

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter, Winfried Hermann, Dr. Harald Terpe, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/2908 –

Trassensicherung für Taktverkehre

Vorbemerkung der Fragesteller

Anders als der Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) hat sich der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) seit der Bahnreform deutlich positiver entwickelt. Nicht nur das Angebot, sondern vor allem auch die Nachfrage sind deutlich gewachsen. Die entscheidende Grundlage für die ständig wachsende Zahl von Fahrgästen im SPNV ist neben modernen Fahrzeugen und häufigerem Fahrtenangebot das System des integralen Taktfahrplans (ITF), der inzwischen für nahezu alle Nahverkehrsaufgabenträger die fundamentale Planungsgrundlage darstellt. Aus Fahrgastsicht werden dabei nicht nur die Abfahrtszeiten (stündlich, halbstündlich usw., je nach Fahrgastaufkommen), sondern auch die Anschlüsse optimiert. An den Anschlussknoten ist nicht nur das Umsteigen in andere Züge, sondern auch in Busverkehre und – bei entsprechender Koordinierung mit der DB Fernverkehr AG – in den Fernverkehr mit kurzen Umsteigezeiten möglich.

Erfahrungen vor allem aus der Schweiz zeigen, dass der ITF – auch im Fernverkehr – einen zentralen Erfolgsfaktor für den Personenverkehr auf der Schiene darstellt, nicht zuletzt auch im intermodalen Wettbewerb gegenüber den anderen Verkehrsträgern. Zahlreiche andere Länder sind dabei, ebenfalls ITF-Systeme einzuführen, u. a. neuerdings sogar auch Frankreich für seinen Hochgeschwindigkeitsverkehr.

In Deutschland war es zunächst die Deutsche Bundesbahn, die bereits 1979 ihren Fernverkehr als ITF-System für den Intercity mit einem Stundentakt optimierte. Allerdings wird der ITF im Fernverkehr heute oft nicht mehr durchgehalten und steht häufig relativ unkoordiniert neben den von den Nahverkehrsaufgabenträgern entwickelten ITF-Systemen, so dass Anschlüsse häufig nicht oder nicht mehr funktionieren. 2008 haben daher SPNV-Aufgabenträger, im SPNV tätige Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Fahrgastverbände Verkehrsclub Deutschland e. V. sowie Pro Bahn e. V. die Initiative „Deutschland-Takt“ ins Leben gerufen, die sich die Entwicklung eines durchgängigen ITF für Fern- und Nahverkehr in ganz Deutschland zum Ziel gesetzt hat.

Allerdings ist es mit der Koordination der Rahmenvertragsanträge für die nächste Rahmenfahrplanperiode, die im Dezember 2010 beginnt, erstmals zu

massiven Konflikten gekommen, weil zwei bis dahin im Fernverkehr nicht tätige Eisenbahnverkehrsunternehmen Trassenkapazitäten anmeldeten, die nicht im Rahmen der sonst üblichen „Fahrlagenplanung“ vorabgestimmt worden waren. Auch wenn sich die Konflikte noch in Grenzen gehalten und letztlich die beiden Eisenbahnverkehrsunternehmen die Rahmenvertragsangebote überraschend doch nicht angenommen haben, hat bereits diese noch sehr geringe zusätzliche Nachfrage die Gefährdung von über viele Jahre hinweg entwickelten ITF-Systemen des SPNV verdeutlicht. Die Konflikte dürften insbesondere bei Realisierung der geplanten europäischen Güterverkehrskorridore massiv zunehmen.

Für den SPNV ist die Situation besonders bedrohlich: Können ihre Trassen nicht konfliktfrei konstruiert werden (s. § 9 Absatz 3 der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung – EIBV), unterliegen sie zwangsläufig im Entscheidungsverfahren, weil ihre Trassen wegen ihrer kürzeren Länge für den Infrastrukturbetreiber zu geringeren Trasseneinnahmen als beim konkurrierenden Fern- und Güterverkehr führen. Jahrelang gewachsene Fahrplansysteme, die eine wichtige Säule des Erfolgs bei den Fahrgästen darstellen, sind daher massiv gefährdet.

