



Entwurf zur Änderung des Eisenbahnregulierungsgesetzes

ERegG

Stellungnahme mofair
14. Dezember 2020



Inhalt

1. Grundsätzliche Anmerkungen	3
1.1. Zur Genese des Entwurfs	3
1.2. Übersicht über die wichtigsten Themen	4
1.3. Nicht berücksichtigte Themen aus Sicht des BMVI	5
2. Zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen	11
2.1. Zu Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen	11
2.2. Zu Kapitel 2: Entwicklung des Eisenbahnsektors	12
2.3. Zu Kapitel 3: Erhebung von Entgelten etc.	12
2.4. Zu Kapitel 5: Bußgeldvorschriften	18
2.5. Zu Anlage 4	18
3. Fazit	19



1. Grundsätzliche Anmerkungen

1.1. Zur Genese des Entwurfs

Am 2. Dezember 2020 hat das Bundesverkehrsministerium die Verbändeanhörung zum aktuellen Entwurf einer Novelle des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) gestartet und dabei eine Frist bis zum 14. Dezember 2020 gesetzt. Das ist angesichts der komplexen Materie deutlich zu kurz. Viele Themen würden umfassende Abstimmungen der Verbände mit ihren jeweiligen Mitgliedern und der Verbände untereinander bedingen, die angesichts der kurzen Frist jetzt praktisch nicht möglich sind. Gerade an den Abstimmungen zwischen den Verbänden sollte das federführend Ministerium aber ein vitales Interesse haben. Schließlich dürfte der Umgang mit einer abgestimmten Stellungnahme vieler Verbände im weiteren Verfahren leichter handhabbar sein als viele Stellungnahmen, die jeweils unterschiedliche Schwerpunkte setzen.

Der Druck, die Änderung des ERegG als zustimmungspflichtiges Gesetz vor der Bundestagswahl im September 2021 durch Bundestag und Bundesrat zu bringen, kommt nicht überraschend: Bereits bei Verabschiedung des Gesetzes im Sommer 2016 war eine dreijährige Frist vereinbart worden. An deren Ende stand im Herbst 2019 der Evaluierungsbericht der Bundesnetzagentur; andere Möglichkeiten eines Evaluierungsverfahrens waren offenbar verworfen worden. Als Reaktion auf den Bericht der BNetzA aber erfolgten eine Reihe ausführlicher Stellungnahmen, die für die Erstellung des Gesetzentwurfes wertvolle Hinweise hätten geben können. Diese Chance ließ das BMVI weitestgehend ungenutzt.

Neben den offensichtlich politisch kontroversen Themen wie etwa verschärften Governance-Regeln für einen integrierten Konzern aus Infrastruktur- und Transportgesellschaften, an die sich das Bundesverkehrsministerium gar nicht herangetraut hat, gibt es Fragen, die weitgehend im Konsens der Beteiligten gelöst werden könnten und sollten. Die Implementierung des Deutschlandtakts gehört dazu.

Besonders zu den Fragen der Einbettung des Deutschlandtakts in das Gesetz gab es ausführliche und engagierte Diskussionen in der ehemaligen AG 1 des „Zukunftsbündnis Schiene“ (heute Koordinierungsgruppe Deutschlandtakt) und vor allem in der UAG Regulatorische Fragen. Bedauerlicherweise wurde auch deren Expertise in den letzten Wochen und Monaten nicht mehr abgefragt: Seit Anfang September fand keine AG-Sitzung mehr statt, obwohl dies aus den Reihen der Mitglieder mehrfach angemahnt wurde.

Über die Art und Weise der Einbeziehung der Branchenvertreter in den weiteren Prozess gab es seitdem ständig wechselnde Angaben, bis hin zu der jetzt wieder sehr kurzen Frist zur Stellungnahme. Es bleibt der Eindruck, dass Unklarheiten über das weitere Vorgehen und auch über einige Inhalte des Gesetzentwurfs im Haus BMVI zu dieser Verzögerung führten. Dies ist bedauerlich und macht denn Entwurf zusätzlich angreifbar.

1.2. Übersicht über die wichtigsten Themen

Vor einem Jahr hat mofair bereits eine ausführliche Stellungnahme zum Evaluierungsbericht der Bundesnetzagentur zum ERegG im Speziellen und zu Änderungsbedarfen im Allgemeinen abgegeben¹. Auf dieses Dokument sei zur Vollständigkeit auch im Folgenden erneut verwiesen. Die darin gemachten Feststellungen gelten weiterhin.

mofair hatte eine Reihe von Themenkomplexen benannt, in denen deutlicher Änderungsbedarf besteht, wenn das Gesetz seinen Zweck erfüllen soll, nämlich die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs zu stärken und mehr Verkehr auf die Schienen zu bringen. Zu diesen Themen bietet der vorliegende Gesetzentwurf fast nirgendwo eine auch nur annähernd befriedigende Antwort:

Thema	im Entwurf enthalten?	
Fokussierung der Regulierung auf die wichtigen Fälle, Entlastung kleinerer EIU von Bürokratie	teilweise	
klare Definition von Systemtrassen und regulatorische Implementierung des Deutschlandtakts	teilweise	
klarere Entflechtungsregelungen bei der DB	abgelehnt	
klarere Regulierung auch für Serviceeinrichtungen; Ausbauplanung	teilweise	
Weiterentwicklung der Regelungen zu den überlasteten Schienenwegen betreffend Ausbauplanung usw.	teilweise	
Anreizregulierung auch für Personenbahnhöfe	nicht adressiert	
Streichung der „qualifizierten Regulierungsvereinbarung“, Einbeziehung aller Kosten in die Anreizregulierung	abgelehnt	
Orientierung der Entgelte an einem Zins, der die tatsächlichen Risikostruktur eines Staatsunternehmens berücksichtigt	abgelehnt	
Orientierung der Trassenpreise an den unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs	nicht adressiert	

¹ siehe <https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/12/191220-Stellungnahme-mofair-ERegG-Evaluierung.pdf>.

