

Bundesrat

Drucksache 725/95

27.10.95

EU - U - VP

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, die Durchführung der Richtlinie 91/440/EWG sowie über die zukünftigen Maßnahmen zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft

KOM(95) 337 endg.; Ratsdok. 10003/95

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 27. Oktober 1995 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 19. September 1995 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Verkehrsfragen" beraten.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt die Festlegung eines gemeinsamen Standpunktes des Rates im Februar 1996 an.

Hinweis: vgl. Drucksache 106/90 = AE-Nr. 900271.

**MITTEILUNG ÜBER DIE ENTWICKLUNG DER EISENBAHNUNTERNEHMEN DER
GEMEINSCHAFT**

**DURCHFÜHRUNG DER RICHTLINIE 91/440/EWG
ZUKÜNFTIGE MASSNAHMEN ZUR ENTWICKLUNG DER
EISENBAHNUNTERNEHMEN**

**VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE DES RATES
zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG vom 29. Juli 1991
zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft**

EINFÜHRUNG

1. Seit Annahme der Richtlinie 91/440 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft⁽¹⁾ sind im Aufbau und in der Organisation der Bahnen in der Europäischen Gemeinschaft zahlreiche Änderungen zu verzeichnen. Angesichts dieser Veränderungen und dem in der Richtlinie vorgesehenen Bericht über deren Durchführung hat die Kommission ein allgemeines Papier zu den Eisenbahnen mit folgenden Themenschwerpunkten ausgearbeitet:

TEIL 1 Bericht über die Durchführung der Richtlinie 91/440 über die Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft

TEIL 2 Zukünftige Maßnahmen zur Entwicklung der Eisenbahnen

TEIL 3 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft

2. Das Weißbuch der Kommission über die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik⁽²⁾ nennt eine Reihe von Bereichen, in denen die Gemeinschaft bereits tätig geworden ist bzw. tätig werden möchte. Zu folgenden Bereichen hat die Kommission inzwischen Vorschläge unterbreitet (u.a.):

- Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Eisenbahnunternehmen und Grundsätze für die Zuweisung von Fahrwegkapazität und für die Berechnung von Wegeentgelten⁽³⁾;
- transeuropäische Netze, insbesondere in Verbindung mit der Edinburgher Wachstumsinitiative⁽⁴⁾;
- Interoperabilität von Hochgeschwindigkeitszügen⁽⁵⁾;
- Forschungsaktivitäten auf dem Gebiet der Eisenbahnen, insbesondere in Verbindung mit Zugsteuerungs- und Zugsicherungssystemen, Infrastrukturkosten und Umschlaggeräten für den kombinierten Verkehr (Viertes Rahmenprogramm);

(1) Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, ABl. Nr. L 237 vom 24. 8.1991, S. 25.

(2) Die zukünftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik, KOM(92) 494 final.

(3) Richtlinie 95/18/EWG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Betriebsgenehmigungen an Eisenbahnunternehmen, ABl. Nr. L 143 vom 27. 6.1995, S. 70 und Richtlinie 95/19/EWG des Rates über die Grundsätze für die Zuweisung von Fahrwegkapazität und für die Berechnung von Wegeentgelten an Eisenbahnunternehmen und Grundsätze für die Zuweisung von Fahrwegkapazität und für die Berechnung von Wegeentgelten, ABl. Nr. L 143 vom 27. 6.1995, S. 75.

(4) Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (94) 106 vom 7. April 1994.

(5) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Interoperabilität des europäischen Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes, KOM (94) 107 vom 15. April 1994.

Desweiteren unternimmt die Kommission gegenwärtig eine allgemeine Prüfung der grundlegenden Probleme der externen Kosten im Verkehr. Diese Frage, die von großer Bedeutung für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnen ist, wird Inhalt eines Grünbuches sein. Im Hinblick auf die tragende Rolle der Eisenbahn hinsichtlich der Gewährleistung verträglicher Mobilität in der Gemeinschaft und auf die Notwendigkeit höherer Integration der Verkehrsdienste, arbeitet die Kommission auch an der Vorbereitung einer Mitteilung über das Bürgernetz, welches sich des Problems der Gewährleistung von angemessenen und leistungsfähigen, gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen im gemeinschaftsweiten Personenverkehr annimmt. Dieses umfassende Paket wird mit großer Wahrscheinlichkeit von nicht unbedeutender Wichtigkeit bei der Verwirklichung einer leistungsfähigen Eisenbahn sein. In diesem weiteren Rahmen sollte auch der Vorschlag gesehen werden, der Teil dieser Mitteilung ist.

TEIL I

DIE DURCHFÜHRUNG DER RICHTLINIE 91/440/EWG DES RATES ZUR ENTWICKLUNG DER EISENBAHNUNTERNEHMEN DER GEMEINSCHAFT

1. Kernpunkte der Richtlinie 91/440/EWG sind:

- die Unabhängigkeit der Geschäftsführung der Eisenbahnunternehmen,
- die Trennung zwischen dem Betrieb der Infrastruktur und der Erbringung von Verkehrsleistungen,
- die finanzielle Sanierung der einzelstaatlichen Eisenbahnunternehmen,
- der Zugang zur Eisenbahninfrastruktur.

Auf diese Punkte wird weiter unten näher eingegangen. Es lohnt sich jedoch, zunächst einen Blick auf die jüngsten Entwicklungen im Eisenbahnverkehr zu werfen. Die in Anhang A befindlichen Tabellen enthalten einige statistische Eckdaten. Es zeigt sich, daß die Eisenbahnen alles in allem weiterhin Boden bei den Marktanteilen verlieren. Abgesehen von einzelnen Hoffnungsschimmern, insbesondere im Hochgeschwindigkeitsverkehr, ist die Lage durch ein gleichgebliebenes oder geschrumpftes Verkehrsaufkommen, rückläufige Marktanteile und wachsende finanzielle Defizite gekennzeichnet. Die Eisenbahnen haben weiter Marktanteile an den Straßenverkehr verloren und dessen Bedeutung wuchs weiter an. Es ist bemerkenswert, daß in den Ländern in denen die Eisenbahnen 1970 noch einen bedeutenden Marktanteil (über 25%) hielten, dieser bis 1993 um 50% gesunken ist. Im Falle Belgiens, Deutschlands und Frankreichs lag die Ursache teilweise im Niedergang der Grundstoffindustrien. Dieser Faktor darf jedoch nicht die wahre Grundlage dieser Situation verdecken, daß nämlich Straßenverkehrsunternehmen erfolgreich ihre Kosten senken konnten und gleichzeitig die Qualität erhöhten. Den Anlaß dafür gaben eine Reihe von Faktoren unter ihnen auch der Erfolg der Gemeinsamen Verkehrspolitik, die in diesem Sektor Liberalisierungsmaßnahmen gesetzt und protektionistische nationale Hemmnisse abgebaut hat. Wenn die Eisenbahnen Vorteile aus einem ähnlichen Wandel erzielen wollen, besteht eindeutig Handlungsbedarf.

2. Bislang haben Dänemark, Deutschland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich (außer für den Ärmelkanaltunnel) die Richtlinie in vollem Umfang in innerstaatliches Recht umgesetzt. In Frankreich wurde ein entsprechendes Gesetz verabschiedet. Sechs weitere Mitgliedstaaten haben die Richtlinie zum Teil umgesetzt. Beträchtliche Fortschritte haben die Mitgliedstaaten im großen und ganzen auf dem Gebiet der rechtlichen Unabhängigkeit der Eisenbahnunternehmen erzielt, die jedoch nicht immer gleichbedeutend mit einer echten Eigenständigkeit der Bahnverwaltung ist, sowie bei der Trennung zwischen Infrastrukturbetrieb und der Erbringung von Verkehrsleistungen. Die meisten Probleme bereiten die Bestimmungen über den Zugang zur Infrastruktur, wenn gleich die vom Rat kürzlich beschlossene Richtlinie über die Zuweisung von Fahrwegkapazität viele Fragen im Zusammenhang mit dem Zugang und der Entgeltberechnung klären dürfte. Die vollständige Umsetzung dürfte somit in allen Mitgliedstaaten rasch erfolgen. (Ausführungen in Anhang B).
3. Hinsichtlich der Unabhängigkeit der Geschäftsführung der Eisenbahnunternehmen zielte die Richtlinie vor allem darauf ab, der Geschäftsführung ein ausreichendes Maß an Unabhängigkeit zu verschaffen, um leistungsorientiert zu arbeiten. In den Artikeln 4 und 5 werden daher mehrere Gebiete genannt, auf denen die Unternehmen uneingeschränkt verantwortlich sein sollen. Die Resultate sind unterschiedlich. In einigen Mitgliedstaaten sind hier erhebliche Fortschritte erzielt worden, in anderen weniger. Sie unterliegen beispielsweise noch immer strenger politischer Kontrolle und haben nicht wirklich die

