

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

24.05.2016



---

 **Stellungnahme**

---

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

**Stellungnahme der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG)**

**zum Entwurf eines Gesetzes „zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich“ (Stand 13.01.16)**

## **Auf einen Blick.....**

### **Gesetzesvorschlag muss nachgebessert werden**

- EVG lehnt wichtige Passagen des vorliegenden Gesetzesentwurfs ab, da insbesondere die vorgeschlagene Anreizregulierung im Ergebnis den Verkehrsträger Schiene insgesamt dauerhaft zu schwächen droht.
- EVG fordert eine „verkehrsträgerübergreifende Regulierung“ im Rahmen eines „Masterplan Verkehr“.
- EVG begrüßt die nunmehr eingeführte Orientierung des Eisenbahn-Regulierungsgesetzes an Verkehrsmehrungszielen für den Schienenverkehr.
- EVG lehnt vorgeschlagenes System der Anreizregulierung aus Sorge um Refinanzierungsfähigkeit und Investitionsfähigkeit der davon erfassten Schieneninfrastrukturunternehmen ab.
- EVG wird sich gegen jede Form der anreizregulierungsbedingten Einschränkung der Tarifautonomie zur Wehr setzen.
- EVG fordert den Abschluss „vertraglicher Vereinbarungen“ zwischen Öffentlicher Hand und Schieneninfrastrukturunternehmen für alle Schienennetze, sofern deren Betreiber dies wünschen.
- EVG lehnt Verknüpfung von Kostenanlastungsfähigkeit des SPNV und Verfügbarkeit von Regionalisierungsmitteln ab. SPNV-Finanzierung ist Bundessache!
- EVG fordert Gestaltung der Regulierung unter obligatorischer Berücksichtigung der Verfügbarkeit öffentlicher Finanzmittel für die Schiene.
- EVG begrüßt abgeschwächte Regulierung der Werkstätten.
- EVG fordert deutliche Erhöhung der Mindesthaftpflichtsumme.

## A. Zusammenfassung

Das Bundeskabinett hat am 13. Januar 2016 in einem zweiten Anlauf nach 2013 erneut einen Gesetzentwurf zur Regulierung im Schienenbereich auf den parlamentarischen Weg gebracht. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger, der aus Sicht der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) zu Recht im Gesetzgebungsverfahren scheitern musste, weist der vorliegende Gesetzesentwurf einige begrüßenswerte Verbesserungen auf, die im Ergebnis allerdings vor der insgesamt negativen „Netto-Wirkung“ des Vorhabens keinesfalls den Blick verstellen dürfen.

Zwar ist der grundsätzlichen Orientierung des gewählten Regulierungsmaßes an den Vorgaben des EU-RECAST unbedingt zuzustimmen. Mit der konkreten Ausgestaltung einzelner Regulierungsthemen schießt der deutsche Gesetzesentwurf, und zwar ausgerechnet in den Kernfragen der Sicherung von Überlebens- und Entwicklungsfähigkeit der Infrastrukturnetze, über das durch die europäische Gesetzgebung vorgegebene Ziel hinaus.

Regulierung muss dem Ziel einer Stärkung der Schiene dienen. Dass dies nunmehr im Gesetzentwurf zumindest bei der Zielformulierung deutlich zum Ausdruck gebracht wird, begrüßt die EVG außerordentlich. Hierbei handelt es sich um ein nicht zu unterschätzendes Signal an Wirtschaft und Kunden.

In den bisher unzureichend geregelten Fragen etwa der Anreizregulierung könnten Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat mit einer nachhaltigen Korrektur des Gesetzesentwurfes wirklich Neues auf den Weg bringen. Die EVG ist davon überzeugt, dass gute Regelungen insbesondere auf die Flächenländer unter den EU-Mitgliedsstaaten positiv ausstrahlen könnten. Mit der zunehmenden Bedeutung des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs steigt auch die Bedeutung der internationalen Ausrichtung der Infrastrukturpolitik. Gemeinsame politische Anstrengungen dieser Länder, die nicht nur alle Akteure, so wie im Gesetzentwurf tatsächlich vorgesehen, zur verbesserten Koordinierung „an einen Tisch“ zwingen, sondern auch die Besonderheiten der Schieneninfrastruktur bei der Formulierung der ökonomischen Stellgrößen hinreichend berücksichtigen, könnten die Schienenbranche europaweit ein gewaltiges Stück nach vorn bringen und zukunftssicher machen.

Soweit sind wir jedoch noch lange nicht. Angesichts einer ganzen Reihe von Unzulänglichkeiten und Fehleinschätzungen warnt die EVG davor, den Gesetzesentwurf in der vorliegenden Fassung zu verabschieden und umzusetzen. Hier müssen bessere, hier müssen gute Lösungen gefunden werden.

Konkret bezieht sich die Kritik der EVG auf folgende Sachverhalte:

- Die im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagene Regulierung schwächt den Verkehrsträger Schiene. Da eine ähnliche Verschärfung der Regulierung bei den konkurrierenden Verkehrsträgern nicht vorgesehen ist, wird zudem ein neuer Diskriminierungstatbestand geschaffen.

- Die Regulierung im Schienenverkehr wird losgelöst von den Beziehungen und Verhältnissen im gesamten Verkehrsmarkt betrachtet. Eine Beseitigung der bestehenden Wettbewerbsnachteile der Schiene findet, obschon in Ansätzen im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellt, weiterhin nicht statt. Stattdessen führten zurückliegende Entscheidungen der Bundesregierung etwa auf dem Gebiet des EEG und der Lkw-Maut zu einer weiteren zusätzlichen Schwächung der Schiene. Diese und die Wirkungen einer verfehlten Regulierung würden sich gegenseitig verstärken.
- Unter Missachtung der Funktionsweise des Gesamtsystems Schiene und seiner Finanzierungsströme wird der Infrastruktur einzig und allein die Rolle eines „Lieferanten“ angeblich realisierbarer Einsparungsbeträge zugewiesen. Mittelabflüssen im Bereich der Schienenwirtschaft durch eine überzogene Regulierung steht kein Ausgleich etwa durch den Einsatz anderer Instrumente gegenüber.
- Die geplante Einführung von pauschalen Produktivitätsvorgaben für die Schienenwegbetreiber, die sich an Durchschnittswerten der deutschen Wirtschaft orientieren, führt aufgrund von Fehlsteuerungen und Fehlanreizen zu einer Leistungsreduzierung und somit zum Abbau von Arbeitsplätzen. Auch besteht durch den gewählten methodischen Ansatz die Gefahr einer indirekten Aushöhlung der Tarifautonomie.
- Konstruktionen, wie etwa der „Finanzierungskreislauf Schiene“ bei den Bundeseisenbahnen, werden durch zu hohe Produktivitätsvorgaben, sinkende Gewinne und eine daraus resultierende verminderte Ausschüttungsfähigkeit dieser Unternehmen tendenziell ausgetrocknet und im Bestand gefährdet. Als Nutzer dieser Infrastrukturen würden darunter alle Schienenverkehrsunternehmen leiden.
- Die Differenzierung der Infrastrukturentgelte nach Maßgabe der konkreten Ausstattung der Bundesländer mit Regionalisierungsmitteln wird für den Fall abgelehnt, dass dadurch andere Verkehrsarten über Gebühr belastet werden. Für die ausreichende Ausstattung aller Besteller mit Regionalisierungsmitteln ist im Übrigen der Bund zuständig und nicht etwa die Betreiber der Schienenwege über eine Absenkung der Infrastrukturnutzungspreise. Der Druck auf die Bundesländer, die erhaltenen Regionalisierungsmittel auch tatsächlich gesetzeskonform zu verwenden, muss erhöht werden.
- Die Berechnung des Preisaufschlags „Eigenkapitalverzinsung“ nach dem Kriterium der „Kapitalmarktüblichkeit“ verringert ohne Reflektion der Infrastrukturbesonderheiten die Bereitschaft der Infrastrukturunternehmen, Investitionen durchzuführen. Kalkulatorisch berechnete Zinssätze müssen in jedem Falle die Unternehmen in die Lage versetzen, Infrastrukturerhalt und –wachstum sowie die Kostendeckung sicherzustellen.

