

Rechtlich erforderlich, wenig praxistauglich und gerichtlich untersagt: Das Anreizsystem der DB Netz AG

Teil 1: Bestandsaufnahme

Im November 2007 untersagte das Landgericht Frankfurt/M der DB Netz AG (DB Netz), das erst zum Fahrplanwechsel 2006/07 am 09.12.06 eingeführte „Anreizsystem zur Verringerung von Störungen“ für Güterverkehrskunden anzuwenden. Was es mit dem Anreizsystem überhaupt auf sich hat, woher die nötigen Daten kommen und wie es funktioniert – darum soll es in diesem ersten Teil unseres Artikels gehen¹. Der § 21 Abs. 1 der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) gibt den Betreibern der Schienenwege, also in unserem Fall der DB Netz, auf, ihre Entgelte für die „Pflichtleistungen“, sprich den Trassenzugang so zu gestalten, dass sie durch „leistungsabhängige Bestandteile den Eisenbahnverkehrsunternehmen und den Betreibern der Schienenwege Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes“ setzen. Hintergrund hierfür ist der Artikel 11 der Richtlinie 2001/14/EG, wonach Entgeltregelungen für die Nutzung der Fahrwege „leistungsabhängige Bestandteile“ zu enthalten haben. Diese sollen den Eisenbahnverkehrsunternehmen und den Betreibern der Infrastruktur „Anreize zur Minimierung von Störungen und zur Erhöhung der Leistung des Schienennetzes bieten. Dies kann Strafen für Störungen des Netzbetriebes, eine Entschädigung für von Störungen betroffene Unternehmen und eine Bonusregelung für Leistungen, die das geplante Leistungsniveau übersteigen, umfassen.“

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) forderte daher in Umsetzung der Vorgaben des § 21 Abs. 1 EIBV die DB Netz auf in ihr Trassenpreissystem (TPS) entsprechende Anreizkomponenten aufzunehmen, die sowohl die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) als auch das Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU – hier also die DB Netz) stimulieren sollten, Störungen zu senken. Daraufhin baute DB Netz zwei Anreizsysteme in ihr TPS ein und gab sie in ihren Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) bekannt; zum einen das „Anreizsystem zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit“. Hinter diesem sicherlich etwas hochtrabenden Begriff verstecken sich die Trassenzuschläge bei Benutzung besonders stark ausgelasteter Streckenabschnitte sowie bei Fahrten mit einer Höchstgeschwindigkeit unter 50 km/h. Das andere ist das umstrittene „Anreizsystem zur Verringerung von Störungen“, bei der DB als KUNAS (**K**unden**N**etz**A**nreiz**S**ystem) bezeichnet.

Besondere Forderungen gab es seitens der BNetzA zunächst nicht – der DB wurde freie Hand in Sachen Ausgestaltung und der Entgelthöhe gelassen und mit der Genehmigung der SNB konnte KUNAS im Dezember 2006 starten. Erst später griff die BNetzA ein und untersagte, wie im **BAHN-REPORT** berichtet, mehrere Regelungen in den SNB. Zumindest in der zweiten Instanz konnte sich die DB aber im Eilrechtsschutz gegen diese Entscheidung der Behörde durchsetzen (ein Hauptsacheverfahren steht hier noch aus; bis dahin ist die Entscheidung der BNetzA „geblockt“).

Keine Frage war, woher die für KUNAS benötigten Daten kommen sollten, denn bereits seit 1998 hat DB Netz elektronische Leitsysteme in Betrieb, mit denen jede Zugfahrt erfasst wird. Gleichzeitig findet ein Abgleich der Soll- und Ist-Daten statt². Aufgetretene Verspätungen müssen von den Fahrdienstleitern (Fdl) entsprechend einer Kodierliste (siehe nebenstehender Kasten) begründet werden. Die zuvor nur für interne statistische Zwecke verwendeten Verspätungsgründe bekamen somit also eine monetäre Komponente. Im Anreizsystem werden nun die Verspätungen in drei Kategorien eingeteilt:

1. Ursache beim EVU
2. Ursache bei DB Netz
3. Ursachen nicht bei DB Netz oder EVU

Während die Verspätungen nach Punkt 3 neutral gestellt werden und nicht in die Abrechnung einfließen, werden die Minuten nach den Punkten 1 und 2 monatlich saldiert und am Ende einander gegenübergestellt. Pro Verspätungsminute ist bei Einführung des Systems ein Betrag von derzeit zehn Cent fällig. Die Beträge werden miteinander verrechnet, so dass sich nunmehr ein Bonus oder Malus ergibt.