Möglichkeit, die Geschäfte leistungsorientiert zu führen. Dies gilt insbesondere für den Personenverkehrsbereich, da die Bahnen eine Reihe von kommerziell nicht lohnenden Diensten erbringen müssen. Die Kommission ist sich der Probleme bei der Schaffung autonomer Unternehmen bewußt. Sie hat Verständnis dafür, daß es schwer fällt, zwischen Einmischung in das Management und dem legitimen Wunsch des Staates zu trennen, diesen wichtigen öffentlichen Versorgungsbetrieb im Auge zu behalten. Die unzulänglichen Fortschritte sind der Zukunft der Eisenbahnunternehmen jedoch potentiell abträglich. Das engere Zusammenwachsen der Gemeinschaft bedeutet, daß die großen Verkehrsunternehmen in der Lage sein müssen, schnell und leistungsorientiert nicht nur innerhalb ihrer Landesgrenzen, sondern gemeinschaftsweit zu reagieren. Bahnen, denen hierzu die nötige Eigenständigkeit fehlt, dürften gerade auf dem Markt für grenzüberschreitende Leistungen kaum erfolgreich mithalten können.

4. Ist es vor diesem Hintergrund überhaupt sinnvoll, die Beziehungen des Staates zu den Eisenbahnen weiter klären zu wollen? Um diese Frage zu beantworten, ist es wohl am zweckmäßigsten, sich die Ziele eines Staates im Zusammenhang mit Verkehrsunternehmen überhaupt zu betrachten. An erster Stelle steht die Pflicht zur Gewährleistung von Sicherheit. Die Eisenbahn hat in diesem Bereich einen guten Ruf, der anderen Landverkehrsträgern als Vorbild dienen sollte und den zu wahren die Mitgliedstaaten Anlaß haben. An zweiter Stelle ist die Erbringung wesentlicher gemeinwirtschaftlicher Dienstleistungen zu nennen. Die Eisenbahn spielt für viele Städte und ländliche Regionen eine zentrale Rolle, und die meisten Eisenbahnverkehrsleistungen müssen finanziell unterstützt werden. Diese Unterstützung ist für viele Personenverkehrsdienste, die zum Wohle der Allgemeinheit erbracht werden, von wesentlicher Bedeutung, weswegen die zuständigen Behörden zwar nicht am Tagesgeschäft interessiert sind, sehr wohl aber an der effizienten Durchführung dieser Dienste. An dritter Stelle sei die Rolle des Staates bei der Bereitstellung der Infrastruktur erwähnt. Es gibt zweifellos gute Gründe dafür, den Privatsektor stärker an der Finanzierung und dem Bau neuer Verkehrswege zu beteiligen, doch besteht für den Staat nach wie vor die Notwendigkeit, die Netzplanung im öffentlichen Interesse im Auge zu behalten. An letzter Stelle seien die allgemeinen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, z.B. im Zusammenhang mit Preisen und dem Wettbewerb genannt, die auch die Eisenbahnen betreffen. Hier sollte es keine Unterschiede zu anderen Versorgungsbetrieben geben. Überlegungen zur Verbesserung dieser Situation werden in Teil II gestellt.
5. Eine Trennung zwischen dem Betrieb der Infrastruktur und der Erbringung von Verkehrsleistungen muß gemäß der Richtlinie 91/440/EWG zumindest in der Rechnungsführung erfolgen. Dies ist in den meisten Mitgliedstaaten geschehen, allerdings auf unterschiedliche Art und Weise. Dänemark und Frankreich beispielsweise halten an einem vertikal integrierten, vom Staat unabhängigen System fest, Spanien bildet gesonderte Unternehmenseinheiten innerhalb der Eisenbahnen, Deutschland und die Niederlande gründen schrittweise gesonderte Organisationen für den Infrastrukturbetrieb und die Erbringung von Verkehrsleistungen, und das Vereinigte Königreich möchte den Infrastrukturbetreiber, angefangen bei Railtrack, privatisieren. Die Kommission untersucht, wie die Trennung in der Praxis funktioniert. Es sei darauf hingewiesen, daß sich anders als fast überall in Europa die Lage der schwedischen Eisenbahn deutlich verbessert hat, seitdem Fahrweg und Betrieb 1988 getrennt wurden und ein gerechtes System zur Anlastung der Infrastrukturkosten eingeführt worden ist⁽⁶⁾.

(6) Die schwedische Eisenbahn ist 1988 in zwei Sparten aufgeteilt worden. Ebenfalls seit 1988 wird eine Regelung zur Erhebung von Fahrweggebühren angewandt, die der für den Straßenverkehr ähnelt. Daß sich die Situation der schwedischen Bahn (Statens Järnvägar - SJ) kontinuierlich verbessert und das Unternehmen inzwischen schwarze Zahlen schreibt, ist unter anderem hierauf und auf ein leistungsfähigeres Management zurückzuführen.

6. Die finanzielle Lage der Eisenbahnen insgesamt hat sich seit 1991 nicht verbessert, obwohl einige Mitgliedstaaten gute Fortschritte bei der Neuorganisation ihrer Kapitalkonten erzielt haben. Bei vielen Eisenbahnen ist ein Zyklus aus neuen Entwicklungsprogrammen, vermehrten Anleihen, höheren finanziellen Belastungen für die Bedienung der Anleihen und (früher oder später) größeren Defiziten zu beobachten. Offen ist, inwieweit die höheren Defizite darauf zurückzuführen sind, daß der erwartete Return-on-investment ausgeblieben ist, oder auf eine unzulängliche Entschädigung für gemeinwirtschaftliche Dienste durch die öffentlichen Hände. Da die Neuregelung der Ausgleichsleistungen für im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbrachte Dienste (Verordnung 1893/91⁽⁷⁾) inzwischen seit zwei Jahren in Kraft ist, beabsichtigt die Kommission, ihre Funktionsweise zu überprüfen und gegebenenfalls Vorschläge zu unterbreiten. Hierzu will sie zunächst eine allgemeine Studie über die aktuelle finanzielle Lage der Eisenbahnunternehmen und über deren Einnahmen aus öffentlichen Quellen einleiten.
7. Die Zugangsrechte zur Eisenbahninfrastruktur lösen Interesse und Kontroversen aus. Einige Mitgliedstaaten haben die entsprechenden Bestimmungen nicht umgesetzt. Aus diesem und anderen Gründen haben verschiedene potentielle Marktteilnehmer Probleme bei der Einführung neuer Dienste gehabt: Es war für sie z.B. schwierig, rechtzeitig Informationen über die Verfügbarkeit und den Preis von Trassen und Traktionsleistungen zu erhalten. Bis jetzt haben nur wenige neue Anbieter ihre Tätigkeit aufgenommen, obwohl die bestehenden einzelstaatlichen Unternehmen zahlreiche neue Gruppierungen gebildet haben. Das Interesse gilt allerdings dem gesamten Güterverkehrsmarkt und nicht lediglich dem kombinierten Verkehr.

(7) Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, ABl. Nr. 169 vom 29.6.1991, S. 1.

TEIL 2

ZUKÜNFTIGE MASSNAHMEN ZUR ENTWICKLUNG DER EISENBAHNUNTERNEHMEN

Die Kommission beschloß bereits Vorschläge zu wichtigen Bereichen im Eisenbahnverkehr wie zB. Transeuropäische Netze, Interoperabilität und Forschung. Sie bereitet derzeit Mitteilungen über die Bereiche externe Kosten im Verkehr und das Bürgernetz (angemessene und leistungsorientierte gemeinwirtschaftliche Personenverkehrsdienste). Die nachstehenden Punkte müssen folglich in diesem weiten Rahmen gesehen werden.

