

Lenkungsreis 'Schienenverkehr'
im Deutschen Verkehrsforum

Positionspapier

**Novellierung der
Eisenbahngesetzgebung:
Anreize setzen,
Transparenz schaffen und
den Markt unterstützen**

Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG),
Bundeseisenbahnverkehrs-
verwaltungsgesetz (BEVVG)
und Eisenbahninfrastruktur-
Benutzungsverordnung (EIBV)

Juni 2004



**DEUTSCHES
VERKEHRSFORUM**

Klingelhöferstr. 7
10785 Berlin
Tel. 030 / 26 39 54-0
Fax. 030 / 26 39 54-22

www.verkehrsforum.de
info@verkehrsforum.de

Einführung

Der Verkehrsstandort Deutschland in Europa braucht faire Rahmenbedingungen, d.h. gerechten intra- und intermodalen Wettbewerb, vollständige Harmonisierung und zügige Liberalisierung auf nationaler und internationaler Ebene.

Angesichts des deutschen Umsetzungsverzuges der Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates ist eine zeitnahe und überzeugende Novellierung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG), des Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz (BEVVG) und der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) in unserem Interesse. Sie muss ein wesentliches Instrument zur Förderung des intramodalen Wettbewerbs werden. Hierbei bilden das 1. EU-Infrastrukturpaket und die Ergebnisse der sog. Task Force „Zukunft der Schiene“ die Grundlage für eine effiziente Umsetzung. Gleichzeitig dürfen wettbewerbsverzerrende und ungleiche Lösungen nicht zur Benachteiligung des deutschen Schienenverkehrs gegenüber seinen europäischen Konkurrenten führen. Eine richtliniennahe Novellierung ohne nationale Alleingänge käme dieser Forderung nach.

Der Lenkungskreis 'Schienenverkehr' im Deutschen Verkehrsforum betrachtet die Änderungen der eisenbahnrechtlichen Vorschriften aus Anlass der entsprechenden EU-Richtlinie als eine Chance, Bürokratie abzubauen und Transparenz zu schaffen und somit die Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers Schiene weiter zu steigern.

Das Positionspapier erläutert kritische Wirkungen der o.g. Novellierung, gibt Handlungsempfehlungen und zeigt potenzielle Lösungen auf. Es entstand mit der Kompetenz und dem Expertenwissen der Mitglieder des Deutschen Verkehrsforums.

Trassenanmelderechte: Zulassung von Verladern und Spediteuren (§ 14 Abs. 2 Nr. 2 AEG)

Mit der Ausweitung des Trassenanmelderechtes auf Verloader und Spediteure übernimmt der Gesetzesentwurf eine optional gewährte EU-Vorgabe. Das Ziel, Spediteure und Verloader künftig durch eine höhere Transparenz verstärkt zur Nutzung des Schienengüterverkehrs zu bewegen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Auch ist ein intensiver Austausch der EVU mit Verladern und Spediteuren zur anforderungsgerechteren Kundenbedienung und zur Schaffung von logistischen Prozessketten über die Schiene notwendig.

Ein wesentlicher Kritikpunkt seitens der EVU ist jedoch die - vor allem wegen der zusätzlichen Akteure - zunehmende Komplexität von Trassenplanung und -bereitstellung. Um Reibungsverluste für das Gesamtsystem zu vermeiden und den zusätzlichen Aufwand zu minimieren, muss eine solche Regelung zumindest um spezifische qualitative Anforderungen an die anmeldenden Unternehmen ergänzt werden, um die für einen effizienten und reibungslosen Trassenvergabeprozess zwingend erforderliche Sachkenntnis sicherzustellen.

Ein möglicher Lösungsweg ist die verbindliche Benennung eines EVU als Partner des Spediteurs bereits bei der Trassenanmeldung, so dass alle

notwendigen technischen Details bereits an dieser Stelle geklärt werden können. Das Trassenanmeldeverfahren wird im weiteren Verlauf durch diesen technischen Ansprechpartner des Kunden gegenüber dem Infrastrukturbetreiber begleitet, d.h. dieser Ansprechpartner muss sachverständig bzgl. der zahlreichen eisenbahnbetrieblichen Besonderheiten sein.

Fahrplanerstellung, Trassenpreisfeststellung und Grenzkostenermittlung

Das *Höchstpreisverfahren* als alleiniges Konfliktlösungsmittel bei der Fahrplanerstellung anzuwenden, dient weder den EVU noch dem Kunden. Die bisherige Berücksichtigung anhand einer Privilegierung für vertaktete und ins Netz eingebundene Verkehre, wie es Art. 27 Abs. 2 sowie Anhang 1 Nr. 3 Satz 4 Buchstabe g der umzusetzenden EU-Richtlinie ermöglicht, muss weiterhin Anwendung finden (EIBV § 20). Das Höchstpreisverfahren sollte die „ultima ratio“ bleiben, d.h. es bietet die Möglichkeit klarer Verhältnisse, wenn diese Vorrangkriterien nicht greifen bzw. keine Einigung zustande kommt.

