



# Positionspapier

## Verkehrspolitik

**„Recast“ des ersten EU-Eisenbahnpakets**

**Weichen stellen für einen  
einheitlichen europäischen Eisenbahnraum  
und für erfolgreichen Eisenbahnverkehr**

Positionspapier des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)

April 2011

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)

## Zusammenfassende Bewertung

Der VDV begrüßt die legislative Initiative der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für den Eisenbahnverkehr in der Europäischen Union. Die von der Kommission hierzu formulierten Zielsetzungen decken sich weitgehend mit den Vorstellungen des VDV zur künftigen Entwicklung des Eisenbahnverkehrs im gemeinsamen Markt.

Positiv zu bewerten ist unter anderem, dass der Recast-Vorschlag die Unabhängigkeit und die Kompetenzen der Regulierungsbehörden stärkt. In zahlreichen europäischen Ländern existieren bislang keine ausreichend unabhängigen und starken Regulierer. Für die weitere Entwicklung des europäischen Eisenbahnmarktes sind einheitliche europäische Rahmenbedingungen für die Regulierungsbehörden von entscheidender Bedeutung.

Insgesamt bleibt der Vorschlag der Kommission zur Revision des ersten Eisenbahnpakets aber hinter den von der Kommission selbst geweckten Erwartungen zurück. Der gemeinsame europäische Markt im Schienenpersonenverkehr bleibt unvollendet.

Die Vorschläge zur Gewährleistung des Zugangs zu Serviceeinrichtungen entsprechen insbesondere mit Blick auf die Wartungseinrichtungen und sonstigen technischen Einrichtungen nicht den Markterfordernissen. Sie führen zu einer weiteren Bürokratisierung des Ordnungsrahmens für den Eisenbahnverkehr, erzeugen Kosten, beeinträchtigen den fairen intramodalen Wettbewerb und bleiben den Nachweis eines nennenswerten Beitrages auf der Nutzenseite schuldig.

Trotz erkennbarer Bemühungen der Kommission, Regelungen zur Sicherung der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur zu implementieren, sind auch die diesbezüglichen Vorschläge unbefriedigend. Einerseits können die Vorschläge nicht darüber hinwegtäuschen, dass letztlich die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweils nationalen Haushalts- und Finanzpolitik die Verantwortung für eine ausreichende Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur tragen. Andererseits sind die Vorschläge der Kommission im Hinblick auf die Gestaltung des Kosten- und Entgeltniveaus der Eisenbahninfrastrukturunternehmen unter wirtschaftlichen und ordnungspolitischen Gesichtspunkten mit erheblichen Problemen behaftet.

Erhebliche Vorbehalte müssen gegenüber den Kommissionsvorschlägen zur Entgeltgestaltung geltend gemacht werden. Neben der Gefahr einer deutlichen Benachteiligung der Eisenbahnverkehr gegenüber konkurrierenden Verkehrsträgern, bleibt die Kommission den Nachweis schuldig, dass die konkreten Vorschläge zur lärmbezogenen Differenzierung der Entgelte tatsächlich zu der zwingend erforderlichen Lärminderung vor allem des Schienengüterverkehrs beitragen können.

Eine deutliche Absage erteilt der VDV der von der Kommission vorgeschlagenen Anwendung des Instruments des delegierten Rechtsaktes auf wesentliche Regelungsinhalte der Richtlinie. Ungeachtet grundsätzlicher rechtlicher Bedenken gegenüber der Anwendung des delegierten Rechtsaktes im vorliegenden Richtlinienentwurf hält der VDV die Befassung des Europäischen Parlamentes und des Rates im Rahmen des Verfahrens der Mitentscheidung bei allen Änderungen wesentlicher Inhalte auch aus politischen Gründen für unverzichtbar.

Unzweifelhaft enthält der "Recast" bei entsprechender Nachbesserung Chancen zur Weiterentwicklung des europäischen Eisenbahnmarktes. Der größte Nutzen für den europäischen Eisenbahnverkehr würde allerdings darin bestehen, die Vorgaben des

aus dem Jahr 2001 stammenden ersten Eisenbahnpakets in allen Staaten der EU in harmonisierter Form umzusetzen. Ohne dies besteht die Gefahr, dass ein erweiterter Rahmen die Unterschiede in der Marktentwicklung verstärkt.

## **Der VDV und seine Mitglieder**

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) organisiert die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs und des Schienengüterverkehrs in Deutschland. Seine Mitglieder sind Unternehmen, die Schienenpersonenverkehr, Schienengüterverkehr oder Eisenbahninfrastruktur betreiben sowie Bus-, Straßen- und Stadtbahnunternehmen, Aufgabenträger und Verbundorganisationen. Im Eisenbahnverkehr vertritt der VDV ca. 85 Unternehmen des Eisenbahnpersonenverkehrs, ca. 140 Unternehmen des Eisenbahngüterverkehrs und ca. 140 Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

Sowohl im Personenverkehr als auch im Schienengüterverkehr erreicht der VDV in Deutschland gemessen an den Marktanteilen seiner Mitglieder eine nahezu vollständige Marktabdeckung.

## **Die Ziele der Kommission sind grundsätzlich positiv zu bewerten**

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KOM) hat nach mehrjähriger Vorbereitung im September 2010 ihre Vorschläge für eine Novellierung des mit dem ersten Eisenbahnpaket im Jahr 2001 verabschiedeten europäischen Eisenbahnrechts vorgelegt.

