



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.1.2013
COM(2013) 25 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**„DAS VIERTE EISENBAHNPAKET – VOLLENDUNG DES EINHEITLICHEN
EUROPÄISCHEN EISENBAHNRAUMS ZUR STEIGERUNG VON
WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND WACHSTUM IN DER EU“**

(Text von Bedeutung für den EWR)

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**„DAS VIERTE EISENBAHNPAKET – VOLLENDUNG DES EINHEITLICHEN
EUROPÄISCHEN EISENBAHNRAUMS ZUR STEIGERUNG VON
WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND WACHSTUM IN DER EU“**

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Das Verkehrsweißbuch aus dem Jahr 2011¹ beschreibt, wie ein einheitlicher europäischer Eisenbahnraum verwirklicht werden soll, und legt die Vorstellungen der Kommission dazu dar, wie langfristig die Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrssektors in der EU gewährleistet werden kann und gleichzeitig die Herausforderungen im Zusammenhang mit der erwarteten Verkehrszunahme, der Sicherheit der Kraftstoffversorgung und der Dekarbonisierung bewältigt werden können. Ein wichtiger Aspekt der Strategie ist die Stärkung der Rolle der Schiene als Verkehrsträger angesichts der Schwierigkeit in anderen Sektoren, vom Erdöl unabhängiger zu werden. Dies ist jedoch nur zu erreichen, wenn die Eisenbahn effiziente und attraktive Dienste anbieten kann und Regulierungsmängel, Marktversagen, Marktzugangsbarrieren und schwerfällige Verwaltungsverfahren beseitigt werden, die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit entgehen.

Der Umsatz des europäischen Eisenbahnsektors beläuft sich auf 73 Mrd. EUR², bei 800 000 Beschäftigten³. Die jährlichen staatlichen Investitionen in den Sektor sind beträchtlich. 2009 beliefen sie sich auf 20 Mrd. EUR für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und auf 26 Mrd. EUR für öffentliche Infrastrukturinvestitionen⁴.

In den meisten EU-Mitgliedstaaten sind die staatlichen Ausgaben beträchtlich gestiegen, die Anzahl der Personenkilometer nahm jedoch nicht so rasch zu. Zwischen 2005 und 2010 stieg sie um insgesamt 4,3 %⁵. Erhebliche öffentliche Investitionen, insbesondere in den neuen EU-Mitgliedsländern, in denen sich in den vergangenen sechs Jahren die Subventionen mehr als verdoppelt haben, reichten allein nicht aus, um eine Erhöhung der Nachfrage bei den Schienenverkehrsdiensten zu bewirken. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass betriebsbezogene Ineffizienz nicht eingedämmt werden konnte, da keine geeigneten wettbewerblichen Anreize vorhanden waren. Trotzdem werden in einigen Mitgliedstaaten öffentliche Mittel direkt, d. h. ohne Ausschreibung, vergeben. Effizienzsteigerungen sind dringend nötig, um nachhaltiges Wachstum zu schaffen und die öffentlichen Haushalte zu entlasten.

¹ „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“, KOM(2011) 144 endg.

² Einschließlich Infrastrukturbetreibern (IB), die Eisenbahnunternehmen (EVU) (Holdings) angehören.

³ 463 000 davon im Schienenpersonenverkehr.

⁴ Folgenabschätzung für inländische Schienenpersonenverkehrsmärkte.

⁵ Verkehrsweißbuch 2011.

Trotz positiver Entwicklungen auf einigen Märkten ging der Marktanteil des Schienengüterverkehrs seit dem Jahr 2000 von 11,5 % auf 10,2 % zurück⁶. Im gleichen Zeitraum lag der Anteil des Schienenpersonenverkehrs am Verkehrsaufkommen innerhalb der EU mehr oder weniger konstant bei rund 6 %. Die inländischen Marktsegmente entwickelten sich in den Mitgliedstaaten allerdings äußerst uneinheitlich: in Ungarn war ein Rückgang um mehr als 10 % zu verzeichnen, in Schweden ein Zuwachs von über 20 % (2005-2010)⁷. Die Entwicklung war trotz der Inbetriebnahme von ca. 6000 km neuer Hochgeschwindigkeitsstrecken in diesem Zeitraum zu beobachten⁸. Hochgeschwindigkeitsnetze konnten ihren Marktanteil gegenüber dem Luftverkehr erhöhen und Hochgeschwindigkeitszüge wurden zum bevorzugten Beförderungsmittel der Kunden auf bestimmten Strecken, weshalb die Schiene nun auf zahlreichen Strecken effizienter konkurrieren kann. Der Hochgeschwindigkeitsschienenverkehr wird zwischen 2020 und 2035 voraussichtlich die höchste Nachfragesteigerung aller Verkehrsträger verzeichnen⁹ und beträchtliche Wachstums-, Investitions- und Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, die im Rahmen dieses Pakets weiter ausgebaut werden sollen.

Die jüngste Eurobarometer-Umfrage¹⁰ deutet darauf hin, dass nur 6 % der Europäer mindestens einmal pro Woche mit dem Zug fahren¹¹. Bei der Einstufung der Dienstleistungsmärkte durch die Kunden¹² erreichen die Schienenverkehrsdienste Platz 27 von 30, wobei die Bewertung in Bezug auf die Vergleichbarkeit der Leistungen und die Zufriedenheit besonders schlecht ausfällt. Der Schienenverkehrsmarkt weist die zweithöchste Anzahl von Problemen auf, wobei die Situation in der EU sehr unterschiedlich ist. Nach Ansicht der Kunden können Probleme nicht auf zufriedenstellende Weise gelöst werden. Seit Mitte der 1990er Jahre führte der Mangel an Investitionen in Teilen der EU (insbesondere in den relativ neuen Mitgliedstaaten) zu einem sich selbst verstärkenden Rückgang des Sektors, da der Verfall von Infrastruktur und Fahrzeugen die Eisenbahn unattraktiv machten, insbesondere angesichts der aufgrund des wachsenden Wohlstands starken Zunahme des Pkw-Bestands. Kraftfahrzeuge haben einen wichtigen Anteil am Stadtverkehr. 59 % der Europäer benutzen niemals Vorstadtzüge. Vor diesem Hintergrund und bei einer Urbanisierungsrate der EU-27 von 75 % ergibt sich ein enormes Marktentwicklungspotenzial bei den Vorort- und Regionalschienenverkehrsdiensten, insbesondere angesichts immer häufigerer Engpässe auf den Straßen¹³.

