

I. ÜBERBLICK ÜBER DIE RECHTSAKTE DER EU-EISENBAHNREGULIERUNG

Der europäische Eisenbahnrechtsrahmen soll die Eisenbahnsektoren der Mitgliedstaaten integrieren und die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahn gegenüber anderen Verkehrsträgern sichern. Erste Legislativakte wurden bereits in den 1990er Jahren erlassen. Der Eisenbahnrechtsrahmen besteht aus sog. „Eisenbahnpaketen“, die zum Teil aufeinander aufbauen:

1. Eisenbahnpaket	2. Eisenbahnpaket	3. Eisenbahnpaket	4. Eisenbahnpaket
RL 2001/12/EG	RL 2004/49/EG	VO (EG) Nr. 1370/2007	COM(2013) 26 : Aufhebung VO (EWG) 1192/69
RL 2001/13/EG	RL 2004/50/EG	VO (EG) 1371/2007	COM(2013) 27 : Ersetzung VO (EG) 881/2004
RL 2001/14/EG	RL 2004/51/EG	RL 2007/58/EG	COM(2013) 28 : Änderung VO (EG) 1370/2007
RL 2012/34/EU („Recast“)	VO (EG) 881/2004	RL 2007/59/EG	COM(2013) 29 : Änderung RL 2012/34/EU
			COM(2013) 30 : Neufassung RL 2008/57
			COM(2013) 31 : Änderung RL 2004/49/EG

► 1. Eisenbahnpaket von 2001

- Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft ([2001/12/EG](#)):
 - Eisenbahnunternehmen erhalten schrittweise Zugang zum transeuropäischen Netz für den Schienengüterverkehr und zum gesamten Netz für grenzüberschreitende Schienenfrachtdienste.
 - Nationale Regulierungsstellen überwachen die Einhaltung der Zugangsrechte.
- Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen ([2001/13/EG](#)):
 - Die Vorschriften zur Genehmigung von Eisenbahnunternehmen werden EU-weit vereinheitlicht.
 - Mitgliedstaaten erkennen die Genehmigungen gegenseitig an.
- Richtlinie über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung ([2001/14/EG](#)):
 - Die Infrastrukturbetreiber bestimmen und erheben die Wegeentgelte und weisen den Eisenbahnunternehmen die Fahrwegkapazitäten zu.
 - Der Zugang von Eisenbahnunternehmen zur Eisenbahninfrastruktur soll nichtdiskriminierend sein.

► 2. Eisenbahnpaket von 2004

- Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit ([2004/49/EG](#)):
 - Zur EU-weiten Harmonisierung der nationalen Sicherheitsvorschriften sollen gemeinsame Sicherheitsziele und -methoden entwickelt werden.
 - Alle Mitgliedstaaten müssen eine Sicherheitsbehörde und eine Stelle für die Untersuchung von Unfällen und Störungen im Eisenbahnverkehr einrichten.
- Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 96/48/EG über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems und der Richtlinie 2001/16/EG über die Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems ([2004/50/EG](#)):
 - Die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems soll durch die Regelung von dessen Planung, Bau, Umrüstung, Betrieb und Instandhaltung verwirklicht werden.
 - Für einzelne Teilsysteme werden „Technische Spezifikationen Interoperabilität“ (TSI) festgelegt.

- Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft ([2004/51/EG](#)):
Eisenbahnunternehmen erhalten sowohl für inländische als auch für grenzüberschreitende Schienenfrachtdienste Zugang zum Netz für den Schienengüterverkehr.
- Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur [([EG](#)) 881/2004]:
 - Es wird eine Europäische Eisenbahnagentur (European Rail Agency, ERA) geschaffen, die durch technische Expertise zur Verwirklichung der Interoperabilität und Sicherheit im europäischen Eisenbahnsystem beitragen soll.
 - Die ERA erarbeitet Empfehlungen für die Kommission und gibt Stellungnahmen gegenüber den Mitgliedstaaten ab.

