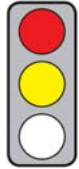


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Kommission will den Wettbewerb bei Schienenverkehrsdiensten erleichtern.

Betroffene: Eisenbahnunternehmen, Infrastrukturbetreiber, Eisenbahnnutzer.



Pro: Mehr Wettbewerb durch die Öffnung der Märkte für den Schienenpersonenverkehr führt zu sinkenden Preisen und einer besseren Qualität der Schienenverkehrsleistungen.

Contra: (1) Die Möglichkeit, vertikal integrierten Unternehmen (VIU) den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur in anderen Mitgliedstaaten zu verwehren, ist ungeeignet und daher unverhältnismäßig: Sie läuft explizit dem Ziel der Richtlinie zuwider, den EU-Eisenbahnbinnenmarkt zu verwirklichen. Sie schützt im Gegenteil die etablierten monopolistischen Strukturen in etlichen Mitgliedstaaten.

(2) Die Möglichkeit, VIU selbst bei Erfüllung aller Rechtspflichten den Zutritt zu anderen Schienenverkehrsmärkten zu verbieten, senkt die Planungssicherheit für VIU und verstößt gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot und den Grundsatz der Rechtssicherheit (Art. 2 EUV).

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 29 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates 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**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Das EU-Eisenbahnrecht besteht aus mehreren Rechtsakten, die in mehreren „Paketen“ erlassen wurden und zum Teil aufeinander aufbauen ([s. Hintergrund](#)).
- Das 4. Eisenbahnpaket soll Qualität und Effizienz des Schienenverkehrs erhöhen und den einheitlichen Europäischen Eisenbahnraum weiterentwickeln (S. 3). Es beinhaltet insgesamt sechs Legislativvorschläge.
- Die vorliegende Richtlinie soll – durch Änderung der im Dezember 2012 in Kraft getretenen Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (2012/34/EG) – den Wettbewerb bei Schienenverkehrsdiensten stärken durch
 - die Öffnung der inländischen Schienenpersonenverkehrsmärkte und
 - die „schärfere“ Trennung der Infrastrukturbetreiber von den Eisenbahnunternehmen.

► Begriffsbestimmungen

- Eisenbahninfrastruktur sind insbesondere Schienen, Bauten (z. B. Eisenbahnbrücken und -tunnel) sowie Sicherungs-, Signal- und Fernmeldeanlagen (Art. 3 Nr. 3 i.V.m. Anhang I).
- Infrastrukturbetreiber sind für den Ausbau (Planung, Bau, Modernisierung), den Betrieb (inkl. Trassenzuweisung, Festlegung und Erhebung von Wegeentgelten) und die Instandhaltung der Eisenbahninfrastruktur zuständig (geänderter Art. 3 Abs. 2).
- Eisenbahnunternehmen transportieren als Haupttätigkeit Güter und/oder Personen auf der Schiene (Art. 3 Abs. 1).
- Vertikal integrierte Unternehmen (VIU) besitzen oder kontrollieren sowohl Eisenbahnunternehmen als auch Infrastrukturbetreiber (neuer Art. 3 Abs. 31).

► Öffnung der inländischen Schienenpersonenverkehrsmärkte

- Eisenbahnunternehmen erhalten in allen Mitgliedstaaten – nicht nur für grenzüberschreitende, sondern auch für rein inländische Verbindungen – Zugang zur Eisenbahninfrastruktur und zu den Bahnhöfen (geänderter Art. 10 Abs. 2).
- Mitgliedstaaten können das Zugangsrecht einschränken, wenn (geänderter Art. 11 Abs. 1)
 - die Strecke Gegenstand eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags über die Erbringung von Personenverkehrsdiensten (VO Nr. 1370/2007) ist und
 - die Ausübung dieses Rechts das „wirtschaftliche Gleichgewicht“ des öffentlichen Dienstleistungsauftrags gefährden würde.
- Ob das „wirtschaftliche Gleichgewicht“ gefährdet ist, entscheidet die Regulierungsstelle anhand einer „objektiven wirtschaftlichen Analyse“ und vorab festgelegter Kriterien (geänderter Art. 11 Abs. 2).

► Grundsatz: Institutionelle Trennung von Infrastrukturbetreiber und Verkehrsdiensten

- Der Infrastrukturbetreiber muss (geänderter Art. 7 Abs. 1)
 - in einer von den Eisenbahnunternehmen rechtlich getrennten Einheit eingerichtet sein und
 - alle seine Funktionen – Ausbau, Betrieb und Instandhaltung – unabhängig ausüben.

- Niemand darf gleichzeitig Einfluss auf Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber ausüben (geänderter Art. 7 Abs. 2), insbesondere durch finanzielle Beteiligungen, die Ausübung von Kontrolle oder die Bestellung von Mitgliedern des Aufsichtsrats, des Verwaltungsrats oder der gesetzlichen Vertretung.

