

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Referat E 23 - Eisenbahnrecht  
Invalidenstr. 44  
10115 Berlin

Datum: 25. Juli 2018  
Zeichen: TBNE-Gf BRö  
Bearbeitung: Bernd Rössner  
Telefon: 069 265-6624  
E-Mail: bernd.roessner@tbne.de

## **Eisenbahnen:**

### **Anhörung der Verbände zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2370 zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU**

Sehr geehrte Frau Ehard, sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit, im Rahmen der Verbändeanhörung zu den geplanten Maßnahmen Stellung nehmen zu können. Wir konzentrieren uns dabei vor allem auf die beiden Anpassungen im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG), die § 2 Abs. 23 (neu) AEG („Durchgangsfahrschein“) sowie § 4 AEG Abs. 8 (neu) AEG („Notfallpläne“) betreffen. Da nunmehr ohnehin Anpassungen im Allgemeinen Eisenbahngesetz geplant sind, möchten wir ergänzend auf einige Sachverhalte eingehen, für die Anpassungen im AEG ebenfalls außerordentlich zweckmäßig wären. Nachfolgend hier die Stellungnahme der Geschäftsführung des TBNE:

## **I. Änderung § 2 AEG: Anfügung eines Absatzes 23**

**Wir schlagen vor, von der Aufnahme des neuen Absatzes abzusehen:**

### **Begründung:**

Der Begriff der „Durchgangsfahrkarte“ wird in der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 Art. 3 Nr. 10 bereits verwendet und definiert:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck: (...) 10. **„Durchgangsfahrkarte“** eine oder mehrere Fahrkarten, die einen Beförderungsvertrag für aufeinanderfolgende durch ein oder mehrere Eisenbahnunternehmen erbrachte Eisenbahnverkehrsdienste belegen;“.

Es bedarf also nicht einer nochmaligen Definition im AEG, zumal die jetzt angedachte Bezeichnung auch noch von der Bezeichnung in der Fahrgastreueverordnung abweicht („Durchgangsfahrschein“ im AEG statt der bereits definierten „Durchgangsfahrkarte“ in der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007). Es erscheint zweckmäßig, für identische Sachverhalte auch die gleichen Begrifflichkeiten zu verwenden.

Vorsitzender:  
Jörg Strubberg

Sprecher der NE:  
Bastian Goßner

Geschäftsführer:  
Bernd Rössner

Anreise:  
 3, 4, 5, 6  
bis Frankfurt (M) Galluswarte  
Fußweg bis DB-Zentrale

## II. Änderung § 4 AEG: Anfügung eines Absatzes 8

Wir schlagen vor, den vorgesehenen Absatz anzupassen und zu ergänzen:

„(8) Eisenbahnverkehrsunternehmen haben zur Durchführung des Artikels 18 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 für den Fall einer ~~Verspätung von mehr als 60 Minuten~~ **Großstörung** Notfallpläne für die Erbringung von Hilfeleistungen für Fahrgäste aufzustellen und soweit erforderlich mit anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen abzustimmen.“

### **Begründung:**

In der Richtlinie (EU) Nr. 2016/2370, die hier umgesetzt werden soll, wird der Begriff „für den Fall größerer Störungen des Dienstes“ verwendet. Die nunmehr für das AEG als Ergänzung gewählte Formulierung „für den Fall einer Verspätung von mehr als 60 Minuten“ geht in erheblichem Umfang über den eigentlich vorgesehenen Regelungsgegenstand hinaus, ist in sich widersprüchlich und verletzt nach unserer Einschätzung auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

#### a) „größere Störungen des Dienstes“ vs. „Verspätungen von mehr als 60 Minuten“

Der Begriff „größere Störungen des Dienstes“ wird in der AEG-Anpassung als „Verspätungen von mehr als 60 Minuten interpretiert – das geht offenkundig deutlich über den Inhalt der EU-Richtlinie hinaus. Dies ist beispielsweise erkennbar, wenn man den Text der Richtlinie in anderen Sprachen zu Rate zieht. So heißt es z. B. in der englischen Fassung „in the event of a major disruption to services“.

