



Stellungnahme der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG)

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts

Einladung zur schriftlichen Verbändeanhörung des BMVI vom 02. Dezember 2020

Übersicht:

- I. Einleitung
- II. Gesamtbewertung
- III. Positiv zu bewertende Ansätze im Referentenentwurf
- IV. Abzulehnende Änderungsvorschläge des Entwurfes
- V. Weiter fortbestehende Kritik der EVG am bestehenden Eisenbahnregulierungsgesetz

I. Einleitung

Mit Schreiben vom 02. Dezember 2020 hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) sowie zahlreiche weitere Organisationen angeschrieben und zur Stellungnahme zum Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts“ eingeladen.

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 intramodalen Wettbewerb gefördert oder behindert werden. Von den Bußgeldvorschriften, die in dem Entwurf enthalten sind, wären Eisenbahnerinnen und



Eisenbahner unmittelbar betroffen.

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 Stellungnahmen vom 24. Mai 2016 an der Diskussion um die Ausgestaltung des am Eisenbahnregulierungsgesetzes vom 29. August 2016 beteiligt. ([Link einfügen!](#)) Ergänzend zu der aktuellen Stellungnahme verweisen wir auf unsere Stellungnahme vom Mai 2016. Wichtige dort formulierte Kritikpunkte wurden leider nicht in das Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) von 2016 aufgenommen und werden auch im vorliegenden Referentenentwurf nicht berücksichtigt.

Im Vergleich zu Umfang und Komplexität des Gesetzentwurfes erscheint der vom BMVI eingeräumte Bearbeitungszeitraum für die Stellungnahme von weniger als zwei Wochen als sehr kurz. Wir beschränken uns im Rahmen der gesetzten Frist auf einige der wichtigsten Themen und werden ggf. im weiteren Diskussionsprozess zu dem Gesetzentwurf ergänzend Stellung nehmen.

II. Gesamtbewertung

(1) Es drängt sich der Eindruck auf, dass nicht alle der vorgeschlagenen Änderungen aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem ERegG oder neuen EU-Rechtes zwingend geboten sind.

(2) Wir begrüßen es, dass mehrjährige Rahmenverträge für genutzte Fahrplantrassen ausdrücklich und im Hinblick auf geändertes EU-Recht wieder im Gesetz verankert werden. 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.

(3) Die als neuer § 81 ERegG im Entwurf vorgeschlagenen umfangreichen Bußgeldvorschriften lehnen wir ab. Wir befürchten, dass die Bußgeldandrohung in einigen Fällen Entscheidungsprozesse und sinnvolle Lösungen behindern kann. Als völlig unangemessen erachten wir insbesondere, dass Eisenbahnerinnen und Eisenbahner, z. B. bei Fristverletzungen, mit hohen Bußgeldern bedroht werden, obwohl sie in den Abläufen weisungsgebunden sind, unzureichende Kapazitäten nicht beeinflussen können und die angedrohten Bußgeldhöhen absolut unverhältnismäßig auch in Relationen zu den jeweiligen Einkommen sind.



(4) 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.

(5) 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.

(6) 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. Besonders 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 1,8 % pro Jahr hinausgehen, durch zusätzliche Dynamisierung der Regionalisierungsmittel abzudecken.

III. Positiv zu bewertende Ansätze im Referentenentwurf

Zu Art. 1 Nr. 27 (§ 49) und Nr. 28 (§ 49a) - Rahmenverträge

Wir unterstützen diese Regelung. 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 Verloader, da die Produktionsplanung von Verladern und die Alltagsplanung z. B. von Pendler*innen davon abhängen kann. Für die Eisenbahn-Verkehrsunternehmen bedeuten solche Verträge eine bessere Absicherung der Investitionen und für die Beschäftigten sicherere Arbeitsplätze.

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 (S. 112, 2. 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.

