Publikationen des Umweltbundesamtes

Minderung der Umweltbelastungen im Schienenverkehr durch emissionsabhängige Trassenpreise

Rechtsgutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes

Januar 2007

Prof.Dr. Eckhard Pache

Umwelt Bundes Amt

Für Mensch und Umwelt

Prof. Dr. Eckhard Pache

Minderung der Umweltbelastungen im Schienenverkehr durch emissionsabhängige Trassenpreise

Rechtsgutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes

Inhaltverzeichnis

A. Ausgangslage und Fragestellung 1

I. Umweltbelastungen durch Schienenverkehr 1

II. Negative Auswirkungen der Emissionen des Schienenverkehrs 3

III. Ungenügende rechtliche Instrumente zur Bekämpfung der Emissionen des Schienenverkehrs 4

IV. Ursachen und Abhilfemöglichkeiten 6

V. Ansätze zur Emissionsreduktion 7

VI. Ausgestaltungsmöglichkeiten wirtschaftlicher Anreize 9

B. Rechtlicher Rahmen 11

I. Europarecht 12

1. Entgeltbezogene europarechtliche Vorschriften: Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung 12

a. Bedeutung und Inhalt der Richtlinie 2001/14/EG 12

b. Entgeltregelungen der Richtlinie 2001/14/EG 14

c. Leistungen der Infrastrukturbetreiber 16

d. Fahrwegkosten 17

e. Entgeltgrundsätze: Deckung der Grenzkosten 17

f. Entgeltgrundsätze: Modifikationen des Kostenansatzes 19

g. Entgeltgrundsätze: Gemeinkosten 21

h. Entgeltnachlässe 22

i. Ausgleich für nicht angelastete Umweltkosten anderer Verkehrsträger 23

2. Technische europarechtliche Vorschriften 23

a. Technische Vorschriften Eisenbahn 23

b. Umweltrechtliche Vorschriften/Immissionsschutzrecht/Umgebungslärmrichtlinie 25

II. Nationales Recht 26

1. Entgeltbezogene nationale Vorschriften 26

a. AEG 26

b. Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung 39

2. Technische nationale Vorschriften/Immissionsschutzrecht 44

C. Ausgestaltungsmöglichkeiten 47

I. Bisherige Trassenpreisgestaltung in Deutschland 47

II. Modelle einer emissionabhängigen Trassenpreisgestaltung 49

1. Modell 1: Lärmbezogenes Trassenpreissystem der Schweiz = **pauschale** Trassenpreismodifikation in Abhängigkeit von der **globalen** Anzahl der Fahrzeug- und Achskilometer und dem **theoretischen** Emissionsniveau 49

2. Modell 2: **Teilindividualisierte** Trassenpreismodifikation nach jeweiligen **lokalen** Belastungen und **theoretischem** Emissionsniveau 50

3. Modell 3: **Individualisierte** Trassenpreismodifikation nach **lokalen** Belastungen und **realem** Emissionsniveau 50

4. Zusammenfassung 51

III. Finanzierungsmodelle: 51

1. Modell 1: Bonus-Malus-Modell 51

2. Modell 2: Zuschuss-Modell 52

3. Modell 3 (nur bezüglich Lärmemissionen): Kostenvermeidungsmodell 53

4. Modell 4: Kombination von emissionsabhängigen Trassenpreisen und Zuschuss für emissionsmindernde Umrüstung 53

5. Zusammenfassung 54

D. Rechtliche Beurteilung der unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten emissionsabhängiger Trassenpreise 54

I. Diskriminierungsfreier Zugang zur Eisenbahninfrastruktur 55

II. Entgeltvorgaben 56

1. Nationales Recht 58

a. § 21 Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung 59

b. Sonstige Bestimmungen der EIBV 65

c. AEG 66

2. Europarecht 66

E. Rechtliche Beurteilung der direkten Subventionierung der emissionsmindernden Umrüstung von Güterwagen als Alternativansatz 67

I. Beihilfe im Sinne der Art. 87 ff. EGV 67

II. Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige 68

III. Wettbewerbsverfälschung 69

IV. Zulässigkeit im Rahmen des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen 71

V. Ergebnis zur direkten Subventionierung einer emissionsmindernden Umrüstung von Schienenfahrzeugen 72

F. Ergebnis 73

I. Emissionsabhängige Trassenpreise zulässig 73

II. Subventionierung der emissionsmindernden Umrüstung von Güterwagen problematisch 74

Prof. Dr. Eckhard Pache

Minderung der Umweltbelastungen im Schienenverkehr durch emissionsabhängige Trassenpreise

Rechtsgutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes

A. Ausgangslage und Fragestellung

I. Umweltbelastungen durch Schienenverkehr

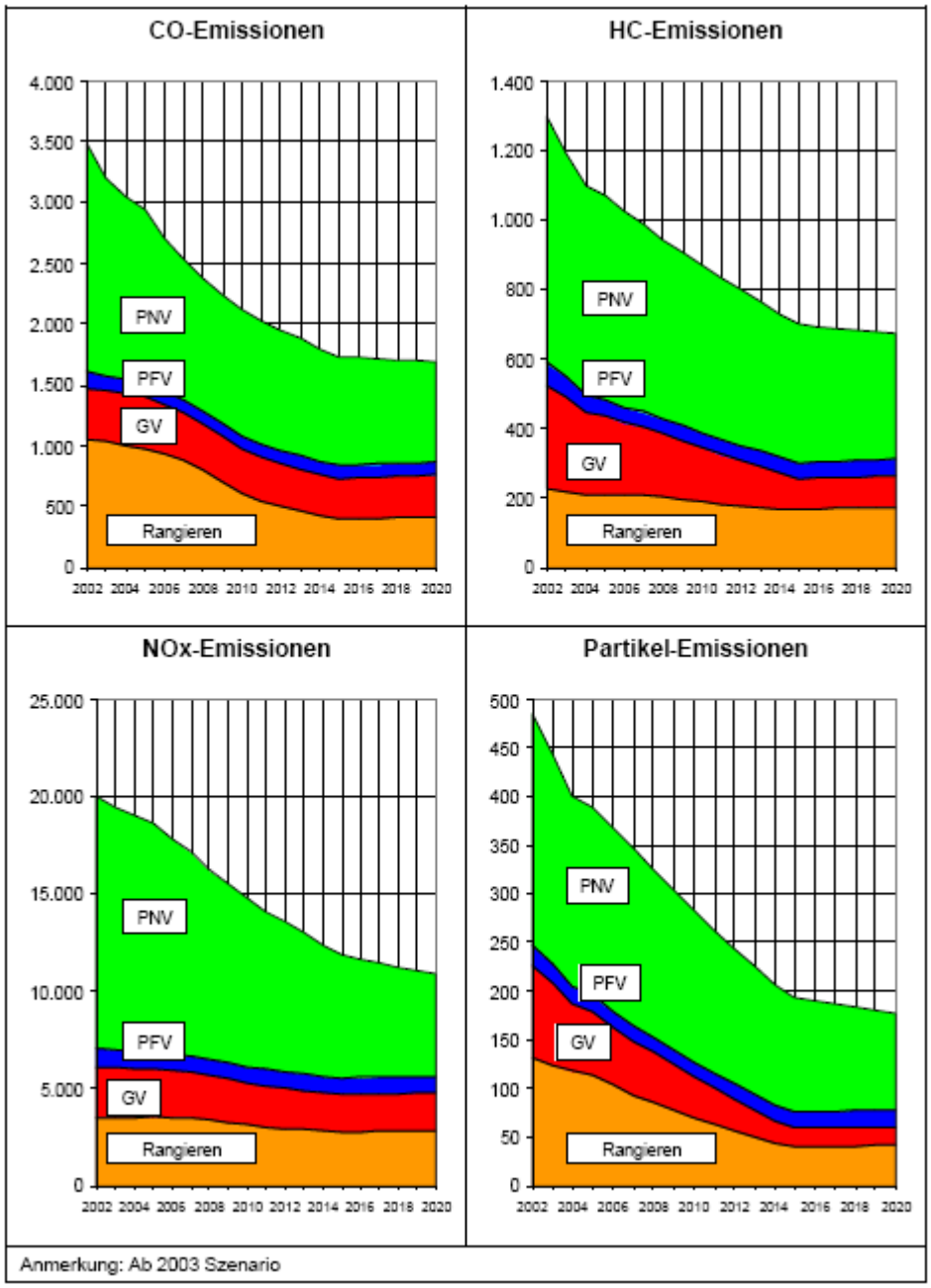
Die Lärm- und Schadstoffemissionen des Verkehrs haben sich zu einem der zentralen Umweltprobleme in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt. Jahr für Jahr werden immer mehr Menschen durch Verkehrsemissionen in erheblichem Umfang belastet. Ursache hierfür sind unter anderem das stetig steigende Verkehrsaufkommen und die daraus folgenden steigenden Emissionen. Einen signifikanten Anteil dieser Verkehrsemissionen verursachen der Güter- und Personenverkehr auf der Schiene.

Schienenverkehr wird zwar als tendenziell umweltverträgliche Form des Verkehrs und gegenüber anderen Verkehrsträgern mit Blick auf die verursachten Umweltbelastungen als vorzugswürdig angesehen. Ungeachtet dieser tendenziell positiven Beurteilung des Schienenverkehrs gehen aber auch vom Schienenverkehr ganz erhebliche Umweltbelastungen aus.

Bei den durch den Schienenverkehr verursachten Umweltbelastungen handelt es sich insbesondere um Schadstoffemissionen und um Lärmimmissionen. Als Umweltproblem eindeutig im Vordergrund stehen dabei die Lärmimmissionen des Schienenverkehrs.

Bei den Schadstoffemissionen des Schienenverkehrs handelt es sich vor allem um die durch den Einsatz von Diesellokomotiven verursachten Emissionen von CO, HC, NOx und Partikeln, die zwar in Relation zu der durch den Schienenverkehr erbrachten Verkehrsleistung im Vergleich mit anderen Verkehrsträgern nicht als besonders gravierendes Umweltproblem erscheinen, die aber bei absoluter Betrachtung durchaus eine erhebliche Umweltbelastung darstellen und auch in Zukunft darstellen werden. Auszugehen ist etwa von einer jährlichen Schadstoffemission des Schienenverkehrs von über 2500 t CO, über 1000 t HC, etwa 17.000 t NOx und beinahe 400 t Partikel-Emissionen im Jahre 2006, wie die nachstehende Darstellung veranschaulicht:

Tab. 27 Emissionen der Dieseltraktion der DB AG 2002-2020 (in t/a)



[1]

Das Ausmaß der Schadstoffemissionen des Schienenverkehrs ist in erster Linie vom Anteil der Dieseltraktion am Gesamtschienenverkehrsaufkommen, von der Art der verwendeten

[1] Die Angaben zu den Schadstoffemissionen des Schienenverkehrs beruhen im wesentlichen auf dem Endbericht des Instituts für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH „Erarbeitung von Basisemissionsdaten des dieselbetriebenen Schienenverkehrs unter Einbeziehung möglicher Schadstoffminderungstechnologien“ (Weiterführung und Auswertung des UBA-FuE-Vorhabens 299 43 111), Endbericht vom Dezember 2003 von Wolfram Knörr und Jens Borken im Auftrag der Deutschen Bahn AG; auch die vorstehende Tabelle und die entsprechenden Daten entstammen diesem Bericht, ebenda S. 56.

Diesellokomotiven und insbesondere der verwendeten Dieselmotorentechnologie und vom Einsatz zusätzlicher Emissionsbegrenzungstechnologien wie insbesondere von Partikelfiltern abhängig.

Noch wesentlich gravierender und umweltbelastender als die Schadstoffemissionen des Schienenverkehrs wirken sich jedoch die durch den Schienenverkehr verursachten Lärmemissionen aus. Diese Lärmemissionen des Schienenverkehrs und insbesondere des Güterverkehrs auf der Schiene wirken als Lärmimmissionen auf die gesamte Umgebung der Schienenwege ein und werden zu Recht als erhebliche, besonders schwerwiegende und intensive negative Umweltauswirkungen des Bahnverkehrs angesehen.

II. Negative Auswirkungen der Emissionen des Schienenverkehrs

Mittlerweile ist wissenschaftlich anerkannt, dass dauerhafter Lärm die menschliche Gesundheit gefährden und sogar nachhaltig schädigen kann. Rund zwanzig Prozent der deutschen Bürger fühlen sich aktuell durch den vom Schienenverkehr ausgehenden Lärm belästigt, ein Viertel davon schwer.

Lärmbedingte Belästigungen, Störungen und Beeinträchtigungen der menschlichen Gesundheit werden insbesondere durch nachts vorbeifahrende Güterwagons hervorgerufen, die sowohl zu Mittelungs- als auch zu Maximalpegeln führen, die erheblich über den Werten liegen, bei denen Schlafstörungen vermieden werden[2]. Durch die daraus resultierenden Aufweckreaktionen wird die Regenerationsphase der Körper der Beeinträchtigten dermaßen gestört, dass die Folgen für deren Gesundheit nicht abzuschätzen sind. Daneben treten weitere gesundheitliche Auswirkungen wie Gehörschäden, Herz-Kreislauf-Schäden usw. in erheblichem Ausmaß auf.

Neben der unmittelbaren Lärmbelästigung und der hierdurch verursachten Schädigung der menschlichen Gesundheit[3] verursachen die Lärmemissionen des Schienenverkehrs auch volkswirtschaftliche Kosten in ganz erheblicher Höhe. Durch Lärmemissionen und aufgrund der daher zwingend notwendigen Lärmsanierung bestehender Bahninfrastruktur entstehen ebenso wie für die Behandlung von durch Lärm an der Gesundheit beeinträchtigten Menschen jedes Jahr erhebliche Kosten. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und

---

[2] WHO Guidelines for Community Noise.

[3] WHO-Studie, UBA-Jahresbericht 1999, OECD State of Environment 2002.

Stadtentwicklung (BMVBS) hat erstmals ab dem Haushaltsjahr 1999 jährlich einen Betrag in Höhe von 100 Millionen DM bzw. rund 51 Millionen Euro für ein Programm "Maßnahmen zur Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen des Bundes" in den Bundeshaushalt eingestellt.[4] Diese Mittel sind im Jahr 2006 um 25 Mio. € auf einen Betrag von jährlich 76 Mio. € erhöht worden. Sie werden für den sekundären Lärmschutz wie bspw. für sekundären aktiven Lärmschutz durch Schallschutzwände und sekundären passiven Lärmschutz etwa durch schallisolierte Fenster verwandt.

III. Ungenügende rechtliche Instrumente zur Bekämpfung der Emissionen des Schienenverkehrs

Besonderer tatsächlicher Schutzbedarf gegenüber Lärmemissionen besteht im Umfeld der bereits **bestehenden** Schienenwege, also im ganz überwiegenden Teil des Schienennetzes in Deutschland, da das geltende deutsche Immissionsschutzrecht nach § 41 Abs. 1 BImSchG nur für den **Neubau** und die **wesentliche Änderung** von Strecken verlangt, dass keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsemissionen hervorgerufen werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind.[5]

Für bestehende Strecken fehlt eine entsprechende Regelung, so dass die immissionsschutzrechtlichen Vorgaben des BImSchG in den meisten Regionen Deutschlands und auf dem Großteil des Schienennetzes keinen Schutz der Umwelt vor Lärmimmissionen des Bahnverkehrs bewirken. Konkrete Vorgaben für die Lärmsanierung bestehender Bahnanlagen sieht das BImSchG nicht vor. Weder die bis 2005 in § 47 a BImSchG a.F. vorgesehenen Lärmminderungspläne[6] noch die neue Lärmminderungsplanung auf der Grundlage der neuen §§ 47 a bis 47 f BImSchG zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie der EG[7]

---

[4] Genauere Angaben sind nachzulesen auf der Website des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung unter Lärmsanierungsprogramm „Schiene“.

[5] Zu dieser Begrenzung des Regelungsgehalts des § 41 BImSchG auf den Neubau und die wesentliche Änderung von Schienenwegen sowie zu eventuellen Ansätzen auch sogenannter „mittelbarer Lärmsanierung“ näher Schulze-Fielitz, § 41 Rn. 27, 30 ff., 42 ff. jeweils m.w.N., in: Koch/Scheuing/Pache (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Loseblattsammlung, Stand November 2006.

[6] § 47 a BImSchG a.F. aufgehoben durch Gesetz vom 24.06.2005, BGBl. I S. 1794.

[7] Hierzu ausführlich nachfolgend S. 25 f. m.w.N.

stellen entsprechende konkrete normative Vorgaben auf oder führen in ihrer praktischen Anwendung zu effektiven Maßnahmen primären Lärmschutzes.

Auch Emissionshöchstwerte für Schienenfahrzeuge begrenzen die rechtlich zulässigen Lärmemissionen des Eisenbahnverkehrs jedenfalls kurzfristig nicht wirksam. Zwar sind mittlerweile durch Entscheidung der Kommission vom 23. Dezember 2005 über die Technische Spezifikation für die Interoperabilität (TSI) zum Teilsystem „Fahrzeuge – Lärm“ des konventionellen transeuropäischen Bahnsystems (TSI Lärm)[8] unter anderem Grenzwerte für das Fahrgeräusch von Güterwagen festgelegt worden.[9] Grenzwerte für den Hochgeschwindigkeitsverkehr sind bereits 2002 in Kraft getreten.[10]

Allerdings ist der Anwendungsbereich der Höchstwerte auf **Neufahrzeuge** begrenzt, womit die von bereits vorhandenen Altfahrzeugen ausgehenden Emissionen, die angesichts einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von Güterwagons von etwa 30 bis 40 Jahren und angesichts des großen Bestands an solchen Altfahrzeugen den ganz überwiegenden Teil der Lärmbelastungen des Eisenbahnverkehrs ausmachen, nicht gemindert werden können.

Zwar wird in der TSI Lärm die Erforderlichkeit eines Umrüstungsprogramms für den vorhandenen Fahrzeugbestand, insbesondere für Güterwagen, ausdrücklich anerkannt, „um in einem angemessenen Zeitraum einen erkennbaren Rückgang des Lärm-Immissionspegels zu erzielen“.[11] Hierzu sieht die TSI Lärm jedoch zunächst lediglich vor, dass die Kommission die Initiative ergreifen und mit allen maßgeblich Beteiligten Möglichkeiten zur Umrüstung von Güterwagen erörtern wird, um eine generelle Vereinbarung mit der Industrie zu erzielen. Damit finden die TSI Lärm auf Altfahrzeuge nur unter den Voraussetzungen der Ziffer 7.6 Anwendung, also dann, wenn alte Güterwagen so erneuert oder umgerüstet werden, dass eine neue Betriebsgenehmigung erforderlich ist.

---

[8] ABl. 2006 Nr. L 37 S. 1.

[9] Vgl. die Ziffer 4.2.1.1 der TSI Lärm.

[10] Die TSI-HST (High Speed Trains) 2002/735/EG stellt seit 2002 Emissionsgrenzwerte für neue Hochgeschwindigkeitszüge (ICE, TGV, etc.) auf. Die TSI-CRS (Conventional Railway Systems) 2006/66/EG stellt seit 2006 Emissionsgrenzwerte für konventionelle Schienenfahrzeuge auf.

[11] Ziffer 7.4 der TSI Lärm.

In diesem Falle müssen die erneuerten oder umgerüsteten Altfahrzeuge die Anforderungen der TSI Lärm erfüllen.[12]

Beim Güter- und Personenverkehr besteht also im Hinblick auf rechtliche Vorgaben zur Verringerung des Lärms und seiner Auswirkungen noch erheblicher Nachholbedarf.

IV. Ursachen und Abhilfemöglichkeiten

Hauptursache für den Schienenlärm ist das so genannte Rollgeräusch, welches durch die Rad- und Schienenrauhigkeit verursacht wird. Der Vorbeifahrpegel eines Schienenfahrzeugs mit rauen Rädern auf einer rauen Schiene kann bis zu 20 dB(A) höher sein als der eines Fahrzeuges mit glatten Rädern auf einer glatten Schiene.

Ursächlich für die Rauhigkeit der Räder sind hauptsächlich die bisher überwiegend in die Güterwagons eingebauten so genannten Grauguss-Bremsklötze. Durch diese Bremsen werden die Räder der Güterwagons durch jeden Bremsvorgang aufgeraut, wodurch eine Verriffelung der Radlauffläche entsteht. Aufgrund dieser Riffel werden auch bei ungebremster Fahrt des Wagons durch das Rollen des Rades auf der Schiene sowohl durch das Rad als auch durch die Schiene Schwingungen erzeugt, die als hörbarer Schall, also als Vorbeifahrt- bzw. Rollgeräusch von erheblicher Intensität wahrnehmbar sind.

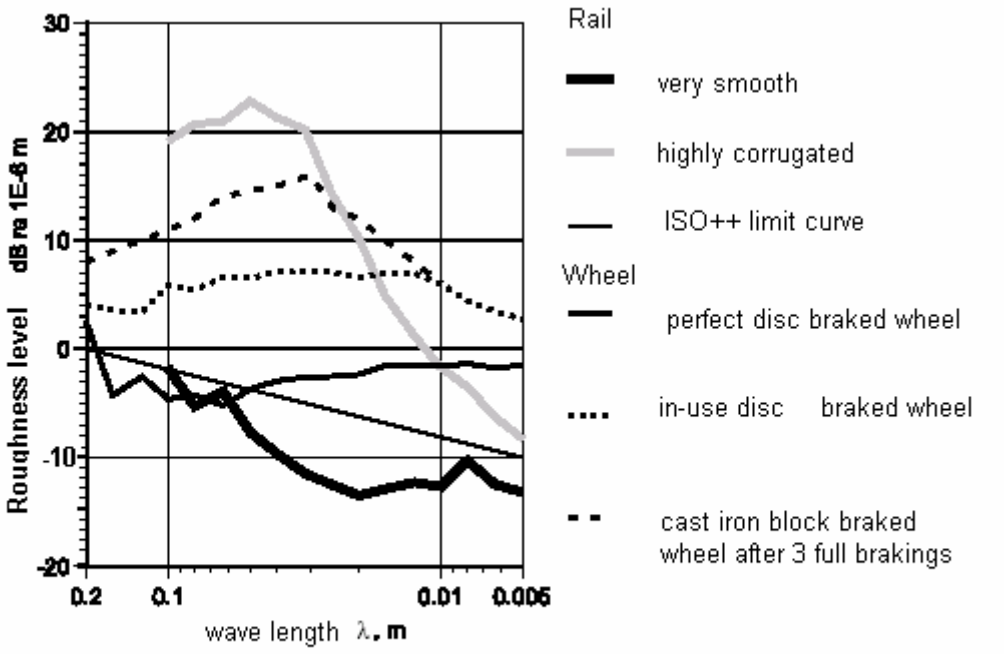
Durch den Einbau von anderen Bremsbauarten wie bspw. K-Sohlen oder vorzugsweise Scheibenbremsen kann das Rollgeräusch in erheblichem Umfang reduziert werden. Durch Messungen konnte mittlerweile hinreichend bewiesen werden, dass ein signifikanter Zusammenhang zwischen Bremsbauart und tatsächlicher Geräuschemission vorhanden ist. Für Neufahrzeuge, also für neu zugelassene Güterwagen, ist deshalb zwischenzeitlich die Verwendung von Graugussklotz-Bremsen faktisch untersagt, zugelassen werden können nur noch Güterwagons mit anderen, emissionsärmeren Bremssystemen.

Schalltechnische Verbesserungen an der Eisenbahninfrastruktur, also etwa das Abschleifen der rau gewordenen Schienen, können demgegenüber das tatsächliche Rollgeräusch im Regelfall nur in geringerem Umfang reduzieren, da bei allen Schienenfahrzeugen mit Graugussbremsklotz die Radrauhigkeit in der Regel um ungefähr eine Zehnerpotenz über

---

[12] Zu den Einzelheiten der Anwendung der Vorgaben der TSI Lärm auf Altfahrzeuge vgl. die detaillierten Regelungen in Ziffer 7.6 der TSI Lärm.

der Schienenrauhigkeit liegt und damit die Geräuschentwicklung bei diesen Zügen im wesentlichen vom Radgeräusch ausgeht.[13]



V. Ansätze zur Emissionsreduktion

Somit erscheint es für eine effektive Reduktion der Lärmbelastungen aufgrund des Bahnverkehrs als nahe liegende, ressourcenschonende und Erfolg versprechende Vorgehensweise, in erster Linie durch den Einbau alternativer, lärmmindernder Bremsen insbesondere in die mit Graugussbremsen ausgerüsteten Güterwagons die Lärmemissionen an der Quelle und mit Wirkung an jedem Ort des Einsatzes der umgerüsteten Fahrzeuge zu verringern und erst ergänzend Maßnahmen bezüglich der Bahninfrastruktur in Gestalt der dort möglichen Schallschutzanlagen zu treffen.

---

[13] Siehe hierzu ausführlich Kalivoda, Manfred/Hierzer, Ruth/ Ostermann, Norbert, Das Infrastrukturbenutzungsentgelt als Steuerungsmechanismus zur Reduzierung des Eisenbahnlärms, in: ETR Austria, S. 324 ff.; wenn demgegenüber die Schienen extrem verriffelt sind, können sich beide Rauigkeiten auch auf gleichem Niveau bewegen, vgl. hierzu die nachstehende Darstellung aus dem Positionspapier der Working Group Railway Noise.

