

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich



Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

BMVI hat im Januar 2015 den Entwurf eines „*Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich*“ vorgelegt. Wesentlicher Inhalt dieses Gesetzentwurfes ist die Umsetzung der Richtlinie 2012/34/EU („*Recast des Ersten Eisenbahnpakets*“) durch ein Eisenbahn-Regulierungsgesetz.

- Umsetzung der Richtlinie zeitkritisch, da Frist für Umsetzung in nationales Recht am 16. Juni 2015 endet
- Gesetzentwurf ist nicht vollständig zwischen den Bundesressorts abgestimmt
- Ressortabstimmung innerhalb der Bundesregierung könnte noch Änderungen mit sich bringen. Hauptstreitpunkt: Umfang der Regulierung / Einbeziehung LuFV in Regulierung
- Kabinettsbefassung frühestens August 2015, d.h. parlamentarisches Verfahren zweite Jahreshälfte
- Möglichkeit eines Vermittlungsverfahrens, ggf. in engem inhaltlichem Konnex mit der Fortschreibung des Regionalisierungsgesetzes

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§ 1 Abs. 3 E-ERegG Vorrang von Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten

16 Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten werden zitiert. Kritik: Aus Sicht der Rechtsanwender ist es unzumutbar, vor einer Anwendung des ERegG anhand von Sekundärquellen zu prüfen, ob die Vorschrift überhaupt noch gilt. Eine Konsolidierung des Standes der Rechtssetzung ist zu fordern.

§ 2 / 30 Abs. 4 E-ERegG Anwendungsbereich

Eisenbahnregulierung ist an den großen Staatsbahnsystemen ausgerichtet: Überforderung kleinerer Unternehmen.

Befreiung für kleine Unternehmen nur fakultativ bei Strukturvorgaben.

VDV fordert Ausnahme kleiner und mittelgroßer Eisenbahnen von den Vorschriften über die Struktur der Eisenbahnen und die Erhebung von Zugangsentgelten (Netzgröße < 500 km analog Stand Viertes Eisenbahnpaket seit EP-Sitzung 26.02.2014)

Alternativ: abgestufte Ausnahmen nach Netzgröße

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§§ 7 ff., 14 E-ERegG Nichtöffentliche Eisenbahnen

Vorschriften zu Strukturvorgaben für Eisenbahnen waren bislang – richtigerweise – auf öffentliche Eisenbahnen beschränkt. Nun werden sämtliche Eisenbahnen erfasst. Ausnahmen nur für Werksbahnen (§ 18). Fragwürdig: Keine Ausnahme mehr für sonstige nichtöffentliche Eisenbahnen, z.B. militärische Anschlussbahnen.

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§ 9 E-ERegG „Finanzierung“

Kritik: Unvollständige Umsetzung der Recast-Richtlinie 2012/34/EU

1.) Artikel 8 Abs. 1 Satz 1 der RL 2012/34/EU: *„Die Mitgliedstaaten entwickeln ... ihre nationale Eisenbahninfrastruktur“*. Gemeint ist die gesamte auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats vorhandene Eisenbahninfrastruktur. Gemäß Erwägungsgrund 83 der RL 2012/34/EU soll erklärtermaßen die Entwicklung des (gesamten) Eisenbahnsektors der Union gefördert werden. Folge: Die Kapitel II der RL 2012/34/EU vorgesehene *„Finanzielle Sanierung“* muss allen Eisenbahnen eines Mitgliedstaates gleichermaßen zugutekommen. Dies gilt auch für die Eisenbahninfrastruktur der nichtbundeseigenen Eisenbahnen.

2.) Artikel 8 Abs. 1 Satz 2 der RL 2012/34/EU: *„Die Mitgliedstaaten veröffentlichen zur Entwicklung ihrer nationalen Eisenbahninfrastruktur bis zum 16. Dezember 2014 nach Konsultationen mit den Beteiligten eine Leitstrategie für den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, um auf der Grundlage einer dauerhaft tragfähigen Finanzierung des Eisenbahnsystems dem künftigen Mobilitätsbedarf im Hinblick auf Instandhaltung, Erneuerung und Ausbau der Infrastruktur gerecht zu werden“*.

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§ 9 E-ERegG „Finanzierung“

Bundesrepublik Deutschland muss daher im Rahmen der Entwicklung ihrer Leitstrategie für den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur nicht nur die dauerhaft tragfähige Finanzierung der Eisenbahnen des Bundes, sondern auch die dauerhaft tragfähige Finanzierung nichtbundeseigener Eisenbahnen im Auge haben.

