

024476/EU XXIII.GP  
Eingelangt am 15/11/07

**DE**

**DE**

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 18.10.2007  
SEK(2007) 1325

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

*Begleitunterlage zur*

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND AN DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT**

**Aufbau eines vorrangig für den Güterverkehr bestimmten Schienennetzes**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

{KOM(2007) 608 endg.}  
{SEK(2007) 1322}  
{SEK(2007) 1324}

# MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

## Aufbau eines vorrangig für den Güterverkehr bestimmten Schienennetzes

### Zusammenfassung der Folgenabschätzung

#### 1. HINTERGRUND

##### 1.1. Der Schienengüterverkehr und sein geringer Marktanteil

Im Güterverkehr werden seit mehreren Jahren erhebliche Zuwachsraten verzeichnet. Zwischen 1995 und 2005 lag das jährliche Wachstum bei 2,8 % und damit über dem des BIP (2,3 %).

Die Schiene konnte von diesem Zuwachs jedoch nur wenig profitieren, so dass ihr Anteil am Güterverkehrsmarkt noch weiter gesunken ist und mit 10 % im Jahr 2005<sup>1</sup> den tiefsten Stand seit 1945 erreichte (berücksichtigt man nur den Landverkehr, so liegt der Marktanteil bei 16,5 %).

##### 1.2. Unzureichende Anpassung der Eisenbahn an neue Geschäftsmodelle

Die Industrieproduktion in Europa verlagert sich von den Grunderzeugnissen, die häufig per Schiene transportiert werden, zunehmend auf Fertigerzeugnisse. Bei „Just-in-time“-Beförderungen zwischen verschiedenen Produktionsstätten sind Liefertermine strikt einzuhalten, wofür der Straßenverkehr maßgeschneiderte und leistungsfähige Logistiklösungen bei gleichzeitig größerer Flexibilität bereithält.

Die größten Wachstumsraten verzeichnet derzeit der kombinierte Verkehr, der 2004 international um 16 % zugenommen hat. Der starke Anstieg des Containerverkehrs<sup>2</sup> birgt auch für die Schiene ein erhebliches Wachstumspotenzial. Blockzüge können auf Fernstrecken und unter Umständen auch auf kurzen und mittleren Distanzen rentabel und wettbewerbsfähig sein.

Der Einzelwagenverkehr hingegen, auf den 50 % des Schienengüterverkehrs entfallen, ist nur selten rentabel und hat in Europa einen schwierigen Stand. Eine drastische Verringerung des Einzelwagenverkehrs könnte das gesamte Verkehrssystem in der EU beeinträchtigen und der Straße als unmittelbar konkurrierendem Verkehrsträger Vorteile verschaffen.

##### 1.3. Probleme des Schienengüterverkehrs

Generell nehmen die Eisenbahnunternehmen noch immer zu wenig Rücksicht auf die Bedürfnisse und Erwartungen ihrer Kunden, die vor allem in Bezug auf Zuverlässigkeit,

---

<sup>1</sup> Quelle: Eurostat

<sup>2</sup> Im Hafen Rotterdam dürfte der Containerverkehr bis 2020 von 9,2 Mio. TEU im Jahr 2005 auf 22 Mio. TEU ansteigen.

Preise, Kapazitäten, Informationsmanagement, Beförderungsdauer und Flexibilität immer höhere Ansprüche stellen. Im Schienengüterverkehr bestehen somit derzeit eine Reihe von Defiziten, die für seinen stagnierenden Marktanteil mit verantwortlich sind.

- Im Vergleich zur Straße ist die mittlere Beförderungsgeschwindigkeit auf der Schiene nach wie vor zu gering<sup>3</sup>.
- Die Schwierigkeiten der Schiene liegen hauptsächlich in der Infrastruktur (Strecken und Terminals) begründet sowie in den unzureichenden Dienstleistungen (Terminals und Rangierbahnhöfe, Kraftstoffversorgung usw.).
- Bei Überlastung der Infrastruktur erhält der Güterverkehr keinen Vorrang, was seiner Leistungsfähigkeit abträglich ist. Güterzüge können durch verspätete oder stehende Personenzüge erheblich aufgehalten werden.
- Die Informationssysteme lassen eine Positionsbestimmung von Gütern und Fahrzeugen in Echtzeit nicht zu.
- Darunter leidet die Pünktlichkeit der Lieferungen, die im kombinierten Schienenverkehr nur 53 %<sup>4</sup> beträgt und im herkömmlichen Schienengüterverkehr noch geringer ist.
- Ein erheblicher Kostenfaktor ist die Abschreibung der (noch immer zu teuren) Fahrzeuge und deren geringe Auslastung.
- Schwerfällige grenzüberschreitende Verkehrsdienste: Häufig fehlt es an Abstimmung zwischen den nationalen Behörden und den Infrastrukturbetreibern, so dass der grenzüberschreitende Zugverkehr oft durch bürokratische Hindernisse erschwert wird.