Der VDV unterstützt die generelle Strategie der KOM, die Integration und Entwicklung des europäischen Schienenverkehrsmarktes voranzutreiben. Aus Sicht der Kommission ist dies eine wesentliche Voraussetzung für mehr Wettbewerbsfähigkeit und höhere Attraktivität der Schienenverkehrsangebote. Dies soll schließlich zu Verkehrsverlagerungen von der Straße auf die Schiene und zu einer geringeren Klima- und Umweltbelastung durch den Verkehr insgesamt führen.

Der sogenannte „Recast“ des ersten Eisenbahnpakets ist ein zentraler Baustein bei der Umsetzung dieser Strategie. Die Kommission verfolgt damit folgende Teilziele:

- Sicherstellung einer angemessenen, transparenten und dauerhaften Finanzierung der Infrastruktur
- Anpassung der Höhe und Struktur der Wegeentgelte an die Markterfordernisse
- Beitrag zur Internalisierung der Umweltkosten
- Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen, insbesondere im Hinblick auf Interessenkonflikte beim Management von und beim Zugang zu Serviceeinrichtungen
- Sicherstellung der Unabhängigkeit und Erweiterung der Zuständigkeit der Regulierungsstellen

Darüber hinaus geht es der KOM um eine Vereinfachung der europäischen Rechtsetzung, indem die zentralen Elemente des europäischen Ordnungsrahmens für den Eisenbahnverkehr, die Richtlinien 91/440/EG, 2001/13/EG und 2001/14/EG, in einer konsolidierten Richtlinie zusammenfasst werden. Schließlich will die KOM den bestehenden Rechtsrahmen im Hinblick auf dessen Umsetzung in den Mitgliedstaaten präzisieren und mit Bezug auf die tatsächliche Entwicklung aktualisieren.

Der VDV unterstützt die auf abstrakter Ebene formulierten Ziele der Kommission nahezu uneingeschränkt. Die weitere Entwicklung des europäischen Schienenverkehrsmarktes, die angemessene Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur, die Internalisierung externer Kosten sowie der Abbau von Interessenkonflikten beim Zugang zur Infrastruktur sind auch für den VDV und seine Mitgliedsunternehmen die wesentlichen Bausteine für die Fortsetzung der in Deutschland sowie in einigen anderen Mitgliedstaaten ausgesprochen positiven Entwicklung des Eisenbahnverkehrs.

Auch die im Kommissionsvorschlag formulierten Ausnahmemöglichkeiten in Artikel 2(1) bis 2(3) für die Anwendung der Richtlinie sind Sicht des VDV angemessen. Die Mitgliedstaaten werden hierdurch in die Lage versetzt, den Geltungsbereich innerhalb des vorgegebenen Rahmens den jeweils besonderen Marktverhältnissen anzupassen. Lokale Bahnsysteme (U-Bahnen, Stadt-/Straßenbahnen, lokale/regionale Eisenbahnsysteme) weisen meist spezifische Charakteristika hinsichtlich ihrer technischen und betrieblichen Eigenschaften sowie ihrer kommerziellen Strukturen auf. Die uneingeschränkte Anwendung der zur Interoperabilität des europäischen Eisenbahnsystems entwickelten EU-Eisenbahngesetzgebung auf diese Bahnsysteme wäre deshalb nicht zielführend. Einschränkungen der Ausnahmemöglichkeiten im weiteren Gesetzgebungsprozess sollten vermieden werden.

## Die kritischen Punkte des Kommissionsvorschlages

Angesichts der weitgehenden Übereinstimmung auf der abstrakten Zielebene ist es dem VDV ein besonderes Anliegen, die konkreten Rechtssetzungsvorschläge der Kommission an der unternehmerischen Praxis in Deutschland zu spiegeln. Dabei zeigt sich, dass die Zielsetzungen der Kommission und deren konkrete Vorschläge zur Änderung des europäischen Rechtsrahmens nicht immer übereinstimmen. In der vorliegenden Stellungnahme werden die Punkte identifiziert, die aus Sicht der Branchenakteure nicht zu dem gewünschten Ergebnis führen werden.

Die Hinweise des VDV richten sich in erster Linie an das Europäische Parlament und an den Rat verbunden mit der Bitte, im weiteren legislativen Prozess die Vorschläge der KOM so zu modifizieren und zu ergänzen, dass der künftige Ordnungsrahmen für den europäischen Schienenverkehr eine möglichst vollständige Erfüllung des verkehrspolitischen Zielkanons ermöglicht.

## Netzzugang für den Personenverkehr

Die EU-weite Öffnung der Eisenbahnnetze für den Schienengüterverkehr ist seit Beginn des Jahres 2007 im Grundsatz abgeschlossen. Mit der Ankündigung der Revision des ersten Eisenbahnpakets hatte die Kommission die Erwartung genährt, dass die Netze nun auch für den grenzüberschreitenden Personenverkehr geöffnet werden. Der Kommissionsentwurf bleibt jedoch an diesem Punkt deutlich hinter den von der Kommission selbst geweckten Erwartungen zurück. Das Versprechen des Titels „Richtlinie ... zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums“ wird von den tatsächlich vorgeschlagenen Regelungen nicht eingelöst. Eine Erweiterung der Zugangsrechte des Personenverkehrs im Vergleich zum Status quo ist in den Vorschlägen nicht enthalten. **Nachbesserungen im Sinne eines klaren Fahrplans zur Vollendung des gemeinsamen Marktes im Schienenpersonenverkehr sind aus Sicht des VDV zwingend erforderlich.**

