



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

**Schienennutzungsrechte privater und öffentlicher Anbieter im
Schienenpersonennahverkehr
Österreich und Niederlande**

**Schienennutzungsrechte privater und öffentlicher Anbieter im
Schienenpersonennahverkehr
Österreich und Niederlande**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 096/24
Abschluss der Arbeit: 13. August 2024
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Definition des Schienenpersonennahverkehrs	4
2.1.	Österreich	4
2.2.	Niederlande	4
3.	Sicherstellung eines ausreichenden Angebots	5
3.1.	Österreich	5
3.2.	Niederlande	5
4.	Zuteilung der Schienennutzung	7
4.1.	Österreich	7
4.2.	Niederlande	8
5.	Marktanteile	8

1. Einführung

Im Anschluss an den Sachstand zu den Schienennutzungsrechten privater und öffentlicher Anbieter im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) in Deutschland¹ behandelt dieser Sachstand die Situation in Österreich und den Niederlanden. Der Sachstand beruht im Wesentlichen auf Informationen aus Sekundärquellen und kann insoweit zum Teil nur einen näherungsweisen Überblick geben.

2. Definition des Schienenpersonennahverkehrs

2.1. Österreich

Eine Legaldefinition und damit bindende begriffliche Unterscheidung von Schienenpersonenfernverkehr im Gegensatz zum Schienenpersonennahverkehr existiert in Österreich **nicht**.² Es wird stattdessen zwischen Personennahverkehr/**Stadt- und Vorortverkehr** (vgl. § 2 Abs. 1 ÖPNRV-G 1999³ und § 1f EisbG⁴) einerseits und (Personen-) **Regionalverkehr** (§ 1g EisbG und § 2 Abs. 2 ÖPNRV-G 1999) andererseits unterschieden. Tariflich besteht in Österreich auch ein sog. „offenes System“. So kann ein Bahnreisender mit einem für seine jeweilige Verbindung gültigen Ticket – sofern keine konkrete Zugbindung besteht – grundsätzlich frei zwischen der Nutzung von „Nah-“ oder „Fernverkehrszügen“ wählen. Eine an das bundesdeutsche Begriffsverständnis angelehnte Definition könnte daher lediglich anhand von Zuggattungen stattfinden.

2.2. Niederlande

In den Niederlanden wird zwischen „Lokalbahnen“ und „Hauptbahnen“ unterschieden. **Hauptbahnen** sind gemäß Art. 2 des Eisenbahngesetzes⁵ solche, die zumindest überwiegend dazu bestimmt sind, Personenverkehr für internationale, nationale oder regionale Verbindungen zu erbringen und deren rechtmäßiger Eigentümer der niederländische Staat ist oder deren Betreiber ein Nutzungs-, Pacht- oder Mietrecht hat. Demgegenüber handelt es sich gemäß Art. 2 des

1 Siehe WD 5 - 3000 - 097/24, 28. Juni 2024, Schienennutzungsrechte privater und öffentlicher Anbieter im Schienenpersonennahverkehr, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1014796/b979087828ed8311eaaadaea1a9b640d/WD-5-097-24-pdf.pdf>.

2 In Deutschland gilt dagegen gem. § 2 Abs. 12 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) rechtlich als „ein Verkehrsdienst, dessen Hauptzweck es ist, die Verkehrsbedürfnisse im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr abzudecken. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Zuges die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“ – Siehe zur Situation in Deutschland WD 5 - 3000 - 097/24, 28. Juni 2024, Schienennutzungsrechte privater und öffentlicher Anbieter im Schienenpersonennahverkehr, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1014796/b979087828ed8311eaaadaea1a9b640d/WD-5-097-24-pdf.pdf>.

3 Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20000097>.

4 Eisenbahngesetz 1957, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011302>.

5 Spoorwegwet, <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0015007&z=2024-01-01&g=2024-01-01>.

Gesetzes über Lokale Eisenbahnen⁶ bei **Lokalbahnen** um Eisenbahnen, die für den öffentlichen Personenverkehr mit Stadt-, S-Bahn- oder Regionalverkehrsdiensten bestimmt sind und keine Hauptbahnen im Sinn von Art. 2 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes sind. Beide Arten von Eisenbahnen müssen zuvor als solche durch königlichen Erlass bestimmt werden.