1. **ZUGANGSRECHTE ZUR EISENBAHNINFRASTRUKTUR.** Die mit der Richtlinie 91/440/EWG geschaffenen Zugangsrechte für grenzüberschreitende Verkehrsleistungen beschränken sich auf internationale Gruppierungen von Eisenbahnunternehmen und auf Unternehmen, die Verkehrsleistungen im grenzüberschreitenden kombinierten Güterverkehr erbringen. Um die Möglichkeit zu berücksichtigen, daß neu in den Markt eintretende Unternehmen Eisenbahnverkehrsleistungen erbringen und mehrere Unternehmen denselben Fahrweg benutzen könnten, hat die Kommission Richtlinienvorschläge mit Bestimmungen über den Netzzugang unterbreitet. Diese Vorschläge wurden im Juni 1995 angenommen. Für die Zukunft bestehen bezüglich der Zugangsrechte im wesentlichen folgende Möglichkeiten:
 - Beibehaltung des Status quo, das heißt, Beschränkung des Rechts zur Erbringung von Verkehrsleistungen auf Unternehmen, die den Anforderungen der Richtlinie 91/440/EWG genügen;
 - vollständige Liberalisierung des Netzzugangs für den innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr;
 - Zwischenlösungen, z.B. freier Zugang für den grenzüberschreitenden Personenverkehr und für alle Güterverkehrsdienste.
2. Status quo würde bedeuten, daß zunächst einmal keine weiteren Fortschritte erzielt werden. Die Eisenbahnen verlieren indes nach wie vor Verkehre, und es ist unerläßlich, ihre Angebot gerade im internationalen Bereich wieder mit neuem Leben zu erfüllen. Neues Kapital und das Auftreten neuer Unternehmen würden den Eisenbahnen ebenso gut tun wie der davon ausgehende Anreiz für die bestehenden Unternehmen, wettbewerbsfähigere Leistungen anzubieten. Die im kombinierten Verkehr seit 1991 erzielten Fortschritte zeigen, daß schon die Möglichkeit des Auftretens neuer Marktteilnehmer die bestehenden Unternehmen zu besseren Leistungen stimuliert. Die bloße Beibehaltung des Status quo würde im übrigen der im Vertrag verankerten Verpflichtung zuwiderlaufen, eine auf dem Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit aufbauende gemeinsame Verkehrspolitik zu entwickeln. Das andere Extrem wäre die vollständige Liberalisierung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur. Hierbei wäre die Dienstleistungsfreiheit zwar sofort und in vollem Umfang verwirklicht. Ein derart rasches Vorgehen könnte jedoch Probleme in diesem äußerst komplexen und Jahre lang reglementierten Wirtschaftszweig schaffen.
3. Alles in allem erscheint eine Zwischenlösung gerechtfertigt, bei der Güterverkehrsleistungen überhaupt und grenzüberschreitende Personenverkehrsleistungen Zugang erhalten. Im Bereich des Güterverkehrs würde der Eintritt neuer Unternehmen und die Impulse, die davon auf die existierenden Unternehmen ausgehen, helfen, die Probleme bezüglich Qualität und unzureichender Investitionen zu lösen, die die Entwicklung wettbewerbsfähigerer Schienenverkehrsdienste behindern. Die Liberalisierung des Zugangs für grenzüberschreitende und innerstaatliche Güterverkehrsdienste ist nötig, um den Unternehmen zu ermöglichen, umfassende Dienste mit komplettem Logistikpaket anzubieten. Die künstliche Trennung des Güterverkehrsmarktes in einen liberalisierten

grenzüberschreitenden und einen monopolistischen internen Sektor würde Unternehmen entmutigen, neu in den Markt einzusteigen und sich auch negativ auf die Leistungsfähigkeit und die Wirtschaftlichkeit des Schienenverkehrs auswirken. Die Erfahrung der Eisenbahnen in den USA seit der Liberalisierung im Jahr 1981 zeigt sehr überzeugend, daß ein neuer Ansatz im Güterverkehr unter der Zugrundelegung von wirtschaftlichen Prinzipien sehr erfolgreich sein kann. Nach einem langen Zeitraum der stetigen Abnahme von Verkehrs- und Beförderungsanteile, gestattete der neue, durch den "Staggers Act" 1981 entstandene, liberalisierte Markt neue Dienste zu entwickeln, oft in Kooperation mit anderen Verkehrsanbietern. Das Resultat war eine Umkehrung des negativen Kreislaufs von Verlusten an Marktanteilen, Konkursen und Entlassungen. Heute halten die Eisenbahnen in den USA einen Rekordanteil am Transport und erreichen wieder Gewinne.

Sie sind in der Lage neues Personal anzustellen und Ausrüstung zu kaufen wie es über Jahre nicht mehr üblich war. Es wäre zu einfach dies alles alleine der Liberalisierung zuzuschreiben. Aber es wäre auch naiv die Parallelen, die existieren zwischen der Situation in Europa heute und in den USA in den siebziger Jahren zu ignorieren. Wenn all anderen Sektoren in der Gemeinschaft von der Leistungssteigerung profitiert haben, die durch den Wegfall von administrativen Kontrollen entstanden ist, gibt es keinen Grund anzunehmen wieso dies nicht auch bei den Eisenbahnen erreicht werden kann.

4. Der grenzüberschreitende Personenverkehr stellt potentiell einen vielversprechenden Sektor der Aktivitäten der Eisenbahnunternehmen dar. Allerdings wurde der Verkehrszuwachs durch mangelhafte Koordinierung und schlechte Vermarktung der grenzüberschreitenden Züge gehemmt. Es muß hier unterstrichen werden, daß außer in sehr seltenen Fällen, grenzüberschreitende Dienste nicht von vom Staat auferlegten gemeinwirtschaftliche Leistungen betroffen sind. Die Schaffung neuer Betriebsformen im grenzüberschreitenden Personenverkehr würde die Entwicklung Bahnverbindungen in der Gemeinschaft erleichtern und den Fahrgästen besser dienen. Außerdem könnten Zugangsrechte für grenzüberschreitende allgemein gewährt werden, ohne daß in den innerstaatlichen Personenverkehrsdiensten Probleme wie Verlust von Netzvorteilen und ein "Rosinenpicken" entstehen. Die durchschnittlichen Wegstrecken im "Personenverkehr auf der Bahn sind kurz, dadurch werden die Mehrzahl der Fahrgäste von der Liberalisierung der grenzüberschreitenden Dienste, die im wesentlichen Langstreckendienste sind, unbeeinträchtigt bleiben werden.
5. GEMEINWIRTSCHAFTLICHE LEISTUNGEN IM PERSONENVERKEHR. Die Regelungen über gemeinwirtschaftliche Leistungen im Personenverkehr behandeln zumeist auch staatliche Beihilfen. Die staatliche Beihilfe für die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen stellt einen wichtigen Teil der Gesamteinnahmen der Eisenbahnen dar. Im Weißbuch zur gemeinsamen Verkehrspolitik heißt es dazu:

"Benötigt werden Leitlinien, aus denen ersichtlich ist, unter welchen Voraussetzungen Beihilfen unter Gemeinschaftsrecht als zulässig zu betrachten sind."

Im Eisenbahnbereich gibt es bereits Leitlinien für die Gewährung staatlicher Beihilfen, um bestimmte Verkehrsleistungen zu erhalten. Angesichts der radikalen Veränderungen bei Management und Betrieb der Eisenbahnen seit Erlass der Richtlinie 91/440/EWG müssen diese Leitlinien allerdings überprüft werden. Insbesondere gilt es zu klären, ob die Bestimmungen geändert werden sollten, um neuen Arten von Eisenbahnunternehmen Rechnung zu tragen, und ob die Informationsanforderungen vereinfacht und geändert werden sollten, um auf diese Weise wirksamer für die Überwachung staatlicher Beihilfen zu werden.

Die Kommission würde hierzu gern die Ansichten der Beteiligten vernehmen.