1. Wie bewertet die Bundesregierung die integralen Taktfahrpläne (ITF) des SPNV, und stimmt sie der These zu, dass diese mit einer Vernetzung vom Fernverkehr über den Regional- und Nahverkehr bis hin zum Busverkehr im ländlichen Raum das zentrale Angebotselement für einen erfolgreichen öffentlichen Verkehr darstellt?

Wenn ja, ist es dann eine der Hauptaufgaben der Verkehrspolitik, die Aufrechterhaltung und Fortentwicklung des ITF auch von den gesetzlichen Rahmenbedingungen her, d. h. durch das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) und die EIBV, sicherzustellen?

Wenn nein, warum nicht?

Ein „Integraler Taktfahrplan“ (ITF) ist sicherlich ein wichtiges Angebotsmerkmal für ein qualitativ hochwertiges Angebot im SPNV. Die Zuständigkeit für die Angebotsgestaltung im SPNV liegt bei den Ländern.

Von der Bundesarbeitsgemeinschaft Schienenpersonennahverkehr (BAG SPNV) liegen Vorschläge vor, die auf die bessere Ausschöpfung von Marktpotenzialen der Bahn im Personenverkehr durch einen deutschlandweiten integralen Taktfahrplan und eine entsprechende Infrastrukturplanung zielen. Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag festgelegt, die Vorschläge hinsichtlich ihrer Marktwirkung, Umsetzungsmöglichkeiten und der damit verbundenen Kosten sorgfältig und ergebnisoffen zu prüfen. Diese Prüfung steht erst am Anfang. Entscheidungen über eine Umsetzung der Vorschläge können erst nach Abschluss der Prüfungen getroffen werden.

2. Inwieweit hält die Bundesregierung den Koordinierungsprozess bei der Erstellung der jährlichen Netzfahrpläne, so wie ihn § 9 Absatz 3 EIBV beschreibt, für ausreichend transparent, insbesondere auch für die Regulierungsbehörde?

Die Grundsätze des Koordinierungsverfahrens sind nach § 9 Absatz 3 EIBV in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) festzulegen. Die Bundesnetzagentur prüft zurzeit, ob dies in ausreichendem Maß geschieht. Sie wird erforderlichenfalls geeignete Maßnahmen zur Durchsetzung der rechtlichen Regelungen ergreifen.

3. Auf welche Art von Schienenverkehr trifft die Definition „ins Netz eingebundener Verkehr“ in § 9 Absatz 4 EIBV zu, und auf welche nicht?

In das Netz eingebundener Verkehr entsteht durch die Verknüpfung mit anderen Verkehren (Umsteigezüge). Sinn der Regelung ist es, dass nicht nur Taktverkehre, sondern auch die Realisierung eines logistischen Netzwerks Vorrang haben sollen vor Einzeltrassen.

4. Inwieweit plant die Bundesregierung, den Zusatz „ins Netz eingebundener [...]“ in § 9 Absatz 4 EIBV zu streichen und so für mehr Klarheit bzw. eine echte Priorisierung des Taktverkehrs zu sorgen?

Eine Streichung des Zusatzes „ins Netz eingebundener“ ist zurzeit nicht geplant. Bei einer Streichung müsste geprüft werden, wie mit nicht vertakteten Umsteigezügen zu verfahren ist.

5. Wie setzt sich aus Sicht der Bundesregierung das Entscheidungsverfahren fort, wenn Verkehre die erste Priorität von § 9 Absatz 4 EIBV erfüllen: mit der weiteren Reihenfolge nach § 9 Absatz 4 EIBV (Vorrang für grenzüberschreitende Verkehre, dann für Güterverkehre) oder mit einer sofortigen Fortsetzung nach § 9 Absatz 5 EIBV, d. h. mittels der Höhe der Trasseneinnahmen?

