



Stellungnahme der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG)

*zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts
Bundestags-Drucksache 19 / 27656*

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages

Übersicht:

- I. Einleitung
- II. Gesamtbewertung
- III. Positiv zu bewertende Vorschläge im Referentenentwurf
- IV. Abzulehnende oder zu überarbeitende Änderungsvorschläge des Entwurfes
- V. Weitere Anmerkungen

I. Einleitung

Am 14. April 2021 führt der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages eine öffentliche Anhörung zum Entwurf eines „Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts“ (Bundestagsdrucksache 19 / 27656) durch und hat dafür auch einen Vertreter der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) als Sachverständigen eingeladen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu diesem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Das Eisenbahnregulierungsrecht berührt in erheblichem Maße die Interessen der Mitglieder der EVG.



Von den Einzelheiten der Regulierungsvorschriften hängt ab, ob Kooperation und Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs im intermodalen Wettbewerb gefördert oder behindert werden.

Ob die Verlagerungsziele (Verdoppelung der Reisendenzahlen und Steigerung des Marktanteils des Schienengüterverkehrs auf mindestens 25 % bis 2030) erreicht werden können, hängt auch davon ab, ob die Vorgaben für die Regulierung des Sektors eine solche Entwicklung begünstigen.

Die EVG nimmt daher Stellung zu den Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelungen zur Änderung des Eisenbahnregulierungsrechts.

Die EVG hatte sich bereits mit ihrer Stellungnahme vom 24. Mai 2016 an der Diskussion um die Ausgestaltung des Eisenbahnregulierungsgesetzes vom 29. August 2016 beteiligt. Wichtige dort formulierte Kritikpunkte wurden leider nicht in das Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) von 2016 aufgenommen und werden auch im vorliegenden Referentenentwurf nicht berücksichtigt. Im Gegenteil – im Bereich der Anreizregulierung für die Nutzungsentgelte soll die bestehende unangemessene Regelung noch weiter verschlechtert werden.

An der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf hat sich die EVG bereits mit ihrer Stellungnahme vom 14. Dezember 2020 beteiligt. Die Stellungnahme vom Dezember 2020 wird mit dem vorliegenden Dokument aktualisiert und ergänzt.

II. Gesamtbewertung

(1) Wir begrüßen es, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen für mehrjährige Rahmenverträge für genutzte Fahrplantrassen ausdrücklich und im Hinblick auf geändertes EU-Recht verbessert werden sollen. Ebenso können wir das Vorgehen nachvollziehen, sich den künftigen Erfordernissen der Trassenzuweisung im Rahmen des Deutschlandtakt-Zielfahrplans bzw. der Zwischentappen dahin zunächst mit einer Experimentierklausel zu nähern. Allerdings sollten auch definierte „Systemtrassen“, wie sie sowohl für den Personen- als auch den Güterverkehr Bestandteil des Zielfahrplankonzeptes sind, ausdrücklich als Gegenstand der Experimentierklausel erwähnt werden. Auch sind die Vorgaben für Rahmenverträge aus unserer Sicht unzureichend, da Taktverkehre und Anschlussbeziehungen in Umsteigebahnhöfen damit nicht ausreichend gesichert werden können.

(2) Im Übrigen erscheinen wesentliche Teile der vorgeschlagenen Änderungen als weder sachlich noch durch geändertes EU-Recht geboten. Ihre Umsetzung wäre z. T. mit großem Aufwand bei den Beteiligten verbunden, so dass darauf verzichtet werden sollte.

(3) Das derzeitige System der Anreizregulierung ist ungeeignet, um die ausreichende Refinanzierung der Eisenbahn-Infrastruktur sicherzustellen. Wir hatten bereits 2016 darauf hingewiesen, dass die vorgesehenen Inflations- und Produktivitätsfaktoren unrealistisch für die Kostenentwicklung bei der Eisenbahn-Infrastruktur sind. Die bestehende Regelung soll mit dem vorliegenden Entwurf (Artikel 1 Nr.



54 ERegG-E) noch weiter verschlechtert werden. Damit wird die Möglichkeit, die Kosten des laufenden Betriebes der Infrastruktur zu decken und die Investitionen zu finanzieren, die einen Produktivitätsfortschritt überhaupt erst ermöglichen könnten, eingeschränkt.

