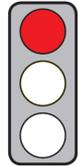


## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** Die Kommission will durch die Errichtung von Güterverkehrskorridoren die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs gegenüber anderen Verkehrsträgern steigern.

**Betroffene:** Infrastrukturbetreiber, Eisenbahn- und Logistikunternehmen.



**Pro:** –

**Contra:** (1) Die Steuerung des Güterverkehrs über Qualitäts- und Kapazitätsziele in Korridoren sowie über Investitionspläne ist mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen nicht vereinbar.

(2) Die Einführung starrer Vorrangregeln zugunsten bestimmter Arten von Güterverkehr geht mit erheblichen Störungen des gesamten Bahnverkehrs einher.

(3) Güterverkehrskorridore bewirken Ausweichreaktionen der Nutzer von Personenzügen auf andere Verkehrsträger.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag KOM(2008) 852** vom 11. Dezember 2008 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates **zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr**

### Kurzdarstellung

#### ► Gegenstand und Geltungsbereich des Verordnungsvorschlags

- Die Kommission will ein europäisches Schienennetz festlegen, das sich aus einer Vielzahl sogenannter „Güterverkehrskorridore“ zusammensetzt. Zu diesem Zweck sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, grenzüberschreitende Güterverkehrskorridore auszuweisen (Art. 1 Abs. 1).
- Dadurch will die Kommission die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs gegenüber anderen Verkehrsträgern steigern (Erwägungsgrund 3).
- Ein „Güterverkehrskorridor“ ist die Gesamtheit der Bahnstrecken auf dem Gebiet von mindestens zwei Mitgliedstaaten, die
  - „strategisch wichtige Terminals“ miteinander verbinden,
  - eine Hauptstrecke, Ausweich- und Zulaufstrecken sowie die sonstige Schieneninfrastruktur umfassen und
  - der Durchführung grenzüberschreitender und innerstaatlicher Schienengüterverkehrsdienste in mindestens zwei Mitgliedstaaten dienen. (Art. 2 Abs. 2 lit. a und Art. 3. Abs. 1)
- „Terminals“ sind Anlagen, die der Be- und Entladung oder Bildung von Güterzügen sowie der Integration des Schienengüterverkehrs in andere Verkehrssysteme dienen (Art. 2 Abs. 2 lit. d).
- Auch Teile der Schienennetze europäischer Drittstaaten dürfen in Güterverkehrskorridore einbezogen werden (Art. 2 Abs. 5).

#### ► Zuweisung von Trassen in Güterverkehrskorridoren

- Unternehmen, die eine Bahnstrecke in einem Güterverkehrskorridor für ein bestimmtes Zeitfenster buchen wollen („Trasse“), können einen Antrag auf Zuweisung stellen (Art. 10 Abs. 2).
- Für jeden Güterverkehrskorridor wird dafür eine „einzige Anlaufstelle“ („One-Stop-Shop“) eingerichtet (Art. 10 Abs. 1).
- Für Ad-hoc-Anträge auf Zuweisung einer Trasse müssen die Betreiber der Schienennetze Kapazitätsreserven vorhalten, damit sie diesen Anträgen stattgeben können und eine „angemessene“ Beförderungszeit gewährleistet ist (Art. 12 Abs. 2).

#### ► Vorrang des Güterverkehrs

- In jedem Güterverkehrskorridor werden verschiedene Kategorien von Güterverkehrsarten festgelegt. Mindestens eine Kategorie muss dabei der „vorrangige Güterverkehr“ sein, für den „kurze“ Beförderungszeiten und Pünktlichkeit zu gewährleisten sind (Art. 11 Abs. 1).
- Vor der Festlegung des Jahresnetzplanes müssen die Schienennetzbetreiber anhand des Güteraufkommens und einer Marktstudie für den vorrangigen Güterverkehr Kapazitäten reservieren (Art. 12 Abs. 1).
- In Güterverkehrskorridoren ist der vorrangige Güterverkehr gegenüber allen anderen Verkehrsarten bevorzugt zu behandeln. Das bedeutet:
  - Steht die Nutzung einer für den vorrangigen Güterverkehr reservierten Trasse in weniger als drei Monaten bevor, kann die Trasse dem Berechtigten nicht mehr gegen seinen Willen entzogen werden (Art. 12 Abs. 5).

