

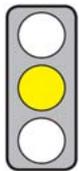
2. TEIL: INFRASTRUKTUR

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: Vertragsvereinbarungen zwischen Mitgliedstaat und Infrastrukturbetreiber geben Planungssicherheit über die Finanzierung der Infrastruktur.

Contra: (1) Die ungleiche Anlastung der Lärmkosten führt zu Wettbewerbsnachteilen für den Schienenverkehr.

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

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2010) 475 vom 17. September 2010 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 darstellen (s. [CEP-Hintergrund](#)).
- Die vorliegende Neu- und Zusammenfassung der Richtlinien soll die nach Ansicht der Kommission bestehenden Unzulänglichkeiten, Unklarheiten und Lücken des Rechtsrahmens beseitigen. Sie umfasst die Beseitigung von Wettbewerbshindernissen und die Reform der Regulierungsaufsicht (1. Teil; s. [CEP-Analyse](#)) sowie Fragen des Ausbaus und Betriebs der Eisenbahninfrastruktur (2. Teil; s. hier).

► Begriffsbestimmungen: Eisenbahninfrastruktur, Serviceeinrichtungen und Eisenbahnunternehmen

- Eisenbahninfrastruktur sind u. a. Schienen (mit Ausnahme privater Gleisanschlüsse), Kunstbauten (z. B. Eisenbahnbrücken und -tunnel) sowie Sicherungs-, Signal- und Fernmeldeanlagen (Anhang I).
- Serviceeinrichtungen sind u. a. Personenbahnhöfe, Güterterminals, Rangierbahnhöfe, Zugbildungseinrichtungen, Abstellgleise und Wartungseinrichtungen sowie neuerdings 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).

► Eisenbahninfrastruktur und Serviceeinrichtungen: Nutzungsbedingungen

- Die Infrastrukturbetreiber müssen aktuelle Schienennetz-Nutzungsbedingungen in nun mindestens zwei Amtssprachen der Union veröffentlichen.
- Die Nutzungs-Bedingungen der Infrastrukturbetreiber müssen umfassen:
 - Angaben zum Fahrweg, der Eisenbahnunternehmen zur Verfügung steht,
 - Angaben zu den Zugangsbedingungen und den erhobenen Entgelten für die Fahrwege sowie
 - nun zusätzlich Angaben zu den Zugangsbedingungen und erhobenen Entgelten für alle Serviceeinrichtungen, die an das Schienennetz des Infrastrukturbetreibers angebunden sind. (Art. 27 i.V.m. Anhang VI)
- Die Betreiber von Serviceeinrichtungen müssen die Infrastrukturbetreiber nun über die Zugangsbedingungen und die erhobenen Entgelte zu ihren Einrichtungen informieren (Art. 31 Abs. 10).

► Eisenbahninfrastruktur: Erhebung von Weegeentgelten

- Die Mitgliedstaaten schaffen eine Weegeentgelt-Rahmenregelung, auf deren Basis der Infrastrukturbetreiber das Weegeentgelt berechnet und erhebt (Art. 29 Abs. 1).
- Die Mitgliedstaaten müssen nun mit dem Infrastrukturbetreiber eine fünf Jahre gültige vertragliche Vereinbarung schließen, die die staatliche Finanzierung regelt und die eine Verbesserung der Qualität von Fahrwegen sowie eine Senkung der Bereitstellungskosten und Weegeentgelte zum Ziel hat (Art. 30 Abs. 1 und 2). Bislang konnten alternativ nicht näher spezifizierte „geeignete aufsichtsrechtliche Maßnahmen“ ergriffen werden.
- Insbesondere gilt nun:
 - Der Infrastrukturbetreiber muss sicherstellen, dass sein Geschäftsplan mit der vertraglichen Vereinbarung „in Einklang“ steht (Art. 30 Abs. 3).
 - Die vertragliche Vereinbarung muss u.a. einen „Mechanismus“ enthalten, der eine Weiterleitung von Kosteneinsparungen an die Nutzer von Eisenbahninfrastruktur sicherstellt (Art. 30 Abs. 3 i.V.m. Anhang VII).

