



Redigiertes Wortprotokoll der 107. Sitzung

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Berlin, den 14. April 2021, 11:00 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Straße 1
Paul-Löbe-Haus, E 600
+ Webex-Videokonferenz

Vorsitz: Cem Özdemir, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt Seite 4

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des
Eisenbahnregulierungsrechts**

BT-Drucksache 19/27656

Federführend:

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter:

Abg. Wolfgang Wiehle [AfD]

Anlagen Seite 27

Stellungnahmen:
Ausschussdrucksachen 19(15)479-A-G

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Behrens (Börde), Manfred Bellmann, Veronika Donth, Michael Holmeier, Karl Jarzombek, Thomas Obner, Florian Ploß, Dr. Christoph Pols, Eckhard Rainer, Alois Schnieder, Patrick Schreiner, Felix Schweiger, Torsten Sendker, Reinhold Simon, Björn Storjohann, Gero Uhl, Markus	Damerow, Astrid Erndl, Thomas Hirte, Christian Koeppen, Jens Lange, Ulrich Lips, Patricia Möring, Karsten Müller (Braunschweig), Carsten Rehberg, Eckhardt Riebsamen, Lothar Sauer, Stefan Steier, Andreas Stracke, Stephan Tebroke, Dr. Hermann-Josef Wegner, Kai Whittaker, Kai
SPD	Bach, Bela Herzog, Gustav Klare, Arno Korkmaz-Emre, Elvan Lühmann, Kirsten Müller (Chemnitz), Detlef Schiefner, Udo Schmidt, Uwe Stein, Mathias	Bartol, Sören De Ridder, Dr. Daniela Hartmann, Sebastian Martin, Dorothee Nissen, Ulli Rimkus, Andreas Rützel, Bernd Schmid, Dr. Nils
AfD	Holm, Leif-Erik Magnitz, Frank Mrosek, Andreas Spaniel, Dr. Dirk Wiehle, Wolfgang	Büttner, Matthias Ehrhorn, Thomas Kraft, Dr. Rainer Schulz, Uwe Wildberg, Dr. Heiko
FDP	Herbst, Torsten Jung, Dr. Christian Kluckert, Daniela Luksic, Oliver Reuther, Bernd	Hessel, Katja Hocker, Dr. Gero Clemens Müller, Alexander Sauter, Christian Sitta, Frank
DIE LINKE.	Cezanne, Jörg Leidig, Sabine Remmers, Ingrid Wagner, Andreas	Domscheit-Berg, Anke Lenkert, Ralph Lutze, Thomas Zimmermann, Pia
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Gastel, Matthias Gelbhaar, Stefan Tressel, Markus Wagner, Daniela	Krischer, Oliver Müller, Claudia Nestle, Dr. Ingrid Özdemir, Cem



Liste der Sachverständigen

Dr. Felix Berschin

Netzwerk "NahverkehrsBeratung Südwest" (NBSW)

Dr. Andreas Geißler

Allianz pro Schiene e. V., Referent Verkehrspolitik

Dr. Martin Henke

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Geschäftsführer Eisenbahnverkehr

Prof. Dr. iur. Jürgen Kühling, LL. M.

Universität Regensburg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht und Informationsrecht, Vorsitzender der Monopolkommission

Prof. Dr. Jochen Mohr

Universität Leipzig, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Wettbewerbsrecht, Energierecht, Regulierungsrecht und Arbeitsrecht

Prof. Dr. Karsten Otte, M.C.J.

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Leiter Abteilung Eisenbahnregulierung

Matthias Pippert

Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG), Abteilung Grundsatz und Politik

Dr. Matthias Stoffregen

Geschäftsführer mofair e. V.

**Einzigster Tagesordnungspunkt**

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

Vorsitzender: Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren, ich darf Sie recht herzlich zu der 107. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur, heute in öffentlicher Anhörung, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts“, Drucksache 19/27656, begrüßen. Ich will inhaltlich als Ausschussvorsitzender gar nicht viel sagen, denn ich bin ja zur Neutralität verpflichtet, aber so viel kann, ich glaube ich, hier sagen: Es geht hier, für diejenigen, die uns von draußen zugeschaltet sind und das verfolgen, um den Zugang für Eisenbahnverkehrsunternehmen zum Schienennetz – also den Rahmen für den Wettbewerb auf dem System Schiene. Da geht es insbesondere um einen möglichst diskriminierungsfreien Wettbewerb auf der Schiene. Ich glaube, das kann ich fraktionsübergreifend sagen. Wir sind uns im Ausschuss einig, wenn auch mit durchaus unterschiedlichen Ansätzen, dass wir den Schienenverkehr in Deutschland stärken wollen.

Zu der Anhörung hier im Saal sind per Videokonferenz weitere Teilnehmerinnen und Teilnehmer zugeschaltet. Das Format ist den gegenwärtigen Abstandsregelungen und Beschränkungen wegen der Covid19-Pandemie geschuldet. Mit den üblichen 150 Personen, die als Abgeordnete, Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, Sachverständige und Publikum an einer Anhörung in einem Sitzungssaal normalerweise teilnehmen, würden wir diese Regelungen logischerweise nicht einhalten können. Gestatten Sie mir eingangs noch ein paar technische Hinweise: Das Ausschusssekretariat administriert die Konferenz technisch. Sollten Sie Probleme haben, können Sie sich über die Chatfunktion im Videokonferenz-Modul an den Teilnehmer mit dem Namen „Verkehrsausschuss“ wenden oder 030 227 32426 anrufen. Diese Nummer finden Sie auch auf der Tagesordnung zu dieser Sitzung. Ihr Mikrofon wurde durch den Administrator zunächst stumm gestellt, damit Hintergrundgeräusche in Ihrer Umgebung nicht für alle hörbar sind. Ich bitte daher die Mitglieder des

Ausschusses bzw. die Sachverständigen, die per Web zugeschaltet sind, vor ihrem jeweiligen Redebeitrag ihr Mikrofon jeweils anzuschalten. Nach einem Redebeitrag bitte ich darum, das Mikrofon wieder zu deaktivieren. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die der Sitzung über Videokonferenz als Zuhörende folgen, halten das Mikrofon bitte die ganze Sitzung über ausgeschaltet.

Zu unserer Anhörung darf ich alle Gäste und besonders herzlich die Sachverständigen begrüßen. Hier im Saal begrüße ich Herrn Dr. Felix Berschin vom Netzwerk "NahverkehrsBeratung Südwest", einem Zusammenschluss von fünf Nahverkehrsberatungsunternehmen aus Baden-Württemberg. Sie sind freundlicherweise kurzfristig für den in der Einladung angekündigten Dr. Jan Werner eingesprungen. Vielen Dank dafür! Dann Dr. Martin Henke, Geschäftsführer Eisenbahnverkehr beim Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV). Herrn Dr. Matthias Stoffregen; er ist Geschäftsführer bei mofair e. V., dem Verband der im Schienenpersonenverkehr tätigen privaten, unabhängigen und wettbewerbsfähigen Verkehrsunternehmen – und Herrn Matthias Pippert, Gewerkschaftssekretär für Grundsatz und Politik bei der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG). Per Video zugeschaltet sind: Herr Dr. Andreas Geißler von der Allianz pro Schiene e. V. und dort für Verkehrspolitik zuständig. Herr Prof. Dr. Jürgen Kühling, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht und Informationsrecht an der Universität Regensburg. Außerdem ist er Vorsitzender der Monopolkommission. Prof. Dr. Jochen Mohr; er ist Lehrstuhlinhaber für Bürgerliches Recht, Wettbewerbsrecht, Energierecht, Regulierungsrecht und Arbeitsrecht an der Universität Leipzig. Prof. Dr. Karsten Otte, Leiter der Abteilung Eisenbahnregulierung bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen. Er hat derzeit, wie mir gerade mitgeteilt wurde, weder Bild noch Ton. Wir versuchen, das zu klären.

Ich möchte den Sachverständigen für die schriftlichen Stellungnahmen danken, die Sie eingereicht haben! Diese wurden als Ausschussdrucksache 19(15)479 verteilt und sind auf der Internetseite des Bundestages abrufbar.

Zum Verfahren der Anhörung: Wir haben uns darauf verständigt, dass es keine Eingangsstatements gibt. Die Anhörung gliedert sich in Frage- und



Antwortrunden. In jeder Fragerunde können die Ausschussmitglieder, die sich zu Wort melden, bis zu zwei Fragen stellen. Die Fragesteller können außerdem in einer Fragerunde höchstens zwei Sachverständige befragen. Die Fragesteller bitte ich, sich auf eine Redezeit von drei Minuten zu beschränken. Nach der Fragerunde schließt sich die Antwortrunde der Sachverständigen an. Ich bitte Sie, liebe Sachverständige, sich die an Sie gerichteten Fragen zu notieren und diese in der Antwortrunde en bloc zu beantworten. Ich werde Sie dann auch jeweils noch einmal gesondert ansprechen und zur Beantwortung der an Sie gerichteten Fragen auffordern. Die Sachverständigen bitte ich, sich auf eine Redezeit von fünf Minuten maximal pro Frage zu beschränken. Das heißt, wenn Sie drei Fragen haben, wären es 15 Minuten, die Sie ausschöpfen können, aber nicht ausschöpfen müssen. Da die Sitzung auch als Videokonferenz stattfindet, haben wir nicht wie sonst üblich eine Uhr mit der Redezeit an der Deckenampel. Deshalb bitte ich die Fragesteller und die Sachverständigen, selber auf die Uhr zu schauen. Wir hier – also ich und das Ausschusssekretariat – verfolgen die Zeit natürlich auch mit und bei etwaigen Überschreitungen erlaube ich mir dann einen dezenten Hinweis. Wir gehen von einem Zeitrahmen von etwa zwei Stunden aus, also bis etwa 13.00 Uhr. Zwei Frage- und Antwortrunden sind vorgesehen. Von der öffentlichen Anhörung wird das Ausschusssekretariat ein Wortprotokoll erstellen, das allen Interessierten im Internet zugänglich ist. Wie die aufgebauten Kameras vermuten lassen, wird diese Anhörung vom Parlamentsfernsehen live übertragen und ist im Internet in der Mediathek des Bundestages abrufbar. Die erste Fragerunde beginnt mit der größten Fraktion, der CDU/CSU: Herr Abg. Donth, Sie haben das Wort, bitte!

Abg. **Michael Donth** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen und vor allem werte Sachverständige! Auch ich möchte mich für Ihre Stellungnahmen, die Sie eingereicht haben, zunächst bedanken. Diese nächsten Wochen haben wir hier noch einiges vor im Eisenbahnbereich und daher sind wir über Ihr Expertenwissen sehr froh. Allerdings müssen wir auch realistisch sein bei dem vorgelegten Gesetz. Ich räume das ein. Wir haben in dieser Legislaturperiode die Vorbereitung auf die großen Fragen begonnen – beispielsweise die Umsetzung des Deutschlandtakts – und werden uns deshalb auch

in den nächsten Jahren noch intensiv mit diesem Thema befassen müssen. Meine erste Frage geht an Herrn Prof. Dr. Mohr. Der Gesetzentwurf sieht als ersten Schritt eine Erprobungsklausel im Weg auf den Deutschlandtakt vor. Der Bundesrat hat zum Schutz der Schienenpersonennahverkehr-Taktverkehre im Hinblick auf den Deutschlandtakt die Streichung des Prioritätskriteriums ins Netz eingebundener Verkehre bei der Kapazitätsvergabe gefordert. Aus Sicht der Regionalverkehre ist das absolut verständlich, aus Sicht der Fern- und Güterverkehre eher nicht. Wie bewerten Sie die im Entwurf vorgesehene Erprobungsklausel mit einer Verordnungsermächtigung, um neue Konzepte für Kapazitätsausnutzungen und Fahrplanerstellung anhand ausgewählter Strecken auch exemplarisch zu testen? Und halten Sie die aktuellen gesetzlichen Regelungen mit Blick auf alle Verkehrsarten und angesichts der derzeitigen Kapazitätssituation für ausgewogen und führen die zu fairen Ergebnissen? Die zweite Frage richte ich an Herrn Prof. Dr. Otte. Der Bundesrechnungshof hat in seinem jüngst veröffentlichten Bericht Kritik an der Doppelrolle des Bundes als Bahneigner und als Regulierungsbehörde geübt. Das betrifft ja auch ganz speziell die Bundesnetzagentur. Denn Sie sind diese Regulierung. Daher meine Frage: Sehen Sie sich dafür ausreichend gestärkt und vor allem sehen Sie sich auch als unabhängig? Haben Sie die richtigen Instrumente an der Hand, um zu verhindern, dass – wie vom Bundesrechnungshof prognostiziert – der Deutschlandtakt zu einem DB-Takt wird? Dankeschön!

Vorsitzender: Danke sehr. Wir machen weiter mit Herrn Wiehle für die AfD-Fraktion. Sie haben das Wort, bitte!

Abg. **Wolfgang Wiehle** (AfD): Vielen Dank! Ich möchte mich thematisch an die Betrachtung des Kollegen Donth anschließen. Auch mir geht es um die Kapazitätsvergabe bei überlasteten Strecken und auch im Zuge von ausgewählten Strecken des Deutschlandtakts. Ich möchte meine Frage gerne an Herrn Prof. Otte und an Herrn Dr. Stoffregen richten und hoffe, dass die Frage auch bei Herrn Prof. Otte ankommt. Welche rechtlichen Möglichkeiten sehen Sie, die Regelung zur Kapazitätsvergabe so zu gestalten, dass sie nicht einerseits den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen der DB Netz AG widersprechen, aber andererseits auch den Wettbewerbsbahnen mehr Chancen auf die ge-



wünschten beantragten Trassen einräumen? Die zweite Frage auch gerne an beide: Wie realistisch ist es in Ihren Augen, dass man auf Teilstrecken – das bezieht sich jetzt auf den Deutschlandtakt, wo jetzt mit einer Experimentierklausel experimentiert werden soll –, die ja nicht isoliert von den umliegenden Strecken bestehen, neue Kapazitätskonzepte praktisch unter „rollendem Rad“ erproben kann? Beziehungsweise welcher Voraussetzung bedarf es hierfür Ihrer Meinung nach? Und noch als Nachsatz dazu: Einerseits stehen Teilstrecken auch im Zusammenhang mit umliegenden Strecken, andererseits auch mit Stationen, insbesondere mit den Knotenbahnhöfen, die man auch nicht isoliert von den dort angeschlossenen Teilstrecken betrachten kann. Danke!

Vorsitzender: Bitte nicht zwei Fragen an zwei Sachverständige, denn sonst sind es ja vier.

Abg. **Michael Donth** (CDU/CSU): Jetzt müssen wir herausfinden, ob Prof. Otte die Fragen gehört hat.

Vorsitzender: Er ist uns wohl telefonisch zugeschaltet. Wir hoffen, dass er uns hört. Gegebenenfalls rufen wir ihn einfach, wenn er drin ist, auf und wiederholen kurz die Fragen. Das können wir unbürokratisch regeln. Dann machen wir jetzt weiter. Für die SPD-Fraktion ist mir leider kein Name genannt. Wer ist für die SPD-Fraktion dran? Frau Lühmann?

Abg. **Kirsten Lühmann** (SPD): Erste Runde Frau Lühmann, zweite Runde Herr Müller.

Vorsitzender: Frau Kollegin Lühmann, bitte!

Abg. **Kirsten Lühmann** (SPD): Ist denn jetzt geklärt, ob zwei Fragen an zwei Sachverständige gestellt werden oder ob sie geteilt werden? Ich habe nicht verstanden, wie das bei den Fragen der AfD laufen soll.

Vorsitzender: Wir haben die Regeln gemeinsam verabredet. Wenn wir sie jetzt ändern, dauert es einfach länger als zwei Runden. Von daher plädiere ich dafür, dass wir bei den vereinbarten Regeln bleiben. Aber es steht dem Ausschuss frei, sie für die nächste Anhörung zu ändern. Bitte!

Abg. **Kirsten Lühmann** (SPD): Ich bin für die Einhaltung der Regeln. Ich habe nur nicht verstanden, ob die Sachverständigen das auch verstanden haben, weil es zwei Fragen an zwei Sachverständige waren. Ob die dann untereinander aufteilen,

wer welche Frage beantwortet und jeder nur eine beantwortet? Aber gut, das werden wir dann bei der Beantwortung sehen. Ich habe ein ganz anderes Thema, und zwar die Pönale bei Schlechtleistung. Wir haben eigentlich in allen Verträgen beim Schienenpersonennahverkehr Pönalregelungen. Das heißt, bei einer bestimmten Minutenzahl von Verspätung müssen die Eisenbahnverkehrsunternehmen Strafen zahlen. Es ist dabei völlig unerheblich, ob die Verspätung durch das Eisenbahnverkehrsunternehmen oder möglicherweise durch andere Dinge verursacht wurde. Jetzt haben wir ein aktuelles Urteil vom Bundesgerichtshof vom 3. Februar diesen Jahres zu einem solchen Fall, wo nämlich jemand geklagt hat, weil er Pönalen zahlen musste und gesagt hat: „War ja auch gar nicht meine Verantwortung, sondern war ja das Netz, also das Netz hat mir die Trasse, die ich angemeldet hatte und mit der ich auch hätte pünktlich fahren können, nicht zur Verfügung gestellt.“ Wenn man das liest – ganz nebenbei sind da ein paar interessante Aussagen drin – so hatte die DB Netz AG als Begründung angegeben, Verspätungen im Schienenverkehr seien systemimmanent. Vielleicht können wir uns auch mal darüber unterhalten, vielleicht mit Beispielen aus anderen Ländern, wo das augenscheinlich anders klappt. Und die DB Netz AG hat geltend gemacht, dass sie keine pünktliche Trassenüberlassung schulde. Das Gericht hat das anders gesehen. Und jetzt meine Frage an Herrn Dr. Henke und Herrn Dr. Stoffregen: Sind mit diesem BGH-Urteil aus Ihrer Sicht alle Unklarheiten beseitigt und wenn ja, warum ist der gerichtliche Weg Ihrer Meinung nach der erstrebenswerte und wenn nein, wie könnte eine sinnvolle Klarstellung im Gesetz aussehen?

Vorsitzender: Vielen Dank! Für die FDP-Fraktion Kollege Herbst. Bitte, Sie haben das Wort!

Abg. **Torsten Herbst** (FDP): Ganz herzlichen Dank! Ich habe zwei Fragen an Dr. Stoffregen. Erstens das Thema „Deutschlandtakt“. Die Erprobungsklausel im Gesetzentwurf ist hier schon mehrfach angesprochen worden. Das ist mit Sicherheit insgesamt ein Paradigmenwechsel und es stellt sich die Frage, wie der wettbewerbliche Rahmen aussehen muss, um überhaupt Wettbewerb zu ermöglichen oder es im Umkehrschluss nicht dazu zu führt, dass Monopolstrukturen auf Dauer zementiert werden. An Dr. Stoffregen die Frage: Wie



müsste nach Sicht der Wettbewerber die Regelung im Gesetz ausgestaltet werden, jetzt in dieser frühen Phase, in der man in der Erprobung auf einigen Teilstrecken ist, Wettbewerb überhaupt möglich zu machen oder Anreize dafür zu bieten, dass auch andere Wettbewerber, nicht nur die Deutsche Bahn AG, dort fahren? Meine zweite Frage bezieht sich auf die Behandlung der EVUs durch die DB Netz. Der Bundesrechnungshof hat sehr stark kritisiert, dass im vorliegenden Gesetzentwurf wenig dafür getan wird, um insgesamt mehr Wettbewerb zu ermöglichen. Die Bundesregierung hat argumentiert, man setze EU-Vorgaben eins zu eins um. Da auch meine Frage aus Sicht der Wettbewerbssituation: Welche Regelungen sind zwingend notwendig, damit es insgesamt einen Anreiz für mehr Wettbewerb gibt und die neutrale Behandlung aller EVUs durch die DB Netz AG sichergestellt werden kann? Vielen Dank!

Vorsitzender: Danke! Für die Fraktion DIE LINKE. Frau Kollegin Leidig. Bitte, Sie haben das Wort!

Abg. **Sabine Leidig** (DIE LINKE.): Ich möchte vorausschicken, dass wir – das ist ja auch weitgehend bekannt – dem Wettbewerb auf der Schiene ausgesprochen skeptisch gegenüber stehen und die Tatsache, dass wir hier zum wiederholten Mal komplexe und immer komplexere Regelungen diskutieren und verabschieden müssen, spricht nicht dafür, dass es ein gutes Prinzip ist, das aus sich heraus mehr und besseren Eisenbahnverkehr hervorbringt. Darüber sprach übrigens selbst der Bundesverkehrsminister. Beziehungsweise hat man im Konzept TEE 2.0, das die Verbesserung der grenzüberschreitenden europäischen Eisenbahn zum Ziel hat, auch ausdrücklich festgestellt, dass Kooperation zwischen Eisenbahnunternehmen das viel bessere Prinzip sei, um gemeinsam mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen. Das möchte ich vorausschicken und das ist auch unsere Position. Dazu kommt, dass der Bundesrechnungshof auch nicht zum ersten Mal das Problem der Interessenkollision beim Bund thematisiert, der einerseits im Grunde dafür sorgen muss, dass sein Unternehmen möglichst viel Gewinn macht und auf der anderen Seite dafür verantwortlich ist, dass wir insgesamt einen guten Bahnverkehr haben. Und als Drittes möchte ich auf das Beispiel Schweiz hinweisen, wo ein integriertes Bahnsystem in staatlicher Hand die Grundlage ist und in diesem System gezielt und dort, wo es sinnvoll

ist, Wettbewerbsbahnen oder Eisenbahnunternehmen anderer Eignerschaft „zum Zuge“ kommen – im wahrsten Sinne des Wortes. Und es ist eben auch das Bahnsystem, wo der Tagesverkehr hervorragend funktioniert. Ich habe an Herrn Pippert von der EVG, die ja als Eisenbahnverkehrsgewerkschaft nicht nur EisenbahnerInnen von der Deutschen Bahn AG organisiert, sondern von verschiedenen Bahnunternehmen, zwei Fragen. Die erste Frage lautet: Ist aus Ihrer Sicht das Grundproblem, dass die Deutsche Bahn AG als integrierter Konzern einem besseren Bahnsystem beziehungsweise auch der Realisierung des Deutschlandtaktes entgegensteht? Entspricht diese These Ihrer Beobachtung oder haben Sie aus Ihrer Praxis heraus eine andere Position? Und die zweite Frage schließt sich so ein bisschen an: Vor allem die Grünen haben sich stark gemacht, dass Wettbewerb, Ausschreibungswettbewerb oder Open-Access-Modelle auch im Fernverkehr auf der Schiene zum Tragen kommen sollen oder stärker gepusht werden sollen. Ist es aus Ihrer Sicht eine kluge Idee, die weiterverfolgt werden sollte?

Vorsitzender: Vielen Dank! Wir machen weiter mit Kollege Gastel für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Bitte sehr!

Abg. **Matthias Gastel** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren, schön, dass wir diese Anhörung durchführen können! Bevor ich zu zwei Fragen komme, kurz zur Einordnung meiner Fragen. Wir bedauern, dass es keine wirkliche Evaluation des Eisenbahnregulierungsgesetzes gegeben hat. Ich glaube, solche Ergebnisse wären sehr hilfreich für eine Fortschreibung und weitere Veränderung des Gesetzestextes. Aber wir lassen uns da noch im Detail gerne belehren. Durch diese Anhörung ist es bisher eher negativ und die Änderungen, die vorgesehen sind, sind entweder falsch oder sie sind nicht ausreichend. Mal sehen, was Sie Sachverständige da bestätigen oder auch widerlegen. Wenn ich mir die Regulierung anschau, stelle ich fest, dass sie zunächst mal überhaupt in dem Maße notwendig ist, wegen des integrierten Konzerns und seines Diskriminierungspotentials. Das Ganze löst unglaublich viel Bürokratie aus und ist schon eine Marktzugangsbarriere geworden und auch oft ein Streitfall vor Gericht. Und die Ziele wurden nicht erreicht: Trassenpreise sind nicht gesunken wegen hoher Verzinsung, aber auch,



weil das Vollkostenprinzip festgelegt ist. Mehr Verkehr auf der Schiene wurde auch nicht gebracht und ob der Deutschlandtakt damit besser umgesetzt werden kann, muss bezweifelt werden. Auch vermissen wir den Betrieb in der Regulierung. Meine zwei Fragen gehen zunächst an Herrn Prof. Mohr. Ich würde gerne wissen, welche Konsequenzen die Eigenkapitalerhöhung bei der Deutschen Bahn für den Bahnenmarkt hat. Und ganz konkret geht es darum: Wie werden die Eigenkapitalzinssätze beurteilt, die die Bundesnetzagentur für den Bahnsektor festgelegt hat? Was hat es für Auswirkungen, das Eigenkapital zu erhöhen in Kombination mit den Zinssätzen? Die zweite Frage richtet sich an Herrn Dr. Berschin. Ich würde gerne wissen, ob eine Berücksichtigung des Güterverkehrs bei der Einführung von Systemtrassen für den Deutschlandtakt möglich ist. Und wären die Trassen des Güterverkehrs bei der Einführung des Deutschlandtaktes gefährdet? Also wie sieht es aus mit Güterverkehr und Deutschlandtakt und im gleichen Zusammenhang, wie ist es eigentlich zu erklären, dass der Schienengüterverkehr so eine schlechte Performance hat?

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Dr. Stoffregen, an Sie sind vier Fragen gestellt worden. Sie sind als Erster dran. Bitte!

Dr. Matthias Stoffregen (mofair e. V.): Herzlichen Dank! Da es bei den Fragen von Herrn Wiehle noch ein bisschen unklar war, wer antworten soll, lasse ich die vielleicht erstmal kurz bei Seite und komme dann gegebenenfalls später drauf zurück. Erstmal zu der Frage von Frau Lühmann: Sind die Unklarheiten nach dem Urteil des Bundesgerichtshofs beseitigt? Nein, sind sie leider nicht! Also, was der Bundesgerichtshof gesagt hat, ist, dass dem Grunde nach der Infrastrukturbetreiber eine Trasse zur Verfügung stellen muss, dass er sie pünktlich zur Verfügung stellen muss – anders als bisher –, das hat er eindeutig klargestellt. Und er hat gesagt, dass dem Grunde nach, auch wenn das eben nicht erfolgt, der Infrastrukturbetreiber schadenersatzpflichtig ist. Was das genau heißt, hat er nicht gesagt, sondern es zurückverwiesen an das Oberlandesgericht. Es muss jetzt im Detail nochmal geprüft werden, was im konkreten Fall geschieht. Da geht es um ein Verfahren der Ostdeutschen Eisenbahngesellschaft, das sich auf das Jahr 2013 bezieht, das ist schon eine Weile her. Das wird man sehen. Weil das so ist und weil es ja

nicht Sinn der Übung sein kann, dass jetzt künftig jedes Unternehmen bei Schäden, die durch schlechte Infrastruktur hervorgerufen werden, immer den ganzen Instanzenzug durchkämpft. Und da es eine Weile dauern wird, bis sich da überhaupt irgendwie eine Rechtsprechung verfestigt, wäre es dringend nötig, dass da eine Klarstellung auch ins Eisenbahnregulierungsgesetz reingeschrieben wird, wonach einfach klar ist – ich bin kein Jurist – jetzt mal sinngemäß: „Es gelten die üblichen im BGB und im Handelsrecht zu findenden Schadenersatzregelungen.“ Das wäre schon mal ein deutlicher Schritt nach vorn. Bislang hat die DB-Netz immer versucht – auch in laufenden Verfahren –, die Schienennetznutzungsbedingungen, ihre Haftungsregelungen immer noch kleiner zu machen. Die Bundesnetzagentur hat dem jedes Mal widerstanden, nur sie konnte eben von sich aus nicht sagen: „Wir brauchen eigentlich eine klarere Haftungsregelung.“ Das wäre aber wirklich dringend nötig.

Zu Herrn Herbst: Wenn es darum geht, den Deutschlandtakt zu implementieren, wie muss der wettbewerbliche Rahmen aussehen? Und wie wird Wettbewerb möglich? Da muss man, glaube ich, abschichten. Im Güterverkehr haben wir nicht wirklich Probleme, im SPNV eigentlich auch nicht, denn die Vergabeverfahren, die wir da jetzt haben, wird es auch in Zukunft geben, dem steht der Deutschlandtakt in keiner Weise entgegen. Spannend wird es im Deutschlandtakt! Die Diskussion haben wir im Zukunftsbündnis Schiene – sage ich mal – aus diskussionsstrategischen Gründen schön vor uns hergeschoben. Auch das BMVI – muss man vorsichtig sagen – hat dieses Thema nicht unbedingt gepusht, weil klar ist, an der Stelle wird es unterschiedliche Auffassungen geben. Das muss jetzt aber kommen. Denn in dem Moment, wo der Zielfahrplan steht und man weiß, welche Trassen es dem Grunde nach gibt und was dann im Zweifel auch an Resttrassen übrig ist, muss man klar festlegen, was passiert, insbesondere mit den Strecken, die im Zielfahrplan zwar drinstehen, die aber von sich aus ein Unternehmen nicht fahren würde, weil es im Zweifel nicht so attraktiv ist, alle Stunde – nicht missverstehen – in Gera oder in Angermünde zu halten. Also wie incentiviere ich die Bedienung dieser Strecken, die politisch gewollt sind, aber betriebswirtschaftlich aus sich heraus möglicherweise keinen Ertrag bringen? Und auch: Wie organisiere ich da die



Schnittstelle zum Nahverkehr? Es kann ja am Ende nicht die Lösung sein, dass dann die Länder den Fernverkehr bezahlen. Dafür sind sie nicht zuständig. Und am anderen Ende des Kontinuums: Wie verberge ich die hoch attraktiven Trassen? Also zwischen Hamburg und Berlin, zwischen Berlin und dem Ruhrgebiet und was da sonst noch so ist. Diese beiden Themen sind zu klären und da werden – das kann man, glaube ich, jetzt schon sagen – die bisherigen Vorrangkriterien nicht ausreichen. Da muss man ein bisschen mehr machen. Wir haben uns auch als Verband noch keine endgültige Meinung gebildet, was da das Klügste ist. Für die eher schwach nachgefragten Regionalfernverkehrsstrecken wäre wahrscheinlich eine Variante denkbar, es mal mit niedrigeren Trassenpreisen zu versuchen. Für die stark attraktiven Strecken wäre das sinnlos, denn die sind ja attraktiv, da will jeder fahren. Da wären möglicherweise wirklich schrittweise eingeführte Konzessionsmodelle eine Möglichkeit. Wobei auch ein Zusammenmischen von attraktiven und nicht so attraktiven Strecken denkbar wäre, um auf jeden Fall eine größere Schar von interessierten Eisenbahnverkehrsunternehmen zu bekommen. In dem Zusammenhang sei darauf verwiesen, eine ganz entscheidende Frage ist der Zugang zu Rollmaterial. Im Moment ist es so, wenn Sie wirklich Fahrgäste haben wollen, dann brauchen Sie nicht mit drei Zügen zu kommen, sondern Sie brauchen schon eine Flotte, die den Namen auch verdient. Hier wird man wahrscheinlich zumindest, um in den Wettbewerb einsteigen zu können, so etwas wie einen unternehmensübergreifenden Fahrzeugpool brauchen. Ich sage mal ganz ungeschützt: Ich glaube, mancher bei der DB wäre ganz froh, die Risiken, die in den neuen Fahrzeugen liegen, gar nicht mehr in der Bilanz zu haben und wenn jemand anderes vielleicht einen Teil dieses Risikos übernimmt.