► **Ausnahme: „Effektive Unabhängigkeit“ von Infrastrukturbetreibern in bestehenden vertikal integrierten Unternehmen (VIU)**

Wenn der Infrastrukturbetreiber bei Inkrafttreten der Richtlinie Teil eines VIU ist, kann der Mitgliedstaat von der institutionellen Trennung absehen. Er muss dann allerdings sicherstellen, dass der Infrastrukturbetreiber „organisatorisch und in seinen Entscheidungen“ „effektiv unabhängig“ ist (neuer Art. 7 Abs. 5).

Im Einzelnen gilt hierfür:

– **Anforderungen an VIU**

- Der Infrastrukturbetreiber muss (neuer Art. 7a Abs. 1, neuer Art. 7b Abs. 1)
 - von allen anderen VIU-Einheiten rechtlich getrennt sein und
 - alle seine Funktionen – Ausbau, Betrieb und Instandhaltung – unabhängig ausüben.
- Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber dürfen keine direkten oder indirekten Beteiligungen aneinander halten (neuer Art. 7a Abs. 2).
- Die Einnahmen des Infrastrukturbetreibers dürfen nur zur Finanzierung seines Geschäftsbetriebs und für Dividenden an den Eigentümer des VIU verwendet werden (neuer Art. 7a Abs. 3).
- Der Infrastrukturbetreiber muss von anderen VIU-Einheiten erbrachte Dienstleistungen „nach Marktpreisen“ bezahlen (neuer Art. 7a Abs. 3).
- Infrastrukturbetreiber und andere VIU-Einheiten dürfen einander keine Darlehen geben (neuer Art. 7a Abs. 3).
- Niemand darf gleichzeitig zum einen Verwaltungsratsmitglied oder leitender Mitarbeiter des Infrastrukturbetreibers und zum anderen Aufsichtsratsmitglied, Verwaltungsratsmitglied oder leitender Mitarbeiter bei anderen VIU-Einheiten sein (neuer Art. 7b Abs. 2).
- Auch bis drei Jahre nach dem Ausscheiden aus einer der genannten Tätigkeiten ist die Ausübung der genannten Tätigkeiten in der jeweils anderen Einheit unzulässig (neuer Art. 7b Abs. 4).
- Kontakte des Infrastrukturbetreibers zu anderen VIU-Einheiten müssen auf „offizielle Mitteilungen“, die mit der Ausübung seiner Funktionen zu tun haben, beschränkt werden (neuer Art. 7b Abs. 5).

– **Prüfung und Kontrolle der VIU**

- Auf Antrag eines Mitgliedstaats oder auf eigene Initiative prüft die Kommission das in dem antragstellenden oder einem anderen Mitgliedstaat ansässige VIU und stellt fest (neuer Art. 7c Abs. 1),
 - ob die Anforderungen an VIU erfüllt sind und
 - ob der Wettbewerb selbst dann nicht verzerrt wird, wenn die Anforderungen erfüllt sind.
- Die Kommission darf von dem Mitgliedstaat, in dem ein VIU niedergelassen ist, „alle notwendigen Auskünfte“ verlangen (neuer Art. 7c Abs. 2).

– **Sanktionen**

- Ein Mitgliedstaat darf den Eisenbahnunternehmen eines ausländischen VIU den Marktzugang verwehren (neuer Art. 7c Abs. 3),
- bis die Kommission dieses VIU auf Antrag eines Mitgliedstaates geprüft hat,
 - wenn kein Antrag auf Prüfung des VIU gestellt wurde oder
 - wenn die Kommission per Beschluss feststellt, dass
 - ihr Auskunftersuchen nicht angemessen beantwortet wurde (neuer Art. 7c Abs. 3 lit. a),
 - die Anforderungen an VIU nicht erfüllt werden (neuer Art. 7c Abs. 3 lit. b) oder
 - die Erfüllung der Anforderungen an VIU nicht ausreichen, um gleiche Bedingungen für alle Eisenbahnunternehmen zu gewährleisten und Wettbewerbsverzerrungen in dem Mitgliedstaat des Infrastrukturbetreibers „auszuschließen“ (neuer Art. 7c Abs. 3 lit. c).
 - Der Mitgliedstaat des sanktionierten VIU kann bei der Kommission die Aufhebung ihres Beschlusses beantragen. Dafür muss er nachweisen, dass die Gründe der Beschlussfassung nicht mehr vorliegen (neuer Art. 7c Abs. 4).