- Die vertragliche Vereinbarung muss „sämtliche Aspekte“ der Infrastrukturentwicklung (inkl. Instandhaltung und Erneuerung) regeln. Der Ausbau neuer Infrastruktur kann von den Vertragsparteien „gesondert“ aufgeführt werden (Art. 30 Abs. 3 i.V.m. Anhang VII).
 - Die Regulierungsstelle überprüft vor Unterzeichnung des Vertrags, ob die mittel- bis langfristigen Einnahmen des Infrastrukturbetreibers ausreichen, um die Leistungsziele zu erreichen. Sie gibt daraufhin eine Empfehlung an die für Eisenbahnfragen zuständige Behörde ab. Sofern diese von der Empfehlung abweichen will, muss sie dies gegenüber der Regulierungsstelle begründen. (Art. 30 Abs. 3)
 - Grundsätzlich dürfen die Infrastrukturbetreiber nur Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen (Grenzkosten), bei der Erhebung von Weegeentgelten berücksichtigen. Ausdrücklich ist nun spezifiziert, welche Kostenkategorien nicht hierunter fallen, z.B. die das gesamte Netz betreffenden Gemeinkosten und Kapitalkosten. (Art. 31 Abs. 3 i.V.m. Anhang VIII)
 - „[S]ofern der Markt dies tragen kann“, dürfen jedoch als Ausnahme vom diesem Grundsatz Aufschläge erhoben werden, um eine volle Deckung der dem Infrastrukturbetreiber entstehenden Kosten zu erreichen (Vollkosten). Aufschläge dürfen aber nicht dazu führen, dass Eisenbahnunternehmen, die die Grenzkosten und einen Renditeaufschlag tragen könnten, von der Nutzung ausgeschlossen werden. Der Infrastrukturbetreiber muss der Regulierungsstelle nun begründen, dass die Voraussetzungen für Aufschläge vorliegen. (Art. 32 Abs. 1 i.V.m. Anhang VIII)
 - Bei Knappheit der Kapazität durch Überlastung dürfen die Infrastrukturbetreiber die Weegeentgelte erhöhen (Art. 31 Abs. 4).
 - Neu ist, dass, sobald eine Anlastung der Kosten von Lärm im Straßengüterverkehr erlaubt ist [KOM(2008) 436, vgl. [CEP-Analyse](#) und [CEP-Monitor](#)], eine Anlastung der Lärmkosten des Eisenbahnverkehrs erfolgen muss (Art. 31 Abs. 5).
 - Neu ist, dass Zügen, die über das Europäische Zugsteuerungssystem (ETCS) verfügen und die Strecken befahren, die mit nationalen Zugsteuerungssystemen ausgestattet sind, vorübergehend einen von der Kommission festgelegten Nachlass auf das Weegeentgelt erhalten (Art. 32 Abs. 3 i.V.m. Anhang VIII).
 - „Leistungsabhängige Entgeltregelungen“ müssen Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreibern Anreize geben, Störungen des Netzbetriebs zu minimieren und die Leistung des Schienennetzes zu erhöhen. Die Regelung kann Straf- und Entschädigungszahlungen vorsehen. Neu ist die Einführung umfangreicher und detaillierter Verspätungskategorien. (Art. 35 Abs. 1 und 2 i.V.m. Anhang VIII)
 - Gibt es bei der Aufstellung des Netzfahrplans mehr als einen Antragsteller für eine bestimmte Fahrwegkapazität, darf nun ein Reservierungsentgelt erhoben werden. Bislang war dies nicht geregelt. (Art. 36)