Das Anreizsystem selbst funktioniert wie folgt: Täglich werden je nach Vertragsgestaltung zwischen dem EVU und DB Netz eine oder mehrere automatisch generierte E-Mails an die EVU versandt, in denen die aufgetretenen Verspätungen und deren Begründungen aufgelistet sind. Das jeweilige EVU hat nun drei Tage Zeit, um diese Angaben zu prüfen und wiederum per E-Mail gegebenenfalls Widerspruch dagegen einzulegen (Beginn des so genannten Korrekturverfahrens). Es muss dabei konkret angeben, welche Daten (Minutenzahl oder Verspätungscode) seiner Meinung nach falsch sind und einen Änderungsvorschlag einreichen. DB Netz hat nun ihrerseits drei Tage, um den Widerspruch zu prüfen. Wird dieser akzeptiert, werden die Daten entsprechend korrigiert; Ablehnungen werden mehr oder weniger plausibel begründet. In beiden Fällen wird das EVU davon erneut per E-Mail unterrichtet. Ist das EVU weiterhin der Meinung, unzulässig für eine Verspätung zur Verantwortung gezogen zu werden, muss es dies schriftlich bei der Vertriebsabteilung von DB Netz anzeigen und zwar spätestens einen Monat nach Zugang des monatlichen Saldierungsergebnisses. Dabei trägt jedoch das EVU gegenüber DB Netz die Beweislast. Kann man sich auch bei der nun anschließenden Erörterung nicht einigen, bleibt nur noch der Rechtsweg, der bislang allerdings noch nie beschritten wurde.

Im Vorfeld der Einführung des neuen Systems hatte DB Netz Erhebungen angestellt, welche Auswirkungen KUNAS haben würde, da die Daten ja schon vorhanden waren. Im Wesentlichen unterscheidet sich das Ergebnis nicht von den realen Zahlen aus dem Jahr 2007, wonach sich die

Minuten im Reiseverkehr in etwa aus gleichen. Es gibt also hier keine hohen Bonus- bzw. Maluszahlungen. Im Güterverkehr hingegen stehen mehrere Zehntausend Verspätungsminuten pro Tag, verursacht durch die EVU des Schienengüterverkehrs, nur vergleichsweise wenigen Minuten zulasten des Netzes gegenüber. Insgesamt steht also unter dem Strich ein dickes Plus zugunsten von DB Netz.

Das gesamte System war von Beginn an der massiven Kritik insbesondere der privaten EVU, aber auch der Transportunternehmen der DB ausgesetzt. Letztere äußerten ihre Kritik allerdings nur selten öffentlich. Bemängelt wurde und wird vor allem, dass das gesamte System sich allein in den Händen von DB Netz befindet, die Herkunft und Verarbeitung der Daten nicht nachvollziehbar ist und die Beweislast im „Beanstandungsverfahren“, also bei Widersprüchen zu den von Netz vorgelegten Rechnungen, beim EVU liegt. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Frage der Geringfügigkeit. Ein Großteil der einzelnen Verspätungsfälle liegt im einstelligen Minutenbereich, würde also eine Pönale von bis zu einem (!) Euro bedeuten. Egal, ob ein EVU für die ausgewiesene Verspätung nun tatsächlich verantwortlich ist oder nicht: Es kostet zunächst einmal einen nicht unbeträchtlichen Rechercheaufwand, um festzustellen, ob die „Belastung“ gerechtfertigt ist oder nicht. So können die Kosten für die Nachforschung schnell höher ausfallen als die Pönalzahlung selbst. Oftmals nehmen die EVU deshalb letztlich die zugewiesenen „kleinen Minuten“ hin und zahlen die Pönale ungeprüft. Schuldig blieb DB Netz den EVU zudem die Antwort, welche Konsequenzen der Infrastrukturbetreiber aus den netzlastigen Pönalen ziehen würde. Hier wurden bis dato nur wenige Maßnahmen bekannt, wie netzbedingte Störungen künftig vermieden werden sollen. Seitens der Personenverkehrsunternehmen kam grundsätzlich die Kritik nach einer Parallelregulierung auf, müssen diese doch bereits durch Qualitätssicherungssysteme gegenüber ihren Aufgabenträgern Pönale bei von ihnen verursachten Verspätungen zahlen. Auch die Verspätungscodes selbst sowie ihre Bedeutung innerhalb des Anreizsystems sind nach Ansicht der EVU augenscheinlich willkürlich festgelegt worden. Daneben gibt noch eine Reihe kleinerer Absurditäten innerhalb des Systems, auf die einzugehen hier nicht der Platz ist.