Die Betreiber der Schienenwege haben, so weit wie möglich, allen Anträgen auf Zuweisung von Zugtrassen stattzugeben. Liegen bei der Netzfahrplanerstellung Anträge über zeitgleiche, miteinander nicht zu vereinbarende Zuweisungen vor, hat der Betreiber der Schienenwege durch Verhandlungen mit den Zugangsberechtigten auf einvernehmliche Lösungen hinzuwirken. Kommt eine Einigung nicht zustande, soll der Betreiber der Schienenwege nach Maßgabe der in § 9 Absatz 4 EIBV normierten Reihenfolge entscheiden. Erste Priorität hat dabei vertakteter oder ins Netz eingebundener Verkehr. Bei der Entscheidung zwischen gleichrangigen Verkehren nach § 9 Absatz 4 EIBV ist unmittelbar das Verfahren nach § 9 Absatz 5 EIBV anzuwenden. Danach hat der Betreiber der Schienenwege die Entgelte für die streitigen Zugtrassen gegenüberzustellen und grundsätzlich nach dem höchsten Regelentgelt zu entscheiden. Ist jedoch zwischen vertaktetem Schienenpersonennahverkehr und anderem Verkehr zu entscheiden, kann der Betreiber der Schienenwege dem vertakteten Schienenpersonennahverkehr den Vorrang einräumen.

6. Sind zur Feststellung, ob Verkehre grenzüberschreitend sind, die §§ 2a und 2b AEG anzuwenden, d. h. müssen insbesondere im Schienenpersonenverkehr mehr als 50 Prozent aller Fahrgäste eines Zuges diesen zum Zwecke der Grenzüberschreitung benutzen?

Die Regelungen in § 2 Absatz 2a und 2b des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) enthalten die Definition des grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs. Davon ist das Zugangsrecht im grenzüberschreitenden Personenverkehr zu unterscheiden, das in § 14g AEG normiert ist. Danach ist die Zugangsberechtigung gegeben, wenn der Hauptzweck der Eisenbahnverkehrsleistungen in der Beförderung von Fahrgästen zwischen Bahnhöfen in verschiedenen Mitgliedstaaten liegt. Der Hauptzweck wird vermutet, wenn die Mehrzahl der Beförderungen von Fahrgästen zwischen Bahnhöfen in verschiedenen Mitgliedstaaten erbracht wird.

Die Regelung dient der Umsetzung der Richtlinie 2007/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007. Die Richtlinie gewährt keine Zugangsrechte für das Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen im gesamten Personenverkehr, sondern nur Zugangsrechte für den grenzüberschreitenden Personenverkehr einschließlich des Rechts, Fahrgäste an Zwischenhalten aufzunehmen oder abzusetzen. Darin unterscheidet sich diese Regelung von der für den Güterverkehr, die die komplette Marktöffnung zum Inhalt hat.

Die engste Definition des grenzüberschreitenden Personenverkehrs wäre, dass sowohl der Zug als auch alle Passagiere die Grenze eines Mitgliedstaates überqueren müssen. Danach dürften bei einem Zwischenhalt in einem Mitgliedstaat keine Passagiere für eine Fahrt innerhalb dieses Mitgliedstaates befördert werden. Dies würde zur Unwirtschaftlichkeit der Verkehre und damit faktisch zur Beibehaltung des bisherigen Zustandes führen. Auf Strecken mit Zwischenhalten ist es daher erlaubt, Fahrgäste an Zwischenhalten aufzunehmen und abzusetzen. Andererseits darf das Recht, Fahrgäste an Zwischenhalten aufzunehmen und abzusetzen, nicht dafür benutzt werden, eine generelle Marktöffnung zu bewirken. Dementsprechend haben nur solche Eisenbahnverkehrsunternehmen einen Anspruch auf Zugang, die Eisenbahnverkehrsleistungen erbringen, deren Hauptzweck darin besteht, Fahrgäste grenzüberschreitend zu befördern.

