

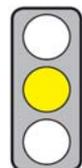
## 1. TEIL: WETTBEWERBSREGULIERUNG

Stand: 22.11.2010

## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Durch die Überarbeitung des Rechtsrahmens will die Kommission den Eisenbahnsektor dem Wettbewerb weiter öffnen und dessen Marktanteil steigern.

**Betroffene:** Alle Nutzer von Eisenbahn-Dienstleistungen, Eisenbahnunternehmen, Infrastrukturbetreiber, Anbieter schienenverkehrsbezogener Leistungen.



**Pro:** Eine wirksame EU-einheitliche Regulierung sowie – auch gegenüber anderen nationalen Behörden – unabhängige Regulierungsstellen sind für den Wettbewerb auf dem europäischen Eisenbahnverkehrsmarkt unverzichtbar.

**Contra:** (1) Die pauschale Trennungsvorgabe für Serviceeinrichtungen und Eisenbahnunternehmen ist ein schwerwiegender Eingriff in die Eigentumsrechte.

(2) Die Kommission darf zentrale Punkte des Rechtsrahmens nicht durch delegierte Rechtsakte regeln.

## INHALT

## Titel

**Vorschlag KOM(2010) 475** für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums** (Neufassung)

## Kurzdarstellung

## ► Hintergrund

- Das 1. Eisenbahnpaket von 2001 besteht aus drei Richtlinien, die die Basis für die europäische Eisenbahngesetzgebung bilden (s. [CEP-Hintergrund](#)).
- Die vorliegende Zusammen- und Neufassung soll die nach Ansicht der Kommission bestehenden Unzulänglichkeiten, Unklarheiten und Lücken des Rechtsrahmens beseitigen. Sie umfasst den Abbau von Wettbewerbshindernissen und die Reform der Regulierungsaufsicht (1. Teil; s. hier) sowie Fragen des Ausbaus und Betriebs der Eisenbahninfrastruktur (2. Teil; s. [CEP-Analyse](#)).
- Zentrales Anliegen ist es, auf dem Eisenbahnverkehrsmarkt einen diskriminierungsfreien Wettbewerb zu ermöglichen.
- Wegen der mangelhaften Umsetzung des 1. Eisenbahnpakets hat die Kommission 2010 13 Mitgliedstaaten u.a. wegen der unzureichenden Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt.

## ► Begriffsbestimmung: Eisenbahninfrastruktur, Serviceeinrichtungen und Eisenbahnunternehmen

- Eisenbahninfrastruktur sind insbesondere Schienen (mit Ausnahme privater Gleisanschlüsse), Kunstbauten (z. B. Eisenbahnbrücken und -tunnel) sowie Sicherheits-, Signal- und Fernmeldeanlagen (Anhang I).
- Serviceeinrichtungen sind insbesondere Personenbahnhöfe, Güterterminals, Rangierbahnhöfe, Zugbildungseinrichtungen, Abstellgleise und Wartungseinrichtungen sowie zukünftig Hafenanlagen mit Schienen und Hilfseinrichtungen für Abschleppdienste (Anhang III).
- Eisenbahnunternehmen sind öffentliche oder private Unternehmen, die als Haupttätigkeit Güter und/oder Personen auf der Schiene transportieren (Art. 3 Abs. 1).

## ► Organisatorische Trennung von Verkehrsdiensten und Netz in vertikal verbundenen Unternehmen

- Trennung von Verkehrsdiensten und Infrastrukturbetrieb
  - Wie bisher sind für die Verkehrsleistungen einerseits und den Betrieb der Infrastruktur andererseits innerhalb desselben Unternehmens getrennte Gewinn- und Verlustrechnungen und Bilanzen zu erstellen sowie getrennte Unternehmensbereiche „oder Einrichtungen“ einzurichten (Art. 6 Abs. 1 und 2).
  - Die Rechnungsführung muss nun eine Kontrolle des Verbots ermöglichen, dass für einen Geschäftsbereich gewährte öffentliche Gelder in einen anderen Geschäftsbereich übertragen werden (Art. 6 Abs. 4).
  - Entscheidungen über Fahrwegzuweisungen und Wegeentgelte (nun explizit einschließlich ihrer Berechnung und Erhebung) müssen von „Stellen oder Unternehmen“ getroffen werden, die selbst keine Eisenbahnverkehrsdienste erbringen („Entflechtung“; Art. 7 Abs. 1, Anhang II).
- Trennung von Verkehrsdiensten und Serviceeinrichtungen
  - Gehört eine Serviceeinrichtung zu einem Unternehmen, das in dem Schienenverkehrsmarkt, für den die Serviceeinrichtung genutzt wird, eine beherrschende Stellung hat, muss nun der Betreiber „rechtlich, organisatorisch und in den Entscheidungen unabhängig“ sein (Art. 13 Abs. 2).
  - Serviceeinrichtungen, die für mindestens zwei Jahre nicht genutzt wurden, muss der Eigentümer nun zur Vermietung oder zum Leasing ausschreiben. Ein Verkauf wird implizit verboten. (Art. 13 Abs. 2)
  - Neu gebaute Wartungseinrichtungen, die speziell für neue Züge und Waggons entwickelt wurden, dürfen nun 5 Jahre lang für ein Eisenbahnunternehmen reserviert werden (Art. 13 Abs. 2).