Zur Kritik des Bundesrechnungshofes: Was muss passieren, damit der Wettbewerb wirklich möglich wird? Ein bisschen was habe ich schon angedeutet. Grundsätzlich – das ist kein Geheimnis – birgt die Struktur des integrierten Konzerns der DB nach wie vor erhebliche Diskriminierungspotenziale. Die ganz krasse Diskriminierung gibt es in der Form nicht mehr. Das kann man, glaube ich, schon sagen. Die Bundesnetzagentur sieht da bei der Fahrwegzuweisung schon sehr genau drauf – im Rahmen ihrer Möglichkeiten. Aber es

gibt natürlich in vielen Details nach wie vor noch Dinge, die einem wirklich „die Haare zu Berge stehen lassen“. Wir haben beim Thema „Bahnstrom“ große Probleme, ebenso beim Thema „Bahnbau“. Wir haben bei der Frage, wann welche Baustelle wie genau umgesetzt wird, zwar Dialogforen, aber gehen Sie mal davon aus, dass die Transportunternehmen innerhalb des DB-Konzerns ihre Wünsche, wann genau wie gebaut wird, innerhalb des Konzerns sehr viel nachdrücklicher und effizienter zur Sprache bringen können, als das die Wettbewerber können. Ein krasses Beispiel war das Schneechaos vor zwei Monaten. Wenn ich dann in einer Ausschussdrucksache lese, dass die Erfahrungen des vergangenen Winters zwischen den DB-Unternehmen ausgewertet werden und daraus Schritte für den nächsten Winter abgeleitet werden: Wie deutlich muss ich es denn noch aufschreiben, um zu sagen, dass die Wettbewerber da keine Rolle spielen und dass auch deren Expertise schlicht nicht gefragt wird? Das bringt uns eben dazu, zu sagen: Wir brauchen innerhalb des DB-Konzerns eine Fusion aller natürlichen Monopole. Das ist das Gleisnetz, das sind die Stationen, das Bahnstromnetz und vielleicht noch ein, zwei andere Dinge. Da brauchen wir mehr Fusion. Da brauchen wir auch einen größeren staatlichen Einfluss und alles anderes sind die wettbewerblichen Unternehmen, die können, müssen aber nicht, in Bundesbesitz bleiben. Aber es muss beides voneinander getrennt werden. Als ein erster Schritt wäre sinnvoll, eine Kündigung der derzeit herrschenden Gewinneinführungs- und Beherrschungsverträge innerhalb des Konzerns, weil die eben jede Menge Chancen bieten, schlechte Risiken von einer Gesellschaft in die andere zu buchen. Und es wird ein ums andere Jahr immer wieder festgestellt, die Gewinne macht der Konzern in der Regel in erster Linie mit den regulierten Bereichen. Das sollte einem zu denken geben! Ein Punkt, der von vielen Sachverständigen angesprochen wurde, ist zum Beispiel die absurd hohe Verzinsung, die die DB Netz auch auf ihr eingesetztes Kapital erlösen darf. Das ist etwas, was den Bahnverkehr insgesamt unnötig verteuert und wirklich klar macht, so ernst ist es mit der Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene dann wohl nicht gemeint, wenn man von diesem Prinzip nicht abgeht. Aber wie gesagt, zu dem Thema könnten wir noch ganz viel sagen. Wir haben ja auch reichlich Material geliefert.



Dann gehe ich vielleicht doch nochmal kurz auf die Fragen von Herrn Wiehle ein. Die Frage war einmal: Wie können im Rahmen des Deutschlandtaktes die Kapazitäten zugeteilt werden, ohne die DB zu schädigen und auf der anderen Seite aber auch den Wettbewerbsbahnen ausreichende Chancen zu geben? Ich habe das vorhin schon mal angedeutet. Ein interessanter Aspekt ist vielleicht auch ein Blick zurück. Bei der Regionalisierung, also der Übertragung der Aufgabenträgerschaft für den Nahverkehr auf die Länder, hat sich ja gezeigt, der Anteil der Wettbewerber ist im Laufe der letzten 25 Jahre deutlich auf jetzt ungefähr 40 Prozent an der Betriebsleistung gestiegen. Das heißt aber nicht, dass die Verkehrsleistung und auch nicht die Betriebsleistung der DB Regio gesunken wäre. Beides ist gestiegen, weil insgesamt die Mobilität gestiegen ist. Das zeigt eben auch, Wettbewerb bringt insgesamt mehr Mobilität auf die Schiene. Das heißt also, wenn auch im Fernverkehr der Anteil der Wettbewerber stiege, ginge das nicht notwendigerweise auf Kosten der DB. Es kommt eben darauf an, wie man es organisiert. Und wenn man es schafft, wie im Regionalverkehr und übrigens auch im Güterverkehr, den Verkehr insgesamt zu steigern, dann geht das nicht notwendigerweise auf Kosten der DB, sondern am Ende können alle was davon haben. Eine ganz spannende Frage haben Sie gestellt: Wie realistisch ist die Erprobung eines Teils des Deutschlandtaktes auf einem Teilnetz? Die Frage stellen wir uns auch und die ist nicht trivial. Wir hatten gerade gestern wieder eine Runde mit der DB Netz, wo die vorgestellt haben, dass sie praktisch für das erste Kapazitätsnutzungskonzept, also das KNK, das ist ein überjähriges Konzept, dass sie dort versuchen werden, ungefähr 40 Prozent des Netzes in die Planungen einzubeziehen, auf denen ungefähr 70 Prozent des Verkehrs abgeleitet werden. Das ist nicht ganz das Gleiche wie die drei Strecken, die jetzt in der Aufwandsabschätzung des Gesetzentwurfes genannt werden. Aus dem ganz banalen Grund wahrscheinlich, dass auch die DB Netz weiß, sie können eben nicht so isoliert planen und sagen: „Dann gucken wir mal, wie das zwischen Karlsruhe-Durlach und Karlsruhe so läuft.“ Denn da hängt immer ein bisschen was dran. Das heißt also, die Erprobungsklausel wird in der Realität sehr viel größer ausfallen müssen, als sie sich im Gesetz liest. Wie das genau läuft, das müssen wir noch ausarbeiten. Es ist

in diesem Zusammenhang auch wirklich – ich habe das auch in der Stellungnahme gesagt – ein echtes Problem. Diese Fragen sind aus meiner Sicht nicht wirklich zu Ende diskutiert. Hätte man die Evaluierung früher begonnen, wären wir vielleicht schon weiter. Und dann könnten wir alle gemeinsam Ihnen als Parlamentariern einen Entwurf zur Annahme empfehlen. Ganz ehrlich, soweit sind wir noch nicht. Wir werden bei dem Thema „Erprobungsklausel“. Das ist jetzt das Hölzchen, über das wir alle bereit wären, zu springen, weil wir sagen, es ist wahrscheinlich ein notwendiger Schritt, um den Deutschlandtakt vorzubereiten. Hätten wir etwas länger diskutiert und auch schon früher damit angefangen und würden möglicherweise den Schritt zum Deutschlandtakt in einem Zug schaffen, dann könnten wir uns ein, zwei Zwischenschritte sparen, die jetzt in den nächsten Jahren sehr viel zusätzlichen Aufwand schaffen werden. Wir werden die Situation haben, dass alte Rahmenverträge, neue Rahmenverträge und die Kapazitätsnutzungspläne und -konzepte quasi nebeneinander existieren werden. Das wird richtig schwierig. Es ist nämlich so, das ist, glaube ich, nicht ganz klar, es gibt sehr wohl auch noch alte Rahmenverträge, die noch nicht ausgelaufen sind. Der Großteil ist ausgelaufen, aber es gibt noch ein paar alte und die laufen zum Teil auch noch ein paar Jahre. Es ist auch manchmal im Gesetz nicht ganz klar, auf was sich eigentlich die neuen Bestimmungen beziehen. Gilt es nur für die neuen oder gilt es auch noch für die alten Rahmenverträge? Da werden wir noch viel Klärungsbedarf im Detail haben. Das ist ein bisschen das Problem auch bei der im Gesetzentwurf genannten Verordnung des Bundesministeriums. Die muss natürlich jetzt schon gemacht werden, ehe es ein Gesetzesbeschluss gibt, um überhaupt irgendwie vorwärts zu kommen. Wir bewegen uns da aber insgesamt noch auf dünnem Eis bei vielen ungeklärten Fragen. Soviel erstmal, danke!

Vorsitzender: Vielen Dank! Dann machen wir weiter mit Herrn Pippert. An Sie wurden zwei Fragen gerichtet. Bitte!

Matthias Pippert (EVG): Vielen Dank! Vielen Dank auch für die Möglichkeit, hier Stellung nehmen zu dürfen. Ich würde gerne mit der zweiten Frage anfangen: Wie kann der Deutschlandtakt organisiert werden? Hier speziell im Fernverkehr. Was halten wir vom Ausschreibungswettbewerb?



Und welche Rolle kann da Open access spielen? Grundsätzlich ist erstmal festzuhalten: Vorbild für die ganze Diskussion um den Deutschlandtakt, um integrierte Taktfahrpläne, ist die Schweiz. Dort gibt es einen klaren Konsens, dass die Schweizer Bundesbahnen der Systemführer sind, die den Großteil des Fernverkehrs auch durchführen. Dieses Modell ist erfolgreich. Das hat enorme Fahrgastzuwächse über die letzten Jahrzehnte gebracht und wird auch nicht infrage gestellt. Es gibt zwar einzelne Linien, die in unserem Kontext in Deutschland wohl Regionalexpresslinien wären, wo man da ein bisschen verhandelt. Aber im Grundsatz ist klar, dass der gesamte Fernverkehr von der SBB gefahren wird und das erfolgreich ist. Auf der anderen Seite haben wir ein paar Länder, wo tatsächlich Fernverkehr bereits ausgeschrieben wurde oder wird. Das ist zunächst mal Großbritannien. Das gibt es teilweise auch in Schweden, seit einigen Jahren in Tschechien und seit kurzem auch in Norwegen. Die Ergebnisse dort sind – vorsichtig ausgedrückt – zumindest nicht besser als in der Schweiz. Im Gegenteil, es ist mit erheblichen Komplikationen gerade auch für die Fahrgäste verbunden, für die Koordinierung des Systems. Es ist für einen international Reisenden zunehmend schwierig, in diese Länder mit durchgehenden Fahrkarten zu reisen, auch nicht zu wissen, in welchen Zügen werden die überhaupt anerkannt. Das ist die eine Seite. Auf der anderen Seite haben wir Erfahrungen mit Ausschreibungen im Schienenpersonennahverkehr in Deutschland und natürlich auch in anderen Ländern. Diese Erfahrungen sind jetzt nicht so ermutigend, dass wir sagen würden: „Ja, das ist ein Vorbild für den Personenfernverkehr.“ Wir haben in den ersten Jahren nach der Bahnreform in den Bundesländern einen guten Wettbewerb der Ideen gehabt, wo neue Konzepte durchgesetzt wurden, dank der Regionalisierungsmittel und der Möglichkeit zur Direktvergabe – auch neue Ideen, auch sehr erfolgreich. Das ganze System kippt seit einigen Jahren aber um. Das beginnt mit dem Zwang zur Ausschreibung seit etwa 10, 15 Jahren, wo sich die Probleme bei Betreiberwechseln häufen. Das war in den ersten Jahren ein Problem der Fahrzeuge, zunehmend ein Problem der Beschäftigten, die dann nicht mehr zur Verfügung stehen, weil sie sich vor dem Betreiberwechsel wegbewerben. Und nach dem Betreiberwechsel erstmal gewonnen werden müssen, weil die Ausbildung nicht mehr

funktioniert, über einen Betreiberwechsel hinweg sowieso nicht. Viele Unternehmen bilden gar nicht mehr in ausreichendem Maß aus. Systemwissen geht verloren. Das ist eigentlich nur noch bei der Deutschen Bahn AG in großem Maß vorhanden und bei einer Reihe von integrierten nichtbundeseigenen Bahnen. Ansonsten wird das immer weniger. Das droht auch irgendwann die Stabilität zu behindern. Ich empfinde es sogar als Absurdität, was mit Ausschreibungen im Bereich Vertrieb gemacht wird, dass es inzwischen separat gemacht wird von der Netzbedienung. Das führt dann dazu, dass man am selben Bahnhof einen Vertrieb mit Automaten von einem Unternehmen hat und Vertrieb am Schalter von einem anderen Unternehmen. In Großstädten vielleicht noch einen zweiten Schalter und der eine darf nur Fernverkehr, der andere nur Nahverkehr verkaufen. Das sind einfach Unzulänglichkeiten, die uns nicht dazugewinnen lassen, das als Vorbild auch für den Fernverkehr zu sehen. Open access darf den Taktfahrplan auch nicht behindern. Ich möchte das jetzt ein bisschen zurückstellen, weil wir haben eine ganz klare Aussage, die DB soll im Fernverkehr der Systemführer sein. Sie soll auch den Fernverkehr im Deutschlandtakt übernehmen. Es ist eine Frage der Abgaben, die auf dem Schienenverkehr zum Beispiel auf die Energie oder Trassen zu zahlen sind, wo wir hoffen, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Wir halten eine vernünftige Tarifkoordination mit dem SPNV für sinnvoll, aber denken, wenn man die Bedingungen vernünftig verändert, dass man auch das Fernverkehrsnetz, das im Deutschlandtakt angedacht ist, bedienen kann.

Jetzt kurz noch zu der Frage des integrierten Konzerns. Der ist für uns notwendig. Er ist wichtig als Systemführer für die Eisenbahn in Deutschland, um das System weiterzuentwickeln und das Fach- und Systemwissen bei den Beschäftigten zu erhalten. Wie man im Moment sieht, ist das als Rückfallebene in Krisensituationen unbedingt notwendig. Das ist keine Absage an Wettbewerb, aber es ist eine notwendige Funktion, die dieser Konzern hat, die auch in anderen Ländern die entsprechenden Konzerne haben. Aus unserer Sicht ist nicht das Problem, dass dadurch irgendwelcher Wettbewerb behindert würde. Das Problem im Bereich Eisenbahn ist auch nicht, dass es zu wenig Wettbewerb gäbe, sondern es ist schon angedeutet worden, dass es zu wenig Kooperation gibt. Dass da-



rauf geachtet werden muss, dass wir den vorhandenen Wettbewerb besser regulieren müssen, was die Rechte der Beschäftigten, Sozialvorschriften und Sicherheitsvorschriften und auch den Zugang für die Fahrgäste angeht. Wir haben eine Reihe von offenen Baustellen, auch was die flächendeckende Bedienung angeht. Die Frage, vor der das System Eisenbahn steht, ist nicht: Wie kriegen wir mehr Wettbewerb hin? Sondern die Frage ist: Wie verbessern wir die intermodalen Wettbewerbsbedingungen zugunsten der Eisenbahn? Wie kriegen wir den Netzausbau hin? Die ganzen Diskussionen um die Feinheiten der Regulierung sind aus unserer Sicht einfach Ablenkung, die von den Kernproblemen wegführen. Danke!

Vorsitzender: Vielen Dank! Wir machen weiter mit Prof. Otte, bitte! An Sie wurden zwei Fragen gerichtet.

Prof. Dr. Karsten Otte (Bundesnetzagentur): Ich komme zurück auf die Frage von Herrn Donth. Und zwar: Ist die Bundesnetzagentur ausreichend gestärkt? Wir müssen eigentlich sagen, dass das Gesetz hier eigentlich nicht, wie viele Stellungnahmen das erwarten lassen, als großer Wurf gedacht ist, sondern es ist gleichsam die Reaktion auf eine Evaluierung von drei Jahren Eisenbahnregulierungsgesetz. Die Bundesnetzagentur sollte in der Evaluierung ihre Erfahrungen mit der Operabilität des Gesetzes dokumentieren. Das schloss große verkehrspolitische Vorschläge seitens der nachgeordneten Behörde natürlich aus. In dem Lichte würde ich es sehen. Das hat eingangs Herr Donth ja auch betont, unter welchen Vorzeichen jetzt eigentlich diese Gesetzgebung hier erfolgen soll. Frage: Fühlen wir uns ausreichend gestärkt? Ich würde das an drei Punkten festmachen. Ich fange mal mit dem kleineren an. Wir hatten ein In-Camera-Verfahren vorgeschlagen, damit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse den Gerichten bei anhängigen Klagen überhaupt zur Kenntnis gebracht werden können. Dazu gibt es ein Vorbild im TKG. Das hat leider keinen Eingang in den Kabinettsentwurf gefunden und damit auch nicht in das Gesetz. Wir finden es trotzdem einen guten Vorschlag, dieses In-Camera-Verfahren weiter zu verfolgen. Selbst wenn es in diesem Verfahren nicht Gesetz werden sollte, denn auf andere Art und Weise kann man dem entscheidenden Verwaltungsgericht praktisch keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zur Kenntnis bringen. Damit

ist es praktisch in seiner Kognitionsfähigkeit vinkuliert, kann also keine sachgerechte Entscheidung treffen und damit sind eigentlich auch die Interessen der betroffenen Parteien in einem Rechtsstreit beschädigt. Das ist das Eine. Das Zweite, was nicht in das Gesetz Eingang gefunden hat, sind die Bußgelder. Das war ein relativ umfassender Katalog. Ich möchte hier nochmal betonen, dass es uns in dem Entwurf zu einem § 81 nicht um eine Kriminalisierung der Netzinfrastukturbetreiber bei Missachtung der eisenbahnrechtlichen Vorschriften ging, sondern der Idee von Bußgeldern lag ein einfacher Befund zugrunde. Selbst wenn eisenbahnrechtlich alle Bestimmungen auf dem Tisch liegen, kann es passieren, dass das Eisenbahninfrastrukturunternehmen diese Bestimmung einfach nicht einhält. Der Fall kann sich dann aber erledigt haben. Das heißt, es handelt sich dann um einen Eisenbahnrechtsverstoß, der in der Vergangenheit liegt. Der kann nach geltendem Recht nicht mehr vom Regulierer beanstandet werden. Es gibt keine Möglichkeit, eine erfolgte Eisenbahnrechtswidrigkeit einfach nur festzustellen. Dem Regulierer stehen immer nur Befugnisse zur Verfügung, eine Feststellung zu verbinden mit einer Anordnung eines besseren eisenbahnrechtskonformen Verhaltens. Wenn es nur darum geht, in der Vergangenheit liegende Verstöße festzustellen, dann gibt das geltende Recht dafür keine Handhabe. Die Bußgelder wären nicht als Bestrafung gedacht gewesen, sondern lediglich als Anreiz für ein eisenbahnrechtskonformes Verhalten. Deshalb nochmal das Petitum, die Dinge vielleicht auch mit Augenmaß und etwas genauerer Begründung hinsichtlich der einzelnen Tatbestände in der Zukunft aufzugreifen. Ganz wichtig scheint mir aber der letzte Punkt zu sein, nämlich: Fühlen wir uns ausreichend gestärkt? Oder ist in der vorgesehenen Neuerung der Kapazitätsbewirtschaftung gleichsam die Möglichkeit angelegt, für den größten Netzbetreiber einen DB-Takt für sich und für seine Schwesterunternehmen einzurichten? Das meinen wir nicht. Wir sind der Meinung, dass hier der Vorschlag der Erprobungsklausel ein erster Schritt ist, um der Idee des Deutschlandtaktes zur Geltung zu verhelfen. Ich muss dazu etwas weiter ausholen. Es gibt diese Diskussion zum Deutschlandtakt ja schon sehr lange. Die Diskussionen wurden auch parallel zum Evaluationsprozess geführt. Die Idee der Erprobungsklausel kam aus unserem Hause praktisch in letzter Minute,



um überhaupt dem Deutschlandtakt noch zu einem Einstieg zu verhelfen. Wir haben nämlich das Problem, dass der Deutschlandtakt ja eigentlich ein Paradigmenwechsel ist von Open access zur Vorkonstruktion von Systemtrassen, der so noch nicht im Unionsrecht vorgezeichnet ist. Deshalb gibt es keine Möglichkeit, jetzt mit dem nationalen Recht mutig voranzuschreiten und den Deutschlandtakt hier bereits entlang von Etappenfahrplänen einzuführen, also der Möglichkeit der Einrichtung von Etappenfahrplänen und der Vorkonstruktion, weil das Unionsrecht das so nicht vorsieht. Das Unionsrecht hat nur ganz wenige Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten, neuere Kapazitätszuweisungen vorzunehmen. Da sind jetzt die Vorkonstruktion und die Kapazitätszuweisung pro rata an die Verkehrsdienste noch nicht gegeben. Es gab einen Briefwechsel zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, dem nach die Mitgliedstaaten die Möglichkeit hätten, den TTR-Prozess, der europäisch angestoßen ist, also rolling planning und capacity partitioning, mit einzelnen Experimenten bereits einmal vorzuzeichnen. Und diesen Briefwechsel haben wir zum Anlass genommen und gesagt: Wenn die Kommission bereits die Mitgliedstaaten auffordert, einmal TTR zu erproben, dann soll eben eine solche Probeklausel jetzt die Möglichkeit einer solchen Erprobung sein. So ist die Erprobungsklausel entstanden. Jetzt ist die Frage: Wie können der Markt und die Bundesnetzagentur bei einer Kapazitätszuweisung pro rata an die Verkehrsdienste beteiligt werden? Wir sind, was den Kapazitätsnutzungsplan selbst angeht – also das ist die Kapazitätszuweisung auf einer durch Verordnung bestimmten einzelnen Strecke – als Regulierungsbehörde – ich sage einmal – „mit im Boot“, weil der Kapazitätsnutzungsplan im SNB-Prozess aufgestellt und die Bundesnetzagentur unterrichtet werden muss. Hier hat sie die Möglichkeit, diese Kapazitätszuweisung pro rata an die Verkehrsdienste entlang dem gesellschaftlichen Nutzen zu überprüfen. Dazu muss eine Prüfmatrix ermittelt werden, was eigentlich den gesellschaftlichen Nutzen der Verkehrsdienste ausmacht, wie man die gegeneinander evaluiert. Und entlang dieser Prüfmatrix muss ein solcher Kapazitätsnutzungsplan gemessen und geprüft werden. In dieser Hinsicht sehe ich, dass die Kontrollbefugnis der Bundesnetzagentur schon gewahrt ist. Da es in einem Unterrichtsverfahren der SNB stattfindet, ist

auch der Markt beteiligt. Das ist ein normales Kammerverfahren und der Markt wird da seine Interessen zur Geltung bringen können. Eine große problematische Frage ist die größere Dimension des Kapazitätsnutzungskonzepts, das so seinen Eingang nicht in das Gesetz gefunden hat. Herr Stoffregen hat es gerade schon angesprochen: Das Kapazitätsnutzungskonzept soll eine flächenmäßig größere Orientierungsgröße sein, für die Eisenbahnverkehrsunternehmen – ich sage jetzt mal – deutschlandtaktkonform ihre Trassen anzumelden oder auch die Rahmenverträge zu beantragen. Dieses Kapazitätsnutzungskonzept wäre wieder ein größerer Paradigmenwechsel und hat deshalb seinen Weg noch nicht in das Gesetz gefunden. Es existiert jetzt eigentlich nur als Kenngröße oder als Planungsgröße beim Betreiber der Schienenwege. An dieser Stelle stellt sich die Frage: Wenn das Kapazitätsnutzungskonzept entworfen wird, als Orientierungsgröße für die Anmeldung von Rahmenverträgen und für die weitere Planung, ist hier der Markt ausreichend beteiligt? Und ist hier möglicherweise auch die Gelegenheit zu einer Beschwerde gegeben? Solange das Konzept in das Gesetz keinen Eingang gefunden hat, kann man das vielleicht vermissen. Wenn das Kapazitätsnutzungskonzept allerdings in den Schienennetznutzungsbedingungen als Orientierungsgröße für die Anmeldung von Rahmenverträgen und auch für die Gestaltung weiterer Konstruktionsspielräume für Rahmenverträge erwähnt wird, dann wird auch das Kapazitätsnutzungskonzept gleichsam ein Hilfsmittel für die Bewertung des gesellschaftlichen Nutzens werden. An der Stelle könnte es dann auch der Bewertung des Regulierers unter der Beteiligung des Marktes unterliegen. Ein alternativer Weg wäre, den Entwurf des Kapazitätsnutzungskonzeptes bereits bei der Verordnung, die die Strecken für die Kapazitätsnutzungspläne vorsieht, als Orientierungsgröße zu benennen. Das wäre vielleicht eine Alternative und dann müsste aber der Ordnungsgeber auch an der Stelle vermutlich den Markt beteiligen, wenn es darum geht, die Strecken für den Kapazitätsnutzungsplan festzulegen. Das war jetzt die Antwort auf die Frage von Herrn Donth.

Vorsitzender: Vielleicht gibt es in der zweiten Runde noch eine Gelegenheit, die zweite Frage zu beantworten. Die Regelung ist: pro Antwort fünf Minuten. Das macht zusammen zehn Minuten. Ich



war jetzt sehr großzügig, weil es am Anfang technische Probleme gab. Aber mit Blick auf die anderen Sachverständigen und die Abgeordneten, die noch Fragen stellen wollen, muss ich doch leider weitergehen. Wir machen weiter mit Prof. Mohr. An Sie wurden zwei Fragen gerichtet. Bitte!

Prof. Dr. Jochen Mohr (Universität Leipzig): Vielen Dank! Herr Abgeordneter Donth fragte zunächst nach meiner Bewertung des sogenannten Deutschlandtakts. Ich glaube, man kann sagen, dass der Deutschlandtakt im Allgemeinen von der Branche und der Wissenschaft einheitlich positiv bewertet wird. Etwas schwieriger wird es mit der Frage, was denn so ein Deutschlandtakt eigentlich genau ist. Da gibt es durchaus unterschiedliche Vorstellungen. Man müsste wohl in einem ersten Schritt – das scheint mir immer noch offen zu sein – klären, was wir unter einem Deutschlandtakt verstehen. Da ist natürlich das Know-how der kompletten Branche gefordert und es muss in der Branche auch Einigkeit bestehen. Man kann schon die Frage aufwerfen, ob wir irgendwas erproben wollen, über dessen künftige Ausgestaltung wir uns noch gar nicht so richtig einig sind. Das mal als Ausgangspunkt, denn ich würde mich natürlich mit einer Erprobung und auch mit deren wissenschaftlicher Bewertung leichter tun, wenn man mir im Einzelnen genau sagen würde, wie es künftig aussehen soll. Aber da sind wir nach meiner Kenntnis ein ganzes Stück weit entfernt. Das ist, glaube ich, ein ganz fundamentaler Befund. Der zweite fundamentale Befund – von Herrn Kollegen Otte eben sehr deutlich und sehr kenntnisreich angesprochen – ist derjenige, dass wir es beim Deutschlandtakt mit einem Paradigmenwechsel zu tun haben. Der ist aktuell rechtlich glatt unzulässig, wenn ich das mal so in den Raum stellen darf. Das hat ja auch Kollege Otte bestätigt. Da müssten also unionsrechtlich neue Weichen gestellt werden. Die Kommission hat nach Mitteilung von Herrn Otte freundliche Signale gesandt, aber dass die Kommission freundliche Signale sendet, würde für mich als Rechtswissenschaftler noch nicht zwingend bedeuten, dass es auch zulässig ist. Da haben wir in der Vergangenheit in anderen Sektoren auch schon gemischte Erfahrungen gemacht. Insofern müssten wir auch das wahrscheinlich klären, bevor wir in die nähere Ausgestaltung eintreten. Auch in anderen Sektoren, etwa in der Energiewirtschaft, zeigt sich, dass die Gespräche hoch indiziert sind. Und

ich möchte sagen, dass es auch politisch gesehen hoch sinnvoll ist, die Kommission rechtzeitig und umfassend in unsere nationalen Projekte einzubinden, damit wir die Dinge gemeinsam nach vorne bringen und dort nicht der Eindruck entsteht, dass man vielleicht etwas gegen das unionsrechtliche Regelungsmodell entwickelt. Ich habe nicht den Eindruck, dass das so ist. Aber man sollte dem Eindruck jedenfalls schon proaktiv entgegenwirken, indem man dort sehr frühzeitig informell oder formell konsultiert, soweit das überhaupt möglich ist oder auf eine Modifikation der unionsrechtlichen Regelungen hindrängt. Denn machen wir uns nichts vor, das ist wie bei der Energiewende, ein Deutschlandtakt kann nur der Einstieg sein, wie Herr Otte ebenfalls völlig zurecht betonte. Das wird langfristig ein Europatakt werden – in welcher Ausgestaltung auch immer sein können, sollen oder müssen. Wenn man sich dem Projekt nähert, spricht nichts gegen eine Erprobungsklausel. Allerdings fällt es aus rechtswissenschaftlicher Sicht relativ schwer, die aktuelle Erprobungsklausel zu bewerten, denn die ist – sagen wir mal – sehr offen formuliert. Wahrscheinlich kann man sie nur bedingt konkreter formulieren, weil noch viele Dinge ungeklärt sind. Wie gesagt, wir wissen eigentlich noch gar nicht so richtig, wie man die konkreten Projekte ausgestalten möchte. Klar ist jedenfalls, ein echter Deutschlandtakt bindet auch den Schienenpersonennahverkehr mit ein und muss sogar den Güterverkehr einbinden. Er könnte sogar die Omnibusse und die S-Bahnen einbinden, sollte sie zumindest einbinden. Ein sehr, sehr komplexes Unterfangen! Und wer hat sehr große Kenntnisse über sein eigenes Netz? Das wollte ich nur mal sagen. Das ist in allen regulierten Sektoren Usus, dass natürlich die regulierten Unternehmen dort ihr Know-how einbringen sollen und können. Das ist ein sehr komplexes Unterfangen. Also ich würde mich aktuell nicht im Stande sehen, dort eine Bewertung einer derartigen Systemaufgabe vorzunehmen oder ein derartiges System zu entwickeln. Es können Gutachten erstellt werden, aber ich möchte nur daran erinnern, dass wir bei der Frage, was eine effiziente Netznutzung ist – das ist wohl eine sehr komplizierte Frage – wohl auch noch nicht sehr nahe an einer endgültigen Klärung sind. Zumal dort viele Verteilungsaspekte zwischen den einzelnen Verkehrsarten zu berücksichtigen sind. Insofern ist Erproben ein gängiges Konzept. Wir haben im



aktuellen Recht de lege lata – ich erinnere an die Rahmenverträge – wir haben Instrumente, die man nutzen und ausweiten könnte, um Elemente eines Deutschlandtakts rechtlich zulässig proaktiv zu implementieren. Wir könnten auch sehr deutlich an die knappen Kapazitäten rangehen und nach ökonomischen allgemeinen Kenntnissen Knappheit durch höhere Preise spiegeln. Wir könnten sagen, was sehr knapp ist, kostet mehr. Das ist ein allgemeines betriebswirtschaftliches Konzept. Darüber könnte man sicherlich, de lege lata, mit der Kenntnis, die wir mit den entsprechenden Instrumenten schon gewonnen haben – die Rahmenverträge werden ja nun wieder praktikabler ausgestaltet, das begrüße ich auch – und mit den Regelungen über knappe Kapazitäten sicherlich handhabbar ein Teil eines sogenannten Deutschlandtakts implementieren, ohne dass man zu sehr gegeneinander regelt. Wir müssen insbesondere vermeiden – das hat ein Vorredner schon gesagt –, dass wir mit dem Deutschlandtakt, mit der Erprobungsklausel gegen die Rahmenverträge und die sonstigen Vorgaben regulieren.