Neuregelung der Trassenpreisbremse	(im Frühjahr 2020 angepasst)	
neues Regulierungsthema: Haftungsregelungen des EIU bei Schlechtleistungen	abgelehnt	
neues Regulierungsthema: Regulierung Fahrausweistarife, Fahrausweisvertrieb und sonstiges Datenmanagement	abgelehnt	
Stärkung der Regulierungsbehörde: Erhebung von Bußgeldern, Feststellungsbefugnisse, Gesamtrevision von Regelwerken	teilweise	
keine Erhebung von Gebühren für Verfahren bei der Regulierungsbehörde	nicht adressiert	

1.3. Nicht berücksichtigte Themen aus Sicht des BMVI

Zusammen mit dem Gesetzentwurf selbst hat das BMVI ein Dokument versendet, in dem (lückenhaft) dargestellt wird, welche zu Änderung empfohlenen Aspekte nicht bei der Erstellung des Gesetzentwurfs berücksichtigt worden sind und warum nicht.

1.3.1. „Grundannahmen“

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

1.3.2. Anwendung der Anreizregulierung auf die Mittel aus der LuFV III

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



1.3.3. Haftung der EIU bei Schlechtleistung

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

Das BMVI führt weiter aus, dass das Anreizsystem durch den Schienenwegbetreiber auszugestalten ist – als könne ein Vertragspartner darüber entscheiden, was er seinen Vertragspartnern im Falle von Schlechtleistungen an Ausgleich zu gewähren gedenkt. Dass dieses Argument zu dünn ist, merken die Autoren dann selbst und verweisen auf die Bestimmung, dass das Anreizsystem auf Grundlage einer Vereinbarung „mit dem Markt“ erarbeitet werden müsse. Dass diese Vereinbarung genau nicht zustande gekommen ist, auch nicht als Fiktion, hat das Verwaltungsgericht Köln vor wenigen Wochen gerade festgestellt, zumindest für den Güterverkehr. Die Folgen für den SPNV und den SPFV sind derzeit noch offen. In jedem Fall aber wird abermals deutlich, dass das Anreizsystem keineswegs als Ersatz für Haftungsregeln dienen kann.

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

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

Auch die Ausführungen zur zivilrechtlichen Vertragshaftung führen ins Nichts. Auch hier wird wieder mit vermeintlicher europäischer Einheitlichkeit argumentiert, als gäbe es Konkurrenz zwischen den Infrastrukturunternehmen. Folgende Aussage, hier bezogen auf mögliche Sonderregelungen zum allgemeinen Vertragsrecht, ist besonders problematisch: „Eine Sonderstellung der eisenbahnrechtlichen Trassennutzungsverträge im Vergleich zu anderen Vertragsverhältnissen ist nicht ersichtlich.“ Das Problem ist aber doch gerade, dass das



EIU DB Netz AG, entgegen dem sonstigen Vertragsrecht und allen anderen Branchen, genau keine Verantwortung für Schäden übernehmen will, die aus seiner Schlechtleistung folgen.

Die Unzulänglichkeit des Verweises auf das allgemeine Zivilrecht zeigt sich in diesem Zusammenhang besonders deutlich, wenn man aktuelle obergerichtliche Entscheidungen sowie die Spruchpraxis der Bundesnetzagentur berücksichtigt, weil dann festzustellen ist, dass hier eine erhebliche Rechtsunsicherheit besteht, die dringend einer gesetzlichen Klärung bedürfte.

Die DB Netz AG hat in verschiedenen zivilgerichtlichen Verfahren argumentiert, die SNB (vor Inkrafttreten des ERegG) enthielten mit den Regelungen zum (damaligen) Anreizsystem und der automatischen Minderung eine abschließende Haftungsregelung. Dem ist ein Senat des OLG Frankfurt a.M. jüngst (mit streitbarer Begründung) gefolgt (vgl. Urteil vom 16.4.2020 – 16 U 158/18).

Demgegenüber hat die Bundesnetzagentur mit Beschluss vom 31.8.2018 (Az.: BK10-18-0014_E) dem Versuch der DB Netz AG, die Einführung des Anreizsystems unter dem Regime des ERegG mit einem ausdrücklichen(!) Haftungsausschluss zu verbinden, unter Hinweis auf das Gebot angemessener Zugangsbedingungen eine Absage erteilt. Dass das Erfordernis angemessener Zugangsbedingungen, auch wenn es vor Einführung des ERegG nicht ausdrücklich kodifiziert war, auch vor dessen Inkrafttreten Geltung beanspruchte (dies ergibt sich im Hinblick auf die Monopolstellung der DB Netz AG jedenfalls aus wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten), ein Haftungsausschluss also auch vor Inkrafttreten des ERegG als rechtswidrig zu qualifizieren gewesen ist, ignoriert das OLG Frankfurt am in seinem o. g. Urteil und stellt sich damit gegen die Sichtweise der Regulierungsbehörde hinsichtlich der Bedeutung des Angemessenheitsgebotes..