Aus dem Plural „services“ lässt sich bereits erkennen, dass sich die Regelung nicht auf ein singuläres Ereignis wie eine einzelne Zugverspätung beziehen soll.

Der Begriff „disruption“ wird ins Deutsche tatsächlich u. a. mit dem Wort „Störung“ übersetzt, aber ebenso mit Bedeutungen wie Unterbrechung, Durcheinanderbringen, Zerbrechung, Zerreißung, Zerschlagung, Bersten, Zerbrechen, Zerrissenheit, Spaltung, Trennung, Bruch, Riss (vgl. Langenscheidt, Pons). Der Eigenschaft des Wortes „disruption“ nach handelt es sich also um ein Ereignis von erheblichem Umfang, das auf den Betrieb (services) so stark einwirkt, dass er insgesamt unterbrochen ist.

Das vorangesetzte Wort „major“ bedeutet groß, größer, bedeutend, wichtig, Haupt-, schwerwiegend oder stark.

**Gemeint ist mit einer „größeren Störung“ tatsächlich also ein außerordentliches Ereignis von erheblichem Umfang, sicherlich keine einzelne Zugverspätung von über 60 Minuten.**

#### b) widersprüchlich, weil nicht hinreichend definiert

Zunächst ist unklar, ob hier die individuelle Verspätung eines Fahrgastes gemeint ist oder aber die Verspätung z. B. eines Zuges. Objektiv feststellbar wäre für ein EVU im Regelfall allerdings ohnehin nur die Verspätung eines konkreten Zuges.

Bei der Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 in nationales Recht erfolgte zweckmäßigerweise eine Ausnahme des Schienenpersonennahverkehrs von den Hilfeleistungen gem. Art. 18 Abs. 2 Buchstabe a) („Mahlzeiten und Erfrischungen in angemessenem Verhältnis zur Wartezeit, sofern sie im Zug oder im Bahnhof verfügbar oder vernünftigerweise lieferbar sind“) in der Eisenbahnverkehrsordnung (EVO), weil sie einerseits regelmäßig mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht organisierbar sind und viele Züge des SPNV personell ausschließlich mit einem Triebfahrzeugführer besetzt sind, der im Störfall wirklich andere Probleme hat, als „Snacks“ zu organisieren.

Die jetzt vorgesehene undifferenzierte Verankerung von „Notfallplänen“ für Hilfeleistungen gem. Art. 18 der Fahrgastrechteverordnung in der gegenüber der EVO höherrangigen Rechtsvorschrift AEG hebelt damit jedoch bei Verspätungen über 60 Minuten praktisch die Ausnahme des SPNV in der EVO wieder aus, d. h. erneut soll offenbar dem SPNV ein weiterer Nachteil im Wettbewerb mit anderen Verkehrssystemen „kredentz“ werden.

Dass es sich bei der faktischen Aufhebung der Ausnahme für den SPNV nicht um ein Versehen handelt, wird auch in der Begründung deutlich, die sich sowohl bei den Passagen zu den Eisenbahnen des Bundes wie auch den Nichtbundesieigenen Eisenbahnen finden („Außerdem sind Vorkehrungen zu treffen, wie den Fahrgästen bei einer Verspätung von mehr als 60 Minuten kostenlos Mahlzeiten und Erfrischungen in angemessenem Verhältnis zur Wartezeit angeboten werden, sofern sie im Zug oder im Bahnhof verfügbar oder vernünftigerweise lieferbar sind.“). Dies führt unweigerlich auch zu der Frage der Verhältnismäßigkeit dieser geplanten AEG-Anpassung.

### c) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt

Wie unter a) festgestellt wurde, geht es um massive und letztlich EVU-übergreifende Störungen, die für einen nicht nur kurzen Zeitraum zu Betriebsunterbrechungen führen. Jede Verspätung (bzw. auch bereits jeden Ausfall eines Zuges im Stundentakt) direkt zum „Notfall“ hochzustilisieren und gesetzlich koordinierte Notfallmaßnahmen vorzuschreiben ist in etwa so sinnvoll, als würde man bei jedem Stau auf der Autobahn direkt Katastrophenalarm auslösen, um möglichst umfangreiche Möglichkeiten zur Staubeseitigung zu kreieren.

