

## Richtige, aber unvollständige „Lehren aus Rastatt“ – Eine Bewertung des „Handbook for International Contingency Management“

### Die Ereignisse in Rastatt und deren Folgen

Nach der Gleisabsenkung bei Tunnelbauarbeiten im Süden von Rastatt am 12. August 2017 musste die Rheintalbahn, die mit täglich bis zu 200 Zügen allein im Güterverkehr eine immense Bedeutung für den europäischen Güterverkehr hat, für gut sieben Wochen vollständig gesperrt werden. Der Vorfall hat die Verwundbarkeit des Systems Schiene insbesondere dort, wo bei unausweichlichen Sperrungen keine oder zu geringe Kapazitäten für die Umleitung von Verkehren existieren, gezeigt. Während der Schienenpersonenverkehr auf dem dichten Straßennetz noch am ehesten einen Ersatzverkehr organisieren kann, sind im Schienengüterverkehr die den Industriekunden zugesagten Verkehre bestenfalls über teilweise riesige - Umwege aufrecht zu erhalten. Wenn – wie im Fall Rastatt – diese Infrastrukturen dann aber durch Baumaßnahmen oder weiterhin bestehende Interoperabilitäts-Hindernisse (Sprachbarrieren, zu wenige Lokführer mit einschlägigen Streckenkenntnissen, andere Strom- und Leit-/Sicherheitssysteme, fehlende Abstimmung der Infrastrukturbetreiber) faktisch nicht oder nur mit erheblichen Mehrkosten zu nutzen sind, werden Güter teilweise auf andere Verkehrsmittel verlagert oder können schlicht nicht befördert werden, da das übliche Volumen der Schiene nicht ad hoc substituiert werden kann. „Rastatt“ hat diese fehlende Resilienz der vom zunehmend internationalen Schienengüterverkehr genutzten Infrastruktur gnadenlos offengelegt.

Während und nach dem Rastatt-Desaster wurden weder die betroffenen Unternehmen finanziell unterstützt, noch wurde von der Politik eine Sonderkommission einberufen, um die Katastrophe aufzuarbeiten, noch wurden nach nahezu einem Jahr die Fragen nach Verursachern, Haftung und des Schadenersatzes geklärt. Auch wurden die erheblichen wirtschaftlichen Folgen für die Endkunden – die Unternehmen also, die sich entschieden haben, ihre Güter auf der Schiene statt auf der Straße zu transportieren – weitgehend ignoriert.

Neben der noch offenen Regulierung der Folgeschäden der Rastatt-Havarie muss daher vor allem geprüft werden, wie weitere „Rastatts“ sicher vermieden - und im Falle des Falles mit geringstmöglichen Schäden bewältigt werden, ohne eine Abwanderung auf andere, flexiblere Verkehrsträger zu riskieren.

### In drei Sätzen - was sagen die Wettbewerbsbahnen dazu?

Zusammenfassend kann das Handbuch als sinnvolle Verbesserung beim Abbau der Koordinationsdefizite im Falle einer Störung gesehen werden – wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen von den einzelnen Infrastrukturbetreibern wirklich umgesetzt werden. Das Handbuch trägt leider nicht zur Vermeidung ähnlicher Störfälle bei und klammert auch weitere naheliegende Systemverbesserungen aus.

### Die Reaktion der Verantwortlichen

Nachdem die Dimension der Havarie erkannt war, hat sich die DB Netz AG nicht zuletzt auf Druck der EU-Kommission und von Verkehrsunternehmen dazu entschieden, unter Einbeziehung des gesamten Sektors ein „Handbook for International Contingency Management“ (im Folgenden als „Handbuch“ bezeichnet) für den internationalen Eisenbahnverkehr zu

Vorstandsvorsitzender: Ludolf Kerkeling  
Vorstand: Sven Flore (stellvertr. Vorsitzender), Gerhard Timpel (Schatzmeister),  
Isabelle Schulze, Christian Dehns, Ralph Schmitz, Ursula Vogt  
Geschäftsführer: Peter Westenberger  
Vereinsitz: Berlin, Amtsgericht Charlottenburg, VR 23902 B

Reinhardtstraße 46 | D-10117 Berlin  
Tel +49 30 531491470  
Fax +49 30 531491472  
Mail office@netzwerk-bahnen.de  
Web www.netzwerk-bahnen.de

entwickeln, das bei der Generalversammlung des Verbandes der Infrastrukturbetreiber, Rail Net Europe (RNE), am 16. Mai 2018 in Sopron (Ungarn) als gemeinsame Handlungsgrundlage verabschiedet wurde und schon ab dem Fahrplanwechsel im Dezember 2018 angewandt werden soll. Es hat sich zum Ziel gesetzt, die Standards zur Aufrechterhaltung des Schienengüterverkehrs im Falle einer international relevanten Unterbrechung einer Güterverkehrsstrecke zu beschreiben.