► **Diskriminierungsfreier Zugang zur Eisenbahninfrastruktur und zu Serviceeinrichtungen**

- Zugang zur Eisenbahninfrastruktur: Alle Eisenbahnunternehmen haben ohne „jegliche Diskriminierung“ einen Anspruch auf die Bearbeitung ihrer Anträge auf Fahrwegzuweisung, die zugewiesenen Fahrwege sowie nun auch die Nutzung von Versorgungseinrichtungen für Fahrstrom und Brennstoffe (Art. 13 Abs. 1 und Anhang III Nr. 1).
- Zugang zu Serviceeinrichtungen
  - Betreiber von Serviceeinrichtungen müssen ihre Dienste diskriminierungsfrei erbringen. Das gilt nun auch für den Fahrscheinverkauf und die Erteilung von Reiseauskünften. (Art. 13 Abs. 2, Anhang III Nr. 2)
  - Anträge auf Zugang zu einer Serviceeinrichtung dürfen nun nur abgelehnt werden, wenn andere Serviceeinrichtungen es ermöglichen, den betreffenden Verkehrsdienst auf derselben Strecke unter „wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen“ durchzuführen. Das Bestehen einer solchen „tragfähigen“ Alternative muss nun der Betreiber der Serviceeinrichtung nachweisen. (Art. 13 Abs. 2)
  - Bei kollidierenden Anträgen hat sich der Betreiber der Serviceeinrichtung nun um eine „bestmögliche Erfüllung aller Anforderungen“ zu bemühen. Kann trotzdem nicht allen Anträgen stattgegeben werden, so ergreift nun die Regulierungsstelle von sich aus oder aufgrund einer Beschwerde Maßnahmen, damit ein „angemessener Teil“ der Kapazität Eisenbahnunternehmen zugewiesen wird, die nicht demselben Unternehmen wie der Betreiber der Serviceeinrichtung angehören. (Art. 13 Abs. 2)

► **Regulierungsstelle: Organisation, Aufgaben und Rechte**

- Jeder Mitgliedstaat muss für den Eisenbahnsektor eine Regulierungsstelle einrichten, die in ihrer Organisation, Funktion, Hierarchie und Entscheidungsfindung nicht mehr nur von den Infrastrukturbetreibern, sondern zukünftig auch von anderen Behörden – insbesondere denen, die Anteilrechte an Eisenbahnunternehmen verwalten – rechtlich getrennt und unabhängig ist (Art. 55 Abs. 1).
- Die Regulierungsstelle muss nun explizit über die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben „notwendigen organisatorischen Kapazitäten“ verfügen (Art. 56 Abs. 2).
- Drei Jahre vor, während und drei Jahre nach der Amtszeit des Präsidenten und der Mitglieder des Verwaltungsrats der Regulierungsstelle dürfen zwischen diesen Personen und den regulierten Unternehmen keine beruflichen und keine Interessen- oder Geschäftsbeziehungen bestehen (Art. 55 Abs. 3).
- Aufgaben und Rechte der Regulierungsstelle
  - Die Regulierungsstelle entscheidet nun „gegebenenfalls von sich aus“ über geeignete Maßnahmen zur Korrektur „negativer Entwicklungen“ in den Schienenverkehrsmärkten (Art. 56 Abs. 5).
  - Um Diskriminierungen vorzubeugen, kann die Regulierungsstelle nun den Wettbewerb in den Schienenverkehrsmärkten, die Schienennetz-Nutzungsbedingungen der Infrastrukturbetreiber, das Zugangsverfahren für Fahrwege und Serviceeinrichtungen sowie die Entgeltregeln überprüfen. Sie prüft auch, ob die Schienennetz-Nutzungsbedingungen „durch Ermessensspielräume“ Diskriminierungen ermöglichen. (Art. 56 Abs. 2)
  - Die Regulierungsstelle kann nun durch „geeignete Sanktionen“ (u. a. Geldbußen) ihre Entscheidungen durchsetzen und die „unverzügliche“ Erteilung von „sachdienlichen“ Auskünften von Infrastrukturbetreibern, Antragstellern und weiteren Betroffenen erzwingen (Art. 56 Abs. 4 und 5).
  - Die Regulierungsstelle darf nun durch „externe Kontrollen“ prüfen, ob die getrennte Rechnungsführung von Infrastrukturbetreibern und Eisenbahnunternehmen eingehalten wird (Art. 56 Abs. 8). Die Betroffenen müssen dazu detaillierte Finanzberichte vorlegen (vgl. Anhang X).