## Zugang zu Serviceeinrichtungen

Eines der vorrangigen Ziele des Recasts ist die Sicherstellung des Zugangs zu schienenverkehrsbezogenen Leistungen und Diensten. Die Betreiber von Serviceeinrichtungen sollen in diesem Sinn gemäß Art. 13 Abs. 2 verpflichtet werden, ihre Leistungen unter Ausschluss jeglicher Diskriminierung zu erbringen. Anträge von Eisenbahnverkehrsunternehmen auf Zugang zu Serviceeinrichtungen sollen nur dann abgelehnt werden dürfen, wenn tragfähige Alternativen vorhanden sind. Der Nachweis der Existenz solcher Alternativen soll vom Betreiber der Serviceeinrichtung geführt werden. Im Konfliktfall (keine vertretbare Alternative und keine hinreichenden Kapazitäten für alle Antragsteller) soll die Regulierungsstelle Maßnahmen ergreifen, die dazu führen, dass allen Antragstellern – auch zu Lasten der Deckung des Eigenbedarfs - angemessene Kapazitäten zur Verfügung gestellt wird. Von dieser Regelung sollen neue technische Einrichtungen nur dann für maximal fünf Jahre ausgenommen werden können, wenn sie speziell für neues Rollmaterial errichtet worden sind.

Die Kommissionsvorschläge führen im Vergleich zu den bestehenden Regelungen zu einer deutlichen Verschärfung des Regulierungsansatzes im Sinne einer obligatori-

schen Ex-ante-Regulierung des Zugangs zu Serviceeinrichtungen. Dies ist aus deutscher Sicht vor allem mit Blick auf Wartungseinrichtungen und sonstige technische Einrichtungen kritisch zu beurteilen:

- Aus Sicht der Eisenbahnen im VDV besteht für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich kein ökonomisches Erfordernis zur obligatorischen Regulierung von Wartungseinrichtungen. Regulatorische Eingriffe in ein grundsätzlich freies Marktgeschehen sind nur dann erforderlich und zulässig, wenn monopolistische Engpassfaktoren den Zugang zu nachgelagerten Märkten behindern können. Für Werkstattleistungen ist diese Bedingung zumindest in Deutschland nicht erfüllt. In Deutschland existiert ein funktionierender, von Wettbewerb geprägter Eisenbahninstandhaltungsmarkt. Eine Vielzahl von Unternehmen bietet Instandhaltungsleistungen am Markt an, sei es als Eisenbahnverkehrsunternehmen zur besseren Auslastung eigener Werkstätten und um zusätzliche Einnahmen zu generieren, als eigenständige Unternehmensbereiche von Eisenbahnen oder als „reiner“ Anbieter werkstattgebundener oder auch mobiler Instandhaltungsdienstleistungen. Werkstattleistungen werden daneben vielfach auch von Unternehmen aus dem Bereich der Bahnindustrie (z. B. Fahrzeughersteller) und von privaten Investoren erbracht. Die Regulierung des Zugangs zu Werkstätten kann hier einen funktionierenden Markt bestehend aus Angebot und Nachfrage stören, Investitionsanreize minimieren (Wettbewerber könnten bei Bedarf von fremden Einrichtungen profitieren, während der Investor das alleinige Risiko einer schlechten Auslastung trüge) und die Kosten für die Eisenbahnen – mit den entsprechenden volkswirtschaftlichen Konsequenzen – erhöhen. Hinzu kommen hohe Bürokratiekosten, die z. B. durch die Aufstellung detaillierter Nutzungsbedingungen verursacht werden. Mittelständische Werkstattbetriebe und kleinere Verkehrsunternehmen, die sich in den letzten Jahren erfolgreich im deutschen Instandhaltungsmarkt entwickelt haben, werden hierdurch überproportional belastet. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf die „Essential-Facility-Doktrin“, nach der staatliche Eingriffe in Bezug auf solche Einrichtungen erforderlich und gerechtfertigt sind, für die ein monopolistischer Engpass ausgemacht werden kann. Ein monopolistischer Engpass liegt aber nur dann vor, wenn die Nutzung der betreffenden Einrichtung für den Marktteilnehmer unabdingbar ist, ausreichende Alternativen nicht zur Verfügung stehen und eine Duplizierbarkeit der Einrichtung in angemessener Zeit mit angemessenen Mitteln nicht erreicht werden kann. Vor diesem Hintergrund plädiert der VDV für eine Klarstellung des europäischen Rechtes. **Wartungseinrichtungen sollten zunächst grundsätzlich nur von der Regulierung umfasst werden, wenn die Regulierungsstelle bezogen auf einen oder mehrere Marktteilnehmer einen monopolistischen Engpass feststellt.**
- Wartungseinrichtungen sind in zahlreichen Fällen, insbesondere im Schienenpersonenverkehr, kapazitativ und „logistisch“ auf Betriebskonzepte bestimmter Eisenbahnverkehre ausgelegt. Der von der Kommission vorgeschlagene absolute Anspruch Zugang suchender „Dritter“ auf angemessene Kapazitätszuweisung kann in solchen Fällen nur zu Lasten der Durchführbarkeit vertraglich vereinbarter Betriebskonzepte oder durch optionale Vorhaltung von Kapazitäten eingelöst werden. Beide Varianten würden den Betreiber der Serviceeinrichtung bzw. die mit ihm verbundenen Unternehmen unverhältnismäßig belasten. Im Falle der Verletzung vertraglicher Verpflichtungen können i. d. R. empfindliche finanzielle Kompensationsleistungen geltend gemacht werden. Bei der Vorhaltung von Kapazitäten bei unsicheren Markterwartungen geht das Auslastungsrisiko vollständig zu Lasten des Betreibers der Serviceeinrichtung. Unabhängig davon, ob dadurch grundrechtlich geschützte Rechtspositionen des Eigentums verletzt werden, beinhalten die skizzierten Regelungen ein erhebli-

ches Potenzial zur Wettbewerbsverzerrung und stehen damit dem von der Kommission propagierten Ziel des fairen Wettbewerbs entgegen. **Sollte an den Regelungsvorschlägen in der vorliegenden Form trotz der formulierten Einwände festgehalten werden, müsste in der europäischen Gesetzgebung zur Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen zumindest ein Eigentümergebiet im Hinblick auf die konkurrierende Nutzung der Kapazitäten von Wartungseinrichtungen und anderen technischen Einrichtungen verankert werden.**

