



Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V. | Reinhardtstraße 46 | 10117 Berlin

Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V.

An das
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ref E-23 - Eisenbahnrecht

Reinhardtstraße 46 | D-10117 Berlin
Tel +49 30 531491470
Fax +49 30 531491472
Mail office@netzwerk-bahnen.de
Web www.netzwerk-bahnen.de

Per E-Mail: refe-23@bmvi.bund.de

Berlin, 15. Dezember 2020

Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit, zu dem von Ihnen erarbeiteten Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts Stellung nehmen zu können.

Die folgende Stellungnahme gliedert sich in drei Teile:

- A) Ausführungen zu den aus unserer Sicht nicht zur Neuregelung vorgesehenen Themen
- B) Zustimmung zur Neuregelung bestimmter Vorschriften mit Stellungnahme im Einzelfall
- C) Zustimmung zur Neuregelung ohne Änderungsvorschläge

A) Nicht aufgegriffener Handlungsbedarf – Evaluation des Eisenbahnregulierungsrechts

Gemessen an den Zielen des Koalitionsvertrages und des „Masterplan Schienenverkehr“ sind wir insgesamt enttäuscht, dass der vorgelegte Vorschlag viele intramodale Handlungsfelder zur Stärkung einer leistungs- und wettbewerbsorientierten Marktorganisation ausspart. Der Weg, über viele Detailregelungen und wachsende Behördenstrukturen statt einer gesunden Gestaltung der Eisenbahnmärkte und eine effiziente Organisation der natürlichen Infrastrukturmonopole das Wachstum des Schienenverkehrs zu fördern, halten wir allenfalls für eine „zweitbeste“ Option. Auch die fehlende Kundenorientierung bei den natürlichen (Infrastruktur-)Monopolen, die bestenfalls auf wirtschaftliches, aber nicht auf verkehrliches Wachstum ausgerichtet sind, kann durch dieses Gesetz nicht bewirkt werden. Auch wenn die Evaluation der Regulierungsbehörde diese Themen nicht aufgegriffen hat, erwarten wir vom Gesetzgeber, den Rahmen für eine stark ausgeprägte Kundenorientierung bei den Infrastrukturbetreibern zu errichten. Wir möchten daher Ihr Haus auffordern, den Entwurf dahingehend zu überarbeiten, dass Regelungen zu den folgenden Themenfeldern in einen Folgeentwurf aufgenommen werden:

Vorstandsvorsitzender: Ludolf Kerkeleing

Vorstand: Sven Flore (stellvertr. Vorsitzender), Gerhard Timpel (Schatzmeister),
Isabelle Schulze, Christian Dehns, Thomas Knechtel, Roger Mahler

Geschäftsführer: Peter Westenberger

Vereinssitz: Berlin, Amtsgericht Charlottenburg, VR 23902 B

A.1 Für das im „Masterplan Schiene“ aus dem Jahr 2020 im Handlungsfeld 3.6 (*Attraktivität des Bahnsektors für Investitionen stärken*) festgehaltene Ziel („*Schaffung ausreichender Spielräume für ein unternehmerisches Handeln durch Optimierung und Digitalisierung der Geschäftsprozesse und der funktionalen Ausgestaltung von Produkten und Dienstleistungen. (...) Dazu gehört auch, die gegenwärtigen Marktrahmenbedingungen eingehend zu überprüfen.*“) sind bisher keine gesetzgeberischen Maßnahmen erkennbar.

A.2 Im Gesetzentwurf sind keine spezifischen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Förderung des inter-, wie auch des intramodalen Wettbewerbs bzw. der Stärkung der Schiene im intermodalen Wettbewerb vorgesehen. Die verschiedentlich angeführte Begründung, dass eine Vereinheitlichung der Bedingungen in EU-Mitgliedstaaten (unter der Annahme, dass auch in den anderen Mitgliedstaaten eine unveränderten Umsetzung von EU-Recht erfolgt) eine wettbewerbsfördernde Wirkung habe, wird in der Weise als zutreffend angesehen, dass hierdurch grenzüberschreitende Engagements tendenziell unterstützt werden. Da jedoch die daraus resultierenden Vorschriften wiederum in aller Regel rein national wirksam sind und auf das jeweilige Staatsgebiet bezogene administrative Prozesse regeln, ist die so erzielte reale Effizienzsteigerung minimal. Statt der 1:1-Umsetzung sollte die Bundesregierung das Ziel verfolgen, wettbewerbliche Elemente im Rahmen des EU-Rechts innovativ über die Mindestbestimmungen hinaus zu entwickeln.

