

**Anhörung des Ausschusses für Verkehr- Bau- und Wohnungswesen
am 29. September 2004
Drittes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften**

Inhalt

Teil 1: Stellungnahme

- a) Zusammenfassung
- b) Stellungnahme zu den Fragen der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen
- c) Stellungnahme zu den Fragen der Fraktionen von CDU/CSU und FDP

Teil 2: Positionspapiere der BAG-SPNV zum Thema

- a) Bilanz 10 Jahre Bahnreform, Thesenpapier vom 15. April 2004
- b) Stellungnahme zur EIBV vom 19. Juli 2004

Redaktionelle Hinweise

- Im nachfolgenden Text werden der Gesetzentwurf der Bundesregierung mit AEG-E sowie der Entwurf zur Änderungen der Eisenbahninfrastrukturbenutzungsverordnung vom 28. Juli 2004 mit EIBV-E bezeichnet.
- Die Stellungnahme ist in eine Zusammenfassung und die Beantwortung der Einzelfragen untergliedert. Dabei sind tw. inhaltliche Dopplungen enthalten, um eine Lesbarkeit auch einzelner Fragen oder Textpassagen zu ermöglichen.

Kontakt

BAG-SPNV, Hardenbergplatz 2, 10623 Berlin

Tel.: 030 / 59 00 21 27, Fax –29, www.bag-spnv.de, info@bag-spnv.de



Zusammenfassende Bewertung

Mit dem dritten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften sollen nach dem Willen des Gesetzgebers die wettbewerblichen Rahmenbedingungen im Eisenbahnverkehr verbessert werden. Wesentliche Inhalte der Gesetzesänderung sind die Schaffung einer Trassenagentur zur Regulierung des Netzzugangs sowie die Entflechtung von Entscheidungen des Netzbetreibers zum Trassenzugang und zur Entgelterhebung. Das dritte Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften ist in engem Zusammenhang mit den vom BMVBW zu erlassenden bzw. zu ändernden Rechtsvorschriften, insbesondere der Eisenbahninfrastrukturbenutzungsverordnung (EIBV) zu sehen. Die vorliegende Bewertung berücksichtigt auch den aktuellen Entwurfsstand vom 28. Juli 2004 zu dieser Verordnung.

Wir sehen den vorliegende Gesetzesentwurf als ersten Schritt zur Schaffung von Rahmenbedingungen für mehr Wettbewerb auf der Schiene. Die Erfahrungen seit dem Start der Bahnreform zeigen, dass Nachbesserungsbedarf in Organisation und Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur besteht. Der Ordnungsrahmen muss sich nach unserer Auffassung stärker an der Tatsache ausrichten, dass die Eisenbahninfrastruktur ein natürliches Monopol darstellt.

Handlungsbedarf sehen wir insbesondere in den nachfolgenden Punkten:

1. Die bisher im AEG geregelte Sonderstellung des Schienenpersonennahverkehr (SPNV) bei der Trassenvergabe ist im Gesetz nicht mehr enthalten. Statt dessen soll die Verordnung eine wesentlich schwächere Formulierung als Soll-Vorschrift erhalten, die dem Ziel einer Stärkung des internationalen Verkehrs untergeordnet wird. Eine Umsetzung dieser Regelungen würde dazu führen, dass die derzeit bundesweit angebotenen **SPNV-Taktfahrpläne** nicht mehr realisierbar sind. Wir schlagen statt dessen eine Lösung vor, die die unbestritten wichtigen Interessen des europäischen (Güter-) Verkehrs und des SPNV gleichsam berücksichtigt und die die Vorrangkriterien als Muss-Vorschrift normiert.
2. Bei einem konzernverbundenen Netzbetreiber kommt der Regulierung durch Trassenagentur und Eisenbahnbundesamt erhebliche Bedeutung zu. Bereits heute werden die Entscheidungen des Eisenbahnbundesamtes in der Praxis oft ausgehebelt, da auf dem

Gerichtswege im einstweiligen Rechtsschutz Entscheidungen blockiert werden. Grundsätzlich droht mit dem neuen Gesetz ähnliches, da die Regelungstiefe steigt und zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe im Gesetz und in der Verordnung verwandt werden. Wir halten daher dringend eine **Präzisierung von Regelungsinhalten**, insbesondere zu den Vorrangkriterien der Trassenvergabe, für unabdingbar. Andernfalls wird die Arbeit der Regulierungsbehörde in den ersten Jahren bis zum Vorliegen höchstrichterlicher Grundsatzentscheidungen ad absurdum geführt.

3. Wir sind der Auffassung, dass für eine Stärkung des Wettbewerbs eine **Trennung von Netz und Betrieb** unabdingbar ist. Die Erfahrung anderer Branchen mit Infrastruktur-Monopolen (Energieversorgung, Telekommunikation) zeigt, dass verbundene Unternehmen Wettbewerbsvorteile haben und dass diese ohne eine intensive Regulierung zu höheren Verbraucherpreisen führt. Wir bedauern, dass sich der Gesetzgeber offenbar dafür entschieden hat, eine institutionelle Trennung von Netz und Betrieb nicht einzuführen.
4. Statt dessen möchte der Gesetzgeber die europarechtliche Minimalvorgabe umsetzen, ausschließlich die **Entscheidung zur Trassenvergabe und zur Entgelterhebung** zwischen Transportunternehmen und Netzbetreiber zu entflechten. Die hierzu vorgesehenen Vorschriften werden in den meisten Fällen zu einer diskriminierungsfreien Trassenvergabe führen. In strategisch wichtigen Einzelfällen werden jedoch in der als Management-Konzern aufgestellten DB AG Möglichkeiten zur direkten oder indirekten Einflussnahme der Transporttöchter auf die DB Netz AG bestehen. Wir sehen die prinzipielle Gefahr, dass von dieser Möglichkeit auch Gebrauch gemacht wird.
5. Bezüglich der **Entgelterhebung** besteht auch unter der neuen Regelung die erhebliche Gefahr, dass die Entscheidung hierzu im Konzernverbund getroffen wird. Im Gegensatz zur Trassenvergabe, die in einem geregelten Verfahren mit Antragstellung, Fristen und zahlreichen Beteiligten verläuft, sind die Vorarbeiten für Entgeltsysteme nicht transparent. Es besteht die Gefahr, dass im Konzernverbund ein Entgeltsystem kalkuliert wird, das zu einem späteren Zeitpunkt formal als alleinige Entscheidung des Netzbetreibers dargestellt wird.

-
6. Im Gesetzentwurf ist nicht vorgesehen, dass Entscheidungen zur **Netzausbaustrategie** (z. B. Beseitigung von Kapazitätsengpässen, Geschwindigkeitsverbesserungen) unabhängig von den Transporttöchtern getroffen werden. Wir sehen hier ein erhebliches Diskriminierungspotenzial und auch einen Verstoß gegen die EU-Richtlinie. Angesichts knapper werdender Investitionsmittel sehen wir die Gefahr, dass der Netzausbau ausschließlich nach den Unternehmensinteressen der DB-Transporttöchter betrieben wird und die Interessen konzernfremder Verkehrsunternehmen außer Acht bleiben. Eine unabhängige Entscheidung zur Netzausbaustrategie ist im übrigen kein Widerspruch zur Nutzung von Synergien zwischen Netz und Betrieb. Entscheidend ist vielmehr, dass die Synergien zwischen Netz und allen Betreibern hergestellt werden und nicht nur zwischen Netz und einem Betreiber.
7. Wir halten die Zuordnung der **Regelungsinhalte auf Gesetz und Verordnung** nicht in allen Punkten für sachgerecht. Teilweise werden neue Inhalte in der Verordnung geregelt, die bisher im Gesetz stehen. Wir gehen davon aus, dass wichtige politische Grundsatzentscheidungen im Gesetz geregelt werden müssen. Aus diesem Grund sollten z. B. die Frage des Prinzips der Entgelterhebung (Vollkosten vs. Grenzkosten) und die Vorrangkriterien zur Trassenvergabe im Gesetz geregelt werden. Eine Formulierung im Gesetz ist auch aus dem Grund vorteilhaft, da sonst ggf. Gesetze anderer Rechtsgebiete, z. B. Kartellrecht, den eisenbahnrechtlichen Regelungen vorrangig gegenüber stehen.

Weiterhin möchten wir zwei Themenfelder ansprechen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Richtlinien stehen.

8. Die im AEG enthaltenen **Regelungen zur Stilllegung der Infrastruktur** sind praxisfremd und nicht dazu geeignet, diese Infrastruktur bei öffentlichem Interesse zu sichern und ggf. alternative Betreiber zu finden. Da die Infrastruktur ein natürliches Monopol ist, steht der Betreiber dieser Infrastruktur nicht unter unmittelbarem Wettbewerbsdruck. Weiterhin könnte derzeit das Bestreben der DB Netz AG bestehen, das Netz zu verkleinern (kleineres Netz bei gleichbleibenden Regionalisierungs- und Investitionsmitteln). Diesem unternehmerischen Interesse steht möglicherweise ein allgemeines Interesse auf Erhalt der Infrastruktur entgegen. Die bestehenden Regelungen zur Stilllegung von Eisenbahninfrastruktur beinhalten die Möglichkeit des bestehenden Betreibers, jederzeit die Verhand-

lungen zum Scheitern zu bringen und damit die Voraussetzung zur Stilllegung der Eisenbahninfrastruktur zu schaffen. Der öffentlichen Hand steht kein praxisgerechtes Mittel zur Verfügung, bei Interesse am Erhalt der Eisenbahninfrastruktur eine Übernahme der Strecke zu veranlassen.

9. Ähnliches gilt für die Regelungen zur **Kapazitätseinschränkung von Eisenbahninfrastruktur**. Vor dem Hintergrund des politischen Willens, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, muss der Staat ein Interesse an einer möglichst hohen Kapazität des Gesamtnetzes haben. Die DB Netz AG baut derzeit aber zumindest auf einigen Hauptstrecken, die auch im europäischen Verkehr Bedeutung haben, Infrastruktur zurück und verringert damit die Streckenkapazität (z. B. Berlin – Rostock/Stralsund, Berlin – Szczecin). Die bestehenden Regelungen im AEG bei Kapazitätseinschränkung zielen aber ausschließlich auf eine Übernahme der Infrastruktur durch Dritte ab, was aber völlig praxisfremd ist. Die Regelungen sind daher so umzustellen, dass kapazitätseinschränkende Maßnahmen bei überlasteten Strecken gar nicht mehr möglich sind und im übrigen unter strenge Voraussetzungen gestellt werden.
10. Angesichts der unbestrittenen Erfolge regionaler Eisenbahnunternehmen beim Betrieb regionaler Infrastruktur halten wir es für unabdingbar, im AEG die Voraussetzungen für eine **Regionalisierung der Eisenbahninfrastruktur** zu verankern. Ziel muss es sein, dass regionale Eisenbahnstrecken, die die DB Netz AG nicht mehr wirtschaftlich oder in qualitativ hochwertigem Zustand betreiben kann, in regionale Trägerschaft zu übergeben. Die flächendeckende Einführung trassenpreissteigerender Regionalfaktoren durch die DB Netz AG zeigt den Handlungsbedarf in diesem Bereich.