Da man sich bei DB Netz gegenüber der Kritik uneinsichtig zeigte, ging das Netzwerk Privatbahnen e.V., der Zusammenschluss von privaten deutschen und europäischen Schienengüterverkehrsunternehmen, vor Gericht und bekam vom Landgericht Frankfurt am Main am 16.11.07 Recht. Das Gericht beanstandete als wesentlichsten Punkt, dass es keine summarische Malus-Begrenzung für den einzelnen Zug gibt. Aber auch die fehlende Transparenz wurde bemängelt³. DB Netz wurde angewiesen, das KUNAS im Güterverkehr nicht mehr anzuwenden. DB Netz

fügte sich dem zunächst (legte allerdings Rechtsmittel gegen das Urteil ein) und kündigte an, das Anreizsystem auch im Personenverkehr nicht mehr anzuwenden, was einer kompletten Suspendierung gleichkommt. DB Netz stampfte das System allerdings nur „halbherzig“ ein, denn der technische Ablauf existiert weiter; die EVU bekommen ihre Mails und können auch das Korrekturverfahren einleiten. Nur die Rechnungen werden dann vom Netz-Vertrieb nicht mehr verschickt. Mit anderen Worten: DB Netz lässt sich das KUNAS weiterhin einiges kosten, bekommt selbst aber nichts mehr dafür...

Das installierte „Anreizsystem zur Verringerung von Störungen“ erlebte im November 2007 nicht nur eine juristische Niederlage, auch rein praktisch konnte zu keinem Zeitpunkt ein wirksamer Lenkungsmechanismus verzeichnet werden. Hauptursache ist hier sicherlich der bereits angesprochene viel zu geringe Strafbetrag von nur 10 Cent pro Minute. Weder EVU noch EIU sehen sich bei den zu Buche schlagenden Summen gezwungen, bei sich etwas zu ändern.

Dem gern auch von DB Netz vorgebrachten Argument, das Anreizsystem würde dazu beitragen, die Zahl der La-Stellen zu senken, sei folgende Rechnung entgegengestellt: Bei einer angenommenen La-Stelle, sofern diese auch tatsächlich als netzverursachte Störung codiert wurde, was in vielen Fällen nicht der Fall ist (vgl. auch Kasten), die von durchschnittlich fünf Zügen in der Stunde befahren wird und eine Verspätung von je zwei Minuten verursacht, bedeutet dies für das Netz eine tägliche „Strafe“ von gerade mal 24 EUR. Wobei noch zu berücksichtigen wäre, dass nur wenige La-Stellen einen Fahrzeitverlust von mehr als zwei Minuten mit sich bringen und La-Stellen mit einem Verlust von weniger als einer Minute hingegen systembedingt bedeutungslos sind. Gleichzeitig ist zu beachten, dass sich nicht alle Züge in der „Strafe“ wiederfinden. „Vor Plan“ fahrende Züge fallen ebenso heraus wie beispielsweise Lz-Fahrten oder andere nicht unter KUNAS abgerechnete Zugfahrten, z.B. die des Gelegenheitsverkehrs. 24 EUR aber sind beinahe die sprichwörtlichen „Peanuts“ gegenüber den immerhin 80 EUR, die z.B. ein EVU für eine Fahrplanmitteilung zahlen muss; sei es, weil etwa Brems-hundertstel fehlen oder ein außerplanmäßiger Verkehrshalt beantragt wird.