- Es ist nicht sachgerecht, dass die Mindesthöhe der Versicherungssumme in der Pflichthaftpflichtversicherung nur im Rahmen des Inflationsausgleichs erhöht werden soll. Im Gegensatz zu den Aussagen in der Begründung des Kabinettsentwurfs gab es in den vergangenen Jahren mehrere Eisenbahnunfälle mit einer Schadenshöhe von mehr als 14 Mio. €. Aufgrund der Segmentierung des Bahnverkehrs fallen diese Schäden heute, und künftig möglicherweise in noch stärkerem Maße, als Haftpflichtschäden an.

**Insgesamt entspricht auch der nunmehr vorgelegte Gesetzesentwurf noch nicht dem Anforderungsprofil der EVG an eine Regulierung mit Augenmaß.**

## B. Grundsätzliche Bewertung des Gesetzesvorschlages

Das Bundeskabinett hat am 13. Januar 2016 den Entwurf eines Artikelgesetzes „zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich“ vorgelegt. Im Mittelpunkt dieses Vorschlags stehen insbesondere das neue Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) und die Änderung der Regelungen zur Pflichthaftpflichtversicherung von Eisenbahnen im zu ändernden Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG). In erster Linie soll das vorgelegte Gesetz der Umsetzung der zurückliegenden Neufassung der EU-Richtlinie zum so genannten 1. Eisenbahnpaket dienen.

Politische Absichten und Maßnahmen, die geeignet sind, eine Fortentwicklung des Rechtsrahmens zu fördern, werden von der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) grundsätzlich begrüßt. Im Koalitionsvertrag wird dementsprechend eine Regulierung angekündigt, die – wie von der EVG im Rahmen des Entwurfes für ein Regulierungsgesetz im Jahre 2012 gefordert – *mit Augenmaß* zu gestalten ist. Grundsätzlich haben sich Union und SPD im Koalitionsvertrag darauf geeinigt, entsprechende Vorgaben der Europäischen Union ohne überschießende Vorschriften, also „eins zu eins“, umzusetzen. Beide Anliegen werden von der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) unterstützt.

Mit dem Kabinettsbeschluss ist die Bundesregierung ihrem eigenen Anspruch jedoch nicht gerecht geworden.

Regulierung schwächt alle Schienenunternehmen....

Die nun vorgeschlagene Regulierung schwächt die Schiene – dies schon in wettbewerbspolitischer Hinsicht. Da etwa beispielsweise mit Blick auf die vorgeschlagene Anreizregulierung eine ähnliche Verschärfung der Regulierung bei den konkurrierenden Verkehrsträgern nicht vorgesehen ist, wird in jedem Falle ein neuer Diskriminierungstatbestand geschaffen.

Dem Entwurf liegt die Annahme zugrunde, dass eine nachhaltige Intensivierung des Wettbewerbs eine wesentliche Voraussetzung zur Steigerung von Attraktivität und intermodaler Wettbewerbsfähigkeit dieses Verkehrsträgers darstellt. Dabei wird die Regulierung im Wesentlichen als ein von anderen eisenbahnpolitischen Instrumenten losgelöstes Gestaltungselement betrachtet. Unbedingt zu beachtende Wechselwirkungen etwa zwischen den Themenfeldern „Infrastrukturfinanzierung/LuFV“ und „SPNV-Regionalisierung“ einerseits und der Regulierung andererseits werden nicht ausreichend berücksichtigt oder werden einseitig zu Lasten der Infrastruktur „ausgelegt“.

Mit Blick auf die fließenden Finanzierungsströme liegt der Vergleich mit „kommunizierenden Röhren“ nahe: Sollen quantitative und qualitative Standards im Schienenverkehr gehalten werden, müssen regulierungsbedingte Mittelabflüsse durch Zuflüs-

se/Entlastungen an anderer Stelle ausgeglichen werden. Wird dieser Ausgleich nicht vorgenommen, könnte dies in Zukunft für den Fall einer Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfes fatale Auswirkungen für die mittel- bis langfristige Entwicklung der Schieneninfrastruktur in Deutschland haben. Die Versorgungssicherheit von Bevölkerung und Wirtschaft sowie der Fortbestand vieler Tausend Eisenbahnerarbeitsplätze werden dann ohne jede Not gefährdet. Ein Beispiel mag dies belegen: So soll die Regulierung durch Annahmen über künftige Produktivitätsverbesserungen zu einer Begrenzung der Trassenpreise beitragen. Ein politisches „Überziehen“ bei diesen Annahmen würde aber bewirken, dass die „künstlich“ begrenzten Trassenpreise nicht mehr zur Deckung der Betriebs- und Kapitalkosten ausreichen.

Mit den Vorgaben der Europäischen Union ließe sich eine derartige politische Fahrlässigkeit im Übrigen nicht begründen. Ziel der EU – so etwa im Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“ sowie im Recast zum Ersten Eisenbahnpaket der EU – ist eindeutig die Stärkung des Schienenverkehrs. Vernachlässigung und „Auspressen“ einzelner tragender Komponenten dieses Verkehrssystems wie etwa der Schieneninfrastruktur beispielsweise durch überzogene Vorgaben widersprechen dieser grundsätzlichen Zielausrichtung.

Ziele zwar korrigiert.....

Die veränderte Reihung der Ziele der Regulierung in § 3 ERegG-E, die nunmehr an erster Stelle „die Steigerung des Anteils des schienengebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen“ aufführt, wird von der EVG ausdrücklich begrüßt. Damit wird klargemacht, dass auch das Regulierungsgesetz dem gesamtstaatlichen Zielsystem untergeordnet wird und keinesfalls eine politische Sonderstellung einnimmt. Zwar verweist die Bundesregierung in der Begründung auf die grundsätzliche Gleichrangigkeit der aufgeführten Ziele. Gleichwohl geht von der Reihung eine Symbolwirkung aus – möglicherweise bis hin zur Gesetzesauslegung. Schon aus diesem Grund empfiehlt die EVG, das derzeit an letzter Stelle genannte Ziel „der Gewährleistung eines sicheren, leistungsfähigen und zuverlässigen Betriebs der Eisenbahninfrastruktur“ ebenfalls ganz nach oben zu ziehen.

.....aber unabsehbare Folgen für Zuverlässigkeit und Sicherheit

Schieneninfrastruktur finanziert sich in Deutschland ganz wesentlich aus den Quellen „Infrastrukturentgelte“ und „öffentliche Finanzierungsbeiträge“. Letztere wirken dämpfend auf die Infrastrukturnutzungspreise. Beschränkt oder behindert die Regulierung einen ausreichenden Zufluss dieser Mittelarten, so werden die Infrastrukturunternehmen insbesondere solche, die als Kapitalgesellschaften geführt werden, zwangsläufig mit Maßnahmen reagieren, die neben qualitativen Auswirkungen zu einer

spürbaren Verminderung der Infrastrukturkapazitäten führen können. Ohne Frage sind die Infrastrukturunternehmen zur Durchführung eines sicheren Betriebes verpflichtet. Ob dies angesichts der hohen Komplexität des Systems Schieneninfrastruktur für den Fall einer überzogenen Regulierung etwa bei der Anreizregulierung und dem davon ausgehenden Einsparungsdruck zu jedem Zeitpunkt flächendeckend zu gewährleisten wäre, muss angezweifelt werden.

Die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) warnt die beteiligten Bundesministerien, die Bundesregierung und die Bundesländer ausdrücklich vor den möglicherweise unabsehbaren Folgen und Auswirkungen einer überzogenen (ökonomischen) Anreizregulierung der Schieneninfrastruktur auf Zuverlässigkeit und Sicherheit des Betriebes der Schieneninfrastruktur in Deutschland! Diese Wirkungen müssen kumulativ zum ohnehin bestehenden erheblichen intra- und intermodalen Marktdruck betrachtet werden.

Wirtschaftliche Schmalhänse weiterhin als „Monopolmonster“ betrachtet.....

„Geist“ und Instrumentenauswahl des vorliegenden Gesetzentwurfes unterstellen den Schieneninfrastrukturunternehmen nach wie vor in unausgesprochener Weise eine Neigung zu „maßlosem Verhalten“ insbesondere bei der Preisgestaltung. Diese Sichtweise ist völlig überzogen und ignoriert die Bedingungen, unter denen Schieneninfrastrukturunternehmen regelmäßig arbeiten (müssen).

