

Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) Fassung in der Verbändeanhörung

Stellungnahme als Dachverband der Aufgabenträger zum Referentenentwurf zur Weiterentwicklung Eisenbahnregulierungsrechts vom 02. Dezember 2020

Die regelmäßige und zukunftsorientierte Novellierung des Eisenbahnregulierungsgesetzes ist maßgebend für das Vorankommen im Schienenverkehr. Vor allem in Anbetracht der großen Herausforderungen für eine Umsetzung des Deutschlandtaktes müssten die entsprechenden Voraussetzungen bereits heute im ERegG angelegt werden.

In diesem Zusammenhang wäre hier eine umfassende Vorabstimmung zu den Änderungsvorschlägen und den nicht aufgenommenen Themen mit den Verbänden gewesen. Diese hat leider nur sehr begrenzt stattgefunden.

Darüber hinaus besteht aufgrund der mehrjährigen Erfahrungen mit der Handhabung des bisherigen ERegG der Bedarf, bestehende Regelungen auf den Prüfstand zu stellen und anzupassen. Da dies im vorliegenden Entwurf nicht überall erfolgt ist, haben wir auch diese Punkte in unsere Stellungnahme aufgenommen.

Auch wenn für diese Verbändeanhörung – verglichen mit vorangegangenen Anhörungen – eine vergleichsweise lange Frist gegeben wurde, können wir als Dachverband der Aufgabenträger des SPNV innerhalb der gesetzten Frist aufgrund der Komplexität und des Umfangs des ERegG dennoch nur eine schlaglichtartige Positionierung vornehmen.

Grundsätzliche Anmerkungen zum Deutschlandtakt

Zu allen, den Deutschlandtakt betreffenden Positionen verweisen wir auch auf die gemeinsame Stellungnahme mit den anderen Verbänden des Sektors.

Anmerkungen zu den aus den Stellungnahmen der Verbände zur Evaluierung des ERegG durch das BMVI für die Novellierung des ERegG nicht berücksichtigte Themen

Zusammen mit dem Gesetzentwurf selbst hat das BMVI ein Dokument versendet, in dem (lückenhaft) dargestellt wird, welche zur Änderung empfohlenen Aspekte aus welchem Grund bei der Erstellung des Gesetzentwurfs nicht berücksichtigt wurden.

„Grundannahmen“

In einem Abschnitt „A. Grundannahmen“ wiederholt das Ministerium erneut, das ERegG diene einer „1:1-Umsetzung“ des europäischen Rechts. Dieses ist, wie im Folgenden deutlich wird, keineswegs immer der Fall. Zur Begründung für die vermeintliche 1:1-Umsetzung wird der „einheitliche europäische Eisenbahnraum“ beschworen, da nur so die „Wettbewerbsfähigkeit auch grenzüberschreitend sichergestellt werden [kann]“. Dies ist für technische Standardisierungen sicher richtig. Aber wie etwa weitergehende Vorschriften zum Wettbewerb selbst in einem Mitgliedsstaat die Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtbranche verschlechtern sollten, wird nicht gesagt. Das deutsche Recht könnte sehr wohl über den europäischen Rahmen hinaus gehen. Dass dies nicht geschieht, ist eine politische Willensentscheidung, die mit dem einheitlichen europäischen Eisenbahnraum nichts zu tun hat.

Anwendung der Anreizregulierung auf die Mittel aus der LuFV III

Zur Anwendung der Anreizregulierung auch auf die Mittel aus der LuFV III wird vorgetragen, dass dadurch eine unattraktive „doppelte Regulierung“ eintreten würde. Die Erfahrung hat aber gezeigt, dass die Qualitätskriterien aus der LuFV II allein eben nicht ausreichen, um eine effiziente Verwendung sicherzustellen. Zudem ist selbst in dem einschlägigen Beschlusskammerverfahren bei der Bundesnetzagentur zur Anerkennung der LuFV III als qualifizierter Regulierungsvereinbarung offengeblieben, wie genau die Qualitätskriterien der LuFV III „Anreize zur Senkung der mit der Bereitstellung der Schienenwege verbundenen Kosten“ (§ 29 Abs. (2) Satz 1 ERegG) geben.

Haftung der EIU bei Schlechtleistung

Zur Frage einer eisenbahnrechtlichen Haftung der EIU bei Schlechtleistung hatte der Masterplan Schienenverkehr, der durch das „Zukunftsbündnis Schiene“ erstellt wurde, einen Prüfauftrag gegeben. Dieses serviert das BMVI jetzt mit einem Hinweis auf das Anreizsystem nach § 39 ERegG ab. Dies ist nun, auch nach Aussage des EIU DB Netz AG selbst, keineswegs dazu da und geeignet, mögliche Folgeschäden aus Schlechtleistungen auszugleichen. Auch die EU-rechtliche Vorgabe eines „performance scheme“ hat dies nie vorgesehen.