Der Einbau solcher lärmemissionsmindernder Bremsen in die Wagons ist Sache der Eisenbahnverkehrsunternehmen und durchaus kostenintensiv. Man rechnet mit mittleren Kosten von 4000 € pro Wagon.[14] Aufgrund dieser Kostenintensität, der schwierigen ökonomischen Situation des Schienengüterverkehrs in Konkurrenz zum Straßengüterverkehr und mangels zwingender rechtlicher Vorschriften zur Umrüstung auf emissionsärmere Bremssysteme ist nicht mit einer freiwilligen Umrüstung von Seiten der Eisenbahnbetreiber zu rechnen.

Ähnliches gilt für die Schadstoffemissionen des Eisenbahnverkehrs: Hier stehen bereits aktuell emissionsmindernde Technologien, insbesondere die Möglichkeit der Ausrüstung moderner Diesellokomotiven mit modernen, emissionsarmen Dieselmotoren und darüber hinaus die Möglichkeit des Einsatzes zusätzlicher, emissionsmindernder Technologien wie insbesondere eines Partikelfilters zur Verfügung, die technisch geeignet sind, die Schadstoffemissionen des Eisenbahnverkehrs ganz erheblich zu reduzieren. Der Einsatz dieser Technologien für im Feld fahrende Diesellokomotiven ist jedoch nicht zwingend vorgeschrieben, und er verursacht bei den Betreibern der Diesellokomotiven erheblichen Investitionsaufwand.

Deshalb gilt es, geeignete wirtschaftliche Anreize für die Bahnbetreiber vorzugeben, damit diese ihre veralteten Fahrzeuge möglichst bald durch den Einsatz moderner lärm- und schadstoffemissionsmindernder Technik umweltverträglich umrüsten. **Der Anreiz, verstärkt lärmärmere Fahrzeuge zu nutzen sowie schadstoffemissionsärmere Techniken anzuwenden und einzusetzen, kann durch die Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise geschaffen bzw. erhöht werden**.[15]

---

[14] Diese Zahl wird etwa von Enak Ferlemann (CDU/CSU) in der 54. Sitzung des Deutschen Bundestages (16. Wahlperiode) bezüglich der Anträge Drucksache 16/675 und 16/2074 genannt.

[15] Anreize für die Bevorzugung emissionsärmerer Güterwagons bei der Ersatzbeschaffung oder Neuanschaffung brauchen zwischenzeitlich nicht mehr vorgehalten zu werden, da mittlerweile eine Neuzulassung von Güterwagons mit den emissionsintensiven Grauguss-Bremsklötzen nicht mehr erfolgt; allerdings ist insbesondere bei den Schadstoffemissionen technisch ohne weiteres möglich, Diesellokomotiven so auszurüsten, dass ihre Schadstoffemissionen wesentlich hinter den gesetzlich zulässigen Emissionsgrenzwerten zurückbleiben; für ein solches über die Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen hinausgehendes umweltschonendes Verhalten der Bahnbetreiber sollten wirtschaftliche Anreize vorgesehen werden.

VI. Ausgestaltungsmöglichkeiten wirtschaftlicher Anreize

Für die Einführung solcher emissionsabhängiger Trassenpreise kommen mehrere mögliche Modelle der Trassenpreisgestaltung in Betracht.

Zunächst kann der Trassenpreis in einer nachfolgend als Modell 1 bezeichneten Variante pauschal in Abhängigkeit von der gesamten Anzahl der Fahrzeug- und Achskilometer und dem theoretischen Emissionsniveau des Fahrzeuges berechnet werden.

Im Wesentlichen handelt es sich bei diesem Modell um eine Trassenpreisberechnung, bei der der zu entrichtende Trassenpreis von der Bremsbauart des Fahrzeuges abhängig ist. Eine solche, in der Schweiz bereits angewandte[16], in Österreich angedachte Methode[17] scheint zwar zunächst eher grob und sehr pauschalierend, ist jedoch in der Anwendung leicht zu handhaben, leicht einzuführen und wenig verwaltungsintensiv.

Durch die Einführung signifikanter Abschläge beim Trassenpreis für besonders leise Fahrzeuge könnte mittels einer von der Bremsbauart abhängigen, am theoretischen Emissionsniveau der eingesetzten Güterwagons anknüpfenden Trassenpreisberechnung für die Eigentümer der Güterwagons ein starker wirtschaftlicher Anreiz für den Einsatz emissionsarmer Wagons bzw. für die emissionsmindernde Umrüstung bislang nicht emissionsarmer Wagons gesetzt werden.

Nach einer anderen Berechnungsart, die als Modell 2 bezeichnet wird, soll sich die Berechnung des Trassenpreises an den jeweils lokalen Belastungen und dem theoretischen Emissionsniveau orientieren. Dieses Modell geht von der Verknüpfung zwischen der theoretischen Höhe des Emissionsniveaus der Fahrzeuge und dem Trassenpreis des Modells 1 aus, ergänzt diese aber zusätzlich um die Berücksichtigung der realen lokalen Emissionsbelastungssituation in dem Sinne, dass auch die lokale Belastung des Einsatzortes eines Güterwagons für die zu entrichtenden Trassenpreise relevant ist. Dieses Modell 2 ermöglicht die Förderung des gezielten Einsatzes emissionsarmer Fahrzeuge auf hoch belasteten Strecken. Allerdings setzt dieses Modell die Lokalisierung der einzelnen Züge oder

---

[16] Zu einer Kurzzusammenfassung des Schweizer Modells siehe http://www.umweltschutz.ch/vglinfo/info_pdf/tu306_service.pdf.

[17] Kalivoda, Manfred/Hierzer, Ruth/ Ostermann, Norbert, Das Infrastrukturbenutzungsentgelt als Steuerungsmechanismus zur Reduzierung des Eisenbahnlärms, in: ETR Austria, S. 324 ff

Wagons auf der Eisenbahninfrastruktur voraus, die je nach Art und Weise dieser Lokalisierung praktische Probleme verursachen kann.

Als Modell 3 wird diskutiert, der Trassenpreisberechnung die lokale Belastungssituation und das reale Emissionsniveau zugrundezulegen. Dieses Modell erfordert nicht nur die Lokalisierung der einzelnen Züge bzw. Wagons, sondern darüber hinaus die Ermittlung der realen Emissionen dieser Fahrzeuge. Diese Berechnungsvariante bietet zwar gegenüber den vorstehend angesprochenen Modellen den Vorteil, Anreize auch für einen ordnungsgemäßen Wartungszustand der Züge und Wagons und für ein möglichst geringes reales Emissionsniveau zu bieten. Problematisch erscheint jedoch, dass die Emissionen jedes einzelnen Zuges bzw. Wagons lokalisiert und gemessen werden müssten, was in praxi wohl schwer umzusetzen ist, da an einer Vielzahl von Stellen zunächst Monitoringstellen zur Überwachung aufzubauen und zu betreiben sind, eine Vorgehensweise, die sich technisch und wirtschaftlich als schwierig erweisen dürfte.

Als eine bei allen drei Modellen einer künftigen Trassenpreisgestaltung erforderliche Ergänzung der bisherigen Art und Weise der Trassenpreisberechnung erscheint in jedem Fall sinnvoll, die Trassenpreise nicht nach Zugkilometern, sondern nach Achskilometern, also nach Maßgabe der Anzahl der eingesetzten Wagenachsen und der je Wagenachse zurückgelegten Kilometerzahl zu berechnen. Bislang erfolgt die Berechnung der Trassenpreise in Deutschland nach Zugkilometern.[18] Ein kurzer Zug hat bislang also den nämlichen Trassenpreis zu entrichten wie ein langer. Ein langer Zug verursacht aber mehr Emissionen und aufgrund der höheren Abnutzung der Eisenbahninfrastruktur auch höhere Kosten für den Infrastrukturbetreiber. Dieser Unterschied sollte bei der Höhe des zu entrichtenden Entgelts Berücksichtigung finden.

Darüber hinaus erscheint sinnvoll, bei der Trassenpreisgestaltung die bestehende Lärmbelastung einer Strecke zu berücksichtigen und für besonders lärmbelastete Strecken erhöhte Trassenpreise oder Zuschläge vorzusehen. Auf diese Weise könnte für Züge aller Art ein Anreiz gegeben werden, solche besonders lärmbelasteten Strecken oder Streckenabschnitte möglichst zu meiden und bei bestehenden alternativen Routengestaltungsmöglichkeiten möglichst weniger lärmbelastete Strecken und Streckenabschnitte zu nutzen. Gleichzeitig könnte bei der Gewährung eines entsprechenden Nachlasses für emissionsarme Züge bzw.

---

[18] In der Schweiz werden die emissionsabhängigen Trassenpreise bereits nach Achskilometern berechnet. Siehe hierzu genauer, S. 41 ff.

Güterwagons eine besondere Anreizwirkung dafür geschaffen werden, die emissionsarmen Fahrzeuge vorrangig dort einzusetzen, wo die höchsten Lärmbelastungen bestehen. Für Nebenstrecken könnten dann geringere Trassenpreise erhoben werden.

Die an der Lärmemission von Zügen orientierte Trassenpreisgestaltung könnte ergänzt werden um schadstoffemissionsorientierte zusätzliche Entgeltbestandteile. Beim Trassenpreis könnte etwa Berücksichtigung finden, ob für die Traktion eines Zuges eine Elektro- oder eine Diesellokomotive eingesetzt wird. Bei den Diesellokomotiven wäre weiter zwischen Altfahrzeugen mit altem Dieselmotor und hohem Schadstoffemissionsniveau, Lokomotiven mit modernen Dieselmotoren und entsprechend geringerem Schadstoffemissionsniveau und Lokomotiven mit zusätzlicher schadstoffemissionsreduzierender Technik wie etwa Partikelfiltern zu unterscheiden. Eine solche schadstoffemissionsbezogene Trassenpreiskomponente könnte ergänzend in ein primär das zentrale Umweltproblem des Eisenbahnverkehrs in den Blick nehmendes, lärmemissionsbezogenes Trassenpreismodell einbezogen werden. Allerdings gilt es bei entsprechenden Überlegungen, ein zu differenziertes, überkomplexes und dadurch in seiner praktischen Handhabbarkeit problematisches Trassenpreissystem zu vermeiden.

Darüber hinaus kommen alternativ oder kumulativ zeitliche Eingrenzungen der Nutzungsmöglichkeiten bestimmter Strecken, etwa durch Nachtfahrverbote für besonders laute Züge oder durch Fahrverbote für besonders stark schadstoffemittierende Lokomotiven etwa bei besonderen Luftbelastungslagen, in Betracht, die ein emissionsabhängiges Trassenpreissystem ergänzen können.

B. Rechtlicher Rahmen

Die Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise im Schienenverkehr kann als umwelt- und verkehrspolitische Handlungsoption nur dann in Betracht gezogen werden, wenn sie rechtlich zulässig ist oder wenn die rechtlichen Voraussetzungen für ihre Zulässigkeit geschaffen werden können.

Rechtliche Vorgaben für die Gestaltung der Trassenpreise im Schienenverkehr beinhalten im Gemeinschaftsrecht insbesondere die Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und

die Sicherheitsbescheinigung[19], im nationalen deutschen Recht insbesondere das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG)[20] und die Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBVO)[21].

Neben der Vereinbarkeit mit den Vorgaben dieser speziellen eisenbahnrechtlichen Vorschriften ist die Vereinbarkeit emissionsabhängiger Trassenpreise mit den allgemeinen europäischen und nationalen Vorgaben für die Trassenpreisgestaltung zu überprüfen.

I. Europarecht

1. Entgeltbezogene europarechtliche Vorschriften: Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung

Konkrete gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die Entgelte, die in den Mitgliedstaaten der EG für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur erhoben werden dürfen, enthält die Richtlinie 2001/14/EG. Diese Richtlinie bildet den zentralen europarechtlichen Maßstab für die Zulässigkeit emissionsabhängiger Trassenpreise. Die Richtlinie 2001/14/EG lässt dabei eine emissionsabhängige Trassenpreisgestaltung in den Mitgliedstaaten im Interesse des Umweltschutzes und der Berücksichtigung externer Kosten des Eisenbahnverkehrs eindeutig zu.

a. Bedeutung und Inhalt der Richtlinie 2001/14/EG

Die Richtlinie 2001/14/EG ist Teil des so genannten Ersten Eisenbahnpakets der EU[22] aus dem Jahre 2001, das die rechtlichen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts für den grenzüber-

---

[19] ABl. 2001 Nr. L 75 S. 29.

[20] BGBl. I 1993, 2378.

[21] BGBl. I 2005, 1566.

[22] Zum ersten Eisenbahnpaket der EU-Kommission vom 26.2.2001, das bis zum 15.03.2003 in den Mitgliedstaaten umzusetzen war, gehören neben der RL 2001/14/EG die RL 2001/12/EG zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft und die RL 2001/13/EG zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen.

schreitenden Eisenbahnverkehr auf eine neue Grundlage gestellt[23], modernisiert und im Sinne weiterer Marktöffnung und Liberalisierung neu geregelt hat. Die Richtlinie 2001/14/EG regelt innerhalb dieses Ersten Eisenbahnpaketes neben der Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und der Sicherheitsbescheinigung insbesondere die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur. Sie ersetzt insoweit die Richtlinie 95/19/EG[24].

Nach ihrem Art. 1 Abs. 1 ist zentraler Gegenstand der Richtlinie 2001/14/EG die Festlegung der „Grundsätze und Verfahren für die Festlegung und Berechnung von Wegeentgelten im Eisenbahnverkehr“[25]. Mit der Richtlinie werden also Vorgaben für die Mitgliedstaaten festgelegt, die diese bei ihrer nationalen Ausgestaltung der Festlegung und Berechnung der Wegeentgelte im Schienenverkehr zu berücksichtigen haben.

Diese Vorgaben über Grundsätze und Verfahren für Wegeentgelte im Eisenbahnverkehr sind dabei nicht nur bei grenzüberschreitenden Sachverhalten anwendbar, sondern beanspruchen umfassende Geltung für alle in den Mitgliedstaaten der EG erhobenen Wegeentgelte auch bei rein inländischer Nutzung von Eisenbahntrassen. Die Richtlinie 2001/14/EG gilt nämlich nach ihrem Art. 1 Abs. 2 grundsätzlich für die Nutzung von Fahrwegen für den inländischen und den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr, beansprucht also nicht nur für die grenzüberschreitende, sondern ebenso für die rein innerstaatliche Nutzung der Eisenbahninfrastruktur Geltung[26].

---

[23] Zur Situation vor dem ersten Eisenbahnpaket vgl. *Martina Maier/Jan Hendrik Dopheide*, Europäischer Schienengüterverkehr nach dem Ersten EU-Eisenbahnpaket: Freie Bahn für alle?, EuZW 2003, 456 (456 f.).

[24] Richtlinie 95/19/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegeentgelten, ABL. 1995 Nr. L 143 S. 75; die entgeltbezogenen Regelungen dieser Richtlinie enthielten die Art. 6 bis 9, die allerdings auf Fragen der Berücksichtigungsfähigkeit umweltbezogener Kosten oder Auswirkungen des Eisenbahnverkehrs noch in keiner Weise eingingen.

[25] Neben diesem im Rahmen der Begutachtung der Zulässigkeit emissionsabhängiger Trassenpreise relevanten Gegenstand der Richtlinie 2001/14/EG regelt die Richtlinie auch die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, vgl. hierzu Art. 1 Abs. 1 a.E. sowie die Art. 13 ff. der RL 2001/14/EG.

[26] Art. 1 Abs. 3 der RL 2001/14/EG eröffnet den Mitgliedstaaten allerdings ausdrücklich die Möglichkeit, bestimmte Schienennetze und Fahrwege vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszuschließen. Im einzelnen besteht diese Möglichkeit für nicht mit anderen Fahrwegen vernetzte örtliche und regionale Schienennetze für Personenverkehrsdienste, für Schienennetze, die ausschließlich für die Personenbeförderung im Stadtverkehr oder Vorortverkehr bestimmt sind, für bestimmte regionale Schienennetze, die ausschließlich für Güter-

Hierbei stellt die Richtlinie 2001/14/EG wesentlich detailliertere Regelungen und Vorgaben zu den Wegeentgelten auf als noch die Vorgänger-Richtlinie 95/16/EG. Auf diese Regelungen und Vorgaben ist nachfolgend im Einzelnen einzugehen.

Die Richtlinie 2001/14/EG ist durch das mittlerweile in Kraft getretene Zweite Eisenbahnpaket der EU[27] jedenfalls in ihren entgeltrelevanten Teilen nicht wesentlich verändert worden[28].

b. Entgeltregelungen der Richtlinie 2001/14/EG

Zentral für die Zulässigkeit emissionsabhängiger Trassenpreise sind naturgemäß die Entgeltregelungen der Richtlinie 2001/14/EG. Diese sind in den Art. 4 bis 12 der Richtlinie 2001/14/EG enthalten.

Primäres Ziel der Entgeltregelungen der Richtlinie 2001/14/EG ist die Förderung der Marktöffnung und Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs in der EG. Zur Verwirklichung dieser mit der Richtlinie 2001/14/EG angestrebten weiteren Liberalisierung und Öffnung des Eisenbahnmarktes sind in einem infrastruktur- und netzabhängigen Wirtschaftszweig wie dem Eisenbahnsektor gemeinschaftsweite Vorgaben für die Gestaltung der Entgelte für die Nutzung der Netze erforderlich[29].

---

verkehrsdienste genutzt werden, bis zur Stellung eines Antrags auf Zuweisung von Fahrwegskapazität auf dem betreffenden Netz, sowie für Fahrwege im Privateigentum, die vom Eigentümer ausschließlich zur Nutzung für den eigenen Güterverkehr unterhalten werden. Qua lege vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen ist nach Art. 1 Abs. 4 die Beförderung von Straßenfahrzeugen durch den Ärmelkanaltunnel im Pendelverkehr.

[27] Das zweite Eisenbahnpaket umfasst die Richtlinien 2004/49/EG (Eisenbahnsicherheit), 2004/50/EG (Interoperabilität) und 2004/51/EG (Marktöffnung) sowie die Verordnung (EG) 881/2004 zur Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur.

[28] Die Richtlinie wurde zwar durch die Richtlinie 2004/49/EG über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen geändert, Hauptziel der Richtlinie ist jedoch, die Eisenbahnsicherheit durch uneingeschränkte Transparenz in Bezug auf geltende Sicherheitsvorschriften zu verbessern. Bezüglich der entgeltrelevanten Teile der Richtlinie 2001/14/EG fanden jedoch keine nennenswerten Änderungen statt.

[29] Vgl. nur *Martina Maier/Jan Hendrik Dopheide*, Europäischer Schienengüterverkehr nach dem Ersten EU-Eisenbahnpaket: Freie Bahn für alle?, EuZW 2003, 456 (459).

Diese Vorgaben müssen einerseits den Infrastrukturbetreibern Anreize für wirtschaftlich sinnvolle Investitionen in das Netz bieten und andererseits im Interesse der Eisenbahnunternehmen kostenorientiert an den unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs entstehenden Aufwendungen orientiert sein. Vorgaben für den Ausgleich dieser divergenten Zielsetzungen bei der Entgeltgestaltung stellt die Richtlinie 2001/14/EG in ihren Art. 4 bis 12 auf, die die Festsetzung, Berechnung und Erhebung von Wegeentgelten regeln.

Die Art. 4 bis 12 der Richtlinie 2001/14/EG geben dabei einen Rahmen und Grundsätze der Entgeltgestaltung gemeinschaftsrechtlich verbindlich vor, belassen aber zugleich den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung einer entsprechenden Entgeltrahmenregelung durchaus erheblichen Gestaltungsspielraum.

Zentrale Vorgabe der Richtlinie 2001/14/EG für die Ausgestaltung der Netzentgelte für den von der Richtlinie erfassten Eisenbahnverkehr ist zunächst die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, auf nationaler Ebene eine **Entgeltrahmenregelung** zu schaffen. Diese Verpflichtung der Mitgliedstaaten stellt Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 auf, der zugleich anordnet, dass bei der Schaffung dieser Entgeltrahmenregelung die Unabhängigkeit der Geschäftsführung gemäß Art. 4 der Richtlinie 91/440/EG[30] zu wahren ist[31]. Die Mitgliedstaaten müssen also in ihrer nationalen Rechtsordnung einen rechtlichen Rahmen für die Entgelte für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur schaffen, der den Maßstäben der Richtlinie 2001/14/EG entspricht.

Dieser Verpflichtung zur Schaffung einer Entgeltrahmenregelung ist die Bundesrepublik Deutschland durch Schaffung entsprechender Vorschriften innerhalb des AEG und der EIBV nachgekommen.

Die Festlegung **einzelner Entgeltregelungen** innerhalb des Entgeltrahmens kann gem. Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 der Richtlinie 2001/14/EG vorbehaltlich der durch Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 91/440/EWG geforderten Unabhängigkeit der Geschäftsführung entweder

---

[30] Richtlinie des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft (91/440/EWG), ABl. 1991 Nr. L 237 S. 25.

[31] Artikel 4 der Richtlinie 91/440/EG lautet: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die Eisenbahnunternehmen in Bezug auf ihre Leitung, Geschäftsführung und Verwaltung sowie hinsichtlich der verwaltungstechnischen und wirtschaftlichen Kontrolle und der Kontrolle der internen Rechnungsführung einen Unabhängigkeitsstatus besitzen, nach welchem sie insbesondere über ein Vermögen, einen Haushaltsplan und eine Rechnungsführung verfügen, die von denen des Staates getrennt sind.“

durch die Mitgliedstaaten erfolgen oder von den Mitgliedstaaten dem Betreiber der Infrastruktur übertragen werden. Die konkrete Berechnung und Erhebung des Entgelts hat demgegenüber stets der Betreiber der Infrastruktur vorzunehmen.[32]

Inhaltliche Vorgaben für die Entgeltgestaltung stellt die Richtlinie 2001/14/EG zunächst vor allem in dem Sinne auf, dass sie in ihrem Art. 4 Abs. 4 **fordert, dass die Betreiber der Infrastruktur dafür Sorge tragen, dass die** Entgeltgestaltung in ihrem gesamten Netz auf denselben Grundsätzen beruht. Art. 4 Abs. 5 der Richtlinie 2001/14/EG verlangt darüber hinaus, dass die Infrastrukturbetreiber dafür sorgen, dass die Anwendung der Entgeltregelung zu gleichwertigen und nichtdiskriminierenden Entgelten für die unterschiedlichen Eisenbahnunternehmen führt, die Dienste gleichwertiger Art in ähnlichen Teilen des Marktes erbringen und dass die tatsächlich erhobenen Entgelte den in den Schienennetz-Nutzungsbedingungen vorgesehenen Regeln entsprechen.

Damit wird zusammenfassend gemeinschaftsrechtlich für die Entgeltgestaltung zunächst der Grundsatz aufgestellt, dass die Entgeltregelung für das gesamte Netz eines Infrastrukturbetreibers auf identischen Grundsätzen beruhen und diskriminierungsfrei angewendet werden muss.

c. Leistungen der Infrastrukturbetreiber

Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG begründet zur Verwirklichung der Marktöffnung im Eisenbahnverkehr einen Anspruch der Eisenbahnunternehmen gegen die Eisenbahninfrastrukturunternehmen auf diskriminierungsfreie Gewährung eines Mindestzugangspaketes an zu erbringenden Leistungen, das in Anhang II der Richtlinie beschrieben ist, sowie auf den ebenfalls dort beschriebenen Schienenzugang zu Serviceeinrichtungen, der in gleicher Weise diskriminierungsfrei zu gewähren ist und bei dem Anträge von Eisenbahnunternehmen nur abgelehnt werden dürfen, falls eine vertretbare Alternative unter Marktbedingungen vorhanden ist.

Bietet ein Infrastrukturbetreiber darüber hinaus Zusatzleistungen im Sinne des Anhangs II Nummer 3 der Richtlinie 2001/14/EG an, so muss er diese auf Antrag eines Eisenbahnun-

---

[32] Für den Fall mangelnder Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers von Eisenbahnunternehmen schreibt Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 2001/14/EG vor, dass die im Kapitel II der Richtlinie vorgesehenen Aufgaben bis auf die Entgelterhebung von einer rechtlich, organisatorisch und in ihren Entscheidungen von Eisenbahnunternehmen unabhängigen Stelle wahrgenommen werden.

ternehmens erbringen, bei sonstigen Zusatzleistungen besteht eine derartige Verpflichtung dagegen nicht.[33]

Diese gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, insbesondere der Anspruch auf Gewährung des gemeinschaftsrechtlich ausgestalteten Mindestzugangspaketes, stehen einer grundsätzlichen Sperrung des nationalen Schienennetzes für besonders emissionsintensive Züge oder Güterwagons entgegen, solange und soweit nicht gemeinschaftsrechtlich Grenzwerte festgelegt oder für maßgeblich erklärt sind, deren Einhaltung Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Mindestzugangs zur Infrastruktur sein soll.

d. Fahrwegkosten

Art. 6 der Richtlinie 2001/14/EG enthält grundsätzliche Vorgaben für die Tragung der Fahrwegkosten der Eisenbahninfrastrukturbetreiber.

Nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG haben die Mitgliedstaaten die Rahmenbedingungen für die Tätigkeit von Eisenbahninfrastrukturunternehmen so zu gestalten, dass den Fahrwegausgaben eines Infrastrukturbetreibers Einnahmen aus Wegeentgelten, dem Gewinn aus anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten und aus der staatlichen Finanzierung gegenüberstehen, die die Fahrwegausgaben unter normalen geschäftlichen Umständen und über einen angemessenen Zeitraum zumindest ausgleichen.