- **Eisenbahninfrastruktur: Zuweisung von Fahrwegkapazitäten**
- Die Mitgliedstaaten können Rahmenbedingungen für die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten festlegen. Die konkrete Zuweisung erfolgt aber durch den Infrastrukturbetreiber. (Art. 39 Abs. 1)
 - Bei der Netzfahrplangestaltung soll sich der Infrastrukturbetreiber „bemühen“, allen Anträgen auf Zuweisung von Fahrwegkapazitäten gerecht zu werden.
 - Auf Nachfrage eines Antragstellers muss der Infrastrukturbetreiber nun unentgeltlich detaillierte Auskünfte erteilen, insbesondere über von Dritten auf denselben Strecken beantragte Fahrwege und die verwendeten Kriterien für die Zuweisung. (Art. 45)
 - Kann ein Infrastrukturbetreiber nicht allen Anträgen stattgeben, muss er einen Fahrwegabschnitt für überlastet erklären. Führen auch knappheitsbedingte Weegeentgelte zu keiner Linderung, kann er eigene „am gesellschaftlichen Nutzen“ ausgerichtete Vorrangregelungen anwenden. (Art. 47 Abs. 1, 3 und 4).
- **Eisenbahninfrastruktur: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Betreiber**
- Die Infrastrukturbetreiber müssen bei der Zuweisung von Fahrwegen kooperieren, um eine „effiziente“ Schaffung und Zuweisung von Fahrwegkapazitäten zu gewährleisten. Hierfür müssen sie „gemeinsame Einrichtungen“, nun auch korridorbezogene „One-Stop-Shops“, einrichten. (Art. 40 und Art. 44 Abs. 5)
 - Neu ist, dass die Infrastrukturbetreiber auch bei der Erhebung von Weegeentgelten kooperieren müssen, um die Wettbewerbsfähigkeit grenzüberschreitender Schienenverkehrsdienste gegenüber anderen Verkehrsträgern „zu optimieren“ (Art. 37).
- **Eisenbahninfrastruktur: Ausbau**
- Neu ist, dass die Mitgliedstaaten spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie eine mindestens 5-jährige Strategie für den Ausbau der Infrastruktur veröffentlichen müssen. Die Infrastruktur muss den tatsächlichen Mobilitätsbedürfnissen entsprechen und „solide finanziert“ sein. (Art. 8 Abs. 1)
 - Die Infrastrukturbetreiber erstellen aufbauend auf der 5-jährigen Strategie einen Geschäftsplan, der Investitions- und Finanzierungsprogramme enthält. Neu ist, dass die Infrastrukturbetreiber hierfür zuvor die Nutzer der Infrastruktur konsultieren müssen. (Art. 8 Abs. 3)
 - Die Regulierungsstelle erteilt nun eine unverbindliche Stellungnahme zum Geschäftsplan (Art. 8 Abs. 3).
 - Erklärt ein Infrastrukturbetreiber einen Fahrwegabschnitt für überlastet, muss er
 - innerhalb von sechs Monaten eine Kapazitätsanalyse mit möglichen mit möglichen kurz- und mittelfristigen Abhilfemaßnahmen erstellen;
 - innerhalb von weiteren sechs Monaten muss er einen Plan zur Erhöhung der Fahrwegkapazität „vorlegen“; ohne diesen Plan oder wenn die darin aufgeführten Maßnahmen zu „keinen Fortschritten“ führen, darf er auf dem betroffenen Streckenabschnitt keine knappheitsbedingten Weegeentgelte mehr verlangen. (Art. 50 und 51)