Wie schon in anderen Bereichen der Passagierrechte zeigt sich hier erneut eine Tendenz, Überregulierungen für den Bereich der Eisenbahnen zu schaffen und es ihnen damit im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern möglichst schwer zu machen, attraktive Angebote zu generieren, die mehr Reisende „auf die Schiene“ bringen. Wir erinnern in diesem Zusammenhang exemplarisch an die Haftung für „höhere Gewalt“, höhere Anforderungen in Bezug auf Reisende mit eingeschränkter Mobilität, Verspätungsentschädigungen auf Basis der Ankunftsverspätung in einem vernetzten Eisenbahnsystem inkl. Umsteigeverbindungen vs. Entschädigung aufgrund Abfahrtsverspätung bei Fernbussen, bei denen es sich meistens um Punkt-Punkt-Verkehre handelt, etc.

Gerne wird dazu argumentiert, dass die Zugrundelegung der Ankunftsverspätung nur bei der Eisenbahn möglich sei, weil es auf Straßen Staus geben kann. Scheinbar logisch, aber dennoch nicht richtig: im Schienenverkehr gibt es ebenfalls „Staus“ – beispielsweise, wenn „der vorausliegende Abschnitt“ oder das „Einfahrgleis“ noch durch einen anderen Zug besetzt ist;

**Nur sieht man eben aus guten Gründen die Rücklichter des vorher fahrenden Fahrzeuges und damit den tatsächlich vorhandenen „Stau“ in diesen Fällen natürlich eben nicht.**

Widersprechen müssen wir leider auch den geschätzten finanziellen Aufwänden für die Unternehmen zur Aufstellung und insbesondere Abstimmung derartiger „Notfallpläne“: Solche Zeitansätze mögen in hierarchisch strukturierten Behördenorganisationen mit klaren Über- / Unterordnungsregelungen realistisch sein. Wir befinden uns hingegen – gesetzlich gewollt – in einem Markt mit auf gleicher Augenhöhe agierenden wirtschaftlich selbstständigen und im Wettbewerb zueinander stehenden Unternehmen. Wenn der Gesetzgeber einen Wettbewerbsmarkt schafft (was wir begrüßen), sollte man sich nicht wundern, dass es damit auch zum Wettstreit von Positionen und Lösungen kommt, was zur Herstellung von „Einheitslösungen“ deutlich mehr Zeit- und Mittelaufwand nach sich zieht.

Wenig überzeugend ist die Argumentation hinsichtlich eines geringeren Aufwandes bei den Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (*„Zudem handelt es sich bei den 140 NE-Bahnen in der absoluten Mehrheit um im Regionalverkehr tätige Unternehmen. Damit dürften Verpflichtungen wie die Unterbringung von Fahrgästen in Fällen, in denen ein Aufenthalt von einer oder mehreren Nächten notwendig oder ein zusätzlicher Aufenthalt notwendig wird, in der Praxis eine vergleichsweise geringe Rolle spielen.“*). Die Anzahl ggf. betroffener Reisender ist nicht abhängig von der Anzahl der EVU, sondern von der Anzahl der Reisenden, die die einzelnen EVU befördern. Hier gibt es NE mit sehr langen Laufwegen und einer hohen Anzahl an Reisenden – immerhin beträgt der Marktanteil der NE im SPNV aktuell ca. 30%. Ob Reisende ggf. auch mehrere Tage untergebracht werden müssen, hängt ebenfalls primär von der Art der Störung ab – ist eine Strecke für einen längeren Zeitraum blockiert, ist es ohne Belang, ob das EVU, das dort nicht verkehren kann, im Fern- oder im Regionalverkehr unterwegs ist.