Das BMVI führt weiter aus, dass das Anreizsystem durch den Schienenwegbetreiber auszugestalten ist. Genau an dieser Stelle zeigt sich das fehlende Verständnis für die Marktzusammenhänge. In einem freien Markt hätten die potenziellen Vertragspartner die Möglichkeit des Ausweichens auf einen anderen Anbieter, falls das Vertragsangebot des einen eben gerade nicht marktübliche Haftungsregelungen für Schlechtleistungen enthält. Hier würde der vom BMVI an mehreren Stellen beschworene Wettbewerb im Markt funktionieren. Aber gerade bei dem vorliegenden Monopol, bei dem die Marktteilnehmer keine Alternative für einen Vertragsschluss haben, müsste die Eisenbahnregulierung die Marktteilnehmer vor einer einseitigen Vertragsgestaltung zulasten des Marktes schützen. Hier stellt sich die Frage, ob die Interessen des Bundes als Eigentümer von DB Netz hier Einfluss auf den Markt nehmen.

Der Verweis auf § 39 geht auch aus einem anderen Grund ins Leere, denn diese Norm soll nur „Anreize zur Minimierung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes [zu] bieten“ und stellt auch keine Haftungsregelung im engeren Sinn dar. Dies lässt sich sehr leicht an folgender Berechnung aufzeigen: Die Anreizzahlungen wurden von DB Netz so ermittelt, dass sie anhand der vergangenen Jahre ein Anreiz-Volumen bei DB Netz in Höhe von netto 40 Mio. € als Obergrenze darstellen. Auf der anderen Seite erzielte DB Netz im Jahr 2019 allein aus Trassenerlösen einen Gesamtumsatz von mehr als 5,2 Mrd. €. Damit ergibt sich ein maximaler „Anreiz“ von 0,77% des Umsatzes. Es dürfte unbestritten sein, dass eine solche Obergrenze noch nicht einmal die Ziele von § 39 ERegG wirklich erfüllt. Daraus folgt auch, dass § 39 als Verweis, dass dadurch jegliche tatsächliche Haftungsrisiken, die ansonsten in Verträgen üblich sind, umfassend abgebildet wurden, völlig ungeeignet ist.

Daher können die Ausführungen des BMVI zur zivilrechtlichen Vertragshaftung nicht nachvollzogen werden. Folgende Aussage, hier bezogen auf mögliche Sonderregelungen zum allgemeinen Vertragsrecht, ist besonders problematisch: „Eine Sonderstellung der eisenbahnrechtlichen Trassennutzungsverträge im Vergleich zu anderen Vertragsverhältnissen ist nicht ersichtlich.“ Das Problem ist aber doch gerade, dass das EIU DB Netz AG, entgegen dem sonstigen Vertragsrecht und allen anderen Branchen, genau keine Verantwortung für Schäden übernehmen will, die aus seiner Schlechtleistung folgen.

Zudem ist der erneute Hinweis auf die „1:1-Umsetzung“ des europäischen Rechts hier besonders irreführend, zumal er mit „europaweit gleichen Anforderungen für Eisenbahnunternehmen“ begründet wird. Das liest sich so, als wäre die DB Netz AG etwa mit SNCF Réseau oder Infrabel in direkter Konkurrenz, was bei natürlichen Monopolen offensichtlich nicht möglich ist.

Zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen

§ 1, Definition des Deutschlandtakts

Die als Nr. 28 ergänzte Definition des Deutschlandtakts ermöglicht die Integration des Begriffs der Systemtrassen und eine präzisere Beschreibung des Verhältnisses zwischen Personen- und Güterverkehr, wenn Sie wie folgt ergänzt wird:

(28) „Der Deutschlandtakt ist ein Konzept für den Personen- und Güterverkehr auf Basis von leistungsfähigen Systemtrassen für den regelmäßigen wie den kurzfristigen Bedarf der Zugangsberechtigten nach Fahrwegkapazität und bildet die Planungsgrundlage für einen bedarfsgerechten Ausbau und eine optimale Nutzung der Schieneninfrastruktur sowie die Gestaltung Integraler Taktfahrpläne.“

§ 1, Abs. 28 und 29 (Gegenstand, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen)

Positiv hervorzuheben ist, dass „Deutschlandtakt“ und „Integraler Taktfahrplan“ erstmals im ERegG benannt und begriffsbestimmt werden. Allerdings sollten auch der Qualitätsanspruch des „integralen Taktfahrplans“ und damit auch des „Deutschlandtakts“ mit „Takt“ und „gesichertem Anschluss“ näher konkretisiert bzw. im weiteren Gesetzestext aufgegriffen und umgesetzt werden.

Es fehlt in der Definition von Integralelem Taktfahrplan der Hinweis, dass es sich hier nur auf Personenverkehr bezieht. Umsteigen könnte auch ein Übergang von Betriebspersonal oder eines Frachtgutes sein. Daher sollte hier eine Präzisierung erfolgen.

Weiterhin sollte der Begriff des Aufgabenträgers besser definiert sein. Es sollte hier sichergestellt werden, dass mit Aufgabenträger auch Organisationen gemeint sind, die durch den Aufgabenträger mit der Durchführung der Aufgabenträgerfunktion betraut sind. Gegebenenfalls sollte das bei den Definitionen in §1 übergeordnet ergänzt werden. Die Aufgabenträger (in Hessen zum Beispiel die kreisfreien Städte,

Sonderstatusstädte und Landkreise) haben mit der Aufgabenwahrnehmung andere Organisationen beauftragt. Der Rhein-Main-Verkehrsverbund ist damit nach hessischem ÖPNVG Aufgabenträgerorganisation. Es sollte in einer geeigneten Form sichergestellt werden, dass die gesetzlichen Grundlagen, die hier Aufgabenträger betreffen, auch entsprechend für mit der Aufgabenträgerschaft betraute Organisationen einschließen. Daher der Vorschlag eine Definition voranzustellen oder beim Thema Aufgabenträger immer auch Aufgabenträgerorganisation zu ergänzen.