## **2. BEREITS UNTERNOMMENE MAßNAHMEN UND IHRE ERGEBNISSE**

Seit rund 15 Jahren betreibt die Europäische Gemeinschaft eine Eisenbahnpolitik, deren Ziel es ist, den Sektor neu zu beleben und den Rückgang des Schienengüterverkehrs gegenüber dem Straßenverkehr umzukehren, um einen soliden Binnenmarkt mit einem umweltverträglichen Verkehrssystem zu schaffen. Konkret geht es dabei um die seit Januar 2007 vollzogene Wettbewerbsöffnung im Güterverkehr sowie um die Richtlinien über die Interoperabilität und die Eisenbahnsicherheit. Die Kommission hat innerhalb des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) vorrangige Achsen (überwiegend Eisenbahnverbindungen) festgelegt, deren Realisierung von der Gemeinschaft finanziell<sup>5</sup> und hinsichtlich der Koordinierung zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten auch organisatorisch unterstützt werden kann.

Im Rahmen der Strategie der Kommission zur Einführung des europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems (ERMTS) wurden sechs Hauptkorridore für den Schienengüterverkehr festgelegt und von den Regierungen und Infrastrukturbetreibern einiger betroffener

---

<sup>3</sup> Im Straßengüterverkehr beträgt die mittlere Geschwindigkeit derzeit 50 km/h.

<sup>4</sup> Nach UIRR-Statistiken erreichten 2006 nur 53 % der im kombinierten Verkehr eingesetzten Züge mit weniger als 30 Minuten Verspätung ihr Ziel.

<sup>5</sup> Der eigens geschaffene TEN-V-Haushalt beläuft sich auf 8 Mrd. € für den Zeitraum 2007-2013, von denen ein großer Teil in die Schieneninfrastruktur fließt.

Länder gemeinsame Koordinierungsstrukturen geschaffen. Bis zur Vollendung eines integrierten europäischen Schienengüterverkehrsmarkts bleibt allerdings noch viel zu tun.

### **3. ZIELE EINES VORRANGIG FÜR DEN GÜTERVERKEHR BESTIMMTEN SCHIENENNETZES**

Angesichts dieser Schwierigkeiten bedarf es neuer Initiativen zur Schaffung eines vorrangig für den Güterverkehr bestimmten Schienennetzes. Dies ist ein für die Entwicklung des Schienengüterverkehrs in Europa notwendiges Instrument, das die Leistungsfähigkeit der Eisenbahn insgesamt verbessert.

#### **3.1. Spezifische Zielsetzungen**

Zur Verwirklichung des übergeordneten Ziels, den Schienengüterverkehr in Europa leistungsfähiger zu gestalten, werden drei spezifische Ziele verfolgt: Erhöhung der Beförderungsgeschwindigkeit sowie Steigerung der Zuverlässigkeit und der Kapazitäten, wodurch die Wettbewerbsstellung der Schiene sich gegenüber der Straße verbessert.

Auch können durch höhere Beförderungsgeschwindigkeiten und größere Kapazitäten die Kosten gesenkt werden, was der Wettbewerbsfähigkeit ebenfalls zuträglich ist. Maßnahmen zur Steigerung der Flexibilität des Schienenverkehrs werden hingegen nicht vorgeschlagen, da dieser Punkt weder die Einrichtung der Verkehrskorridore noch das Informationsmanagement betrifft, das bereits Gegenstand laufender Gemeinschaftsinitiativen ist.