Zur Beseitigung dieser rechtlichen Unsicherheiten wäre es geboten, gesetzlich klarzustellen, dass ein Haftungsausschluss für Pflichtverletzungen des Infrastrukturbetreibers nicht in SNB geregelt werden kann. Jede andere Sichtweise würde den Zielen der Regulierung, durch angemessene Zugangsbedingungen zu den essentiellen Infrastrukturen Wettbewerb zu fördern, zuwiderlaufen

Gerade weil die DB Netz AG keinem Wettbewerb ausgesetzt ist, verlangt es die Angemessenheit der Zugangsbedingen, dass die Zugangsberechtigten Schäden die ihnen bei der (alternativlosen) Inanspruchnahme der Leistungen der DB Netz AG aufgrund vertraglicher Pflichtverletzungen entstehen, uneingeschränkt ersetzt bekommen, wenn die Voraussetzungen eines zivilrechtlichen Schadenersatzanspruches vorliegen. Dieser Verantwortung darf sich die DB Netz AG nicht durch einen (vermeintlichen) Haftungsausschluss entziehen können. Hierdurch würde ein wesentlicher Anreiz zur ordnungsgemäßen Leistungserbringung zu Lasten der Eisenbahnverkehrsunternehmen aus der Hand gegeben. Das Anreizsystem wird dies nicht mit der gleichen Wirksamkeit erreichen können.

Vor diesem Hintergrund und im Hinblick das o.g. Urteil des OLG Frankfurt am bedürfte es dringend der gesetzgeberischen Klarstellung, dass ein Haftungsausschluss für Pflichtverletzungen aus dem Infrastrukturnutzungsvertrag aufgrund des wettbewerbs- und regulierungsrechtlichen Gebotes angemessener Zugangsbedingungen unzulässig war und ist.

Schließlich übernimmt das BMVI noch die gängige Argumentation der DB Netz AG, die die Verkehrsverträge zwischen SPNV-Unternehmen und den Aufgabenträgern und die darin enthaltenen Klauseln zu Vertragsstrafen allein für das aktuelle Ungleichgewicht in Verkehrsverträgen verantwortlich macht: „Wenn ihr EVU wegen Verspätungen, die aufgrund unserer Schlechtleistungen entstehen, Vertragsstrafen an euren Aufgabenträger zahlen müsst, dann hättet ihr eben diesen Verkehrsvertrag gar nicht unterschreiben dürfen.“ So wird die Verantwortung auf EVU und Bundesländer geschoben.

Bei dieser Argumentation wird zudem völlig verkannt, dass die hier als zum Nachteil der DB Netz als außergewöhnlich dargestellte Situation im sonstigen Wirtschaftsleben völlig normal ist. Selbstverständlich werden Nachteile/Regress, die man als Dienstleister erleidet, weil vertragliche Leistungen nicht ordnungsgemäß erbracht werden (können), entlang einer vertraglichen Kette weitergereicht, wenn die Ursache hierfür z. B. durch einen vertragswidrig handelnden Vorlieferanten gesetzt wird. Auch in diesen Konstellationen haben jedoch Vorlieferanten regelmäßig keinen Einfluss auf das Vertragsverhältnis, in welchem der Regress seinen Ursprung hat und sind an diesen auch in keiner Weise beteiligt. Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die ins Feld geführte Argumentation auf einem Scheinproblem basiert.

Denn das ist der eigentliche Grund für die Ablehnung klarerer Haftungsregelungen: Der Bund ist nicht bereit, die im Grundgesetz Art. 87e angelegte Verantwortung für die Schieneninfrastruktur, also auch die volle Finanzierung, zu übernehmen. Stattdessen deckt er die Schlechtleistungen der DB Netz AG weiter und wälzt damit die Kosten auf EVU und Aufgabenträger. Ein echter Anreiz für die DB Netz AG, seine Strukturen und Prozesse zu optimieren, kann so nicht entstehen.

1.3.4. Regulierung von Onlineportalen

Das BMVI folgert aus der Tatsache, dass die Richtlinie 2012/34/EU eine „anlagenbezogene“ Betrachtung vornehme, dass es keine Zuständigkeit der Eisenbahnregulierung geben könne. Schließlich seien Online-Portale ja keine „Anlagen“. Diese Begründung passt nicht ins 21. Jahrhundert und ist eines Ministerium, das auch fürs „Digitale“ zuständig ist, unwürdig. Es ist offenkundig, dass auch digitale Strukturen „Infrastrukturen“ und damit regulierungsbedürftig sein können.

Der Hinweis auf das Bundeskartellamt zeigt erneut, dass das BMVI dieses Thema schlicht nicht bearbeiten will. Die Mittel des Bundeskartellamtes haben sich in der Vergangenheit weder rechtlich (GWB) noch personell als ausreichend erwiesen, Diskriminierungen etwa beim Fahrausweisvertrieb nachhaltig abzubauen.