2. WO STEHEN WIR HEUTE?

Da unser Ziel die Schaffung eines Binnenmarktes für den Schienenverkehr und damit eines effizienteren und stärker am Kunden orientierten Eisenbahnsektors war, wurden in den ersten EU-Rechtsvorschriften die Grundsätze für einen effizienteren Schienenverkehr festgeschrieben, der u. a. durch die schrittweise Öffnung der Märkte, die Einrichtung voneinander unabhängiger Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber sowie die buchmäßige Trennung zwischen diesen erreicht werden sollte. Seit dem Jahr 2000 wurden diese Grundsätze nach und nach in die Praxis umgesetzt, nicht zuletzt durch die Annahme von drei aufeinanderfolgenden Paketen von EU-Vorschriften. Der Verkehrsträgeranteil der

⁶ SWD(2012) 246 final/2.

⁷ SDG-Bericht „Further action at European Level (2012)“.

⁸ Everis-Studie über Regulierungsoptionen bei der Marktöffnung (2010).

⁹ SDG-Bericht „Further action at European Level (2012)“.

¹⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_388_en.pdf.

¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf.

¹² http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm.

¹³ Folgenabschätzung für inländische Schienenpersonenverkehrsmärkte.

Schiene ist jedoch weiterhin gering, teilweise aufgrund mangelnder Eignung (z. B. für viele kurze Strecken innerhalb der Stadt wie Fahrten zum Supermarkt), aber auch aufgrund von Hindernissen für den Markteintritt, die Wettbewerb und Innovation schaden.

2012 wurden diese Vorschriften zum Teil vereinfacht, konsolidiert und durch die Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums¹⁴ unterstützt, mit der die bestehenden Bestimmungen über Wettbewerb, Regulierungsaufsicht und Finanzarchitektur des Eisenbahnsektors gestärkt wurden. Die Befugnisse der nationalen Regulierungsstellen werden erweitert und die Rahmenbedingungen für Investitionen in den Schienenverkehr verbessert. Außerdem wird für einen gerechteren Zugang zur Bahninfrastruktur und zu schienenverkehrsbezogenen Leistungen gesorgt. Die Richtlinie trat am 15. Dezember 2012 in Kraft und muss bis Mitte 2015 umgesetzt werden.

Parallel zur Marktöffnung wurden Interoperabilität und Sicherheit der nationalen Netze durch andere EU-Maßnahmen verbessert. Es soll ein stärker europäisch ausgerichtetes Konzept im Eisenbahnsektor verfolgt werden, um den grenzüberschreitenden Verkehr zu erleichtern und so die Schiene in die Lage zu versetzen, ihren Wettbewerbsvorteil bei großen Entfernungen zu nutzen, und um den Eisenbahnausrüstungsherstellern einen Binnenmarkt mit niedrigeren Kosten zu bieten. So soll die Initiative „Shift2Rail“¹⁵ durch die Förderung bahnbrechender Innovationen bei Schienenfahrzeugen im Personenverkehr, im Güterverkehr, bei Verkehrsmanagementsystemen und bei der Schieneninfrastruktur einen Beitrag zur Entwicklung der Schiene als Verkehrsträger leisten.

Große Summen wurden bereits in die Schieneninfrastruktur investiert. Mit der neuen TEN-V-Politik¹⁶ soll ein höchst effizientes europäisches Verkehrsnetz mit starken zentralen Schienenverkehrsachsen erreicht werden. Die Kommission hat für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen ein neues Finanzierungsinstrument für Infrastrukturen vorgeschlagen, das diese Prioritäten unterstützt: die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF)¹⁷. Die neue EU-Infrastrukturstrategie enthält den notwendigen Rechtsrahmen und die Finanzierungsmechanismen für die Vervollständigung des Eisenbahnkernnetzes als Rückgrat für den Binnenmarkt. Infrastrukturinvestitionen sind unerlässlich, aber allein nicht ausreichend, um das Potenzial der Schiene auszuschöpfen. Hierfür müssen zusätzlich strukturelle Veränderungen stattfinden, damit die operative Effizienz und die Dienstleistungsqualität durch eine robustere und transparentere Leitungsstruktur und die Marktöffnung verbessert werden.

Anlässlich der Tagung des Europäischen Rates vom 28. und 29. Juni 2012 schlossen die Staats- und Regierungschefs den „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“¹⁸, mit dem der Binnenmarkt zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung in den netzgebundenen Wirtschaftszweigen durch die Beseitigung von Barrieren vertieft werden soll. Die Kommission nannte daher bei der Annahme der Binnenmarktakte II im Oktober 2012¹⁹ das vierte Eisenbahnpaket als zentrale Initiative zur Schaffung von Wachstum in der EU.

Dieses Paket wurde erarbeitet, um die verbleibenden Hindernisse zu beseitigen, die dem einheitlichen europäischen Eisenbahnraum entgegenstehen.

¹⁴ Richtlinie 2012/34/EU.

¹⁵ <http://www.unife.org/page.asp?pid=194>.

