

Bundesrat

Drucksache 676/96

12.09.96

EU - AS - Fz - U - VP

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über eine Strategie zur
Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft

KOM(96) 421 endg.; Ratsdok. 9654/96

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 12. September 1996 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 31. Juli 1996 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Verkehrsfragen (Landverkehr)" beraten.

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

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

INHALTSANGABE

ABSCHNITT I — WIR BRAUCHEN NEUE EISENBAHNUNTERNEHMEN	4
ABSCHNITT II — DIE URSACHEN FÜR DIE SCHWIERIGKEITEN DER EISEN- BAHNUNTERNEHMEN	6
ABSCHNITT III — FINANZEN	10
ABSCHNITT IV — DIE EINFÜHRUNG VON MARKTKRÄFTEN AUF DEM EISENBAHNSEKTOR	15
ABSCHNITT V — ÖFFENTLICHE DIENSTE IM SCHIENENVERKEHR	23
ABSCHNITT VI — INTEGRATION DER EINZELSTAATLICHEN EISENBAHN- SYSTEME	26
ABSCHNITT VII — SOZIALE ASPEKTE	33
ABSCHNITT VIII — GLOBALÜBERSICHT UND MASSNAHMENZEITPLAN ..	36

ZUSAMMENFASSUNG

EINE STRATEGIE ZUR REVITALISIERUNG DER EISENBAHN IN DER GEMEINSCHAFT

1. Die Eisenbahnen könnten einen großen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Mobilität im nächsten Jahrhundert leisten. Zwar nimmt das Unbehagen hinsichtlich der negativen Auswirkungen des Verkehrs zu, der Anteil der Eisenbahn am Verkehrsmarkt jedoch sinkt weiter. Die Unzufriedenheit mit den Preisen und der Qualität des Eisenbahnverkehrs ist die Hauptursache hierfür, obwohl es ermutigende Beispiele neuer Verkehrsleistungen gibt. Der Eindruck ist verbreitet, daß die Eisenbahnunternehmen im Gegensatz zu anderen Verkehrsträgern nicht auf die Veränderungen des Marktes oder die Bedürfnisse des Kunden eingehen.
2. Tatsächlich blieben die Eisenbahnunternehmen dem Spiel der Marktkräfte weitgehend entzogen. Die Regierungen tragen hierfür einen Teil der Verantwortung, da sie die erforderliche Unabhängigkeit der Geschäftsführung häufig nicht zuließen und den Unternehmen Verpflichtungen auferlegten, ohne die hierdurch entstandenen Kosten voll auszugleichen. Ebenso wenig gelang es ihnen, klare finanzielle Zielvorgaben aufzustellen. Anstatt dessen deckten sie die eingefahrenen Verluste aus der Staatskasse oder duldeten einen Anstieg der Verschuldung. Schwierige Entscheidungen blieben den Eisenbahnunternehmen erspart; deshalb waren sie schlecht auf ihre langfristige Zukunft vorbereitet.
3. Wir brauchen neue Eisenbahnunternehmen. Dies sollten in erster Linie Unternehmen mit einer unabhängigen Geschäftsführung sein, die Geschäftsmöglichkeiten ungehindert nutzen, die Folgen von Fehlentscheidungen aber auch selbst tragen müssen. Hierzu sind gesunde Finanzgrundlagen erforderlich. Finanzielle Altlasten dürfen den Eisenbahnunternehmen nicht hinderlich sein. Sie sollten dem Spiel der Marktkräfte in angemessener Weise ausgesetzt sein, die auch zur stärkeren Einbeziehung des privaten Sektors führen sollte. Insbesondere im Bereich des öffentlichen Dienstes müssen die Zuständigkeiten von Staat und Eisenbahnunternehmen klar abgegrenzt werden. Die Schaffung neuer Eisenbahnunternehmen setzt eine Partnerschaft zwischen der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten, den Eisenbahnen und ihrem Personal voraus. Als Teil dieser Initiative ist ein Vorgehen der Gemeinschaft in den nachstehenden Bereichen dringend erforderlich:

4. **Finanzen**

Die Mitgliedstaaten müssen ihren Verpflichtungen gerecht werden, indem sie die Schuldenlast der Eisenbahnunternehmen abbauen und deren finanzielle Situation verbessern. Die Kommission wird über die auf diesem Gebiet erzielten Fortschritte Bericht erstatten. Ferner müssen die Mitgliedstaaten eine gesunde Finanzgrundlage schaffen, indem sie die Gewährung von Beihilfen von Umstrukturierungsmaßnahmen abhängig machen. Die Kommission wird darauf achten, daß die Gewährung von Beihilfen im Rahmen der einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft erfolgt, so daß die Eisenbahnunternehmen langfristig wirtschaftlich lebensfähig werden.

5. Marktkräfte

Die Erweiterung der Fahrwegzugangsrechte würde neuen Eisenbahnunternehmen den Marktzugang ermöglichen. Im vergangenen Jahr hat die Kommission einen Vorschlag über die Gewährung des Fahrwegzugangs für sämtliche grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehrsdienste vorgelegt. Dieser Vorschlag ist ein kritisches Element in der Strategie zur Wiederbelebung der Eisenbahnen, und es ist daher wichtig, dass er schnell angenommen wird. Um die Wirksamkeit dieser Zugangsrechte zu gewährleisten, wird sie eine Trennung von Fahrweg und Betrieb in zwei Geschäftsbereiche vorschlagen. Die Bedingungen für den grenzüberschreitenden Güterverkehr müssen dringend verbessert werden. Zu diesem Zweck wird die Kommission die Einrichtung transeuropäischer *Güterfreeways* mit offenem Zugang und vereinfachten Vereinbarungen fördern. Ebenso sollten die Marktkräfte im Inlandpersonenverkehr zum Tragen kommen. Dabei müssen die Netzvorteile aufrechterhalten und die Bereitstellung öffentlicher Dienste gestärkt werden. Die Kommission wird optimale praktische Lösungen zur Einführung von Marktkräften prüfen und anschließend entsprechende Vorschläge unterbreiten.

6. Öffentliche Dienste

Die Kommission setzt sich mit Nachdruck für bessere öffentliche Verkehrsmittel ein. Der Staat hat ein legitimes Interesse daran, die Bereitstellung öffentlicher Verkehrsdienste sicherzustellen; dies wird vom Gemeinschaftsrecht ausdrücklich anerkannt. Es besteht jedoch große Unzufriedenheit hinsichtlich dieser Dienste. Die Qualität und das Preis-/Leistungsverhältnis müssen verbessert werden, wofür eine klare Definition der Zuständigkeiten unverzichtbar ist. Die Kommission wird vorschlagen, zukünftig generell den Abschluß von Verträgen über die Bereitstellung öffentlicher Dienste zwischen dem Staat und den Beförderungsunternehmen einzuführen. Wie schon im Bereich des Inlandpersonenverkehrs, wird sie zunächst die praktischen Aspekte der Einführung von Marktkräften untersuchen, bevor sie zu gegebener Zeit die entsprechenden Vorschläge unterbreitet.

7. Integration nationaler Systeme

Die Eisenbahnunternehmen haben sich nach einzelstaatlichen Vorgaben entwickelt. Dies hat zu Schwierigkeiten im grenzüberschreitenden Betrieb, einer unzureichenden Planung der Infrastruktur und zur Zersplitterung der Zulieferindustrie und der Forschungstätigkeiten geführt. Obwohl Fortschritte erzielt wurden, liegt eine vollständige Integration noch in weiter Ferne. Die Kommission schlägt Maßnahmen zur Förderung der Interoperabilität des konventionellen Eisenbahnnetzes, einer fortschreitenden technischen Harmonisierung zur Förderung eines einheitlichen Marktes für Eisenbahnausrüstungen und verstärkte Forschungstätigkeiten im Eisenbahnsektor vor. Diese Maßnahmen sind ferner erforderlich um sicherzustellen, daß die Eisenbahn einen umfassenden Beitrag zu einem europäischen intermodalen Verkehrssystem leisten kann.

8. Soziale Aspekte

Es liegt auf der Hand, daß die Beschäftigten im Eisenbahnsektor einen durch die Umstrukturierungsmaßnahmen bedingten Arbeitsplatzabbau befürchten. Ihre Besorgnis ist verständlich; allerdings können Arbeitsplätze in Zukunft nur gesichert werden, wenn der Eisenbahnsektor wettbewerbsfähig ist. Das Ausbleiben der notwendigen Umstrukturierung hätte einen massiven Arbeitsplatzverlust sowohl bei den Eisenbahnen als auch in der Zulieferindustrie zur Folge. Deshalb sind personalpolitische Maßnahmen mit umfangreichen Umschulungsprogrammen erforderlich. Hierfür sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Allerdings sollte auch die Möglichkeit von Beiträgen des Europäischen Sozialfonds erwogen werden.

ABSCHNITT I - WIR BRAUCHEN NEUE EISENBAHNUNTERNEHMEN

1. Die Europäische Kommission vertritt die Auffassung, daß der Eisenbahn eine weitaus größere Rolle im Hinblick auf die Herausforderungen spielen sollte, die sich der Gemeinschaft im Verkehrssektor auf dem Weg in ein neues Jahrhundert stellen. Daher sind dringende Maßnahmen erforderlich, um dem Sektor neue Impulse zu geben, mit denen er seine Leistungsfähigkeit steigern und den Anforderungen der Gesellschaft besser gerecht werden kann. Kurz gesagt, Europa braucht neue Eisenbahnunternehmen.
2. Ein jeder von uns kennt die Probleme des zunehmenden Verkehrsaufkommens, der Umweltbelastung und Lärmbelästigung durch den Verkehr sowie den wachsenden Widerstand gegen den unkontrollierten Bau neuer Straßenverkehrsinfrastrukturen. Gleichzeitig besteht seitens der Bürger und der Wirtschaft ein Bedarf an zuverlässigen, sicheren, kostengünstigen und schnellen Verkehrsmitteln. Diese Fragen gehören zu den größten Herausforderungen, die sich uns am Ende des 20. Jahrhunderts im Verkehrssektor stellen. Die Auswirkungen des Güter- und Personenverkehrs auf die Gesellschaft können erheblich verringert werden, wenn dieser verstärkt von der Straße auf die Schiene verlagert wird. Es ist paradox, daß der Anteil der Eisenbahn an den Verkehrsmärkten weiterhin sinkt, derweil viele der Probleme, zu deren Lösung gerade die Eisenbahn einen besonderen Beitrag leisten kann, weiterhin zunehmen.
3. Vor diesem uns allen hinreichend bekannten Hintergrund hat die Gemeinschaft als Teil ihrer globalen Verkehrspolitik ein Konzept für die Eisenbahn entwickelt. Die in der Gemeinschaft bestehenden Erfordernisse sind vielfältig. Die Eisenbahnunternehmen müssen leistungsfähiger werden. So sollten sie beispielsweise effizienter, kundenorientierter, benutzerfreundlicher, jedoch auch kostengünstiger sein und ein größeres Maß an Eigenwirtschaftlichkeit erzielen. Das Ziel muß letztendlich darin bestehen, die Eisenbahn genauso attraktiv zu gestalten wie andere Verkehrsträger.
4. Die Kommission ist der Ansicht, daß der wirkungsvollste Weg zur Schaffung einer gegenüber anderen Verkehrsträgern wettbewerbsfähigen Eisenbahn darin besteht, den Marktkräften einen größeren Spielraum einzuräumen. Hierbei muß so vorgegangen werden, daß die wesentliche Rolle der Eisenbahnunternehmen als Bereitsteller öffentlicher Dienste gestärkt wird, eine angemessene Mobilität der Gesellschaft grundsätzlich zu gewährleisten. Dies erfordert Anstrengungen aller Beteiligten, und die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten müssen hierfür den erforderlichen Rahmen schaffen, derweil die Eisenbahnunternehmen ihrerseits die Leistungen drastisch verbessern und ihre Leistungsfähigkeit steigern müssen.
5. Derzeit sind viele Eisenbahnunternehmen dem Spiel der Marktkräfte gänzlich entzogen. Wenn die Bürger die Eisenbahn nicht benutzen, bleiben die Züge leer und die eingefahrenen Verluste müssen aus der Staatskasse gedeckt werden. In Zukunft müssen sich die Eisenbahnen stärker wie normale Unternehmen verhalten, deren Bestreben darin besteht, den Kunden zufriedenzustellen, wohlwissend, daß ein anderer an ihre Stelle treten wird, sollte ihnen dies nicht gelingen. Diese grundsätzliche Veränderung muß herbeigeführt werden. Die Auswirkungen auf den Verkehrssektor könnten enorm sein.