1.3.5. Durchgangsfahrkarten

Hier räumt das BMVI offen ein, dass „die Einrichtung gemeinsamer Informations- und Durchgangsfahrscheinsysteme“ EU-rechtlich gefordert werden könne. Es schiebt die Verantwortung aber gleich auf „den Sektor“ ab, den man nicht „ausbremsen“ wolle. Nun ist es richtig, dass es die „Brancheninitiative gegenseitiger Verkauf“ gibt und dass diese auch gute Zwischenergebnisse erarbeitet hat. Diese harren aber allesamt noch immer der Umsetzung. Und gerade in der letzten Zeit mehren sich die Zeichen, dass der ehemalige Monopolist Deutsche Bahn AG, der noch immer alleiniger Eigner des Fernverkehrstarifs ist und daher auch allein entscheiden kann, welchen Unternehmen er den Vertrieb von Fahrausweisen zu welchen Konditionen gestattet, bereits erreichte Teileinigungen in Frage stellt. Umso dringender ist es, dass bestimmte Eckpunkte des Fahrausweisvertriebs und des Prozesses der Tarifbildung gesetzlich geregelt werden. Dies wäre kein Ausbremsen des Sektors, sondern schafft im Gegenteil die Voraussetzung für seine Mobilisierung.

1.3.6. Kapazitätsregelungen und Deutschlandtakt

Zu Recht wird hier auf die laufenden Beratungen des Sektors verwiesen, deren Fortschreiten allerdings das BMVI in den letzten Wochen und Monaten eher behindert als gefördert hat. Vor diesem Hintergrund ist die Einführung einer Experimentierklausel erst einmal zu begrüßen. Dazu mehr unter den einzelnen Änderungen.

1.3.7. Ansetzbare Kapitalverzinsung der DB Netz im Rahmen der Trassenpreisgestaltung

Bundesländer wie Verbände haben gefordert, dass der Verzinsungsanspruch der DB Netz AG nicht dem kapitalmarktüblichen Zinssatz entsprechen dürfe. Denn die DB Netz AG als indirekte Staatstochter hat dasselbe Insolvenzrisiko wie der Staat Bundesrepublik Deutschland selbst. Der DB Netz AG also eine Verzinsung wie jedem beliebigen Wirtschaftsunternehmen in privater Hand zuzubilligen, ist betriebswirtschaftlich nicht begründbar und verteuert den Verkehrsträger Schiene unnötig, gerade im Wettbewerb mit anderen Verkehrsmitteln wie der Straße.

Die Entgegnung des BMVI, die Pandemie zeige, dass es sehr wohl ein wirtschaftliches Risiko gibt, ist vollkommen unpassend: Die Aufrechterhaltung der Leistungen der DB Fernverkehr trotz kaum vorhandener Nachfrage zeigt ja gerade, dass sich die DB Netz AG auch in der Krise Nachfrage nach Trassen künstlich schaffen kann. Im Übrigen werden Begründungen aus der Sondersituation der Pandemie an anderer Stelle (Marktragfähigkeit!) vom BMVI nicht herangezogen.²

² Vor wenigen Wochen hat die Verhandlung zum Trassenpreissystem 2022 gezeigt, wie absurd es ist, mit dem Marktragfähigkeitsprinzip zu argumentieren. DB Netz behauptete allen Ernstes, 2022 seinen ja alle Fahrgäste nach der Corona-Krise wieder da, weswegen die Marktragfähigkeit für den SPfV gegeben sei und Infrastruktorentgeltsteigerungen von ca. 5 % kein Problem seien. – Dass die Coronakrise nur einmal im Zusammenhang mit der ERegG-Novelle zitiert wird, und zwar dort, wo es um die Rechtfertigung des bizarr hohen Kapitalverzinsungsanspruchs der DB Netz AG geht, zeigt einen gewissen Realitätsverlust.



Der Hinweis, den Bedenken der Länder werde ja schon durch die Trassenpreisbremse Rechnung getragen, ist genauso hanebüchen: Das BMVI vergisst hier den SPFV und den SGV völlig. Für diese Verkehrsarten nützt die Trassenpreisbremse nichts, sie wirkt eher verschärfend, da Fern- und Güterverkehr die kalkulatorischen Kostensteigerungen tragen müssen, die der SPNV wegen der Trassenpreisbremse nicht übernimmt.

Schließlich fällt auf, dass in diesem Abschnitt die Firmen „DB Netz AG“ und DB AG“ synonym verwendet werden. Wenn das „wirtschaftliche Handeln der DB AG“ mit einer Verzinsung auf das im Netz gebundene Kapital belohnt werden muss, ist das mindestens ungenau beschrieben.

Letztlich geht es auch hier darum, dass sich der Bund aus seiner Finanzierungsverantwortung stehlen möchte: „Mindereinnahmen der DB Netz AG durch eine geringere Kapitalverzinsung würden zu einer Finanzierungslücke führen, die anderweitig zu decken und somit letztlich vom Bund zu tragen wäre.“ – Genau, und so wäre es auch richtig. Das Delta zwischen risikoangemessener und kapitalmarktüblicher Verzinsung müssen derzeit stattdessen die eigenwirtschaftlichen Unternehmen des SPFV und des SGV tragen. So macht sich der Bund einen schlanken Fuß und benachteiligt dabei entgegen seiner klimapolitischen Ziele den Verkehrsträger Schiene.