Ein transparentes Koordinierungsverfahren bzgl. Fahrplankonstruktion und –abstimmung verkürzt den Erstellungsprozess und optimiert die Kapazitätsausnutzung.

Darüber hinaus ist der *zielführende Einsatz von Investitionen* – abzielend auf die Entmischung der Verkehre auf der Schiene – das am geeignetsten erscheinende Mittel, Konfliktsituationen zu reduzieren. Nur so lassen sich Nutzungskonflikte zwischen Personen- und Güterverkehr bzw. vertakteten und nicht-vertakteten Verkehren langfristig vermeiden.

Die *Grenzkostenermittlung* von Eisenbahninfrastruktur bzw. Eisenbahninfrastrukturunternehmen für rein interne Zwecke ist aufgrund des Fehlens eines anerkannten Verfahrens kaum realisierbar. Zudem wäre damit ein hoher bürokratischer Aufwand verbunden. Sollen in diesem Bereich Regelungen erfolgen, so muss dies anhand eines allgemein anerkannten Verfahrens und unter klarer Erkennbarkeit der Zielstellung erfolgen.

Eine gesetzliche Regelung, die die preispolitische Forderung beinhaltet, mindestens die durch den Zugbetrieb entstehenden Kosten als Trassenpreis festzusetzen, erfüllt alle denkbaren Regulierungsziele, eine Berichtspflicht der Grenzkosten für interne Zwecke wirkt eher kontraproduktiv.

Rahmenverträge

Rahmenverträge erfüllen den Zweck,

- den *Kunden* die notwendigen Trassen langfristig zu sichern und bezüglich ihres Leistungsangebotes Planungssicherheit zu bieten,
- den *Eisenbahninfrastrukturunternehmen* ebenfalls im Rahmen der Kundenbindung Planungssicherheit zu bieten und damit ihr Investitionsengagement langfristig zu stärken.

Jedoch schränken Rahmenverträge gleichzeitig die Flexibilität der Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Trassenvergabe ein, da Teile der Trassen bereits langfristig belegt sind.

Rahmenverträge müssen folglich hinsichtlich der zugesicherten Trassen mit ausreichenden Bandbreiten versehen werden (ggf. unter Einbezug einer Anschlusssicherung), um trotz langfristiger Rahmenverträge eine flexible kurz- und mittelfristige Handhabung der Trassen innerhalb dieser Bandbreiten zu ermöglichen.

Ebenso ist die zulässige Laufzeit von Rahmenverträgen in Abhängigkeit vom Umfang der zur Vorhaltung notwendigen Investitionen festzulegen, so dass sich beispielsweise für Hochgeschwindigkeitsstrecken Laufzeiten von 20 bis 30 Jahren ergeben können und Strecken mit geringerem Invest mit einer Kundenbindung von 5 bis 10 Jahren auskommen. Hierbei wird allerdings auch deutlich, wie wichtig die zuvor geforderten Bandbreiten für die Qualitätssicherung im System und den Erhalt der Flexibilität sind. Dieser Weg kombiniert Planungssicherheit mit höchstmöglicher Flexibilität und verhindert, dass Rahmenverträge wettbewerbshemmend wirken.

Diese Verträge sollten während einer Übergangsfrist durch eine unabhängige Stelle präventiv kontrolliert werden, um die Umsetzung der o.a. Rahmenbedingungen sicher zu stellen.

Trassenagentur und EBA

Durch die Einrichtung einer weiteren Institution steht der Schienenverkehr und insbesondere die Trassenvergabe nun in Obacht von drei konkurrierenden Behörden:

- des Eisenbahnbundesamtes (EBA) in bekannter Funktion als Repressivkontrolleur,
- der Trassenagentur des EBA als Präventivkontrolleur, sowie
- dem Bundeskartellamt.

Um Transparenz im Verfahren zu gewährleisten, die Effizienz zu sichern und die Trassenvergabe im vorgegebenen Zeitrahmen zu ermöglichen, müssen die Zuständigkeiten der Ämter klar differenziert und gegeneinander abgegrenzt werden – dies ist gegenwärtig nicht der Fall.

Besonders bedenklich erscheint die Trennung von ex-ante- und ex-post-Kontrolle, da u.U. in einem Verfahren seitens des EBA aufgrund von Nutzungskonflikten negativ über eine Trassenvergabe entschieden wird, gleichzeitig aber die gleiche Trasse bereits für die Folgeperiode bei der Trassenagentur in Bearbeitung ist. Die präventive und repressive Überwachung sollte daher in einer Hand liegen, da ansonsten Inkonsistenzen provoziert werden.

Zugang zu Werkstätten und anderen Serviceeinrichtungen

Die Ausweitung des Infrastrukturbegriffes auf Werkstätten ist von der EU nicht gefordert (Anhang II (2) der EU-Richtlinie) und ist in der im Rahmen der AEG-Novelle vorgesehenen umfassenden Umsetzung nicht praktikabel. Es sind momentan bereits ausreichend Wahlmöglichkeiten vorhanden, so dass die Regelung auf das EU-Recht zurückgeführt werden sollte. Dieses sieht erst im Falle fehlender Marktalternativen ein Zugangsrecht Dritter zu einer Serviceeinrichtung vor.