6. Wenn alle Betroffenen daran mitarbeiten können, ein geeignetes Umfeld zu schaffen, wird die Eisenbahn letztlich auch alle ihr sich bietenden Möglichkeiten nutzen und ihre Leistungsfähigkeit in vielfacher Hinsicht verbessern können. Voraussetzung hierfür sind jedoch Rahmenbedingungen, in denen Initiativen gefördert werden und Marktchancen kreativ genutzt werden können. Dies kann auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen und die Entscheidung hierüber obliegt der jeweiligen Unternehmensführung. Als Ergebnis werden effizientere und produktivere Eisenbahnunternehmen entstehen. Einige Eisenbahnunternehmen werden sich ausschließlich auf ihr Kerngeschäft, den Zugbetrieb, konzentrieren; andere wiederum werden beispielsweise Partnerschaften mit Straßengüterverkehrsunternehmen oder Unternehmen, die im logistischen Bereich tätig sind, eingehen und intermodale Dienste von Haus zu Haus anbieten. Einige werden europaweite nahtlose Dienste, andere vorrangig lokale Dienste anbieten. Wenn die Eisenbahnunternehmen fortbestehen wollen, müssen sie sich stärker an den Wünschen der Kunden orientieren und auf deren Bedürfnisse eingehen. Ein Beispiel für die notwendige Entwicklung ist die Einführung effizienter und regelmäßiger Pendeldienste auf grenzüberschreitenden Strecken, durch die in der Regel erhebliche Güterverkehrsströme von der Straße auf die Schiene umgelenkt werden konnten.
7. Zahlreiche andere Faktoren lassen bedeutende Chancen für die Eisenbahnen erkennen. Die Erweiterung der Gemeinschaft nach Mittel- und Osteuropa wird den Eisenbahnen erhebliche Expansionsmöglichkeiten bieten. Gegen Ende der neunziger Jahre haben viele dieser Länder nach wie vor noch äußerst umfangreiche Schienennetze, die dem Güterverkehr viele Möglichkeiten eröffnen. Dies und die Konsolidierung des Binnenmarktes dürfte zu einer Verlängerung der Reisestrecken führen und somit die Attraktivität der Eisenbahn erhöhen.
8. Der alpenquerende Transitverkehr ist eine der größten Herausforderungen, der sich die Gemeinschaft und ihre Nachbarstaaten gegenüber sehen. Die Erweiterung der Gemeinschaft hatte erhebliche Auswirkungen auf die Verkehrsströme, die diese natürliche Grenze zwischen Nord- und Südeuropa überqueren. Es gibt nur eine begrenzte Anzahl alpenquerender Strecken, die durch das wachsende Handelsaufkommen einem ständig zunehmenden Druck ausgesetzt sind. Die alpine Umwelt reagiert besonders empfindlich auf die Verschmutzung und eine umfassende Strategie zur Lösung der Probleme dieser Region würde der Eisenbahn aller Wahrscheinlichkeit nach eine bedeutendere Rolle im Transitverkehr einräumen.
9. Kurz gesagt, die Eisenbahn zeichnet sich durch eine Reihe von Eigenschaften aus, durch die sie zu einem zunehmend attraktiven Verkehrsträger in Europa werden könnte. Ihre Bedeutung hat in den letzten Jahrzehnten nachgelassen und sie hat es versäumt, sich den verändernden Marktbedingungen hinreichend anzupassen. Es gibt schon zahlreiche Möglichkeiten für eine Verbesserung und Weiterentwicklung der Dienste, und neue Möglichkeiten könnten sich eröffnen. Um sich diesen Herausforderungen stellen zu können, braucht die Gemeinschaft neue Eisenbahnunternehmen. Mit den in diesem Weißbuch enthaltenen Vorschlägen möchte die Kommission auf Gemeinschaftsebene die Voraussetzungen für die erforderlichen umfangreichen Anpassungen schaffen.

ABSCHNITT II - DIE URSACHEN FÜR DIE SCHWIERIGKEITEN DER EISENBAHNUNTERNEHMEN

Der Niedergang der Eisenbahn

10. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts schlug die Geburtsstunde der Eisenbahn. Zu Beginn dieses Jahrhunderts hatte sie sich zum wichtigsten Verkehrsträger entwickelt. Mit der Erfindung des Autos mit Verbrennungsmotor begann die Dominanz der Eisenbahn nachzulassen. Seit Ende des Zweiten Weltkriegs ist die Bedeutung der Eisenbahn für den Verkehrsmarkt ständig gesunken, und heute, gegen Ende des 20. Jahrhunderts, beläuft sich der Anteil der Eisenbahn am Personen- und Güterverkehr auf lediglich 6 % bzw. 16 %.
11. Zwischen 1970 und 1994 stieg das Fahrgastaufkommen der Eisenbahn um 25 % von 216 auf ca. 270 Milliarden Personenkilometer pro Jahr. Über den gleichen Zeitraum verdoppelte sich das Volumen des gesamten Verkehrsmarktes und auch die Verwendung privater Kraftfahrzeuge stieg um 120 % auf mehr als das Doppelte. Im gleichen Zeitraum verlor der Güterverkehr die Hälfte seines Marktanteils und ging von 283 auf 220 Milliarden Tonnenkilometer zurück, wohingegen der Güterverkehrsmarkt um annähernd 70 % anwuchs und der Straßengüterverkehr um ca. 150 % zunahm. Diese allgemeinen Zahlen sind jedoch von nur beschränkter Aussagekraft, da die Eisenbahn in einigen Bereichen eine bedeutende Wettbewerbsstellung einnimmt, in anderen hingegen kaum in Erscheinung tritt. Überdies zeichnen sich in den Mitgliedstaaten in jüngster Zeit unterschiedliche Trends ab. Anhang 1 vermittelt einen Überblick über die Entwicklungen im Schienenverkehr und dessen Anteil am Verkehrsmarkt in den letzten Jahrzehnten.
12. Wohin aber führen diese allgemeinen Entwicklungen? Eine Extrapolation der jüngsten Trends über die nächsten zehn Jahre läßt einen Rückgang des Anteils der Eisenbahn am Personenverkehrsmarkt von 6 auf 4 % erkennen, obwohl das absolute Verkehrsaufkommen leicht ansteigen könnte. Der Anteil der Eisenbahn am Güterverkehrsmarkt würde von 16 auf 9 % sinken, wobei das Frachtaufkommen annähernd unverändert bliebe. Dieser Rückgang des Marktanteils muß jedoch vor dem Hintergrund der über den gleichen Zeitraum veranschlagten Zunahme des Personenverkehrs um 40 und des Güterverkehrs um 30 % gesehen werden. Allerdings kann ein größerer Rückgang nicht ausgeschlossen werden, da verringerte Frachtströme einen Circulus vitiosus einleiten könnten. Dies bedeutet, daß eine wirkliche Gefahr besteht, daß die Eisenbahn eines Tages aus großen Bereichen des Frachtmarktes völlig verschwindet.
13. Obwohl es sich hierbei lediglich um Vorausschätzungen handelt, sind diese Trends alarmierend. Sie lassen einen ernsthaften Anstieg der Verkehrsüberlastung, Umweltverschmutzung und möglicherweise auch der Unfallzahlen befürchten. Sie lassen ferner erwarten, daß zunehmend Güter — einschließlich Gefahrgüter, deren Beförderung aus Sicherheitsgründen anderweitig erfolgen sollte — im Straßenverkehr befördert werden. Dies bedeutet nicht, daß die Eisenbahn eine Lösung für alle Beförderungsprobleme bietet. In einigen Verkehrsmärkten sind die Eisenbahnen nicht wettbewerbsfähig und selbstverständlich sind der Kapazität der Eisenbahninfrastruktur Grenzen gesetzt. Dennoch kann die Eisenbahn einen Beitrag zu einer dauerhaften und umweltgerechten Mobilität leisten, der verloren gehen wird, wenn sich die derzeitigen Trends fortsetzen.

14. Der Eisenbahnverkehr läuft Gefahr, in einen Teufelskreis zu geraten — sofern dies nicht schon jetzt der Fall ist. Die Einstellung von Diensten hat zu direkten und indirekten Einschränkungen der Verkehrsströme geführt, da bestimmte Netzvorteile entfallen. So kann beispielsweise die Einstellung regionaler Dienste den Verkehrsstrom auf den Hauptstrecken verringern. Dies wiederum treibt die Kosten für den verbleibenden Verkehr in die Höhe; für den Eisenbahnverkehr hat dies schwerwiegende Auswirkungen, da es sich um einen kapitalintensiven Sektor mit hohen Festkosten handelt. Das Ergebnis wäre eine kontinuierliche Spirale von Preisanstiegen, abnehmendem Verkehrsaufkommen oder Verlusten, die durch Subventionen oder Schulden gedeckt werden müßten. Der Druck auf die Staatshaushalte schränkt den Spielraum für Beihilfen immer stärker ein. Heute sind weitaus weniger Staaten bereit, die Verluste der Eisenbahnen abzudecken.
15. Das Ergebnis wären ernsthafte Einschränkungen der Dienste und die Stilllegung großer Teile des Netzes mit katastrophalen Auswirkungen für den Eisenbahnsektor und seine Zulieferer. In der gesamten Gemeinschaft arbeiten ca. 1,05 Millionen Menschen für die Eisenbahnunternehmen (1994) und die Stilllegung großer Teile des Netzes würde für viele dieser Menschen den Verlust des Arbeitsplatzes bedeuten. Ähnliche Auswirkungen würden sich für die Zulieferindustrie ergeben, die ihrerseits große Märkte verlieren würde.

Ursachen des Niedergangs

16. Es gibt zahlreiche Gründe für den Niedergang des Eisenbahnsektors während der vergangenen 50 Jahre. Einer der bedeutendsten mag das Aufkommen anderer Verkehrsträger gewesen sein, die flexiblere und kostengünstigere Beförderungsarten anbieten: Busse, Last- und Personenkraftwagen. Die Bürger und die Unternehmen haben sich in zunehmendem Maße dem Straßenverkehr zugewandt, was zum Bau von Straßennetzen geführt hat, um der entstandenen Nachfrage gerecht zu werden. Gleichzeitig nahm die Bedeutung traditioneller Schwerindustrien ab, deren Erzeugnisse mit der Eisenbahn befördert wurden. Es gelang den Eisenbahnen nicht, neue Güterverkehrsmärkte zum Ausgleich dieser Verluste zu erschließen, da sie Dienste anboten, die selbst in den Sektoren, in denen diese Dienste wettbewerbsfähig sein könnten, oft als unflexibel, unzuverlässig und teuer betrachtet wurden.
17. Da der Straßenverkehr effizienter und billiger geworden ist, hat der Umstand, daß die Beförderungstarife häufig nicht sämtliche Kosten vollständig wiedergeben, immer mehr an Bedeutung gewonnen. Die vom Einzelbenutzer entrichteten Preise spiegeln die externen Kosten der Verkehrsüberlastung, Umweltverschmutzung und Unfälle nicht ausreichend wider. Diese Kosten liegen beim Straßenverkehr häufig höher als bei anderen Verkehrsträgern, so daß die Wettbewerbsbedingungen letztendlich den Straßenverkehr begünstigen und sich nachteilig auf umweltfreundlichere Verkehrsträger auswirken. Dieses Thema wurde eingehend im Grünbuch der Kommission "Faire und effiziente Preise im Verkehr"¹ behandelt. Dies ist zwar eine wichtige Frage, es wäre jedoch unrealistisch zu glauben, daß die Einbeziehung der externen Kosten des Verkehrs in die Beförderungspreise alleine ausreichen würde, um das Interesse an der Eisenbahn erneut zu wecken. Sicherlich sind die Kosten ein Faktor, der bei der Wahl des Verkehrsträgers zu Buche schlägt; es kommen jedoch auch zahlreiche andere Faktoren, wie z.B. die Geschwindigkeit, Zuverlässigkeit und Flexibilität der angebotenen Dienste zum Tragen.

¹ "Faire und effiziente Preise im Verkehr", KOM(95) 691, 20.12.95.

18. Sogar im Güterfernverkehr, einem Bereich, in dem die Eisenbahnunternehmen eine einflußreiche Stellung einnehmen sollten, haben sie ihren Marktanteil verloren. Einer von mehreren Gründen hierfür ist die Tatsache, daß sie nach einzelstaatlichen Vorgaben organisiert sind. Tatsächlich besteht auf Gemeinschaftsebene kein Binnenmarkt für Eisenbahnverkehrsdienste. Artikel 10 der Richtlinie 91/440/EWG², mit dem Zugangsrechte zur Infrastruktur in der gesamten Union festgeschrieben werden, gilt derzeit nur für internationale Gruppierungen und Eisenbahnunternehmen, die Verkehrsdienste im kombinierten Güterverkehr erbringen. Ferner besteht eine ganze Reihe ordnungspolitischer und administrativer Hindernisse. Dies unterbindet den Wettbewerb durch neue Betreiber und behindert die Organisation nahtloser grenzüberschreitender Dienste. Der Kunde ist von der mangelnden Zuverlässigkeit, Flexibilität und Geschwindigkeit der Dienste enttäuscht. So liegt die Durchschnittsgeschwindigkeit auf wichtigen Inlandzubringerdiensten von Häfen häufig nicht höher als 20 km/h. Ein Vergleich mit dem internationalen Straßengüterverkehr macht dies überdeutlich: hier wird eine Sendung reibungslos über die Grenzen hinweg in einem Fahrzeug befördert, wobei von der Abholung bis zur Auslieferung häufig nur eine Person zuständig ist. Dies führt zu klaren Zuständigkeiten und einer guten Dienstqualität.
19. Ein Großteil der Verantwortung für den im Eisenbahnsektor erfolgten Rückgang muß das Management der Eisenbahnunternehmen tragen. Allerdings waren die Beziehungen zwischen dem Staat und den Eisenbahnunternehmen eine der Hauptursachen für die im Eisenbahnsektor eingetretenen Enttäuschungen. In der Regel haben die Staaten ihren Eisenbahnunternehmen nicht die Freiheiten eines gewerblichen Unternehmens zugestanden. Die staatlichen Behörden haben nicht nur unmittelbaren Zwecken dienende politische Eingriffe vorgenommen, sondern häufig auch auf der Aufrechterhaltung äußerst unwirtschaftlicher Dienste bestanden. Häufig führten Investitionen im Eisenbahnsektor zu finanziellen Belastungen, da sie unangemessen waren oder die Mittel fehlinvestiert wurden. Mit umfangreichen Subventionen haben die Regierungen diese Verluste ausgeglichen, ohne dabei ein spezifisches Ziel, wie die Verbesserung der Effizienz, zu verfolgen. Häufig bestand auch Unklarheit bezüglich der finanziellen Zielsetzungen.
20. Ein weiterer Grund für den Niedergang der Eisenbahnen war die unzureichende Anpassung des Schienennetzes an die neuen Formen wirtschaftlicher Tätigkeit und die zunehmende Verstädterung, die zu Veränderungen der Verkehrsströme geführt haben. Einerseits war die Kapazität und Qualität der Infrastruktur nicht auf die neuen Bedürfnisse abgestimmt, andererseits wurden wenig befahrene Strecken weiterhin in Betrieb gehalten und fuhren Verluste ein. Obwohl in den vergangenen Jahren umfangreiche Investitionen durchgeführt wurden und weitere vorgesehen sind, wurde die Eisenbahninfrastruktur kaum verbessert, während das Autobahnnetz weiterhin ausgebaut wurde. Hierdurch wurde das Ungleichgewicht zwischen den beiden Verkehrsträgern nur noch vergrößert.