Wesentliche Änderung zum Status quo

- Bisher mussten beim Infrastrukturbetreiber nur die Entscheidungen über Trassenzuweisungen und Weagentgelte unabhängig von den Eisenbahnunternehmen getroffen werden. Zukünftig gilt dies für alle Funktionen des Infrastrukturbetreibers.
- Bisher erhielten Eisenbahnunternehmen nur für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr Zugang zur Eisenbahninfrastruktur in allen Mitgliedstaaten. Nun erhalten sie ihn auch für rein inländische Strecken.
- Bisher mussten für Infrastrukturbetrieb und Verkehrsdienste nur getrennte Unternehmensbereiche eingerichtet werden. Nun müssen sie grundsätzlich institutionell getrennt sein.
- Neu sind die Anforderungen an die „effektive Unabhängigkeit“ von Infrastrukturbetreiber in VIU.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission behindern nationale Vorschriften die Schaffung eines Eisenbahnbinnenmarkts. Daher ist EU-Handeln notwendig [SWD(2013) 13, S. 2].

Politischer Kontext

[s. Hintergrund](#)

Stand der Gesetzgebung

30.01.13 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Mobilität und Verkehr
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr und Fremdenverkehr (federführend), Berichterstatter Said El Khadraoui (S&D-Fraktion, BE);
Bundesministerien:	Verkehr (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	EU-Angelegenheiten (federführend); Wirtschaft; Finanzen, Verkehr
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 91 AEUV (Verkehr)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Mehr Wettbewerb unter Eisenbahnunternehmen durch die Öffnung der Märkte für Schienenpersonenverkehrsdienste führt zu sinkenden Preisen und / oder einer besseren Qualität der Schienenverkehrsleistungen, wovon sowohl Bürger als auch Unternehmen profitieren.

Die Kommission legt nicht dar, warum eine institutionelle Trennung von Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber zu dem Ziel beitragen könnte, mehr Wettbewerb im Eisenbahnsektor zu ermöglichen. Auch in der Folgenabschätzung [SWD(2013) 12] fehlt ein empirischer Beleg dafür. Die Kommission begnügt sich mit einer Auflistung anekdotischer Beispiele. Zudem sind die von der Kommission verwendeten Diagramme, die diesen Zusammenhang belegen sollen, unvollständig, da einige Mitgliedstaaten (z. B. Estland, Spanien) nicht aufgeführt werden [SWD(2013) 12, S. 24]. Die Auswahl der aufgeführten Mitgliedstaaten ist offenbar willkürlich.

Die Möglichkeit für einen Mitgliedstaat, ausländischen VIU bei nicht auszuschließenden Wettbewerbsverzerrungen in dessen Heimatmarkt den Marktzutritt zu verwehren, läuft explizit dem übergeordneten Ziel der Richtlinie zuwider, den EU-Eisenbahnbinnenmarkt zu verwirklichen: Sie schützt die etablierten monopolistischen Strukturen in etlichen Mitgliedstaaten, etwa Frankreich, und verfestigt dadurch die Fragmentierung des Binnenmarktes.

Die Möglichkeit, VIU selbst im Falle der Erfüllung aller in der Richtlinie spezifizierten gesetzlichen Anforderungen den Zutritt zu anderen Schienenverkehrsmärkten zu verbieten, senkt die Rechtssicherheit und damit die Planungssicherheit für VIU. Denn dies erhöht den Ermessensspielraum der Kommission und erlaubt willkürliche Beurteilungen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Anforderungen an VIU sind notwendig, um einen Missbrauch der Marktmacht eines VIU gegenüber Wettbewerbern zu verhindern. Einige der vorgeschlagenen Anforderungen an VIU gehen jedoch über die Anforderungen an institutionell getrennte Infrastrukturbetreiber hinaus, obgleich ähnliche Probleme auch dort bestehen können. Dies betrifft z. B. das Verbot für Aufsichtsratsmitglieder, Verwaltungsratsmitglieder und leitende Mitarbeiter des Infrastrukturbetreibers (bzw. einer anderen VIU-Einheit), bis zu drei Jahre nach ihrem Ausscheiden eine leitende Position in einer anderen VIU-Einheit (bzw. beim Infrastrukturbetreiber) einnehmen zu dürfen. Wenn diese Anforderung zur Verhinderung von „Vetternwirtschaft“ zwischen Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnunternehmen notwendig ist, dann müsste sie auch für institutionell getrennte Unternehmen gelten, da Vetternwirtschaft dort genauso auftreten kann. Die Kommission äußert sich hierzu nicht.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Niedrigere Preise und eine höhere Qualität für Schienenpersonenverkehrsdienste, die durch die weitere Marktöffnung entstehen, wirken sich tendenziell positiv auf Wachstum und Beschäftigung aus.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf zur Verwirklichung einer gemeinsamen Verkehrspolitik insbesondere Maßnahmen für den internationalen Verkehr sowie sonstige „zweckdienliche Vorschriften“ erlassen (Art. 91 Abs. 1 AEUV). Dazu zählen auch die hier einschlägigen Vorschriften zur Nutzung von Verkehrswegen sowie Maßnahmen zur Harmonisierung der Wettbewerbsverhältnisse und zur Verwirklichung des Binnenmarktes.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Die Sanktion, Eisenbahnunternehmen eines VIU den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur in anderen Mitgliedstaaten zu verwehren (Art. 7c Abs. 3), stellt das Gegenteil der angestrebten EU-weiten Öffnung der grenzüberschreitenden und inländischen Eisenbahnmärkte für den Güter- und Personenverkehr (Art. 10 Abs. 1 und 2) dar. Wettbewerb kann nicht durch den Ausschluss von Wettbewerb geschaffen werden. Die Sanktion **ist** daher **zur Erreichung des** grundlegenden **Ziels, einen „einheitlichen europäischen Eisenbahnraum“** zur Verbesserung von Schienenverkehrsdienstleistungen **zu schaffen, ungeeignet und damit unverhältnismäßig** (Art. 5 Abs. 4 EUV).