- Auch wenn es infolge von Verkehrsstörungen zu Konflikten mit anderen Verkehrsteilnehmern kommt, muss eine für den vorrangigen Güterverkehr reservierte Trasse für den Berechtigten freigehalten werden, sofern er einer Übertragung oder Änderung der Trasse nicht zustimmt (Art. 14 Abs. 1 und 2).

#### ► **Ausweisung von Güterverkehrskorridoren**

- Ein Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung hat jeder Mitgliedstaat, der an mindestens zwei andere Mitgliedstaaten grenzt, der Kommission mindestens einen Korridorvorschlag vorzulegen (Art. 3 Abs. 3 lit. a).
- Drei Jahre nach Inkrafttreten muss in jedem Mitgliedstaat mindestens ein Korridor bestehen. Bei einem jährlichen Güterverkehrsvolumen von mehr als 30 Mrd. Tonnenkilometern müssen in dem betroffenen Mitgliedstaat mindestens zwei, bei einem Volumen von mehr als 70 Mrd. Tonnenkilometer mindestens drei Korridore bestehen. (Art. 3 Abs. 3 lit. b)
- Die Kommission prüft die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Vorschläge und fasst ein Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung einen Beschluss über die erste Gruppe von Korridoren. Diese Gruppe wird schrittweise erweitert und vervollständigt. (Art. 3 Abs. 4 und 6)
- Voraussetzung für die Ausweisung von Bahnstrecken als Güterverkehrskorridor ist insbesondere, dass sie
  - Bestandteil des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) sind,
  - in der Regel durch mindestens drei Mitgliedstaaten verlaufen,
  - ihre Zusammenfassung zu einem Güterverkehrskorridor wirtschaftlich durchführbar und „sozioökonomisch vorteilhaft“ ist,
  - zu anderen ausgewiesenen Güterverkehrskorridoren passen und
  - angemessene Schnittstellen mit anderen Verkehrsträgern aufweisen (Art. 3 Abs. 2 und Anhang).

#### ► **Leitung der Güterverkehrskorridore**

- Für jeden Korridor müssen die Betreiber der beteiligten Schienennetze eine eigenständige juristische Person errichten, die als „Leitungsorgan“ fungiert (Art. 4 Abs. 2).
- Für die Einrichtung und Verbesserung der Güterverkehrskorridore muss das Leitungsorgan Umsetzungspläne aufstellen und überwachen. Die Umsetzungspläne müssen insbesondere umfassen:
  - Ziele, technische Entscheidungen und Zeitpläne für die „Arbeiten an der Schieneninfrastruktur“,
  - „Leistungsziele“ für Dienstleistungsqualität und Kapazität,
  - die wesentlichen Teile einer mindestens einmal jährlich durchzuführenden Marktstudie, die insbesondere die tatsächliche und die erwartete Verkehrsentwicklung untersucht, sowie
  - die wesentlichen Ergebnisse einer gesondert durchzuführenden „sozioökonomischen Analyse“, bei der die Auswirkungen der Güterverkehrskorridore auf andere „Elemente des Verkehrssystems“ sowie die von ihnen ausgehenden „externen Kosten“ untersucht werden. (Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Art. 5).
- Darüber hinaus hat das Leitungsorgan einen mindestens 10-jährigen Investitionsplan für die Infrastruktur des Korridors zu erstellen, der regelmäßig aktualisiert werden muss. Dieser Plan enthält
  - Infrastrukturausbau- und -erneuerungsvorhaben einschließlich des Finanzbedarfs,
  - eine Strategie zur Erhöhung der Kapazität der in dem Korridor verkehrenden Güterzüge, insbesondere in Bezug auf die zulässige Zuglänge, -breite und Achsenlast und
  - eine Strategie zur Einführung interoperabler Systeme zur Verbindung der verschiedenen Verkehrsarten, die mit nationalen und europäischen Plänen für solche Systeme in Einklang steht. (Art. 7)
- Das Leitungsorgan veröffentlicht alle den Güterverkehr betreffenden nationalen Schienennetz-Nutzungsbedingungen sowie eine Liste der „strategisch wichtigen Terminals“ (Art. 15).