Zu Art. 1 Nr. 32 (§ 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 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 Änderungsvorschläge des Entwurfes

Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 2 Absatz 5; § 2a Absatz 3;) – Definition der strategischen Bedeutung im Falle örtlicher und regionaler Schienennetze

Die Paragraphen 8, 8a, 8c und 9 legen den Betreibern von Eisenbahnanlagen umfangreiche Vorgaben auf, die insbesondere die Unabhängigkeit von Eisenbahnverkehrsunternehmen bzw. von anderen Bereichen innerhalb vertikal integrierter Unternehmen, die möglichen Funktionen in Vorständen und Aufsichtsräten solcher Unternehmen, mögliche Interessenskonflikte und Vertraulichkeit und die Notwendigkeit eines Geschäftsplanes für die geplanten Investitions- und Finanzierungsprogramme beinhalten. 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 § 2 (5) „Betreiber örtlicher und regionaler Schienennetze, deren



Infrastrukturen für das Funktionieren des Schienenverkehrsmarktes nicht von strategischer Bedeutung sind“, von diesen Anforderungen ausgenommen werden sollen.

Allerdings ist die Definition im vorgeschlagenen § 2 (5) Satz 2, wann zwingend von einer „strategischen Bedeutung“ auszugehen ist, problematisch. Nach der Begründung (S. 99, 5. Absatz) soll hier insbesondere für Netze mit geringem Verkehr eine Ausnahmeregel eingeführt werden, auf denen Mischbetrieb mit Güterverkehr und einem „ganz geringen Anteil (... häufig musealen) Schienenpersonenverkehr[s]“ durchgeführt wird. 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 den genannten §§ 8, 8a, 8c und 9 getroffenen 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 natürlich nicht mehr der Ausnahmeregelung unterliegenden, SPNV auf solchen Strecken sein können.

Die vorstehende Argumentation gilt sinngemäß für die Definition der Ausnahmeregelungen in § 2a (3), mit denen örtliche Schienennetze, die nicht von strategischer Bedeutung sind, insbesondere von Vorschriften zur Entgeltregulierung, zur Trassenzuweisung und zur Kapazitätserweiterung, ausgenommen werden.

Hier sollte eine Definition gefunden werden, die nicht isoliert auf die Existenz eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags abstellt, sondern einen Ermessensspielraum auch für touristische und Sonderverkehre schafft, die durch öffentliche Auftraggeber bestellt werden.

Zu Artikel 1 Nr. 39 (Wegfall der bisherigen §§ 63 bis 65) – Wartungseinrichtungen

Im Referentenentwurf 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 oder einer abweichenden Auslegung des europäischen Rechts in anderen Mitgliedsstaaten profitieren.

Eine redaktionelle Bearbeitung der Regelungen zu Wartungseinrichtungen mag europarechtlich geboten sein. Diese komplett wegfällen zu lassen, erscheint uns aber weder als geboten noch als sachlich gerechtfertigt.

Die Begründung des Referentenentwurfs (letzter Absatz auf S. 118) weist auf eine problematische Sicht des Marktes für Instandhaltungsleistungen hin. Während nach einem 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 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. 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.

Trotz der differenzierten Betrachtung in der Begründung des Referentenentwurfs und in der Untersuchung der Regulierungsbehörde, sollen die Ausnahmeregelungen für Wartungseinrichtungen für alle 15 Teilmärkte wegfällen. Aufgrund der daraus resultierenden Wettbewerbsnachteile sehen wir die Arbeitsplätze von Eisenbahnerinnen und Eisenbahnern in den Werkstätten bundeseigener und nichtbundeseigener Eisenbahnunternehmen in Deutschland bedroht und befürchten kontraproduktive Belastungen für die Entwicklungen des deutschen Schienenverkehrs.

Wir plädieren dafür, hinsichtlich der Wartungseinrichtungen im ERegG nur die Anpassungen vorzunehmen, die europarechtlich zwingend und zweifelsfrei notwendig sind, und würden es befürworten, wenn die Bundesregierung auf europäischer Ebene auf Änderungen der einschlägigen Rechtsakte dringen würde, um umfangreiche Regulierungsvorschriften für Wartungseinrichtungen zu vermeiden.