Die Voraussetzungen für die Beschränkung des Infrastrukturzugangs sind – sowohl für sich genommen als auch in ihrer Summe – **ebenfalls unverhältnismäßig**:

So kann Eisenbahnunternehmen der Infrastrukturzugang bereits verwehrt werden, bevor überhaupt feststeht, ob der Infrastrukturbetreiber des VIU die Anforderungen an seine „effektive Unabhängigkeit“ nicht erfüllt: Die Möglichkeit zur Zugangsbeschränkung besteht bereits, solange kein Mitgliedstaat einen Antrag auf eine Prüfung der VIU-Anforderungen gestellt oder die Kommission noch nicht mit der Prüfung begonnen hat. Auf beides hat der Infrastrukturbetreiber keinen unmittelbaren Einfluss. Dies wiegt umso schwerwiegender, als die Richtlinie keine Fristen für die Stellung von Prüfungsanträgen oder die Einleitung der Prüfung vorsieht.

Zudem kann bereits die Feststellung der Kommission, dass ein Mitgliedstaat ihr Auskunftsersuchen nicht angemessen beantwortet habe, zur Zugangsbeschränkung führen (Art. 7c Abs. 3), obwohl das betroffene Eisenbahnunternehmens auch hierauf keinen unmittelbaren Einfluss hat.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

EU-rechtswidrig ist **die Regelung, dass einem Eisenbahnunternehmen der Infrastrukturzugang in einem anderen Mitgliedstaat selbst dann verwehrt werden kann, wenn es alle in der Richtlinie festgelegten Anforderungen erfüllt**. Dies soll der Kommission zufolge Sanktionen auch dann ermöglichen, wenn sie selbst nicht in der Lage ist „nachzuprüfen, ob Regelungen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers wirksam angewendet werden“ (S. 6). Dies **verstößt** jedoch zum einen **gegen das** im Rechtsstaatsprinzip verankerte **Bestimmtheitsgebot und den Grundsatz der Rechtssicherheit (Art. 2 EUV)**. Danach ist es die Aufgabe des EU-Gesetzgebers, eine belastende Regelung klar und deutlich zu gestalten, so dass der Betroffene seine Rechte und Pflichten unzweideutig erkennen und entsprechende Vorkehrungen treffen kann (vgl. EuGH, Rs. 169/80, Rn. 17 – *Gronrand Freres*). Zum anderen kann sich die Kommission nicht einfach ihrer ureigenen Aufgabe entledigen, die Anwendung des EU-Rechts zu überwachen (Art. 17 Abs. 1 EUV).

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die Richtlinie erfordert entsprechende Anpassungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG), insbesondere der Regelung über die Unabhängigkeit des öffentlichen Betreibers der Schienenwege (§ 9 AEG).

Zusammenfassung der Bewertung

Mehr Wettbewerb unter Eisenbahnunternehmen durch die Öffnung der Märkte führt zu sinkenden Preisen und/oder einer besseren Qualität der Schienenverkehrsleistungen. Die Möglichkeit für einen Mitgliedstaat, ausländischen VIU bei „nicht auszuschließenden“ Wettbewerbsverzerrungen in dessen Heimatmarkt den Marktzugang zu verwehren, verstößt gegen den Rechtsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit. Denn sie läuft explizit dem Ziel der Richtlinie zuwider, den EU-Eisenbahn Binnenmarkt zu verwirklichen. Sie schützt im Gegenteil die etablierten monopolistischen Strukturen in etlichen Mitgliedstaaten. Die Regelung, dass einem Eisenbahnunternehmen der Marktzugang in einem anderen Mitgliedstaat selbst dann verwehrt werden kann, wenn er alle in der Richtlinie festgelegten Anforderungen erfüllt, senkt die Planungssicherheit für VIU und verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot und den Grundsatz der Rechtssicherheit (Art. 2 EUV).