A.3 Es ist nicht erkennbar, welche Maßnahmen der Gesetzentwurf für mehrere Ziele des Gesetzes vorsieht, insbesondere die Wahrung „der Interessen der Verbraucher“ (etwa die Verbesserung von Haftungsregelungen der Infrastrukturbetreiber, s.u. oder einen wirksameren Einfluss der Zugangsberechtigten auf die eingesetzten Prozesse und Datenverarbeitungssysteme bei Infrastrukturbetreibern) sowie die „Förderung von Investitionen der Eisenbahninfrastruktur“ (bzw. die Förderung von Investitionen bei Verkehrsunternehmen, etwa bei ETCS, s.u.) sowie die „Unterstützung von Innovationen“ (etwa der Einsatz innovativer Erfassungs- und einheitlich nutzbaren Datenverarbeitungssystemen durch die Betreiber der Infrastrukturbetreiber).

A.4 Das 2016 in Kraft getretene Gesetz konnte entgegen des seinerzeit verkündeten Ziels dem Trassenpreisauftrieb nicht Einhalt gebieten. In der Genehmigungspraxis hat die Regulierungsbehörde im Rahmen der durch die Trassenreisbremse eingeschränkten Möglichkeiten die bereits zuvor verfolgte Preis- und somit die damit verbundene Umsatz- und Ergebnisplanung des größten Infrastrukturbetreibers DB Netz AG bestätigt. Die grundsätzliche Kritik sowohl am aufwändigen Verfahren der Anreizsetzung wie auch am – abweichend von der 1:1-Regel in Deutschland kodifizierten – außerordentlich hohen Gewinnanspruch der Infrastrukturbetreiber (und dem gesetzlichen Entzug des Volumens der LuFV aus der Anreizsetzung) halten wir aufrecht und erwarten vom Gesetzgeber in der vorgesehenen Novelle mindestens eine Umstellung der Vorgaben für die Bemessung der Entgelte auf eine gewinnfreie und eng betriebsbezogene Ermittlung von Ausgangsniveau und Obergrenze der Gesamtkosten. Darüber hinaus halten wir eine Umstellung der Ermittlung der Entgelte auf ein grenzkostenbasiertes System weiterhin für die deutlich bessere Alternative zum System der Anreizsetzung.

A.5 Zwar ist eine Anpassung der Satzungen des DB-Konzerns und vor allem bei seinen Infrastrukturgesellschaften im Koalitionsvertrag vorgesehen und unstreitig erforderlich. Einen Vorschlag dazu hatten wir im Sommer d.J. vorgelegt. Die Bestimmungen des ERegG (insbesondere im Kapitel 2) müssten jedoch hiermit korrelieren, sollen aber offenbar nicht angepasst werden. Dies gilt insbesondere für die notwendige Korrektur des deutschen Eigenweges, seitens des Bundes (hohe) Gewinne aus dem Betrieb der Eisenbahninfrastruktur (siehe Anlage 4 Nr. 5 ERegG) zu ermöglichen (und diese in den Gremien des DB-Konzerns zu fordern und zu fördern).

A.6 Ähnlich gelagert ist die Anforderung, die Unabhängigkeit des Betreibers der Schienenwege/Eisenbahnanlagen zu stärken. Hierzu erneuern wir unsere Forderung, in § 8 künftig sicherzustellen, dass in Aufsichtsräten der Infrastrukturbetreiber grundsätzlich keine Vorstandsmitglieder des Konzerns Sitz und Stimme haben. Dagegen sollten die Aufsichtsräte für die Vertreter von Kunden geöffnet werden.