Hierbei sieht Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 der Richtlinie 2001/14/EG vor, dass ein Mitgliedstaat im Rahmen der Entgeltregelungen der Richtlinie 2001/14/EG von einem Infrastrukturbetreiber verlangen kann, seine Einnahmen und Ausgaben ohne staatliche Mittel auszugleichen.[34]

e. Entgeltgrundsätze: Deckung der Grenzkosten

Für die Zulässigkeit emissionsabhängiger Trassenpreise von zentraler Bedeutung sind die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung der Fahrwegentgelte.

---

[33] Vgl. im einzelnen Art. 4 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2001/14/EG.

[34] Zu weiteren Einzelheiten der Ausgestaltung der Bedingungen für die Fahrwegkosten wie den vorzusehenden Anreizen für die Senkung der Fahrwegkosten bei gebührender Berücksichtigung der Sicherheit und der Aufrechterhaltung und Verbesserung der Qualität der Fahrwegbereitstellung vgl. Art. 6 Abs. 2 – 6 Richtlinie 2001/14/EG.

Diese Vorgaben enthält insbesondere Art. 7 der Richtlinie 2001/14/EG, der die Entgeltgrundsätze festlegt.

Nach dieser Vorschrift sind die Entgelte für die Nutzung der Fahrwege der Eisenbahn an den Betreiber der Infrastruktur zu entrichten, dem sie zur Finanzierung seiner Unternehmenstätigkeit, also zur Finanzierung des Betriebs der Eisenbahninfrastruktur, dienen (Art. 7 Abs. 1 Richtlinie 2001/14/EG).

Zur Höhe der Entgelte gibt Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2001/14/EG vor, dass das Entgelt für das Mindestzugangspaket[35] und für den Schienenzugang zu den Serviceeinrichtungen grundsätzlich in Höhe der Kosten festzulegen ist, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs entstehen. Die Vorschrift verpflichtet also dazu, jedenfalls das Entgelt für die Inanspruchnahme des Mindestzugangspakets, auf das jedes Eisenbahnunternehmen einen Anspruch aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 der Richtlinie 2001/14/EG besitzt, in Höhe der entstehenden Kosten zu erheben.

Kosten sind dabei ausweislich des Wortlauts des Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2001/14/EG die „unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs“ anfallenden Kosten. Diese Formulierung spricht dafür, als Kosten, in deren Höhe Entgelte für das Mindestzugangspaket und für den Schienenzugang zu Serviceeinrichtungen zu erheben sind, allein die Grenzkosten, also die durch die konkret zu entgeltende Nutzung der Eisenbahninfrastruktur zusätzlich zu den nutzungsunabhängigen Grund- oder Gemeinkosten entstehenden Kosten, anzusehen. Mit diesem Verständnis sind die Gemeinkosten, also die dem Infrastrukturbetreiber unabhängig von der konkreten Nutzung der Eisenbahninfrastruktur entstehenden Kosten, bei der Festlegung der Entgelte für das Mindestzugangspaket und für den Schienenzugang zu Serviceeinrichtungen nicht zu berücksichtigen.

Ausnahmen von dieser Festlegung der Höhe des Entgelts für das Mindestzugangspaket auf die (Grenz-)Kosten der zu entgeltenden konkreten Nutzung der Eisenbahninfrastruktur sehen die Absätze 4 und 5 des Art. 7 der Richtlinie 2001/14/EG sowie Art. 8 der Richtlinie 2001/14/EG vor.

---

[35] Hierzu bereits oben S. 18 bezüglich der Leistungen der Infrastrukturbetreiber; vgl. insoweit Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG sowie den Anhang II zu dieser Richtlinie.

f. Entgeltgrundsätze: Modifikationen des Kostenansatzes

Nach Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie 2001/14/EG kann das Wegeentgelt einen Entgeltbestandteil umfassen, der die Knappheit der Fahrwegkapazität auf dem bestimmbaren Fahrwegabschnitt in Zeiten der Überlastung widerspiegelt. Ein solcher fahrwegkapazitätsorientierter Entgeltbestandteil kann durch finanzielle Anreize die sinnvolle Auslastung der vorhandenen Fahrwegkapazität fördern und soll deshalb berücksichtigungsfähig sein.

Für die Zulässigkeit emissionsabhängiger Trassenpreise von zentraler Bedeutung sind vor allem die in Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 2001/14/EG vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten. Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 2001/14/EG sieht vor, dass beim Wegeentgelt abweichend von dessen durch Art. 7 Abs. 3 vorgesehener grundsätzlicher Festlegung in Höhe der unmittelbar durch den Zugbetrieb anfallenden Kosten auch die **Kosten umweltbezogener Auswirkungen** berücksichtigt werden können. Zugleich bestimmt die Vorschrift, dass sich durch eine Berücksichtigung der umweltbezogenen Kosten die Gesamterlöse des Betreibers der Infrastruktur nur dann erhöhen dürfen, wenn eine solche Anlastung in vergleichbarer Höhe auch bei konkurrierenden Verkehrsträgern erfolgt. Im Falle einer Erhöhung der Gesamterlöse sollen die Mitgliedstaaten über die Verwendung der zusätzlichen Erlöse entscheiden.

Dies bedeutet im Einzelnen: Nach Art. 7 Abs. 5 UAbs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG kann das Wegeentgelt geändert werden, um den Kosten von umweltbezogenen Auswirkungen aufgrund des Zugbetriebs Rechnung zu tragen. Dabei muss eine solche Änderung des Wegeentgelts zur Berücksichtigung der umweltbezogenen Auswirkungen je nach Größenordnung der verursachten Auswirkungen differenziert werden.

Von grundlegender Bedeutung für die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Ausnahme ist, welche Umstände als umweltbezogene Auswirkungen aufgrund des Zugbetriebes anzusehen sind und welches die Kosten solcher umweltbezogener Auswirkungen aufgrund des Zugbetriebes sind.

Umweltbezogene Auswirkungen aufgrund des Zugbetriebes werden in den Begriffsbestimmungen des Art. 2 der Richtlinie 2001/14/EG nicht legaldefiniert. Der einzige Hinweis, der sich dem Wortlaut der Richtlinie 2001/14/EG für die Interpretation des Begriffs der umweltbezogenen Auswirkungen entnehmen lässt, ist die Aussage des 37. Erwägungsgrundes der Richtlinie 2001/14/EG: „Es sollte sichergestellt werden, dass externen Kosten bei verkehrsbezogenen Entscheidungen Rechnung getragen wird.“

Unter Berücksichtigung dieser Aussage des 37. Erwägungsgrundes der Richtlinie können umweltbezogene Auswirkungen aufgrund des Zugbetriebes im Sinne des Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie 2001/14/EG alle Auswirkungen sein, die vom Zugbetrieb auf Rechts- und Schutzgüter ausgehen, die im gemeinschaftsrechtlichen Sinne der Umwelt zuzuordnen sind. Hierzu zählen jedenfalls die Erhaltung und der Schutz der aktuellen Umweltqualität, die Verbesserung der Umweltqualität und der Schutz der menschlichen Gesundheit.[36] Umweltbezogene Auswirkungen aufgrund des Zugbetriebes sind damit etwa die Auswirkungen des Zugbetriebes auf die belebte und die unbelebte Natur durch Lärm- und Schadstoffimmissionen. Kosten solcher umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebes sind die internen Kosten der Betreiber der Infrastruktur ebenso wie die externen Kosten der Immissionsbetroffenen, also auch die externen Kosten des Staates oder privater Dritter, die diese zur Begrenzung oder zur Abwehr entsprechender Lärm- und Schadstoffimmissionen aufwenden. Zu den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebes zählen also alle Umweltschäden, die durch Auswirkungen des Zugbetriebes verursacht werden, sowie die Kosten, die dem Staat oder Privaten zum Schutz vor dem Eintritt solcher Umweltschäden entstehen. Diese Kosten sollen nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben des Art. 7 Abs. 5 UAbs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG über eine Berücksichtigung beim Wegeentgelt dem Verursacher angelastet werden können.

Gemäß Art. 7 Abs. 5 UAbs 2 der Richtlinie 2001/14/EG darf eine Anlastung umweltbezogener Kosten nur dann zu einer Erhöhung der Gesamterlöse des Infrastrukturbetreibers führen, falls eine solche Anlastung in vergleichbarer Höhe auch bei konkurrierenden Verkehrsträgern erfolgt. Falls eine Anlastung auch bei vergleichbaren Verkehrsträgern erfolgt und damit dann auch beim Schienenverkehr möglich ist, entscheidet der Mitgliedstaat über die Verwendung des Erlöses, Art. 7 Abs. 5 UAbs. 3 S. 2 der Richtlinie 2001/14/EG.

Erfolgt demgegenüber eine Anlastung der Kosten umweltbezogener Auswirkungen bei konkurrierenden Verkehrsträgern nicht, darf die auf Art. 7 Abs. 5 UAbs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG gestützte Änderung des Wegeentgelts gem. Art. 7 Abs. 5 UAbs. 3 S. 1 der Richtlinie 2001/14/EG nicht zu einer Änderung der Erlöse des Infrastrukturbetreibers führen.

---

[36] Vgl. nur Kahl, Art. 174 Rn. 45 ff. mwN., in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Kommentar, München 2003.

g. Entgeltgrundsätze: Gemeinkosten

Nach Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG kann in Abweichung von den Entgeltgrundsätzen des Art. 7 und insbesondere vom Grundsatz der Orientierung der zu erhebenden Entgelte an den Grenzkosten ein Mitgliedstaat, um die volle Deckung der dem Betreiber der Infrastruktur entstehenden Kosten zu erhalten, Aufschläge auf die nach Art. 7 der Richtlinie 2001/14/EG vorgesehenen Entgelte erheben, die auf der Grundlage der Grundsätze der Effizienz, der Transparenz und der Nichtdiskriminierung zu erheben sind, sofern der Markt dies tragen kann, wobei die bestmögliche Wettbewerbsfähigkeit insbesondere des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs zu gewährleisten ist.

Dieser Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG steht in direktem Gegensatz zu Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2001/14/EG und der in dieser Vorschrift vorgenommenen grundsätzlichen Festlegung des Entgelts für das Mindestzugangspaket auf die unmittelbar durch den Zugbetrieb anfallenden Grenzkosten. Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, statt der Deckung der Grenzkosten mit den Eisenbahninfrastrukturentgelten die vollständige Deckung der Kosten eines Eisenbahninfrastrukturbetreibers anzustreben, also die Gesamtkosten im Sinne der vollen betriebswirtschaftlichen Kosten des Infrastrukturbetriebs durch Aufschläge auf die Grenzkosten anzustreben.[37]

Dieser Gegensatz zwischen den Entgeltgrundsätzen des Art. 7 Abs. 3 und des Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG ist Ausdruck des Umstandes, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber in der Richtlinie 2001/14/EG trotz der gegenüber der Vorgängerrichtlinie wesentlich höheren Detailgenauigkeit der Regelungen noch keine verbindlichen Vorgaben für die maßgeblichen Entgeltgrundsätze für die Trassenpreisberechnung aufstellen wollte und auch nicht aufgestellt hat.[38] Vielmehr belässt die Richtlinie 2001/14/EG durch die normativen Vorgaben ihrer Art. 7 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 1 die Wahl zwischen einer Festlegung

---

[37] Vgl. hierzu auch Staebe, Erik, Grundfragen der Trassenpreisregulierung nach der dritten AEG-Novelle, WuW 5/2006, S. 492, 494 f. m.w.N.

[38] Dies kritisiert etwa besonders deutlich H. Gersdorff, ZHR 168 (2004), 576 (606, 608 f.), der hervorhebt, dass der Konflikt zwischen den unterschiedlichen Entgeltmaßstäben vom Gemeinschaftsgesetzgeber nicht aufgelöst worden ist; entsprechend auch Staebe, Erik, Grundfragen der Trassenpreisregulierung nach der dritten AEG-Novelle, WuW 5/2006, S. 495; vgl. auch den 39. Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/14/EG, der ausdrücklich die Variabilität der Kostendeckung durch Entgelte und den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten anspricht.

des Entgelts für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur in Höhe der Grenzkosten oder einer Deckung der Gesamtkosten durch Aufschläge auf die Grenzkosten.

h. Entgeltnachlässe

Art. 9 der Richtlinie 2001/14/EG regelt die Möglichkeit der Gewährung von Entgeltnachlässen auf die Entgelte, die ansonsten grundsätzlich nach einheitlichen Grundsätzen und diskriminierungsfrei würden erhoben werden müssen. Die Gewährung von Entgeltnachlässen kommt als eine mögliche Ausgestaltung der emissionsabhängigen Trassenpreisgestaltung insoweit in Betracht, als vorstellbar erscheint, für besonders emissionsarme Züge einen Entgeltnachlass auf den ansonsten zu entrichtenden Trassenpreis vorzusehen.

Allerdings begrenzt Art. 9 der Richtlinie 2001/14/EG die Möglichkeit zur Gewährung von Entgeltnachlässen rigide. Entgeltnachlässe müssen gem. Art. 9 Abs. 1 ungeachtet der Art. 81, 82, 86, 87 EGV und des Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2001/14/EG den in Art. 9 der Richtlinie 2001/14/EG genannten Kriterien entsprechen.

Entgeltnachlässe müssen gem. Art. 9 Abs. 2 S. 1 auf die Höhe der tatsächlich vom Infrastrukturbetreiber eingesparten Verwaltungskosten begrenzt werden, wobei bei der Festlegung der Nachlasshöhe Kosteneinsparungen, die bereits im Rahmen des erhobenen Entgelts berücksichtigt wurden, außer Betracht bleiben müssen.

Ausnahmsweise darf der Infrastrukturbetreiber für bestimmte Verkehrsströme gem. Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2001/14/EG Nachlässe entweder zur Förderung der Entwicklung neuer Eisenbahnverkehrsdienste oder zur Förderung der Benutzung von Strecken mit sehr niedrigem Auslastungsgrad[39] gewähren, die für alle Fahrwegnutzer zur Verfügung stehen.

Gem. Art. 9 Abs. 4 der Richtlinie 2001/14/EG dürfen Nachlässe sich nur auf Entgelte beziehen, die für einen bestimmten Fahrwegabschnitt erhoben werden.

---

[39] Dies ist im deutschen Recht geschehen durch die bei der Trassenpreisberechnung nutzungsabhängige Komponente der zu beachtenden Streckenkategorie und dem Anreizsystem zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit (leistungsabhängige Komponente). Hierbei wird auf besonders hoch ausgelastete Strecken mit alternativen Laufwegen zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes ein zusätzlicher Auslastungsfaktor von 1,2 auf die nutzungsabhängige Komponente erhoben. Genaueres nachzulesen Trassenpreissystem der DB Netz AG (http://www.db.de/site/shared/de/dateianhaenge/infomaterial/sonstige/db__netz__trassenpreisbroschuere.pdf).

Angesichts dieser sehr konkreten Festlegung eng begrenzter zulässiger Möglichkeiten der Gewährung von Nachlässen auf die Entgelte kommt auf der Grundlage des Art. 9 der Richtlinie 2001/14/EG eine Förderung des Einsatzes emissionsarmer Fahrzeuge und Züge durch die Gewährung von Entgeltnachlässen nicht in Betracht.

i. Ausgleich für nicht angelastete Umweltkosten anderer Verkehrsträger

Nach Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG können die Mitgliedstaaten zeitlich begrenzte Ausgleichsregelungen treffen, die für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur einen Ausgleich für bei konkurrierenden Verkehrsträgern nachweisbar nicht angelastete Umweltkosten, Kosten für Unfälle und Infrastrukturkosten vorsieht, insoweit diese Kosten die gleichartigen Kosten der Eisenbahn überschreiten.

Mit dieser Möglichkeit von Ausgleichsregelungen sollen die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, den Eisenbahnverkehr dadurch gezielt zu fördern, dass sie bei ihm angenommene geringere externe Kosten, also die angesprochenen geringeren Kosten für Umweltauswirkungen, Unfälle und Infrastruktur, den Nutzern der Eisenbahn zugute kommen lassen. Dies kann geschehen, indem die Mitgliedstaaten einen zeitlich begrenzten Ausgleich der überschießenden Kosten anderer Verkehrsträger zugunsten der Eisenbahnverkehrsnutzer vornehmen.

2. Technische europarechtliche Vorschriften

a. Technische Vorschriften Eisenbahn

Technische Vorschriften für die zulässigen Emissionen von Schienenfahrzeugen bestehen – wie bereits dargelegt[40] - auf europäischer Ebene bislang nur in begrenztem Umfang und mit eingeschränktem Anwendungsbereich.

Für die Lärmemissionen von Schienenfahrzeugen einschlägig ist die Entscheidung der Kommission vom 23. Dezember 2005 über die Technische Spezifikation für die Interoperabilität (TSI) zum Teilsystem „Fahrzeuge – Lärm“ des konventionellen transeuropäischen Bahnsystems (TSI Lärm)[41], mit der unter anderem Grenzwerte für das Fahrgeräusch von

---

[40] Vgl. hierzu bereits oben S. 5.

[41] ABl. 2006 Nr. L 37 S. 1.

Güterwagen festgelegt worden sind.[42] Grenzwerte für den Hochgeschwindigkeitsverkehr wurden bereits 2002 durch Entscheidung der Kommission festgelegt.[43] Darüber hinaus handelt es sich bei den festgelegten Grenzwerten lediglich um Mindestanforderungen an die Lärmbegrenzung, bei deren Erfüllung den zugelassenen Fahrzeugen Zugang zur Eisenbahninfrastruktur gewährt werden muss.

Da jedoch der Anwendungsbereich der Höchstwerte auf Neufahrzeuge begrenzt ist, werden die von bereits vorhandenen Altfahrzeugen ausgehenden Emissionen, die angesichts einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von Güterwagons von etwa 30 bis 40 Jahren und angesichts des großen Bestands an solchen Altfahrzeugen den ganz überwiegenden Teil der Lärmbelastungen des Eisenbahnverkehrs ausmachen, nicht erfasst. Die TSI Lärm finden auf Altfahrzeuge nur unter den Voraussetzungen ihrer Ziffer 7.6 dann Anwendung, wenn alte Güterwagen so erneuert oder umgerüstet werden, dass eine neue Betriebsgenehmigung erforderlich ist. Nur in diesem Falle müssen die erneuerten oder umgerüsteten Altfahrzeuge die Anforderungen der TSI Lärm erfüllen.[44]

Damit bewirken die vorhandenen europäischen technischen Vorschriften für die Lärmemissionen des Zugverkehrs keine wirksame Begrenzung oder Reduktion der durch den Zugverkehr verursachten Lärmbelastungen.

In gleicher Weise werden auch die Schadstoffemissionen des Zugverkehrs durch europäische technische Vorschriften nicht wirksam begrenzt. Bislang sind Grenzwerte für die Schadstoffemissionen des Zugverkehrs und insbesondere von Dieselmotoren nicht gemeinschaftsrechtlich festgelegt.

Einschlägig ist insoweit die Richtlinie 2002/88/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 9. Dezember 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/68/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung der Emission von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmoto-

---

[42] Vgl. die Ziffer 4.2.1.1 der TSI Lärm.

[43] Die TSI-HST (High Speed Trains) 2002/735/EG stellt seit 2002 Emissionsgrenzwerte für neue Hochgeschwindigkeitszüge (ICE, TGV, etc.) auf. Die TSI-CRS (Conventional Railway Systems) 2006/66/EG stellt seit 2006 Emissionsgrenzwerte für konventionelle Schienenfahrzeuge auf.

[44] Zu den Einzelheiten der Anwendung der Vorgaben der TSI Lärm auf Altfahrzeuge vgl. die detaillierten Regelungen in Ziffer 7.6 der TSI Lärm.

ren für mobile Maschinen und Geräte.[45] Diese Richtlinie schließt jedoch in ihrem Anhang I Lokomotiven ausdrücklich aus ihrem Anwendungsbereich aus.[46]

Damit fehlen schadstoffemissonsbegrenzende europäische technische Regelungen vollständig.

b. Umweltrechtliche Vorschriften/Immissionsschutzrecht/Umgebungslärmrichtlinie

Mit der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm[47], der so genannten Umgebungslärmrichtlinie, hat die Europäische Union erstmals eine quellenunabhängige Regelung zur Bekämpfung der schädlichen Auswirkungen, einschließlich Belästigungen, durch Umgebungslärm eingeführt.

Die Richtlinie zielt darauf ab, schädliche Umwelteinwirkungen durch Umgebungslärm zu vermeiden und zu vermindern, um ein hohes Gesundheits- und Umweltschutzniveau in der Gemeinschaft zu gewährleisten. Dazu werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, für bestimmte Gebiete und Schallquellen in einem vorgegebenen Zeitrahmen strategische Lärmkarten zu erstellen (Art. 1 Abs. 1 a der Richtlinie 2002/49/EG), die Öffentlichkeit über die Schallbelastungen und die damit verbundenen Wirkungen zu informieren (Art. 1 Abs. 1 b der Richtlinie 2002/49/EG), Aktionspläne aufzustellen, wenn bestimmte, von den einzelnen Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung festgelegte Kriterien zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen oder zum Schutz und Erhalt ruhiger Gebiete nicht erfüllt sind (Art. 1 Abs. 1 c der Richtlinie 2002/49/EG) und die EU-Kommission über die Schallbelastung und die Betroffenheit der Bevölkerung in ihrem Hoheitsgebiet zu informieren.[48]

---

[45] ABl. 2003 Nr. L 35 S. 28.

[46] Zu den Grenzwertvorschlägen der UIC und dem Vorschlag des Rates für die Festlegung von Emissionsvorgaben für neue Bahnmotoren aus dem Jahre 2003 vgl. näher Endbericht des Instituts für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH „Erarbeitung von Basisemissionsdaten des dieselbetriebenen Schienenverkehrs unter Einbeziehung möglicher Schadstoffminderungstechnologien“ (Weiterführung und Auswertung des UBA-FuE-Vorhabens 299 43 111), Endbericht vom Dezember 2003 von Wolfram Knörr und Jens Borken im Auftrag der Deutschen Bahn AG, S. 60 f.

[47] ABl. 2002 Nr. L 189 S. 12.

[48] Näher zur Umgebungslärmrichtlinie Klöpfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 14 Rn. 30.

Die Richtlinie macht jedoch keine Vorschriften über Lärmsanierungsmaßnahmen bzw. über aktive Lärmschutzmaßnahmen. Ziel der Richtlinie ist gem. Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2002/49/EG die Festlegung eines gemeinsamen Konzepts, um vorzugsweise schädliche Auswirkungen, einschließlich Belästigung, durch Umgebungslärm zu verhindern, ihnen vorzubeugen oder sie zu mindern.

Die Richtlinie wurde im Sechsten Teil des BImschG in den §§ 47 a bis 47 f BImschG ins nationale deutsche Recht umgesetzt. Hierbei sind jedoch weder Regelungen über Lärmsanierungsmaßnahmen noch Regelungen über Maßnahmen zum aktiven Lärmschutz erlassen worden.

II. Nationales Recht

1. Entgeltbezogene nationale Vorschriften

Die rechtlichen Vorgaben für die Gestaltung der Trassenpreise im Schienenverkehr, also die gemeinschaftsrechtlich durch den Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG vorgegebenen Entgeltrahmen, beinhalten im nationalen deutschen Recht insbesondere das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG)[49] und die Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV)[50].

a. AEG

Das AEG regelt als formelles Gesetz normhierarchisch mit Vorrang gegenüber der EIBV die Grundsätze der Entgeltgestaltung auch für die Eisenbahninfrastruktur und die Trassenpreise. Zugleich enthält es die Ermächtigung zum Erlass der EIBV und inhaltliche Vorgaben zu Inhalt und Zweck dieser Verordnung.

Das AEG gilt gegenwärtig in der Fassung der Änderungen durch das Dritte und das Vierte Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften. Am 30.4.2005 ist das Dritte Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften und damit des AEG in Kraft getreten. Ziel dieser Änderungen war die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben und damit der

---

[49] BGBl. I 1993 S. 2378.

[50] Daneben ist das Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz (BEVVG) bedeutsam für den eisenbahnrechtlichen Netzzugang und insbesondere die Struktur der Eisenbahnaufsicht.

weitere Ausbau von wettbewerbsfördernden Instrumenten wie Zugangsregulierung und Entgeltregulierung, also die Sicherung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur.

Mittlerweile ist auch die jüngste Novellierung des Eisenbahnrechts, das Vierte Gesetz[51] zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften, in Kraft getreten. Die entgeltrelevanten Änderungen durch dieses Gesetz waren nur marginal.

Aus § 1 Abs. 1 S. 1 AEG ist zu entnehmen, dass das AEG einem sicheren Eisenbahnbetrieb, einem attraktiven Verkehrsangebot auf der Schiene sowie der Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs auf der Schiene bei dem Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen und dem Betrieb von Eisenbahninfrastrukturen sowie der Umsetzung bzw. Durchführung von Rechtsakten der EG im Bereich des Eisenbahnrechts dienen soll.

Diese Zielsetzung verfolgt das AEG gem. § 1 Abs. 2 S. 1 AEG nur für Eisenbahnen[52], wobei der Begriff der Eisenbahn in § 2 Abs. 1 AEG legaldefiniert ist.

(1) Netzzugang

Die Nutzung der Infrastruktur und die Gestaltung der Entgelte für die Nutzung der Netze sind in den §§ 14 bis 14 f AEG geregelt.

Zentral hierbei ist das Netzzugangsrecht des § 14 AEG. § 14 AEG stellt eine Schlüsselnorm bei der Öffnung des Eisenbahnmarkts für den Wettbewerb[53] dar. Die Einzelheiten dieses Netzzugangsanspruches ergeben sich aus der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung[54], welche auf Grundlage des § 26 Abs. 1 AEG erlassen wurde.

---

[51] Das AEG wurde zuletzt vom Vierten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 3.8.2005 geändert. Die Änderungen betrafen die §§ 5a, 14, 14c, 38.