Ein bemerkenswertes Resultat aus den Erfahrungen des Anreizsystems war demzufolge, dass EVU viele der für den gesamten Jahresfahrplan bei DB Netz bestellten Regelzugtrassen in Trassen des Sonderzug-/Gelegenheitsverkehrs umwandelten. Damit entzogen sie sich etwaiger Pönalezahlungen an DB Netz, die für diese Unternehmen sonst ertragsmindernd gewirkt hätten oder die hätten versuchen müssen, diese an ihre Kunden weiterzuleiten. Während letzteres im intramodalen Wettbewerb zudem eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition der Privatbahnen bedeutet, wird im DB-Konzernverbund die Zahlung von Railion und DB Netz letztlich egalisiert (Prinzip „linke Tasche – rechte Tasche“). Bei DB Netz musste man im Übrigen aufgrund

Die Verspätungs-Codes

(bsm) Mit der Einführung von LeiBit 1998 wurden die Fahrdienstleiter verpflichtet, alle in ihrem Stellbereich aufgetretenen Verspätungen anhand einer Kodierliste zu begründen. Dies ist bis heute so geblieben und auch die Kodierliste, die mittlerweile Bestandteil der Richtlinie 420.9001 wurde, ist im Wesentlichen unverändert und in dieser Form seit Januar 2005 in Kraft.

Die Kodierliste selbst ist mit einem logischen Zusammenhang aufgebaut, wobei die Codes – also die Verspätungsursachen – aus einer zweistelligen Zahl bestehen. Damit ist es möglich, jede denkbare Ursache abzudecken, ggf. unter „Sonstigem“. Auch ist es möglich, die Verspätungsminuten anteilig zuzuweisen.

Die Codes sind in Zehnergruppen den möglichen Verursachern zugeordnet, jedoch sind nicht alle möglichen Zahlen auch tatsächlich in Verwendung. In der Gruppe 01-09 („00“ steht für eine unbegründete Verspätung) sind die allgemeinen, neutralen Gründe eingeordnet. Hier gibt es die „02“ – EDV-Fehler, „04“ – Zugfolge, „05“ – gefährliches Ereignis und „08“ – Übernahme von anderen (in- oder ausländischen) Bahnen. In der Gruppe 10-19 sind die allgemeinen Netz-Gründe zu finden, z. B. „10“ – Warten auf Fahrplan oder auch „11“ – personalbedingte Ursachen. Eine Besonderheit in dieser Gruppe ist die „14“ – eingeschränkte Fahrwegverfügbarkeit. Dieser etwas missverständliche Begriff wurde bis vor ein paar Jahren besser beschrieben: Als „Schadensverhütung“ war er unter „06“ zu finden. Eine „eingeschränkte Fahrwegverfügbarkeit“ besteht also nicht bei einem Gleis- oder Oberleitungsschaden oder gar Problemen mit der Zugfolge, sondern auf mittel- oder unmittelbare behördliche Anordnung. Das heißt, es muss sich daher nicht um eine direkte Anordnung handeln, sondern es reicht, wenn es aus sicherheitlichen Erwägungen geboten ist, beispielsweise bei Personen im Gleisbereich oder bei einem Verdacht auf einen Fahrwegschaden. Interessanterweise sind auch (Zusatz-)Verspätungen, die aufgrund einer Arbeitsruhe bei DB Netz entstehen, unter „14“ zu buchen. Die „14“ ist im Anreizsystem neutral, während die anderen natürlich zu Lasten des Netzes gehen.

Unter 20-29 sind die technischen Netz-Gründe zusammengefasst. Zu nennen wären hier „20“ – Langsamfahrstelle, „24“ – BÜ-Störung oder „28“ – Oberleitungsstörung. Die meistgebrauchte Begründung ist sicherlich die „25“ – Störung an der Leit- und Sicherungstechnik. Eine Besonderheit auch hier: Mit der „21“ – Bau- und Instandhaltungsarbeiten gibt es auch hier eine Begründung, die im Anreizsystem neutral ist.