Hierbei sind drei Aspekte zu berücksichtigen. Erstens: Mit Schieneninfrastruktur lässt sich in Deutschland „kein Geld verdienen“. Die erzielbaren Renditen liegen in diesem Sektor weit unter den Durchschnittsrenditen anderer Branchen. Und: Entstehen Gewinne, dann werden sie in aller Regel zur Aufstockung der in der Vergangenheit regelmäßig unzureichenden investiven Finanzierungsbeiträge der Eigentümer verwendet, um durch entsprechende Investitionen Umfang, Leistungsfähigkeit und sichere Betriebsdurchführung der Netze auch in Zukunft sicherstellen zu können. Sie dienen also ausdrücklich keinem „privaten“ Verwendungszweck etwa zur Erhöhung der „konsumtiven“ Möglichkeiten der Eigentümer.

Zweitens: Die fehlende Bereitschaft der Eigentümer, die weit überwiegend öffentliche Träger/Gebietskörperschaften sind, ausreichend Finanzmittel für Erhalt und Ausbau zur Verfügung zu stellen, zwingt die Schieneninfrastrukturunternehmen dazu, durch die Stärkung der einzig verbleibenden Finanzierungsquelle „Infrastrukturentgelte“ Fortbestand, Betrieb und Sicherheit der Infrastruktur sicherzustellen.

Drittens: Produktivitätsverbesserungen sind auch im Schienenverkehr das Resultat zuvor getätigter Investitionen. Mit neuen Anlagen, die den in der Zwischenzeit erreichten technischen Fortschritt widerspiegeln, lassen sich effizientere Betriebsweisen und/oder Kapazitätserhöhungen bei gleichbleibendem Mitteleinsatz realisieren. Aufgrund der langen Lebensdauer und Abschreibungsfristen sowie der hohen Inves-

tionssummen der einzelnen Infrastrukturkomponenten reagiert die Schieneninfrastruktur systemimmanent „träge“. Investitionsgetriebene Verbesserungen lassen sich aufgrund des enormen finanziellen Aufwandes bei Weitem nicht so häufig realisieren wie in anderen Bereichen der Wirtschaft mit deutlich kürzeren Nutzungszeitspannen der Anlagen und geringeren Investitionssummen. Die Fähigkeit der Unternehmen, Investitionen zu tätigen, hängt im Schieneninfrastrukturbereich überaus stark von der Unterstützungsbereitschaft der öffentlichen Eigentümer bzw. der Gebietskörperschaften ab. Sind diese Mittel über einen langen Zeitraum zu niedrig bemessen (worden), sinkt gleichzeitig die Fähigkeit der Unternehmen, in einen Pfad zur stetigen Steigerung der Produktivität einzuschwenken. Die Gefahr, dass von den Infrastrukturunternehmen im Rahmen der Anreizregulierung zu hohe Produktivitätsverbesserungen erwartet werden, ist durch den vorliegenden Gesetzesentwurf alles andere als gebannt.

Infrastruktur alles andere als ein finanzielles Füllhorn.....

Im Ergebnis bedeutet dies: Es ist absurd, anzunehmen, die Schieneninfrastruktur könne sich mittels Hebung vermuteter Produktivitätsreserven bei gleichzeitiger Begrenzung der Refinanzierungsmöglichkeiten (nämlich gesenkter Infrastrukturpreise) am eigenen Schopf aus dem ökonomischen Sumpf ziehen, wenn parallel dazu die öffentlichen Mittel nicht ausreichen, um die Hebung der vermuteten Produktivitätsreserven überhaupt erst technisch möglich zu machen.

Der Entwurf erfasst zudem nur den intramodalen Wettbewerb. Aufgrund dessen entsteht mit der nun vorgeschlagenen Regulierungsvariante ein neuer Diskriminierungstatbestand zu Lasten des gesamten Schienenverkehrs. Gleichzeitig unterbleiben auch weiterhin dringend erforderliche Aktivitäten zur Beseitigung der nach wie vor bestehenden Benachteiligung des Schienenverkehrs im Verhältnis zu seinen Konkurrenten. Im Gegenteil. Verkehrs- und bahnpolitische Entscheidungen der Großen Koalition haben bisher den Verkehrsträger Schiene und damit alle Unternehmen der Branche geschwächt. Die parallel zu weiteren regulativen Maßnahmen für eine nachhaltige ökologische Verkehrswende dringend notwendige Investitionsoffensive in die Schieneninfrastruktur im Bereich des Neu- und Ausbaus ist ebenso nicht vorgesehen.

Somit wird die geplante Regulierungsnovelle auch für den Fall der Beseitigung der gegenwärtig bestehenden großen Schwächen des Gesetzesentwurfes ihre Wirkung im Sinne eines nachhaltigen Wachstumsimpulses nicht entfalten können. Zur Vermeidung derartiger Ansätze einer Suboptimierung von Systemen favorisiert die EVG seit langem die Vorlage und Umsetzung eines verkehrsträgerübergreifenden „Masterplan Verkehr“, in dessen Rahmen ganz anders als im vorliegenden Gesetzesentwurf die Wechselbeziehungen zwischen den Teilpolitiken Berücksichtigung finden.

Die Schwächen des vorliegenden Entwurfes zur Regulierungsnovelle liegen trotz einzelner Verbesserungen (etwa bei der Berücksichtigung von vertraglichen Vereinbarungen) nach wie vor in der Gefahr einer Überregulierung und des Entstehens von Fehlanreizen sowie von hohen Bürokratiekosten. Im Einzelnen sind hier zu nennen die Einführung einer die Eigenfinanzierungskraft der Schieneninfrastrukturunternehmen schmälernde Anreizregulierung und der befürchtete Abfluss von Mitteln aus dem gesamten Schienensektor.

Erhalt der Tarifautonomie herausragend!

Von großer gewerkschaftlicher Bedeutung ist die Wahrung der Tarifautonomie, die indirekt im Spannungsfeld der künftigen Anreizregulierung ausgehebelt werden könnte. In keinem Fall darf die im Grundgesetz verankerte Tarifautonomie wettbewerblich und haushaltspolitisch motivierten „Anreizsystemen“ untergeordnet werden. Ebenso sind die ausreichende Personalausstattung der durch die Regulierungsnovelle mit neuen Aufgaben zu betrauenden Behörden sowie der Schutz der Beschäftigteninteressen im Zuge von Personalüberleitungen ein besonderes Anliegen der EVG. Dazu gehört auch eine genaue Abgrenzung der Aufgaben der beteiligten Behörden, etwa in Fragen der Sicherheit, um gute und schnelle Entscheidungen für die gesamte Schienenverkehrsbranche sicherzustellen.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund begrüßt die EVG die Verpflichtung der Bundesnetzagentur im vorliegenden Gesetzesentwurf zur Marktüberwachung und hierbei insbesondere auch zur Beobachtung der Entwicklung der Beschäftigungs- und sozialen Bedingungen (§ 17 ERegG-E). Als vertrauensbildende Maßnahme und zur verbesserten Darstellung der tatsächlich anzutreffenden Verhältnisse fordert die EVG die Verpflichtung der Bundesnetzagentur, die Gewerkschaften zu den Beschäftigungs- und Sozialfragen im Rahmen der Marktüberwachung regelmäßig anzuhören und deren Stellungnahme einzuholen. Entsprechende Berichte der Agentur zur Marktüberwachung sind - ggf. unter Wahrung des Geschäftsgeheimnisses - mindestens den Branchenangehörigen sowie deren Vertretungen zugänglich zu machen.

Im Folgenden wird vertiefend auf die Positionen und Vorschläge der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) zu den Kernthemen des vorliegenden Entwurfes eingegangen:

## C. Kernthemen der Regulierung

### 1. Genehmigungspflicht und Anreizregulierung

#### Themenerläuterung und Position der EVG

Im Mittelpunkt der Erweiterung des bisherigen Regulierungsregimes stehen die Genehmigungspflicht für Entgelte für die Nutzung von Schienenwegen (§ 26 Abs. 2 ERegG-E) sowie die Einführung einer Anreizregulierung zur Begrenzung der Infrastrukturnutzungspreise (§§ 25 ff ERegG-E). Angesichts der großen Bedeutung des Fahrwegs für die Erbringung von Schienenverkehrsleistungen in technischer wie auch in wirtschaftlicher Hinsicht macht es Sinn, die Preise einer besonderen Genehmigungspflicht durch die Regulierungsbehörde zu unterwerfen. Dies schafft Rechtssicherheit, insbesondere aber auch Vertrauen unter den Nachfragern nach Fahrplantrassen. Die Festlegung des genehmigten Entgeltes als billiges Entgelt im Sinne des § 315 BGB betrachtet die EVG als zwangsläufige Konsequenz einer strengen Entgeltregulierung (§ 45 Abs. 2 ERegG-E).