Außerordentlich irritierend mutet auch das Verhältnis zwischen z. B. den geschätzten Zeiten jährlicher Aktualisierungen der Notfallpläne (z. B. je Eisenbahn des Bundes = 22,2 Stunden) und derer „Mitwirkung bei der jährlichen Ausübung der Eisenbahnaufsicht hinsichtlich der Notfallpläne“ (21,8 Stunden) an. Wenn die behördlichen Prüfungen der Notfallpläne praktisch genauso lange dauern wie die Erstellung der Notfallpläne selbst, muss man sich die Frage stellen, was eigentlich der Fokus der Neuregelung ist – insbesondere, wenn der neue Regelungsinhalt (Notfallpläne für Verspätungen über 60 Minuten) in solch eklatanter Weise über den Inhalt der EU-Richtlinie (Notfallpläne bei größeren Störungen des Betriebes) hinaus geht, um deren Umsetzung in nationales Recht es ja hier eigentlich lediglich geht.

## **Fazit:**

***Die vorgesehene Änderung des AEG geht erheblich über den tatsächlich vorgesehenen Regelungsumfang der EU-Richtlinie hinaus und damit auch an deren eigentlichem Ziel vorbei, für die Reisenden Standards zu schaffen, wenn der Eisenbahnbetrieb aus tatsächlichen Gründen oder aber aus Sicherheitsgründen für einen längeren Zeitraum aufgrund der Auswirkungen außerordentlicher Ereignisse ganz oder teilweise eingestellt werden muss.***

**Typische Anwendungsfälle für solche Notfallpläne wären z. B. Orkanwetterlagen (DWD-Warnstufen 3 und 4 bzw. ab erwarteter Stärke analog Stufe 11 der Beaufort-Skala), großräumige Überschwemmungen (z. B. „Oder-Hochwasser“), umfangreiche Betriebseinschränkungen durch nukleare oder chemische Großereignisse etc.**

**Um Fehlinterpretationen bezüglich der Zielstellungen solcher Notfallpläne zu vermeiden, empfehlen wir deshalb, den vorgesehenen Gesetzestext in der von uns vorgeschlagenen Form inklusive der expliziten Einführung des Begriffs der „Großstörung“ vorzusehen.**

Wie eingangs angekündigt, möchten wir ergänzend einige Themen ansprechen, bei denen eine Überprüfung bzw. Anpassung der gesetzlichen Regelungen aus unserer Sicht zweckmäßig wäre. Wenn es ohnehin zu Anpassungen im AEG kommen soll, wäre es sinnvoll, solche erforderlichen Anpassungen auch direkt mit zu berücksichtigen:

#### I. Fahrgastrechteaufsicht (§5 a Abs. 8 AEG):

Die Bearbeitung von Beschwerden über mutmaßliche Verstöße gegen die Fahrgastrechteverordnung wird den nach § 5 Abs. 1a zuständigen Eisenbahnaufsichtsbehörden zugeordnet. § 5 Abs. 1a AEG legt jedoch Zuständigkeiten fest, "soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist" – und genau dies ist für den Schienenpersonennahverkehr sowie die Verkehrsverbünde in Abs. 4 der Fall. Hier erscheint eine Klarstellung zweckmäßig.

Tarife der Eisenbahnverkehrsunternehmen im SPNV bzw. der Verkehrsverbünde enthalten im Regelfall bereits alle maßgeblichen Regelungen bezüglich der gesetzlichen Fahrgastrechte, d. h. diese Regelungen sind durch die nach § 5 Abs. 4 AEG zuständigen Aufsichts- und Genehmigungsbehörden geprüft und auch genehmigt. Unabhängig davon, ob man aufgrund § 5a Abs. 8 AEG eine hiervon ggf. abweichende Zuständigkeit für die Fahrgastrechteaufsicht begründen möchte, muss diese sich im Rahmen des von der zuständigen Behörde genehmigten Tarifes bewegen, d. h. eine ggf. abweichend zuständige Behörde kann nicht von den genehmigten Tarifen abweichende oder darüber hinausgehende Regelungen bezüglich der Fahrgastrechte von den EVU fordern. Dies sollte u. E. auch klar normiert werden.