Beantwortung der Fragen der SPD- und Bündnis 90/Die Grünen- Fraktionen durch
Bernhard Wewers, Vorstandsvorsitzender der BAG-SPNV

Ad 1) Grundsätzliche Fragen

- *Stehen die mit der 3. AEG-Novelle getroffenen Regelungen zukünftigen, denkbaren Ordnungsmodellen entgegen, die eine von der DB AG unabhängige gesellschaftsrechtliche Organisation der Infrastruktur vorsehen (z.B. Eigentumsmodell, etc)?*

Die mit der 3. AEG-Novelle getroffenen Regelungen sind auf das Organisationsmodell eines im Konzern mit Verkehrsunternehmen verbundenen Infrastrukturbetreibers zugeschnitten. Die Regelungen stehen jedoch einem unabhängigen gesellschaftsrechtlichen Modell (Trennung Netz und Betrieb) nicht entgegen. Für den Fall einer Trennung von Netz und Betrieb wären viele Regelungen des AEG-E und der EIBV-E entbehrlich; die Regelungsdichte könnte wesentlich geringer sein. Dies betrifft vor allem die Regulierung des Netzzugangs, die im Falle einer Trennung von Netz und Betrieb mit deutlich geringerer Regelungstiefe gelöst werden könnten.

- *Wie beurteilen Sie den Gesetzentwurf in einer Gesamtbewertung: Wird der Gesetzentwurf den Vorgaben des EU-Eisenbahnpakets gerecht? Besteht möglicherweise noch Ergänzungsbedarf? Werden bestehende Diskriminierungspotenziale bei dem Zugang zur Eisenbahninfrastruktur mit dem Gesetzentwurf in angemessener Weise ausgeschlossen?*

Wir verweisen bezüglich der Konformität zu den Vorgaben des EU-Eisenbahnpaketes auch auf die Antwort zu Frage 1 der Fraktionen CDU/CSU und FDP.

Wir sind der Auffassung, dass es für das den EU-Richtlinien zu Grunde liegende Ziel, mehr Verkehr auf die Schiene zu lenken, erforderlich ist, Entscheidungen über den Netzzugang und die Ausbaustrategie des Netzes unabhängig von Eisenbahnverkehrsunternehmen zu treffen. Wir bezweifeln, dass dies ohne eine Trennung von Netz und Betrieb wirksam möglich ist.

Diskriminierungspotenziale sehen wir noch in folgenden Bereichen:

- Die Entscheidung zur Festsetzung der Entgelterhebung für die Nutzung der Infrastruktur muss nach dem Gesetzentwurf unabhängig vom Konzern erfolgen. Die Einhaltung dieser Vorschrift ist in der Praxis nicht kontrollierbar und birgt das erhebliche Diskriminierungspotenzial, dass durch die Entgeltsysteme bestimmte Verkehrsarten und damit auch Unternehmen bevorzugt werden (Beispiele: Regionalfaktoren, vermutlich nicht auskömmlichen Trassenpreise für die Hochgeschwindigkeitsstrecken).
- Die Entscheidungen zur Netzausbaustrategie können nach wie vor im Konzernverbund getroffen werden. Der Infrastrukturbetreiber kann das Netz nach den unternehmerischen Anforderungen der konzernverbundenen DB-Transporttöchter gestalten; die Interessen anderer Verkehrsunternehmen müssen nicht berücksichtigt werden. Da der Ausbau von Infrastruktur in der Regel nicht eigenwirtschaftlich ist und vom Staat mitfinanziert wird, besteht auch kein wirtschaftlicher Anreiz des Netzbetreibers, auf die Wünsche konzernfremder Verkehrsunternehmen einzugehen.

Darüber hinaus sehen wir noch den dringenden Handlungsbedarf einer Präzisierung bestimmter Regelungen und unbestimmter Rechtsbegriffe. Andernfalls befürchten wir, dass das Handeln der Regulierungsbehörde in den ersten Jahren durch Gerichtsverfahren lahmgelegt wird.

- *Wie bewerten Sie die Regelungen des Gesetzentwurfes im Vergleich mit Regelungen in anderen EU-Mitgliedstaaten (einschließlich Schweiz und Norwegen) hinsichtlich ihrer Marktzugangsbedingungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen?*

Wir beurteilen die Erfahrungen der Länder mit einer Trennung von Netz und Betrieb hinsichtlich des Netzzugangs positiv. Insbesondere das Modell der skandinavischen Länder mit einer in staatlicher Hand befindlichen Infrastrukturgesellschaft (z. B. Banverket in Schweden) sichert eine von einzelnen Unternehmensinteressen unabhängige Entscheidung zu Netzzugang und Ausbaustrategie bei gleichzeitigem Einfluss der öffentlichen Hand auf Investitionsstrategien. Das Modell in Großbritannien ist in Bezug auf den Netzzugang nicht zu beanstanden; Fehler wurden dort bezüglich der materiellen Privatisierung der Eisenbahninfrastruktur gemacht.

Uns ist nicht bekannt, dass es europa- oder weltweit einen im Wettbewerb funktionierenden Eisenbahnmarkt gibt, in dem der Marktführer bei Transportleistungen gleichzeitig die Infrastruktur betreibt.

Die teilweise als Beispiel angeführten Märkte in den USA; in Japan und in Neuseeland sind nicht vergleichbar. In den USA ist die Eisenbahn nur im Güterverkehr bedeutsam. Hier ist die Infrastrukturbetrieb durch die relativ niedrigen Anforderungen eigenwirtschaftlich, so dass Marktmechanismen hier greifen. Zudem gibt es keinen „Marktführer“, so dass die Abhängigkeiten wesentlich geringer sind. In Japan sind auf den wirtschaftlich relevanten Strecken drei Unternehmen am Markt; auch hier fehlt ein ausgeprägter Marktführer. Das von der Deutschen Bahn AG angeführte - vermeintlich positive - Beispiel für ein börsennotiertes integriertes Eisenbahnunternehmen Neuseeland zeigt bei näherer Betrachtung erhebliche Mängel. Die Eisenbahn wurde im Jahr 1993 vertikal integriert verkauft und 1996 an die Börse gebracht. Ähnlich wie in Großbritannien ist auch hier die Infrastruktur in einer erheblichen Krise, derzeit wird der Rückkauf durch den Staat diskutiert. Wettbewerb findet hier nicht statt.

- *Verbessern nach Ihrer Einschätzung die im Gesetzentwurf vorgesehenen Neuregelungen die Wettbewerbsbedingungen des Eisenbahnverkehrs im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern? Tragen diese Neuregelungen dem verkehrspolitischen Ziel, „mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen“, Rechnung?*

Die vorgesehenen Regelungen verbessern nach unserer Auffassung die Rahmenbedingungen des Verkehrsträgers „Schiene“ nur partiell. Für ein nachhaltiges Wachstum wäre es erforderlich, im Bereich der eigenwirtschaftlichen Sparten Güterverkehr und Personenfernverkehr Neuverkehre auf die Schiene zu lenken. Zumindest im Personenfernverkehr sind hier keine neuen Impulse zu erwarten, da das Vertrauen neuer Betreiber in einen unabhängigen Netzbetreiber nach wie vor nicht hergestellt sein wird.

Eine grundlegende Verbesserung ist nach unserer Auffassung nur mit einer Trennung von Netz und Betrieb möglich.

Weiterhin halten wir das in der EIBV-E neu vorgesehene Instrument des „Rahmenplans zur Erhöhung der Fahrwegkapazität“ bei überlasteten Fahrwegen für nicht praxistauglich, da der

Neu- und Ausbau von Eisenbahninfrastruktur in der Regel nicht mit Eigenmitteln des Infrastrukturbetreibers möglich sein wird. Vielmehr ist er auf Zuschüsse der öffentlichen Hand angewiesen, die im Bundesschienenwegeausbaugesetz geregelt sind. Beide Gesetzeswerke müssen in ihren Regelungen stärker miteinander verzahnt werden, um sicherzustellen, dass Investitionsmittel des Bundes dort eingesetzt werden, wo tatsächlich Kapazitätsengpässe bestehen. Zudem ist es erforderlich, dass eine neutrale Institution darüber entscheidet, an welcher Stelle und mit welcher Priorität Kapazitätsengpässe beseitigt werden.

- *Wie bewerten Sie das Spannungsfeld zwischen geltendem Aktienrecht einerseits und der europarechtlichen Forderung nach Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers?*

Wir sehen hier erhebliche Konflikte, da sich aus Aktienrecht ein Weisungsrecht des Konzerns an die verbundenen Unternehmen ergibt. Dieses ist mit der europarechtlichen Forderung nach Unabhängigkeit bestimmter Entscheidungen des Infrastrukturbetreibers nicht vereinbar. Für nähere Ausführungen verweisen wir auf die Antwort auf Frage 5 der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen sowie auf die Antwort auf Frage 11 der Fraktionen von CDU/CSU und FDP.

- *Die den Eisenbahnverkehr regulierenden Vorschriften sind zwischen dem Gesetzgeber (AEG) und dem Ordnungsgeber (insbesondere EIBV) aufgeteilt: Erscheint Ihnen diese Aufteilung sachgerecht und praktikabel? Müsste – mit Blick auf Artikel 80 Abs. 1 GG – Inhalt, Zweck und Umfang der Verordnungsermächtigung im AEG möglicherweise konkreter gefasst werden?*

Nach unserer Auffassung sollte in stärkerem Maße berücksichtigt werden, dass Grundentscheidungen in einem formellen Gesetz getroffen werden müssen.

Aus unserer Sicht sollten daher folgende Sachverhalte im Gesetz und nicht in der Verordnung geregelt werden:

- Vorrangkriterien: Bisher wurde die Sonderstellung der vertakteten Verkehre im Gesetz festgeschrieben (AEG § 14 Absatz 1). Aufgrund der wesentlichen Bedeutung dieser Vorrangeinräumung halten wir eine solche Normierung im Gesetz auch weiterhin für erforderlich. Der SPNV muss als Aufgabe der Daseinsvorsorge unter einen

besonderen Schutz gestellt werden, da hier nicht alle Mechanismen des Marktes anwendbar sind. Berücksichtigt man, dass in der Rechtsverordnung eine im Gesetz normierte Grundentscheidung auszugestalten ist, kann die vorgenommene detaillierte Regelung bezüglich der Vorrangstellung einzelner Verkehrsarten durchaus der EIBV überlassen bleiben, was auch eine notwendige Flexibilität garantiert.

- Weiterhin sollte angestrebt werden, Regelungsinhalte, die ggf. in Konkurrenz zur Regelungen anderer Rechtsbereiche stehen (z.B. Wettbewerbsrecht, Aktienrecht), im Gesetz und nicht in der Verordnung zu regeln.

Eine verfassungsrechtliche Beurteilung, ob die Ermächtigungsgrundlage im Gesetz ausreichend ist, ist uns nicht möglich.

Im übrigen erscheint nach unserer Auffassung die vorgenommene Aufteilung sachgerecht und praktikabel.

- *Halten Sie es für sinnvoll, in § 1 des allgemeinen Eisenbahngesetzes einen allgemeinen Programmsatz anzufügen, der die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen für alle Eisenbahnunternehmen in Deutschland fordert und zugleich die zuständigen Behörden des Bundes und der Länder auffordert, dafür Sorge zu tragen, dass wettbewerbsbeschränkende und unlautere Verhaltensweisen ausgeschlossen werden?*

Wir unterstützen die vorgeschlagene Zielstellung uneingeschränkt und plädieren auch für die Aufnahme eines solchen programmatischen Satzes in § 1 des allgemeinen Eisenbahngesetzes. Für weitere Ausführungen verweisen wir auf die Antwort auf Frage 12 der Fraktionen CDU/CSU und FDP.