¹⁶ KOM (2011) 650 endg./2.

¹⁷ KOM(2011) 665 endg.

¹⁸ EUCO 76/12, EUCO 156/12.

¹⁹ KOM(2012) 573 endg.

3. WAS BRINGT DIE ZUKUNFT?

3.1 Gestaltung der Leitungsstrukturen im Infrastrukturbereich

In einigen Teilen der Welt (insbesondere in Nordamerika) existieren zwar konkurrierende Eisenbahn-Infrastrukturen, weite Teile des EU-Netzes wurden jedoch als länderspezifische Netze (ein Netz pro Land) konzipiert. Voraussetzung für eine effiziente Nutzung der Infrastrukturen ist eine intensive Nutzung. Infrastrukturen in der EU sind natürliche Monopole, und dies dürfte so bleiben. Die bestehenden EU-Rechtsvorschriften verlangen daher eine gewisse Trennung zwischen den IB, die die Netze betreiben, und den EVU, die auf diesen Schienenverkehrsdienste anbieten, damit eine faire und gleiche Behandlung aller EVU gewährleistet ist. Eine vollständige Unabhängigkeit zwischen Entgelterhebung und Kapazitätszuweisung ist vorgeschrieben, da diese für die Gewährleistung gleicher Zugangsbedingungen entscheidend sind.

Als natürliche Monopole reagieren IB jedoch nicht immer auf die Bedürfnisse des Marktes und die Reaktionen der Nutzer zeigen, dass die gegenwärtigen Leitungsstrukturen nicht genügend Anreize für IB bieten, um den Nutzerbedürfnissen gerecht zu werden. Insbesondere im Fall von IB in Holdingstrukturen äußern neue Marktteilnehmer deutliche Kritik dahingehend, dass IB zuweilen die Zugangsentgelte für Strecken und Bahnhöfe bei Personenverkehrsdiensten gegenüber den von etablierten Unternehmen zu zahlenden Entgelten erheblich erhöhten.

Informationsasymmetrien führen zu Wettbewerbsvorteilen für etablierte Unternehmen, und es besteht fortlaufend die Gefahr der Quersubventionierung, da keine vollständige finanzielle Transparenz gegeben ist. Ein Beispiel für eine solche Vorteilsgewährung ist der öffentliche Dienstleistungsauftrag, den die Deutsche Bahn (DB) für Schienenverkehrsdienste in Sachsen-Anhalt erhielt, wobei sich ihre Tochtergesellschaft DB Regio für 15 Jahre verpflichtete, einen eventuellen Anstieg der Entgelte für den Schienenzugang auszugleichen²⁰. Die durch höhere Zugangsentgelte für das EVU entstehenden zusätzlichen Kosten würden auf der Ebene der Holding durch die höheren Einnahmen aus ebendiesen Entgelten, die vom IB erhoben werden, gedeckt. Ein solcher Ausgleich ist nur bei integrierten Eisenbahnunternehmen möglich.

Durch die bestehenden Anforderungen in Bezug auf die Trennung lassen sich Interessenkonflikte nicht verhindern, und über Funktionen, die bisher nicht als wesentlich definiert wurden (wie Investitionsplanung, Finanzierung und Instandhaltung) kam es bereits zur Diskriminierung neuer Marktteilnehmer. So sanktionierte die italienische Wettbewerbsbehörde Ferrovie dello Stato (FS) und verhängte eine Geldbuße in Höhe von 300 000 EUR, nachdem sie festgestellt hatte, dass FS über seine Tochtergesellschaften eine ‚komplexe und einheitliche Strategie‘ angewandt hatte, um Arenaways (einen Wettbewerber, der sich zum Zeitpunkt des Beschlusses im Konkurs befand) zwischen 2008 und 2011 von der profitablen Strecke zwischen Mailand und Turin fernzuhalten²¹. Ebenso belegte die französische Wettbewerbsbehörde vor Kurzem die SNCF mit einer Geldbuße von 60,9 Mio. EUR wegen verschiedener wettbewerbswidriger Praktiken im Anschluss an die Öffnung des französischen Schienengüterverkehrsmarktes 2006. Als beauftragter Infrastrukturmanager sammelte die SNCF vertrauliche Informationen bezüglich der Anträge ihrer Konkurrenten für

²⁰ Folgenabschätzung zur Governance.

²¹ Folgenabschätzung zur Governance.

Zugstrecken und verwendete sie im wirtschaftlichen Interesse ihrer Tochtergesellschaft SNCF Fret, die im Güterverkehr tätig ist²².

Im Rahmen des derzeitigen Systems gibt es keine Anreize für eine europaweite und intermodale Zusammenarbeit. Wir benötigen in der EU ein Eisenbahnkernsystem, mit dem positive Netzwirkungen maximiert werden. Mit der derzeitigen TEN-V-Politik der Kommission, dem neuen Vorschlag für die Fazilität „Connecting Europe“ und den bestehenden Vorschriften für Korridore im Schienengüterverkehr²³ sollen Kapazität, Effizienz und Attraktivität für die Kunden erhöht werden; die möglichen Vorteile dieser Maßnahmen können aber nur dann in vollem Umfang zum Tragen kommen, wenn die Hindernisse für einen effizienten Betrieb der IB aus dem Weg geräumt werden und IB eine wirklich europäische Dimension erreichen.

Es hat sich gezeigt, dass die bestehenden Trennungsvorgaben zur Gewährleistung der Unabhängigkeit von IB schwer um- und durchzusetzen sind. Derzeit ist der Gerichtshof der Europäischen Union mit mehreren Vertragsverletzungsverfahren befasst. Da die geltenden Rechtsvorschriften nicht ausreichen, um das Risiko von Interessenkonflikten und Wettbewerbsverzerrungen aus dem Weg zu räumen, müssen neue Rechtsvorschriften erlassen werden.

