

Eckpunkte für ein Regulierungsgesetz in Deutschland

**Gemeinsames Positionspapier
des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und
der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG)**

September 2014

Eckpunkte für ein Regulierungsgesetz in Deutschland

Nachdem der Gesetzgebungsprozess zum Eisenbahnregulierungsgesetz in der vergangenen Legislaturperiode nicht abgeschlossen werden konnte, hat die Bundesregierung eine neue Gesetzesinitiative für die laufende Legislatur angekündigt.

Die möglichen Regelungen eines künftigen Eisenbahnregulierungsgesetzes berühren elementare Interessen der Eisenbahnunternehmen genauso wie die ihrer Mitarbeiter. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) haben als Interessenvertretungen der Unternehmen und ihrer Mitarbeiter eine Vielzahl gemeinsamer Erwartungen an die Weiterentwicklung der Eisenbahnregulierung in Deutschland identifiziert. Sie sehen sich darin insbesondere folgenden gemeinsamen Zielsetzungen verbunden:

- **Gewährleistung rechtssicherer und fairer Rahmenbedingungen für den Netzzugang**
- **Stärkung des Verkehrsträgers Schiene im nationalen und internationalen Verkehr**
- **Sicherung und Ausbau der Leistungsfähigkeit der Eisenbahninfrastruktur**
- **Abbau von bestehenden und Vermeidung von neuen Wettbewerbsnachteilen gegenüber konkurrierenden Verkehrsträgern**

Mit Blick auf den künftigen Rechtsrahmen der Regulierung haben VDV und EVG hieraus folgende Anforderungen abgeleitet:

1. Eisenbahnregulierungsgesetz am „Recast“ des ersten EU-Eisenbahnpaket (Ril 2012/34/EU) orientieren

Der Recast des Ersten Eisenbahnpakets ist im November 2012 in Kraft getreten und bis zum 16. Juni 2015 umzusetzen. Eine verzögerte Umsetzung würde ein EU-rechtliches Vertragsverletzungsverfahren heraufbeschwören. Nur ein „schlanker“ Gesetzentwurf würde – wie die Erfahrungen mit dem Entwurf eines Regulierungsgesetzes in der letzten Legislaturperiode gezeigt haben - eine zeitnahe Verabschiedung ermöglichen. Die Verabschiedung des Vierten EU-Eisenbahnpakets sollte nicht abgewartet werden, da absehbar ist, dass dieses bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist des „Recasts“ das Gesetzgebungsverfahren noch nicht vollständig durchlaufen haben wird. Rechtsfortbildung des Eisenbahnregulierungsrechts und Europarechtskonformität lassen sich daher realistischerweise nur erreichen, wenn neben einer 1:1-Umsetzung der EU-Regelungen nur dringende und wichtige Änderungen im nationalen Regulierungsrecht ergänzt werden. Dabei sollte eine Gesetzesnovelle grundsätzlich gegenüber den europäischen Regelungen keine Sonderwege beschreiten. Nationale Regelungen sollten den europäischen Rechtsrahmen nur im Ausnahmefall und nur dann verlassen, wenn zuvor breite Akzeptanz im Sektor festgestellt wurde.

VDV und EVG empfehlen, mit dem Eisenbahnregulierungsgesetz primär den „Recast“ des ersten Eisenbahnpakets umzusetzen und darüber hinaus nur notwendige Korrekturen am nationalen Regulierungsrahmen vorzunehmen.

2. Angemessene, transparente und dauerhafte Finanzierung der Infrastruktur sicherstellen

Ein weiteres wesentliches Ziel des „Recast“ ist, „für eine angemessene, transparente und dauerhafte Finanzierung der Infrastruktur zu sorgen ...“ (Begründung des Richtlinienvorschlags der Kommission vom 17.9.2010). Nach der Ril 2012/34/EU haben die Mitglied-

staaten dafür zu sorgen, dass zwischen zuständiger Behörde und Infrastrukturbetreibern eine vertragliche Vereinbarung geschlossen wird, deren Regelungsinhalt weitgehend dem der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Infrastrukturunternehmen der DB AG entspricht. Spürbare Produktivitätsverbesserungen setzen im Bereich der Schieneninfrastruktur regelmäßig Investitionen in erheblichen Größenordnungen voraus. Diese Produktivitätsfortschritte sind dabei maßgeblich von der finanziellen Unterstützung der Eigentümer und der Öffentlichen Hand sowie von der eigenen Refinanzierungsfähigkeit der Infrastrukturunternehmen abhängig. Hierzu müssen die Finanzierungssäulen „Baukostenzuschüsse“ und „Kapitalwiedergewinnung“ stabil konturiert werden. Eine überzogene Regulierung würde das Erreichen dieser Ziele grundsätzlich konterkarieren und somit der gesamten Branche großen Schaden zufügen.