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

- Die Kommission kann zukünftig den Basisrechtsakt ergänzen oder ändern (delegierter Rechtsakt; Art. 290 AEUV) (Art. 60 bis 62). Insbesondere kann sie festlegen:
 - die nicht den Grenzkosten zurechenbaren Kostenarten (Art. 31 Abs. 3 i.V.m. Anhang VIII Nr. 1),
 - detaillierte Verspätungskategorien (Art. 35 i.V.m. Anhang VIII Nr. 4) sowie
 - Grundsätze und Eckdaten über die vertraglichen Vereinbarungen zwischen den Infrastrukturbetreibern und den zuständigen Behörden (Art 30 i.V.m. Anhang VII).
- Europäisches Parlament und Rat können innerhalb von zwei Monaten widersprechen.

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 vorgesehene **Verpflichtung zu einer fünfjährigen Vertragsvereinbarung** zwischen den Mitgliedstaaten und dem Infrastrukturbetreiber **über die staatliche Finanzierung**, Qualitätsverbesserungen sowie Kosten- und Entgeltsenkungen **schafft** einerseits **Planungssicherheit** bei allen Beteiligten.

Die gleichzeitige Streichung der Möglichkeit, in diesen Bereichen „geeignete aufsichtsrechtliche Maßnahmen“ zu ergreifen, erschwert andererseits die Durchsetzung von Qualitätsverbesserungen und Entgeltsenkungen. Denn viele Infrastrukturbetreiber sind ganz oder zum Teil in Staatsbesitz. In diesem Fall hat der Mitgliedstaat ein eigenes Interesse an hohen Gewinnen und damit u.U. wenig Interesse an einer vertraglichen Vereinbarung, die eine Qualitätsverbesserung und eine Senkung von Weegeentgelten vorgibt. Es ist daher zwingend notwendig, dass mit der Regulierungsstelle nun ein unabhängiger Dritter die vertragliche Vereinbarung prüft. Auch wenn die Empfehlung der Regulierungsstelle keine rechtlich bindende Wirkung hat, erzeugt sie zumindest einen Begründungszwang.

Problematisch ist dagegen, dass die Regulierungsstelle Einfluss auf Entscheidungen über den Infrastrukturausbau gewinnen kann, weil die von ihr zu überprüfende Vereinbarung auch „sämtliche Aspekte der Infrastrukturentwicklung“ beinhalten muss. Denn hierfür sind ausschließlich die Mitgliedstaaten und die Infrastrukturbetreiber zuständig. Die Prüfkompetenzen der Regulierungsstelle sollten daher unmissverständlich auf Fragen der Kosten- und Entgeltregulierung begrenzt werden.

Der in der Neufassung beibehaltene **Grundsatz, dass Infrastrukturbetreiber bei der Erhebung von Weegeentgelten nur Grenzkosten berücksichtigen dürfen**, ist zwar für die bestehende Infrastruktur sachgerecht, da er zu einer optimalen Auslastung dieser Infrastruktur führen kann. Allerdings **verhindert er einen über Weegeentgelte finanzierten notwendigen Ausbau der Infrastruktur**. Dies ist besonders problematisch, weil die Mitgliedstaaten angesichts ihrer angespannten Haushaltslage den Ausbau nicht allein finanzieren können.

Zwar soll eine Vollkostendeckung möglich sein, „sofern der Markt dies tragen kann.“ Doch handelt es sich lediglich um eine Ausnahmeregelung, deren Anwendung vom Infrastrukturbetreiber nun explizit begründet werden muss und damit auch verweigert werden kann.

Dass die Kommission den etwa in Deutschland verfolgten Vollkostenansatz kritisch sieht, zeigen auch die laufenden Vertragsverletzungsverfahren, in denen seine Verwendung einer der beanstandeten Punkte ist. Dazu passt nicht, dass die Kommission selbst in grundlegenden Papieren zur Zukunft des Verkehrs eine verstärkte Finanzierung der Infrastruktur durch die Nutzer – zu Recht – anmahnt [s. z.B. KOM(2009) 279; vgl. [CEP-Analyse](#)].

Die Regelung, dass die Anlastung der Kosten von Lärm im Eisenbahnverkehr erfolgen muss, sobald sie im Straßenverkehr lediglich erlaubt ist, garantiert nicht, dass die Anlastung parallel eingeführt wird. Die Regelung **verzerrt** somit **den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern.**

Die Kommission sollte davon Abstand nehmen, Wegeentgeltnachlässe für ETCS-fähige Züge vorzuschreiben, da beim europäischen Zugsteuerungssystem noch nicht alle Kompatibilitätsprobleme gelöst sind. Die zweckten Anreize für eine Umrüstung können daher zu Fehlinvestitionen führen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Knappheitsbedingte Wegeentgelte, wie sie auch nach der Neufassung erlaubt sind, ermöglichen eine effiziente Nutzung bestehender Infrastruktur. Dies darf jedoch keine Anreize für den Infrastrukturbetreiber schaffen, bewusst auf den Ausbau des überlasteten Schienenabschnitts zu verzichten. Es ist daher sinnvoll, dass knappheitsbedingte Wegeentgelte weiterhin nur erhoben werden dürfen, wenn auch Pläne für den Ausbau des betroffenen Streckenabschnitts vorgelegt werden. Leider verzichtet die Kommission auf eine Klarstellung, wem diese Pläne vorzulegen sind und wer über ihre Geeignetheit entscheidet.

