
Stellungnahme der Verbände zum ERegG

Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsgesetzes Fassung in der Verbändeanhörung für den Bereich Deutschlandtakt

Die regelmäßige und zukunftsorientierte Novellierung des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) ist maßgebend für das Vorankommen im Schienenverkehr. Vor allem in Anbetracht der großen Herausforderungen für eine Umsetzung des Deutschlandtaktes müssten die entsprechenden Voraussetzungen bereits heute im ERegG angelegt werden.

In diesem Zusammenhang wäre hier eine umfassende Vorabstimmung zu den Änderungsvorschlägen und den nicht aufgenommenen Themen mit den Verbänden und der UAG Regulierung des Zukunftsbündnis Schiene ratsam gewesen. Diese hat leider nur sehr begrenzt stattgefunden. In dem uns vorgegebenen sehr engen Zeitrahmen geben wir Ihnen hiermit eine kurzfristige, konsolidierte Stellungnahme der Verbände mofair, VDV, BAG-SPNV und NEE zu den in diesem Zusammenhang relevanten Bestimmungen im Referentenentwurf zur Weiterentwicklung Eisenbahnregulierungsrechts vom 02. Dezember 2020.

Auswirkungen auf den Deutschlandtakt

Positiv ist hervorzuheben, dass die Begriffe „Deutschlandtakt“ und „Integraler Taktfahrplan“ (ITF) im ERegG erstmals konkret benannt werden. Die Qualitätsansprüche des Deutschlandtakts und des ITF müssten in diesem Zuge jedoch im weiteren Gesetzestext näher konkretisiert und aufgegriffen werden.

Das in Anlage 3 Abs. V.2 skizzierte Vorgehen, erst nach getroffenen Grundsatzentscheidungen zum Deutschlandtakt den gesamthaften Änderungsbedarf zu evaluieren und gesetzlich umzusetzen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Dennoch sollten bereits jetzt entsprechende Eckpunkte im ERegG verankert werden. So hätten die bereits grundsätzlich zwischen BMVI und UAG Regulierung abgestimmten Bestandteile – Stichworte: Kapazitätzuweisungen und Systemtrassen – zumindest rudimentär implementiert werden müssen, um bereits in der Übergangsphase den Grundgedanken des Deutschlandtaktes zu stützen. Der hierzu vom BMVI angekündigte Dialog mit der Branche fand leider nie statt.

Die folgenden für den Deutschlandtakt zu priorisierenden Themen möchten wir näher darlegen:

- Definition des Deutschlandtakts (§ 1)
- Rahmenverträge (§ 49)
- Netzfahrplanerstellung, Koordinierungsverfahren, Streitbeilegungsverfahren (§ 52)
- Pilotierungsverfahren (§ 52a)
- Überlastete Schienenwege (§ 55)

Zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen

Definition des Deutschlandtakts (§ 1)

Die als Nr. 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.“

Rahmenverträge (§ 49)

Rahmenverträge sind kein geeigneter Ersatz für einzuführende Systemtrassen. Diese 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. (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.

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

Netzfahrplanerstellung, Koordinierungsverfahren, Streitbeilegungsverfahren (§ 52)

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, sodass sie faktisch kaum einmal bei Trassenkonflikten wirkt. Sinnvoll wäre, mit der Änderung des ERegG eine Prioritätsregel für alle Verkehre, die zusammen einen integralen Taktfahrplan (§ 1 Abs. 29 neu) bilden oder Teil des Deutschlandtakts (§ 1 Abs. 28 neu) sind, einzuführen, womit diese Begriffsbestimmungen endlich eine Bedeutung erlangen würden.

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 bislang wirkungslos, was aktuell bei der Weiterentwicklung des ERegG nicht korrigiert wird. Aus gutem Grund hat der Betreiber der Schienenwege von dieser Regelung bisher keinen Gebrauch gemacht, denn das hätte unlösbare Konflikte zwischen den Verkehrsarten heraufbeschworen. Würde dem integralen Taktverkehr oder dem Deutschlandtakt Vorrang eingeräumt – siehe Anmerkung zu § 52 Abs. 7 –, könnte Satz 2 in Absatz 8 entfallen.

Zudem fehlt weiterhin eine klar formulierte Zeitvorgabe, wie schnell das Gesamtnetz auf den 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.

Pilotierungsverfahren (§ 52a)

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 letztlich 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 Verwendung des Begriffs „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.

Für den Fall einer Rechtsverordnung 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
- Benennung von Instanzen, die Strecken vorschlagen können – hierzu sind alle Zugangsberechtigten und ihre Verbände hinzuzuziehen
- Eindeutige Benennung der zu berücksichtigenden Mindestvorgaben
- Definition und Priorisierung des „gesellschaftlichen Nutzens“ insbesondere für Konfliktfälle
- Definition und Transparenz über das Verfahren der zu treffenden Einschätzung des „gesellschaftlichen Nutzens der jeweiligen Verkehrsdienste“

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.

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 existieren ein „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 birgt größere Konfliktpotenziale in der späteren Umsetzung. Es besteht die Gefahr, dass ohne angemessene Mitwirkungsrechte das Konzept an sich diskreditiert und damit zu einem Muster ohne Wert wird. Eine Beschreibung der Vorgaben für die Erstellung des Kapazitätsnutzungsplans sowie zur Berücksichtigung der Bedarfe und des gesellschaftlichen Nutzens der jeweiligen Verkehrsdienste ist dringend notwendig. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens muss gemeinsam mit den Zugangsberechtigten ein präzise beschriebener Prozess zur Bestimmung der Kriterien mit Bezug zum Deutschlandtakt definiert werden.

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 „Kordinierungsgruppe 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 „Kordinierungsgruppe 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.

Überlastete Schienenwege (§ 55)

Abs. (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 inhaltliche 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.

Fazit

Für die Vorbereitung des Deutschlandtaktes enthält der Entwurf erste wichtige Tendenzen, bleibt aber weit hinter seinen Möglichkeiten zurück und erfüllt nicht die an ihn gesetzten Erwartungen. Zudem ist die fehlende Vorabstimmung enttäuschend: Mehrjährige Erfahrungen mit Wirkzusammenhängen des Gesetzes werden nicht oder unzureichend reflektiert. Weder die Anregungen der Bundesnetzagentur als „interne“ Expertin werden konsequent aufgegriffen noch die Anregungen der Monopolkommission oder der Verbände. Kontroverse Themen werden gezielt „umschiff“. Mit dem vorgelegten Entwurf kann das Gesetz einen wesentlichen Zweck, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, auch künftig nicht erfüllen.

Die bisherigen Änderungsvorschläge ergeben keine wirkliche „Novelle“ des Gesetzes. Die Diskussionen zur Implementierung des Deutschlandtakts nimmt der Entwurf nur 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.