A.7 Zentrale Aufgabe zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Schiene wie auch der Verkehrsverlagerung ist die Ausweitung und bessere Nutzung der vorhandenen Infrastrukturkapazitäten. So heißt es richtig auf Seite 103 des Gesetzentwurfs am Beispiel von Serviceeinrichtungen: „In der Praxis kommt es aus Gründen beschränkter Kapazität regelmäßig zu Konflikten.“ Dies gilt auch für die Schienenwege. Bedauerlicherweise sind schon im vorhandenen Gesetz, aber auch im Entwurf der Novelle keine Maßnahmen erkennbar, die hierauf einen spezifischen Einfluss haben. Die ausdrücklich in der Begründung des Gesetzentwurfs abgelehnte Verknüpfung mit den Maßnahmen des Bundes zur Finanzierung von Kapazitätsausbauten ist realitätsfern und kontraproduktiv, da hierdurch eine Mangelwirtschaft im bestehenden Schienennetz fixiert wird. Sowohl in der Ausformung qualifizierter Regulatorvereinbarungen und ihrer Umsetzung in der Praxis als auch bei der Beseitigung von überlasteten Streckenabschnitten besteht beispielsweise grundsätzlich die Möglichkeit, durch vergleichsweise geringe (zusätzliche) Investitionen die Leistungsfähigkeit der Schieneninfrastruktur gezielt zu erhöhen, ohne das äußerst aufwändige Verfahren der Bedarfsplanüberprüfung durchlaufen zu müssen. Vor dem Hintergrund der politischen Ziele zur Erhöhung der Marktanteile des Schienenverkehrs wären dagegen gerade solche Maßnahmen besonders dringlich.

A.8 Das Zielsystem des ERegG in § 3 sollte ergänzt werden. Wie bereits im Vorfeld der erstmaligen Beschlussfassung 2016 gefordert, empfehlen wir weiterhin, in Nr. 1 neben dem Verkehrsaufkommen auch die Steigerung der „Verkehrsleistung“ zu ergänzen und in Nr. 5 das Wort „umweltfreundlichen“ zu ergänzen. Es wäre hilfreich, wenn die „Steigerung der intramodalen Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs“ als Voraussetzung für die im Entwurf enthaltene Zielsetzung der Verkehrsverlagerung auf die Schiene genannt würde.

Vor allem schlagen wir vor, dass als Ziel des Gesetzes eine Verkürzung der durchschnittlichen Transportdauer im Güterverkehr ergänzt wird. Dieses im intermodalen Wettbewerb äußerst relevante Ziel kann bei der Anwendung einer Reihe von Einzelvorschriften des ERegG, etwa bei der Ausarbeitung von Kapazitätsnutzungsplänen oder den Plänen nach § 59 in überlasteten Streckenabschnitten konkret zur Anwendung gebracht und in seiner Bedeutung verstärkt werden.

A.9 Die – bisher nicht genutzte – Option in § 35 Absatz 1, knappheitsbedingte (höhere) Entgelte zu verlangen, wäre ein im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit äußerst kontraproduktives Element der Bepreisung der Infrastruktur, das im Widerspruch zu den Zielen aus § 3 stünde. Die entsprechende Bestimmung sollte daher ersatzlos gestrichen werden. Umgekehrt sollte die zurzeit optionale Differenzierung der Trassenpreise gemäß § 36 (5) für mit ETCS ausgerüstete Fahrzeuge verpflichtend vorgesehen werden.

