

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

Datum: 2. September 2018
Zeichen: TBNE-Gf BRö
Bearbeitung: Bernd Rössner
Telefon: 069 265-6624
E-Mail: bernd.roessner@tbne.de

Verbändeanhörung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung beförderungsrechtlicher Vorschriften im Eisenbahnbereich

Sehr geehrte Frau Wallenfels, sehr geehrte Damen und Herren,

wir freuen uns, im Rahmen der Verbändeanhörung zu den geplanten Gesetzesänderungen Stellung nehmen zu können. Positiv zu bemerken ist insbesondere, dass verschiedene von uns angesprochene Themen aus der Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2370 hier bereits berücksichtigt worden sind. Nachfolgend übermittele ich Ihnen die Stellungnahme der Geschäftsführung des TBNE.

1. Änderungen zu § 5 AEG (a), aa), aaa), bbb) bb)):

Eine klare Zuständigkeitsregelung (Fernverkehr = Bund, Nahverkehr = Länder) ist zu begrüßen.

1. Änderungen zu § 5 AEG (b) – neuer Absatz 4a):

Eine einheitliche Handhabung der Fahrgastrechteaufsicht ist erstrebenswert – allerdings stößt dieser Ansatz auch an Grenzen, die wir nachfolgend skizzieren möchten:

Der ganz überwiegende Teil der Fahrgastrechte aus der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 ist bereits heute in den genehmigten Eisenbahntarifen berücksichtigt. Die Tätigkeit der Durchsetzungsstelle muss ihre Grenzen deshalb zwingend in den von den zuständigen Tarifaufsichtsbehörden genehmigten Tarifen haben – es muss wirksam ausgeschlossen werden, dass die Durchsetzungsstelle davon abweichende oder darüber hinausgehende Tarife oder Handlungen verlangt. Insbesondere ist es ist dabei nicht die Aufgabe einer Behörde, tarifgestalterisch tätig zu werden.

In diesem Zusammenhang verweisen wir nochmals explizit auf den EUGH-Entscheid, dass keine zwei unkoordinierten Rechtswege nebeneinander stehen können (EUGH C-489/15).

Vorsitzender:
Jörg Strubberg

Sprecher der NE:
Bastian Goßner

Geschäftsführer:
Bernd Rössner

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

Eine einheitlich zuständige Durchsetzungsstelle wird sich auch darauf einstellen müssen, dass die Genehmigungswelt im SPNV „bunt“ ist und nicht alle Genehmigungsbehörden einheitliche Rechtsauffassungen bezüglich der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 vertreten.

So mussten wir aufgrund der Zuständigkeit von zehn unterschiedlichen Tarifgenehmigungsbehörden der Länder im Tarif BB Anstoßverkehr (Tfv 650) unterschiedliche Regelungen bezüglich der Hilfeleistungen aufnehmen – hier sind die betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen an die Entscheidung ihrer jeweils zuständigen Genehmigungsbehörde gebunden, obwohl wir insgesamt eine einheitliche und kundenorientierte Lösung favorisiert hätten.

Besonders fatal ist in diesem Fall, das sich die Zuständigkeit am Sitz des Unternehmens und nicht etwa am Ort der Leistungserbringung festmacht, d. h. am gleichen Ort können für die Fahrgäste unterschiedlicher EVU auch unterschiedliche Maßgaben zur Inanspruchnahme von Hilfeleistungen aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen von Genehmigungsbehörden gelten – wenn in diesem Fall das Wirken einer einheitlichen Durchsetzungsstelle auch zu einer einheitlichen Rechtsauffassung unterschiedlicher Genehmigungsbehörden führen würde, wäre das sicherlich im Sinne von Fahrgästen und Eisenbahnen gleichermaßen.

Anders als in der Gesetzestheorie sind die Eisenbahnverkehrsunternehmen im Nahverkehr vielfach nicht oder zumindest nicht alleiniger „Herr“ ihrer Tarife. Im Fall der Eisenbahntarife haben oftmals die (An-) Forderungen der Besteller einer SPNV-Leistung (Länder) einen maßgeblichen Einfluss auf die Tarifgestaltung, insbesondere, wenn es sich um sog. „Brutto-“ oder „Brutto-Anreiz-Verträge“ handelt. Hier wäre für die Arbeit einer Durchsetzungsstelle zu beachten, dass Tarife u. U. einem Zustimmungsvorbehalt des jeweiligen Landes (in seiner Rolle als Besteller) unterliegen und das EVU sonst gegen seine verkehrsvertraglichen Pflichten verstoßen würde.