Insbesondere hinsichtlich der Liberalisierung von Fahrzeugwerkstätten, die vom EVU für eigene Zwecke geplant sind und betrieben werden, erscheint ein generelles Zugangsrecht Dritter inakzeptabel. Die kapazitive Auslegung

der Werkstatt erfolgt hier nach Eigenbedürfnissen. Ein Eingriff träge die Betreiber an empfindlicher Stelle.

Sollte bei öffentlich geförderten Werkstätten über den Rahmen der EU-Richtlinie hinaus ein Zugang Dritter für notwendig erachtet werden, so sollte dies direkt im Förderbescheid vermerkt werden.

Sicherheitsbescheinigungen

Die Beschränkung der Geltungsdauer der Sicherheitsbescheinigungen von EVU auf 5 Jahre gemäß § 14 Abs. 5 Satz 3 AEG ist nicht praktikabel. Insbesondere für kleinere EVU stellt der regelmäßige Antrag mit den erforderlichen Nachweisen einen unzumutbaren bürokratischen und kostenlastigen Aufwand dar.

Die Tätigkeit der überwachenden Behörden sollte ausreichen, entsprechende Änderungen der Zulassungsvoraussetzungen zu registrieren und entsprechend zu handeln. So sieht § 14 Abs. 7 den Widerruf der Sicherheitsbescheinigung vor, wenn die Voraussetzungen dafür nicht mehr gegeben sind. Ein regelmäßiger Verfall der Sicherheitsbescheinigung ist in der zugrunde liegenden EU-Richtlinie nicht vorgesehen. Daher sollte dieser Spielraum genutzt werden, dieses Zertifikat auch in der nationalen Gesetzgebung grundsätzlich zeitlich nicht zu beschränken oder zumindest einen deutlich längeren Zeitraum zu wählen.

Fazit

Um Mobilität zu sichern, brauchen Europas Verkehrsträger faire Rahmenbedingungen. Die Gesetzesnovellen für die Schiene müssen im europäischen Raum zu gleichen Wettbewerbsbedingungen führen. Gleichzeitig haben Transparenz und Bürokratieabbau Priorität. Das Positionspapier erläutert die Diskrepanzen, die diesbezüglich durch die Gesetzesänderungen entstehen.

Das Weißbuch der EU fordert eine Orientierung der Verkehrspolitik am Nutzer. Dieses Ziel unterstützt das Deutsche Verkehrsforum ausdrücklich. Der vorgelegte Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften und der Verordnung zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften berücksichtigt dies in den oben aufgeführten Punkten jedoch nur unzureichend.

Insbesondere Deutschland braucht als Transitland ein funktions- und leistungsfähiges System Schiene. Die Anregungen sichern einen Schritt zum langfristigen Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit unseres Wirtschaftsstandortes.

Um die zuvor genannten Globalziele der Neuordnung von AEG, BEVVG und EIBV zu erreichen, müssen jedoch die nachfolgenden Bedingungen erfüllt sein:

1. *Auflösung der Trassennutzungskonflikte* in den Knotenpunkten und Ballungsräumen durch *zielgerichtete Investitionen* und *Entmischung der konkurrierenden Verkehre*.
2. *Transparente Verfahren* bei Trassenvergabe und Fahrplangestaltung vorsehen und Konflikte nach Möglichkeit bereits in der Koordinierungsphase während des Fahrplangentwurfs lösen.

3. Das *Höchstpreisverfahren* nur als 'ultima ratio' vorsehen und von der Verpflichtung zur Darlegung der *Grenzkosten* für interne Zwecke absehen.
4. Die *Anzahl der verantwortlichen Behörden* reduzieren sowie *klare Zuständigkeiten* und *schlanke Entscheidungswege* bei den zuständigen Behörden schaffen.
5. Die *europäische Dimension* in Form der ERA frühzeitig identifizieren und Schnittstellen vorsehen, insbesondere im Hinblick auf europäische Daten zu Infrastruktur und Trassenvergabe.
6. *Verlader* und *Spediteure* bei der Trassenvergabe einbeziehen, sofern diese durch kompetente Partner für eisenbahnbetriebliche Belange beraten werden.
7. *Rahmenverträge* zur Trassennutzung mit ausreichenden *Bandbreiten* vorsehen und ihre Laufzeit auf das Invest abstimmen.
8. *Sicherheitsbescheinigungen* für EVU mit grundsätzlich unbegrenzter Laufzeit ausstellen.
9. Den Belangen kleinerer EVU Rechnung tragen, insbesondere durch die Ermöglichung einer *Ausgliederung/Übertragung von gesetzlich vorgeschriebenen Unternehmensfunktionen* bei integrierten Regionalbahnen an externe Dienstleistungsunternehmen.
10. Die Regelung zu *Werkstätten, Zugbildungs- und Zugbehandlungseinrichtungen* und anderer Serviceeinrichtungen auf die EU-Richtlinie zurückführen, d.h. den Zugang von der Verfügbarkeit von Marktalternativen abhängig machen, bzw. diesen bei öffentlicher Förderung im Förderbescheid vermerken.