A.10 Zahlreiche hergebrachte Regularien der Kapazitätsvergabe beim Infrastrukturbetreiber entsprechen nicht mehr den heutigen logistischen Anforderungen. Nutzungsmöglichkeiten der Infrastruktur sind für den verkehrlichen und wirtschaftlichen Erfolg der Zugangsberechtigten essenziell. Da die in natürlichen Monopolen organisierten Infrastrukturbetreiber wesentliche kundenorientierte Optionen nicht gezogen haben, etwa bei Versorgung des flexiblen Güterverkehrs mehr als nur Restkapazitäten zu vergeben, die kundenorientierte Gestaltung der Stornierungsbedingungen einschließlich der sog. 20-Stunden-Regelung oder die zu geringe Berücksichtigung der Bedürfnisse und Informationsbedarfe bei der Planung und Durchführung von Baustellen oder bei der ganzüber-schreitenden Bauplanung, besteht gesetzlicher Handlungsbedarf auf der Basis eines Dialoges mit den Zugangsbe-

rechtigten. Insbesondere muss die Einstufung der erheblichen Verkehrsmengen im Güterverkehr, die aufgrund von Produktionsschwankungen/Versorgungsbedarfen oder schlicht darauf aufbauender logistischer Konzepte unterjährig und vor allem in wöchentlich zuvor noch nicht exakt planbaren Kapazitätsbedarf haben, verändert und der bisherige „Gelegenheitsverkehr“ definitorisch (§ 1) und bei den Regeln zur Kapazitätsvergabe im Regel- und Ausnahmefall berücksichtigt werden.

A 11 Insbesondere muss das Fehlen eisenbahnspezifischer Haftungsregelungen für Schlechtleistungen der Infrastrukturbetreiber beendet werden, denn sie verhindern die notwendige Qualitätssteigerung. Der Masterplan Schienenverkehr hat einen auch im Rahmen der Evaluierung vorgebrachten Vorschlag aufgegriffen und enthält im Handlungsfeld 3.2 „Mehr Wettbewerbsfähigkeit und Qualitätsanreize“ folgenden Prüfauftrag: *„Es wird geprüft, ob eine zusätzliche eisenbahnrechtliche Haftung für Schlechtleistungen sowohl der Zugangsberechtigten als auch der Infrastrukturbetreiber geeignet ist, um die Qualität des Schienennetzes weiter zu steigern und so die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors zu fördern.“* Das europäische und deutsche Recht verbietet solche Regelungen nicht.

A 12 Die Bestimmungen des § 39 zum sogenannten „Anreizsystem“ müssen unter Berücksichtigung der Anlage 7 dahingehend verändert werden, dass als Grundlage für die Minimierung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes (so schon in der Ril 2012/34/EU) ein auf relevante Strecken bezogenes Leistungsversprechen des Infrastrukturbetreibers als Ausdruck des „geplanten Leistungsniveaus“ Bestandteil des Mindestzugangspakets ist – und dessen Einhaltung bzw. Nichteinhaltung durch EVU und EIU bevorzugt durch „Bonusregelung(en) für Leistungen, die das geplante Leistungsniveau übersteigen“ oder „Entschädigungen für von Störungen betroffene Unternehmen“ angereizt wird. Nicht der vom Infrastrukturbetreiber ausgegebene Fahrplan, sondern die durchschnittliche Transportdauer auf dem besagten Streckenabschnitt, die aus den vorhandenen Erfahrungswerten und eisenbahnwissenschaftlichen Erkenntnissen (ähnlich wie auf Seite 91 des Gesetzentwurfs zu § 52 a ausgeführt) gebildet wird, dient hierbei als Referenz. Es ist dabei klarzustellen, dass Baustellen im vorhandenen Netz „Störungen“ im Sinne des § 39 ERegG sind, auch wenn die Baufahrplanung keine zusätzlichen Störungen, sondern ausschließlich zeitlich befristete planmäßige Abweichungen vom Leistungsversprechen, verursacht.

Weiterhin muss in § 39 klargestellt werden, dass der Regulierungsbehörde keine eigene Gestaltungs- oder Fiktionsmöglichkeit anstelle einer möglicherweise zwischen dem EIU und den Zugangsberechtigten nicht zustande gekommenen „Vereinbarung“ entsprechend der EU-Ril 2012/34/EU über die Eckwerte einer leistungsabhängigen Entgeltregelung zukommt. Die Richtlinie hat hier ausdrücklich kein behördliches Vorgehen, sondern eine Pflicht der EIU und der EVU zur Einigung vorgesehen, mit der die Befugnisse der Regulierungsbehörde auf die Prüfung des Ergebnisses hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Gesetzes beschränkt werden sollte. Die künftige Rolle der Regulierungsbehörde sollte darüber hinaus dahingehend präzisiert werden, dass sie die Funktion einer Schlichtungsstelle in Streitfällen zur Bestimmung der (kodierten) Ursachen von Störungen übernimmt und für diese Tätigkeit Gebühren verlangen sowie die zur Abwicklung einheitlich einzusetzenden Technologien, Verfahren und ggf. auch Dienstleister auf der Basis von Anlage 7 zum Gesetz näher bestimmen kann.