## Vorbemerkungen zum Charakter des Handbuchs

Die DB Netz AG hat den Entwurf aufbauend auf der Erkenntnis erstellt, dass das vorhandene nationale Störfallmanagement nicht ausreicht, um den Verkehrsfluss einer unterbrochenen wichtigen Achse des europäischen Schienengüterverkehrs mit Hilfe von Umleitungen zu gewährleisten.

Dazu klärt das Handbuch zunächst, in welchem Fall es sich um eine „internationale Unterbrechung“ handelt – sobald nämlich klar wird, dass die Unterbrechung voraussichtlich länger als drei Tage andauern wird **und** einen hohen Einfluss auf den Verkehr hat. Als „Rule of Thumb“ ist das der Fall, wenn mindestens 50% der Verkehre betroffen sind. Interessant ist außerdem, dass auch kleinere Vorfälle aufsummiert werden und so eine „internationale Unterbrechung“ auslösen können.

Weiter wird die Einrichtung von vordefinierten Umleitungsstrecken und die Verteilung der Trassen (Kapazität für Züge) auf diesen beschrieben. Außerdem enthält das Handbuch eine Prozessbeschreibung darüber, wer den Vorfall managt und wann welche Informationen an wen kommuniziert werden.

## Abgleich mit den „Lehren aus Rastatt“ aus Sicht der Eisenbahnverkehrsunternehmen

Die folgende Beurteilung vergleicht den Inhalt des Handbuchs mit zwei im Herbst 2017 vom Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (NEE) unter dem Titel „Rastatt darf nie wieder vorkommen!“ zusammen mit zahlreichen in- und ausländischen Organisationen vorgelegten Forderungskatalogen. Außerdem wird problematisiert, ob die Maßnahmen des Handbuchs auch ohne gesetzgeberische Tätigkeit umgesetzt werden. Denn angesichts der Tatsache, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Schieneninfrastrukturbetreibern auch ein Vierteljahrhundert nach Beginn der regulatorischen Tätigkeit der Europäischen Union bisher grundsätzlich nicht gesetzlich kodifiziert ist, bleibt die angestrebte Koordination vom guten Willen dieser Unternehmen abhängig.

## Forderungen aus dem Sektor, die voll berücksichtigt wurden

Zunächst einmal werden im Handbuch wesentliche Elemente des geforderten **Krisenmanagementplans** beschrieben. So wird spätestens 24 Stunden nach dem Vorfall eine Koordinationsstelle auf Entscheidungsebene und eine Echtzeit-Kommunikation unter den Betroffenen eingerichtet. Damit wird erstmals die multilaterale **Zusammenarbeit** im Falle von Blockaden von international relevanten Strecken zur zeitnahen Festlegung von Umleitungsstrecken und notwendiger Unterstützungsmaßnahmen wie z.B. die Einrichtung von Dieselschutteln geregelt. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten, auch wenn aus Sicht der Eisenbahnverkehrsunternehmen künftig die grenzüberschreitende Kommunikation unverzüglich nach dem Eintritt von kleineren wie größeren Unterbrechungen gewährleistet werden sollte.