§ 2 Absatz 4 (Ausnahmen und Befreiungen von den Entflechtungsvorgaben)

Mit Blick auf die gewünschte und zunehmende Reaktivierung von Strecken für den SPNV begegnet die Befreiung von Eisenbahnunternehmen von wesentlichen Rahmenbedingungen zumindest dann Bedenken, wenn deren Infrastruktur zur Durchführung von SPNV im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages genutzt wird (vgl. Abs. 5). Da der SPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge wesentlich aus Steuermitteln finanziert wird, sind an die wirtschaftliche Leistungserbringung hohe Ansprüche zu stellen. Auch die Beurteilung, ob eine nur geringe Bedeutung der Eisenbahnanlage anhand der Kriterien „Auslastung, Art und Umfang ... der angebotenen Leistung“ muss bei SPNV-Leistungen zu der Schlussfolgerung führen, dass diese Leistungen in Bezug auf die vorgehaltene Infrastruktur regelmäßig nicht nur von geringer Bedeutung sind. Daher ist analog zu Absatz 5 bereits hier deutlich zu machen, dass von einer Befreiung abzusehen ist, sofern die Eisenbahnanlagen durch den SPNV genutzt werden.

Deshalb wird vorgeschlagen, Absatz 2 um Satz 3 wie folgt zu ergänzen:

„Eine strategische Bedeutung ist anzunehmen, wenn die Eisenbahn Dienstleistungen im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages erbringt.“

§ 2 Absatz 5 (Ausnahmen und Befreiungen von den Entflechtungsvorgaben)

Bei einzelnen Nebenbahnen kann auch bei einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag die jährliche Betriebsleistung deutlich unter 700.000 Trassenkilometern liegen.

Um jegliche Interpretationsspielräume auszuschließen ob die hier genannten 700.000 Trassenkilometer und der öffentliche Dienstleistungsauftrag kumulativ vorliegen müssen, um eine strategische Bedeutung vorauszusetzen, wird vorgeschlagen anstelle des „und“ ein „oder“ einzusetzen. Somit würde deutlich, dass nur dann von keiner strategischen Bedeutung ausgegangen wird, wenn entweder weniger als 700.000 Trassenkilometer an Leistung vorhanden sind oder aber ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag zur Durchführung von Schienenpersonennahverkehren vorliegt.

„Eine strategische Bedeutung liegt dann nicht vor, wenn die Betriebsleistung des Netzes 700.000 Trassenkilometer im Jahr nicht übersteigt oder das Netz nicht zur Durchführung von Schienenpersonennahverkehren im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages genutzt wird.“

§ 2a Absatz 3 (Ausnahmen und Befreiungen von den Entgelt- und Zuweisungsvorschriften für Schienenwege und Eisenbahnanlagen)

Als Folgeänderung zu § 2 Absatz 5 ist auch hier anstelle des „und“ ein „oder“ einzufügen.

§ 13 Absatz 2 (Serviceeinrichtungen)

Der Verweis auf Artikel 11 der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 der Kommission als Grundlage für die Einführung eines Höchstpreisverfahrens erscheint fragwürdig. In diesem Artikel sind in den angeführten Beispielen keine monetären wie das Höchstpreisverfahren angeführt. Das Höchstpreisverfahren stellt sich insbesondere für den SPNV mit besonders langlaufenden öffentlichen Dienstleistungsaufträgen als kontraproduktiv dar. Daher fordern wir die Streichung dieser vorgesehenen Ergänzung von Absatz 2.

Hilfsweise ist zumindest in Analogie auch Satz 2 des Streitbeilegungsverfahrens nach § 52 Absatz 8 zuzulassen und nicht nur nach den Sätzen 3 bis 6.

§ 19 Absatz (Schienennetznutzungsbedingungen)

Absatz 2

Im ERegG ist ein zweistufiges Verfahren vorgesehen, wonach zunächst der Infrastrukturbetreiber sieben Monate vor Antragstellung auf Zuteilung von Schienenwegkapazität den Entwurf seiner geplanten Änderungen oder eine Neufassung seiner Infrastrukturnutzungsbedingungen auf seiner Internetseite veröffentlichen muss.

Da sich gezeigt hat, dass die Rückmeldungen der Zugangsberechtigten selten zu Anpassungen bei der Antragstellung geführt haben, verzichten viele Zugangsberechtigte darauf, in diesem Stadium ihre Stellungnahmen abzugeben. Stattdessen erfolgt die Abgabe von Stellungnahmen vielmehr im Rahmen des sich zwingend anschließenden Beschlusskammerverfahrens.