²

Richtlinie des Rates 91/440/EWG vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, ABl. Nr. L 237 vom 24.8.1991, S. 25.

Neue Eisenbahnunternehmen

21. Die Gemeinschaft braucht neue Eisenbahnunternehmen, wenn diese Schwachpunkte beseitigt und zukünftige Chancen wahrgenommen werden sollen. Hierbei sollte es sich in erster Linie um Wirtschaftsunternehmen handeln. Sie sollten unabhängig sein und über die für eine Teilnahme am Wettbewerb erforderlichen Mittel verfügen. Die Altlasten müßten beseitigt sein. Ferner sollten die Marktkräfte stärker zum Tragen kommen. Zwischen den Zuständigkeiten des Staates und der Eisenbahnunternehmen sollte insbesondere im Bereich der öffentlichen Dienste eine klare Trennlinie gezogen werden. Zwischen den nationalen Eisenbahnsystemen sollte ein Verbund geschaffen werden. Selbstverständlich sind hierzu erhebliche Anstrengungen aller Beteiligten erforderlich: Management, Arbeitnehmer, Mitgliedstaaten und Zulieferindustrie. Die Gemeinschaft sollte ihren Beitrag zu dieser Partnerschaft leisten, indem sie einen zeitgemäßen ordnungspolitischen Rahmen schafft und Maßnahmen zur Integration der nationalen Systeme auf europäischer Ebene trifft. So sollte die Gemeinschaft in fünf Hauptbereichen tätig werden: Finanzen, Einführung von Marktkräften, öffentliche Dienste, Integration der nationalen Systeme und Sozialpolitik. Die fünf nachstehenden Abschnitte enthalten entsprechende Anregungen und Vorschläge.

ABSCHNITT III — FINANZEN

Die Probleme der Vergangenheit

22. Gesunde Finanzen sind von grundlegender Bedeutung für die Umstrukturierung der Eisenbahnunternehmen. Sie bilden die Voraussetzung für ein unabhängiges und dynamisches Management, wie dies in der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft klar anerkannt wird. Allerdings hätte die traditionelle Finanzstruktur der Eisenbahnen zu einem weiteren Niedergang dieses Sektors beigetragen, selbst wenn alle anderen Maßnahmen erfolgreich gewesen wären. Für staatliche Subventionen gab es keine klaren Zielvorgaben; sie dienten zum Ausgleich von Defiziten. Die finanziellen Ziele blieben unklar und dem Management mangelte es an Initiativen. Der kommerzielle Druck reichte nicht aus, um die Defizite und Kreditaufnahmen zu begrenzen. Die Gewinn- und Verlustrechnung war unzureichend; häufig war kaum zu erkennen, ob ein Dienst Gewinne oder Verluste erwirtschaftete. Die häufig umfangreichen Investitionen entsprachen nicht den betrieblichen Erfordernissen und führten zu finanziellen Verlusten. Für Kreditaufnahmen bestanden in der Regel von der öffentlichen Hand festgelegte Obergrenzen; paradoxerweise wurde jedoch die Frage der Kreditwürdigkeit der Kreditnehmer häufig weniger streng gehandhabt.
23. Gleichzeitig erlegte der Staat den Eisenbahnunternehmen direkte oder indirekte Verpflichtungen auf, ohne diese genau zu definieren oder den Unternehmen einen vollständigen und unmittelbaren Ausgleich dafür zu bieten. Die meisten dieser Verpflichtungen betrafen Verkehrsdienste im öffentlichen Interesse; einige dienten weiter gefaßten Zielen, wie der Beschäftigung, dem Gemeinwohl und der regionalen Entwicklung. Von den Eisenbahnen wurde ferner erwartet, daß sie ihre Ausrüstungen bei nationalen Lieferanten und nicht auf dem internationalen Markt kauften, was zu einem erheblichen Kostenanstieg führte. Allerdings konnten Fortschritte bei der Klärung der finanziellen Zuständigkeiten des Staates und der Eisenbahnunternehmen erzielt werden. Die Gemeinschaft hat ein Paket von Rechtsvorschriften zur Finanzierung des Eisenbahnsektors³ verabschiedet und einige Mitgliedstaaten haben einen großen Beitrag zur Klärung und Verbesserung der Eisenbahnfinanzen geleistet. Dennoch ist die Finanzstruktur großer Teile des Eisenbahnsektors nach wie vor unklar, was ein ernsthaftes Hindernis für eine Verbesserung der Dienste und der Effizienz darstellt.

³ Richtlinie des Rates 91/440/EWG, op.cit.

Verordnung des Rates (EWG) Nr. 1191/69 vom 26. Juni 1969 (ABl. Nr. L 156 vom 28.6.1969), geändert durch die Verordnung des Rates (EWG) Nr. 1893/91 vom 20. Juni 1991 (ABl. Nr. L 169 vom 29.6.1991) über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs.

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).

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.

Neue Trends

24. Ein Blick auf die neuen Trends ist aufschlußreich, obwohl die allgemeinen Indikatoren die großen Unterschiede hinsichtlich der Leistungsfähigkeit kaum erkennen lassen. Auf der Einnahmenseite ist seit langer Zeit ein ständiger Rückgang der Einnahmen aus dem Personen- und Güterverkehr zu verzeichnen. Ursachen hierfür sind das gesunkene Frachtaufkommen und der stagnierende Personenverkehr ebenso wie der dramatische Ertragsrückgang, d.h. der Einnahmenschwund je Personen- bzw. Tonnenkilometer. Ca. 65 % der gesamten Betriebseinnahmen entfallen derzeit auf Einnahmen aus den Beförderungstarifen. Wie zu erwarten, haben die Betriebskostensubventionen zugenommen, obwohl in den vergangenen Jahren eher ein gegenteiliger Eindruck entstanden ist.
25. In den achtziger Jahren sanken die Personalkosten proportional zu den Betriebskosten, sie steigen jedoch seit 1990 wieder an und belaufen sich heute auf ungefähr 63 % der Gesamtbetriebskosten. Obwohl ein beträchtlicher Personalabbau stattgefunden hat, wurden die entsprechenden Einsparungen durch den Anstieg der Personalkosten pro Beschäftigten wieder aufgehoben. Ein weiterer Trend ist die zunehmende Kapitalintensität der Eisenbahnen. Mitte der achtziger Jahre waren für eine Leistungseinheit zwei Kapitaleinheiten erforderlich; 1994 wurden hierfür schon mehr als drei Kapitaleinheiten benötigt. Um dies zu finanzieren, wurde die Kapitalbasis der Eisenbahnen erweitert. In den neunziger Jahren stiegen die Schulden der Eisenbahn erheblich an, obwohl sie im Verhältnis zum Gesamtkapital gesunken sind, da die Regierungen Kapitalaufstockungen vorgenommen haben. Parallel zum allgemeinen Anstieg der Schulden stieg der Zinskostenanteil an den Betriebseinnahmen auf ca. 15 % an und trug somit zu weiteren Verlusten bei.

Wichtige Grundsätze

26. Für einen erneuten Aufschwung der Eisenbahnunternehmen sind präzise finanzielle Zielvorgaben und eine klare Trennung der Zuständigkeiten zwischen dem Staat und den Eisenbahnunternehmen unverzichtbar. Ferner kann eine Umstrukturierung nur dann Erfolg haben, wenn die Schuldenlast der Vergangenheit abgebaut wird. Die Eisenbahnunternehmen brauchen eine Finanzstruktur, die ihnen ein effizientes und unabhängiges Management ermöglicht, wie dies in anderen Wirtschaftssektoren üblich ist. Sie müssen jedoch auch eine größere Eigenverantwortung für ihre Finanzen übernehmen, die entsprechend den nachstehend aufgeführten Grundsätze strukturiert werden sollten:

- die Mitgliedstaaten sollten die Altlasten der Eisenbahnen abbauen;
- die Eisenbahnen sollten nach kommerziellen Gesichtspunkten betrieben werden;
- die Mitgliedstaaten sollten einen vollen Ausgleich für öffentliche Dienste und außergewöhnliche Sozialkosten zahlen.

Abgesehen von den vorgenannten Ausgleichszahlungen und spezifischen Infrastrukturförderungsmaßnahmen (vgl. Punkt 31) sollten die Eisenbahnunternehmen ihren Betrieb ohne die Inanspruchnahme staatlicher Mittel finanzieren.

27. Diese Grundsätze sind in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über die Finanzierung der Eisenbahnen (s. Punkt 23) verankert. Eine den Erfordernissen entsprechende umfassende und strenge Anwendung dieser Vorschriften bietet eine solide Grundlage für die finanzielle Gesundung der Eisenbahnunternehmen. Hauptakteure hierbei sind der Staat und die Eisenbahnunternehmen. Der Staat muß die Verantwortung für den Abbau der Altschuldenlast übernehmen, eine solide Struktur für die Zukunft und einen finanziellen Ausgleich für die Dienste schaffen, die von den Eisenbahnunternehmen angeboten werden. Die Eisenbahnunternehmen selbst müssen eine drastische Kostenkürzung vornehmen und ihr Finanzmanagement beispielsweise durch eine präzise Aufschlüsselung von Kosten und Einnahmen verbessern.

Spezifische Maßnahmen

28. Die Eisenbahnen können sich den Herausforderungen der Zukunft nicht stellen, solange sie durch die Schulden der Vergangenheit belastet sind. Die Verordnung 1107/70 erlaubt es den Mitgliedstaaten, für verschiedene Zwecke finanzielle Beihilfen zu gewähren. Hierzu gehört auch die Rückzahlung aufgenommenen Kredite ohne vorherige Anmeldung. Seit dem 1. Januar 1993 (dem Datum des Inkrafttretens der Richtlinie 91/440/EWG) gelten die Artikel 77, 92 und 93. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, zum Abbau der Schulden auf ein Niveau beizutragen, das ein ausgewogenes Finanzmanagement und eine Verbesserung der Finanzlage der Eisenbahnunternehmen zuläßt. Es scheint jedoch, daß diese Verpflichtung nicht überall in der Gemeinschaft gleichermaßen erfüllt wurde. Ab 1997 wird die Kommission in regelmäßigen Abständen über die Fortschritte berichten, die von den Mitgliedstaaten beim Abbau der Schulden und der Verbesserung der Finanzlage der Eisenbahnunternehmen erzielt wurden. Dabei wird die Kommission den Umstand berücksichtigen, daß bestimmte Mitgliedstaaten, die die Konvergenzkriterien der Wirtschafts- und Währungsunion erfüllen wollen, den Schuldenabbau möglicherweise zeitlich abstufen möchten.
29. Die Mitgliedstaaten werden ferner verpflichtet, einen Beitrag zum Abbau der seit 1993 akkumulierten Schulden zu leisten. Allerdings unterliegen staatliche Beihilfen für diesen Zweck und zur Deckung von Betriebsverlusten den Vorschriften des EG-Vertrags über staatliche Beihilfen, wie dies in der Richtlinie 91/440/EWG klar zum Ausdruck kommt: Die Mitgliedstaaten müssen die beabsichtigten Beihilfemaßnahmen der Kommission mitteilen und von dieser eine entsprechende Genehmigung erhalten. Die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über die Gewährung staatlicher Beihilfen gestatten es den Mitgliedstaaten nicht, derartige Schulden zu übernehmen oder für sie zu bürgen, Kapitalaufstockungen vorzunehmen oder Betriebsverluste unbegrenzt und ohne Auflagen zu decken. Dies trüge weder zur Gesundung der Finanzen, noch zu einer größeren Wettbewerbsfähigkeit bei. Die Kommission wird staatliche Beihilfen nur in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Vertrags, insbesondere des Artikels 92 genehmigen. In der Praxis würde die Durchführung eines Umstrukturierungsprogramms gemäß den Leitlinien der Gemeinschaft⁴ eine notwendige, aber nicht in jedem Fall hinreichende Voraussetzung für eine solche Genehmigung sein. Dessen Ziel sollte darin bestehen, innerhalb eines vertretbaren Zeitraums allmähliche Fortschritte hinsichtlich der Unternehmensrentabilität zu erzielen. Ferner sollten darin klare Zielvorgaben und konkrete Maßnahmen zur Steigerung der Einnahmen und zum Abbau der Kosten enthalten sein. Die Kommission wird ferner die hierfür gegebenenfalls erforderlichen spezifischeren Regeln und Leitlinien ausarbeiten.

⁴ Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, ABl. Nr. C 368 vom 23.12.1994, S. 12.