1.3.8. Entflechtungsvorschriften

Eine Verschärfung der Regelungen für konzerninterne Kredite wird erneut unter Hinweis auf einheitliche Standards für integrierte Konzerne abgelehnt. Dabei wird vergessen, dass die Infrastrukturteile dieser Konzerne in Europa zueinander nicht in Konkurrenz stehen – daher ist hier die europäische Einheitlichkeit nicht notwendig. Die Transportsparten aber stehen im Wettbewerb und verschaffen sich durch konzerninterne Kredite erhebliche Vorteile gegenüber Wettbewerbsbahnen, die nicht das Glück haben, sich mit indirekter Hilfe von Garantierenditen aus der Infrastruktur refinanzieren zu können.

Die Notwendigkeit für Regelungen zur beruflichen Mobilität zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereichen innerhalb des integrierten Konzern wird mit dem Hinweis abgetan, dass eine solche Mobilität ja grundsätzlich wünschenswert sei. Mofair und andere haben diese auch keineswegs verbieten wollen. Sie haben aber darauf hingewiesen, dass sich die berufliche Mobilität in diesem Sinne auf das gesamte Eisenbahnsystem beziehen und auch Personen aus anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen berücksichtigen muss, nicht nur Angehörige des von der DB so als „closed shop“ definierten „Systemverbunds Schiene“. Für den Wechsel zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereichen innerhalb des DB-Konzerns wären Karenzvorschriften in bestimmten Fällen weiterhin sinnvoll. Das Diskriminierungspotenzial kann anderweitig nicht ausgeschlossen werden.



2. Zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen

2.1. Zu Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen

§ 1, (24a) und (24b)

Es ist ein Schritt in die richtige Richtung, dass die Befreiungen bzw. Befreiungsmöglichkeiten für kleinere EIU weiter gefasst werden als bisher. Dies kann dabei helfen, die Regulierung stärker auf die relevanten Themen zu fokussieren und kleineren EIU unnötige Bürokratie zu ersparen.

§ 1 [Gegenstand, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen]

Abs. (7) Die „tragfähigen Alternative“ muss dringend klarer definiert werden. In der Praxis ist dies oft umstritten und führt beim Zugang zu Serviceeinrichtungen oft zu unbefriedigenden Ergebnissen, bei denen Eisenbahnverkehrsunternehmen enorme Umwege in Kauf nehmen müssen. Dies ist weder aus ökologischer noch aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll und reduziert zudem dringend benötigte Kapazität auf dem Gleisnetz weiter.

Abs. (28) und (29)

Positiv ist, dass „Deutschlandtakt“ und „Integraler Taktfahrplan“ erstmals im ERegG auftauchen und begriffsbestimmt 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.“

§ 2a und 2b

Auch hier sind die Ausnahmen von der Regulierung großzügiger geregelt.

2.2. Zu Kapitel 2: Entwicklung des Eisenbahnsektors

§ 9 [Geschäftsplan des Betreibers der Schienenwege]

(1a)

Dass die DB Netz AG künftig dem Netzbeirat Gelegenheit zur Stellungnahme zum Geschäftsplan geben muss, ist gut. Es ist aber kein Ersatz für die Einbindung von Kundenvertretern in die verantwortlichen Aufsichtsgremien. Bei einem Unternehmen, das ein natürliches Monopol bewirtschaftet, wäre das ohne weiteres möglich, im Hinblick auf die Qualitätssicherung sogar dringend angeraten.

§ 13 [Serviceeinrichtungen]

Abs. (2)

Die explizite Bezugnahme auf die Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 der Kommission vom 22. November 2017 über den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Leistungen trägt zur Klarstellung bei.

Allerdings ist zu hinterfragen, ob die Einführung eines Höchstpreisverfahrens der tatsächlich richtige Hebel hinsichtlich des Zugangs bei Serviceeinrichtungen ist. Vorgaben für eine an den Realitäten angepasste Planung und Umsetzung von Serviceeinrichtungen wären aus unserer Sicht die sinnvollere Maßnahme. Auch ist zu prüfen, wie mit Erlösen aus Höchstpreisverfahren umzugehen ist, damit diese die richtigen Anreize setzen können. So wäre eine Verpflichtung sinnvoll, die Erlöse aus Höchstpreisverfahren für den Aus- oder Neubau der Serviceeinrichtungen einsetzen zu müssen. Eine strategische Ausbauplanung muss auf eine systematische Engpassdetektion aufbauen. Diese wird leider nicht beschrieben.

Abs. (3)

Es ist zu begrüßen, dass die Prüfung der Regulierungsbehörde nunmehr unabhängig von den Entscheidungen der Vorabprüfverfahren nach § 73 Abs. 1 Nr. 1 ist. Ebenso stellt der Wortlaut des Abs. 3 Satz 2 klar, dass es sich hier nicht um einen redaktionellen Fehler handelt, sondern um einen gewollten Fall einer gebundenen Ermessensentscheidung der Regulierungsbehörde, wodurch diese in der Regel verpflichtet ist, eine Prüfung durchzuführen.