(4) Ebenfalls problematisch ist die Sonderregelung des § 37 ERegG für die Entwicklung der Infrastruktur-Nutzungsentgelte im SPNV. Da im Übrigen die Anreizregulierung nicht angetastet wird, müssen der Güterverkehr und der Personenfernverkehr die Mehrkosten tragen, die durch die Erhöhung gemäß der Entwicklung der Regionalisierungsmittel nicht abgedeckt wird. Unseres Erachtens liegt es in der Verantwortung des Bundes, die Nutzung der Eisenbahn-Infrastruktur in auskömmlicher Höhe zu finanzieren und Kostensteigerungen bei der Infrastruktur, die über die Steigerungsrate der Regionalisierungsmittel hinausgehen, durch zusätzliche Dynamisierung der Regionalisierungsmittel abzudecken.

(5) Die EVG wird sich gegen jeden Versuch zur Wehr setzen, die Tarifautonomie einzuschränken. Eine „Anreizregulierung“ darf die notwendigen Lohn- und Gehaltssteigerungen in der Eisenbahnbranche nicht gefährden.

(6) Wir halten es für falsch, Werkstatteinrichtungen grundsätzlich in vollem Umfang den Regulierungsvorschriften zu unterwerfen. Abgesehen von Havarien und anderen betrieblichen Sonder- oder Notfällen ist es für jedes Eisenbahn-Verkehrsunternehmen (EVU) zumutbar, sich vor Aufnahme oder Erweiterung des eigenen Verkehrs Werkstattkapazitäten selbst aufzubauen oder vertraglich zu sichern. Wir begrüßen daher, dass die Entgeltregulierung für Wartungseinrichtungen im aktuellen Gesetzentwurf nicht mehr vorgesehen ist.

(7) Wir halten den von der Bundesregierung vorgeschlagenen Weg, um das „Westbahn-Urteil“ des EuGH in deutsches Recht umzusetzen, für falsch. Insbesondere ist es nicht sinnvoll, die Personenbahnhöfe den gleichen Regulierungsvorschriften zu unterwerfen wie die Betreiber der Schienenwege. Zugangsberechtigte, die Personenbahnsteige nutzen, müssen weiterhin verpflichtet sein, auch die Personenbahnhöfe zu nutzen und sich an deren Finanzierung zu beteiligen.

(8) Wir halten es für falsch, dass Streckennetze auf jeden Fall als „strategisch bedeutsam“ eingestuft werden sollen, wenn dort durch die Aufgabenträger des SPNV bestellter Verkehr stattfindet. Wir befürchten, dass dadurch prohibitiver Zusatzaufwand hervorgerufen wird, durch den auch durch öffentliche Auftraggeber finanzierte touristische Zugfahrten und Ausflugsverkehre, die Vorstufen der Reaktivierung für regulären SPNV sein können, verhindert werden.

(9) Mit der Richtlinie 2012/34 hat die EU den Mitgliedsstaaten Vorgaben zur Regulierung des Eisenbahnverkehrs gemacht, die teilweise kontraproduktiv sind, eine übermäßige Regulierung und zugleich Segmentierung des Schienenverkehrs fordern, unnötige Schnittstellen vorgeben und die Bereitstellung eines integrierten Angebotes für die Reisenden systematisch gefährdet. Der deutsche Gesetzgeber sollte darauf achten, diese Vorgaben so umzusetzen, dass die schädlichen Auswirkungen möglichst gering gehalten werden. Die Bundesregierung sollte bei der Weiterentwicklung des EU-Eisenbahnrechtes darauf dringen, dass künftig wieder stärker die Kooperation zwischen den Eisenbahnunternehmen gefördert, Wettbewerb auf dem Rücken der Beschäftigten verhindert und



(wieder) ein integriertes, flächendeckendes und für die Reisenden und Verlader einfach zu nutzendes europaweites Schienenverkehrsangebot bereitgestellt wird.

III. Positiv zu bewertende Vorschläge im Referentenentwurf

Zu Art. 1 Nr. 28 (§ 49) und Nr. 29 (§ 49a) – Rahmenverträge

Mehrjährige Rahmenverträge sind notwendig, um Verkehrsangebote im Personen- und Güterverkehr für einen längeren Zeitraum als eine Jahresfahrplanperiode abzusichern. Verlässlichkeit des Angebots ist ein wesentliches Qualitätsmerkmal des Schienenverkehrs für Reisende und Verlader, da die Produktionsplanung von Verladern und die Alltagsplanung z. B. von Pendler*innen davon abhängen können. Für die Eisenbahn-Verkehrsunternehmen bedeuten solche Verträge eine bessere Absicherung der Investitionen und für die Beschäftigten sicherere Arbeitsplätze. Wir begrüßen es daher, dass die rechtlich gegebenen Möglichkeiten genutzt werden sollen, von den restriktiven und mindestens teilweise nicht sachgerechten Vorgaben der EU-VO 2016/545 abzuweichen.