3. Sicherstellung eines ausreichenden Angebots

3.1. Österreich

Das **Eisenbahngesetz 1957 (EisbG)** regelt in Österreich die Organisation des österreichischen Schienenverkehrs. Das Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (**Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999 – ÖPNRV-G 1999**) legt die organisatorischen und finanziellen Grundlagen für den Betrieb des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs sowie die Struktur und den Aufgabenbereich von Verkehrsverbänden fest. Dabei beachtet das Gesetz die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007⁷.

Gem. § 7 ÖPNRV-G 1999 ist es **Aufgabe** des Bundes, ein Grundangebot im öffentlichen Schienenpersonennah- und Regionalverkehr im Umfang der im Fahrplanjahr 1999/2000 bestellten oder erbrachten Leistungen (finanziell) sicherzustellen. Davon ausgenommen sind solche Leistungen, die von Verkehrsunternehmen erbracht werden, welche ausschließlich im Personennahverkehr tätig sind (z. B. Stadt- und Vorortverkehrsleistungen), sowie gemäß § 9 ÖPNRV-G 1999 solche Leistungen, die von den Ländern oder Gemeinden finanziert werden.

Die Nah- und Regionalverkehrsplanung sowie der **Abschluss von Verträgen** über Verkehrsdienstleistungen im Personenregionalverkehr, die über das Angebot gemäß § 7 ÖPNRV-G 1999 hinausgehen, liegt gem. §§ 11 und 13 ÖPNRV-G 1999 im Aufgabenbereich der Länder und Gemeinden. Für diese Zwecke bedienen sich die Regionen weitestgehend den in den jeweiligen Verkehrsverbänden eingerichteten Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften, die gem. § 18 ÖPNRV-G 1999 als **Besteller-Organisation** auftreten. Für den Bund tritt grundsätzlich die Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG mbH) als Besteller-Organisation auf (vgl. § 3 Abs. 1 Ziff. 9 Schieneninfrastrukturfinanzierungsgesetz). Das Bestellsystem im gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonenverkehr wurde ab 2018 sukzessive zwischen Bund und Regionen harmonisiert, ohne die jeweilige Kompetenzverteilung zu verändern. So können die zu bestellenden Netzbereiche in einer koordinierten Gesamtangebotsbestellung durch jeweils eine einzige Besteller-Organisation vergeben werden. Die zuständige Besteller-Organisation definiert das erforderliche Verkehrsangebot und formuliert die gewünschten Fahrpläne.

3.2. Niederlande

Während für die Ausweisung von Eisenbahnstrecken als lokale Eisenbahnverbindungen die niederländische Regierung (Verkehrsministerium) zuständig ist, fällt die Verwaltung und

6 Wet lokaal spor, <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0034363&z=2024-01-01&g=2024-01-01>.

7 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates, ABl. Nr. L 315 vom 3. Dezember 2007, S. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02007R1370-20171224>.

Ausschreibung der lokalen Eisenbahnverbindungen in den Aufgabenbereich des jeweiligen Provinzvorstands (GS, Gedeputeerde Staten oder College van Gedeputeerde Staten)⁸ der 12 Provinzen.

Diese beschließen mindestens alle vier Jahre eine Zielvorgabe hinsichtlich der Leistungsstandards, der Qualität, Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit der örtlichen Eisenbahninfrastruktur. Anschließend schließt die Provinzverwaltung mit den Betreibern jährliche Vereinbarungen über die Erfüllung der Betreiberaufgaben sowie über die zur Erfüllung der Vereinbarungen erforderlichen finanziellen Mittel (Art. 17 Gesetz über Lokale Eisenbahnen) ab. Die Provinzen bestimmen einen oder mehrere **Betreiber** für die lokale Eisenbahninfrastruktur (Art. 18 Gesetz über Lokale Eisenbahnen).