► **Beschwerdeverfahren vor der Regulierungsstelle**

- Antragsteller von Fahrwegkapazität können sich bei der Regulierungsstelle beschweren, wenn sie meinen, dass der Infrastrukturbetreiber oder nunmehr auch der Betreiber von Serviceeinrichtungen sie diskriminiert oder auf andere Weise in ihren Rechten verletzt (Art. 56 Abs. 1).
- Entscheidungen der Regulierungsstelle sind wie bisher verbindlich. Sie unterliegen zukünftig keiner Kontrolle durch eine andere Verwaltungsinstanz. Sie sind gerichtlich nachprüfbar. (Art. 56 Abs. 5)

► **Ausgestaltung der Vorschriften durch die EU-Kommission in Form delegierter Rechtsakte**

Die Kommission kann u. a. die Vorgaben über die für eine Trennung notwendige Klassifizierung von Infrastrukturbetreibern und Eisenbahnunternehmen (Anhang II) und den Katalog der unter die Richtlinie fallenden Serviceeinrichtungen (Anhang III) nun selbst ergänzen oder ändern (delegierter Rechtsakt, Art. 290 AEUV). Europäisches Parlament und Rat können innerhalb von zwei Monaten widersprechen. (Art. 60 bis 62)

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Probleme des Eisenbahnsektors betreffen grenzüberschreitende Aspekte, die ein EU-Handeln erfordern.

## Politischer Kontext

Siehe [CEP-Hintergrund](#).

## Stand der Gesetzgebung

17.09.10 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), Berichterstatterin Debora Serracchiani (S&D-Fraktion, I)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
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

Die Eisenbahninfrastrukturbetreiber haben zweifelsfrei ein Monopol, das durch Regulierung kontrolliert werden muss. Für Serviceeinrichtungen gilt dies nicht per se, sondern nur, wenn sie für den Marktzutritt zu den nachgelagerten Märkten des Personen- und Güterverkehrs unverzichtbar sind („essential facility“). Eine zusätzliche Regulierungsnotwendigkeit ergibt sich in den meisten Mitgliedstaaten daraus, dass Infrastrukturbetrieb, Serviceeinrichtungen und Verkehrsdienste in einem Unternehmen vereinigt sind („vertikal verbundene Unternehmen“). Diese Unternehmen können ihre Monopolstellung bei der Infrastruktur (und ggf. bei Serviceeinrichtungen) ausnutzen, um sich Wettbewerbsvorteile im Personen- und/oder Güterverkehr zu verschaffen.

Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, ihre Eisenbahngesellschaften zu regulieren und die nationalen Eisenbahnverkehrsmärkte für Wettbewerber aus anderen Mitgliedstaaten zu öffnen, ist sehr unterschiedlich ausgeprägt. **Eine wirksame Regulierung auf EU-Ebene ist vor diesem Hintergrund unabdingbar.**

**Der Verzicht** der Kommission **auf die** von manchen Marktteilnehmern und -beobachtern geforderte **eigentumsrechtliche Trennung von Infrastrukturbetreiber und Verkehrsdiensten** („Unbundling“) **und die Beschränkung auf eine nur organisatorische strikte Trennung** trägt dem grundrechtlichen Eigentumsschutz Rechnung. Das **ist** als geringerer Grundrechtseingriff **dann sachgerecht, wenn auch dadurch diskriminierungsfreier Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten gewährleistet werden kann**, was unparteiisch zu prüfen ist.

**Die pauschale Vorgabe, auch Serviceeinrichtungen und Eisenbahnunternehmen organisatorisch zu trennen**, sofern diese eine marktbeherrschende Stellung innehaben, **ist dagegen ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Eigentumsrechte**: Nicht jede Serviceeinrichtung, die einem marktbeherrschenden Eisenbahnunternehmen gehört, ist eine „essential facility“.