30. Von der Anwendung der Vorschriften zu staatlichen Beihilfen bleiben unter bestimmten Umständen die Ausgleichszahlungen unberührt, die von den Mitgliedstaaten für die Bereitstellung öffentlicher Dienste geleistet werden müssen (siehe Abschnitt V). Werden diese öffentlichen Dienste auf der Grundlage von Verträgen infolge eines transparenten und nicht diskriminierenden Vergabeverfahrens erbracht, handelt es sich bei diesen Ausgleichszahlungen nicht um staatliche Beihilfen, sondern um ein Entgelt für Beförderungsdienste. In jedem Fall sind Ausgleichszahlungen, die diese Bedingungen nicht erfüllen, zunächst (gemäß der Verordnung Nr. 1192/69 über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen) von jeglicher Notifizierung gemäß den Vorschriften über staatliche Beihilfen befreit. Ferner müssen auch für außergewöhnliche soziale Kosten (z.B. Vorruhestandsregelungen), die ausschließlich von den Eisenbahnunternehmen getragen werden, Ausgleichszahlungen geleistet werden. Seit dem Inkrafttreten der Verordnung im Jahre 1969 sind diese Kosten gesunken. Die Kommission wird die Durchführung der Richtlinie sowie deren Bedeutung für heutige Verhältnisse prüfen.
31. Die allgemeine Zuständigkeit für die Förderung der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur liegt nach wie vor bei den Mitgliedstaaten. Es besteht zunehmendes Interesse daran, privates Kapital an neuen Großprojekten zu beteiligen. Zwar zeigen private Unternehmen durchaus Interesse an den sich bietenden Möglichkeiten, jedoch hält sie häufig die Vorstellung zurück, einziger Investor zu sein, da der Nutzen für das Gemeinwohl und der private Nutzen auseinanderklaffen und die Erträge niedrig und ungewiß sind. Daher bieten öffentlich-private Partnerschaften vielversprechende Möglichkeiten zur Finanzierung umfangreicher Infrastrukturprojekte, insbesondere im Bereich der auf der Tagung des Europäischen Rates in Essen als vorrangig eingestuften TEN-Vorhaben. Die Kommission genehmigt in der Regel Investitionen der öffentlichen Hand im Infrastrukturbereich, solange der Zugang unter gleichen, nichtdiskriminierenden Bedingungen gegeben ist und keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Sofern diese Bedingungen erfüllt sind, sind staatliche Investitionen in Eisenbahninfrastrukturen als Kompensation nicht angelasteter externer Kosten des Straßenverkehrs oder zum Erreichen nicht verkehrsbezogener Ziele (z.B. regionale Entwicklung) kurzfristig völlig legitim. Allerdings werden dadurch nicht unbedingt alle Probleme im Zusammenhang mit Wettbewerbsverzerrungen gelöst, insbesondere nicht jene, die daraus entstehen, daß in den Mitgliedstaaten jeweils unterschiedliche Vorschriften für die verschiedenen Verkehrsträger gelten. Nach Auffassung der Kommission sollten jedenfalls langfristig bei allen Verkehrsträgern sämtliche Infrastrukturkosten von den Benutzern getragen werden. Die Kommission wird eine Studie über die Anlastung von Infrastrukturkosten in Auftrag geben, auf deren Grundlage weitere Gemeinschaftsgrundsätze aufgestellt werden können (vgl. Punkt 51).

Zusammenfassung der Vorschläge

32. Ab 1997 wird die Kommission in regelmäßigen Abständen über die Fortschritte berichten, die von den Mitgliedstaaten beim Abbau ihrer Schulden und der Verbesserung der Finanzlage erzielt worden sind.

Bei den seit 1993 akkumulierten Schulden und laufenden Verlusten wird die Kommission staatliche Beihilfen nur dann genehmigen, wenn diese die Bestimmungen des Vertrags erfüllen (d.h. sie werden nur in Verbindung mit einem Umstrukturierungsprogramm gewährt, dessen Ziel die stufenweise Erlangung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit ist). Sie wird die hierfür erforderlichen spezifischen Regeln und Leitlinien ausarbeiten.

Die Kommission wird die Durchführung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen sowie deren Bedeutung unter heutigen Bedingungen bewerten.

Durch gemeinschaftliche Grundsätze zur Kostenanlastung, die von der Kommission aufzustellen sind, sollte gewährleistet werden, daß Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern ausgeschlossen sind.

ABSCHNITT IV — DIE EINFÜHRUNG VON MARKTKRÄFTEN AUF DEM EISENBAHNSEKTOR

33. Die verstärkte Einführung von Marktkräften ist ein Schlüsselement der vorgeschlagenen Strategie für einen erneuten Aufschwung des Eisenbahnsektors. Für das Management und die Arbeitnehmer wäre dies ein Anreiz zur Reduzierung der Kosten, Verbesserung der Dienstqualität und Entwicklung neuer Produkte und Märkte. Gegenwärtig stehen derartige Anreize in der Regel nur in beschränktem Maße zur Verfügung und ihre Nutzung verschafft den Eisenbahnunternehmen zumeist keine bedeutenden finanziellen Vorteile. Für die optimale Einführung von Marktkräften dürften unterschiedliche Konzepte für die jeweiligen Bereiche des Eisenbahnsektors erforderlich sein, die sich im Rahmen einer fortschreitenden Integration des Eisenbahnmarktes auf europäischer Ebene weiterentwickeln werden.

Fahrwegzugangsrechte im grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehr

34. Um den Diensten neue Impulse zu verleihen, benötigt der Eisenbahnsektor dringend neues Kapital und neue Unternehmen. Ein offener Fahrwegzugang würde die Niederlassung neuer Fahrwegbetreiber ermöglichen, die neue und bessere Dienste anbieten. Ein solcher Wettbewerb würde die schon niedergelassenen Fahrwegbetreiber dazu veranlassen, ihre Leistungen zu verbessern, wie dies schon im Falle anderer öffentlicher Unternehmen geschah, die einem freien Wettbewerbsumfeld ausgesetzt wurden. Ferner würde ein offener Fahrwegzugang den Verkehrsunternehmen die Möglichkeit geben, die erforderlichen Dienste in einem Markt ohne Grenzen zu entwickeln und neue Märkte zu erschließen. Derzeit ist ein Eisenbahnverkehrsdienst in der Regel die Summe der nationalen Dienste; es gibt kaum Fälle, in denen ein einzelner Fahrwegbetreiber die Verantwortung für den gesamten grenzüberschreitenden Dienst von Haus zu Haus bzw. Terminal zu Terminal trägt. Für den Güterverkehr ist diese Segmentierung ein besonders ernsthaftes Problem, da in diesem Markt die Nachfrage nach nahtlosen Beförderungsleistungen mit vollständiger logistischer Unterstützung ständig zunimmt. Andere Verkehrsträger können diese Anforderungen erfüllen, die Eisenbahn nicht.
35. Ein offener Fahrwegzugang bedeutet die Anwendung des Grundsatzes der Dienstleistungsfreiheit auf den Eisenbahnsektor, auch wenn dies im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern verspätet geschieht. Die Kommission hat sich der Anwendung dieses Grundsatzes — wo dies zweckmäßig ist — verschrieben, wohlwissend, daß dies nur stufenweise und unter Berücksichtigung der spezifischen Eigenheiten des Sektors erreicht werden kann. Mit der Richtlinie 91/440/EWG hat die Kommission einen ersten Schritt zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft unternommen. Mit ihr wurde für Gruppierungen von Eisenbahnunternehmen das Recht eingeführt, grenzüberschreitende Verkehrsleistungen zwischen den Mitgliedstaaten zu erbringen, in denen die Partnerunternehmen niedergelassen sind. Ferner dürfen die Unternehmen in der gesamten Gemeinschaft grenzüberschreitende Verkehrsleistungen im kombinierten Verkehr erbringen. Jedoch wurde die Richtlinie 91/440 noch nicht in allen Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt (vgl. Anhang 2). Die Kommission hat deshalb gegen sechs Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

36. Die Wirksamkeit der mit der Richtlinie 91/440/EWG geschaffenen Fahrwegzugangsrechte wurde durch den Umstand erschwert, daß die ergänzenden Richtlinien zur Festlegung der Zugangsbedingungen (Genehmigung, Zuweisung von Fahrwegkapazität und Wegeentgeltberechnung) aus dem Jahr 1995⁵ erst ab Juni 1997 umzusetzen sind. Ferner machen sie die Zugehörigkeit zu einer internationalen Gruppe zur Auflage. Ausgenommen hiervon ist das Erbringen von Leistungen des kombinierten Verkehrs. Überdies haben die Eisenbahnunternehmen seit 1991 weiterhin Marktanteile verloren, so daß Maßnahmen zur Förderung ihres Aufschwungs dringend erforderlich sind. So hat die Kommission im Juli 1995 vorgeschlagen, die Fahrwegzugangsrechte auf alle Güterverkehrsleistungen im inländischen und grenzüberschreitenden Bereich sowie auf die grenzüberschreitenden Personenverkehrsleistungen auszudehnen, ohne dabei die Bildung einer internationalen Gruppierung zur Auflage zu machen⁶. Diese Dienste können in der Regel auf kommerzieller Grundlage betrieben werden, so daß der offene Fahrwegzugang neues Kapital und neue Unternehmen anziehen dürfte. Die Kommission wird sich nachhaltig für eine umgehende Annahme dieses Vorschlages einsetzen⁷.

Güterfreeways

37. Die Kommission hat sich einer zügigen und vollständigen Öffnung des Fahrwegzugangs für Güterverkehrsleistungen verschrieben. Hierdurch werden die Gemeinschaftsunternehmen in die Lage versetzt, ihre geschäftlichen Interessen frei zu bestimmen und zu verfolgen. Dies wird ein ausschlaggebender Faktor dafür sein, einen weiteren Rückgang des Anteils der Eisenbahnunternehmen am Güterverkehrsmarkt aufzuhalten. Bis zur Erlangung dieses Ziels müssen jedoch Übergangsmaßnahmen getroffen werden, die es ermöglichen, das Potential des Schienengüterverkehrs zu nutzen. Die nationalen Eisenbahnunternehmen mit ihren unterschiedlichen Organisations- und Verfahrensstrukturen haben die Entwicklung des Güterverkehrs behindert.

⁵ Richtlinie des Rates 95/18/EG vom 19. Juni 1995 über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen. ABl. Nr. L 143 vom 27.06.1995.

Richtlinie des Rates 95/19/EG vom 19. Juni 1995 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegeentgelten. ABl. Nr. L 143 vom 27.06.1995.

⁶ Mitteilung der Kommission über die Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft. KOM(95) 337 endg. vom 19.7.95.

⁷ In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß die Einführung eines stärkeren Wettbewerbs vor einem intermodalen Hintergrund gesehen werden sollte. Im vorliegenden Dokument wird darauf eingegangen, daß die Eisenbahnunternehmen bei ihren Bemühungen zur Umstrukturierung und zur Erlangung der wirtschaftlichen Rentabilität unterstützt werden müssen. So kann es durchaus sein, daß sie über einen gewissen Zeitraum hinweg nicht in der Lage sein werden, sämtliche Infrastrukturkosten zu tragen, wenn sie gegenüber anderen Verkehrsträgern wettbewerbsfähig bleiben sollen. Dies bedeutet allerdings nicht, daß der Eisenbahnverkehr vor einem intermodalen Wettbewerb geschützt werden sollte. Aus diesem Grunde hat die Kommission in ihrem kürzlich unterbreiteten Vorschlag zur Änderung der Richtlinie des Rates Nr. 684/92 zur Einführung gemeinsamer Regeln für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen vorgeschlagen, eine Schutzklausel zu streichen, derzufolge die Mitgliedstaaten den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen untersagen können, wenn dies zu einer ernsthaften Beeinträchtigung einer unmittelbar vergleichbaren Eisenbahnverkehrsleistung führen würde. Soweit der Kommission bekannt ist, wurde diese Schutzklausel in der Vergangenheit nie in Anspruch genommen.

Eine aus Eisenbahnbetreibern, Beförderungsunternehmen und Gewerkschaften zusammengesetzte Beratergruppe hat der Kommission empfohlen, die Schaffung transeuropäischer internationaler *Güterfreeways* zu fördern⁸. Demzufolge würde die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, nach der Anhörung von Infrastrukturbetreibern, Eisenbahn- und Beförderungsunternehmen eine Reihe vielversprechender Strecken auszuwählen. Die entlang einer Strecke ansässigen Infrastrukturbetreiber würden zusammen und zur gleichen Zeit für sämtliche Güterverkehrsleistungen den Fahrwegzugang öffnen. Bei den Zuweisungen von Fahrplantrassen würden sie gemeinsam dem Güterverkehr verstärkte Priorität einräumen und eine für die Beförderungsunternehmen faire und attraktive Gestaltung des Wegeentgelts sicherstellen. Ferner würden sie den für die Abwicklung von Verwaltungsverfahren vorgeschriebenen Mindestaufenthalt an den Grenzen verkürzen.

38. Für möglichst zügige Abwicklung von Anträgen auf Fahrplantrassenzuweisung würden zentrale Stellen eingerichtet werden. Die Infrastrukturbetreiber würden den Zugang zu ihren Fahrwegen gemeinsam kommerzialisieren und dabei gemeinsame Wegeentgelte und Bedingungen zugrundelegen, die natürlich dem Gemeinschaftsrecht entsprechen müssen. Sie würden zusammen an einer Verbesserung des Güterverkehrsstroms arbeiten und gemeinsam mit den Eisenbahnunternehmen die Länge der Aufenthalte zur Zugabfertigung an den Grenzen verkürzen. Es sollte darauf verwiesen werden, daß die *Güterfreeways* als Übergangsmaßnahme schnell eingerichtet werden sollen. Ihre Einrichtung würde jedoch unbeschadet langfristiger Entscheidungen über Infrastrukturinvestitionen oder technische Spezifikation erfolgen.
39. Die Schaffung solcher *Freeways* könnte mit zahlreichen Vorteilen verbunden sein. Eine Zusammenarbeit würde den Infrastrukturbetreibern neue Erfahrungen bringen. Hierdurch könnten neue Denkansätze hinsichtlich der Infrastruktur und ihres Potentials zur Erbringung verschiedener Leistungen, einschließlich des Gefahrguttransports, entstehen. Der offene Fahrwegzugang dürfte neue Betreiber anziehen und eine einzige Anlaufstelle würde die Zuweisung von Fahrplantrassen erheblich vereinfachen. Dies würde letzten Endes zu Umsatzsteigerungen im Schienengüterverkehr führen, die allen Betreibern zugute kommen. Wenn die Mitgliedstaaten dem Niedergang des Eisenbahngüterverkehrs Einhalt gebieten wollen, sollten sie unverzüglich handeln und den Infrastrukturbetreibern Anreize für eine Verstärkung ihrer Zusammenarbeit bieten. Die hierbei noch anfallenden praktischen Probleme dürften sich im Geiste der Zusammenarbeit lösen lassen.
40. Die Kommission hat großes Interesse an der frühzeitigen Entwicklung solcher *Güterfreeways*. Im Herbst 1996 wird sie ein Dokument veröffentlichen, in dem dieser Vorschlag näher erörtert wird. Ferner wird sie in naher Zukunft eine Konferenz zu diesem Thema abhalten, zur der Infrastrukturbetreiber und schon bestehende sowie potentielle Eisenbahnbetreiber eingeladen werden sollen, um die Einrichtung solcher *Freeways* zu erörtern. Schaubild 1 im Anhang enthält eine Karte, auf der ein solches Streckennetz skizziert wird.