Bei Eisenbahnverbindungen wird zwischen konzessioniertem und konzessionsfreiem Schienenpersonenverkehr unterschieden.

Über Ausschreibungen wurden zuletzt mehrere **regionale Konzessionen** an die Eisenbahnunternehmen Arriva, Koelis, Qbuzz und Nederlandse Spoorwegen (niederländische Staatsbahn, NS) vergeben.⁹ Begünstigt wird bei den Vergaben dasjenige Unternehmen, das den besten Transport zum niedrigsten Preis anbietet.¹⁰ Die Eisenbahnunternehmen erhalten damit grundsätzlich ein Exklusivrecht, für eine bestimmte Zeit, Schienenpersonennahverkehr in einem bestimmten Gebiet anzubieten.¹¹ In den Niederlanden bestehen mehr als 30 Anbieter von Regionalbahnverbindungen.¹² Soll eine Konzession auf ein anderes Verkehrsunternehmen übergehen, erhalten Fahrgastverbände ein Mitspracherecht.¹³ Ebenso muss das beschäftigte Personal vom neuen Eisenbahnunternehmen übernommen werden (Art. 38 Abs. 2 Personenbeförderungsgesetz 2000¹⁴).

Daneben können Eisenbahnunternehmen auch **ohne Konzession** Schienenpersonenverkehr anbieten. Sie haben hierzu seit Januar 2019 das Recht auf freien Zugang zum Schienennetz. Allerdings dürfen damit keine negativen Auswirkungen auf das Angebot der Konzessionsinhaber verbunden sein. Die Verbraucher- und Marktaufsichtsbehörde (Autoriteit Consument en Markt,

8 Rijksoverheid, Gedeputeerden, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/gedeputeerden>.

9 Autoriteit Consument en Markt, Wat doet de ACM op de spoormarkt, <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/vervoer/spoor/wat-doet-de-autoriteit-consument-en-markt-op-de-spoormarkt>.

10 Rijksoverheid, Afspraken over regionaal en stedelijk openbaar vervoer, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/openbaar-vervoer/afspraken-over-het-openbaar-vervoer/afspraken-over-regionaal-openbaar-vervoer>.

11 Government of the Netherlands, Concessions and tenders, <https://www.government.nl/topics/mobility-public-transport-and-road-safety/public-transport/concessions-and-tenders>.

12 Government of the Netherlands, Concessions and tenders, <https://www.government.nl/topics/mobility-public-transport-and-road-safety/public-transport/concessions-and-tenders>.

13 Rijksoverheid, Afspraken over regionaal en stedelijk openbaar vervoer, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/openbaar-vervoer/afspraken-over-het-openbaar-vervoer/afspraken-over-regionaal-openbaar-vervoer>.

14 Wet personenvervoer 2000, <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0011470&z=2024-01-01&g=2024-01-01>.

ACM) kann auf Antrag prüfen, ob das wirtschaftliche Gleichgewicht der bestehenden Konzession durch den neuen Dienst gefährdet wird.¹⁵