3.) Nach Artikel 30 der Recast-Richtlinie 2012/34/EU *„sorgen die Mitgliedstaaten – soweit angezeigt – dafür, dass zwischen der zuständigen Behörde und dem Infrastrukturbetreiber für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren eine vertragliche Vereinbarung geschlossen wird, die die in Anhang V aufgeführten Grundsätze und Eckdaten einhält.“* Der Abschluss einer solchen Finanzierungsvereinbarung ist nur dann *„nicht angezeigt“*, wenn der Infrastrukturbetreiber gemäß Art. 2 Abs. 2 oder 3 Ril 12/34/EU von der Anwendung des Kapitels IV dieser Richtlinie ausgenommen wird. Dies ist bislang jedoch nicht geschehen.

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§ 9 E-ERegG „Finanzierung“

Folge: Die Bundesrepublik Deutschland ist verpflichtet, mit der Bereitstellung von Finanzmitteln an der Instandhaltung, Erneuerung und dem Ausbau der Eisenbahninfrastruktur aller Eisenbahnen – bundeseigener wie nichtbundeseigener – mitzuwirken .

→ VDV schlägt konkrete Regelung einer verpflichtenden LuFV für alle EIU mit Laufzeit von fünf Jahren vor

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§ 9 Satz 4 E-ERegG Pflicht zur Vorlage des Geschäftsplans

EIU sollen verpflichtet werden, BNA ihren Geschäftsplan sowie die Hinweise der Zugangsberechtigten und potenziellen Zugangsberechtigten vorzulegen.

VDV: Überflüssig, da

- 1.) sämtliche relevanten Informationen über die von der BNA regulierende Eisenbahninfrastruktur in den zu veröffentlichenden Schienennetz-Nutzungsbedingungen enthalten sind,
- 2.) die Begleitung unternehmerischer Entscheidungen über Instandhaltung, Erneuerung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur und die Einsichtnahme zu Investitions- und Finanzierungsprogramme zu diesem Zweck nicht zu den Aufgaben der Regulierungsbehörde nach § 66 ERegG-E gehört. Dies gilt erst recht bei EIU, die vom Bund nicht finanziert werden. Diese Aufgaben sind im Rahmen der LuFV zu regeln und von der für sie zuständigen Behörde (im Zweifelsfalle: EBA) zu begleiten.

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§ 13 E-ERegG Zugang zu Rangierdienstleistungen

Eisenbahnverkehrsunternehmen, die Rangierdienstleistungen durchführen, werden verpflichtet, Dritten zu angemessenen, transparenten und nichtdiskriminierenden Bedingungen Zugang zu diesen Dienstleistungen und den damit verbundenen Leistungen anzubieten.

Kritik: streichen, da überflüssig und ggf. wettbewerbsschädlich

Ziel: Rangierdienstleistungen der DB Schenker Rail in Rangierbahnhöfen für Dritte verfügbar machen, um Quasi-Monopol zu brechen.

Zwischenzeitliche Entwicklung: Nahezu flächendeckendes Angebot von Rangierdienstleistern, die ihre Leistungen am freien Markt anbieten. Ihr Geschäftsmodell würde empfindlich gestört, wenn sie zur Einführung von Rangiertarifen, Antragsverfahren, Vorrangregeln, Konfliktmanagement etc. gezwungen würden. Auch andere Wettbewerbsunternehmen würden belastet, die zwar regelmäßig rangieren, dies aber nur im Rahmen eines bestimmten Auftrages. Rangierpflicht für Dritte würde deren Betriebsprogramme und Kalkulationen über den Haufen werfen.

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§ 16 E-ERegG Ausschreibung des Betriebs nicht genutzter Serviceeinrichtungen

Über zwei Jahre nicht genutzte Serviceeinrichtungen sind zum Leasing, zur Pacht oder zur Vermietung auszuschreiben

Uneinheitliche Bewertung bei den Unternehmen

Fraglich: Warum soll Eigentümer nicht mehr das Recht haben, die Serviceeinrichtung zu veräußern oder die Serviceeinrichtung selber weiter zu betreiben.

Vorschrift hat enteignenden Charakter; nach der Junktim-Klausel in Artikel 14 Abs. 3 Sätze 2 und 3 GG wären zugleich Art und Ausmaß der Entschädigung zu regeln.

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§ 18 E-ERegG / § 2 Abs. 2 E-AEG: Werksbahnen

Ausnahmeregelungen für Werksbahnen analog zum letzten Entwurf.

