belastbarer wissenschaftlicher und messtechnischer Erkenntnisse eingeführt werden.

Die pauschale 100-Meter-Zone ist für Telekommunikationsinfrastruktur weder hinreichend begründet noch risikoadäquat. Sie gefährdet die Beschleunigungsziele des Gesetzentwurfs und muss mindestens durch eine ausdrückliche Ausnahme für Telekommunikationsanlagen korrigiert werden.

#Wettbewerbverbindet

Schlussbemerkung

Die Verbesserung der Mobilfunkversorgung entlang der Schienenwege ist ein gemeinsames verkehrs-, digital- und gesellschaftspolitisches Ziel. Der Aufbau von FRMCS bietet die Chance, passive Infrastruktur effizient gemeinsam zu nutzen und unnötige Doppelstrukturen zu vermeiden.

Damit diese Chance tatsächlich genutzt werden kann, müssen jedoch die Rahmenbedingungen angepasst werden: Die Finanzierung nach § 11a Abs. 4a BSWAG-E muss wettbewerbsneutral, transparent und kostenorientiert ausgestaltet werden. Gleichzeitig darf § 9 AEG-E keine neue pauschale Genehmigungshürde für den Mobilfunkausbau schaffen.

Nur eine kohärente Ausgestaltung beider Regelungen wird dazu beitragen, den Mobilfunkausbau entlang der Schienenwege tatsächlich zu beschleunigen.

#Wettbewerbverbindet

Dem VATM gehören die größten deutschen Telekommunikationsunternehmen an, insgesamt über 200 auch regional und europaweit anbietende Netzbetreiber, Diensteanbieter, aber auch Zulieferunternehmen. Zudem steht der Verband für wichtige Investoren, die den Glasfaserausbau in Deutschland deutlich voranbringen werden. Die VATM-Mitgliedsunternehmen versorgen fast 70 Prozent aller Festnetzkunden und nahezu alle Mobilfunkkunden außerhalb der Telekom. Seit der Markttöffnung im Jahr 1998 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von rund 136 Milliarden Euro vorgenommen. Sie investieren auch am stärksten in den zukunftssicheren Glasfaserausbau direkt bis in die Häuser. Knapp 70 Prozent der Haushalte, die gigabitfähige Anschlüsse nutzen, sind Kunden der Wettbewerber.