Ad 2) Anbieterübergreifende Fahrgastinformationen und Ticketausstellung

- *Halten Sie das im Koalitionsvertrag enthaltene „Ziel eines attraktiven öffentlichen Verkehrssystems mit anbieterübergreifenden Fahrgastauskunft und einem „Ticket von Tür zu Tür“ als förderlich, um im Zuge des gewünschten zunehmenden Wettbewerbs unter den Anbietern im Schienenpersonenfernverkehr neue Fahrgäste für die Bahn zu gewinnen?*



Wir halten es für unabdingbar, eine anbieterübergreifende Fahrplanauskunft sicherzustellen. Das Verkehrssystem Schiene ist – auch unter Einbezug des Vor- und Nachlaufs im gesamten ÖPNV – ein stark vernetztes System. Mit zunehmendem Wettbewerb werden in der Reisekette zunehmend unterschiedliche Anbieter genutzt werden. Derzeit ist die Deutsche Bahn AG marktführendes Unternehmen im Bereich der bundesweiten Fahrplaninformation. Daher besteht vermutlich bereits heute die kartellrechtliche Verpflichtung der Deutschen Bahn AG, Dritte in ihre Auskunftssysteme aufzunehmen. Wir halten es dennoch für erforderlich, auch im Eisenbahnrecht die Verpflichtung zur gegenseitigen Aufnahme in Fahrplaninformationsmedien zu regeln.

Zielführend ist aus unserer Sicht, die Vorhaltung von Fahrplandaten einer neutralen Institution (z. B. dem Netzbetreiber) zu übertragen. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass Online-Informationssysteme zunehmend nicht nur auf Basis der Soll-Daten (Fahrplan), sondern der Ist-Daten (Echtzeit) arbeiten. Nur so kann der Kunde über Verspätungen, Zugausfälle oder aktuelle Umleitungen informiert werden. Diese Fahrplan-Ist-Daten liegen in Echtzeit beim Netzbetreiber ohnehin vor. Falls sich hier unternehmensspezifische Lösungen etablieren, wird eine unternehmensübergreifende Fahrplanauskunft nur noch ineffizient und mit hohem finanziellen Aufwand durchführbar.

Wir erachten es als zielführend, den Fahrgästen einen durchgehenden Vertrieb von Fahrkarten zwischen Bahnhof und Bahnhof, unabhängig vom Verkehrsunternehmen, anzubieten. Im SPNV ist dies unbedingt erforderlich, da es hier innerhalb des Systems Schiene einen Wettbewerb um den Auftrag und nicht um den Kunden gibt. Im Fernverkehr sind Unternehmenslösungen in Tarif und Vertrieb sinnvoll, um ggf. Neukunden durch neue Tarifmodelle oder Vertriebswege zu gewinnen. Jedoch sollte auch hier ein übergreifender Dachtarif bestehen (ähnlich wie in Großbritannien).

Ein Ticket von Tür zu Tür, also unter Einschluss des Vor- und Nachlaufs im Nahverkehr, halten wir für grundsätzlich fahrgastfreundlich und zielführend. Vor einer gesetzlichen Normierung sollte hier aber nochmals das Verhältnis von Nutzen und Aufwand überprüft werden.

- *Wird Anbietern von Schienenpersonenverkehr mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf ein Rechtsanspruch zum Zugang der Infrastruktur der Fahrgastinformation eingeräumt? Wie könnte ein diskriminierungsfreier Zugang zur Infrastruktur der Fahrgastinformation geregelt werden*

Für den wichtigen Bereich der von den Transportunternehmen betriebenen Fahrgastinformation vor Fahrtantritt (z. B. Kursbuch, Fahrplanauskunftssystem der Deutschen Bahn AG im Internet) enthält der vorliegende Gesetzentwurf keine Regelungen. Ein Zugangsanspruch zu den Medien der Deutschen Bahn AG ergibt sich hier vermutlich aus dem Kartellrecht. Dieser Anspruch gilt jedoch nur einseitig, d. h. das marktbeherrschende Unternehmen muss den Zugang gewähren. (Umgekehrt müsste ein Wettbewerber der DB AG vermutlich keinen Zugang zu Informationsmedien gewähren). Wir halten es daher für sinnvoll, im AEG eine Pflicht zur Aufnahme von Angeboten Dritter – gegen ein angemessenes Entgelt - in zentrale Informationsmedien aufzunehmen.

Bezüglich der vom Betreiber der Bahnhofsinfrastruktur betriebenen Fahrgastinformation auf den Bahnhöfen enthält die Verordnung (EIBV-E) einzelne Regelungen. Wir halten es für erforderlich, diese Regelungen zu ergänzen (vgl. beiliegende Stellungnahme zur EIBV-E vom 19.07.2004).

- *Welche Rahmensetzungen müsste der Bund treffen, damit sich ein alle Anbieter verpflichtendes Ticketvertriebssystem etabliert, welches dem Kunden unabhängig von der Zahl der genutzten Anbieter ein Ticket von Tür zu Tür offeriert?*

Wir halten es für erforderlich, zumindest im SPNV die Pflicht der Unternehmen zur Kooperation für Tickets zwischen Bahnhof und Bahnhof festzuschreiben. Hierzu könnte der bestehende § 12 Absatz 1 des AEG entsprechend präzisiert werden. Wir sind der Auffassung, dass ein unternehmensunabhängiger Dachtarif im SPNV entwickelt werden muss. Hierzu könnte der bestehende Nahverkehrstarif der Deutschen Bahn AG (BBP, Tarifteil C) zu einem solchen unternehmensneutralen Tarif weiter entwickelt werden. Entsprechende konzeptionelle Eckpunkte sind zwischen der Deutschen Bahn AG und den NE-Bahnen bereits ausgearbeitet worden.



Bezüglich eines bundesweiten Ticketing von Tür zu Tür verweisen wir auf die Ausführungen unter dem vorletzten Spiegelstrich.

- *Gibt es im internationalen Vergleich beispielhafte Lösungen für die Umsetzung der Zielsetzung einer anbieterübergreifenden Fahrgastauskunft und einem Ticket von Tür zu Tür“?*

Mit seinem Ansatz seiner durchgängigen Fahrplanauskunft DELFI auf der Basis der Auskunftssysteme der Bundesländer sowie der DB AG ist Deutschland in Europa auf nationaler Ebene derzeit führend. Darüber hinaus möchten wir auf folgende Lösungen einer Fahrplanauskunft von Tür zu Tür hinweisen:

- In Großbritannien ist eine unternehmensunabhängige landesweite Fahrplanauskunft im Aufbau (www.transportdirect.com – derzeit noch Testbetrieb -) Die EVU sind auf gesetzlich geregelter Basis verpflichtet, ihre Fahrplandaten (Soll und Ist) hierfür zur Verfügung zu stellen. Schwierigkeiten ergeben sich jedoch bei der Integration lokaler, ganz überwiegend privat betriebener Verkehre.
- In Schweden erfolgt eine (durch eine Servicegesellschaft betriebene) landesweite Fahrplanauskunft, die ebenfalls unternehmensneutral ist. Hier sind alle Schienenverkehre sowie Regionalbusse und –züge integriert; die großen städtischen Ballungsräume fehlen derzeit noch. (www.samtrafiken.se). An der Integration von Flügen wird gearbeitet.
- In Tschechien besteht eine von der Tschechischen Staatsbahn im Auftrag des Verkehrsministerium betriebene landesweite verkehrsmittelübergreifende Fahrplanauskunft für Bus und Schiene (www.vlak.cz).

Auf internationaler Ebene hat sich inzwischen das aus einem EU-Forschungsvorhaben hervorgegangene Auskunftnetzwerk EU-Spirit etabliert. Regionale und nationale Auskunftsbetreiber in Dänemark, Schweden und Deutschland bieten länderübergreifende Verbindungen durch eine Verknüpfung bestehender Auskunftssysteme im Internet an. Weitere Partner – auch in den EU-Beitrittsländern – sind interessiert. Die Auskünfte erhält man dabei nicht in einem gesonderten System, sondern im jeweiligen bestehenden Auskunftssystem. EU-Spirit



ist betreiberneutral und multimodal, d. h. es können im Fernverkehr Bahn- und Flugverbindungen angeboten werden.

Lösungen für ein landesweites Ticket von Tür zu Tür, also unter Einschluss des Vor- und Nachlaufs im ÖPNV, sind uns europaweit in einem größeren Flächenland nicht bekannt.

In der Schweiz gibt es ein landesweites Tarif- und Vertriebssystem für die Schiene unter Einschluss der Privatbahnen, die hier traditionell in hoher Zahl bestehen. Allerdings stehen hier die Privatbahnen zumeist nicht im Wettbewerb zur Staatsbahn SBB. Das Modell in der Schweiz zeigt, dass ein unternehmensübergreifender Tarif und Vertrieb mit anschließender Einnahmenaufteilung organisatorisch problemlos zu bewältigen sind.

In Großbritannien besteht für die Schiene ein unternehmensneutraler Dachtarif. Da dieser zumeist teurer ist als die Unternehmenstarife, hat er nur eine geringe Bedeutung. Auch hier sind keine gravierenden Umsetzungsprobleme bekannt.

Ad 3) Stilllegung und Entwidmung von Eisenbahninfrastruktur

- *Halten Sie die derzeit geltenden Regelungen zur Widmung, Umwidmung und Entwidmung von Eisenbahninfrastruktur im Lichte der bisherigen Praxis für ausreichend?*

Im Gegensatz zur Stilllegung einer Eisenbahninfrastruktur, die in § 11 AEG geregelt ist, sind Widmung, Umwidmung und Entwidmung von Eisenbahninfrastruktur nicht speziell normiert. Die entsprechenden Verfahren hierzu fußen nach unserer Kenntnis auf Rechtsprechung bzw. Verwaltungserlassen auf Grundlage allgemeiner verwaltungsrechtlicher Vorschriften.

Die Regelungen zur Stilllegung von Eisenbahninfrastruktur sind aus unserer Sicht änderungsbedürftig (vgl. nachfolgende Fragen).

Bezüglich der Widmung von Strecken sind uns Probleme bei der Entwidmung nicht mehr genutzter Eisenbahnflächen bekannt. Hier besteht teilweise ein Spannungsfeld zwischen Kommune, die sich auf die kommunale Planungshoheit beruft, und dem jeweiligen Besitzer der Eisenbahnflächen. Es ist strittig, ob Kommunen ein Antragsrecht zur Entwidmung von



Eisenbahnfläche haben oder nicht. Vor diesem Eindruck halten wir es für sinnvoll, eine entsprechende gesetzliche Regelung zu prüfen.

- *Wie beurteilen Sie den Ansatz, betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen, die nach dem Regionalisierungsgesetz zuständigen Behörden und die zuständigen Träger der Landes- und Regionalplanung nach dem Raumordnungsgesetz am Verfahren zur Entwidmung bzw. Umwidmung von Eisenbahninfrastruktur zu beteiligen?*

Dieser Ansatz wird von uns positiv gesehen. Auf den Handlungsbedarf, das – der Entwicklung in der Regel vorangehende - Verfahren der Stilllegung bestehender betriebsfähiger Eisenbahninfrastruktur zu präzisieren, wird weiter unten eingegangen.

Aus verkehrspolitischen Gründen ist es wünschenswert, vor einer Entwidmung von Eisenbahnflächen zu prüfen, ob für diese Flächen Planungen (z. B. Reaktivierung von Strecken, zusätzliche Kreuzungsbahnhöfe, Ausbau von Bus-Schiene-Schnittstellen) bestehen. Dieser Schritt, der nicht durch das Stilllegungsverfahren nach § 11 AEG ersetzt werden kann, könnte durch eine Einbeziehung der SPNV-Aufgabenträger geschehen. Ob dies einer gesetzlichen Regelung bedarf oder ob eine Ergänzung der einschlägigen Präsidialverfügung des Eisenbahnbundesamtes ausreichend ist, wäre zu prüfen.

- *Wie beurteilen Sie die heutige Regelung zur Abgabe und Stilllegung von Eisenbahninfrastruktureinrichtungen (§11 AEG) nach der derzeitigen Verfahrenspraxis, insbesondere vor dem Hintergrund möglichst viel Verkehr auf der Schiene abzuwickeln?*

Die derzeitigen Regelungen sind nach unserer Auffassung nicht ausreichend, um wirksame Alternativen zu einer Stilllegung der Eisenbahninfrastruktur zu entwickeln. Die Regelungen sind daher dringend änderungsbedürftig.