#### **3.2. Geprüfte Optionen**

Zur Erreichung der vorgenannten Ziele wurden vier Möglichkeiten in Betracht gezogen:

*3.2.1. Option A: Beibehaltung des Status quo ohne neue Gemeinschaftsinitiative*

*3.2.2. Optionen B1 und B2: Gemeinschaftspolitische Förderung von Güterverkehrskorridoren. Prüfung der effizientesten Verkehrsdienste und Erarbeitung von Vorschlägen im Hinblick auf die finanzielle Förderung von Güterverkehrskorridoren, entweder im Rahmen des TEN-V-Programms oder der künftigen finanziellen Vorausschau. Die beiden Optionen unterscheiden sich hinsichtlich ihres Regelungs- und Finanzierungsumfangs.*

*3.2.3. Option C: Starkes politisches Engagement der Gemeinschaft für die Schaffung eines ausschließlich für den Güterverkehr bestimmten Schienennetzes. Finanzielle Förderung von Güterverkehrskorridoren im Rahmen eines spezifischen Gemeinschaftsprogramms sowie Vorschlag einer Verordnung über die Schaffung eines gesonderten Schienennetzes für den Güterverkehr.*

#### **3.3. Die Hauptstrecken des Schienengüterverkehrs**

Bedingt durch die Struktur des Eisenbahnnetzes ist es notwendig, sich auf die Verkehrsströme zwischen den Wirtschaftszentren (d. h. zwischen den Häfen und den Terminals) zu konzentrieren, da die Schiene auf diesen Strecken gegenüber der Straße einen Produktivitätsvorteil besitzt. Mit diesem Ansatz soll eine Massenbeförderung von Gütern und eine Verringerung der Produktionskosten entlang der wichtigsten europäischen Eisenbahnkorridore erreicht werden.

Die betreffenden Korridore sind Teil des auf der nachstehenden Karte dargestellten Schienennetzes, dem das transeuropäische Verkehrsnetz, wie es in der Entscheidung Nr. 884/2004EG festgelegt ist, sowie das in der Richtlinie 2001/12/EG beschriebene Güterverkehrsnetz zugrunde liegen. Das Netz deckt sich mit den im Rahmen der europäischen Forschungsvorhaben Trend, Reorient und New Opera definierten Netzen sowie mit dem Netz für die ERTMS/ETCS-Einführung bzw. schließt diese mit ein.



# INDICATIVE SCOPE for a RAIL FREIGHT-ORIENTED NETWORK



- Rail freight-oriented network
- Railway Trans-European Network as defined in Decision 884/2004
- Third countries

Cartography: DG TREN - 26/07/2007  
© EuroGeographics 2001 for the administrative boundaries

## **4. BEWERTUNG DER OPTIONEN**

### **4.1. Die Optionen und ihre Relevanz für die Ziele dieser Maßnahme**

Der grenzüberschreitende Schienengüterverkehr wird im Wesentlichen durch drei Faktoren beeinträchtigt: erstens die Verkehrsverlangsamung an Engpässen (normalerweise nahe der Ballungsräume), zweitens Grenzüberfahrten, die wegen bürokratischer oder technischer Hindernisse viel Zeit in Anspruch nehmen können, und drittens Verzögerungen beim Zugang zu den Eisenbahndiensten (Terminals und Rangierbahnhöfe). Die durchschnittliche Beförderungsgeschwindigkeit wird auf diese Weise erheblich beeinträchtigt und da es sich um infrastrukturbedingte Faktoren handelt, schränken sie auch die Kapazitäten und die Zuverlässigkeit des Güterverkehrs ein.

Angesichts aktueller Maßnahmen, durch die u. a. die Grenzüberfahrten im Eisenbahnverkehr vereinfacht werden sollen, dürfte die Option A die Situation im gesamten Güterverkehrsnetz verbessern, wenngleich diese Fortschritte uneinheitlich und mitunter auch unzureichend wären.

Die Optionen B1 und B2 dürften auf allen Korridoren zu einer erheblichen Verringerung der Wartezeiten an den Grenzübergängen führen. Außerdem wäre (von den betroffenen Infrastrukturbetreibern beider Länder) eine besser koordinierte und organisierte Benutzung der Infrastruktur zu erwarten, was wiederum eine höhere durchschnittliche Beförderungsgeschwindigkeit entlang den Korridoren zur Folge hätte. Die Option B2 erfordert eine stärkere grenzübergreifende Koordinierung als Option B1 und scheint somit besser geeignet, die Fahrzeiten durch kürzere Wartezeiten an den Grenzen zu verringern.

Die Maßnahmen für einen besseren Zugang zu den Eisenbahndiensten (durch mehr Transparenz und Kapazitäten) dürften auch in diesem Bereich zu kürzeren Wartezeiten führen.