Abg. Gastel hat mich nach den Eigenkapitalregelungen gefragt. Da möchte ich daran erinnern, dass wir uns im Eisenbahnverkehr in einer Zeit extrem steigender Investitionen befinden. Wir sind nicht in einem eingeschwungenen System, sondern in einer Zeit, in der viel, viel Geld in die Schiene, in die Infrastruktur, in Personal, in Technik investiert werden muss. Digitalisierung ist ein Jahrzehnteprojekt. Wir hoffen, dass es bei einem Jahrzehnt sein Bewenden haben wird, wahrscheinlich dauert es wesentlich länger und das kostet natürlich unglaublich viel Geld, das irgendwoher kommen muss. Wir wissen aus unserer privaten Erfahrung, dass wenn ich große Summen am Kapitalmarkt aufnehmen möchte, benötige ich eine hinreichende Bonität. Die kann durch die Eigentümerstruktur bewirkt werden, die wird klassischerweise auch durch Eigenkapital bewirkt. Insofern scheint es mir kein fernliegendes Unterfangen, die Deutsche Bahn zunächst mit hinreichend Eigenkapital auszustatten. Auch wenn ich als Hochschullehrer und Beamter, der vielleicht ganz solide finanzielle Strukturen hat, mir ein privates Häuschen kaufen möchte, benötige ich hinreichend Eigenkapital und je mehr Eigenkapital ich habe, umso preiswerter werden die Zinsen am Kapitalmarkt. Das heißt, per se ist gegen eine Eigenkapitalerhöhung nichts zu sagen. Im Einzelnen ist

dann nach der konkreten Höhe zu fragen. Es gibt Sektoren, die die Eigenkapitalaufnahme deckeln, darauf hat ja auch die Monopolkommission hingewiesen. Die Zahlen aus anderen Sektoren müssen allerdings nicht zwangsläufig deckungsgleich auf den Eisenbahnsektor übertragen werden. Das sind dann betriebswirtschaftlich zu führende Diskussionen, was eigentlich die sachgerechte Eigenkapitalausgestaltung ist. Aber per se ist aus meiner Sicht nichts daran zu kritisieren, dass man ein Unternehmen, das Investitionen in Höhe vieler Milliarden tätigt, mit hinreichendem Eigenkapital ausstattet. Das scheint mir ein ganz üblicher Vorgang zu sein. Auf die konkrete Höhe kommt es an, das mögen dann die Kollegen Ökonomen klären. Was die Eigenkapitalverzinsung angeht, ist zunächst klar, regulierte Unternehmen bekommen in unserem System – nicht nur im Eisenbahnsektor, sondern auch im Energiesektor – natürlich eine Eigenkapitalverzinsung, weil es allgemein marktwirtschaftlichen Grundsätzen entspricht, dass derjenige, der sein Geld gibt, um Investitionen zu tätigen, dafür eine Eigenkapitalverzinsung möchte. Die Eigenkapitalverzinsung ist klassischerweise höher als die Fremdkapitalverzinsung, weil Eigenkapital nach allgemeinen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ein höheres Risiko hat als Fremdkapital. Dass ein reguliertes Unternehmen per se Eigenkapitalzinsen bekommt, erscheint mir völlig geklärt zu sein. Dass auch Unternehmen in staatlicher Hand Eigenkapitalzinsen erhalten, ist eigentlich auch völlig unproblematisch. Schauen Sie sich die Energiewirtschaft an, dort sind sehr viele Unternehmen direkt oder indirekt in staatlicher Hand und dort wird mitnichten darüber diskutiert, dass man denen die Eigenkapitalverzinsung beschneiden müsse, weil sie eine bestimmte Eigentümerstruktur hätten. Das scheint mir aus sektorübergreifender Sicht auch eine gewisse eisenbahnspezifische Diskussion zu sein. Hier würde ich für eine Weitung des Blickes votieren. Der Energiebereich ist ein wettbewerblicher Bereich, dort ist die Regulierung sehr weit. Die vergleichenden Blicke schaden nicht, natürlich immer unter dem Vorbehalt, dass wir es hier mit einem sehr, sehr komplexen und finanzintensiven System zu tun haben. Eisenbahn ist schon höchst komplex. Die Höhe der Eigenkapitalverzinsung wird von der Bundesnetzagentur festgelegt. Die kann beklagt werden und wird von Gerichten überprüft. Man kann auch da mitnichten sagen,



dass das Zahlen aus der „hohlen Hand“ seien, sondern das sind wohl Kenngrößen, die sehr, sehr detailliert betriebswirtschaftlich vorbereitet, behördlich überprüft festgelegt und von den Gerichten nochmal überprüft werden, sodass ich mich dort, was die konkrete Höhe angeht, einer Bewertung enthalten möchte. Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank! Als nächstes haben wir noch jeweils eine Frage an Dr. Henke und Dr. Berschin. Fangen wir an mit Dr. Henke. Bitte!

Dr. Martin Henke (VDV): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Die Frage war, ob das Urteil des BGH ausreichend sei, um die Schlechtleistung der EU zu regeln. Grundsätzlich zur Einschätzung des Urteiles hat Dr. Stoffregen schon alles richtig gesagt. Ich schließe mich auch seiner Wertung an, dass das nicht ausreicht. Ich habe im VDV immerhin 125 Eisenbahninfrastrukturunternehmen und über 200 Zugangsberechtigte, insofern bin ich sehr an Rechtssicherheit zwischen allen interessiert. Die ist auch ökonomisch absolut erforderlich. Der BGH hat gewisse Leitsätze aufgestellt und dann die Entscheidung zurückverwiesen. Und es bleibt noch ein erheblicher Regelungsbedarf. Ich bin allerdings nicht der Auffassung, dass das durch bloße Bezugnahme auf das bestehende Schuldrecht zu regeln ist. Das führt jetzt, ehrlich gesagt, nicht weiter, weil im Grunde der BGH das auch schon macht. Stattdessen müsste man sich da überlegen, ob man das nicht spezifiziert. In diesem Gesetzentwurf wird das nicht mehr gelingen, weil man dazu einen umfassenden Dialog zwischen den Eisenbahninfrastruktur- und den Eisenbahnverkehrsunternehmen führen muss, an dem wir uns sicherlich auch gerne beteiligen werden. Das deutsche Eisenbahnsystem ist das mit Abstand komplexeste der Welt – das ist hier an anderer Stelle auch schon mal gesagt worden – und um in diesem dann nicht auf „Tretminen zu treten“, ist das bei einer solchen Regelung schon wichtig. Gegebenenfalls müsste man daran denken, hier ein besonderes Schuldrecht gemeinsam mit den dort vorhandenen Marktteilnehmern zu entwickeln. Man darf auch nicht ganz außer Acht lassen, dass Schlechtleistungen der Infrastrukturunternehmen, insbesondere im Hinblick auf DB Netz, auch an anderer Stelle noch geregelt werden. Es gibt auch noch das Performance Regime und das steht auch im Eisenbahnregulierungsgesetz. Das ist eine sehr

komplexe, arbeitsaufwendige Angelegenheit. Wir haben nach der Bahnreform bereits einmal ein Performance Regime komplett scheitern sehen, das darf man auch nicht vergessen, weil es eben sehr viel Arbeit verursacht hat, aber überhaupt keinen Ertrag. Ehrlich gesagt, sind wir beim jetzigen Performance Regime auch nicht allzu weit davon entfernt. Ich glaube, da sind wir uns in der Branche ziemlich einig. Wir haben gerade auch am Gesetzentwurf moniert, dass die Serviceeinrichtungen dem weiter unterliegen sollen, obwohl es überhaupt keinen einzigen Ansatz gibt, wie man die vernünftig in ein Performance Regime bringen soll. Prof. Mohr hat in seiner Stellungnahme übrigens auch darauf hingewiesen, dass ein Performance Regime gegebenenfalls kontraproduktiv wirken kann, denn es bietet natürlich einen inhärenten Ansatz, die Dinge möglichst billig zu machen. Aber wo ist jetzt unsere verkehrspolitische Zielsetzung? Ist die Währung, in der wir das Ganze ausweisen wollen, der niedrige Preis des Systems oder wollen wir nicht lieber schnell ein die Kapazität betreffend ausreichend dimensioniertes System haben, um die Verkehrs- und Energiewende hinzukriegen? Wenn man nur auf einen niedrigen Preis setzt, dann ist man ein bisschen in der Situation wie die Europäische Kommission bei der Impfstoffbeschaffung. Dann kommt man möglicherweise zu Fehlentscheidungen, wo man dann zwar ein bisschen Geld spart, aber das eigentliche Ziel nicht richtig erreicht. Es gibt da natürlich noch einen weiteren Bereich, in dem man Schlechtleistungen sanktioniert: Das ist die LuFV. Aber die ist so indirekt, dass es sich auf diesen Bereich nicht wirklich auswirkt. Sie ist auch vor gar nicht langer Zeit novelliert worden – auch in die richtige Richtung. Man kann sich da auch noch weitere Verbesserungen vorstellen. Da gibt es auch entsprechende Vorstellungen des Netzbeirates, dessen ältestes Mitglied ich hier bin und da verweise ich nochmal auf die Stellungnahme des Netzbeirats zum Geschäftsbericht der DB Netz AG.

Vorsitzender: Vielen Dank! Dr. Berschin, bitte!

Dr. Felix Berschin (NBSW): Vielen Dank für die Frage! Das ist vielleicht die allerwichtigste Frage: Wie kriegt man Mehrverkehr und guten Mehrverkehr, Transportgeschwindigkeit auf die Schiene? Ich glaube, ich bin einer der wenigen oder vielleicht der einzige Jurist, der jemals Bildfahrpläne



gezeichnet und Trassen konstruiert hat. Ich weiß, wovon ich rede und ich habe schon 2007/2008 ein großes Fernverkehrsprojekt beraten. Da gab es noch gar keine Bundesnetzagentur, sondern nur das Eisenbahnbundesamt. Wir hatten einen Rahmenvertrag im Zweistundentakt für ganz Deutschland, für ein Intercitynetz mit Anschlüssen, mit nagelneuen Zügen, die Railjets, die Sie in Österreich bewundern können. Ein System, was in Tschechien, Italien, überall läuft, nur in Deutschland funktioniert sowas nicht. Dann kam die Finanzmarktkrise hinzu. Aber ich fürchte, so ein Projekt ist aktuell meilenweit, Lichtjahre entfernt, weil sich in Deutschland niemand mehr trauen würde, in dieses Eisenbahnsystem zu investieren. Das zeigt genau die Problematik, speziell auch im Güterverkehr, wo wir absolut Low-Cost-Verkehr fahren. Wir fahren Massengüterverkehr, das funktioniert noch halbwegs; Seehafen- und Hinterlandverkehr, weil der gebündelt werden muss, aber – Matthias Gastel hat es angesprochen – letztlich die Geschwindigkeit von unter 50 km/h ist keinen Stich besser geworden, im Gegenteil! Alles, was wir in den letzten Jahren erleben – und es ist leider beim Eisenbahnregulierungsrecht schlimmer geworden –, ist erschwerende Bürokratie. Deswegen habe ich genau dieses Beispiel von 2008 genannt. Da haben wir vielleicht wenig Regulierung gehabt. Wir hatten aber eine DB Netz, die diesen Wettbewerb wollte. Da bekamen die Manager noch Prämien dafür. Vielleicht war es nur ein Alibi von Herrn Mehdorn, aber ich habe es den Leuten abgenommen. Die haben für zusätzliche Züge gekämpft. Wir haben auch keinem einzigen Nahverkehrszug „ein Härchen gekrümmt“. Kann ich mir gar nicht leisten, denn ich verdiene mein Geld mit den Aufgabenträgern im Schienenpersonennahverkehr. Das ist mein Hauptgeschäft. Aber wie gesagt, für alle Fernverkehrsbetreiber, die es privat in Deutschland gibt, habe ich Trassen gemacht. Ich habe nur FlixTrain gekündigt, als sie auf die Idee kamen, strategisch zu bestellen, also Züge kaputt zu fahren. Das ist das entscheidende Problem und deswegen machen mich diese Art Aussagen fuchsteufelswild, wenn behauptet wird, da gebe es europarechtliche Probleme, alles ganz schwierig. Das ist Müll! Entschuldigung, das ist Müll! Wir haben in allen erfolgreichen Bahnsystemen in Europa vorkonstruierte Trassen und die Wettbewerber fahren sehr gut auf diesen Trassen, insbesondere in Tschechien, auch der Güterver-

kehr in Österreich. Der Güterverkehr läuft harmonisiert auf vorkonstruierten Trassen. Ich bekämpfe die nur dann, wenn ich weniger Verkehr auf der Schiene will, wenn ich Destruktion will, strategische Bestellungen, Streitereien vor Gericht, die dann acht Jahre oder länger dauern. Das ist auch nicht die Welt der Gütereisenbahn. Die wollen fahren. Die fahren möglichst zur Hälfte nicht mal im Jahresfahrplan. Das ist von denen Lichtjahre weg. Für den Jahresfahrplan müssen Sie jetzt an Ostern die Anträge gestellt haben. Um Gotteswillen, wie soll ich da wissen, was ich im Dezember fahre? Und dann kriegen Sie vielleicht die Trasse im November. Vielfach fahren die teilweise los und haben noch gar keine richtige Trasse. Der Verkehr wird oft dispositiv geregelt. Ich muss natürlich als Netzbetreiber ein Gefühl dafür haben, was ich auf die Schiene lassen kann. Aber es gab mal einen Versuch bei DB Netz, im Güterverkehr nach Fahrplan zu fahren. Das wurde nach vier Stunden abgebrochen, weil der Verkehr kollabierte. Es wird sehr stark dispositiv gefahren. Das heißt, man braucht ein Gefühl dafür, wann können die Züge auf die Strecke, welche Transportzeiten kann man garantieren – was auch Dr. Henke ansprach –, wie wird für Trassen gehaftet. Es geht doch nicht um die Minute, sondern ich will wissen, dass mein Güterzug von Duisburg nach Basel nach sieben Stunden angekommen ist und nicht irgendwie erst am nächsten Tag. Das sind die Themen, die geregelt werden müssen und genau deswegen besteht diese Systemtrasse. Wie kriege ich maximal viel Verkehr auf die Schiene? Das ist das Mittel der Wahl und dazu brauchen wir – das klang ja auch schon ein paarmal an – keine Versuchsklausel. Wenn ich Herrn Prof. Otte höre, da muss ich wirklich sagen: Lassen Sie die Finger davon! Das wird alles nur schlimmer! Es gibt Rahmenverträge, da kann man durchaus was machen. Da hieß es immer: Um Gotteswillen, die müssen gekündigt werden. Unfug! Die müssen dann gekündigt werden, wenn die Trassenausnutzung schlecht ist. Das sagt Europa. Aber wenn die Trassenausnutzung wirklich gut ist, gibt es überhaupt keinen Grund, zu kündigen. Wir können mit den Rahmenverträgen operieren und wir können mit § 55 Absatz 7 operieren. Ein Absatz, das weiß ich auch, mindestens zwei Aufgabenträger, da geht es um überlastete Schienenwege, dass der Infrastrukturbetreiber mal dort die Trassen systematisiert. Da ist Personenzug, da ist Güterzug,



damit man maximal viele Züge durchkriegt. Ganz einfach. Das hat auch die DB Netz AG schon bei ein paar überlasteten Schienenwegen gemacht. Dieses Instrumentarium wurde dann im Zeitverlauf immer mehr vergessen. Und wir haben schon 21 überlastete Strecken. Und das sind im Zweifelsfall auch die für den Deutschlandtakt entscheidenden Strecken. Dass ich auf diesen Strecken systematisieren muss, § 55 Absatz 7 würde genau das ermöglichen. Und ich weiß zumindest von zwei Aufgabenträgern, dass sie genau diesen Antrag bei der Bundesnetzagentur gestellt haben. Die Netzagentur hat das abgelehnt und gesagt: „Nein, das ist nicht nötig, so schlimm ist es ja noch gar nicht. Ach, zwei Taktzüge ausfallen? Nein, davon geht das Vaterland noch nicht unter!“ Fragen Sie Herrn Prof. Otte, was an § 55 Absatz 7 verbessert werden müsste, damit wir zu Systemtrassen kommen. Dann haben Sie ganz schnell einen Einstieg und vergessen Sie bitte Nutzungskonzepte, Pläne, sonst was alles. Das wird alles nur verhindern, dass Eisenbahnunternehmen investieren und fahren. Gerade im Güterverkehr brauchen wir dringendst Investitionsoffensiven. Lkws sind nach drei Jahren abgefahren. Ein Güterwagen wird heute 40 Jahre gefahren, deswegen hat er noch keine moderne Technik, keine IT und so weiter, keine leisen Bremsen. Sie brauchen Signale: Und im Güterverkehr ist das absolut die Systemtrasse. Ich kann nicht verschweigen, dass man dann natürlich Entscheidungen treffen muss, aber die kann man auch nicht bei DB Netz abladen. Die Frage, ob in Bonn zusätzlich eine Regionalbahn fährt oder Güterzüge: Da muss irgendjemand auch politisch den „A... in der Hose“ haben. Nein, in dem Fall ist es ein Güterzug! Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank! Dann treten wir in die zweite Runde ein. Jetzt mit Blick auf die Uhr, da wir schon über der Zeit für die erste Runde sind, wäre mein Vorschlag an die Fragestellerinnen und Fragesteller, dass Sie vielleicht statt drei Minuten, zwei Minuten nehmen. Gerne auch kürzer. Und die Sachverständigen vielleicht, dass Sie statt fünf nur vier Minuten antworten. Dann müssten wir in etwa durchkommen. Kollege Donth, Sie haben als erster das Wort. Bitte!

Abg. **Michael Donth** (CDU/CSU): Vielen Dank! Die erste Frage geht an Herrn Prof. Kühling: Ich will nochmal die Rahmenverträge ansprechen. Im letzten Sektorgutachten hatten Sie deren Verschwin-

den bedauert. Jetzt sind sie im Gesetz wieder vorgesehen und dennoch bemängeln Sie in Ihrer Stellungnahme, dass die gesetzliche Verankerung die Wirkung dieser Rahmenverträge verfehle und fordern eine Genehmigungspflicht bei der Bundesnetzagentur auch bei Kündigungen. Vielleicht können Sie uns nochmal Ihre Kritikpunkte an der vorgesehenen Regelung erläutern und was aus Ihrer Sicht geändert werden sollte? Die zweite Frage geht nochmal an Herrn Prof. Otte, weil er vorhin nicht ganz fertig wurde. Die Frage, die auch schon die Kollegin Lühmann aufgegriffen hat, nämlich das Thema „Haftung für Schlechtleistungen“, beispielsweise die netzbedingte Unpünktlichkeit. Entsprechende Regelungen dazu waren Bestandteil der Forderungen insbesondere der Wettbewerbsbahnen; die finden sich jetzt nicht wieder. Vielleicht können Sie nochmal bezüglich des BHG-Urteils vom 3. Februar erläutern, ob da aus Ihrer Sicht Nachsteuerungsbedarf besteht oder ob dieses Urteil die Rechte aller EVUs in der Trassenutzung nicht schon mitabdeckt und ausreichend auch die Rechte der anderen gewahrt sind? Danke!

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Wiehle für die AfD-Fraktion, bitte!

Abg. **Wolfgang Wiehle** (AfD): Vielen Dank! Ich möchte gerne eine Frage an Herrn Prof. Otte stellen oder ihn um Beantwortung bitten, jetzt auf eine von meinen Fragen in der zweiten Runde. Um mein Fragerecht auch nicht überzustrapazieren, nehme ich die Frage nach den Teilstrecken im Zusammenhang mit der Erprobungsklausel für den Deutschlandtakt, ob denn jetzt Teilstrecken eine realistische Größe sind, auf der man solche Erprobungen machen kann, Teilstrecken vielleicht auch zusammen mit Stationen. Die zweite Frage möchte ich gerne an Herrn Prof. Kühling richten. Welchen Sinn hat es aus wettbewerbsrechtlicher Sicht, wenn die DB Netz AG bei überlasteten Schienenwegen zwar einen so genannten Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität aufstellen muss, wenn sie aber gleichzeitig gar nicht verpflichtet ist, die Maßnahmen aus diesem Plan auch umzusetzen? Und wenn die Neuerung des Gesetzes greift, dass das Eisenbahnbundesamt künftig diese Pläne prüfen soll und Maßnahmen empfehlen soll: Wer kontrolliert dann eigentlich in welcher Form? Ich beziehe mich da auch auf die Kritik des Bundesrechnungshofs. Und meine



Frage an Herrn Prof. Kühling: Welchen Sinn hat das wettbewerbsrechtlich? Oder andersherum: Was müsste man wettbewerbsrechtlich machen, um dafür zu sorgen, dass dann auch was passiert?

Vorsitzender: Vielen Dank! Für die SPD-Fraktion Kollege Müller, bitte!

Abg. **Detlef Müller** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine erste Frage geht an Dr. Geißler von der Allianz pro Schiene. Ich nehme Sie jetzt mal alle mit zurück ins Jahr 2020: Diskussion zum Klimapaket 2030. Wir waren alle sehr froh, dass wir die Regionalisierungsmittel um 5,25 Milliarden Euro erhöht haben und haben alle miteinander die Kopplung zwischen Regionalisierungsmitteln und Trassen- und Stationsentgelten bedauert. Sie wissen, die Diskussion „linke Tasche, rechte Tasche.“ Die Frage an Herrn Dr. Geißler: Gibt es Ihrerseits Vorschläge, wie man die derzeitige Kopplung der Trassen- und Stationsgelderrhöhung mit der Steigerung der Regionalisierungsmittel verändern könnte, sodass alle Seiten was davon haben, eine tragfähig Lösung hinzubekommen, ohne dass diese „Mehrgelder“ ins gleiche System zur Hälfte zurück fließen? Die zweite Frage an Herrn Dr. Henke: Sie haben das auch benannt in Ihrer Stellungnahme, es geht um die Ausnahmen von der Regulierung von Schienennetzen ohne strategische Bedeutung. Ich sehe das ähnlich. Die Grenze von 700.000 Kilometern ist eine kritische Grenze. Das sollte aus unserer Sicht geändert werden. Die Frage ist: Wohin? Geht es um Millionen Trassenkilometer, die man dort regeln sollte oder geht es nicht eher um prozentuale Regelungen, die Relation zur Gesamtverkehrsleistung, die dort gebracht werden? Ist es eine Schwierigkeit, wenn die prozentuale Relation, wenn man nachweist, dass es in die Vergangenheit geht und nicht in die Zukunft? Ihre Meinung bitte dazu. Vielen Dank!

Vorsitzender: Danke! Kollege Herbst für die FDP-Fraktion, bitte!

Abg. **Torsten Herbst** (FDP): Vielen Dank! Ich habe eine Frage an Prof. Kühling und Dr. Stoffregen. Das Thema „Trassenpreise“ haben wir schon ein bisschen andiskutiert. Es ist natürlich noch eine wesentliche Zugangshürde für Wettbewerber, aber auch noch ein Kostenbestandteil für jedes EVU. Die Frage ist: Sehen Sie Alternativen zum Vollkostenprinzip? Wir haben vorhin auch schon über das Thema „Verzinsung“ diskutiert, was natür-

lich, so lange der Staat dahinter steht, nicht vergleichbar ist mit einem privaten Unternehmen. Sehen Sie eine Möglichkeit, durch eine andere Regulierung oder ein anderes Modell der Trassenpreiskalkulation mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern oder auch mehr Wettbewerb zu ermöglichen?

Vorsitzender: Danke! Für die Fraktion DIE LINKE. Kollegin Leidig, bitte!

Abg. **Sabine Leidig** (DIE LINKE.): Ich möchte gerne in aller Kürze zwei Fragen an zwei Experten stellen. Einmal an Herrn Pippert: Wie schätzen Sie das Prinzip der Anreizregulierung ein? Wie werden sich nach Ihrer Meinung die Regelungen in dem vorliegenden Gesetzentwurf auswirken – auf der einen Seite bezogen auf die Trassenpreise und auf der anderen Seite auf die Finanzierung des Netzes? Wie schätzen Sie das ein und welche Vorschläge wären aus Ihrer Sicht sinnvoll? Meine zweite Frage geht an Herrn Dr. Geißler von der Allianz pro Schiene. Und da knüpfe ich an den Beitrag von Dr. Berschin an, der gerade sehr engagiert vorgetragen hat, wie wichtig diese Systemtrassenregelung sei. Sie kritisieren in Ihrer Stellungnahme, dass das in dem vorgelegten Gesetzentwurf noch sehr vage formuliert sei. Mich interessiert, wie die Allianz pro Schiene da aufgestellt ist. Was sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Vorschläge, um den Deutschlandtakt möglichst zügig realisieren zu können?

Vorsitzender: Vielen Dank! Kollege Gastel für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, bitte!

Abg. **Matthias Gastel** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke, Herr Vorsitzender! Zunächst die Frage, die ich gestellt hatte an Herrn Prof. Mohr, war nicht vollständig beantwortet. Die Frage ist gewesen: Wie sich diese Zinssätze und die Eigenkapitalerhöhung auf die Trassenpreise auswirken. Meine Frage in dieser Runde geht zunächst einmal an Herrn Dr. Geißler: Ich möchte da im Zusammenhang mit dem Grenzkostenprinzip die Frage stellen, dass immer wieder behauptet wird, dass dann im Schienengüterverkehr und im Fernverkehr viele hundert Millionen Euro fehlten. Sind die Grenzkosten daher bei den Trassenpreisen gar nicht finanzierbar? Wie sehen Sie das? Oder gibt es so viel mehr Verkehr durch die Senkung der Trassenpreise, dass sich das zumindest teilweise ausgleicht? Und die vierte Frage – insgesamt in



dieser Anhörung – von mir richtet sich an Herrn Dr. Berschin. Als ich die schriftlichen Stellungnahmen gelesen habe und auch jetzt gerade einige Statements gehört habe, habe ich mir folgende Frage gestellt: Was würde denn eigentlich passieren, wenn wir das Eisenbahnregulierungsgesetz nicht verändern, sondern einfach abschaffen?

Vorsitzender: Vielen Dank. Wir sind damit bei der Antwortrunde und haben zunächst an Dr. Geißler drei Fragen. Bitte, Sie haben das Wort!

Dr. Andreas Geißler (Allianz pro Schiene e. V.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich will versuchen, die Fragen, die an mich gerichtet wurden, auch in der Reihenfolge abzuarbeiten. Sie, Herr Müller, hatten zunächst gefragt, wie die Behandlung bei den Infrastruktur-entgelten zwischen Nahverkehr und den übrigen Verkehrsarten zu bewerten sei. Es besteht eine Kopplung der Kosten im Nahverkehr an die Entwicklung der Regionalisierungsmittel. Diese Regelung wurde schon vor einigen Jahren eingeführt, als damals das Eisenbahnregulierungsgesetz eingeführt wurde. Das war eine Lösung, die einen Kompromiss zwischen verschiedenen Interessen darstellt. Sie geht vor allem auf den verständlichen Wunsch der Länder zurück, dass die Mittel, die sie zur Finanzierung der Nahverkehrsangebote in Gestalt der Regionalisierungsmittel bekommen, auch für qualitative oder quantitative Ausweitungen des Angebotes zur Verfügung stehen und nicht schleichend durch ein gegebenenfalls stärkeres Wachstum der Kosten bei den Infrastrukturnutzungsentgelten aufgezehrt werden. Es ist nachvollziehbar, dass dieses Interesse besteht. Gleichzeitig müssen die Infrastrukturnutzungsentgelte die Vollkosten insgesamt abdecken, sodass dann das mögliche Problem auftritt, dass eine Kostenunterdeckung, die bei dieser Deckelung im Nahverkehr entsteht, dazu führt, dass die entsprechenden Kosten von anderen Verkehrsarten, sprich vom Schienen- und Güterverkehr sowie vom Schienenpersonenfernverkehr, überproportional getragen werden müssen. Wie kann man das Ganze auflösen? Das ist auch in diesem Fall wieder eine Operation am offenen Herzen. Ich bin mir auch gar nicht sicher, ob das eine Frage ist, die man sinnvoller Weise im Rahmen eines Eisenbahnregulierungsgesetzes auflösen kann und sollte. Wir haben schon wiederholt dafür plädiert, dass man politisch diskutieren sollte, ob der Weg,

den wir in Deutschland eingeschlagen haben, nämlich, dass die Infrastrukturnutzungsentgelte die Vollkosten widerspiegeln sollten, überhaupt der richtige ist. Das ist innerhalb Europas ein Sonderweg. Es ist europarechtlich sehr wohl möglich, von dieser Vollkostendeckung abzugehen. Es ist eigentlich der europarechtliche Normalfall. Das würde bedeuten, dass allerdings der Bund als Eigentümer der Infrastruktur einen höheren Anteil zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur leisten müsste, wenn durch die Nutzer der Schieneninfrastruktur – egal welcher Verkehrsart – nur noch die unmittelbaren Kosten der Zugfahrt, also die so genannten Grenzkosten, tatsächlich aufgebracht werden müssten. Das würde tatsächlich ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes für die Finanzierung der Infrastruktur bedeuten. Auf der anderen Seite würden alle Zugangsberechtigten, alle Nutzer des Schienenverkehrs und des Schienennetzes kostenmäßig dadurch deutlich entlastet. Und das wäre für alle Verkehrsarten vom Personennahverkehr über den Schienengüterverkehr bis hin zum Personenfernverkehr natürlich ein direkter und deutlicher Anreiz, mehr Verkehre auf der Schiene zu realisieren und auch wirtschaftlich darstellen zu können. Und es würde natürlich auch im Wettbewerb der Verkehrsträger den Schienenverkehr deutlich stärken. Aber das ist tatsächlich eine politische Grundsatzentscheidung, die aus unserer Sicht über das konkrete Regelungsthema des Eisenbahnregulierungsgesetzes deutlich hinausgeht.

Ganz kurz noch zur Frage von Ihnen, Frau Leidig: Deutschlandtakt und Realisierung des Deutschlandtaktes. Ich glaube, in der Anhörung ist heute schon deutlich geworden, dass wir bei der Umsetzung des Deutschlandtaktes in Bezug auf die netzzugangsrechtlichen Fragen nicht so weit gekommen sind, wie wir uns das vielleicht alle gewünscht hätten. Vor diesem Hintergrund ist uns dann aber sehr wichtig, dass wir jetzt wenigstens den Einstieg über die vorgeschlagene Erprobungsklausel bekommen. Das ist auf jeden Fall ein Punkt, für den wir werben wollen, den wir auch für sehr wichtig halten, damit wir überhaupt vorankommen. Es sind da noch eine ganze Reihe von offenen Fragen zu klären und nur wenn wir zu einer Erprobung kommen, sind wir in der Lage, diese offenen Fragen zu klären und dann gegebenenfalls, wenn es nötig ist, auch Vorschläge für die Weiterentwicklung des EU-Rechts machen zu



können. Für die konkrete Ausgestaltung dieser Erprobungs- und Pilotprojekte plädieren wir aber dafür, da noch einige Erweiterungen vorzunehmen. Es ist uns vieles noch zu unbestimmt. Wir plädieren auf jeden Fall dafür, den Fokus nicht nur auf Strecken zu richten, sondern eben auch die Einbeziehung von relevanten Knoten möglich zu machen. Es ist schon angesprochen worden, was eigentlich ein richtiger Zuschnitt solcher Pilotprojekte sei. Wie ist das überhaupt zu fassen und abzugrenzen? Vor diesem Hintergrund, dass da noch Diskussionsbedarf besteht, plädieren wir ausdrücklich dafür, dass schon in der Auswahlphase der Pilotprojekte der Sektor umfassend einbezogen wird. Wir haben gute Erfahrungen mit den Diskussionsformaten im Rahmen des „Zukunftsbündnisses Schiene“ gemacht. Der Sektor sollte auch hier umfassend schon bei der Auswahl der Projekte einbezogen sein.

Und Drittens, letzter Punkt, das wurde auch schon angesprochen: das Thema „Kapazitätsnutzungskonzepte“ und damit die längerfristige Perspektive, die über eine Netzfahrplanperiode hinausgeht. Auch das sollte bei der Erprobung nicht außen vor bleiben. Das sollte man noch einbeziehen und aufnehmen, aber mit diesen Änderungen halten wir in der gegebenen Situation die Erprobung und den Weg in die Erprobung für wichtig, auch wenn wir uns natürlich gewünscht hätten, dass wir da vielleicht schon weiter wären. Aber da, wo wir jetzt stehen, läuft das auf jeden Fall schon mal – diese Erprobung und diese Pilotprojekte.

Und dann versuche ich, mit Blick auf die Uhr, die Frage von Ihnen, Herr Gastel, ganz kurz zu beantworten. Das war auch die Frage nach Grenzkosten versus Vollkosten. Ich glaube, einen Teil der Antwort habe ich schon in der Antwort an Herrn Müller gegeben. Es ist tatsächlich eine politische Entscheidung: Wollen wir in Deutschland daran festhalten, dass durch die Nutzer des Netzes tatsächlich die Vollkosten der Infrastruktur getragen werden? Europarechtlich ist das nicht zwingend vorgeschrieben. Man kann es tun. Das hat aber die Konsequenzen, dass das Kostenniveau, das die Nutzer für den Infrastrukturzugang zu bezahlen haben, recht hoch ist. Wir sind an einer Stelle in Deutschland von diesem Prinzip abgewichen in Form einer Trassenpreisförderung. Die ist für den Schienengüterverkehr eingeführt worden. Die Höhe der Trassenpreise bleibt an sich unverändert

für den Schienengüterverkehr, aber die Zugangsberechtigten, die Eisenbahnverkehrsunternehmen, bekommen einen Teil dieser Trassenpreise durch den Bund gefördert. Das ist eine Verbesserung für eine Verkehrsart, für den Schienengüterverkehr. Wir haben es sehr begrüßt, dass die Trassenpreisförderung eingeführt wurde, auch vor dem Hintergrund, dass wir das politische Ziel haben, festgeschrieben im Masterplan Schienenverkehr, den Marktanteil des Schienengüterverkehrs im intramodalen Wettbewerb deutlich zu erhöhen. Das kann man durch die Einzelförderung machen, man kann sich aber auch die Grundsatzfrage noch einmal stellen: Wollen wir denn nicht generell auf ein anderes System an dieser Stelle? Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank, Dr. Geißler! Es tut mir leid, aber ich muss jetzt wirklich ein bisschen drängeln, sonst schaffen wir es nicht bis 13.00 Uhr zum Ende zu kommen. Ich bedauere das sehr, gerade bei diesem Thema. Als nächstes Prof. Kühling, an Sie sind drei Fragen gerichtet. Bitte!