### **Änderung zum Status quo**

- Bisher existieren in Europa keine grenzüberschreitenden Schienekorridore, in denen dem Güterverkehr Vorrang eingeräumt wird. Die Kommission möchte dies nun ändern.
- Anträge auf Zuweisung von Trassen konnten bisher insbesondere nur von Eisenbahnunternehmen und Gruppierungen von Eisenbahnunternehmen gestellt werden (Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG). Diese Begrenzung wird aufgehoben.
- Bisher mussten Schienennetzbetreiber „gegebenenfalls“ prüfen, ob es notwendig ist, Kapazitätsreserven vorzuhalten, um auf vorhersehbare Ad-hoc-Anträge auf Zuweisung von Trassen schnell reagieren zu können (Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie 2001/14/EG). Jetzt sind sie verpflichtet, Kapazitätsreserven vorzuhalten.

### **Subsidiaritätsbegründung**

Die Kommission meint, dass ein grenzüberschreitendes Schieneninfrastrukturmanagement nicht von den Mitgliedstaaten allein umgesetzt werden kann.

### **Politischer Kontext**

Seit dem 1. Januar 2007 ist der Schienengüterverkehr in der EU grundsätzlich für den Wettbewerb geöffnet. Der in den Jahren 2001, 2004 und 2007 durch drei EU-Rechtspakete geschaffene Rechtsrahmen enthält insbesondere Regeln für den Zugang zur Infrastruktur, das Verkehrs- und Kapazitätsmanagement und die Förderung der Interoperabilität. Weitere Maßnahmen zur Koordinierung grenzüberschreitender Strecken sind das Programm für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) und die Entwicklung des Europäischen Eisenbahnver-

kehrslaysystems (ERTMS). Letzteres soll die derzeit über zwanzig verschiedenen Verkehrssicherheitssysteme in den Mitgliedstaaten ersetzen, und den Bahnverkehr durch Einsatz von Funktechnologien besser aufeinander abstimmen. Dieses System kommt aber erst auf wenigen Strecken in der EU zum Einsatz. Beim Kapazitätsmanagement arbeiten die Schienennetzbetreiber in der freiwilligen Vereinigung RailNetEurope zusammen. Mit der bisherigen Entwicklung des Schienengüterverkehrs ist die Kommission dennoch unzufrieden. Sie führt die geringen Zuwächse im Schienengüterverkehr auf die Priorisierung des Personenverkehrs im Bereich des Kapazitätsmanagements, die schlechte Abstimmung zwischen den nationalen Schienennetzbetreibern und ineffiziente oder zu wenige Schnittstellen zwischen der Bahn und den anderen Verkehrsträgern zurück.

### Stand der Gesetzgebung

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

### Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Energie und Transport
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr und Fremdenverkehr (federführend), Berichterstatter Petr Duchoň (EVP-ED-Fraktion; CZ)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (federführend); Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

### Formalien

Kompetenznorm:	Art. 71 Abs. 1 lit. a und d EGV (Verkehrspolitik)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Teils ausschließliche, teils konkurrierende
Verfahrensart:	Art. 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Die europäischen Schienennetze werden in der Regel von Personen- und Güterzügen gemeinsam genutzt (sog. Mischbetrieb). Je nach Auslastung der Kapazitäten besteht also eine Konkurrenz hinsichtlich der Verwendung des Schienennetzes. **Flexible Trassenentgelte wären das am besten geeignete Instrument**, um Knappheiten zu signalisieren und **die Nutzung der volkswirtschaftlich dringendsten Verwendungsmöglichkeit sicherzustellen**. Allerdings ist der Preismechanismus durch die öffentliche Subventionierung des Personennahverkehrs in vielen Mitgliedstaaten verzerrt.