VDV und EVG sprechen sich für eine inhaltsgleiche Umsetzung der Vorschrift in deutsches Recht aus. Der Bund wäre demnach zu verpflichten, dafür Sorge zu tragen, dass die zuständigen Behörden mit den Infrastrukturbetreibern – bundeseigenen und nicht-bundeseigenen – Finanzierungsvereinbarungen abschließen werden. Zur Sicherung von Leistungsfähigkeit, Modernität und sicherem Betriebsablauf sind Finanzierung und Refinanzierungsfähigkeit der Infrastrukturunternehmen dauerhaft zu sichern.

3. Regulierungsaufwand als Folge komplexer Anreizregulierung vermeiden

Die komplexen Modelle der Anreizregulierung würden auf Seiten der Eisenbahnen und der Bundesnetzagentur zu einem nicht zu rechtfertigenden Aufwand führen. Sie tragen auch der Tatsache nicht Rechnung, dass etwa 50 % der Kosten eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens auf Instandhaltung und Investitionen, weitere 30 % auf die Personalkosten entfallen. Rund 80 % der Kosten sind also indisponibel und entziehen sich – wie beispielhaft die auf tarifvertraglichen Vereinbarungen beruhenden Personalaufwendungen – einer direkten Einflussnahme des Infrastrukturbetreibers. Die Einbeziehung solchermaßen indisponibler Kosten in die Regulierung ist nicht zielführend, die propagierte Anreizwirkung auf die Produktivität der Infrastrukturbereitstellung fragwürdig. Hinzu kommt, dass Eisenbahninfrastrukturunternehmen auch abseits des eisenbahnrechtlichen Rahmens in ihren unternehmerischen Entscheidungen nicht frei sind. Häufig haben nicht etwa die Infrastrukturgesellschaften, sondern die öffentlichen Eigentümer bestimmte Entscheidungen und deren möglicherweise kostentreibenden Auswirkungen zu verantworten. Die Regulierung muss dies ggf. im Rahmen von Schlüssigkeitsprüfungen berücksichtigen.

VDV und EVG lehnen eine Entgeltregulierung anhand eines anderen Kriteriums als dem des fairen Wettbewerbs ab. Insbesondere darf die Tarifautonomie durch die Regulierung weder mittelbar noch unmittelbar gefährdet bzw. eingeschränkt werden. Die Effizienz der Infrastrukturbewirtschaftung kann weit besser über das Instrument der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung sichergestellt werden.

4. Genehmigungspflicht für Trassennutzungsentgelte verankern

Mit Blick auf ihr mögliches Potenzial zur Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Marktes ist eine amtliche ex-ante-Prüfung mit nachfolgender Genehmigung der Trassennutzungsentgelte eines Betreibers der Schienenwege sinnvoll und erforderlich. Hierzu ist die Bundesnetzagentur nach dem Vorbild des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu ermächtigen. Dies gibt der Behörde die nötige Flexibilität und Effizienz bei der Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen. Zugleich erhöht eine Genehmi-

gungspflicht bei den Zugangsberechtigten die Akzeptanz der Trassennutzungsentgelte und vermittelt dazu korrespondierend den Betreibern der Schienenwege mehr Rechtssicherheit. Eine allgemeine Prüfung der gesamten Kalkulation der Unternehmen ist dabei nicht erforderlich, wohl aber – in Abhängigkeit von der praktischen Marktrelevanz und etwaigen Beschwerden der Marktteilnehmer – eine gezielte Tatsachenermittlung zur wettbewerblichen Wirkung („Schlüssigkeitsprüfung“).

VDV und EVG plädieren für eine obligatorische amtliche ex-ante-Prüfung mit nachfolgender Genehmigung der Trassennutzungsentgelte eines Betreibers der Schienenwege durch die Regulierungsbehörde.

5. Kleine und mittlere Eisenbahninfrastrukturunternehmen von Regulierungsanforderungen entlasten

In vielen Mitgliedstaaten der EU wird die Eisenbahninfrastruktur nahezu ausschließlich von den ehemaligen Staatsbahnen vorgehalten und bewirtschaftet. Der europäische Rechtsrahmen ist deshalb weitgehend auf diese Strukturen ausgerichtet. Dessen Anforderungen sind jedoch für die vielen kleinen und mittleren Eisenbahninfrastrukturunternehmen in Deutschland stark überzogen. Im Zuge des noch nicht abgeschlossenen legislativen Prozesses zum Vierten EU-Eisenbahnpaket hat das EU-Parlament in erster Lesung Ausnahmeoptionen für kleine und mittlere Eisenbahnunternehmen, die nicht von strategischer Bedeutung für die Entwicklung des europäischen Eisenbahnmarktes sind, beschlossen.

VDV und EVG empfehlen, die im europäischen Rechtsrahmen bestehenden Ausnahmemöglichkeiten auszuschöpfen und kleine und mittlere Infrastrukturunternehmen ganz oder teilweise von den Regulierungsanforderungen zu entlasten.