Die Option C wird den gesteckten Zielen natürlich am besten gerecht. Ohne gemischten Verkehr kann eine Strecke viel einfacher optimal genutzt werden. Ferner entsteht so die Möglichkeit, ausschließlich für den Güterverkehr bestimmte Korridore bereitzustellen. Allerdings wäre ein solches gesondertes Güterverkehrsnetz gemessen am Infrastrukturbedarf der kommenden 15 Jahre in der EU viel zu groß ausgelegt. Nur auf wenigen kurzen Abschnitten in Europa dürfte bis 2020 eine Verkehrsnachfrage entstehen, die eine ausschließlich für den Güterverkehr bestimmte zweigleisige Strecke auslasten würde.

### **4.2. Wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen**

Unter Option A werden die Entwicklungstrends der Verkehrsträgeranteile von Schiene und Straße nur geringfügig beeinflusst, während die externen Kosten des Verkehrs (Luftverschmutzung und Klimaerwärmung) weiterhin rasch ansteigen. Mit stärkeren Lärmemissionen, ein kritischer Aspekt des Schienenverkehrs, ist hingegen nicht zu rechnen.

Eine der gravierendsten Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft ergibt sich u. a. aus den Auswirkungen der Optionen B1 und B2 auf den Personenverkehr. Da die meisten Strecken des vorrangig für den Güterverkehr genutzten Schienennetzes nicht ausgelastet sind, hätte die höhere Zuverlässigkeit der Trassen geringfügige Umleitungen des Personenverkehrs zur Folge. Auch der Personenverkehr dürfte an Zuverlässigkeit gewinnen (die verbesserte



Trassenzuweisung kommt beiden Verkehrsarten zugute), zugleich aber auch etwas von seiner Leistungsfähigkeit einbüßen (in den meisten Fällen wäre mit rund 10 % längeren Fahrzeiten zu rechnen).

Unter Umweltgesichtspunkten weisen die Optionen B1 und B2 die positivste Bilanz auf, da die externen Umweltkosten, die hiermit eingespart werden, im Verhältnis zu den mit der Option A eingesparten Kosten recht hoch sind.

Die Optionen B1 und B2 erscheinen wirtschaftlich am ausgewogensten, insbesondere unter Berücksichtigung ihrer gegenüber Option C geringeren Kosten für die Gesellschaft.

Die ökologischen Auswirkungen der Option C sind differenziert zu betrachten, da ihre durch die Einsparung externer Kosten bedingten Vorteile gegenüber den Optionen B1 und B2 durch die Kosten für den Bau neuer Strecken geschmälert werden.

### **4.3. Sonstige Bewertungskriterien**

Durch das Festhalten am Status quo entstehen mit der Option A keine zusätzlichen Kosten im Rahmen der bereits laufenden Maßnahmen und Programme. Allerdings könnte der von den Infrastrukturbetreibern eingeleitete Abstimmungsprozess viel Zeit in Anspruch nehmen und sollte daher beschleunigt werden.

Die in den Legislativvorschlägen der Optionen B1 und B2 vorgesehenen betrieblichen Maßnahmen, beispielsweise die Instrumente und Maßnahmen für eine optimale Benutzung der Korridore sowie die Einführung des ERTMS, sind kurz- bis mittelfristig durchführbar und bieten ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis als Eingriffe in die Infrastruktur, die mehr Zeit in Anspruch nehmen und weitaus höhere Kosten verursachen. Den mit den betrieblichen Maßnahmen verbundenen Vorteilen sind allerdings auch Grenzen gesetzt und müssen in einem zweiten Schritt von Strukturmaßnahmen flankiert werden.

Die Kosten der Strukturmaßnahmen können mit rund 80 Mrd. € veranschlagt werden. Zum einen geht es dabei auf einer ersten Stufe um Maßnahmen, durch die die Kapazitäten des Korridors hinsichtlich der maximal zulässigen Zuglänge harmonisiert und ausgebaut werden (20 Mrd. €). Zum anderen sollen mit Maßnahmen größeren Umfangs (60 Mrd. €) Verkehrsengpässe beseitigt werden.

Der Widerstand einiger örtlicher Behörden gegen die erforderliche Neuorganisation des Personenverkehrs in bestimmten Gebieten könnte zu einem der größten Hindernisse für diese Optionen werden. Eine Zunahme des Güterzugverkehrs im Umkreis der Ballungsräume bedeutet aber auch häufig eine entsprechende Abnahme des Lkw-Verkehrs.

Die Verwirklichung des gesamten Streckennetzes mit rund 25 000 km Länge, wie es die Option C vorsieht (siehe Karte), würde ca. 170 Mrd. € kosten.