Es wurde auch Kritik dahingehend laut²⁴, dass bestehende Regelungen zu einem ineffizienten Betrieb und unangemessenen langfristigen Investitionsentscheidungen führen können. Nach Auffassung der Kommission geht aus diesen Studien nicht hervor, dass eine Trennung *zwangsläufig* ineffizient ist. Sie zeigen jedoch, dass im Interesse der Effizienz Infrastrukturbetreiber für alle Kernaufgaben des Infrastrukturbetriebs zuständig sein müssen, von der langfristigen Investitionsplanung über Zeitplanung und Zugleitung in Echtzeit bis zur Wartung. Ebenso ist eine geeignete Zusammenarbeit zwischen dem IB und *allen* eine bestimmte Strecke nutzenden EVU zu erleichtern, so dass durch ordnungsgemäße Governance-Strukturen eine Angleichung der Interessen einer wachsenden Zahl von Akteuren in einem offenen Markt gewährleistet wird.

Mehrere etablierte Betreiber legten Studien vor mit dem Ziel, nachzuweisen, dass integrierte Eisenbahnunternehmen ein beträchtliches Wachstum auf dem Markt erreichen können. Dieser Aspekt ist jedoch abzuwägen gegenüber starken Bedenken hinsichtlich der Gefahr, dass EVU mit einer marktbeherrschenden Stellung auf ihrem „Heimatmarkt“, die durch integrierte Strukturen geschützt ist, finanzielle Vorteile und damit einen unlauteren Wettbewerbsvorteil in anderen Teilen der EU oder im inländischen Wettbewerb mit neuen Marktteilnehmern erhalten könnten. Die Beibehaltung der nationalen Märkte als Systeme, die von integrierten etablierten Unternehmen beherrscht werden, würde auch die Entwicklung europaweiter Langstreckendienste behindern.

Die Kommission schlägt eine Änderung der Richtlinie zur Schaffung des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums vor, um zu gewährleisten, dass IB alle Aufgaben für einen optimalen, effizienten und nicht diskriminierenden Betrieb der Infrastruktur erfüllen können. Da dies die einfachste und effizienteste Lösung zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Verkehrsunternehmen ist, schlägt die Kommission eine institutionelle Trennung von Infrastrukturbetrieb und Verkehrsdiensten vor. Für die Fälle, in

²² Beschluss 12-D-25 vom 18. Dezember 2012.

²³ Verordnung (EWG) Nr. 913/2010.

²⁴ EVES-Rail: Economic effects of Vertical Separation (Nov. 2012).
Realising the potential of GB Rail (Sir Roy McNulty, Mai 2011).

denen die Mitgliedstaaten bestehende Holdingstrukturen aufrechterhalten wollen, die den Infrastrukturbetrieb umfassen, wird vorgeschlagen, strenge Maßnahmen zum Schutz der Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers zu ergreifen, die die Überprüfung durch die Kommission vorsehen, damit sichergestellt ist, dass für alle Eisenbahnunternehmen wirklich gleiche Ausgangsbedingungen existieren.

Es werden gemeinsame Regeln für die Leitungsstrukturen von IB eingeführt, nach denen alle EVU gleich behandelt werden und sichergestellt ist, dass die Behörden und die Nutzer der Infrastrukturen bei der Vorbereitung der für sie relevanten Entscheidungen auf angemessene Weise einbezogen werden. IB werden eine Stelle zur Koordinierung mit EVU, Nutzern und Behörden einrichten müssen, wodurch diese zu zentralen Akteuren bei der Investitionsplanung und den Bemühungen um Effizienzgewinne werden. Es werden wirtschaftliche Anreize und Leistungsindikatoren zur Messung und Verbesserung der Effizienz von IB eingeführt, und schließlich wird ein europäisches Netz von IB zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingerichtet, wobei den Verkehrsströmen entlang den Schienengüterverkehrskorridoren und den Strecken des internationalen Personenverkehrs besondere Aufmerksamkeit gilt.

3.2 Öffnung der Märkte für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste

Damit die Schiene für die Kunden zu einer attraktiveren Wahl wird und eine Verkehrsverlagerung unterstützt wird, müssen Dienstleistungsqualität und Effizienz verbessert werden. Beim Einsatz der knappen öffentlichen Mittel kann ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht werden.

Obwohl die Schienengüterverkehrsmärkte bereits seit Januar 2007²⁵ und die internationalen Personenverkehrsdienste seit 1. Januar 2010²⁶ vollständig für den Wettbewerb geöffnet sind, bleiben die Märkte für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste weitgehend geschlossen und bilden Bastionen nationaler Monopole²⁷.

Die Gewährleistung hochwertiger, integrierter Dienste mit Vorteilen für die Gesellschaft insgesamt und geringeren externen Auswirkungen im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern wird nach wie vor erfordern, dass ein großer Anteil der Schienenverkehrsdienste in der EU (66 % der Personenkilometer) im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge erbracht und von den Mitgliedstaaten, regionalen oder lokalen Behörden subventioniert wird.

Die Beseitigung der bestehenden rechtlichen Hindernisse dadurch, dass ausschließlich ein offener Zugang zulässig wäre, hätte nur relativ begrenzte Auswirkungen, da die meisten inländischen Dienste im Rahmen von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen erbracht werden. Die Frage des Wettbewerbs auf den inländischen Märkten sollte deshalb auf zwei Ebenen geregelt werden: durch Wettbewerb „auf dem Markt“ für die Dienstleistungen, die im Rahmen des offenen Zugangs erbracht werden können, und durch Wettbewerb „um den Markt“, damit eine transparente und kostengünstige Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge ermöglicht wird, wie sie heute in einigen Mitgliedstaaten bereits existiert.