## Forderungen aus dem Sektor, die bedingt berücksichtigt wurden

Die geforderten vordefinierten **Umleitungsstrecken** für Eisenbahnkorridore finden sich auch im Handbuch wieder und sollen von Störfallszenarien für besonders sensible Korridorabschnitte ergänzt werden. Zwar sollen Informationen über die technischen Besonderheiten bzw. Parameter dieser Strecken frei verfügbar sein, der teils unumgängliche Ausbau von Umleitungsstrecken, um den Korridorverkehr besser übernehmen zu können, ist aber nicht vorgesehen. Ein solcher Bedarf an weiterem Ausbau von Infrastruktur darf jedoch nicht aus den Augen verloren werden und muss den nationalen Verkehrsministerien vorgelegt werden. Es sollen lediglich die Infrastrukturdaten der vorhandenen Umleiterstrecken wie

Traktionsarten, Längen- und Gewichtsbeschränkungen veröffentlicht werden, sodass die Eisenbahnverkehrsunternehmen in die Lage versetzt werden sollen, sich selbst Kenntnisse über die für sie relevanten Umleitungsstrecken zu verschaffen. Diese Informationen sind durch die entsprechende Fachkenntnis des Personals dort oft schon heute verfügbar und nicht das entscheidende Hindernis. Ohne Infrastrukturinvestitionen bilden unzulängliche technische Ausstattungen (etwa fehlende Oberleitung, fehlende Hilfsdienste mit Dieseltraktion) weiterhin die bestimmenden und für die EVU erhebliche finanzielle Mehrbelastungen verursachenden Infrastrukturhemmnisse.

Die nationalen Voraussetzungen für die Sprachkompetenz waren eines der größten Hindernisse für die Nutzung der während des Rastatt-Desasters verfügbaren Kapazitäten auf anderen Strecken. Das vieldiskutierte Problem der unterschiedlichen **Fahrersprache** wird im Handbuch zwar nicht erwähnt, aber immerhin wird auf die Entscheidung von RNE im Dezember 2017 hingewiesen, wonach wenigstens in den Infrastrukturbetriebszentralen pro Schicht künftig **mindestens ein(e) englischsprachige(r) Mitarbeiter(in)** anwesend sein muss.

Selbst eine schrittweise Einrichtung **einer starken Betriebszentrale** für jeden transeuropäischen Schienengüterverkehrskorridor, welche den Langstrecken-Güterverkehr steuert und im Fall einer Großstörung auch die Verteilung der Kapazitäten optimiert, z.B. als virtuelle Betriebsstelle durch engere Vernetzung, ist im Handbuch nicht beschrieben. Es ist lediglich eine „führende Instanz“, in der Praxis der nationale Infrastrukturbetreiber, vorgesehen, die aber nicht auf (internationaler) Korridorebene, sondern auf (nationaler) EIU-Ebene angesiedelt ist und bei benachbarten Infrastrukturbetreibern im Zweifelsfall keine Regelungsbefugnis hat. Auch eine Intensivierung und Standardisierung der Zusammenarbeit der nationalen Betriebszentralen im Alltag, was eine abgeschwächte Form dieser Forderung darstellen würde, ist bedauerlicherweise nicht vorgesehen.

Forderungen des Sektors, die unberücksichtigt blieben

Die Einrichtung eines **Notfallfonds**, um den wirtschaftlichen Schaden der EVU und der verladenen Wirtschaft abzufedern, wird nicht erwähnt.

Das Handbuch sieht **keine bindende Priorisierung des Güterverkehrs** vor dem verlagerbaren Personenverkehr vor und spiegelt damit die geltende Rechtslage wider, nach der die Ausdünnung von Verkehren auf Umleitungstrecken nur in gegenseitigem Einvernehmen mit den Bestellern erfolgen kann. Eine Regelung, ob und wie EIU im Sinne des Regulierungsrechts überhaupt in Verhandlungen z.B. mit SPNV-EVU zur Abgabe von Trassen für Güterverkehre gebracht werden können, fehlt. Ebenso wenig wird eine Garantie zur Bereitstellung von ausreichend geeigneten Kapazitäten auf Umleitungstrecken gegeben. Viele Umleitungstrecken mit Schnittstellen zum internationalen Verkehr sind durch andere Verkehre hoch ausgelastet, es gibt oft kaum freie Kapazitäten.

Die durch Zugumleitung direkt entstehenden **Kosten** wie etwa zusätzliche Infrastrukturentgelte im Bereich der benachbarten Infrastrukturbetreiber und höhere Betriebskosten werden nicht, wie gefordert, von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen übernommen.

Forderungen nach der Einrichtung einer **Bahnplattform**, welche sich auf europäischer Ebene mit den Lehren von Rastatt auseinandersetzt, blieben ebenso unberücksichtigt wie die Forderung nach finanziellen Entschädigungen der Güterverkehrsunternehmen.