Bei der Genehmigung von längeren Laufzeiten sollten die geplanten Etappierungsschritte des Deutschlandtaktes berücksichtigt werden. Auf Basis der Erfahrungen aus den geplanten Pilotprojekten (vgl. Art. 1 Nr. 33 des Gesetzentwurfs) sollte § 49 Absatz 5 ggf. künftig modifiziert werden.

Eventuell könnte § 49 Absatz 3 noch präziser formuliert werden. Dort geht es darum, dass andere Nutzer von Schienenwegen nicht durch einen Rahmenvertrag ausgeschlossen werden können. Um die Genehmigungsverfahren durch die Regulierungsbehörde berechenbarer zu machen, könnte eine Formulierung ergänzt werden, in welchem Umfang Kapazität durch Rahmenverträge in Anspruch genommen werden kann.

Problematisch sind jedoch auch die Sätze 3 bis 5 in § 49 (1): Diese besagen, dass der Rahmenvertrag keine konkrete Fahrplantrasse beinhalten darf, sondern nur einen Zeitrahmen, in dem dem EVU (bzw. Zugangsberechtigten) mindestens drei Trassenvarianten angeboten werden müssen. In der Begründung dazu (BT-Drucksache 19/27656, S. 87, zweitletzter Absatz) wird dies anhand einer Beispieltrasse mit einer um +/- zehn Minuten verschiebbaren Fahrzeit erläutert. Von einer solchen Verschiebung kann es im Personenverkehr allerdings abhängen, ob eine Umsteigeverbindung in einem Knotenbahnhof ermöglicht wird oder nicht. Es sollte geprüft werden, wie Umsteigeverbindungen besonders berücksichtigt werden können. Bislang taucht das Kriterium der Anschlussbeziehungen weder im ERegG noch in der EU-VO 2016/545 explizit auf.

Zu Art. 1 Nr. 33 (§ 52a) - Pilotprojekte

Die EVG begrüßt es, dass durch den vorgeschlagenen neuen § 52a ERegG Pilotprojekte ermöglicht werden sollen, die der Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts im Hinblick auf die



Kapazitätsplanung und die Trassenzuteilung im Rahmen eines künftigen Integralen Taktfahrplans dienen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in dem Taktfahrplankonzept auch gut nutzbare Fahrplantrassen für den Güterverkehr in angemessenem Umfang vorgesehen werden müssen.

Die Bestimmungen zur Auswahl der möglichen Zuweisungsverfahren sowie zur Auswahl der Erprobungsstrecken und der Kriterien für die Definition und Verteilung der Fahrplantrassen erscheinen jedoch als recht unbestimmt. Es sollte sichergestellt werden, dass die geplante Verordnung zu diesen Fragen in enger Abstimmung mit dem Sektor und insbesondere auch den einbezogenen Infrastrukturunternehmen erarbeitet wird. Bei den Pilotprojekten sollten auch die zugehörigen Kapazitäten in Bezug auf Bahnsteignutzung und Personenbahnhöfe einbezogen werden.

In § 52a sollte explizit vorgesehen werden, die Vergabe von Systemtrassen zu erproben, die aus dem Zielfahrplan des Deutschlandtaktes hergeleitet werden können. Dementsprechend sollte der Begriff „Systemtrasse“ dann auch in § 1 ERegG erläutert werden.

IV. *Abzulehnende oder zu überarbeitende Änderungsvorschläge des Entwurfes*

Zu Artikel 1 Nr. 5 (neuer § 2c Absatz 1 Satz 2 Nr. 2) – Definition der strategischen Bedeutung bei den Ausnahmen für Schienennetze ohne strategische Bedeutung

Wir schlagen vor, in § 2c Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 vor dem Wort „genutzt“ die Wörter „oder nur in geringem Maße“ einzufügen.

Die im vorgesehenen Paragraphen 2c Absatz 1 Satz 1 genannten Regelungen, von denen Betreiber bestimmter Schienennetze, die nicht von strategischer Bedeutung sind, ausgenommen werden sollen, legen den Betreibern von Eisenbahnanlagen umfangreiche und zum Teil auch mit hohem Aufwand verbundene Vorgaben auf. Für eine Reihe von Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen wären solche Vorgaben angesichts geringer Verkehrsdichte und geringer Bedeutung für den Gesamtmarkt deutlich überzogen. Daher ist es richtig, wenn in § 2c (1) „Betreiber örtlicher und regionaler Schienennetze, deren Netz für das Funktionieren des Schienenverkehrsmarkts nicht von strategischer Bedeutung ist“, von diesen Anforderungen ausgenommen werden sollen.