Hier hat sich jedoch gezeigt, dass aufgrund der oftmals sehr schwierigen Materie und des engen Zeitfensters regelmäßig sehr kurze Fristen für erneute Stellungnahmen und Ankündigungen von öffentlichen mündlichen Verhandlungen vorgegeben werden müssen. Daher sollte geprüft werden, ob es nicht zielführender wäre, auf die Verpflichtungen der Vorabveröffentlichung zu verzichten und stattdessen bereits zu diesem Zeitpunkt das eigentliche Genehmigungsverfahren vor der Beschlusskammer einzuleiten – verbunden mit etwas auskömmlicheren Stellungnahmefristen der Zugangsberechtigten.

Absatz 3

Nach den aktuellen Vorgaben entscheidet – abgesehen von wenigen grundlegenden Vorgaben der Anlage 3 - einzig der Infrastrukturbetreiber, ob und wenn ja welche Nutzungsbedingungen er in seine Schienennetz-Nutzungsbedingungen aufnehmen oder verändern möchte.

Im Genehmigungsverfahren können von den Zugangsberechtigten auch nur zu den vom EIU vorgenommenen Änderungen Stellungnahmen abgegeben werden. Da sich jedoch erst über die Zeit herausstellt, ob einzelne Bedingungen fair und marktgerecht sind, muss eine Möglichkeit geschaffen werden, nach der die Zugangsberechtigten aktiv Änderungen einfordern können, die dann von der Genehmigungsbehörde abgewogen und bewertet werden müssen.

Die Möglichkeit der Genehmigungsbehörde, von sich aus ein ex-post-Verfahren zu starten, reicht hierfür nicht aus.

§ 37 Absatz 3 (Ausgestaltung der Entgelte für Schienenwege und Personenbahnhöfe für Personenverkehrsdienste im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags; Kostendeckungsbericht)

Es werden regelmäßig Verträge mit DB Station & Service abgeschlossen, um Leistungen, die nicht von den bisherigen Stationsentgelten umfasst sind, gegen zusätzliche Zahlungen seitens der AT zu vereinbaren

Als nicht zielführend hat sich jedoch die Forderung herausgestellt, dass danach die Vereinbarungen **ausschließlich** zwischen einer **Gebietskörperschaft** und DB S&S abgeschlossen werden können. Ein großer Teil der Aufgabenträger des SPNV bzw. deren mit der Durchführung beauftragten Organisationen sind jedoch nicht selbst Gebietskörperschaften. Dies führt dazu, dass in der Regel auch die Länder selbst (auch wenn nicht Aufgabenträger) einbezogen werden und als Vertragspartner fungieren müssen. Dadurch werden zahlreiche Prozesse verzögert.

Daher ist § 37 (3) wie folgt zu fassen:

(3) „Absatz 2 gilt nicht für Entgelte für die Nutzung von Personenbahnhöfen, soweit in einer Vereinbarung zwischen einer durch Landesrecht bestimmten Stelle nach § 1 Abs. 2 RegG oder einer Gebietskörperschaft und dem Betreiber des Personenbahnhofs eine abweichende Vereinbarung zur Höhe der Entgelte getroffen ist. Regelungen nach Satz 1 gelten für alle Zugangsberechtigten. Sie können auf bestimmte Verkehrsleistungen sowie auf Marktsegmente innerhalb dieser Verkehrsleistungen beschränkt werden. In diesem Fall gilt § 32.“

§ 49 (Rahmenvertrag)

Rahmenverträge sind kein geeigneter Ersatz für einzuführende Systemtrassen. Diese sollen nur eine zeitlich begrenzte Übergangslösung darstellen. Dafür ist in allen ggf. neu abzuschließenden Rahmenverträgen ein Passus aufzunehmen, der besagt, dass diese außer Kraft gesetzt werden, sobald sie durch Systemtrassen entsprechend eines Netznutzungskonzepts ersetzt werden.

Absatz 1

Rahmenverträge konnten bisher keine genauen Trassen („minutengenau“) sichern, sondern nur „Bandbreiten“. Das gilt auch weiterhin, auch wenn die „Bandbreiten“ jetzt „Zeitraumen“ heißen, in denen mindestens bis zu drei Zugtrassen konstruierbar sein sollen („unter den betrieblichen Bedingungen mindestens drei zueinander konfliktfrei konstruierbare Zugtrassen“). Bereits in der UAG Regulierung der Koordinierungsgruppe Deutschlandtakt wurde festgestellt, dass Rahmenverträge deshalb nicht für eine Absicherung „integraler Taktfahrpläne“ geeignet sind, da es zu so starken Trassenverschiebungen kommen kann, dass die Anschlüsse nicht mehr funktionieren. Es ist weiterhin unklar, welchen Wert die „neuen“ Rahmenverträge haben können unter den Maßgaben der EU-DVO 2017/545. Es ist offensichtlich, dass Rahmenverträge auch weiterhin nicht dazu führen, dass Taktverkehre, die eine der zentralen Qualitäten des Personenverkehrs auf der Schiene darstellen, gesichert werden können. Somit stellen Rahmenverträge grundsätzlich keine geeignete Alternative zu Systemtrassen dar. Gerade deshalb sollte nun mit Hochdruck daran gearbeitet werden, diese grundlegende Systematisierung mit hinreichender Berücksichtigung der kurzfristigen Verkehrsbedürfnisse (u.a. auch in § 56) auch umzusetzen.