2.3. Zu Kapitel 3: Erhebung von Entgelten etc.

§ 19 [Schienennetz-Nutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen]

Abs. (6)

Die Neufassung des Absatz 6 ermöglicht in Fällen einer besonderen Eilbedürftigkeit die geänderten beziehungsweise neu gefassten Schienennetz-Nutzungsbedingungen unter Hinweis auf die konkret drohende Beeinträchtigung der Ziele unverzüglich vorläufig in Kraft zu



setzen. Allerdings bleibt hier unklar, wann konkret eine solche Eilbedürftigkeit bzw. konkret drohende Beeinträchtigung der Ziele der Regulierung anzunehmen sind. Hier bedarf es einer Klarstellung.

§ 28 [Inflationfaktor, Produktivitätsfaktor]

Abs. (1)

Hier bleibt die grundsätzliche Kritik bestehen, dass das Abstellen auf eine allgemeine, gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung den speziellen Eigenschaften des Eisenbahnwesens nicht gerecht wird. Dieses Problem wird durch die vorgeschlagene Änderung nicht gelöst.

Zudem ist neu eingeführte Möglichkeit, bei noch nicht verfügbarem Produktivitätsfaktor einen entsprechenden Faktor aus einem Fünfjahreszeitraum (welchem?) wählen zu können, ist nicht hinreichend konkret definiert.

§ 35 [Besondere Bedingungen bei Entgelten]

Abs. (6)

Der neu eingefügte Absatz 6 soll es ermöglichen, dass das Gericht nach § 123 VwGO eine vorläufige Zahlung eines beantragten höheren Entgelts anordnen kann, wenn überwiegend wahrscheinlich ist, dass der Anspruch auf die Genehmigung des höheren Entgelts besteht. Hierzu braucht es keine Darlegung eines Anordnungsgrundes. Auch wenn dies für den Betreiber von Eisenbahnanlagen eine Vereinfachung darstellt, bedeutet es im Gegenzug für die Zugangsberechtigten eine deutliche Einschränkung ihrer Rechte. Hier muss eine verhältnismäßige Lösung gefunden werden.

§ 43 [Rechte an Kapazitäten in Serviceeinrichtungen]

Abs. (4)

Der neu eingeführte Absatz 4 ermöglicht dem Betreiber der Serviceeinrichtung die Kündigung unter bestimmten Umständen. Die Änderung ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da sie Fehlallokationen von Kapazitäten in Serviceeinrichtungen entgegenwirken kann. Aber für Zugangsberechtigte muss auch einer Möglichkeit zur Stornierung/Kündigung der Nutzungsverhältnisse geschaffen werden. Diese Notwendigkeit zeigte sich besonders in der aktuellen Corona-Pandemie, in deren Folge Zugangsberechtigte ihre Verkehre einstellen und Serviceeinrichtungenstornieren mussten.

§ 49 [Rahmenverträge]

Rahmenverträge sind kein geeigneter Ersatz für einzuführende Systemtrassen. Sie sollen nur eine zeitlich begrenzte Übergangslösung darstellen. Dafür ist allen ggf. neu abzuschließenden Rahmenverträgen ein Passus aufzunehmen, der besagt, dass diese außer Kraft



gesetzt werden, sobald sie durch Systemtrassen entsprechend eines Netznutzungskonzepts ersetzt werden.

Abs. (1)

Rahmenverträge konnten bisher keine genauen Trassen („minutengenau“) sichern, sondern nur „Bandbreiten“. Das gilt auch weiterhin, auch wenn die „Bandbreiten“ jetzt „Zeitraumen“ heißen, in denen mindestens bis zu drei Zugtrassen konstruierbar sein sollen („unter den betrieblichen Bedingungen mindestens drei zueinander konfliktfrei konstruierbare Zugtrassen“). Bereits in der UAG Regulierung der Koordinierungsgruppe Deutschlandtakt wurde festgestellt, dass Rahmenverträge deshalb nicht für eine Absicherung „integraler Taktfahrpläne“ geeignet sind, da es zu so starken Trassenverschiebungen kommen kann, dass die Anschlüsse nicht mehr funktionieren. Es ist weiterhin unklar, welchen Wert die „neuen“ Rahmenverträge haben können unter den Maßgaben der EU-DVO 2016/545.

Es ist offensichtlich, dass Rahmenverträge auch weiterhin nicht dazu führen, dass Taktverkehre, die eine der zentralen Qualitäten des Personenverkehrs auf der Schiene darstellen, gesichert werden können. Somit stellen Rahmenverträge grundsätzlich keine geeignete Alternative zu Systemtrassen dar. Gerade deshalb sollte nun mit Hochdruck daran gearbeitet werden, diese grundlegende Systematisierung mit hinreichender Berücksichtigung der kurzfristigen Verkehrsbedürfnisse (u. a. auch in § 56) auch umzusetzen.

Abs. (2)

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

Abs. (4)

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



Abs. (8)

Die Offenlegung aller Rahmenverträge für die Zugangsberechtigten auf der Internetseite des Betreibers ist zu begrüßen. In Anbetracht der zwingend notwendigen Transparenz für die Zugangsberechtigten sollte die Offenlegung der Rahmenverträge auf der Internetseite aber nicht lediglich eine Kann-Regelung sein, sondern müsste eine verbindliche Verpflichtung begründen. Ebenfalls bleibt unklar, wie das Prozedere genau abzulaufen hat bzw. wen welche Verpflichtungen treffen.