Das Knappheitsproblem mildern könnte eine Ausweitung der Trassenkapazitäten. So könnte eine flächendeckende Einführung des Europäischen Verkehrslaysystems (ERTMS) zur Erschließung von Reserven im bestehenden Schienennetz beitragen. Es ermöglicht, über eine Funkverbindung die Geschwindigkeit der Züge an die aktuelle Verkehrssituation anzupassen und den Verkehrsfluss zu optimieren. So können Züge in kürzeren Abschnitten sicher hintereinander fahren. Ebenso denkbar ist der Bau neuer Schienennetze, gegebenenfalls eigens für den Schienengüterverkehr. Mit der Betuwelinie von Rotterdam bis an die deutsche Grenze existiert in den Niederlanden bereits ein solcher Schienenabschnitt.

**Der Vorschlag der Kommission, das Knappheitsproblem durch Güterverkehrskorridore zu lösen**, in denen bestimmte Arten von Güterverkehr kategorisch bevorzugt werden, **ist hingegen ordnungspolitisch verfehlt**: Die Pflicht der Bahnnetzbetreiber zur langfristigen Reservierung von Trassen für den Schienengüterverkehr und zur Freihaltung von Kapazitäten sogar für kurzfristige Gütertransporte (sog. Gelegenheitsverkehr) verringert die Zahl der dem Schienenpersonenverkehr zur Verfügung stehenden Trassen. Als Folge sind in Güterverkehrskorridoren höhere Trassenentgelte und damit höhere Preise im Personenverkehr und/oder eine geringere Taktung von Personenzügen zu erwarten.

**Die geplante starre Vorrangregelung zugunsten des Güterverkehrs** selbst bei Verkehrsstörungen würde eine dezentrale Anpassung unmöglich machen. Regionale Betriebsleitzentralen könnten die Gesamtstörung im Netz nicht länger durch Einzelfallentscheidungen minimieren. Dies **führt zu unnötigen Verspätungen im Personenverkehr**.

All dies würde für Nutzer von Personenzügen den Umstieg auf andere Verkehrsträger, wie etwa die Straße oder das Flugzeug, attraktiver machen. **Das Ziel, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern, könnte** durch den Verordnungsvorschlag somit im Güterverkehr zwar erreicht, **durch die Ausweichreaktionen im Personenverkehr jedoch konterkariert werden**.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Es ist nicht ersichtlich, warum für jeden einzelnen Güterverkehrskorridor ein eigenes Leitungsorgan notwendig sein soll**. Zwar ist zu begrüßen, dass Untenehmen zur Beantragung von Trassen nur eine Anlauf-

stelle aufsuchen müssen („One-Stop-Shop“). Doch existieren solche Anlaufstellen bereits im Rahmen der auf freiwilliger Kooperation beruhenden RailNetEurope-Initiative. Zudem engen die vorgesehenen Vorgaben für Qualität und Kapazitäten sowie für die zu erstellenden Investitionspläne die Handlungsspielräume der Schienennetzbetreiber unnötig ein. Zwar werden auch sie ihren Planungen langfristige Prognosen zu Grunde legen; doch sollten sie nicht gezwungen sein, in einem Leitungsorgan „mindestens“ zehnjährige Investitionspläne aufzustellen und jährlich anzupassen. Netzinfrastrukturbetreiber haben in der Regel ein Eigeninteresse daran, ihre Netze möglichst effizient und gewinnbringend zu bewirtschaften.