6. Hauptzweck der Regeln über die staatlichen Beihilfen ist es, den Anforderungen des Vertrages, insbesondere der Artikel 77, 92 und 93 nachzukommen. Diese Regeln sind inzwischen seit vielen Jahren in Kraft; parallel dazu haben sich bei der Organisation der Eisenbahnen erhebliche Veränderungen ergeben. Die Kommission plant daher, eine Untersuchung über die Anwendung der Verordnungen (EWG) Nrn. 1191/69, 1893/91, 1192/69⁽⁸⁾ und 1107/70⁽⁹⁾ einzuleiten, um deren Wirksamkeit bei der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen Mitgliedstaaten zu beurteilen. Sie wird dann prüfen, ob diese Verordnungen an die aktuelle Situation bei den Eisenbahnen angepaßt werden müssen.
7. Der übergeordneten Frage, wie sich nämlich angemessene gemeinwirtschaftliche Eisenbahnverkehrsleistungen am günstigsten erbringen lassen, wird im Zusammenhang mit der Kommissionsmitteilung über das "BürgerNetz" nachgegangen werden. Diese soll verkehrsträgerübergreifend einen Rahmen für den Personenverkehr in der Gemeinschaft abstecken. Die Kommission hofft, die diesbezügliche Mitteilung noch dieses Jahr vorlegen zu können.
8. **KOMBINierter VERKEHR.** Der Erfolg des kombinierten Verkehrs spielt eine zentrale Rolle für die Entwicklung der Eisenbahnunternehmen und für die Erbringung effizienter Güterlandverkehrsleistungen. In dem Maße, wie die Gemeinschaft niedrige jährliche Wachstumsraten hinter sich läßt, nimmt auch die Nachfrage nach Güterverkehrsleistungen wieder zu. Es besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Wachstumsrate und der Verkehrsnachfrage: steigt erstere, so steigt auch letztere. Obwohl dieser Zusammenhang wegen der Überlastungsprobleme und der gestiegenen realen Transportkosten möglicherweise nicht mehr so eindeutig wie in der Vergangenheit ist, wird die Nachfrage insbesondere auf Märkten, auf denen Schranken gefallen sind (z.B. Iberische Halbinsel und Mittel- und Osteuropa), zunehmen. Im Hinblick auf einen annehmbaren Kompromiß zwischen den Belangen des Umweltschutzes und denen der Industrie hält es die Kommission für erforderlich, daß in zunehmenden Maße Kapazitäten anderer Verkehrsträger als der Straße genutzt werden.
9. Es gilt zu prüfen, wie sich die Binnenschifffahrt und die Eisenbahn besser nutzen lassen, und es muß ein verkehrsträgerübergreifendes Konzept entwickelt werden. Darin wären die verschiedenen Verkehrsträger so miteinander zu verknüpfen, daß deren arteigene Vorteile optimal genutzt werden. Einiges deutet darauf hin, daß von der Gemeinschaft ergriffene Maßnahmen jetzt beginnen, Früchte zu tragen; beispielhaft sei hier der Zuwachs im kombinierten Verkehr im Jahre 1994 genannt. Der weiteren Entfaltung des kombinierten Verkehrs stehen jedoch nach wie vor drei Probleme im Wege:
 - In der Einführungsphase reicht das Verkehrsaufkommen oft nicht aus, um einen kompletten Zug zu füllen; entsprechend hoch sind die Kosten pro Sendung.
 - Anders als in den USA oder Kanada erbringen die Eisenbahnen in der Gemeinschaft erhebliche Leistungen im Personenverkehr. Wegen der notwendigen zusätzlichen Sicherheitsvorkehrungen steigen dadurch die Kosten im Güterverkehr; außerdem ist es bisweilen schwierig, Trassen für den Güterverkehr zu finden.
 - Solange die EU-Rechtsvorschriften über die Anlastung der Infrastrukturkosten nicht greifen, werden die im Eisenbahngüterverkehr tätigen Unternehmen häufig mit dem Handicap eigentlich überhöhter Kosten zu kämpfen haben.

⁽⁸⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1192/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen, ABl. Nr. L 156 vom 28.6.1969, S. 8.

⁽⁹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates vom 4. Juni 1970 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr, ABl. Nr. L 130 vom 15.6.1970, S. 1.

10. Bei der rechnerischen Trennung zwischen Fahrweg und Betrieb gemäß der Richtlinie 91/440/EWG stellt sich die Frage der Infrastrukturkosten. Einige Mitgliedstaaten haben hier Maßnahmen ergriffen, so z.B. das Vereinigte Königreich mit dem Track Access Grant. Aufgrund dieser Regelung erhalten Transportunternehmen und Kunden, die für die Beförderung auf der Schiene höhere Gebühren entrichten müssen als für die Beförderung auf der Straße, finanzielle Unterstützung. Diese Unterstützung beruht auf der Infrastrukturkomponente des Bahnpreises und richtet sich im Höchstfall nach den externen Nutzen der Verlagerung von der Straße auf die Schiene. Die Kommission hat diese spezielle Regelung für vereinbar mit den Wettbewerbsregeln erklärt und erwägt zur Zeit eine generelle Freistellung derartiger Maßnahmen; dies geschieht im Rahmen einer vollständigen Überarbeitung der gemeinschaftlichen Regeln für staatliche Beihilfen zugunsten des kombinierten Verkehrs. Vorerst hat die Kommission die Verlängerung der derzeitigen Regelung um weitere zwei Jahre vorgeschlagen.
11. Zur Förderung von Verkehrsleistungen im kombinierten Verkehr hat die Kommission 1992 das PACT-Programm (Pilot Actions for Combined Transport)⁽¹⁰⁾ aufgelegt. Aus Programmmitteln konnte die Entwicklung neuer Dienste unterstützt werden, beispielsweise Richtung Iberische Halbinsel und von Deutschland über Italien nach Griechenland; weitere Maßnahmen betrafen Nordeuropa, das Vereinigte Königreich und Irland. Das Programm ist anhand der gemachten Erfahrungen bewertet worden, und die Kommission wird demnächst vorschlagen, es zu ändern und in eine Gemeinschaftsaktion umzuwandeln. Ziel ist es, das Wachstum eines leistungsfähigen und aus eigener Kraft überlebensfähigen kombinierten Verkehrs zu fördern, der auf Achsen, auf denen er wettbewerbsfähig sein kann, hochwertige Verkehrsleistungen anbietet. Das neue PACT-Programm würde sich auf folgende Aspekte konzentrieren:
- Aufbau internationaler Verbindungen, unter anderem nach Mitteleuropa und in die neuen Mitgliedstaaten, auf Routen, die im TEN-Netz ausgewiesen sind.
 - Unterstützung neuer Marktteilnehmer und anderer Unternehmen, die mittels einer Gemeinschaftsgenehmigung unter Beweis stellen können, daß sie sichere und effiziente Dienste anbieten würden.
 - Gewährleistung einer guten Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern und Verkehrsunternehmen.

Ein Vorschlag für eine neues Programm ist in Vorbereitung und soll noch 1995 vorgelegt werden.

12. Eine Beförderung im kombinierten Verkehr ist eine Transportkette, und ihre Leistungsqualität wird durch das schwächste Glied dieser Kette bestimmt. Oft ist dies der Umschlagterminal, an dem im übrigen ein Großteil der Kosten entsteht. Es gibt ganz unterschiedliche Arten von Terminals; sie reichen vom einfachen Umschlagplatz, an dem Ladeeinheiten umgeschlagen werden, bis hin zu umfassenden Logistikzentren. Das Angebot an Leistungen ist so, daß der Nutzer sich nur schwer zurechtfinden kann. Schwer fällt es auch, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage herzustellen. Ein weiterer wichtiger Aspekt sind die Zugangsmöglichkeiten. Bestimmte Terminals gewähren nur ihren Anteilseignern Zugang. Derartige Zugangsbeschränkungen sind indes nicht hinnehmbar, sobald ein Terminal öffentliche Gelder erhält. Da die Leistungsfähigkeit der Terminals einen Schlüsselfaktor im kombinierten Verkehr darstellt, beabsichtigt die Kommission, neue Maßnahmen daraufhin zu prüfen, inwieweit sie zur Effizienzsteigerung beitragen.

⁽¹⁰⁾ Beschluß der Kommission vom 22.12.1992 über die Gewährung von Finanzhilfen für Pilotaktionen zur Förderung des kombinierten Verkehrs, ABl. Nr. L16 vom 25.1.1993, S. 55.

