

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines 10. Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften

FlixTrain betreibt eigenwirtschaftlichen Schienenpersonenfernverkehr. Als Zugangsberechtigter ist FlixTrain auf die diskriminierungsfreie Nutzung der bundeseigenen Schieneninfrastruktur angewiesen. FlixTrain begrüßt ausdrücklich, dass der Entwurf die Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers stärkt, die Rechte der Zugangsberechtigten ausbaut und erstmals eine gesetzliche Pflicht zur zuverlässigen Bereitstellung der Infrastruktur verankert. Der Entwurf setzt an den richtigen Stellen an.

Entscheidend ist jedoch die konkrete Ausgestaltung. An mehreren Stellen hängt die Wirksamkeit der neuen Regelungen von unbestimmten Rechtsbegriffen und von Verfahren ab, die in der Praxis zu Lasten der eigenwirtschaftlichen, vom DB-Konzern unabhängigen Wettbewerber wirken können. Die nachfolgenden Anmerkungen konzentrieren sich auf die aus Sicht von FlixTrain wesentlichen Punkte und schließen jeweils mit einem konkreten Formulierungs- oder Prüfauftrag.

KERNANLIEGEN VON FLIXTRAIN:

- **Bereitstellungspflicht (§ 11 Absatz 4, § 68 Absatz 4 ERegG):** Die neue Pflicht ist zu begrüßen. Der Begriff der erheblichen Verstöße als Eingriffsschwelle muss präzisiert werden, damit der Schutz nicht durch eine zu hohe Schwelle leerläuft.
- **Rahmenverträge (§ 49, § 49a ERegG):** Die Genehmigungspflicht auch für Ablehnung und Änderung ist positiv. Der Genehmigungsmaßstab darf sich aber nicht ungeprüft auf die Nutzungsbedingungen des Betreibers stützen; zudem fehlt eine Anschlussregelung zur EU-Kapazitätsverordnung 2026/1184 ab dem 14. Dezember 2030.
- **Kapazitätsmanagement (Anlage 3, § 82 ERegG, VO 2026/1184):** Die Umstellung ist sachgerecht. Da die langfristige Planung schon jetzt anläuft, ist bereits heute auf diskriminierungsfreien Zugang aller Zugangsberechtigten zu achten.
- **Entflechtung (§ 8, § 79a ERegG):** Die verschärften Unabhängigkeitsregeln und der Entflechtungsbeirat stärken den fairen Wettbewerb und werden unterstützt.
- **Serviceeinrichtungen (§ 13 Absatz 8 ERegG):** Die vorläufige Inkraftsetzung geänderter Nutzungsbedingungen birgt ein Missbrauchsrisiko und sollte enger gefasst werden.
- **Sondermaßnahmen bei Störungen (§ 62 ERegG):** Die Begrenzung des Eingriffs in die Rechte der Zugangsberechtigten wird begrüßt. Für das Grundangebot im Störfall sind diskriminierungsfreie, transparente Auswahlkriterien vorzugeben.
- **Rechtsschutz und rückwirkende Entscheidungen (§ 66 Absatz 5 ERegG):** Die zeitliche Begrenzung rückwirkender Beschwerden verkürzt einseitig die Rückforderung überhöhter Entgelte. Sie ist zu überarbeiten; zivilrechtliche Rückforderungsansprüche müssen unberührt bleiben.
- **Fahrgastrechte im Schienenersatzverkehr (§ 10 Absatz 3 AEG):** Die Erstreckung der eisenbahnrechtlichen Fahrgastrechte auf den straßengebundenen Ersatzverkehr ist praktikabel und verhältnismäßig auszugestalten; der Haftungsausschluss der Verordnung (EU) 2021/782 muss verlässlich greifen und eine doppelte Administration ist zu vermeiden.