## Vorhaltung von Serviceeinrichtungen

Art. 13 Abs. 2 sieht außerdem verpflichtend eine Ausschreibung zur Vermietung oder zum Leasing vor, wenn eine Serviceeinrichtung in mindestens zwei aufeinanderfolgenden Jahren nicht genutzt wurde.

Der Kommissionsvorschlag ist unter zwei Gesichtspunkten kritisch zu beurteilen. Die Unternehmen werden nicht nur nach einer Frist von zwei Jahren zur Einleitung und Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens verpflichtet. Mit der Zweijahresfrist wird die Vorhaltung der Serviceeinrichtung ohne Nutzungsmöglichkeit implizit über den Fristablauf hinaus bis zum Abschluss des Ausschreibungsverfahrens auferlegt. Das Unternehmen muss in dieser Zeit den Verkehrssicherungspflichten und anderen mit der Vorhaltung der Serviceeinrichtung verbundenen Verpflichtungen nachkommen. Eine Prüfung der konkreten wirtschaftlichen Situation der Serviceeinrichtung und der Erfolgsaussichten eines Ausschreibungsverfahrens ist nicht vorgesehen.

Aus Sicht des VDV ist bei Einstellung des Betriebs einer Serviceeinrichtung auch und gerade unter Würdigung der oben skizzierten Marktverhältnisse davon auszugehen, dass keine hinreichende Nachfrage besteht, die deren wirtschaftlichen Weiterbetrieb rechtfertigt. Der Betreiber der Serviceeinrichtung folgt seiner kaufmännischen Sorgfaltspflicht, wenn er durch Einstellung des Betriebs der Serviceeinrichtung negative wirtschaftliche Folgen für das Unternehmen ausschließt.

Im Kommissionsvorschlag bleiben die wirtschaftlichen Folgen der Vorschrift unberücksichtigt. Die mit dem Betrieb einer Serviceeinrichtung verbundenen Risiken werden durch die Erhöhung der Stilllegungskosten spürbar verschärft. Dies ist nicht nur für die bereits am Markt aktiven Unternehmen von Belang. Es erhöht gleichermaßen die Hürden des Markteintritts weiterer Unternehmen und behindert damit den gesamten Prozess der Marktentwicklung.

Das Anliegen der Kommission, monopolistisches Anbieterverhalten zu unterbinden und vorhandene Serviceeinrichtungen für existierende Marktbedürfnisse zu sichern, wird auch vom VDV geteilt. Das vorgeschlagene bürokratische Verfahren ohne Prüfung der wirtschaftlichen Grundlagen und Perspektiven ist aus Verbandssicht hierzu aber ungeeignet. Eine Ausschreibungspflicht ist nur dann sinnvoll, wenn der Bedarf für die Nutzung der Serviceeinrichtung von einer neutralen Stelle nachgewiesen wird. **Der Kommissionsvorschlag sollte deshalb so modifiziert werden, dass ein Bedarfsnachweis der Verpflichtung zur Ausschreibung zwingend vorangestellt werden muss. Hierfür sollten enge Fristen gesetzt und bei Überschreitung ggf. Kostenübernahmen durch die öffentliche Hand vorgesehen werden.**



## **Rechtliche und organisatorische Separierung von Serviceeinrichtungen**

Sofern die Serviceeinrichtung Teil eines Unternehmens ist, das in mindestens einem der Transportmärkte eine marktbeherrschende Stellung hat, muss sie gemäß Artikel 13 Abs. 2 des Kommissionsvorschlags rechtlich, organisatorisch und in den Entscheidungen unabhängig sein. Der bisherigen Auslegung dieser Formulierung durch die Kommission folgend, strebt sie damit unter den genannten Bedingungen eine vollständige Trennung der Serviceeinrichtung von dem verbundenen Unternehmen an.

Der Vorschlag der Kommission beinhaltet nach Auffassung des VDV die Gefahr, den Bürokratismus zu Lasten schlanker und flexibler Unternehmen im Eisenbahnverkehr erneut zu steigern. Dies gilt wiederum insbesondere für den Bereich der Wartungseinrichtungen und der sonstigen technischen Einrichtungen. Werkstätten und andere technische Einrichtungen werden von Eisenbahnverkehrsunternehmen i. d. R. nach ihre jeweiligen Bedürfnissen ausgelegt und vorgehalten. Dies gewährleistet eine passgenaue Vorhaltung von Kapazitäten und eine an den betrieblichen Abläufen orientierte Instandhaltungspraxis. Werkstattleistungen können vor diesem Hintergrund effizient erbracht werden. Dies fördert die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und der gesamten Eisenbahnbranche auf den unterschiedlichen Verkehrsmärkten. Den potenziellen Transaktionskosten des Vorschlags steht kein auch nur annähernd vergleichbarer Nutzen gegenüber:

Die Anwendung der Vorschrift würde die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung voraussetzen. Dabei bleibt völlig offen, in welchen Fällen eine marktbeherrschende Stellung vorliegt. Ist das schon der Fall, wenn die Vergabepraxis im SPNV zur Dominanz eines Unternehmens im regionalen Markt geführt hat? Verfügt ein Schienengüterverkehrsunternehmen, das Zuführungsdienste in einer oder mehreren Regionen weitgehend konkurrenzlos anbietet, über eine marktbeherrschende Stellung? Bei einer großzügigen Auslegung der Regelung könnte ein Großteil der Eisenbahnverkehrsunternehmen mit ihren Werkstätten und anderen technischen Einrichtungen davon betroffen sein. Die Duplizierung von Geschäftsführungs- und Verwaltungsstrukturen durch organisatorische Separierung von Serviceeinrichtungen dürfte im konkreten Fall zu signifikanten Kostensteigerungen führen.