Zu Artikel 1 Nr. 50 (§ 81) - Bußgeldvorschriften

Der vorgeschlagene Paragraph sieht für zahlreiche Tatbestände, die als Ordnungswidrigkeiten definiert werden, Geldbußen in einer Höhe von bis zu 500.000 € vor. Diese Geldbußen können sich sowohl gegen Unternehmen als auch gegen leitende Mitarbeiter*innen, Vorstände und Aufsichtsratsmitglieder richten; genauso können aber auch einfache Mitarbeiter*innen betroffen sein, die z. B. Trassenzuteilungen und -konflikte bearbeiten. Eine Differenzierung nach Schwere des Tatbestandes



oder nach Vorsatz, grober oder leichter Fahrlässigkeit findet nicht statt. Gegen Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen können noch höhere Bußgelder bis zu 10 % des Gesamtumsatzes in einem Geschäftsjahr verhängt werden.

Bußgeldbestimmungen sind im einschlägigen EU-Recht nicht vorgeschrieben. Die Neueinführung des § 81 widerspricht somit der erklärten Absicht des BMVI, das geänderte EU-Recht „1:1“ umzusetzen. Viele der genannten Tatbestände ließen sich mit bereits bestehenden Instrumenten verhindern.

Die vorgeschlagenen Vorschriften sind zum größten Teil unverhältnismäßig oder unbestimmt hinsichtlich einer angemessenen und differenzierten Anwendung. Sie sind 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.

In der Begründung zu diesem Vorschlag des Gesetzentwurfes wurden keine konkreten (und nicht nur theoretisch denkbaren) Vorkommnisse genannt, die durch Bußgeldandrohung hätten verhindert werden können.

Wir fordern, den vorgeschlagenen § 81 ersatzlos zu streichen.

V. Weiter fortbestehende Kritik der EVG am bestehenden Eisenbahnregulierungsgesetz

Bestimmungen zur Entgeltregulierung (§§ 24 bis 37)

Die EVG hat in ihrer Stellungnahme vom 24. Mai 2016 zum damaligen Entwurf des ERegG die Vorschriften zur Anreizregulierung der Nutzungsentgelte für die Eisenbahn-Infrastruktur kritisiert. Diese Regelungen wurden jedoch überwiegend in das vorliegende Gesetz übernommen und werden auch im Wesentlichen durch die Änderungsvorschläge des Referentenentwurfs nicht angetastet.

Durch das System der „Anreizregulierung“ sehen wir die Gefahr, dass die Refinanzierungsfähigkeit der Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen beeinträchtigt wird, da die vorgesehenen Indikatoren für Preissteigerungen bei Vorleistungen sowie der unterstellte Produktivitätsfaktor nicht sachgerecht sind.

Daraus resultieren Gefahren für die Qualität der Eisenbahn-Infrastruktur.

Eine weitere Gefahr sehen wir in den Bestimmungen des § 37 in Verbindung mit § 36 (2). Da die Steigerungsraten der Infrastrukturnutzungsentgelte im SPNV durch die Dynamisierungsrate der Regionalisierungsmittel (derzeit 1,8 % pro Jahr) gedeckelt sind, führt § 36 (2) dazu, dass darüber hinaus gehende Steigerungen der Kosten durch den Schienenpersonenfernverkehr und den Schienengüterverkehr zu tragen sind. Dies schädigt die intermodale Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs und gefährdet die Verlagerungsziele.



Unseres Erachtens liegt es in der Verantwortung des Bundes, die Nutzung der Eisenbahn-Infrastruktur im SPNV in auskömmlicher Höhe zu finanzieren und Kostensteigerungen bei der Infrastruktur, die über 1,8 % pro Jahr hinausgehen, durch zusätzliche Dynamisierung der Regionalisierungsmittel abzudecken.