Bereitstellungspflicht und ihre Durchsetzung

§ 11 Absatz 4 ERegG (neu), § 68 Absatz 4 ERegG (neu)

Der Entwurf verpflichtet die Betreiber von Eisenbahnanlagen erstmals ausdrücklich, die Eisenbahninfrastruktur gegenüber den Zugangsberechtigten zuverlässig bereitzustellen (§ 11 Absatz 4). Durchgesetzt wird dies über § 68 Absatz 4: Die Bundesnetzagentur kann bei erheblichen Verstößen gegen § 11 Absatz 1 und 4 Regelungsinhalte festlegen, die der Betreiber über den in Anlage 3 genannten Umfang hinaus in seine Schienennetz-Nutzungsbedingungen aufnehmen muss.

FlixTrain begrüßt diese Regelung nachdrücklich. Sie adressiert eine zentrale Schwachstelle des heutigen Rechts, das eine solche Bereitstellungspflicht nicht ausdrücklich kannte. Die Wirksamkeit steht und fällt jedoch mit der Auslegung des Begriffs „erheblich“. Wird die Eingriffsschwelle zu hoch angesetzt, greift das Instrument erst bei gravierenden Dauerstörungen und nicht bei den wiederkehrenden Einschränkungen, die den Betrieb im Fernverkehr tatsächlich belasten.

Forderung von FlixTrain: Der Begriff des erheblichen Verstoßes in § 68 Absatz 4 ist im Gesetz oder in der Begründung zu konkretisieren. Klarzustellen ist, dass auch wiederholte oder strukturelle Beeinträchtigungen der Bereitstellung erfasst sind und nicht nur einmalige Ausfälle von besonderem Gewicht.

Rahmenverträge und Genehmigungsmaßstab

§ 49, § 49a ERegG

Künftig sind nicht nur der Abschluss, sondern auch die Ablehnung und die nachträgliche Änderung von Rahmenverträgen genehmigungspflichtig (§ 49 Absatz 2). Damit kann der Infrastrukturbetreiber die langfristige Sicherung von Trassenkapazität nicht mehr ohne Kontrolle der Bundesnetzagentur verweigern.

Kritisch ist der Genehmigungsmaßstab. Nach § 49a Absatz 2 wird die Genehmigung erteilt, wenn die Anforderungen der Durchführungsverordnung (EU) 2016/545, des § 49 sowie der Schienennetz-Nutzungsbedingungen des Betreibers erfüllt sind. Soweit der Maßstab damit auf die vom Betreiber selbst aufgestellten Nutzungsbedingungen verweist, besteht die Gefahr, dass der Betreiber die Grundlage einer Ablehnung faktisch selbst definiert und restriktiv gefasste Nutzungsbedingungen zur Absicherung von Ablehnungen nutzt. Das könnte die Neuregelung in der Praxis aushöhlen. Eine wirksame Kontrolle setzt voraus, dass diese Nutzungsbedingungen zuvor regulatorisch überprüft wurden.

Hinzu kommt eine offene Flanke bei der Verzahnung mit dem neuen Kapazitätsrecht. Der Genehmigungsmaßstab des § 49a knüpft in Absatz 1 und 2 weiter an die Durchführungsverordnung (EU) 2016/545 an. Deren Rechtsgrundlage in Artikel 42 der Richtlinie 2012/34/EU entfällt jedoch zum 14. Dezember 2030, wenn die Verordnung (EU) 2026/1184 das Kapazitätsmanagement übernimmt. § 49a wird weder auf die neue Verordnung umgestellt noch in die Übergangsvorschrift des § 82 einbezogen; ein Nachfolgerechtsakt für Rahmenverträge steht bislang aus. Hinzu kommt, dass die Verordnung (EU) 2026/1184 einen Europäischen Rahmen für das Kapazitätsmanagement vorsieht, den das Europäische Netzwerk der Infrastrukturbetreiber (ENIM) erarbeitet und dem die nationalen Betreiber weitestgehend Rechnung tragen müssen. Wie sich der nationale Genehmigungsmaßstab für Rahmenverträge zu diesem europäischen Rahmen verhält, bleibt im Entwurf offen.

Es droht ein gespaltenes System: Die laufende Kapazitätsvergabe liefere ab dem Netzfahrplan 2031 nach neuem Recht, der Maßstab für Rahmenverträge hänge weiter am alten. Auch andere Altverweise bleiben bestehen, so verweist § 72 weiterhin auf die aufgehobene Verordnung (EU) Nr. 913/2010. Werden langfristige Trassensicherung und laufende Vergabe nach unterschiedlichen Regeln beurteilt, drohen Widersprüche und Regelungslücken.