Fraglich ist zudem die Zielrichtung der Maßnahme. Im Kontext der legislativen Vorschläge der Kommission ist davon auszugehen, dass der Zugang zu Wartungseinrichtungen unter Bezugnahme auf die „Essential-Facility-Doktrin“ regulatorisch gewährleistet werden muss, wenn die Nutzung der betreffenden Einrichtung für den Marktteilnehmer unabdingbar ist. Liegt eine marktbeherrschende Stellung eines Unternehmens vor, können daraus nicht unmittelbar Rückschlüsse auf die Marktstrukturen bei den Wartungseinrichtungen gezogen werden. Regulatorische Eingriffe im Hinblick auf die Nutzung von Wartungseingriffen sind deshalb nur dann erforderlich, wenn – unabhängig von den Verhältnissen auf den Verkehrsmärkten – bezogen auf einen oder mehrere Marktteilnehmer ein Engpass beim Zugang zu einer Wartungseinrichtung besteht, der auf eine marktbeherrschende Stellung des Betreibers der Serviceeinrichtung zurückgeht.

**Aus Sicht des VDV sollten deshalb Wartungseinrichtungen und andere technische Einrichtungen von der durch die Kommission vorgeschlagenen Regelung zur organisatorischen und rechtlichen Separierung von Serviceeinrichtungen ausgenommen werden.**

## **Finanzierungsvereinbarungen, Kostenreduzierung und Senkung der Zugangsentgelte**

Der VDV unterstützt angesichts der prekären wirtschaftlichen Situation der Mehrzahl der Infrastrukturbetreiber den an unterschiedlichen Stellen erkennbaren Ansatz der Kommission die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur auf eine solide finanzielle Grundlage zu stellen (Art. 8, Art. 30 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang VII).

Gegenüber den bisherigen Regelungen des ersten Eisenbahnpakets ist vor allem neu, dass die Mitgliedstaaten in Art. 30 Abs. 2 verpflichtet werden, die staatliche Finanzierung der Infrastruktur mit den Infrastrukturbetreibern über eine Laufzeit von jeweils mindestens fünf Jahren vertraglich zu regeln. Längerfristige Vereinbarungen über die Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturen können der Planungssicherheit aller Beteiligter dienen. Sie können darüber hinaus die Qualität und Kontinuität der Infrastrukturbereitstellung sichern. Sie sind deshalb als positive Einflussgröße für das Infrastrukturmanagement ausdrücklich zu begrüßen, auch wenn die Mitgliedstaaten uneingeschränkt für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur zuständig sind und die Reichweite diesbezüglicher Vorgaben des EU-Rechtes deshalb eingeschränkt ist.

Gemäß Artikel 30 Absatz 1 sind künftig im Rahmen der obligatorischen Finanzierungsvereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und den Infrastrukturbetreibern Anreize zur Senkung der mit der Fahrwegbereitstellung verbundenen Kosten und der Zugangsentgelte vorzusehen.

Der VDV hat sich in den vergangenen Jahren vor dem Hintergrund der Strukturen des Eisenbahninfrastrukturmarktes in Deutschland mehrfach kritisch mit Ansätzen zur Entgeltregulierung, insbesondere der Anreizregulierung, auseinandergesetzt. Neben der DB AG sind in Deutschland zahlreiche Eisenbahninfrastrukturunternehmen im Markt aktiv. Allein im VDV sind 140 Unternehmen organisiert, die Eisenbahninfrastruktur betreiben. Während die DB Netz AG über einen Netzzumfang von ca. 32.000 Kilometern verfügt, beträgt die Streckenlänge der nichtbundeseigenen Eisenbahnen knapp 4.000 Kilometer. Diesen Unternehmen sind im Hinblick auf Senkung von Kosten und Entgelten enge und zumindest teilweise individuell unterschiedliche Grenzen gesetzt. In der Diskussion um Anreize zur Senkung von Kosten und Zugangsentgelten im Rahmen von Finanzierungsvereinbarungen und deren Ausgestaltungsmöglichkeiten sind folgende Aspekte zwingend zu berücksichtigen:

- Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen führen ihren Betrieb zum Teil auf der Grundlage irreversibler historischer Entscheidungen durch. Eisenbahnstrecken können in aller Regel nicht bzw. kaum an Veränderungen in Siedlungs- und Standortstrukturen angepasst werden.
- Auch in Bezug auf die Gestaltung der Kosten sind EIU in einigen Bereichen vergleichsweise stark eingeschränkt. In einigen zentralen Kostenpositionen haben EIU kaum Rationalisierungspotential. EIU konkurrieren mit ihrer Arbeitsnachfrage mit Branchen, die z. T. erheblich höhere Löhne zu zahlen in der Lage sind. Auf dem Beschaffungsmarkt sind insbesondere die nichtbundeseigene Eisenbahnen kaum in der Position, z. B. bei ihren Zulieferern günstigere Konditionen durchzusetzen.
- Die Unternehmen stehen vielfach im Spannungsverhältnis zwischen betriebswirtschaftlichen Erfordernissen und dem Anspruch der Daseinsvorsorge.
- Eine Reihe von Entscheidungen der europäischen und nationalen Verkehrspolitik verursacht bei den Infrastrukturunternehmen Zusatzkosten, die aufgrund des Wett-

bewerbs der Verkehrsträger nur eingeschränkt überwältigt werden können. Hierzu zählen technische Anforderungen und betrieblich-organisatorische Maßnahmen gleichermaßen. Problematisch ist dabei weniger die Zielsetzung dieser Maßnahmen an sich als der Umstand, dass vor allem regionale EIU mit Zusatzkosten belastet werden, denen weder für das Unternehmen noch für seine Kunden Vorteile gegenüberstehen.

- Die Höhe einzelner Kostenpositionen und damit auch die Kostenstruktur hängt u. a. von der Wettbewerbsintensität auf den Zuliefermärkten ab: Je weniger Anbieter um die Aufträge der Eisenbahninfrastrukturunternehmen konkurrieren müssen, desto höher ceteris paribus das Preisniveau und desto höher die Kosten dieser Leistungen für das Eisenbahnunternehmen. Die Zuliefermärkte der Eisenbahnen sind zum Teil oligopolistisch geprägt und geben dem einzelnen EIU daher wenig Marktmacht und entsprechend wenig Potenzial für Kostensenkungen.
- Es dürfte außer Frage stehen, dass Kostensenkungen die Betriebssicherheit und Stabilität der Netze nicht gefährden dürfen. Die Wahl der betrieblichen Standards muss weiterhin originäre Aufgabe des jeweiligen Eisenbahninfrastrukturunternehmens sein. Insofern sollten auch "überflüssige" Redundanzen von Kostensenkungszielen nicht in Frage gestellt werden können.

**Die verpflichtende Einführung langfristiger Finanzierungsvereinbarungen ist zu begrüßen. Das Konzept, Finanzierungsvereinbarungen über längere Laufzeiten mit Anreizen zur Kostenreduzierung und zur Senkung der Zugangsentgelte zu verbinden enthält jedoch erhebliche Risiken der Fehlsteuerung sowohl für die öffentliche Hand als auch und insbesondere für die betroffenen Unternehmen. Aus Sicht des VDV sind solche Instrumente nicht geeignet, die Effektivität und Effizienz der Bereitstellung von Eisenbahninfrastruktur zu steigern.**

## **Eisenbahninfrastrukturfinanzierung und Regulierung**

Ordnungspolitisch bedenklich ist aus Sicht des VDV, dass die Vorschläge der Kommission eine Überlagerung verkehrspolitischer Entscheidungsprozesse und regulatorischer Eingriffe entfalten können oder sogar explizit vorsehen:

- Die Anreize zur Senkung der Zugangsentgelte sind nach Art. 30 Abs. 1 und 2 sowie Anhang VII Ziffer 7 in den laufzeitgebundenen vertraglichen Finanzierungsvereinbarungen für die Eisenbahninfrastruktur zu verankern. Finanzierungsvereinbarungen für die Eisenbahninfrastruktur stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit verkehrs- und finanzpolitischen Grundsatzentscheidungen, z. B. über verkehrspolitische Ziele und hierzu erforderliche öffentliche Finanzierungsbeiträge für die Eisenbahninfrastruktur. Die Zugangsentgelte unterliegen gleichzeitig der Marktregulierung durch die Regulierungsstelle. Eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten und Kompetenzen wird nicht vorgenommen.
- Die Regulierungsstelle soll gemäß für Artikel 30 Abs. 3 Satz 5 prüfen, ob die in der Finanzierungsvereinbarung veranschlagten Einnahmen der Infrastrukturbetreiber ausreichen, um die vereinbarten Leistungsvorgaben zu erfüllen. Sie soll hieraus Empfehlungen für den Abschluss der Finanzierungsvereinbarung ableiten. Der damit verbundene Prüfauftrag an die Regulierungsstellen ist umfassend und beinhaltet in letzter Konsequenz die Regulierung der Verkehrspolitik. Dies ist unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten abzulehnen.

**Der VDV spricht sich für eine eindeutige und konsequente Trennung zwischen verkehrspolitischen Entscheidungen zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur einerseits und den regulatorischen Kompetenzen der Regulierungsstellen andererseits aus.**

## **Finanzierungsvereinbarungen für Bau- und Ausbavorhaben sowie für die Erhaltung von Bestandsnetzen**

Die nach Art. 30 Abs. 2 vorgesehenen Finanzierungsvereinbarungen sollen im Kern über einen Zeitraum von 5 Jahren öffentliche Zahlungen an den Infrastrukturbetreiber und dessen Infrastrukturleistung gemessen an bestimmten Indikatoren regeln. Auch wenn der Bau neuer Infrastrukturen gesondert aufgeführt werden kann, soll auch er Gegenstand der Finanzierungsvereinbarung sein.

In Deutschland besteht seit Beginn des Jahres 2009 eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen dem Bund und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG. Die LuFV definiert insbesondere die verbindlichen Zahlungen des Bundes an die Infrastrukturbetreiber sowie dessen Gegenleistungen im Hinblick auf Qualität und Leistungsfähigkeit des Bestandsnetzes. Die öffentlichen Finanzierungsbeiträge für die Eisenbahninfrastruktur fließen in dieser Perspektive nicht projektorientiert und investitionsbezogen, sondern als Pauschalbetrag ergebnisorientiert im Hinblick auf den vereinbarten Netzzustand des Bestandsnetzes.