[52] Gem. § 1 Abs. 2 S. 2 AEG zählen hierzu nicht: andere Schienenbahnen, wie Magnetschwebebahnen, Straßenbahnen und die nach ihrer Bau- oder Betriebsweise ähnlichen Bahnen, Bergbahnen und sonstige Bahnen besonderer Bauart; weiter gilt das AEG nicht für die Versorgung von Eisenbahnen mit leitungsgebundener Energie, insbesondere Fahrstrom, und Telekommunikationsleistungen, soweit nicht durch das AEG bzw. aufgrund des AEG etwas anderes bestimmt ist.

[53] Kramer, Urs, Nomos AEG-Kommentar, § 14.

[54] BGBl. I 2005, 1566.

Gem. § 14 Abs. 1 S. 1 AEG sind die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) dazu verpflichtet, die diskriminierungsfreie Benutzung ihrer Infrastruktur und die diskriminierungsfreie Erbringung ihrer Leistungen zu gewährleisten, wobei hierbei gem. § 14 Abs. 1 S. 2 AEG der vertaktete oder ins Netz eingebundene Verkehr angemessen zu berücksichtigen ist. Inhalt und Umfang dieser Verpflichtungen werden in der auf Grund des § 26 Abs. 1 Nr. 6, 7, Abs. 4 Nr. 1 ergangenen EIBV näher bestimmt.

Gem. § 14 Abs. 1 S. 3 AEG sind die Betreiber der Schienenwege aufgrund der Verordnung zusätzlich verpflichtet, ihre Schienenwege sowie Steuerungs- und Sicherungssysteme zur Nutzung bereitzustellen und bestimmte Mindestleistungen zu erbringen.

Falls keine Beeinträchtigung des Wettbewerbs zu erwarten ist, kann die zuständige Genehmigungsbehörde gem. § 14 Abs. 1 S. 5 AEG auf Antrag für nicht mit anderen Schienenwegen vernetzte örtliche und regionale Schienenetze, die für Eisenbahnverkehrsleistungen im Personenverkehr betrieben werden, Befreiungen von allen Vorschriften der auf Grund des § 26 Abs. 1 Nr. 6, 7 und Abs. 4 Nr. 1 AEG ergangenen Verordnung genehmigen.

Gem. § 14 Abs. 1 S. 6 AEG ist der Antrag auf Zugang der zuständigen Genehmigungsbehörde durch den Betreiber von Schienenwegen mitzuteilen.

§ 14 Abs. 1 S. 1 AEG bestimmt ganz allgemein, dass öffentliche EIU dazu verpflichtet sind, diskriminierungsfreien Zugang zur Nutzung ihrer Infrastruktur und in der EIBV näher bestimmte Mindestleistungen diskriminierungsfrei zu erbringen. Für das Verhältnis zwischen EVU und EIU bedeutet dies, dass die EVÙ gegenüber den EIU gem. § 14 Abs. 1 S. 1 AEG einen Anspruch auf Netzzugang und auf Erbringung von Mindestleistungen besitzen. Dieser Anspruch ist ein erforderlichenfalls gerichtlich durchsetzbares subjektiv-öffentliches Recht.

Allen konkurrierenden EVU muss zu den gleichen Bedingungen vom EIU der Netzzugang gewährleistet sein. Es darf kein EVU diskriminiert werden, wobei darunter ganz allgemein eine Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte ohne sachlichen Grund zu verstehen ist.

§ 14 Abs. 1 S. 2 AEG weicht in gewisser Weise von dieser Gleichbehandlung aller EVU ab, indem der vertaktete oder ins Netz eingebundenen Verkehr angemessen beim Netzzugang zu berücksichtigen ist. Dieser Verkehr soll also gewissermaßen bevorzugt berücksichtigt werden.

Die konkreten Einzelregelungen bezüglich des Netzzuganges sind gem. § 14 Abs. 1 S. 1 AEG der gem. § 26 Abs. 1 Nr. 6, 7 und Abs. 4 Nr. 1 AEG zu erlassenden Rechtsverordnung zu überlassen.

(2) Netzzugangsberechtigte

§ 14 Abs. 2 AEG bestimmt die inländisch Zugangsberechtigten. Durch das Dritte Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften sind nun nicht mehr ausschließlich alle öffentlichen und nichtöffentlichen EVU, die in § 14 Abs. 2 Nr. 1 AEG genannt sind, zugangsberechtigt, sondern auch die in § 14 Abs. 2 Nr. 2 - 4 AEG genannten Unternehmen mit Interesse an einer durch EVU durchgeführten Güterbeförderung, Stellen nach § 1 Abs. 2 RegG und die nach § 15 Abs. 1 zuständigen Behörden.

§ 14 Abs. 3 Nr. 1 – 5 AEG regelt die Zugangsberechtigung von nicht unter § 14 Abs. 2 AEG fallenden EVU. Hierzu zählen internationale Gruppierungen iSd. § 2 Abs. 4 AEG, EVU, die unter Art. 2 der RL 91/440/EWG, geändert durch RL 2004/51/EG fallen, falls diese gem. § 14 Abs. 3 Nr. 2a –c Verkehrsleistungen im grenzüberschreitenden kombinierten Güterverkehr, im grenzüberschreitenden Güterverkehr auf dem Transeuropäischen Schienengüternetz[55] oder im gesamten Güterverkehr ab dem 1. Januar 2007 erbringen, sonstige Eisenbahnen iSd. § 14 Abs. 3 Nr. 3 und 4 und EVU mit Sitz im Ausland[56].

(3) Entgeltberechnung

Gem. § 14 Abs. 4 S. 1 AEG haben Betreiber von Schienenwegen ihre Entgelte nach Maßgabe der EIBV so zu bemessen, dass die Entgelte zumindest die insgesamt durch die Pflichtleistungen, also die zu erbringenden Leistungen iSv. § 14 Abs. 1 S. 1 AEG, verursachten Kosten ausgleichen. Festgeschrieben wird also in § 14 Abs. 4 S. 1 AEG eine Verpflichtung der EIU, ihre Entgelte so zu bemessen, dass durch diese Entgelte die Gesamtkosten für die Erbringung der Pflichtleistungen des gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Mindestzugangspaketes eingenommen werden.

---

[55] Im Sinne des Art. 10a und des Anhangs I der RL 91/440/EWG.

[56] Falls die in § 14 Abs. 3 Nr. 3 genannte Gegenseitigkeit nicht gewährleistet ist auf Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen.

Über diese Verpflichtung der Betreiber der Schienenwege hinaus, durch die Entgelte die Gesamtkosten der Pflichtleistungen zu decken, sieht § 14 Abs. 1 S. 1 AEG vor, dass die Entgelte zusätzlich eine am Markt erzielbare Rendite erbringen sollen.

Konkretisierend sieht § 14 Abs. 4 S. 2 AEG vor, dass die Betreiber von Schienenwegen „hierbei“, also beim Ausgleich der insgesamt für die Erbringung der Pflichtleistungen entstehenden Kosten zuzüglich einer am Markt erzielbaren Rendite, Aufschläge auf die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallenden Kosten erheben können[57], wobei die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs zu gewährleisten ist. Der Betreiber von Schienenwegen kann also zur Deckung der Gesamtkosten Aufschläge auf die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallenden Kosten erheben und bei der Erhebung dieser Aufschläge Differenzierungen vornehmen. Insbesondere sind bei der Erhebung von Aufschlägen auch regionale Unterscheidungen möglich.

Eingeschränkt wird die Möglichkeit der Erhebung dieser Aufschläge aber durch das zwingende Erfordernis der Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Verkehrsarten und Marktsegmente. Somit sind bezüglich der durch § 14 Abs. 4 S. 2 AEG möglichen Aufschläge schon innerhalb dieser Norm den Betreibern von Schienenwegen Grenzen gesetzt.

Eine weitere Grenze für die Erhebung von Aufschlägen wird den Betreibern der Schienenwege durch § 14 Abs. 4 S. 3 AEG gezogen. Hiernach darf die Höhe der Entgelte, die aufgrund der durch § 14 Abs. 4 S. 2 AEG möglichen zusätzlichen Aufschläge berechnet wird, bezogen auf ein Marktsegment nicht die Kosten übersteigen, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen, zuzüglich einer Rendite, die am Markt erzielt werden kann.

Gem. § 14 Abs. 4 S. 4 Nr. 1 AEG können aufgrund der zu erlassenden Rechtsverordnung Ausnahmen von der Entgeltbemessung nach § 14 Abs. 4 S. 1 AEG gemacht werden, wenn die Kosten anderweitig gedeckt werden. Es sollen also unter den eigentlichen Grenzkosten (zuzüglich Gewinn) liegende Trassenpreise möglich werden.[58]

---

[57] Hierbei kann gem. § 14 Abs. 4 S. 2 AEG insbesondere sowohl nach den Verkehrsleistungen Schienenpersonenfernverkehr, Schienenpersonennahverkehr oder Schienengüterverkehr als auch nach Marktsegmenten innerhalb der Verkehrsleistungen differenziert werden.

[58] Kramer, Urs, Nomos AEG-Kommentar, § 14.

Außerdem kann die zuständige Aufsichtsbehörde gem. § 14 Abs. 4 S. 4 Nr. 2 AEG dazu befugt werden, durch Allgemeinverfügung im Benehmen mit der Bundesnetzagentur alle Betreiber von Schienenwegen allgemein von der Beachtung der Anforderungen nach § 14 Abs. 4 S. 1 AEG freizustellen.[59]

(4) Kostenbegriff:

Für die Entgeltberechnung auf der Grundlage des § 14 AEG von maßgeblicher Bedeutung ist, welches die in § 14 Abs. 4 S. 1 AEG genannten Kosten sind. § 14 Abs. 4 S. 1 AEG spricht von den insgesamt für die Erbringung der Pflichtleistungen im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 entstehenden Kosten.

Unter den Pflichtleistungen ist gem. § 14 Abs. 1 S. 1 AEG die von den EIU zu bietende Möglichkeit der diskriminierungsfreien Benutzung der von ihnen betriebenen Eisenbahninfrastruktur und die diskriminierungsfreie Erbringung der von ihnen angebotenen Leistungen zu verstehen, wobei der genauere Umfang dieser Leistungen durch eine aufgrund von § 26 Abs. 1 Nr. 6, 7 und Abs. 4 Nr. 1 AEG ergangene Rechtsverordnung näher bestimmt werden soll. Die genaue Aufzählung der Pflichtleistungen der Betreiber von Schienenwegen findet sich mithin in Anlage 1 Nr. 1 zur EIBV. Die aufgrund der Erbringung von Pflichtleistungen entstehenden Kosten umfassen also nicht die in Anlage 1 Nr. 2 und Nr. 3 zur EIBV geregelten Zusatz- und Nebenleistungen.

Der Katalog der Pflichtleistungen der Anlage 1 Nr. 1 zur EIBV umfasst die Bearbeitung von Anträgen auf Zuweisung von Zugtrassen (Nr. 1a), die Gestattung der Nutzung zugewiesener Zugtrassen und der Anlagen zur streckenbezogenen Versorgung mit Fahrstrom (Nr. 1 b), die Bedienung der für eine Zugbewegung erforderlichen Steuerungs- und Sicherungssysteme, die Koordination der Zugbewegungen und die Bereitstellung von Informationen über die Zugbewegungen (Nr. 1 c) sowie alle anderen Informationen, die zur Durchführung des Verkehrs, für den die Kapazität zugewiesen wurde, erforderlich sind (Nr. 1 d).

Der Wortlaut „insgesamt… entstehende Kosten“ deutet darauf hin, dass damit die so genannten Voll- oder Gesamtkosten[60], die dem Betreiber von Schienenwegen tatsächlich ins-

---

[59] Diese gem. § 14 Abs. 4 S. 4 Nr. 1 und Nr. 2 AEG eingeräumte Möglichkeiten, Ausnahmen zu schaffen, hat der Verordnungsgeber mit § 22 I Nr. 1 und Nr. 2 EIBV genutzt.

[60] Kramer geht auch in diesem Fall von Grenzkosten aus: Kramer, Urs, Nomos AEG-Kommentar, § 14.

gesamt für Betrieb und Instandhaltung seiner Infrastruktur entstehen, gemeint sind.[61] Diese Gesamtkosten stehen im Gegensatz zu den sogenannten Grenzkosten, die lediglich die unmittelbar durch die konkrete Inanspruchnahme der Eisenbahninfrastruktur zusätzlich verursachten Kosten umfassen und die unabhängig von einer konkreten Inanspruchnahme anfallenden Grundkosten für die Vorhaltung der Infrastruktur nicht umfassen.

Die Frage, ob die Entgelte für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur auf der Grundlage der Gesamtkosten oder der Grenzkosten berechnet werden sollen, ist die zentrale für die Höhe der Infrastrukturnutzungsentgelte und die preisliche Attraktivität des Eisenbahnverkehrs maßgebliche Grundsatzentscheidung bei der Trassenpreisregulierung[62].

---

[61] Staebe, Erik, Grundfragen der Trassenpreisregulierung nach der dritten AEG-Novelle, WuW 5/2006, S. 495.

[62] Die Trassenpreisregulierung auf europäischer und dieser folgend auf nationaler Ebene verfolgt wie dargelegt als zentrale Ziele die Marktöffnung und die Schaffung, Erleichterung oder Ermöglichung von Wettbewerb. Die Marktöffnung wird regulatorisch konkret durch Schaffung eines Anspruchs der EVUs auf das Mindestzugangspaket gewährleistet; Wettbewerb soll und muß demgegenüber sowohl intramodal als auch intermodal geschaffen, erleichtert oder gefördert werden. Für den intramodalen Wettbewerb, also den Wettbewerb innerhalb des Eisenbahnverkehrs zwischen den verschiedenen Eisenbahnverkehrsunternehmen, ist bei den Trassenpreisen zentral, dass nicht bestimmten Eisenbahnverkehrsunternehmen privilegierte Zugangskonditionen eingeräumt werden, sondern dass einheitliche Benutzungsentgelte nach einheitlichen Grundsätzen auf alle EVUs diskriminierungsfrei angewendet werden. Insoweit ist die Höhe der erhobenen Benutzungsentgelte zunächst irrelevant, soweit sie eben einheitlich und diskriminierungsfrei angewendet werden.

Bedeutung hat die Höhe der Benutzungsentgelte demgegenüber für den intermodalen Wettbewerb des Eisenbahnverkehrs, also für den Wettbewerb mit anderen, konkurrierenden Verkehrsträgern. Je höher hier die Benutzungsentgelte sind, die EVUs zu entrichten haben, desto schwieriger wird es für die EVUs sein, einen größeren Anteil am Gesamtverkehrsaufkommen zu erreichen oder auch nur einen bestehenden Anteil am Gesamtverkehrsaufkommen aufrechtzuerhalten.

Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung, ob die Nutzungsentgelte der EIUs auf der Grundlage der (wesentlich höheren) Gesamtkosten der Eisenbahninfrastruktur einschließlich der Fixkosten oder lediglich auf der Grundlage der wesentlich geringeren Grenzkosten, die durch die einzelne Infrastrukturnutzung verursacht werden, berechnet werden sollen, eine Entscheidung mit erheblicher Tragweite einerseits für die intermodulare Wettbewerbsfähigkeit des Bahnverkehrs, andererseits aber auch für die Frage, ob die EVUs die ihnen entstehenden Kosten für die Vorhaltung der Bahninfrastruktur wettbewerblich-marktwirtschaftlich durch Entgelte abdecken können oder ob sie auf unabsehbare Zeit auf entsprechende staatliche Zuschüsse in ganz erheblicher Höhe angewiesen bleiben werden; vgl. zum Ganzen ausführlicher Gersdorff, Hubertus, Marktöffnung im Eisenbahnsektor, ZHR 168 (2004), 577 (605 ff. m.w.N.).

Diese Grundsatzentscheidung ist wie dargestellt durch die europäischen Vorgaben für die Trassenpreisgestaltung nicht getroffen, sondern bleibt dem jeweiligen nationalen Gesetzgeber überlassen. Das Gemeinschaftsrecht regelt zwar detaillierte Vorgaben für die Trassenpreisgestaltung, die den intramodalen Wettbewerb der EVUs betreffen, und schreibt hier einheitliche Entgeltgrundsätze, deren einheitliche Anwendung und die Beachtung des Diskriminierungsverbotes vor.

Bei Vorgaben für den intermodalen Wettbewerb hat sich der Gemeinschaftsgesetzgeber demgegenüber in größerer Zurückhaltung geübt. Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben sehen einerseits die Möglichkeit der Entgeltberechnung auf der Grundlage der Grenzkosten vor[63], andererseits eröffnen sie die Möglichkeit zur Entgeltberechnung auf der Grundlage der Gesamtkosten mit vollständiger Einbeziehung auch der Kosten der durch Bau, Unterhaltung und Betrieb der Eisenbahninfrastruktur entstehenden Kosten[64]. Damit löst das Gemeinschaftsrecht den Konflikt zwischen den möglichen regulatorischen Zielen der Verkehrsverlagerung auf die Schiene einerseits[65] und andererseits der vollständigen Liberalisierung des Bahnverkehrs, seiner weiteren Überführung in marktwirtschaftliche Strukturen und der Entlastung des Staatshaushaltes[66] nicht selbst, sondern überlässt es den Mitgliedstaaten, den Zielkonflikt durch eigenständige Prioritätensetzung und Entscheidung aufzulösen.[67]

Damit ist für die Auslegung des Art. 14 Abs. 4 S. 1 AEG nicht ein gemeinschaftsrechtlich vorgegebener und auf europäischer Ebene verbindlich vorgeschriebener Kostenbegriff maßgeblich. Vielmehr konnte der deutsche Gesetzgeber selbst im AEG bestimmen, welches der nach Maßgabe des AEG für die Entgeltberechnung maßgebliche Kostenbegriff ist. Diese ihm eingeräumte Ausgestaltungsfreiheit hat der nationale deutsche Gesetzgeber im

---

[63] Vgl. Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2001/14/EG sowie hierzu oben S. 17 f.

[64] Vgl. Art. 8 der Richtlinie 2001/14/EG sowie hierzu oben S. 18 ff.

[65] Bei diesem Ziel erscheint eine Entgeltberechnung auf der Grundlage der Grenzkosten zielführend, bei der weiterhin erheblicher finanzieller Unterstützungsbedarf der EIUs für die Fixkosten der Infrastruktur bestehen bleibt, den der Staat zu decken hat.

[66] Für diese Ziele erscheint eine Entgeltberechnung auf der Grundlage der Gesamtkosten nahe liegend.

[67] Instruktiv und anschaulich zur gemeinschaftsrechtlichen Anerkennung des regulatorischen Zielkonfliktes und zur Offenheit der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben Gersdorff, Hubertus, Marktöffnung im Eisenbahnsektor, ZHR 168 (2004), 577 (607 ff. m.w.N.).

AEG nicht wirklich konsequent genutzt, sondern ist sprachlich wie systematisch unklar teils von Gesamtkosten und teils von Grenzkosten ausgegangen, ohne auch nur das Verhältnis der im AEG enthaltenen Regelungen mit diesen beiden Kostenansätzen zueinander klarzustellen.

In § 14 Abs. 4 S. 1 AEG geht der deutsche Gesetzgeber von den Voll- oder Gesamtkosten aus, die dem EIU tatsächlich für den Betrieb und die Instandhaltung der Eisenbahninfrastruktur entstehen. Dies kommt in der Formulierung der „insgesamt für die Erbringung der Pflichtleistungen (…) entstehenden Kosten zuzüglich einer Rendite“ deutlich zum Ausdruck, und es entspricht den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben des Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG[68]. Damit sind nach § 14 Abs. 4 S. 1 AEG also grundsätzlich die Voll- oder Gesamtkosten des EIU durch die Entgelte für die Trassennutzung zu decken.

Für die Ermittlung dieser Gesamtkosten bildet der handelsrechtliche Jahresabschluss der Betreiber der Schienenwege die Grundlage. Zu den Gesamtkosten zählen auf dieser Grundlage die Kosten für die Bearbeitung von Anträgen auf die Zuweisung von Zugtrassen, die Trassennutzung einschließlich der Nutzung der Anlagen zur streckenbezogenen Versorgung mit Fahrstrom, die Bedienung der Steuerungs- und Sicherungssysteme, die Koordination der Zugbewegungen und die Bereitstellung der für die Zugbewegungen und die Durchführung des Verkehrs erforderlichen Informationen.[69]

Problematisch ist hierbei, dass aufgrund dieses Ansatzes ungeachtet des in § 14 Abs. 4 S. 1 AEG verwirklichten Grundsatzes der Gesamtkostendeckung möglicherweise finanzielle Belastungen der EIU, die nicht unmittelbar für den Betrieb oder die Instandhaltung des Netzes zu tätigen sind, etwa für Abschreibungen für getätigte und künftig zu erneuernde Bahnbetriebsanlagen oder Rückstellungen für absehbaren künftigen Investitionsbedarf, nicht in die durch die Entgelte zu deckenden Kosten einbezogen werden können[70]. Dies

---

[68] Ebenso Staebe, Erik, Grundfragen der Trassenpreisregulierung nach der dritten AEG-Novelle, WuW 5/2006, S. 492 (495); vgl. zur Vollkostenverteilung auch Kühling, N & R 2004, 12 (13).

[69] Vgl. hierzu die Anlage 1 zur EIBV.

[70] Hierzu ausführlicher Staebe, Erik, Grundfragen der Trassenpreisregulierung nach der dritten AEG-Novelle, WuW 5/2006, S. 495 (495 f. m.w.N.), der hieraus herleitet, dass entweder auch Abschreibungen und Rücklagen für künftige Investitionen in die Berechnung der Gesamtkosten des Betriebs der Eisenbahninfrastruktur einzubeziehen sind oder dass die künftige staatliche Finanzierung von Ersatz- oder Erstinvestitionen in Infra-

gilt insbesondere auch für solche Investitionen, die nicht primär zu betriebswirtschaftlich erforderlichen oder sinnvollen Zwecken, sondern aus allgemein verkehrspolitischen Gründen im öffentlichen Verkehrsinteresse erfolgen. Für diese Kosten müsste es dann bei einer Einstands- und Ausgleichspflicht des Staates bleiben, der gem. Art. 87 e Abs. 4 GG jedenfalls gegenwärtig noch zur Finanzierung von Investitionen in die Schieneninfrastruktur verpflichtet ist.

Gem. Art. 87 e Abs. 4 S. 1 GG hat der Bund zu gewährleisten, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Das Nähere wird gem. Art. 87 e Abs. 4 S. 2 GG durch Bundesgesetz geregelt. Hierauf gestützt ist die Finanzierung dieser Aufgabe im Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwaG) näher geregelt. Darüber hinaus stellt der Bund den Ländern Mittel für den öffentlichen Personennahverkehr zur Verfügung.

Durch diese Norm wird eine „Grundinfrastrukturfinanzierung“ durch den Bund gewährleistet. Diese im Bereich des Verkehrssektors in gewisser Weise einmalige Regelung trägt der Ausgliederung der Eisenbahnen des Bundes aus der Leistungsverwaltung durch den Übergang von der Staatsbahn zu einem privatwirtschaftlich organisierten Bahnunternehmen Rechnung.[71] Die Grundversorgung der Verkehrsbedürfnisse der Allgemeinheit soll dabei sichergestellt sein.

Ob diese Gewährsleistungsverantwortung dauerhaft[72] besteht oder nur für eine Übergangszeit,[73] ist jedenfalls gegenwärtig ohne Belang, da momentan noch eine Unterstützung der Infrastrukturfinanzierung von Seiten des Bundes auf Grundlage des Art. 87 e Abs. 4 GG erfolgt. Langfristiges Ziel der Privatisierung der Bahn ist jedoch die vollständige

---

struktur durch den Abschluß einer entsprechenden „Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung“ zu gewährleisten sei.

[71] So auch J. Wieland, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2000, Art. 87 e Rn. 15.

[72] So J. Wieland, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2000, Art. 87 e Rn. 15.

[73] So E. Schmidt-Aßmann/H.C. Röhl, DÖV 1994, 1ff.

Finanzierung auch der Eisenbahninfrastruktur durch Investitionen der DB AG bzw. des Eisenbahninfrastrukturunternehmens[74].

Gegenwärtig erhalten die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG[75] aufgrund des BSchwaG Bundesmittel als Zuwendungen.

Aufgrund des § 1 Abs. 2 BSchwaG bzw. aufgrund § 18 AEG muss ein Bedarfsplan für den Schienenwegeausbau erstellt werden. Der Bund fördert die nach diesem Bedarfsplan förderungswürdigen Projekte nach dem BSchwaG über zinslose Darlehen bzw. über Baukostenzuschüsse.

Es ist nach dem BSchwAG eine Mitfinanzierung der Eisenbahnen vorgesehen, falls der Bau oder Ausbau der Infrastruktur auch in deren Interesse liegt. Hierfür sieht das BMVBS die Gewährung zinsloser Darlehen[76] als Regelform der Finanzierung an.

Der Bund kann, bei Baumaßnahmen, die primär im verkehrspolitischen Interesse liegen, den Anteil, der nicht im unternehmerischen Interesse liegt, mit Baukostenzuschüssen[77] finanzieren.

Insgesamt baut dieses Finanzierungssystem darauf auf, dass Rückflüsse aus der Tilgung der Darlehen dem Bund wieder für Investitionen zur Verfügung stehen.

Ein abweichender Kostenbegriff scheint den Sätzen 2 und 3 des § 14 Abs. 4 AEG zugrunde zu liegen. Im Gegensatz zu § 14 Abs. 4 S. 1 AEG und der dort normativ verankerten Deckung der insgesamt entstehenden Kosten sprechen die Sätze 2 und 3 des § 14 Abs. 4 AEG von den „Kosten, die unmittelbar auf Grund des Zugbetriebs anfallen“.