Absatz 2

Rahmenverträge und ihre nachträgliche Änderung sollen jetzt zwar der Genehmigung der Regulierungsbehörde bedürfen, aber es ist unklar, unter welchen konkreten Voraussetzungen die Genehmigung im Einzelfall auch verweigert werden könnte. Es heißt zwar, dass eine Genehmigung versagt werden kann, wenn damit Zielsetzungen von § 52a (Pilotierungsverfahren) widersprochen wird. Das dürfte jedoch in der Praxis kaum weiterhelfen, weil die Pilotierung eher für spätere, zeitweilige Ausnahmen sorgt, die Rahmenverträge aber dann bereits für einen längeren Zeitraum abgeschlossen sein dürften. Somit spricht auch hier vieles dafür, die Rahmenverträge direkt mit der Einführung von Systemtrassen oder – wie hier als befristeter Vorläufer angedacht – im Rahmen von Pilotierungsverfahren aufzuheben und in diese zu integrieren. Wichtig wäre, in diesem Zusammenhang sicherzustellen, dass in Pilotierungsverfahren integrale Taktfahrpläne geschützt werden müssen.

Absatz 4

Die vorgesehene Anforderung, wonach in Rahmenverträgen Regelungen über deren Änderung oder Kündigung „im Interesse einer besseren Nutzung des Schienennetzes“ vorzusehen sind, mindert den Wert von Rahmenverträgen erheblich und macht sie für den Personenverkehr weitgehend uninteressant. Weder können mit ihnen integrale Taktfahrpläne noch die Grundlagen der Verkehrsverträge zwischen Aufgabenträgern und Eisenbahnverkehrsunternehmen gesichert werden, wenn Rahmenverträge grundsätzlich jederzeit geändert oder sogar eingeschränkt werden können.

Einzig akzeptable und sinnvolle Einschränkung in der Laufzeit von Rahmenverträgen ist die Einführung von Systemtrassen als Ersatz von Rahmenverträgen. Dies sollte dann aber auch so dezidiert benannt werden.

Weiter ist unklar, was mit der Formulierung in Satz 3 konkret gemeint ist. Wer kann in welchen Fällen mit Vertragsstrafen belegt werden?

Absatz 6

Es ist zielführend, dass nicht nur Aufgabenträger des SPNV, sondern auch die von diesen mit der Wahrnehmung ihrer Interessen beauftragten Organisationen berechtigt sind, entsprechende Verträge zu zeichnen. Absatz 6 sollte daher wie folgt gefasst werden:

(6) Jeder Rahmenvertrag mit einer Laufzeit von mehr als fünf Jahren bedarf bezüglich der Laufzeit einer zusätzlichen Genehmigung der Regulierungsbehörde. Hierzu wird das Vorliegen der Voraussetzungen nach Absatz 5 oder 7 geprüft. Rahmenverträge mit einem Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs oder einer von diesem mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben beauftragten Organisation bedürfen keiner zusätzlichen Genehmigung bezüglich der Laufzeit.

Absatz 10

Die vorgesehene Bestimmung soll zwar dafür sorgen, dass die Regelungen von § 90 Abs. 3 bis 6 der DVO 2016/545 nicht angewendet werden müssen (Anpassung der Rahmenverträge), aber genau das wurde im Grundsatz bereits neu in Absatz 4 des ERegG aufgenommen.

Auch in § 49a bleibt das Verhältnis zwischen den „neuen“ Rahmenverträgen und den Pilotprojekten nach § 52a unklar.

§ 52 (Netzfahrplanerstellung, Koordinierungsverfahren, Streitbeilegungsverfahren)

Absatz 7

Die bisherige Priorisierungsregelung in Satz 2: „vertakteter oder ins Netz eingebundener Verkehr“ ist wenig hilfreich, weil sie von fast allen Verkehren erfüllt werden kann, sodass sie faktisch kaum einmal bei Trassenkonflikten wirkt. Sinnvoll wäre, mit der Änderung des ERegG eine Prioritätsregel für alle Verkehre, die zusammen einen integralen Taktfahrplan (§ 1 Abs. 29 neu) bilden oder Teil des Deutschlandtakts (§ 1 Abs. 28 neu) sind, einzuführen, womit diese Begriffsbestimmungen endlich eine Bedeutung erlangen würden.

Absatz 8

Diese Bestimmung ist im geltenden Recht eine „Kann-Regelung“ (Satz 2), mit der dem vertakteten SPNV Vorrang eingeräumt werden kann. Diese Regelung ist bislang wirkungslos, was aktuell bei der Weiterentwicklung des ERegG nicht korrigiert wird. Aus gutem Grund hat der Betreiber der Schienenwege von dieser Regelung bisher keinen Gebrauch gemacht, denn das hätte unlösbare Konflikte zwischen den Verkehrsarten heraufbeschworen. Würde dem integralen Taktverkehr oder dem Deutschlandtakt Vorrang eingeräumt – siehe Anmerkung zu § 52 Abs. 7 –, könnte Satz 2 in Absatz 8 entfallen.

Zudem fehlt weiterhin eine klar formulierte Zeitvorgabe, wie schnell das Gesamtnetz auf den Deutschlandtakt umzustellen ist. Als Folge müssten für einen mehrjährigen Übergang zwei Formulierungen nebeneinander im Gesetz Klarheit geben, wann welcher Vorrang anzuwenden ist zwischen der bisherigen Priorisierungsregelung und den noch einzuführenden Systemtrassen.