Allerdings ist die Definition im vorgeschlagenen § 2c Absatz 1 Satz 2, wann nicht von einer „strategischen Bedeutung“ auszugehen ist, problematisch. Nach der Begründung (S. 78) soll hier insbesondere für regionale Schienennetze, „deren Nutzung sehr gering ist und deren Schienennetz hauptsächlich vom Schienengüterverkehr und nur zu einem ganz geringen Anteil für (häufig musealen) Schienenpersonenverkehr genutzt wird“, eine Ausnahmeregelung geschaffen werden. Diesen Ansatz unterstützen wir ausdrücklich, da andernfalls auch vielen überwiegend ehrenamtlich betriebenen historischen Verkehren die Existenzgrundlage entzogen werden könnte. Allerdings gibt es auch Fälle, in denen einzelne Züge auf solchen Netzen durch die Aufgabenträger des SPNV oder andere öffentliche Auftraggeber bestellt oder bezuschusst werden, z. B. Ausflugszüge an einzelnen Tagen im



Sommer oder als Zubringer zu gelegentlichen besonderen Veranstaltungen. Wenn auch einzelne solche Zugfahrten künftig zwingend zur Beachtung der in § 2c Absatz 1 Satz 1 genannten Vorschriften führen würden, könnte dies zu prohibitivem Aufwand für die Infrastrukturbetreiber bzw. die Aufgabenträger oder beteiligten Eisenbahnunternehmen führen. Verkehrspolitisch wäre dies umso ärgerlicher, als solche touristischen Verkehre in Einzelfällen ein Vorläufer für die Wiederaufnahme des regulären, und damit ggf. nicht mehr der Ausnahmeregelung unterliegenden, SPNV auf solchen Strecken sein können. Die hier angenommenen bestellten Sonderverkehre zeichnen sich dadurch aus, dass sie saisonal oder nur an wenigen Tagen im Jahr und meist nur mit wenigen Zugpaaren am Tag durchgeführt werden.

Zu Artikel 1 Nr. 8, Nr. 10, 17, 51 und 52 u.a. (Aufteilung der Personenbahnhöfe in Bahnsteige und Serviceeinrichtung)

Mit den genannten Änderungen versucht die Bundesregierung, das „Westbahn-Urteil“ des EuGH (Rechtssache C-210/18, Urteil vom 10. Juli 2019) bzgl. der Definition des Mindestzugangspakets und damit die Entgeltregulierung im Bereich der Personenbahnsteige umzusetzen. Die gewählte Aufteilung und der Vorschlag zur Umsetzung erscheinen jedoch als nicht sachgerecht und sind mit erheblichen Risiken für die Funktionsfähigkeit und die Refinanzierung der Zugangsstationen des Personenverkehrs verbunden. Die Vorschläge, um auch Laderampen in den Regulierungsrahmen von „Eisenbahnanlagen“ einzubeziehen, erscheinen als unnötig und überzogen; dies ist auch durch das genannte EuGH-Urteil nicht gefordert. Wir halten es für notwendig, die gesetzlichen Änderungen zu dieser Thematik auf das absolute Mindestmaß zu beschränken und dafür zu sorgen, dass der Umsetzungsaufwand möglichst gering gehalten wird. Wir schlagen daher vor,

- klarzustellen, dass die Unbundling-Vorschriften der §§ 8 bis 8d, 11 und 14 ERegG nicht für Personenbahnhöfe gelten;
- sicherzustellen, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen, die die Personenbahnsteige nutzen, verpflichtet sind, die Personenbahnhöfe zu nutzen und sich auch in angemessenem Umfang an der Finanzierung der Stationen beteiligen; insbesondere darf keine Rechtsgrundlage dafür entstehen, Zugangswege außerhalb der Stationen zu verlangen;
- zu prüfen, ob eine Anpassung der Anlagen 1 und 2 des ERegG für die Umsetzung des EuGH-Urteils ausreicht, und
- klarzustellen, dass Laderampen auch weiterhin nicht dem gleichen Regulierungsumfang wie die Schienenwege unterliegen.

Wir sehen hier kein Diskriminierungspotenzial, da

- die Zuteilung der Kapazität der Personenbahnsteige durch die Betreiber der Schienenwege erfolgt, die den umfangreichen Unbundling-Vorschriften unterliegen, und
- die Entgelte für die Personenbahnhöfe gemäß den §§ 32 und 33 ERegG bestimmte Voraussetzungen erfüllen müssen und der Genehmigung unterliegen.