Forderung von FlixTrain: Es ist klarzustellen, dass Inhalte der Schienennetz-Nutzungsbedingungen nur dann als Grundlage für die Ablehnung oder Änderung eines Rahmenvertrages dienen können, wenn sie zuvor von der Bundesnetzagentur geprüft und nicht beanstandet worden sind. Zudem ist der Genehmigungsmaßstab in die Übergangssystematik einzuordnen: Bis zum 14. Dezember 2030 sollte die Fortgeltung der Durchführungsverordnung (EU) 2016/545 klargestellt werden; für die Zeit danach ist eine Anschlussregelung vorzusehen, die den Rahmenvertragsmaßstab an die Verordnung (EU) 2026/1184 anbindet. Dabei ist auch der von der Verordnung (EU) 2026/1184 vorgesehene Europäische Rahmen für das Kapazitätsmanagement zu berücksichtigen. Alle kapazitätsbezogenen Altverweise, etwa in § 72, sind auf ihre Fortgeltung zu überprüfen.

Kapazitätsmanagement und EU-Verordnung 2026/1184

Anlage 3 zu § 19 ERegG, § 82 ERegG (Übergangsvorschrift)

Anlage 3 passt die Schienennetz-Nutzungsbedingungen an die Verordnung (EU) 2026/1184 an, die die bisherige Verordnung 913/2010 aufhebt und die Richtlinie 2012/34/EU ändert. FlixTrain begrüßt diesen Übergang ausdrücklich. Der Entwurf sieht einen gestreckten Übergang vor: Nach § 82 greift das neue Kapazitätsregime ab dem Netzfahrplan 2031, davor gilt das bisherige Verfahren fort.

FlixTrain unterstützt eine vorausschauende, mehrstufige Kapazitätsplanung grundsätzlich, weil sie Baustellen frühzeitig berücksichtigt und Planungssicherheit erhöht. Diese Zustimmung ist jedoch kein Freibrief für einen flächendeckenden Ansatz: Eine vorausschauende Vorplanung sollte auf nachweislich hoch ausgelastete Strecken und Knoten beschränkt und anhand klarer, prüfbarer Schwellenwerte abgegrenzt werden. Sie darf keine Verbindlichkeit für die Trassenanmeldung entfalten, sondern dient der Orientierung an den tatsächlichen Verkehrswünschen der Zugangsberechtigten. Da die Umsetzung die Trassenverfügbarkeit unmittelbar bestimmt, kommt es auf eine diskriminierungsfreie Ausgestaltung an: Langfristige Kapazitätsmodelle dürfen nicht faktisch am Bestandsverkehr ausgerichtet werden, und eine ausreichende Restkapazität für den mittel- und kurzfristigen Marktzugang ist zu erhalten. Der späte Anwendungsbeginn darf nicht täuschen, denn die strategischen Modelle des neuen Regimes werden bereits deutlich vor 2030 erarbeitet.

Forderung von FlixTrain: Bei der nationalen Ausgestaltung der Anlage 3 und der Übergangsvorschrift des § 82 ist sicherzustellen, dass die strategische, mehrstufige Kapazitätsvergabe allen Marktteilnehmern einen diskriminierungsfreien und praktikablen Zugang zu Trassen ermöglicht. Eine vorausschauende Vorplanung ist auf nachweislich hoch ausgelastete Strecken und Knoten zu beschränken, anhand prüfbarer Schwellenwerte abzugrenzen und darf keine Verbindlichkeit für die Trassenanmeldung entfalten; eine ausreichende Restkapazität für den mittel- und kurzfristigen Marktzugang ist zu erhalten. Da die Kapazitätsplanung bereits weit vor dem Anwendungsbeginn zum 14. Dezember 2030 anläuft, sollten die Kriterien frühzeitig transparent gemacht und die Interessen der eigenwirtschaftlichen Wettbewerber von Beginn an einbezogen werden.

