



Evaluierungsbericht der Bundesnetzagen- tur zum Eisenbahnregulierungsgesetz /

Revisionsbedarf am ERegG

Stellungnahme mofair
20. Dezember 2019



Inhalt

1.	Einleitung	3
1.1.	Künftig neu zu regelnde Sachverhalte: Haftung und Daten	3
1.1.1.	Haftungsregelungen	3
1.1.2.	Schnittstellen innerhalb des Bahnsystems, v.a. EIU / EVU	3
1.1.3.	Schnittstelle Eisenbahnsystem - Fahrgast	4
2.	Zu den Bestimmungen des ERegG im Einzelnen	5
2.1.	Zu Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen	5
2.2.	Zu Kapitel 2: Entwicklung des Eisenbahnsektors	6
2.3.	Zu Kapitel 3: Erhebung von Entgelten und Zuweisung von Schienenwegkapazität im Schienenverkehr	9
2.4.	Zu Kapitel 4: Wartungseinrichtungen	16
2.5.	Zu Kapitel 5: Regulierungsbehörde	17
2.6.	Zu Kapitel 6: Übergangsvorschriften, Anwendungsvorschriften	19
2.7.	Zu den Anlagen	20
3.	Ausblick	21



1. Einleitung

Das Eisenbahnregulierungsgesetz trat im Spätsommer 2016 als Teil des „Gesetzes zur Stärkung des Gesetzes im Eisenbahnbereich“ nach langer Debatte, die durch die Bundestagswahl 2013 einmal vollständig unterbrochen worden war, in Kraft. Nach gut drei Jahren ist es an der Zeit, es einer grundlegenden Revision zuzuführen.

Das Erfordernis ergibt sich schon rein praktisch aus der neuen Rechtsetzung auf EU-Ebene. So sind etwa diverse EU-Durchführungsverordnungen, z. B. die betreffend Serviceeinrichtungen (2017/2177), angemessen aufzunehmen und damit Rechtssicherheit, Widerspruchsfreiheit und vor allem Transparenz zu gewährleisten.

Darauf geht auch der Evaluierungsbericht der BNetzA ein, dessen Aussagen wir im Wesentlichen unterstützen. Insbesondere auf die „Regulierung mit Augenmaß“ sollte größerer Wert gelegt werden. Kleinere EVU sollten tendenziell von Regulierungserfordernissen entlastet werden; bei den wenigen wirklich großen und vor allem den bundeseigenen EIU dagegen sollte die Regulierung und insbesondere die Regulierungsbehörde weiter gestärkt werden.

Vorschläge zu Gesetzesanpassungen folgen im Kapitel 2 grundsätzlich der bisherigen Struktur des Gesetzes. Es gibt allerdings einige zu regulierende Sachverhalte, die bislang gar nicht im ERegG enthalten sind.

1.1. Künftig neu zu regelnde Sachverhalte: Haftung und Daten

1.1.1. Haftungsregelungen

Das ERegG kennt derzeit keine Regelung zur Haftung für finanzielle Schäden, die sich bei den Zugangsberechtigten aufgrund qualitativ schlechter Bereitstellung von Trassen ergeben. Diese müssen künftig aufgenommen werden, weil sie einen wesentlichen Anreiz zur Qualitätsverbesserung beim Betreiber der Schienenwege (BdS) bedeuten würden. Das in § 39 (2) vorgesehene Anreizsystem reicht dazu nicht aus und ist dafür auch nicht vorgesehen.

1.1.2. Schnittstellen innerhalb des Bahnsystems, v.a. EIU / EVU

Vor allem rund um die Generierung, den Besitz und die Veredelung von Daten ergeben sich qualitativ neue Regulierungserfordernisse:

Neben Regelungen betreffend den Zugang zu Schienenwegen, Serviceeinrichtungen und deren Entgelten muss es künftig auch Regelungen über den notwendigen Austausch technischer Daten geben. Es muss beispielsweise sichergestellt werden, dass alle EVU die beim BdS erhobenen Daten zur Beschaffenheit und Nutzung (statische wie dynamische) der Infrastrukturen in gleicher Weise nutzen können. Das ist von entscheidender Bedeutung etwa für die Nutzung von Fahrerassistenzsystemen. Inwiefern die Übermittlung und Nutzung solcher Daten zu bepreisen ist, wäre zu regeln, darüber hinaus auch ein Verfahren zur Anpassung solcher Entgelte. Was in einem Jahr eine gewaltige technische Neuerung ist und zu bepreisen wäre, kann wenige Jahre später „state of the art“ und Teil des Mindestzugangspakets sein – siehe etwa die „Grüne Funktion der Zuglaufregelung“.

Ganz besonders augenfällig sind Regelungsbedarfe angesichts der anstehenden weiteren Implementierung von ETCS und digitalen Stellwerken. So forderte DB Netz kürzlich im SNB-Verfahren 2021 einerseits von den EVU, dass diese die ETCS-Fehlerprotokolle übermitteln müssen, verweigerte aber andererseits den Informationsfluss von EIU zu den EVU.



1.1.3. Schnittstelle Eisenbahnsystem – Fahrgast

Das ERegG beinhaltet bisher keine Regelungen in Bezug auf nichtbauliche Infrastruktur, wie sie etwa in Bezug auf Fahrgastinformation und Fahrausweisvertrieb bestehen. Solche müssen eingeführt werden. Mindestens wären Regelungen zum verpflichtenden Datenaustausch zwischen (EIU und) EVU in Bezug auf:

- das Fahrplanangebot (Soll-, Prognose- und Echtzeitdaten)
- die Beförderungstarife (Tarifmatrizen) und entsprechende Vertriebsrechte
- die Beförderungsbedingungen

vorzusehen. Gegenseitige Vertriebsrechte zu kommerziell fairen Bedingungen müssen definiert werden. Zumindest die Punkte zur Fahrgastinformation sind zwar bereits durch EU-Recht weitgehend geregelt. Das nationale Recht sollte hier nachziehen und in Bezug auf den Vertrieb vorangehen, statt sich von Europa treiben zu lassen.