Auch die pauschale Verpflichtung, nicht genutzte Serviceeinrichtungen nach zwei Jahren zur Vermietung auszuschieben, geht zu weit: Die Nichtnutzung kann daher rühren, dass gar kein Bedarf an der Nutzung besteht. Ein Verkauf, auch an Immobilienentwickler, sollte in diesem Fall nicht, wie vorgesehen, per se verboten sein. Um aber zu verhindern, dass Serviceeinrichtungen aus wettbewerbsstrategischen Überlegungen nicht genutzt oder verkauft werden, sollte der Regulierungsstelle ein Genehmigungsverbehalt für Verkäufe eingeräumt werden. Die Genehmigung wäre zu versagen, wenn nachweislich ein Bedarf an der Weiternutzung besteht und diese auch ökonomisch vertretbar ist.

**Die Schaffung eines wettbewerblichen Eisenbahnverkehrsmarktes steht und fällt mit der vorgesehenen Einrichtung unabhängiger Regulierungsstellen.**

Derzeit sind die Regulierungsstellen etlicher Mitgliedstaaten weisungsgebunden gegenüber anderen Behörden. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn der Mitgliedstaat als Anteilseigner des zu regulierenden Unternehmens gar kein Interesse an einem funktionsfähigen Wettbewerb hat.

**Die vorgesehene rechtliche Trennung der Regulierungsstelle von anderen Behörden ist für ihre Unabhängigkeit ebenso unverzichtbar** wie die Regelung, dass ihre Entscheidungen nicht mehr von anderen Verwaltungsinstanzen kontrolliert werden können.

Die vorgesehenen Befugnisse der Regulierungsstelle sind wie folgt zu beurteilen: Das Recht zu „externen Kontrollen“ bei vertikal verbundenen Unternehmen, um die vorgeschriebene getrennte Rechnungsführung zu überprüfen, verringert insbesondere die Gefahr wettbewerbsschädlichen Verhaltens. Sachgerecht ist es auch, dass die Regulierungsstelle von sich aus bei wettbewerbswidrigen Entwicklungen einschreiten kann. Denn Eisenbahnunternehmen sehen bisweilen aus Angst vor Nachteilen, z.B. einer Benachteiligung bei der Zuweisung von Trassen, von Beschwerden bei der Regulierungsstelle ab.

Die vorgesehene Befugnis der Regulierungsstelle, die Schienennetz-Nutzungsbedingungen daraufhin zu überprüfen, ob sie „durch Ermessungsspielräume“ Diskriminierungen ermöglichen, ist dagegen zwiespältig zu beurteilen: Einerseits führt sie zu einem massiven Eingriff in die unternehmerische Freiheit des Infrastrukturbetreibers, weil dadurch die Nutzungsbedingungen nur in enger und aufwendiger Abstimmung mit der Regulierungsstelle aufgestellt werden können. Andererseits erhöht sie für die übrigen Marktteilnehmer die Rechtssicherheit, da bereits das Potential für Diskriminierungen verringert werden kann.

Die pauschale Befugnis der Regulierungsstelle, bei kollidierenden Anträgen auf Zugang zu Serviceeinrichtungen dafür zu sorgen, dass ein „angemessener Teil“ der Kapazität Eisenbahnunternehmen zugewiesen wird, die

nicht zum selben Unternehmen wie der Betreiber der Einrichtung gehören, stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Eigentumsrechte dar. Die Befugnis sollte daher auf „essential facilities“ begrenzt werden.

Gleichwohl sollte auch in diesen dem eigenen Rollmaterial Vorrang gewährt werden dürfen, sofern dies für den Betriebsablauf notwendig ist. Der deutsche Gesetzgeber trägt solchen betrieblichen Erfordernissen bei der Regelung des Zugangs zu Serviceeinrichtungen explizit Rechnung (§ 10 Abs. 6 S. 2 Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung, EIBV). Der Kommissionsvorschlag tut dies bislang nicht. Hier ist eine Klarstellung nötig.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Einerseits können die durchschnittlichen operativen Gütertransportkosten pro Zugkilometer nach Berechnungen der Kommission [SEK(2010) 1042, S. 159] von 13,40 Euro um über 6% auf 12,50 Euro sinken. Andererseits erhöht die strengere Regulierung die Verwaltungskosten deutlich – insbesondere für die Infrastrukturbetreiber und die Betreiber von Serviceeinrichtungen sowie auch für die Mitgliedstaaten. So werden neben einmaligen Umstellungskosten in Höhe von 30 Millionen Euro jährliche Zusatzkosten von 28 Millionen Euro erwartet [SEK(2010) 1042, S. 34].

