



## **Vorbemerkung**

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hat mit Schreiben vom 21. Januar 2015 (Aktenzeichen LA 11/5121.4/37) ausgewählten Verbänden den „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich“ zugeleitet und die Verbände zur Stellungnahme bis zum 20. März 2015 aufgefordert.

Die Allianz pro Schiene e.V., ein gemeinnütziges und politisch unabhängiges Bündnis zur Förderung des Schienenverkehrs (nähere Infos unter: [www.allianz-pro-schiene.de](http://www.allianz-pro-schiene.de)), kommt der Bitte gerne nach und übersendet dem BMVI folgende Stellungnahme.

## **I. Gegenstand der Allianz pro Schiene-Stellungnahme**

Angesichts des erheblichen Umfangs des Gesetzentwurfes äußert sich die nachfolgende Stellungnahme der Allianz pro Schiene nicht zum gesamten Inhalt des Gesetzentwurfes, sondern nur zu ausgewählten Aspekten.

## **II. Grundsätzliche Einschätzung durch die Allianz pro Schiene**

In § 3 des Gesetzentwurfes für das Eisenbahnregulierungsgesetz werden die Ziele der Regulierung benannt, darunter auch die Steigerung des Anteils des schienengebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen.

Die Allianz pro Schiene begrüßt die explizite Nennung dieses Ziels. In der Tat sollte die Regulierung des Eisenbahnsektors diesem zentralen verkehrs- und umweltpolitischen Ziel dienen. Entsprechend seiner Bedeutung und Orientierungsfunktion sowohl für die Unternehmen, als auch für die Regulierungsbehörde sollte dieses Ziel in § 3 allerdings an erster Stelle genannt werden.

## **III. Allianz pro Schiene-Stellungnahme im Einzelnen**

Bei verschiedenen im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen hat die Allianz pro Schiene allerdings Zweifel, ob diese tatsächlich im Sinne des genannten Ziels wirken werden. Konkreten Änderungsbedarf sehen wir im vorliegenden Gesetzentwurf bei folgenden Punkten:

### **Zu § 2 Entwurf Eisenbahnregulierungsgesetz:**

Im § 2 des Entwurfes ERegG werden Ausnahmen vom Anwendungsbereich bestimmt. Bislang nicht als ausgenommene Bereiche genannt sind Museums- und Touristikbahnen (Bahnen, die aus kulturellen oder kulturhistorischen Gründen betrieben werden) sowie schmalspurige Bahnen. Durch eine Ausnah-



me von Museums- und Touristikbahnen sowie von schmalspurigen Bahnen könnte allerdings erheblicher bürokratischer Aufwand vermieden werden, ohne dass der Wettbewerb in den Eisenbahnmärkten beeinträchtigt würde.

#### **Zu § 9 Entwurf Eisenbahnregulierungsgesetz:**

Es ist grundsätzlich sinnvoll, dass Zugangsberechtigte über Investitions- und Finanzierungsprogramme der Infrastrukturbetreiber informiert werden und Gelegenheit haben, sich hierzu zu äußern. Allerdings gibt es hierzu bereits im Allgemeinen Eisenbahngesetz das Instrument des Netzbeirates, das auch in die Praxis umgesetzt ist. Hinzu kommt, dass bei den Bundesschienenwegen Finanzierungsfragen in den Zuständigkeitsbereich des Eisenbahnbundesamtes fallen.

Hier sollten keine neuen Doppelstrukturen geschaffen werden, wie sie sich mit der nun vorgesehenen verpflichtenden Vorlage des Geschäftsplans mit den Investitions- und Finanzierungsprogrammen bei der Regulierungsbehörde ergeben würden. Stattdessen sollte auf den Netzbeirat verwiesen werden.

In Bezug auf die Infrastruktur von NE-Bahnen fällt zudem auf, dass im Gesetzentwurf konkrete Zusagen zur Finanzierung dieser Infrastrukturen durch den Bund fehlen.

#### **Zu § 13 Entwurf Eisenbahnregulierungsgesetz:**

Der Paragraph 13 des Gesetzentwurfes führt die Pflicht für Eisenbahnverkehrsunternehmen ein, in einer Serviceeinrichtung Rangierdienstleistungen für Dritte anzubieten, sofern sie dort selbst regelmäßig rangieren.

Eine Notwendigkeit für eine solche Regelung ist nicht erkennbar, da entsprechende Leistungen angeboten werden und eingekauft werden können. Für Rangierdienstleistungen existiert in Deutschland ein funktionierender Markt, d.h. es gibt verschiedene Anbieter, die im Wettbewerb zueinander stehen (das Branchenmagazin RailBusiness hat z.B. im Oktober 2014 ohne Anspruch auf Vollständigkeit rund hundert Unternehmen mit etwa 200 Standorten in Deutschland aufgelistet, die Rangierdienstleistungen anbieten). Vor diesem Hintergrund kann von einem monopolistischen Engpass, der einen regulatorischen Eingriff rechtfertigen würde, nicht gesprochen werden.