Darüber hinaus sollten die Befugnisse der Regulierungsbehörde in Bezug auf fairen Fahrausweisvertriebs gestärkt werden. Solche Rechte lassen sich bisher höchstens indirekt aus den Bestimmungen über Personenbahnhöfe herleiten, was absolut unbefriedigend ist, und vor allem den in seiner Bedeutung steigenden digitalen Vertrieb nicht erfasst. Hier gibt es aber angesichts der marktbeherrschenden Stellung des Portals bahn.de – das bezeichnenderweise den Namen eines Verkehrsträgers, nicht des anbietenden Unternehmens trägt! – sowie der Mobilitäts-App „DB Navigator“ offensichtlich Regulierungsbedarf, um Marktverzerrungen zu vermeiden.

2. Zu den Bestimmungen des ERegG im Einzelnen

2.1. Zu Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Gegenstand, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

In (7) ist die Definition der „tragfähigen Alternative“ zu überprüfen, ggf. in Verbindung mit einer Neufassung der Regulierung von Serviceeinrichtungen. Bereits heute sind die Umweg- und Leerfahrten zu einem echten Problem geworden, das seinerseits dringend benötigte Kapazität auf den für Lastfahrten benötigten Strecken bindet.

In (23) ist zu überprüfen, ob die Festlegung des „Taktverkehrs“ tatsächlich auf die exakt dieselbe Minute abstellen muss. Aus Fahrgastsicht ist das sicher von Vorteil. Angesichts der zunehmenden Kapazitätsengpässe aber sind Abweichungen keineswegs immer vermeidbar. Auf keinen Fall darf der Effekt eintreten, dass ein EVU aufgrund der Nichtverfügbarkeit einer exakten Taktung nach diesem Kriterium in den Vorrangregelungen nach unten rutscht.

Neu aufzunehmen ist die *Definition von Systemtrassen*, die in Rahmen der schrittweisen Implementierung des Deutschland-Takts von entscheidender Bedeutung sein werden. Hier oder an anderer, systematisch passender Stelle muss sichergestellt, dass diese Trassen im internationalen Verkehr auch entsprechend international mit den EIU der Nachbarstaaten abgesichert werden, besonders im Falle von Bauarbeiten. Ggf. ist eine weitere Priorisierung bei mehreren durchfahrenen Ländern vorzunehmen.

Neu aufzunehmen sind ferner klare Definitionen für *örtliche bzw. regionale Schienennetze*. Hier gibt es Unklarheiten, zumal im AEG von „über- und untergeordneten Netzen“ die Rede ist. Bei regionalen Netzen könnte eine Obergrenze von maximal 500 km Streckenlänge greifen.

§ 2 Einschränkungen des Anwendungsbereichs

Der gesamte Paragraph ist sprachlich erneut auf seine Widerspruchsfreiheit und vor allem Verständlichkeit zu überprüfen. Das Geflecht von Ausnahmen und Rückausnahmen sorgt für erhebliche Intransparenz.

Schmalspurbahnen sowie Museumsbahnen (Infrastruktur und Verkehrsdienste) sowie regionale und örtliche Betreiber der Schienenwege ohne strategische Bedeutung für den Markt sollten grundsätzlich, unabhängig von der Spurweite, von den Bestimmungen des ERegG ausgenommen werden, mindestens jedoch von den gesamten Kapiteln 2 und 3. Zu prüfen ist hier eine weitere Entschlackung, indem die Ausnahmen sich verstärkt bereits aus dem Gesetz selbst ergeben könnten, ohne die Notwendigkeit, ein formales Verfahren zur Ausnahme von den Regulierungsvorgaben durchführen zu müssen.

§ 3 Ziele der Regulierung

Das Erreichen der Klimaschutzziele des Bundes sollte als weiteres Regulierungsziel aufgenommen werden.

§ 4 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse



2.2. Zu Kapitel 2: Entwicklung des Eisenbahnsektors

§ 5 Unabhängigkeit der Eisenbahnverkehrsunternehmen

§ 6 Führung der Eisenbahnverkehrsunternehmen

Hier wäre zu präzisieren, dass „*volkswirtschaftliche Ziele*“ nur in die Satzungen von EIU, nicht jedoch nicht von EVU aufgenommen werden dürfen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass aus den „volkswirtschaftlichen Zielen“, die der Deutschen Bahn AG in deren Satzung auferlegt werden sollen, neue Diskriminierungspotenziale an anderer Stelle erwachsen. Es sollte deutlich gemacht werden, dass der Daseinsvorsorgeauftrag sich auf die EIU erstreckt, während sie für das verkehrliche Angebot bei den Aufgabenträgern des SPNV liegt. Im Fern- und Güterverkehr muss der Bund die Daseinsvorsorge selbst definieren und dafür die passenden Rahmenbedingungen schaffen.

§ 7 Getrennte Rechnungslegung

§ 8 Unabhängigkeit des Betreibers der Schienenwege

Angesichts der enormen finanziellen Zuwendungen des Bundes an den DB-Konzern, etwa über die LuFV III oder die geplante Eigenkapitalerhöhung, muss im Eisenbahnmarkt sichergestellt werden, dass die Mittel allen Marktteilnehmern diskriminierungsfrei zu Gute kommen und nicht über Umwege den Transportgesellschaften der DB zufließen, welche dann im Wettbewerb Vorteile realisieren können.

Das komplizierte Geflecht der §§ 8 ff. ERegG könnte mit einer *neuen Organisation und ggf. neuer Rechtsform* speziell für die EIU, die heute Teil des integrierten Konzerns Deutsche Bahn AG sind, deutlich entschlackt werden. Europarechtlich steht dem nichts entgegen.

Konkret ist § 8 (4) unter 1. das Wort „leistungsbezogen“ zu streichen. Auch innerhalb eines integrierten Konzerns soll die Vergütung von genau einem Unternehmen stammen.