6. Funktionierenden Markt für Wartungseinrichtungen von der Regulierung ausnehmen

Eines der vorrangigen Ziele des „Recast“ ist die Sicherstellung des Zugangs zu schienenverkehrsbezogenen Leistungen und Diensten. Dabei wird die Zugangsregulierung von Serviceeinrichtungen grundsätzlich nur dann als erforderlich und zulässig angesehen, wenn monopolistische Engpassfaktoren den Zugang behindern können. Bei Wartungseinrichtungen besteht in Deutschland derzeit kein Bedürfnis für eine Regulierung. Es existiert ein funktionierender Markt für die Eisenbahninstandhaltung.

Aus der Sicht von VDV und EVG sollten Wartungseinrichtungen von der Regulierung ausgenommen werden. Für den Bereich der Werkstattleistungen muss der Grundsatz gelten: Nur im Zuge eines unabhängigen Gutachtens über die jeweilige Marktsituation, mit dem ein Marktversagen auch tatsächlich nachgewiesen wird, sollten Werkstattleistungen der Regulierung unterworfen werden können.

7. Belange von Werksbahnen und Industrieparks berücksichtigen

Produktionsabläufe und sicherheitsrelevante Belange lassen einen Zugang beliebiger Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) zur Eisenbahninfrastruktur von Werksbahnen (beispielsweise der chemischen Industrie) seit jeher nicht ohne Weiteres zu. Industrieunternehmen haben sich zudem in den letzten Jahren strukturell dahingehend gewandelt, ganze Unternehmensteile (u. a. die Werksbahn) im Wege der Ausgliederung zu verselbstständigen und auf dem Werksgelände auch Drittfirmen (z. B. Zulieferer) anzusiedeln. Solche modernen Industrieparks sind einer freien Nutzung durch dritte EVU ebenfalls nicht ohne weiteres zugänglich.

VDV und EVG sprechen sich dafür aus, dass Eisenbahninfrastrukturunternehmen im Bereich von Werksbahnen und Industrieparks in geeigneter Weise selbst diskriminierungs- und missbrauchsfrei die Versorgung mit Transportdienstleistungen sicherstellen können. Freier Zugang zur Eisenbahninfrastruktur ist nur dann zu gewähren, wenn eine solche Versorgung mit Transportdienstleistungen nicht gewährleistet ist.

8. Bahnanlagen von Spediteuren von der Regulierung ausnehmen

Bahnanlagen von Spediteuren dienen aufgrund der damit verbundenen Geschäftsmodelle ganz vordringlich der Vermarktung logistischer Dienstleistungen gegenüber eigenen Kunden. Ihre Regulierung würde positive Ansätze der Speditionen, eigene Bahnanlagen zu schaffen und zu betreiben, stark dämpfen.

Aus Sicht von VDV und EVG muss klargestellt werden, dass solche Bahnanlagen nicht als „Terminals“ angesehen werden und ihre Betreiber nicht den Anforderungen der Regulierung unterliegen.

9. Keine obligatorische Trennung von Infrastruktur und Transport

Die bisherige Bilanz der Marktöffnung bietet keinen Anlass, die bestehende Pluralität der Organisationsformen der Eisenbahnunternehmen, die auch eine Stärke des deutschen Eisenbahnmarktes darstellt, zu beschneiden.

VDV und EVG lehnen daher eine obligatorische Trennung zwischen Infrastruktur- und Verkehrsunternehmen ab. Statt bestimmte Strukturen festzuschreiben, ist zur effizienten Missbrauchsprävention Folgendes sicherzustellen und durch die Bundesnetzagentur zu kontrollieren:

- a. Die aus Infrastrukturnutzungsentgelten gespeisten Finanzströme sind in integrierten Konzernen offenzulegen. Dies gilt auch für Ergebnisvorgaben an die konzernangehörigen Infrastrukturunternehmen.
- b. Die Entwicklung der durchschnittlichen Entgelte für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur ist vom Infrastrukturbetreiber im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für die Nutzungsentgelte für einen Planungszeitraum von 5 Jahren in Bandbreiten offenzulegen und jährlich fortzuschreiben. Abweichungen von dieser Planung sollten nur in begründeten Fällen bei Änderung bestimmter vorab festzulegender Rahmenbedingungen zulässig sein. Dieses Vorgehen würde die Planungssicherheit von Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträgern beträchtlich erhöhen und die Fortschreibung der Regionalisierungsmittel erheblich erleichtern.
- c. Es ist sicherzustellen, dass die bei Infrastrukturbetreibern entstehenden Gewinne nicht zur Stärkung verbundener Unternehmen des Verkehrsbereiches eingesetzt werden. Die Gewinne dürfen im mehrjährigen Mittel die Kosten des den Infrastrukturbetreibern zugeführten Kapitals nicht übersteigen.
- d. Dividendenzahlungen von Eisenbahnunternehmen an den Staat hat dieser zusätzlich zu den sonstigen öffentlichen Finanzierungsbeiträgen ausschließlich für Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur zu verwenden („on-top“).