

Positionspapier / September 2014

Den europäischen Eisenbahnraum vollenden und den Ordnungsrahmen fair gestalten

Empfehlungen des VDV für den weiteren legislativen Prozess zum
Vierten EU-Eisenbahnpaket



Impressum

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV)
Kamekestraße 37–39 · 50672 Köln
T 0221 57979-0 · F 0221 57979-8000
info@vdv.de · www.vdv.de

Ansprechpartner

Annika Stienen
VDV-Europabüro Brüssel
T 0032 2 663 6633
stienen@vdv.de

Dr. Ralf Schnieders
VDV-Hauptstadtbüro Berlin
T 030 399932 23
schnieders@vdv.de

Steffen Kerth
VDV-Hauptgeschäftsstelle Köln
T 0221 57979 172
kerth@vdv.de

Der VDV und seine Mitglieder

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) organisiert die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs und des Schienengüterverkehrs in Deutschland.

Im Eisenbahnverkehr vertritt der VDV ca. 85 Unternehmen des Eisenbahnpersonenverkehrs, ca. 140 Unternehmen des Eisenbahngüterverkehrs und ca. 140 Infrastrukturbetreiber. Etwa 300 im VDV organisierte Unternehmen betreiben öffentlichen Personennahverkehr mit Bussen und Straßen-, Stadt- und U-Bahnen. Zudem vertritt der Verband rund 50 Verbund- und Aufgabenträgerorganisationen.

Sowohl im Schienenpersonen- und -güterverkehr als auch im lokalen ÖPNV mit Bus, Straßenbahn und U-Bahn erreicht der VDV in Deutschland, gemessen an den Marktanteilen seiner Mitglieder, eine nahezu vollständige Marktabdeckung.

Die wesentlichen Positionen im Überblick

Der VDV fordert die europäischen Entscheidungsträger auf, **der Technischen Säule bei den weiteren Verhandlungen Vorrang einzuräumen**, da dieses vom Sektor dringend erwartet wird. Eine **Änderung der VO 1370 noch vor Ablauf ihrer Übergangsfrist ist verfrüht** und sollte nach Auffassung des VDV derzeit aus Gründen der Rechtssicherheit gar nicht erfolgen. Mit Blick auf die Anforderungen an Eisenbahn- und Infrastrukturunternehmen in der modifizierten **Richtlinie 2012/34 sollte ausreichend Zeit für Überlegungen und Kompromissfindung** genommen werden.

Zur Richtlinie 2012/34/EU (Governance-RL)

- Der VDV plädiert für eine generelle Öffnung der Netze für den nationalen Personenverkehr, ohne zusätzliche bürokratische Randbedingungen, und empfiehlt deshalb die ersatzlose Streichung von Artikel 11.
- Die Ausnahme der Netze mit einer Streckenlänge von weniger als 500 km von den Vorschriften der Artikel 7 sowie 7a bis 7e, sofern sie für das Funktionieren des europäischen Eisenbahnmarkts nicht von strategischer Bedeutung sind, unterstützt der VDV ganz ausdrücklich.
- Der VDV lehnt zusätzliche zentrale Strukturen, die darauf zielen oder in der Lage sind, den Vertrieb und die Kundenbetreuung der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) auf sich zu ziehen, ausdrücklich ab. Bei der Gestaltung integrierter Durchgangsfahrscheinsysteme müssen die unternehmerischen Interessen der EVU in den Mitgliedstaaten respektiert und vorhandene Systeme dezentral miteinander gekoppelt werden.
- Der Verband unterstützt den Ansatz des Europäischen Parlaments, die erforderliche Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber im europäischen Maßstab nicht durch strikte Trennung, sondern regulatorisch sicherzustellen. Er begrüßt in diesem Zusammenhang die vom EP vorgeschlagene Bündelung der Regulierungskompetenzen bei den Regulierungsbehörden.
- Der VDV begrüßt grundsätzlich eine verbesserte Zusammenarbeit der Infrastrukturbetreiber. Die konkrete Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit muss jedoch eine unternehmerische Aufgabe bleiben. Der VDV lehnt deshalb sowohl den Entwurf der Kommission als auch die abgeschwächten Vorschläge des Parlaments zur Zusammenarbeit der Infrastrukturbetreiber ab.
- Eine verbesserte Zusammenarbeit der Infrastrukturbetreiber ist sinnvoll, muss aber unternehmerische Aufgabe bleiben. Politik und Verwaltung setzen hierfür den Rahmen.

Zur Verordnung (EG) 1370/2007 (PSO-VO)

- Der VDV und seine Mitglieder sind weiterhin der Auffassung, dass eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vor dem Ablauf der Übergangsfrist im Jahr 2019 verfrüht ist, und lehnen eine Änderung der Verordnung ab.
- Bei einer Änderung der Verordnung müssen Auswirkungen auf die Vergabe von Verkehr mit Bussen, Straßen- und U-Bahnen ausgeschlossen sein.
- Das vom Europäischen Parlament vorgeschlagene „Unterkompensationsverbot“ (nach Art. 4 (1), Punkt b)) könnte in Deutschland die steuerliche Anerkennung des kommunalwirtschaftlichen Querverbundes gefährden und muss daher unbedingt gestrichen werden.

Zur Richtlinie 2004/49/EG (Sicherheits-RL)

- Grundsätzlich spricht sich der VDV gegen eine weitere Bürokratisierung des Eisenbahnsektors unter dem Vorwand der Sicherheit aus.
- Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollten regional tätige Bahnen ohne strategische Bedeutung für den europäischen Eisenbahnraum nicht zwangsläufig unter die europäischen Bestimmungen fallen; die nationalen Regeln sind hier ausreichend. Die im Zusammenhang mit den Unbundling-Regelungen im Rahmen der Richtlinie 2012/34/EU vom Europäischen Parlament vorgeschlagene Ausnahme der Netze mit einer Streckenlänge von weniger als 500 km (sofern diese für das Funktionieren des europäischen Eisenbahnmarkts nicht von strategischer Bedeutung sind) wäre auch hier ein angemessenes Ausnahmekriterium.
- Die im Rat beschlossene Definition von „Stadt- und Regionalbahnen“ bedarf einer Korrektur. Der VDV unterstützt die von der EU-Kommission vorgeschlagene Definition von „light rail“, da sie den Unternehmen ausreichende Flexibilität gibt. Stadt- und Regionalbahnen sollten zudem regulär von der Anwendung der Eisenbahnsicherheits-Richtlinie ausgenommen sein.
- Die im Vorschlag der EU-KOM (Art. 10 (4)) bzw. im Vorschlag des Ministerrates (Art. 16a (2)) vorgesehene Pflicht zur Vorabmeldung neuer Verkehre lehnt der VDV ab, da sie das flexible Agieren der Eisenbahnen am Markt verhindert und die Eisenbahnen im Wettbewerb mit allen anderen Verkehrsträgern diskriminiert.

Zur Richtlinie 2008/57/EG (Interoperabilitäts-RL)

- Der VDV begrüßt den Standpunkt des Rates im Hinblick auf die Ausnahmeregelungen für „light rail“ sowie weitere optionale Ausnahmetatbestände. Die Belange kleiner und mittlerer Nebenbahnen müssen darüber hinaus in den Ausnahmetatbeständen Berücksichtigung finden.
- Der VDV spricht sich dafür aus, erneute Inbetriebnahmegenehmigungen ausdrücklich nur in Verbindung mit „umfangreichen“ Umrüstungen oder Erneuerungen an bestehenden Teilsystemen vorzusehen.
- Die im Rat beschlossene Definition von „Stadt- und Regionalbahnen“ bedarf einer Korrektur. Der VDV unterstützt die von der EU-Kommission vorgeschlagene Definition von „light rail“, da sie den Unternehmen ausreichende Flexibilität gibt. Stadt- und Regionalbahnen sollten zudem, da sie nicht grenzüberschreitend fahren, regulär von der Anwendung der Interoperabilitätsrichtlinie ausgenommen sein.