§ 8a Unabhängigkeit des Betreibers der Schienenwege in Bezug auf wesentliche Funktionen

Unter (3) 3. muss klarer gefasst werden, wie Konflikte aufgrund der „*beruflichen Mobilität*“ zwischen EIU und EVU vermieden werden sollen. Die bloße Aussage, dass Konflikte nicht entstehen dürfen, reicht als Regelung nicht aus. – Siehe auch unten neuer § 8f.

§ 8b Unparteilichkeit des Betreibers der Schienenwege hinsichtlich des Verkehrsmanagements, der Instandhaltungsplanung und der baulichen Planung

Hier muss deutlicher herausgestellt werden, wie Transparenz und Nichtdiskriminierung erreicht werden sollen. Alle EVU müssen die gleichen Informationen über die Planungen des EIU haben. Diese Planungen müssen sich an objektiven verkehrlichen Kriterien orientieren und dürfen auch nicht mittelbar zur Benachteiligung einzelner EVU führen, beispielsweise durch Vorziehen oder Verschieben von Baumaßnahmen rund um einen Betreiberwechsel im SPNV.



§ 8c Auslagerung und Aufteilung der Funktionen des Betreibers der Schienenwege

Kooperationsvereinbarungen zwischen EIU und EVU können effizient und hilfreich sein. Sie müssen jedoch auf jeden Fall der Regulierungsbehörde angezeigt werden. Diese muss in begründeten Fällen die Kooperation untersagen bzw. nicht genehmigen dürfen. Vereinbarungen müssen verpflichtend veröffentlicht werden.

§ 8d Finanzielle Transparenz

In (2) muss der letzte Halbsatz lauten: „...soweit diese den Gewinn ihrerseits *ungeschmälert* an die Gebietskörperschaft abführt.“ In der Vergangenheit sind Gewinne aus den EIU häufig in den Holdingstrukturen „hängen geblieben“ und nicht an den öffentlichen Eigentümer gelangt. Auf diese Weise ist eine Querfinanzierung möglich, die ausgeschlossen werden muss.

(7) Satz 3 („Zulässig ist es...“) ist zu streichen.

§ 8e Europäisches Netzwerk der Hauptinfrastrukturbetreiber§ 8f Karenzregelungen (neu)

Ergänzend wäre ein neuer § 8f einzufügen, der zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der EIU eine *Karenzregelung betreffend die berufliche Mobilität* für Mitarbeiter des höheren Managements sowie des Vorstands der EIU notwendig. Er soll gewährleisten, dass Spezialwissen und Wettbewerbsvorteile ohne Hindernisse zwischen den EIU im Monopolbereich und den EVU im Wettbewerb „mitgenommen“ werden können. Eine angemessene Karenzzeit würde ein Ungleichgewicht im Wettbewerb verhindern helfen. Eine solche Regelung könnte ebenfalls für hochrangige Verwaltungsangehöriger und Politiker gelten.

§ 9 Geschäftsplan des Betreibers der Schienenwege§ 10 Zugang zu Eisenbahnanlagen und zu Serviceeinrichtungen

Hier müsste die EU-Durchführungs-VO 2017/2177 entsprechend berücksichtigt werden. Das gilt auch für einige Folgepassagen.

Aufgrund der zunehmenden Engpässe in Serviceeinrichtungen sind folgende Fragen zu prüfen:

- Wird das Instrument einer „*überlasteten Serviceeinrichtung*“ analog des „überlasteten Schienenweges“ benötigt? Das könnte helfen, um die Beseitigung von Engpässen konkreter angehen zu können.
- Sollten die *Zuweisung von Trassen und der Zugang zu Serviceeinrichtungen* in geeigneter Form, zumindest in genauer zu definierenden Fällen, miteinander *verbunden* werden? Denn was hilft eine Trasse, wenn es in der Nähe des Endpunktes keinerlei Kapazität in der Serviceeinrichtung gibt?

§ 11 Zugang zu Leistungen

Hier müsste neu eine Regelung aufgenommen werden, die gewährleistet, dass der Zugang nicht nur für unmittelbar bevorstehende Anfragen gewährleistet werden muss, sondern auch für die fernere Zukunft, etwa im *Hinblick auf anstehende SPNV-Vergaben*. Derzeit führen solche Anfragen meist ins Nichts: Der aktuelle Betreiber hält seine Serviceeinrichtung entweder vollständig für Konkurrenz



geschlossen (S-Bahn Berlin GmbH – obwohl es in den vorhandenen Werkstätten reichlich Kapazitäten gibt), oder er bietet pro forma den Zugang an, belegt ihn aber mit so hohen Kosten, dass dem Mitbewerber nichts anderes übrig bleibt, als mit dem Neubau einer eigenen Werkstatt zu kalkulieren, was immer ein Wettbewerbsnachteil ist. Nebenbei ist dies auch aus dem Gesichtspunkt des Flächenverbrauchs suboptimal.

§ 12 Unabhängigkeit von Entscheidungen für Serviceeinrichtungen; getrennte Rechnungsführung

§ 13 Koordinierungsverfahren bei Serviceeinrichtungen

Im Sinne einer gesamthaften Kapazitätsvergabe für eine Serviceeinrichtung (hier: Abstellanlage) darf nicht nur das vom Zugangsberechtigten angemeldete "Wunschgleis" vom Betreiber der Serviceeinrichtung dargestellt werden, sondern muss die *komplette Serviceeinrichtung betrachtet* werden. Hierdurch könnte auch der Zugangsberechtigte Alternativen vor Ort prüfen und damit der zeitliche und bürokratische Aufwand reduziert werden. So kann die Kapazität bestmöglich unter allen Anmeldungen aufgeteilt werden.

§ 14 Zugang zu weiteren Leistungen

§ 15 Werksbahnen

Der §17 sollte nicht oder nur mit herabgesetztem Aufwand für die Betreiber von Werksbahnen angewendet werden.