Grundsätzlich soll die Anreizregulierung für alle Betreiber von Schienenwegen gelten. Dass kleine und wettbewerblich weniger bedeutende Unternehmen von dieser Regel ausgenommen werden (können), wird von der EVG begrüßt. Im Rahmen der Festlegung der „Grenzen“ der Regulierung sollte das Gebot der Verhältnismäßigkeit zu keinem Zeitpunkt unberücksichtigt bleiben.

Ziel der Anreizregulierung ist die Hebung staatlicherseits vermuteter Kostensenkungspotentiale bei den Betreibern der Schienenwege. Anreizregulierung heißt im Ergebnis, dass maximal nur Kosten nach Maßgabe der von der Bundesnetzagentur festgelegte Obergrenze auf die einzelnen Leistungskategorien im Rahmen der Preiskalkulation „verteilt“ werden dürfen (§ 26 Abs. 2 ERegG-E). Dass im vorliegenden Gesetzesentwurf die tatsächlichen Kosten den Ausgangspunkt bilden, wird von der EVG begrüßt.

Der Anreiz besteht nun darin, dass die Infrastrukturbetreiber die durch das Gesetz vorgegebene Produktivitätsverbesserung in Form von Kostensenkungen realisieren müssen. Würden die Unternehmen dies nicht tun bzw. würden die Kosten nicht gesenkt, drohten den Unternehmen Verluste. Grundsätzlich steckt folgende Überlegung hinter diesem Ansatz: Kosten, die nicht mehr über die Preise an die Eisenbahnverkehrsunternehmen weitergegeben werden dürfen und auch nicht durch zusätzliche (unerwartete) Erlöse gedeckt werden können, würden die Infrastrukturgesellschaften in Zukunft vermeiden.

Maßstab für die von den Unternehmen zu realisierenden Kostensenkungspotentiale ist laut Gesetzesentwurf der vom Sachverständigenrat des Statistischen Bundesamtes ermittelte Produktivitätsfaktor für die gesamte deutsche Wirtschaft (§ 28 Abs. 2 ERegG-E). Kosten, die über die Obergrenze hinausgehen, dürfen zwar anfallen. Sie dürfen jedoch nicht auf die Preise umgelegt werden! Um diese überschießenden

Kosten zur Deckung zu bringen, müssten die Unternehmen mehr Leistungen (Fahrplantrassen) „absetzen“.

Die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) lehnt die vorgesehene Anreizregulierung ab, da sie aufgrund des gewählten Systemansatzes sowie aufgrund der zu erwartenden strengen Auslegung der Regulierungsvorschriften sehr wahrscheinlich zu einer Reduzierung von Infrastrukturleistungen, zu weniger Investitionen in das Gleisnetz und im Ergebnis zum Abbau von Arbeitsplätzen im Bereich der Schieneninfrastruktur führen wird.

Wie bereits oben ausgeführt, schätzt die EVG aufgrund der Besonderheiten der Schieneninfrastruktur die Möglichkeiten zur kurz- bis mittelfristigen Realisierung von Produktivitätsverbesserungen, die sich im Zuge der Anreizregulierung in Kosteneinsparungen niederschlagen müssen, als gering ein. Der Produktivitätsfortschritt für die gesamte deutsche Wirtschaft spiegelt diese Schienen-Besonderheiten in keiner Weise wider. Den Schieneninfrastrukturunternehmen droht damit insbesondere in den ersten Regulierungsjahren eine „chronische“ Kostenunterdeckung, die zu Abstrichen bei Qualität, Zuverlässigkeit und möglicherweise auch in sicherheitsrelevanter Weise führen wird. Das ist aus Sicht der EVG nicht zu verantworten und auch nicht mit der Wahrung der Interessen der Zugangsberechtigten zu begründen. Dass der gewählte Maßstab für den Produktivitätsfortschritt zudem auf die Verbesserung der Arbeitsproduktivität abstellt, lässt befürchten, dass die Unternehmen kurzfristig insbesondere mit personalwirtschaftlichen Maßnahmen reagieren werden. Für die Kunden und die Beschäftigten beschreibt die vorgeschlagene Anreizregulierung folglich ein „lose-lose“-Szenario.

Neben dem Gesetzeswortlaut mag aber auch die Gesetzesbegründung zur Wahl eines Produktivitätsfaktors nach Maßgabe der Veränderung der Arbeitsproduktivität aller Wirtschaftsbereiche nicht überzeugen. Angeblich sei die Entwicklung von Kosten für bezogene Produkte und Dienstleistungen verschiedener Wirtschaftsbereiche ein Indiz für Potential und Möglichkeiten der Schienenwegebetreiber, ihre eigene Produktivität zu verbessern. Neben der methodologisch fragwürdigen Gleichsetzung von realem Faktorverbrauch und Kostengrößen ist hier unbedingt anzumerken, dass nicht etwa die klassische „Vorleistung“, die an unterschiedlichen Märkten von unterschiedlichen Unternehmen bezogen wird, die Produktivität in Infrastrukturunternehmen vorantreibt. Reale Effekte entstehen vielmehr erst durch eigene Investitionen. Das heißt: Nicht der kostengünstigere Bezug etwa von Gleisjochen beschert den Infrastrukturunternehmen höhere Produktivität, sondern ausschließlich technische und organisatorische Innovationen, die etwa bei gleichem Faktoreinsatz eine höhere Trassenkilometerleistung ermöglichen. Deswegen müssen die besonderen Investitionszyklen der Schieneninfrastruktur als Grundlage für die Festlegung eines Produktivitätsanreizes herangezogen werden.

Dass laut Gesetzesentwurf eine Überprüfung der Erreichbarkeit der Produktivitätsvorgaben durch die Regulierungsbehörde möglich ist, betrachtet die EVG nicht als

„Entschärfung“ (§ 26 Abs. 1 ERegG-E). Denn die Frage, was tatsächlich erreichbare Kostenreduzierungen sind, wird absehbar einen der Hauptstreitpunkte der Betreiber der Schienenwege mit der Bundesnetzagentur bilden. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass sich hier die Agentur durchsetzen wird.

Zur Eindämmung der oben beschriebenen Gefahren müsste ein im Rahmen des Anreizregulierungsregimes gewählter Produktivitätsfaktor die ökonomischen Bedingungen des Schieneninfrastrukturbetriebs vollständig widerspiegeln. Nach entsprechender Kritik der EVG ist nunmehr die Möglichkeit des Erlasses einer Rechtsverordnung des BMVI vorgesehen, die eine abweichende Festlegung des Produktivitätsfortschritts zum Inhalt hat, und zwar durch einen Faktor, der die „spezifischen Entwicklungen in den Eisenbahnmärkten möglichst genau“ abbildet. Diese Möglichkeit begrüßt die EVG ausdrücklich. Unverständlich ist jedoch der Verzicht auf eine Vorschrift, die das BMVI beauftragt, unverzüglich mit der Entwicklung einer entsprechenden besseren Methodik zu beginnen. Der Schaden, der mit einem „Auspressen“ der Schieneninfrastruktur aufgrund völlig überzogener Produktivitätserwartungen verbunden wäre, erscheint aus EVG-Sicht ungleich größer als etwa zunächst anfallende Forschungskosten.

Zu den grundsätzlichen Erwägungen der EVG gehört auch, in jedem Falle sicherzustellen, dass die Tarifautonomie durch regulative Normen und Maßnahmen nicht eingeschränkt wird. Eine Quasi-Vorgabe von Verhandlungsergebnissen im Zuge der Anreizregulierung „innewohnenden“ Effizienzvergleichs mit anderen Unternehmen (etwa bei der Überprüfung der Erreichbarkeit des vorgegebenen Produktivitätsfortschritts) lehnen wir auf das Schärfste ab. Im Ergebnis würde die Tarifautonomie auf diese Weise „ausgehebelt“. Dies wird die EVG in keinem Fall zulassen!

Die Anreizregulierung bezieht sich auf nahezu alle Kostengruppen. Kosten, die aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse entstehen, können hingegen von der Regulierungsbehörde auf Antrag aus der Regulierung herausgenommen werden (§ 27 ERegG-E). Nicht geregelt ist das Vorgehen im Falle keinesfalls auszuschließender Nachfrage-Schocks etwa aufgrund weltpolitischer Ereignisse. Das Instrumentarium des vorliegenden Entwurfs ist nach Einschätzung der EVG nicht geeignet, Unternehmen und Regulierungsbehörde ausreichend in die Lage zu versetzen, um angemessen auf derartige Krisen reagieren zu können.