Der Begriff der „Unzumutbarkeit“ des Betriebs einer Infrastruktur als Voraussetzung zur Stilllegung von Eisenbahninfrastruktur (§ 11 Absatz 1 AEG) ist zu unbestimmt. Die DB Netz AG führt in der Praxis hier vielfach aus, dass die Einnahmen aus Trassenentgelten die Aufwendungen übersteigen. Dies kann jedoch nicht maßgeblich sein, da Trassenpreise pauschaliert für alle Strecken innerhalb einer Kategorie gelten. Es ist somit folgerichtig, dass es Strecken

mit überdurchschnittlichen und solche mit unterdurchschnittlichen Aufwändungen gibt. Die DB Netz AG müsste also darlegen, dass entweder die Aufwändungen zum Weiterbetrieb der Strecke unabsehbar und überdurchschnittlich gestiegen sind oder die Einnahmen entsprechend gesunken sind.

Weiterhin müssen die Regelungen zu den Verhandlungen mit Dritten konkretisiert werden. Derzeit hat es die DB Netz AG selber in der Hand, die Verhandlungen z. B. durch überhöhte Preisforderungen scheitern zu lassen. Außerdem ist die Frist von drei Monaten zu kurz, um ein Verhandlungsergebnis zu erzielen.

Ebenso haben die Regelungen des § 26 BEZNG, nach denen unter bestimmten Voraussetzungen eine Übertragung von Liegenschaften der DB AG auf Gebietskörperschaften möglich ist, keinerlei Praxiswirkung entfaltet. Uns ist kein Fall bekannt, in dem nach dieser Regelung Eisenbahninfrastruktur übertragen wurde. Die Gründe hierzu liegen u. a. an den praxisfremden und vergaberechtlich problematischen Voraussetzungen (z. B. der Verknüpfung mit der Bereitschaft eines Eisenbahnunternehmens des Bundes zum Erbringen von Verkehrsleistungen) und der unnötig hohen Bindungswirkung an die Betriebspflicht (30 Jahre). Wir halten es für erforderlich, auch diese Regelungen mit dem Ziel zu überarbeiten, dass der Aufgabenträger des SPNV einen Rechtsanspruch auf Übertragung der Infrastruktur erhält, falls der derzeitige Infrastrukturbetreiber eine Strecke nicht mehr oder nicht mehr in der gebotenen Qualität betreiben will oder kann. Ggf. sollten diese Regelungen auch aus systematischen Gründen in das AEG übernommen werden. Eine Präzisierung dieser Regelungen scheint auch deshalb geboten, da es offensichtlicher Wille des Gesetzgebers ist, die Übernahme der Infrastruktur durch die öffentliche Hand zu regeln. Somit muss dies auch praxisgerecht ausgestaltet werden.

Weiterhin sind die heutigen Regelungen des § 11 AEG in Bezug auf die Verringerung der Kapazität praxisfremd. Die Verringerung der Kapazität einer Strecke bedeutet den Rückbau von Bahnhofsgleisen (zur Überholung und/oder Kreuzung), den Rückbau ganzer Bahnhöfe, den Rückbau von Zugfolgestellen oder die Verringerung von zwei auf ein Streckengleis. In keinem dieser Fälle ist es sinnvoll möglich, dass ein Dritter die Eisenbahninfrastruktur betreibt. Es ist weder betriebstechnisch noch wirtschaftlich darstellbar, dass beispielsweise die DB Netz AG das durchgehende Hauptgleis eines Bahnhofs betreibt und ein Dritter das

Überholgleis. Somit ist es nicht zielführend, bei der Verringerung der Streckenkapazität auf eine Übernahme durch Dritte abzustellen. Vielmehr müssen die Voraussetzungen präzisiert werden, unter denen ein Infrastrukturbetreiber die Streckenkapazität verringern darf. Insbesondere müssen für kapazitätsverringende Maßnahmen an überlasteten Strecken (neu eingeführt in EIBV-E) sehr strenge Maßstäbe gelten.

Wir empfehlen hier eine Evaluierung des in Österreich verwandten Modells. Hier werden die vom Netzbetreiber zur Stilllegung vorgesehenen Strecken in einem durch die öffentliche Hand gesteuerten Verfahren ausgeschrieben. Hierdurch wird abgesichert, dass das öffentliche Interesse und nicht das unternehmerische Interesse des aktuellen Infrastrukturbetreibers im Vordergrund des Verfahrens stehen.

- *Wie beurteilen Sie unter verkehrlichen und rechtlichen Aspekten den Ansatz, von bundeseigenen Infrastrukturunternehmen nicht mehr wirtschaftlich zu betreibende Schieneninfrastruktur kostenfrei (bei mehreren Bewerbern gegen Höchstgebot) an Dritte Weiterbetreiber zu vergeben?*

Wir würden eine solche Regelung ausdrücklich begrüßen. In einem solchen Verfahren wäre jedoch sicherzustellen, dass der neue Betreiber die Infrastruktur auch tatsächlich betreibt und die Strecke nicht aus sonstigen Gründen (z. B. Spekulation mit Grundstücken/Immobilien) betreibt. Wir möchten jedoch anregen, bei Strecken mit überwiegendem SPNV-Betrieb die Infrastruktur zunächst dem Aufgabenträger des SPNV anzubieten. Dieser könnte die Strecke in sein Eigentum nehmen und den Betrieb der Infrastruktur an ein von ihm zu beauftragendes Eisenbahninfrastrukturunternehmen vergeben. Dies entspräche auch der Intention des in der vorangehenden Frage erörterten § 26 BEZNG.

Aus verkehrlicher Sicht ist ein geordnetes Verfahren zur Streckenabgabe unbedingt erforderlich (vgl. auch Ausführungen zur vorangehenden Frage). Angesichts knapper werdender öffentlicher Mittel und dem geplanten Börsengang wird die DB Netz AG möglicherweise bestrebt sein, aus unternehmerischen Gründen das Netz zu konzentrieren. Die Entscheidung, ob eine Eisenbahninfrastruktur vorgehalten wird oder nicht, sollte jedoch – insbesondere bei SPNV-Strecken - von der öffentlichen Hand getroffen werden.

Aus rechtlicher Sicht ist eine kostenfreie Übernahme ggf. problematisch. Hier müssen ggf. getätigte Investitionen oder der Marktpreis abgelöst werden. Dass eine kostenfreie Übernahme nicht unzumutbar ist, zeigen aber Beispiele früherer Übertragungen, bei denen die Infrastruktur zum symbolischen Preis von 1 DM übergeben wurde (z. B. Streckenübertragung Düren – Jülich und Düren – Heimbach an die Dürener Kreisbahn zu Beginn der 90er Jahre).

- *Wie beurteilen Sie den Ansatz, über einen allen Netznutzern offen stehenden „Netzbeirat“ alle Fragen des Netzzugangs und der Netzentwicklung zu erörtern und so die Nutzer der Eisenbahninfrastruktur stärker in die Entscheidungsfindungen der Netzbewirtschaftung einzubeziehen?*

Ein solcher Ansatz wird grundsätzlich positiv gesehen. Allerdings empfehlen wir, auch die Aufgabenträger des SPNV hier einzubeziehen, da nur diese zu Fragen der Netzentwicklung aussagefähig sind. (Die Verkehrsunternehmen haben hier nur Verträge über bestimmte Laufzeiten, die regelmäßig kürzer sind als Nutzungszeiten der Eisenbahninfrastruktur).

Die Einrichtung eines solchen Beirates kann jedoch nur dann volle Wirkung entfalten, wenn Entscheidungen oder Empfehlungen dieses Beirates auch in relevante Entscheidungsprozesse eingehen.

Ein Schwerpunkt der Arbeit eines solchen Beirats könnte in den Fragen der Netzentwicklung liegen.

Ad 4) Berichtspflicht von Eisenbahnunternehmen nach Artikel 6 Absatz 3 der EU-Richtlinie 91/440/EWG.

- *Halten Sie es für sinnvoll, den Eisenbahnunternehmen im Rahmen des Gesetzentwurfes eine Berichtspflicht über die eingeleiteten Maßnahmen zur organisatorischen Trennung nach § 9 Abs. 1 c des allgemeinen Eisenbahngesetzes aufzuerlegen?*

Wir halten es für sinnvoll, den Eisenbahnen eine entsprechende Berichtspflicht aufzuerlegen.

Insbesondere sollte die Deutsche Bahn AG darlegen, welche Maßnahmen sie zur Sicherstellung einer unabhängigen Entscheidungsfindung gegenüber dem heutigen Zustand treffen möchte. Der BAG-SPNV sind Fälle bei der Erstellung des Jahresfahrplans 2005 bekannt, bei denen bei Trassenkonflikten zwischen Zügen des Hochgeschwindigkeitsverkehrs und des SPNV durch die DB Netz AG ohne erkennbaren sachlichen Grund zugunsten des Hochgeschwindigkeitsverkehrs entschieden wurde. Dies kann als Indiz für eine mögliche Einflussnahme auf Trassenentscheidungen gewertet werden.

- *Wie kann die Bundesrepublik Deutschland ohne eine Berichtspflicht der Unternehmen ihrer Verpflichtung, den Nachweis anzutreten, dass mit der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht die Ziele der Richtlinie erreicht werden, gerecht werden?*

Es ist in jedem Fall erforderlich, dass die neu eingerichtete Trassenagentur im Rahmen ihrer Tätigkeit stichprobenartig die Entscheidungswege der Zuweisung von Trassenkapazität und der Entgeltbildung überprüft.

Ad 5) Verbot von Doppelmandatierungen nach § 9 a Abs. 1 AEG

- *Wird die in § 9 a Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 6 AEG vorgenommene Beschränkung der Doppelmandatierung den Europarechtlichen Anforderungen gerecht?*

Wir sehen hier einen Widerspruch zwischen dem im Aktienrecht geregelten Weisungsrecht des Konzerns und dem Verbot der Doppelmandatierung im AEG-E. Für nähere Ausführungen verweisen wir auf die Antwort auf Frage 11 der Fraktionen CDU/CSU und FDP.

- *Sofern Sie der Auffassung sind, dass die im Gesetzentwurf enthaltenden Regelung zum Verbot von Doppelmandatierung nicht ausreichend ist: Auf welche andere Weise könnte das Verbot von Doppelmandatierungen geregelt werden?*

Unseres Erachtens kann die in § 9a Abs. 1 Nr. 1 AEG statuierte Unabhängigkeit des Infrastrukturunternehmens vom Eisenbahnverkehrsunternehmen nur dadurch erreicht werden, indem die DB Netz AG nicht mehr unter dem Dach der Holding als beherrschtes Unternehmen angesiedelt ist sondern eine eigenständige bzw. entherrschte AG wird. Nur so kann wirksam eine Einflussnahme des Konzernvorstandes ausgeschlossen werden.

Ad 6) Privilegierung von Netzen für den Stadt- und Vorortverkehr

- *Halten Sie die Herrausnahme von Netzen, die ausschließlich oder überwiegend den Stadt- und Vorortsverkehrsdiensten dienen, mit den Zielen der Bahnreform für vereinbar?*

Eine rechtliche Sonderstellung dieser Verkehre ist aus unserer Sicht in Deutschland nicht in dem von der EU-Richtlinie 2001/14 ermöglichten Umfang erforderlich. Insofern begrüßen wir, dass der deutsche Gesetz- und Verordnungsgeber nicht vollumfänglich von diesen Ausnahmetatbeständen Gebrauch machen wird.

Durch die sowohl in AEG-E als auch in EIBV-E enthaltene Formulierung, dass die Ausnahmetatbestände erlöschen, sobald ein Zugang zu dieser Infrastruktur beantragt wird, werden sich hier nach unserer Einschätzung keine negativen Auswirkungen ergeben.