§ 16 Durchführungsrechtsakt über den Zugang zu Leistungen

§ 17 Umfang der Marktüberwachung

Entsprechend der Größe der Unternehmen sollte der relativ hohe administrative Aufwand beachtet und die Marktüberwachung für kleinere EVU und Werksbahnen entsprechend angepasst werden.

2.3. Zu Kapitel 3: Erhebung von Entgelten und Zuweisung von Schienenwegkapazität im Schienenverkehr

§ 18 Effektive Nutzung der Schienenwegkapazität

Hier könnte die „Systematisierung“ von Trassen aufgenommen und beschrieben werden.

§ 19 Schienennetz-Nutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen

Die Möglichkeit zu *unterjährigen Änderungen der SNB und NBS*, die in der Praxis ja längst vorkommen und auch notwendig sind, sollte auch im Gesetz vorgesehen werden. Weiter sind Regelungen über die Anwendung von Internetportalen im Gesetz notwendig.

Die Regelungen für Serviceeinrichtungen sind entsprechend von deren Bedeutung auszuweiten. So sollten Regelungen bei *Baumaßnahmen in Serviceeinrichtungen*, bei andere Kapazitätsbeschränkungen und für marktgerechte Öffnungszeiten aufgenommen werden.

Die in die NBS aufzunehmenden Regelungen müssen entsprechend der der SNB zusammengefasst dargestellt werden.

§ 20 Vereinbarungen zwischen einem Zugangsberechtigten und dem Betreiber der Schienenwege oder einer Serviceeinrichtung

§ 21 Vereinbarungen zur Betriebssicherheit

§ 22 Eintritt eines Drittunternehmens

§ 23 Festsetzung, Berechnung und Erhebung von Entgelten für Schienenwege

Es muss sichergestellt werden, dass bei integrierten Konzernen die Anwendung einer *Preis-Kosten-Schere vermieden* wird.

§ 24 Entgeltregulierung, Schienenwegkosten und Rechnungsführung beim Betreiber der Schienenwege

§ 25 Anreizsetzung

Die LuFV III (Laufzeit 2020-29) wird im Vergleich zu ihrer Vorgängerin einen deutlich höheren relativen Eigenmittelbeitrag der EIU vorsehen, den de facto die Zugangsberechtigten zahlen. Wenn die LuFV III als qualifizierte Regulierungsvereinbarung eingeordnet wird (siehe dazu unten) und damit die Bundesmittel der Anreizregulierung entzogen werden, besteht die Gefahr, dass die Zugangsberechtigten das Risiko aus § 25 (3) tragen müssen. Dies würde im Ergebnis das eigentliche Ziel der Anreizregulierung, nämlich die Entgelte zu dämpfen, umkehren.



In den vergangenen Jahren sind die Nutzungsentgelte für Personenbahnhöfe immer weiter angestiegen. Hinsichtlich dieser Entwicklung ist es für Personenverkehrs-EVU von besonderer Bedeutung, dass auch die Festsetzung von *Entgelten bei Personenbahnhöfen ebenso einer Anreizregulierung* unterliegt, wie es bei Trassenentgelten der Fall ist.

§ 26 Verfahren im Rahmen der Anreizsetzung

§ 27 Ausnahmen im Rahmen der Anreizsetzung

Bisher sieht die Regelungen vor, die es dem EIU ermöglichen, seine Entgelte aufgrund unvorhergesehener Ereignisse zu erhöhen. Es sollte eine Passage ergänzt werden, die sicherstellt, dass auch deutliche Senkungen der Kosten an die Zugangsberechtigten weitergegeben müssen.

§ 28 Inflationsfaktor, Produktivitätsfaktor

In (2) ist statt eines Faktors, der auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung referenziert, ein *bahn- oder zumindest verkehrsspezifischer Faktor* zu wählen.

§ 29 Regulierung durch Regulierungsvereinbarungen mit dem Betreiber der Schienenwege und

§ 30 Verfahren für qualifizierte Vereinbarungen

Es hat sich gezeigt, dass die in der bisherigen „qualifizierten Regulierungsvereinbarung“ vorhandenen vertraglichen Instrumente, die eine effiziente Leistungserbringung gewährleisten sollen, nicht zu wirklichen Sanktionen führen, zumal sie der Höhe nach gedeckelt sind. Ferner wird die künftige LuFV III eine Laufzeit von zehn Jahren haben. Auch wenn es während der Laufzeit Nachverhandlungen bzw. Vertragsanpassungen geben wird, besteht die reale Gefahr, dass strukturelle Defizite der Vereinbarung, und sei es ungewollt, über einen langen Zeitraum mitgeschleppt werden. Wir verweisen zu diesem Thema auf die einschlägigen Berichte des Bundesrechnungshofes. Von daher wäre es nicht sachgerecht, die großen Volumina der LuFV III de facto der Anreizregulierung zu entziehen.

Die §§ 29 und 30 sind daher ersatzlos zu streichen.

§ 31 Ermittlung der Entgelte des Betreibers der Schienenwege

Zu (2) wäre zu prüfen, ob die in der Realität vorhandene Trassenpreisförderung durch den Bund, die derzeit im SGV praktiziert wird, als Möglichkeit vorgesehen wird. Andernfalls ist die apodiktische Feststellung „Der Betreiber der Schienenwege ist verpflichtet ... zu decken“ schwer haltbar.

§ 32 Ermittlung der Entgelte des Betreibers einer Serviceeinrichtung

Siehe auch den Kommentar zu § 11.

§ 33 Ermittlung und Genehmigung der Entgelte in Ausnahmefällen



§ 34 Entgeltgrundsätze§ 35 Besondere Bedingungen bei Entgelten

Absatz (1) ist zu streichen. Der wirtschaftliche Ansatz, ein knappes Gut zu verteuern, ist zwar nachvollziehbar, setzt hier aber Fehlanreize. Für den Betreiber der Schienenwege kann es sinnvoll sein, der Entstehung von „Flaschenhälsen“ im Netz nicht nur tatenlos zuzusehen, sondern sie geradezu mutwillig entstehen zu lassen. Seine Kosten bekommt er angesichts der Regulierung der Entgelte gewissermaßen garantiert, Anreize zum Ausbau werden dagegen nicht gesetzt.