Abs. 10

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

§ 49a

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

§ 52 [Netzfahrplanerstellung, Koordinierungsverfahren, Streitbeilegungsverfahren]Abs. (7)

Die bisherige Priorisierungsregelung in Satz 2: „vertakteter oder ins Netz eingebundener Verkehr“ ist wenig hilfreich, weil sie von fast allen Verkehren erfüllt werden kann, so dass sie faktisch kaum einmal bei Trassenkonflikten wirkt. Sinnvoll wäre, mit der Änderung des ERegG eine Prioritätsregel für alle Verkehre, die Bestandteil des Deutschlandtakts (§ 1 Abs. 28 neu in der oben vorgeschlagenen Form) sind, einzuführen. Dazu gehört allerdings auch ein neues Marktmodell, nach dem begehrte Trassen vergeben werden und das nicht allein den bisherigen Betreiber im innerdeutschen SPFV schützt.

Abs. (8)

Diese Bestimmung ist im geltenden Recht eine „Kann-Regelung“ (Satz 2), mit der dem vertakteten SPNV Vorrang eingeräumt werden kann. Diese Regelung ist heute wirkungslos und bliebe es auch künftig. Aus gutem Grund hat der Betreiber der Schienenwege von dieser Regelung bisher keinen Gebrauch gemacht, denn das hätte unlösbare Konflikte zwischen den Verkehrsarten heraufbeschworen.

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



§ 52a [Pilotierungsverfahren]Abs. (1)

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

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

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

Daher müssen insbesondere folgende Sachverhalte konkretisiert werden:

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

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



Abs. (2)

Absatz (2) spricht von einem vom Betreiber der Schienenwege aufzustellenden „Konzept zur Nutzung der Kapazitäten (Kapazitätsnutzungsplan)“, ohne das Verfahren näher und zum Beispiel ähnlich wie in der Schweiz festzulegen (dort „Netznutzungskonzept“ und sechs Netznutzungspläne für eine kurz- bis mittelfristige Kapazitätsnutzung).

Zwar ist eine allzu weitgehende Vorfestlegung für „Pilotverfahren“ nicht sinnvoll, aber ein „Kapazitätsnutzungsplan“ ohne ausreichende Mitwirkungsmöglichkeiten der Zugangsberechtigten ist tendenziell gefährlich. Es besteht die Gefahr, dass ohne angemessene Mitwirkungsrechte das Konzept an sich diskreditiert und damit zu einem Muster ohne Wert wird.

Außerdem sollte der Kapazitätsnutzungsplan nicht nur eine einzige Netzfahrplanperiode umfassen, sondern um ein Kapazitätsnutzungskonzept mit einem mittelfristigen Anwendungszeitraum, z. B. für den Mehrjahreszeitraum einer Deutschlandtakt-Etappe, der anschließend die Grundlage für (möglicherweise einjährige) abgeleitete Kapazitätsnutzungspläne darstellt. Die Verkehrsverträge im SPNV zwischen Aufgabenträgern und Eisenbahnverkehrsunternehmen wären dabei zu berücksichtigen. Grundsätzlich, mindestens für eine vollständige Aufnahme des Deutschlandtakts bei der nächsten ERegG-Änderung, sind mittel- bis langfristige Perspektiven für den Personenfernverkehr, z. B. mit neuen Organisations- bzw. Vergabemodellen, zu schaffen. Die verschiedenen Alternativen müssen in der UAG Regulierung sowie in der „Koordinierungsgruppe Deutschlandtakt“ diskutiert werden. Die Details zu den Pilotverfahren müssen transparent und unter Mitwirkung aller relevanten Akteure des Verkehrsmarktes diskutiert und konkretisiert werden, ehe sie in einer eventuellen Gesetzesänderung oder Rechtsverordnung des BMVI konkretisiert werden. Eine geeignete Plattform ist auch hier die vom BMVI eingerichtete und moderierte „Unterarbeitsgruppe Regulierung“ der „Koordinierungsgruppe Deutschlandtakt“. Bei den Pilotverfahren sollte insbesondere auch die Fachkompetenz des Eisenbahninfrastrukturbetreibers, des Eisenbahn-Bundesamtes und der Bundesnetzagentur, z. B. im Hinblick auf Betriebsqualität der Fahrplanerstellung und Wettbewerbsfragen, genutzt werden.

§ 55 Überlastete SchienenwegeAbs. (3) bis (5)

Bei überlasteten Schienenwegen besteht in der derzeit geltenden Fassung des ERegG das selbe Problem wie bei § 52 Abs. 8 Satz 2, wonach ein Vorrang für den Taktverkehr des SPNV geregelt werden kann, aber nicht muss (Abs. 4; für den Güterverkehr in Absatz 5). Auch hier bringt die Weiterentwicklung des ERegG keinen Fortschritt; die gesetzliche Möglichkeit dürfte also wirkungslos bleiben. Es zeigt sich aber erneut, wie dringend Regelungen zur wettbewerblichen und fairen Vergabe von Fernverkehrstrassen des Deutschlandtakts sind. Konflikte, die heute zwischen Fernverkehr und den ITF der Länder entstehen, rühren letztlich daher, dass die ITF der Länder anhand der angestammten Takte des DB-Fernverkehrs erstellt worden sind, die von Jahr zu Jahr fortgeschrieben werden. Unter diesen Bedingungen kann ein neuer Fernverkehrsanbieter gar nicht anders, als „quer“ dazu seine Trassen zu bestellen. So ist es auch kein Wunder, dass er vom SPNV als potenziell gefährlich wahrgenommen wird.