Inlandpersonenverkehr und ausschließliche Rechte

41. Im Inlandpersonenverkehr ist die Verbesserung der Verkehrsleistungen ebenso wichtig wie in anderen Marktsegmenten. Ein großer Teil der Öffentlichkeit ist mit den angebotenen Leistungen nicht zufrieden. Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit werden oft als unzureichend empfunden und das Komfortniveau gilt als niedrig. Der Bürger betrachtet den Eisenbahnverkehr, wie auch den öffentlichen Verkehr im Ganzen, eher als ein notwendiges Übel.

⁸ Die Zukunft des Eisenbahnverkehrs in Europa. Bericht der Beratergruppe des für Verkehrsfragen zuständigen Mitglieds der Kommission, Herrn Neil Kinnock. 19.6.96.

Diese Unzufriedenheit ist ein Grund dafür, daß selbst in verkehrsüberlasteten Städten das Auto benutzt wird. Das relativ geringe Leistungsangebot der Eisenbahnunternehmen ist einer der Gründe für diese Unzufriedenheit, die Verkehrspolitik der öffentlichen Hand ein anderer. Die Staaten sind häufig nicht in der Lage, klare Prioritäten zu setzen und überlassen die Bereitstellung dieser Verkehrsleistungen den schon lange etablierten Monopolen, die häufig keine klaren Zielvorstellungen haben und den Marktkräften fast keine Anreize bieten.

42. Die Einführung neuer Marktkräfte könnte nicht nur den Inlandpersonenverkehr, sondern auch die Verkehrsleistungen im grenzüberschreitenden Personen- bzw. Güterverkehr verbessern. Hier stellt sich die Frage nach dem optimalen Weg zur Erlangung dieses Ziels. Für einige Dienste, z.B. über Langstrecken, wäre offener Fahrwegzugang möglicherweise die beste Lösung. Er hat den Vorteil, neuen Betreibern die besten Voraussetzungen zu bieten und die völlige Dienstleistungsfreiheit im Geiste des Vertrages zu ermöglichen. Dies mag jedoch keine attraktive Lösung für Dienste sein, die auf dichten und stark ausgelasteten Netzen (wie den Stadt- und Regionalverkehrsnetzen) betrieben werden. Da die gleiche Infrastruktur durch zahlreiche Dienste genutzt werden kann, können sich komplexe Fragen bei der Zuweisung der Fahrplantrassen sowie der Aufteilung von Kosten zwischen den verschiedenen Betreibern ergeben. Für eine optimale Gestaltung der Fahrpläne und die Aufrechterhaltung der Netzvorteile, wie gemeinsame Informations- und Fahrscheinausgabesysteme, sind Koordinierungsmaßnahmen erforderlich. Ein großer Teil des Inlandverkehrs wird unabhängig davon, ob er wirtschaftlich lebensfähig ist oder nicht, als öffentlicher Dienst behandelt. Bessere gemeinwirtschaftliche Dienste können zu geringeren Kosten angeboten werden mit Hilfe ausschliesslicher Konzessionen, die Risiko und Unsicherheit für ein Unternehmen verringern (s. Abschnitt V, Punkt 58).
43. Für solche Dienste, für die offener Marktzugang nicht erwünscht oder nicht machbar ist, würde die Aufrechterhaltung ausschließlicher Konzessionen ein vielversprechenderer Ansatz sein. In diesem Bereich könnten die Marktkräfte zum Tragen kommen, indem solche Konzessionen im Rahmen gemeinschaftsweiter Ausschreibungsverfahren vergeben werden. Diese Ausschreibungen müßten klare Angaben zur Art des gewünschten Dienstes sowie zum Umfang der Konzessionen enthalten. Deren Ausschließlichkeit darf jedoch nicht über die Maßnahmen hinausgehen, die für eine Bereitstellung solcher Dienste erforderlich sind, und muß insofern zeitlich und räumlich begrenzt sein. Die entsprechenden Bedingungen müssen sorgfältig bestimmt und die Umstände an die spezifischen Gegebenheiten des Eisenbahnsektors angepaßt werden.
44. Die Durchführung offener Ausschreibungsverfahren wirft auch zahlreiche praktische Fragen auf. Hierzu gehören Bereitstellung und Eigentum des Rollmaterials, das Ausmaß von Quersubventionen, die Aufrechterhaltung von Netzvorteilen sowie der Zugang zu Instandhaltungs- und Reinigungsanlagen. Andere Fragen betreffen die genaue Definition der auszuschreibenden Tätigkeiten, die Aufrechterhaltung eines angemessenen Investitionsniveaus sowie die Einführung leistungsgebundener effizienter Anreize und Sanktionen. Auch die zeitliche Abstufung der erforderlichen Veränderungen ist von großer Bedeutung. Die Kommission beabsichtigt, optimale praxisorientierte Maßnahmen zur Einführung von Marktkräften eingehend zu prüfen und wird im Anschluß hieran entsprechende Vorschläge unterbreiten.

Zugangsbedingungen

45. Ein erster Schritt ist die Festschreibung von Zugangsrechten, ein zweiter die Schaffung der Voraussetzungen für das Wirksamwerden dieser Rechte. Wie in Punkt 36 erwähnt, hat die Gemeinschaft damit im vergangenen Jahr begonnen, indem sie zwei Richtlinien über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen, die Zuweisung von Fahrwegkapazität und die Berechnung von Wegeentgelten verabschiedet hat. Mit diesen Richtlinien sollten Bedingungen für die Umsetzung der mit der Richtlinie 91/440/EWG geschaffenen Zugangsrechte klar geregelt werden. Sie dienen jedoch nicht der Regelung aller ordnungspolitischen Fragen.
46. Nach wie vor müssen wichtige Fragen behandelt werden. Die Regelung des Eisenbahnverkehrs ist äußerst komplex. Sie umfaßt Fragen wie die Gewährung von Konzessionen, Erhebung von Wegeentgelten, Zuweisung von Fahrplantrassen, Ausstellung von Sicherheitszeugnissen für spezifische Dienste, Interoperabilität, technische Normen, Konformitätsbewertung, Arbeitsbedingungen usw. Die Lösung dieser Fragen hängt von einer Reihe von Akteuren ab: der Gemeinschaft, den Regierungen, den Behörden, internationalen Organisationen und aufgrund der herkömmlichen Selbstregelung auch von den Eisenbahnunternehmen selbst. Bestimmte Themen gehen insbesondere die Gemeinschaft an, so z.B. die Frage der Wegeentgelte, der Kriterien für die Fahrplantrassenzuweisung und die Unabhängigkeit der Zuweisungsverfahren sowie die in Abschnitt VI erörterten eher technischen Fragen.
47. Ein anderes Problem betrifft die Vereinbarkeit von Übereinkommen zwischen Eisenbahngesellschaften mit dem Gemeinschaftsrecht. Eisenbahnunternehmen könnten beabsichtigen, sich zu Gruppierungen zusammenzuschließen, um in den Genuß der von der Richtlinie 91/440 geschaffenen Fahrwegzugangsrechte (vgl. Punkt 35) zu kommen, oder im grenzüberschreitenden kombinierten Verkehr zusammenzuarbeiten. Was letzteren betrifft, so hat die Kommission für die Zusammenarbeit zwischen Eisenbahngesellschaften eine Ausnahmegenehmigung nach den Wettbewerbsregeln erteilt (Rechtssache IV-35 III, Entscheidung vom 24.7.95, betreffend zwei UIC-Merkblätter); die Kommission wird vor Ende 1997 über die Umsetzung der Entscheidung Bericht erstatten. Die Kommission wird nun untersuchen, ob Klärungsbedarf besteht im Hinblick auf den Umfang und die Bedingungen von Ausnahmeregelungen für Kooperationsvereinbarungen zwischen Eisenbahngesellschaften, z.B. über Waggonpools, und wird gegebenenfalls die erforderlichen Maßnahmen ergreifen.

Zuweisung von Infrastrukturkapazität und Anlastung von Infrastrukturkosten

48. Ein Großteil der Gesamtkosten der Eisenbahn entfällt auf Infrastrukturkosten. Die von Kommissar Kinnock eingesetzte Beratergruppe "Eisenbahn" ist zu dem Schluß gelangt, daß die Infrastrukturkosten zu hoch liegen und dies einer der Faktoren ist, der zum Niedergang des Eisenbahnsektors beigetragen hat. Die Infrastruktureigner befinden sich gegenüber den Betreibern in einer beherrschenden Stellung und daher sind Instrumente erforderlich, die gewährleisten, daß den Betreibern geeignete Anreize zur Verbesserung der Effizienz und zur Senkung der Kosten geboten werden. Diese Instrumente werden weiter an Bedeutung gewinnen, da sich im Eisenbahnsektor eine zunehmende Trennung zwischen Fahrweg und Betrieb abzeichnet. Die Gruppe hat ferner festgestellt, daß die Organisationsform des Infrastruktureigners dessen Fähigkeit zur Kostenreduzierung beeinflußt.

49. Ein reibungsloses Funktionieren des neuen Eisenbahnsystems erfordert klare Grundsätze für die Handhabung der Wegeentgelte. Bei einer Trennung von Fahrweg und Betrieb müssen die Transaktionen auf beiden Seiten des Eisenbahnsystems klar und transparent sein. In der Gemeinschaft haben sich schon unterschiedliche Systeme herausgebildet. Derweil die Bundesrepublik Deutschland und das Vereinigte Königreich eine vollständige Kostendeckung anstreben, lassen die Niederlande und Spanien während eines Übergangszeitraums die gebührenfreie Nutzung der Infrastruktur zu. Hier stellt sich automatisch die Frage, ob diese Unterschiede den Zugang neuer Betreiber erschweren und dazu führen, daß einige *Freeways* teurer sind als andere, selbst wenn die Kosten gleich sind. Diese Situation könnte unter Verkehrs- und Binnenmarktaspekten problematisch sein. Die Kommission wird untersuchen, ob die Einführung weiterer harmonisierter Vorschriften auf EU-Ebene notwendig ist. Wenn der Infrastruktureigner keine Zugangskosten erhebt, sondern anstatt dessen eine Kostenrückerstattung vom Staat erhält, werden die tatsächlichen Kosten der Bereitstellung von Eisenbahnverkehrsdiensten weniger deutlich zu Tage treten und entsprechend weniger Druck im Hinblick auf eine Senkung dieser Kosten ausgeübt.
50. Die Erhebung von Wegeentgelten ist ein zentrales Thema der gesamten gemeinsamen Verkehrspolitik. Dem Grünbuch der Kommission "Faire und effiziente Preise im Verkehr" liegt der zentrale Gedanke zugrunde, daß Benutzungsgebühren soweit wie möglich sowohl die direkten als auch die externen Grenzkosten widerspiegeln, diese abdecken und den vom Benutzer verursachten Kosten angemessen sein sollten. Die entsprechenden Maßnahmen sollten auf dieses langfristige Ziel ausgerichtet sein. Kurzfristig ist es durchaus legitim, wenn die Staaten ihre Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur als Ausgleich für die nichtbezahlten externen Kosten des Straßenverkehrs oder zum Erreichen nicht verkehrorientierter Ziele, wie der Regionalentwicklung, finanzieren, sofern daraus keine inakzeptablen Wettbewerbsverzerrungen resultieren. Die potentiellen verkehrsträgerinternen und -übergreifenden Wettbewerbsprobleme sind ein wichtiger Beweggrund dafür, daß die Kommission eine Studie über die Anlastung der Wegekosten in Auftrag geben wird, auf deren Grundlage weitere Gemeinschaftsgrundsätze aufgestellt werden können.
51. Diese Studie über einen globalen Ansatz bei der Anlastung der Infrastrukturkosten müßte widersprüchliche Ziele miteinander in Einklang bringen. So müssen beispielsweise die Wegeentgelte die unbezahlten Kosten des Straßenverkehrs berücksichtigen, jedoch gleichzeitig hoch genug sein, um einen Anreiz zur Senkung der Infrastrukturkosten zu bieten. In diesem Zusammenhang muß entschieden werden, ob öffentliche Mittel direkt in die Kassen der Betreiber öffentlicher Dienste fließen oder zur Senkung der Infrastrukturkosten verwendet werden sollen. Ferner müssen feste Preise, die möglicherweise auch die Grenzkosten abdecken, mit auf dem Verhandlungswege festgelegten Wegeentgelten in Einklang gebracht werden, die Kapazitätsengpässe und Überlastungen widerspiegeln.
52. Selbst bei hochentwickelten Gebührenberechnungssystemen würde es selbstverständlich weiterhin eine behördliche Zuweisung der Fahrwegkapazität geben. Dies liegt daran, daß die von den Eisenbahnunternehmen aufgestellten extrem komplexen Fahrpläne stabil und zuverlässig sein müssen. Sowohl die Verkehrsdienst- als auch die Infrastrukturbetreiber verlangen Kontinuität als Voraussetzung für umfangreiche Mittelbindungen. Auch im Falle einer weiter reichenden Einführung von Marktkräften wird diese Anforderung bestehen bleiben. Zwar akzeptiert die Kommission die Notwendigkeit einer behördlichen Zuweisung der Fahrwegkapazität, sie hat in diesem Zusammenhang jedoch zwei Anliegen:

Erstens müssen die Fahrpläne hinreichend offen und flexibel sein, um neuen Marktteilnehmern einen Fahrwegzugang zu ermöglichen. Insofern begrüßt sie die Initiative der Eisenbahnunternehmen, ihre Verfahren zur Ausarbeitung von Fahrplänen zu modernisieren. Zweitens sollten die Grundsätze für die Zuweisung von Fahrwegkapazität sowie für die Gebührenberechnung konsequent gehandhabt werden: So sollten beispielsweise für prioritäre Dienste auf überlasteten Strecken höhere Benutzungsgebühren erhoben werden. Daher sollten weitere Kriterien für die Zuweisung von Fahrwegkapazität sowie Grundsätze für die Wegeentgelte entwickelt werden. Nach Abschluß der erforderlichen Vorbereitungsstudien wird die Kommission Grundsätze sowohl für Wegeentgelte als auch für die Zuweisung von Fahrwegkapazität vorschlagen.