Stattdessen müsste ein Mechanismus etabliert werden, wie bereits bei Detektion einer drohenden Überlastung möglichst umgehend eine Entlastung geschaffen werden kann. Die bisherigen Regelungen (siehe unten) sind unzureichend).

(2) dürfte angesichts der Regelungen des Schienenlärmschutzgesetzes zu aktualisieren sein.

§ 36 Ausgestaltung der Entgelte

(1) Das EU-Recht sieht die Möglichkeit der *Beschränkung der Entgelte auf die „Grenzkosten“* (=unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs, UKZ) durchaus vor. Vollkostenaufschläge sind möglich, aber nicht zwingend. Angesichts der Debatte um den Klimaschutz sollte eine Umstellung auf das Grenzkostenprinzip erfolgen. Im Zusammenhang mit einer Anpassung des ERegG sollte die Systematik, auch durch Anpassung anderer Normen, umgestellt werden, um zu einem fairen intermodalen Wettbewerb der Verkehrsträger zu kommen.

Aus der Abkehr vom Vollkostenprinzip ergeben sich weitere Anpassungsbedarfe im § 36.

Bei (6) ist zu beachten, dass insbesondere im SPNV keine unmittelbaren Vorteile aus einer ETCS-Ausrüstung der Fahrzeuge ergibt. Insofern ist eine Anreizwirkung aus dem Trassenpreissystem mehr als zweifelhaft.

§ 37 Ausgestaltung der Entgelte für Schienenwege und Personenbahnhöfe für Personenverkehrsdienste im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags

(2) ist wie folgt zu ergänzen: „Satz 2 findet keine Anwendung auf solche Erhöhungen der Regionalisierungsmittel, die durch gesondertes Gesetz über § 5 Absatz 3 RegG hinaus beschlossen werden.“ Dadurch soll gewährleistet werden, dass der ursprüngliche Sinn der Bestimmung, nämlich als Trassenpreisbremse zu wirken, erhalten bleibt.

(3) ist zu streichen. U.a. diese Regelung hat in den vergangenen drei Jahren dazu geführt, dass zwar die Trassenentgelte im SPNV nicht stärker als 1,8 % gestiegen sind, dafür sind aber die Stationsentgelte deutlich überdurchschnittlich gestiegen. De facto werden die Stationen doppelt bezahlt – einmal direkt von den Kommunen/Bundesländern, und dann von den SPNV-EVU über die Stationsentgelte noch ein zweites Mal. Auf diese Weise wird keinerlei Effizianzanreiz gesetzt.

§ 38 Entgeltnachlässe für Betreiber der Schienenwege

§ 39 Besondere Entgeltregelungen, leistungsabhängige Entgeltregelung für Betreiber der Schienenwege und Betreiber von Serviceeinrichtungen

Das Anreizsystem nach (2) ist für den SPV erst seit dem 1. Juni 2019 und für den SGV bisher noch gar nicht in Kraft getreten. Insofern kann hier weiterer Änderungsbedarf noch nicht eingeschätzt werden. Allerdings lässt sich sagen, dass zwar das Kriterium „Minimierung von Störungen“ relativ eindeutig als „Maximierung von Pünktlichkeit“ zu interpretieren ist. Inwiefern aber „Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes“ ein eigenständiges Kriterium ist, bleibt bisher offen.

§ 40 Entgelte für vorgehaltene Schienenwegkapazität

§ 41 Zusammenarbeit bei netzübergreifenden Entgeltregelungen

§ 42 Rechte an Schienenwegkapazität

§ 43 Rechte an Kapazitäten in Serviceeinrichtungen

§ 44 Zuweisung von Zugtrassen und Schienenwegkapazität

Wie bereits angedeutet, sollte die die Zuweisung der Kapazität auf Schienenwegen und in Serviceanlagen möglichst zeitgleich erfolgen, ggf. in einem vereinheitlichen Verfahren, zumindest in Fällen, in denen Überlastung der Schienenwege, der Serviceeinrichtungen oder beider bekannt ist oder absehbar ist.

Das in (1) genannte besondere Zuweisungsverfahren nach Verkehrsarten sollte auf Ausbaufähigkeit hinsichtlich der Implementierung von Systemtrassen untersucht werden.

§ 45 Genehmigung der Entgelte und der Entgeltgrundsätze

Der letzte Satz in (2): „Das genehmigte Entgelt gilt als *billiges Entgelt* im Sinne des § 315 des Bürgerlichen Gesetzbuches.“ zu *streichen*.

Anders als bei der Genehmigung von Trassenentgelten ist bei der Genehmigung der *Entgelte für Personenbahnhöfe* regelmäßig nur die Höhe der Entgelte vom Umfang der Prüfungsbefugnis der BNetzA gedeckt, nicht aber die *Entgeltgrundsätze*. Warum dieser Prüfungsumfang derart begrenzt, ist leuchtet nicht ein. Da die Bahnhofsentgelte einen wichtigen Faktor für EVU darstellen, ist eine umfängliche Prüfbarkeit, die auch die Entgeltgrundsätze erfasst, erforderlich.

§ 46 Verfahren zur Genehmigung der Entgelte und der Entgeltgrundsätze

Die *Hinzuziehungsfrist* nach (3) i.V. mit § 77 (3) Nr. 3 zu den Genehmigungsverfahren der Entgelte und Entgeltgrundsätze hat sich in der Praxis regelmäßig als sehr knapp herausgestellt. Eine Präzisierung der Regelung zur Setzung einer angemessenen oder konkreten (Monats-) Frist könnte für viele EVUs einen erheblichen Vorteil bieten.