Prof. Dr. iur. Jürgen Kühling (Universität Regensburg): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Dann versuche ich es zuzuspitzen. Ich kann zum Glück auf Dokumente umfangreicher Art von der Monopolkommission verweisen. Vielleicht zunächst in der Reihenfolge, startend mit der ersten Frage des Abg. Donth, vielen Dank, zu den Rahmenverträgen; eine berechtigte Frage. Genau wie Sie geschildert haben, haben wir uns im letzten Sektorgutachten 2019 dafür ausgesprochen, die zu stärken. Wir begrüßen auch, dass das in diesem Gesetzentwurf so kommt. Das Problem, das wir sehen, ist, dass die Kündigung nicht konditioniert und kontrolliert wird. Wir haben die Sorge, dass es zu strategischen Kündigungen oder zu Kündigungen eher zu Gunsten des vertikal integrierten Konzerns kommt und dass deshalb Wettbewerbsverzerrungen eintreten. Unser konkreter Vorschlag ist, dass hier genau wie die Einführung entsprechender Verträge und deren Änderung auch die Kündigung durch die Bundesnetzagentur auf eine entsprechende Diskriminierung hin kontrolliert wird. Das führt mich zu einem Punkt, der sich durch die ganze Anhörung gezogen hat, bei dem die Einschätzungen sehr kontrovers sind. Wenn wir jetzt beklagen, dass wir einen Bürokratieaufbau haben und auch vieles anschließend vor den Gerichten landet, dann ist das in einem großen Teil eben – aus unserer Sicht jedenfalls in der



Monopolkommission, auch aus meiner Sicht als Lehrstuhlinhaber, der das schon seit 20 Jahren beobachtet – in vielen Bereichen eine Konsequenz der vertikalen Integration. Deshalb noch einmal: Ein Großteil der Probleme und auch diesen Hinweis auf die Schwierigkeit mit den Rahmenverträgen hätten wir nicht, wenn es entsprechende Diskriminierungsanreize eben nicht gäbe. Insofern sollten wir für die nächste Legislaturperiode diesen großen Plan der vertikalen Desintegration hofentlich in Angriff nehmen. Das als Allgemeines. Es geht auch um Censio. Ganz wichtig, weil wir jetzt eben eine große Chance haben, wir führen den Deutschlandtakt ein. Die Erprobungsklausel ist sinnvoll. Das war unser zweiter Punkt, auf den wir hingewiesen haben, aber das ist in der Anhörung heute schon rausgekommen: Es ist eben sehr wichtig, dass wir die Rahmenverträge vernetzen und verknüpfen mit dem integralen Taktplan, an dem wir jetzt arbeiten. Dass diese beiden Dinge aufeinander abgestimmt sind. Das waren unsere Hinweise. Wenn das berücksichtigt wird, halten wir das für eine gute und sinnvolle Idee.

Dann die zweite Frage des Abg. Wiehle zu den überlasteten Schienenwegen. Auch da kann ich auf unser umfangreiches Gutachten von 2019 verweisen. Da haben wir ein ganzes Bündel von Maßnahmen vorgestellt, denn – und das muss man hier nochmal deutlich sagen – der Wettbewerb hat ja nicht die einzige simple Zielfunktion, billig zu sein, sondern das Tolle am Wettbewerb ist eben, dass er die Qualität verbessern kann. Deswegen haben wir auch mit großem Bewusstsein gesagt, Pünktlichkeit ist ein ganz wichtiger Faktor. Wir haben eine ganze Reihe von Vorschlägen gemacht, wie wir die Pünktlichkeit verbessern können. Da ist natürlich der Bereich der Infrastrukturauslastung an den Knotenpunkten ein ganz wichtiger Punkt. Da haben wir eine Reihe von Vorschlägen gemacht, wie wir die Infrastrukturqualität verbessern können, wie wir die Investitionsanreize so setzen, dass in den Bereichen investiert wird, in denen auch Knappheiten bestehen. Um ein Beispiel zu nennen: Es ist wenig sinnvoll, dass im Gesetz Vorrangkriterien für die Engpasskoordination gegeben sind, dann aber keine weiteren, die von der DB Netz nicht richtig umgesetzt werden. Da haben wir eine Verpflichtung vorgeschlagen, die umzusetzen, damit wir dort eine größere Klarheit haben.

Und das verknüpft das vielleicht ganz schön und dann erlaube ich mir, eine Frage indirekt mit zu beantworten, nämlich, was die Konsequenz der Eigenkapitalerhöhung ist. Und damit gehe ich über zur Beantwortung der Frage des Abg. Herbst. Wie können sinnvollerweise die Trassenpreise künftig ausgestaltet werden? Wir haben ja gerade die Eigenkapitalerhöhung zum Anlass genommen, um uns das in unserem Policy-Brief nochmal anzuschauen. Die Konsequenz der Eigenkapitalerhöhung ist in perfider Weise, dass die Trassenentgelte dadurch steigen – und zwar durchaus signifikant. Das haben wir dargestellt, auch natürlich, weil der Eigenkapitalzins aus unserer Sicht überzogen ist. Aber eben vor allem, weil der Effekt eintritt – und da sind wir wieder beim Thema „vertikal integrierter Konzern“ –, dass die Eigenkapitalerhöhung nicht gezielt das leistet, was wir wollen, nämlich eine Verbesserung und Stärkung der Infrastruktur und des Gesamtsystems Schiene, sondern diffuse Effekte hat. Dies wird auch erreicht, aber es wird auch eine Reihe von negativen Kollateraleffekten generiert, dass vor allem der Schienengüterverkehr beeinträchtigt wird, dass der Wettbewerb im SPNV beeinträchtigt wird. Das haben wir versucht, umfangreich darzulegen. Insofern ist die Frage vollkommen richtig und berechtigt. Wir brauchen eine grundlegende Reform der Trassenpreisentgelte. Wir haben auch darauf hingewiesen, eine Grenzkostenbepreisung könnte überlegt werden. Die Konsequenz – und das ist ja gerade auch schon in den anderen Antworten angeklungen – wäre dann natürlich in der Tat, dass das Zuschussvolumen des Bundes größer würde. Das wäre derselbe Effekt bei unserem Vorschlag, die Trassenpreise zu senken, also flächendeckend, nicht nur für den Schienengüterverkehr. Aber das wäre dann ja auch das, was wir wollen, wenn das politische Ziel ist, Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Deshalb brauchen wir ein ganzes Bündel von Maßnahmen. Und nochmal allgemein gesagt, weil ja auch die Fragen so ein bisschen in die allgemeine Richtung gehen: Was sind die Stellschrauben, um die Gesamtsituation zu verbessern? Das, was jetzt vorliegt, ist nur ein kleiner Schritt. Wir brauchen in der nächsten Legislaturperiode wirklich einen großen Schritt mit einem Bündel von Maßnahmen, die hier alle angesprochen worden sind. Der Vertrieb ist noch nicht richtig diskutiert worden, aber auch vor allem das Pünktlich-



keitsthema. Auch dazu haben wir Vorschläge gemacht, dass wir hoffentlich nicht auf die Zivilgerichtsbarkeit bauen müssen, sondern Pünktlichkeitsanreize in einem entgeltregulatorischen System setzen, um auch dort nicht nur den „billigen Jakob“ zu haben, sondern ein qualitätsorientiertes System zu incentivieren, indem Anreize geschaffen werden, pünktlicher zu werden. Dazu haben wir auch eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt. Das ist sicherlich besser, als das einer komplexen BGH-Rechtsprechung durch die Zivilgerichtsbarkeit zu überlassen. Das sollte durch das Regulierungssystem gelöst werden. Insofern kann es nicht darum gehen, das ERegG abzuschaffen, sondern es zu entschlacken, zu vereinfachen und wettbewerbsorientierter auszurichten. Danke!

Vorsitzender: Vielen Dank! Prof. Otte, an Sie sind zwei Fragen gerichtet. Auch an Sie die Bitte, möglichst komprimiert zu antworten.

Prof. Dr. Karsten Otte (Bundesnetzagentur): Ich fange an mit der Frage von Herrn Donth zum BGH-Urteil. Frage: Gibt es einen Nachsteuerungsbedarf für die Eisenbahnverkehrsunternehmen? Meine Antwort: Nein. Sind die Rechte der EVU ausreichend gewährleistet oder gewahrt? Da wäre meine Antwort: Ja. Und zwar, als Regulierer schlägt hier mein Herz ein bisschen für die Zivilrechtsprechung. Es ist tatsächlich so, dass der BGH hier für die zivilrechtliche Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses eine Bresche geschlagen hat. Die pünktliche Trasse als Primärpflicht war lange umstritten. Ich habe dazu auch Kammervorfahren geführt, als es um die Transparenz von Enthaftungsklauseln in den Nutzungsbedingungen ging. Jetzt hat der BGH festgestellt, es gibt eine Schadenersatzhaftung für Verletzung dieser Primärpflicht, auch Vermögensschäden. Er hat das Verhältnis klargelegt zum Anreizsystem, zur Minderung und er gibt einen Fingerzeig darauf, wie man möglicherweise den Nachweis über eine erhebliche Pflichtverletzung erbringt. Er verweist nämlich darauf, dass der geschädigte Kläger eine grobe Fahrlässigkeit behaupten mag und dass dann die Beweislast umgekehrt wird und der beklagte Schädiger sich enthaften möge hinsichtlich der Frage, ob es tatsächlich grobe Fahrlässigkeit gewesen ist oder nicht. Das ist das Regelprinzip der Einlassungsobliegenheit. Das gibt es auch in anderen Rechtsbereichen. Das wird vorwiegend dort praktiziert, wo die Ursache für eine Störung

aus dem Bereich kommt, die für den geschädigten Kläger nicht aufklärbar ist. Das könnte hier im Infrastrukturbereich hinreichend der Fall sein. Es gilt das Primat des Vertrages. Meiner Meinung nach ist das eine zivilrechtliche, aber keine eisenbahnrechtliche Frage. Der Infrastrukturbetreiber kann versuchen, seine Haftung in den Nutzungsbedingungen zu beschränken. Aber hier wird es neben der eisenbahnrechtlichen Kontrolle auf Transparenzangemessenheit und Diskriminierungsfreiheit immer auch eine AGB-Kontrolle der Zivilgerichte geben. Ich fürchte, aus der Nummer kommt man so schnell nicht heraus. Wenn ein Nachsteuerungsbedarf zugunsten der betroffenen Infrastrukturbetreiber gedacht wäre, dann sehe ich hier nur den Gesetzgeber, der das noch verhindern kann.

Die Frage von Herrn Wiehle: Ich verstehe Sie so, Sie fragen nach, ob Teilstrecken eine realistische Größe im Rahmen der Erprobung des Deutschlandtaktes seien. Der Begriff Teilstrecken ist hier eigentlich schon anders besetzt, nämlich als Teil einer beantragten Strecke. Wir haben dazu Verfahren geführt, ob auch Teilstrecken bei der Anwendung von Prioritätskriterien betrachtet werden können oder ob die Prioritätskriterien immer nur anhand der gesamten beantragten Strecke überprüft werden. Wenn Sie jetzt danach fragen, ob Teilstrecken eine realistische Größe im Rahmen dieses Erprobungskonzeptes ist, würde ich sagen, ja. Erprobt wird der Kapazitätsnutzungsplan für eine bestimmte bezeichnete Strecke, die in der Vergangenheit und auch jetzt in der Gegenwart überlastet ist. Eine Teilstrecke, die auf dieser bezeichneten Erprobungsstrecke beantragt ist, würde den gleichen Regeln folgen, sie wäre nämlich der Kapazitätzuweisung an die Verkehrsdienste auf dieser Strecke pro rata unterworfen. So verstehe ich Ihre Frage. Ja, Teilstrecken sind im Rahmen des Erprobungskonzeptes dem Paradigma dieses Kapazitätsnutzungsplans unterworfen.

Vorsitzender: Vielen Dank! Jetzt haben wir noch an vier Sachverständige jeweils eine Frage. Auch da meine Bitte, möglichst komprimiert zu antworten. Dr. Berschin, bitte! Sie haben das Wort!

Dr. Felix Berschin (NBSW): Ich bin fast geneigt zu sagen: Nichts passiert, wenn man das ERegG abschafft! Also jedenfalls halten sich Nutzen und Schaden irgendwo die Waage. Nochmal ein Beispiel: Wir hatten einen Investor, der fährt ja auch den Autozug Sylt, der hat groß investiert. Dort hat



damals die Bundesnetzagentur die Rahmenverträge untersagt, weil die Strecke zu stark gebucht gewesen wäre. Dabei war das wettbewerbspolitisch ein Segen, dass jemand mal in diese Cashcow aus schlechten Leistungen reingrätschte und sagt: „Hier, ich bringe bessere Preise, bessere Qualität und brauche dafür natürlich Rahmenverträge.“ Gott sei Dank hat er nicht gekniffen! Er hatte die Power und amerikanisches Geld, um diesen Streit auch auszufechten. Aber die meisten wären da sofort wieder abgehauen und hätten gesagt: „Das tue ich mir doch nicht an!“ Genauso ist das jetzt auch mit Kapazitätsnutzungsplankonzepten: Wir haben überlastete Schienenwege. Es gibt heute schon einen Plan zur Beseitigung der Überlastung. Es gibt heute schon Vorrangkriterien. Ich könnte heute schon Systemtrassen machen. So lässt sich das in vielen Beispielen immer wieder sagen. Da kann ich Herrn Kühling nur Recht geben, man muss das Ding deutlich entschlacken. Natürlich kann ich tollste Gerichtsverfahren erfinden. Ich kann aber auch einfach dem DB-Konzern sagen: Es ist unerwünscht, dass gegen die Bundesnetzagentur geklagt wird. Und sofort haben wir 94 Prozent weniger Verfahren. Ich kann dem DB-Konzern natürlich als Eigentümer sagen: Ich möchte, dass dein Management darauf getrimmt wird, maximal vier Trassen zu verkaufen. Ich kann natürlich eine höchstkomplizierte Anreizregulierung aufsetzen. Am Schluss wissen wir aber gar nicht, ob das Netz letztlich fünf oder zehn Milliarden Euro für den Steuerzahler kostet. Bei der Bahnreform war mal null geplant. Sie brauchen doch nur die Zahlen von der LuFV anzusehen. Da fragt man sich doch wirklich: Was hat es für einen Mehrwert, da eine Anreizregulierung aufzusetzen? Irgendwie 9,5 Prozent Eigenkapitalzinssatz für die DB Netz zu erfinden, die der Bund wieder abschöpft. Im Stromnetz – Herr Prof. Mohr, da waren Sie mir schon etwas zu zurückhaltend – hat der BGH dem privaten Investor nur fünf bis sechs Prozent zugestanden. Also für mich ist es abstrus, dass eine Staatsinfrastruktur mehr Geld verdienen muss als eine Privatinfrastruktur. Das kann man doch nicht erklären! Genauso mit Tragfähigkeitspreisen, dass wir da höchst komplizierte Rechnungen anstellen. Die Tragfähigkeit der Güterbahn ist 350 Millionen. Ja, was sind die 350 Millionen? Das ist genau der Betrag, um den Sie dann die Trassenpreise wieder senken. Also ich frage mich: Was soll das? Der Einzige, der wirk-

lich was zahlt für die Trassen, ist der Fernverkehr, also letztlich der Endnutzer. Der Rest ist alles Steuerzahler, hin und her, Länder. Das einzige ist der Fernverkehr mit ungefähr 900 Millionen Tragfähigkeit. Darüber kann man nachdenken. Erstens: Was würde mehr Verkehr bringen? Aber es wären übrigens auch noch Auslastungspreise möglich, noch unterhalb der Tragfähigkeitspreise. Also das könnte man vielleicht alles viel einfacher machen, wenn wir mal Zutrauen hätten, die Dinge vielleicht auch in der Branche zu lösen. Deswegen bin ich auch sehr traurig – Herr Stoffregen hat es angesprochen – dass das Schienenbündnis nicht wirklich vom BMVI genutzt wird. Als es richtig gut loslief – ich glaube, wir hatten großen Konsens, wir waren wirklich begeistert, Herr Henke war auch dabei –, wir waren eine Arbeitsgruppe Wettbewerb und da gab es viele tolle Ideen. Dann hieß es aus dem BMVI: „Nein, Minister Scheuer braucht jetzt irgendein Erfolgserlebnis. Deutschlandtakt kommt raus und Ende der Durchsage!“ Da wurde viel Potenzial kaputt gemacht. Letzte Bemerkung: Der Frankfurter Flughafen ist höchst belastet. Glauben Sie, da gibt es eine staatliche Kapazitätszuweisungs- oder sonst was für Verfahren? Nein, der hat natürlich Systemtrassen oder Slots, weil er sonst die ganzen Flugzeuge nicht miteinander koordinieren kann. Wenn ein A380 landet, dann müssen erstmal drei kleinere Flugzeuge landen, damit das überhaupt geht. In diesen Geist müssen wir wieder kommen. Wir können das nicht mit Heerscharen von Rechtsanwälten oder Regulierungsbehörden lösen. Das wäre für mich nur der Beleg, dass die Eisenbahn irrelevant sei. Mit der kann man es machen und solche Gesetze schaffen. Aber bitte, bitte unternehmen Sie den Anlauf, dieses Gesetzes deutlich zu entschlacken! Wettbewerb ist segensreich und hat uns viel gebracht. Aber bitte nicht mit der Bürokratie.

Vorsitzender: Vielen Dank! Jetzt machen wir weiter mit Dr. Henke. Sie haben das Wort!

Dr. Martin Henke (VDV): Vielen Dank! Ausnahmen für Schienenstrecken ohne strategische Bedeutung im Gesetz zu regeln, ist sinnvoll. Allerdings sind die Kriterien, wie es geregelt wird, aus meiner Sicht nicht unbedingt zielführend. Warum will man diese Ausnahme machen? Weil man die Netzagentur nicht mit Einzelausnahmegenehmigungen belasten will. Wir sind sehr zufrieden mit der Arbeit der Bundesnetzagentur. Eine gut funk-



tionierende Behörde, aber sie soll sich nicht mit solchen Kleinigkeiten auseinandersetzen. Deshalb wurde im Gesetzentwurf vorgesehen, für Netze unter 700.000 Trassenkilometer, aber auch ohne SPNV, die Ausnahme zu machen. Damit liegt man bei dem letzteren Kriterium schief, denn viele Strecken haben einen bestellten Schienenpersonennahverkehr, der darin besteht, dass an Wochenenden ein Zug mit Wanderern und einem Fahrradtransportwagen dort fährt und man diese Strecke notdürftig über Wasser hält, bis vielleicht eines Tages mal weiterer Bedarf besteht. Und dann die entsprechende Gemeinde oder das Privatunternehmen, das diese Strecke betreibt, mit der ganzen Regulierung zu beauftragen, ist nicht sinnvoll. Es gibt es eine ganze Reihe von Beispielen für solche Strecken. Deshalb haben wir vorgeschlagen, anstatt des Ausschlusskriteriums SPNV als zweites Kriterium neben den 700.000 Trassenkilometern zu vermerken, dass es weniger als zehn Zugangsberechtigte regelmäßig nutzen. Das würde bedeuten, dass alle Hauptabfuhrstrecken, bei denen dann natürlich auch die Konflikte zwischen mehreren Beteiligten bestehen – Sie haben gerade im Güterverkehr, häufig auch bei relativ gering belasteten Strecken, durchaus eine ganze Reihe von Trassenbestellern. Es würden dann alle wesentlichen auch mit Konflikten behafteten Strecken mit reinkommen. Ich hänge allerdings nicht an den zehn Zugangsberechtigten. Man könnte sich auch eine niedrigere Zahl – also Herr Stoffregen, fünf ist eine vernünftige Zahl – das kann man auch machen, dann würde man sogar die mittel- und ausgelasteten Strecken mit drin haben. Ob man die für strategisch wichtig hält, ist natürlich nochmal eine andere Frage. Aber das wäre aus unserer Sicht sinnvoll. Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Pippert, bitte!

Matthias Pippert (EVG): Ich fange mal mit dem Thema „Anreizregulierung“ an. So wie es im Moment im Eisenbahnregulierungsgesetz geregelt ist, halten wir es für nicht angemessen und zwar insbesondere, was den Inflations- und den Produktivitätsfaktor angeht. Die Baukostensteigerungen bei der Eisenbahninfrastruktur liegen in den letzten Jahren deutlich über den gesamtwirtschaftlichen Kosten- und Preissteigerungen. Da kommt man dann sehr schnell auch in die Gefahr der Unterfinanzierung und ebenso auch bei der Produktivität. Da wird ein Produktivitätsfaktor für die Eisen-

bahninfrastrukturunternehmen unterstellt, entsprechend der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung. Faktisch haben wir aber eine ganz andere Entwicklung, weil wir hier auch andere Investitionszyklen oder – ich sage mal – -historien haben. Wir haben im Moment zumindest bei den DB-Infrastrukturunternehmen die Notwendigkeit, Personal aufzubauen, weil in den letzten Jahrzehnten übermäßig gespart wurde. Das muss ausgeglichen werden. Wir haben zum Teil eine Überalterung der Belegschaft, wo viele in Rente gehen. Da muss jetzt auf Vorrat Personal gewonnen und ausgebildet werden. Wir haben veraltete Anlagen, die man aber noch einige Jahre in Betrieb halten muss, damit sie dann durch digitale Stellwerke ersetzt werden können und man jetzt nicht nochmal teure Zwischenlösungen braucht. Das schränkt alles die Produktivität ein und das sehen wir im Produktivitäts- und Inflationsfaktor einfach nicht widerspiegelt. Jetzt wird im Entwurf noch eins oben drauf gesetzt: Jetzt soll der Produktivitätsfaktor auch für die Zeit des Basisjahres bis zum Beginn der jeweiligen Regulierungsperiode angewendet werden, statt da eine genaue Analyse zu machen. Das halten wir für kontraproduktiv und sehen darin am Ende eine Gefahr der Unterfinanzierung der Eisenbahninfrastruktur. Was dann am Ende auch für die Eisenbahnverkehrsunternehmen ein Pyrrhussieg wäre, weil sich das in erhöhten Kosten in der Zukunft niederschlagen wird. Das ist die eine Seite meiner Antwort. Die andere Seite – und da haben Herr Geißler und auch Herr Berschin schon wichtige Sachen gesagt – ist, dass eigentlich das, was wir im Moment haben, ein Vollkostenprinzip für die Trassenpreise, verkehrspolitisch kontraproduktiv ist. Wir sollten da klar machen, eigentlich geht es darum, Grenzkosten plus X. Wir brauchen eine politische Entscheidung, welchen Anteil der Infrastrukturkosten die Nutzer finanzieren sollen und welchen Anteil die öffentliche Hand übernehmen soll. Ob das im Sinne einer generellen Finanzausstattung für die Infrastrukturunternehmen durch Trassenpreiszuschüsse oder Trassenpreisförderung wie im Güterverkehr ist, lasse ich an dieser Stelle mal offen. Aber am Ende muss das Netz auskömmlich finanziert werden. Deshalb habe ich vorhin auch etwas zum Produktivitäts- und Inflationsfaktor gesagt. Wir brauchen dann eine realistische Vorstellung davon, was die tatsächlichen Kosten sind und wie die Kosten- und



Preisentwicklung auch bei den Vorleistungen ist. Und auf der Basis muss die Infrastruktur ausgestaltet werden. Das ist eine verkehrspolitische Entscheidung im Sinne der Verlagerungspolitik, die notwendig zu treffen ist. Wie hoch soll künftig der Nutzeranteil sein? Da kann man auch nach Strecken- und Verkehrskategorien differenzieren. Das muss debattiert werden. Das, was wir im Moment im Gesetz haben, ist da – vorsichtig gesagt – suboptimal. Danke!

Vorsitzender: Vielen Dank! Dr. Stoffregen, bitte!

Dr. Matthias Stoffregen (mofair e. V.): Ich will sogar fast noch einen draufsetzen. Dem Thema „Grenzkosten plus X“ könnten wir uns definitiv nähern, kein Problem. Noch schöner wäre es aber, wenn wir mal die Frage über den Eisenbahnbereich hinaus stellen und sagen: Wie wäre es denn überhaupt bei den anderen Verkehrsträgern? Also ich fände ganz toll: Vollkosten für alle! Dann hätten wir nämlich die Internalisierung der Kosten, die wir so dringend brauchen. Was wir im Moment machen, die Diskussion über „uKZ“ oder Vollkosten, ist ja eigentlich nur ein nachgelagertes Problem. Jetzt gieße ich aber noch ein bisschen Wasser in den Wein. Die Anreizregulierung dafür zu kritisieren, dass sie die Gefahr der Unterfinanzierung der DB Netz heraufbeschwört, das finde ich wirklich ein starkes Stück! Die Unterfinanzierung gibt es, aber im Zweifel nicht wegen der Anreizregulierung. Die Anreizregulierung weiter auszuhöheln, um da ein paar Probleme bei DB Netz zu lösen, wäre wirklich der vollkommen falsche Weg. Die Anreizregulierung hat aus anderen Gründen ein echtes Problem, weil sie in Kombination mit der Trassenpreisbremse – wir sprachen

schon darüber – absolut negative Folgen hat. Wir können uns – im Wesentlichen vertritt mofair Nahverkehrsunternehmen – vermeintlich darüber freuen, aber wie immer nur auf Kosten der anderen, da es die Fernverkehrs- und Güterverkehrsunternehmen zahlen müssen. Das kann ja nicht die Lösung sein. Da muss man definitiv nachbessern. Und auch nochmal zu dem Thema – Herr Mohr hat das vorhin gesagt – „bei der Eigenkapitalerhöhung, da sei ja nichts gegen zu sagen, dass so ein Unternehmen auch einen Anspruch auf Verzinsung aus dem Eigenkapital hat“: Ja, natürlich nicht, aber doch nicht in der Höhe! Das ist ein vollkommen willkürlich gewähltes Rechnungsverfahren, was in keinem anderen Sektor so gewählt wird und was den Verkehrsträger Schiene im Vergleich zu allen anderen unnötig verteuert und völlig kontraproduktiv zu den sonstigen klimapolitischen Zielen der Bundesregierung ist.

Vorsitzender: Vielen Dank! Ich werde der Versuchung widerstehen, das jetzt irgendwie zusammenzufassen oder zu den Trassenpreisen etwas zu sagen. Jeder nimmt mit, was er mitnehmen möchte. Das Thema wird uns mit Sicherheit im nächsten Deutschen Bundestag und die nächste Bundesregierung beschäftigen. Davon können Sie ausgehen. Herzlichen Dank an die Sachverständigen für die spannenden Beiträge! Ich glaube, das war sehr erhellend. Und danke auch an die Kolleginnen und Kollegen. Ich wünsche Ihnen alles Gute. Vor allem: Bleiben Sie gesund, kommen Sie gut durch die Pandemie! Tschüss!

Schluss der Sitzung: 13:03 Uhr

Cem Özdemir, MdB

Vorsitzender

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
Zusammenfassung

19(15)479-A-G

Stellungnahme zur 107. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 14.04.2021



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale
Infrastruktur

Zusammenfassung der Stellungnahmen

Öffentliche Anhörung am Mittwoch, 14. April 2021, 11:00 Uhr

A-Drs. 19(15)479-A **Seite 1**
Dr. Matthias Stoffregen
Geschäftsführer mofair e.V.

A-Drs. 19(15)479-B **Seite 17**
Dr. Martin Henke
Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)

A-Drs. 19(15)479-C **Seite 21**
Prof. Dr. iur. Jürgen Kühling, LL. M.
Universität Regensburg

A-Drs. 19(15)479-D **Seite 29**
Dr. Felix Berschin
NSBW

A-Drs. 19(15)479-E **Seite 35**
Prof. Dr. Jochen Mohr
Universität Leipzig

A-Drs. 19(15)479-F **Seite 42**
Dr. Andreas Geißler
Allianz pro Schiene e.V.

A-Drs. 19(15)479-G **Seite 45**
Matthias Pippert
Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG),
Abteilung Grundsatz und Politik

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache

19(15)479-A

Stellungnahme zur 107. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 14.04.2021

MOFAIR

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts

BT-Drucksache 19/27656“

Anhörung des Bundestagsausschusses
für Verkehr und digitale Infrastruktur

14. April 2021

Inhalt

1. Eisenbahnregulierung seit 2016	3
2. Was nicht im Entwurf behandelt wird	4
3. Was der Entwurf für den Deutschlandtakt leistet	8
3.1. Beratungsgang 2020	8
3.2. Zu einzelnen Änderungen	10
4. Zu einigen Änderungsvorschlägen der Länder	14
5. Votum mofair	16

1. Eisenbahnregulierung seit 2016

Seit dem Sommer 2016 ist das Eisenbahnregulierungsgesetz in Kraft. Seine selbstgestellte Aufgabe, nämlich den Wettbewerb auf den Gleisen zu sichern, die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene als Verkehrsträger zu erhöhen und so mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, hat es in der seinerzeit beschlossenen Form nicht erfüllen können.¹ Bereits vorhandene Trends des Verkehrswachstums haben sich in den letzten viereinhalb Jahren fortgesetzt, und dabei ist es immerhin gelungen, dass die Bahn als Verkehrsträger im modal split nicht verloren hat, mehr aber auch nicht.

So hätte die Bundesregierung die Chance aus der Festlegung, das ERegG nach drei Jahren zu evaluieren, begeistert aufgreifen müssen. Das geschah jedoch nicht: Nach einigem Überlegen, wie die Evaluierung geschehen könnte, wurde 2019 die Bundesnetzagentur beauftragt, einen Bericht dazu zu entwickeln. Bei aller Anerkennung der sehr positiven Rolle, die die Regulierungsbehörde in den vergangenen Jahren im Rahmen ihrer begrenzten Möglichkeiten gespielt hat: Eine Evaluierung durch ein wirklich unabhängiges Gremium wäre besser gewesen. Frage ich eine nachgeordnete Behörde, wie sie das Gesetz bewertet, dessen Rahmen sie anwenden muss und nicht übertreten darf, ist klar, dass die Ergebnisse der Evaluierung nur diesen engen Horizont haben können. Weil außerdem die Festlegungen des Koalitionsvertrages von Union und SPD von 2018 zur Grundlage gemacht wurden, fehlt der Evaluierung der notwendige Blick über die XIX. Legislaturperiode hinaus. Das ist ein echtes Manko, denn ein äußerst komplexes Gebilde wie das ERegG wird nicht so oft angepasst.

Der Bericht der Bundesnetzagentur wurde im Spätherbst 2019 veröffentlicht und ins Stellungnahmeverfahren gegeben. mofair hat sich hier ausführlich geäußert.² Wer nun meinte, die Veröffentlichung des Referentenentwurfs zur ERegG-

¹ mofair hat darauf immer wieder hingewiesen, so etwa im damaligen Gesetzgebungsverfahren (1. Juni 2016): <https://mofair.de/positionen/positionen/page/6/#positionen/positionen/stellungnahme-zum-entwurf-eines-gesetzes-zur-staerkung-des-wettbewerbs-im-eisenbahnbereich/>, und ein halbes Jahr nach Einführung am 26. Januar 2017 (: <https://mofair.de/positionen/positionen/page/5/#positionen/positionen/sichtweise-der-wettbewerbsbahnen-zum-neue-eisenbahnregulierungsgesetz/>).

² <https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/12/191220-Stellungnahme-mofair-ERegG-Evaluierung.pdf> vom 19. Dezember 2019.

Novelle stünde unmittelbar bevor, sah sich getäuscht: Es dauerte weitere elf (!) Monate, bis dieser folgte.³

2. Was nicht im Entwurf behandelt wird

Ehe wir auf den *vorliegenden* Entwurf⁴ eingehen, müssen wir klären, was er alles *nicht* enthält. Es sind Themen, die eine unabhängige Evaluierung sicher benannt hätte. Sie wurden auch im „Zukunftsbündnis Schiene“ – insbesondere in der dortigen AG 3 („Wettbewerbsfähigkeit“) aufgerufen, dort aber entweder bereits durch Vorfestlegung des BMVI selbst nicht behandelt, oder hätten (bei 26 Organisationen incl. der Deutschen Bahn AG) keine Einstimmigkeit erzielt.⁵ Hier eine kurze – nicht vollständige – Übersicht:



Die Themen, die zu bearbeiten wären (grün/orange/rot);
 die Themen, die zu bearbeiten der Entwurf beansprucht (orange/grün);
 das Thema, das er zumindest teilweise regelt (grün).