Die bestehenden Vorschriften bieten den zuständigen Behörden weitreichende Möglichkeiten, öffentliche Dienstleistungsaufträge im Eisenbahnsektor direkt zu vergeben und so

²⁵ Richtlinie 2004/51/EG zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG.

²⁶ Richtlinie 2007/58/EG zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG.

²⁷ Das Vereinigte Königreich, Deutschland, Schweden und Italien haben ihre Inlandsmärkte unilateral geöffnet.

Ausschreibungsverfahren zu vermeiden (die bei allen übrigen Verkehrsträgern des öffentlichen Verkehrs für diese Aufträge generell vorgeschrieben sind)²⁸. Direkt vergebene öffentliche Dienstleistungsaufträge decken 42 % aller Personenkilometer in der EU ab²⁹, was mit dazu beiträgt, dass in 16 von 25 Mitgliedstaaten mit einem Eisenbahnsystem der etablierte Betreiber über 90 % der Marktanteile innehat³⁰.

Der Wettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen in Deutschland, Schweden und den Niederlanden hat gezeigt, dass Ausschreibungen für die zuständigen Behörden zu Einsparungen (zuweilen von 20-30 %) führen³¹, die reinvestiert werden können, um die Dienstleistung zu verbessern, oder anderweitig verwendet werden können. In anderen liberalisierten Märkten wie Schweden und dem Vereinigten Königreich sind Verbesserungen bei der Qualität und der Verfügbarkeit der Dienste zu verzeichnen und die Kundenzufriedenheit nimmt jedes Jahr zu. Die Anzahl der Fahrgäste stieg um mehr als 50 % in zehn Jahren. Verbesserte Dienste würden den Kunden eindeutig Vorteile und dem Steuerzahler Einsparungen von 30 bis 40 Mrd. EUR bringen³².

Einige Akteure geben an, dass der fehlende Zugang zu Schienenfahrzeugen (Zügen) eines der größten Hindernisse für neue Marktteilnehmer ist. In mindestens acht Mitgliedstaaten sind nach wie vor in erster Linie die etablierten Eisenbahnunternehmen Eigentümer von Fahrzeugen und nicht in der Lage oder nicht bereit, diese unter attraktiven kommerziellen Bedingungen bereitzustellen. So beschwerten sich z. B. in Österreich mehrere neue Marktteilnehmer bei der nationalen Regulierungsbehörde Schienen-Control, dass die ÖBB überflüssige Schienenfahrzeuge verschrotteten oder ausschließlich an außerhalb Österreichs tätige EVU verkauften (unter der Bedingung, dass diese sie nicht an neue Marktteilnehmer in Österreich weiterverkaufen).

Für obligatorische Fahrscheinsysteme etablierter nationaler Unternehmen, wie sie in Deutschland und der Tschechischen Republik existieren, werden Provisionen von bis zu 25 % auf den gesamten Fahrscheinverkauf berechnet. Eine solche Diskriminierung behindert neue Markteintritte. Erstattungen für neue Marktteilnehmer können in einigen Mitgliedstaaten bis zu zwei Jahre dauern, während in anderen Ländern die Zahlungen innerhalb von acht Tagen mit einer Provision von 1,5 % geleistet werden³³.

Zur Beseitigung rechtlicher Hindernisse schlägt die Kommission die Änderung der Richtlinie zur Schaffung des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums vor, um die Märkte für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste zu öffnen, wobei es die Möglichkeit geben soll, den Zugang zu beschränken, wenn das wirtschaftliche Gleichgewicht eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags gefährdet ist.

Durch die Änderung der Verordnung über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen für öffentliche Verkehrsdienste auf Schiene und Straße³⁴ will die Kommission die Ausschreibung öffentlicher Dienstleistungsaufträge ab Dezember 2019 vorschreiben. Der Umfang dieser Verträge und die zugrunde liegenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sind im Einklang mit Kriterien auf der Grundlage allgemeiner Grundsätze des AEU-Vertrags noch festzulegen. Um zu vermeiden, dass durch Aufträge mit einem zu großen geografischen Geltungsbereich Märkte abgeschottet werden, schlägt die Kommission eine flexible Festlegung des maximalen Auftragsvolumens vor. Ein Schwellenwert, unterhalb dessen

²⁸ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007.

²⁹ Folgenabschätzung für inländische Schienenpersonenverkehrsmärkte.

³⁰ Marktanteil von unter 50 %: nur im Vereinigten Königreich, in Schweden und in Estland.

³¹ Folgenabschätzung für inländische Schienenpersonenverkehrsmärkte.

³² SDG-Bericht.

³³ Folgenabschätzung für inländische Schienenpersonenverkehrsmärkte.

³⁴ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und 1107/70.

Aufträge direkt vergeben werden können, wird es den zuständigen Behörden ermöglichen, kein Ausschreibungsverfahren zu organisieren, wenn die erwarteten Einsparungen an öffentlichen Mitteln nicht größer sind als die Kosten einer Ausschreibung. Nach der Veröffentlichung dieses Legislativpakets direkt vergebene Aufträge dürfen nicht länger laufen als bis zum 31. Dezember 2022.