Allerdings begrenzen die Sätze 2 und 3 des § 14 Abs. 4 AEG die Entgelte für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur keineswegs auf die „Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zug-

---

[74] Vgl. hierzu § 3 Abs. 7 der Rahmenvereinbarung über Finanzierung von Investitionen in die Schienewege der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes, 1999.

[75] DB Netz AG, DB Station & Service AG und DB Energie GmbH.

[76] Bei der Gewährung solcher zinsloser Darlehen werden üblicherweise 25 Jahre als Tilgungszeitraum vereinbart.

[77] In diesem Fall ist der Finanzierungsanteil der Eisenbahnen mit einer Wirtschaftlichkeitsrechnung zu ermitteln.

betriebs entstehen“. Vielmehr sehen sie vor, dass „hierbei“, also bei der Bemessung der Entgelte der EIUs nach S. 1 des § 14 Abs. 4 AEG, Aufschläge auf die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebes entstehenden Kosten erhoben werden können, und begrenzen die Gesamthöhe der Entgelte für den Fall der Erhebung von Zuschlägen auf die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebes entstehenden Kosten.

Somit könnte hierbei das Grenzkostenprinzip[78] den maßgeblichen Grundsatz für die Bemessung dieser Kosten darstellen, wobei unklar ist, ob es sich um lang- oder kurzfristige Grenzkosten handelt. Unter dem Begriff der Grenzkosten versteht man diejenigen Kosten, die durch einen konkreten Vorgang der Nutzung der Netzinfrastruktur zusätzlich zu den ohne diesen Nutzungsvorgang entstehenden Kosten anfallen, also allein die durch das Fahren auf dem Schienennetz zusätzlich hervorgerufenen Belastungen des Infrastrukturbetreibers. „Kosten, die unmittelbar auf Grund des Zugbetriebs anfallen“, könnten jedoch auch als Summe der Einzel- und Gemeinkosten zu verstehen sein.[79]

Die Regulierungsbehörde geht davon aus, dass es sich bei den „Kosten, die unmittelbar auf Grund des Zugbetriebs anfallen“, allein um die Grenzkosten handelt. Somit soll ein Grundpreis im Sinne des § 14 Abs. 4 S. 2 und 3 AEG auch nur diese Kosten erfassen, und nur darauf sollen Aufschläge iSv. § 14 Abs. 4 S. 2 AEG erhoben werden können.[80] Diese Auffassung erscheint durchaus plausibel, sie lässt aber die entscheidende Frage unbeantwortet, nämlich diejenige nach dem Verhältnis des § 14 Abs. 4 S. 1 AEG zu § 14 Abs. 4 S. 2 und 3 AEG: Sind die Entgelte für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur in Deutschland auf der Grundlage der Gesamtkosten des EIUs oder aufgrund der Grenzkosten zu berechnen?[81]

Vertretbar erscheint ein Verständnis des § 14 Abs. 4 AEG, nach dem die Sätze 2 und 3 des § 14 Abs. 4 AEG Spezialnormen zu § 14 Abs. 4 S. 1 AEG darstellen. Bei diesem Ver-

---

[78] Der zunächst im Gesetzgebungsverfahren verwendete Begriff der Grenzkosten wurde im Verlauf desselben durch die nunmehr maßgebliche Formulierung der „unmittelbar aufgrund des Zugbetriebes anfallenden Kosten“ ersetzt; zum Verständnis dieses Begriffs näher auch Ruge, DVBl. 2005, 1405.

[79]Dieser Vorschlag ist zu finden bei Ruge, Reinhold, Kontinuität und Wandel im eisenbahnrechtlichen Netzzugang: Das 3. Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften, DVBl. 2005, S. 1412.

[80] So mit Verweis nachzulesen bei Ruge, Reinhold, Kontinuität und Wandel im eisenbahnrechtlichen Netzzugang: Das 3. Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften, DVBl. 2005, S. 1412.

[81] Hierzu ausführlich Staebe, Erik, Grundfragen der Trassenpreisregulierung nach der dritten AEG-Novelle, WuW 5/2006, S. 495.

ständnis bilden grundsätzlich die Grenzkosten die Grundlage der Entgeltberechnung, die jeweils durch Aufschläge erhöht werden können, jedoch nur bis zur Höhe der in § 14 Abs. 4 S. 1 AEG veranschlagten Gesamtkosten.[82] Das Wort „hierbei“ in § 14 Abs. 4 S. 2 AEG soll nach diesem Verständnis auf eine Spezialität der Grenzkostenberechnung hindeuten. Diese Auslegung des § 14 Abs. 4 AEG lässt allerdings unberücksichtigt, dass bereits rein sprachlich und damit auch rechtlich im Rahmen einer am Wortlaut der Norm orientierten, grammatischen Auslegung aus dem Wort „hierbei“ in Verbindung mit der rein fakultativen, als Möglichkeit eröffneten Erhebung von Aufschlägen keineswegs ein Spezialitätsverhältnis der Entgeltberechnung auf der Grundlage von Grenzkosten mit Zuschlägen gegenüber der Entgeltberechnung nach den Gesamtkosten hergeleitet werden kann. Im Gegenteil erscheint es nahe liegend, von einer Verpflichtung zur Gesamtkostendeckung auf der Grundlage des § 14 Abs. 4 S. 1 AEG auszugehen, die auch im Wege einer Entgeltberechnung erfolgen kann, bei der die Grenzkosten die Grundlage der zu entrichtenden Entgelte bilden und bei der die Entgelte durch Aufschläge nach Maßgabe der weiteren Sätze des § 14 Abs. 4 AEG bis zur Höhe der Gesamtkosten zu erhöhen sind.

Vertretbar erscheint bei einem anderen Verständnis des systematischen Verhältnisses der Sätze 1 sowie 2 und 3 des Absatzes 4 des § 14 AEG ebenfalls, von einer Eigenständigkeit und Alternativität der beiden Entgeltberechnungsmodelle der Sätze 1 einerseits und 2 und 3 andererseits des § 14 Abs. 4 AEG auszugehen. Zwischen diesen beiden Berechnungsmodellen hat bei diesem Verständnis der Betreiber der Schienenwege die Wahl. Hierauf deutet das Wort „können“ in § 14 Abs. 4 S. 2 AEG hin. Nach dieser Auffassung können die Betreiber von Schienenwegen die Entgelte nach Maßgabe der Gesamtkosten berechnen, sie können alternativ auch von den Grenzkosten ausgehen und auf diese Aufschläge erheben. Nur wenn sie dies tun, gelten die Vorgaben der Sätze 2 und 3 des § 14 Abs. 4 AEG für die Berechnung der Aufschläge auf die Grenzkosten.

Für die Eigenständigkeit der beiden von § 14 Abs. 4 AEG zur Verfügung gestellten Entgeltberechnungsmodelle spricht jedenfalls der Verweis des § 14 Abs. 4 S. 1 AEG auf die EIBV, in der Konkretisierungen der Entgeltgrundsätze allein des Satzes 1 des § 14 Abs. 4 AEG enthalten sind. Diese Konkretisierungen werden in den §§ 21 ff. EIBV geregelt; die Vorgaben der EIBV eignen sich jedoch nicht zur Konkretisierung der Aufschläge der Sätze 2 und 3 des § 14 Abs. 4 AEG, da die Vorschriften der EIBV keine Regelungen zu Auf-

---

[82] Ähnlich vertreten bei Koenig/Neumann/Schellberg, WuW 2006, S. 139.

schlägen auf die Grenzkosten enthalten. Jedenfalls der Verordnungsgeber der EIBV ist damit – innerhalb der ihm durch die Verordnungsermächtigung des § 26 AEG eröffneten Gestaltungsspielraums - offensichtlich von der Maßgeblichkeit des Entgeltberechnungsmodells des § 14 Abs. 4 S. 1 AEG ausgegangen.

Der Betreiber von Schienenwegen kann sich also für das Gesamtkostenmodell entscheiden, welches die Kosten für Pflichtleistungen, die im Einzelnen in der EIBV geregelt sind, zuzüglich einer am Markt erzielbaren Rendite erfasst. Im Rahmen dieses Gesamtkostenmodells können die durch den Schienenverkehr verursachten Umweltbelastungen und die Kosten dieser Umweltbelastungen Berücksichtigung finden.

Spezifische Regelungen zu den Umweltauswirkungen des Bahnverkehrs, zur Berücksichtigung solcher Umweltauswirkungen oder der Kosten solcher Umweltauswirkungen bei der Gestaltung der Entgelte für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur enthält das AEG nicht. Damit hat der deutsche Gesetzgeber die gemeinschaftsrechtlich ausdrücklich in der Richtlinie 2001/14/EG eröffneten Möglichkeiten für umweltbezogene Elemente der Trassenpreise[83] nicht unmittelbar in den Wortlaut des AEG übernommen. Vielmehr hat er die konkrete Ausgestaltung des deutschen normativen Rahmens für die Berücksichtigung von Umweltauswirkungen des Bahnverkehrs dem Verordnungsgeber der EIBV überlassen, deren konkrete Vorgaben damit für die innerstaatliche Zulässigkeit der umweltbelastungsorientierten Trassenpreisgestaltung maßgeblich sind, soweit sie im übrigen mit den Vorgaben des AEG übereinstimmen.

b. Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung

Sowohl generell für die Erhebung der Infrastrukturbenutzungsentgelte als auch konkreter für die Zulässigkeit umweltbezogener Entgeltbestandteile maßgeblich ist damit in Deutschland in erster Linie die Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV), soweit diese sich innerhalb der rechtlichen Grenzen des AEG bewegt und nicht gegen die Vorgaben der Richtlinie 2001/14/EG verstößt.

Rechtsgrundlage der EIBV ist die Verordnungsermächtigung des § 26 AEG. Gem. § 26 Abs. 1 Nr. 7 AEG ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates für öffentliche Eisenbahnen eine Rechtsverordnung über die Grundsätze zur Erhebung des Entgeltes für die Benutzung einer Eisen-

---

[83] Hierzu oben S. 19.

bahninfrastruktur zu erlassen. Diese Verordnung kann gem. § 26 Abs. 1 Nr.7 2.HS AEG Vorschriften über die Bemessungsgrundlagen und das Verfahren für die Entrichtung des Entgeltes enthalten.

Diese Grundsätze finden sich in den §§ 20 bis 24 EIBV.

(1) § 20 EIBV: Festsetzung, Berechnung und Erhebung von Entgelten

§ 20 EIBV befasst sich mit der Festsetzung, Berechnung und Erhebung von Entgelten für Schienenwege. Geregelt werden in dieser Verordnungsbestimmung zwei Problemkreise: zum einen die Frage, wie sich Investitionen Dritter in die Schienenwege auf die Entgeltberechnung auswirken, zum anderen das Problem der Zusammenarbeit mit anderen Betreibern von Schienenwegen im europäischen Ausland bei der Gestaltung der Entgelte.

Unmittelbare Aussagen zu emissionsabhängigen Trassenpreisen lassen sich auf diese Bestimmung der EIBV nicht stützen.

(2) § 21 EIBV: Entgeltgrundsätze

§ 21 EIBV enthält in seinen Absätzen 1 bis 7 die konkreten Vorgaben des deutschen Eisenbahnrechts für die bei der Entgelterhebung anwendbaren Entgeltgrundsätze und die Art und Weise ihrer Anwendung.

Gem. § 21 Abs. 1 S.1 AEG hat der Betreiber von Schienenwegen seine Entgelte für die Pflichtleistungen so zu gestalten, dass sie durch leistungsabhängige Bestandteile den EVU und den Betreiber von Schienenwegen Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes bieten. Gem. § 21 Abs. 1 S.2 AEG haben die Grundsätze der leistungsabhängigen Entgeltregelung für das gesamte Schienennetz eines Betreibers von Schienenwegen zu gelten.

Von wesentlich größerer Bedeutung für die Zulässigkeit emissionsabhängiger Trassenpreise ist § 21 Abs. 2 EIBV. Die Regelung des § 21 Abs. 2 EIBV ist auf der Grundlage des Art. 7 Abs. 5 der RL 2001/14/EG ergangen. § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV entspricht im Wesentlichen dem Art. 7 Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 und 2 der RL 2001/14/EG und setzt die durch diese gemeinschaftsrechtliche Vorschrift eröffnete Möglichkeit, beim Wegeentgelt den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugverkehrs Rechnung zu tragen, ausdrücklich in die nationale deutsche Rechtsordnung um.

Gem. § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV kann das Wegeentgelt einen Entgeltbestandteil umfassen, der den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung trägt, wobei nach

der Größenordnung der verursachten Auswirkungen zu differenzieren ist. Ausdrücklich lässt also hier der deutsche Verordnungsgeber der EIBV beim Wegeentgelt Entgeltbestandteile zu, die an den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs orientiert sind. Diese ausdrückliche Eröffnung der Möglichkeit von Entgeltbestandteilen, die den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung tragen, ist in jeder Hinsicht mit den Vorgaben des AEG an den Verordnungsgeber vereinbar, da das AEG wie bereits dargestellt keine entgegenstehenden Regelungen zur Berücksichtigung von Umweltkosten trifft. Die Regelung entspricht in gleicher Weise allen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, da sie auf Art. 7 Abs. 5 UAbs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG beruht und dessen Regelungsgehalt nahezu unverändert ins deutsche Recht transponiert. Damit bestehen an der nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Zulässigkeit und an der Wirksamkeit des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV keine Zweifel. § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV lässt also in gemeinschaftsrechtskonformer und mit den Vorgaben des nationalen Rechts vereinbarer Art und Weise ausdrücklich Entgeltbestandteile zu, die den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebes Rechnung tragen, und eröffnet damit grundsätzlich die rechtliche Möglichkeit umweltbezogener Entgeltbestandteile.

§ 21 Abs. 2 S. 2 EIBV regelt, welche Auswirkungen sich aus der Nutzung dieser grundsätzlichen Möglichkeit, also aus der Erhebung von Entgeltbestandteilen, die den umweltbezogenen Auswirkungen des Zugverkehrs Rechnung tragen, auf den Gesamterlös des EIU ergeben dürfen. Nach § 21 Abs. 2 S. 2 EIBV darf nämlich die Höhe des Gesamterlöses des Betreibers von Schienenwegen durch die Anlastung der Kosten umweltbezogener Auswirkungen nicht verändert werden. Diese Regelung bedeutet, dass für den Fall, dass das Wegeentgelt einen Entgeltbestandteil umfasst, der den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung trägt, dieser Entgeltbestandteil nicht schlicht zusätzlich, als Aufschlag auf das Entgelt ohne Berücksichtigung umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs, erhoben werden und den Gesamterlös des Betreibers der Schienenwege erhöhen darf.

Vielmehr soll der Gesamterlös des Betreibers der Schienenwege auch bei Erhebung von Entgeltbestandteilen, die den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung tragen, unverändert bleiben. Diese Entgeltbestandteile sollen also zu einer anderen Verteilung der zu entrichtenden Entgelte auf die Nutzer der Schieneninfrastruktur führen, als dies ohne Berücksichtigung der umweltbezogenen Auswirkungen des Zugbetriebes der Fall wäre, ohne dass sich das Gesamtentgeltaufkommen verändern soll. Für das Ge-

samtentgeltaufkommen und für die Gesamthöhe der zu entrichtenden Entgelte bleibt es auch bei Einführung von Entgeltbestandteilen, die den Kosten der umweltbezogenen Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung tragen, bei den allgemeinen Maßstäben. Maßstab für die Gesamthöhe der zu erhebenden Entgelte und damit für den Gesamterlös des Betreibers der Schienenwege bleiben vor allem § 14 Abs. 4 AEG und die Art. 7 und 8 der Richtlinie 2001/14/EG. Die Höhe der von den einzelnen Nutzern zu entrichtenden Entgelte und ihr Anteil am Gesamtentgeltaufkommen allerdings ändert sich durch die umweltbezogenen Entgeltbestandteile.

Die im deutschen Recht vorgesehene Begrenzung der Höhe des Gesamterlöses des Betreibers der Schienenwege auf die auch ohne umweltbezogene Entgeltbestandteile erzielten Gesamterlöse ist gemeinschaftsrechtlich nicht generell, sondern lediglich unter Berücksichtigung der Rechtslage bei anderen Verkehrsträgern vorgesehen. In Art. 7 Abs. 5 Uabs. 2 der RL 2001/14/EG heißt es diesbezüglich, dass eine Anlastung umweltbezogener Kosten, die eine Erhöhung der Gesamterlöse des Betreibers der Infrastruktur mit sich bringt, nur dann erlaubt ist, wenn eine solche Anlastung auch bei konkurrierenden Verkehrsträgern erfolgt. Somit räumt Art 7 Abs. 5 Uabs. 2 der RL 2001/14/EG jedenfalls die Möglichkeit ein, den Gesamterlös des Infrastrukturbetreibers durch Entgeltbestandteile, die den umweltbezogenen Auswirkungen des Zugbetriebes Rechnung tragen, dann zu erhöhen, wenn eine solche Anlastung umweltbezogener Auswirkungen auch bei anderen Verkehrsträgern erfolgt. Konkurrierende Verkehrsträger sind hierbei insbesondere der Lastkraftwagenverkehr, der Flug- und der Schiffsverkehr. Nur für den Fall, dass keine Anlastung umweltbezogener Auswirkungen bei konkurrierenden Verkehrsträgern erfolgt, sieht Art 7 Abs. 5 Uabs. 3 der RL 2001/14/EG vor, dass die Erlöse der Infrastrukturbetreiber durch eine solche Anlastung der Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebes bei der Bahn insgesamt nicht verändert werden dürfen.

Damit ist der deutsche Verordnungsgeber mit der Regelung des § 21 Abs. 2 S. 2 EIBV davon ausgegangen, dass im deutschen Recht jedenfalls bislang eine Anlastung umweltbezogener Kosten in vergleichbarer Höhe bei konkurrierenden Verkehrsträgern nicht erfolgt, dass also die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 5 Uabs. 2 der Richtlinie 2001/14/EG nicht vorliegen[84] und dass deshalb nach Art. 7 Abs. 5 Uabs. 3 der Richtlinie 2001/14/EG eine

---

[84] Ansätze für eine Differenzierung der bei anderen Verkehrsträgern zu entrichtenden Entgelte nach umweltbezogenen Kriterien enthält etwa die sogenannte Lkw-Maut: Mit dem Autobahnmautgesetz (ABMG) vom

05.04.2002 wurde zum 1.1.2005 eine LKW-Maut eingeführt. Das ABMG wurde aufgrund der so genannten Wegekostenrichtlinie 1999/62/EG erlassen, wobei die Spielräume innerhalb der Richtlinie bei der Umsetzung nicht voll ausgeschöpft wurden.

Für die Berechnung der Mautgebühr sind gem. § 3 Abs. 1 ABMG neben der zurückgelegten Strecke und der Anzahl der Achsen auch die Schadstoffemissionen maßgeblich.

Die durchschnittliche Mauthöhe orientiert sich gem. § 3 Abs. 2 S. 2 ABMG an der Gesamtheit der durch schwere LKW verursachten Wegekosten des Autobahnnetzes, wobei dies nicht im ABMG, sondern in einer Rechtsverordnung festgelegt wird.

Die Fahrzeuge werden auf Grund ihrer Schadstoffklasse in drei Kategorien unterteilt. Somit werden für die Fahrzeughalter Anreize geschaffen, sich möglichst frühzeitig um eine Umstellung ihrer Fahrzeuge auf schadstoffärmere Schadstoffklassen zu bemühen.

Bei der Gebührenberechnung müssen sich gem. Art. 7 Abs. 9 der Wegekostenrichtlinie 1999/62/EG die gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren an den Kosten für Bau, den Betrieb und den Ausbau des betreffenden Verkehrswegenetzes orientieren. Diese Norm wurde durch § 3 Abs. 2 S. 2 und 3 ABMG umgesetzt. Hiernach soll sich die durchschnittliche gewichtete Maut an den von der Gesamtheit der mautpflichtigen Fahrzeuge verursachten Kosten für den Bau, die Erhaltung, den weiteren Ausbau und den Betrieb des mautpflichtigen Bundesautobahnnetzes orientieren, wobei Artikel 7 Abs. 9 und 10 der Richtlinie 1999/62/EG zu berücksichtigen ist.

Gem. Art. 7 Abs. 10 der RL 1999/62/EG können die Mitgliedstaaten die Mautsätze weiter differenzieren nach Fahrzeug-Emissionsklassen, sofern keine Mautgebühr mehr als 50 Prozent über der Gebühr liegt, die für gleichwertige Fahrzeuge erhoben wird, die die strengsten Emissionsnormen erfüllen (Art. 7 Abs. 10 b) und nach der Tageszeit, sofern keine Mautgebühr mehr als 100 Prozent über der während der günstigsten Tageszeit erhobenen Gebühr liegt (Art. 7 Abs. 10 a). Eine Differenzierung der Gebühren nach Fahrzeug-Emissionsklassen oder Tageszeit muss dem angestrebten Ziel jedoch angemessen sein, Art. 7 Abs. 10 S. 2.

In Art. 7 Abs. 9 werden zwar die wesentlichen Kostengruppen benannt, an denen sich die Mautgebühren orientieren müssen, die Kosten für Infrastrukturmaßnahmen zur Verringerung der Lärmbelästigungen bzw. andere Umweltschutzmaßnahmen sind jedoch nicht ausdrücklich genannt. Sie können allenfalls als Kosten für den Bau des Verkehrswegenetzes in den Anwendungsbereich des Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie fallen. Kosten für objektiv umweltbezogene Maßnahmen wie Lärm- und Bodenschutz dürfen also im Rahmen der Berechnung der Mautgebühren allenfalls insoweit angerechnet werden, als sie Kosten des Baus oder des Ausbaus des Verkehrswegenetzes sind.

Umweltaspekte spielen demgegenüber unmittelbar für die Gebührenhöhe insoweit eine Rolle, als gem. Art. 7 Abs. 10 die Mauthöhe nach Emissionsklassen differenziert werden darf.

Gem. Art. 9 Abs. 2 der RL 1999/62/EG können die Mitgliedsstaaten einen Prozentsatz des Betrags der Maut- oder Benutzungsgebühren dem Umweltschutz und dem ausgewogenen Ausbau der Verkehrsnetze zuweisen, sofern dieser Betrag nach Art. 7 Abs. 7 und 9 berechnet wird. Somit wären Teile der Mautgebühren nur dann

Einführung umweltbezogener Entgeltbestandteile nicht zu einer Erhöhung des Gesamterlöses des Betreibers der Infrastruktur führen darf.[85]

Durch diese Vorgabe soll die intermodale Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs, also seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen konkurrierenden Verkehrsträgern, gesichert oder gefördert werden. Dieses Ziel hat der deutsche Gesetzgeber in § 21 Abs. 2 S. 2 EIBV durch die Begrenzung des Gesamterlöses des Betreibers der Schieneninfrastruktur auf die auch ohne umweltbezogenen Entgeltbestandteile zu erzielenden Entgelteinnahmen verwirklicht.

2. Technische nationale Vorschriften/Immissionsschutzrecht

Im deutschen Umweltrecht wird der verkehrsbezogene Immissionsschutz in den §§ 38 ff. BImSchG geregelt. Diese sehen einerseits Anforderungen an die Beschaffenheit und den Betrieb von Fahrzeugen und dabei auch von Schienenfahrzeugen vor, andererseits Verkehrsbeschränkungen sowie den Schutz vor Verkehrslärm durch aktiven und passiven Lärmschutz.[86]

Allerdings bestehen derzeit nur wenige normative Vorgaben bezüglich des Immissionsschutzes gegenüber Schienenfahrzeugen des Schienenverkehrs.

---

dem Umweltschutz zuzuweisen, wenn Kosten für Umweltschutzmaßnahmen Kosten für den Infrastrukturverwalter iSd. Art. 7 Abs. 9 der RL bedeuteten. Dies wäre dann der Fall, wenn der Infrastrukturverwalter aufgrund nationaler Vorschriften zur Tragung der Kosten für die vom LKW-Verkehr verursachten Umweltschutzmaßnahmen verpflichtet wäre.

Im Ergebnis lässt sich sagen, dass sich externe Kosten wie bspw. die Kosten für den Umweltschutz nicht unmittelbar in den Mautgebühren niederschlagen bzw. die Möglichkeit dazu nicht besteht. Vielmehr knüpft die Differenzierung der Maut nach Schadstoffemissionen bzw. nach Emissionsklassen nur mittelbar an den Kosten, unmittelbar demgegenüber an der Belastung der Umwelt durch Schadstoffemissionen an.

[85] Deshalb ist auch die Regelung des Art. 7 Abs. 5 Uabs. 3 S. 2 der Richtlinie 2001/14/EG für die Entgelterhebung in Deutschland irrelevant und nicht ins deutsche Eisenbahnrecht umgesetzt. Diese Regelung sieht vor, dass im Falle einer Anlastung umweltbezogener Kosten in vergleichbarer Höhe für den Schienenverkehr und für andere Verkehrsträger und der Erzielung zusätzlicher Einnahmen durch eine solche Anlastung die Mitgliedstaaten über die Verwendung dieser zusätzlichen Einnahmen zu entscheiden haben.

[86] Für einen Überblick über die Systematik des verkehrsbezogenen Immissionsschutzrechts vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2005, § 9 Rn. 35 f. mwN; vgl. auch Kotulla, Umweltrecht, 3. Aufl. 2006, S. 53 ff. mwN.