13. INTEROPERABILITÄT. In den Vertragsartikeln über die transeuropäischen Netze ist als Ziel die Förderung der Interoperabilität der einzelstaatlichen Verkehrssysteme verankert. Hierzu hat die Kommission zwei bedeutende Initiativen ergriffen. Zum einen hat sie Leitlinien für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes vorgeschlagen. In diesen Leitlinien werden Netze für die verschiedenen Verkehrsträger, einschließlich des Hochgeschwindigkeits- und des konventionellen Eisenbahnverkehrs, festgelegt sowie verschiedene Formen von Gemeinschaftsmaßnahmen genannt und Prioritäten für die Verwirklichung der Netze gesetzt. Zum anderen hat die Kommission eine Richtlinie über die Interoperabilität des Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes vorgeschlagen. Sie enthält einen Rahmen für die Festlegung der wesentlichen Anforderungen sowie die technischen Spezifikationen und Standards für die verschiedenen Teilsysteme, die die Interoperabilität ermöglichen würden. Außerdem werden darin Verfahren zur Festlegung und Annahme bindender Spezifikationen und Standards beschrieben.
14. Die Kommission ist der Ansicht, daß nun eine Strategie entwickelt werden sollte, um die Interoperabilität im herkömmlichen Eisenbahnverkehr auf dem transeuropäischen Netz zu verbessern, deren Kapazitäten die Durchführung grenzüberschreitender Verkehre gewährleistet, die dem vorgegebenen Leistungsstandard unter anderem in puncto Sicherheit und Kontinuität genügen. Das Problem besteht darin, daß sich der herkömmliche Eisenbahnverkehr lange unter ganz unterschiedlichen Ausgangsbedingungen entwickelt hat, so daß heute bei Infrastruktur, Rollmaterial und Ausrüstung eine große Vielfalt anzutreffen ist und ganz unterschiedliche Betriebsvorschriften und -verfahren angewendet werden. Dadurch sind grenzüberschreitende Dienste bisweilen langsamer und teurer als nötig. Anders als die Hochgeschwindigkeitsstrecken sind die meisten konventionellen Strecken jedoch weniger auf den internationalen Verkehr angewiesen; das große Anlagevermögen bedarf zwar vielfach radikaler Verbesserungen, kann jedoch nur schrittweise umgestellt werden.
15. Eine verbesserte Interoperabilität käme der Wettbewerbsfähigkeit des herkömmlichen Eisenbahnverkehrs in zweierlei Hinsicht zugute. Erstens würden sich im grenzüberschreitenden Verkehr die Qualität verbessern und die Kosten senken lassen, weil das Problem der Unterschiede bei den Infrastruktur-, Rollmaterial- und Ausrüstungsnormen sowie bei den Vorschriften und Betriebsverfahren gelöst wäre, das den grenzüberschreitenden Einsatz von Zügen heute so aufwendig macht. Zweitens würden die Kosten auch dadurch sinken, daß sich bei Produktion und Instandhaltung der Ausrüstungen mengenbedingte Einsparungen erzielen lassen. Bislang entwickeln die Eisenbahnen unterschiedliche Standards für ihre jeweiligen Ausrüstungen, für die sie meist detaillierte Spezifikationen ausarbeiten statt Leistungsanforderungen. Mit auf Gemeinschaftsebene festgelegten Leistungsanforderungen ließen sich mengenbedingte Einsparungen und ein einheitlicher wettbewerbsfähiger Markt erreichen, weil dann die gemeinschaftlichen Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen angewandt werden könnten.
16. Es gibt jedoch mehrere Fragezeichen. Zum einen ist hier die Frage zu stellen nach Umfang und Art des Bedarfs an Verkehrsleistungen, für die Interoperabilität gewährleistet sein muß. Dieser Bedarf ist möglicherweise nur auf bestimmten Eisenbahnmärkten gegeben, obschon durch den Ausbau der Netze und des Leistungsangebotes zusätzliche Nachfrage entstehen kann. Der Interoperabilitätsbedarf ist somit einer der Aspekte, die es mit Vorrang zu untersuchen gilt. Das zweite Fragezeichen ist finanzieller Art. Es ist zu klären, wie hoch die Kosten für die Beseitigung von Interoperabilitätsschranken sind (die zusätzliche finanzielle Belastung kann sich dabei aus der zeitlichen Vorverlegung von Investitionen, aber auch aus höheren Gesamtkosten ergeben); ebenso müssen die Fragen des Return-on-capital und der Rückzahlungsfristen geprüft werden. Dies heißt natürlich nicht, daß die Kosten und Nutzen - im weiteren Sinne und über die gesamte Nutzungsdauer eines bestimmten Projekts betrachtet - außer acht gelassen werden sollten.

17. Noch zu klären ist ferner das Nebeneinander, was die technischen Spezifikationen anbelangt, von interoperablem Hochgeschwindigkeitsverkehr und konventionellem Verkehr sowie von konventionellem und lokalem Verkehr auf denselben Strecken. Hierzu werden parallel zu den Fortschritten bei der Herbeiführung der Interoperabilität eingehende Untersuchungen erforderlich sein.
18. Die Kommission hat ein Studienprogramm eingeleitet, das die Grundlage für die Aufstellung einer Gesamtstrategie und für die Bestimmung von Prioritäten sein soll. In einer der Studien sollen grundlegende Daten erfaßt, die strategischen Veränderungen auf den verschiedenen Märkten aufgezeigt und die Arbeiten genannt werden, die zur Festlegung von Interoperabilitätskriterien erforderlich sind; gleichzeitig sollen deren Auswirkungen auf die Infrastruktur und das Rollmaterial sowie die zu erwartenden mengenbedingten Einsparungen bewertet werden. In einer anderen Studie sollen einzelne Strecken untersucht werden, um den Nutzen interoperabler Verkehrsleistungen zu beurteilen und die Kosten verschiedener Lösungen zu ermitteln (des weiteren sollen Alternativen bewertet werden, die zu ähnlichen Ergebnissen führen würden). Zu den nächsten Schritten würden dann Detailprüfungen einzelner Aspekte, die Bewertung verschiedener Vorgehensweisen und die Vorlage von Vorschlägen (so früh wie möglich im Jahre 1996) gehören.
19. **ERMITTLUNG UND ANLASTUNG DER INFRASTRUKTURKOSTEN.** Bei der Anlastung von Infrastrukturkosten sind gewisse Fortschritte zu verzeichnen. Operationelle Systeme sind im Vereinigten Königreich und in Deutschland entwickelt worden, doch sind die zugrundeliegenden Konzepte zum Teil unterschiedlich. Die Kommission wird sich eingehender mit den Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten befassen, um folgende Fragen beantworten zu können:
 - mögliche Probleme und ihre Lösung, wenn die Mitgliedstaaten bei der Kostenermittlung unterschiedliche Verfahren anwenden;
 - die auf den Güterverkehr umzulegenden Kosten und die Auswirkungen unterschiedlicher Kostenumlegungen auf den Personenverkehr;
 - ist eine Einigung auf Maßstäbe zur Bewertung externer Nutzen möglich, und lassen sich diese Bewertungsmaßstäbe für die Aufstellung von Leitlinien für staatliche Beihilfen im Eisenbahngüterverkehr nutzen?

Die Kommission beabsichtigt, dem Rat hierüber so bald wie möglich Bericht zu erstatten und dabei gegebenenfalls Vorschläge für eine effizientere Nutzung des Netzes zu unterbreiten.

20. **UNABHÄNGIGKEIT DER GESCHÄFTSFÜHRUNG UND DIE ROLLE DES STAATES.** Damit die Eisenbahnen einen wirksamen Part im Verkehrssystem der Gemeinschaft spielen, sind auf zahlreichen Gebieten weitere Maßnahmen vonnöten. In diesem Bericht werden einige Aspekte aufgeführt, die die Kommission untersucht hat oder noch untersuchen möchte. Ein zentrales Problem, das zwar erkannt, aber noch nicht gelöst ist, betrifft die Grauzone zwischen der Unabhängigkeit der Geschäftsführung von Eisenbahnunternehmen und den Verantwortlichkeiten staatlicher Stellen (siehe Teil 1). Um hier weiterzukommen, müssen die Aufgaben der Mitgliedstaaten präziser umschrieben werden. Die Gemeinschaft hat mit ihren Vorschriften über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, staatliche Beihilfen, Infrastrukturausbau usw. schon für eine gewisse Klärung gesorgt. Zusammengefasst könnten diese Vorschriften die Grundlage für die Aufstellung eindeutiger Leitlinien für die Zukunft darstellen.