4. Zuteilung der Schienennutzung

4.1. Österreich

Das EisbG regelt den Zugang zu Eisenbahnanlagen und setzt dabei die EU-Richtlinie 2012/34/EU¹⁶ um. Wesentliche Funktionen des **Eisenbahninfrastrukturunternehmens**¹⁷ sind die Zugtrassenzuweisung als Zuweisungsstelle und die Entgelterhebung. Der Infrastrukturbetreiber kann die Aufgaben der Zuweisungsstelle unter bestimmten Bedingungen an andere geeignete Stellen übertragen. Die Grundsätze der Zuweisung sind in den **Schienenetz-Nutzungsbedingungen** (SNNB, vgl. § 65b Abs. 1 und 3 EisbG) der ÖBB-Infrastruktur AG enthalten. Die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten erfolgt nach angemessenen, nichtdiskriminierenden und transparenten Bedingungen. Zugleich hat das **Antragsverfahren** das Ziel, die Infrastruktur möglichst effizient zu nutzen. Netzfahrpläne werden für eine Netzfahrplanperiode erstellt, wobei Rahmenregelungen auch längerfristig möglich sind. Die Zuweisungsstelle hat bei der Netzfahrplanerstellung soweit wie möglich **allen Begehren** von Fahrwegkapazitätsberechtigten auf Zuweisung von Fahrwegkapazität zu entsprechen. Sie hat dabei allen Sachzwängen, denen diese unterliegen, sowie wirtschaftlichen Auswirkungen adäquat Rechnung zu tragen (vgl. § 65 Abs. 6 EisbG). Sind verschiedene Kapazitätsanfragen miteinander unvereinbar, versucht die Zuweisungsstelle, durch ein **Koordinierungsverfahren** (niedergelegt in den SNNB) eine möglichst einvernehmliche Lösung zu finden. Bei Überlastung der Infrastruktur wird eine Kapazitätsanalyse durchgeführt, um Engpässe zu identifizieren und zusätzliche Kapazitäten zu schaffen. Beschwerden über die Ablehnung eines Antrags oder Diskriminierung können bei der **Regulierungsbehörde** (§§ 81 bis 85 EisbG), der Schienen-Control Kommission, eingereicht werden. Diese überwacht den Wettbewerb im Schienenverkehr und greift bei Marktverzerrungen ein. Sie ist auch Beobachterin im o. g. Koordinierungsverfahren.

15 Autoriteit Consument en Markt, Geconsolideerde tekst methodiek voor de analyse van het economisch evenwicht spoor, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/geconsolideerde-tekst-methodiek-voor-de-analyse-van-het-economisch-evenwicht-spoor>.

16 Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02012L0034-20190101>.

17 Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen ist gem. § 1a EisbG „ein Eisenbahnunternehmen, das dem Bau und Betrieb von Haupt- und Nebenbahnen, ausgenommen solchen Nebenbahnen, die mit anderen Haupt- oder Nebenbahnen nicht vernetzt sind, dient und darüber verfügberechtigt ist. Haupt- und Nebenbahnen sind vernetzt, wenn über die bloß örtliche Verknüpfung hinaus ein Übergang von Schienenfahrzeugen ohne Spurwechsel und ohne technische Hilfsmittel (beispielsweise Rollschemel) stattfinden kann. Haupt- und Nebenbahnen gelten auch dann als vernetzt, wenn sie grenzüberschreitend mit gleichartigen anderen Schienenbahnen in Nachbarstaaten verknüpft sind.“ Dagegen ist ein Eisenbahnverkehrsunternehmen gem. § 1b EisbG „ein Eisenbahnunternehmen, das Eisenbahnverkehrsdienste auf der Eisenbahninfrastruktur von Hauptbahnen oder vernetzten Nebenbahnen erbringt sowie die Traktion sicherstellt, wobei dies auch solche einschließt, die nur die Traktionsleistung erbringen, und dem eine Verkehrsgenehmigung, eine Verkehrskonzession oder eine einer Verkehrsgenehmigung gemäß § 41 gleichzuhaltende Genehmigung oder Bewilligung erteilt wurde.“

4.2. Niederlande

Der alleinige Eisenbahninfrastrukturbetreiber ist die **staatliche ProRail**.¹⁸ Sie untersteht dem Ministerium für Infrastruktur und Wasserwirtschaft und ist für den Bau sowie die Verwaltung und Instandhaltung der Eisenbahninfrastruktur zuständig.¹⁹ Grundlage dafür ist ein bis 2025 laufender Auftrag. ProRail verwaltet insgesamt 7.000 Gleiskilometer.²⁰