A 13 Baustellen sind und bleiben wegen des hohen Sanierungsbedarfs im Schienennetz auf absehbare Zeit eine erhebliche Belastung für die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnen. Die Auswirkungen des unstreitig erforderlichen Bauens müssen minimiert werden. Aus Sicht des Verbandes muss den Infrastrukturbetreibern gesetzlich vorgegeben werden, dass das Bauverfahren angewandt wird, das die geringsten Behinderungen für den laufenden Verkehr verursacht, bei der Identifikation von Umleitungstrassen verpflichtend rechtzeitige Absprachen mit benachbarten Eisenbahninfrastrukturunternehmen vorgenommen werden müssen, benannte Umleitungsstrecken ihrerseits durchgehend frei von zeitweisen Einschränkungen sein müssen, nicht nur Regelverkehre sondern auch

Gelegenheitsverkehre anhand der üblicherweise durchschnittlich in den letzten 12 Monaten gefahrenen Sonderzugzahlen bei der Planung berücksichtigt werden müssen sowie Umleitertrassen auch im flexiblen Güterverkehr über die Als-ob-Bepreisung hinaus finanziell incentiviert werden, um eine zumindest teilweisen Ausgleich für die über die höheren Trassenpreise hinausgehenden Betriebserschwerungskosten zu leisten und die Umleiterverkehre stärker zu entzerren.

A 14 Im Entwurf zur Novellierung des ERegG fehlt insbesondere eine Regelung zu Bauarbeiten in Serviceeinrichtungen. Die Kapazität in Serviceeinrichtungen wird häufig sehr kurzfristig durch Baumaßnahmen eingeschränkt, ohne dass Abstimmungen mit Zugangsberechtigten stattfinden. Solche Beeinträchtigungen wirken sich auch negativ auf die Schienenwege aus, es kommt durch fehlende Kapazitäten in Servicebereichen häufig zu Zugausfällen oder Verspätungen. Entsprechend des § 61 bei Schienenwegen sollten Regelungen für Serviceeinrichtungen aufgenommen werden. Hierfür schlagen wir die folgende Regelung vor:

(Neuer) § 13a Kapazität für Instandhaltungszwecke in Serviceanlagen

(1) Die Vorhaltung von Kapazität für Instandhaltungszwecken in Serviceanlagen ist vor der Kapazitätsanmeldung eines Jahres für die folgende Netzfahrplanperiode mit den Zugangsberechtigten abzustimmen und zu berücksichtigen.

(2) Der Betreiber der Schienenwege muss die Vorhaltung von Kapazität für regelmäßige Instandhaltungsarbeiten in Serviceeinrichtungen so planen, dass Zugangsberechtigte möglichst wenig beeinträchtigt werden.

(3) Der Betreiber der Serviceanlagen unterrichtet die Zugangsberechtigten unverzüglich, nachdem er die entsprechende Kenntnis erlangt hat, über die Nichtverfügbarkeit von Kapazität als Folge außerplanmäßiger Instandhaltungsarbeiten in Serviceeinrichtungen. Die Regulierungsbehörde kann vom Betreiber der Serviceeinrichtungen verlangen, dass ihr die Informationen nach Satz 1 ebenfalls zur Verfügung gestellt werden.

Darüber hinaus sollten auch Regelungen zu Gelegenheitsslots sowie bei langlaufenden Nutzungsverträgen in Serviceeinrichtungen erwogen werden, um besser zwischen kurz- bzw. langfristigen Bedarfen ausbalancieren zu können.