Die Allianz pro Schiene schlägt daher die Streichung des § 13 vor.

#### **Zu §§ 27 bis 30 Entwurf Eisenbahnregulierungsgesetz:**

In den Paragraphen 27 bis 30 des Gesetzentwurfes werden umfangreiche Regelungen für eine Anreizregulierung formuliert. Diese Regelungen sollen dem Ziel dienen, Anreize zur Senkung der Infrastrukturnutzungsentgelte zu setzen.

Es steht außer Frage, dass die Höhe der Infrastrukturnutzungsentgelte erheblichen Einfluss auf die Wettbewerbsposition des Verkehrsträgers Schiene im intermodalen Wettbewerb hat. Vor diesem Hin-



tergrund ist es richtig, dass es eine staatliche Kontrolle der Entgelte gibt. Auch sollten vorhandene Spielräume für eine Senkung von Infrastrukturnutzungsentgelten im Schienenverkehr genutzt werden.

Die Frage ist nun, ob eine Anreizregulierung das geeignete Instrument ist, das Ziel der Kostenkontrolle und der Sicherung der Infrastrukturqualität zu erreichen.

Dabei ist zunächst festzustellen, dass für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes bereits das umfassende Anreizregime der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) besteht, das sowohl Kosten- als auch Qualitätsanreize setzt. Im Rahmen der LuFV hat der Bund zudem festgelegt, dass die Nachsteuerergebnisse der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG vollständig an den Bund ausgeschüttet und auch vollständig wieder in die Eisenbahninfrastruktur reinvestiert werden (vgl. LuFV, § 2a).

Hinzu kommt, dass der Schienenverkehr in einem intensiven intermodalen Wettbewerb steht, der zu einem erheblichen Preisdruck auf alle Bereiche des Schienenverkehrs führt. Durch aktuelle politische Entscheidungen (u.a. Senkung der Lkw-Maut, Festhalten an der Mautbefreiung für Fernbusse) hat dieser Druck weiter zugenommen. Aus dem intermodalen Wettbewerbsdruck ergibt sich auch und gerade für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen ein Anreiz, Produktivitätsfortschritte zu erzielen und an die Infrastrukturnutzer weiterzugeben, um zu verhindern, dass Verkehre von der Schiene abwandern und damit die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur abnimmt und Einnahmeausfälle entstehen.

Zugleich darf nicht übersehen werden, dass eine wie auch immer ausgestaltete Anreizregulierung nichts daran ändert, dass die Nutzerfinanzierung über Infrastrukturnutzungsentgelte in Deutschland eine zentrale Finanzierungssäule der Eisenbahninfrastruktur ist. Der Bund hat im Rahmen der LuFV (s.o.) deutlich gemacht, dass die Bedeutung der Finanzierungssäule Nutzerfinanzierung noch steigen soll, und konkrete Erwartungen für künftige zusätzliche Dividendenausschüttungen zur Investitionsfinanzierung formuliert.

Anders formuliert: einen wirksamen Hebel zur Senkung der Infrastrukturnutzungsentgelte hat der Bund selbst in der Hand, wenn er einen größeren Anteil an der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur übernehmen würde.

Vor diesem Hintergrund ist es mehr als fraglich, ob die nun vorgesehenen zusätzlichen behördlichen Anreize tatsächlich ein nennenswertes Potenzial besitzen, zu einer Senkung von Infrastrukturnutzungsentgelten beizutragen. Die Zweifel werden noch verstärkt durch die Tatsache, dass die Regelungen für das Verhältnis von Anreizregulierung und parallel bestehenden Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen überaus komplex sind und die Frage ihrer Praktikabilität aufwerfen. Neben der Gefahr von Doppelregulierungen ist nicht auszuschließen, dass Preisobergrenzen zu niedrig gesetzt werden, mit der Folge eines qualitativ und quantitativ schlechter werdenden Infrastrukturangebots. Selbst wenn die Regelungen des Gesetzentwurfes noch weiter präzisiert würden, würde die Anreizregulierung immer noch einen erheblichen bürokratischen Aufwand darstellen, mit den entsprechenden Kosten für den Bahnsektor. Diese Kosten sind erheblich. Die Gesetzesbegründung beziffert die Regulierungskosten für den Bahnsektor insgesamt auf einmalig 4,9 Mio. Euro und dann auf jeweils weitere 3 Mio. Euro jährlich.