- *Welche Gründe sprechen nach Ihrer Ansicht für eine Privilegierung solcher Netze gegenüber den übrigen Schieneninfrastruktur und welche dagegen?*

Auch bzw. gerade Netze mit Stadt- und Regionalverkehr unterliegen dem Wettbewerb und müssen daher einen uneingeschränkten Zugang zur Infrastruktur erhalten.

Es ist jedoch sinnvoll bzw. teilweise erforderlich, für solche Netze einzelne Regelungen insbesondere der EIBV-E auszunehmen. Dies betrifft vor allem die Vorrangregelungen zum Güterverkehr sowie die Regelungen zum überlasteten Fahrweg und zum Plan zur Kapazitätserhöhung. Die Infrastruktur der Netze im Stadt- und Regionalverkehr ist in der Regel exakt auf den SPNV dimensioniert. Zusätzliche Kapazitäten für Güterzüge sind hier bewusst nicht eingeplant worden. Daher müssen Strecken, die (fast) ausschließlich auf den SPNV dimensioniert sind, von diesen Regeln ausgenommen werden.

Ad 7) Einführung einer Trassenagentur

- *Welche Aufgaben sollte die geplante Trassenagentur nach Ihrer Auffassung erfüllen?*

Die Trassenagentur sollte die Vorabkontrolle von Entscheidungen zur Trassenvergabe und zur Entgelterhebung wahrnehmen.

Weiterhin sollte die Trassenagentur auch die Ausbaustrategie des Infrastrukturbetreibers auf Diskriminierungsfreiheit überprüfen. Wir sehen hier ein erhebliches Diskriminierungspotenzial, da die DB Netz AG ihre Ausbaustrategie nach den Unternehmensinteressen ihrer Transport-Konzernschwestern ausrichten kann. Dies kann konzernfremde Eisenbahntransportunternehmen potenziell diskriminieren.

- *Kann die Trassenagentur diese Aufgabe auf der Grundlage des jetzt vorliegenden Gesetzentwurfs in sachgerechter Weise wahrnehmen?*

Wir schätzen ein, dass der vorliegende Gesetzentwurf im Grundsatz ausreichend ist, die Kontrolle der Trassenvergabe und der Entgelterhebung zu sichern. Jedoch halten wir es für erforderlich, insbesondere die in der EIBV-E enthaltenen Vorrangkriterien zur Trassenvergabe sowie das Verhältnis der normierten Vorrangkriterien (§ 9 Absatz 4 EIBV-E) zu den Rechten aus Rahmenverträgen (§ 14 EIBV-E) und zu den vom Betreiber der Infrastruktur aufzustellenden Vorrangkriterien für besondere Schienenwege (§ 20 EIBV-E) zu präzisieren. Andernfalls drohen nach unserer Einschätzung langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen zur Entscheidungspraxis der Trassenagentur, die deren Wirken faktisch lahm legen können.

Zur von uns als erforderlich erachteten Kontrolle der Ausbaustrategie fehlt eine entsprechende Regelung.

- *Sind die der Trassenagentur bzw. dem Eisenbahn-Bundesamt eröffneten Eingriffsrechte ausreichend?*

Wir verweisen auf die vorangehende Frage.



-
- *Halten Sie es für sinnvoll, in § 14 AEG eine Priorisierung bei der Trassenvergabe vorzusehen? Wie sollte diese ausgestaltet werden, um möglichst zusätzliche Personen- und Güterverkehre für die Schiene zu gewinnen?*

Wir sehen die dringende Notwendigkeit, die Vorrangregelungen für die Trassenvergabe – wie bisher auch – im Gesetz und nicht nur in der Verordnung zu regeln.

Wir halten es dabei für erforderlich, die bisherige Sonderstellung der vertakteten SPNV-Verkehre beizubehalten. Im SPNV wurden in den letzten Jahren fast flächendeckend Integrale Taktfahrpläne (ITF) eingeführt, die in den Knotenbahnhöfen Anschlüsse in alle Richtungen absichern. Diese Fahrplansysteme funktionieren nur dann, wenn bestimmte Fahrplanzeiten in den Knotenbahnhöfen eingehalten werden. Geringe Abweichungen von diesen Zeiten ziehen Anschlussverluste nach sich, die sich auch über mehrere Knoten hinweg übertragen können. Eine solche Priorisierung sollte auch als Muss-Vorschrift (wie derzeit im AEG) und nicht als Soll-Vorschrift (wie in EIBV-E vorgesehen) verfasst werden. Die EU-Richtlinie 2001/14 lässt eine solche Vorrangstellung des SPNV im übrigen ausdrücklich zu (Artikel 22, Absatz 4).

Wir sehen keinen Widerspruch darin, auch bei einer Vorrangstellung dieses vertakteten SPNV-Netzes den Güterverkehr angemessen zu berücksichtigen. Dies könnte zum Beispiel dadurch geschehen, dass in der nach EIBV-E vorgesehenen Festlegung internationaler Güterzugtrassen die – zumeist langjährig feststehenden SPNV-Takttrassen – als Vorgabe berücksichtigt werden. Wir schätzen, dass eventuelle Konflikte zwischen diesen Trassen in dieser Vorab-Phase gut gelöst werden könnten.

Wir verweisen außerdem darauf, dass von der DB Netz AG auf zahlreichen Strecken in den letzten Jahren die Kapazität deutlich verringert worden ist. Auf Strecken ohne planmäßigen Güterverkehr wurde oft die Infrastruktur so rückgebaut, dass ausschließlich der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) darauf abgewickelt werden kann. Auf weiteren Strecken mit geringem Güterverkehr wurde die Infrastruktur so zurückgebaut, dass der Güterverkehr neben dem SPNV nur noch zu bestimmten Zeiten oder nur noch in geringem Umfang durchgeführt werden kann. Werden nun auf diesen Strecken Verkehre bestellt, die nach den neuen Vorrangkriterien höherrangig sind, ist die Durchführung des SPNV nicht mehr möglich. Die-



ser Rückbau betrifft auch Strecken mit internationaler Verbindungsfunktion, z. B. die Strecken Berlin – Szczecin oder Berlin – Kostrzyn im Verkehr mit Polen, die nur noch eine begrenzte Kapazität für Güterzüge aufweisen. Werden hier zusätzliche Güterzüge oder Güterzüge in bestimmten Zeitlagen bestellt, droht auch hier eine Undurchführbarkeit der SPNV-Taktverkehre.

Konkrete Formulierungsvorschläge für entsprechende Regelungen haben wir in unserer anliegenden Stellungnahme zur EIBV-E vom 19.07.2004 unterbreitet.

- *Halten Sie es für sinnvoll, in § 14 AEG eine Verpflichtung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aufzunehmen, alle Zugangsberechtigten auf Anfrage über die verfügbare Kapazität und die bestehende Kapazitätsauslastung zu informieren?*

Die BAG-SPNV hält eine solche Verpflichtung grundsätzlich für sinnvoll. Eine größtmögliche Transparenz sehen wir darin, die Bildfahrpläne der Strecken nach dem Vorbild von Norwegen im Internet zu veröffentlichen.

(vgl. http://www.jernbaneverket.no/marked/Grafiske_togruter/).

- *Sind Fragen der Trassenqualität, bzw. der Haftung für mangelnde Trassenqualität durch den Infrastrukturbetreiber im vorliegenden Gesetzentwurf ausreichend berücksichtigt? Falls nicht, welche Regelungen wären denkbar?*

Diese Fragen sind nur in der Verordnung, nicht im Gesetz geregelt.

Die in der EIBV-E enthaltenen Regelungen sind aus unserer Sicht zu unbestimmt formuliert. Vergleichsmaßstab für mangelnde Trassenqualität ist nach den Regelungen im Verordnungsentwurf der Nutzungsvertrag zwischen Netzbetreiber und Verkehrsunternehmen, dessen Bedingungen vom Infrastrukturbetreiber als natürlichem Monopolisten faktisch vorgegeben werden können. Er wird die Verträge regelmäßig so ausgestalten, dass diese Regelungen nie oder nur unter außergewöhnlichen Umständen greifen werden. Das Ziel dieser Regelung, durch Einführung einer Pönalisierung Anreize für den Betreiber der Schienenwege zur Qualitätssteigerung zu bieten, würde nicht erreicht.

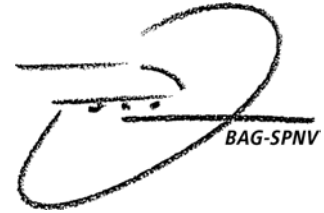


Für eine wirksame Regelung müsste der Verordnungsgeber konkrete Grundsätze der Pönalisierung und die Vergleichsgrundlage (z. B. Istzustand des Gleisnetzes) vorgeben.

Ad 8) Nutzung von Fahrzeugwerkstätten für eigene Zwecke

- *Halten Sie die in § 14 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 AEG in der Entwurfsfassung getroffene Regelung, die Betriebsanlagen der Eisenbahnen dem diskriminierungsfreien Zugang zu öffnen, für angemessen?*

Diese Regelungen werden von uns ausdrücklich begrüßt. Wir halten es jedoch darüber hinaus auch für erforderlich, die Anlagen zur Bahnstromversorgung in diese Regelungen einzubeziehen. Auf Grund der technischen Besonderheiten des deutschen Einphasen-Wechselstromnetzes ist es technisch nicht möglich, an jeder beliebigen Stelle Strom in die Fahrleitung einzuspeisen. Aus diesen Gründen ist es in Deutschland erforderlich auch die Bahnstromversorgung und nicht nur die eigentliche Fahrleitungsanlage in den diskriminierungsfreien Zugang einzubeziehen.



Beantwortung der Fragen der CDU/CSU- und der FDP-Fraktion durch
Bernhard Wewers, Vorstandsvorsitzender der BAG-SPNV

Ad 1) Stehen die Regelungen des 3. Änderungsgesetzes eisenbahnrechtlicher Vorschriften im Einklang mit den Vorgaben des EU- Eisenbahnpaketes (Richtlinien 2001/12/EG; 2001/13/EG; 2001/14/EG) und welche Regelungen müssen aus Ihrer Sicht konkret geändert werden, um die Vorgaben der EU zu erfüllen?

Die Regelungen des 3. Änderungsgesetzes stehen nach unserer Auffassung im Wortlaut weitgehend im Einklang mit den EU-Richtlinien. Die Regelungen sind jedoch oftmals zu unbestimmt oder praxisfremd formuliert, so dass wir in der tatsächlichen Umsetzung zahlreiche Schwierigkeiten befürchten. Konkrete Hinweise zu diesen Aspekten sind bei der Beantwortung der Fragen zum jeweiligen Thema aufgeführt.

An folgenden Punkten besteht aus unserer Sicht noch Nachbesserungsbedarf im Hinblick auf die unmittelbare Erfüllung von Vorgaben der EU-Richtlinien:

- Das an anderer Stelle (Frage 11) ausführlich erläuterte Spannungsfeld zwischen Aktienrecht und Eisenbahnrecht führt ggf. dazu, dass die geforderte Unabhängigkeit bestimmter Entscheidungen des Netzbetreibers nicht gewährleistet ist. Das sich aus Aktienrecht ergebende Weisungsrecht des Konzerns an das beherrschte Unternehmen steht im Widerspruch zur EU-Richtlinie. Da über das Verhältnis zwischen Aktienrecht und Eisenbahnrecht keine rechtssicheren Aussagen getroffen werden können, sehen wir in hier der Entherrschung der DB-Infrastrukturgesellschaften die einzige rechtssichere Möglichkeit, den EU-Vorgaben zu entsprechen.
- Die EU-Richtlinie 2001/14 sieht in Artikel 14 Absatz 2 eine Unabhängigkeit der Entscheidung über die Zuweisung von Trassenkapazität von Eisenbahnverkehrsunternehmen vor. Diese Unabhängigkeit bezieht sich ausdrücklich nicht nur auf die Entscheidung selbst, sondern auch auf die in Kapitel III der Richtlinie genannten weiteren Aufgaben (z. B. Kapazitätsanalyse, Plan zur Erhöhung der Fahrwegkapazität). Daraus folgt, dass auch die Entscheidungen zur Ausbaustrategie des Netzes – zumindest soweit es der Kapazitätssteigerung dient – unabhängig getroffen werden müssen. Hier fehlt im deutschen Ge-

setzentwurf eine entsprechende Regelung; der derzeitige Entwurf stellt in § 9 AEG-E ausschließlich auf die Unabhängigkeit der Trassenvergabe und die Erhebung der Wegeentgelte ab.