Für Neu- und Ausbauinvestitionen sind so strukturierte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen angesichts zahlreicher Unwägbarkeiten (Planung, Finanzbedarf, Baufortschritt etc.) nicht geeignet. Hier sind jeweils projektbezogene und ggf. leicht anpassbare Finanzierungsvereinbarungen zu bevorzugen.

**Der VDV schlägt deshalb vor, die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen für die Bestandsnetze einerseits sowie projektbezogene Finanzierungsvereinbarungen für Neu- und Ausbavorhaben andererseits getrennt zu behandeln.**

## **Differenzierung der Entgelte nach Lärmkriterien**

Nach den Entgeltgrundsätzen (Artikel 31) müssen die Entgelte dahingehend modifiziert werden, dass die Kosten des durch den Eisenbahnbetrieb verursachten Lärms berücksichtigt werden können (Abs. 5). Die Anwendung der Vorschrift setzt voraus, dass das europäische Recht die Erhebung lärmbezogener Gebühren für den konkurrierenden Straßengüterverkehr erlaubt. In Anhang VIII, Ziffer 2 werden die inhaltlichen Anforderungen für lärmdifferenzierte Infrastrukturgebühren im Eisenbahnverkehr formuliert: Sie sollen die Zusammensetzung von Wagenzügen – vornehmlich des Schienengüterverkehrs - bezogen auf die Lärmgrenzwerte gemäß TSI Noise widerspiegeln. Außerdem soll die lärmbezogene Entgeltdifferenzierung die Refinanzierung der Investitionen für die Umrüstung mit lärmmindernder Bremstechnik innerhalb eines angemessenen Zeitraums erlauben. Schließlich sollen optional weitere Differenzierungen (z. B. nach unterschiedlichen Betriebszeiten) zulässig sein.

Gegen die von der Kommission vorgeschlagene Regelung macht der VDV folgende Vorbehalte geltend:

- Für die Schiene soll die Anlastung der Kosten von Lärmauswirkungen des Zugbetriebs bereits dann obligatorisch sein, wenn im Straßenverkehr Vergleichbares erlaubt, das heißt auf Basis freiwilliger Entscheidungen der Mitgliedstaaten möglich ist. Diese Ungleichbehandlung der Verkehrsträger ist nicht akzeptabel. Solange die Anlastung der Lärmkosten des Straßenverkehrs auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht, muss dies auch für den Schienenverkehr gelten. Dabei muss in jedem Fall das Gebot zur Gleichbehandlung der Verkehrsträger aufrecht erhalten werden.
- Der Kommissionsvorschlag dient in Verbindung mit Anhang VII Nr. 2 der Implementierung ökonomischer Instrumente zur Reduzierung der Lärmemissionen des Schienengüterverkehrs. Konkret wird eine Differenzierung der Wegeentgelte gefordert. Ohne dies ausdrücklich zu formulieren, verfolgt die Kommission damit das Ziel der Umrüstung aller Fahrzeuge (insbesondere Güterwagen) mit Verbundstoffbremssohlen, so dass die in der TSI Lärm geforderten Lärmgrenzwerte unterschritten werden können. Unumstritten ist, dass die Umrüstung der Güterwagenbestandsflotte mit Verbundstoffsohlen alleine und in Kombination mit anderen Maßnahmen mit Abstand die höchsten Nutzen-Kosten-Relationen im Vergleich mit allen anderen Ansätzen zur Lärminderung aufweist. Der VDV hält aber die unmittelbare Differenzierung der Wegeentgelte nicht für geeignet, den Umrüstungsprozess effektiv und effizient zu beschleunigen.
  - Eisenbahnverkehrsunternehmen als Zahler von Wegentgelten und Wageneigentümer als Investoren für die Umrüstung der Güterwagen sind in der Mehrzahl der Fälle unterschiedliche Marktparteien. Die unmittelbare Differenzierung der Wegentgelte betrifft zunächst ausschließlich das Vertragsverhältnis von Infrastrukturbetreibern und Eisenbahnverkehrsunternehmen. Sie kann deshalb bestenfalls geringe Anreizwirkung im Hinblick auf die Umrüstung von Güterwagen entwickeln.
  - Die Differenzierung der Trassenentgelte nach der Zahl oder dem Anteil der im Zug enthaltenen lärmsanierten (umgerüsteten) Güterwagen erfordert zwingend, dass die entgelterhebende Stelle die einzelnen Wagen des Zugverbandes nach entsprechenden Lärmkriterien erfasst. Im Vergleich zum heutigen zugbasierten Trassenpreissystem verursacht eine derart komplexe Wagenerfassung und -abrechnung (wagenbasiertes Trassenpreissystem) dauerhaft erhebliche Kosten für die Implementierung und Abwicklung der erforderlichen Prozesse, die die Kosten der Umrüstung der gesamten Güterwagenflotte mit Verbundstoffbremssohlen deutlich übersteigen können.