Unabhängigkeit des Zuweisungsverfahrens

53. Wenn allen Verkehrsbetreibern der Zugang zur Infrastruktur zu fairen Bedingungen gewährt werden soll, kann die alleinige und endgültige Verantwortung für die Zuweisung von Fahrwegen nicht einer Organisation überlassen werden, die selbst Verkehrsdienste betreibt. Hier liegt der Interessenkonflikt auf der Hand: ein Unternehmen kann nicht gleichzeitig als Wettbewerber und als Gremium zur Entscheidung über den Marktzugang fungieren. Die Artikel 86 und 90 Absatz 1 des Vertrages würden ein Eisenbahnunternehmen in beherrschender Stellung daran hindern, darüber zu entscheiden, wer seine Mitwettbewerber sind. Zwar sollten die Eisenbahnunternehmen weiterhin ihre Fahrpläne selbst ausarbeiten — eine ungeheuer schwierige Aufgabe, die Tausende von Fahrplantrassen umfaßt — es sollte jedoch eine unabhängige Stelle eingesetzt werden, die dieses Verfahren überwacht und im Falle von Meinungsverschiedenheiten das letzte Wort hat. Die Kommission wird dafür sorgen, daß bei der Umsetzung der Richtlinie 95/19/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegeentgelten die Grundsätze der Gemeinschaft beachtet werden. Ferner wird sie bewerten, ob die in dieser Richtlinie enthaltenen Bestimmungen ausreichen, um die Unabhängigkeit zu gewährleisten und, falls erforderlich, Vorschläge für eine strengere Gestaltung des Zuweisungsverfahrens unterbreiten. Das Bestehen einer unabhängigen Beschwerdestelle oder das augenscheinliche Nichtvorhandensein diskriminatorischer Verhaltensweisen reichen noch nicht aus, um einen Verstoß gegen die Artikel 86 und 90 Absatz 1 des Vertrags ausschließen zu können.
54. Selbst beim Bestehen unabhängiger Behörden werden neue Betreiber praktische Schwierigkeiten dabei haben, den Zugang zu Fahrwegen zu erhalten, die von integrierten Eisenbahnunternehmen verwaltet werden. Ein integriertes Eisenbahnunternehmen betreibt keine Vermarktung von Infrastrukturdiensten und wird hierfür auch nicht über die erforderliche Organisationsstruktur verfügen; sein Hauptziel wird darin bestehen, seine eigenen Dienste zu konzipieren und zu verkaufen. Daher ist die Kommission der Ansicht, daß eine Änderung der Richtlinie 91/440/EWG erforderlich ist, um die Schaffung zweier getrennter Unternehmensbereiche mit getrenntem Management und getrennter Rechnungsführung zu verlangen, wenn die Mitgliedstaaten weiterhin integrierte Eisenbahnunternehmen aufrechterhalten möchten.
55. Um die Probleme bei der Zuweisung von Fahrwegkapazität und bei der weiteren Integration nationaler Eisenbahnsysteme zu lösen, ist es notwendig, mehrere Möglichkeiten zu untersuchen. Eine Möglichkeit wäre die Gründung einer Europäischen Eisenbahnagentur, wie dies die vom Kommissar für Verkehr eingesetzte Beratergruppe (vgl. Punkt 38) vorgeschlagen hat.

In diesem Gremium könnten die Einschränkungen und Schwierigkeiten direkt behandelt werden, die durch das Fortbestehen nationaler Gremien bedingt sind, deren Aufgaben teilweise von grundlegender Bedeutung auf europäischer Ebene sind. Dazu gehören die Überwachung der Zuweisung von Fahrwegkapazität, die technische Harmonisierung zur Förderung der Interoperabilität, sowie die Schaffung eines einheitlichen Marktes für Eisenbahnausrüstungen (s. Abschnitt VI). Eine Europäische Eisenbahnagentur könnte hierbei einen wertvollen Beitrag leisten. Die Kommission ist der Ansicht, daß der Vorschlag eine sorgfältige Prüfung verdient, insbesondere was seine technischen und institutionellen Aspekte angeht.

Zusammenfassung der Vorschläge

56. Die Kommission hält ihren Vorschlag vom Juli 1995 für eine Änderung der Richtlinie 91/440/EWG aufrecht, demzufolge Fahrwegzugangsrechte auf alle grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehrsleistungen ausgedehnt werden sollen. Sie wird sich mit Nachdruck für eine baldige Annahme dieses Vorschlags einsetzen.

Im Falle des Inlandpersonenverkehrs wird die Kommission optimale praxisorientierte Maßnahmen zur Einführung von Marktkräften prüfen und im Anschluß hieran entsprechende Vorschläge vorlegen.

Die Kommission wird eine Änderung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft vorschlagen, um eine Trennung von Fahrweg und Betrieb in zwei getrennte Geschäftsbereiche mit getrennter Geschäfts- und Rechnungsführung zu verlangen.

Die Kommission wird die schnelle Schaffung einer Reihe von transeuropäischen *Eisenbahngüterfreeways* fördern. Sie wird hierzu im Herbst ein Dokument mit näheren Einzelheiten veröffentlichen und in naher Zukunft eine Konferenz veranstalten.

Die Kommission wird weitere Grundsätze für die Erhebung von Wegeentgelten und die Zuweisung von Fahrwegkapazität prüfen und zu gegebener Zeit Vorschläge unterbreiten.

Die Kommission wird verschiedene Möglichkeiten zur Verbesserung des institutionellen Rahmens für die künftige Eisenbahnentwicklung (einschliesslich die Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur) untersuchen.

Die Kommission wird untersuchen, ob Klarstellungen über den Rahmen und die Bedingungen von Ausnahmegenehmigungen für die Zusammenarbeit von Eisenbahnunternehmen erforderlich sind, und wird gegebenenfalls notwendige Massnahmen ergreifen.

ABSCHNITT V — ÖFFENTLICHE DIENSTE IM SCHIENENVERKEHR

Bedeutung der öffentlichen Verkehrsdienste für die Gemeinschaft

57. Dienstleistungen im öffentlichen Interesse sind ein zentrales Element der europäischen Wirtschafts- und Sozialordnung. Für den Verkehr schlägt sich dies in Artikel 77 des Vertrages nieder, der sich auf bestimmte mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundene Verpflichtungen bezieht. Damit soll den Bürgern eine dauerhafte und qualitativ hochwertige Mobilität geboten und ein Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung, sozialem Zusammenhalt und regionaler Ausgeglichenheit geleistet werden. Die Behörden aller Mitgliedstaaten greifen an bestimmten Stellen in den Markt ein, beispielsweise zur Einführung geregelter Tarife oder zur Gewährleistung regelmäßiger und flächendeckender Eisenbahndienste auf ihrem Hoheitsgebiet. Dabei handelt es sich um Dienste, die von einem rein gewinnorientierten Verkehrsunternehmen nicht oder nicht im selben Maß angeboten werden.
58. Die Kommission mißt der Bereitstellung öffentlicher Dienste im Schienenpersonenverkehr einmütig größte Bedeutung bei; dies liegt im Interesse der Nutzer und dient dem Erreichen weiterer Gemeinschaftsziele. Dieses Konzept wurde im Grünbuch über das Bürgernetz⁹ erneut betont. Bei der Förderung öffentlicher Dienste im Schienenverkehr besteht jedoch die dringende Notwendigkeit, für die Ausgaben der öffentlichen Hand eine bessere Gegenleistung und effizientere Dienste zu erhalten. Die von der Kommission verfolgte Politik zielt auf die Verbesserung der Transparenz in den finanziellen Verflechtungen zwischen dem Staat und den Verkehrsunternehmen sowie auf die Einführung marktwirtschaftlicher Elemente zur Stimulation der Modernisierung öffentlicher Dienste.
59. In diesem Zusammenhang wird mitunter die Haltung vertreten, daß öffentliche Dienste und Effizienz unvereinbar seien; tatsächlich ergänzen sie sich vielmehr: bessere Effizienz kommt der Qualität und Quantität öffentlicher Dienste zugute, und öffentliche Dienste verbessern die Effizienz des Marktes. Durch die Erbringung öffentlicher Dienste kann eine soziale Komponente eingeführt werden, die dem Markt abgeht. So erbringt ein Verkehrsunternehmen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die es bei strikter Gewinnorientierung nicht anbieten könnte.
60. Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen historische, rechtliche und kulturelle Unterschiede im Hinblick auf das Verständnis und die Organisation öffentlicher Dienste im Schienenverkehr. Jeder Vorschlag zur Verbesserung der Effizienz öffentlicher Dienste muß selbstverständlich dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung tragen. Den jeweiligen Behörden der Mitgliedstaaten muß die Möglichkeit gewährt werden, über Organisation, Niveau und Definition eines öffentlichen Dienstes selbst zu entscheiden, solange die Gemeinschaftsgrundsätze eingehalten werden. Ferner präjudiziert der Vertrag nationale Rechtsvorschriften zum Eigentum nicht, und er ermöglicht die Erbringung öffentlicher Dienste durch öffentliche oder private Unternehmen auch in einem wettbewerbsorientierten Umfeld.

⁹ Das Bürgernetz. KOM(95)601 endg. vom 29.11.95.

Verbesserungen der gemeinschaftlichen Rahmenbedingungen

61. Gemeinschaftsvorschriften "über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs" liegen bereits vor¹⁰. Darin ist als genereller Grundsatz festgelegt, daß die Mitgliedstaaten einen Anspruch auf Schienenverkehrsdienste im öffentlichen Interesse durchsetzen können, sofern sie die den Verkehrsunternehmen daraus entstehenden Belastungen ausgleichen. Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste können jedoch ausgenommen werden, und die Vorschriften erlauben weiterhin das Auferlegen von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes. Das bedeutet, daß eine Eisenbahngesellschaft eventuell einen Verkehrsdienst zu erbringen hat, der weder genau festgelegt ist noch angemessen vergütet wird. Ein genau definiertes Arbeitsumfeld ist somit nicht gegeben, wodurch die Unternehmensziele verwischt und unternehmerische Initiativen untergraben werden. Ferner besteht — unabhängig vom Abschluß eines Vertrages — keine Verpflichtung zu öffentlichen Ausschreibungen. Die Betreiber sind daher konkurrenzlos und die Mitgliedstaaten haben keine Gewähr dafür, daß sie für die erbrachten Leistungen den Marktpreis bezahlen.
62. Die Kommission ist der Auffassung, daß es der gegenwärtigen Organisationsform sowohl an der Transparenz als auch an der Effizienz ermangelt, die zur Schaffung qualitativ hochwertiger und wirtschaftlich leistungsfähiger öffentlicher Dienste erforderlich sind. Sie sieht zwei wichtige Verbesserungen vor. Die erste betrifft den Übergang von einer Kombination von staatlich auferlegten Verpflichtungen und Verträgen über die Bereitstellung öffentlicher Dienste zur Durchführung von Verträgen, die zwischen dem Staat und der Betreibergesellschaft ausgehandelt werden und sich auf alle Arten öffentlicher Dienste einschließlich Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste erstrecken. Darin wäre die zu erbringende Verkehrsdienstleistung und die dafür zu leistende Vergütung genau festzulegen. Der Finanzbeitrag der öffentlichen Hand wäre ausdrücklich ein transparent festgesetzter Ausgleich für die Belastung durch das Erbringen unwirtschaftlicher Verkehrsdienstleistungen. Die Vergütung wäre vom Mitgliedstaat und der Eisenbahngesellschaft bei Vertragsabschluß für einen bestimmten Zeitraum zu vereinbaren. Die Verantwortung für Unkosten und Verluste läge mithin bei der Eisenbahngesellschaft, was für diese einen Anreiz zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit darstellt. Es würde den Mitgliedstaaten obliegen, öffentliche Dienste im Hinblick insbesondere auf die Anforderungen an Qualität, Kontinuität, Regelmäßigkeit, Leistungsfähigkeit, Zugänglichkeit und Tarifierung festzulegen.
63. Zweitens sollten Marktkräfte in den Dienstbetrieb eingeführt werden. Dies ist eine der zentralen Fragen, die die Kommission in ihrer Studie über die Einführung von Marktkräften in den Inlandpersonenverkehr und in den daraufhin hierzu vorgelegten Vorschlägen behandeln wird (vgl. Punkt 42 bis 45).

¹⁰ Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates, geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates, op.cit.

Zusammenfassung der Vorschläge

64. Die Kommission wird Vorschläge vorlegen, um den generellen Abschluß von Verträgen zwischen Staat und Verkehrsunternehmen über öffentliche Dienste als Gegenpol zu den Verpflichtungen einzuführen, die den Verkehrsunternehmen auferlegt werden .

Die Kommission wird wie im Falle des Inlandpersonenverkehrs untersuchen, wie Marktkräfte am besten im Bereich der öffentlichen Dienste eingeführt werden können, und wird entsprechende Vorschläge vorlegen.

