



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
18(15)327-C
Stellungnahme zur ÖA am 01.06.2016

Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für
Verkehr und digitale Infrastruktur am 1. Juni 2016

Stellungnahme der Deutschen Bahn AG

zum Entwurf für ein
„Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im
Eisenbahnbereich“

Deutsche Bahn AG
Wirtschaft, Politik und Regulierung
Potsdamer Platz 2
10785 Berlin

I. Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat am 13.01.2016 den Entwurf zum „Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich“ beschlossen. Wesentlicher Bestandteil des Artikelgesetzes ist das Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG). Daneben sollen u.a. Änderungen im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) vorgenommen werden. Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung der Richtlinie 2012/34/EU (Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums - sog. Recast). Am 18. März 2016 hat der Bundesrat seine Stellungnahme zum Gesetzentwurf beschlossen und dabei weitgehende Änderungen gefordert. Nach der Gegenäußerung der Bundesregierung Anfang Mai erfolgte am 13. Mai 2016 die erste Lesung im Bundestag.

Die DB tritt für eine **1 zu 1-Umsetzung der EU-Richtlinie in deutsches Recht ein**, damit der einheitliche europäische Eisenbahnraum verwirklicht werden kann. Überschneidende Regulierungsvorgaben sollten vermieden werden, um die ohnehin schwierige Wettbewerbsposition der Schiene nicht zusätzlich zu belasten. Entscheidend ist, dass der Regulierungsrahmen verlässlich und mit unternehmerischen Investitionen vereinbar ist. Diesem Anspruch wird der vorliegende Gesetzentwurf nur zum Teil gerecht. In Summe wird er zu einer **erheblichen Verschärfung des Regulierungsrahmens führen**. Die Verschärfung ergibt sich nur zum Teil aus der europarechtlich gebotenen **Übernahme der Recast-Regelungen**, die insbesondere folgende Bereiche betreffen:

- neue Regelungen zu Serviceeinrichtungen wie Personenbahnhöfen, Terminals und Wartungseinrichtungen,
- zusätzliche Vorgaben zum Infrastrukturzugang
- und erweiterte Regelungen zur Trassenpreisbildung.

Zum anderen sollen auch zahlreiche **Regelungen** verankert werden, **die über die Anforderungen der europäischen Richtlinie hinausgehen**, obwohl die Bundesregierung betont, sie strebe eine 1 zu 1-Umsetzung an.

Im Folgenden wird zu wesentlichen Einzelaspekten des Gesetzentwurfs unter Einbeziehung der Forderungen des Bundesrates näher Stellung genommen.

II. Fünf wesentliche Punkte

1. Anreizsetzung

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung einer Anreizregulierung für Trassenpreise durch die Bundesnetzagentur vor. Die maximale Gesamthöhe der Trassenentgelte soll demnach in Zukunft für einen Fünfjahreszeitraum festgelegt und begrenzt werden. Es kommt ein Produktivitätsfaktor zur Anwendung, der dem Netzbetreiber zusätzliche Effizienzvorgaben auferlegt. Durch die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV II) zwischen Bund und DB in Verbindung mit der unternehmerischen Führung der Eisenbahnen und dem intermodalen Wettbewerb werden jedoch **bereits heute starke Effizianzanreize für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen gesetzt**. Eine **zusätzliche Anreizsetzung** wie im Gesetzentwurf vorgesehen ist daher **entbehrlich und kann die Finanzierbarkeit von Investitionen gefährden**. Sie ist darüber hinaus auch rechtlich nicht geboten, da die europarechtlichen Vorgaben explizit ein Wahlrecht von Anreizen über Mehrjahresverträge (LuFV) und Anreizen über aufsichtsrechtliche Maßnahmen (Anreizregulierung) zulassen.

Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine Kombination beider Instrumente, so sind in jedem Fall **die durch vertragliche Vereinbarungen gesetzten Anreize von einer zusätzlichen Anreizregulierung durch die BNetzA auszunehmen**. Eine **doppelte Regulierung würde die finanzielle Basis der Unternehmen aushöhlen** und zu Lasten von Leistungsfähigkeit sowie Qualität laufen. Der Gesetzentwurf sieht die Berücksichtigung der Anreize aus der LuFV grundsätzlich vor. Bei der **Ausgestaltung der Anreizregulierung** sind allerdings **noch Anpassungen erforderlich**, um die Finanzierung der Infrastruktur nicht zu gefährden. So sollten z.B. Aufwendungen für Neu- und Ausbauinvestitionen generell von der Anreizregulierung ausgenommen werden.

2. Angemessene Rendite/ Entgeltniveau

Eisenbahnen des Bundes sind **als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form zu führen**. Basierend auf den Erfahrungen vor der Bahnreform hat der Gesetzgeber diesen Grundsatz in der Verfassung verankert. Er gilt für Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen gleichermaßen. Dies bedingt, dass es möglich sein muss, mit der Verzinsung des eingesetzten Kapitals die unternehmerischen Kapitalkosten zu decken. Würde die maximal zulässige Verzinsung, wie vom Bundesrat gefordert, unterhalb der Kapitalkosten fixiert, wäre unternehmerisches Engagement in der Schieneninfrastruktur nicht mehr zu rechtfertigen.

Hinter der Forderung nach einer Absenkung des Renditeanspruchs steht oftmals der Wunsch nach einer Senkung der Trassenentgelte, um das System Schiene bezahlbar und wettbewerbsfähig zu halten. Ein in diesem Zusammenhang diskutiertes Instrument ist die generelle **Absenkung der Trassenentgelte auf Grenzkosten-Niveau**, die ebenfalls vom Bundesrat angeregt wird. Aus verkehrspolitischer Sicht ist dieser Ansatz **grundsätzlich erwägenswert**. Allerdings würde eine Realisierung die **Deckung der restlichen Kosten aus öffentlichen Mitteln** und damit eine grundlegende Neuregelung der Finanzierungssystematik voraussetzen.

3. Begrenzung der Entwicklung der SPNV-Trassenentgelte

Im neuen Regionalisierungsgesetz haben sich Bund und Länder auf eine Begrenzung des Anstiegs der Infrastrukturentgelte nach Maßgabe des Eisenbahnregulierungsrechts verständigt. Im ERegG-Entwurf führt bereits die **Festsetzung eines Preispfads im Rahmen der Anreizregulierung zu einer wirksamen Begrenzung des Anstiegs der Infrastrukturentgelte**. Dem Anliegen der Länder wird im ERegG-Entwurf zusätzlich Rechnung getragen, indem bei der Bildung der Trassenpreise im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) die pro Bundesland zur Verfügung stehenden Mittel berücksichtigt werden sollen. **Eine Kopplung der Entwicklung der Infrastrukturentgelte für den SPNV an die Dynamisierung der Regionalisierungsmittel würde dagegen mögliche Verwerfungen zu Lasten des Güterverkehrs und des Fernverkehrs nach sich ziehen**. Im Falle ungewöhnlicher Steigerungen der Vorleistungskosten müssten diese überproportional von Güter- und Fernverkehr getragen werden – trotz deren schwacher Tragfähigkeit. Dies wäre verkehrspolitisch kontraproduktiv und würde die Kunden des Güter- und Fernverkehrs schädigen.

Vollkommen systemfremd wäre zudem die – in der Stellungnahme des Bundesrates geforderte – Koppelung der Stationsentgelte an die Dynamisierung der Regionalisierungsmittel. Diese wäre mit der kostenbasierten Stationspreislogik unvereinbar. Die etablierten Finanzierungsvereinbarungen mit den Ländern basieren jedoch auf diesem System und könnten dann nicht mehr vollzogen werden. Zahlreiche von den Ländern gewünschte Maßnahmen, z.B. im Hinblick auf den barrierefreien Ausbau von Bahnhöfen, wären damit gefährdet.