Es bleiben also weiterhin Forderungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen über das Handbuch hinaus bestehen.

Entscheidend: Wird das Handbuch umgesetzt?

Das Handbuch hat keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung. Nur durch eine schnellstmögliche Umsetzung in den jeweiligen Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) kann die Entstehung eines Umsetzungsdefizits des Handbuches verhindert werden. Dies bedeutet, dass jährlich eine Umsetzungs- und Erfolgskontrolle möglich und geboten ist – in Deutschland erstmals sobald die SNB für den Jahresfahrplan 2019 vorliegen.

Da der Eintritt einer Großstörung glücklicherweise selten zu erwarten ist, wird die Funktionsfähigkeit im Ernstfall maßgeblich davon abhängen, ob die angekündigten regelmäßigen Simulationen oder Übungen tatsächlich durchgeführt werden.

Zwar hat die EU-Kommission in der Vergangenheit in vielen Wirtschaftsbereichen sehr detaillierte Regelungen erlassen. Sie zeigt aber hinsichtlich der Anwendung einheitlicher Regeln für große Störfälle auf der Schiene kaum Bereitschaft, gesetzgeberisch aktiv zu werden. Die Erfahrungen der Verkehrsunternehmen zeigen jedoch, dass bislang über diesen Weg notwendige Regelungen zur Kooperation und Koordination der EIU nur sehr langsam umgesetzt wurden. Dabei standen bei den Diskussionen meist unterschiedliche nationale Regelungen und Interessen im Vordergrund.

Die Wettbewerbsbahnen beobachten die Umsetzung der einheitlichen Regelungen aus dem Handbuch sehr genau und hoffen, dass die Umsetzung in die Praxis ohne gesetzgeberischen Zwang kurzfristig erfolgt.

Forderungen des Sektors, die über den Regelungsbereich des Handbuchs hinausgehen

Einige Forderungen sind mit dem Instrument des Handbuchs nicht auf den Weg zu bringen.

So blieben Forderungen nach Beschleunigung der Maßnahmen zur Stärkung der Interoperabilität wie ETCS oder vereinfachte Betriebsregeln an Korridorstrecken ebenso unberücksichtigt wie die Forderung, Strecken, die nicht nur im Havariefall Umleitungsverkehr aufnehmen müssen, auszubauen.

Eine internationale **Koordination von Arbeiten an der Infrastruktur** wird im Handbuch ebenso wenig erwähnt wie die Forderung an die Infrastrukturbetreiber der Eisenbahngüterverkehrskorridore, die sich daraus ergebenden Fahrplanänderungen schon im Voraus miteinander abzustimmen.

Allerdings wurde die Thematik bereits im vergangenen Jahr im Annex VII der EU-Interoperabilitätsrichtlinie 2012/34 aufgenommen. Auf dieser Grundlage wurden ebenfalls von RNE am 16. Mai 2018, letztlich freiwillig zu befolgende „Guidelines for Coordination / Publication of Planned Temporary Capacity Restrictions“ verabschiedet.

Ebenfalls unberücksichtigt blieb die Forderung an die Verkehrsministerien vieler europäischen Staaten, die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Infrastruktur bzw. die Durchführung von Baumaßnahmen schon 48 Monate im Voraus bekanntzugeben, sodass die Infrastrukturbetreiber die Möglichkeit haben, internationale Absprachen zu treffen.

Was wäre gewesen, wenn...

Abschließend wagen wir ein Gedankenspiel und nehmen an, es hätte das Handbuch schon vor dem Rastatt-Desaster gegeben: Zunächst einmal hätte es klar definierte Prozesse gegeben, wie die verschiedenen Akteure kommunizieren und Umleiterverkehr koordinieren. Dieser Prozess wäre in deutlich kürzerer Zeit abgelaufen. Dann wäre man, wenn auch schneller, auf die gleichen Umleitungsstrecken gestoßen, wo freie Trassenkapazitäten mit entsprechenden technischen Streckenanforderungen (Zuglänge- und Gewicht, Traktionsart, etc.) nicht im benötigten Umfang verfügbar waren. Insofern hätte das Handbuch alleine nicht substantiell dazu beitragen können, den Schienengüterverkehr quantitativ aufrechtzuerhalten.