- Artikel 11 der EU-Richtlinie 2001/14 (Leistungsabhängige Entgeltregelung) ist in der EIBV-E unzureichend umgesetzt. Die dort vorgesehenen Regelungen werden in der Praxis keine Wirkung entfalten (vgl. auch Antwort zu Frage 7 des Kataloges von SPD und B90/GRÜNE). Der Zielsetzung der EU, den Netzbetreiber durch eine Pönalisierung der Entgelte zu einer besseren Qualität zu bewegen, wird der Entwurf in keinem Fall gerecht.
- Der Artikel 17 Absatz 3 der EU-Richtlinie 2001/14, nach der Rahmenverträge jederzeit im Interesse einer besseren Netzung des Schienennetzes geändert oder eingeschränkt werden können, ist nicht umgesetzt.

Ad 2) Ist nach den vorgesehenen Regelungen gewährleistet, dass der Betreiber der Eisenbahninfrastruktur die Entscheidungen zur Trassenvergabe diskriminierungsfrei und unabhängig von Holding und von Eisenbahnverkehrs-unternehmen der DB AG trifft?

Eine Gewährleistung einer tatsächlich unabhängigen Entscheidung ist nach unserer Auffassung nur durch eine Trennung von Netz und Betrieb zu erzielen.

Selbst bei einer wirksamen Errichtung der sog. „Chinese walls“ im operativen Bereich verbleibt in jedem Fall der Sachverhalt, dass die Vorstände und weitere Führungskräfte der DB Netz AG weiterhin dem Einfluss der Konzernspitze unterliegen. Aus Aktienrecht besteht zudem ein Weisungsrecht des Konzerns gegenüber den DB-Infrastrukturgesellschaften. Es ist zudem auch ohne eine formale Weisung kaum vorstellbar, dass sich der Vorstand der DB Netz AG eventuellen Wünschen des Holding-Vorstandes dauerhaft widersetzen wird. Die aktuellen Erfahrungen der Jahresfahrplanung 2005 lässt die Vermutung aufkommen, dass diese Einflussmöglichkeit auch genutzt wird.

Diese Konflikte benachteiligen im übrigen derzeit in der Praxis zumeist die DB Regio AG (zugunsten des DB-Fernverkehrs). Gegenüber Dritten ist hier zur Zeit – auch durch die ver-



stärkte Beobachtung durch die Fachöffentlichkeit - keine objektive Diskriminierung festzustellen.

Vor diesem Hintergrund ist es nach unserer Auffassung nicht gewährleistet, dass die Entscheidungen zur Trassenvergabe regelmäßig unabhängig von Eisenbahnverkehrsunternehmen getroffen werden. Zwar ist davon auszugehen, dass in der Mehrzahl der Fälle unabhängig entschieden wird. In strategisch wichtigen Konfliktfällen ist es jedoch nicht auszuschließen bzw. ist es sogar wahrscheinlich, dass hier eine Einflussnahme zugunsten eines DB-Transportunternehmens erfolgt.

Ad 3) Ist nach den vorgesehenen Regelungen gewährleistet, dass der Betreiber der Eisenbahninfrastruktur die Entscheidungen über die Ausbaustrategie seines Netzes in eigener Zuständigkeit und unabhängig von der Holding und den Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG trifft?

Eine unabhängige Entscheidung über die Ausbaustrategie des Netzes ist im derzeitigen Gesetzentwurf nicht vorgesehen.

Wir sehen in diesem Punkt ein erhebliches Diskriminierungspotenzial. Der DB-Konzern kann das Netz nach den unternehmensspezifischen Anforderungen seiner Transporttöchter ausbauen. Der Betreiber der Infrastruktur optimiert seine Investitionen nach anderen Kriterien (Netzauslastung durch alle Züge) als der Ersteller von Transportleistungen (Fahrgastauslastung der eigenen Züge). Ein Zielkonflikt kann bestehen, wenn entweder die Auslastung des Netzes überwiegend durch konzernfremde Züge erfolgt oder wenn Investitionen in Netzteile mit eigenwirtschaftlichem Fernverkehr mit solchen in Netzteile mit gemeinwirtschaftlichem Nahverkehr konkurrieren.

Wir empfehlen dem Gesetzgeber dringend, die Regelung zur Unabhängigkeit der Entscheidungen des Netzbetreibers auf die Ausbaustrategie des Netzes auszuweiten..

Ad 4) Sind die Gesetzesänderungen zu Regulierung und Kontrolle (neue Trassenagentur, Eisenbahnbundesamt) ausreichend und kann die DB Netz AG hinreichend gezwungen werden, etwaige diskriminierende Praktiken bei der Trassenvergabe zu unterlassen?

Wir halten die vorgesehenen Regelungen vom Grundsatz für ausreichend. Jedoch sollten die Regelungen zur Trassenvergabe insbesondere in der EIBV-E präzisiert werden, damit weniger Interpretationsspielräume und damit weniger Angriffsmöglichkeiten gegen EBA und Trassenagentur bestehen. (Entsprechende Vorschläge sind in unserer anliegenden Stellungnahme zur EIBV-E vom 19. Juli 2004 enthalten). Weiterhin schlagen wir vor, wesentliche Grundsätze der Vorrangkriterien zur Trassenvergabe weiterhin im Gesetz (bisher AEG § 14 Absatz 1, soll im AEG-E entfallen) statt in der Verordnung zu regeln. Auch die Umwandlung der Normierung der Vorrangkriterien von einer Muss-Vorschrift im heutigen AEG zu einer Soll-Vorschrift in der EIBV-E wird zu weiterer Rechtsunsicherheit führen.

Ohne eine solche Präzisierung sehen wir die Gefahr, dass Entscheidungen von Eisenbahnbundesamt und Trassenagentur häufig vor Gericht angegriffen werden und so eine wirksame Regulierung zumindest in den Anfangsjahren blockiert wird.

Weiterhin sollten die Ausweisung besonderer Schienenwege (§ 20 EIBV-E) unter Genehmigungsvorbehalt des EBA gestellt werden, da nach einer solchen Ausweisung durch den Infrastrukturbetreiber besonderen Verkehrsarten der Vorrang eingeräumt werden kann. Auch hierin steckt ein erhebliches Diskriminierungspotenzial.

Entscheidend für den Erfolg von Trassenagentur und EBA bei Regulierung und Kontrolle wird auch sein, dass diese Institutionen unabhängig und ohne Einflussnahme agieren können.

Ad 5) Sind die Kompetenzen und Aufgaben der Trassenagentur ausreichend und handhabbar und von den Zuständigkeiten des EBA einerseits sowie des Bundeskartellamtes andererseits sinnvoll abgegrenzt?

Der Umfang der Aufgaben und Befugnisse der Trassenagentur ist nach unserer Einschätzung in Bezug auf die Trassenvergabe und die Entgelterhebung ausreichend geregelt. Da es sich hier aber um eine neue Tätigkeit handelt, sollten die Regelungen nach Vorliegen der Praxiserfahrungen nach zwei bis drei Jahren überprüft werden.

Ob die Abgrenzung zwischen Trassenagentur und EBA sinnvoll geregelt ist, können wir derzeit nicht einschätzen. Die Trassenagentur wird präventiv handeln und die Trassenvergabe ggf. auch verdachtsunabhängig begleiten. Das EBA hingegen wird erst im Verdachtsfall bzw. auf Antrag aktiv. Ob diese Kompetenztrennung sinnvoll ist, kann erst die Praxis zeigen.

Die Abgrenzung zum Kartellamt ergibt sich aus den verschiedenen Rechtsbereichen (Eisenbahnrecht / AEG, Kartellrecht / GWB). Die Kompetenzen sind abgegrenzt, da die zugrunde liegenden Normen unterschiedlich sind. In Einzelfällen kann es vorkommen, dass der gleiche Sachverhalt sowohl Kartell- als auch Eisenbahnrecht berührt. Somit können EBA/Trassenagentur einerseits und die Kartellbehörden andererseits möglicherweise zu unterschiedlichen Entscheidungen kommen. Dies ist aber kein Widerspruch, da es nicht ausgeschlossen ist, dass z. B. eine Entgeltregelung AEG-konform ist, aber gegen Kartellrecht verstößt.

Wir haben uns zu einem früheren Zeitpunkt während der Arbeit der „Task force“ dafür ausgesprochen, die Regulierungsbehörde beim Kartellamt anzusiedeln. Maßgeblich für die damalige Empfehlung war, dass das Thema der Regulierung von ehemaligen bzw. – im Fall der Infrastruktur - natürlichen Monopolen eher ins Know how der Kartellbehörden fällt. Zwischenzeitlich ist das EBA hier bereits in der bestehenden Rechtslage kompetent tätig, so dass wir auch den nunmehr vorgeschlagenen Weg der Ansiedlung der Regulierungsbehörde beim EBA für zielführend halten.

Ad 6) Birgt die Konstruktion, wonach im Vorfeld der Trassenvergabe die Trassenagentur tätig ist (präventiv) und das EBA vorwiegend nachträglich tätig wird (repressiv), nicht die Gefahr von Kompetenzüberschneidungen und damit verbunden Doppelarbeit beider Institutionen in sich? Ist hierbei hinreichend gewährleistet, dass nach einheitlichen Rechtsgrundsätzen entschieden wird?

Die Gefahr von Doppelarbeit und Kompetenzüberschneidung besteht grundsätzlich. Bei entsprechender Organisation der internen Abläufe im EBA kann dem aber vorgebeugt werden.

Zur Gewährleistung einer Entscheidung nach einheitlichen Rechtsgrundsätzen gilt dies sinngemäß. Allerdings wäre es hierzu hilfreich, wenn die in der EIBV-E enthaltenen Vorrangkriterien, die derzeit sehr unbestimmt gefasst sind, präzisiert werden. Als Beispiel sei der unbestimmte Rechtsbegriff der „ins Netz eingebundenen Verkehre“ genannt, der in den Vorrangkriterien nach § 9 EIBV-E genannt wird. Bei weitgehender Auslegung lassen sich unter diesen Begriff fast alle Züge fassen, so dass hier erheblicher Interpretationsspielraum besteht.

Ad 7) Wäre es sinnvoll, die Bereiche Fahrplanerstellung, Trassenvergabe und Trassenpreisfestsetzung aus der DB Netz AG herauszulösen und einer anderen Einrichtung, wie bspw. der Trassenagentur zu übertragen?

Wir würden eine solche Übertragung nicht als sinnvoll erachten. Die genannten Tätigkeiten sind unternehmerische Kernaufgaben des Betriebs der Eisenbahninfrastruktur. Eine Rückführung der Vermarktung des einzigen Produktes des Infrastrukturbetreibers käme einer Abkehr von einer unternehmerisch ausgerichteten Struktur des Eisenbahninfrastrukturbetriebs gleich. Wir halten es zwar für erforderlich, die Infrastruktur in staatlichem Besitz zu belassen, den Betrieb der Infrastruktur aber nach unternehmerischen Grundsätzen auszurichten.