Für diesen Fall wie auch generell gilt: Sollte es den Unternehmen künftig aufgrund der Preisobergrenzen nicht mehr möglich sein, die ihnen entstandenen Kosten am Markt zurückzuerzielen und/oder Gewinne für den Zweck der Infrastrukturfinanzierung zu erzielen, werden diese Infrastrukturbetreiber neben der kurzfristigen Möglichkeit einer weiteren Verschuldung ihr Leistungsangebot und/oder ihre Investitionstätigkeit reduzieren (müssen). Zwar wären in diesem Szenario die Infrastrukturentgelte tendenziell niedriger, allerdings gäbe es dann weniger Schiene. Die EVG geht davon aus, dass ein mit sinkenden Preisen erwarteter Mehrabsatz an Infrastrukturleis-

tungen wegen ohnehin bestehender Infrastrukturengpässe nicht ausreicht, um die regulierungsbedingten Umsatzverluste ausgleichen zu können.

Dass die reine Kostensenkung im Bereich der Infrastruktur keinesfalls automatisch dem Kernziel, mehr Verkehr auf der Schiene abzuwickeln, dient, zeigt die Regelung für Trassenverkäufe, die über die bei der Festlegung der Kostenobergrenze zugrunde gelegten Nachfrage (etwa durch eine verbesserte Auftragslage) hinausgehen.

Zwar ist es den Betreibern laut Gesetzesentwurf ausdrücklich gestattet, auf diese Art und Weise Mehrerlöse zu erzielen, welches von der EVG ausdrücklich begrüßt wird. Dies werden die Unternehmen auch versuchen, sofern mindestens die damit gleichzeitig entstehenden (variablen) Kosten zur Deckung gebracht werden. Allerdings würden die erzielten zusätzlichen Verkehrsmengen, sofern sie dauerhaft sind, vor Beginn der nächsten Regulierungsperiode bei der Kalkulation der Infrastrukturpreise berücksichtigt und eine zusätzliche preissenkende Wirkung entfalten. Preissenkungen aufgrund höherer Leistungsmengen sind für sich genommen ein normaler Effekt. Wird das verkehrspolitische Kernziel einer Verkehrsmehrung jedoch ernst genommen, bedarf es hier eines Anreizes etwa dadurch, dass Teile der zusätzlich generierten Nachfrage nicht vollständig in die Berechnung der Infrastrukturpreise der nächsten Berechnungsperiode einfließen. Diese Anreize würden sich auch positiv auf die Investitionsbereitschaft der Unternehmen beispielsweise zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen auswirken.

Weiterhin besteht die Gefahr, dass mit der Anwendung der Regulierung Mittel aus dem Bereich der Schieneninfrastruktur herausfließen. Denn im Falle einer Begrenzung der Infrastrukturpreise würde Geld, das zuvor am Markt von den Eisenbahnverkehrsunternehmen im Rahmen der Infrastrukturnutzung an die Infrastrukturbetreiber entrichtet wurde, in den Kassen dieser Verkehrsunternehmen verbleiben und deren Gewinne steigern. Würden diese Gewinne, was beispielsweise bei privaten Eigentümern wahrscheinlich ist, auch noch an die Eigentümer ausgeschüttet und nicht zurückinvestiert werden, flößen damit Finanzmittel aus der Schienenwirtschaft gänzlich ab. Um dennoch Größe sowie die Betriebs- und Modernisierungsfähigkeit der Infrastruktur zumindest bei den öffentlichen Unternehmen zu erhalten, müsste in diesem Falle der Steuerzahler mit zusätzlichen öffentlichen Mittel einspringen und die Einnahmeausfälle, die sich aufgrund der niedrigeren Infrastrukturpreise ergeben, ausgleichen. Unterm Strich würden in diesem sehr wahrscheinlichen Szenario Wirtschaft und Bevölkerung mit ihren Steuern die zusätzlichen Gewinne der Verkehrsgesellschaften „finanzieren“.

Ein System, das die Möglichkeiten beschneidet, Kosten am Markt zurückzuerzielen, wird absehbar je nach Vorgabe durch einen überzogenen Produktivitätsfaktor zu einer Absenkung der Investitionstätigkeit führen. Aufgrund der knappen öffentlichen Mittel sind die Einsparungsmöglichkeiten bei den allermeisten Infrastrukturprojekten heute schon ausgereizt. Davon kündigen auch die langen Bauzeiten bei vielen Projekten. Eine Senkung von Bausummen und späteren Abschreibungen ist dann

nur über eine kleinere Dimensionierung der Maßnahme oder im schlimmsten Falle durch einen Bauverzicht möglich. Stagnation und Rückbau der deutschen Schieneninfrastruktur wären die zwangsläufige Folge. Aber auch eine erhöhte Verschuldung ist denkbar – mit entsprechenden Folgen für das Jahresergebnis der Unternehmen aufgrund der höheren Zinsbelastung.

Ein weiterer Kostensteigerungsfaktor aus Sicht der Infrastrukturunternehmen sind die rückläufigen öffentlichen Mittel. Die Haushaltsprobleme der öffentlichen Hand führen seit Jahren tendenziell zu höheren Eigenanteilen bei Infrastrukturinvestitionen. Dieser Trend wird sich in den kommenden Jahren möglicherweise (wieder) verstärken. Ob hier beispielsweise die Regelungen der neuen LuFV etwa im Bereich der Bundeseisenbahnen tatsächlich Entlastung bringen, ist mit Zweifeln behaftet und hängt zudem mit Blick auf den „Finanzierungskreislauf Schiene“ von der künftigen Ertragskraft des Konzerns ab. Die gegenwärtigen Geschäftserwartungen der DB AG machen deutlich, wie stark das gesamte System der Schieneninfrastrukturfinanzierung „auf Kante genäht“ ist. Im Vordergrund steht hierbei die Frage, ob der Bundeskonzern in den kommenden Jahren überhaupt in der Lage sein wird, die für den „Finanzierungskreislauf Schiene“ zwingend notwendigen Dividendenbeiträge zu erwirtschaften.

Die höheren Eigenmittelanteile und die daraus resultierenden höheren Abschreibungen sind jedoch keine Folge bestehender Ineffizienzen, sondern politisch gewollt. Hierbei gilt der Grundsatz: Jeder Euro, den die Infrastrukturunternehmen als Ersatz für öffentliche Gelder zusätzlich aufbringen müssen, führt zu Abschreibungen. Höhere Abschreibungen führen jedoch zu höheren Preisen. Sie müssen schließlich am Markt zurückverdient werden. Dieser „historische“ Effekt bleibt bei der Konzeptionierung der Anreizregulierung völlig unberücksichtigt. Auch hier besteht die große Gefahr einer (zwangsläufigen) Reduzierung der Investitionstätigkeit der Infrastrukturunternehmen.

Bezeichnenderweise sollen die anderen Verkehrsträger von einer verschärften Regulierung und Effizienzkontrolle verschont bleiben. Obschon es sich hierbei ebenso um Infrastrukturnetze handelt, geht man etwa bei der Straße von einer ausreichenden Wirksamkeit des „Gebotes einer sparsamen Haushaltsführung“ aus. Mit der verschärften Regulierung im Schienenverkehr wird folglich ein neuer Diskriminierungstatbestand gegenüber den konkurrierenden Verkehrsträgern geschaffen. Dessen muss sich die Politik bewusst sein!

### **Vorschläge der EVG**

Aus Sicht der EVG kann eine nachhaltige Förderung des Schienenverkehrs nur durch eine Beseitigung der Benachteiligung dieses Verkehrsträgers insbesondere in der Wegekostenfrage gelingen. Nicht etwa die Schieneninfrastrukturnutzung ist zu teuer und deswegen im Wege der Regulierung künstlich zu verbilligen, sondern die

Nutzung der konkurrierenden Verkehrsträgerinfrastruktur ist zu billig und deshalb nach Maßgabe der wahren Kostenentstehung zu verteuern – und zwar in einem Umfang, der die Gleichbehandlung aller Verkehrsträger (endlich) sicherstellt. Die EVG fordert seit geraumer Zeit einen umfassenden Masterplan Verkehr, in welchem eine verkehrsträgerübergreifende Regulierung unter Einbeziehung der durch die einzelnen Verkehrsträger verursachten externen Kosten ihren Platz finden muss.