(§ 52a) Pilotierungsverfahren

Die Regelung soll zur Erprobung von Modellen im Hinblick auf den geplanten Deutschlandtakt dienen: Das ist zwar sinnvoll, aber es bleibt unklar, wie diese Strecken letztlich ausgewählt und festgelegt werden. Für die Pilotprojekte soll eine „Rechtsverordnung“ gelten, welche das BMVI erlässt. „In der Verordnung können auch Vorgaben zur Laufzeit der Pilotprojekte sowie zur Berücksichtigung der Bedarfe und des gesellschaftlichen Nutzens der jeweiligen Verkehrsdienste gemäß Absatz 2 getroffen werden.“

Diese „Experimentierklausel“ ist essenziell für die weitere Gestaltung und muss zügig genutzt werden können, um die Erstellung von Netznutzungskonzepten nach den Prinzipien des Deutschlandtakts auf der Basis der gemachten Erfahrungen möglichst bald realisieren zu können. Es sollte daher geprüft werden, ob die Inhalte der nach dem Gesetzentwurf nur ermöglichten Rechtsverordnung nicht bereits im Gesetz selbst fixiert werden können.

Bisher allerdings sind die ausgesprochen vage gehaltenen Eckpunkte (insbesondere durch die Verwendung des Begriffs „können ... getroffen werden“) nicht dazu geeignet, eine hinreichende Klarheit über Inhalt und Nutzen zu schaffen. Dazu ist eine aussagekräftige Anzahl an Pilotprojekten (Strecken und Knoten) festzulegen.

Für den Fall einer Rechtsverordnung müssen insbesondere folgende Sachverhalte konkretisiert werden:

- Klare Beschreibung für die Entstehung der Rechtsverordnung und wer an dieser mitwirken kann sowie eine klare Definition ihres Wirkungsgrades bei nicht notwendiger Zustimmung durch den Bundesrat
- Benennung von Instanzen, die Strecken vorschlagen können – hierzu sind alle Zugangsberechtigten und ihre Verbände hinzuzuziehen
- Eindeutige Benennung der zu berücksichtigenden Mindestvorgaben
- Definition und Priorisierung des „gesellschaftlichen Nutzens“ insbesondere für Konfliktfälle
- Definition und Transparenz über das Verfahren zur zu treffenden Einschätzung des „gesellschaftlichen Nutzens der jeweiligen Verkehrsdienste“

Für die Festlegung der Strecken, auf denen nach Etablierung der Experimentierklausel so schnell wie möglich ein Netznutzungskonzept erstellt und durch den Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur für verbindlich erklärt werden sollte, existieren bereits brauchbare sachliche Prämissen. Vorarbeiten haben bereits im TTR-Projekt Oberer Rheingraben (rückverlängert bis Aachen) begonnen und sollten hierdurch Rechtssicherheit erhalten. Weiterhin sollten alle nach § 55 ERegG für „überlastet“ erklärten Schienenwege sowie Streckenabschnitte, deren Auslastung in der Fahrplanperiode 2021/22 den Wert von 70 Prozent überschreitet sowie ggf. Abschnitte, bei denen durch Ausbaumaßnahmen ein Kapazitätswachstum die Einführung neuer Fahrplankonzepte ermöglicht, zunächst in den Geltungsbereich der Experimentierklausel einbezogen werden.

Absatz (2) spricht von einem vom Betreiber der Schienenwege aufzustellenden „Konzept zur Nutzung der Kapazitäten (Kapazitätsnutzungsplan)“, ohne das Verfahren näher und zum Beispiel ähnlich wie in der Schweiz festzulegen (dort existieren ein „Netznutzungskonzept“ und sechs Netznutzungspläne für eine kurz- bis mittelfristige Kapazitätsnutzung). Zwar ist eine allzu weitgehende Vorfestlegung für „Pilotverfahren“ nicht sinnvoll, aber ein „Kapazitätsnutzungsplan“ ohne ausreichende Mitwirkungsmöglichkeiten der Zugangsberechtigten birgt größere Konfliktpotenziale in der späteren Umsetzung. Es besteht die Gefahr, dass ohne angemessene Mitwirkungsrechte das Konzept an sich diskreditiert und damit zu einem Muster ohne Wert wird. Eine Beschreibung der Vorgaben für die Erstellung des Kapazitätsnutzungsplans sowie zur Berücksichtigung der Bedarfe und des gesellschaftlichen Nutzens der jeweiligen Verkehrsdienste ist dringend notwendig. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens muss gemeinsam mit den Zugangsberechtigten ein präzise beschriebener Prozess zur Bestimmung der Kriterien mit Bezug zum Deutschlandtakt definiert werden.