Zur Verordnung (EG) 881/2004 (ERA-VO)

- Der VDV begrüßt das grundsätzliche Anliegen des Kommissionsvorschlags, die ERA zu einer europäischen Eisenbahnbehörde weiter zu entwickeln. Dies darf jedoch nicht zu höheren Kosten für die Bahnbetreiber führen.
- Für rein national tätige Unternehmen muss eine Wahlmöglichkeit zwischen ERA und nationaler Sicherheitsbehörde bestehen.
- Die Einsetzung der ERA als europäische Behörde darf den Eisenbahnsektor nicht mit Übersetzungskosten belasten. Wir regen daher an, dass jedes Verfahren zunächst grundsätzlich (schriftlich und mündlich) in der Amtssprache geführt wird, in der der Antrag gestellt wurde, es sei denn, der Antragsteller stimmt einer Verfahrensbearbeitung in einer anderen Sprache zu.

Zur Verordnung zur Aufhebung der VO (EWG) 1192/69 (Konten)

- Der Aufhebung der VO (EWG) Nr. 1192/69 kann nur dann zugestimmt werden, wenn an anderer Stelle eine gleichwertige europarechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gewährung von Ausgleichsleistung für die Aufwendungen der Eisenbahnen für Kreuzungsanlagen verankert wird.

Positionspapier

Stand des Verfahrens und weitere Schritte

Das am 30. Januar 2013 durch die Europäische Kommission vorgelegte „Vierte Eisenbahnpaket“¹ umfasst insgesamt sechs Gesetzesvorschläge, die bereits existierende Gesetze zum Teil erheblich verändern. Das Paket umfasst zwei „politische“ Teile (die Governance-Richtlinie 2012/34/EU und die PSO-Verordnung (EG) 1370/2007), eine sog. „technische Säule“ (bestehend aus der Sicherheits-Richtlinie 2004/49/EG, der Interoperabilitäts-Richtlinie 2008/57/EG, und der ERA-Verordnung (EG) 881/2004) sowie eine Verordnung zur Aufhebung der VO (EWG) 1192/69.

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) unterstützt das grundsätzliche Ziel des Vierten Eisenbahnpakets, die Eisenbahnnetze für alle Eisenbahnunternehmen zu öffnen, das hohe Sicherheitsniveau der Eisenbahn weiter zu verbessern und die betriebliche und technische Interoperabilität herbeizuführen.² Leider gehen die von der Kommission vorgelegten Einzelvorschläge jedoch über dieses Ziel hinaus und belasten dadurch nicht nur die Eisenbahnunternehmen erheblich, sondern auch die Infrastrukturunternehmen sowie den städtischen und regionalen ÖPNV mit Bussen und Straßenbahnen („light rail“), der eigentlich gar kein Ziel dieser Reform sein sollte! Im Folgenden beziehen wir dazu im Detail Stellung.

Sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat der EU nahmen im Laufe des Jahres 2013 die Beratungen zum Vierten Eisenbahnpaket auf. Im **Europäischen Parlament (EP)** wurden alle sechs Gesetzestexte parallel diskutiert und abgestimmt. Der Verkehrsausschuss stimmte am 17. Dezember 2013 über alle Gesetzesentwürfe ab; das Plenum des Europäischen Parlaments nahm seine Abstimmung am 26. Februar 2014 vor und vollendete damit die 1. Lesung. Am 10. September 2014 bezog die **Europäische Kommission** offiziell Stellung zum Parlamentsbeschluss. Im **Rat der EU** wurden die Gesetzesentwürfe bisher nacheinander behandelt, wobei mit der „Technischen Säule“ begonnen wurde. Am 10. Juni 2013 positionierten sich die Mitgliedstaaten zur Interoperabilitäts-Richtlinie; am 10. Oktober 2013 zur Sicherheits-Richtlinie, und am 5. Juni 2014 zur ERA-Verordnung. Die italienische Ratspräsidentschaft kündigte an, den Trilog zur technischen Säule zu beginnen. Zudem werden die beiden politischen Dossiers seit Juli 2014 im Rat diskutiert.

Mit Blick auf das weitere Verfahren fordert der VDV die europäischen Entscheidungsträger auf:

1. Der **Technischen Säule ist bei den weiteren Verhandlungen Vorrang** einzuräumen, da dies vom Sektor dringend erwartet wird. Die abgeschlossene 1. Lesung im Parlament und die vorhandenen Ratspositionen zu den drei technischen Dossiers ermöglichen die sofortige Aufnahme von Trilog-Verhandlungen. Inhaltlich sollte besonderes Augenmerk auf die Vermeidung von neuer Bürokratie gesetzt werden.
2. **Änderungen der VO 1370 aus Gründen der Rechtssicherheit sind komplett zurückzuweisen.** Sollte dies politisch nicht gewünscht sein, so muss sich die Änderung der VO zumindest strikt auf Regelungen zum Eisenbahnverkehr beschränken – ohne Auswirkungen auf den städtischen und regionalen ÖPNV mit Bussen und Straßenbahnen!
3. Die Diskussion und Weiterentwicklung der **Richtlinie 2012/34 benötigt ausreichend Zeit.** Eine gute Grundlage für einen Kompromiss zur Frage der Struktur integrierter Eisenbahnunternehmen bildet das VDV-Positionspapier „Anforderungen des VDV an die Organisation der Eisenbahnunternehmen in Europa“.³

¹ http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_en.htm

² <http://www.vdv.de/positionensuche.aspx?id=a23719db-847b-47b6-9ec0-61fcacc2f8ad&mode=detail>

³ <http://www.vdv.de/positionensuche.aspx?id=0146ac1e-98f5-4b1c-95f3-dc42dcf6112a&mode=detail>

Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Governance-Richtlinie)

Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Änderung der sog. Governance-Richtlinie wurden vom Europäischen Parlament in erster Lesung in wesentlichen Passagen deutlich verändert. Aus Sicht des VDV sind für die weiteren Beratungen vor allem folgende Aspekte hervorzuheben:

- **Marktöffnung im Eisenbahnbereich:**

Das Europäische Parlament hat die Öffnung der Netze für alle Personenverkehrsdienste – eine der wesentlichen politischen Zielsetzungen des Vierten Eisenbahnpakets – bestätigt. Einschränkungen der Zugangsrechte (nach Art. 11) sind, wie bereits heute im internationalen Verkehr, lediglich dann möglich, wenn das ökonomische Gleichgewicht öffentlich bestellter Verkehrsangebote hierdurch gefährdet wäre. Zu der diesbezüglichen Beurteilung hat das Parlament umfangreiche Detailregelungen beschlossen. Eine Einschränkung des Zugangsrechts ist außerdem möglich, wenn das betroffene Verkehrsunternehmen direkt oder indirekt aus einem Drittland kontrolliert wird, das europäischen Verkehrsunternehmen vergleichbare Zugangsrechte verwehrt (s. Art. 10).

Die Öffnung der Netze für den nationalen Personenverkehr ist aus Sicht des VDV überfällig. Die vom EP beschlossenen restriktiven Bedingungen für mögliche Einschränkungen der Zugangsrechte weisen zwar in die richtige Richtung, beinhalten aber erhebliches kostentreibendes Bürokratiepotenzial. Eine Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts bestellter SPNV-Leistungen durch eigenwirtschaftliche Schienenpersonenverkehre ist angesichts der Erfahrungen in Deutschland realitätsfern. **Der VDV empfiehlt deshalb die ersatzlose Streichung von Artikel 11.**

- **Ausnahme von den Unbundling-Anforderungen für kleine integrierte Eisenbahnunternehmen:**

Die in Artikel 7 sowie 7a bis 7e enthaltenen Vorschriften zur stärkeren Trennung von Netz und Betrieb – darunter eine Verpflichtung der Infrastrukturbetreiber zur Einsetzung von Koordinierungsausschüssen für ihre Netze und die Verpflichtung der Infrastrukturbetreiber zur Mitwirkung in einem EU-weiten Netzwerk zum Ausbau der Eisenbahninfrastruktur – sollen nach dem Votum des Europäischen Parlaments nicht für Netze mit einer Streckenlänge unter 500 km gelten, sofern sie für das Funktionieren des europäischen Eisenbahnmarktes nicht von strategischer Bedeutung sind.

Die Ausnahme für kleine und mittlere Unternehmen unterstützt der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen ganz ausdrücklich. Schon die Anwendung der geltenden Trennungsvorschriften wäre aufgrund der erforderlichen Duplizierung der Strukturen mit organisatorischem und betrieblichem Mehraufwand in erheblicher Größenordnung verbunden. Angesichts der zu meist prekären wirtschaftlichen Situation der Vorhaltung und des Betriebs regionaler Eisenbahninfrastrukturen wären deren weitere Existenzfähigkeit und damit der Schienenverkehr in der Region substantiell gefährdet. Das gilt umso mehr für die von der Kommission vorgeschlagene Verschärfung der Trennungsvorschriften.