A.15 Aus Sicht der Wettbewerbsbahnen muss im Rahmen der behördlichen Verfahren der Sachverstand der betroffenen Branche stärker einbezogen werden. Jenseits der Antragsberechtigung einzelner Unternehmen bei der Bundesnetzagentur sollten daher auch – ggf. durch Entscheidung der Behörde zuvor anzuerkennende - Verbände als Antragsteller (in/analog zu § 66) zugelassen werden und Unternehmen oder ihre Verbände als Mitglieder des Infrastrukturbeirats gemäß § 79 vorgesehen werden. Weiterhin sollte explizit die Klageberechtigung der Verbände im Sinne der Vertretung der jeweiligen Satzungsregelung geregelt werden.

A.16 Aus Sicht des Verbandes war die Einbeziehung der Wartungseinrichtungen in die Regulierung nicht geboten und sollte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erneut zur Vermeidung unnötigen Aufwandes korrigiert werden.

A.17 Die mangelnde Transparenz über leistungsrelevante Kenndaten des Infrastrukturbetreibers führt zu hinderlichen Sucheffekten für die Zugangsberechtigten sowie Verwaltung und Politik. Daneben könnte die Bereitstellung von betrieblichen Daten des Infrastrukturbetreibers den administrativen Aufwand bei Zugangsberechtigten wie

auch bei Behörden deutlich verringern, so dass im vorliegenden Gesetzentwurf mindestens per Verordnungsermächtigung der Bund dazu befugt werden sollte, die Informationspflichten der Infrastrukturbetreiber im Detail zu regeln. Grundsätzlich sollte dabei auch geregelt werden, dass als natürliche Monopole agierende Infrastrukturunternehmen keine schützenswerten eigenen „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ haben und diese Daten damit vor einer Veröffentlichung schützen können.

A 18 Die Befugnisse zur Daten-Erhebung sollten zusammen mit der vorgesehenen Novellierung des Verkehrsstatistikgesetzes mit dem Ziele der Vermeidung von Doppelerhebungen und zur Verbesserung der Datenqualität abgeglichen werden. Die Erhebungen sollten möglichst einfach für die Zugangsberechtigten ausgestaltet sein.

B) Zustimmung zur Neuregelung bestimmter Vorschriften mit Stellungnahme im Einzelfall

Bei weiteren, durchaus drängenden, Themen, die der Gesetzentwurf aufgreift, bleiben die vorgeschlagenen Regelungen aus unserer Sicht deutlich unter den Möglichkeiten.

B.1 Dies gilt insbesondere für die „einzige inhaltlich neue Regelung“ (Seite 94), den vorgesehenen § 52 a, auf dessen Grundlage die Etablierung des Deutschlandtakt-Konzepts auf der Basis einer sogenannten „Experimentierklausel“ vorangebracht werden soll. Hierzu haben wir eine gemeinsame Stellungnahme mit den Verbänden VDV, mo-fair und BAG SPNV abgegeben. Ergänzend hierzu sollen noch folgende Punkte vorgetragen werden:

