



Anhörung des Ausschusses für Verkehr- Bau- und Wohnungswesen

am 29. September 2004

Drittes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften

Zusammenfassung

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

Gerichtswegen 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 Vorrangskriterien 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.