Zu Artikel 1 Nr. 54 (Änderung der Anlage 4 – „Anreizsetzung“)

Die vorgeschlagene neue Ziffer 1.3 der Anlage 4 zum ERegG sollte wie folgt geändert werden:



- Der vorgeschlagene Satz 2 ist wie folgt umzuformulieren:
„Hierzu werden die für das Basisjahr ermittelten tatsächlichen Kosten, beginnend mit dem mittleren Jahr des für das Basisjahr zu Grunde gelegten Zeitraumes und endend im Jahr vor Beginn der Regulierungsperiode, sachgerecht fortgeschrieben.“
- Die Sätze 3 und 4 sind zu streichen. Satz 5 wird Satz 3.
- Am Schluss wird ein neuer Satz 4 wie folgt eingefügt:
„Ergebnis der Fortschreibung soll ein möglichst genaues Bild der im Jahr vor Beginn der Regulierungsperiode zu erwartenden Ist-Kosten und Betriebsleistungen sein.“

Die EVG hat bereits in ihrer Stellungnahme vom 24. Mai 2016 zum damaligen Entwurf des ERegG die Vorschriften zur Anreizregulierung der Nutzungsentgelte für die Eisenbahn-Infrastruktur als nicht sachgerecht kritisiert. Durch das System der „Anreizregulierung“ sehen wir die Gefahr, dass die Refinanzierungsfähigkeit der Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen beeinträchtigt wird, da die Indikatoren für Preissteigerungen bei Vorleistungen sowie der unterstellte Produktivitätsfaktor nicht den realen Kosten- und Produktivitätsentwicklungen bei der Eisenbahn-Infrastruktur entsprechen. Daraus resultieren Gefahren für die Qualität der Eisenbahn-Infrastruktur.

Bisher besteht zumindest die Möglichkeit, zu Beginn jeder fünfjährigen Regulierungsperiode wieder die tatsächlichen Kosten als Ausgangspunkt für die weitere Kalkulation der Anreizregulierung zu nehmen, wobei aus Praktikabilitätsgründen nicht das Jahr unmittelbar vor der Regulierungsperiode als Basisjahr herangezogen werden kann. Mit der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Änderung soll nunmehr auch für den Zeitraum zwischen Basisjahr und Anfangsjahr der Regulierungsperiode keine Analyse der tatsächlichen Kostenentwicklung mehr erfolgen, sondern ausschließlich eine Fortschreibung mit dem Inflationsfaktor und dem (aus unserer Sicht ungeeigneten) Produktivitätsfaktor. Diese Änderung ist abzulehnen, da sie zu einer zusätzlichen Kostenunterdeckung allein bei den Infrastrukturunternehmen der Deutsche Bahn AG in dreistelliger Millionenhöhe und damit zu zusätzlichen Kapazitäts- und Qualitätsproblemen führen kann.

Der in § 28 Absatz 2 ERegG vorgeschriebene Produktivitätsfaktor für die Berechnung der Kostenentwicklung bei der Eisenbahn-Infrastruktur ist aus einer Reihe von Gründen in eklatanter Weise nicht sachgerecht:

- Es besteht ein großer Wartungs- und Investitionsrückstau, der zu einem großen Teil nicht ohne Bundeszuwendungen oder zusätzliches Personal abgearbeitet werden kann, wobei auch Letzteres kurzfristig nicht zur Verfügung steht.
- Aufgrund der Altersstruktur und überzogenen Sparmaßnahmen der Vergangenheit ist eine gleichmäßige Personalentwicklung nicht möglich. Da kurz- bis mittelfristig zahlreiche Eisenbahner*innen das Rentenalter erreichen, muss in überproportionalem Umfang Personal gewonnen und ausgebildet werden, damit künftig der Betrieb aufrechterhalten werden kann. Personaleinsparungen aufgrund von Rationalisierungsinvestitionen (Stichwort: Digitalisierung) sind erst mittel- bis langfristig möglich.
- Im Bereich der Stellwerke und Zugsicherung sind vielfach abgekündigte Anlagen im Einsatz, für die keine Ersatzteile mehr am Markt verfügbar sind. Da jedoch die Umstellung des gesamten Netzes auf digitale Technik (ETCS) im Laufe der nächsten 15 Jahre geplant ist, wäre es ineffizient,



die alten Ablagen kurzfristig zu ersetzen. Die effizienteste Möglichkeit ist, diese Anlagen bis zum Ersatz durch digitale Technik in Betrieb zu halten. Damit ist aber die im ERegG unterstellte Produktivitätsentwicklung nicht erreichbar.