ABSCHNITT VI — INTEGRATION DER EINZELSTAATLICHEN EISENBAHNSYSTEME

65. Lange Zeit orientierte sich die Entwicklung der Eisenbahnsysteme an einzelstaatlichen Bedürfnissen. Die Eisenbahnen wurden — und werden auch heute noch — von nationalen Gesellschaften betrieben, die sich auf den heimischen Markt konzentrieren. Betriebsvorschriften und technische Normen werden vorwiegend auf einzelstaatlicher Ebene festgelegt; deshalb weichen die jeweiligen Verfahren voneinander ab und die enormen Infrastrukturen sowie der beträchtliche Bestand an Rollmaterial sind teilweise inkompatibel. Das führte zu einer Fragmentierung sowohl der Bahnsysteme als auch der Zulieferindustrie, die nach wie vor besteht. Dies ist einer der Gründe, weshalb die Bahn in den vergangenen Jahrzehnten ihre Leistungsfähigkeit nicht ebenso stark steigern konnte wie konkurrierende Verkehrsträger. Die Unterschiede bei den technischen Normen und den Verfahrensregeln komplizierten die Interoperabilität und trugen bei zur Zersplitterung der Zulieferindustrie in eine Reihe einzelstaatlicher Gesellschaften, die den jeweiligen heimischen Markt bedienen; auch die Forschung litt unter der Fragmentierung. Das soll jedoch nicht heißen, daß die Gemeinschaft bei der Integration der Eisenbahnsysteme noch ganz am Anfang steht. Auf einigen Gebieten wurden gute Fortschritte gemacht, wenngleich auf anderen noch erhebliche Probleme bestehen.

Binnenmarkt für Eisenbahnausrüstungen

66. Wie die Eisenbahnen entwickelten sich auch ihre Zulieferindustrien auf einzelstaatlicher Ebene. Viele Eisenbahngesellschaften bauten ihr Rollmaterial selbst, doch gab es auch in der Privatwirtschaft entsprechende Hersteller. Der Übergang von der Dampflokomotive zur Diesel- und E-Lokomotive förderte eine stärkere Nutzung der letzteren. Der Einfachheit halber und aus innen- und wirtschaftspolitischen Gründen wurde das Material in der Regel von heimischen Herstellern bezogen. Dank ihres großen Sachverständes, erheblicher Konstruktionskapazitäten und einer starken technischen Tradition kümmerten die Eisenbahngesellschaften sich oftmals auch weiterhin um Planung und Entwurf des Materials und legten die Spezifikationen für die Herstellerfirmen genau fest. Erst in den letzten Jahren wurde der mit entsprechendem Know-how-Transfer und Vertrauensvorschuß verbundene Schritt zur Vorgabe von Leistungsspezifikationen vollzogen. Ferner konsolidierte sich die Eisenbahnzulieferindustrie grenzübergreifend, was zur Entstehung einiger großer europäischer Gesellschaften führte, die sich weniger mit bestimmten einzelstaatlichen Eisenbahnen identifizierten. Die Segmentierung in die von heimischen Zulieferern bedienten einzelstaatlichen Märkte, die den Wettbewerb beeinträchtigt und die Kosten in die Höhe treibt, besteht jedoch fort.
67. Im Rahmen des Programms zur Vollendung des Binnenmarkts hat die Gemeinschaft 1993 eine Richtlinie über das öffentliche Auftragswesen in den Bereichen Wasser- und Energiewirtschaft, Verkehr und Telekommunikation¹¹ verabschiedet. Darin wurden der Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Zulieferern festgeschrieben und Verfahrensregeln für öffentliche Ausschreibungen aufgestellt. Dennoch stützen sich die Eisenbahngesellschaften bei der Beschaffung vorwiegend auf heimische Anbieter. Die Kommission beabsichtigt daher, die Folgen der Richtlinie genau zu überwachen und die Definition europäischer Spezifikationen fortzusetzen, auf die in Verträgen über die öffentliche Beschaffung Bezug genommen werden kann.

¹¹ Richtlinie 93/38/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 zur Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor, ABl. Nr. L 199 vom 19.8.93, S. 84.

Auch Wettbewerbsvorschriften werden hier berührt. Artikel 86 des Vertrages untersagt Eisenbahngesellschaften in einer beherrschenden Stellung als Bezieher von Waren oder Dienstleistungen jegliche Diskriminierung zwischen Anbietern aus den verschiedenen Mitgliedstaaten.

68. Die Kommission beauftragte die europäischen Normenorganisationen, als ersten Schritt technische Spezifikationen für herkömmliche Eisenbahnen, Stadt- und Straßenbahnen vorzuschlagen. Diese würden sich unter anderem auf das Rollmaterial und Infrastrukturkomponenten, Fahrzeugprüfungen, Aerodynamik, Brandschutz, elektrische Sicherheit und elektromagnetische Verträglichkeit erstrecken. Die ersten Spezifikationen sollen 1998 als Europäische Normen Geltung erhalten und in Verträgen über die Bereitstellung öffentlicher Dienste als Bezugspunkte dienen. Die Umsetzung anderer Spezifikationen soll sich im Verlauf der Folgejahre anschließen.
69. Im Juli 1996 wurde der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur Interoperabilität von Hochgeschwindigkeitszügen¹² angenommen. Damit wird ein Verfahren für die Festlegung technischer Spezifikationen geschaffen, die sowohl als Bezugsrahmen bei der öffentlichen Auftragsvergabe dienen als auch die Interoperabilität und die unabhängige Bewertung der Konformität gewährleisten und zur Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes beitragen könnten. Einige dieser Spezifikationen werden auf die herkömmliche Eisenbahn ausgedehnt werden, da die beiden Systeme nicht völlig unterschiedlich sind; das für ein System entwickelte Material kann im anderen System eingesetzt werden. Die Richtlinie stellt einen wichtigen Schritt in Richtung eines integrierten Marktes dar.
70. Die Kommission wird nun in enger Zusammenarbeit mit den Eisenbahnen und der Zulieferindustrie die betreffenden Aspekte des Anpassungsprozesses der Interoperabilität von Hochgeschwindigkeitszügen auf die herkömmliche Eisenbahn erweitern. Ferner wird die Kommission weiterhin untersuchen, welche technischen Maßnahmen erforderlich sind, um die Zugänglichkeit für ältere Menschen und Behinderte zu verbessern, was einer Verbesserung der Zugänglichkeit und der Dienstleistungsqualität für die Allgemeinheit gleichkommt. Die technische Harmonisierung soll sich auf Rollmaterial und Bahnhöfe sowie auf die Schnittstellen zwischen diesen erstrecken.
71. Das Entwerfen und Verabschieden von Spezifikationen ist eine Sache — die Beurteilung der Einhaltung dieser Spezifikationen eine andere. Früher waren die Eisenbahnen selbst weitgehend sowohl für die Erstellung von Spezifikationen als auch für die Zertifizierung ihrer Einhaltung zuständig. Diese Praxis ist heute nicht mehr akzeptabel. Entsprechend der Richtlinie über die Interoperabilität von Hochgeschwindigkeitszügen werden die Mitgliedstaaten unabhängige Organisationen mit der Beurteilung der Konformität beauftragen. In den Mitgliedstaaten werden solche Organisationen derzeit geschaffen. Deren Arbeit könnte nach und nach auf herkömmliche Eisenbahnen sowie Stadt- und Straßenbahnen ausgedehnt werden.

¹²

Richtlinie des Rates über die Interoperabilität des europäischen Hochgeschwindigkeitszugnetzes.

Interoperabilität

72. Die Fragmentierung der Eisenbahnen macht auch deutlich, daß Interoperabilität keine Selbstverständlichkeit war. Zum Abbau der ordnungspolitischen, technischen und betriebsbezogenen Unterschiede, die ein potientiell Hindernis für einen freien Eisenbahnverkehr ohne Aufenthalte an Grenzen darstellen, waren enorme Anstrengungen erforderlich. Einige Hindernisse bestehen weiterhin, wie auch im Vertrag von Maastricht festgestellt wird, in dem die Förderung der Interoperabilität als Ziel festgeschrieben ist.
73. Damit sollen die bereits erreichten bedeutenden Fortschritte nicht in Abrede gestellt werden. Vereinbarungen zwischen Eisenbahngesellschaften über die technische Harmonisierung zur Vereinfachung des grenzüberschreitenden Verkehrs bestehen seit langem. Dank dieser Vereinbarungen können Passagier- und Güterwaggons zwischen den europäischen Ländern verkehren. Das Umsteigen bzw. Umladen von einem Zug in einen anderen an Staatsgrenzen ist schon lange nicht mehr notwendig¹³. Die Richtlinie über die Interoperabilität von Hochgeschwindigkeitszügen wird ein Verfahren für die Festlegung technischer Spezifikationen schaffen, die Interoperabilität auf dem Hochgeschwindigkeitsnetz gewährleisten. Die bei herkömmlichen Eisenbahnen weiterhin bestehenden größeren Unterschiede betreffen die Elektrizitäts- und Signalsysteme, die Betriebsvorschriften sowie die geforderte Qualifikation (einschließlich Sprachkenntnisse) des Begleitpersonals. Infolgedessen werden an Grenzen oftmals die Lokomotive und das Begleitpersonal ausgetauscht. Ferner bestehen Unterschiede im Lichtraumprofil und im Lademaß, die den kombinierten Verkehr beeinträchtigen können (s. Punkt 81).
74. Bei der Beurteilung der Notwendigkeit größerer Interoperabilität zwischen herkömmlichen Eisenbahnen steht der Wert der durch den Wegfall von Aufenthalten an Grenzen eingesparten Zeit im Mittelpunkt. Dabei ist ein selektiver Ansatz erforderlich, der sich auf eine sorgfältige Analyse der Strecken und Verkehrsdienste stützt, die durch Interoperabilität an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen würden. Als ersten Schritt beabsichtigt die Kommission, das Potential für eine kosteneffiziente Verbesserung der Interoperabilität auf größeren internationalen Strecken zu untersuchen. Ferner wird sie die Verwendung der für TEN verfügbaren Finanzmittel zur Förderung von Projekten, die mehrere Eisenbahnen betreffen, prüfen.
75. Es ist außerdem zu berücksichtigen, daß Interoperabilität auf verschiedene Art erreicht werden kann. So besteht beispielsweise die Wahl zwischen der Umstellung der Stromversorgung auf eine vereinbarte Spannung und dem allgemein üblichen Einsatz von Mehrstromtriebfahrzeugen. Die Bereiche, in denen eine weitere technische Harmonisierung sinnvoll wäre, müssen sorgfältig analysiert werden, da insbesondere die Anpassung der Infrastruktur erhebliche Investitionen voraussetzt. Dennoch sind gemeinsame Spezifikationen auf einigen Gebieten unverzichtbar, insbesondere für Betriebsleitstellen und Verkehrsmanagementsysteme. Auf diesen Gebieten dürfte das Europäische Eisenbahnverkehrsleitsystem die Grundlagen für kompatible Systeme der Zukunft schaffen.

¹³ An den Grenzen zwischen Frankreich und Spanien, Finnland und Schweden sowie zwischen Mitteleuropa und den GUS-Staaten sind aufgrund unterschiedlicher Spurweiten besondere Vorkehrungen erforderlich.

76. Im Güterverkehr verursachen die Kontrollen durch Zoll-, Veterinär- und Pflanzenschutzbehörden sowie die Verfahren der Eisenbahngesellschaften zur Zugabfertigung sowohl innerhalb der Gemeinschaft als auch an ihren Außengrenzen lange Wartezeiten. Diese Abfertungsverfahren beinhalten die Übermittlung und Prüfung von Informationen über die Waggonen und deren Ladung, die durch integrierte Informationssysteme beschleunigt werden könnten. Internationale Organisationen haben zu den spezifischen Verwaltungsproblemen an Grenzstellen wertvolle Arbeit geleistet. Der Zeitaufwand zur Erledigung der bahnbezogenen Verwaltungsverfahren muß noch unter Berücksichtigung der jeweils besten Verfahren untersucht werden. Die Kommission wird sich umgehend in Zusammenarbeit mit den betreffenden nationalen Behörden mit der Frage befassen, wie diese Wartezeiten beseitigt werden können.

Infrastruktur

77. Die Gemeinschaft arbeitet bereits an einem ehrgeizigen Konzept zur Verknüpfung der einzelstaatlichen Verkehrsinfrastrukturen in transeuropäische Netze. 1996 wurden Leitlinien für transeuropäische Netze verabschiedet. Im Bereich der Eisenbahnen hat die Fertigstellung des Hochgeschwindigkeitsnetzes und insbesondere die Verwirklichung der auf der Essener Ratstagung als vorrangig eingestuften Projekte oberste Priorität. Der Schwerpunkt lag bisher auf dem Personenverkehr, doch muß nun der Güterverkehrsinfrastruktur größere Beachtung zukommen. Der Güterverkehr geht seit Jahrzehnten zurück, unter anderem aufgrund von Infrastrukturmängeln. Die Qualität der Infrastruktur muß ausreichen, um deutliche Verbesserungen der Servicequalität und die Entwicklung neuer Dienste zu ermöglichen. Im Rahmen der Überarbeitung der TEN-Leitlinien, die gemäß Artikel 21 der vom Rat und dem Europäischen Parlament am 17. Juli 1996 verabschiedeten Richtlinien vor dem 1. Juli 1997 stattfinden wird, wird Gelegenheit bestehen, erneut zu überlegen, durch welche Infrastrukturverbesserungen neuen Gesetzmäßigkeiten der Wirtschaftstätigkeit und den daraus resultierenden Verkehrsströmen Rechnung getragen werden kann.
78. Aufgrund der hohen Fixkosten des Schienenverkehrs ist die Verkehrskonzentration von großer Bedeutung. Dieser kann durch stärkere Integration des Güterverkehrs in die Flächennutzungsplanung Vorschub geleistet werden. Beispielsweise könnten mehr Frachttorte entwickelt und häufige Nutzer in Terminalnähe mit entsprechenden Vorrichtungen zur Frachtladung zwischen Verkehrsträgern konzentriert werden. Hiervon könnte insbesondere der Wagenladungsverkehr profitieren. Auch das Potential des intermodalen Verkehrs muß ausgeschöpft werden. Ein entsprechendes Terminalnetz ist als Schnittstelle zwischen Verkehrsträgern (für den Personenverkehr wie für den Güterverkehr) unverzichtbar. Die Kommission wird diesen Punkt in einer Ende 1996 erscheinenden Mitteilung über die Förderung der Intermodalität untersuchen. Ein weiteres Problem ist die Frage, wie gewährleistet werden kann, daß Gefahrgüter prinzipiell per Bahn befördert werden. Diese werden trotz des höheren Risikos selbst über längere Strecken zunehmend auf der Straße befördert.
79. Der Güterverkehr wird potentiell eher von Engpässen an bestimmten Stellen als von einem generellen Kapazitätsmangel beeinträchtigt. Die Kommission wird Engpässe ermitteln und die besten Lösungen zu deren Beseitigung erörtern. Je nach den Gegebenheiten könnten diese Lösungen in größeren Infrastrukturbauten, begrenzten Verbesserungen, anderen Betriebsverfahren und besserem Zugmanagement — unter anderem durch die Ausdehnung des Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems auf herkömmliche Bahnstrecken — bestehen.