Auch aus Sicht des VDV sind schnelle Schritte zur Lärminderung des Schienengüterverkehrs durch Umrüstung der Güterwagen erforderlich und möglich. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung „Lärmschutzmaßnahmen am aktuellen Schienenfahrzeugbestand“ zu Recht darauf hingewiesen, dass Bonussysteme als finanzielle Anreize zur Umrüstung der Güterwagen erforderlich sind. Hierzu ist jedoch ein lärm- und kilometerabhängiger Wagenbonus, der direkt zwischen einer beauftragten Stelle und den Wagenhaltern als Investoren abgerechnet wird, wesentlich besser geeignet als eine Differenzierung der Wegeentgelte. **Der VDV schlägt deshalb vor, die Formulierungen in Artikel 31 Abs. 5 sowie in Anhang 8 Nr. 2 so zu ändern, dass sie unmittelbare Bonuszahlungen einer beauftragten Stelle an Wagenhalter zulässt.**

## Delegierte Rechtsakte

Ein weiterer genereller Kritikpunkt bezieht sich auf das im Kommissionsentwurf angelegte Verfahren künftiger Änderungen wesentlicher Inhalte der Richtlinie.

Zahlreiche wichtige Inhalte der Richtlinie werden in den Anhängen des Kommissionsentwurfs geregelt. Anhang III konkretisiert beispielsweise die mit den Zugangsrechten zur Eisenbahninfrastruktur verbundenen und von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu erbringenden Leistungen. Anhang VII enthält die verbindlichen inhaltlichen Anforderungen an Finanzierungsvereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Infrastrukturbetreibern. In Anhang VIII sind kalkulatorische Vorgaben für die Infrastrukturunternehmen sowie konkrete Anforderungen zur Ausgestaltung der Entgelte aufgeführt. Auch in den weiteren Anhängen sollen wesentliche Inhalte des europäischen Rechtsrahmens für die Eisenbahnmärkte verbindlich geregelt werden.

Diese Inhalte sollen künftig auf dem Wege des delegierten Rechtsaktes geändert werden können, d. h. Rat und Europäisches Parlament übertragen der Kommission unter bestimmten Bedingungen und auf unbestimmte Zeit die Befugnis, wesentliche Inhalte der Richtlinie zu ändern. Auch wenn den legitimierten Beschlussgremien der Gemeinschaft bestimmte Einspruchs- und Widerrufungsrechte bleiben, wird das Gewicht von Parlament und Rat gegenüber der Kommission im Hinblick auf künftige Änderungen der Richtlinie deutlich geschwächt.

**Ungeachtet grundsätzlicher rechtlicher Bedenken gegenüber der Anwendung des delegierten Rechtsaktes im vorliegenden Richtlinienentwurf hält der VDV die Befassung des Europäischen Parlamentes und des Rates im Rahmen des Verfahrens der Mitentscheidung bei allen Änderungen wesentlicher Inhalte auch aus politischen Gründen für unverzichtbar.**

## Weitere Aspekte

Darüber hinaus hatte der VDV bereits in seiner Erstbewertung vom September 2010 eine Reihe weitere Punkte identifiziert, die einer Nachbesserung oder Klarstellung im weiteren legislativen Prozess bedürfen. Dies betrifft insbesondere folgende Punkte:

### Erweiterung der europäischen Marktbeobachtung (Artikel 15)

Einige der im Anhang IV aufgeführten Inhalte zählen derzeit in Deutschland zu den Informationspflichten der Eisenbahnen. Angesichts des bereits erreichten Dokumentations- und Informationsniveaus sind weitere Meldeverpflichtungen für die Eisenbahnunternehmen aus Sicht des VDV nicht akzeptabel und deshalb unbedingt zu vermeiden.

### Pflichtinhalte des „Network Statement“ (Artikel 27, Anhang VI)

Die in Anhang VI geforderte Konsistenz zwischen SNB und Infrastrukturregistern muss die den jeweiligen Dokumentationen zugrundeliegenden Unterschiede im Hinblick auf die rechtlichen Prozesse und die Verantwortlichkeiten berücksichtigen. Informationspflichten über die Lizenzierung sowie die Erteilung der Sicherheitsbescheinigung sollten auch künftig ausschließlich bei den Aufsichts- und Sicherheitsbehörden liegen. Von der

obligatorischen Veröffentlichung der SNB in zwei offiziellen EU-Amtssprachen sollten Infrastrukturbetreiber ausgenommen werden, die ausschließlich dem regionalen Verkehr dienen. Eine generelle Veröffentlichung der Entgeltinformationen von Betreibern von Serviceeinrichtungen in den SNB der Betreiber von Schienenwegen (Artikel 31 Abs.10) ist weder praktikabel noch sinnvoll.

#### Temporäre Reduzierung der Entgelte für Fahrzeuge mit ETCS-Ausstattung auf Strecken mit konventioneller Ausrüstung (Artikel 32)

Es bleibt offen, wie sich der Infrastrukturbetreiber refinanziert. Aus VDV ist der Kommissionsvorschlag nur dann tragfähig, wenn eine realistische Gegenfinanzierung gewährleistet ist. (Bei einer Laufleistung von 200.000 km/a und einem Trassenpreis von 2,50 Euro ergibt sich im Güterverkehr ein Förderbetrag pro Lok von 200.000 Euro über 10 Jahre)

#### Anforderungen an leistungsbezogene Anreizsysteme (Artikel 35)

Die Vorschrift zielt sowohl auf die Minimierung der Störungen des Netzbetriebs als auch auf Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes. Diese doppelte Zielsetzung hat in der Vergangenheit zu erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten geführt. Die Regelung sollte auf die Minimierung der Störungen des Netzbetreibers reduziert werden. Der bürokratische Vollzugsaufwand leistungsabhängiger Entgeltregelungen wird in der bisherigen Praxis vom Nutzen solcher Anreizstrukturen nicht gerechtfertigt. Aus Sicht des VDV sollte die Ein-/Weiterführung solcher Systeme deshalb nicht verpflichtend, sondern optional vorgesehen sein.