► 3. Eisenbahnpaket von 2007

- Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 [([EG](#)) 1370/2007]:
 - Die Verordnung regelt die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Personenverkehr auf Schiene und Straße und Ausgleichsleistungen für gewirtschaftliche Verpflichtungen.
 - Verschiedene Ausnahmetatbestände ermöglichen eine Direktvergabe.
- Verordnung über die Rechte und Pflichten von Fahrgästen im Eisenbahnverkehr [([EG](#)) 1371/2007]:
Die Verordnung regelt den Abschluss von Beförderungsverträgen, die Haftung von Eisenbahnunternehmen für Gepäckverlust sowie die Rechte von Fahrgästen bei Verspätungen.
- Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft sowie der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur ([2007/58/EG](#)):
Eisenbahnunternehmen erhalten Zugang zum grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr.
- Richtlinie über die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern, die Lokomotiven und Züge im Eisenbahnsystem in der Gemeinschaft führen ([2007/59/EG](#)):
Die Voraussetzungen und Verfahren für die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern („europäischer Lokführerschein“) werden EU-weit einheitlich geregelt.

► Neufassung des 1. Eisenbahnpakets (Recast) von 2012

- Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung) ([2012/34/EU](#); s. [cepAnalyse](#)):
Mängel und Lücken der Rechtsakte des 1. Eisenbahnpakets sollen durch deren Neufassung („Recast“) beseitigt werden.

► 4. Eisenbahnpaket von 2013

- Verordnungsvorschlag zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 1192/69 über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen [[COM\(2013\) 26](#)]:
 - Die Verordnung (EWG) Nr. 1192/69 erlaubt Mitgliedstaaten die Zahlung von Ausgleichsleistungen an 36 Eisenbahnunternehmen für Zahlungsverpflichtungen wie Familienzulagen und Renten.
 - Aufgrund der Liberalisierung des EU-Schienenverkehrsmarktes seit den 1990er Jahren ist die Verordnung u.a. nicht mehr mit EU-Beihilferecht vereinbar und soll daher aufgehoben werden.
- Verordnungsvorschlag über die Eisenbahnagentur und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 881/2004 [[COM\(2013\) 27](#)]:
 - Die Europäische Eisenbahnagentur ERA soll neue Aufgaben erhalten, z.B. die Erteilung von Genehmigungen für das Inverkehrbringen von Fahrzeugen und eine verstärkte Kontrolle der nationalen Behörden.
 - Die Regelungen für das European Rail Traffic Management System (ERTMS) und das Eisenbahnpersonal sollen vereinfacht werden.
- Verordnungsvorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste [[COM\(2013\) 28](#)]:
 - Ein EU-weites Konzept für die Auftragsvergabe im Schienenpersonenverkehr soll festgelegt werden.
 - Die obligatorische wettbewerbliche Auftragsvergabe sowie Obergrenzen für die Direktvergabe von kleinen Aufträgen im Schienenverkehr sollen eingeführt werden.

- Richtlinienvorschlag zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums bezüglich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und der Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur [\[COM\(2013\) 29\]](#):
 - Die Eisenbahnmärkte für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste sollen geöffnet werden, um sie durch mehr Wettbewerb zu verbessern.
 - Die Leitungsstrukturen von Infrastrukturbetreibern sollen verbessert werden, um Eisenbahnunternehmen gleichberechtigten Zugang zur Eisenbahninfrastruktur zu gewährleisten.
- Richtlinienvorschlag über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der EU (Neufassung) [\[COM\(2013\) 30\]](#):
 - Die Richtlinie 2008/57/EG soll neugefasst werden.
 - Die Genehmigung für das Inverkehrbringen von Fahrzeugen soll neu geregelt und die Vorschriften über „Technische Spezifikationen Interoperabilität“ (TSI) sollen präzisiert werden.
- Richtlinienvorschlag über die Eisenbahnsicherheit (Neufassung) [\[COM\(2013\) 31\]](#):
 - Die Richtlinie 2004/49/EG soll neugefasst werden.
 - Eine EU-weit einheitliche Sicherheitsbescheinigung für Eisenbahnunternehmen soll eingeführt, und die Zuständigkeiten zwischen nationalen Sicherheitsbehörden und ERA sollen neu verteilt werden.

II. VORRANGIGES ZIEL: BINNENMARKT MIT FREIEM WETTBEWERB FÜR DEN SCHIENENVERKEHR

Bisherige Liberalisierung

EU-weit liberalisiert wurden bislang der Schienengüterverkehr (Richtlinie 2004/51/EG) und der grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehr (Richtlinie 2007/58/EG). Der rein nationale Schienenpersonenverkehr ist von der EU-Liberalisierung bislang ausgenommen, soll nun aber durch den Verordnungsvorschlag COM(2013) 29 auch liberalisiert werden. In manchen Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) ist der Schienenpersonenverkehrsmarkt durch nationale Regelungen bereits geöffnet.