§ 47 Zusammenarbeit bei der Bereitstellung von Schienenwegkapazität und bei der Zuweisung von netzübergreifenden Zugtrassen

Die zeitliche Zusammenführung von der Beantragung und Zuweisung von Kapazität auf den Schienenwegen und in den Serviceanlagen muss gesetzlich geregelt werden. Auch die Zusammenarbeit mit den BdS der Nachbarstaaten sollte klarer gefasst werden.

§ 48 Anforderungen an Zugangsberechtigte

§ 49 Rahmenvertrag

Die DB Netz AG bietet angesichts der EU-Durchführungsverordnung EU 2016/545 keine Rahmenverträge mehr an. Sinnvolle Nachfolgeregelungen werden derzeit geprüft. Auch wenn die europarechtliche Grundlage ein EIU nicht verpflichtet, Rahmenverträge anzubieten, sollte der deutsche Gesetzgeber die EIU verpflichten, in regelmäßigen Abständen zu prüfen, ob und wie Rahmenverträge angeboten werden können.

§ 50 Zeitplan des Zuweisungsverfahrens im Netzfahrplan

§ 51 Antragstellung

§ 52 Netzfahrplanerstellung, Koordinierungsverfahren, Streitbeilegungsverfahren

§ 53 Netzfahrplanerstellung, Konsultationsverfahren

Bei der anstehenden Implementierung von Systemtrassen müssen Regelungen aufgenommen werden, die eine marktgerechte *Verteilung auf die einzelnen Verkehrsarten* vorsieht. Diese Planungen müssen von der Regulierungsbehörde begleitet und überprüft werden können.

§ 54 Nutzungsvertrag

§ 55 Überlastete Schienenwege

(3) ff Die Erstellung und Anwendung von *Vorrangkriterien* durch das EIU sollte strikter eingefordert werden. Derzeit erfolgt diese typischerweise nicht, sondern erfolgt eher ein Verkauf von Trassen über das betrieblich stabil Fahrbare hinaus. Die Folge sind erhebliche betriebliche Probleme und sich aufschaukelnde Verspätungen. Die Richtlinie 2012/34/EU ist hier klarer und schreibt dem Mitgliedstaat die Rolle zu, Vorrangkriterien aufzustellen, nicht dem BdS.

Regelungen zu analogen „überlasteten Serviceeinrichtungen“ sind hier einzufügen.

§ 56 Anträge außerhalb des Netzfahrplans



Über die Prüfung hinaus, ob Kapazität für den Gelegenheitsverkehr notwendig ist, sollte auch eine Regelung eingefügt werden, dass als Folge der Prüfung auch entsprechende Angebote für *Kapazität außerhalb des Netzfahrplans* gemacht werden müssen. Die Zugangsberechtigten sollten die Möglichkeit erhalten, bei dieser Prüfung beteiligt zu werden. Diese Kapazität ist frühzeitig festzulegen, bei der Netzfahrplanerstellung zu berücksichtigen und zu sichern.

Eine Verpflichtung des Betreibers nach Abs. 3, zu prüfen, ob es erforderlich sei, Kapazitäten freizuhalten, reicht nicht aus. Vielmehr sollte der Betreiber verpflichtet sein, in jedem Fall Kapazitäten vorzuhalten und den Umfang nachvollziehbar und öffentlich zu begründen.

Ein Verstoß gegen die Verpflichtung nach (2), dass der Betreiber der Schienenwege Informationen über verfügbare Kapazitätsreserven allen Zugangsberechtigten, die diese Kapazität in Anspruch nehmen können, zur Verfügung stellt, müsste außerdem sanktionierbar sein.

§ 57 Besondere Schienenwege

§ 58 Kapazitätsanalyse

§ 59 Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität

Die Regulierungsbehörde sollte die Möglichkeit erhalten, die vorgeschlagenen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkung zu überprüfen und darüber zu entscheiden. Neben betrieblichen Regelungen kommt Vorrangregelungen für bestimmte Verkehrsarten eine hohe Bedeutung zu, die auch von der Regulierungsbehörde zu prüfen und zu entscheiden wäre. Die mögliche Ausweitung der Kapazität bei Überlastungen sollte ebenfalls Prüfgegenstand der Behörde sein.

Insgesamt müssen der Verfahrensablauf sowie die Verpflichtung zur Veröffentlichung des Planes konkreter geregelt werden.

Darüber hinaus müsste ein *PEK nicht nur erstellt, sondern auch umgesetzt werden*. Zumindest müsste der PEK klar herausarbeiten, welche Schritte zu gehen wären, um eine Umsetzung der konkreten Vorschläge zu erreichen.

In Anbetracht der immer knapper werdenden Kapazitäten im Bereich der Serviceeinrichtungen sollte analog zum oben gesagten auch eine Verpflichtung zur Erstellung eines *Plans zur Erhöhung der Kapazität von Serviceeinrichtungen* eingeführt werden. In der Praxis kommt es mittlerweile häufig dazu, dass bestellte Trassen nicht genutzt werden können, weil keine Serviceeinrichtungen in angemessener Entfernung vorhanden sind. Die Erhöhung der Schienenwegkapazität wird ohne eine Erhöhung der Kapazität von Serviceeinrichtungen nicht zum Ziel führen, mehr Verkehre auf der Schiene zu ermöglichen.

§ 60 Nutzung von Zugtrassen

§ 61 Schienenwegkapazität für Instandhaltungsarbeiten

Die Vorschriften müssen entsprechend dem neuen Annex VII der Richtlinie 2012/34/EU („Recast“) angepasst und erweitert werden. Die Kommunikation und Abstimmung zu allen Baumaßnahmen mit Kapazitätsbeschränkungen müssen bezogen auf Schienenwege und Serviceeinrichtungen geregelt werden.