Außerdem sollte der Kapazitätsnutzungsplan nicht nur eine einzige Netzfahrplanperiode umfassen, sondern um ein Kapazitätsnutzungskonzept mit einem mittelfristigen Anwendungszeitraum, z. B. für den Mehrjahreszeitraum einer Deutschlandtakt-Etappe, der anschließend die Grundlage für (möglicherweise einjährige) abgeleitete Kapazitätsnutzungspläne darstellt. Die Verkehrsverträge im SPNV zwischen Aufgabenträgern und Eisenbahnverkehrsunternehmen wären dabei zu berücksichtigen. Grundsätzlich, mindestens für eine vollständige Aufnahme des Deutschlandtakts bei der nächsten ERegG-Änderung, sind mittel- bis langfristige Perspektiven für den Personenfernverkehr, z. B. mit neuen Organisations- bzw. Vergabemodellen, zu schaffen. Die verschiedenen Alternativen müssen in der UAG Regulierung sowie in der „Koordinierungsgruppe Deutschlandtakt“ diskutiert werden.

Die Details zu den Pilotverfahren müssen transparent und unter Mitwirkung aller relevanten Akteure des Verkehrsmarktes diskutiert und konkretisiert werden, ehe sie in einer eventuellen Gesetzesänderung oder Rechtsverordnung des BMVI konkretisiert werden. Eine geeignete Plattform ist auch hier die vom BMVI eingerichtete und moderierte „Unterarbeitsgruppe Regulierung“ der „Koordinierungsgruppe Deutschlandtakt“. Bei den Pilotverfahren sollte insbesondere auch die Fachkompetenz des Eisenbahninfrastrukturbetreibers, des Eisenbahn-Bundesamtes und der Bundesnetzagentur, z. B. im Hinblick auf Betriebsqualität der Fahrplanerstellung und Wettbewerbsfragen, genutzt werden.

§ 55 (Überlastete Schienenwege)

Absatz 3 bis 5

Bei überlasteten Schienenwegen besteht in der derzeit geltenden Fassung des ERegG dasselbe Problem wie bei § 52 Abs. 8 Satz 2, wonach ein Vorrang für den Taktverkehr des SPNV geregelt werden kann, aber nicht muss (Abs. 4; für den Güterverkehr in Absatz 5). Auch hier bringt die Weiterentwicklung des ERegG keinen Fortschritt; die gesetzliche Möglichkeit dürfte also wirkungslos bleiben. Es zeigt sich aber erneut, wie dringend Regelungen zur wettbewerblichen und fairen Vergabe von Fernverkehrsstrassen des Deutschlandtakts sind. Konflikte, die heute zwischen Fernverkehr und den ITF der Länder entstehen, rühren letztlich daher, dass die ITF der Länder anhand der angestammten Takte des DB-Fernverkehrs erstellt worden sind, die von Jahr zu Jahr fortgeschrieben werden. Unter diesen Bedingungen kann ein neuer Fernverkehrsanbieter gar nicht anders, als „quer“ dazu seine Trassen zu bestellen. So ist es auch kein Wunder, dass er vom SPNV als potenziell gefährlich wahrgenommen wird. Nach der Richtlinie 2012/34/EU Artikel 47 kann über den Vorrang für eine Verkehrsart allerdings nicht der Betreiber des Schienenwegs, sondern der Mitgliedstaat(!) „zur Sicherstellung angemessener Verkehrsdienste“ entscheiden. Diese „kann-Regelung“ des EU-Rechts wurde aber auch bei der Weiterentwicklung des ERegG wieder nicht berücksichtigt. Die so oft benannte „1:1-Umsetzung“ wurde hier nicht vorgenommen.

Absatz 7

Die geltende Bestimmung sieht vor, dass kurzfristig, quasi binnen Monatsfrist, Vorrangregelungen erlassen werden können, „wenn die Funktionsfähigkeit eingerichteter Taktsysteme im öffentlichen Schienenpersonennahverkehr unmittelbar gefährdet ist“. Allerdings passt diese Kurzfristregelung nicht zu Fristen und Stellungnahmemöglichkeiten im Rahmen der Netznutzungsbedingungen und hat sich darüber hinaus bei einem ersten konkreten Anwendungsversuch durch den VRR als nicht praktikabel erwiesen, wie die aktuelle Entscheidung der Beschlusskammer im Verfahren BK10-20-0071_Z zeigt. Darüber hinaus enthält der Absatz inhaltliche Fehler. So kann man durch eine Vorrangregelung nicht für eine „Beseitigung der Überlastung“ sorgen. Der Absatz müsste daher dringend überarbeitet werden (statt „Taktsysteme“ „integrale Taktfahrpläne“ wie in § 1 Abs. (29) neu). In der vorliegenden Fassung ist § 55 Abs. 7 nicht zielführend.

§ 56 (Anträge außerhalb der Erstellung des Netzfahrplans)

Absatz 3

Die vorgesehene Regelung in Satz 2, wonach Kapazitätsreserven für möglicherweise außerhalb der Anmeldungen zum Netzfahrplan noch hinzukommende Trassenanmeldungen vorgehalten werden müssen (und das auch in überlasteten Streckenabschnitten), stellt eine Verschlechterung der bisherigen Regelungen zulasten der Anmeldungen für den Netzfahrplan dar. Dies lehnen wir ab, da dadurch die Taktverkehre des SPNV noch stärker geschwächt werden würden.

§ 59 Abs. (1) 5. und 6. sowie (3) - (5) und (7) (Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität)

Die vorgeschlagenen Änderungen weisen in die richtige Richtung, sind aber viel zu defensiv ausgestaltet. Auf diese Weise kann nur die Analyse des Mangels an Kapazität erfolgen, eine Beseitigung desselben kann dadurch nicht erzielt werden.