³ Auch hierzu positionierte sich mofair: <https://mofair.de/wp-content/uploads/2020/12/201214-mofair-Stellungnahme-zum-ERegG-Entwurf.pdf>, 20. Dezember 2020.

⁴ BT-Drucksache 19/27656, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/276/1927656.pdf>.

⁵ Zu einigen Punkten hat das BMVI in einem Begleitdokument zum Referentenentwurf Stellung bezogen, dieses allerdings oberflächlich, siehe dazu im Detail: <https://mofair.de/wp-content/uploads/2020/12/201214-mofair-Stellungnahme-zum-ERegG-Entwurf.pdf>, S. 5-10.

Weitere Entflechtung integrierter Konzern Deutsche Bahn AG: Noch immer gibt es Diskriminierungspotenziale des integrierten Konzerns Deutsche Bahn AG. Das betrifft nicht nur den Zugang zur Schieneninfrastruktur (Umgang mit Bauplanung und Baustellen, Umgang mit der Witterung, Details des Trassenpreissystems, Zugang zu Serviceanlagen u.v.a.m.), sondern auch andere Bereiche, wie z. B. den Bahnstrom oder die Vergabe von Bauleistungen sowie Personalwechsel zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereichen und auch beim Vertrieb. Auch die Finanzbeziehungen innerhalb des Konzerns lassen Quersubventionierungen von den im Wettbewerb stehenden Transportgesellschaften durch die regulierten Monopolbereiche, deren Mindesteinnahmen in normalen Geschäftsjahren quasi feststehen, weiter zu. Hier wären Vorgaben, die über das Minimum des IV. Eisenbahnpakets hinausgehen, dringend angeraten.

Streichung „qualifizierte Regulierungsvereinbarung“ (§§ 29 und 30): Diese Paragraphen sind auf die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund und DB gemünzt und soll vordergründig eine doppelte Regulierung vermeiden. In der Realität hat sich aber gezeigt, dass die Qualitätsvorgaben der LuFVen nicht ausreichen, um Infrastrukturbestandteile, die mit LuFV-Mitteln modernisiert worden sind, von der Anreizregulierung auszunehmen. Je länger das LuFV-Regime andauert, desto kleiner wird so das Fenster, das überhaupt noch von der Anreizregulierung des ERegG erfasst wird. Außerdem birgt die Anerkennung der LuFV als qualifizierte Regulierungsvereinbarung die Gefahr, dass durch eine Erhöhung der Eigenkapitalanteile des Infrastrukturbetreibers sowie der Erhöhung der Obergrenze der Gesamtkosten die Zugangsberechtigten im Ergebnis einen höheren Trassenpreis zahlen müssen.

Anpassung Verzinsungsanspruch für Infrastrukturentgelte (Anlage 4, Abs (5)): Für die Ermittlung angemessener Infrastrukturentgelte dürfen die EIU der DB AG „kapitalmarktübliche“ Fremdkapitalzinsen unterstellen, die ein „normales“ Wirtschaftsunternehmen, das sich nicht in Staatshand befindet, zahlen müsste. Der Realität der DB AG als Staatsunternehmen mit entsprechend hoher Bonität wird damit aber nicht Rechnung getragen. Im Ergebnis sind die Infrastrukturnutzungsentgelte immer

deutlich zu hoch. Der Schienenverkehr wird unnötig verteuert und so im intermodalen Wettbewerb benachteiligt.⁶

Übergang vom Vollkosten- zum Grenzkostenprinzip: Deutschland hat als einer von wenigen EU-Mitgliedstaaten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, zu den unmittelbaren Kosten des Zugbetrieb (uKZ) so genannte „Vollkostenaufschläge“ zu erheben, mit denen der Wertverzehr der Infrastruktur abgegolten werden soll. Zum Vergleich: Weder den Nutzern der Straße noch der Wasserstraße wird Vergleichbares abverlangt, die allermeisten zahlen gar keine Infrastrukturnutzungsentgelte. Auch hier wird der Verkehrsträger systematisch benachteiligt. Wenn langfristig eine Stärkung der Schiene und ein Anstieg der Schienenverkehre gewünscht ist, muss die Infrastrukturnutzung günstiger werden, damit den Fahrgästen mehr und attraktivere Angebote gemacht werden können.

Haftungsregelungen bei Schlechtleistungen der EIU: Anders als sonst überall im Wirtschaftsleben hat sich insbesondere die DB Netz in den vergangenen Jahren auf den Standpunkt gestellt, dass sie für Folgeschäden, die den Zugangsberechtigten aus schlechter Infrastruktur entstehen, nicht in Haftung genommen werden könne. Sie machte sogar geltend, dass eine Trasse nicht pünktlich zur Verfügung gestellt werden müsse, was angesichts der Bedeutung des Fahrplans für das Gesamtsystem Bahn schwer nachvollziehbar ist. Eine Reihe von EVU hat gegen diese Sichtweise geklagt. Kürzlich hat der Bundesgerichtshof (BGH) klargestellt, dass nicht nur eine pünktliche Trasse geschuldet ist, sondern dass das EIU grundsätzlich auch zu Schadensersatz verpflichtet ist.⁷ Spätestens jetzt wäre eine Klarstellung auch im ERegG selbst notwendig, um zu vermeiden, dass weiter große Mengen an Prozessen geführt werden müssen, um individuelle Schäden zu erstreiten.

Regulierung Fahrausweisvertrieb: Unternehmensübergreifender Fahrausweisvertrieb über alle Vertriebskanäle, auch und gerade über mobile Endgeräte, wird immer wichtiger und ist ein entscheidender Erfolgsfaktor für den öffentlichen Verkehr.

⁶ In dem Kabinettsbeschluss wird § 31 bislang nicht angesprochen. Aus unserer Sicht und aus gegebenem Anlass sehen wir die Notwendigkeit einer Klarstellung, dass die *Vollkostendeckungspflicht* nach § 31 Abs. 2 ERegG nicht gleichzusetzen ist mit der *Pflicht zur Ausschöpfung des gesamten in der Obergrenze der Gesamtkosten enthaltenen kalkulatorischen Gewinns*, sondern allenfalls eine Pflicht zur Deckung der pagatorischen Kosten entspricht. Daher besteht hinsichtlich der Trassenpreisbildung und der Zuordnung der Personenbahnsteige zum Mindestzugangspaket aus unserer Sicht keine Verpflichtung den zulässigen Gewinn vollständig auszuschöpfen.

⁷ Az: XII ZR 29/20, <https://www.juve.de/nachrichten/verfahren/2021/02/haftung-wegen-unpuenktlichkeit-orth-kluth-mandantin-setzt-sich-gegen-die-bahn-durch>.

Zwar gibt es die Brancheninitiative gegenseitiger Verkauf (BIGV), die den Verkauf für immer mehr Tarifprodukten durch prinzipiell alle Branchenangehörigen ermöglichen soll. In den Verhandlungen wird aber deutlich, dass die DB-Töchter, vor allem die DB Vertrieb, nicht von ihrer Rolle als Quasi-Monopolist lassen wollen. Eine Regulierung und Öffnung großer Schienenverkehrs-Portale wie bahn.de oder der DB-Navigator-App ist dringend geboten, um die Marktöffnung weiterzutreiben.

Regulierung Datenmanagement: Zwar ist der Zugang zu den Infrastrukturen selbst reguliert. Aber was mit den zunehmend größeren, damit verbundenen Datenmengen wird, ist vollkommen ungeregt. Die EIU des DB-Konzerns sammeln Daten über jede Zugbewegung im Netz, aber ob sie Zugangsberechtigten oder Dritten darauf Zugriff gewähren, ist allein ihre Entscheidung. Hier Regeln zu schaffen, zumal im Zuge der Einführung von ETCS, ist absolut notwendig. Es entstehen sonst neue Diskriminierungsmöglichkeiten und/oder werden technische Innovationsmöglichkeiten wie Fahrerassistenzsysteme o.ä. nur ungenügend genutzt. Die Bundesnetzagentur hat dieses Desiderat bereits vor drei Jahren erkannt.

Stärkung Regulierer, Einführung von Bußgeldtatbeständen: Ebenfalls überfällig ist eine Stärkung der Rolle des Regulierers. Diesem muss es ermöglicht werden, diskriminierendes Verhalten nicht nur abzustellen, sondern auch rückwirkend zu ahnden. Fortwährende Fristverstöße von Infrastrukturbetreibern, die die Qualität des Zugbetriebs auf dem Netz gefährden, müssen für den Verursacher der Verzögerung auch spürbar teuer sein. Die Einführung eines umfassenden Bußgeldkatalogs war im Referentenentwurf zur ERegG-Novelle unter § 81 noch vorgesehen, ist aber seit der Kabinettsfassung vom Januar 2021 nicht mehr enthalten.

Die Einführung der Möglichkeit eines *In-camera*-Verfahrens nach § 77 b ERegG-RefE wurde ebenfalls aus der Kabinettsfassung gestrichen. Ein umfassender Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Zugangsberechtigten sowie eine Erleichterung der Arbeit der Gerichte und Regulierungsbehörden wie bereits im Rahmen des TKG kann somit nicht geschehen.

Streichung von Gebührentatbeständen für hoheitliche Aufgaben (§ 69): An vielen Stellen muss der Eisenbahnsektor für eigentlich hoheitliche Aufgaben zahlen: Beispielsweise muss ein EVU nicht nur ein Sicherheitsmanagement erarbeiten und anwenden, sondern muss dieses in regelmäßigen Abständen durch das Eisenbahn-Bundesamt überprüfen lassen und diese Überprüfung unabhängig vom Ergebnis

bezahlen. Bei der Straße gibt es nichts Vergleichbares. Für Verfahren vor der Bundesnetzagentur, zur Verwirklichung der mit dem Regulierungsrecht intendierten Staatsziele, sind ebenfalls Gebühren vorgesehen. Auch dies ist eine einseitige Benachteiligung des Verkehrsträgers Schiene, die schleunigst beseitigt gehört.

Einige der vorbenannten Punkte hat auch der Bundesrechnungshof in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf aufgeworfen, insbesondere die Kritik an fehlenden weiteren Entflechtungsregelungen, an der Preisbildung der Infrastrukturkosten oder der Streichung des Bußgeldkatalogs in § 81 des ursprünglichen Entwurfs. Das dahinterstehende Problem, dass der Bund seine Doppelrolle als Gesellschafter des größten Unternehmens, das zudem ein integrierter Konzern ist, und als Gestalter des Eisenbahnmarkts insgesamt nicht löst bzw. nicht einmal zu lösen versucht, benennt der BRH in erfrischender und zutreffender Deutlichkeit:

„Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt die Stellungnahme des BMVI, dass es die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen fortdauernd an den Interessen des DB AG-Konzerns ausrichtet. Der Hinweis, europarechtliche Vorgaben zur Eisenbahnregulierung „eins-zu-eins“ umsetzen zu wollen, greift zu kurz. Denn die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union haben wesentliche Gestaltungsspielräume, in welchem Umfang ihre nationalen Regulierungsvorschriften den Wettbewerb in den Eisenbahnmärkten und die Attraktivität des Schienenverkehrs forcieren. Im Hinblick auf die Risiken für Interessenkollisionen auf institutioneller und auf individueller Ebene dokumentiert das BMVI sein mangelhaftes Problembewusstsein. Das BMVI ignoriert fortwährend seine Pflicht, Interessenkonflikte in jedem Einzelfall sorgfältig zu prüfen und diese sachgerecht aufzulösen. Das BMVI sollte in dem Gesetzgebungsverfahren darauf verpflichtet werden, die im vorliegenden Bericht ausgesprochenen Handlungsempfehlungen umzusetzen.“⁸

3. Was der Entwurf für den Deutschlandtakt leistet

3.1. Beratungsgang 2020

Nimmt man die Nichtbehandlung dieser genannten Themen als gegeben, bleiben trotz des erheblichen Umfangs der Änderungen nicht mehr so viele kontroverse Themen übrig. Der nun dem Bundestag zugeleitete Entwurf leistet im Wesentlichen eine Anpassung an den veränderten Stand des EU-Rechts: Durchführungsrechtsakte zu

⁸ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts, Gz.: III 4 - 2021 - 0665 Bonn, den 6. April 2021, Ausschussdrucksache 19(15) 478, hier S. 9.

Rahmenverträgen⁹, zu Wartungseinrichtungen¹⁰ und zur Erstellung des Fahrplans bzw. der Trassenzuweisung¹¹ sowie das sogenannte „WESTbahn-Urteil“¹² wurden in den deutschen Gesetzestext umgesetzt. Dadurch entsteht ein sehr umfangreicher Änderungskatalog, der aber in vielen Fällen vor allem redaktioneller Natur ist und wenige inhaltliche Folgen haben wird. Zu einigen anderen materiellen Änderungen verweisen wir hier auf unsere Stellungnahme vom Dezember 2020.¹³

Als das wesentliche inhaltliche Projekt des Gesetzentwurfs bleibt der Beginn der Implementierung des Deutschlandtakts. Auch hier ist zu bemängeln, dass die Einbeziehung des Knowhows der Branche zwar ernsthaft versucht, dann aber nicht konsequent zu Ende gebracht wurde.

Das „Zukunftsbündnis Schiene“, das im Juni 2020 seinen Abschlussbericht veröffentlicht hat, hatte bereits weitgehende Beratungen zu diesem Themenkomplex begonnen. Eine seiner Arbeitsgruppen hat auch nach dem formalen Abschluss des Zukunftsbündnis' seine Beratungen unter dem neuen Namen „Koordinierungsgruppe Deutschlandtakt“ fortgesetzt, insbesondere in einer Unterarbeitsgruppe zu regulatorischen Fragen. Dabei wurden im Wesentlichen zwei Wege diskutiert, wie die Prinzipien des Deutschlandtakts und vor allem der Fahrplanentwurf in das bestehende System übertragen werden könnten:

- (1) Trassen könnten so vorkonfiguriert werden, dass (zunächst) nur solche Trassen angeboten („ins Schaufenster gestellt“) werden, die dem Deutschlandtaktfahrplan entsprechen. Erst wenn diese vergeben wären, würden weitere Trassenanmeldungen berücksichtigt.

...oder...

⁹ Durchführungsverordnung (EU) 2016/545 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0545&from=DE> (Rahmenverträge).

¹⁰ Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2177&rid=1> (Serviceeinrichtungen).

¹¹ Änderung des Annex VII der Recast-Richtlinie 2012/34/EU, Durchführungsverordnung 2017/2075, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2075&from=DE> (Zuweisung von Fahrwegskapazität, Fahrplanerstellung).

¹² Rechtssache C-210/18 - WESTbahn Management, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=2EAB64B1351B6A6F85C5ACE5B1992B0C?text=&docid=216045&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=247787> (Personenbahnsteige und Laderampen als Teil des Mindestzugangspakets).

¹³ <https://mofair.de/wp-content/uploads/2020/12/201214-mofair-Stellungnahme-zum-ERegG-Entwurf.pdf>.

(2) Im Konfliktfall zwischen Trassenanmeldungen, die zum Deutschlandtaktfahrplan entsprechen und solchen, für die das nicht gilt, würden immer die „konformen“ Trassenanmeldungen bevorzugen.

Wegen europarechtlicher Bedenken gegen Variante (1) optierte die UAG für Variante (2). Allerdings trat dann – erst dann, nicht schon zuvor – seitens des BMVI die Sorge auf, auch diese könnte nicht vereinbar mit dem Europarecht sein.

Um dennoch einen Schritt vorwärtszukommen, einigte man sich *nolens volens* darauf, wenigstens eine Experimentierklausel in das Gesetz aufzunehmen. Die Zusage, den fertigen Entwurf mit der UAG weiter zu diskutieren, wurde seitens des BMVI nicht eingehalten. Die UAG wurde seit September 2020 nicht mehr einberufen. Wertvolle Zeit für eine weitere Verbesserung des Entwurfs verstrich ungenutzt.

3.2. Zu einzelnen Änderungen

§ 1 Begriffsbestimmungen

Positiv ist, dass „Deutschlandtakt“ und „Integraler Taktfahrplan“ erstmals im ERegG auftauchen und legaldefiniert werden. Allerdings werden der Qualitätsanspruch des „integralen Taktfahrplans“ und damit auch des „Deutschlandtakts“ mit „Takt“ und „gesichertem Anschluss“ nicht näher konkretisiert bzw. auch nicht im weiteren Gesetzestext aufgegriffen und umgesetzt. Die in (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.“

§ 49 Rahmenvertrag und § 49a Verfahren zur Genehmigung von Rahmenverträgen

Rahmenverträge hatte die DB Netz bis zum Jahr 2016 angeboten, war nach dem Inkrafttreten der Durchführungsverordnung (EU) 2016/545 EU jedoch davon abgekommen. Die DVO schwächte nach allgemeiner Ansicht die Schutzwirkung künftiger Rahmenverträge so sehr, dass sich der administrative Aufwand nicht mehr lohnte.

Zu einem erheblichen Teil (75 % der gebundenen Trassenkapazität) liefen die Verträge zum Fahrplanwechsel im Dezember 2020 aus. Es stellte sich immer drängender die Frage nach einer überjährigen Trassensicherung. Es drohte die Gefahr zunehmend chaotischer Zustände auf dem Netz, ehe der systematische Deutschlandtakt eingeführt sein würde. Da nun aber, wie erwähnt, der ganze Schritt zum Deutschlandtakt vermeintlich nicht möglich ist, sollen nun doch wieder Rahmenverträge angeboten werden. Diese sind aber – daran sei hier erinnert – kein geeigneter Ersatz für einzuführende Systemtrassen. Sie können nur eine zeitlich begrenzte Übergangslösung darstellen.

Um die Bestimmungen der Durchführungsverordnung (EU) 2016/545 EU zu „neutralisieren“, sollen nun neue Rahmenverträge der Genehmigung der Bundesnetzagentur bedürfen. Das ist ein möglicher Weg. Allerdings ist völlig unklar, wie das BMVI auf die Vermutung kommt, dass künftig p. a. ca. 60 Rahmenverträge zu prüfen seien. Zum Vergleich: Zu Hochzeiten gab es von ihnen eine knapp fünfstellige (!) Anzahl.

Dabei ist das künftige Verhältnis zwischen den noch gültigen „alten“ Rahmenverträgen, den auf der neuen Grundlage abzuschließenden „neuen“ Rahmenverträgen¹⁴ sowie denen im weiteren Verlauf unter § 52a genannten (überjährigen) Kapazitätsnutzungskonzepten (KNK) und Kapazitätsnutzungsplänen (KNP) weiter unklar. Unklar ist auch noch immer die weitere zeitliche Abfolge: Wann kann welches Instrument wo eingeführt werden? Aufgrund der langen Vorlaufzeiten ist dies eine sehr schwierige konzeptionelle Frage. DB Netz bemüht sich derweil, zum Beispiel im „Runden Tisch Kapazität“, mit Vertretern der Branche um Klärung der offenen Fragen. Diese ist aber noch nicht erreicht.

§ 52a Pilotprojekte

Diese neue Bestimmung soll nun also *in nuce* die Prinzipien des Deutschlandtakts enthalten und erste Erfahrungen ermöglichen. Diese sollen dann als Hebel für eine Rechtsanpassung auf europäischer Ebene genutzt werden, die dann wiederum die volle Einführung des Deutschlandtakts auf dem gesamten deutschen Netz ermöglichen könnte.

¹⁴ Sie sollen „Kapazitätsrahmenverträge“ (KRVe) heißen.

Konkret soll es dazu eine Rechtsverordnung des BMVI geben, die der Zustimmung des Bundesrats¹⁵ bedarf, in der der genaue Geltungs- bzw. Anwendungsbereich festgelegt werden soll. Dies wirkt so, als sei das BMVI mit eigenen Konzepten, die man mit der Branche und den Ländern hätte abstimmen können, nicht rechtzeitig fertig geworden, um eine Beschlussfassung zum ERegG noch in dieser Legislaturperiode zu ermöglichen. Dabei ist aber gerade der Erlass dieser Verordnung zweifellos eine hochpolitische Frage.

Ferner fällt auf, dass im Entwurf von „Strecken“ (Abs. 1) die Rede ist, der Begriff aber selbst unbestimmt bleibt. Zwischen einer klassischen Kursbuchstrecke (KBS) und einem ganzen Korridor mit Zu- und Abläufen liegt viel Interpretationsspielraum. Das BMVI veranschlagt ausweislich der Aufwandsabschätzung die Prüfung von drei (!) Kapazitätsnutzungskonzepten pro Jahr durch die Bundesnetzagentur. Es schließlich unklar, wie die Einbeziehung der Branche in die Verordnungsgebung aussehen soll.

Wir schlagen daher in Abstimmung mit anderen Verbänden folgende Änderungen in § 52a ERegG-E Abs. (1) und (2) folgende Formulierungen vor:

§ 52a Pilotprojekte zur Erprobung neuer Modelle der Kapazitätsnutzung und der Fahrplanerstellung sowie des Deutschlandtakts; Verordnungsermächtigung

(1) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung Strecken einschließlich relevanter Knoten festzulegen, auf denen Pilotprojekte zur Erprobung verschiedener neuer Modelle der Kapazitätsnutzung und der Fahrplanerstellung durchgeführt werden. Die Zugangsberechtigten der Bundeschienenwege und deren Verbände sind zu beteiligen. Dies dient insbesondere der Erprobung von Modellen im Hinblick auf den geplanten Deutschlandtakt sowie auf europäischer Ebene der Ermöglichung von Projekten im Rahmen des Projektes ‚Redesign of the International Timetabling Process‘. Die Festlegung gemäß Satz 1 kann mit Vorgaben verbunden werden, insbesondere

¹⁵ Der Referentenentwurf hatte noch keine Zustimmungserfordernis des Bundesrats vorgesehen. Diese Idee wurde klugerweise fallen gelassen.

1. wie das Verfahren zur Aufstellung des Kapazitätsnutzungsplans unbeschadet des § 19 nach Absatz 2 auszugestalten ist,
2. wie für die ausgewählten Strecken und Knoten eine Mittelfristperspektive im Sinne eines Kapazitätsnutzungskonzeptes aussehen kann und
3. welchen Bedingungen die Konstruktionsparameter unbeschadet des Absatzes 2 Satz 6 zu genügen haben.

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.¹⁶

- (2) Für nach Absatz 1 festgelegte Strecken hat der Betreiber der Schienenwege jeweils einen Kapazitätsnutzungsplan aufzustellen. Der Betreiber der Schienenwege darf dabei von den Vorgaben der §§ 52, 55 und 57 abweichen. In dem Kapazitätsnutzungsplan sind die Kapazitäten auf die einzelnen Verkehrsdienste entsprechend ihren Bedarfen zu verteilen. Übersteigen die Bedarfe die Kapazitäten, ist bei der Kapazitätsverteilung zusätzlich der gesellschaftliche Nutzen der jeweiligen Verkehrsdienste zu berücksichtigen. § 56 Absatz 3 bleibt unberührt.

¹⁶ Begründung zu den Änderungen in (1):

Zu „Die Zugangsberechtigten der Bundeschienenwege und deren Verbände sind zu beteiligen.“: Aus der Sicht der Schienenbranche und zahlreicher Verbände (BAG SPNV, mofair, NEE, VDV, Allianz pro Schiene) erscheint es als unbefriedigend, dass der neue § 52a des ERegG-E eine Erprobungsklausel auf Pilotstrecken ermöglichen will, ohne dabei eine angemessene Beteiligung der Schienenbranche und insbesondere der Zugangsberechtigten von Anfang an sicherzustellen. Dies widerspricht auch dem in den vergangenen Jahren erfolgreich arbeitenden „Zukunftsbündnisses Schiene“, in dem es zu branchenweiten Übereinkünften u.a. bezüglich des Deutschlandtakts gekommen war. Dieser Weg sollte konsequent fortgeführt und dazu die Beteiligung der Schienenbranche gerade auch bei der Erprobung neuer Fahrplankonzepte verbindlich geregelt werden.

Zu „verschiedener neuer Modelle“: Es geht nicht nur um die „Erprobung neuer Modelle“: Durch die Präzisierung „Erprobung *verschiedener* neuer Modelle“ soll klargestellt werden, dass unterschiedliche Ansätze der Kapazitätsnutzung und Fahrplanerstellung erprobt werden sollen. Das betrifft z. B. die Frage, inwieweit Trassen „vorkonstruiert“ werden sollen und welche Auswirkungen, etwa im Hinblick auf die Verbindlichkeit diese Vorkonstruktion gegebenenfalls bei späteren Vorrangregelungen haben. Die Schienenbranche soll nicht nur bei der Auswahl der Erprobungsstrecken beteiligt werden, sondern auch bei der Diskussion, in welcher Weise die jeweilige Erprobung erfolgen soll. Wichtig erscheint nicht nur eine Betrachtung von Strecken, sondern auch zumindest bei einzelnen Pilotprojekten die Einbeziehung von Knoten.

Der Betreiber der Schienenwege hat bei der Festlegung der Konstruktionsparameter darauf zu achten, dass diese einem wirksamen Wettbewerb nicht entgegenstehen. In dem Kapazitätsnutzungsplan sind ferner unter Berücksichtigung der Ziele des § 3 die im Rahmen der Erstellung des Netzfahrplans maßgeblichen Einzelheiten des Koordinierungs- und Streitbeilegungsverfahrens zu regeln.¹⁷

4. Zu einigen Änderungsvorschlägen der Länder

Hier sind einige positive Klarstellungen enthalten, etwa zu den Stationsentgelten und zur Überprüfung der Höhe der Infrastrukturnutzungsentgelte in § 37, die die Bundesregierung erfreulicherweise zur Annahme empfiehlt.

§49 Rahmenverträge (Ziffer 6. der Stellungnahme des Bundesrats)

Der Länder haben hier versucht, aus einer Kann- eine Soll-Regelung zum Abschluss von Rahmenverträgen zu machen. Da aber die Rahmenverträge ohnehin nur eine Übergangslösung zum Deutschlandtakt sein können und, wie gezeigt, die Details zur Umsetzung weiter unklar sind, wäre eine Soll-Regelung eher kontraproduktiv.

¹⁷ Begründung zu den Änderungen in (2):

Zu „2. wie für die ausgewählten Strecken und Knoten eine Mittelfristperspektive im Sinne eines Kapazitätsnutzungskonzeptes aussehen kann und...“: Bisher spricht § 52a in Absatz 3 von einem „Kapazitätsnutzungsplan“, der nur „jeweils für die Dauer einer Netzfahrplanperiode“ gilt, also jeweils für ein Jahr. Kapazitätsnutzung und Fahrplanerstellung, die erprobt werden sollen, sollten jedoch auch in einem mittelfristigen Rahmen geplant werden, so wie dies z. B. auch bei den geplanten „Deutschlandtakt-Etappen“ angedacht ist: Während einer solchen Etappe gibt es für fünf bis ca. zehn Jahren keine gravierenden Infrastrukturveränderungen, so dass in diesem Zeitraum mit dem vorhandenen und relativ leicht zu prognostizierenden Mehrverkehr eine konzeptionelle mehrjährige Planung erfolgen kann, welche für die Zugangsberechtigten eine größere Verbindlichkeit schaffen kann. Beispielsweise gibt es in der Schweiz neben den jährlich geltenden Netznutzungsplänen auch ein Netznutzungskonzept. Auf diese Weise, also mit einem mehrjährigen Kapazitätsnutzungskonzept und mit jeweils für ein Jahr geltenden Kapazitätsnutzungsplänen können verschiedene Modelle des Deutschlandtakts am besten erprobt werden, da auch bei dessen Einführung Kurz-, Mittel- und Langfristperspektiven zu berücksichtigen sind. Auch TTR, das als europäisches Projekt ebenfalls erprobt werden soll, gibt eine mittelfristige Kapazitätsplanung vor.

§52 Netzfahrplanerstellung, Koordinierungsverfahren, Streitbeilegungsverfahren (Ziffer 7.)

Auch hier versuchen die Länder durch die Streichung des „ins Netz eingebundenen Verkehrs“ eine (vermeintlich) stärkere Stellung der integrierten Taktfahrpläne SPNV zu erreichen.

Zwar ist das Ansinnen, integrierte Taktfahrpläne abzusichern, grundsätzlich richtig und wichtig. Das hier gewählte Mittel ist aber falsch.

Eine einseitige Stützung der heute bestehenden Taktfahrpläne in den Ländern würde implizit auch eine Stützung der heute bestehenden Taktfahrpläne von DB Fernverkehr bedeuten, auf die die regionalen SPNV-Taktfahrpläne meist ausgerichtet sind. Diese indirekte Stützung der Linienverbindungen *eines* SPNV-Unternehmens sind aber nicht im Sinne des Wettbewerbs. Ziel muss es vielmehr sein, im Rahmen des Deutschlandtakts ein breit getragenes Grundgerüst an Verkehrsangebot mit Wettbewerbschancen für alle Anbieter zu schaffen. Integrale Taktfahrpläne im regionalen SPNV gehören selbstverständlich dazu. Sie werden aber gegenüber dem heutigen Stand an vielen Stellen ihre Fahrlagen ändern müssen.

Unter Ziffer 11. a) und b) bittet der Bundesrat um Prüfung, wie EVU bei Infrastrukturmängeln und/oder Baustellen entlastet werden können. Die Intention ist richtig und wird, wie oben beschrieben, durch das aktuelle Urteil des BGH gestützt. Dass der Bund hier keinen Handlungsbedarf erkennt, ist nicht nachvollziehbar. Dass er in diesem Zusammenhang auf die automatische Minderung und das Anreizsystem verweist, zeigt, dass er das Problem, das den EVU durch schlechte Infrastruktur und deren Folgeschäden entsteht, nicht im Ansatz erfasst hat. Oftmals hat die DB Netz selbst erläutert, dass Minderung und Anreizsystem gerade *kein* Äquivalent für Schadensersatz sein können, und im übrigen Schadensersatz immer rundweg abgelehnt. Angesichts des BGH-Urteils ist es nun höchste Zeit, Klarstellungen ins ERegG aufzunehmen, die einen Haftungsausschluss für Folgeschäden durch Verletzungen von Vertragspflichten durch die EIU unmöglich machen. Ferner muss sichergestellt werden, dass zu erwartende Schadensersatzzahlungen für vergangene und zukünftige Tatbestände nicht bei der künftigen Festlegung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten (AGK gem. § 25) geltend gemacht werden können.

Auch die Intention der Länder unter 11.c), den Plan zur Ausweitung der Schienenwegskapazität (PEK) nach § 59 mit mehr Durchschlagskraft zu versehen, indem die in ihm entwickelten Maßnahmen in den vordringlichen Bedarf des BVWP aufgenommen werden, unterstützen wir.

Schließlich ist der Wunsch der Bundesländer nach einem Bußgeldkatalog bei Verstößen gegen Regulierungsvorschriften absolut gerechtfertigt. Dieser war, wie schon geschildert, im Referentenentwurf der ERegG-Novelle unter § 81 noch enthalten und verschwand dann zwischen November 2020 und Januar 2021 aus dem Gesetzesentwurf. Dass das Bundesverkehrsministerium seine fachliche nachgeordnete Behörde hier so im Stich gelassen hat, muss auf parlamentarischem Wege unbedingt wieder geheilt werden.

5. Votum mofair

Aus unserer Sicht ist das Gesetz in dieser Form bestenfalls zu einem Viertel fertig. Über vier Jahre Erfahrungen mit der Leistung des Gesetzes wurden nicht genutzt, um die Eisenbahnregulierung auf eine breitere Basis zu stellen.

Selbst wenn man akzeptiert (*quod non*), dass die großen Fragen des Marktde-signs wie etwa weitergehende Entflechtung des großen integrierten Konzerns und der Übergang zum Grenzkostenprinzip in diesem Novellierungsverfahren nicht an-gepackt werden sollen, enttäuscht der Entwurf. Denn auch sein größtes inhaltliches Thema, die beginnende Implementierung des Deutschlandtakts, vermag er kaum zu bearbeiten. Daher ist offensichtlich, dass das Eisenbahnregulierungsgesetz gleich nach der Bundestagswahl und der Neukonstituierung von Bundestag und Bundes-regierung erneut einer grundlegenden, umfassenden Revision zu unterziehen ist.