Nach der Richtlinie 2012/34/EU Artikel 47 kann über den Vorrang für eine Verkehrsart allerdings nicht der Betreiber des Schienenwegs, sondern der Mitgliedstaat(!) „zur Sicherstellung angemessener Verkehrsdienste“ entscheiden. Diese „kann-Regelung“ des EU-Rechts wurde aber auch bei der Weiterentwicklung des ERegG wieder nicht berücksichtigt. Die so oft benannte „1:1-Umsetzung“ wurde hier nicht vorgenommen.

Abs. 7

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

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

Die vorgeschlagenen Änderungen weisen in die richtige Richtung, sind aber viel zu vorsichtig. Auf diese Weise werden wir auch künftig nicht über die Analyse des Mangels an Kapazität hinauskommen. Es muss aber um die Beseitigung desselben gehen.

2.4. Zu Kapitel 5: Bußgeldvorschriften

§ 81 [Bußgeldvorschriften]

Dass die Bundesnetzagentur nun endlich nicht nur feststellen kann, dass sich Akteure falsch verhalten kann, sondern auch Bußgelder in nennenswerter Höhe verhängen kann, ist zu begrüßen. Allerdings bleibt abzuwarten, inwiefern Bußgeldandrohungen gegenüber Unternehmen Wirkung zeigen, die aufgrund ihrer Eigentümerschaft über nahezu unendliche finanzielle Ressourcen verfügen.

2.5. Zu Anlage 4

Dass im Rahmen der Anreizsetzung künftig nicht mehr Kostenprognosen, sondern konkrete Kosten der Vergangenheit zzgl. einer Indexierung angewendet werden dürfen, schränkt den Gestaltungsspielraum der Infrastrukturgesellschaften ein Stück ein, was positiv zu werten ist.



3. Fazit

Der Entwurf ist enttäuschend: Jahrelange Erfahrungen mit dem bisherigen Funktionieren oder auch Nichtfunktionieren des Gesetzes werden unzureichend reflektiert. Weder die Anregungen der Bundesnetzagentur als den „internen“ Experten werden konsequent aufgegriffen noch die Anregungen der Monopolkommission oder der Verbände. Potenziell kontroverse Themen werden ängstlich umschifft. So kann das Gesetz aber seinen Zweck, nämlich mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, auch künftig nicht erfüllen.

Politische Vorfestlegungen, so verständlich deren Beachtung aus Sicht des Ministeriums grundsätzlich ist, werden mit zum Teil haarsträubenden Argumenten rationalisiert.

Die bisherigen Änderungsvorschläge ergeben keine wirkliche „Novelle“ des Gesetzes. Auch die Diskussionen zur Implementierung des Deutschlandtakts nimmt der Entwurf ungenügend auf. Diese sind bereits weiter gediehen, als es der Entwurf vermuten lässt. Stattdessen sollen Rahmenverträge erneut eingeführt werden, obwohl deren Nutzen für den Deutschlandtakt zumindest zweifelhaft sein dürfte.

Der Deutschlandtakt ist die gemeinschaftliche Zieldefinition des Schienenverkehrs für das 21. Jahrhundert in Deutschland. Um dieses Ziel erreichen zu können, benötigen wir auch ein darauf ausgerichtetes Regulierungsgesetz. Diese Anforderungen zur Implementierung der Rahmenbedingungen für den Deutschlandtakt sind im aktuellen Entwurf daher noch deutlich nachzuschärfen.

Letztlich leistet der Entwurf solide nur die Anpassung an zwischenzeitlich geändertes europäisches Recht, etwa an die Durchführungsverordnungen zu Rahmenverträgen und zu Serviceeinrichtungen sowie an den Annex VII der Richtlinie 2012/34/EU zum Verfahren der Trassenzuweisungen. Positiv ist die Stärkung der Bundesnetzagentur durch die Möglichkeit, Bußgelder zu verhängen. Diese Änderungen ergeben aber keine echte „Novelle“ des Gesetzes, sondern lediglich ein „Bereinigungsgesetz“, das keine neuen Akzente setzt.

Letztlich ist dieser Entwurf nicht zur Annahme zu empfehlen. Eine gründliche Überarbeitung ist selbst dann vonnöten, wenn man sich aus strategischen Gründen allein auf Fragen des Netzzugangs im Rahmen des Deutschlandtakts beschränken würde und die strittigen Fragen zur Zukunft des Eisenbahnsystems in Deutschland nicht berücksichtigt.

Neue Akzente können und müssen aber dringend gesetzt werden, spätestens in einer weiteren Novelle in der nächsten Legislaturperiode. Vorschläge dazu gibt es zuhauf. mofair hat diese in dieser Stellungnahme sowie in der Stellungnahme zum Evaluierungsbericht der Bundesnetzagentur zum ERegG im vergangenen Jahr³ gemacht.

³ <https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/12/191220-Stellungnahme-mofair-ERegG-Evaluierung.pdf>