Entflechtung und Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers

§ 8 ERegG, § 79a ERegG (Entflechtungsbeirat)

Der Entwurf verschärft die Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers: Die Inkompatibilitätsregeln gelten künftig auch für den Aufsichtsrat, für Führungspersonal greift beim Wechsel in andere Konzernteile eine zweijährige Karenzzeit (§ 8), und der Betreiber muss ein von der Bundesnetzagentur genehmigtes Programm zur diskriminierungsfreien Betriebsausübung aufstellen, überwacht durch einen weisungsfreien Unabhängigkeitsbeauftragten (§ 8f, § 8g). Zusätzlich wird ein Entflechtungsbeirat aus den vier mitgliederstärksten Verbänden der Zugangsberechtigten eingerichtet, der Personalwechsel zwischen Infrastrukturbetreiber und Verkehrsunternehmen prüft (§ 79a).

FlixTrain unterstützt diese Regelungen. Sie erhöhen die tatsächliche Unabhängigkeit von DB InfraGO gegenüber der DB-Gruppe und begegnen dem Risiko der Bevorzugung konzerneigener Verkehrsunternehmen. FlixTrain regt an, dass die Zusammensetzung des Entflechtungsbeirats die Interessen der eigenwirtschaftlichen Wettbewerber angemessen abbildet.

Forderung von FlixTrain: Die verschärften Entflechtungsregeln und der Entflechtungsbeirat werden begrüßt. Bei der Bestimmung der vier vertretenen Verbände sollte sichergestellt werden, dass auch die spezifischen Interessen der eigenwirtschaftlichen Wettbewerber im Personenfernverkehr abgebildet werden.

Vorläufige Inkraftsetzung von Nutzungsbedingungen

§ 13 Absatz 8 ERegG (neu)

Nach dem neuen § 13 Absatz 8 dürfen Betreiber von Serviceeinrichtungen geänderte oder neu gefasste Nutzungsbedingungen bereits vorläufig in Kraft setzen, wenn das Abwarten der regulären Frist eine wesentliche Beeinträchtigung der Regulierungsziele darstellen würde. Die Bundesnetzagentur ist zu unterrichten; bei Ablehnung treten die Regelungen außer Kraft, andernfalls spätestens drei Monate nach Inkraftsetzung, sofern keine Unterrichtung erfolgt.

Diese Möglichkeit kann sachgerecht sein, um auf dringende Situationen zu reagieren. Sie birgt jedoch das Risiko, dass Konditionen kurzfristig und einseitig zu Lasten von Wettbewerbern geändert werden, bevor eine regulatorische Prüfung abgeschlossen ist. Hinzu kommt ein grundsätzlicher Einwand: FlixTrain kritisiert bereits die hohe Zahl unterjähriger Änderungen der Nutzungsbedingungen, weil sie die Planungssicherheit der Zugangsberechtigten beeinträchtigt. Eine vorläufige Inkraftsetzung verschärft diese Dynamik und sollte daher die Ausnahme bleiben.

Forderung von FlixTrain: Die Voraussetzungen der vorläufigen Inkraftsetzung nach § 13 Absatz 8 sollten enger gefasst werden. Anzuregen ist eine kurze gesetzliche Höchstdauer der Vorläufigkeit sowie die Pflicht, betroffene Zugangsberechtigte unverzüglich zu informieren. Da unterjährige Änderungen der Nutzungsbedingungen die Planungssicherheit ohnehin belasten, ist die vorläufige Inkraftsetzung strikt auf tatsächlich dringende Fälle zu begrenzen.

Sondermaßnahmen bei Störungen und Grundangebot

§ 62 ERegG (neu)

Der Entwurf erweitert die Regelungen zu Sondermaßnahmen bei Störungen. Nach § 62 Absatz 2 muss der Betreiber der Schienenwege Instandsetzungsmaßnahmen künftig so auswählen und umsetzen, dass der Eingriff in die Rechte der Zugangsberechtigten, insbesondere in zeitlicher Hinsicht, soweit wie möglich begrenzt bleibt. Neu ist zudem § 62 Absatz 3: Bei Betriebsstörungen mit überregionalen Auswirkungen, bei denen nicht alle angemeldeten Zugtrassen durchgeführt werden können, hat der Betreiber einen Notfallplan aufzustellen, der die Durchführung eines Grundangebots an Personen- und Güterverkehren sicherstellt.