Wenn die Fraktionen im Deutschen Bundestag trotz aller dieser grundsätzlichen Bedenken dem Entwurf ihre Zustimmung geben wollten, sollten sie mindestens fol-gende drei Punkte aufnehmen:

1. Änderungen in § 52a wie oben vorgetragen (S. 12-14).
2. Klares Bekenntnis zur Haftung der EIU bei Schlechtleistungen für Folgeschä-den der Zugangsberechtigten.
3. (Wieder-) Aufnahme des Bußgeldkatalogs in § 81 aus dem Referentenentwurf zur ERegG-Novelle.

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts (BT-Drs. 19/27656) aus Anlass der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages

Die Revision des Regulierungsrechtes für den Sektor Eisenbahnen wird von der Branche auf der Grundlage der mittlerweile vorliegenden Erfahrungen auf diesem Rechtsgebiet als überfällig betrachtet. Wir begrüßen daher, dass der Gesetzgeber diesen für regulierte Unternehmen wie für Zugangsberechtigte wichtigen Gesetzentwurf nun auf den Weg bringt.

Der VDV steht in engem Austausch mit seinen über 200 Mitgliedsunternehmen im Eisenbahnbereich, um seine fachlichen Einschätzungen aus den praktischen Erfahrungen betroffener Unternehmen auf Seiten der Infrastrukturunternehmen wie der Zugangsberechtigten abzuleiten. Auf dieser Grundlage hat sich der Verband wiederholt zu verschiedenen Aspekten der Eisenbahnregulierung unter besonderer Berücksichtigung der Perspektive kleinerer und mittlerer Unternehmen geäußert. Bei unseren Beurteilungen geht es um eine angemessene Abwägung zwischen der ökonomisch gebotenen Regulierung marktmächtiger Unternehmen und einer auch im verkehrspolitischen Kontext kontraproduktiven Überforderung kleinerer und mittlerer Unternehmen ohne oder mit lediglich geringer Marktmacht.

Daher begrüßen wir ausdrücklich die Absicht des Gesetzgebers, Betreiber der Schienenwege mit einem Schienennetz von höchstens 1.000 Kilometer Streckenlänge von den Anforderungen der §§ 24 bis 30 ERegG zu entlasten (§ 2a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ERegG-E; „Anreizregulierung“).

Darüber hinaus regen wir an, die im Folgenden dargelegten Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

Zu § 2c Abs. 1 Satz 2 ERegG-E (Ausnahmen für Schienennetze ohne strategische Bedeutung)

Die Nutzung einer Infrastruktur durch Verkehre im Auftrag der öffentlichen Hand ist kein geeignetes Kriterium für die strategische Bedeutung. Ein geeignetes Kriterium wäre – neben der Trassennachfrage – alternativ die Anzahl regelmäßiger Nutzer.

Grundsätzlich begrüßen wir die Absicht des Gesetzgebers, anstelle einer relativ aufwendigen Befreiung im Rahmen des § 2 Abs. 7 ERegG eine gesetzliche Ausnahmeregelung zu treffen. Eine gesetzliche Regelung hätte allerdings zur Folge, dass dem regulierten Unternehmen – anders als heute im Falle der Ablehnung eines Befreiungsantrags – Rechtsmittel verwehrt blieben. Umso mehr kommt es also darauf an, die zugrunde zu legenden Kriterien sachgerecht auszutarieren.

Vor diesem Hintergrund sehen wir bereits die aktuelle Praxis der Regulierungsbehörde, bei Nutzung der fraglichen Infrastruktur durch öffentlich finanzierte Personennahverkehre auf eine strategische Bedeutung zu schließen, außerordentlich kritisch. Es handelt sich, erst recht bei einer gesetzlichen Regelung ohne Ermessensspielraum und Rechtsmittel, um ein untaugliches Kriterium. So würden z. B. bereits SPNV-Angebote, die lediglich zu besonderen Anlässen (z. B. saisonale Angebote, Wochenendbedienung) in Auftrag gegeben werden, der jeweiligen Infrastruktur zwingend „strategische Bedeutung“ zumessen, was in keinerlei Hinsicht sachgerecht wäre. Auch ein geringfügiger Probetrieb in Reaktivierungsprojekten

fürte zu dieser Rechtsfolge. Und schließlich ist nicht nachvollziehbar, warum lediglich eine einzelne Verkehrsart über die strategische Bedeutung der Infrastruktur entscheiden sollte.

Als sachgerechtes Kriterium zur Beurteilung der strategischen Bedeutung sähen wir neben der Nachfrage nach Trassen alternativ die Zahl der Nutzer an. Lediglich eine Infrastruktur, die regelmäßig bei einer größeren Anzahl Zugangsberechtigter auf Interesse stößt, bedarf der Regulierung. Wir regen daher an, wie folgt zu formulieren:

„Eine strategische Bedeutung liegt dann nicht vor, wenn die Betriebsleistung des Netzes 700.000 Trassenkilometer im Jahr nicht übersteigt oder das Netz von weniger als zehn Zugangsberechtigten regelmäßig genutzt wird.“

Zu § 52a ERegG-E (Pilotprojekte zur Erprobung neuer Modelle ...)

An Pilotprojekten u. a. zur Umsetzung des Deutschlandtaktes ist die Branche, insbesondere Zugangsberechtigte und ihre Verbände, von Anfang an zu beteiligen. Neben den Strecken müssen jeweils die relevanten Knoten betrachtet werden.

Mit Einführung einer „Experimentierklausel“ im Sinne von Pilotprojekten zur Erprobung neuer Konzepte der Kapazitätsnutzung und Fahrplanerstellung sowie des Deutschlandtaktes soll die Chance eröffnet werden, alternative Verfahren der Trassenvergabe zu testen. Der VDV wertet den Deutschlandtakt als einen wichtigen Baustein auf dem Weg zur Vollendung der Verkehrswende. Insofern begrüßen wir grundsätzlich, dass der Gesetzgeber begonnen hat, die für die Umsetzung des Deutschlandtaktes notwendigen Anpassungen des Regulierungsrechtes vorzunehmen.

Der Gesetzentwurf bleibt jedoch weit hinter den in der Branche erwarteten und für erforderlich gehaltenen Festlegungen zurück. Auch der Verweis auf eine Rechtsverordnung zur Auswahl der Pilotprojekte bleibt vage und wenig transparent. Dies ist umso nachteiliger, als der sukzessive Übergang auf ein mit den Zielen des Deutschlandtaktes kompatibles Nutzungskonzept weitreichende Konsequenzen für alle Zugangsberechtigten, ggf. auch für die Betreiber anderer Infrastruktur als der des Bundes, haben wird.

Wir regen daher dringend an, die Branche – insbesondere Zugangsberechtigte und ihre Verbände – möglichst frühzeitig zu beteiligen. Diese Beteiligung ist bereits bei Auswahl und Konzept der Pilotprojekte geboten. Außerdem halten wir die Begrenzung auf Strecken für nicht hinreichend. Nicht nur die tägliche Praxis des Eisenbahnbetriebs, sondern auch das Konzept des Deutschlandtaktes zeigen deutlich, dass mindestens in den stark frequentierten Abschnitten die jeweiligen Knoten mit in den Blick zu nehmen sind.

Gemeinsam mit anderen Verbänden der Branche schlagen wir daher vor, § 52a Abs. 1 und 2 wie folgt zu fassen:

„(1) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung Strecken einschließlich relevanter Knoten festzulegen, auf denen Pilotprojekte zur Erprobung verschiedener neuer Modelle der Kapazitätsnutzung und der Fahrplanerstellung durchgeführt werden. Die Zugangsberechtigten der Bundeschienenwege und deren Verbände sind zu beteiligen. Dies dient insbesondere der Erprobung von Modellen im Hinblick auf den geplanten Deutschlandtakt sowie auf europäischer Ebene der Ermöglichung von Projekten im Rahmen des Projektes Redesign of the International Timetabling Process. Die Festlegung gemäß Satz 1 kann mit Vorgaben verbunden werden, insbesondere

- 1. wie das Verfahren zur Aufstellung des Kapazitätsnutzungsplans unbeschadet des § 19 nach Absatz 2 auszugestaltet ist, und*
- 2. wie für die ausgewählten Strecken und Knoten eine Mittelfristperspektive im Sinne eines Kapazitätsnutzungskonzeptes aussehen kann und*
- 3. welchen Bedingungen die Konstruktionsparameter unbeschadet des Absatzes 2 Satz 6 zu genügen haben.*

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.

(2) Für nach Absatz 1 festgelegte Strecken hat der Betreiber der Schienenwege jeweils einen Kapazitätsnutzungsplan aufzustellen. Der Betreiber der Schienenwege darf dabei von den Vorgaben der §§ 52, 55 und 57 abweichen. In dem Kapazitätsnutzungsplan sind die Kapazitäten auf die einzelnen Verkehrsdienste entsprechend ihren Bedarfen zu verteilen. Übersteigen die Bedarfe die Kapazitäten, ist bei der Kapazitätsverteilung zusätzlich der gesellschaftliche Nutzen der jeweiligen Verkehrsdienste zu berücksichtigen. § 56 Absatz 3 bleibt unberührt. Der Betreiber der Schienenwege hat bei der Festlegung der Konstruktionsparameter darauf zu achten, dass diese einem wirksamen Wettbewerb nicht entgegenstehen. In dem Kapazitätsnutzungsplan sind ferner unter Berücksichtigung der Ziele des § 3 die im Rahmen der Erstellung des Netzfahrplans maßgeblichen Einzelheiten des Koordinierungs- und Streitbeilegungsverfahrens zu regeln.“

§ 39 ERegG (Besondere Entgeltregelungen, leistungsabhängige Entgeltregelung ...)

hier: Streichung des so genannten Anreizsystems für Betreiber von Serviceeinrichtungen

Der VDV spricht sich für eine Streichung des sogenannten Anreizsystems für Betreiber von Serviceeinrichtungen (§ 39 Abs. 4 ERegG) aus.

Der für Betreiber der Schienenwege konzipierte § 39 Abs. 2 ERegG sieht vor, dass die Entgeltregelungen für die Schienenwegnutzung durch leistungsabhängige Bestandteile den Eisenbahnverkehrsunternehmen und dem jeweiligen Betreiber der Schienenwege Anreize zur Minimierung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes bieten müssen. Gemäß § 39 Abs. 4 ERegG gilt dies für Betreiber von Serviceeinrichtungen entsprechend.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es im Bereich von Serviceeinrichtungen an marktrelevanten Störungen fehlt, denen ein solcher regulatorischer Eingriff und vor allem den damit verbundenen Aufwand auf Seiten der Unternehmen abhelfen könnte. Die Vorhaltung eines belastbaren Erfassungssystems auf Seiten des Betreibers einer Serviceeinrichtung und dazu korrespondierender Kontrollmechanismen auf Seiten der Nutzer stehen bei der ganz überwiegenden Mehrzahl der verschiedenartigen Serviceeinrichtungen außerhalb der Verhältnismäßigkeit. Die Regelung war von Anfang an umstritten, weil ein Anreizsystem in Serviceeinrichtungen regelmäßig nur wenig zur Effizienzsteigerung beitragen kann und den Betreibern der Serviceeinrichtungen hierfür keine vernünftigen Parameter zur Verfügung stehen.

Aus Sicht der Marktteilnehmer – Betreiber der Serviceeinrichtung und Zugangsberechtigte gleichermaßen – ist entscheidend, dass durch ein Anreizsystem ein messbarer Vorteil entsteht. Hinreichend substanzvoll nennenswerte Vorteile würden dann – und erst dann – den regulatorischen Eingriff rechtfertigen können. Solche Vorteile sehen wir nicht.

Hinzu kommt, dass das Anreizsystem für Betreiber von Serviceeinrichtungen auch mehr als vier Jahre nach dem Inkrafttreten des Eisenbahnregulierungsgesetzes nicht gelebt wird. Nach den Feststellungen der Bundesnetzagentur ist ein Anreizsystem, das den Anforderungen des § 39 Abs. 2 ERegG vollständig entspricht, „bislang nur in den Nutzungsbedingungen weniger Serviceeinrichtungsbetreiber vorhanden. In den meisten Fällen sind – wenn überhaupt – nur minimale Anzelelemente erkennbar“ (Schreiben der Bundesnetzagentur vom 23.02.2021 an den VDV). Der VDV hat bis heute weder aus seinen Gremien noch unmittelbar aus Mitgliedsunternehmen – namentlich aus Eisenbahnverkehrsunternehmen – Hinweise darauf erhalten, dass ein solches Anreizsystem vermisst worden wäre. Eine Regelung aber, für die kein praktisches Bedürfnis besteht, ist entbehrlich.

In diesem Zusammenhang rufen wir in Erinnerung, dass – aus gutem Grund – auch europarechtlich ein solches Anreizsystem mit leistungsabhängigen Bestandteilen nur für Betreiber der Schienenwege, nicht aber für Betreiber von Serviceeinrichtungen vorgesehen ist (vgl. Artikel 35 der Richtlinie 2012/34/EU).

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts (BT - Drs. 19/27656) aus Anlass der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages vom 9. April 2021 | 3/4 19

Der bundesdeutsche Gesetzgeber, der ansonsten stets auf eine strikte 1:1-Umsetzung europarechtlicher Vorgaben Wert legt, ging hier deutlich über die europäischen Maßgaben hinaus. Nationale Regelungen aber sollten nach unserem Dafürhalten den europäischen Rechtsrahmen nur im Ausnahmefall und vor allem nur dann verlassen, wenn zuvor breite Akzeptanz im Sektor festgestellt wurde. Letzteres ist hier nicht der Fall. Nach Auffassung des VDV ist von einem Anreizsystem mit leistungsabhängigen Bestandteilen im Bereich von Serviceeinrichtungen jedenfalls so lange abzusehen, wie nicht auf europäischer Ebene ein konsensfähiges Modell hierzu entwickelt und eingeführt wurde. Nur auf diese Weise ist eine Gleichbehandlung der Eisenbahnen in den Mitgliedstaaten gewährleistet. Wir haben allerdings nicht den geringsten Hinweis darauf, dass der europäische Gesetzgeber ein Anreizsystem mit leistungsabhängigen Bestandteilen für den Bereich von Serviceeinrichtungen auch nur in Erwägung zieht.

Wir rufen weiter in Erinnerung, dass bereits der seinerzeitige Gesetzentwurf der Bundesregierung ein Anreizsystem lediglich noch für Betreiber eines Personenbahnhofs vorsah (vgl. dazu BT-Drs. 18/8334, Seite 28, 201). Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur hingegen votierte in der 15. Legislaturperiode für eine Ausdehnung des Anreizsystems auf sämtliche Betreiber von Serviceeinrichtungen. Aus fachlicher Sicht war diese Entscheidung nicht nachvollziehbar (vgl. BT-Drs. 18/9099, Seite 8, 24).

Im Übrigen zeigt selbst die Praxis in Bezug auf die Betreiber der Schienenwege, dass die Effektivität eines solchen Systems zwischen regulatorischem Anspruch, praktischer Handhabbarkeit und messbarer Effekte an seine Grenzen stößt – und zwar obwohl die Implementierung leistungsabhängiger Entgelte dort durch einen vermeintlich klaren Bezug zur Pünktlichkeit ungleich einfacher gestaltet- und umsetzbar ist. So hat der VDV in den letzten Monaten von seinen Mitgliedsunternehmen mit Eisenbahnpersonenverkehr mehrere Hinweise auf den teils erheblichen Erfassungs- bzw. Bearbeitungsaufwand erhalten, der vor allem in Relation zum tatsächlichen Anreizeffekt sehr kritisch bewertet wird. Wenig effizient scheint auch die Implementierung leistungsfähiger Entgelte bei kleineren Betreibern der Schienenwege, deren Infrastruktur teilweise lediglich von einem Nutzer regelmäßig befahren wird (zweiseitiges Monopol).

Zu § 77a ERegG-E (Gerichtliches Verfahren)

Auf die Verkürzung des Instanzenzuges sollte zum jetzigen Zeitpunkt verzichtet werden.

Mit § 77a Abs. 3 ERegG-E soll im Wesentlichen der derzeit dreistufige Instanzenzug durch den Entfall der Berufung gegen verwaltungsgerichtliche Urteile auf zwei Instanzen beschränkt werden. Obgleich damit ein Zeitgewinn einhergeht und auch der Harmonisierungsfunktion der Mittelinstanz hier keine große Bedeutung zukommt, sehen wir dies aus zwei Gründen gleichwohl kritisch:

1. Aus Sicht der Unternehmen führt § 77a ERegG-E zu einer nachteiligen Verkürzung des Rechtsweges. Gerade entscheidungsrelevante Tatsachen können sowohl in Zugangsangelegenheiten als auch im Rahmen der Entgeltregulierung überaus komplex sein. Hier hat eine zweite Tatsacheninstanz durchaus ihre Berechtigung.
2. Das ERegG hat in den vergangenen Jahren zu einer verhältnismäßig hohen Anzahl an Rechtsstreitigkeiten geführt. Viele Verfahren sind noch anhängig. Daraus kann geschlossen werden, dass sich noch (lange) kein gefestigtes und gemeinsames Verständnis der teils schwer nachvollziehbaren Vorschriften des Eisenbahnregulierungsgesetzes und seiner europarechtlichen Bezüge entwickelt hat. Bislang ganz wesentlich zum Rechtsverständnis beigetragen hat nach unseren Beobachtungen die stete Auseinandersetzung der höchstrichterlichen Rechtsprechung mit den Sichtweisen, Auslegungen und Argumenten der Mittelinstanz. Nach unserer Einschätzung würde die Fortentwicklung eines gemeinsamen Rechtsverständnisses spürbar leiden, wenn auf die Erkenntnisquelle Mittelinstanz jetzt ohne Not verzichtet würde. Ein etwaiger prozessualer Zeitgewinn könnte diesen Verlust an Expertise nicht aufwiegen.

Vor diesem Hintergrund regen wir an, einstweilen auf § 77a Abs. 3 ERegG-E zu verzichten und die Vorschrift zu streichen. Über eine Verkürzung des Instanzenzuges sollte zu einem späteren Zeitpunkt erneut nachgedacht werden, frühestens jedoch zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des Eisenbahnregulierungsgesetzes.

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur

Ausschussdrucksache

19(15)479-C

Stellungnahme zur 107. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 14.04.2021

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M.
Universität Regensburg, Lehrstuhl für Öffentliches
Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht
und Informationsrecht
Universitätsstraße 31
93040 Regensburg

Juergen.Kuehling@ur.de

Bonn, 12.04.2021

Stellungnahme zur Anhörung
des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages
am 14. April 2021
zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts

Prof. Dr. Jürgen Kühling ist zugleich Vorsitzender der Monopolkommission. Diese Stellungnahme ist daher mit den Mitgliedern der Monopolkommission abgestimmt und greift auf Erkenntnisse der Monopolkommission aus vorangegangenen Stellungnahmen zurück (insbesondere „7. Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Baden-Baden 2019“ sowie „Wettbewerb im Bahnmarkt nicht gefährden!, 6. Policy Brief, Bonn, 17. Dezember 2020“).

1. Vorbemerkungen

Mit dem vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts soll das bestehende Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) angepasst werden. Dazu hatte die Bundesnetzagentur basierend auf ihren Erfahrungen im September 2019 einen Evaluierungsbericht veröffentlicht. Dieser adressiert neben bestehenden Problemen in der gegenwärtigen Regulierungspraxis auch jüngst in Kraft getretenes EU-Recht und Rechtsprechung des EuGH, an die das deutsche Recht anzupassen ist. Basierend auf diesem Bericht wurden in der Novelle die Ausnahmemöglichkeiten vom Regulierungsrecht ausgeweitet (§§ 2, 2a, 2b ERegG-E), die Regelungen für Rahmenverträge angepasst (§§ 49, 49a ERegG-E) und Kapazitätszuweisungsvorschriften erweitert (§§ 50, 51, Anlage 8 ERegG-E). Zusätzlich wurde eine Erprobungsklausel für neue Fahrplankonzepte im Rahmen des Deutschlandtaktes eingeführt (§ 52a ERegG-E).

Das Ziel des ERegG ist es, den Wettbewerb auf den Schienenverkehrsmärkten zu stärken, ihn fair auszugestalten und potenziellen Diskriminierungen von Eisenbahnverkehrsunternehmen vorzubeugen. In den Bereichen des SPNV und SGV hat sich der Wettbewerb in den letzten Jahren bereits erfreulich entwickelt. Gleichwohl dürfte der Zuwachs an Marktanteilen von Wettbewerbern teils stärker auf andere Faktoren als das ERegG – z. B. im SPNV eine in der Praxis verstärkt vorgenommene Ausschreibung von SPNV-Dienstleistungen durch die Aufgabenträger – zurückzuführen sein. Die Änderungen, welche mit dem vorliegenden Gesetzentwurf einhergehen, sollten daher so ausgestaltet sein, dass sie den intra- und intermodalen Wettbewerb auf dem Eisenbahnverkehrsmarkt weiter stärken und ausbauen.

Die geplanten Änderungen sind ein erster Schritt zur Schaffung eines effizienteren Regulierungsrahmens und als solche in Teilen zu begrüßen. Dies gilt etwa für die Ausweitung der Ausnahmemöglichkeiten von der Eisenbahnregulierung, die in den §§ 2 ff. ERegG-E vorgesehen sind (Abschnitt 2). Auch die Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung (z. B. in § 77a Abs. 3 ERegG-E) können zu einer besseren Regulierung beitragen. Die Verkürzung des Instanzenzugs, die mit der Gesetzanpassung umgesetzt werden soll, hatte die Monopolkommission in ihrem Sektorgutachten aus dem Jahr 2019 empfohlen.¹ Sie kann eine schnellere Rechtssicherheit für alle Beteiligten schaffen und ist daher ausdrücklich zu begrüßen. Darüber hinaus ist die Verknüpfung einer Hauptsacheentscheidung über höhere Entgelte mit einem vorherigen Eilrechtsschutzverfahren gemäß § 35 Abs. 6 und 7 ERegG-E gerechtfertigt, weil der damit verbundene Schutz kleinerer Marktteilnehmer zur Sicherung des Wettbewerbs erforderlich ist. Der Gesetzgeber folgt damit einem Vorschlag der Monopolkommission.² Auch die mit den Anpassungen geplante Möglichkeit zur Erprobung von Pilotprojekten zum Deutschlandtakt ist im Prinzip positiv zu bewerten, da sie neue Modellerprobungen unabhängig von dem bestehenden regulatorischen Rechtsrahmen ermöglicht. Doch birgt der gewählte Ansatz der Erprobungsklausel in § 52a ERegG-E auch wettbewerbliche Gefahren, welche zu beheben sind (Abschnitt 3). Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf weitere Änderungen, die aus wettbewerblicher Sicht noch ergänzt werden muss. Zu diesen Änderungen zählen die geplanten Anpassungen zu Rahmenverträgen in den §§ 49, 49a ERegG-E (Abschnitt 4) sowie die Änderungen der Kapazitätszuweisungsvorschriften in den §§ 50, 51 Anlage 8 ERegG-E (Abschnitt 5).

¹ Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Baden-Baden 2019, Tz. 188 f.

² Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Baden-Baden 2019, Tz. 191 ff.

Aus Sicht der Monopolkommission sind darüber hinaus weitere Anpassungen notwendig, um den inter- und intramodalen Wettbewerb der Eisenbahnmärkte zu stärken. Durch Anpassungen des bestehenden Gesetzesentwurfs könnten weitere Verbesserungen umgesetzt werden. Beispielsweise dürfte eine Wiederaufnahme des zunächst vorgesehenen Bußgeldkatalogs hilfreich sein (Abschnitt 6). Darüber hinaus sind zur gezielten Stärkung des Wettbewerbs grundlegende Änderungen in einer weiteren Gesetzesreform anzuraten (Abschnitt 7).

2. Ausweitung der Ausnahmemöglichkeiten von der Eisenbahnregulierung (§§ 2 ff. ERegG-E)

Ein wesentliches Anliegen des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist die Absenkung des Regulierungsumfangs für kleinere Eisenbahninfrastrukturbetreiber, indem die Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten von der Eisenbahnregulierung erweitert werden. Die Gesetzesanpassung soll insoweit dem Umstand Rechnung tragen, dass der überwiegende Teil der im Eisenbahnsektor tätigen Infrastrukturunternehmen nur eine sehr eingeschränkte Marktbedeutung besitzt und dass diese deshalb keiner umfassenden Regulierung bedürfen. Zugleich sollen im Rahmen der Novellierung die bisher in § 2 ERegG verankerten Ausnahme- und Befreiungsregelungen von Vorschriften des ERegG grundlegend überarbeitet und thematisch neu in den §§ 2, 2a und 2b ERegG-E zusammengestellt werden.

Die Monopolkommission begrüßt die generelle Ausweitung von Freistellungsmöglichkeiten, weil dadurch mehr vergleichsweise kleine Unternehmen von den regulierungsrechtlichen Belastungen befreit werden können und damit der Weg hin zu einer fokussierteren Regulierung geebnet wird. Eine wesentliche Änderung des Gesetzesentwurfes gegenüber dem geltenden Recht besteht in der Neufassung der Voraussetzungen für Ausnahmen und Befreiungen von den Entflechtungs- sowie Entgelt- und Zuweisungsvorschriften in Bezug auf Eisenbahnanlagen, Serviceeinrichtungen und Schienennetze (§§ 2a ff. ERegG-E).

Während nach den derzeitigen Regelungen eine behördliche Befreiung von Vorschriften des ERegG möglich ist, wenn keine Beeinträchtigung des Wettbewerbs zu erwarten ist, sind insbesondere Betreiber der Schienennetze zukünftig gesetzlich von einem Großteil der Regulierung ausgenommen, wenn diese Netze keine strategische Bedeutung für das Funktionieren des Schienenverkehrsmarktes haben. Eine strategische Bedeutung liegt nicht vor, wenn die Betriebsleistung eines Netzes unter 700.000 Trassenkilometer im Jahr beträgt und wenn das Netz nicht zur Durchführung von SPNV-Diensten im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages genutzt wird (vgl. § 2c Abs. 1 S. 2 ERegG-E und die dazugehörige Begründung). Das neue Kriterium der „strategischen Bedeutung“ ist zu begrüßen. Aufgrund dessen werden zukünftig vorrangig die großen und wirtschaftlich relevanten Schienennetze der Regulierung unterworfen. Außerdem werden Netze erfasst, die für den gemeinwirtschaftlichen SPNV genutzt werden, nicht aber Netze für anderweitige (z. B. museale oder touristische) Personenverkehrsdienste. Der im gegenwärtigen Gesetzesentwurf vorgesehene Regulierungsansatz überzeugt durch die klare Kategorisierung von Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten. Auch können durch die eindeutigen Formulierungen die Unternehmen selbst überprüfen, ob sie von den gesetzlichen Ausnahmeregelungen erfasst werden. Es ist davon auszugehen, dass durch die veränderten Vorschriften in Zukunft nur noch die regulierungsbedürftigen Fälle von der Regulierung erfasst werden.

Die bisher in § 2 ERegG geregelten Freistellungsmöglichkeiten von Entgelt- und Zuweisungsvorschriften sollen zukünftig in den neuen §§ 2a und 2b ERegG-E geregelt werden. Auch hier sind insgesamt umfassendere Freistellungsmöglichkeiten für kleinere Betreiber der Schienenwege und Serviceeinrichtungen vorgesehen. Diese sind aus Sicht der Monopolkommission zu begrüßen.

3. Erprobungsklausel für neue Fahrplankonzepte, Deutschlandtakt (§ 52a ERegG-E)

Eine wesentliche Neuerung sieht der Gesetzentwurf mit der Einführung einer Erprobungsklausel in dem neuen § 52a ERegG-E vor. Diese Klausel soll es dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ermöglichen, per Rechtsverordnung Strecken festzulegen, auf denen neue Kapazitätsnutzungsmodelle für den Deutschlandtakt oder im Zusammenhang mit dem europäischen Pilotprojekt Redesign of the International Timetabling Process (TTR) erprobt werden können. Hierfür ermöglicht die geplante Regelung des § 52a ERegG-E dem Betreiber der Schienenwege, bei der Kapazitätszuweisung von den bestehenden Regularien der §§ 52, 55, 57 ERegG abzuweichen, um – unabhängig von diesen – neue Modelle der Kapazitätsnutzung und -zuweisung zu entwickeln.

Die Monopolkommission begrüßt die Tatsache, dass der Gesetzgeber erstmals regulatorische Anpassungen zum Deutschlandtakt einführt. Die Erprobungsklausel bietet in dem bestehenden Rechtsrahmen die Möglichkeit, erste Versuche zur Umsetzung des integralen Taktfahrplans durchzuführen und die Erkenntnisse für eine zukünftige Gesetzesanpassung im Hinblick auf den Deutschlandtakt zu nutzen. Der geplante § 52a ERegG-E stellt deshalb eine erforderliche Neuerung dar, weil der bestehende nationale Rechtsrahmen wie auch das Unionsrecht der Umsetzung des Deutschlandtaktes entgegenstehen könnten. Zudem dürfte die Regelung die Rechtssicherheit im Hinblick auf die Testprojekte für eine effizientere Kapazitätsnutzung in Verbindung mit den Timetable Redesign (TTR)-Projekten erhöhen.

Allerdings belässt der Gesetzentwurf sowohl dem Ordnungsgeber als auch dem Betreiber der Schienenwege eine Reihe von Umsetzungsspielräumen, die mit wettbewerblichen Risiken einhergehen. Beispielsweise macht der neue § 52a ERegG-E für die dort vorgesehene Rechtsverordnung keine ausreichenden Vorgaben. So ist nicht geregelt, ob und inwiefern Beteiligte oder Dritte bei der Festlegung von Strecken mitwirken oder angehört werden können. Auch ist nicht klar, auf welche Weise mögliche Vorgaben für die zu erprobenden Strecken erarbeitet werden sollen. Das Einbeziehen des Betreibers der Schienenwege, der Bundesnetzagentur und der Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträger bei der Gestaltung von Pilotprojekten könnte zu einer besseren Erprobung und zu einer Berücksichtigung von Wettbewerbsbelangen beitragen.

Auch bleibt dem Betreiber der Schienenwege trotz der Pflicht zur Berücksichtigung von Konstruktionsparametern für einen wirksamen Wettbewerb gemäß § 52a Abs. 2 ERegG-E ein gewisser Spielraum, den er zu Gunsten einzelner Eisenbahnverkehrsunternehmen nutzen könnte. So muss beispielsweise der Betreiber der Schienenwege den gesellschaftlichen Nutzen der jeweiligen Verkehrsdienste berücksichtigen, wenn der Bedarf an Schienenwegen die eigentliche Kapazität übersteigt. Der gesellschaftliche Nutzen wird allerdings vom Gesetzgeber nicht näher definiert. Dadurch dürfte der Betreiber der Schienenwege Einfluss auf die Verteilung der Kapazitäten und auf die Nutzung der Schienenwege durch einzelne Eisenbahnverkehrsunternehmen nehmen können. Einhergehende wettbewerbliche Risiken könnten durch eine Einbeziehung der Marktteilnehmer bereits bei der Konzipierung der Kapazitätsnutzungspläne verhindert werden.

Sollten die Pilotprojekte nur als kurzfristige Versuchsstrecken dienen, dürfte das im Gesetzentwurf gewählte Verfahren ohne weitere Beteiligung der Marktteilnehmer zu einer beschleunigten Erprobung beitragen. Sofern jedoch, wie im Gesetzentwurf genannt, eine etappenweise Einführung des Deutschlandtaktes mit der Erprobungsklausel angestrebt wird, würde die Möglichkeit zur Stellungnahme von Beteiligten die potenziellen wettbewerblichen Gefahren bereits in der Planungsphase der Pilotprojekte verhindern. Dies gilt auch hinsichtlich der Kapazitätsnutzungspläne, die Anhaltspunkte für zukünftige rechtliche Anpassungen zur Einführung des Deutschlandtaktes geben sollen.

Daher rät die Monopolkommission dazu, eine Einbeziehung der Marktbeteiligten bereits bei der Konstruktion der Pilotprojekte und der zu erprobenden Kapazitätsnutzungspläne gesetzlich vorzusehen.