Ziel der Neufassung des 1. Eisenbahnpakets („Recast“): Diskriminierungsfreier Wettbewerb

Mit der Zusammen- und Neufassung des 1. Eisenbahnpakets („Recast“) sollten die nach Ansicht der Kommission bestehenden Unzulänglichkeiten, Unklarheiten und Lücken des Rechtsrahmens beseitigt werden. Vor allem sollte auf dem Eisenbahnverkehrsmarkt ein diskriminierungsfreier Wettbewerb ermöglicht werden. Der Recast umfasst den Abbau von Wettbewerbshindernissen, die Reform der Regulierungsaufsicht sowie Fragen des Ausbaus und Betriebs der Eisenbahninfrastruktur. Der „Recast“ ist im Dezember 2012 in Kraft getreten und muss bis Juni 2015 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

EuGH-Urteil vom 28. Februar 2013 (Rs. C-556/10): Mangelhafte Umsetzung des 1. Eisenbahnpakets?

2010 hat die Kommission 13 Mitgliedstaaten wegen mangelhafter Umsetzung des 1. Eisenbahnpakets vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) verklagt. Nach Auffassung der Kommission verletzen diese Staaten – aus jeweils unterschiedlichen Gründen – geltendes EU-Recht, etwa durch die unzulängliche Umsetzung der Regeln zur Erhebung der Wegeentgelte oder das Fehlen einer unabhängigen Regulierungsstelle. Deutschland wurde u. a. die unzureichende Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers vorgeworfen. Der EuGH hat am 28. Februar 2013 die Klage abgewiesen. Er begründete seine Entscheidung insbesondere damit, dass die Kommission keinen Beweis dafür vorgelegt hat, dass der Infrastrukturbetreiber DB Netz von der Holdinggesellschaft DB AG in Bezug auf die Entscheidungsfindung nicht unabhängig wäre (s. [EuGH-Urteil](#), Rs. C-556/10, Rn. 67 – Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland).

Ziel des 4. Eisenbahnpakets: Eisenbahnbinnenmarkt

Die Kommission bemängelt in ihrer Mitteilung [COM(2013) 25, S. 3 f.], die die Kommissionsvorschläge zum 4. Eisenbahnpaket begleitet, dass der Anteil der Schiene an allen Verkehrsträgern weiterhin gering ist. Sie hält das 4. Eisenpaket für notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahn gegenüber anderen Verkehrsträgern zu verbessern und einen echten europäischen Eisenbahnbinnenmarkt zu schaffen. Das 4. Eisenbahnpaket soll die nach Ansicht der Kommission bestehenden rechtlichen, institutionellen und technischen Hindernisse des Schienenverkehrs beseitigen.

III. WEITERE REGULIERUNGSTHEMEN

Grenzüberschreitende Schienenverkehrskorridore

Nach der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr (zum Kommissionsentwurf und den im Gesetzesverfahren erfolgten Änderungen s. [cepAnalyse](#) und [cepMonitor](#)) müssen auf bestimmten grenzüberschreitenden „Schienenverkehrskorridoren“ die Mitgliedstaaten und die Infrastrukturbetreiber zusammenarbeiten und insbesondere eine einzige Anlaufstelle für Antragsteller für Fahrwegkapazität („One-Stop-Shop“) einrichten.

Europäisches Zugsteuerungssystem (ETCS)

Das Europäische Zugsteuerungssystem (European Train Control System, ETCS) gibt es in unterschiedlichen Versionen (Level 0 bis 3). Es bildet zusammen mit einem eigenen Bahnmobilfunksystem (GSM-R) das europäische Eisenbahnverkehrsleitsystem (European Rail Traffic Management System, ERTMS). Das ERTMS soll die Zugsicherung und -steuerung EU-weit vereinheitlichen. Dies soll insbesondere den grenzüberschreitenden Zugverkehr erleichtern. Zudem können Fahrwegkapazitäten besser genutzt werden. Allerdings bestehen innerhalb des ERTMS Kompatibilitätsprobleme: Selbst auf demselben Schienenkorridor kommen bisweilen verschiedene und inkompatible Versionen des ETCS zum Einsatz. Die Bundesregierung wollte bislang statt einer Umrüstung zu ERTMS spezielle Übersetzungsmodule (Specific Transmission Modules, STM) für Lokomotiven einführen und finanzieren. Nun hat sie sich entschieden, die ersten Schienenkorridore ab 2018 mit ERTMS auszurüsten.