FlixTrain begrüßt, dass der zeitliche Eingriff in die Rechte der Zugangsberechtigten künftig ausdrücklich zu begrenzen ist. Entscheidend ist jedoch die Ausgestaltung des Grundangebots nach Absatz 3. Der Entwurf lässt offen, nach welchen Kriterien im Störfall bestimmt wird, welche Verkehre zum Vorrang zu sichernden Grundangebot zählen. Ohne transparente und diskriminierungsfreie Vorgaben besteht die Gefahr, dass im Störfall die Verkehre des marktbeherrschenden Anbieters bevorzugt und die Verkehre eigenwirtschaftlicher, vom DB-Konzern unabhängiger Wettbewerber zurückgestellt werden. Der Notfallplan muss daher so ausgestaltet sein, dass die Auswahl des Grundangebots nachvollziehbaren, veröffentlichten und für alle Zugangsberechtigten gleichen Kriterien folgt.

Forderung von FlixTrain: Für den Notfallplan nach § 62 Absatz 3 ist gesetzlich klarzustellen, dass die Auswahl des zu sichernden Grundangebots diskriminierungsfrei und nach transparenten, im Voraus veröffentlichten Kriterien erfolgt. Die Verkehre eigenwirtschaftlicher Wettbewerber dürfen dabei nicht benachteiligt werden. Darüber hinaus sollte der Begriff des Grundangebotes gesetzlich definiert werden, da bisher offenbleibt, welche Verkehre im Störfall Vorrang zu sichern sind.

Rechtsschutz und rückwirkende Entscheidungen

§ 66 Absatz 5, § 76 Absatz 2 ERegG (neu)

Der Entwurf ergänzt in § 66 die Vorschriften über das Beschwerdeverfahren vor der Regulierungsbehörde. Nach dem neuen Absatz 5 sind Beschwerden, mit denen eine rückwirkende Entscheidung der Regulierungsbehörde begehrt wird, künftig nur noch insoweit zulässig, als sie sich auf Rechtsverstöße beziehen, die sich in der laufenden Netzfahrplanperiode oder in den drei vorausgegangenen Netzfahrplanperioden ereignet oder ausgewirkt haben. Für weiter zurückliegende Sachverhalte ist eine rückwirkende regulatorische Entscheidung damit ausgeschlossen.

Diese zeitliche Begrenzung benachteiligt die Zugangsberechtigten. Sie verkürzt den Zeitraum, in dem überhöhte Trassen- oder Stationsentgelte rückwirkend beanstandet und zurückgefordert werden können, auf faktisch vier Netzfahrplanperioden. Gerade bei Entgeltfragen werden Rechtsverstöße häufig erst nach längerer Zeit erkannt oder abschließend geklärt. Eng bemessene Fristen wirken daher einseitig zulasten der eigenwirtschaftlichen, vom DB-Konzern unabhängigen Wettbewerber, während der marktbeherrschende Infrastrukturbetreiber entlastet wird.

Ergänzend dürfen die Gerichte nach § 76 Absatz 2 über die Gültigkeit von Nutzungsbedingungen und Entgelten erst entscheiden, nachdem die Bundesnetzagentur nach den §§ 67 und 68 entschieden hat. Die Bündelung bei der Fachbehörde ist sinnvoll, darf zivilrechtliche Verfahren der Zugangsberechtigten aber nicht blockieren, wenn die Behörde nicht zeitnah entscheidet.

Forderung von FlixTrain: Die zeitliche Begrenzung rückwirkender Entscheidungen nach § 66 Absatz 5 ist zu überarbeiten. Der Zeitraum, innerhalb dessen Rechtsverstöße, insbesondere bei Trassen- und Stationsentgelten, rückwirkend beanstandet werden können, sollte so bemessen sein, dass die Zugangsberechtigten nicht dadurch benachteiligt werden, dass Verstöße erst nach längerer Zeit erkennbar sind. Zumindest ist klarzustellen, dass zivilrechtliche Rückforderungsansprüche von der Befristung des regulatorischen Beschwerdeverfahrens unberührt bleiben. Für die Bindung der Gerichte nach § 76 Absatz 2 sind verbindliche Entscheidungsfristen vorzusehen; die Verjährung zivilrechtlicher Ansprüche muss währenddessen gehemmt bleiben.