Vom Kostenstandpunkt aus betrachtet ist ein Streckenbetrieb bei voller Kapazitätsauslastung am rentabelsten. Selbst wenn die Fahrt ein Drittel mehr Zeit in Anspruch nimmt, ist diese Option wirtschaftlicher als eine Kapazitätserweiterung. Sollte eine solche Erweiterung notwendig werden, so wäre zu prüfen, welche Alternativen gegebenenfalls kostengünstiger sind (Wiederinbetriebnahme bestimmter Strecken, Umgehungstrassen).

Die Notwendigkeit dieser enormen Investitionen und der lange Zeithorizont bis zur Verwirklichung eines gesonderten Schienennetzes für den Güterverkehr bedeuten ein großes

finanzielles Risiko. Zudem sind die finanziellen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, der Infrastrukturbetreiber und der Gemeinschaft begrenzt.

#### 4.4. Schlussfolgerung

Insgesamt werden die Optionen B1 und B2 den in Abschnitt 4 genannten Zielen in einer Weise gerecht, die am ausgewogensten erscheint. Sie beinhalten neue Impulse politischer, finanzieller und legislativer Art. Darüber hinaus werden bereits eingeleitete Maßnahmen ergänzt und verstärkt. Die Option A erscheint unzureichend und Option C überdimensioniert im Verhältnis zu den kurz- und mittelfristigen Zielen, die Gegenstand dieser Folgenabschätzung sind.

Mit den Optionen B1 und B2 sollen mittels verschiedener Ansätze eine Reihe von Hindernissen, die die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs beeinträchtigen, abgebaut werden. Der Schwerpunkt sollte dabei auf jene Aktionen gelegt werden, die finanziell, politisch und rechtlich am wirksamsten und am schnellsten durchführbar sind (Strukturmaßnahmen).

Im Mittelpunkt muss somit die Beseitigung betrieblicher und bürokratischer Engpässe stehen, die kurz- bis mittelfristig bewerkstelligt werden kann und - zumindest finanziell - keine übermäßigen Ressourcen bindet. Die Beseitigung der betrieblichen und bürokratischen Engpässe muss von den betroffenen Parteien (Mitgliedstaaten und Infrastrukturbetreiber) betrieben und finanziert werden, wobei die Gemeinschaft Unterstützung leisten kann, wie dies derzeit im Rahmen des TEN-V und der Kohäsionsfonds vorgesehen ist.

Die Idee eines gesonderten Schienennetzes für den Güterverkehr braucht allerdings nicht vollständig ad acta gelegt zu werden. An dieser Stelle wird nämlich vorgeschlagen, schrittweise vorzugehen und dabei zu prüfen, inwieweit die Maßnahmen finanziell und in einem angemessenen Zeitrahmen durchführbar sind. Vor diesem Hintergrund könnte die Umsetzung der Optionen B1 und B2 einen ersten Schritt bedeuten, bevor langfristig ein ausschließlich für den Güterverkehr bestimmtes Schienennetz entsteht.

## 5. UMSETZUNG DER GEWÄHLTEN OPTIONEN: ZEITPLAN UND FOLGEMAßNAHMEN

### 5.1. Vorläufiger Zeitplan

<b>Oktober 2007</b>	Annahme der Mitteilung
<b>Erstes Halbjahr 2008</b>	Strukturierter Prozess des Nachdenkens über die in der Mitteilung vorgeschlagenen Optionen
	Folgenabschätzung der gewählten Maßnahmen
	Legislativvorschläge
<b>2009/2010</b>	Verabschiedung der Legislativmaßnahmen

## 5.2. Überwachung der Durchführung

Die Kontrolle wird im Wesentlichen darin bestehen, die hier vorgeschlagenen Maßnahmen eingehender zu analysieren, die zweckdienlichsten unter ihnen auszuwählen und zu beschließen und sicherzustellen, dass sie von den Akteuren durchgeführt werden. Während jeder dieser Etappen werden die wichtigsten Akteure sowie sämtliche beteiligten Dienststellen der Kommission konsultiert und eingebunden.

Darüber hinaus wird zu Beginn dieser Initiative ein Fortschrittsbericht zur Entwicklung des Eisenbahnmarktes veröffentlicht (*Rail Market Monitoring Scheme* - Überwachungssystem für den Schienenverkehrsmarkt). Anhand dieses Berichts kann in regelmäßigen Abständen festgestellt werden, in welchem Maße die Schaffung eines vorrangig für den Güterverkehr bestimmten Schienennetzes zum Wachstum des Schienengüterverkehrs beiträgt.