7. Welche Bedeutung hat aus Sicht der Bundesregierung § 9 Absatz 5 Satz 2 EIBV, demzufolge dem SPNV der Vorrang auch vor Fern- und Güterverkehren eingeräumt werden kann, obwohl dieses „kann“ nirgends, d. h. auch z. B. nicht in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen der DB Netz AG, näher konkretisiert wird, so dass es diskriminierungsfrei und überprüfbar angewendet werden kann?

Die Regelung in § 9 Absatz 5 Satz 2 EIBV spiegelt die Sonderstellung des Schienenpersonennahverkehrs wider. Für Anmeldungen, die Verkehrsleistungen im vertakteten SPNV ermöglichen sollen, soll die Vergabe nach dem höchsten Preis nicht obligatorisch sein. Die vorgenannte Regelung stellt es den Betreibern der Schienenwege (BdS) durch die Formulierung „kann dem vertakteten Schienenpersonennahverkehr den Vorrang einräumen“ frei, von dieser Vorrangregelung Gebrauch zu machen oder nicht. Sofern ein BdS von dieser Vorrangregelung keinen Gebrauch macht, finden sich zwangsläufig keine entsprechenden Regelungen in dessen SNB. Dies stellt keinen Sachverhalt dar, der durch die Bundesnetzagentur beanstandet werden kann. Das Verfahren nach § 9 Absatz 5 EIBV ist in der Praxis nach Kenntnis der Bundesnetzagentur noch nie angewandt worden. Sollten sich in der Praxis Fälle ergeben, in denen die Regelung nach § 9 Absatz 5 EIBV uneinheitlich angewendet wird, wird die Bundesnetzagentur auf ein diskriminierungsfreies Handeln der Betreiber der Schienenwege hinwirken.

8. In wie vielen Fällen ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Kann-Vorschrift von § 9 Absatz 5 Satz 2 EIBV bisher konkret angewendet worden, und warum ist dies bei der Konstruktion der Rahmenvertragsangebote für die nächste Rahmenfahrplanperiode nicht erfolgt?

Die Konstruktion eines Angebotes ist eine unternehmerische Aufgabe. Die Anwendung des § 9 Absatz 5 Satz 2 EIBV ist nicht zwingend vorgeschrieben. Dies gilt auch für die Vergabe von Rahmenverträgen. Die Bundesnetzagentur wird nach wie vor das Augenmerk darauf legen, dass die Regelung des § 9 Absatz 5 Satz 2 EIBV zur nächsten Rahmenfahrplanperiode 2015 nicht uneinheitlich angewendet wird. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

9. Plant die Bundesregierung eine Konkretisierung von § 9 Absatz 5 Satz 2 EIBV dahingehend, dass er künftig – allgemein oder unter bestimmten Bedingungen – angewendet werden muss?

Da das Verfahren nach § 9 Absatz 5 Satz 2 EIBV noch nie angewandt wurde, fehlen Erfahrungswerte, die zurzeit eine Änderung rechtfertigen würden. Sofern sich aus den laufenden Verfahren Probleme ergeben, die nicht auf der Grundlage des geltenden Rechts gelöst werden können, werden die Vorschriften neu zu bewerten sein.

10. Wie bewertet die Bundesregierung Überlegungen, allen Verkehren Vorrang einzuräumen, die im Rahmen integraler Taktfahrpläne konstruiert werden, zumal dabei auch Systemtrassen für den Güterverkehr, insbesondere auch für den grenzüberschreitenden Güterverkehr in europäischen Güterverkehrskorridoren, vorweg eingeplant werden können?

In die Prüfung der Vorschläge zur Einführung eines „Deutschlandtaktes“ sind auch die Trassen für den Schienengüterverkehr, insbesondere für die europäischen Güterverkehrskorridore einzubeziehen. Andererseits sieht die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr vor, dass bei der Festlegung der europäischen Güterverkehrstrassen den Belangen des Schienenpersonenverkehrs ausdrücklich und uneingeschränkt Rechnung zu tragen ist.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

11. Inwieweit und zu welchem Termin plant die Bundesregierung, die Trassenvergabe transparenter und eindeutiger zu regeln und dazu – konkret – welche Änderungen in der EIBV vorzunehmen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