Ein diskriminierungsfreies Handeln bei den genannten Tätigkeitsbereichen kann auch anders, zum Beispiel durch eine Trennung von Netz und Betrieb oder eine Entherrschung des DB-Konzerns, sichergestellt werden. Es ist hierzu nach unserer Auffassung nicht erforderlich, dass eine Behörde diese Entscheidungen selbst trifft.

Ad 8) Ist es sinnvoll, dass die Trassenagentur keiner Pflicht unterliegt, auf Antrag tätig zu werden?

Wir können ohne Praxiserfahrung nicht abschließend beurteilen, ob eine Pflicht, auf Antrag tätig zu werden, zielführend ist.

Die Trassenagentur hat nach unserer Auffassung und Interpretation die Möglichkeit, von Amts wegen tätig zu werden. Sollte ihr ein Fall von diskriminierendem Verhalten angezeigt werden, müsste sie von Amts wegen ihre Tätigkeit aufnehmen. Hierzu besteht vermutlich – ohne dass wir dies näher geprüft haben – aus Verwaltungsrecht eine Verpflichtung der Behörde. Eine speziell normierte Antragsermittlung würde vermutlich bei Unwilligkeit der Behörde auch nicht effektiv helfen, da die – gerichtliche – Durchsetzung dieses Anspruch sicherlich länger dauern würde als das Trassenzuweisungsverfahren, das sich über einen Zeitraum von wenigen Wochen erstreckt. Für die dann faktisch nur noch mögliche Ex-post-Überprüfung der Entscheidung durch das EBA besteht mit § 14a Absatz 2 bereits ein entsprechendes Antragsverfahren.

Ad 9) Ist es im Hinblick auf die Zielsetzung, rechtswidrigen und wettbewerbsschädlichen Verhalten schnell zu begegnen, sinnvoll, dass Widersprüche gegen Entscheidungen der Trassenagentur aufschiebende Wirkung haben?

Ein Widerspruchsrecht gegen Entscheidungen der Trassenagentur ist in den vorliegenden Gesetzesänderungen nicht speziell normiert. Für ein wirkungsvolles Handeln der Trassenagentur halten wir es jedoch für erforderlich, dass Widersprüche keine aufschiebende Wirkung haben. Da die präventive Kontrolle der Netzvergabe in einem sehr engen Zeitfenster stattfindet, wäre andernfalls eine zeitnahe effektive Regulierung unmöglich.

Der Infrastrukturbetreiber unterliegt grundsätzlich den Weisungen der Trassenagentur; für bestimmte potenzielle Konfliktfälle ist zudem geregelt, dass bestimmte Entscheidungen erst nach Ablauf einer Frist nach Mitteilung an die Trassenagentur getroffen werden dürfen. Hierdurch soll vermieden werden, dass die Trassenagentur vor vollendete Tatsachen gestellt wird.

Wir gehen – vorbehaltlich einer vertiefenden Prüfung - davon aus, dass Entscheidungen der Trassenagentur ein belastender Verwaltungsakt sind. Gegen einen belastenden Verwaltungsakt besteht nach Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ein generelles Widerspruchsrecht, das aufschiebende Wirkung hat. Nach § 80 Absatz 2 VwGO kann diese aufschiebende Wirkung per Gesetz ausgeschlossen werden. Wir empfehlen daher, die sofortige Vollziehbarkeit von Entscheidungen der Trassenagentur im Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz zu normieren, um die aufschiebende Wirkung auszuschließen.

Gegen Entscheidungen der Trassenagentur kann auf dem Verwaltungsgerichtsweg vorgegangen werden. Eine aufschiebende Wirkung kann ggf. durch das Eisenbahninfrastrukturunternehmen im Eilverfahren erwirkt werden. Eine Entscheidung im Eilverfahren gegen die Trassenagentur würde faktisch bedeuten, dass diese Entscheidung für den konkreten Fall endgültig ist, da das Hauptsacheverfahren regelmäßig länger dauern wird als die Fahrplanperiode. Es besteht die Gefahr, dass die Trassenagentur durch entsprechende Verfahren zu Beginn ihrer Tätigkeit bis zum Vorliegen höchstrichterlicher Rechtsprechung „ausgebremst“ wird.

Wir möchten auch an dieser Stelle nochmals anmerken, dass es auch bezüglich dieser Problematik hilfreich wäre, wenn die Vorrangkriterien in Gesetz und Verordnung präziser gefasst würden und unbestimmte Rechtsbegriffe vermieden würden. Dies würde Einfallstore für entsprechende Gerichtsverfahren zumindest verkleinern.

Ad 10) Wäre es sinnvoll – ähnlich dem Energiewirtschaftsgesetz und dem Telekommunikationsgesetz - in dem 3. Änderungsgesetz eisenbahnrechtlicher Vorschriften einen gesetzlichen Auftrag für die Monopolkommission zu normieren, nach dem alle zwei Jahre ein Gutachten zur wettbewerbspolitischen Lage erstellt wird?

Wir begrüßen diesen Vorschlag, der zu mehr Transparenz führen wird. Derzeit ist die öffentliche Meinungsbildung zu diesem Thema sehr stark durch den – nicht unabhängigen – Wettbewerbsbericht der DB AG geprägt. Dieser ist naturgemäß nicht neutral und ist Konzerninteressen unterworfen.

Ad 11) Wie ist, das im Entwurf der AEG-Novelle angelegte Spannungsverhältnis zwischen grundsätzlicher Beherrschung einerseits und teilweiser Entherrschung andererseits (Trassenvermarktung/Trassenpreisfestsetzung) der DB Netz AG bei fortbestehender Konsolidierung/Ergebnisabführung an die DB AG (Holding), aus aktien- bzw. konzernrechtlicher Sicht zu beurteilen?

Das europäische Eisenbahnpaket railway package mit den Richtlinien 2001/12 bis 2001/14 sieht zur Etablierung des Wettbewerbs auf der Schiene vor, die Netze von den Transportunternehmen institutionell bzw. organisatorisch zu trennen.

Wir sind der Auffassung, dass mit der vorgenommenen Beschränkung der Doppelmandatierung dieses Ziel nicht vollständig erreicht werden kann, da diese Regelung das Diskriminierungspotential seitens der DB Netz AG nicht beseitigt. Auch bei einer getrennten Besetzung der Aufsichtsräte ist die DB Netz AG als Betreiber der Infrastruktur in ihren Entscheidungen nicht unabhängig von dem Tochterunternehmen DB Regio AG. Die Deutsche Bahn AG als Vertragskonzern ist mit ihren Tochtergesellschaften über Beherrschungsverträge verbunden, die ein Weisungsrecht des Mutterunternehmens gegenüber den abhängigen Gesellschaften begründen. Nach geltendem Aktienrecht haben sich die Interessen der jeweiligen Tochterunternehmen dem Konzernwohl unterzuordnen, die DB AG ist als Konzernmutter den einzelnen Vorständen hinsichtlich der Leitung weisungsberechtigt. Im Interesse des Gesamtkonzerns ist der Vorstand sogar verpflichtet, Weisungen zu erteilen, wenn sie den Belangen des Gesamtunternehmens dienen. Aufgrund dieser Abhängigkeit vom Gesamtkonzerninteresse kann die DB Netz AG in ihren Entscheidungen nicht frei agieren, was für die Bereiche Trassenvergabe und Trassenpreisfestlegung aber erforderlich wäre.

Ein weiteres Problemfeld sehen wir im Verhältnis von § 9a Abs. 1 S. 2 Nr. 6 AEG-E und § 100 Abs. 2 AktG, der die persönlichen Voraussetzungen für Aufsichtsratsmitglieder festlegt. Nach dieser Vorschrift sind Doppelmandate nur bei bestimmten Konstellationen ausgeschlossen. Hier sollte genauestens geprüft werden, ob mit § 9a Abs. 1 S. 2 Nr. 6 AEG-E Doppelmandate wirksam und zweifelsfrei ausgeschlossen werden können (Gleichbehandlung).



Als Konsequenz halten wir es für erforderlich, die DB-Infrastrukturunternehmen zu entherrschen bzw. gänzlich aus dem Konzern auszugliedern.

Ad 12) Sollte – ähnlich wie in vergleichbaren Gesetzen der Telekommunikation und Energiewirtschaft – Wettbewerb als gesetzgeberisches Ziel normiert werden? Ist es sinnvoll §15 Abs. 2 AEG der veränderten Vergabeverordnung anzupassen? Ist – angesichts der nach wie vor markanten Marktbeherrschung der DB AG mit über 90% Marktanteil in den einzelnen Transportsparten – eine „asymmetrische Wettbewerbsvergabe“ abgesichert im AEG (möglicherweise auch im GWB) sinnvoll?

Wir unterstützen die Normierung des Wettbewerbs als Ziel im AEG uneingeschränkt. Wenngleich ein solcher Programmsatz keine konkrete Regelungswirkung entfaltet, kann er bei ggf. auftretenden rechtlichen Problemen als Auslegungshilfe herangezogen werden. Auch in anderen Gesetzen, wie beispielsweise dem Telekommunikationsgesetz, enthält der allgemeine Teil eine Zweckbestimmung, wozu ausdrücklich auch die Förderung des Wettbewerbs gehört. Darüber hinaus halten wir es für zielführend, ggf. Einzelregelungen in Gesetz und Verordnungen im Sinne der aufgeführten Zielstellung zu konkretisieren.

Wir halten es für weiterhin erforderlich, das Verhältnis von § 15 Absatz 2 AEG zum Kartellvergaberecht (GWB) durch den Gesetzgeber zur Schaffung von Rechtssicherheit zu präzisieren. Das Verhältnis beider Normen wurde in der Praxis durch Rechtsprechung des OLG Brandenburg ausgelegt. Dies ist jedoch kein rechtssicherer Zustand, da dieser Zustand derzeit im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission überprüft wird und auch auf dem nationalen Rechtsweg noch eine abweichende Beurteilung durch den BGH möglich ist.

Eine solche Präzisierung könnte entweder durch eine Streichung des § 15 Absatz 2 aus dem AEG erfolgen oder durch eine Klarstellung im GWB, dass dieses auf SPNV-Vergaben anwendbar sei. Grundsätzlich halten wir es aus systematischen Gründen für sinnvoll, alle Fragen der Vergabe von Leistungen im GWB (statt im AEG) zu regeln.

Eine asymmetrische Wettbewerbsvergabe halten wir nicht zwingend für erforderlich, wenn faire wettbewerbliche Rahmenbedingungen bestehen.



Ad 13) Nach dem Entwurf der Bundesregierung ist vorgesehen, dass es keine Doppelmandatierung beim Aufsichtsrat der DB Holding und dem Aufsichtsrat der DB Netz AG gibt. Wäre es sinnvoll, dieses Verbot der Doppelmandatierung auch auf operativ tätige Funktionen, wie Vorstände der Holding und Netz AG auszudehnen? Ist die im Entwurf enthaltene Regelung vereinbar mit europäischen Vorgaben, konzernrechtlichen Grundsätzen und mit der Zielsetzung einer Chinese Wall?

Wir haben bereits bei vorangehenden Fragen deutlich gemacht, dass es nach unserer Einschätzung mit den vorgesehenen Regelungen nicht sichergestellt ist, dass Entscheidungen des Netzbetreibers unabhängig von Eisenbahnverkehrsunternehmen fallen.

Aus diesem Grund halten wir eine Ausweitung des Verbotes der Doppelmandatierung für sinnvoll.

Ad 14) Kann eine echte Entherrschung der Netz AG von der Holding nicht erst dadurch erreicht werden, dass eine generelle Personenduplizität von Holdingmitarbeitern bei der Netz AG ausgeschlossen wird und ist dies gesellschaftsrechtlich machbar?