Werksbahnen sehen sich als Kunden der Eisenbahnen, die zum Nutznießer, nicht zum Gegenstand der Regulierung gemacht werden sollten. Es handelt sich um rein private Eisenbahninfrastrukturen, die als Bestandteil von Industrieanlagen nur für eigene Zwecke betrieben werden.

Aber: Die vorgeschlagene Lösung ist aber ein pragmatischer Schritt in die richtige Richtung.

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§ 19 Abs. 3 E-ERegG: Berichterstattung

Artikel 15 Abs. 4 Buchstabe c der RL 2012/34/EU sieht vor, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat alle zwei Jahre Bericht über den Zustand des Schienennetzes der Union berichtet. Folgerichtig hat die Regulierungsbehörde auch für eine Dokumentation des Zustands des gesamten innerstaatlichen Schienennetzes Sorge zu tragen. Dazu gehören auch die Schienennetze der nichtbundeseigenen Eisenbahnen. Die Dokumentation macht den notwendigen Finanzierungsbedarf transparent.

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§ 25 ff. E-ERegG Preisregulierung

Positiv:

- Einführung einer verpflichtenden Vorabgenehmigung der Entgelte durch BNA (ex-ante-Regulierung) → Beitrag zur Diskriminierungsfreiheit wie auch zur Rechtssicherheit
- Verfahrensgestaltung mit Spruchkammern und formalisierten Verfahrensregeln , insbesondere rechtlichem Gehör

Negativ:

- Differenzierung Grenzkosten / Vollkostenzuschlag mit Tragfähigkeitsüberlegungen bringt Risiken für Kalkulation der EVU → für EVU hat belastbare und stetige Kalkulationsgrundlage Vorrang vor Effizienzsteigerung der Infrastrukturnutzung
- Einführung der Anreizregulierung
 - ist nach Recast-RL nicht erforderlich, wenn Regelungen zur Effizienzkontrolle durch Vertrag (→ LuFV) getroffen werden
 - Fraglich, ob zu hebende Effizienzpotentiale größer sind als Kosten der Regulierung

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

Negativ:

- Einführung der Anreizregulierung (Fortsetzung)
 - Anreiz zu effizienter Bewirtschaftung ist für die Infrastrukturunternehmen im Allgemeinen bereits Aufgrund der Konkurrenz zwischen den Verkehrsträgern gegeben – überhöhte Monopolrenditen lassen sich dort kaum erzielen
 - Wesentliche kostenwirksame Rahmenbedingungen sind von den Infrastrukturunternehmen nicht bzw. nicht mehr beeinflussbar. Hierzu zählen z. B. Entscheidungen über Streckenverläufe und technische Anforderungen
 - Das Trassenpreisniveau hängt nicht zuletzt davon ab, in welchem Umfang die öffentliche Hand bereit ist, Aufwendungen für Investition und Instandhaltung im Sinne der „Daseinsvorsorge Verkehrsweg“ zu tragen. Je niedriger das öffentliche Engagement, desto höher. der Trassenpreis – und zwar unabhängig von der Regulierung
 - Das Verfahren zur Anreizregulierung selbst ist aufwendig. Und zwar sowohl für die Regulierungsbehörde als auch für die regulierten Unternehmen. Nicht zuletzt angesichts der Vielzahl kleiner und kleinster Infrastrukturbetreiber erwarten wir, dass der Nutzen aus diesem Regulierungsansatz deutlich geringer sein wird als die Kosten

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

Negativ:

- Einführung der Anreizregulierung (Fortsetzung)
 - Anreizregulierung birgt die Gefahr reiner Kostenoptimierung – zu Lasten des Kunden. Dies führt zu Fehlanreizen zum Abbau von Kapazität und Flexibilität (z.B. durch Stilllegung von Strecken und Anlagen oder den Abbau von Kreuzungs- und Überholgleisen)

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§ 33 Abs. 5 Satz 3 E-ERegG Lärmabhängiges Trassenpreissystem

Artikel 31 Abs. 5 Unterabsatz 2 Sätze 1 und 2 der Recast-RL 2012/34/EU verpflichtet die Kommission, Durchführungsmaßnahmen zur Spezifizierung der Anforderungen an lärmabhängige Trassenpreissysteme (laTPS) zu erlassen. Ein entsprechender Durchführungs-rechtsakt wurde zwischenzeitlich erlassen.