Der VDV fordert daher die Mitgliedstaaten auf, eine solche Ausnahmeregelung im Rat zu festigen.

- **Unbundling-Anforderungen:**

Daneben hat das EU-Parlament die Vorschläge der Kommission zum Unbundling, die faktisch zu einer durchgängigen vollständigen Trennung von Infrastruktur und Transport bei allen Eisenbahnen in der EU geführt hätten, erheblich entschärft. Zwar bleibt die von der Kommission vor-

geschlagene Präferenz für das Modell der strikten Trennung im Richtlinien text weiter bestehen; die Mitgliedstaaten sollen aber nun bei vertikal integrierten Unternehmen generell – und nicht nur, wie von der Kommission vorgesehen, bei bestehenden vertikal integrierten Unternehmen – von der Anwendung der strikten Unbundlingvorschriften absehen können.

Außerdem haben die Vorschriften zur Sicherung der Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers in vertikal integrierten Unternehmen durch die Beschlüsse des Parlaments eine deutlich veränderte Reichweite erhalten:

- Dies gilt zum Einen für die Beteiligungsverhältnisse und die Finanzströme innerhalb vertikal integrierter Unternehmen. Hier hat das EP bestätigt, dass der Leistungsaustausch zwischen unterschiedlichen rechtlichen Einheiten nach Marktpreisen abzurechnen ist. Die Einnahmen des Infrastrukturbetreibers dürfen ausschließlich zur Finanzierung seines eigenen Geschäftsbetriebs verwendet werden. Kapital, das den Infrastrukturunternehmen innerhalb eines integrierten Unternehmens nur von der jeweiligen Holding zugeführt werden darf, ist zu Marktbedingungen zu verzinsen. Dividendenzahlungen sind nur an den „endgültigen Eigentümer“ möglich, müssen von diesem aber wieder in die Infrastruktur reinvestiert werden. Sie dürfen außerdem nicht im Widerspruch zu einer kaufmännisch angemessenen Rücklagenbildung stehen.
- Zum anderen hat das Europäische Parlament effektive Entscheidungsbefugnisse“ des Infrastrukturbetreibers auf die Bereiche Kapazitätsvergabe und Wegeentgelte begrenzt. Die Kommission hatte vorgeschlagen, dem Infrastrukturbetreiber effektive Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich sämtlicher Funktionen (Ausbau, Betrieb und Instandhaltung der Infrastruktur) einzuräumen.
- Schließlich hat das EP die sehr detaillierten Vorschläge der KOM zur Unabhängigkeit des Personals (Aufsichtsräte, Verwaltungsräte, leitende Mitarbeiter) des Infrastrukturbetreibers (z.B. Wartezeiten von drei Jahren bei einem Wechsel leitender Mitarbeiter zwischen Infrastrukturbetreiber und anderen rechtlichen Einheiten des vertikal integrierten Unternehmens) durch allgemeine Vorschriften zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des Personals ersetzt.

Der VDV hat die von der Kommission vorgeschlagenen Regelungen zur strikten Trennung von Infrastruktur und Transport abgelehnt. Er hat demgegenüber eine Reihe von Anforderungen formuliert, mit denen die Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber im europäischen Maßstab unabhängig von deren Organisation regulatorisch sichergestellt werden kann. Dieser Ansatz findet sich auch in den Beschlüssen des EP. Er sollte auch im weiteren Verlauf des legislativen Prozesses durchgehalten werden.

- **Kontrolle der Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber durch die Regulierungsbehörden:**

Mit der ersatzlosen Streichung des Art. 7c weist das EP die Kontrollfunktion zur Einhaltung der rechtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber den Regulierungsbehörden zu. Nach den Vorstellungen der KOM sollte die KOM selbst diese Funktion ausüben. **Der VDV unterstützt die vom EP vorgeschlagene Bündelung der Regulierungskompetenzen bei den Regulierungsbehörden.**

- **Zusammenarbeit der Infrastrukturbetreiber:**

Das EP hat den Vorschlag der KOM zur Zusammenarbeit der Infrastrukturbetreiber in einem europäischen Netzwerk weitgehend übernommen. Maßnahmen zur Festlegung der gemeinsamen Grundsätze und Vorgehensweisen sollen jedoch nicht, wie ursprünglich vorgesehen, ausschließlich von der KOM beschlossen werden. Sie hat dabei nun die Auffassungen des Netzwerks zu berücksichtigen. Darüber hinaus hat das EP den Auftrag des Netzwerks, der auf den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur in der Union konzentriert war, erweitert. Das Netzwerk soll nun auch sicherstellen, dass grenzüberschreitende Personenverkehrsdienste erleichtert werden, und soll

Grundsätze für die Entgelterhebung und Kapazitätszuweisung im grenzüberschreitenden Personenverkehr aufstellen.

Der VDV begrüßt grundsätzlich eine verbesserte Zusammenarbeit der Infrastrukturbetreiber. Die konkrete Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit muss jedoch eine unternehmerische Aufgabe bleiben. Aufgabe von Politik und Verwaltung ist es den ordnungspolitischen Rahmen hierfür abzustecken und ggf. regulatorisch einzuwirken. Die bestehende Kooperationen der Infrastrukturbetreiber sollten auf dieser Grundlage weiterentwickelt werden. Der VDV lehnt deshalb sowohl den Entwurf der Kommission als auch die abgeschwächten Vorschläge des Parlaments zur Zusammenarbeit der Infrastrukturbetreiber ab.

- **Gemeinsame Fahrschein- und Informationssysteme:**

Die vom Europäischen Parlament in erster Lesung beschlossenen Änderungsvorschläge zum Ticketing sind **unpräzise und missverständlich** formuliert. Der genaue Wortlaut des Entwurfes enthält u. a. Vermischungen von Plural und Singular in Bezug auf die oder das angestrebte System. Zwar wird das Ansinnen deutlich, dennoch bleiben Fragen zur Gestaltung der Fahrscheinsysteme offen.

Mit dem Änderungsvorschlag soll offenbar sichergestellt werden, dass Fahrgästen beim Fahrscheinwerb keine Nachteile aus der Marktöffnung entstehen und alle Eisenbahnunternehmen diskriminierungsfrei an der durchgängigen Abfertigung teilnehmen können. Die dazu notwendige Interoperabilität der Systeme herzustellen ist folgerichtig, denn Interoperabilität sichert das Zusammenwirken nationaler und internationaler Transporteure verschiedener Sektoren. **Für den deutschen Eisenbahnverkehr besteht hier national im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten kein Handlungsbedarf, da**

- die durchgängige Abfertigung im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) bereits in § 12 verbindlich geregelt ist,
- zahlreiche Schnittstellen technischer und kaufmännischer Prägung, die bereits heute die durchgängige Fahrscheinausgabe im internationalen Eisenbahnverkehr regeln, existieren: die Convention internationale concernant le transport des voyageurs par chemin de fer (CIV) sowie zahlreiche UIC-Merkblätter, die die Geschäftsprozesse untereinander interoperabel absichern,
- der Vertrieb von Durchgangsfahrscheinern im SPV bereits heute sowohl national als auch international möglich und auch Realität ist,
- die Anbindung weiterer Verkehrsträger in Information- und Vertriebssystemen durch zahlreiche Projekte von Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) und Verkehrsverbänden belegt ist,
- die Kompetenz, an integrierten und durchgängigen Fahrscheinsystemen teilzunehmen, die dafür notwendigen technischen, wirtschaftlichen und strategischen Grundlagen zu schaffen und weiter zu entwickeln Ausdruck von Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft ist, die keiner staatlichen Eingriffe bedarf,
- Wettbewerbliche Einschränkungen beim Zugang zu Tarif und Vertrieb mittelfristig im Einklang mit den Regeln des Binnenmarktes geregelt werden können.

Die EP-Forderung, vom Schienenverkehrssektor entwickelte Durchgangsfahrscheinsysteme untereinander interoperabel zu gestalten, ist in Deutschland also bereits erfüllt, an der Integration weiterer Verkehrsträger wird mit unternehmerischem Engagement gearbeitet. Soweit diese oder ähnliche Grundlagen einer internationalen durchgängigen Abfertigung in den Mitgliedstaaten fehlen, sollte eine Richtlinie im Interesse der Fahrgäste gleiche Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten schaffen.