§ 62 Sondermaßnahmen bei Störungen

Die Regelungen sind als „Sondermaßnahmen bei Störungen“ allein zu eng gefasst. Die Praxis zeigt, dass *Abweichungen vom Regelbetrieb tagtäglich vorkommen und vom EIU entsprechend disponiert* werden müssen. Das Gesetz sollte diese Tatbestände miteinfassen und entsprechende diskriminierungsfreies Handeln und entsprechende Regelungen vorschreiben. Die Regulierungsbehörde muss dies überwachen können und auch Eingriffsmöglichkeiten haben.



2.4. Zu Kapitel 4: Wartungseinrichtungen

§ 63 Ausnahmen vom Anwendungsbereich für Betreiber einer Wartungseinrichtung

§ 64 Bericht der Regulierungsbehörde zum Markt für Wartungseinrichtungen
und

§ 65 Verfahren für den Bericht der Regulierungsbehörde zum Markt für Wartungseinrichtungen

Der Bericht ist inzwischen erschienen und wurde von der Branche weit gehend geteilt. Es zeigt sich aber, dass insbesondere zur Vorbereitung von SPNV-Ausschreibungen weiter gehende Regelungen vonnöten sind – siehe auch die Anmerkungen zu § 11.

2.5. Zu Kapitel 5: Regulierungsbehörde

§ 66 Die Regulierungsbehörde und ihre Aufgaben

Unter (4) 1. muss deutlich geregelt werden, dass die Regulierungsbehörde nicht nur die zur Genehmigung vorgelegten Änderungen der genannten Regelwerke überprüfen kann, sondern *die Regelwerke insgesamt überprüfen* und ggf. Anpassungen verfügen kann.

Nur im Ausnahmefall und unter engeren Voraussetzungen können bisher auch die Regelungen geprüft werden, die bereits länger als die Änderungen des jeweiligen Entwurfes existieren. Im Ergebnis führt dies zu unbefriedigenden Resultaten, da so „Altlasten“ in Form rechtswidriger oder diskriminierender Regelungen von Jahr zu Jahr „mitgeschleppt“ werden, ohne dass im regulären Prozess durch die EVU dagegen vorgegangen werden kann. Eine Ausweitung der Prüfungskompetenzen der Regulierungsbehörde, auch für andere Regelungen als nur die Änderungen der SNB etc., würde die Stellung der EVUs deutlich verbessern und könnte die Verfahren erleichtern und verkürzen.

§ 67 Befugnisse der Regulierungsbehörde, Überwachung des Verkehrsmarktes, Vollstreckungsregelungen

An dieser Stelle sind *Bußgeldtatbestände* aufzunehmen. Die Regulierungsbehörde sollte über die Verhängung von Bußgeldern rasch entscheiden können. Ohne diese Möglichkeit ist die Regulierung ohne große Wirkung. Besonders die Qualität der EIU kann hierdurch positiv beeinflusst werden, da bislang kaum Sanktionen bei Fehlverhalten in Planung oder Durchführung von Zug- oder Rangierbewegungen möglich sind.

Für mehr Transparenz und Schutz der EVU könnte außerdem eine Klarstellung führen, dass die BNetzA auch die Befugnis hat, das *Vorliegen bereits vergangener Rechtsverstöße festzustellen*, analog der Fortsetzungsfeststellungsklage im Verwaltungsrecht.

§ 68 Entscheidungen der Regulierungsbehörde

§ 69 Gebühren und Auslagen

Der Paragraph ist zu streichen, denn er belastet einseitig den Verkehrsträger Schiene. Die nach dem aktuellen Verordnungsentwurf genannten gebührenpflichtigen Tatbestände –regelmäßige Verfahren zur Genehmigung von SNB, NBS etc., Freistellungen oder Beschwerdeverfahren –müssen wie hoheitliche Aufgaben behandelt werden, deren Durchführung nicht von der Erhebung von Gebühren abhängig gemacht wird. Die Bundesnetzagentur –wie analog im Falle der Bundeseisenbahngebühren-VO das Eisenbahn-Bundesamt –muss von seiner personellen und finanziellen Ausstattung in die Lage versetzt werden, diese Aufgaben auch bewältigen zu können. Schließlich bindet die Erstellung von Gebührenbescheiden bei der Regulierungsbehörde Ressourcen, die für inhaltlich-fachliche Arbeit produktiver eingesetzt wäre.

§ 70 Überwachung der Entflechtungsvorschriften

Hier wären auch die neu einzufügenden Bestimmungen zur beruflichen Mobilität und Karenzzeit (§ 8f neu) zu überwachen.



§ 71 Berichtspflichten

§ 72 Besondere Unterrichtungspflichten der Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Ergänzend müsste hier eine Information über Systemtrassen – wie auch immer sie implementiert werden – eingefügt werden.

§ 73 Vorabprüfung durch die Regulierungsbehörde

§ 74 Wissenschaftliche Beratung der Regulierungsbehörde

§ 75 Zusammenarbeit mit den Regulierungsbehörden der Europäischen Union

§ 76 Beteiligung der Regulierungsbehörde bei bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten

§ 77 Beschlusskammern

§ 78 Gutachten der Monopolkommission

Die in (2) genannte „*angemessene Frist*“ muss klar definiert werden. Nach dem 2017er Gutachten ließ sich die Bundesregierung über ein Jahr für eine Stellungnahme Zeit. Das ist eine Missachtung der Kommission und ihrer Arbeit sowie letztlich des Bundestages und des Gesetzes selbst.

§ 79 Eisenbahninfrastrukturbeirat

Die Notwendigkeit dieses Gremiums sollte überprüft werden.

2.6. Zu Kapitel 6: Übergangsvorschriften, Anwendungsvorschriften

§ 80 Übergangsvorschriften

Kann entfallen.

§ 81 Befristungen



2.7. Zu den Anlagen

Anlage 1, Verzeichnis der Eisenbahnanlagen

Anlage 2, Für die Eisenbahnverkehrsunternehmen zu erbringende Leistungen

1. und 2. müssen insofern überprüft werden, als der EuGH kürzlich festgestellt hat, dass der Bahnsteig zum Mindestzugangspaket gehört.