DB Netz führt laTPS bereits durch und verschärft Kriterien für lärmarme Güterzüge und Differenzierung der Trassenpreise. Damit lässt sich zwar kein Druck auf die Wagenhalter ausüben, wohl aber Anreize zur Bildung lärmarmen Züge an EVU und deren Kunden vermitteln

laTPS bei kleinen Netzen < 500 km Länge (=NE-Infrastrukturen) unsinnig, da diese zu klein für Anreizwirkung zugunsten lärmarmen Ausrüstung sind → mangels Wirksamkeit legitimer Weise nicht zu fordern

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§§ 35 III / 36 III E-ERegG Koppelung Trassen- und Stationspreise an Regionalisierungsmittel

Koppelung von Trassen- und Stationspreise für bestellte Personenverkehre an die nach dem Regionalisierungsgesetz zur Verfügung stehenden Mittel pro Land.

Kritik:

- Plumper Versuch, den an anderer Stelle auszutragenden Konflikt um die dringend gebotene Fortschreibung der Regionalisierungsmittel zu lösen
- Vollkostendeckung, die der Gesetzgeber unverändert als Regelfall definiert, erzwingt bei unterproportionaler Steigerung der Regionalisierungsmittel zwangsläufig Entgeltanhebungen in anderen Marktsegmenten → Gefahr für Fernpersonen- und Güterverkehr
- Gefahr der Erdrosselung von EIU, die ausschließlich oder mehrheitlich Einnahmen aus bestelltem Personenverkehr haben, da sie ihre Vollkosten nicht mehr erwirtschaften können → verfassungswidrig !

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§ 64 Abs 2 E-ERegG Sondermaßnahmen bei Störungen

Bei Störungen sollen die zugewiesenen Zugtrassen ohne Ankündigung so lange gesperrt werden können, wie es zur Instandsetzung erforderlich ist. *„Ob in diesen Fällen das Entgelt herabgesetzt werden muss, richtet sich nach den Schienennetz-Nutzungsbedingungen“* (Begründung Seite 85).

Kritik: Es wäre diskriminierend, wenn für eine mangelhafte Leistung das gleiche Entgelt gefordert werde wie für eine mangelfreie Leistung. Dies war bislang auch Auffassung der BNetzA

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§§ 81 ff. E-ERegG Wartungseinrichtungen

Neuregelung unter Bezug auf jährliche Marktanalysen

Kritik:

- Wartungseinrichtungen bedürfen in Anbetracht des funktionierenden Marktes keiner Regulierung. Dies ist ausdrücklich auch Haltung der Wettbewerbsbahnen, für die die Regulierung der Werkstätten mehr Probleme als Vorteile aufwirft
- Aufwand für jährliche Marktanalyse im Verhältnis zum Nutzen – so ein solcher überhaupt vorhanden sein sollte – unverhältnismäßig und damit unvertretbar. Dreijahresrhythmus reicht.

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

Anlage 1 Nr. 2 Satz 1 g) E-ERegG: Hafengebühren

Gewährung von Zugang zu „See- und Binnenhafenanlagen mit Schienenverkehr“ und zu den Leistungen, die dort erbracht werden.

Kritik:

- Formulierung entspricht Anhang II Nr. 2 Buchstabe g der RL 2012/34/EU. Sie wird dahingehend missverstanden, dass sämtliche in Häfen mit Bahnanschluss ansässige Umschlagunternehmen ihre Preise für den Güterumschlag nach den Vorgaben des Eisenbahnregulierungsgesetzes ermitteln, veröffentlichen und gegenüber jedermann gleichmäßig anzuwenden haben, und zwar auch dann, wenn sie selbst über keinen Gleisanschluss verfügen, sondern nur Umschlag Straße/Straße oder Straße/Schiff durchführen. Formulierung sollte spezifiziert werden auf „Eisenbahnanlagen in See- und Binnenhäfen“.

Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

§ 2 Abs. 1 Nr. 14 AEG

Entfall des Genehmigungserfordernisses für Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Kritik: Wirkt unbürokratisch, führt aber zu Unklarheiten, wer zu welcher Zeit in Bezug auf was verpflichtet ist

§ 14 b AEG Deckungssumme der Haftpflichtversicherung

Erhöhung der Deckungssumme von heute ca. 10 auf (2 x) 75 Mio. €.

Kritik: Maßstab ist die Katastrophe von Eschede. Die erhöhte Versicherungssumme ist unverhältnismäßig und kann nicht bzw. nur zu unverhältnismäßig hohen Preisen versichert werden. Sinnvoll: Erhöhung mit Augenmaß mit Beschränkung auf Inflationsausgleich (13,55 Mio. €). VDV hat sich insoweit mit Versicherungswirtschaft abgestimmt.