Fahrgastrechte im Schienenersatzverkehr

§ 10 Absatz 3 AEG (neu)

Der Entwurf erstreckt mit dem neuen § 10 Absatz 3 AEG die eisenbahnrechtlichen Fahrgastrechte auf den straßengebundenen Schienenersatzverkehr.

FlixTrain steht dieser pauschalen Erstreckung kritisch gegenüber und regt eine praktikable Ausgestaltung an. Für den mit Bussen erbrachten Ersatzverkehr besteht mit der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 bereits ein eigenes, auf den Straßenverkehr zugeschnittenes Regime. Eine nationale Regelung, die diese modale Zuordnung aufhebt, schafft Rechtsunsicherheit, auch mit Blick auf die geplante EU-Verordnung zu multimodalen Reisen. Zudem verfehlen die eisenbahntypischen Entschädigungsmaßstäbe die Betriebsrealität: Der Bus steht im selben Stau wie jedes andere Straßenfahrzeug, sodass verkehrsbedingte Verspätungen nicht steuerbar sind und ihre Ursachen angesichts des Infrastrukturzustands häufig nicht bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen liegen.

Die Regelung läuft überdies dem Bürokratieabbau zuwider, weil Betreiber für dieselbe Fahrt zwei Fahrgastrechtssysteme parallel administrieren müssten. Höhere Entschädigungsstandards verteuern die Ersatzverkehrsverträge und können die verfügbare Kapazität gerade bei Streckensperrungen verringern. Als kurzfristige Notlösung ist der Ersatzverkehr keine planbare Regelleistung, sodass derselbe Haftungsmaßstab wie im planmäßigen Bahnbetrieb den Charakter der Leistung erkennt.

Forderung von FlixTrain: Sofern § 10 Absatz 3 AEG beibehalten wird, ist die Regelung praktikabel und verhältnismäßig auszugestalten. Es ist sicherzustellen, dass der Haftungsausschluss nach Artikel 19 Absatz 10 der Verordnung (EU) 2021/782 auch im Ersatzverkehr verlässlich greift, wenn die Verspätung auf den Infrastrukturbetreiber oder auf Dritte zurückgeht. Eine doppelte Administration zweier Fahrgastrechtssysteme ist zu vermeiden, und die Regelung muss mit der geplanten EU-Initiative zu multimodalen Reisen kohärent bleiben.

Fazit

FlixTrain unterstützt die Zielrichtung des Entwurfs. Er stärkt die Unabhängigkeit der Infrastruktur, baut die Rechte der Zugangsberechtigten aus und verankert eine überfällige Bereitstellungspflicht. Damit diese Fortschritte in der Praxis wirksam werden, kommt es auf die genannten Präzisierungen an, insbesondere bei der Eingriffsschwelle des § 68 Absatz 4, beim Genehmigungsmaßstab der Rahmenverträge und bei der sauberen Verzahnung mit der Verordnung (EU) 2026/1184.

Bei den Fahrgastrechten im Schienenersatzverkehr nach § 10 Absatz 3 AEG kommt es auf eine praktikable und verhältnismäßige Ausgestaltung an, insbesondere darauf, dass der Haftungsausschluss der Verordnung (EU) 2021/782 verlässlich greift und eine doppelte Administration vermieden wird. Für den Störfall bedarf das Grundangebot nach § 62 zudem diskriminierungsfreier, im Voraus veröffentlichter Auswahlkriterien.

FlixTrain steht für Rückfragen und für die weitere fachliche Begleitung des Gesetzgebungsverfahrens gern zur Verfügung.

Kontakt

Tom Buchhold

Head of Public Affairs, Regulation and Market Access

Tel.: +49 151 25812299

E-Mail: tom.buchhold@flix.com