21. Die Leitlinien könnten sich insbesondere mit dreierlei befassen. Erstens: Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Personenverkehrsleistungen⁽¹¹⁾. Die Mitgliedstaaten können den Eisenbahnunternehmen nach wie vor "Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes" auferlegen (Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 91/440/EWG). Sie können genaue Angaben zu den zu erbringenden Verkehrsleistungen machen und diese überwachen, aber sie müssen sich gleichzeitig an den finanziellen Belastungen beteiligen, die den Verkehrsunternehmen dadurch entstehen. Sie können auch Gesellschaften zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen gründen oder am Leben erhalten und im Einklang mit den gemeinschaftlichen Vorschriften Konzessionen erteilen und besondere Rechte gewähren. Gemeinwirtschaftliche Leistungen werden allerdings meist über kurze oder mittlere Entfernungen erbracht. Leitgedanken im Fernverkehr sollten die Unabhängigkeit der Geschäftsführung und ein fairer Wettbewerb sein. Das gleiche gilt für den Güterverkehr, wo kaufmännische Grundsätze angewandt werden sollten; allerdings könnten hier zeitlich befristete staatliche Beihilfen genehmigt werden, bis ein für alle Verkehrsträger geltendes harmonisiertes Gemeinschaftssystem für die Anlastung der direkten und indirekten (Infrastruktur-) Kosten beschlossen ist.
22. Zweitens: die Sicherheit. Die staatlichen Stellen sollten die Möglichkeit haben, auf nichtdiskriminierende Weise Bestimmungen zur Gewährleistung eines angemessenen Sicherheitsstandards im Eisenbahnverkehr aufzustellen und deren Durchsetzung zu kontrollieren. Damit diese Standards eingehalten werden, sind bestimmte Kontroll- und Aufsichtsmechanismen erforderlich. Drittens: Planung und Finanzierung der Infrastruktur. Beides sollte vom Staat entsprechend den gesamtpolitischen Vorgaben und Gemeinschaftsgrundsätzen überwacht werden. Die angestrebte Mobilisierung privaten Kapitals mag es allerdings erforderlich machen, die zur Zeit bestehenden Regeln zu überdenken.

Die Kommission wird über die Vorlage eines Vorschlags zu entsprechenden Leitlinien entscheiden, nachdem sie die Beteiligten zu deren Nutzen angehört hat.

23. **SCHLUSSFOLGERUNGEN.** Notwendig sind nun sowohl auf Gemeinschafts- als auch auf einzelstaatlicher Ebene weitere Maßnahmen, damit die Eisenbahnen ihre ökologischen und technischen Vorteile ausspielen und tatsächlich die Rolle übernehmen können, die das Weißbuch über die gemeinsame Verkehrspolitik für sie vorgezeichnet hat. Die Kommission möchte nun mit den Beteiligten Optionen und Prioritäten für die Zukunft erörtern. In dieser Mitteilung werden mehrere Themen genannt, an denen aktiv gearbeitet werden muß. Andere noch zu behandelnde Fragen sind die externen Kosten und gemeinwirtschaftliche Leistungen im Personenverkehr, worüber die Kommission noch berichten wird. Die Kommission hält die Entwicklung der Eisenbahnunternehmen für einen Schlüsselfaktor der gemeinsamen Verkehrspolitik und wird der Verbesserung ihrer Lage und Wettbewerbsfähigkeit Vorrang einräumen.

⁽¹¹⁾ Diese Frage wird auch Thema der Arbeiten zum Bürgernetz sein, von dem in Abschnitt C die Rede ist.

ANHANG A

TABELLE 1

EISENBAHNVERKEHR IN DER EUROPÄISCHEN UNION (15 MITGLIEDSTAATEN)

Güterverkehr

	1970	1980	1990	1993
Tonnenkilometer (in Milliarden)	282	286	257	208
Marktanteil (in %)	31.7	24.9	19.1	15.4

Personenverkehr

	1970	1980	1990	1993
Personenkilometer (in Milliarden)	213	248	272	264
Marktanteil (in %)	10.4	8.7	7.3	6.6

MARKTANTEILE NACH VERKEHRSTÄGERN

Güterverkehr

Verkehrsträger ⁽¹²⁾	1970	1980	1990	1993
Bahn	31.7	24.9	19.1	15.4
Straße	48.6	57.3	67.3	70.8
Binnenschifffahrt	12.3	9.8	8.4	7.8
Rohrleitungen	7.4	8.0	5.3	6.0

Personenverkehr

Verkehrsträger	1970	1980	1990	1993
Bahn	10.4	8.7	7.3	6.6
Bus	12.7	11.5	9.0	8.5
Private PKW	74.8	76.5	78.6	79.5
Luftfahrt	2.1	3.3	5.2	5.5

Quelle : Eurostat und Kommission

(12) Gütertransporte in der Luftfahrt sind vernachlässigbar.

TABELLE 2

EISENBAHNVERKEHR IN DER EUROPÄISCHEN UNION (15 MITGLIEDSTAATEN)

Güterverkehr: Marktanteile in den Mitgliedstaaten (in %)

	1970	1980	1990	1993
Belgien	28.2	23.6	17.8	15.8
Dänemark	19.2	17.2	15.6	17.0
Deutschland				
alte Bundesländer	33.2	25.2	20.4	17.0
neue Bundesländer	71.2	66.7	69.2	29.1
Spanien	16.4	10.9	6.9	4.6
Frankreich	38.9	31.5	26.5	24.0
Griechenland	9.0	8.2	5.1	4.2
Italien	21.0	12.2	10.2	9.6
Irland	12.0	11.1	10.3	10.1
Luxemburg	63.4	52.2	54.9	40.6
Niederlande	7.3	5.7	4.2	4.0
Portugal	10.4	7.8	12.7	14.6
Vereinigtes Königreich	21.8	15.0	9.3	8.7
Österreich	55.9	39.9	47.6	45.8
Finnland	27.2	26.1	22.1	25.2
Schweden	49.3	48.8	42.5	41.9
EU (15)	31.7	24.9	19.1	15.4

Quelle : Eurostat und Kommission

TABELLE 3

EISENBAHNVERKEHR IN DER EUROPÄISCHEN UNION (15 MITGLIEDSTAATEN)

Personenverkehr: Marktanteile in den Mitgliedstaaten (in %)

	1970	1980	1990	1993
Belgien	11.4	8.6	6.7	6.4
Dänemark	8.1	8.7	7.2	6.3
Deutschland				
alte Bundesländer	8.8	7.0	6.4	6.5
neue Bundesländer	28.9	21.5	14.4	7.4
Spanien	15.0	8.5	7.4	6.6
Frankreich	11.0	10.0	9.2	8.0
Griechenland	17.2	9.0	8.2	6.3
Italien	11.7	9.4	7.0	6.3
Irland	5.0	3.7	3.5	3.3
Luxemburg	8.0	7.3	5.0	5.9
Niederlande	9.4	6.9	6.9	9.0
Portugal	14.0	11.1	7.0	5.8
Vereinigtes Königreich	8.0	6.3	5.2	4.6
Österreich	14.3	11.6	11.1	12.3
Finnland	6.6	7.1	5.7	4.9
Schweden	7.0	8.6	6.1	5.6
EU (15)	10.4	8.7	7.3	6.6

Quelle : Eurostat und Kommission

ANHANG B

STAND DER UMSETZUNG DER RICHTLINIE 91/440 ZUR ENTWICKLUNG DER EISENBAHNUNTERNEHMEN DER GEMEINSCHAFT

Allgemeines

Gemäß Artikel 15 der Richtlinie 91/440/EWG hätten die damals 12 Mitgliedstaaten die Richtlinie zum 1. Januar 1993 umsetzen müssen. Die Implementierung schreitet voran. Alle Mitgliedsstaaten außer einem haben Gesetzestexte an die Kommission notifiziert. Fünf Mitgliedstaaten haben die Richtlinie in vollem Umfang umgesetzt, die anderen teilweise. Ganz generell sind erhebliche Fortschritte bei der Unabhängigkeit der Geschäftsführung und bei der zumindest rechnerischen Trennung zwischen dem Betrieb der Infrastruktur und der Erbringung der Verkehrsleistungen erzielt worden. Die Gewährung von Zugangsrechten bereitet hingegen größere Schwierigkeiten. Die Annahme der Richtlinie über die Zuweisung von Fahrwegkapazität und für die Berechnung von Wegeentgelten durch den Rat sollte die offenen Fragen lösen und die Umsetzung vereinfachen.