- Die Baukosten sind in den letzten Jahren massiv gestiegen; ein Ende dieser Entwicklung ist nicht abzusehen.
- Neue und zusätzliche Anforderungen an die Sicherheit durch Vorgaben der Sicherheitsbehörden führen zu höheren Kosten im laufenden Betrieb, denen keine Produktivitätsgewinne gegenüberstehen.
- Neu- und Ausbaumaßnahmen beim bundeseigenen Schienennetz müssen zum Teil aus Eigenmitteln der DB Netz AG mitfinanziert werden; dieser Kofinanzierung stehen keine korrespondierenden Mehreinnahmen, z.B. aus Knappheitszuschlägen gemäß § 35 Absatz 1 ERegG gegenüber.

Grundsätzlich empfehlen wir daher, den § 28 Absatz 2 ERegG in dieser Form zu streichen und die tatsächliche Kostenentwicklung bzw. realistische, an der Realität im Schienenverkehr ausgerichtete, Annahmen zur möglichen Produktivitätsentwicklung heranzuziehen. Die genannte Bestimmung berücksichtigt weder die tatsächlichen Kostenstrukturen noch die Investitions- und Modernisierungsstrategien bei der Eisenbahn-Infrastruktur und widerspricht damit auch den Vorgaben der RL 2012/34 (Art. 30, Absätze 1 und 4), wonach es den Mitgliedsstaaten obliegt, die „erreichbaren Kostensenkungen“ bei der Eisenbahn-Infrastruktur zu analysieren, bevor „Anreize zur Senkung der mit der Fahrwegbereitstellung verbundenen Kosten und der Zugangsentgelte“ implementiert werden.

Wir begrüßen die Zielsetzung des Gesetzgebers durch niedrige Trassenpreise die Verlagerung des Güter- und Personenverkehrs auf die Schiene zu fördern. Gemäß Artikel 31 Absatz 3 der EU-Richtlinie 2012/34 soll sich das Nutzungsentgelt an den Kosten orientieren, „die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen“. Inwieweit die Entgelte darüber hinaus Deckungsbeiträge zur Finanzierung der fixen Kosten der Eisenbahninfrastruktur beinhalten, ist eine politische Entscheidung. Um den Schienenverkehr intermodal konkurrenzfähig zu halten und Verlagerungsziele zu erreichen, müssen die Fixkosten, die nicht durch Nutzungsentgelte gedeckt werden, durch den Bund finanziert werden. Die Anreizregulierung, insbesondere § 28 Absatz 2 ERegG, dient nicht der Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs und lenkt von der Notwendigkeit politischer Entscheidungen zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur ab.

V. Weitere Anmerkungen

Zu Artikel 1 Nr. 18 und 39 (Wegfall des Kapitels 4 mit den bisherigen §§ 63 bis 65; teilweiser Ersatz durch den neuen § 32 Absatz 3) – Wartungseinrichtungen

Im Gesetzentwurf wird vorgeschlagen, das bisherige Kapitel 4 mit den Paragraphen 63 bis 65, das für Betreiber einer Wartungseinrichtung Ausnahmen vorsieht, zu streichen. Der bisherige § 63 beschränkt die Pflicht zur Veröffentlichung von Schienennetz-Nutzungsbedingungen für Wartungseinrichtungen auf



die Bestimmungen zur Betriebssicherheit. Bisher müssen Ablehnungen von Nutzungsanträgen bei Wartungseinrichtungen nicht begründet werden. Weiterhin sind Wartungseinrichtungen bisher von Vorschriften zur Ermittlung von Entgelten, Entgeltobergrenzen, ihrer transparenten und nichtdiskriminierenden Anwendung befreit.

Die bisherige Ausnahmeregelung erscheint sachgerecht. Im Regelbetrieb sollte jedes EVU über eigene oder vertraglich gesicherte Werkstattkapazitäten verfügen, so dass für den Zugang zu Werkstattkapazitäten Dritter kein Bedarf besteht. Die Aufstellung von Entgeltkatalogen, die „diskriminierungsfrei“ und „transparent“ für alle Interessenten anzuwenden und zu veröffentlichen wären, berührt die Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen, die unter diese Bestimmungen fallen, und benachteiligt diese im Wettbewerb mit solchen Wartungseinrichtungen, die von den Ausnahmeregelungen im künftigen § 2b Absatz 2 oder einer abweichenden Auslegung des europäischen Rechts in anderen Mitgliedsstaaten profitieren.