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Niedrigere Transportkosten erleichtern die Arbeitsteilung und fördern dadurch das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Nach Schätzungen der Kommission werden im Eisenbahnsektor EU-weit 1000 Arbeitsplätze entstehen, zugleich aber Arbeitsplätze im Straßengüterverkehr verloren gehen [SEK(2010) 1042, S. 36]; der Gesamteffekt ist unbestimmt, in jedem Fall aber vernachlässigbar gering.

### Folgen für die Standortqualität Europas

Geringere Transportkosten als Folge von Wettbewerb im Eisenbahnverkehr erhöhen die Standortqualität.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die vorgeschlagenen Neuerungen können auf Art. 91 Abs. 1 AEUV gestützt werden, der die EU ermächtigt, Maßnahmen für den internationalen Verkehr und sonstige „zweckdienliche Vorschriften“ zu erlassen.

### Subsidiarität

Unproblematisch.

### Verhältnismäßigkeit

Es verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass der Betreiber einer Serviceeinrichtung bei Ablehnung eines Zugangsgesuchs nachweisen muss, dass unter „wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen“ eine „tragfähige“ Alternative besteht. Die Einschätzung – mit allen Folgeproblemen gerichtlicher Überprüfungen –, was „wirtschaftlich annehmbare Bedingungen“ sind und was eine „tragfähige Alternative“ ist, darf nicht ihm oktroyiert werden.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Kommission kann zwar in einer Richtlinie ermächtigt werden, Rechtsakte zur Ergänzung oder Änderung „nicht wesentlicher Vorschriften“ dieser Richtlinie zu erlassen („delegierte Rechtsakte“); die „wesentlichen Aspekte“ sind davon jedoch ausdrücklich ausgenommen (Art. 290 Abs. 1 AEUV). Die organisatorische Trennung von Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreibern sowie die Regulierung des Zugangs zu Serviceeinrichtungen sind zentrale Ziele des 1. Eisenbahnpakets. **Gegen EU-Vertragsrecht (Primärrecht) verstößt daher das Vorhaben der Kommission, die Vorgaben für die für eine Trennung notwendige Klassifizierung von Infrastrukturbetreibern und Eisenbahnunternehmen sowie den Katalog der unter die Richtlinie fallenden Serviceeinrichtungen exekutiv durch delegierte Rechtsakte zu regeln.** Beides ist legislativ zu regeln.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Bereits nach deutschem Recht haben Verkehrsdienstleister die in der Richtlinie vorgesehenen Ansprüche auf diskriminierungsfreien Zugang zum Fahrstrom (§ 3 Abs. 1 S. 2 und Anhang 1 Nr. 1b EIBV) sowie auf Veröffentlichung ihrer Fahrpläne in den Bahnhöfen (§ 3 Abs. 3 EIBV). Neu hinzu kommt der Fahrkartenverkauf. Die deutsche Regulierungsbehörde überwacht bereits heute den Zugang zu Serviceeinrichtungen (§ 14b Abs. 1 Nr. 3 Allgemeines Eisenbahngesetz, AEG).

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Sollte der EuGH in den Vertragsverletzungsverfahren, anders als die Kommission, eine ausreichende Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber feststellen, dürfte die Kommission einen legislativen Vorschlag zur eigentumsrechtlichen Trennung von Netz und Betrieb vorlegen.

## Zusammenfassung der Bewertung

Eine wirksame Regulierung des Eisenbahnsektors durch die EU ist unabdingbar. Die vorgesehene Beschränkung auf eine organisatorische statt einer eigentumsrechtlichen Trennung von Infrastruktur und Verkehrsdiensten ist (nur) dann sachgerecht, wenn auch sie diskriminierungsfreien Wettbewerb gewährleistet. Die pauschale Vorgabe, Serviceeinrichtungen und marktbeherrschende Verkehrsdienste organisatorisch zu trennen, greift dagegen unverhältnismäßig in die Eigentumsrechte ein. Die Einrichtung von – auch gegenüber anderen nationalen Behörden – unabhängigen Regulierungsstellen ist unverzichtbar. Die Kommission darf zentrale Punkte der Eisenbahnliberalisierung nicht durch delegierte Rechtsakte verändern.