Anlage 3 Inhalt der Schienennetz-Nutzungsbedingungen

Der notwendige Inhalt der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen sollte ebenfalls in einer Anlage definiert werden.

Anlage 4 Anreizsetzung

Zu 5. Die Eigenkapitalverzinsung eines EIU, das sich im Eigentum des Bundes oder einer öffentlichen Körperschaft befindet, darf sich nicht mehr pauschal an dem orientieren, was „kapitalmarktüblich“ ist. Die bisherige Vorgehensweise ist von vielen Experten, zuletzt erneut von der Monopolkommission, kritisiert worden. Dieser Kritik schließen wir uns an, denn sie verteuert die Produktionskosten des Verkehrsträgers Schiene im intermodalen Wettbewerb.

Aufgrund der Sonderstellung der DB Netz AG als bundeseigenes Unternehmen muss die Eigenkapitalverzinsung das Risiko als Staatsunternehmen adäquat abbilden. Die *Eigenkapitalverzinsung muss demnach deutlich reduziert* werden.

Darüber hinaus sollte die Eigenkapitalquote, bis zu der das Eigenkapital für den Renditeanspruch herangezogen werden darf, auf maximal 40 % gedeckelt werden, analog dem Vorgehen in der Elektrizitätswirtschaft. Das hatte auch die Monopolkommission empfohlen.

Anlage 5 Grundsätze und Eckdaten für Regulatorvereinbarungen zwischen den zu-ständigen Stellen und Betreibern der Schienenwege

Kann entfallen, da wir auch die Streichung der §§ 29 und 30 empfehlen.

Anlage 6 Abweichungen und Ergänzungen von Durchführungsrechtsakten der Kommission

Anlage 7 Anforderungen in Bezug auf die Kosten der Eisenbahnanlagen und Zugangsentgelte

Anlage 8 Zeitplan des Zuweisungsverfahrens

Hier sollten auch der harmonisierte Zeitplan für die Zuweisung von Kapazität in Serviceanlagen sowie die Regelungen in Bezug auf die zweite Anmeldeperiode aus Annex VII aufgenommen werden.

Anlage 9 Der Regulierungsbehörde auf Verlangen vorzulegende Buchführungsdaten



3. Ausblick

Es zeigt sich, dass ein nicht unerheblicher Änderungsbedarf am ERegG besteht. Einige Vorschläge stammen bereits aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des ERegG, andere haben sich aus der bisherigen Praxis der Eisenbahnregulierung seit Sommer 2016 neu ergeben.¹ Die wichtigsten Themenkreise, in denen nachgebessert werden muss, sind:

- Fokussierung der Regulierung auf die wirklich bedeutenden Fälle, Entlastung kleinerer EVU und EIU von einer Reihe von Vorschriften
- Überdenken der derzeitigen Organisation und der Entflechtung des größten deutschen Eisenbahnunternehmens, klarere Entflechtungsregelungen
- Umfassende Regelung von vorkonstruierten, „Systemtrassen“ als Voraussetzung für eine erfolgreiche Implementierung des Deutschland-Takts
- Klarere Regulierung der Serviceeinrichtungen angesichts auch dort bestehender Engpässe; ggf. Vereinheitlichung der Vergabe von Kapazitäten auf dem Netz und in den Serviceeinrichtungen
- Klarere Regelungen zum Umgang mit überlasteten Schienenwegen, Schaffung von Anreizen für rechtzeitigen und bedarfsgerechten Ausbau von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen
- Anreizregulierung auch für die Personenbahnhöfe
- Abkehr vom Institut der „qualifizierten Regulierungsvereinbarung“, Unterwerfung aller Kosten unter die Anreizregulierung
- Orientierung der angemessenen Entgelte an einem Zins, der der Bonität des Eigentümers Rechnung trägt, statt pauschal am Kapitalmarktzins
- Orientierung der Trassenpreise an den unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs statt am Vollkostenprinzip
- Neuregelung Trassenpreisbremse
- Aufnahme neuer Regulierungsthemen: Haftungsregelungen bei Schlechtleistung, Regulierung von Fahrausweisvertrieb und Datenmanagement
- Stärkung der Regulierungsbehörde: Erhebung von Bußgeldern, Feststellungsbefugnisse, Gesamtrevision von Regelwerken
- Keine Erhebung von Gebühren

Auch wenn das ERegG keine „Lex DB“ darstellt, ist festzustellen, dass eine große Zahl der Regelungen des Gesetzes insbesondere die Infrastrukturtöchter der Deutschen Bahn AG betreffen. Fast 90 % des deutschen Gleisnetzes werden von der DB Netz betrieben. Vor diesem Hintergrund sind gegenwärtige Überlegungen, eine politisch besetzte Kommission einzusetzen, die über die Ziele des Bundes in Bezug auf die Deutsche Bahn AG, über die Ausrichtung des Konzerns und über seine künftige Rechtsform debattieren und entscheiden soll, bei der Revision des Gesetzes zu beachten. Die beiden Stränge – Arbeit dieser Kommission einerseits und Revision des ERegG andererseits – sind unbedingt aufeinander abzustimmen.

¹ Siehe auch weitere mofair-Positionspapiere zu verwandten Themen:

- Gebühren im Eisenbahnbereich: https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/06/190621_mofair-Stellungnahme_mofair_zur_ERegG-GebVO.pdf
- Deutschland-Takt: <https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/04/190411-Deutschland-Takt-Offene-Fragen-kl%C3%A4ren.pdf>
- Infrastruktur als Teil der Daseinsvorsorge: <https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/02/190215-Positionspapier-Infrastruktur-Daseinsvorsorge.pdf>
- Mehr Qualität der Infrastruktur: <https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/02/190214-Positionspapier-Qualita%C3%88t-Infrastruktur.pdf>
- Zur LuFV III: <https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/10/Stellungnahme-mofair-LuFV-III.pdf>