Die Kommission überprüft derzeit die Umsetzung in den drei neuen Mitgliedstaaten.

Belgien

Am 27. August 1993 notifiziert Belgien Texte über die Unabhängigkeit der Geschäftsführung und die Trennung der Rechnungsführung. Die Umsetzung der Zugangsrechte ist nicht notifiziert worden.

Dänemark

Am 10. März 1994 notifiziert Dänemark einen Gesetzestext, mit dem die Richtlinie umgesetzt wird.

Deutschland

Am 12. Januar 1994 notifiziert Deutschland ein neues Gesetz über die Strukturreform der deutschen Bahnen, mit dem die Richtlinien umgesetzt wird.

Frankreich

Am 19. Oktober 1993 notifiziert Frankreich Texte, welche die Unabhängigkeit der Geschäftsführung und die Trennung der Rechnungsführung umsetzen. Am 14. Juni 1995 wurden Texte zur Umsetzung der Zugangsrechte notifiziert.

Griechenland

Am 6. Oktober 1993 unterrichtet Griechenland die Kommission von seiner Absicht, die Richtlinie umzusetzen, hat jedoch seither nichts notifiziert.

Irland

Am 13. August 1993 notifiziert Irland Texte, welche die Richtlinie größtenteils umsetzt, allerdings lassen die Zugangsrechte noch Fragen offen.

Italien

Am 23. August 1993 und am 27. April 1994 notifiziert Italien Texte zur Unabhängigkeit der Geschäftsführung sowie zur Trennung zwischen Infrastrukturbetrieb und Erbringung der Verkehrsleistungen. Die Umsetzung der Zugangsrechte ist nicht notifiziert worden.

Luxemburg

Am 13. September 1993, am 24. Juni 1994 und am 5. Juni 1995 notifiziert Luxemburg Texte zur Umsetzung, allerdings ohne Vorschriften über Zugangsrechte.

Niederlande

Am 25. Januar und am 24. August 1993 notifizieren die Niederlande Gesetzestexte, mit denen die Richtlinie umgesetzt wird.

Portugal

Am 24. Januar 1994 legt Portugal Texte vor, mit denen die Richtlinie jedoch nicht umgesetzt wird.

Spanien

Am 15. November 1993 notifiziert Spanien Gesetzestexte zur Unabhängigkeit der Geschäftsführung und am 26. Mai 1994 zur Trennung der Rechnungsführung. Die Umsetzung der Zugangsrechte ist nicht notifiziert worden.

Vereinigtes Königreich

Am 6. Mai 1994 notifiziert das Vereinigte Königreich Texte, mit denen die Richtlinie umgesetzt wird.

Ärmelkanaltunnel

Frankreich und das Vereinigte Königreich arbeiten an Vorschriften zur Umsetzung der Zugangsrechte zum Kanaltunnel (nicht notifiziert).

Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES RATES
zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG
zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft

BEGRÜNDUNG

Erläuterung des Vorschlags

1. Die Vollendung eines integrierten Marktes für Verkehrsdienstleistungen ist und bleibt eines der wichtigsten Ziele der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik. Sie ist für die Eisenbahnen, die eine Schlüsselrolle im Verkehrssektor einnehmen, ebenso wichtig wie für andere Verkehrsformen. Mit der Einführung der Dienstleistungsfreiheit im Eisenbahnverkehr wird angestrebt, die Eisenbahnunternehmen effizienter und wettbewerbsfähiger zu gestalten und gleichzeitig stärker auf die Markterfordernisse auszurichten. Es sollen neues Kapital mobilisiert und Unternehmensneugründungen sowie die Entwicklung neuer Dienste gefördert werden. Diese Maßnahmen sind notwendig, um der anhaltenden Talfahrt der Eisenbahnen auf dem Verkehrsmarkt Einhalt zu gebieten und ihre finanzielle Situation zu verbessern.
2. Die Anwendung des Prinzips des freien Dienstleistungsverkehrs bedeutet im Fall des Eisenbahnverkehrs, daß in der Gemeinschaft niedergelassenen Eisenbahnunternehmen Zugangsrechte zum Fahrweg gewährt werden. Ein erster Schritt in diese Richtung erfolgte mit der Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991. Zugangsrechte erhalten demnach internationale Gruppierungen von Eisenbahnunternehmen für grenzüberschreitende Verkehrsleistungen und Eisenbahnunternehmen für Verkehrsleistungen im grenzüberschreitenden kombinierten Verkehr. Im Junibeschluß der Rat zwei Richtlinien, mit denen die vollständige, effiziente und unterschiedslose Anwendung dieser Rechte gewährleistet werden soll: eine Richtlinie über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Eisenbahnunternehmen und eine zweite Richtlinie über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahnen und die Berechnung von Wegeentgelten.
3. Dennoch ist der Prozeß der Marktintegration im Eisenbahnverkehr eindeutig langsamer verlaufen als bei anderen Verkehrsträgern; dies gilt insbesondere für den Straßen- und den Luftverkehr, mit denen die Eisenbahnen bis zu einem gewissen Grad im Wettbewerb stehen. Die Gemeinschaft hat allerdings die Notwendigkeit erkannt, den besonderen Merkmalen des Eisenbahnverkehrs Rechnung zu tragen und den integrierten Markt deshalb schrittweise zu verwirklichen.
4. Es ist nun an der Zeit, daß die Gemeinschaft einen weiteren Schritt unternimmt, um die Dienstleistungsfreiheit im Eisenbahnverkehr zu verwirklichen. Zum einen muß sie die grundlegenden Prinzipien des Vertrages auf den Verkehrsbereich und somit auch auf die Eisenbahnen anwenden. Dies kann schrittweise geschehen, doch darf dieser Prozeß nicht abbrechen. Zum anderen verschlechtern sich der Marktanteil und die finanzielle Lage der Eisenbahnen unablässig; besonders drastisch zeigt sich diese Verschlechterung in den letzten Jahren bei den Ergebnissen. Es ist unerlässlich, die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, frisches Kapital zu mobilisieren und das Auftreten neuer Unternehmen zu fördern.
5. Der nächste Schritt zur Schaffung eines integrierten Marktes würde daher die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnen erhöhen und ihre Rolle im Verkehr auf Gemeinschaftsebene verbessern. Die Kommission ist der Meinung, daß die beste Lösung wäre, den Marktzugang für alle Güterverkehrsdienste und den grenzüberschreitenden Personenverkehr zu öffnen. Im Bereich des Güterverkehrs würde das Auftreten neuer Marktteilnehmer und die Impulse, die davon auf die bestehenden Unternehmen ausgehen, helfen, Probleme bezüglich Qualität und unzureichender Investitionen zu lösen, die die Entwicklung wettbewerbsfähigerer Schienenverkehrsdienste behindern. Die Liberalisierung des Zugangs für grenzüberschreitende und innerstaatliche Güterverkehrsdienste ist nötig, um den Unternehmen zu ermöglichen, umfassende Dienstleistungen mit komplettem Logistik-Paket anzubieten; die künstliche Trennung des Güterverkehrsmarktes in einen liberalisierten grenzüberschreitenden und einen monopolistischen internen Sektor würde Unternehmen entmutigen, neu in den Markt einzusteigen und sich auch negativ auf die Leistungsfähigkeit und die Wirtschaftlichkeit des Schienenverkehrs auswirken.