Dies gilt zum einen für den fahrzeugbezogenen Immissionsschutz. Dieser wird grundsätzlich in § 38 Abs. 1 S. 1 BImSchG so geregelt, dass Schienenfahrzeuge so beschaffen sein müssen, dass ihre durch die Teilnahme am Verkehr verursachten Emissionen bei bestimmungsgemäßem Gebrauch die zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen einzuhaltenden Grenzwerte nicht überschreiten. Derartige Grenzwerte müssten aber zunächst vom Verordnungsgeber auf der Grundlage der Verordnungsermächtigung des § 38 Abs. 2 BImSchG festgelegt werden. Eine entsprechende Festlegung für Schienenfahrzeuge ist bis heute im deutschen Immissionsschutzrecht nicht erfolgt.[87]

Damit besteht lediglich auf der Grundlage des § 38 Abs. 1 S. 2 BImSchG für die Betreiber von Schienenfahrzeugen die Pflicht, diese Schienenfahrzeuge so zu betreiben, dass vermeidbare Emissionen verhindert und unvermeidbare Emissionen auf ein Mindestmaß beschränkt werden.

Damit besitzen im BImSchG lediglich die Vorschriften über den Bau und die Änderung von Schienenwegen größere Bedeutung für den Immissionsschutz gegenüber Schienenfahrzeugen. Zentral ist hier § 41 BImSchG[88].

Gem. § 41 Abs. 1 BImschG ist beim Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen sowie von Eisenbahnen, Magnetschwebebahnen und Straßenbahnen unbeschadet des § 50 BImSchG sicherzustellen, dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind.

Diese Vorschrift gilt jedoch ausschließlich für den Neubau bzw. für die wesentliche Änderung der Bahninfrastruktur und betrifft mithin einerseits keine Maßnahmen an bestehenden und nicht wesentlich geänderten Bahnanlagen, andererseits auch keine Maßnahmen an den Wagen bzw. Loks direkt. Beim Neubau oder bei der wesentlichen Veränderung der Infra-

---

[87] Wie oben dargelegt, bestehen auf europäischer Ebene mittlerweile in den einschlägigen TSI Vorgaben hinsichtlich des zulässigen Geräuschemissionsniveaus, die allerdings lediglich für die Neuzulassung von Schienenfahrzeugen gelten.

[88] § 41 BImSchG: Straßen und Schienenwege: (1) Bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen sowie von Eisenbahnen, Magnetschwebebahnen und Straßenbahnen ist unbeschadet des § 50 sicherzustellen, dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. (2) Absatz 1 gilt nicht, soweit die Kosten der Schutzmaßnahme außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen würden.

struktur müssen aktive Lärmschutzmaßnahmen an den Bahnanlagen (Lärm- bzw. Schallschutzwände etc.) und passive Lärmschutzmaßnahmen gegenüber den Bahnverkehrsimmissionen (Lärmschutzfenster) nach dem Stand der Technik zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche getroffen werden. Aktive Lärmschutzmaßnahmen an den Wagen, wie bspw. die Umrüstung auf K-Bremssohlen oder Scheibenbremsen, werden demgegenüber nicht von § 41 Abs. 1 BImSchG gefordert. § 41 Abs. 2 BImschG schränkt das Erfordernis passiver Lärmschutzmaßnahmen darüber hinaus durch die ausdrückliche Kodifikation der Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zusätzlich ein.

Die Vorgaben des § 41 BImSchG werden durch die 16. BImSchV, die auf der Grundlage des § 43 BImSchG ergangene Verkehrslärmschutzverordnung, präzisiert, die unter anderem regelt, wann vom Neubau bzw. von einer wesentlichen Änderung einer Eisenbahn im Sinne des § 41 BImSchG auszugehen ist und welche Immissionsgrenzwerte in diesem Falle einschlägig sein sollen. Maßgeblich sind insoweit die §§ 1 und 2 der 16. BImSchV.

In § 3 bzw. den Anlagen zur 16. BImschV ist ergänzend der so genannte Lärmbonus geregelt. Auf der Grundlage der Annahme, dass der Schienenlärm bei gleicher Lautstärke im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern, bspw. dem Straßenverkehr, als weniger unangenehm empfunden wird und der Schienenverkehr außerdem die Umwelt entlastet, sieht die 16. BImSchV eine günstigere Behandlung des Schienenverkehrs gegenüber anderen Verkehrsträgern, den so genannten Lärmbonus des Schienenverkehrs, vor. Konkret wird bezüglich des Schienenverkehrs bei der Berechnung des Beurteilungspegels grundsätzlich ein Lärmbonus von 5 dB(A) berücksichtigt.

Weiter ist die 24. BImschV, die Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung, einschlägig. Bei den Schallschutzmaßnahmen im Sinne dieser Vorschrift handelt es sich jedoch auch nur um „passive“ Lärmschutzmaßnahmen, d.h. nicht um Maßnahmen, die direkt beim Geräuschverursacher ansetzen.[89]

---

[89] 24. BImschV, § 1 Anwendungsbereich: Die Verordnung legt Art und Umfang der zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche notwendigen Schallschutzmaßnahmen für schutzbedürftige Räume in baulichen Anlagen fest, soweit durch den Bau oder die wesentliche Änderung öffentlicher Straßen sowie von Schienenwegen der Eisenbahnen und Straßenbahnen die in § 2 der Verkehrslärmschutzverordnung vom 12. Juni 1990 (BGBl. I S.1036) festgelegten Immissionsgrenzwerte überschritten werden.

Es gibt damit derzeit im deutschen Immissionsschutzrecht bis auf die Umsetzung der TSI für interoperable Neufahrzeuge keine Vorschriften über aktive Lärmschutzmaßnahmen an Zügen bzw. Wagons. Alle vorhandenen Vorschriften beziehen sich allein auf das Erfordernis von Lärmschutzmaßnahmen an der Infrastruktur.

C. Ausgestaltungsmöglichkeiten

Die konkrete Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit einer emissionsabhängigen Ausgestaltung der Trassenpreise hängt – ebenso wie das Maß der Eignung einer emissionsabhängigen Trassenpreisgestaltung zur Emissionsreduktion – davon ab, auf welche Art und Weise die Trassenpreise von den Emissionen der Eisenbahnnutzer abhängen sollen. Ebenso ist eine Finanzierung der unterschiedlichen Modelle einer emissionsabhängigen Trassenpreisgestaltung auf unterschiedliche Weise möglich.

Deshalb sollen als Grundlage für die rechtliche Beurteilung der Zulässigkeit emissionsabhängiger Trassenpreise zunächst das gegenwärtige Trassenpreissystem in Deutschland (nachfolgend I.) und anschließend die wesentlichen diskutierten Modelle und Ausgestaltungsvarianten einer emissionsabhängigen Trassenpreisgestaltung (nachfolgend II.) sowie die Möglichkeiten der finanziellen Ausgestaltung dieser emissionsabhängigen Trassenpreismodelle (nachfolgend III.) vorgestellt werden.

I. Bisherige Trassenpreisgestaltung in Deutschland

Das Trassenentgelt je Trassenkilometer, das die DB Netz AG in Deutschland für die Nutzung ihrer Trassen berechnet[90], setzt sich aus den folgenden drei Komponenten zusammen:

---

24. BImschV, § 2 Art der Schallschutzmaßnahmen, Begriffsbestimmungen: (1) Schallschutzmaßnahmen im Sinne dieser Verordnung sind bauliche Verbesserungen an Umfassungsbauteilen schutzbedürftiger Räume, die die Einwirkungen durch Verkehrslärm mindern. Zu den Schallschutzmaßnahmen gehört auch der Einbau von Lüftungseinrichtungen in Räumen, die überwiegend zum Schlafen benutzt werden, und in schutzbedürftigen Räumen mit sauerstoffverbrauchender Energiequelle. (2) Schutzbedürftig sind die in Tabelle 1 Spalte 1 der Anlage zu dieser Verordnung genannten Aufenthaltsräume. (3) Umfassungsbauteile sind Bauteile, die schutzbedürftige Räume baulicher Anlagen nach außen abschließen, insbesondere Fenster, Türen, Rolladenkästen, Wände, Dächer sowie Decken unter nicht ausgebauten Dachräumen.

[90] Siehe hierzu ausführlich Trassenpreissystem der DB Netz AG (http://www.db.de/site/shared/de/dateianhaenge/infomateral/sonstige/db__netz__trassenpreisbroschuere.pdf).

1. Nutzungsabhängige Komponente:

- Streckenkategorie: Die DB Netz AG hat ihre Strecken in 12 Kategorien unterteilt. Die Einkategorisierung von Streckenabschnitten orientiert sich an den spezifischen, aufwandswirksamen Ausstattungselementen der Infrastruktur. Sie berücksichtigt aber gleichzeitig die verkehrliche Bedeutung, die jeder Abschnitt als Teil des Gesamtnetzes für den Zugangsberechtigten hat. Aus der Streckenkategorie leitet sich der „Grundpreis“ je Trassenkilometer[91] ab.
- Trassenprodukte: Grundlage dieser Kategorie ist die Unterscheidung von fünf bzw. vier Trassenprodukten für Personen- und Güterverkehr. Jedes dieser Trassenprodukte berücksichtigt neben den durch die Kundenanforderungen verursachten Kosten insbesondere auch die Wirkung der Entgelthöhe auf die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), d.h. deren Stellung im intermodalen Wettbewerb der Verkehrsträger.

2. Leistungsabhängige Komponente

Die leistungsabhängige Komponente bietet Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes.

- Anreizsystem zur Verringerung von Störungen: dieses System setzt sich aus den Komponenten Verspätungsminuten, Verspätungsursachen und maßgeblichen Verspätungsminuten zusammen. Je maßgeblicher Verspätungsminute wird ein ***Anreizentgelt in Höhe von 0,10 €*** berechnet.
- Anreizsystem zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit: zur Schaffung von Anreizen zur effizienten Nutzung der Schienenwege wird ein ***Auslastungsfaktor (1,20 €)*** auf besonders stark ausgelasteten Streckenabschnitten, für die tatsächliche Ausweichalternativen existieren, erhoben.

3. Sonstige Komponenten

- Regionalfaktoren: diese werden nur für Strecken erhoben, die mittelfristig keine tragfähige Kosten-Erlös-Struktur aufweisen.

---

[91] Für die Streckenkategorie Fernstrecke Fplus werden beispielsweise 7,90 Euro/Trkm erhoben. Weitere Bspe.: Fernstrecke F1 4,02 Euro/Trkm, Fernstrecke F2 2,78 Euro/Trkm, Fernstrecke F3 2,47 Euro/Trkm.

- Lastkomponente: die gewichtsabhängige Lastkomponente spiegelt den zusätzlichen Aufwand wider, den schwere Züge durch erhöhten Verschleiß und Kapazitätsverbrauch verursachen.

II. Modelle einer emissionabhängigen Trassenpreisgestaltung

Für eine Umgestaltung dieses bestehenden Trassenpreismodells hin zu einer Berücksichtigung der Umweltauswirkungen des Bahnverkehrs auch bei den Trassenpreisen und damit bei den vom einzelnen Nutzer der Eisenbahninfrastruktur zu tragenden Kosten werden im wesentlichen drei grundsätzliche Modelle einer emissionsabhängigen Trassenpreisgestaltung diskutiert, die jeweils auf unterschiedliche Weise finanziert werden können.

1. Modell 1: Lärmbezogenes Trassenpreissystem der Schweiz = **pauschale** Trassenpreismodifikation in Abhängigkeit von der **globalen** Anzahl der Fahrzeug- und Achskilometer und dem **theoretischen** Emissionsniveau

In der Schweiz besteht bereits gegenwärtig ein emissionsabhängiges Trassenpreissystem, innerhalb dessen dem Wagenbetreiber eines emissionsarmen Fahrzeugs[92] ein so genannter Lärmbonus gewährt wird.

Jeder Wagenbetreiber kann für Strecken, auf denen er mit lärmsanierten Fahrzeugen gefahren ist, beim Infrastrukturbetreiber Rückerstattung des Lärmbonus (0,01 CHF pro Achskilometer) verlangen. Achskilometer sind dabei die von einer Wagenachse Anzahl an Kilometern, bei einem vierachsigen Wagen und 50 km Fahrt also 4x50 km = 200 km. Achskilometer stellen also eine als Gegensatz zu den Trassenkilometer anzusehende Variante der Berechnung der Trassenpreise dar, innerhalb derer die Anzahl der Achsen eines Zuges oder Wagons trassenpreisrelevant ist und durch die die Belastungen der Eisenbahninfrastruktur durch die Anzahl der Achsen ebenso Berücksichtigung finden kann wie die ebenfalls achszahlabhängige Lärmemission der Fahrzeuge.

Ein entsprechendes Gesuch auf Gewährung des Lärmbonus ist vor Einreichung beim Infrastrukturbetreiber mit allen Detailangaben an das BAV (Schweizer Bundesamt für Verkehr) zu richten. Mit der Bestätigung der Richtigkeit der Angaben des Antrags durch das BAV kann dann das Rückerstattungsgesuch an den Infrastrukturbetreiber gerichtet werden.

---

[92] Im schweizer System gilt ein Fahrzeug als emissionsarmes, wenn es ohne Grauguss-Bremssohle fährt.

Die Höhe der finanziellen Abgeltungen pro Achskilometer und die allgemeinen Beiträge pro Trassenkilometer werden für vier Jahre durch eine Vereinbarung zwischen dem Bund (Schweiz) und der SBB festgelegt.

2. Modell 2: **Teilindividualisierte** Trassenpreismodifikation nach jeweiligen **lokalen** Belastungen und **theoretischem** Emissionsniveau

Als **Modell 2** wird eine nicht völlig pauschalierte, sondern teilindividualisierte Trassenpreismodifikation diskutiert, bei der sich die Begünstigung emissionsarmer Züge einerseits nach dem theoretischen Emissionsniveau der Züge oder Wagons, andererseits nach der realen Belastungssituation des Einsatzortes dieser Züge oder Wagons richtet. Dieses Modell eröffnet die Möglichkeit zur besonderen Förderung des Einsatzes theoretisch emissionsarmer Fahrzeuge auf real besonders belasteten Strecken und an real besonders belasteten Orten. Es ermöglicht also die Berücksichtigung der realen Belastungssituation der Strecken und bietet Anreize für den Einsatz emissionsarmer Fahrzeuge auf besonders belasteten Strecken. Problematisch an diesem Modell ist allerdings, dass für seine praktische Durchführung die Lokalisierung der einzelnen Fahrzeuge auf dem Streckennetz und die Erfassung und Dokumentation der Einsatzorte und –strecken erforderlich ist.

3. Modell 3: **Individualisierte** Trassenpreismodifikation nach **lokalen** Belastungen und **realem** Emissionsniveau

Als **Modell 3** wird auch eine vollständig individualisierte Trassenpreismodifikation vorgeschlagen, bei der der zu entrichtende Trassenpreis vom realen Emissionsniveau der Fahrzeuge und vom lokalen Belastungsniveau der genutzten Trassen abhängt. Bei diesem Trassenpreismodell kann zusätzlich zur Belastungssituation des Einsatzortes der Züge und Wagons auch der technische Wartungs- und Pflegezustand der Fahrzeuge berücksichtigt und dadurch die reale Umweltbelastung durch ein Schienenfahrzeug sehr präzise gewichtet werden. Das zentrale Problem dieses Trassenpreismodells ist jedoch, dass über die bereits bei Modell 2 angesprochene Erforderlichkeit der Lokalisierung der einzelnen Fahrzeuge auf dem Streckennetz und die Erfassung und Dokumentation der Einsatzorte und –strecken hinaus zusätzlich erforderlich ist, das reale Emissionsniveau der Fahrzeuge zu erfassen. Hierzu ist ein Netz von Messstrecken oder Messstationen erforderlich, vermittels dessen die reale Emissionsbelastung durch die einzelnen Fahrzeuge ermittelt und diesen zugeordnet wird.

4. Zusammenfassung

Es werden im Wesentlichen drei Ausgestaltungsvarianten oder Modelle emissionsabhängiger Trassenpreisgestaltung vorgeschlagen:

- als **Modell 1** eine pauschale Begünstigung emissionsarmer Züge oder Wagons, bei der nach Maßgabe des theoretischen Emissionsniveaus generell eine Vergünstigung auf die je Fahrzeug- und Achskilometer zu zahlenden Trassenpreise unabhängig vom realen Einsatzort und den realen Emissionsbelastungen an diesem Ort gewährt wird (in Anlehnung an das lärmbezogene Trassenpreissystem der Schweiz);
- als **Modell 2** eine teilindividualisierte Trassenpreismodifikation, bei der sich die Begünstigung emissionsarmer Züge einerseits nach dem theoretischen Emissionsniveau der Züge oder Wagons, andererseits nach der realen Belastungssituation des Einsatzortes dieser Züge oder Wagons richtet und das auf diese Weise die Möglichkeit zur besonderen Förderung des Einsatzes theoretisch emissionsarmer Fahrzeuge an besonders belasteten Orten eröffnet;
- als **Modell 3** eine individualisierte Trassenpreismodifikation, bei der der zu entrichtende Trassenpreis vom realen Emissionsniveau der Fahrzeuge und vom lokalen Belastungsniveau der genutzten Trassen abhängt und bei dem zusätzlich zur Belastungssituation des Einsatzortes der Züge und Wagons auch der technische Wartungs- und Pflegezustand der Fahrzeuge berücksichtigt wird.

III. Finanzierungsmodelle:

Die Finanzierung aller drei vorstehend vorgestellter Modelle einer emissionsabhängigen Trassenpreisgestaltung kann im Wege unterschiedlicher Finanzierungsmodelle erfolgen, deren drei wichtigste nachfolgend erläutert werden.

1. Modell 1: Bonus-Malus-Modell

Als Modell 1 kommt ein so genanntes **Bonus-Malus-Modell**[93] Betracht. Die den Betreibern emissionsarmer Fahrzeuge gewährten Vergünstigungen werden durch die erhöhten Entgelte für Fahrzeuge mit hohen Emissionen kompensiert.

---

[93] In der Schweiz wird ein solches Bonus-Malus-System bereits praktiziert. Emissionsarmen Schienenfahrzeugen wird ein so genannter Lärmbonus, in Form einer Rückerstattung für den Einsatz von Fahrzeugen ohne

Bei einer derartigen Ausgestaltung der Finanzierung einer emissionsabhängigen Trassenpreisgestaltung erhöht sich der Gesamterlös der Infrastrukturbetreiber nicht, so dass die Vorgaben des § 14 Abs. 4 AEG bzw. des Art. 7 Abs. 5 UAbs. 2 der Richtlinie 2001/14/EG eingehalten sind.

Es kommt also nicht darauf an, ob eine Anlastung umweltbezogener Kosten auch bei konkurrierenden Verkehrsträgern erfolgt, da die Anlastung umweltbezogener Kosten bezüglich der Eisenbahnverkehrsunternehmen zu keiner Erlöserhöhung auf Seiten der Schieneninfrastrukturbetreiber führt.

2. Modell 2: Zuschuss-Modell

Als zweites mögliches Modell kommt ein so genanntes **Zuschuss-Modell** in Betracht. Hierbei werden die Verluste des Schieneninfrastrukturbetreibers, die durch die Vergünstigung für emissionsarme Fahrzeuge entstehen, durch den Staat ausgeglichen.

Dies bedeutet jedoch, dass auch bei diesem Finanzierungsmodell der Gesamterlös der Infrastrukturbetreiber sich nicht erhöht, die Trassenpreise für emissionsintensive Fahrzeuge auf demselben Niveau wie bisher bestehen bleiben und nur den emissionsarmen Fahrzeugen eine Vergünstigung gewährt wird. Damit gilt hinsichtlich der Vereinbarkeit einer solchen Art der Finanzierung der Benutzervorteile für emissionsarme Fahrzeuge das bereits zum Finanzierungsmodell 1 Ausgeführte.

Nachteilig an diesem Zuschussmodell ist, dass hier der Staat die finanziellen Auswirkungen der Begünstigung emissionsarmer Fahrzeuge zu tragen hat, wodurch einerseits Mehrbelastungen des Staatshaushaltes entstehen und andererseits eine am Verursacherprinzip orientierte Kostentragung unterbleibt.

Gestaltungsspielräume bei der Höhe der Trassenpreise für nicht begünstigte, laute Schienenfahrzeuge bestehen bei diesem Modell im Falle des vollständigen Ausgleichs der durch die Begünstigung emissionsarmer Fahrzeuge entstehenden Einnahmeausfälle des Infrastrukturbetreibers durch den Staat nicht, da sich der Gesamterlös des Infrastrukturbetreibers gem. Art. 7 Abs. 5 UAbs. 2 der Richtlinie 2001/14/EG durch eine Anlastung umweltbezogener Kosten nur bei einer Anlastung solcher Kosten auch bei konkurrierenden

---

Grauguss-Bremssohle von einem Rappen pro Achskilometer gewährt. Dieser Bonus ist kostenneutral, die hierdurch entstehenden Einkommensausfälle werden auf den Grundtrassenpreis kompensiert.

Verkehrsträger erhöhen darf, bzw. nach § 21 Abs. 2 S. 2 EIBV durch eine Anlastung der Kosten umweltbezogener Auswirkungen überhaupt nicht erhöhen darf.

3. Modell 3 (nur bezüglich Lärmemissionen): Kostenvermeidungsmodell

Bei Modell 3, dem so genannten **Kostenvermeidungsmodell**, soll das emissionsabhängige Trassenpreissystem durch das Vermeiden sekundärer Lärmschutzmaßnahmen, hierunter sollen sowohl Vorsorge- als auch Lärmsanierungsmaßnahmen fallen, finanziert werden.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist diese Finanzierung insofern besonders sinnvoll, weil zahlreiche Untersuchungen belegen, dass quellenbezogene Maßnahmen zur Lärmvermeidung das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis haben. Bei der Einbeziehung von Kosten für Vorsorgemaßnahmen erscheint jedoch problematisch, dass solche Maßnahmen nur dann mit eingerechnet werden können, falls für den Prognosezeitpunkt verbindliche Mengen an emissionsarmen Fahrzeugen auf der betreffenden Strecke garantiert sind.

Weiter erscheint problematisch, dass die vermeidbaren Kosten nach der geltenden Rechtslage[94] nicht dem Infrastrukturbetreiber, sondern dem Staat entstehen. Es ginge also um eine grundsätzlich mögliche und sogar angestrebte Internalisierung externer Kosten auf Seiten des Infrastrukturbetreibers bzw. der Nutzer der Infrastruktur.

Diese kommt insbesondere deshalb in Betracht, weil es grundsätzlich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben auch vorstellbar wäre, durch Gesetzesänderungen dem Infrastrukturbetreiber die Kosten für sekundäre Lärmschutzmaßnahmen aufzuerlegen.

4. Modell 4: Kombination von emissionsabhängigen Trassenpreisen und Zuschuss für emissionsmindernde Umrüstung

Als viertes Modell kommt eine Kombination aus der Gewährung einer Vergünstigung für emissionsarme Fahrzeuge in einer der vorstehend ausgeführten Ausgestaltungs- und Finanzierungsvarianten in Verbindung mit der Gewährung eines staatlichen Zuschusses für die emissionsmindernde Umrüstung der Wagons in Betracht.

Bei einem derartigen Modell ist insbesondere die EG-beihilfenrechtliche Zulässigkeit einer direkten Subventionierung der emissionsmindernden Umrüstung von Altfahrzeugen bzw. die zulässige Höhe einer derartigen Subventionierung problematisch.

---

[94] Siehe hierzu bereits Ausführungen oben…§ 41 Abs. 1 BimschG…

5. Zusammenfassung

Für die Ausgestaltung der Finanzierung der verschiedenen Möglichkeiten emissionsabhängiger Trassenpreisgestaltung kommen unterschiedliche Möglichkeiten in Betracht:

- vorstellbar ist eine **aufkommensneutrale Ausgestaltung** in Form eines so genannten **Bonus-Malus-Modells**, bei der die Vergünstigungen der Trassenpreise für emissionsarme Fahrzeuge durch eine Erhöhung der Trassenpreise für emissionsintensive Fahrzeuge finanziert werden, so dass das Gesamtaufkommen an Nutzungsentgelten sich nicht gegenüber einer emissionsunabhängigen Trassenpreisgestaltung verändert;
- ebenfalls **aufkommensneutral** wäre eine Finanzierung in Gestalt eines **Zuschussmodells**, bei dem der Staat die Einnahmeausfälle des Infrastrukturbetreibers aufgrund von Vergünstigungen, die emissionsarmen Fahrzeugen gewährt werden, trägt und diese dem Infrastrukturbetreiber erstattet;
- in Betracht kommen kann auch eine **Finanzierung** der Begünstigung emissionsarmer Fahrzeuge bei den Trassenpreisen **durch den Träger der eingesparten Kosten** des für emissionsintensive Fahrzeuge erforderlichen **sekundären Lärmschutzes** an den Bahnanlagen, die ebenfalls einen **aufkommensneutralen** Ausgleich für die den Nutzern emissionsarmer Fahrzeuge zu gewährenden Begünstigungen darstellen sollte;
- schließlich kann eine Kombination aus der Begünstigung emissionsarmer Fahrzeuge bei den Trassenpreisen und der unmittelbaren staatlichen finanziellen Unterstützung emissionsreduzierender Umrüstung von Altfahrzeugen in Betracht kommen.

D. Rechtliche Beurteilung der unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten emissionsabhängiger Trassenpreise

Auf der Grundlage der vorstehenden zusammenfassenden Darstellung der gemeinschaftsrechtlichen und der nationalen rechtlichen Vorgaben für die Trassenpreisgestaltung sowie der Modelle und Varianten, vermittels derer eine emissionsabhängige Ausgestaltung der Trassenpreise erfolgen kann, ist nachfolgend zu beurteilen, inwieweit die unterschiedlichen Möglichkeiten einer emissionsabhängigen Trassenpreisgestaltung mit den einschlägigen rechtlichen Vorgaben vereinbar sind.