4. Vorab-Genehmigung der Trassenpreise durch die Bundesnetzagentur

Trassenpreise können zukünftig erst in Kraft treten, wenn sie von der Bundesnetzagentur **in einem gerichtsähnlichen Verfahren durch neu eingerichtete Beschlusskammern genehmigt** wurden. Folgerichtig sollen von der Bundesnetzagentur **genehmigte**

Trassenentgelte in Zukunft als billige Entgelte im Sinne des Zivilrechts gelten. Nach heutigem Stand werden von der Bundesnetzagentur als regulierungskonform eingestufte Entgelte vielfach vor den Zivilgerichten angegriffen. Die Frage der Europarechtskonformität dieser Vorgehensweise liegt derzeit bereits dem Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung vor. Die Europäische Kommission beurteilt die Praxis verschiedener deutscher Zivilgerichte als europarechtswidrig. Durch den zukünftigen Ausschluss dieser Doppelregulierung wird Rechtssicherheit für den Sektor und Investitionssicherheit für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen geschaffen. Rechte Dritter werden nicht verkürzt, da sie sich im Rahmen des gerichtsähnlichen Genehmigungsverfahrens bei der Bundesnetzagentur einbringen und gegebenenfalls den Verwaltungsrechtsweg beschreiten können. Eine Schwächung dieser im ERegG angelegten Rechtsicherheit – entlang der Forderungen des Bundesrats – ist abzulehnen.

5. Verhältnismäßigkeit und Reichweite der Regulierung

Um unnötigen Aufwand zu vermeiden und die Kosten für den Sektor insgesamt zu begrenzen, sollten **Regulierungsvorgaben auf ihre Notwendigkeit, Praktikabilität und Verhältnismäßigkeit hin überprüft werden.** Positiv ist in diesem Zusammenhang zu bewerten, dass im Bereich **der Wartungseinrichtungen eine weitgehende Ausnahme von den Regulierungsvorschriften vorgesehen ist,** die bis 31.12.2020 befristet wird. Der Markt im Bereich der Wartungseinrichtungen funktioniert. Neben den DB-Unternehmen bieten zahlreiche andere Eisenbahnverkehrsunternehmen, aber auch die Bahnindustrie oder mittelständische Unternehmen Werkstattleistungen an. **Zu kritisieren ist jedoch die starre Befristung,** ohne die Möglichkeit einer dauerhaften Anwendung der Ausnahme. Außerdem sollte die Ausnahme auf sämtliche Regulierungsvorgaben erstreckt werden und auch die anderen technischen Einrichtungen wie Reinigungsanlagen umfassen, die in engem Zusammenhang mit den Wartungseinrichtungen stehen.

Nicht verhältnismäßig dagegen erscheint die von der Bundesregierung **geplante Ausdehnung des Stilllegungsregimes für Trassen auf Serviceeinrichtungen.** Dadurch müsste in Zukunft z.B. auch bei der Stilllegung einer Wartungseinrichtung oder eines Abstellgleises eine Genehmigung des Eisenbahn-Bundesamtes eingeholt und ein formalisiertes und aufwändiges Verfahren durchlaufen werden. **Hier ist dem Vorschlag des Bundesrates zuzustimmen,** der eine **Anzeigepflicht bei Stilllegung von Serviceeinrichtungen** fordert.

III. Fazit

- Die **Finanzierung der Infrastruktur ist eine zentrale Herausforderung der Schiene**. Mehr Verkehr auf der Schiene setzt eine leistungsfähige Infrastruktur voraus. Anforderungen an Infrastrukturbereitstellung, Finanzierungsrahmen und Entgeltregulierung müssen deshalb in Einklang gebracht werden.
- **Regulierungsvorgaben dürfen nicht zu Lasten von einzelnen Verkehrsarten gehen**. Dies betrifft etwa eine besondere Begrenzung der Trassenentgelte im SPNV mit einseitigen Risiken für Fern- und Güterverkehr.
- **Die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der Praktikabilität sind zu wahren**. Überschießende Regulierung würde unternehmerisches Engagement erschweren und damit die intermodale Wettbewerbsfähigkeit des Sektors schwächen.