Die Begründung des Referentenentwurfs (Bundestags-Drucksache 19/27656, S. 93) weist auf eine problematische Sicht des Marktes für Instandhaltungsleistungen hin. Während nach dem erwähnten Bericht der Bundesnetzagentur (BNetzA) ein „stabiler Wettbewerb bei der Instandhaltung von Güter- und Kesselwagen“ und ein „moderater Wettbewerb bei der Instandhaltung von Elektrolokomotiven“ existiere, fehle „Wettbewerb bei der Instandhaltung von Triebzügen des Schienenpersonenfernverkehrs“. Soweit es um Hochgeschwindigkeitszüge (ICE) geht, ergibt sich das daraus, dass die DB AG in Deutschland sinnvollerweise der überwiegende Betreiber im sehr kapitalintensiven Hochgeschwindigkeitsverkehr ist. Ausländische Betreiber, die z. T. in Kooperation und z. T. im Wettbewerb mit der DB AG fahren, warten ihre Züge im Ausland. Es ist verkehrspolitisch unsinnig, von der DB AG zu erwarten, zusätzliche Kapazitäten für die Wartung von Hochgeschwindigkeitszügen von Wettbewerbern vorzuhalten oder eigene Kapazitätsreserven einzuschränken. Das würde zwingend zu Qualitätseinbußen führen. Letzteres würde Stabilität und Pünktlichkeit des ICE-Verkehrs weiter beeinträchtigen.

Triebzüge des Fernverkehrs für geringere Geschwindigkeiten sind technisch den Triebzügen des SPNV verwandt und können z. B. in Wartungseinrichtungen für SPNV-Elektrotriebzüge gewartet werden.

Wir begrüßen es, dass nunmehr im Gesetzentwurf zumindest vorgesehen ist, die Wartungseinrichtungen durch den neuen § 32 Absatz 3 zumindest von der Entgeltregulierung auszunehmen.

Wir fordern die Bundesregierung auf, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die unangemessenen Vorgaben des EU-Rechtes (insbesondere Verordnung 2017/2177) revidiert oder aufgehoben werden.

Zu Nr. 11 Buchstaben a) und b) der Stellungnahme des Bundesrates vom 5. März 2021 (Schadensersatzregelungen u. ä. gegen EIU aufgrund von Langsamfahrstellen (Buchstabe 2) oder „Verspätungen, Umleitungen, Baustellen, Betriebsunterbrüchen etc.“)

Der Bundesrat schlägt vor zu prüfen, ob die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) bei vom Infrastrukturbetreiber angeordneten Langsamfahrstellen von der Zahlung der Trassenpreisentgelte anteilig oder ganz befreit werden können. Der Bundesrat regt ferner an, gesetzlich zu regeln, „dass EVU



Schäden, die sie infolge von Verspätungen, Umleitungen, Baustellen, Betriebsunterbrüchen etc. erleiden, vom EIU angemessen ersetzt bekommen ... können.“

Aus Sicht der EVG lehnt der Bund diese Vorschläge zu Recht ab.

Es gibt bereits bestimmte Möglichkeiten reduzierter Trassenpreiszahlungen. Darüber hinaus gehende Regelungen werden auch EU-rechtlich nicht gefordert. Umfangreiche Baumaßnahmen sind beim Schienennetz derzeit zwingend erforderlich. Ansprüche auf Schadensersatz gegenüber dem Infrastrukturbetreiber aufgrund von Baumaßnahmen oder Betriebsstörungen gibt es weder beim Straßenverkehr noch bei der Binnenschifffahrt.

Das Problem von mangelnder Qualität oder Verfügbarkeit der Eisenbahn-Infrastruktur lässt sich auch durch eine noch so ausgefeilte und vermeintlich perfektionierte Regulierung des Verhältnisses zwischen Infrastrukturbetreiber und EVU nicht lösen. Es ist ein Problem, dass nur politisch zu lösen ist, wobei der Bund in der Verantwortung steht, dazu beizutragen, dies zu entschärfen. Vordringlich wäre in diesem Kontext die auskömmliche Finanzierung der Eisenbahn-Infrastruktur durch den Bund, damit die Infrastrukturbetreiber nicht zu Sparmaßnahmen gezwungen werden, die für einen verlässlichen Betrieb hinderlich sind. Die im ERegG festgelegte und auch in der vorliegenden Stellungnahme kritisierte „Anreizregulierung“ wirkt hier jedenfalls kontraproduktiv.

Der Bund sollte ebenso darauf achten, dass alle Investitionsmaßnahmen im Netz so auskömmlich finanziert sind, dass auch die Mehrkosten dafür, dass kapazitätsschonend gebaut wird, abgedeckt werden können. Oftmals bedeutet die Auswahl des billigsten Anbieters auch verlängerte Bauzeiten und damit Streckensperrungen.