Die im in dem EP-Beschluss formulierte Zielsetzung ist jedoch weitgehender und insofern auch für Deutschland problematisch: Statt den diskriminierungsfreien Zugang zu neuen oder beste-

henden Durchgangsfahrscheinsystemen zu sichern, soll **neben den etablierten, EVU-getragenen Systemen zusätzlich ein zentrales unionsweites System** geschaffen werden. (Erwägungsgrund 19 e (neu)). Der VDV unterstützt zwar das Ansinnen, die Attraktivität des Schienenpersonenverkehrs für die Bürger Europas weiterzuentwickeln. Es wird anerkannt, dass Durchgangsfahrscheinsysteme zu Attraktivitätssteigerungen beitragen können. Durch die Schaffung zentraler Fahrausweissysteme besteht aber die Gefahr

- **Doppelstrukturen** aufzubauen, die auf Kosten der EVU bedient werden müssen,
- die Vertriebstätigkeit von Eisenbahnverkehrsunternehmen auf **supranationale zentrale Organisationen** zu verlagern,
- die Wertschöpfungskette der Eisenbahnunternehmen zu verkürzen und damit **wesentliche wettbewerbliche Elemente zu verlieren**,
- **monetäre Mittel in Form von Provisionen** dem deutschen Personenverkehrssystem zu entziehen und auf europäische Ebene umzuleiten,
- und nicht zu Letzt einer **Erosion vertrieblicher Kompetenzen** in Verkehrsunternehmen.

Die bereits errungenen Erfolge bei der Bildung integrierter Fahrscheinsysteme würden bei der Entwicklung eines zentralen unionsweiten Systems ebenso wenig Berücksichtigung finden, wie die damit bereits getätigten Investitionen und die Geschäftsmodelle der Eisenbahnverkehrsunternehmen.

Der VDV lehnt deshalb zusätzliche zentrale Strukturen, die darauf zielen oder in der Lage sind, den Vertrieb und die Kundenbetreuung der EVU auf sich zu ziehen, ausdrücklich ab und fordert, dass bei der Gestaltung integrierter Durchgangsfahrscheinsysteme die unternehmerischen Interessen der EVU in den Mitgliedstaaten respektiert und vorhandene Systeme dezentral miteinander gekoppelt werden.

Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehre

Der Beschluss des Parlaments zur Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vom 26. Februar 2014 stellt zwar eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Kommissionsvorschlag dar. **Gleichwohl bleibt der VDV auch weiterhin bei der Auffassung, dass eine Änderung der Verordnung vor dem Ablauf der Übergangsfrist im Jahr 2019 verfrüht ist.** Für den Fall einer weiteren Beschlussfassung im Rahmen des europäischen Gesetzgebungsverfahrens ist insbesondere auf die folgenden inhaltlichen Aspekte hinzuweisen:

- **Keine Änderungen für Bus, Tram und U-Bahn:**

Bei einer eventuellen Änderung der Verordnung im Rahmen des Vierten Eisenbahnpakets darf es keine Auswirkungen auf die Vergabe von Verkehren mit Bussen, Straßen- und U-Bahnen geben. Diese vom Parlament im Grundsatz akzeptierte Forderung ist leider in den konkreten Beschlüssen des EP nur teilweise erreicht worden. Die neu eingeführte Definition von „öffentlichem Schienenpersonenverkehr“ ist ausdrücklich zu begrüßen; damit allein ist die Problematik aber leider noch nicht gelöst: Bei verschiedenen vorgesehenen allgemeinen Regelungen sind weitere Änderungen bzw. inhaltliche Begrenzungen auf den Eisenbahnverkehr erforderlich. Dies betrifft z. B. die Definition der „zuständigen Behörde“, die Definition der „gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung“ sowie den gesamten Art. 2a.

- **Unterkompensationsverbot:**

Das Europäische Parlament fordert, dass die Verordnung für Ausgleichsleistungen nicht nur eine Obergrenze, sondern im Fall direkt vergebener Verkehrsleistungen auch eine Untergrenze festlegt, wonach die Ausgleichsleistung nicht unter den erforderlichen Betrag fallen darf. Ein solches **Unterkompensationsverbot ist abzulehnen**, da es zum einen die in Deutschland bewährte Finanzierung im kommunalwirtschaftlichen Querverbund gefährdet. Zum anderen könnte eine solche finanzielle „Vollversorgung“ dazu führen, dass die Vertragsform der Dienstleistungskonzession nicht mehr möglich wäre, denn diese erfordert ein Marktrisiko beim Betreiber. Außerdem erscheint es praxisfern, dass öffentliche Unternehmen z. B. ihre eigenen Anteilseigner gerichtlich zwingen könnten, einen auskömmlichen Verkehrsvertrag abzuschließen. Das gewünschte Ziel kann mit dem vom EP vorgeschlagenen Unterkompensationsverbot also tatsächlich gar nicht erreicht werden.

- **Transportpläne:**

Eine gute Planung für den öffentlichen Verkehr ist nicht durch detaillierteste Vorgaben auf europäischer Ebene zu erreichen, sondern nur durch das vernünftige Handeln der örtlich Beteiligten. Daher sollten die Beschlüsse des Parlaments zum Transportplan unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität überarbeitet werden. Ansonsten droht eine noch weitere Bürokratisierung. Der VDV möchte, dass die wenigen verfügbaren Mittel aus öffentlichen Kassen den Fahrgästen und nicht einer überbordenden Bürokratie zugute kommen.

- **Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen:**

Die Begriffsdefinition der „gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung“ ist vom EP gegenüber dem Kommissionsvorschlag deutlich verbessert worden, gleichwohl besteht hier weiterer Klarstellungsbedarf im Hinblick darauf, dass ein weites Ermessen der zuständigen Behörden besteht. Auch bei den inhaltlichen Vorgaben an die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen in Art. 2a hat das EP Verbesserungen vorgeschlagen: Wichtig und ausdrücklich zu begrüßen ist die vom Parla-

ment beschlossene Formulierung in Art. 2a Abs. 4 („auf kostenwirksame Weise“), durch die verhindert wird, dass eine über die Regeln des Art. 5 weit hinausgehende Ausschreibungspflicht gleichsam durch die Hintertür eingeführt wird. Davon abgesehen besteht aber noch Änderungs- bzw. Klarstellungsbedarf u. a. im Hinblick auf Befugnisse und Kompetenzen der zuständigen Behörden und der Regulierungsbehörden.

- **Ausschreibung und Direktvergabe im Eisenbahnverkehr:**

Weder die vollständige Abschaffung der Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, wie von der Kommission gefordert, noch die vom Parlament beschlossene Direktvergabe nach inhaltlich unklaren Effizienzkriterien stellen eine überzeugende Antwort auf diese Problematik dar. Stattdessen sollten einige klar definierte Direktvergabetatbestände, wie z. B. zur Harmonisierung von Vertragslaufzeiten, bei bestimmten technischen Spezifikationen oder für Tram-Train-Systeme eingeführt werden, um den zuständigen Behörden ausreichend Flexibilität zu geben, ohne den Wettbewerb generell zu beeinträchtigen.

Hierzu hat der VDV in seinem Positionspapier „Statement zur Direktvergabe im Eisenbahnpersonenverkehr“ konkrete Vorschläge gemacht und Fälle dargestellt, in denen eine Direktvergabe sinnvoll ist.

- **Zuständige örtliche Behörden:**

Die Definition der „zuständigen örtlichen Behörde“ ist vom Parlament gegenüber dem Kommissionsvorschlag deutlich verbessert worden. Vorzuziehen bleibt weiterhin die heute geltende sehr weite Definition: Die Behördenstruktur und -organisation ist und bleibt Sache der Mitgliedstaaten; eine zu enge Definition würde nicht nur die Kompetenzverteilung in der Europäischen Union beeinträchtigen, sondern in Deutschland ohne Not die vom Gesetzgeber der Verordnung 1370/2007 gewollten Verbundverkehre gefährden.