Positiv zu bewerten ist hingegen, dass auch Unternehmen, die keine Eisenbahnunternehmen sind, Trassen beantragen dürfen sollen. Dies erhöht die Wettbewerbsintensität und somit die Effizienz im Frachtverkehr.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Möglichen positiven Impulsen durch eine Senkung der Transportkosten im Schienengüterverkehr stehen höhere (Stau-)Kosten durch Ausweichreaktionen der Bahnkunden gegenüber.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Ein vorrangiger Schienengüterverkehr würde dessen Transportkosten verbilligen. Sofern nur diese für Unternehmen entscheidungsrelevant sind, steigt die Standortqualität in Europa.

### Juristische Bewertung

#### Kompetenz

Die EU darf Regeln für den internationalen Verkehr und „sonstige zweckdienliche Vorschriften“ zur Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik erlassen (Art. 71 Abs. 1 lit. a und d). Regeln für den internationalen Verkehr, die die Verteilung der Kapazitäten in den Güterverkehrskorridoren betreffen, unterliegen der ausschließlichen EU-Kompetenz. Sonstige zweckdienliche Vorschriften zur Koordinierung der Verkehrswegeplanung sowie zur Benutzung des Schienennetzes müssen neben der EU auch die Mitgliedstaaten erlassen dürfen, da sonst jegliche Kompetenz der Mitgliedstaaten im Verkehrssektor entfielen.

#### Subsidiarität

Regelungen für grenzüberschreitende Güterverkehrskorridore können besser auf EU-Ebene festgelegt werden.

#### Verhältnismäßigkeit

**Der Verordnungsvorschlag ist unverhältnismäßig.** Feste Vorrangregeln für den vorrangigen Güterverkehr gehen mit erheblichen Störungen des gesamten Bahnverkehrs einher. Es gibt mildere Mittel, um die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs zu steigern. So können zunächst bestehende Maßnahmen zur Koordinierung des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs intensiviert werden.

Die Bindung von Schienennetzbetreibern an Qualitäts- und Kapazitätspläne sowie Investitionspläne eines Leitungsorgans ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die unternehmerische Unabhängigkeit, der nicht zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs führt.

#### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch

#### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Vorrangregeln, wie sie der Verordnungsvorschlag vorsieht, bestehen in Deutschland derzeit nicht. Über die Benutzung des Schienennetzes ist diskriminierungsfrei zu entscheiden (§ 14 Abs. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz, AEG). Bei kollidierenden Anträgen auf Zuweisung von Trassen wird jedoch der grenzüberschreitende Verkehr bevorzugt, ihm folgt der vertaktete Verkehr und dann der Güterverkehr (§ 9 Abs. 4 Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung, EIBV). Sind mehrere geeignete Schienenwege vorhanden, dürfen bestimmte Verkehrsdienste bevorzugt werden (§ 19 EIBV). Für Ad-hoc-Anträge ist die voraussichtlich erforderliche Schienenkapazität vorzuhalten (§ 14 Abs. 4 EIBV). Alle Unternehmen, die Güter durch Eisenbahnunternehmen transportieren lassen, dürfen Trassen beantragen (§ 14 Abs. 2 Nr. 2 AEG i.V.m. § 6 Abs. 1 EIBV).

### Alternatives Vorgehen

Einer Verpflichtung zur Errichtung bürokratisch verwalteter Güterverkehrskorridore ist die Beibehaltung des aktuellen Zustandes vorzuziehen. Sinnvoll wären allenfalls verstärkte Bemühungen um eine marktnahe Vergabe von Trassen und eine flächendeckende optimale Verkehrsplanung.

### Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nicht ersichtlich.

### Zusammenfassung der Bewertung

Die Verordnung sollte nicht verabschiedet werden. Die Steuerung des Güterverkehrs über Qualitäts- und Kapazitätsziele in Korridoren sowie über Investitionspläne ist mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen nicht vereinbar. Die Pflicht zur Reservierung von Trassen für den vorrangigen Güterverkehr hat eine Verknappung der Trassen für den Personenverkehr zur Folge. Starre Vorrangregeln zugunsten des Güterverkehrs führen zu erheblichen Störungen im Gesamtablauf. Mit Ausweichreaktionen von Kunden im Personenverkehr ist zu rechnen.