Die Auswirkungen von Baustellen und Betriebsstörungen könnten auch verringert werden, wenn in größerem Umfang Ausweich- und Überholgleise, elektrifizierte Ausweichstrecken und sonstige Kapazitätsreserven zur Verfügung stünden. Auch hier ist die Bereitschaft des Bundes gefragt, geeignete Finanzierungs- und Planungsinstrumente bereitzustellen.

Zu Nr. 11 Buchstabe d) der Stellungnahme des Bundesrates vom 5. März 2021 - Bußgeldvorschriften

Der Bundesrat schlägt vor, „der Bundesnetzagentur die Möglichkeit zu geben, Verstöße gegen Regulierungsvorschriften auch durch Bußgelder angemessen zu sanktionieren“.

Eine entsprechende Bestimmung war als Artikel 1 Nr. 50 (§ 81 neu) im Referentenentwurf des BMVI vom November 2020 vorgesehen.

Wir begrüßen es, dass diese Bußgeldvorschriften im Kabinettsentwurf zurückgezogen worden sind. Die vorgeschlagenen Vorschriften waren zum größten Teil unverhältnismäßig oder unbestimmt hinsichtlich einer angemessenen und differenzierten Anwendung. Sie wären geeignet, die Initiative von Mitarbeiter*innen bei der konstruktiven Lösung, z. B. von Konflikten um Fahrplantrassen, auszubremsen und die entsprechenden Tätigkeiten zu Risikoberufen zu machen.



Weder in der Begründung zu diesem Vorschlag im Referentenentwurf des Gesetzes noch in der Stellungnahme des Bundesrates wurden konkrete (und nicht nur theoretisch denkbare) Vorkommnisse genannt, die durch Bußgeldandrohung hätten verhindert werden können.

Zu Artikel 1 Nr. 22 Buchstabe c) Doppelbuchstabe bb) des Gesetzentwurfs (§ 37 Absatz 2 Satz 2 ERegG) – Änderungsrate Regionalisierungsmittel

In § 37 Absatz 2 Satz 2 sollen die Wörter „mit der in § 5 Absatz 3 des Regionalisierungsgesetzes festgelegten jährlichen“ ersetzt werden durch „mit der gleichen“.

Ungeachtet unserer grundsätzlichen Kritik an der Entgeltregulierung und der Trassen- und Stationspreisbremse für den SPNV halten wir es für notwendig, die durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes und weiterer eisenbahnrechtlicher Vorschriften vorgenommene Änderung in § 37 Absatz 2 Satz 2 des Eisenbahnregulierungsgesetzes wieder zurückzunehmen. Gemäß § 5 Absatz 11 des Regionalisierungsgesetzes (RegG) sind für die Jahre 2020 bis 2023 zusätzliche Steigerungen der Regionalisierungsmittel vorgesehen, die in der derzeit geltenden Form der Trassen- und Stationspreisbremse des ERegG nicht abgebildet werden. Mit den zusätzlichen Mitteln aus § 5 Absatz 11 RegG sollen die Länder bzw. Aufgabenträger zusätzliche Leistungen bestellen, die auch zusätzliche Kosten bei den Infrastrukturbetreibern und die Notwendigkeit von Kapazitätserweiterungen zur Folge haben werden. Der Kostendeckel für die Trassen- und Stationspreise im SPNV sollte daher mindestens im Maße der tatsächlichen Steigerungsrate der Regionalisierungsmittel angehoben werden. Die zusätzlichen Kosten sollten (und können) nicht dem Schienengüterverkehr oder dem Schienenpersonenfernverkehr aufgebürdet werden.

Zu Artikel 1 Nr. 22 Buchstabe f) des Gesetzentwurfs - Kostendeckungsbericht

In § 37 Absätze 4 bis 7 ist vorgesehen, dass die Regulierungsbehörde überprüft, ob die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes im Rahmen der Bestimmungen zur Entgeltregulierung (insbesondere § 36 Absatz 2 ERegG) die Nutzungsentgelte so festlegen können, dass die Kosten gedeckt werden können. Hierzu muss die Regulierungsbehörde alle fünf Jahre einen Bericht vorlegen.

Bisher sind im Gesetz und auch im Gesetzentwurf keine verbindlichen Konsequenzen für den Fall vorgesehen, dass in dem Bericht festgestellt wird, dass die Infrastrukturunternehmen im Rahmen der Entgeltregelungen des § 37 ERegG keine Kostendeckung erreichen können. Hier sollte eine verbindliche Regelung eingefügt werden, z. B. dass von den Vorgaben des § 37 abgewichen werden kann, bis das finanzielle Gleichgewicht beim EIU wiederhergestellt ist, oder in dem der Bund dazu verpflichtet wird, für einen Ausgleich des Defizites zu sorgen.