Neben Konzessionsinhabern können auch andere Eisenbahnunternehmen Personentransport anbieten (s. o. 3.2.). Der neue Zugverkehr muss beim Infrastrukturbetreiber ProRail angemeldet werden. Eisenbahnunternehmen bzw. Antragende müssen dabei die **Schienenetz-Nutzungsbedingungen** einhalten.²¹ Diese stellt gemäß Art. 58 Eisenbahngesetz der Eisenbahninfrastrukturbetreiber nach Konsultation der betreffenden Unternehmen jährlich auf. Stehen nicht ausreichend Kapazitäten auf den Gleisen zur Verfügung, obliegt ProRail eine Entscheidung über die Priorisierung der angetragenen Verbindungen.²² Die Verbraucher- und Marktaufsichtsbehörde (ACM) prüft, ob ProRail die Kapazitäten angemessen an die verschiedenen Eisenbahnunternehmen verteilt.²³

5. Marktanteile

Die folgende Tabelle gibt die Marktanteile der Staatsbahnen im SPNV anhand erbrachter Personenkilometer in Prozent wieder. Für die Niederlande finden sich keine entsprechenden Datensätze. Gleichwohl ergibt sich wohl aus den verfügbaren Zahlen zu den gefahrenen Zugkilometern im Jahr 2017, dass die staatliche NS nicht am SPNV beteiligt war. Aktuellere Daten liegen nicht vor. Aufgrund der länderspezifischen Definitionen sind die Daten nur sehr bedingt vergleichbar. So trifft z. B. Österreich keine mit Deutschland äquivalente begriffliche Differenzierung zwischen Nah- und Fernverkehr (siehe 2.1.).

18 Autoriteit Consument en Markt, Wat doet de ACM op de spoormarkt, <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/vervoer/spoor/wat-doet-de-autoriteit-consument-en-markt-op-de-spoormarkt>.

19 Government of the Netherlands, Organisation of public transport, <https://www.government.nl/topics/mobility-public-transport-and-road-safety/public-transport/organisation-of-public-transport>.

20 ProRail, Over ons, <https://www.prorail.nl/over-ons>.

21 ProRail, Netverklaring, <https://www.prorail.nl/samenwerken/vervoerders/netverklaring>.

22 Autoriteit Consument en Markt, Nieuwe treindienst voor passagiers melden, <https://www.acm.nl/nl/vervoer/spoormarkt/nieuwe-treindienst-voor-passagiers-melden>.

23 Autoriteit Consument en Markt, Wat doet de ACM op de spoormarkt, <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/vervoer/spoor/wat-doet-de-autoriteit-consument-en-markt-op-de-spoormarkt>.

Marktanteile im SPNV anhand erbrachter Personenkilometer in % („SPNV“ bzw. Zahlen zwischen den Ländern nur unter starker Vereinfachung vergleichbar)			
Land (Datenstand)	Deutschland ²⁴ (2023)	Österreich ²⁵ (2023)*	Niederlande ²⁶ (2017)
Nationale Staatsbahn (Unternehmen)	63,1 (DB)	86,5 (ÖBB)	0,0 (NS)
Übrige Bahnen	36,9	13,5	100

24 Bundesnetzagentur, Bericht Marktuntersuchung Eisenbahnen, Kurzerhebung Berichtsjahr 2023, Mai 2024, S. 20 f., [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Eisenbahn/Unternehmen_Institutionen/Veroeffentlichungen/Marktuntersuchungen/MarktuntersuchungEisenbahnen/MarktuntersuchungEisenbahnen2023\(Kurzerhebung\).pdf?__blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Eisenbahn/Unternehmen_Institutionen/Veroeffentlichungen/Marktuntersuchungen/MarktuntersuchungEisenbahnen/MarktuntersuchungEisenbahnen2023(Kurzerhebung).pdf?__blob=publicationFile&v=2).

25 Schienen Control, Jahresbericht 2023, Juni 2024, S. 41, Tabelle 7, https://schienencontrol.gv.at/files/1-Homepage-Schienen-Control/1f-Publikationen/SC-Jahresbericht_2023_Web.pdf.

26 Vgl. Autoriteit Consument en Markt, Spoormonitor 2018, 22. März 2019, S. 10, <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/spoormonitor-2018-2020-03-22.pdf>.

* Die österreichischen Daten umfassen mangels Differenzierung nicht nur die Marktanteile im Schienenpersonenverkehr (SPNV), sondern im gesamten Schienenpersonenverkehr.