Für Verspätungen, die durch die EVU verursacht werden, stehen vier Zehnergruppen zur Verfügung. Unterscheiden wird dabei nach Reisezügen des DB Konzerns (40-49), Güterzügen des DB Konzerns (50-59), Reisezügen Dritter (60-69) sowie Güterzügen Dritter (70-79). Innerhalb dieser Zehnergruppen ist die Bedeutung der letzten Ziffer jeweils gleich bzw. übertragbar. Das heißt mit „x0“ werden immer die verspäteten Übergaben an DB Netz kodiert. „x1“ bedeutet „personelle Ursache“ (vgl. auch hier die „11“ für DB Netz!). 42/62 stehen für Anschluss, respektive 52/72 für Verzögerungen bei planmäßiger Unterwegsbehandlung. 43/63 bedeuten eine Haltezeitüberschreitung, der 53/73 bei Verspätungen durch eine außerplanmäßige Unterwegsbehandlung gegenüberstehen. Analog der „14“ steht „x4“ für behördliche Maßnahmen am Zug. Gleich werden ebenso die Lok- und Triebzugschäden mit „x5“ und die Wagenstörungen mit „x6“ beschrieben. Während 47/67 für „Bahnsteigwende“ steht, gibt es eine 57/77 im Güterverkehr nicht. Abweichungen von den Fahrplandaten, wenn also beispielsweise statt einer Lok der BR 290 nur eine V 60 gestellt werden kann, fallen unter „x8“.

Die letzte Zehnergruppe 90-99 gehört zu DB Station & Service. Entsprechend dem Gesamtkonzept stehen wieder die „91“ für personalbedingte Ursachen und die „94“ für behördliche Maßnahmen auf der Verkehrsstrasse. Ansonsten sind zu erwähnen: „92“ – Mängel an baulichen Anlagen bzw. der Infrastruktur und die „95“ – Störung an Informationsanlagen.

An dieser Stelle konnte natürlich nur ein grober Überblick gegeben werden. In der Ril 420.9001 werden die einzelnen Codes ausführlich behandelt sowie Zuordnungsbeispiele gegeben. Festgelegt ist aber auch, dass als Zeitpunkt der Übergabe an DB Netz die Fertigmeldung an den Fahrdienstleiter gilt. Diese Meldung muss bei Reisezügen drei Minuten und bei Güterzügen fünf Minuten vor der planmäßigen Abfahrtszeit erfolgen. Wichtig ist auch, dass Folgeverspätungen, die aus einem Primäreignis entstehen, nicht unter „Zugfolge“, sondern unter Angabe des verursachenden Zuges mit der Primärursache zu kodieren sind und zwar solange, „bis Trassen wieder ungehindert belegt werden können, d. h., dass auch der Stauereffekt beseitigt ist.“ Kleinräumig kann diese Vorgabe sicherlich umgesetzt werden, überregional ist dies nicht möglich. Folgeverspätungen gehen hier in die Zugfolgen ein.

Das Kodierungssystem hat sich seit seiner Einführung durchaus bewährt, und das trotz einiger kleiner Stolperfallen: So ist eine Türstörung an einem ICE keine „46“-Wagenstörung, sondern eine „45“.

dieser Änderung im Bestellverhalten der Güterverkehrskunden einen deutlichen Mehraufwand bei der Trassenbearbeitung feststellen.

Allen Beteiligten ist klar, dass die gerichtlich verfügte Einstellung des Anreizsystems nur eine vorübergehende Maßnahme ist (vgl. Gerichts-urteil). Bereits wenige Wochen nach Einstellung gab es daher seitens der EVU konstruktive Vorschläge zur Verbesserung des Anreizsystems. Bemerkenswert ist, dass hier mehrere private EVU gemeinsam mit den Verkehrsunternehmen der Deutschen Bahn an Lösungsvorschlägen arbeiten. Dazu mehr in der Fortsetzung unseres Artikels im kommenden **BAHN-REPORT**.

Allen Beteiligten ist klar, dass die gerichtlich verfügte Einstellung des Anreizsystems nur eine vorübergehende Maßnahme ist (vgl. Gerichts-

urteil). Bereits wenige Wochen nach Einstellung gab es daher seitens der EVU konstruktive Vorschläge zur Verbesserung des Anreizsystems. Bemerkenswert ist, dass hier mehrere private EVU gemeinsam mit den Verkehrsunternehmen der Deutschen Bahn an Lösungsvorschlägen arbeiten. Dazu mehr in der Fortsetzung unseres Artikels im kommenden **BAHN-REPORT**.

Bernhard Schmitt

¹ Eine sehr interessante und empfehlenswerte Erläuterung des Systems ist zu finden unter:

www.bundesnetzagentur.de/media/archive/9668.pdf

² Näheres hierzu in **BAHN-REPORT** 5/07, S.8: „Die Betriebsführungssysteme der DB Netz AG“

³ Näheres hierzu in **BAHN-REPORT** 1/08, S.13: „Gericht stoppt Performance Regime der DB Netz AG“