Damit sichergestellt ist, dass die Mitgliedstaaten und regionale/lokale öffentliche Auftraggeber öffentliche Dienstleistungsaufträge auf kohärente, integrierte und effiziente Weise vergeben, ist in den vorgeschlagenen Bestimmungen die Verpflichtung für die zuständigen Behörden vorgesehen, Pläne für den öffentlichen Verkehr zu erstellen, in denen die Ziele der Politik für den öffentlichen Personenverkehr mit allgemeinen Angebotsvorgaben für diesen Verkehrsbereich festgelegt sind. Diese Pläne sollten im Einklang mit den Anforderungen der Aktionspläne für die urbane Mobilität³⁵ erstellt werden. Etwaige zusätzliche Verwaltungslasten für die zuständigen Behörden im Zusammenhang mit den Ausschreibungen werden normalerweise durch die erwarteten Einsparungen bei den Subventionen aufgewogen. Um größtmögliche Transparenz zu gewährleisten, werden die zuständigen Behörden verpflichtet sein, potenziellen Bietern für öffentliche Dienstleistungsaufträge bestimmte operationelle, technische und finanzielle Daten zur Verfügung zu stellen, damit diese ein fundiertes Angebot erstellen können. Dies dient der Qualität des Wettbewerbs und dem Bürger.

Um Netzeffekte zu wahren, werden die Mitgliedstaaten, die zuständigen Behörden und die EVU ermutigt, integrierte Fahrscheinsysteme auf nationaler Ebene einzuführen, für die Nichtdiskriminierungsauflagen gelten.

In den Mitgliedstaaten, in denen keine gut funktionierenden Leasingmärkte für Schienenfahrzeuge existieren, werden die zuständigen Behörden verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen für einen diskriminierungsfreien Zugang zu geeigneten Fahrzeugen zu ergreifen, damit für öffentliche Dienstleistungsaufträge eine hohe Bestreitbarkeit auf dem Markt gegeben ist.

So werden diese Vorschläge die Verlagerung des Straßen- und Luftverkehrs auf die Schiene fördern, zu einem besseren Preis-Leistungs-Verhältnis beim Einsatz öffentlicher Mittel führen und die Marktöffnung, die im Güterverkehr, im internationalen Personenverkehr und auf anderen Verkehrsmärkten bereits erreicht wurde, vervollständigen.

3.3 Interoperabilität und Sicherheit

Statistisch gesehen ist die Bahn pro Fahrgastkilometer weitaus sicherer als der Straßenverkehr (62 Unfalltote im Jahr 2010 gegenüber 31 000 auf den Straßen der EU³⁶), und sie hat sich in den letzten zehn Jahren weiter verbessert. Eine Verkehrsverlagerung würde daher Vorteile in Bezug auf die Sicherheit bringen.

Das derzeitige System technischer Normen und Genehmigungen bietet zwar große Sicherheit, ist jedoch aufgespalten zwischen der Europäischen Eisenbahngesellschaft (ERA) und den nationalen Behörden, was übermäßige Verwaltungskosten und Marktzugangsbarrieren, insbesondere für neue Marktteilnehmer und Schienenfahrzeughersteller, verursacht. Vor allem bestehen nationale technische Vorschriften und Sicherheitsvorschriften neben den technischen Interoperabilitätsspezifikationen (TSI) der EU weiter, was für die EVU die

³⁵ KOM(2009) 490 endg.

³⁶ Eurostat-Daten.

Verfahren unnötig kompliziert macht. Die ERA geht davon aus, dass es zur Zeit über 11000 dieser Regeln in der EU gibt³⁷.

Die Verfahren für die Genehmigung neuer Schienenfahrzeuge können bis zu zwei Jahre dauern und bis zu 6 Mio. EUR kosten; demgegenüber ist die Zulassung von Luftfahrzeugen wesentlich rascher und kostengünstiger. Aus den Zahlen der Unternehmen geht hervor, dass die Kosten der Genehmigungsverfahren bis zu 10 % der Ausgaben für Lokomotiven je Land ausmachen können, so dass sich die Genehmigungskosten der Fahrzeuge bei einem Einsatz in bis zu drei Mitgliedstaaten auf 30 % des Kaufpreises belaufen können.

Zur Erlangung von Sicherheitsbescheinigungen müssen die EVU außerdem Zahlungen an die nationalen Sicherheitsbehörden leisten. Die Kosten beliefen sich in einigen Fällen auf zwei Personenjahre und bis zu 70 000 EUR für Verwaltungs- und Beratungsaufwand³⁸. Eine ausufernde Bürokratie beim Markteintritt ist besonders beschwerlich für neue EVU. Diese leiden stärker unter komplizierten Verfahren und Verzögerungen, denn ihre personellen und finanziellen Mittel sind begrenzt.

Die nationalen Sicherheitsbehörden gehen bei Fahrzeuggenehmigung und Sicherheitsbescheinigung sehr unterschiedlich vor, und Fristen für die Ausstellung von Bescheinigungen und Genehmigungen werden von einigen Sicherheitsbehörden durch die Anforderung zusätzlicher Unterlagen und Prüfungen systematisch unterlaufen.

Zur Verwirklichung des Potenzials des Binnenmarktes ist ein höheres Maß an Harmonisierung auf EU-Ebene erforderlich. Daher schlägt die Kommission eine Überarbeitung der ERA-Verordnung vor, um der Agentur die Befugnis zur Genehmigung des Inverkehrbringens von Fahrzeugen und zur Ausstellung von Sicherheitsbescheinigungen für EVU zu übertragen. Die rechtliche Verantwortung läge bei der ERA, diese wäre jedoch in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Sicherheitsbehörden tätig. Gleichzeitig würde sie eine größere Rolle bei der Überwachung der nationalen Vorschriften und der nationalen Sicherheitsbehörden sowie für die Unterstützung der Einführung des Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems (ERTMS) spielen. Die vorgeschlagenen Änderungen der Aufgaben der ERA werden sich auch in Änderungen der Richtlinien für die Interoperabilität und die Sicherheit im Eisenbahnverkehr niederschlagen, womit sich Gelegenheit zur Klärung und Vereinfachung der geltenden Bestimmungen, zur Konsolidierung der bisherigen Änderungen und zur Aktualisierung der Vorschriften ergibt. Daneben werden Leitungsstruktur und interne Arbeitsweise der ERA verbessert und mit der kürzlich angenommenen gemeinsamen Erklärung und dem gemeinsamen Konzept für die dezentralen Agenturen der EU in Einklang gebracht³⁹.