Ich diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Schlussfolgerung des EUGH, dass keine zwei unkoordinierten Rechtswege nebeneinander stehen können (EUGH C-489/15).

#### II. unstimmige Kooperationspflichten in § 12 AEG:

§ 12 Abs. 1 AEG verpflichtet alle Eisenbahnen im Personenverkehr zur Mitwirkung an einer direkten Abfertigung und durchgehenden Tarifen. § 12 Abs. 7 AEG ermöglicht dies jedoch nur für den öffentlichen Personennahverkehr – ein Widerspruch.

Nach unserer Auffassung sollten Kooperationsmöglichkeiten für ein vernetztes System nicht auf den ÖPNV bzw. den SPNV beschränkt sein.

Allerdings sollten Kooperationen ermöglicht, aber nicht vorgeschrieben werden:

Bestimmte Geschäftsmodelle (z. B. Punkt-Punkt-Verkehre) sind u. U. nur dann tragfähig, wenn sie nicht noch eines umfangreichen Tarifes bedürfen, der auch eine durchgehende Tarifierung zu anderen EVU umfasst. Umgekehrt sollten durch Aufgabenträger des SPNV „bestellte“ Verkehre Kooperationen ablehnen dürfen, wenn dies zu wirtschaftlichen Nachteilen für die Verkehre führt – das Prinzip der Ausschreibung von Leistungen durch Aufgabenträger des SPNV würde sonst u. U. ad absurdum geführt.

### III. „Entgeltberechnungsfähigkeit“ (§12 Abs. 2 Satz 1 AEG):

Die Verpflichtung, alle Angaben, die zur Berechnung des Entgeltes und der Nebenentgelte erforderlich sind, im Tarif aufzulisten, ist nicht mehr zeitgemäß, weil sie sich vorrangig an Tarifkilometern und einer Preisliste orientiert. Der Erfolg der sog. Pauschalpreistickets hat gezeigt, dass es für mündige Fahrgäste nicht darauf ankommt, dass sie Preise „nachrechnen“ können, sondern ob die angebotenen Preise für sie leistungsgerecht sind. Einen praktischen Zweck erfüllt die o.g. Verpflichtung heute nicht mehr und kann deshalb entfallen.

### IV. Gleichbehandlungsgrundsatz (§12 Abs. 2 Satz 2 AEG):

Mitunter wird dieser Gleichbehandlungsgrundsatz so eng ausgelegt, dass auch in Zeiten der Digitalisierung nur Angebote in ihrer bestehenden Form umgesetzt werden dürfen und neue, auf neue technische Möglichkeiten zugeschnittene Tariformen nicht als genehmigungsfähig akzeptiert werden.

Dies ist in etwa so, als wenn man eine Eisenbahnstrecke zunächst für den Betrieb mit 250 km/h ertüchtigt, die zulässige Geschwindigkeit anschließend aber auf 160 km/h begrenzt, weil nicht alle dort verkehrenden Züge schneller als 160 km/h fahren können...

Die Zulässigkeit von differenzierten Beförderungsbedingungen und Beförderungsentgelten wird heute lediglich von persönlichen Merkmalen der Fahrgäste abhängig gemacht. Aber warum ist ein besonderer (abweichender) Tarif z. B. für Personen bis 26 Jahre oder ab 60 Jahren zulässig, ein besonderer (abweichender) Tarif für Nutzer von Mobiltelefonen jedoch nicht? Warum soll eine Zeitfahrkarte in einer Region mit einem geringeren Verkehrsangebot nicht günstiger sein als die gleiche Form der Zeitkarte in einer Region mit einem umfangreichen Verkehrsangebot?

Das Festhalten an einem so strikten „Gleichbehandlungsgrundsatz“ erscheint nicht zeitgemäß, wenn er einerseits ohnehin nicht konsequent durchgehalten wird (z. B. besondere Tarifangebote für Schüler, Studenten, Senioren etc.), andererseits eher zur undifferenzierten „Gleichmacherei“ führt, obwohl unterschiedliche Voraussetzungen vorliegen (unterschiedlich starke Verkehrsangebote, neue elektronische Medien mit neuen Möglichkeiten etc.). Hier sollte auch berücksichtigt werden, dass die EVU des SPNV überwiegend in Verkehrsverbänden unterwegs sind, deren Tarife sich vor allem an dem („modernerer“) PBefG orientieren.