Aus der politischen Absicht, Anreize zur Kostensenkung über die Vorgabe eines Produktivitätsfaktors zu setzen, folgt aus EVG-Sicht zwangsläufig folgende Notwendigkeit: Es muss umgehend die Methodik zur Ermittlung eines solchen spezifischen Faktors für den Schieneninfrastrukturbereich festgelegt werden, und zwar durch eine wissenschaftliche Einrichtung („neutrale Stelle“), die über ein hohes Maß an Erfahrungen mit ökonomischen und technischen Themen des Schienenverkehrs verfügen sollte. Die betroffenen Unternehmen und die Regulierungsbehörde sind an einem derartigen Prozess beratend zu beteiligen. Die Fortschreibung dieses Faktors ist entsprechend sicherzustellen.

Folgendes müsste weiterhin beachtet werden: Zu berücksichtigen ist bei der Ermittlung eines solchen Faktors die Bereitschaft der (politischen) Eigentümer der Infrastrukturunternehmen, durch die Bereitstellung von Mitteln die Infrastrukturunternehmen überhaupt erst in die Lage zu versetzen, Produktivitätsverbesserungen realisieren zu können. Für den Zeitraum bis zur Verfügbarkeit eines solchen spezifischen Faktors muss deshalb auf die Verwendung eines Produktivitätsfaktors im Zuge der Regulierung verzichtet werden.

Einen gänzlichen Verzicht auf eine Anreizsetzung zur Kostensenkung fordert die EVG für den Bereich der Instandhaltung. Ohne Frage wird jener Teil der Ausnahmeregelung in § 29 Absatz 5 ERegG-E, wonach der Produktivitätsfaktor im Falle qualifizierter vertraglicher Vereinbarungen auf diese Art von Aufwendungen nicht anzuwenden ist, ausdrücklich begrüßt. Instandhaltungskosten, die außerhalb einer qualifizierten Regulierungsvereinbarung etwa „freiwillig“ entstehen, werden jedoch dem Anreizregime vollständig unterworfen. Kosten, die grundsätzlich der betrieblichen Sicherheit dienen, dürfen nicht künstlich abgesenkt werden. Der daraus hervorgehende Anreiz wäre fatal. Aus diesem Grund wird im Übrigen auch der in § 29 Absatz 5 ERegG-E kodifizierte Verzicht auf einen Inflationsausgleich für die in qualifizierten vertraglichen Vereinbarungen geregelte Instandhaltung von der EVG abgelehnt.

Eine wichtige Forderung der EVG stellt der grundsätzliche obligatorische Abschluss vertraglicher Vereinbarungen zwischen den Betreibern von Schienenwegen und den zuständigen öffentlichen Stellen ab einer bestimmten Infrastrukturbedeutung zur Sicherung und Fortentwicklung von Infrastrukturen auch außerhalb der Bundeseisenbahnen dar. An den Vorteilen, die mit diesem Instrument der Finanzierungssicherung verbunden sind, konnten diese Infrastrukturen bisher nicht partizipieren. Diese Verpflichtung muss gesetzlich festgeschrieben werden.

## **2. Trassenpreise im SPNV**

### **Themenerläuterung und Position der EVG**

Die Bildung von Marktsegmenten im Zusammenhang mit der Kalkulation der Infrastrukturnutzungspreise stellt vom Grundsatz her kein neues Element im Rahmen der Regulierung im Bereich der Schieneninfrastruktur dar (§ 36 ERegG-E). Hiermit soll u.a. den wettbewerblichen Gegebenheiten auf unterschiedlichen Märkten Rechnung getragen werden.

Neu ist im vorliegenden Gesetzentwurf jedoch die Bildung von Marktsegmenten im SPNV nach Maßgabe der Bundesländergrenzen. So soll bei der Bestimmung der Trassenentgelte die Höhe der je Land für die jeweilige Fahrplanperiode zur Verfügung stehen Mittel ggf. einen begrenzenden Einfluss auf die Trassenpreise haben. (§ 37 ERegG-E).

Diese Regelung lehnt die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) ab. Ohne Frage wirken sich Kostenerhöhungen im Zusammenhang mit der Leistungserstellung im bestellten Schienenpersonennahverkehr auf die Fähigkeit der Bestellerorganisationen aus, ein bestimmtes quantitatives und qualitatives Maß an Schienenverkehrsleistungen im jeweiligen Raum bieten zu können. Diese Fähigkeit dauerhaft sicherzustellen, ist jedoch zweifelsfrei Aufgabe des Bundes, der den Bundesländern im Zuge der Bemühungen um deren Zustimmung zur Bahnreform entsprechende Zusagen gegenüber getätigt hat. Eine Regelung wie nun im Gesetzesentwurf vorgesehen, überträgt diese Verantwortung jedoch auf die Betreiber der Schienenwege, die den „ärmeren“ Bestellern faktisch preisliche Zugeständnisse machen sollen. Da die Unternehmen jedoch verpflichtet sind, ihre Kosten insgesamt zur Deckung zu bringen, würden andere Marktsegmente stärker belastet werden.

Mit dieser Regelung entsteht Druck auf die anderen Schienenverkehrsbereiche, da etwa die mit Finanzmitteln besser ausgestatteten Bundesländer auf eine überdurchschnittliche Anhebung der Trassenentgelte mit Abbestellungen drohen bzw. reagieren könnten. Um eine solche Entwicklung seitens des Infrastrukturunternehmens zu verhindern, könnte dies in eine stärkere Belastung des Schienenpersonenfernverkehrs münden. Aber auch der Fernverkehr weist als möglicher Träger zusätzlicher Fixkostenanteile momentan keine verbesserte Tragfähigkeit auf. Im Gegenteil.

### **Vorschläge der EVG**

Eine Koppelung, mit der die Betreiber der Schienenwege für den Fall einer unzureichenden Ausstattung der Bundesländer mit Regionalisierungsmitteln quasi als finanzielle Puffer missbraucht werden würden, lehnt die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) ab. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass andere Marktbereiche

über Gebühr mit Fixkostenanteilen belastet werden. Der Pflicht, in jedem Falle den Bundesländern zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Schienenpersonennahverkehr ausreichend Mittel zur Verfügung zu stellen, kann sich der Bund nicht entziehen. Das Regulierungsgesetz darf sowohl vom Bund als auch von den Ländern nicht als ergänzendes „Nahverkehrsfinanzierungsgesetz“ missbraucht werden.

### **3. Verzinsung von Eigen- und Fremdkapital**

#### **Themenerläuterung und Position der EVG**

Der Entwurf für ein Regulierungsgesetz ermächtigt die Bundesnetzagentur, die Zinssätze auf Eigen- und Fremdkapital für die Betreiber der Schienenwege festzulegen. So ist vorgesehen, den anzusetzenden Eigenkapitalzinssatz je nach Anteil des Schienengüterverkehrs am Umsatz des jeweiligen Betreibers der Schienenwege zu differenzieren. Auch für die Verzinsung des Fremdkapitals ist ein kalkulatorischer Zinssatz zu ermitteln, ohne dass dem Gesetzentwurf weitere Hinweise zu den anzuwendenden Grundsätzen und zum Verfahren zu entnehmen sind (Anlage 4 zum ERegG-E).

Zur Verzinsung des Eigenkapitals:

Um „Übergewinne“ zu vermeiden, soll sich die Bemessung der Eigenkapitalverzinsung an der „Kapitalmarktüblichkeit“ orientieren. Gewinne sind im Infrastrukturbereich liquiditätspolitisch jedoch ein wichtiger Quell zur Finanzierung von Investitionen – zunehmend als Ersatz für fehlende öffentliche Mittel sowie im Bereich der Bundeseisenbahnen als „Lieferant“ von Dividenden, die in die Infrastruktur als Baukostenzuschüsse zurückfließen (Finanzierungskreislauf Schiene).

Wichtiger Unterschied zu den Unternehmen anderer Wirtschaftsbereiche mit ausschließlich privaten Eigentümern ist folgender: Infrastrukturunternehmen produzieren nicht mit einer solchen Gewinnerzielungsabsicht, die – überspitzt ausgedrückt – dem Eigentümer zu Dividenden für den privaten Konsum verhelfen soll. Hinter den Infrastrukturunternehmen steht also nicht der klassische private Aktionär mit seinen individuellen Verwendungswünschen, sondern eine weit überwiegend öffentliche Eigentümerschaft, die mit ihrem wirtschaftlichen Engagement und somit auch mit den Gewinnen dieser wirtschaftlichen Tätigkeit wirtschaftspolitische/gesellschaftliche Ziele verfolgt. Infrastrukturunternehmen im Schienenverkehr sind ein herausragender Bestandteil der Daseinsfürsorge. Gewinne in diesem Sektor dienen der Stärkung der ohnehin „naturgemäß“ begrenzten Eigenfinanzierungskraft dieser Unternehmen – gerade in Zeiten des knappen öffentlichen Geldes.