- a) Aus unserer Sicht sollte in § 1 des Gesetzes auch der Begriff der „Systemtrasse“ definiert werden.
- b) Der Begründung zum Gesetzentwurf entnehmen wir, dass nur zwei (Seite 49) bis drei (Seiten 54 und 90) Verfahren zur Erstellung eines Kapazitätsnutzungsplans pro Fahrplanjahr in der Experimentierphase unterstellt werden. Es steht außer Frage, dass mit einer solch geringen Zahl deutlich zu wenig Erfahrungen gesammelt werden können. Um Erfahrungen schnell sammeln und auswerten zu können, sollten bereits zum nächstmöglichen Zeitpunkt neben dem TTR-Projekt im Korridor A ca. sechs bis zehn Piloten gleichzeitig gestartet werden.
- c) Bei einer konsequenten Orientierung auf die Etablierung von Systemtrassen in Netznutzungskonzepten und -plänen nach dem Konzept des Deutschlandtakts – unter Wahrung der Interessen aller Verkehrsarten, also beispielsweise im Güterverkehr der Kapazitätserhöhung und der Senkung der durchschnittlichen Transportdauer – ist das Instrument des Rahmenvertrages entbehrlich und sollte im Gesetz nicht weiterentwickelt, sondern mit spezifischen Verfallsdaten (Orientierung der Vertragsdauer bestehender und ggf. noch abzuschließender Verträge an der Einführung von Systemtrassen als der besseren Alternative) versehen werden. Hier ist auch der Vertrauensschutz zu berücksichtigen, der nach dem über mehrere Jahre vom EIU DB Netz betriebenen Auslaufen der Rahmenverträge als Instrument entstanden ist. Das Instrument des Rahmenvertrages ist – auch unter der Annahme einer allgemeinen (und aufwändigen) Genehmigungspflicht – im intramodalen Wettbewerb der Verkehrsarten potenziell missbrauchsanfällig, weil der Gesamtblick auf das Verkehrsgeschehen schon für den Antragsteller, aber auch für die anderen Zugangsberechtigten, die Regulierungsbehörde und sogar das EIU fehlt bzw. stark eingeschränkt ist. Besonders könnte darunter der flexible Güterverkehr leiden.

- d) Die vorgesehene Regelung des § 17, wonach (nur) der Regulierungsbehörde die Aufgabe übertragen wird, aus der Anwendung der Experimentierklausel Schlüsse zu ziehen, sollte dahingehend erweitert werden, dass sämtliche Beteiligten aus dem Sektor zusammen mit der Regulierungsbehörde einen Bericht erstellen, unabhängig davon, dass alle Akteure individuell Schlüsse aus den gemachten Erfahrungen ziehen können.

B.2 Die Regelungen, mit denen die Kapazitätsprobleme in ausgewiesenen neuralgischen Engpässen („überlastete Schienenwege“ nach den §§ 55ff, zuletzt um vier auf 21 Strecken/Abschnitte angewachsen) verbessert werden sollten, haben wie vorhergesagt keine Linderung gebracht. Die vorgeschlagenen Änderungen (insb. der Nachweis eines positiven Nutzen-Kosten-Verhältnisses der jeweiligen Maßnahmen, das in diesen Fällen methodisch nicht vernünftig angewandt werden kann) würden dieses Manko eher noch verstärken. Durch eine weitergehende Änderung muss dagegen der Infrastrukturbetreiber zur Umsetzung kapazitätserhöhender Maßnahmen nach Maßgabe der Pläne gem. § 59 und der Bund zur Finanzierung der entsprechenden Maßnahmen verpflichtet werden.

Die Absage des BMVI an eine enge rechtliche Verknüpfung der ÜLS-Thematik mit der Finanzierung von entlastenden „kleinen und mittleren Maßnahmen“ außerhalb der Bedarfsplan-Systematik ist bedauerlich, weil damit die Option vergeben wird, zeitnah zusätzliche Kapazität in diesen Streckenabschnitten zu schaffen. Die der Begründung zu entnehmende Einschätzung, dass nur in vier Fällen pro Jahr „kleine und mittlere Maßnahmen“ zum Einsatz kommen sollen, geht völlig am Bedarf und am Potenzial dieses kurzfristig und auf großen Bedarf stoßenden Instruments vorbei. Im Gesetz muss daher eine Vorschrift ergänzt werden, die eine „automatische“ Finanzierung der o.g. Maßnahmen aus Bedarfsplanmitteln vorsieht.

Erneut möchten wir darauf hinweisen, dass die in § 58 (3) vorgesehene Frist für die - sinnvolle - Kapazitätsanalyse mit sechs Monaten unnötig lang ist und deutlich verkürzt werden könnte, da die relevanten Daten bereits bei der davor liegenden Erklärung zum „überlasteten“ Schienenweg erhoben wurden und beim Infrastrukturbetreiber und der Behörde vorliegen sollten. Ergänzt werden sollte eine Vorschrift, wonach die Wirksamkeit der vorgesehenen Maßnahmen binnen Jahresfrist evaluiert und das Ergebnis veröffentlicht werden sollte.