Ziel dieser Vorschläge sind eine 20%ige Verringerung der Zeit bis zum Markteintritt für neue EVU sowie eine 20%ige Verringerung der Kosten und der Dauer des Genehmigungsverfahrens für Fahrzeuge. Hierdurch dürften sich Einsparungen in Höhe von 500 Mio. EUR über fünf Jahre ergeben⁴⁰, und der Wettbewerbsvorteil und die führende Position der europäischen Eisenbahnbranche auf dem Weltmarkt dürften gestützt werden.

3.4 *Die soziale Dimension*

³⁷ Folgenabschätzung zu Interoperabilität und Sicherheit.

³⁸ Folgenabschätzung zu Interoperabilität und Sicherheit.

³⁹ Rat der EU (2012) 11450/12.

⁴⁰ Folgenabschätzung zu Interoperabilität und Sicherheit.

In den nächsten zehn Jahren wird sich der Eisenbahnsektor gleichzeitig den Herausforderungen einer alternden Erwerbsbevölkerung und den Auswirkungen der Marktöffnung auf die Effizienz stellen müssen. Fast 30 % des gesamten Eisenbahnpersonals werden in den kommenden zehn Jahren in den Ruhestand treten⁴¹, was zu Personalmangel führen wird. Gleichzeitig könnten in mehreren EVU im Interesse der Produktivitäts- und Effizienzsteigerung Umstrukturierungen erforderlich sein. Die Trennung von IB und EVU wird dazu führen, dass kurzfristig mehr Menschen zusätzliche Aufgaben wahrnehmen müssen. Hier ist es wichtig, dass die Eisenbahnbranche in der Lage ist, ihre Attraktivität als Arbeitgeber für innovative und hochqualifizierte Berufe (mit angemessenem Vergütungsniveau) zu erhöhen.

Die erforderlichen Schutzmaßnahmen für Arbeitnehmer nach der Öffnung der Märkte sind in geltenden Rechtsvorschriften vorgesehen, z. B. in der Richtlinie zum Übergang von Unternehmen⁴², die die Bedingungen für die obligatorische Übertragung von Personal bei der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags und bei der Übertragung von Vermögensgegenständen wie Schienenfahrzeugen auf ein anderes EVU festlegt. Gemäß der Verordnung über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen können die zuständigen Behörden die Übertragung von Personal⁴³ und/oder die Festlegung von Normen und Kriterien bei der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags an ein anderes Unternehmen vorschreiben. Die Auswirkungen des offenen Marktzugangs werden sich wahrscheinlich nach und nach zeigen. Durch neue Marktteilnehmer werden Wachstum und Arbeitsmarktmöglichkeiten einen Aufschwung erfahren.

Über ihre europäischen Sozialpartnerorganisationen können europäische EVU an dem Ausschuss für den sozialen Dialog im Eisenbahnsektor teilnehmen.

Die Verfügbarkeit von gut ausgebildeten und hoch motivierten Arbeitskräften im Verkehrssektor ist für die Bereitstellung effizienter und wettbewerbsfähiger Verkehrsdienste äußerst wichtig. Wenn auf den Aspekt der Qualität der Arbeitsplätze nicht geachtet wird, ist nicht mit optimalen Fortschritten im Hinblick auf ein nachhaltiges Verkehrssystem zu rechnen. Dort, wo bereits Wettbewerb herrscht, hat er nicht zu einem Rückgang der Vergütungen im Eisenbahnsektor geführt⁴⁴. Beispiele aus offenen Märkten demonstrieren, dass neue Marktteilnehmer attraktive Vergütungen anbieten, um die besten Mitarbeiter für sich zu interessieren und ihre Dienste ausbauen zu können. Die Beschäftigungsquoten dürften nach der Marktöffnung nicht abnehmen, wie die Erfahrung in Mitgliedstaaten gezeigt hat, deren nationale Schienenverkehrsmärkte bereits vollständig geöffnet sind (Vereinigtes Königreich und Schweden)⁴⁵. Im Gegenteil: Das Beschäftigungsniveau war in Ländern mit geschlossenen Märkten stärker rückläufig. Die Steigerung der Produktivität und der Attraktivität der Schiene wird zu einer stärkeren Nachfrage und höheren Investitionen (z. B. in neue Schienenfahrzeuge) führen, wovon auch die Arbeitnehmer profitieren dürften.

4. DAS VIERTE EISENBAHNPAKET

Das vierte Eisenbahnpaket umfasst Vorschläge für Änderungsrechtsakte zu

- der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung),

⁴¹ Folgenabschätzung für inländische Schienenpersonenverkehrsmärkte.

⁴² Richtlinie 2001/23/EG.

⁴³ Über die Anwendung der Richtlinie 2001/23/EG hinaus.

⁴⁴ Folgenabschätzung für inländische Schienenpersonenverkehrsmärkte.

⁴⁵ Folgenabschätzung für inländische Schienenpersonenverkehrsmärkte.

- der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße,
- der Verordnung (EG) Nr. 881/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur,
- der Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft
- und der Richtlinie 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft
sowie den Vorschlag zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 1192/69 des Rates über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen.

5. DIE NOTWENDIGKEIT EINES INTEGRIERTEN STRATEGISCHEN ANSATZES

Die mangelnde Effizienz und Qualität einiger Eisenbahndienste ist hauptsächlich die Folge von geringem Wettbewerb, noch bestehenden Marktverzerrungen und suboptimalen Strukturen. In dem vierten Eisenbahnpaket, das einen ganzheitlichen Ansatz verfolgt, werden sowohl langwierige und kostspielige Verfahren als auch Marktzugangsbarrieren für neue Marktteilnehmer und unterschiedliche Marktzugangsregeln in den Mitgliedstaaten behandelt.