Der überwiegende Teil der SPNV-Leistungen wird heute jedoch im Rahmen von Verbundtarifen bzw. Landestarifen erbracht. Hier haben die EVU im Regelfall keinerlei Einfluss auf die Tarifgestaltung, z. B. auch der dort hinterlegten Fahrgastrechte. Es wäre für die EVU nicht akzeptabel, wenn sie von einer Durchsetzungsstelle für tarifliche Vorschriften in Anspruch genommen würden, deren Inhalt sie weder tatsächlich beeinflussen noch ändern können.

Dies sind die Gründe, warum wir auf eine klare Beschränkung der Maßnahmen einer Durchsetzungsstelle auf denjenigen Umfang von Fahrgastrechte bestehen müssen, wie sie in dem jeweiligen Tarif, nach dem das EVU verkehrt, festgelegt und auch genehmigt sind.

2. Änderung § 5 Abs. 8:

Neben den Anmerkungen zum vorherigen Punkt möchten wir noch ergänzen, dass bei der Arbeit der Durchsetzungsstelle die Verhältnismäßigkeit – insbesondere auch zu den Fahrgastrechten für andere Verkehrsmittel – gewahrt werden muss.

Im Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2370 war das Verhältnis zwischen z. B. den geschätzten Zeiten jährlicher Aktualisierungen der Notfallpläne von EVU (z. B. je Eisenbahn des Bundes = 22,2 Stunden) und derer „Mitwirkung bei der jährlichen Ausübung der Eisenbahnaufsicht hinsichtlich der Notfallpläne“ (21,8 Stunden) außerordentlich irritierend.

Ähnlich irritierend erscheint das in der Begründung zur AEG-Änderung unterstellte Verhältnis zwischen tatsächlicher Beschwerdebearbeitung (767 h) und „Aufsichtsmaßnahmen“ (2.115 h) – das bedeutet, dass die „Durchsetzungsstelle“ tatsächlich nur gut ein Viertel der veranschlagten Zeit aufgrund von Fahrgastbeschwerden deren Ansprüche (soweit berechtigt) „durchsetzt“, sich aber fast Dreiviertel der Zeit mit der „Überwachung“ von Sachverhalten widmet, an denen zumindest wohl bislang vielfach niemand Anstoß genommen hat.

Bei einem solch ungewöhnlichen Aufgabenverhältnis sollte jedenfalls sichergestellt werden, dass keine Probleme „konstruiert“ werden, die in der täglichen Praxis gar nicht existieren.

3. Änderungen § 12:

Wir befürworten die dort vorgesehenen Änderungen ausdrücklich:

Entscheidend ist der Preis selbst, nicht, wie er ggf. hergeleitet wird. Wir gehen davon aus, dass unter Berücksichtigung insbesondere der Digitalisierungsthematik der Anteil dynamischer Preise oder Preisbestandteile zukünftig deutlich steigen wird.

Auch die Veröffentlichung der Tarife im Internet als wichtigster täglicher Informationsquelle ist zielführend und zeitgemäß. Dementsprechend ist die Änderung des Verkündungs- und Bekanntmachungsgesetzes folgerichtig.

Ebenfalls erfreulich ist die Auflösung des bisherigen Widerspruchs zwischen Abs. 1 und Abs. 7 bezüglich der Kooperationsmöglichkeiten mit EVU des Fernverkehrs.

Hinsichtlich des Inkrafttretens der Gesetzesänderung möchten wir noch darauf hinweisen, dass hieraus u. U. Tarifänderungen resultieren, die mit gesetzlichen Genehmigungs- und Veröffentlichungsfristen einhergehen – zielführend wäre hier deshalb ein Inkrafttreten nicht bereits am Tage nach der Verkündung.

Sonstige Hinweise:

Wir hatten im Rahmen der Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zu Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2370 verschiedene weitere Hinweise zu aus unserer Sicht erforderlichen Anpassungen im AEG gegeben.

Diese möchten wir deshalb nachfolgend nochmals darstellen:

Kooperationspflichten in § 12 AEG (§ 12 Abs. 1 AEG):

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

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

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

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

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

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

Abhilfe könnten hier aus unserer Sicht zwei rechtliche Anpassungen schaffen:

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

Bürokratieabbau bei den Genehmigungspflichten:

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

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

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

Angleichung von Fristenregelungen:

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

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

klare Aufgabentrennung zwischen hoheitlichen und privatrechtlichen Interessen:

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

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

Für Rückfragen stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Bernd Rössner