B.3 Die in § 56 vorgeschlagene Erhöhung des Drucks auf den Infrastrukturbetreiber, nicht nur den Bedarf nach Kapazitäten für „vorhersehbare“ Anträge auf Kapazität im Netzfahrplan zu prüfen, sondern ggf. diese auch vorzuhalten ist ein richtiger Schritt in die richtige Richtung, um den Bedarf für den flexiblen Schienengüterverkehr zu decken. Die vorgesehene Ergänzung sollte als Selbstverständlichkeit nach der gesetzlich schon bisher vorgeschriebenen Ermittlung eigentlich überflüssig sein. Aufgrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit ist allerdings vielmehr eine Präzisierung vorzusehen, mit der das angestrebte Ziel erreicht werden kann. Demnach müsste in die Bestimmung aufgenommen werden, dass die vorzuhaltende Kapazität grundsätzlich der üblichen Qualität von Netzfahrplantrassen entsprechen und der Infrastrukturbetreiber die Planung dokumentieren und die Ergebnisse vor und während des Prozesses der Netzfahrplanerstellung öffentlich dokumentieren muss.

B.4 Die in den §§ 77ff vorgesehene Verkürzung des Rechtsweges gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur stellt eine zunächst nachvollziehbare Reaktion auf die von der DB Netz AG ausgelöste Klagewelle dar. Für zielführender und rechtsstaatlich weniger bedenklich halten wir aber weiterhin die Zuordnung des Rechtsschutzes zur ordentlichen Gerichtsbarkeit (wie im Energiewirtschaftsrecht). Wir hatten einen entsprechenden Vorschlag bereits im Gesetzgebungsverfahren 2016 vorgelegt. Zahl und Dauer der verwaltungsgerichtlichen Verfahren haben in der vergleichsweise kurzen Zeitspanne seit dem Inkrafttreten der Neuregelung bereits überdeutlich gezeigt, dass die

seinerzeit vorgebrachten Kritikpunkte – insbesondere die geringe Vorkenntnis der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bereich der privatrechtlichen Verhältnisse zwischen Eisenbahnverkehrs- und -infrastrukturunternehmen und die hohe Belastung der im Übrigen dreistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit – gerechtfertigt waren. Im Ergebnis wurde der Branche faktisch die notwendige Rechtssicherheit vorenthalten. Die vorgeschlagene Änderung kann das Problem nicht befriedigend lösen. Effektiver Rechtsschutz sollte künftig durch eine Zuweisung der Zuständigkeit für alle Klagen gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur beim – zuständigen – Landgericht Düsseldorf gewährleistet werden.

B.5 Positiv sehen wir, dass die 2016 unterlassene Einführung von Bußgeldvorschriften in § 81 nun nachgeholt werden soll.

C) Zustimmung zur Neuregelung ohne Änderungsvorschläge

C.1 Zustimmung findet die durchgängige Verwendung des Begriffs „Eisenbahnanlagen“.

C.2 Zustimmung findet ebenfalls das Vorhaben, die regelmäßige Anwendung regulierungsrechtlicher Vorschriften bei kleineren Unternehmen auszusetzen und nur in Fällen erkannter Relevanz entsprechende Verfahren in Gang zu setzen. Der Begriff „strategisch“ sollte allerdings noch einmal überprüft werden, denn Maßstab der Unterscheidung sollte nicht die übergeordnete Perspektive des gesamten Eisenbahnverkehrs, sondern die Perspektive des ggf. von einer fehlenden Regulierung negativ in seinen Wettbewerbschancen betroffenen Verkehrsunternehmens sein.

C.3 Ebenfalls Zustimmung findet die geplante Wiederherstellung der rechtlichen Möglichkeit, bei Nichtnutzung existenter Verträge in Serviceeinrichtungen den Betreiber zur Kündigung zu verpflichten, wenn anderen Interessenten die Nutzung ansonsten verwehrt werden müsste.

Wir verbleiben mit freundlichen Grüßen



Ludolf Kerkeling
Vorstandsvorsitzender



Peter Westenberger
Geschäftsführer