- **Rollmaterial:**

Die Beschlüsse des Parlaments zur Frage, ob bzw. wie die zuständigen Behörden den Zugang der Unternehmen zum Rollmaterial sicherstellen sollen, stellen teilweise eine Verbesserung gegenüber dem Kommissionsvorschlag dar. Mit Blick auf die tatsächlichen Marktverhältnisse und die Praxistauglichkeit sind gleichwohl Änderungen erforderlich, um den bereits heute erreichten Stand in einigen Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, nicht in Frage zu stellen.

Insbesondere ist es wichtig, die zuständigen Behörden **ausschließlich in den Fällen, in denen insgesamt ein objektiv nachvollziehbarer Marktangel vorliegt**, auf korrigierende Maßnahmen zu verpflichten. Weiter müssen die Regeln, welche Instrumente anwendbar sind, ausreichend weit gefasst werden, so dass weder die heute schon (freiwillig) angewandten Maßnahmen in Frage gestellt werden noch eine Reduzierung auf größenbedingte Kosteneinsparungen als einzigen Gesichtspunkt erfolgt.

- **Übergangsvorschriften:**

Bei den Übergangsvorschriften hat das Parlament erfreulicherweise einige Korrekturen am Kommissionsvorschlag vorgenommen, die andernfalls zu starker Rechtsunsicherheit geführt hätten. Welche konkreten Jahreszahlen bei den Übergangsvorschriften angemessen wären, ist erst am Ende des Gesetzgebungsverfahrens festzulegen.

Vorschlag für eine Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit (Neufassung)

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen begrüßt die sog. „Technische Säule“ des Eisenbahnpakets. Viele Gesetzgebungsvorschläge darin greifen Forderungen des Sektors auf. Nachdem die drei Rechtsakte im Rat prioritär behandelt wurden und im Europäischen Parlament abgestimmt wurden, **sollte hierzu nun zügig ein Trilog-Verfahren durchgeführt** und damit das Verfahren zu einem raschen Ende gebracht werden.

Der VDV hatte bereits in seiner Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag auf die **bestehende Normenlast der Eisenbahnen** hingewiesen. Dennoch unterstützt der Verband grundsätzlich das Bestreben, das bereits hohe Sicherheitsniveau der Eisenbahn weiter zu verbessern. Zusätzliche Vorschriften beeinträchtigen jedoch die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnen im Vergleich zu anderen (weniger sicheren!) Verkehrsträgern. Im Ergebnis führt dies zu einer sinkenden Sicherheit des Verkehrs insgesamt. Es ist nicht erkennbar, dass die Novellierung der Sicherheitsrichtlinie an dieser Situation etwas ändern wird. Innerhalb der vergangenen Jahre sind diverse zuvor existierende grenzüberschreitende Verkehrsdienste eingestellt worden und nur wenige neue hinzu gekommen.

Vor diesem Hintergrund sehen wir nach den Beratungen im Rat und den Beschlüssen im EU-Parlament **weiteren Änderungsbedarf** und empfehlen die Berücksichtigung folgender Aspekte:

- **Definition „light rail“:**

Die Europäische Kommission schlägt in der Sicherheits- und Interoperabilitätsrichtlinie erstmals eine Definition des Begriffes „light rail“ (dt.: „Stadt- und Regionalbahnen“) vor. Das Vorhaben ist deshalb so schwierig, weil damit in den Mitgliedstaaten ganz verschiedene historisch gewachsene Bahnsysteme erfasst werden sollen. Das Europäische Parlament hat die generell verfasste Definition des Kommissionsvorschlags für „light rail“ nicht in Frage gestellt. Dies ist gegenüber der Ratsposition, die eine äußerst enge Definition mittels technischer Parameter fordert, ein wesentlich sachgerechterer, weil interpretationsoffenerer Ansatz. **Der VDV unterstützt die Position der EU-Kommission und des Parlamentes**, da sie den Unternehmen ausreichende Flexibilität gibt und sämtliche, in Europa eingesetzten Stadt- und Regionalbahnen umfasst.

- **Anwendungsbereich:**

Gerade der Eisenbahnmarkt Deutschland mit über 400 zugelassenen Eisenbahnunternehmen, über 150 regionalen öffentlichen Infrastrukturbetreibern und über 500 Serviceeinrichtungen führt beispielhaft vor, wie kleine und mittlere Unternehmen zum Funktionieren eines intramodalen Wettbewerbs beitragen können – ohne dass darunter das Sicherheitsniveau leidet.

Im Vierten Eisenbahnpaket vermisst der VDV Ansätze, wie solche Unternehmen unterstützt werden sollen, damit sie trotz der hohen bürokratischen Anforderungen erfolgreich im Eisenbahnmarkt tätig sein können. In diesem Zusammenhang fordern wir, dass

- zur Herstellung klarer rechtlicher Grundlagen für alle Beteiligten der Anwendungsbereich der Sicherheits- und Interoperabilitätsrichtlinie harmonisiert wird.;
- Ausnahmen vom Anwendungsbereich dieser Richtlinien grundsätzlich möglich sind für kleine und mittlere Unternehmen und Infrastrukturen, die für das Funktionieren des europäischen Schienenverkehrs nicht von strategischer Bedeutung sind. Die im Zusammenhang mit den Unbundling-Regelungen im Rahmen der Richtlinie 2012/34/EU vom Europäischen Parlament vorgeschlagene Ausnahme der Netze mit einer Streckenlänge von weniger als 500 km (sofern diese für das Funktionieren des europäischen Eisenbahnmarkts nicht von strategischer Bedeutung sind) wäre auch hier ein angemessenes Ausnahmekriterium.

Die in Art. 2 formulierten Ausnahmetatbestände gehen dabei grundsätzlich in die richtige Richtung. **Der VDV unterstützt dabei ausdrücklich den Vorschlag der Kommission, bestimmte Bahnen grundsätzlich von den Vorschriften dieser Richtlinie auszunehmen.** Der Beschluss des EP, dass die Mitgliedsstaaten jeweils über die Nichtanwendung der Regelungen beschließen könnten, generiert zusätzliche Transaktionskosten, die den Verkehrsträger Schiene belasten und zu keinem Gewinn an Sicherheit führen, zumal bereits nationale Sicherheitsanforderungen gelten.

In diesem Zusammenhang schlägt der VDV folgende ergänzende Änderungen vor: Es sollte in Art. 2 (2), lit. b) das Kriterium der „funktionalen Trennung“ gestrichen werden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip liegt die Verantwortung für viele derartige Infrastrukturen und Unternehmen auf regionaler oder lokaler Ebene – selbst wenn keine „funktionale Trennung“ vom übrigen Eisenbahnnetz vorliegt.

- **Betriebliches Regelwerk nicht in Frage stellen – klare Definition des Begriffes „nationale Vorschriften“:**

Die Sicherheit des Eisenbahnbetriebs wird in Deutschland – auch unter Zugrundelegung des Risiko-orientierten Ansatzes der Richtlinie 2004/49/EG – durch klare und eindeutige, auf die jeweils eingesetzte Technik abgestimmte Regelwerke gewährleistet. Die im Entwurf der Kommission in Art. 3 lit. h) enthaltene Definition der „nationalen Vorschriften“ ist zu unpräzise, um sicherzustellen, dass der Begriff auch diese Regelwerke umfasst. Einzig die im Beschluss des EP gefundene Formulierung in Art. 3 lit. h) ist aus Sicht des VDV akzeptabel, und trotzdem verbesserungswürdig: Es sollte ergänzend klargestellt werden, dass hierunter nur Gesetze und Verordnungen mit einem abstrakten Niveau gemeint sind.

Ähnlich hält der VDV auch den Vorschlag der Kommission in Art. 8 für nicht zielführend und den Vorschlag des Ministerrates für zu bürokratisch. Insbesondere der vom Ministerrat vorgeschlagene Anhang IA, fasst den Begriff „nationale Vorschriften“ zu weit und verschärft dadurch ohne Not die Bürokratisierung des Eisenbahnwesens.

Wir möchten darauf hinweisen, dass **die Erstellung von – auch unternehmensübergreifenden – Betriebsregeln weiterhin auf nationaler Ebene möglich sein muss.** Um die Aspekte der Praxis bestmöglich zu berücksichtigen, ist es nach den langjährigen Erfahrungen in Deutschland durchaus sinnvoll, dass ein derartiges Regelwerk nicht durch staatliche Stellen, sondern durch eine Selbstorganisation der Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber erarbeitet wird.