Absatz 3

Es stellt sich die Frage, ob die Aufsichtsbehörde tatsächlich fachlich in der Lage ist, diejenigen Maßnahmen zu erkennen (und darf sie sich hierzu ausschließlich an den Vorschlägen des Infrastrukturbetreibers orientieren?), die besonders geeignet sind, die Schienenwegkapazität zu erhöhen und Empfehlungen für deren Realisierung auszusprechen. Zudem reichen Empfehlungen allein nicht aus, vielmehr sind konkrete (und ggf. verbindliche) Umsetzungspläne vorzusehen

§ 81 (Bußgeldvorschriften)

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesnetzagentur künftig bei rechtswidrigem Verhalten der Akteure auch Bußgelder in nennenswerter Höhe verhängen kann.

Zu Anlage 4: Ebenfalls ist zu begrüßen, dass im Rahmen der Anreizsetzung künftig nicht mehr Kostenprognosen, sondern konkrete Kosten der Vergangenheit zzgl. einer Indexierung angewendet werden dürfen.

Anlage 1, Abs. 6

Zur Präzisierung sollten nach dem Wort „Fußgänger“ noch die Worte „bis zum Anschluss an den öffentlichen Straßenraum bzw. den Personenbahnhof“ ergänzt werden.

Anlage 3: Inhalt der Schienennetz-Nutzungsbedingungen

Gerade in Zusammenhang mit der Corona-Pandemie hat sich gezeigt, dass die Vorgaben zu den zwingend notwendigen Inhalten der Schienen-Nutzungsbedingungen nicht ausreichend sind. Es fehlen klare Vorgaben, die im allgemeinen Vertragsrecht üblich und notwendig sind, um einen geregelten Geschäftsverkehr zu erhalten.

Gerade vor dem Hintergrund, dass die Verträge zwischen dem Infrastrukturunternehmen DB Netz bzw. DB S&S und dem Eisenbahnverkehrsunternehmen bzw. bei Verträgen nach § 37 (3) mit dem Aufgabenträger nicht „auf Augenhöhe“ geschlossen werden können, weil es keine Alternative für EVU und AT gibt, wären mindestens folgende Vorgaben notwendig:

- Vorübergehende (Teil-)Kündigungsmöglichkeit bei höherer Gewalt – dies ist bei den INBP von DB S&S bislang nicht vorgesehen
- Verpflichtung, justitierbarer (und angemessener) Zusagen über qualitative Ausprägungen wie
 - Verfügbarkeitsquoten je Fahrstuhl/Rolltreppe (und zwar bezogen auf den einzelnen Fahrstuhl, nicht auf Regionen o.ä.); Beispiel: 99%-ige Verfügbarkeit aller Fahrstühle (= der konkrete Fahrstuhl muss an 361 Tagen funktionsbereit sein)
 - Klare Definitionen von Fristen, innerhalb derer Störungen behoben werden müssen
 - Angemessene Vertragsstrafen bei Nichteinhaltung der Qualitätszusagen
- Bei DB Netz: Verpflichtung der Berücksichtigung auch von sogenannten Sekundärverspätungen bei der Berechnung der Anreizentgelte
- Die Gesamthöhe von Anreizentgelten nach § 39 (2) muss so bemessen sein, dass ihre Anwendung einen echten Anreiz zur künftigen Vermeidung von Störungen beinhaltet; eine parallele Erhöhung der Nutzungsentgelte um die voraussichtlich zu zahlenden Anreizentgelte muss ausgeschlossen sein.

Fazit

Für eine wirkliche Novellierung des ERegG ist der vorliegende Entwurf an vielen Stellen zu defensiv und bleibt daher weit hinter seinen Möglichkeiten zurück. Mehrjährige Erfahrungen mit Wirkzusammenhängen des Gesetzes werden nicht oder unzureichend reflektiert. Weder die Anregungen der Bundesnetzagentur als „interne“ Expertin werden konsequent aufgegriffen noch die Anregungen der Monopolkommission oder der Verbände. Kontroverse Themen werden gezielt „umschiff“. Mit dem vorgelegten Entwurf kann das Gesetz einen wesentlichen Zweck, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, auch künftig nicht erfüllen.

Der Entwurf enthält für die Vorbereitung des Deutschlandtaktes erste wichtige Tendenzen, nimmt aber die Diskussionen zu seiner Implementierung ungenügend auf. Diese sind bereits weiter gediehen, als es der Entwurf vermuten lässt. Stattdessen sollen Rahmenverträge erneut eingeführt werden, obwohl deren Nutzen für den Deutschlandtakt zumindest zweifelhaft sein dürfte.

Schlussendlich fehlen diverse Korrekturen an Passagen, an denen sich in den vergangenen Jahren deutlicher Änderungsbedarf gezeigt hat. Hier seien beispielhaft die Regelungen zu § 37 Absatz 3 hinsichtlich der potentiellen Vertragspartner ebenso genannt wie weiterhin fehlende Vorgaben zu Haftungsverpflichtungen der Infrastrukturbetreiber.

Nur mit den aufgezeigten Anpassungen kann das novellierte ERegG die Verkehrswende aktiv unterstützen.