Hierbei ist grundlegend zwischen der Einhaltung der Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Gewährung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur bzw. zur diskriminierungsfreien Leistungserbringung einerseits und der Einhaltung der Entgeltvorgaben andererseits zu unterscheiden.

I. Diskriminierungsfreier Zugang zur Eisenbahninfrastruktur

Eine emissionsabhängige Ausgestaltung der Trassenpreise ist in allen Ausgestaltungsvariationen mit dem Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur und auf diskriminierungsfreie Leistungserbringung der Eisenbahninfrastrukturbetreiber vereinbar.

Relevant ist hier § 14 Abs. 1 S. 1 AEG, der bestimmt: „Eisenbahninfrastrukturunternehmen sind verpflichtet, die diskriminierungsfreie Benutzung der von ihnen betriebenen Eisenbahninfrastruktur und die diskriminierungsfreie Erbringung der von ihnen angebotenen Leistungen in dem durch eine auf Grund des § 26 Abs. 1 Nr. 6, 7 und Abs. 4 Nr. 1 ergangenen Rechtsverordnung bestimmten Umfang zu gewähren.“

Diese Regelung beruht auf den europarechtlichen Vorgaben des Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG sowie des spezifisch entgeltbezogenen Art. 4 Abs. 5 der Richtlinie 2001/14/EG und stellt ein ausdrückliches Gebot zur diskriminierungsfreien Zugangsgewährung und Leistungserbringung dar.

Das Abstellen auf die Emissionen der Züge und Wagons, die die Eisenbahninfrastruktur nutzen, als einen trassenpreisrelevanten Umstand ist weder eine formelle noch eine materielle Diskriminierung im Sinne der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen oder nationalen Vorgaben. Vielmehr ist die Frage der Zulässigkeit der Berücksichtigung umweltrelevanter Auswirkungen der Nutzung der Eisenbahninfrastruktur in den gegenüber dem allgemeinen Diskriminierungsverbot spezielleren entgeltbezogenen Regelungen des europäischen und des nationalen Eisenbahnrechts ausdrücklich angesprochen und geregelt. Bereits dieser Umstand belegt, dass die Berücksichtigung umweltrelevanter Auswirkungen bei der Entgelterhebung kein sachfremder und damit diskriminierungsbegründender Vorgang ist.

Die Emissionen des Zugverkehrs, für dessen Trassennutzung Entgelte erhoben werden, stellen vielmehr einen unmittelbar im Zusammenhang mit der Trassennutzung stehenden objektiven Umstand dar, der unter anderem für die Umweltauswirkungen der Trassennutzung und die durch die Trassennutzung bewirkten externen Kosten erhebliche sachliche

Bedeutung besitzt und deren Berücksichtigung bei der Entgeltgestaltung deshalb in der Sache jedenfalls als nahe liegend, wenn nicht gar als geboten erscheint.

Auch ist in keiner Weise ersichtlich, dass durch eine emissionsabhängige Trassenpreisgestaltung faktisch vor allem Eisenbahnunternehmen mit Sitz außerhalb der Bundesrepublik Deutschland belastet und dadurch gegenüber Eisenbahnunternehmen mit Sitz innerhalb der Bundesrepublik Deutschland belastet würden, da im In- und Ausland emissionsintensive Altfahrzeuge in gleicher Weise und in gleichem Umfang vorhanden sind und umgerüstet werden müssten, um von den Vorteilen emissionsabhängiger Trassenpreisgestaltung Gebrauch machen zu können.

Zu bedenken ist allerdings, dass das europäische und das deutsche Eisenbahnrecht unter Ausschluss jeglicher Diskriminierung einen Anspruch auf das in Anhang II der Richtlinie 2001/14/EG beschriebene Mindestzugangspaket garantieren (Art. 5 Abs. 1 S. 1 der Richtlinie 2001/14/EG). Mit diesem Anspruch kaum vereinbar sein dürfte es, eine emissionsabhängige Trassenpreisgestaltung mit Fahrverboten, also mit einer Verweigerung des Netzzugangs für besonders immissionsintensive Fahrzeuge zu kombinieren, solange und soweit diese besonders immissionsintensiven Fahrzeuge alle existierenden europäischen Vorgaben für im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr eingesetzte Züge und Wagons einhalten.

Fraglich erscheint unter diesem Blickwinkel, ob dies nur für vollständige Fahrverbote auf dem Schienennetz eines Infrastrukturbetreibers gilt, oder ob nicht auch bereits die Sperrung bestimmter besonders immissionsbelasteter Strecken für emissionsintensive Fahrzeuge oder die Sperrung zu bestimmten Zeiten, etwa in Gestalt eines Nachtfahrverbotes für emissionsintensive Fahrzeuge, mit Blick auf das Recht auf diskriminierungsfreien Netzzugang problematisch ist.

Diese Problematik stellt sich jedoch nicht im Hinblick auf eine emissionsabhängige Trassenpreisgestaltung, und zwar bei keinem der untersuchten Ausgestaltungsmodelle und bei keiner Finanzierungsvariante. Sowohl pauschalierte als auch teilindividualisierte oder individualisierte emissionabhängige Trassenpreise sind in allen Finanzierungsvarianten mit dem Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur vereinbar.

II. Entgeltvorgaben

Eine emissionsabhängige Ausgestaltung der Trassenpreise ist mit den Vorgaben des nationalen wie des europäischen Rechts für die Trassenpreisgestaltung vereinbar. Das europäi-

sche wie auf diesem basierend das deutsche Eisenbahnrecht sehen ausdrücklich die Möglichkeit vor, beim Wegeentgelt den Kosten der umweltbezogenen Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung zu tragen. Diese ausdrückliche Regelung des Gemeinschaftsrechts und des nationalen Rechts bildet eine tragfähige rechtliche Grundlage für emissionsabhängige Trassenpreise, durch die gerade den Kosten der umweltbezogenen Auswirkungen des Zugverkehrs Rechnung getragen wird.

Nur auf den ersten Blick problematisch erscheint hier die Frage, welches konkret die Kosten der umweltbezogenen Auswirkungen des Zugverkehrs sind, denen durch eine emissionsabhängige Trassenpreisgestaltung Rechnung getragen werden soll, also vor allem die Auslegung des Begriffs der Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs (§ 21 Abs. 2 S. 1 EIBV bzw. Art. 7 Abs. 5 S. 1 der Richtlinie 2001/14/EG).

Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs sind nicht nur die internen Kosten des EIU, denn um solchen internen Kosten Rechnung tragen zu können, bedürfte es keiner speziellen Regelung im europäischen und im deutschen Eisenbahnrecht, die die Berücksichtigung dieser Kosten zulässt. Wären mit den Kosten der umweltbezogenen Auswirkungen des Zugverkehrs die internen Kosten des EIU gemeint, so könnten diese Kosten bereits auf der Grundlage der generell für die Trassenpreisberechnung maßgeblichen Vorschriften berücksichtigt werden, da sie ganz selbstverständlich zu den dem EIU entstehenden und durch die Entgelte zu deckenden Kosten zählen würden.

Daher müssen mit den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs über die internen Kosten des EIU hinaus weitere, externe Kosten gemeint sein. Nur ein derartiges Verständnis der Regelungen des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV bzw. des Art. 7 Abs. 5 S. 1 der Richtlinie 2001/14/EG ist systematisch und teleologisch sinnvoll und vertretbar: Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs sind nicht nur die internen Kosten des Betreibers der Eisenbahninfrastruktur, sondern ebenso und vor allem die externen Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugverkehrs, insbesondere die vom Staat getragenen Kosten der umweltbezogenen Auswirkungen. Diesen externen Kosten kann bei der Berechnung des Wegeentgeltes nach den ausdrücklichen Vorgaben des deutschen wie des europäischen Rechts Rechnung getragen werden, wie dies bei einer emissionsabhängigen Trassenpreisgestaltung der Fall sein soll.

Hervorzuheben ist hierzu zusätzlich, dass es bei der im europäischen wie im deutschen Recht ausdrücklich eröffneten Möglichkeit einer emissionsabhängigen Trassenpreisgestal-

tung nicht darum geht, den Betrag der entstehenden externen Kosten der umweltbezogenen Auswirkungen des Zugbetriebs zu ermitteln, diesen zusätzlich in die Grenzkosten oder die Gesamtkosten des EIU einzustellen und auf diese Weise auf die EVUs umzulegen. Die einschlägigen Vorschriften sehen nicht vor, die Entgelte um die externen Kosten der umweltbezogenen Auswirkungen des Zugverkehrs zu erhöhen, sondern sie ermöglichen es, den Kosten der umweltbezogenen Auswirkungen des Zugverkehrs bei der Ausgestaltung der Entgelte Rechnung zu tragen. Damit ist gemeint, dass die Kosten der externen umweltbezogenen Auswirkungen des Zugverkehrs ein ausdrücklich für zulässig erklärter Faktor für die Ermittlung der Höhe des zu entrichtenden Wegeentgeltes darstellen. Sie bilden einen Umstand, der bei der Ermittlung der Höhe des zu entrichtenden Wegeentgeltes berücksichtigt werden darf, ohne dass diese Berücksichtigung gegen das spezifisch entgeltbezogene Diskriminierungsverbot des europäischen wie des nationalen Eisenbahnrechtes verstieße.

Vor diesem Hintergrund begrenzen die gegenwärtig existierenden nationalen Vorgaben für die Entgeltgestaltung die Möglichkeit der Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise auf Ausgestaltungsvarianten, bei denen sich der Gesamterlös des Betreibers der Schienenwege durch die Berücksichtigung der Kosten von umweltbezogenen Auswirkungen aufgrund des Zugbetriebs nicht verändern und damit auch nicht erhöhen darf (§ 21 Abs. 2 S. 2 EIBV). Diese nationale Begrenzung in der EIBV ist strikter als der existierende gemeinschaftsrechtliche Rahmen in Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 2001/14/EG, der unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Erhöhung der Gesamterlöse zulässt, bei der dann allerdings nicht der Eisenbahninfrastrukturbetreiber, sondern der Mitgliedstaat über die Erlösverwendung zu entscheiden hat.

1. Nationales Recht

Bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer emissionsabhängigen Trassenpreisgestaltung nach den Vorgaben des deutschen Rechts ist aufgrund der Spezialität und Konkretheit der in der EIBV getroffenen Entgeltregelungen zunächst zu untersuchen, ob bzw. inwieweit die relevanten Bestimmungen der EIBV emissionsabhängige Trassenpreise zulassen.

Erst im Anschluss ist wegen des normhierarchischen Vorrangs des AEG der Frage nachzugehen, ob die konkreten Regelungen der EIBV mit den Vorschriften des AEG vereinbar sind und inwieweit den Regelungen des AEG bezüglich emissionsabhängiger Trassenpreise eigenständige Relevanz zukommt.

a. § 21 Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung

Zentraler Maßstab für emissionsabhängige Trassenpreise innerhalb der EIBV ist deren § 21. § 21 EIBV regelt die Entgeltgrundsätze für Schienenwege und lautet in seinen maßgeblichen Absätzen wie folgt:

> *(1) Der Betreiber der Schienenwege hat seine* ***Entgelte für die Pflichtleistungen so zu gestalten****, dass sie durch* ***leistungsabhängige Bestandteile*** *den Eisenbahnverkehrsunternehmen und den Betreibern der Schienenwege Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes bieten. Die Grundsätze der leistungsabhängigen Entgeltregelung haben für das gesamte Schienennetz eines Betreibers der Schienenwege zu gelten.*
>
> *(2) Das* ***Wegeentgelt kann einen Entgeltbestandteil umfassen****,* ***der den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung trägt****, wobei nach der Größenordnung der verursachten Auswirkungen zu differenzieren ist.* ***Die Höhe des Gesamterlöses des Betreibers der Schienenwege darf dadurch nicht verändert werden****.*
>
> *(3) Das Wegeentgelt kann einen Entgeltbestandteil umfassen, der die Knappheit der Schienenwegkapazität auf einem bestimmbaren Schienenwegabschnitt in Zeiten der Überlastung widerspiegelt.*

§ 21 Abs. 2 S. 1 EIBV sieht also ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass das Entgelt einen Bestandteil umfassen kann, der den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung trägt. Damit ist eine emissionsabhängige Trassenpreisgestaltung ausdrücklich vorgesehen und zugelassen, wenn sie im Sinne des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung trägt.

Entscheidende Frage für die Zulässigkeit emissionsabhängiger Trassenpreise ist damit, wie der Begriff der „Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebes“ im Rahmen des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV auszulegen ist. Diese Auslegung entscheidet über die Möglichkeit einer emissionsabhängigen Ausgestaltung der Trassenpreise bzw. über die Reichweite oder den Umfang dieser Möglichkeit.

Die Auslegung des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV muss – insbesondere auch wegen ihrer zentralen Bedeutung für elementare Fragen der Entgeltpreisgestaltung – unter Heranziehung aller

anerkannten relevanten Auslegungsmethoden, also insbesondere im Wege einer grammatischen, einer systematischen, einer teleologischen sowie einer europarechtskonformen Auslegung erfolgen.

(1) § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV – grammatische Auslegung

Nach dem Wortlaut des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV sind die Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebes nicht durch weitere Beschreibungen oder Eingrenzungen begrenzt.

Insbesondere ist nicht von den Kosten des Betreibers der Eisenbahninfrastruktur oder von unmittelbar durch den Zugbetrieb verursachten Kosten oder Schäden die Rede, sondern wesentlich weiter und offener allein von den Kosten von umweltbezogenen Auswirkungen aufgrund des Zugbetriebs.

Der Wortlaut des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV spricht damit für ein weites Verständnis der zulässigerweise zu berücksichtigenden Kosten. Es erscheint insbesondere möglich, die so genannten „externen“ Kosten des Zugbetriebs zu berücksichtigen, also Kosten, die nicht beim Betreiber der Eisenbahninfrastruktur, sondern beim Staat, bei der Allgemeinheit und bei anderen Privaten entstehen und die durch einen auf § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV gestützten entsprechenden Entgeltbestandteil „internalisiert“, also dem Verursacher der Umweltbelastung zugerechnet würden.

(2) § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV – systematische Auslegung

Bei einer systematischen Auslegung des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV sind neben den Regelungen der EIBV insbesondere auch die Vorgaben der Ermächtigungsgrundlage für die EIBV, sind also die Regelungen des AEG mit zu berücksichtigen.

Aus diesen Regelungen insgesamt, insbesondere aus § 14 Abs. 4 AEG, ergibt sich, dass die Betreiber der Schienenwege die Entgelte für die Nutzung der Schienenwege grundsätzlich so zu bemessen haben, dass „die ihnen insgesamt für die Erbringung der Pflichtleistungen im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 entstehenden Kosten zuzüglich einer Rendite, die am Markt erzielt werden kann, ausgeglichen werden“ (§ 14 Abs. 4 S. 1 AEG).

Dies bedeutet, dass sämtliche internen Kosten der Infrastrukturbetreiber und damit auch die internen Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs bereits auf der Grundlage des § 14 Abs. 4 S. 1 AEG in die Entgeltberechnung der Infrastrukturbetreiber einzufließen haben.

Damit kann es sich bei der durch § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV eröffneten Möglichkeit, einen Entgeltbestandteil vorzusehen, der den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung trägt, bei der gebotenen systematischen Auslegung des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV sinnvoll nur um eine über die eh schon nach § 14 Abs. 4 S. 1 AEG gebotene Einbeziehung der internen Umweltkosten des Infrastrukturbetreibers hinausgehende Möglichkeit handeln. Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs müssen also bei systematischer Auslegung externe Kosten sein, Kosten für Lärmschutzmaßnahmen, die der Staat oder Private tragen, schadstoffemissionsbedingte Kosten, die auf den Zugbetrieb zurückzuführen sind, oder jede sonstige Art von Kosten, die aufgrund umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebes entstehen.

(3) § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV – teleologische Auslegung

Auch eine teleologische Auslegung des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV spricht für eine Einbeziehung externer Umweltkosten in die berücksichtigungsfähigen „Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs“.

Telos des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV ist zum einen die zumindest teilweise Verwirklichung des Verursacherprinzips, das das nationale deutsche Umweltrecht ebenso wie das europäische Umweltrecht prägt und das für eine Anlastung verkehrsbedingter Umweltbelastungen bzw. der Kosten solcher verkehrsbedingter Umweltbelastungen bei deren Verursacher spricht. Telos ist darüber hinaus die Nutzung der Möglichkeiten des § 14 Abs. 4 AEG, bei der Entgeltberechnung Aufschläge auf die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs entstehenden und sowieso bereits bei der Entgeltberechnung zu berücksichtigenden Kosten zuzulassen.

Beide Zielsetzungen sprechen dafür, alle durch den Zugbetrieb verursachten Kosten unabhängig davon, bei wem sie entstehen, als Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs anzusehen.

(4) § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV – europarechtskonforme Auslegung

Auch die insbesondere im Bereich der Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben besonders relevante europarechtskonforme und insbesondere richtlinienkonforme Auslegung des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV ergibt, dass als Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs sämtliche durch Emissionen des Zugverkehrs verursachte Auswirkungen unabhängig davon anzusehen sind, bei wem sie eintreten oder wer sie nach der anwendbaren nationalen Rechtsordnung rechtlich oder wirtschaftlich zu vertreten bzw. zu tragen hat.

Gemeinschaftsrechtliche Vorgabe für den § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV ist Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 2001/14/EG. Dieser Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 2001/14/EG sieht auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts vor, dass vom Grundsatz der Entgeltberechnung nach den Kosten des Infrastrukturbetreibers (Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2001/14/EG) abgewichen werden kann, um den Kosten von umweltbezogenen Auswirkungen aufgrund des Zugbetriebs Rechnung zu tragen. Die Vorschrift ist im Zusammenhang mit dem 37. Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/14/EG zu sehen, der lautet: „Es sollte sichergestellt werden, dass externen Kosten bei verkehrsbezogenen Entscheidungen Rechnung getragen wird“.

Wortlaut, systematische Stellung und Telos des Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 2001/14/EG sprechen dafür, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber mit dieser Vorschrift zur Verwirklichung des das gemeinschaftsrechtliche Umweltrecht prägenden Verursacherprinzips die Möglichkeit einer Berücksichtigung aller umweltbezogener Auswirkungen des Eisenbahnverkehrs schaffen wollte.

Damit spricht auch eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV für ein weites Verständnis der bei der Entgeltberechnung berücksichtigungsfähigen Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs.

(5) „… den Kosten Rechnung tragen“

Bei der Auslegung des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV zusätzlich zu berücksichtigen ist der Umstand, dass die Vorschrift nicht davon spricht, dass in die Kosten des EIU, die durch die Trassenpreise gedeckt werden sollen, auch die Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs einbezogen werden sollen. Regelungsgehalt der Vorschrift ist also nicht die Erhöhung des Gesamtbetrages der umlagefähigen Kosten.

Vielmehr sieht § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV im Rahmen der Entgeltgrundsätze, also im Rahmen der Vorschriften, die die Höhe des von den einzelnen EVU zu entrichtenden Wegeentgeltes regeln, vor, dass bei diesem individuell zu entrichtenden Wegeentgelt ein Entgeltbestandteil auch den Kosten der umweltbezogenen Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung tragen darf. Es geht hier also nicht um die exakte Quantifizierung entweder der durch eine konkrete Nutzung der Eisenbahninfrastruktur verursachten Kosten der umweltbezogenen Auswirkungen oder der generell durch den Eisenbahnverkehr verursachten Kosten umweltbezogener Auswirkungen.

Vielmehr geht es darum, dass die EIBV mit ihrem § 21 Abs. 2 S. 1 ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, bei der Trassenpreisgestaltung als einen trassenpreisrelevanten Faktor

auch die Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugverkehrs zu berücksichtigen, so wie etwa auch bei der Autobahnmaut die Schadstoffemissionsklassen der mautpflichtigen Lkw für die Höhe der zu entrichtenden Maut berücksichtigt werden dürfen.

Auch dieser Umstand spricht also für ein weites Verständnis der Kosten im Sinne des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV.

(6) § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV – Ergebnis der Auslegung

§ 21 Abs. 2 S. 1 EIBV lässt eine emissionsabhängige Gestaltung der Trassenpreise zu. Bei dieser emissionsabhängigen Trassenpreisgestaltung können Entgeltbestandteile vorgesehen werden, die den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung tragen. Solche Kosten sind nicht nur die internen Kosten des Infrastrukturbetreibers, sondern insbesondere und gerade externe Umweltkosten. Berücksichtigungsfähig sind vor allem die vom Staat, von der Allgemeinheit oder von Dritten getragenen Kosten umweltbezogener Auswirkungen wie die Kosten für an den Bahngleisen oder an der umgebenden Wohnbebauung zu treffende Schallschutzmaßnahmen oder Kosten für durch den Bahnverkehr verursachte Krankheits- und Behandlungskosten.

Diesen Kosten kann durch einen entsprechenden umweltauswirkungsbezogenen Entgeltbestandteil Rechnung getragen werden.

(7) § 21 Abs. 2 S. 2 EIBV – Höhe des Gesamterlöses

Im Falle der Einführung eines Entgeltbestandteiles, der den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebes Rechnung trägt, sieht § 21 Abs. 2 S. 2 EIBV vor, dass hierdurch die Höhe des Gesamterlöses des Betreibers der Schienenwege nicht verändert werden darf.

Diese Regelung des deutschen Rechts nutzt die gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Spielräume für die Berücksichtigung umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs nicht in vollem Umfang. Der insoweit einschlägige Art. 7 Abs. 5 UAbs. 2 der Richtlinie 2001/14/EG sieht über den Regelungsgehalt des § 21 Abs. 2 S. 2 EIBV hinausgehend vor: „Eine Anlastung umweltbezogener Kosten, die eine Erhöhung der Gesamterlöse des Betreibers der Infrastruktur mit sich bringt, ist jedoch nur dann erlaubt, wenn eine solche Anlastung in vergleichbarer Höhe auch bei konkurrierenden Verkehrsträgern erfolgt.“

Gemeinschaftsrechtlich wird also unter Berücksichtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der verschiedenen Verkehrsträger auch eine Erhöhung des Gesamterlöses des

EIU zugelassen, wenn eine vergleichbare Anlastung auch bei konkurrierenden Verkehrsträgern erfolgt.

Für die deutsche Rechtslage kann fraglich erscheinen, ob eine vergleichbare Anlastung bei konkurrierenden Verkehrsträgern bereits durch die emissionabhängige Ausgestaltung der Autobahnmaut gegeben ist und ob nicht aufgrund dessen die gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen für die Möglichkeit auch einer gesamterlöserhöhenden Berücksichtigung umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebes besteht.

Diese Frage kann jedoch mit Blick auf die geltende Rechtslage dahinstehen, da der deutsche Verordnungsgeber sich in § 21 Abs. 2 S. 2 EIBV für eine Begrenzung der Möglichkeit der Berücksichtigung der Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs bei der Entgeltregelung auf gesamterlösneutrale Ausgestaltungen entschieden hat.

(8) § 21 EIBV – Ergebnis

§ 21 Abs. 2 EIBV lässt als geltender deutscher Maßstab für die Entgeltgestaltung eine emissionsabhängige Trassenpreisgestaltung zu.

Mit einer solchen emissionabhängigen Trassenpreisgestaltung könnte den Kosten der umweltbezogenen Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung getragen werden. Als Kosten können hier sämtliche beim Infrastrukturbetreiber, aber insbesondere und vor allem auch beim Staat oder bei anderen Privaten entstehenden Kosten aufgrund umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebes berücksichtigt werden.

Diese Kosten sollen durch die entsprechenden Entgeltbestandteile auch nicht erstattet oder in die Grenz- oder Gesamtkosten des EIU einbezogen werden, sondern ihnen soll Rechnung getragen werden in dem Sinne, dass die Inanspruchnahme von Eisenbahninfrastruktur, die durch ihre umweltbezogenen Auswirkungen erhebliche Kosten verursacht, für den Verursacher der umweltbezogenen Auswirkungen teurer sein soll als für andere Nutzer der Infrastruktur, die geringere umweltbezogene Auswirkungen hervorrufen.

Damit ist eine emissionsabhängige Trassenpreisgestaltung nach § 21 Abs. 2 EIBV grundsätzlich zulässig. Eine derartige emissionsabhängige Trassenpreisgestaltung könnte aus rechtlicher Perspektive in jeder der vorstehend angesprochenen Modellvarianten realisiert werden. Rechtlich betrachtet, berücksichtigen die verschiedenen Modellvarianten die unterschiedlichen Kosten der umweltbezogenen Auswirkungen des Zugbetriebs jeweils unterschiedlich präzise bzw. einzelfallbezogen.

Die Variationsbreite reicht hier von der pauschalen Differenzierung des Trassenpreises zwischen emissionsarm/emissionsintensiv (Modell 1) über die zusätzliche Berücksichtigung der lokalen Belastungssituation (Modell 2) bis zur Einbeziehung auch des tatsächlichen technischen Zustandes der Fahrzeuge (Modell 3) – in allen drei Ausgestaltungsvarianten wird in unterschiedlicher, aber gleichermaßen rechtlich zulässiger Weise den Kosten der umweltbezogenen Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung getragen.

Die Wahl der einzusetzenden Modellvariante kann und sollte deshalb nicht nach Maßgabe der rechtlichen Zulässigkeit der Modellvarianten erfolgen – alle Modellvarianten sind gleichermaßen rechtlich zulässig -, sondern sie sollte nach der praktischen Umsetzbarkeit und nach dem erzielbaren Steuerungseffekt der verschiedenen Modellvarianten vorgenommen werden.