4. Rahmenverträge (§§ 49, 49a ERegG-E)

Enthalten sind in dem Gesetzentwurf zudem Anpassungen der Regelungen zu Rahmenverträgen in § 49 ERegG-E, die den Abschluss von Rahmenverträgen wieder erleichtern sollen. Rahmenverträge hatten in der Vergangenheit mit der Durchführungsverordnung 2016/545/EU und den einhergehenden Anforderungen an den Betreiber der Schienenwege an Attraktivität verloren. Danach hat der Betreiber der Schienenwege bei der Erstellung des Netzfahrplans zu prüfen, wie sich eine Ablehnung von Trassenanmeldungen auf die Wirtschaftlichkeit des Antragstellers auswirkt, wenn dieser einen Rahmenvertrag abgeschlossen hat und konkurrierende Trassenanmeldungen vorliegen. Aufgrund des mit der Umsetzung der Verordnung verbundenen hohen Aufwands hat die DB Netz AG beschlossen, ab dem Fahrplanwechsel zum Dezember 2016 keine Rahmenverträge mehr abzuschließen. Spätestens mit Ablauf des Jahres 2021 dürften nach dem Auslaufen der bestehenden Verträge keine Rahmenverträge zwischen dem Betreiber der Schienenwege und Eisenbahnverkehrsunternehmen mehr bestehen.

Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Sektorgutachten (Tz. 201 ff.) den Verzicht auf das Angebot weiterer Rahmenverträge bedauert. Rahmenverträge können grundsätzlich zur Senkung einer bedeutsamen Markteintrittsbarriere für Eisenbahnverkehrsunternehmen beitragen, indem sie diesen über einen längeren Zeitraum als eine Fahrplanperiode den Zugang zu Schienenwegkapazität sichern. Daher ist zu begrüßen, dass Art. 8 Abs. 2 der Durchführungsverordnung 2016/545/EU künftig nicht mehr anwendbar sein soll. Diese Änderung könnte Rahmenverträge für die Beteiligten wieder attraktiver machen.

Allerdings ist aufgrund der geplanten Änderungen in § 49 Abs. 4 ERegG-E sowie der neu eingeführten Regelung des § 49 Abs. 4a ERegG-E fraglich, ob Rahmenverträge künftig überhaupt zu einer Sicherstellung des Netzzugangs beitragen können. Die genannten Regelungen räumen dem Betreiber der Schienenwege die Möglichkeit ein, Rahmenverträge zu ändern bzw. gemäß § 49 Abs. 4 ERegG-E im Interesse einer besseren Nutzung des Schienennetzes zu kündigen. Deshalb kann der Abschluss von Rahmenverträgen aus Sicht der Eisenbahnverkehrsunternehmen die Sicherheit beim Netzzugang allenfalls geringfügig erhöhen. Auch dürfte die zusätzliche Überprüfung der Rahmenverträge durch die Bundesnetzagentur gemäß § 49a ERegG-E die mit möglichen Anpassungen oder Kündigungen einhergehende Unsicherheit nicht ausgleichen können. Um mehr Sicherheit für den Netzzugang zu schaffen, sollten die vorgesehenen Kündigungsmöglichkeiten nur für Konfliktfälle gelten, bei denen durch den jeweiligen Rahmenvertrag die Netzkapazität und ihre Nutzung entsprechend der bestehenden Bedarfe eingeschränkt wird. Überdies sollten neben Vereinbarungen und Änderungen von Rahmenverträgen auch deren Kündigung überwacht werden.

Die Monopolkommission empfiehlt, dass auch bei Kündigungen von Rahmenverträgen eine Genehmigungspflicht durch die Bundesnetzagentur vorgesehen wird.

Kritisch sieht die Monopolkommission das Instrument der Rahmenverträge davon abgesehen im Fall einer langfristigen Einführung des Deutschlandtaktes. Ohne weitere Anpassung der Regelungen zu Rahmenverträgen dürften die Umsetzung des integralen Taktfahrplans mit minutenscharfen Trassen einerseits und die Vereinbarung von Trassen innerhalb eines 20-minütigen Zeitrahmens in Rahmenverträgen andererseits in ein

schwer auflösbares Spannungsverhältnis geraten. Aus diesem Grunde kann die Neuregelung zu Rahmenverträgen nur als Übergangslösung verstanden werden und spiegelt die Notwendigkeit weitreichender Gesetzesanpassungen im Hinblick auf den Deutschlandtakt wider. Je nach künftiger Ausgestaltung des Deutschlandtaktes sind alternative Maßnahmen zur Sicherung des Infrastrukturzugangs möglich. Beispielsweise könnte die Einführung von Systemtrassen einhergehend mit weiteren Anpassungen zu Rahmenverträgen die bestehende Problematik verringern.

5. Kapazitätszuweisungsvorschriften, insbesondere Anpassungen an den Delegierten Beschluss zum Zeitplan des Zuweisungsverfahrens (§§ 50, 51, Anlage 8 ERegG)

Die rechtlichen Anpassungen des ERegG an den Delegierten Beschluss (EU) 2017/2075 der Europäischen Kommission zu Kapazitätszuweisungsvorschriften, insbesondere im Hinblick auf den Zeitplan des Verfahrens für die Zuweisung von Schienenwegkapazitäten, und die damit verbundenen Planungsunsicherheiten, bergen wettbewerbliche Risiken. Das Unionsrecht sieht entgegen den bisherigen Regelungen des § 50 ERegG i. V. m. Anlage 8 eine verlängerte, zweite Anmeldephase zum Netzfahrplan bis spätestens einen Monat vor Netzfahrplanwechsel vor.

Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Sektorgutachten (Tz. 197) darauf hingewiesen, dass bereits die bisherigen Regelungen zum zeitlichen Ablauf der Trassenanmeldung und -vergabe wenig wettbewerbsfreundlich sind, da sie die Planungssicherheit der Zugangsberechtigten erschweren. Die unionsrechtliche Einführung einer zweiten Anmeldephase dürfte in Zukunft zu noch deutlich höheren Planungsunsicherheiten führen. So liegt auf Basis der neuen Vorgaben zwischen Bekanntgabe des finalen Netzfahrplanentwurfs und dessen Inkrafttreten lediglich ein Monat, anstatt wie bisher vier Monate. Es ist davon auszugehen, dass ein solch kurzfristiger Planungszeitraum mit erheblichen wettbewerblichen Unwägbarkeiten für die betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen einhergeht.

Besonders problematisch ist, dass für das Zuweisungsverfahren der zweiten Anmeldephase keine nennenswerten regulatorischen Vorgaben gemacht werden. Insbesondere finden die Vorschriften der §§ 52, 53 ERegG zum üblichen Zuweisungsverfahren in der ersten Anmeldephase keine Anwendung. Stattdessen ist der Betreiber der Schienenwege nach dem Delegierten Beschluss dazu berechtigt, über Anträge aus der zweiten Anmeldephase nach einem eigens in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen veröffentlichten Verfahren zu entscheiden. Voraussetzung ist lediglich, dass er Änderungen hinsichtlich bereits zugewiesener Zugtrassen nur vornehmen darf, wenn dies erforderlich ist, um alle Trassenanträge bestmöglich in Einklang zu bringen, und wenn der Antragsteller, dem die Trasse bereits zugewiesen worden war, zustimmt. Damit stehen dem Betreiber der Schienenwege erhebliche Umsetzungsspielräume sowohl bei der Koordinierung von Anträgen als auch bei der Konstruktion von Trassen und bei den Kommunikationsabläufen zur Verfügung, die eine Reihe von Diskriminierungsmöglichkeiten eröffnen.

Die Monopolkommission empfiehlt daher, die unionsrechtlichen Vorschriften des Delegierten Beschlusses (EU) 2017/2075 zum Zuweisungsverfahren auf nationaler Ebene zu konkretisieren. Es sollte gesetzlich festgelegt werden, dass in Fällen von Anmeldekonflikten die Schienennetz-Benutzungsbedingungen für das Zuweisungsverfahren der zweiten Anmeldephase sowohl den Vorgaben des Delegierten Beschlusses als auch den gesetzlich vorgesehenen Koordinierungs- und Streitbeilegungsvorschriften der §§ 52, 53 ERegG aus der ersten Anmeldephase entsprechen müssen.

6. Einführung eines Bußgeldkatalogs bleibt weiter aus

Kritisch zu bewerten ist, dass der im vorangegangenen Referentenentwurf³ noch enthaltende umfangreiche Bußgeldkatalog für Verstöße gegen das ERegG oder gegen Beschlüsse der Regulierungsbehörde im aktuellen Gesetzentwurf gestrichen wurde. Aktuell werden der Regulierungsbehörde keine Befugnisse zur Festsetzung wirksamer Sanktionen bei bereits eingetretenen Verstößen eingeräumt. Zur Durchsetzung von Regulierungsentscheidungen kann sie lediglich auf Zwangsmittel nach dem Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz zurückgreifen. Die im Referentenentwurf in § 81 ERegG-E vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten sollten die Position der Regulierungsbehörde stärken, um die Förderung und Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs und den Schutz betroffener Eisenbahnverkehrsunternehmen sicherzustellen. Im Einzelnen war vorgesehen, eine Vielzahl verschiedener Bußgeldtatbestände für die Sanktionierung von Ordnungswidrigkeiten einzuführen. Sanktioniert werden sollten beispielsweise vorsätzliche oder fahrlässige Verstöße gegen Entflechtungsvorgaben oder gegen die Genehmigungspflicht von Entgelten.

Die Monopolkommission empfiehlt, den im Referentenentwurf in § 81 ERegG-E vorgesehenen Bußgeldkatalog im aktuellen Gesetzentwurf zu verankern.⁴

7. Grundlegende Anpassungen des ERegG sind für die Zukunft zu empfehlen

Um den Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt nachhaltig zu gewährleisten, hat die Monopolkommission in den vergangenen Jahren eine Reihe von grundlegenden Änderungen empfohlen, die nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs sind. Dazu gehört die Separierung der Eisenbahninfrastruktur von den im Wettbewerb stehenden Gesellschaften des DB-Konzerns aus.⁵ Dadurch können systematische Fehlanreize des Schienennetzbetreibers verhindert werden.

Darüber hinaus fehlen Maßnahmen zur Stärkung einer leistungs- und wettbewerbsorientierten Marktorganisation. Beispielsweise sieht der Masterplan Schienenverkehr eine umfassende Umgestaltung des Trassenpreissystems und eine Entlastung von Eisenbahnverkehrsunternehmen durch eine weitergehende Förderung der Trassen- und Stationsentgelte vor. Die Monopolkommission hat bereits in ihren vergangenen Sektorgutachten Bahn eine grundsätzliche Umgestaltung des Trassen-, Stations- und Anlagepreissystems empfohlen und diese kürzlich im Zusammenhang mit der Eigenkapitalerhöhung der DB AG in Zeiten der Covid-19-Pandemie nochmals bekräftigt.⁶ Zudem ist es zu empfehlen, die bestehenden Regulierungsvorgaben der Schie-

³ Referentenentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts, Stand vom 18. November 2020.

⁴ So auch bereits Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Baden-Baden 2019, Tz. 183 ff.

⁵ Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Baden-Baden 2019, Tz. 19 ff.

⁶ Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Baden-Baden 2019, und Monopolkommission, Wettbewerb im Bahnmarkt nicht gefährden!, 6. Policy Brief, Bonn, 17. Dezember 2020.

nenwegebetreiber auf die Betreiber der Personenbahnhöfe auszuweiten und damit weitere Wettbewerbshindernisse zu reduzieren. In diesem Zusammenhang sollte die Anreizregulierung auf die Stationsentgelte ausgeweitet werden, die aktuell im Rahmen einer Cost-Plus-Regulierung festgelegt werden.⁷

⁷ Monopolkommission, 6. Sektorgutachten Bahn (2017), Wettbewerbspolitische Baustellen, Baden-Baden 2017, Tz. 31.

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur

Ausschussdrucksache

19(15)479-D

Stellungnahme zur 107. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 14.04.2021

Stellungnahme an den
Deutschen Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Platz der Republik 1
11011 Berlin

verkehrausschuss@bundestag.de

von
Dr. jur. **Felix Berschin**
Partner Nahverkehrsberatung Südwest

Galileistr. 2
69015 Heidelberg
Tel.: 06221-64701-12
berschin@nahverkehrsberatung.de

Heidelberg, 12.4.2021

Anhörung 14.4.2021 Entwurf Weiterentwicklung Eisenbahnregulierungsrecht (BT-Drs.19/27656)¹

1. Erfüllt der Vorschlag den Evaluationsauftrag nach Koalitionsvertrag?

Nein. Obwohl eine Befassung mit dem Eisenbahnregulierungsrecht im Zukunftsbündnis Schiene angekündigt war, wurde dies nicht wahrgenommen. Die dazu berufene AG 3 Wettbewerb war hochkarätig besetzt und war willens und in der Lage eine von der gesamten Branche getragene unvoreingenommene Evaluation vorzunehmen: Dagegen stützte sich das BMVI allein auf einen Bericht der BNetzA und erlaubt zudem den Hauptbetroffenen, der DB AG den bereits schwachen Entwurf weiter zu entschärfen, Stichwort Bußgelder.

Eine echte Evaluation hätte die u.g. Fragen geprüft und beantwortet. Eine Evaluation durch die exekutierende Behörde ist wenig geeignet, überflüssige Verfahren und Regulierungen zu identifizieren und letztlich damit eigene Planstellen in Frage zu stellen. Gerade wegen der außergewöhnlichen Belastung der renditeschwachen Eisenbahnbranche mit einem umfassendem Regulierungsprozessen wäre eine kritische Evaluation angebracht gewesen.

2. Schafft die Novellierung die Grundlage für den Deutschland-Takt?

Nein. Obwohl die Systematisierung des Trassenzugangs über Systemtrassen und damit die optimale Ausnutzung der Schiene absoluter Konsens in der Branche ist, gibt es keine ernsthaften Bemühungen den Deutschland-Takt zu etablieren. Die Versuchsklausel in § 52a ERegG ist viel zu vage und schwerfällig. Zudem werden zentrale Verteilungsregelungen an DB Netz delegiert², womit die Gefahr

¹ Der Autor dankt Dr. Jan Werner, GF KCW GmbH für wertvolle fachliche Hinweise und KCW GmbH für logistische Unterstützung.

² Der Kapazitätsnutzungsplan wird von den Betreibern der Schienenwege, also z.B. DB Netz aufgestellt. Es gibt keine Verpflichtung, möglichst alle Verkehre zu berücksichtigen und Taktsysteme des Personenverkehrs zu schützen und weiterzuentwickeln. Es sind lediglich die „gesellschaftlichen Nutzen“ etwaiger nichtberücksichtigter Verkehre zu beachten und die Konstruktionsparameter im Einklang mit einem wirksamen

besteht, dass aus dem Deutschland-Takt ein DB AG-Takt wird³. Zu allen Überflüssen bleibt es bei den jährlichen Trassenauseinandersetzungen, da die Regelungen zum Rahmenvertrag noch bürokratischer werden (Genehmigungserfordernis) und es weiterhin keine Pflicht zum Anbieten von Rahmenverträgen gibt. Zudem schützt ein Rahmenvertrag im Personenverkehr nicht die fahrplanmäßigen Anschlüsse und ist daher in der bisherigen Form für den Deutschland-Takt unbrauchbar.

Ein weiteres großes Hindernis für den Deutschland-Takt und damit gesicherte Taktverkehre im Personenverkehr ist die Weigerung der DB Netz AG, vertaktete SPNV vom Höchstpreisverfahren auszunehmen (§ 52 Abs. 8 ERegG) und die Gleichsetzung von vertakteten und „ins Netz eingebundenen“ Verkehren in § 52 Abs. 7 ERegG. Damit werden praktisch alle Verkehre im Rahmen des Jahresfahrplan als „ins Netz eingebunden“ betrachtet und können damit vertaktete Verkehre „zerschießen“.⁴

Eine schnelle Einführung des Deutschland-Taktes und vor allem die Absicherung von Takttrassen, und die Verpflichtung aller Eisenbahnunternehmen auf bestmögliche Nutzung der knappen Infrastruktur, durch z.B. Vorgabe von Mindestgeschwindigkeiten und -beschleunigungen wäre heute schon über § 55 Abs. 7 ERegG – Nutzungsvorgaben für überlastete Schienenwege möglich und sehr schnell wirksam. Sofern die Bundesnetzagentur diesen Absatz für unanwendbar hält⁵, wäre es ihre Aufgabe Anwendungsvorschläge zu machen.

Eine Leerstelle bezüglich des Deutschland-Taktes ist schließlich der gesamte Bereich Tarif- und Vertrieb. Während moderne Regulierungsrechte im Bereich Telekom, Post, Strom, Gas oder Internet auch stark den Verbraucher in den Blick nehmen und die BNetzA dies auch als zentrale Aufgabe ansieht, ist das Eisenbahnwettbewerbsrecht diesbezüglich komplett blind. Gerade bei einer zukünftigen Vergabe von Systemtrassen und damit Wahrnehmung von Taktfunktionen wird es zukünftig entscheidend sein, ob für diesen Fernzug durchgehende Tickets gelten oder der Betreiber sich hiervon fernhalten will, aber dann auch nicht Teil eines Taktsystems sein kann. Dies würde aber nicht dagegen sprechen, dass auch solche desintegrierten Verkehre trassenmäßig bereits vorgedacht werden und ihre Berechtigung haben können.⁶

3. Wurden die Trassenpreise gesenkt und gibt es Anreize für Mehrverkehr?

Nein. Seit Einführung des ERegG liegt die mittlere Steigerung der Trassenpreise bei 2,4% p.a und dies obwohl die BNetzA teilweise eine „nicht volle Kostendeckung“ genehmigt hatte. Da der SPNV ausgenommen ist (Begrenzung auf 1,8% p.a. in § 37 ERegG) und auch die BNetzA immer wieder den SGV und auch den ganz wenigen LowCost Fernzügen wenig Tragfähigkeit in den Entgeltgenehmigungsverfahren bescheinigt hat, wirkt die Trassenpreissteigerung fast ausschließlich auf den SPNV.

Wettbewerb festzulegen. Dagegen enthält das als Vorbild dienende Netznutzungskonzept der Schweiz genannte Vorgaben, welches zudem demokratisch legitimiert durch die Regierung beschlossen werden.

³ Stellungnahme des BRH vom 6.4.2021 Az . III 4 2021-0665, S. 22.

⁴ Als Beispiele sind die (vorläufige) Nichtrealisierung von verschiedenen SPNV-Taktverkehren in der Relation Essen – Bochum und Hamburg – Lübeck aufgrund von „ins Netz eingebundenen Fernverkehrstrassen“, aber auch Haltausfälle bzw. Abweichen von Taktlagen auf der linken Rheinstraße bzw. Hannover – Uelzen zu nennen.

⁵ Mindestens in zwei Verfahren hat die BNetzA ein Tätigwerden auf Antrag der SPNV-Aufgabenträger bereits abgelehnt, da die Taktsysteme angeblich nicht stark genug gefährdet seien.

⁶ Speziell für den starken Wochenend- oder auch den touristischen Verkehr hält heute bereits DB Fernverkehr viele Fernzüge außerhalb des eigentlichen Taktnetzes vor. Bereits bislang haben private Wettbewerber wie HKX, Locomore oder auch Flixtain genau diese Trassen genutzt, oft auch an deutlich mehr Verkehrstagen als DB Fernverkehr.

Dies führt dort zu noch mehr Unwirtschaftlichkeit, die allerdings sich in den allgemeinen COVID-19-Folgen, aber auch der Investitionsoffensive „Verdopplung Fahrgastzahlen“ gut verstecken lässt. Hingegen ist der „Verkauf“ von IC-Linien an die Länder/SPNV-Aufgabenträger ein untrügliches Zeichen, das sich die Wirtschaftlichkeit des DB-Fernverkehrs kontinuierlich verschlechtert. Bezuschusst⁷ sind aktuell Stralsund – Rostock, Berlin – Prenzlau, Berlin – Neustrelitz, Berlin – Elsterwerda, Riesa – Dresden, Erfurt – Gera, Stuttgart – Singen und neu ab nächsten Jahr Frankfurt – Siegen – Münster.

Als besonderes Hindernis für niedrigere Trassenpreise erweisen sich die von der BNetzA festgelegten 9,5% Eigenkapitalverzinsung⁸. Obwohl nach Art. 87e Abs. 4 GG die Schiene der DB AG als Bundesinfrastruktur staatlich zu gewährleisten ist und einer Privatisierungssperre unterliegt - noch deutlicher in Art. 90 zu Bundesautobahnen geregelt, nimmt die BNetzA für Eisenbahnen chinesische Häfen oder komplett private amerikanische Gütereisenbahnen als Referenz.⁹ Dagegen sind die tatsächlich mit privatem Kapital ausgestatteten Energieversorgungsunternehmen bei der Infrastruktur bei Altanlagen auf 5,12% und Neuanlagen auf 6,91% begrenzt. Auch der Fremdkapitalzinssatz mit 3,2% erscheint erstaunlich hoch und höher als 2,72% Strom bzw. 3,03% Gas.¹⁰

Eine effiziente Preisregulierung durch Festlegung angemessener Kosten ist nicht erkennbar. Zwar hat die BNetzA von mitgeteilten Kosten iHv. 6,1 Mrd. € fast 0,8 Mrd. € nicht anerkennt, im Kern beziehen sich die Kürzungen aber nur auf die Kapitalkosten (360 Mio. € und Kürzungen von Fortschreibungen 280 Mio. €). Echten Einblick und ein Verständnis für angemessene Kosten kann die BNetzA mit dem weitgehend ausgehöhlten Kostenkontrolle des ERegG nicht haben. Dies verdeutlicht allein die Explosion der LuFV von 2016 mit 2,5 Mrd. € auf aktuell 4,3 Mrd. € Bundesmittel pro Jahr.

Als weiteres Hindernis für Mehrverkehre erweist sich die im ERegG festgeschriebene lineare Bildung der Preise nach Zugkilometer. Hiermit gibt es keinerlei Anreize für zusätzliche Züge, was sich gerade im SPNV erweist. Auch wirkt die Linearität gegen jegliche Umleitung über längere Strecken, welche seitens der EVU bereits mit höheren Energiekosten und ggf. auch längeren Fahrzeiten = höhere Personalkosten erkaufte werden.

4. Trägt das ERegG zur mehr Gerechtigkeit bei der Infrastrukturkostenanlastung bei?

Nein. Als einziger Verkehrsträger soll die Schienenmaut nach Tragfähigkeit (Ramsey-Preise) umgelegt werden. Kein konkurrierender Verkehrsträger hat dieses Modell. Dieses „Glasperlenspiel“ muss als gescheitert angesehen werden. Ausgerechnet dort, wo vermutlich die größte Spannweite der Zahlungsbereitschaften herrscht - nämlich im SGV, wird diese Methodik nicht angewandt. 78% aller Züge im SGV fahren zum Einheitspreis, egal ob der Zug nur 500 Tonnen hat und im wettbewerblichen Umfeld z.B. Haushaltsgeräte befördert¹¹ oder es ein 2.800 Tonnen-Chemiezug ist, dessen Inhalte gar nicht auf der Straße befördert werden dürften. Im SPNV wird ein hochkomplexes Tragfähigkeitsmodell angewandt, das sich aber für die Wettbewerber als unattraktiv erweist und sie daher auf die preisgünstige Punkt-zu-Punkt Verbindung ausgewichen sind, was dort wiederum aber mit zunehmend schlechteren Trassen erkaufte wird. Der SPNV ist dagegen als gemeinwirtschaftliche

⁷ Formal sind dies nur Ticketanerkennung des SPNV, jedoch hat die VK Westfalen entschieden, dass es sich um verkappte Verkehrsverträge handelt und diese daher ausschreibungspflichtig sind: Beschl. v. 25.1.2017 - VK 1 - 47/16.

⁸ Beschluss BK 10 17/01 S. 55 ff.

⁹ Zur Kritik siehe auch umfassend D14 ff.

¹⁰ Siehe dazu den bestätigenden BGH Beschl. v. 8.7.2019 EnVR 41/18 und 52/18.

¹¹ so die Auslieferung von BSH-Hausgeräte per Schiene, die erfreulicherweise immer noch stattfindet und auch aus Umweltschutzgründen

Leistung erst gar nicht einbezogen. Letztlich werden über den Tragfähigkeitsansatz im SPFV rund 920 Mio. € im SGV rund 350 Mio. € angelastet¹², wobei der SGV durch die Trassenpreishalbung sich im Ergebnis gar nicht als derart tragfähig erweist¹³, denn 350 Mio. € übernimmt der Bund als jährliche Trassenpreissubvention, so dass faktisch der SGV allein zu Grenzkosten fährt. Dabei gibt es sogar Hinweise, dass viele Güterzüge - v.a. mit hohem Gewicht bzw. Gleisverschleiß - nicht einmal ihre Grenzkosten tragen.

5. Befördert das ERegG den Wettbewerb auf der Schiene?

Nein, auch dieses Ziel muss als weitgehend gescheitert angesehen werden. Zwar steigt Wettbewerbsquote im SGV auf inzwischen über 50%, dies betrifft aber ausschließlich investitionsarme Ganzzüge ohne besondere logistische Anforderungen. Im Prinzip dreht sich der Wettbewerb um Kostensenkung bei Massengütern (Chemie, Stahl, Kohle, Öl, Baustoffe, Kali, Kalk u.s.w. sowie den gebündelten Seehafenhinterlandverkehr incl. Auslieferung von PKW). Es ist ein reiner Preiswettbewerb, die Qualität der Schienenleistungen nimmt kontinuierlich ab und hat in der Corona-Epidemie wieder zu fallenden Marktanteilen geführt: Nur noch 18,1% statt Höchststand 18,6%. Neben fehlenden Margen für Investitionen im Schienengüterverkehr wirken sich v.a. die hohe Unzuverlässigkeit der Trassen incl. Sperrungen von Strecken für Baustellen oder aufgrund von Naturereignissen, die systematische Benachteiligungen gegenüber dem Personenverkehr, aber auch fehlende Überhol- und Abstellgleise besonders nachteilig für den SGV aus.

Im SPFV beschränkt sich der Wettbewerb auf einzelne Low-Cost-Züge. Echte Investitionen wie im Beispiel Österreich (Westbahn), Tschechien/Slowakei (Regiojet, LeoExpress) oder Italien (Italo) und angekündigt nun Spanien¹⁴ findet nicht statt. Es gibt weder Preissicherheit - alle Trassenpreisscheidungen der BNetzA sind vor Gericht anhängig, noch Sicherheit über die Trassen – Rahmenverträge wurden seitens der DB abgeschafft, aber auch von der BNetzA schon eher bekämpft als gefördert¹⁵ - noch Sicherheit über Qualität und technische Anforderungen der Strecken. Die Trassennutzung und deren Preise sind für Wettbewerber weitgehend unkalkulierbar und lassen kein zu entwickelndes, investitionslastiges Geschäftsmodell zu.

Letztlich vermittelt auch das Unbundling der DB AG und das Handeln der Bundesregierung als Schiedsrichter und Spieler zugleich kein hinreichendes Vertrauen für Investitionsentscheidungen im Wettbewerb zur DB AG.

6. Konnte mit dem ERegG Mehrverkehr auf der Schiene erreicht werden?

¹² Im Genehmigungsverfahren Trassenpreise 2018 ergaben sich für den SPFV Grenzkosten von 178 Mio. € bei Gesamtanlastung von 1.060 Mio. €, im SGV Grenzkosten von 353 Mio. € bei Gesamtanlastung von 762 Mio. €.

¹³ Die Trassenpreishalbung hat zu keinen nennenswerten Mehrverkehr geführt. Im Gegenteil muss vermutet werden, dass ohne diese Subvention es zu einem massiven Einbruch im Schienengüterverkehr gekommen wäre. Die BNetzA hatte ursprünglich angekündigt die Trassenpreisförderung als Kostenentlastung im Wege einer höheren Tragfähigkeit durch den SGV wieder „zu kassieren“, hat später aber davon abgesehen, was darauf hindeutet, dass die ursprünglichen Annahmen zur Tragfähigkeit des SGV grob falsch waren

¹⁴ Spanien hat z.B. Konzessionen für die SNCF Madrid – Barcelona vergeben, die ab Mai 2021 genutzt werden soll

¹⁵ Als Beispiel kann die Beanstandung der geplanten Vergabe von Rahmenverträge zu Gunsten RDC für den Autozug Niebüll – Westerland gelten. Zwar hätte dieser Rahmenvertrag eine starke Kapazitätsbindung bewirkt und damit den Zutritt weiterer Verkehre behindert, andererseits wäre dieser Rahmenvertrag Voraussetzung für eine umfangreiche Investitionstätigkeit von RDC, z.B. in neue Verladeterminals gewesen, die aus Straßenverkehrssicht dringend notwendig gewesen wären.

Nein. Bereits lineare Trassenpreise, aber auch die fehlende Förderung Wettbewerb verhindert Innovation und Mehrverkehre. Daneben hat sich aber die Trassenausnutzung durch das ERegG tendenziell verschlechtert. Die Trassenvergabe einschließlich der Planung der Baustellen wurde unter der Aufsicht der BNetzA immer bürokratischer. Jede Anforderung einer Diskriminierungsfreiheit wurde letztlich in Regeln umgesetzt, die im Zweifel zu weniger Kapazität führen. Zudem führen die strengen Vergaberegeln unweigerlich zu strategischem Anmeldeverhalten¹⁶ und unzulässigen, da kartellierenden Anmeldungen von DB Fernverkehr und Aufgabenträgern zu Lasten von Newcomern. Weiterhin stehen die Trassenentscheidung immer später fest, zuletzt teilweise erst im November 2020, was den im Rahmen des Deutschland-Taktes angekündigten Halbstundentakt von DB Fernverkehr bis zuletzt weitgehend in Frage stellte.

Auch ist zu kritisieren, dass es keine Strategie gibt, überlastete Schienenwege effizienter zu nutzen, z.B. durch Nutzungsvorgaben und durch Systemtrassen. Im Gegenteil wurden zarte Versuche der DB Netz wie z.B. zwischen Offenburg und Basel im Rahmen eines europäischen TTR-Projektes durch die BNetzA blockiert, weil sie angeblich den freien Netzzugang erschwerten. Dabei kann es Sinn und Zweck eines freien Netzzugangs nur sein, durch möglichst viele Trassen möglichst viele Nutzungsinteressen abzudecken und nicht durch geschicktes strategisches Bestellen von Leistungen Konkurrenz abzuwehren.

7. Ist das ERegG 1:1 Umsetzung Europarecht?

Nein. Das ERegG ging schon bislang weit über europarechtliche Vorgaben hinaus. So sind die zahlreichen Genehmigungserfordernisse im Europarecht gar nicht vorgeschrieben. Dort würde meistens eine Missbrauchsaufsicht durch den Regulator ausreichen. Auch werden die Ausnahmemöglichkeiten des EU-Rechts nur unzureichend wahrgenommen und damit viele kleine Eisenbahnen mit unnötiger Bürokratie überzogen. Schließlich ist das aufwändige und streitanfällige Verfahren der Trassenpreise nach Tragfähigkeit im EU-Recht gar nicht vorgeschrieben, sondern allenfalls zugelassen. Auch das Recht Fahrplantrassen frei zu erfinden und damit völlig unabhängig von Systemtrassen zu agieren, fordert das EU-Recht nicht, vielmehr erfordert der diskriminierungsfreie Trassenzugang nur, dass im Rahmen der Systemtrassen alle Verkehrsarten angemessen berücksichtigt sind und es eine reelle Chance gibt, eine der vorkonstruierten Systemtrassen zu erhalten.

Auch die neuerliche Ergänzung ist keine 1:1 Umsetzung des Europarechts. Die genannten Durchführungsverordnungen sind unmittelbar geltend und wären gar nicht umzusetzen, lediglich widersprechende Regelungen zu streichen. Dagegen wirkt die oft vorgenommene Nacherzählung meist unpräzise und nutzt Interpretationsspielraum meist zu noch weitergehenden Regelungen, was die Verständlichkeit des Rechts weiter erschwert.¹⁷

¹⁶ So ist bekannt, dass private Wettbewerber im Fernverkehr durch Verlängerung von Zügen über Köln hinaus bis Aachen oder Berlin bis Eberswalde (jeweils zur Werkstattanbindung), aber auch DB Fernverkehr durch Verlängerung ihres Autozug Sylt mit angehängten Triebwagen bis Husum („Sylt Shuttle Plus“) Wettbewerbsvorteile durch die „längste Trasse“ (genauer höchstes Regelentgelt) erhielten, die verkehrlich nicht begründbar sind.

¹⁷ Genannt sei die Regelung zu „strategischen Bedeutung“ in § 2c ERegG. Die Grenzen sind viel zu niedrig gesetzt – z.B. pauschaler Ausschluss SPNV - und laufen Gefahren schnell überschritten zu werden. Die bisherige Genehmigung hatte letztlich mehr Rechtssicherheit und könnte durch Regeltatbestände praktikabler gestaltet werden. Siehe auch Stellungnahme des VDV.