- **Anforderungen an das Sicherheitsmanagementsystem nicht überfrachten, bisherige Erfahrungen berücksichtigen:**

Die Regelungen der Richtlinie 2004/49/EG zum Sicherheitsmanagementsystem sind bereits heute recht umfangreich und bewähren sich. Die Pflicht zur ständigen Ergänzung und Aktualisierung des Sicherheitsmanagementsystems ist bereits in der aktuell geltenden Richtlinie enthalten. Der VDV hält es für kontraproduktiv, dass Artikel 9 vorsieht, dass diverse zusätzliche Einzelheiten zum Sicherheitsmanagementsystem der Eisenbahnen in Zukunft durch „Delegated Acts“ der EU-Kommission amtlich festgeschrieben werden sollen. Der kostentreibende Einfluss praxisferner behördlicher Entscheidungen auf die Eisenbahnen wird dadurch weiter zunehmen.

Ferner möchte der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen auf die in Deutschland bewährte Funktion des **Eisenbahnbetriebsleiters** hinweisen. Diese hat auch vor Einführung der Idee eines europäischen Sicherheitsmanagementsystems (SMS) ein hohes Maß an Sicherheit im Eisenbahnwesen gewährleistet. Trotz der Pflicht ein SMS errichten zu müssen, wollen die deutschen Eisenbahnen auch in Zukunft auf dieses bewährte Institut nicht verzichten, das eindeutig eine fachkundige Person im Eisenbahnunternehmen als verantwortlich benennt. Der VDV ruft die Entscheidungsträger dazu auf, das Erfordernis einer fachkundigen Person (z. B. „Eisenbahnbe-

triebsleiter“) in der Leitungsebene eines Eisenbahnunternehmens in Art. 9 der Sicherheitsrichtlinie zu verankern. Hierfür sollte in Art. 9 ein Auftrag an die ERA aufgenommen werden, die Anforderungen an die Qualifikation des Leitungspersonals in Eisenbahnunternehmen und die Wechselwirkungen zum SMS bis z.B. 2016 zu untersuchen.

- **Erteilung der Sicherheitsbescheinigung praxisgerecht gestalten:**

Die im vierten Eisenbahnpaket postulierte Forderung, dass Eisenbahnunternehmen, die grenzüberschreitende Verkehrsdienste erbringen, ihr Sicherheitsmanagementsystem nur einmal genehmigen lassen müssen, ist zunächst zu begrüßen. Allerdings muss bei einer etwaigen Verlagerung von Kompetenzen auf die ERA sichergestellt werden, dass die Antragsteller das gesamte Verfahren weiterhin **in deutscher Sprache** abwickeln können und die **Kosten** der Verfahren nicht steigen. Etwaige Übersetzungen würden die Kosten des Verfahrens deutlich erhöhen und bergen darüber hinaus immer die Gefahr von Übersetzungsfehlern oder Ungenauigkeiten.

Für Eisenbahnunternehmen, die nur in einem Mitgliedsstaat oder nur regional tätig sind bzw. tätig werden wollen, wäre die Einbeziehung einer europäischen Behörde allerdings nicht erforderlich, insofern begrüßt der VDV den Vorschlag des Rates zu Art. 10(1g), in diesen Fällen die Sicherheitsbescheinigung durch den Mitgliedsstaat ausstellen zu lassen. An diesem Vorschlag überzeugt ferner Art. 10(1g) und (1ga), der selbst den kleinen Grenzverkehr in diese Option einbezieht.

- **Aktives Agieren der Eisenbahnen am Transportmarkt nicht durch bürokratische Anforderungen erschweren:**

Die in den Vorschlägen der Kommission und des Ministerrates vorgesehene deutliche bürokratische Aufblähung des Artikels 10 hat den VDV und seine Mitglieder erschreckt. **Das neue System der Erteilung der Sicherheitsbescheinigungen durch die ERA darf keinesfalls dazu führen, dass neue Verfahren eingeführt werden, die das Eisenbahnsystem verkomplizieren und verteuern.** Eine Verteuierung der Verfahren wird bereits durch die neuen Schnittstellen zwischen den Eisenbahnen und der ERA, die zukünftig zusätzlich zu den weiterbestehenden Schnittstellen zu den nationalen Sicherheitsbehörden bestünden.

Einer besonders kritischen Betrachtung bedarf dabei die in Art. 10 (4) des Entwurfs der Kommission bzw. Art. 16a (2) des Entwurfs des Rates vorgesehene Regelung zur Vorlage detaillierter Unterlagen bei der Nationalen Sicherheitsbehörde vor jeder Verkehrsaufnahme. Diese würde das System Eisenbahn weiter verteuern und die Flexibilität der Eisenbahnunternehmen zur schnellen Reaktion auf die Bedürfnisse der Bahnkunden (insbesondere im Schienengüterverkehr) deutlich einschränken. Das Eisenbahnsystem ist heute ein sicheres Verkehrssystem – auch ohne behördliche Einzelfallprüfung vor Verkehrsaufnahme. Der VDV weist darauf hin, dass auch im Straßenverkehr keinesfalls alle dort tätigen Unternehmen regelmäßig überprüft werden, von einer ex-ante Prüfung der Sicherheitsvorkehrungen vor der Aufnahme neuer Verkehre ganz zu schweigen. Es gibt keinen Grund dafür, dass die Eisenbahn, anders als alle anderen Verkehrsträger, einer derart intensiven Vorabprüfung unterzogen werden soll.

Die Ablehnung dieser Vorschläge durch den VDV wird durch die bisherigen Erfahrungen in Deutschland (immerhin seit 1994) und vielen anderen Staaten untermauert: Nach heutiger Rechtslage wird die Sicherheitsbescheinigung „für das gesamte Netz eines Mitgliedstaats oder nur für einen bestimmten Teil“ erteilt. Die Vorschläge zu Art. 10 (4) (EU-KOM) bzw. Art. 16a (2) (Ministerrat) hingegen sehen die Europaweit gültige Sicherheitsbescheinigung in obligatorischem Zusammenhang mit einer Vorab-Anmeldung „neuer Verkehre“ in einem Mitgliedsstaat. Die kommt z. B. dem heutigen französischen Modell nach, demzufolge eine Sicherheitsbescheinigung nicht für den gesamten Mitgliedsstaat, sondern praktisch bei jeder Verkehrsaufnahme auf einer neuen Strecke zu beantragen ist. In Deutschland, Polen, Österreich und weiteren Staaten

werden die Sicherheitsbescheinigungen heute in der Regel für das gesamte Netz erteilt, die EVU können dann im Rahmen ihres SMS flexibel neue Verkehre am Markt anbieten. Im Güterverkehr steht die Eisenbahn in direkter Konkurrenz zu Straße und Binnenschiff; sie muss in der Lage sein, kurzfristig Aufträge anzunehmen. Zwischen 50 und 65% aller Güterverkehre in Deutschland werden kurzfristig beantragt. Hierfür ist z. B. in Deutschland und den weiteren o. g. Staaten weder eine neue Sicherheitsbescheinigung einzuholen noch ein sonstiges behördliches Verfahren erforderlich. Sicherheitsdefizite entstehen dadurch nicht. **Die im Kommissionsvorschlag vorgesehene Notwendigkeit, neue Verkehre drei Monate (bzw. im Vorschlag des Rates zwei Monate) vor Verkehrsaufnahme bei der Sicherheitsbehörde anzuzeigen, würde es den EVU erheblich erschweren, flexibel am Markt zu agieren** (zumindest auf Strecken, auf denen das Unternehmen bislang nicht verkehrt). Es entstünde eine deutliche Benachteiligung der Eisenbahnunternehmen gegenüber den konkurrierenden Verkehrsträgern Binnenschiff und LKW, die keine derartige Anzeigepflicht kennen. Innerhalb des Eisenbahnsektors würden jene Eisenbahnverkehrsunternehmen, die Verkehre in bisher nicht bedienten Regionen bzw. auf neuen Strecken aufbauen, gegenüber den dort bereits tätigen Unternehmen benachteiligt.