Die vorgesehenen detaillierten Verspätungskategorien in den „leistungsorientierten Entgeltregelungen“ **werden** zwischen Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber zu Streit über die jeweils einschlägige Kategorie und damit **zu einer** unter Umständen massiven **Erhöhung der Verwaltungskosten führen.**

Die Auskunftspflicht des Infrastrukturbetreibers gegenüber Eisenbahnunternehmen bei der Zuweisung von Fahrwegkapazitäten geht zu weit: Die Pflicht zur Offenlegung der Kriterien für die Zuweisung verhindert zwar Missbrauch und ist daher sachgerecht. Die Pflicht zur Offenlegung der von konkurrierenden Eisenbahnunternehmen auf derselben Strecke beantragten Fahrwege rührt dagegen an deren Geschäftsgeheimnissen. Diese Angaben sollten wie bislang lediglich der Regulierungsstelle gegenüber gemacht werden müssen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Eine Beibehaltung des Grenzkostenprinzips verzögert den notwendigen Ausbau der Eisenbahninfrastruktur und senkt somit das gesamtwirtschaftliche Wachstums- und Beschäftigungspotential.

Folgen für die Standortqualität Europas

Nicht ersichtlich.

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

Die Verpflichtung des Infrastrukturbetreibers, Angaben zu allen Serviceeinrichtungen in die Schienennetz-Nutzungsbedingungen aufzunehmen, führt zu einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Denn die Angaben zu Serviceeinrichtungen ändern sich in der Regel häufiger als die Schienennetz-Nutzungsbedingungen der Infrastrukturbetreiber. Die gleiche Transparenz lässt sich mit erheblich geringerem Aufwand erreichen, indem jeder Betreiber einer Serviceeinrichtung für die Veröffentlichung dieser Daten auf einer zentralen Onlineplattform (z.B. bei der nationalen Regulierungsstelle oder der Europäischen Eisenbahnagentur) selbst verantwortlich ist.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Der Kommission kann die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte zur Ergänzung oder Änderung „nicht wesentlicher Vorschriften“ eines Basisrechtsaktes zu erlassen (Art. 290 Abs. 1 AEUV). Vorschriften, die zur Verwirklichung der Kernziele unverzichtbar sind, fallen jedoch nicht darunter. **Regelungen zur Höhe des Wegeentgelts sowie zu den vertraglichen Vereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden und den Infrastrukturbetreibern** sind zentrale Punkte der Eisenbahnliberalisierung und **dürfen daher nicht durch delegierte Rechtsakte** der Kommission **ergänzt und geändert werden.**

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Nach deutschem Recht ist der Infrastrukturbetreiber verpflichtet, die Vollkosten durch Wegeentgelte zu decken (§ 14 Abs. 4 S. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz, AEG). Dies widerspricht der Regelung, dass der Infrastrukturbetreiber der Regulierungsbehörde begründen muss, dass er Aufschläge zur Vollkostendeckung erheben darf.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Verpflichtung zu einer fünfjährigen Vertragsvereinbarung zwischen der nationalen Behörde und dem Infrastrukturbetreiber über die staatliche Finanzierung schafft Planungssicherheit. Der beibehaltene Grundsatz, dass Infrastrukturbetreiber bei der Erhebung von Wegeentgelten nur Grenzkosten berücksichtigen dürfen, verhindert einen über Wegeentgelte finanzierten notwendigen Ausbau der Infrastruktur. Die Regelung, dass die Anlastung der Lärmkosten im Eisenbahnverkehr erfolgen muss, sobald sie im Straßenverkehr lediglich erlaubt ist, verzerrt den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern. Die Verpflichtung des Infrastrukturbetreibers, Angaben zu allen Serviceeinrichtungen in die Schienennetz-Nutzungsbedingungen aufzunehmen, ist wegen des hohen Verwaltungsaufwandes abzulehnen. Die Kommission darf zentrale Punkte der Eisenbahnliberalisierung nicht durch delegierte Rechtsakte verändern.