8. Trägt das ERegG zu mehr Rechtssicherheit und Entbürokratisierung bei?

Nein. Praktisch alle Bescheide zu Lasten der DB Infrastrukturunternehmen werden von diesen vor Gericht angegriffen. Die Rechtsunsicherheit zieht sich oft Jahre, ggf. sogar Jahrzehnte hin, wie die Verfahren zu Trassenpreisen nun erwarten lassen.¹⁸ Die Genehmigungsverfahren haben stark zugenommen und sind durch aufwändige Beschlusskammerverfahren sehr schwerfällig. Das Gesetz ist nur noch für Spezialisten verständlich und hat selbst in der BNetzA zu einer Abteilung geführt die kaum noch etwas mit dem allgemeinen Regulierungsrecht gemein hat.

FAZIT: Das Eisenbahnregulierungsrecht ist bedauerlicherweise nicht unbefangen evaluiert worden. Vielmehr wird dieser Auftrag als Vorwand für weitere Verkomplizierungen und einem weiteren Anwachsen des bereits bislang kaum verständlichen Gesetzes genommen. Der Entwurf behindert eher die Einführung des Deutschland-Taktes als dass er ihn befördert. Die grundsätzlichen Mängel des ERegG wie massiver Anstieg der Trassenpreise aufgrund überhöhter Renditeansprüche des DB-Konzerns, unflexible und bürokratische Trassenvergabe mit letztlich weniger statt Mehrverkehr auf der Schiene und einer überbordenden Bürokratisierung v.a. gegenüber kleinen Eisenbahnen werden nicht angegangen.

¹⁸ Der neue § 77a schafft zwar die Mittelinstanz beim OVG ab, aber trotzdem werden auch die Hauptsachverfahren über zwei Instanzen 4-5 Jahre in Anspruch nehmen. Zudem führt eine Nichtzulassung der Revision doch zur Einschaltung eines OVG: § 77a Abs. 3. Von der Neuregelung in § 35 Abs. 5 und 6 ist keine Verbesserung zu erwarten, da schon bislang die Gerichte nicht geneigt waren, im Eilverfahren Entgeltanpassungen festzulegen. Genau dies führt aber erst Recht zu jahrelangen Unsicherheiten über die „richtigen“ Entgelte.



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache

19(15)479-E

Stellungnahme zur 107. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 14.04.2021

Prof. Dr. Jochen Mohr
Institut für Energie- und
Regulierungsrecht
Lehrstuhl für Bürgerliches
Recht, Wettbewerbsrecht,
Energierrecht, Regulierungs-
recht und Arbeitsrecht

Universität Leipzig, Juristenfakultät, 04109 Leipzig

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale
Infrastruktur
Ausschussdrucksache 19(15)479
Stellungnahme zur 107. Sitzung –
öffentliche Anhörung am 14.04.2021

12. April 2021

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts, BT-Drs. 19/27656 – Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur am 14. April 2021

I. Eisenbahnregulierung in Zeiten einer Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie stellt Eisenbahnen europaweit vor historisch einmalige Herausforderungen. Die drastisch gesunkenen Fahrgastzahlen bewirkten im Jahr 2020 allein für den Deutsche-Bahn-Konzern einen operativen Verlust in Milliardenhöhe.¹ Mit einer Normalisierung des Geschäftsbetriebs wird erst für das Jahr 2022 gerechnet. Angesichts der gesellschaftlichen Jahrhundertprojekte Energiewende und Verkehrswende hält die Deutsche Bahn gleichwohl – begrüßenswert – an den geplanten Rekordinvestitionen in Infrastruktur, Personal und Flotte sowie in die Digitalisierung fest, um das Herzstück des Bahnbetriebs zu stärken und langfristig mehr Kapazität zu ermöglichen.² Dieser Umstand ist nicht nur wirtschaftspolitisch, sondern auch regulierungsrechtlich bedeutsam.

Das Eisenbahnregulierungsrecht ist auf eine Stärkung des Wettbewerbs auf den Schienenverkehrsmärkten ausgerichtet. Der Wettbewerb wird freilich auch im Rahmen des Eisenbahnregulierungsgesetzes nicht um seiner selbst willen geschützt, sondern wegen seiner positiven Wirkungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Gesellschaft. Demgemäß sind die geplanten Neuregelungen nicht nur daraufhin zu überprüfen, ob sie mit dem Ziel der Förderung eines Wettbewerbs auf der Schiene übereinstimmen, sondern auch, ob sie den

Universität Leipzig
Juristenfakultät

**Institut für Energie- und
Regulierungsrecht**

Lehrstuhl für Bürgerliches Recht,
Wettbewerbsrecht, Energierrecht,
Regulierungsrecht und Arbeitsrecht
Burgstr. 21

04109 Leipzig

Telefon
+49 341 97- 35 180

Fax
+49 341 97- 35 189

E-Mail
sekretariat.mohr@uni-leipzig.de

Web
www.jura.uni-leipzig.de

Postfach intern
120001

Kein Zugang für elektronisch
signierte sowie für verschlüsselte
elektronische Dokumente

¹ *Deutsche Bahn*, Integrierter Zwischenbericht Januar bis Juni 2020, Deutschland braucht eine starke Schiene, v. 30.07.2020, S. 18 ff.

² So die Formulierung in *Deutsche Bahn*, Integrierter Zwischenbericht Januar bis Juni 2020, Deutschland braucht eine starke Schiene, v. 30.07.2020, S. 2.

Anforderungen der europäischen Energie- und Verkehrswende sowie des kommenden Deutschlandtakts entsprechen. Gerade die letztgenannten Projekte gehen bekanntlich mit teils erheblichen Abweichungen vom Wettbewerbsgrundsatz einher, weshalb es nicht zielführend erscheint, den Gesetzentwurf allein unter wettbewerblichen Gesichtspunkten zu würdigen. Darüber hinaus sollten die geplanten Neuregelungen gerade vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Verwerfungen durch die Corona-Krise tatsächliche Probleme adressieren und nicht gleichsam auf Vorrat ergehen.

Wie im Folgenden zu zeigen ist, ergeben sich aus diesen übergreifenden Erwägungen konkrete Schlussfolgerungen im Hinblick auf einzelne Regelungsbereiche des zu reformierenden Eisenbahnregulierungsgesetzes. Beispielsweise ist in Bezug auf die wettbewerbstheoretisch grundsätzlich zu begrüßende Verschärfung der Anreizregulierung zu fragen, ob eine solche auch in Zeiten einer gravierenden wirtschaftlichen Krise und eines stark erhöhten Investitionsbedarfs die richtigen Signale setzt, indem sie die Investitionsbereitschaft erhöht und die Finanzierungsgrundlagen sichert. Im Einzelnen:

II. Deutschlandtakt

Mit dem von vielen Marktteilnehmenden positiv bewerteten Deutschlandtakt soll langfristig ein verknüpfter und abgestimmter Zielfahrplan geschaffen werden, der zu einer Verbesserung des Schienenverkehrsangebots sowie zu einer optimierten Nutzung dauerhaft knapper Infrastrukturen führt.³ Vor der technischen Umsetzung des Deutschlandtakts sind allerdings zentrale ordnungspolitische und regulierungsrechtliche Grundsatzfragen zu klären.⁴ So geht ein Deutschlandtakt langfristig mit erheblichen Einschränkungen des offenen Marktmodells einher (sog. Open Access), das einen Wettbewerb im Markt stimuliert und den Marktteilnehmenden gem. § 10 Abs. 1 S. 1 ERegG und Art. 10 Abs. 1 S. 1 Richtlinie 2012/34/EU einen Anspruch auf diskriminierungsfreien, angemessenen und transparenten Zugang zur Infrastruktur gewährt.⁵ Vor diesem Hintergrund ist offenkundig, dass ein Deutschlandtakt im Rahmen seiner konkreten Umsetzung mit komplexen unionsrechtlichen Rechtsfragen einhergeht, die noch weitgehend ungelöst sind. Insofern erscheint es unabdingbar, auch auf Unionsebene eine Diskussion über die Einführung eines einheitlichen (Europa-)Takts und dessen Auswirkungen auf den diskriminierungsfreien, angemessenen und transparenten Zugang zur Infrastruktur zu führen. In diesem Rahmen ist nicht nur der Personenverkehr, sondern auch der Güterverkehr zu betrachten.⁶ Im Hinblick auf die rechtlich ungeklärte Situation, aber auch weil sich unter den Marktteilnehmenden noch keine Mehrheitsmeinung hinsichtlich der praktischen Ausgestaltung herausgebildet hat, ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf sich der komplexen Thematik „Deutschlandtakt“

³ *Staebe*, N&R 2020, 36.

⁴ *Monopolkommission*, 7. Sektorgutachten Bahn, 2019, Rn. 205.

⁵ *Monopolkommission*, 7. Sektorgutachten Bahn, 2019, Rn. 205 ff.

⁶ *Ebenso Werner*, IR 2020, 74, 77 ff.

im Rahmen einer Experimentierklausel nähert (§ 52a ERegG-Entwurf).⁷ Die auf der Grundlage der Experimentierklausel zu erlassende Rechtsverordnung muss wie gesehen nicht nur den nationalen eisenbahnregulierungsrechtlichen Vorgaben genügen, sondern sich auch in das zwingende unionsrechtliche Regelungsgerüst einfügen. In diesem Zusammenhang ist bedeutsam, dass der Betreiber der Schienenwege de lege lata jedem Zugangspetenten einen diskriminierungsfreien Netzzugang gewährleisten muss, soweit kein hinreichender Ablehnungsgrund vorliegt. Zudem ist nach geltendem Recht der Betreiber der Infrastruktur und nicht etwa der Mitgliedstaat oder die EU-Kommission zuständig für die Aufstellung des Fahrplans und die Trassenvergabe.⁸ Letzteres ist sachlich begründet, verfügt der Infrastrukturbetreiber doch naturgemäß über sehr gute Kenntnisse hinsichtlich verfügbarer Kapazitäten und ihrer effizienten Nutzung.

Vor diesem Hintergrund betont der Gesetzentwurf zu Recht, dass Rahmenverträge bei der etappenweisen Einführung des Deutschlandtakts einen wichtigen Baustein darstellen (siehe dazu noch im Folgenden, unter III.).⁹ Dessen ungeachtet sollte der Gesetzgeber in § 52a ERegG die wesentlichen Parameter eines Probe-Deutschlandtakts auf einzelnen Strecken im Rahmen der unionsrechtlichen Vorgaben insbesondere zum Open Access vorstrukturieren. Beispielsweise ist nicht eindeutig, was unter einem „gesellschaftlichen Nutzen der jeweiligen Verkehrsdienste“ gemäß § 52a Abs. 1 S. 4 ERegG-Entwurf zu verstehen ist.¹⁰

III. Rahmenverträge

Die Neuregelungen in den §§ 49, 49a ERegG-Entwurf bezüglich der Rahmenverträge sind zu begrüßen. Wie der Gesetzentwurf überzeugend hervorhebt, haben Rahmenverträge sowohl für die Betreiber der Schienenwege als auch für die Zugangsberechtigten eine grundlegende Bedeutung. Betreiber der Schienenwege können mittels Rahmenverträgen das Auslastungsrisiko ihrer Infrastruktur für einen längeren Zeitraum als eine Fahrplanperiode minimieren. Darüber hinaus können Rahmenverträge eine wesentliche Grundlage für Investitionsentscheidungen darstellen, da vertragliche Zusagen eines Zugangsberechtigten, bestimmte Strecken zu nutzen, Investitionen der Schienenwegebetreiber ermöglichen können. Auch für Eisenbahnverkehrsunternehmen haben Rahmenverträge eine zentrale Bedeutung, da sie eine gesicherte Grundlage für eigene Investitionen bilden können.¹¹ Vor dem Hintergrund der komplexen Einführung eines Deutschlandtakts bilden Rahmenverträge zudem einen wichtigen Baustein bei dessen etappenweiser Einführung.¹² Der

⁷ So auch Stellungnahme *Mofair* v. 14.12.2020, S. 16, abrufbar unter https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-19/gesetz-weiterentwicklung-eisenbahnregulierungsrecht-stellungnahme-12.pdf?__blob=publicationFile; siehe auch A-Drs. 19(15)479-B – Stellungnahme (VDV) - zur ÖA „Eisenbahnregulierungsrecht“ – 107. Sitzung am 14.04.2021.

⁸ Gemäß den §§ 44 und 52 f. ERegG.

⁹ BR-Drs. 70/21 v. 22.01.2021, S. 96.

¹⁰ Siehe ebenfalls die Stellungnahme von *Mofair* v. 14.12.2020, S. 16, abrufbar unter https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-19/gesetz-weiterentwicklung-eisenbahnregulierungsrecht-stellungnahme-12.pdf?__blob=publicationFile; siehe zudem *Flixtrain*, Stellungnahme v. 14.12.2020, S. 6 f., abrufbar unter https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-19/gesetz-weiterentwicklung-eisenbahnregulierungsrecht-stellungnahme-14.pdf?__blob=publicationFile.

¹¹ So auch *Monopolkommission*, 7. Sektorgutachten Bahn, 2019, Rn. 201.

¹² Vgl. BT-Drs. 19/27656, S. 88.

theoretischen Gefahr von Wettbewerbshemmnissen wird durch das Erfordernis einer Ex-ante-Genehmigung durch die Bundesnetzagentur hinreichend Rechnung getragen.

IV. Entgeltregulierung

Der Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts führt zentrale Änderungen in das System der Entgeltregulierung ein, indem Anlage 4 durch eine neue Nr. 1.3 ergänzt wird. Hierdurch werden die Kosten des Basisjahres nicht nur als sog. Ist-Kosten bis zum Jahr vor Beginn der Regulierungsperiode fortgeschrieben, sondern zusätzlich um einen jährlich kumulierten Betrag auf der Grundlage einer Inflationierung erhöht sowie um einen jährlich kumulierten Betrag auf der Grundlage des Produktivitätsfortschritts reduziert. Im Ergebnis werden damit wichtige Elemente der sog. Anreizregulierung nicht erst während der Regulierungsperiode, sondern bereits auf den Pfad vom Basisjahr bis zu ihrem Beginn angewandt. Die Neuregelung lässt sich auf Stimmen zurückführen, die Defizite bei der eisenbahnrechtlichen Anreizregulierung monieren, sofern das Ausgangsniveau der Kosten nach dem Eisenbahnregulierungsgesetz – anders als etwa in der Regulierung der Energienetze – keinem Effizienztest unterzogen werde.¹³ In der Tat entspricht es der geltenden Rechtslage im Energiewirtschaftsrecht, dass gemäß § 4 Abs. 1 StromNEV/GasNEV auch die in das Ausgangsniveau eingehenden Kosten der Energienetzbetreiber einer Effizienzprüfung unterliegen.¹⁴

Allgemein werden die Vorteile einer Anreizregulierung gegenüber einer rein kostenbasierten Regulierung darin gesehen, dass im Rahmen einer Anreizregulierung keine strukturellen Informationsdefizite zu Lasten der Regulierungsbehörden und keine strukturellen Anreize für übermäßig kapitalkostenintensive Investitionen bestehen.¹⁵ Auch im Energiewirtschaftsrecht hat sich mittlerweile aber die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine Anreizregulierung ihre positiven Wirkungen vor allem bei einem dauerhaft gleichbleibenden Investitionsbedarf der Netzbetreiber entfaltet. Demgegenüber treten in Zeiten eines erheblich steigenden Investitionsbedarfs, wie er im Rahmen der Energiewende und der Verkehrswende gegeben ist, Elemente einer kostenbasierten Regulierung in den Vordergrund. Eine kostenbasierte Regulierung verzichtet im Interesse einer Förderung von Investitionen und Innovationen für einen begrenzten Zeitraum auf vertiefte Effizienzprüfungen und legt stattdessen den Fokus auf die langfristige Finanzierung der Investitionen. Prägnante Beispiele im Rahmen des Energiewirtschaftsrechts sind der sog. Kapitalkostenabgleich für „kleine“ Verteilernetzbetreiber gemäß den §§ 6 Abs. 3 und 10a ARegV sowie die Investitionsmaßnahmen für „große“ Transportnetzbetreiber gemäß § 23 Abs. 1 bis 5 ARegV. Beide Instrumente ermöglichen es den Energienetzbetreibern, ihre Investitionskosten zunächst zeitnah über die Netzentgelte ohne vertiefte Effizienzprüfungen zu refinanzieren, um die gebotenen Investitionen in neue und innovative

¹³ Schütz/Schreiber/Pahlke, in: Holznapel/Schütz, Anreizregulierungsrecht, 2. Auflage 2019, Einführung Bahn Rn. 37 ff.

¹⁴ Mohr, in: Säcker (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, Band 3, 4. Auflage 2018, § 4 StromNEV Rn. 7.

¹⁵ Mohr, Investitions- und Innovationssicherheit für Verteilernetzbetreiber, in: Pielow (Hrsg.), Verantwortung und Finanzierung im Zuge der Energiewende, 2018, S. 57, 67.

Netze anzureizen.¹⁶ Die Investitionskosten sind allerdings nicht dauerhaft von der Effizienzprüfung ausgenommen, sondern fließen in diese lediglich zeitlich verzögert ein.

Im Ergebnis führt eine intensiviertere Anreizregulierung nicht zwangsläufig zu einem Mehr an Zielerreichung, sondern kann sich in Zeiten eines erheblich gestiegenen Investitionsbedarfs in die Infrastruktur auch als hinderlich erweisen. Demgemäß bedürfte es einer eingehenden Diskussion, ob im Rahmen der aktuellen, auch durch die Corona-Pandemie geprägten Rahmenbedingungen eine Verschärfung der Anreizregulierung im Eisenbahnsektor sinnvoll ist. Man könnte insoweit das geltende System aus kostenbasierten Elementen im Rahmen der Prüfung des Ausgangsniveaus und Anzelelementen im Rahmen der Regulierungsperiode auch als eisenbahnspezifischen Kompromiss zwischen einer Wettbewerbsförderung durch Anreize zur Kostensenkung und einer Investitionsförderung durch Elemente einer Cost-Plus-Regulierung verstehen.

V. Regulierung der Personenbahnsteige

Nach Maßgabe des EuGH-Urteils vom 10.07.2019 (Az. C-210/18 – *WESTbahn*) zählen Personenbahnsteige gemäß Anhang 1 der Richtlinie 2012/34/EU zur Eisenbahninfrastruktur und sind damit Teil des sog. Mindestzugangspakets.¹⁷ Infolgedessen sind die Zugangs- und die Entgeltvorschriften an die unionsrechtlichen Vorgaben anzupassen. Mit der Entwurfsbegründung sollen die vorgenommenen Gesetzesänderungen eine möglichst reibungslose Anpassung der aktuell geltenden Zuordnungs-, Zugangs-, Entgelt- und Verfahrensvorschriften an das EuGH-Urteil ermöglichen.¹⁸ Allerdings enthält der Gesetzentwurf komplexe Regelungen, die Folgeänderungen bis hin zu den Entflechtungsvorschriften bewirken können. In Anbetracht dessen sollten die Neuregelungen nochmals auf ihre unionsrechtliche Notwendigkeit überprüft werden.

VI. Bußgeldvorschriften

Es verdient Zustimmung, dass die Bundesregierung von der Einführung von Bußgeldtatbeständen im Hinblick auf die hohen Anforderungen an deren Bestimmtheit Abstand genommen hat.¹⁹ Wie bereits einleitend erörtert, sollten rechtliche Regelungen im Allgemeinen und sanktionsbewehrte Rechtsnormen im Besonderen zudem nur dann erlassen werden, wenn sie einem praktischen Regelungsbedürfnis entsprechen und ihre positiven Wirkungen etwaig nachteilige Effekte eindeutig überwiegen. Beide Gesichtspunkte sind bei den diskutierten Bußgeldkatalogen nicht erfüllt. Offenkundige Diskriminierungen und rechtswidrige Behandlungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen insbesondere durch Betreiber von Schienenwegen, die die Einführung von Bußgeldregelungen rechtfertigen könnten, wurden im Gesetzgebungsverfahren nicht vorgetragen. Auch in anderen regulierten Sektoren wurden Bußgeldvorschriften mangels

¹⁶ *Mohr*, Investitions- und Innovationssicherheit für Verteilernetzbetreiber, in: Pielow (Hrsg.), Verantwortung und Finanzierung im Zuge der Energiewende, 2018, S. 86 ff.

¹⁷ BT-Drs. 19/27656, S. 74.

¹⁸ BT-Drs. 19/27656, S. 79.

¹⁹ Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 05.03.2021 (BR-Drs. 70/21 (Beschluss)) zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts, S. 7 f.

sanktionsbedürftiger Rechtsverstöße bislang nur bedingt praktisch. So enthält etwa § 95 EnWG einen umfangreichen Katalog von Bußgeldtatbeständen, von dem die Bundesnetzagentur bis dato kaum Gebrauch gemacht hat.²⁰ Eine Recherche in der Datenbank Beck-Online ergab zwei Gerichtsentscheidungen aus den Jahren 2015/2016 bezüglich eines Verstoßes gegen energiewirtschaftsrechtliche Anzeigepflichten.²¹ Eine praktische Notwendigkeit für die Einführung von Bußgeldtatbeständen ist damit nicht ersichtlich. Insbesondere kann es für die Einführung von Bußgeldvorschriften als materielle Strafrechtsnormen im weiteren Sinne²² kaum ausreichen, dass erweiterte Sanktionsmöglichkeiten generell die Durchsetzungsfähigkeit der Regulierungsbehörde stärken.²³

Dessen ungeachtet erscheinen die diskutierten Bußgeldtatbestände wenig verhältnismäßig.²⁴ Eine Anlehnung an die etablierten kartellrechtlichen Bußgeldsanktionen ist schon deshalb nicht zielführend, weil das Kartellrecht außerhalb der Fusionskontrolle ein Fehlverhalten der Unternehmen erst im Nachhinein sanktionieren kann. Folglich ist es im Kartellrecht geboten, die Unternehmen auch über die Androhung von zuweilen erheblichen Bußgeldern zu einem normzweckgemäßen Verhalten anzuhalten. Demgegenüber wird das Verhalten der regulierten Unternehmen im Eisenbahnsektor durch die Regulierungsbehörde schon vorab detailliert überprüft. Aufgrund dieser Vorabkontrolle erscheint das Risiko eines Verstoßes spürbar geringer als im Geltungsbereich des allgemeinen Kartellrechts. Bereits begangene Verstöße können etwa über das Verwaltungsvollstreckungsrecht wirksam abgestellt werden.

Die Unverhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Bußgeldtatbestände wird besonders deutlich mit Blick auf die intendierte Haftung von Mitarbeitenden bis zu 500.000,- Euro bereits bei einfacher Fahrlässigkeit.²⁵ Eine derartige Haftungserstreckung auf Mitarbeitende ist nicht nur beschäftigungspolitisch kritisch zu hinterfragen. Sie ist auch praktisch fragwürdig, sind im Eisenbahnregulierungsrecht doch eine Vielzahl von Rechtsfragen ungeklärt, weshalb ein Fahrlässigkeitsvorwurf schnell im Raum stehen kann. Selbst wenn sich ein solcher Vorwurf im Nachhinein nicht erhärten sollte, können die damit verbundenen potenziellen Haftungsfolgen für die Betroffenen nicht nur beruflich, sondern auch privat gravierende Folgewirkungen zeitigen, die in keinem Verhältnis zum Regelungsbedürfnis stehen.

²⁰ Siehe bspw. die Kommentierung von *Heinichen*, in: Elspas/Graßmann/Rasbach (Hrsg.), *Energiewirtschaftsgesetz*, 2018, § 95 EnWG Rn. 1 ff.

²¹ BGH, Beschl. v. 07.06.2016 – EnVZ 29/15, BeckRS 2016, 12050; OLG Düsseldorf, Beschl. v. 09.02.2015 – VI-3 Kart 3/15 (V), BeckRS 2015, 6777.

²² Siehe beispielhaft *Popp*, in: Sydow, *Europäische Datenschutzgrundverordnung*, 2. Auflage 2018, Art. 83 DSGVO Rn. 3.

²³ So aber der Referentenentwurf der Bundesregierung für einen Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts, S. 124.

²⁴ Vgl. § 81 Abs. 1 bis 4 des Referentenentwurfs der Bundesregierung für einen Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts.

²⁵ Umkehrschluss von § 81 Abs. 10 S. 1 auf § 81 Abs. 10 S. 2 des Referentenentwurfs der Bundesregierung für einen Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts.

VII. Instanzenzug

Der bestehende dreistufige Instanzenzug mit dem Verwaltungsgericht Köln, dem Oberverwaltungsgericht Münster und dem Bundesverwaltungsgericht hat sich in der Praxis bewährt. Insbesondere werden nach Kenntnis des Gutachters nicht wenige Rechtsfragen bereits auf der Ebene der Instanzgerichte und daher mit vertretbarem zeitlichem Umfang geklärt. Angesichts dessen ist ein Änderungsbedarf nicht unmittelbar ersichtlich.

Sollte man gleichwohl eine Verkürzung des Instanzenzugs in den Blick nehmen, spricht Einiges für das Oberverwaltungsgericht Münster als Eingangsinstanz. Das Oberverwaltungsgericht verfügt über vertiefte rechtliche Kenntnisse in dem hochkomplexen Bereich des Eisenbahnregulierungsrechts, auf die im Interesse der Rechtsfindung nicht verzichtet werden sollte. Für das Oberverwaltungsgericht Münster als Eingangsinstanz spricht zudem ein vergleichender Blick auf das Energiewirtschaftsrecht, wo das Oberlandesgericht Düsseldorf für Beschwerden gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur erstinstanzlich ausschließlich zuständig ist.²⁶

²⁶ Siehe näher *Johanns/Roesen*, in: Säckler (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, Band 1, 4. Aufl. 2019, § 75 EnWG Rn. 56 ff.

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur

Ausschussdrucksache

19(15)479-F

Stellungnahme zur 107. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 14.04.2021



**Allianz
pro Schiene**

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
am 14. April 2021

Kontakt

**Dr. Andreas
Geißler**

Referent Verkehrspolitik
030. 246 25 99 - 30

andreas.geissler@
allianz-pro-schiene.de

Die Allianz pro Schiene dankt dem Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur für die Möglichkeit, im Rahmen einer öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts (Drucksache 19/27656) Stellung zu nehmen.

Schwerpunkt der Allianz pro Schiene-Stellungnahme:

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll das deutsche Eisenbahnregulierungsrecht an Veränderungen des EU-Rechtes und an die europäische Rechtsprechung angepasst und bisherige Erfahrungen berücksichtigt werden. Zudem sollen erste Schritte zur Erprobung neuer Verfahren der Kapazitätszuweisung im Hinblick auf die Überlegungen zum Deutschlandtakt ermöglicht werden.

Die Allianz pro Schiene hält den Deutschlandtakt für ein wesentliches Instrument, um die Marktanteile des Personen- und Güterverkehrs auf der Schiene am Gesamtverkehr zu steigern. Zugleich erlaubt eine Orientierung am Deutschlandtakt wesentlich zielgerichtetere und effizientere Investitionen in die Schieneninfrastruktur.

Gegenstand der nachfolgenden Stellungnahme der Allianz pro Schiene sind die Aspekte des Gesetzentwurfes, die das Thema Deutschlandtakt betreffen.

Allianz pro Schiene e.V.
Reinhardtstraße 31
10117 Berlin
allianz-pro-schiene.de

T 030. 246 25 99 - 0
F 030. 246 25 99 - 29
E info@allianz-pro-schiene.de
T [@Schieneallianz](https://twitter.com/Schieneallianz)

Allianz pro Schiene-Stellungnahme im Einzelnen

Zu Artikel 1, Nr. 3:
Begriffsbestimmungen

Zu Artikel 1, Nr. 33:
Neuer § 52a „Pilotprojekte zur Erprobung neuer Modelle der Kapazitätsnutzung und der Fahrplannerstellung sowie des Deutschlandtakts; Verordnungsermächtigung“

Die Allianz pro Schiene unterstützt das Ziel der Politik, einen Deutschlandtakt zu realisieren. Die Bundesregierung hat dieses Ziel im Masterplan Schienenverkehr, der im Juni 2020 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, noch einmal bekräftigt. Der Deutschlandtakt basiert auf einem integralen Taktfahrplan für den Personenverkehr mit optimalen Anschlüssen für das gesamte Angebot vom Hochgeschwindigkeitsverkehr bis zur Regionalbahn im längsten europäischen Schienennetz. Der dem Deutschlandtakt zugrundeliegende Zielfahrplan ist angebotsorientiert und schafft damit die Basis für die angestrebte Verdopplung der Fahrgastzahlen. Gleichzeitig berücksichtigt der Deutschlandtakt gleichberechtigt die für einen wachsenden Güterverkehr erforderlichen Streckenkapazitäten. Die etappenweise Umsetzung des Deutschlandtaktes wird in den kommenden Jahren ein wesentliches Thema für Politik und Bahnsektor sein.

Wir sind der Auffassung, dass die Absicherung eines künftigen integralen Taktfahrplans auch im Eisenbahnregulierungsrecht berücksichtigt werden muss. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir, dass der nun vorliegende Entwurf die Aufnahme der Begriffe „Deutschlandtakt“ und „Integraler Taktfahrplan“ in die Begriffsbestimmungen des Gesetzes vorsieht (Artikel 1, Nr. 3). Wir begrüßen ebenfalls grundsätzlich die Absicht, die Erprobung von Modellen im Hinblick auf den geplanten Deutschlandtakt im Rahmen von Pilotprojekten zu ermöglichen (Artikel 1, Nr. 33).

Wichtige Punkte der Ausgestaltung der künftigen Pilotprojekte bleiben allerdings im Gesetzentwurf offen. Hierzu zählen u.a. die Fragen, wie, welche und wie viele Strecken ausgewählt werden sollen, oder wie der gesellschaftliche Nutzen von Verkehrsdiensten zu bestimmen ist, wenn die Bedarfe die Kapazitäten übersteigen. Ebenfalls ist unklar, ob und inwieweit (im Gesetzentwurf bislang nicht genannte) Systemtrassen in die Erprobung einbezogen werden sollen. Systemtrassen sind für alle Verkehrsarten möglich (Schienepersonenfernverkehr, Schienenpersonennahverkehr, Schienengüterverkehr) und könnten im Rahmen der Pilotprojekte in Konfliktfällen berücksichtigt werden, wenn die Bedarfe die Kapazitäten übersteigen.

Gleichzeitig fällt auf, dass im Text des Gesetzentwurfes nur von „Strecken“ die Rede ist, die in die Pilotprojekte einbezogen werden sollen. Relevant für die Umsetzung eines

künftigen integralen Taktfahrplans sind aber ebenso intensiv genutzte Knotenbahnhöfe, deren Einbeziehung nicht von vornherein ausgeklammert werden sollte.

Sehr eng gefasst ist auch die zeitliche Perspektive innerhalb der Pilotprojekte. Bislang sind nur die aufzustellenden Kapazitätsnutzungspläne erwähnt, die für die Dauer einer Netzfahrplanperiode gelten. Im Rahmen der Pilotprojekte dürfte aber eine Orientierung an künftigen Umsetzungsetappen des Deutschlandtaktes sinnvoll sein. Dazu müsste aber auch eine mittelfristige Perspektive für die ausgewählten Strecken einschließlich der relevanten Knoten aufgezeigt werden können. Dies könnte durch die ergänzende Einbeziehung von Kapazitätsnutzungskonzepten erreicht werden, die über eine Netzfahrplanperiode hinausgehen.

Angesichts der Bedeutung, die die angestrebten Pilotprojekte für die künftige Umsetzung des Deutschlandtaktes haben werden, plädieren wir dafür, den Erprobungsauftrag so zu fassen, dass auch die Einbeziehung von Knoten sowie die Einbeziehung der Mittelfristperspektive im Sinne eines Kapazitätsnutzungskonzeptes möglich wird, sowie dafür, den Sektor schon bei der Auswahl und auch bei der Durchführung der Pilotprojekte eng einzubinden,

Wir sind – gemeinsam mit weiteren Verbänden des Sektors – der Auffassung, dass die genannten Punkte (Möglichkeit, auch relevante Knoten einzubeziehen, Einbeziehung der Mittelfristperspektive im Sinne eines Kapazitätsnutzungskonzeptes, Beteiligung des Sektors einschließlich der Verbände) in den § 52a aufgenommen werden sollten.

Berlin, den 12. April 2021

Kontakt

Dr. Andreas Geißler

Referent Verkehrspolitik
030. 246 25 99 - 30
andreas.geissler@allianz-pro-schiene.de



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.