Jedes Eisenbahnunternehmen benötigt eine Genehmigung und eine Sicherheitsbescheinigung. Dazu muss es über ein Sicherheitsmanagementsystem (SMS) verfügen. Mit Erteilung der Sicherheitsbescheinigung wird dem EVU bescheinigt, dass es in der Lage ist, alle erforderlichen Informationen zur Aufnahme eines neuen Verkehrs zu sammeln und sachgerecht anzuwenden. Aus Sicht des VDV ist es nicht hinnehmbar, dass die EU-Kommission mit der geplanten Anzeigepflicht die amtlich bestätigte Kompetenz eines EVU in Frage stellt. Der Beschluss des Europäischen Parlaments zu Art. 10 (4) ist hingegen akzeptabel. Dieser besagt, dass ein EVU vor der Aufnahme von Verkehren, die von der bestehenden Sicherheitsbescheinigung nicht abgedeckt sind, deren Erweiterung zu beantragen hat. Dies entspricht im Prinzip der heutigen Rechtslage. Die Kommission hat in ihrer Stellungnahme diese Änderung an ihrem ursprünglichen Konzept akzeptiert.

- **Verwaltungsgebühren der Sicherheitsbehörden harmonisieren:**

Die Sicherheitsrichtlinie schreibt den Sicherheitsbehörden und der ERA verschiedene Aufgaben zu. Es bleibt offen, wie die Sicherheitsbehörden finanziert werden sollen. Hier bestehen heute große Unterschiede innerhalb der EU. Während in einigen Mitgliedsstaaten wie z. B. Deutschland „kostendeckende“ Gebühren vom Antragsteller eingetrieben werden (120 € / Stunde, was im Einzelfall zu Kosten von über 75.000 € pro Bescheid führt), berechnen andere Mitgliedsstaaten nur eine Stempelgebühr pro Bescheid (10 – 30 €), im Vereinigten Königreich hingegen wird die Sicherheitsbehörde durch eine Umlage auf die Trassenpreise finanziert. Somit sind hier bisher keine einheitlichen Bedingungen hergestellt. In den Mitgliedsstaaten, welche Gebühren durch die Sicherheitsbehörde erheben lassen, sind die Eisenbahnen benachteiligt: sowohl gegenüber den Eisenbahnen aus anderen Mitgliedsstaaten als auch gegenüber den anderen Verkehrsträgern, die derartige Gebühren nicht tragen müssen. Der VDV sieht hier dringenden Handlungsbedarf der EU zur Herstellung einheitlicher und fairer Bedingungen.

Vorschlag für eine Richtlinie über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union (Neufassung)

Der VDV begrüßt das sog. Technische Paket. Viele Gesetzgebungsvorschläge darin greifen Forderungen des Sektors auf. Das Europäische Parlament hat in erster Lesung wichtige Verbesserungen gegenüber dem Kommissions-Vorschlag beschlossen. Auch der Rat hat in seinem Gemeinsamen Standpunkt zahlreiche Veränderungen beschlossen. Nachdem die drei Rechtsakte des Technischen Pakets im Rat prioritär behandelt wurden, sollte hierzu nun zügig ein Trilog-Verfahren durchgeführt und damit das Verfahren zu einem raschen Ende gebracht werden.

Folgende Punkte zur Interoperabilitäts-RL sollten dabei aus Sicht des VDV berücksichtigt werden:

- **Definition „light rail“:**

Die Europäische Kommission schlägt erstmals eine Definition des Begriffes „light rail“ (dt.: „Stadt- und Regionalbahnen“) vor. Dieses Vorhaben ist schwierig, weil damit in den Mitgliedstaaten ganz verschiedene historisch gewachsene Bahnsysteme erfasst werden sollen. Das Europäische Parlament hat die generell verfasste Definition des Kommissionsvorschlags für „light rail“ nicht in Frage gestellt. Dies ist gegenüber der Ratsposition, die eine äußerst enge Definition mittels technischer Parameter fordert, ein wesentlich sachgerechterer, weil interpretationsoffenerer Ansatz. **Der VDV unterstützt die Position der EU-Kommission und des Parlamentes**, da sie den Unternehmen ausreichende Flexibilität gibt und sämtliche in Europa eingesetzten Stadt- und Regionalbahnen umfasst.

- **Anwendungsbereich:**

Eine ausreichend offene Regelung des Anwendungsbereiches ist eine zentrale Forderung des VDV im Interesse der weitgehend mittelständisch geprägten lokalen und regionalen Eisenbahnen in Deutschland: Eine enge Fassung der Ausnahmeregelungen würde europaweit zahlreiche Verkehre künftig erstmalig Interoperabilitätsvorschriften unterwerfen. Stadt- und Regionalbahnsysteme sowie Teile des Güterverkehrs könnten dann nicht mehr kostendeckend betrieben werden. Umfragen unter VDV-Mitgliedern haben ergeben, dass die volle Anwendung europäischer Interoperabilitätsvorschriften kleineren Eisenbahnen zusätzliche Kosten in Höhe von bis zu 5% ihres jährlichen Umsatzes verursachen würden, ohne dass damit ein Mehrwert geschaffen würde: Auf diesen Linien mit sehr beschränktem Verkehrsaufkommen sind typischerweise keine internationalen Verkehre zu erwarten. Im Übrigen ist auch Infrastruktur, die nicht vollständig europäischen Interoperabilitätsvorschriften entspricht, im Regelfall von Fahrzeugen befahrbar, die ihrerseits diesen Standards vollständig entsprechen, wie die gängige Praxis seit Jahrzehnten zeigt.

Das Europäische Parlament verfolgt in seinem Beschluss eine sehr restriktive Ausnahmenpolitik: Sah der Kommissionsentwurf noch eine automatische Ausnahme für bestimmte lokale und private Bahnen vor, will das EP nun zurück zur bloßen Möglichkeit der Befreiung durch die Mitgliedstaaten. Dies ist aus Sicht des VDV eine klare Verschlechterung gegenüber dem Vorschlag der Europäischen Kommission. Die Kommission hat diese Auffassung in ihrer Stellungnahme zu den Ergebnissen der ersten Lesung des Europäischen Parlaments mit beachtenswerten Argumenten bekräftigt. Das Europäische Parlament hat weitere Ausnahmetatbestände – mit Ausnahme der Tram-Trains – nicht befürwortet. Hier besteht aus Sicht des VDV dringend Nachbesserungsbedarf.

Der Rat befürwortet seinerseits eine automatische Ausnahme von „light rail“ aus dem Anwendungsbereich der Interoperabilitäts-Richtlinie und hat weitere, optionale Ausnahmetatbestände in seinen Gemeinsamen Standpunkt ausgenommen. **Der VDV begrüßt den Standpunkt des Rates, sieht durch die Ausnahmetatbestände allerdings nicht alle Fallgruppen abgedeckt**, in denen die

volle Anwendung der Interoperabilitätsvorschriften unzumutbare Härten begründen würde. **Auch hier müssen die Belange gerade der Stadt- und Regionalbahnsysteme Berücksichtigung finden.**

- **Erneute Inbetriebnahmegenehmigung nach Umrüstung oder Erneuerung:**

Zu Recht haben sich das Parlament und auch der Rat (der Rat jedoch nur hinsichtlich der Erneuerung) dafür ausgesprochen, dass – wie schon bisher – nur für die Sicherheit und Interoperabilität bedeutsame („umfangreiche“) Änderungen an bestehenden „Teilsystemen“ (z.B. Eisenbahnfahrzeugen oder Infrastruktur) einer erneuten Inbetriebnahmegenehmigung bedürfen, die damit einhergeht, dass bei der Umrüstung oder Erneuerung von Komponenten die Anforderungen der jeweils relevanten Technischen Standards für die Interoperabilität (TSI) erfüllt sein müssen.

Das Wort „umfangreich“ sollte gemäß Kommissionsvorschlag gestrichen werden. Andernfalls würde diese Regelung einen ganz erheblichen finanziellen Mehraufwand für die Eisenbahnen bedeuten, da auch kleinste Änderungen, z.B. an Bestandsfahrzeugen, ein neues Zulassungsverfahren und die teilweise Erfüllung von Anforderungen der TSIs nach sich ziehen würden, ohne den Mehrwert für die Sicherheit und Interoperabilität zu steigern. Die bisherige Regelung – Inbetriebnahmegenehmigung nur nach umfangreichen Änderungen – hat sich bewährt und keine Sicherheitsdefizite entstehen lassen. In ihrer Stellungnahme zu den Änderungsanträgen des Parlaments hat die Kommission nun die diesbezügliche Änderung des Parlaments akzeptiert.

Der VDV spricht sich dafür aus, erneute Inbetriebnahmegenehmigungen ausdrücklich nur in Verbindung mit „umfangreichen Umrüstungen oder Erneuerungen an bestehenden Teilsystemen“ vorzusehen.