Die Initiativen des Pakets unterstützen sich gegenseitig, denn sie tragen alle zu einem effizienteren und stärker am Kunden orientierten Eisenbahnsektor und zur Erhöhung der Attraktivität der Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern bei. Sämtliche Maßnahmen erleichtern den Markteintritt neuer Unternehmen. Durch das Zusammenwirken der einzelnen Initiativen dürften Synergien erreicht werden. Die Wirksamkeit einer De-jure-Marktöffnung hängt davon ab, ob bestimmte „Rahmenbedingungen“ vorhanden sind und greifen, z. B. der nicht diskriminierende Zugang zur Infrastruktur, zu geeigneten Schienenfahrzeugen und zu Bahnhöfen sowie die Zugtrassenzuweisung einschließlich des Verkehrsmanagements. Damit der Erfolg der Marktöffnung sichergestellt ist, müssen die Vorteile von Netzwirkungen erhalten werden. Einige dieser Rahmenbedingungen werden Gegenstand der Initiativen im Zusammenhang mit der Marktöffnung für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste sein, andere werden im Rahmen des Vorschlags zur Verbesserung des Infrastrukturmanagements behandelt. Im Hinblick auf die Senkung der Zugangsbarrieren für neue Marktteilnehmer dürfte es Synergien geben (beim Abbau von Diskriminierung im Zusammenhang mit dem Zugang zu Infrastrukturen und bei der Vereinfachung der Verfahren für die Ausstellung von Sicherheitsbescheinigungen für EVU und von Fahrzeuggenehmigungen im Hinblick auf das Inverkehrbringen).

Mit diesen Änderungen wird sich der Wettbewerb intensivieren, es wird vollständige finanzielle Transparenz gewährleistet und die Gefahr der Quersubventionierung zwischen (häufig staatlich unterstützten) IB und Bahndiensten durch EVU wird nicht mehr bestehen. Die Änderungen dürften zu angemessenen Finanzierungsbedingungen führen und das Risiko von Interessenkonflikten verringern. Ein fairer Marktzugang und eine wachsende Zahl von Unternehmen werden letztlich zu neuer Geschäftstätigkeit und zusätzlichem Bahnverkehr führen. Der zunehmende Wettbewerbsdruck und die Spezialisierung der Marktteilnehmer dürften sich ferner positiv auf Produktivität und Effizienz auswirken und höhere Investitionen in die Schieneninfrastruktur zur Folge haben.

Durch die Kombination des „offenen Zugangs“ und der Ausschreibung öffentlicher Dienstleistungsaufträge wird die bereits erreichte Marktöffnung wie im Güterverkehr und im

internationalen Personenverkehr weiter ausgebaut werden können. Auf dem reiferen Güterverkehrsmarkt hat sich gezeigt, dass die Marktöffnung zu einem höheren Marktanteil der Schiene geführt hat. Der Vorschlag ist ein wichtiger Schritt zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums.

Stärkerer Wettbewerb dürfte die Attraktivität der Schiene erhöhen und dazu führen, dass der Sektor stärker auf die Bedürfnisse der Kunden eingeht, so dass die Eisenbahnunternehmen mit anderen Verkehrsträgern konkurrieren können. Durch die Hochgeschwindigkeits-Personenverkehrsdienste wird die Schiene gegenüber dem Luftverkehr konkurrenzfähiger, und der wachsende Marktanteil des Schienengüterverkehrs wird zur Erreichung der Klimaziele beitragen.

Durch das Wachstum des Eisenbahnsektors wird sich der Bedarf an qualifiziertem Personal in EVU und Serviceunternehmen, aber auch an Schienenfahrzeugen erhöhen, was wiederum neue Arbeitsplätze im Produktionssektor schaffen wird.

Eine erhöhte Effizienz der Verfahren zur Ausstellung von Sicherheitsbescheinigungen und Fahrzeuggenehmigungen, die Nichtdiskriminierung bei der Gewährung und Anerkennung von Sicherheitsbescheinigungen und Fahrzeuggenehmigungen in der gesamten EU sowie eine stärkere Kohärenz der nationalen Rechtsrahmen werden dazu beitragen, dass sich die Zeit bis zum Markteintritt für neue EVU verkürzt und an den Einzelfall angepasst ist.

Das vierte Eisenbahnpaket beinhaltet ein integriertes Konzept, das die Voraussetzungen für eine Zunahme des gesamten Schienenverkehrs schaffen wird; dieser wird – auf der Grundlage größerer Zuverlässigkeit und Effizienz – seinen Marktanteil erhöhen. Das Paket wird zu besseren Dienstleistungen führen und dafür sorgen, dass die Schiene ihr unzureichend genutztes Potenzial ausschöpfen und so zu einer echten und attraktiven Alternative werden kann.

Das vierte Eisenbahnpaket umfasst ferner

- den Bericht der Kommission über die Fortschritte im Bereich der Interoperabilität des Eisenbahnsystems;
- den Bericht der Kommission über das Profil und die Aufgaben des anderen Zugpersonals;
- den Bericht der Kommission über die Durchführung der Bestimmungen der Richtlinie 2007/58/EG zur Öffnung des Marktes für den internationalen Schienenpersonenverkehr;
- die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Folgenabschätzung für die Überarbeitung der ERA-Verordnung;
- die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Folgenabschätzung für die Marktöffnung für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste;
- die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Folgenabschätzung im Zusammenhang mit der Verwaltung der Eisenbahninfrastrukturen im einheitlichen europäischen Eisenbahnverkehrsraum.