Ohne Frage ist hier ein Optimum zu finden: Nämlich einerseits mit Entgelthöhen, die das gewünschte Wachstum des Schienenverkehrs nicht behindern, und andererseits

mit Gewinnen, die die Investitionsneigung und damit die Zukunftsfähigkeit der Infrastruktur auf hohem Niveau halten.

Insofern betrachtet die EVG das im Gesetzentwurf vorgesehene Kriterium der Kapitalmarktüblichkeit zur Bemessung des Zinssatzes im Rahmen der Berechnung eines entsprechenden Preisaufschlages als äußerst problematisch. Der Kapitalmarktzinssatz folgt völlig anderen Entwicklungen und Gesetzmäßigkeiten. Erforderlich ist vielmehr eine Verzinsung, die eine ausreichende und nachhaltige Finanzierung der Infrastruktur sicherstellt. Eine solche Verzinsung muss als dauerhaft stabil gewährleistet sein – unabhängig von den stark schwankenden Bedingungen am Kapitalmarkt.

#### Zur Verzinsung des Fremdkapitals

Im Unterschied zur Sichtweise des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur im zurückliegenden Referentenentwurf, in welchem die Anwendung „tatsächlicher“ Zinssätze vorgeschlagen wurde, soll nun auch der Fremdkapitalzinssatz kalkulatorisch festgelegt werden. Weitere Hinweise über die anzuwendenden Grundsätze sowie zum diesbezüglichen Verfahren sind dem Entwurf nicht zu entnehmen. Ob auf der Grundlage dieser Regelung die Infrastrukturunternehmen tatsächlich in die Lage versetzt werden, ihre Zinskosten am Markt weiterzureichen, bleibt somit völlig offen.

#### **Vorschläge der EVG**

Für die Berechnung der Eigenkapitalverzinsung müssen Kriterien zur Berechnung entwickelt werden, die die besondere Situation im Schienenverkehr und insbesondere in der Schieneninfrastrukturwirtschaft hinsichtlich der Ziele, Eigentümerverhältnisse, Wettbewerbslage und Investitionserfordernisse widerspiegeln. Entscheidend ist, dass die EK-Verzinsung eine ausreichende und nachhaltige Infrastrukturfinanzierung sicherstellt.

Auch hier sollte mit Blick auf den möglichen Schaden durch eine fehlerhafte Festsetzung der Grundsatz „Genauigkeit vor Schnelligkeit“ zur Anwendung kommen. Fehlerhaft wäre eine Festsetzung, die die ökonomischen Besonderheiten der Schieneninfrastruktur nicht bzw. nicht ausreichend berücksichtigt. Deswegen sollte auch hier das von der Bundesnetzagentur anzuwendende Verfahren zuvor von einer unabhängigen wissenschaftlichen Stelle entwickelt werden. Eine entsprechende Festlegung im Gesetz erachtet die EVG als zwingend notwendig.

Die Vorschrift zur kalkulatorischen Berechnung der Fremdkapitalzinsen muss unbedingt um einen Zusatz ergänzt werden, in welchem festgestellt wird, dass der von der Bundesnetzagentur errechnete Zinssatz in jedem Fall so bemessen sein muss, dass das Unternehmen die Kostendeckung für entsprechende tatsächlich getätigte Zins-

leistungen im Bereich der Schieneninfrastruktur sicherstellen kann. Eine Überprüfungsklausel ist anzufügen.

#### **4. Regulierung von Serviceeinrichtungen**

##### **Themenerläuterung, Position und Vorschläge der EVG**

Nach Maßgabe des vorliegenden Gesetzentwurfes sollen die Betreiber von Wartungseinrichtungen von wichtigen Bestimmungen der Regulierung ausgenommen werden (Entgelte, Ablehnungsbegründung). Die EVG begrüßt diese Regelung.

Die EVG schlägt im Übrigen vor, dieses Verfahren auf Antrag der Betreiber von Serviceeinrichtungen auch auf andere Servicebereiche auszudehnen, und zwar solche, die bereits heute nachweislich über keine (regionale) Monopol- oder monopolartige Stellung verfügen.

Auch ist die Möglichkeit der Erhebung von Preiszuschlägen in stärker regulierten Servicebereichen zu überprüfen. Solche Zuschläge wären ein Ausgleich für das im Vergleich mit anderen Branchenunternehmen von diesen Anbietern übernommene höhere unternehmerische Risiko. Zudem wären die Zuschläge ein Anreiz für Dritte, als zusätzliche Anbieter dieser Leistungen in diesen Markt zu investieren und insgesamt das Angebot zu vergrößern.

#### **5. Pflichthaftpflichtversicherung für Eisenbahnen**

Die EVG fordert eine deutliche Erhöhung der Mindestdeckung bei der Haftpflichtversicherung für Eisenbahnunternehmen. Die Erhöhung der Mindestversicherungssumme bedeutet eine höhere Sicherheit für die Geschädigten, für die Arbeitsplätze der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der betreffenden Unternehmen und insbesondere auch für Eisenbahnerinnen und Eisenbahner, die in Ausübung ihres Berufes einen solchen Schaden verursacht haben.

Die EVG fordert für die Beschäftigten der Eisenbahnen die Anwendung der Regeln für die Arbeitnehmerhaftung auch im Falle der Insolvenz des Arbeitgebers sowie die Ausweitung dieser Regeln auch auf Leiharbeitnehmer.

## **5.1 Erhöhung der Mindestdeckung in der Pflichthaftpflichtversicherung für Eisenbahnunternehmen (insbes. Art. 2 Nr. 12 – Neufassung §§ 14 bis 14d AEG)**

### **Themenerläuterung und Position der EVG**

Da mittlerweile eine Reihe von Eisenbahnunternehmen (EVU und EIU) geschäftlich tätig ist, die über eine geringe Kapitaldecke verfügen und nicht im Eigentum deutscher Gebietskörperschaften stehen, die ggf. haften würden, besteht die Gefahr, dass diese bei von ihnen verursachten Unfällen mit großen oder sehr großen Schäden, die nicht durch die Haftpflichtversicherung gedeckt sind, insolvent werden. Das ist mit besonderen Risiken sowohl für die Geschädigten als auch für die Beschäftigten der betreffenden Eisenbahnunternehmen verbunden.

Bis weit in die Zeit nach der Bahnreform hinein war es bei einem Eisenbahnunglück die Regel, dass Sachschäden an Fahrzeugen und Eisenbahninfrastruktur dasselbe Unternehmen betrafen, das auch den Unfall verursacht hatte. Durch den freien Zugang zum Netz ist der Bahnbetrieb heute sehr viel segmentierter. Das hat zur Folge, dass ein Großteil der Sachschäden andere Eisenbahnunternehmen betrifft und daher durch das verursachende Unternehmen bzw. seine Haftpflichtversicherung zu decken ist.

Glücklicherweise sind Eisenbahnunglücke seltene Ereignisse; dies gilt insbesondere für solche mit hohen Schadenssummen. Daher ist nicht nachvollziehbar, dass Beiträge für entsprechende Haftpflichtversicherungen nicht tragbar sein sollen. Den Eisenbahn- und den Versicherungsunternehmen stehen Möglichkeiten offen, die Risiken und die Vertragsbedingungen durch Gruppen- und Rahmenverträge sowie durch die Einbeziehung von Rückversicherungen tragbar zu gestalten.

Allerdings unterscheidet sich die Geschäftstätigkeit der Eisenbahnunternehmen z.T. signifikant voneinander. Für Eisenbahnunternehmen, die ausschließlich unter einfachen Betriebsverhältnissen tätig sind, schlagen wir als Ausnahmeregelung eine niedrigere Pflichtversicherungssumme vor.

Die Möglichkeit bzw. Wahrscheinlichkeit von Ereignissen mit sehr großen Haftpflichtschäden hängt beim Bahnbetrieb von den betriebenen Geschäftsfeldern ab. Solche Unglücke waren in den letzten Jahren entweder mit dem Hochgeschwindigkeitsverkehr (z.B. Eschede, 1998) oder Gefahrguttransporten (z.B. Viareggio, 2009) verbunden. Gesicherte Abschlussberechnungen über die Schadenshöhe liegen uns für diese Unglücke nicht vor, aus öffentlich zugänglichen Berichten ergibt sich jedoch eine Höhe von vermutlich über 100 Mio. € im Fall von Eschede bzw. ca. 70 Mio. € im Fall von Viareggio.