- **Keine Trennung von Marktzulassung und dem Verfahren zur Sicherstellung der Konformität von Fahrzeug und Infrastruktur:**

Die Trennung zwischen der Marktzulassung (Artikel 20) und dem Verfahren zur Sicherstellung der Konformität Fahrzeug – Infrastruktur (Artikel 21) halten wir für sehr aufwändig. **Der heute übliche flexible Einsatz zugelassener Fahrzeuge sollte auch in Zukunft möglich sein.**

Vorschlag für eine Verordnung über die Eisenbahnagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 881/2004

Die ERA-Verordnung spiegelt zum großen Teil die Aussagen der Eisenbahn-Sicherheits- und der Eisenbahn-Interoperabilitäts-Richtlinie. **Der VDV begrüßt das grundsätzliche Anliegen des Kommissionsvorschlags, die ERA zu einer europäischen Eisenbahnbehörde weiter zu entwickeln.** Bei der konkreten Ausgestaltung ist indes zu berücksichtigen, dass diese Verlagerung der Zuständigkeiten für die Eisenbahnen nicht zu bürokratischem Mehraufwand führen darf. Dies gilt insbesondere für kleine, rein regional tätige Bahnen, für die der Vorteil einer ERA-Zuständigkeit nur gering ist.

- **Wahlmöglichkeit zwischen ERA und nationaler Sicherheitsbehörde für rein national tätige Unternehmen:**

Aus Sicht des VDV sollte für Unternehmen, die ausschließlich innerhalb eines Mitgliedstaates tätig sind, die Wahlmöglichkeit bestehen, ob sie die Erteilung der Sicherheitsbescheinigung bzw. einer Fahrzeugzulassung bei der ERA in Valenciennes beantragen oder sich dazu an die nationale Sicherheitsbehörde wenden. Derartige Unternehmen fortan auf die ERA in Valenciennes zu verweisen, wo nur die wenigsten Mitarbeiter in deutscher Sprache kommunizieren können, wäre eine erhebliche Verschlechterung der bisherigen Praxis. Die ausschließliche Zuständigkeit der ERA würde zu deutlich höherem Aufwand führen (in Folge von Übersetzungen und höherer Reisekosten nach Valenciennes).

Vorsorglich weisen wir darauf hin, dass dieser Forderung des VDV umso mehr Bedeutung zukommt, falls die oben angesprochenen Ausnahmeregeln für rein lokal/regional tätige Eisenbahnunternehmen nicht erhalten blieben. Durch die dann voranschreitende Ausdehnung des Anwendungsbereiches des Gemeinschaftsrechts auf weitere Teile des Eisenbahnnetzes könnten auch Unternehmen betroffen sein, die heute ausschließlich durch die Landesbehörden betreut werden. Diese Subsidiarität hat sich hingegen bewährt. **Der VDV unterstützt daher die Position des Rates, der sich weiterhin für eine Zuständigkeit der nationalen Sicherheitsbehörden für Inbetriebnahmegenehmigungen von Fahrzeugen ausspricht, die ausschließlich auf dem nationalen Netz zum Einsatz kommen sollen.**

- **Regionale Ansprechpartner sicherstellen:**

Es ist darüber hinaus erforderlich, dass der Antragsteller – wie heute – Ansprechpartner der zuständigen Behörde für etwaige persönliche Gespräche in einer – in der Regel per Eisenbahn – Tagesreise erreichen kann. Diese Frage ist im RL-Entwurf unbeantwortet. Mit anderen Worten: Wenn die ERA tatsächlich in größerem Umfang Kompetenzen und Aufgaben der nationalen Behörden übernehmen sollte, erscheinen uns regionale Ansprechpartner der ERA, die die Verfahren in der Sprache des Antragstellers bearbeiten können, erforderlich, um betriebs- und volkswirtschaftlich die Kosten im Rahmen zu halten. Wir regen daher an, den Artikel 67 dahingehend zu präzisieren, dass jedes Verfahren zunächst grundsätzlich (schriftlich und mündlich) in der Amtssprache geführt wird, in der der Antrag gestellt wurde, es sei denn, der Antragsteller stimmt einer Verfahrensbearbeitung in einer anderen Sprache zu. In diesem Zusammenhang sehen wir den Vorschlag des Rates zu Art. 67, wonach das „Management Board“ der ERA Beschlüsse zur Verfahrenssprache fassen kann als sehr kritisch an.

Vorschlag für eine Verordnung zur Aufhebung der VO (EWG) 1192/69 (Konten)

Das Europäische Parlament hat den Vorschlag der Kommission zur Aufhebung der VO (EWG) 1192/69 ohne wesentliche inhaltliche Änderung übernommen. Der VDV weist deshalb erneut darauf hin, dass die Aufhebung der Verordnung negative Auswirkungen auf den bisher gewährten Ausgleich von Aufwendungen der Eisenbahnen für Kreuzungsanlagen sowohl für bundeseigene wie auch für nichtbundeseigene Eisenbahnen nach sich ziehen kann.

- Die in Deutschland von der VO (EWG) Nr. 1192/69 (nur) erfassten Eisenbahnen des Bundes haben im Jahr 2010 Ausgleichszahlungen für Kreuzungsanlagen in Höhe von insgesamt 72,8 Mio. EUR erhalten. Bei einer Aufhebung der VO (EWG) Nr. 1192/69 entfielen die danach gezahlten Ausgleichszahlungen. Es ergäben sich also für Eisenbahnen des Bundes zunächst einmal unmittelbare negative Auswirkungen.
- Die vorgeschlagene Aufhebung der VO (EWG) Nr. 1192/69 wird unter anderem damit gerechtfertigt, dass Ausgleichszahlungen auch nach der Aufhebung der Verordnung fortgesetzt werden könnten. Artikel 8 der Richtlinie 2012/34/EU ließe dies zu. Der Hinweis ist richtig, blendet aber einen wesentlichen Aspekt aus: Artikel 8 der Richtlinie 2012/34/EU rechtfertigt allein, dass Ausgleichszahlungen an die Eisenbahnen des Bundes beihilferechtlich unproblematisch sind. Im Gegensatz zur VO (EWG) Nr. 1192/69, die als unmittelbar bindendes Gemeinschaftsrecht die Mitgliedstaaten zum Kontenausgleich verpflichtet, enthält Artikel 8 der Richtlinie 2012/34/EU ersichtlich keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Übernahme von Aufwendungen für Kreuzungsanlagen. Zudem könnten die Mitgliedstaaten bei der noch vorzunehmenden Umsetzung von Artikel 8 der Richtlinie 2012/34/EU Spielräume ausnutzen und sich für eine restriktive Handhabung von Ausgleichszahlungen für Kreuzungsanlagen entscheiden. Die Aufhebung der VO (EWG) Nr. 1192/69 würde also auch unter Berücksichtigung von Artikel 8 der Richtlinie 2012/34/EU im Bereich der Eisenbahnen des Bundes unmittelbare negative Auswirkungen nach sich ziehen.
- Nichtbundeseigene öffentliche Eisenbahnen erhalten nach Maßgabe von § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AEG Ausgleichszahlungen für die Erhaltung und den Betrieb von höhengleichen Kreuzungen. Eine Aufhebung der VO (EWG) Nr. 1192/69 hätte hierauf unmittelbar keinen Einfluss. Allerdings könnte der Entfall der Ausgleichsverpflichtung nach der VO (EWG) Nr. 1192/69 den bundesdeutschen Gesetzgeber dazu animieren, auch Ausgleichszahlungen nach § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AEG abzuschmelzen. Ähnliches ist bereits mit den Ausgleichszahlungen nach § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 AEG geschehen (vgl. § 16 Abs. 1 Sätze 2 und 3 AEG). Perspektivisch können also auch im Bereich der nichtbundeseigenen Eisenbahnen bei einer Aufhebung der VO (EWG) Nr. 1192/69 negative Auswirkungen nicht ausgeschlossen werden.

Aus Sicht des VDV sollte der Aufhebung der VO (EWG) Nr. 1192/69 nur dann zugestimmt werden, wenn an anderer Stelle eine gleichwertige europarechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gewährung von Ausgleichsleistung für die Aufwendungen der Eisenbahnen für Kreuzungsanlagen verankert wird.