Allerdings ist bei allen Ausgestaltungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, dass sich durch die Einführung emissionsabhängiger Entgeltbestandteile der Gesamterlös des Infrastrukturbetreibers nicht verändern darf. Dies spricht unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips für eine Finanzierung emissionsabhängiger Trassenpreise im Wege des vorstehend angesprochenen Bonus-Malus-Modells, bei dem die Gewährung von Vergünstigungen für emissionsarme Züge bzw. Wagons durch Aufschläge auf die zu entrichtenden Trassenpreise für emissionsintensive Züge bzw. Wagons finanziert wird. Im Rahmen der Einführung eines derartigen Bonus-Malus-Modells bestehen selbstverständlich die allgemeinen Möglichkeiten zur Anpassung der Gesamterlöse des EIU, etwa durch eine angepasste Festlegung der Höhe der staatlichen Zuschüsse an das EIU.

b. Sonstige Bestimmungen der EIBV

Andere Regelungen der EIBV kommen als Grundlage für emissionsabhängige Trassenpreise nicht in Betracht.

Zwar lässt § 22 Abs. 1 EIBV Ausnahmen von den Entgeltgrundsätzen des § 14 Abs. 4 AEG aufgrund einer Entscheidung der zuständigen Aufsichtsbehörde zu. Für eine generelle Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise ist diese Ausnahmemöglichkeit angesichts der spezielleren Regelung des § 21 Abs. 2 EIBV jedoch nicht geeignet.

Auch die Möglichkeit von Entgeltnachlässen nach § 23 EIBV kommt nicht in Betracht, da diese auf die tatsächlich vom Betreiber der Schienenwege eingesparten Verwaltungskosten zu begrenzen sind.

c. AEG

Aus dem AEG ergeben sich keine Einschränkungen der festgestellten Zulässigkeit der Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise auf der Grundlage der EIBV.

Das AEG enthält keine Bestimmungen, die der Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise bzw. der Einführung emissionsabhängiger Entgeltbestandteile entgegenstehen. Vielmehr sieht das AEG die in der EIBV konkretisierte Möglichkeit von Aufschlägen auf die an den Kosten des Infrastrukturbetreibers orientierten Entgelte ausdrücklich in § 14 Abs. 4 AEG vor. Ebenso enthält es in § 26 AEG die Ermächtigung für den Erlass der EIBV, die die Vorgaben des AEG einhält und an deren Wirksamkeit insoweit keine Zweifel bestehen.

Damit sind emissionsabhängige Trassenpreise auch mit dem AEG vereinbar.

2. Europarecht

Die emissionsabhängige Ausgestaltung der Trassenpreise in der vorstehend beschriebenen Ausgestaltung ist auch mit allen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts und insbesondere der Richtlinie 2001/14/EG vereinbar.

Sie kann sich auf die entsprechende ausdrückliche Ermächtigung des Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 2001/14/EG stützen und setzt die Vorgaben und Spielräume dieser gemeinschaftsrechtlichen Regelung sinnvoll im nationalen deutschen Eisenbahnrecht um.

Einer entsprechenden nationalen deutschen Initiative stehen auch keinerlei gemeinschaftsrechtliche Stillhalteverpflichtungen oder auch nur Stillhaltewünsche entgegen. Zwar beabsichtigt auch die Europäische Kommission, in absehbarer Zukunft Initiativen zur Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise bzw. emissionsabhängiger Trassenpreiselemente zu ergreifen. Die Europäische Kommission steht aber jeder mitgliedstaatlichen Initiative, bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf nationaler Ebene emissionsabhängige Trassenpreise einzuführen, grundsätzlich positiv gegenüber, da durch ein derartiges Vorgehen die Akzeptanz eines Systems emissionsabhängiger Trassenpreisgestaltung nur gestärkt und eine tragfähigere Basis für eine spätere gemeinschaftsweite Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise geschaffen werden kann.

Bedenken bestehen auf der Ebene der Europäischen Kommission also nicht gegenüber der Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise, wenn und soweit diese sich im Rahmen

der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für emissionsabhängige Trassenpreise halten, wie sie vorstehend dargestellt und berücksichtigt worden sind.

Bedenken bestehen vielmehr gegen die direkte Förderung der emissionsmindernden Umrüstung von Schienenfahrzeugen. Diese wird als staatliche Beihilfe im Sinne des gemeinschaftlichen Beihilferechts angesehen und lediglich bis zu einem Beihilfeanteil von 30 % für zulässig gehalten. Probleme für die gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit einer emissionsabhängigen Ausgestaltung der Trassenpreise würden sich aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht bei einer Kombination von direkter Förderung der emissionsmindernden Umrüstung von Schienenfahrzeugen und emissionsabhängigen Trassenpreisen ergeben.

Im Ergebnis ist eine emissionsabhängige Ausgestaltung der Trassenpreise in allen drei Modellvarianten (pauschaliert, teilindividualisiert oder individualisiert) bei Finanzierung in einem Bonus-Malus-Modell mit allen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben vereinbar.[95]

E. Rechtliche Beurteilung der direkten Subventionierung der emissionsmindernden Umrüstung von Güterwagen als Alternativansatz

Fraglich ist, ob eine unmittelbare finanzielle Förderung der Umrüstung von Güterwagen auf lärmmindernde Verbundstoffbremssohlen als solche, also unabhängig von einer emissionsabhängigen Trassenpreisgestaltung, mit den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts für staatliche Beihilfen vereinbar wäre.

I. Beihilfe im Sinne der Art. 87 ff. EGV

Zunächst stellt die finanzielle Förderung der Umrüstung von Güterwagons auf Verbundstoffbremssohlen unabhängig davon, in welcher Höhe eine solche Förderung erfolgt, jedenfalls eine staatliche Beihilfe im Sinne des Art. 87 Abs. 1 EGV dar.

Eine staatliche Beihilfe im Sinne des EG-Vertrages ist jede staatliche Maßnahme, die bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt, wobei die gebotene weite Auslegung dieses gemeinschaftsrechtlichen Beihilfebegriffs unmittelbar durch den Wortlaut des Primärrechts selbst vorgegeben ist, in dem ausdrücklich von Beihilfen „gleich welcher Art“ die Rede ist. Zentral ist das Kriterium der Begünstigung bestimmter Unternehmen

---

[95] Wie dargelegt, ist jedoch eine Kombination mit einer eventuellen unmittelbaren Förderung der emissionsmindernden Umrüstung von Schienenfahrzeugen gemeinschaftsrechtlich problematisch; hierauf wird sogleich nachfolgend eingegangen.

oder Produktionszweige, wobei die Begünstigung in gleicher Weise durch Gewährung einer staatlichen Leistung ohne angemessene Gegenleistung oder im Unterlassen der Auferlegung einer normalerweise zu tragenden Belastung bestehen kann.

Bei einer unmittelbaren Förderung der Umrüstung von Güterwagons auf Verbundstoffbremssohlen würde den Eigentümern der Güterwagons unmittelbar aus staatlichen Mitteln eine Begünstigung in Gestalt der gezahlten Förderung gewährt. Dieser Begünstigung stünde bei der gebotenen marktwirtschaftlichen Betrachtung keine adäquate Gegenleistung der Eigentümer der Güterwagons gegenüber der zuwendungsgewährenden öffentlichen Hand gegenüber. Als Gegenleistung in Betracht kommen kann hier allenfalls die durch die Gewährung staatlicher Mittel geförderte Umrüstung auf lärmmindernde Verbundstoffbremssohlen. Diese Umrüstung stellt jedoch keine Aufgabe dar, die dem Staat obliegt und vom Staat entweder durchzuführen oder zu finanzieren ist. Vielmehr handelt es sich bei der lärmmindernden Umrüstung der Güterwagons auf Verbundstoffbremssohlen um eine Maßnahme zur Lärmminderung beim Betrieb der Güterwagons, die nach dem das deutsche wie das europäische Umweltrecht prägenden Verursacherprinzip von den Verursachern der Lärmemissionen der Güterwagons, also den Eigentümern dieser Güterwagons, durchzuführen und zu finanzieren ist. Die lärmmindernde Umrüstung der Güterwagons auf Verbundstoffbremssohlen ist also eine aufgrund des Eigentums an den Güterwagons im Zusammenwirken mit dem umweltrechtlichen Verursacherprinzip den Eigentümern der Wagons obliegende eigene Aufgabe und Verantwortung. Deshalb erfüllen die Eigentümer der Güterwagons mit der Umrüstung keine staatliche Aufgabe und erbringen keine im Rahmen des gemeinschaftsrechtlichen Beihilfebegriffs berücksichtigungsfähige Gegenleistung für den Staat, sondern nehmen ihre eigene umweltrechtliche Verantwortung wahr.

Aufgrund dessen läge bei einer direkten Förderung der Umrüstung von Güterwagons auf lärmmindernde Verbundbremssohlen eine staatliche Beihilfe im Sinne des Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag vor.

II. Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige

Fraglich ist, ob durch die Förderung der lärmmindernden Umrüstung von Güterwagons bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt werden würden.

Das Vorliegen dieser Tatbestandsvoraussetzung des Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag kann deshalb als problematisch erscheinen, weil eine Förderung der Umrüstung so ausgestaltet werden könnte, dass sie von allen Eigentümern von Güterwagons mit Sitz in der Bundes-

republik Deutschland für alle in der Bundesrepublik Deutschland zugelassenen Güterwagen in Anspruch genommen werden könnte. Auch bei einer derartigen Ausgestaltung der finanziellen Förderung der lärmmindernden Umrüstung würde es sich bei dieser jedoch nicht um eine beihilferechtlich unbedenkliche allgemeine Infrastrukturmaßnahme, die unterschiedslos der gesamten Wirtschaft zu Gute kommt, handeln. Vielmehr wäre nach der Konzeption einer Umrüstungsförderung der Kreis der förderberechtigten Unternehmen jedenfalls bestimmbar und durch die in den Förderrichtlinien festgelegten Fördervoraussetzungen deutlich von der Wirtschaft insgesamt abgrenzbar.

Damit handelt es sich bei der Förderung der lärmmindernden Umrüstung von Güterwagons um eine Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige im Sinne des Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag.

III. Wettbewerbsverfälschung

Eine staatliche Beihilfe unterliegt dem gemeinschaftsrechtlichen Beihilferegime der Art. 87 ff. EG-Vertrag nur dann, wenn sie durch die bewirkte Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht.

Eine Wettbewerbsverfälschung in diesem Sinne liegt vor, wenn die Beihilfe tatsächlich oder potentiell in ein bestehendes oder möglicherweise entstehendes Wettbewerbsverhältnis zwischen Unternehmen oder Produktionszweigen eingreift und den Ablauf des Wettbewerbs verändert. Dies ist dann der Fall, wenn Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil erhalten, den sie unter marktkonformen Voraussetzungen nicht erhielten, und wenn dadurch die Marktbedingungen für den Wettbewerb verändert werden.

Der relevante Markt, auf dem die Empfänger der Förderung der Umrüstung der Güterwagons gegenüber anderen einen Vorteil erhalten, ist der Markt für die Erbringung von Transportdienstleistungen mittels Güterwagons. Auf diesem Markt besteht, nicht zuletzt durch die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für eine Marktöffnung und Liberalisierung, mittlerweile die Möglichkeit zur gemeinschaftsweiten Erbringung solcher Transportdienstleistungen mit Güterwagons durch Unternehmen mit Sitz in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften. Die Förderung der Umrüstung der Güterwagons soll lediglich für die Eigentümer von Güterwagons mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland für die in der Bundesrepublik Deutschland zugelassenen Güterwagons erfolgen. Damit erhalten diese Eigentümer von in der Bundesrepublik Deutschland zugelassenen Güterwagons mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland einen wirtschaftlichen

Vorteil in Gestalt der Förderung der Umrüstung ihrer Güterwagons auf lärmmindernde Verbundstoffbremssättel, den Eigentümer von Güterwagons mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten der EG oder Eigentümer von Güterwagons, die in anderen Mitgliedstaaten zugelassen sind, nicht erhalten. Diese Förderung verändert die Marktbedingungen der geförderten Eigentümer von Güterwagons gegenüber den nicht geförderten Eigentümern von Güterwagons.

Der wirtschaftliche Vorteil und die Veränderung der Wettbewerbsbedingungen zum Nachteil der nicht geförderten Eigentümer von Güterwagons bestehen hier zum einen darin, dass durch die Förderung der Umrüstung den Eigentümern der in Deutschland zugelassenen Güterwagons mit Sitz in Deutschland ermöglicht wird, ihre Güterwagons ohne eigene Kosten auf den aktuellen technischen Stand umweltfreundlicher und lärmmindernder Bremstechnologie zu bringen und dadurch auch den Wert ihrer Güterwagons zu steigern. Darüber hinaus ist die lärmmindernde Umrüstung der Güterwagons vor dem Hintergrund zu sehen, dass in Europa die zu entrichtenden Trassengebühren teilweise bereits nach dem Niveau der Lärmemissionen von Güterwagons differenziert erhoben werden (Schweiz). Darüber hinaus wird in mehreren Mitgliedstaaten der EG auf nationaler Ebene ganz konkret die Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise diskutiert (Österreich, Niederlande, Deutschland). Auch auf Gemeinschaftsebene werden konkrete Überlegungen zu entsprechenden Programmen oder Regelungen angestellt. Vor diesem Hintergrund ermöglicht die Förderung der Umrüstung von Güterwagons auf lärmmindernde Bremstechnologien den geförderten Unternehmen bereits heute die Inanspruchnahme der finanziellen Vergünstigungen, die derzeit gelten und voraussichtlich in absehbarer Zukunft in weiteren Staaten eingeführt werden. Sie bietet außerdem die Möglichkeit zur besseren Vermarktung der angebotenen Transportdienstleistungen auch mit dem Argument der verbesserten Umweltverträglichkeit durch Lärmemissionsreduktion. Zusätzlich können aufgrund der längeren Haltbarkeit der lärmmindernden Bremssysteme und Bremssohlen die Wartungsintervalle für umgerüstete Schienenfahrzeuge verlängert werden, wodurch den Eigentümern solcher Fahrzeuge aufgrund längerer Einsatzzeiten und eingesparter Wartungskosten wiederum finanzielle Vorteile entstehen.

Aufgrund dessen ist bereits derzeit eine Wettbewerbsverfälschung durch die Förderung der lärmmindernden Umrüstung von Güterwagons festzustellen.

IV. Zulässigkeit im Rahmen des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen

Bei direkten Beihilfen für die emissionsmindernde Umrüstung von Güterwagen handelt es sich jedoch um staatliche Umweltschutzbeihilfen im Sinne des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltbeihilfen[96], die als Investitionsbeihilfen im Sinne von Ziffer 29 dieses Gemeinschaftsrahmens anzusehen sind und als solche bis zu einem Höchstsatz von 30 % brutto der beihilfefähigen Investitionskosten gefördert werden können.

Nach Ziffer 29 des Gemeinschaftsrahmens können Investitionsbeihilfen, die die Unternehmen in die Lage versetzen, die geltenden Gemeinschaftsnormen zu übertreffen, bis zu einem Höchstsatz von 30 % brutto der beihilfefähigen Investitionskosten gewährt werden. Gleiches gilt für Investitionen, die die Unternehmen bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen tätigen. Die Voraussetzungen dieser Ziffer 29 des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen liegen für die emissionsmindernde Umrüstung von Schienenfahrzeugen vor, weil hier wie dargelegt für die umzurüstenden Altfahrzeuge bislang keine relevanten Gemeinschaftsnormen bestehen, die Unternehmen also „bei Fehlen gemeinschaftsrechtlicher Normen“ Umweltschutzinvestitionen tätigen.

Den Umfang der beihilfefähigen Investitionskosten regelt dabei Ziffer 37 des Gemeinschaftsrahmens für Umweltschutzbeihilfen. Nach dieser Regelung sind beihilfefähig „ausschließlich die zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Investitionsmehrkosten“. Hier ist also eine detaillierte, objektive und transparente Berechnung der durch die Umrüstung von Schienenfahrzeugen auf emissionsmindernde Technologien entstehenden Mehrkosten erforderlich, die die Grundlage für die Berechnung der beihilfefähigen Kosten bildet.

Allerdings sieht Ziffer 37 Uabs. 3 des Gemeinschaftsrahmens für Umweltbeihilfen ausdrücklich vor, dass von den beihilfefähigen Aufwendungen die Kostenvorteile aufgrund der geförderten Investition abzuziehen sind. Die Regelung lautet: „Auf alle Fälle sind in die beihilfefähigen Kosten nicht die Vorteile einzubeziehen, die sich aus (…) Kosteneinsparungen in den ersten fünf Jahren der Lebensdauer der Investition (…) ergeben.“

Dies bedeutet, dass durch die Investition in den ersten fünf Jahren erzielte Kosteneinsparungen von den beihilfefähigen Kosten der Investition abzuziehen wären. Relevanz entfal-

---

[96] ABl. 2001 Nr. C 37 S. 3.

tet diese Bestimmung für den Fall der Kombination einer unmittelbaren Förderung der emissionsmindernden Umrüstung von Schienenfahrzeugen mit einem System emissionsabhängiger Trassenpreise: Im Falle einer derartigen Kombination wäre von den beihilfefähigen Kosten der emissionsmindernden Umrüstung, die mit 30 % subventioniert werden dürften, der Gesamtbetrag der in den ersten fünf Jahren nach der Umrüstung aufgrund des geringeren emissionsabhängigen Trassenentgeltes eingesparte Betrag als Vorteil, der sich aus Kosteneinsparungen ergibt, abzuziehen. In gleicher Weise sind eventuelle Kostenvorteile zu berücksichtigen, die sich aus einer längeren Lebens- und Nutzungsdauer der neuen Bremssysteme gegenüber den bisher verwendeten Bremssystemen ergeben. Eingesparte Wartungskosten wegen der längeren Haltbarkeit und des deswegen weniger häufigen Wechsels der Bremssohlen der Schienenfahrzeuge stellen also ebenfalls Kostenvorteile dar, die durch die Umrüstung der Schienenfahrzeuge verursachte werden und deren Summe aus den ersten fünf Jahren nach Umrüstung von den mit 30 % förderungsfähigen Umrüstungskosten abzuziehen wären.

Ungeachtet der Schwierigkeiten einer konkreten Berechnung dieses Betrages würde also die Kombination von direkter Förderung der Umrüstung und emissionsabhängiger Trassenpreisgestaltung die Höhe des förderfähigen Investitionsaufwandes reduzieren und dadurch den Gesamtbetrag einer zulässigen Förderung auf weniger als die grundsätzlich bei Investitionsbeihilfen zulässigen 30 % des Investitionsbetrages reduzieren.

V. Ergebnis zur direkten Subventionierung einer emissionsmindernden Umrüstung von Schienenfahrzeugen

Die direkte Subventionierung einer emissionsmindernden Umrüstung von Schienenfahrzeugen stellt eine staatliche Beihilfe im Sinne des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen dar.

Eine solche Beihilfe ist als Investitionsbeihilfe grundsätzlich bis zu einer Höhe von 30 % der beihilfefähigen Investitionskosten zulässig. Im Fall einer Kombination der direkten Subventionierung einer emissionsmindernden Umrüstung von Schienenfahrzeugen mit der Einführung eines Systems emissionsabhängiger Trassenpreise sind allerdings von den Investitionskosten die durch die Investition in den ersten fünf Jahren erzielten Kosteneinsparungen abzuziehen, so dass sich die beihilfefähigen Investitionskosten, zu denen eine Beihilfe in Höhe von 30 % geleistet werden kann, um die Summe der in den ersten fünf Jahren eingesparten Wegeentgelte reduziert.

Diese Notwendigkeit des Abzugs der Kostenvorteile der ersten fünf Jahre von den mit 30 % beihilfefähigen Investitionskosten beschränkt sich wie dargelegt nicht auf die Einsparungen bei den zu entrichtenden Trassenpreisen im Falle der Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise, sondern besteht etwa auch für die wegen der längeren Haltbarkeit der emissionsärmeren Bremssohlen ersparten Wartungskosten der umgerüsteten Schienenfahrzeuge. Daher kann auch bei einer Ausklammerung derjenigen Schienenfahrzeuge, deren Umrüstung durch Beihilfen subventioniert worden ist, von einem System emissionsabhängiger Trassenpreise die Erforderlichkeit des Abzugs erzielter Kostenvorteile nicht vollständig vermieden werden. Würden allerdings subventioniert umgerüstete Schienenfahrzeuge von der Begünstigung durch emissionsabhängige Trassenpreise ausgeklammert, so wäre der vorzunehmende Abzug von den beihilfefähigen Investitionskosten geringer, da er sich auf die eingesparten Wartungskosten binnen fünf Jahren beschränkte.

F. Ergebnis

I. Emissionsabhängige Trassenpreise zulässig

Die Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise in Deutschland ist mit allen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts ebenso vereinbar wie mit den einschlägigen Regelungen des AEG und der EIBV.

Die EIBV sieht in ihrem § 21 Abs. 2 S. 1 Entgeltbestandteile, die den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung tragen, ausdrücklich vor. Die Regelung ermöglicht also eine Differenzierung der Trassenpreise mit Blick auf die Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs.

Bei diesen Kosten handelt es sich bei der gebotenen grammatischen, systematischen, teleologischen und europarechtskonformen Auslegung des § 21 EIBV um **externe** Umweltkosten des Zugbetriebs, die durch § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV zu einem zulässigen Differenzierungskriterium für das zu entrichtende Wegeentgelt erklärt werden.

Derartige Kosten können rechtlich im Rahmen aller diskutierten Modelle emissionsabhängiger Trassenpreisgestaltung berücksichtigt werden. Eine emissionsabhängige Trassenpreisgestaltung ist also in pauschalierter, teilindividualisierter oder individualisierter Form rechtlich nach Maßgabe des § 21 Abs. 2 S. 1 EIBV gleichermaßen zulässig. Die Modellauswahl kann daher nach Gesichtspunkten der Praktikabilität, des Verwaltungsaufwandes und der erzielbaren Steuerungswirkung erfolgen.

Begrenzt wird die Zulässigkeit der Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise allerdings durch die Vorgaben des § 21 Abs. 2 S. 2 EIBV. Danach darf sich der Gesamterlös des Infrastrukturbetreibers durch die emissionsabhängigen Entgeltbestandteile nicht verändern.

Diese Vorgabe spricht für die Finanzierung einer emissionsabhängigen Trassenpreisgestaltung im Wege eines Bonus-Malus-Modells, also durch Aufschläge für emissionsintensive Fahrzeuge und Vergünstigungen für emissionsarme Fahrzeuge. Hierdurch bliebe unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips der Gesamterlös des Infrastrukturbetreibers auch bei emissionsabhängigen Trassenpreisen unverändert.

Die Regelungen der EIBV und insbesondere auch die Möglichkeit der Einführung emissionsabhängiger Entgeltbestandteile in der EIBV sind mit allen Vorgaben des AEG vereinbar. Auch dessen Vorgaben für die Trassenpreisgestaltung lassen die Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise zu und stehen der Wirksamkeit der EIBV insoweit nicht entgegen.

Schließlich sieht auch die Richtlinie 2001/14/EG die Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise ausdrücklich vor. In Art. 7 Abs. 5 Uabs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG wird ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, das Wegeentgelt zu ändern, um den Kosten umweltbezogener Auswirkungen aufgrund des Zugbetriebs Rechnung zu tragen. Diese Möglichkeit wird durch die Bestimmungen des AEG und der EIBV in gemeinschaftsrechtskonformer Weise genutzt.

II. Subventionierung der emissionsmindernden Umrüstung von Güterwagen problematisch

Die direkte Subventionierung einer emissionsmindernden Umrüstung von Schienenfahrzeugen stellt eine staatliche Beihilfe dar.

Eine solche Beihilfe ist nach Maßgabe des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen als Investitionsbeihilfe grundsätzlich bis zu einer Höhe von 30 % der beihilfefähigen Investitionskosten zulässig.

Beihilferechtlich problematisch würde allerdings die Kombination einer direkten Förderung der emissionsmindernden Umrüstung von Schienenfahrzeugen mit einer emissionsabhängigen Trassenpreisgestaltung. In dieser Konstellation wären von den beihilfefähigen Investitionskosten die durch die Investition in den ersten fünf Jahren erzielten Kosteneinsparungen

sparungen abzuziehen, so dass sich die beihilfefähigen Investitionskosten, zu denen eine Beihilfe in Höhe von 30 % geleistet werden kann, um die Summe der in den ersten fünf Jahren eingesparten Wegeentgelte sowie die aufgrund der Umrüstung ersparten Wartungskosten reduzieren würde.

Angesichts dieser rechtlichen wie praktischen Schwierigkeiten erscheint eine Kombination der Subventionierung der Umrüstung von Schienenfahrzeugen mit der Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise weder sinnvoll noch praktikabel. Vielmehr erweist sich wegen der vom Umfang her nur sehr begrenzten Zulässigkeit einer Subventionierung der Umrüstung von Schienenfahrzeugen auf emissionsmindernde Techniken, wegen der unzureichenden Berücksichtigung des Verursacherprinzips bei einer derartigen Vorgehensweise und wegen der rechtlich eindeutig eröffneten Möglichkeit der Einführung emissionsabhängiger Trassenpreise die Nutzung dieser rechtlichen Möglichkeit als die praktikabelste, effektivste und damit als die vorzugswürdige Vorgehensweise zur Reduktion der Umweltbelastungen durch den Eisenbahnverkehr.