Abhilfe könnten hier aus unserer Sicht zwei rechtliche Anpassungen schaffen:

1. Wiederaufnahme der mit der AEG-Novelle 2007 leider weggefallenen „Rahmengenewmigung“. Diese könnte zu einer maßgeblichen Entlastung von Verwaltung und Unternehmen gleichermaßen führen.
2. Aufnahme einer „Experimentierklausel“ vergleichbar § 2 Abs. 7 PBefG ins AEG; diese sollte dann neben der „praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel“ auch die Möglichkeit der Erprobung neuer Tariformen umfassen.

#### V. Bürokratieabbau bei den Genehmigungspflichten:

Wird ein Tarif bzw. Tarifangebot eines EVU durch ein anderes EVU „anerkannt“, sollte dies keine erneuten Tarifgenehmigungsverfahren (vielfach bei den gleichen Behörden) auslösen.

Um dieses Problem zu verdeutlichen, unterscheiden die EVU für sich selbst oftmals zwischen der „Anwendung“ und der „Anerkennung“ eines Tarifes. Dabei bedeutet „Anwendung“, dass es sich um den bzw. einen „eigenen“ Tarif des EVU handelt, während „Anerkennung“ bedeutet, dass es sich um den Tarif eines fremden EVU handelt, der jedoch zur Erfüllung des Durchtarifierungsgebotes akzeptiert werden soll.

Da es sich bei dem lediglich „anerkannten“ Tarif nur um die Akzeptanz eines fremden (aber bereits durch eine zuständige Genehmigungsbehörde geprüften und genehmigten) Tarifs handelt, sollte hier eine reine Bekanntmachungsverpflichtung bezüglich der Anerkennung ausreichend sein, anstatt weitere kostenpflichtige Genehmigungsverfahren ohne inhaltlichen Mehrwert auszulösen.

#### VI. Angleichung von Fristenregelungen:

Für nachteilige Tarifänderungen ist u. a. eine Bekanntmachungsfrist von einem Monat vor deren Gültigkeit vorgesehen (§ 12 Abs. 6 AEG). Damit zieht sich in solchen Fällen ein komplettes Genehmigungsverfahren etwa ein Vierteljahr hin.

§ 39 Abs. 5 PBefG sieht hingegen lediglich eine „Sperrfrist“ von sieben Tagen vor. Eine Angleichung der AEG-Fristen an die PBefG-Fristen in diesem Punkt könnte das Verfahren damit um zumindest drei Wochen gegenüber dem Status Quo verkürzen. Dies wäre auch sinnvoll, damit im Rahmen von Verbundtarifen, die sich an den PBefG-Regelungen orientieren, keine unterschiedlichen Fristen auftreten.

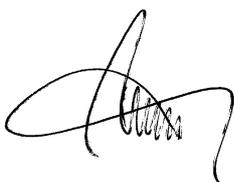
#### VII. klare Aufgabentrennung zwischen hoheitlichen und privatrechtlichen Interessen:

Wie bereits oben angedeutet, kommt es nach unserer Wahrnehmung immer stärker zu einer Überregulierung des Eisenbahnsektors, u. a. auch durch die Vermischung hoheitlicher Aufgaben und verkehrsvertraglicher (An-) Forderungen.

Genauso, wie im Eisenbahnverkehr eine funktionsfähige Trennung von Netz und Betrieb gefordert ist, sollte auch eine „Gewaltenteilung“ zwischen hoheitlichen Funktionen der Aufsichts- und Genehmigungsbehörden einerseits und Aufgabenträgerfunktionen andererseits gesetzgeberisch klar formuliert und sichergestellt werden.

Für Rückfragen stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Bernd Rössner