6. Es muß unterstrichen werden, daß die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs kaum Auswirkungen auf Dienste im öffentlichen Interesse hat, da diese von ihrem Charakter her innerstaatlich sind (zumeist regional oder örtlich). Außerdem würden diese Zugangsrechte keine Probleme wie Verlust von Netzvorteilen oder ein "Rosinenpicken" verursachen.
7. Die Kommission schlägt daher vor, Artikel 10 der Richtlinie 91/440/EWG abzuändern, um Zugangsrechte zur Eisenbahninfrastruktur für in der Gemeinschaft niedergelassene Eisenbahnunternehmen für den Güterverkehr, den kombinierten Güterverkehr und den grenzüberschreitenden Personenverkehr zu schaffen. Dies würde die Wettbewerbsfähigkeit des Bahnverkehrs bedeutend steigern und Bahnverbindungen zwischen den Mitgliedstaaten verbessern.

Subsidiarität

8. **Ziele des Vorschlags angesichts der Verpflichtungen der Gemeinschaft**

Die Gemeinschaft ist verpflichtet, den Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit auf den Verkehr und damit auch auf den Eisenbahnverkehr anzuwenden. Sie ist sich dabei aber der Notwendigkeit bewußt, den besonderen Merkmalen der Eisenbahnen Rechnung zu tragen und den Zugang zum Fahrweg der Eisenbahnen folglich nur schrittweise zu öffnen.

Der Vorschlag zielt daher lediglich auf eine Erweiterung der mit der Richtlinie 91/440/EWG geschaffenen Zugangsrechte ab, und nicht auf die vollständige Liberalisierung des Personenverkehrs.

9. **Ist die Gemeinschaft für die geplante Maßnahme ausschließlich oder gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zuständig?**

Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 75 des Vertrages, so daß die Gemeinschaft alleine zuständig ist.

10. **Welche Handlungsmöglichkeiten hat die Gemeinschaft?**

Die Gemeinschaft muß einen rechtlichen Rahmen für die Schaffung von Zugangsrechten aufstellen. Mit einer Richtlinie der Gemeinschaft wäre sichergestellt, daß die Mitgliedstaaten solche Rechte gewähren und daß unterschiedliche einzelstaatliche Maßnahmen vermieden werden.

11. **Ist eine einheitliche Regelung erforderlich, oder genügt eine Richtlinie?**

Eine Richtlinie wäre ein annehmbarer Mittelweg zwischen harmonisierten Gemeinschaftsvorschriften und der Notwendigkeit, den zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschieden bei der Organisation der Bahnen und bei der Gestaltung der Beziehungen zwischen den Bahnen und den Behörden Rechnung zu tragen.

**Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES RATES
zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG
zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft**

95/0205 (SYN)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 75,

auf Vorschlag der Kommission⁽¹⁾,

in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament⁽²⁾,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses⁽³⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.

Ein stärkeres Zusammenwachsen des Verkehrsmarktes der Gemeinschaft ist für den Binnenmarkt von wesentlicher Bedeutung. Die Eisenbahnen sind ein wichtiger Bestandteil des Verkehrsmarktes in der Gemeinschaft.

Bei der Anwendung des Grundsatzes der Dienstleistungsfreiheit auf den Eisenbahnverkehr ist den besonderen Merkmalen dieses Verkehrsträgers Rechnung zu tragen und ein schrittweises Vorgehen erforderlich.

Gemäß der Richtlinie 91/440/EWG des Rates⁽⁴⁾ erhalten internationale Gruppierungen Zugangs- und Transitrechte in den Mitgliedstaaten, in denen die ihnen angeschlossenen Eisenbahnunternehmen ihren Sitz haben, sowie Transitrechte in den anderen Mitgliedstaaten für grenzüberschreitende Verkehrsleistungen zwischen den Mitgliedstaaten, in denen die ihnen angeschlossenen Eisenbahnunternehmen ihren Sitz haben.

Die Ausweitung dieser Zugangsrechte im Einklang mit dem Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit würde die Leistungsfähigkeit der Eisenbahnen im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern steigern und den Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern, da der Wettbewerb stimuliert würde und die Zuführung neuen Kapitals sowie das Auftreten neuer Unternehmen ermöglicht würden.

Der Güterverkehr besitzt ein erhebliches Potential, neue Quellen zu erschließen und bestehende zu verbessern.

(1)

(2)

(3)

(4)

ABl. Nr. L 237 vom 24. 8. 1991, S. 25.

Um voll wettbewerbsfähig zu sein, muß der Güterverkehr zunehmend umfassende Dienstleistungen im Verkehr zwischen den und in den Mitgliedstaaten anbieten.

Der grenzüberschreitende Personenverkehr bietet ebenfalls erhebliche Möglichkeiten für die Verbesserung des Leistungsangebots.

Im Rahmen des Liberalisierungsprozesses ist es erforderlich, die Bedeutung der Verkehrsdienste für den inneren Zusammenhalt der Volkswirtschaften zu berücksichtigen.

Gemäß dem Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit und um den Wettbewerb sowie den Marktzutritt neuer Unternehmer zu fördern, sollten die Zugangsrechte auf alle in der Gemeinschaft niedergelassenen Eisenbahnunternehmen für den Güterverkehr, für den kombinierten Güterverkehr und für den grenzüberschreitenden Personenverkehr durch die Gemeinschaft ausgedehnt werden.

In Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erscheint es notwendig und angemessen, das grundlegende Prinzip und Ziel der Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des Eisenbahngüterverkehrs festzuschreiben, indem die Zugangsrechte auf alle in der Gemeinschaft niedergelassenen Eisenbahnunternehmen ausgedehnt werden. Dabei ist den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Wahl der Mittel zur Erreichung des Endergebnisses zu überlassen, das für alle Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft identisch sein sollte. Dies steht in Einklang mit Artikel 3 b Absatz 3 des Vertrages.

Die Richtlinie 91/440/EWG ist daher entsprechend zu ändern -

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Die Richtlinie 91/440/EWG wird wie folgt geändert :

1. Artikel 10 erhält folgende Fassung :

"Artikel 10

- (1) Eisenbahnunternehmen, die in den Anwendungsbereich des Artikels 2 fallen, erhalten zu gleichen und gerechten Bedingungen Zugangs- und Transitrechte zu bzw. auf der Infrastruktur in ihrem jeweiligen Niederlassungsmitgliedstaat und in den übrigen Mitgliedstaaten für die Erbringung von :
- grenzüberschreitenden und Kabotageverkehrsleistungen im Güterverkehr und im kombinierten Güterverkehr, wobei Kabotage innerstaatliche Verkehrsleistungen sind, die von einem Eisenbahnunternehmen in einem Mitgliedstaat erbracht werden, in dem es nicht niedergelassen ist;
 - grenzüberschreitenden Verkehrsleistungen im Personenverkehr, wozu auch das Recht gehört, Fahrgäste an jedem zwischen Abfahrts- und Bestimmungsort gelegenen Punkt aufzunehmen oder abzusetzen.

- (2) Die Eisenbahnunternehmen, die die in Absatz 1 bezeichneten Verkehrsleistungen erbringen, schließen mit den Betreibern der benutzten Eisenbahninfrastruktur die erforderlichen administrativen, technischen und finanziellen Vereinbarungen, um die Fragen der Verkehrsregelung und der Verkehrssicherheit bei diesen Verkehrsleistungen zu regeln. Diese Vereinbarungen dürfen nicht diskriminierend sein."

2. Artikel 14 erhält folgende Fassung:

"Artikel 14

Innerhalb von drei Jahren ab [Tag der Annahme] legt die Kommission dem Rat einen Bericht über die Durchführung dieser Richtlinie vor, gegebenenfalls zusammen mit entsprechenden Vorschlägen für die Fortsetzung der gemeinschaftlichen Maßnahme zur Entwicklung der Eisenbahnen."

Artikel 2

Die Mitgliedstaaten erlassen nach Anhörung der Kommission die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie innerhalb von 18 Monaten nach ihrem Inkrafttreten nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei ihrer amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Sie regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

Artikel 3

Diese Richtlinie tritt am 20. Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

Artikel 4

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am.....

Im Namen des Rates
Der Präsident

15.12.95

Beschluß
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, die Durchführung der Richtlinie 91/440/EWG sowie über die zukünftigen Maßnahmen zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft

KOM(95) 337 endg.; Ratsdok. 10003/95

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis genommen.

Der Beschluß ist gemäß § 35 GO BR gefaßt worden.