Eine tatsächliche Entherrschung setzt voraus, dass die Entscheidungsträger der DB Netz AG bzw. anderer Infrastrukturbetreiber im DB-Konzern an keiner Stelle mehr von der DB-Holding abhängig sind und dass keine Doppelfunktionen mehr bestehen. Weiterhin dürfte kein Beherrschungsvertrag zwischen den Unternehmen bestehen (Finanzholding statt Managementholding).

Ad 15) Das 3. Änderungsgesetz beschränkt die Unabhängigkeit der Netz AG von der Holding lediglich auf die Zuweisung von Zugtrassen und die Festsetzung der Trassenpreise. Wäre es nicht wirkungsvoller, ähnlich wie bei der Energiewirtschaft, die Entflechtung weiter, z.B. auf die Netzausbaustrategie, auszudehnen?

Wie wir bereits bei Frage 3 ausgeführt haben, halten wir es für dringend erforderlich, die Entflechtung zwischen Netz und Transport auch auf die Netzausbaustrategie auszudehnen. Wir sehen hier ein erhebliches Diskriminierungspotenzial.

Der Netzbetreiber investiert sein Geld nach anderen Kriterien (Auslastung des Netzes durch alle Züge) als ein Transportunternehmen (Auslastung der eigenen Züge mit Fahrgästen). Hier können Zielkonflikte entstehen, die an folgendem Beispiel deutlich gemacht werden sollen.

Der Netzbetreiber muss entscheiden, ob er eine in die Strecke A oder in die Strecke B investiert. Aus Sicht des Netzbetreibers ergibt sich beiden Strecken die gleiche Wirtschaftlichkeit der Investition. Strecke A wird weitgehend von konzernerneigenen Zügen befahren, Strecke B von konzernfremden Zügen. Mit der Investition ins Netz wird auf Strecke B (dort für das konzernfremde Unternehmen) die doppelte Fahrgaststeigerung erzielt wie auf Strecke A (dort für das konzernerneigene Unternehmen).

Ein konzernangehöriger Netzbetreiber wird in diesem Fall geneigt sein (bzw. aus Aktienrecht ggf. sogar verpflichtet sein), die Investition auf der Strecke A durchzuführen, obwohl hier ein geringerer Nutzen (Fahrgaststeigerung) entsteht.

Ein konzernunabhängiger Netzbetreiber würde hingegen die Entscheidung für die volkswirtschaftlich sinnvollere Investition auf Strecke B treffen, da er sich hier eher Mehrbestellungen und damit Mehreinnahmen erhoffen kann.

Ad 16) Macht es Sinn, dass auch ausschließlich regional tätige Bahnunternehmen die „Unabhängigkeitskriterien“ erfüllen müssen oder sollten diese von vornherein davon ausgenommen werden und welche wirtschaftlichen Folgen ergeben sich aus einer solchen Regelung für diese Unternehmen?

Aus unserer Sicht sollten – unabhängig von ihrem regionalen Zuschnitt – alle Infrastrukturbetreiber die Unabhängigkeitskriterien erfüllen, deren Infrastruktur dem Wettbewerb ausgesetzt ist. Gerade die Verkehre auf Netzen regionaler Bahnunternehmen stehen oftmals im

Wettbewerb (z. B. Regionetze der DB AG, diverse NE-Bahnen, z. B. Niederbarnimer Eisenbahn NEB im Nordosten von Berlin).

Eine Ausnahme halten wir allenfalls in speziellen Fällen (z. B. Museumsbahnen) für gerechtfertigt.

Ad 17) Wird durch die gesetzliche Auflage zur Erfüllung der Unabhängigkeitskriterien auch durch kleinere, großkonzernunabhängige Bahnunternehmen die gewünschte Mittelstandsförderung ausreichend gesichert und bleibt der Anwendervorteil gerade dieser Unternehmen mit ihrer schlanken und kostengünstigen Aufwandsstruktur erhalten, um das verkehrspolitisch angestrebte Ziel der Schienenverkehrsstärkung aufgrund von Konkurrenzfähigkeit und Preiswürdigkeit zu erreichen?

Die meisten am Markt tätigen mittelständischen Unternehmen sind reine Transportunternehmen ohne Infrastruktur. Die NE-Bahnen mit Infrastruktur sind oftmals in Konzerne eingebunden, in denen die Möglichkeit besteht, Infrastruktur-Kompetenz zu bündeln. Wir sehen daher nicht die generelle Gefahr, dass mittelständische Unternehmen über Gebühr belastet werden.

Ad 18) Wird durch den Gesetzentwurf eine effektive Abgrenzung („Chinese Wall“) zwischen Holding und Netz AG erreicht?

Wir halten die Abgrenzung für nicht ausreichend, vgl. hierzu auch die Ausführungen zu den Fragen 2, 3 und 15.

Die Abgrenzung bezüglich der Entscheidungen zur Trassenvergabe wird im Großteil der Fälle nach unserer Einschätzung funktionieren. Für strategisch wichtige Einzelfälle wird es aber nach wie vor die Möglichkeit der Einflussnahme der konzerneigenen Transporttöchter bzw. des vorseilenden Gehorsams geben.

Die Abgrenzung bezüglich der Entscheidungen zur Entgelterhebung wird nach unserer Einschätzung nicht wirksam funktionieren.

Eine notwendige und nach unserer Lesart in Teilbereichen europarechtlich vorgegebene Abgrenzung bezüglich der Netzausbaustrategie fehlt vollständig.

Ad 19) Eine Zielsetzung der Task Force „Zukunft Schiene“ war, das Verhältnis der DB Netz AG zur DB AG transparenter zu gestalten. Wird diese Zielsetzung durch das 3. Änderungsgesetz realisiert?

Zusätzliche Transparenz wird sicherlich durch das Wirken der Trassenagentur bezüglich der Trassenvergabe geschaffen. Ob diese Transparenz ausreicht, um die Ziele zu erfüllen, wird die Praxis zeigen müssen. Wir befürchten jedoch, dass es nach wie vor Schlupflöcher geben wird. Diese sehen wir insbesondere in den Entgeltsystemen. Da die unternehmensstrategische Entwicklung der Entgeltsysteme nicht transparent überprüfbar ist, sehen wir insbesondere in diesem Bereich noch die Möglichkeiten einer systematischen Querfinanzierung und Benachteiligung konzernfremder Unternehmen.

Ad 20) Die Task Force „Zukunft Schiene“ hielt in ihrem Abschlussbericht fest, dass es zur Vermeidung einer Transfervermutung öffentlicher Gelder zwischen Netz und übrigen Gesellschaften bzw. Holding sinnvoll wäre, dass

- **alle Leistungsbeziehungen zwischen DB-Gesellschaften, insbesondere zwischen DB Netz AG und anderen DB- Gesellschaften wie unter fremden Dritten (vertragliche Grundlage, Definition der Rechte und Pflichten der Vertragspartner) gestaltet werden**
- **konzerninterne Leistungsverrechnungen transparent dargestellt werden, so dass sie für einen fremden Dritten in einem angemessenen Zeitrahmen nachvollziehbar sind,**
- **Preisfindungsmechanismen, Kostenstrukturen und Leistungsumfang im Rahmen der Wirtschaftsprüfung dargelegt werden und dem Vergleichsmarktprinzip genügen.**

Werden diese Zielsetzungen der Task Force „Zukunft Schiene“ mit dem Entwurf zum 3. Änderungsgesetz eisenbahnrechtlicher Vorschriften umgesetzt?

Die Pflicht zur getrennten Rechnungsführung zwischen Netz und Betrieb besteht bereits nach heutigem Recht. Die Vermutung, dass derzeit auf direktem Wege öffentliche Gelder zwischen beiden Bereichen querverschoben werden, besteht nicht.

Allerdings besteht der Verdacht, dass die Preissysteme zur internen Verrechnung so aufgebaut sind, dass hier eine strukturelle Querverschiebung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren möglich ist. Als Beispiel sei das Trassenpreissystem genannt, das strukturell den gemeinwirtschaftlichen SPNV benachteiligt. So wird der Regionalfaktor nur vom SPNV erhoben, nicht aber vom eigenwirtschaftlichen Güter- und Fernverkehr. Auch wird der Trassenpreis auf den Neubaustrecken für den Hochgeschwindigkeitsverkehr von Experten als nicht auskömmlich bezeichnet, so dass hier immer wieder die Vermutung einer Querfinanzierung vom SPNV zum Fernverkehr geäußert wird.

In dem Gesetzentwurf erkennen wir keine Regelungen, die diese Situation verändern könnten.

Ad 21) Ist die Herstellung der Diskriminierungsfreiheit für die Nutzung von Infrastrukturnebenanlagen, wie Tankanlagen, Bahnstromversorgung, Auf- und Abstellanlagen, Verladeeinrichtungen, Rampen usw. durch die Neuregelung hergestellt und gegeben? Wie sind Fahrplanauskunft und Fahrplantarife anbieterübergreifend sicherzustellen?

Die gesetzlichen Regelungen bezüglich der Infrastrukturnebenanlagen werden von uns hier grundsätzlich als ausreichend betrachtet.

Wir halten es jedoch darüber hinaus auch für erforderlich, die Anlagen zur Bahnstromversorgung in diese Regelungen einzubeziehen. Auf Grund der technischen Besonderheiten des deutschen Einphasen-Wechselstromnetzes ist es technisch nicht möglich, an jeder beliebigen Stelle Strom in die Fahrleitung einzuspeisen. Aus diesen Gründen ist es erforderlich auch die Bahnstromversorgung und nicht nur die eigentliche Fahrleitungsanlage in den diskriminierungsfreien Zugang einzubeziehen.

Weiterhin empfehlen wir, angesichts des Streits um die Verladerampen um die Autozuverkehre zur Insel Sylt die in der EIBV-E verwandten Begrifflichkeiten zu präzisieren. Ein konkreter Vorschlag hierzu findet sich in unserer beiliegenden Stellungnahme zur EIBV-E vom 19.07.2004.



Bezüglich der anbieterübergreifenden Fahrplanauskunft und Tarife verweisen wir auf die Antwort auf Frage 2 der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen.

Ad 22) Wird das 3. Änderungsgesetz nachhaltig zu mehr intramodalen Wettbewerb führen, so dass sich die Marktanteile der DB AG von gut 90% im Schienenpersonen-nahverkehr und im Güterverkehr sowie fast 100% im Schienenpersonenfernverkehr zu Gunsten der vorhandenen und potentiellen Wettbewerbern verringern werden?

Wir halten den vorliegenden Gesetzentwurf für einen ersten Schritt in Richtung auf dieses Ziel, erwarten jedoch nicht, dass sich allein durch dieses Gesetz die Marktanteile spürbar verschieben werden.

Wir sind davon überzeugt, dass nur mehr Wettbewerb auf der Schiene der Motor für eine deutliche Verschiebung des Marktanteils sein wird. Der deutsche Eisenbahnmarkt ist jedoch nach wie vor ein monopolistisch geprägter Markt, auf dem der größte Player zugleich Besitzer der Infrastruktur ist. Um die Rahmenbedingungen für mehr Wettbewerb zu verbessern, wäre eine wirksame und vertrauenswürdige Entflechtung von Netz und Betrieb bei Trassenvergabe, Preisfestsetzung und Ausbaustrategie erforderlich. Dies erfolgt mit der vorliegenden Gesetzesnovelle bei der Trassenvergabe weitgehend, bei Preisfestsetzung und Ausbaustrategie nicht oder unzureichend.

Weiterhin ist das in Deutschland angewandte Vollkostenprinzip für die Nutzung der Schiene im intramodalen Wettbewerb schädlich für die Schiene. Hier sollte ggf. geprüft werden, ob es für den Staat kostenneutrale Modelle gibt, die Nutzer der Schienenwege nur mit den Grenzkosten zu belasten und die fixen Kosten anderweitig zu vereinnahmen.