Wegen des üblichen und grundsätzlich nicht vermeidbaren Mischverkehrs können solche Unfälle auch von Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) verursacht werden, die selbst keine Hochgeschwindigkeitsverkehre oder Gefahrguttransporte betreiben. Auch wenn diese grundsätzlich voll dafür verantwortlich sind, ihren eigenen Bahnbe-

trieb sicher zu führen, sollten ihnen die besonders großen Deckungs- bzw. Versicherungssummen, die mit dem Hochgeschwindigkeitsverkehr bzw. Gefahrguttransporten verbunden sind, nicht in voller Höhe angelastet werden. Die vorgeschlagene, differenzierte Herangehensweise soll im Sinne eines Kompromisses diesen unterschiedlichen Risikobeurteilungen Rechnung tragen.

In den letzten Jahren waren in Deutschland mehrere Eisenbahnunfälle zu verzeichnen, bei denen die Schadenshöhe im Bereich der Mindestdeckungssumme von 10,2 bzw. 14 Mio. € bzw. deutlich darüber lag.

Bei der Entgleisung des Nachtzuges in Brühl am 6.2.2000 wurden neun Reisende getötet und 149 Personen z.T. schwer verletzt. Es entstand Sachschaden an Anlagen und Fahrzeugen in Höhe von ca. 50 Mio. DM (etwa 25,56 Mio. €). Dazu kamen Zahlungen in nicht genannter Höhe an die Reisenden und Hinterbliebenen. Da das Unglück durch die DB AG verursacht wurde und Anlagen und Fahrzeuge ebenfalls der DB AG gehörten, tauchten die Schadenssummen nicht als Haftpflichtleistung auf. Ein vergleichbares Szenario ist jedoch auch bei einem durch eine andere Bahn verursachten Unfall denkbar. (Eisenbahn-Unfalluntersuchungsbericht Nr. 002 vom 20.04.2000, S. 10)

Bei der Kollision in Geldern am 07.08.2010 gab es glücklicherweise weder Tote noch Schwerverletzte. Es entstand aber ein Sachschaden von geschätzt 10,8 Mio. €. Der Schaden lag damit knapp über der bislang geltenden Mindestversicherungssumme. (Eisenbahn-Unfalluntersuchungsbericht Nr. 027 vom 10.04.2012, S. 4 u. 7)

Bei der Zugkollision in Bad Aibling am 09.02.2016 kamen elf Menschen ums Leben, und mindestens 83 wurden z.T. schwer verletzt. Nach ersten Schätzungen von Verkehrsrechtsexperten ist mit einer Schadenssumme zwischen 30 und 70 Mio. € zu rechnen, die von den Versicherungen aufgebracht werden muss. (Süddeutsche Zeitung, 12.02.2016)

### **Vorschläge der EVG**

Im Regelfall soll die Pflichtversicherung der Eisenbahnunternehmen die Haftpflichtsumme von 75 Mio. € je Schadensfall, die zweimal während der Versicherungsperiode zur Verfügung stehen soll, abdecken. Allerdings sollte die Möglichkeit einer differenzierten Regelung für Eisenbahnen mit signifikant unterschiedlichem Risikopotenzial ihrer Geschäftstätigkeit geprüft werden. Dabei schlagen wir die folgenden besonderen Kategorien vor:

a) Unternehmen, die Züge mit einer Geschwindigkeit von mehr als 189 km/h betreiben, sowie Unternehmen, die Schienenwege betreiben, die mit Geschwindigkeiten von mehr als 189 km/h befahren werden, sollten eine höhere Versicherungssumme je Schadensereignis abdecken müssen.

b) Unternehmen, die unter einfachen betrieblichen Verhältnissen (z. B. Geschwindigkeiten bis max. 80 km/h, geringe Verkehrsdichte auf der betriebenen bzw. befahrenen Infrastruktur, keine oder nur in geringem Umfang Gefahrguttransporte) arbeiten, sollten einer Mindestdeckungssumme von etwa 15 bis 25 Mio. € je Ereignis unterliegen.

c) Für Museums- und Touristikbahnen sollen Erleichterungen vorgesehen werden, die den Spielraum der europäischen Gesetzgebung ausnutzen.

Für den Fall, dass Ereignisse mit Schadenssummen von über 75 Mio. € nicht oder nur mit prohibitiven Beiträgen versicherbar sein sollten, sollte für die nicht versicherbaren Schäden über ein öffentlich-rechtliches Umlagesystem oder eine staatliche Deckungsgarantie nachgedacht werden.

## **5.2 Gestaltung der Arbeitnehmerhaftung durch explizite Regelung im AEG**

### **Themenerläuterung und Position der EVG**

Nach herrschender Rechtsprechung muss ein Arbeitnehmer für Schäden, die er im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit verursacht, nur zu dem Teil haften, der in einem angemessenen Verhältnis zur eigenen Schuld (Grad der Fahrlässigkeit) und zum eigenen Einkommen steht (Arbeitnehmerhaftung). Im Falle, dass der Schaden aufgrund der Höhe bzw. der ausgeschöpften Deckungssumme der Versicherung in Verbindung mit einer Insolvenz des Arbeitgebers nicht von diesem gedeckt wird, ist der Arbeitnehmer jedoch grundsätzlich in voller Höhe haftbar gegenüber Schadensersatzansprüchen Dritter. Das gilt selbst im Falle leichter Fahrlässigkeit. Dieses vom Arbeitnehmer nicht zu beeinflussende Zusatzrisiko sollte durch eine explizite gesetzliche Regelung ausgeschlossen werden.

Für den Fall, dass ein solcher umfassender Haftungsausschluss auf grundsätzliche juristische, insbesondere verfassungsrechtliche Bedenken stößt, sollte zumindest die Haftung der Arbeitnehmer gegenüber anderen Eisenbahnunternehmen, soweit sie über die übliche Arbeitnehmerhaftung hinausgeht, grundsätzlich ausgeschlossen werden. Diesen kann das beschriebene Ausfallrisiko als Teil des Risikos ihrer normalen Unternehmenstätigkeit im Eisenbahnbetrieb in jedem Falle zugemutet werden.

LeiharbeiterInnen sollen in diese Schutzregelung unbedingt mit aufgenommen werden. Einerseits liegt für sie das gleiche Schutzinteresse vor wie für die unmittelbar beim Eisenbahnunternehmen angestellten Eisenbahnerinnen und Eisenbahner. Andererseits darf kein Anreiz dafür geschaffen werden, dass Eisenbahnunternehmen Leiharbeiter einsetzen, um wesentliche Teile des Haftungsrisikos auf diese zu verlagern.

## **Vorschläge der EVG**

Wir schlagen die Einfügung einer entsprechenden Regelung, z. B. in Form eines neuen § 14e AEG zur Haftungsbefreiung der in oder durch Eisenbahnunternehmen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor. Dieser Paragraph sollte insbesondere die folgenden Regelungen rechtlich absichern:

Beschäftigte eines Eisenbahnunternehmens, die in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit fahrlässig oder grob fahrlässig einen Schaden verursachen, haften nur in einem Umfang, der im Verhältnis zum Grad der Fahrlässigkeit und zu ihrem Einkommen aus diesem Beschäftigungsverhältnis angemessen ist (Arbeitnehmerhaftung).

Die Regeln der Arbeitnehmerhaftung werden auch auf den Fall ausgeweitet, dass das Eisenbahnunternehmen (Arbeitgeber) den von ihm zu deckenden Schaden oder Schadensanteil aufgrund von Zahlungsunfähigkeit (Insolvenz) nicht oder nicht in voller Höhe trägt.

Sowohl die Haftungsbeschränkung nach den Grundsätzen der Arbeitnehmerhaftung als auch ihre Ausweitung für den Fall der Insolvenz des Eisenbahnunternehmens gelten sinngemäß auch für Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter, die durch das Eisenbahnunternehmen eingesetzt werden.

Selbständige (Werkvertragnehmer), die im Auftrage eines Eisenbahnunternehmens eisenbahnbetriebliche Aufgaben übernehmen, sind künftig dazu zu verpflichten, vor Aufnahme einer solchen Tätigkeit eine Haftpflichtversicherung nachzuweisen, deren Deckungssummen analog zur Versicherungspflicht von Eisenbahnunternehmen festzulegen sind.