Aus Sicht der Allianz pro Schiene sollte daher der Ansatz einer Anreizregulierung nicht weiter verfolgt werden und stattdessen die bestehenden Regulierungsinstrumente sowie das Instrument der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (auch für Infrastrukturen von NE-Bahnen) weiterentwickelt werden.



**Zu §§ 35 und 36 Entwurf Eisenbahnregulierungsgesetz:**

Die Paragraphen 35 und 36 des Gesetzentwurfes koppeln Erhöhungen der Trassen- und Stationsentgelte für Personenverkehrsdienste im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages (Schienenpersonennahverkehr) für jede Region an die Steigerungsrate der auf die jeweilige Region entfallenden Regionalisierungsmittel.

Damit würde das Prinzip der grundsätzlichen Vollkostendeckung, das der Gesetzentwurf ansonsten für die Bestimmung der Trassenpreise vorsieht, hier verlassen und Kostenunterdeckung in Kauf genommen.

Dies hätte zur Folge, dass die entstehende Kostenunterdeckung auf die Nutzungsentgelte der übrigen Verkehrsarten Schienenpersonenfernverkehr und Schienengüterverkehr zusätzlich aufgeschlagen werden müsste, während exklusiv das Verkehrssegment entlastet würde, für dessen Finanzierung der Bund durch die Bereitstellung ausreichender Regionalisierungsmittel zu sorgen hat.

Ein solches Vorgehen erscheint weder sachgerecht, noch geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs insgesamt zu stärken. Im Gegenteil, angesichts des anhaltend hohen intermodalen Wettbewerbsdrucks, der aktuell durch eine Reihe politischer Entscheidungen noch erheblich verschärft wurde (u.a. Verdoppelung der EEG-Umlage für elektrische Schienenbahnen, Senkung der Lkw-Maut, Festhalten an der Mautbefreiung für Fernbusse), dürfte eine zusätzliche Belastung der Verkehrsarten Schienenpersonenfernverkehr und Schienengüterverkehr absehbar zu Angebotsreduzierungen führen. Im Personenverkehr werden die Länder bzw. Aufgabenträger mit erheblichen Mehrkosten konfrontiert sein, wenn sie wegfallende Fernverkehrsangebote durch Ersatzbestellungen im Regionalverkehr kompensieren müssen.

Bei nichtbundeseigenen Schieneninfrastrukturen (NE-Infrastruktur), die vom Schienenpersonennahverkehr genutzt werden, gibt es in der Regel keine Möglichkeit, die in Folge der vorgesehenen Regelung entstehende Kostenunterdeckung auf andere Verkehrsarten abzuwälzen, da in den meisten Fällen kein Schienenpersonenfernverkehr und nur wenig Schienengüterverkehr stattfindet. In der Folge wird der Fortbestand dieser Infrastrukturen insgesamt gefährdet.

Die Allianz pro Schiene lehnt daher die Regelungen der §§ 35 und 36 ab und fordert stattdessen den Bund auf, bei der anstehenden Revision des Regionalisierungsgesetzes dafür Sorge zu tragen, dass die Dynamisierung der Regionalisierungsmittel nicht hinter der Entwicklung der Infrastrukturkosten zurückbleibt. Konkrete Vorschläge hierzu haben die Bundesländer bereits in ihrem Gesetzesantrag vom November 2014 (Bundesrats-Drucksache 557/14) gemacht.

**Zu § 47 Entwurf Eisenbahnregulierungsgesetz:**

Die Allianz pro Schiene begrüßt, dass eine ex-ante Genehmigung für Infrastrukturnutzungsentgelte eingeführt wird. Dies schafft Planungssicherheit für alle Beteiligten.



**Zu §§ 81 bis 84 Entwurf Eisenbahnregulierungsgesetz:**

Der Gesetzentwurf geht zutreffend davon aus, dass bei Wartungseinrichtungen ein funktionierender Markt besteht. Wartungseinrichtungen sind daher von der Regulierung weitgehend ausgenommen. Die weitere Marktentwicklung wird durch regelmäßige Erhebungen beobachtet, aus denen ggf. zukünftige Handlungsbedarfe abgeleitet werden können. Allerdings sind die entsprechenden Regelungen bis Anfang 2021 befristet, ohne dass hierfür eine Notwendigkeit erkennbar wäre.

Die Allianz pro Schiene schlägt daher einen Verzicht auf die Befristung und die Streichung des § 84 vor.

Berlin, den 20. März 2015

Kontakt:

Dr. Andreas Geißler  
Allianz pro Schiene e.V.  
Reinhardtstraße 31  
D-10117 Berlin

Internet: <http://www.allianz-pro-schiene.de/>

E-Mail: [andreas.geissler@allianz-pro-schiene.de](mailto:andreas.geissler@allianz-pro-schiene.de)