80. Unterschiedliche Lichtraumprofile begrenzen die Möglichkeiten des kombinierten Verkehrs, insbesondere die Beförderung großer Container und hoher Straßenfahrzeuge auf größeren Strecken. Sobald ein Markt für diese Art von Verkehr existiert, könnte eine Vergrößerung der Lichtraumprofile erwogen werden. Ein Infrastrukturumbau in großem Maßstab ist zwar zu kostspielig und daher nicht praktikabel, gezielte Verbesserungen an den richtigen Stellen könnten jedoch von unverhältnismäßig großem Nutzen sein. Sie könnten auch die bessere Nutzung der neuen geplanten oder bereits fertiggestellten Verbindungen mit großem Lichtraumprofil, z.B. den Kanaltunnel, transalpine Tunnel und die Unterquerung des Großen Belt ermöglichen. Dies ist ein weiterer Punkt, der im Rahmen der anschließenden Überarbeitung der TEN-Leitlinien gemäß Artikel 21 des Beschlusses des Europäischen Parlaments und des Rates *über die gemeinschaftlichen Orientierungen bei der Entwicklung des Transeuropäischen Verkehrsnetzes* vom Juli 1996 zu erörtern ist.

Sicherheit

81. Die von Herrn Kinnock eingesetzte Beratergruppe hat festgestellt, daß auf dem Schienenverkehrssektor im Vergleich zum Straßenverkehr kostspielige Sicherheitsauflagen bestehen. Die Gruppe gelangte zu der Auffassung, daß bei der Festlegung der Anforderungen Kosten und Nutzen nicht immer in einem ausgewogenen Verhältnis stehen und daß bei Entscheidungen über Investitionen in die Sicherheit im Schienenverkehr ein viel höherer Spitzenwert für ein gerettetes Menschenleben zugrunde gelegt wird als im Straßenverkehr. Die für die beiden Verkehrsträger unterschiedlichen Kostenimplikationen könnten die Sicherheit des Gesamtverkehrssystems beeinträchtigen. Ferner behindern unterschiedliche Sicherheitsanforderungen der Mitgliedstaaten die Bahn beim Wettbewerb im grenzüberschreitenden Verkehr. Angesichts dieser Umstände empfahl die Beratergruppe der Gemeinschaft die Entwicklung gemeinsamer Techniken zur Bewertung der Sicherheit sowie die Erstellung eines Sicherheitsregelwerkes auf Wahrscheinlichkeitsbasis. Die Kommission wird mögliche Maßnahmen auf diesem Gebiet prüfen.

Verringerung der Lärmbelästigung

82. Der wichtigste Kritikpunkt der Öffentlichkeit im Hinblick auf den Bahnverkehr ist der übermäßige Lärm, weshalb dem Ausbau der Infrastrukturkapazität in großen Gebieten beträchtlicher Widerstand entgegengesetzt wird. Um eine breite Akzeptanz des Eisenbahnverkehrs zu erreichen, müssen größere Anstrengungen zur Lärmverminderung unternommen werden. Einige Mitgliedstaaten haben auf einzelstaatlicher Ebene Maßnahmen zur Lärmbekämpfung eingeleitet. Dadurch könnte jedoch der freie Zugverkehr beeinträchtigt und der einheitliche Binnenmarkt für Eisenbahnausrüstungen in seiner Entwicklung zurückgeworfen werden. Deshalb ist es wichtig, bei der Verminderung des vom Bahnverkehr verursachten Lärms einen gemeinschaftlichen Ansatz zu entwickeln.
83. Schallschutz ist seit langem ein wichtiges Forschungsfeld, das von der Eisenbahnindustrie sowie von der Gemeinschaft gefördert wird. Parallel zur Förderung der Forschung wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den beteiligten Parteien und internationalen Organisationen die politischen Instrumente zur Lärmbekämpfung erörtern. Hier kommen wirtschaftliche Instrumente wie variable Infrastrukturbenutzungsgebühren nach Maßgabe des Waggongeräuschpegels, Vorschriften zu Emissionsgrenzwerten, Vereinbarungen zwischen den Eisenbahnen und der Gemeinschaft über Ziele der Lärmverminderung sowie Maßnahmen zur Gewährleistung einer guten Wartung des bereits eingesetzten Materials in Frage. Die im Anschluß an die öffentliche Diskussion des demnächst erscheinenden Grünbuchs über die künftige Lärmschutzpolitik aufzunehmende Untersuchung wird sich mit den möglichen Kombinationen dieser Maßnahmen befassen.

Forschung

84. Eine vorwärts gerichtete Innovationsstrategie ist für die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnindustrie von zentraler Bedeutung. Durch Innovation sollten drastische Verbesserungen der Geschäfts- und Betriebstätigkeit erreicht werden, die sich in einer Verringerung der Betriebskosten und einer Verbesserung der Dienstleistungsqualität, Zuverlässigkeit und Flexibilität niederschlägt. Das Forschungsprogramm der Gemeinschaft muß in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle spielen. Es kann einen Rahmen schaffen für die Koordinierung der bisher isolierten Forschungstätigkeiten in den Mitgliedstaaten und für die Konzentration der für größere Demonstrationsprojekte erforderlichen kritischen Masse, wodurch die Vorlaufzeit zwischen Forschung und Markteinführung in der Gemeinschaft verringert werden könnte.
85. Das 4. Rahmenprogramm der Gemeinschaft hat die Förderung der Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten auf einem breiten Spektrum von Gebieten zum Ziel. In zahlreichen spezifischen Programmen innerhalb des Rahmenprogramms werden FuE-Aspekte behandelt, die für den Eisenbahnsektor von Bedeutung sind. Diese umfassen sowohl allgemeine als auch sektorspezifische Technologien. Letztere werden vorwiegend in den Programmen 'Telematikanwendungen' und 'Verkehrsforschung' behandelt. Das Programm 'Telematikanwendungen' wird voraussichtlich zu einer breiten Einführung verkehrsspezifischer Telematikanwendungen führen, die sich vorteilhaft auf Verkehrsdienstleistungen, einschliesslich deren multimodaler Aspekte auswirken. Ziel des Programms 'Verkehrsforschung' ist die Integration sozioökonomischer Forschung und technologischer Aktivitäten. Diese Programme umfassen Feldversuche und maßstabgetreue Demonstrationsprojekte, die sich auf die Verknüpfung und Interoperabilität von Netzen konzentrieren und die Durchführbarkeit neuer Projekte sowie die Bedingungen für deren erfolgreichen Einsatz ermitteln sollen.
86. Die Forschungsarbeit der Gemeinschaft leistet bereits einen entscheidenden Beitrag zur Verwirklichung wichtiger politischer Ziele. Ein besonderes Beispiel ist das Europäische Eisenbahnverkehrsleitsystem ERTMS. Dessen Zweck ist die Schaffung eines harmonisierten Betriebsleitstellen- und Verkehrsmanagementsystems, das in ganz Europa genutzt werden kann. Das würde nicht nur zu Verbesserungen von Sicherheit und Interoperabilität, sondern auch von Infrastruktur- und Flottenmanagement führen, während die Betriebskosten gesenkt würden. Das ERTMS ist außerdem der erste Schritt in Richtung einer Integration von Verkehrs- und Infrastrukturmanagement mit Kundendienstleistungen. Im Rahmen der Forschungsarbeit werden voraussichtlich ferner Gemeinschaftsspezifikationen erstellt, die in die Richtlinie über die Interoperabilität von Hochgeschwindigkeitszügen aufgenommen werden können; dadurch würde ein Beitrag zur Öffnung des vom öffentlichen Auftragswesen eingenommenen Marktsegments geleistet, was wiederum zu Kostensenkungen führt.
87. Um aus der FuE-Tätigkeit der Gemeinschaft den größten Nutzen zu ziehen, hat die Kommission 1995 die Institution der Task Forces eingerichtet. Eine dieser Task Forces befaßt sich mit dem Thema "Züge und Eisenbahnsysteme der Zukunft". Deren Hauptaufgabe besteht darin, die wichtigsten Akteure des Bahnsektors zur Erarbeitung einer Technologieerwerbsstrategie zusammenzubringen. Als vorrangig wurden dabei Gebiete wie der Hochgeschwindigkeitsverkehr, Stadtverkehr, Verkehrsmanagement, Güterverkehr und Produktion von Bahnmateriale eingestuft, wobei erhebliche Kostensenkungen zu den wichtigsten Zielen gehören.

Künftige Maßnahmen könnten die Vollendung der bereits im Zuge des 4. Rahmenprogramms begonnenen langfristigen Projekte sowie die Entwicklung eines Konzeptes zur Verbindung sozioökonomischer Studien zur Verkehrspolitik mit technischen Maßnahmen umfassen. Ausgehend von der Förderung von Intermodalität, Interoperabilität und Zugänglichkeit für Behinderte sollte die vollständige Integration der Eisenbahnen in das globale Verkehrssystem angestrebt werden. Die wichtigsten Forschungsgebiete wären dabei Dienstleistungsqualität, Effizienzverbesserungen, den Menschen und seine Sicherheit betreffende Aspekte sowie die Nachhaltigkeit.

Zusammenfassung der Vorschläge

88. Die Kommission wird die Erarbeitung von Spezifikationen für herkömmliche Bahnen sowie Stadt- und Straßenbahnen weiterhin unterstützen. Sie wird untersuchen, wie die relevanten Aspekte des technischen Harmonisierungsprozesses für Hochgeschwindigkeitszüge an die herkömmliche Eisenbahn angepaßt werden können.

Ferner wird die Kommission weiterhin untersuchen, durch welche technischen Maßnahmen die Zugänglichkeit für ältere Menschen und Behinderte verbessert werden kann.

Die Kommission wird das Potential einer kosteneffizienten Verbesserung der Interoperabilität auf größeren internationalen Strecken untersuchen. Sie wird die Verwendung der für TEN verfügbaren Finanzmittel zur Förderung von Projekten, die mehrere Eisenbahnen betreffen, prüfen.

Die Kommission beabsichtigt, im Benehmen mit den betreffenden internationalen Organisationen zu untersuchen, wie im Güterverkehr die Wartezeiten an den Grenzen aufgrund behördlicher Kontrollen und Verwaltungsverfahren der Eisenbahngesellschaften beseitigt werden können.

Die Kommission wird Ende 1996 eine Mitteilung über die Förderung der Intermodalität veröffentlichen.

Die Kommission wird untersuchen, welche Infrastrukturverbesserungen zur Entwicklung des Güterverkehrs erforderlich sind, und entsprechende Vorschläge zur Überarbeitung der TEN-Leitlinien vorlegen.

Die Kommission wird politische Instrumente zur Verringerung der Lärmbelastung durch den Schienenverkehr im Rahmen der globalen Gemeinschaftspolitik zur Lärmbekämpfung prüfen.

Die Kommission wird Synergien zwischen den verschiedenen FuE-Programmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten fördern. Bei den entsprechenden Konsultationsverfahren werden die Task Forces eine wichtige Rolle spielen.

Bei Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen des Verkehrsforschungsprogramms wird die Kommission Vorschläge für sozioökonomische Studien zur Förderung des Übergangs von einzelstaatlichen zu europaweiten Systemen stärker gewichten.

Die Kommission wird weiterhin Demonstrationsprojekte auf vorrangigen technischen Gebieten fördern, insbesondere die Fortführung der Tätigkeiten im Rahmen von ERTMS und Validationstests in natürlichem Maßstab.

Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit zuständigen internationalen Organisationen dringend der Frage nachgehen, wie die langen Wartezeiten an innergemeinschaftlichen und externen Grenzen abgeschafft werden können.

ABSCHNITT VII — SOZIALE ASPEKTE

89. Die Beschäftigten der Eisenbahnindustrie sehen einer Umstrukturierung der Bahnen und deren sozialen Folgen — in erster Linie der eventuelle Arbeitsplatzverlust — mit großer Sorge entgegen. Das ist verständlich, denn die Bahnen müssen in den kommenden Jahren zum Erreichen der Wettbewerbsfähigkeit mit anderen Verkehrsträgern einen starken Wandel durchlaufen, und der Stellenabbau hat ohnehin schon eingesetzt. Die Zahl der Arbeitsplätze im Bahnsektor ging zwischen 1985 und 1995 von 1,55 Millionen um etwa ein Drittel auf 1,05 Millionen zurück. Ein solcher Stellenabbau ist an sich bereits ein harter Schlag für einen Sektor, auf dem den Mitarbeitern traditionell eine Lebensstellung mit klaren Karriereaussichten geboten wurde.
90. Die Gemeinschaftspolitik im Hinblick auf die Eisenbahnen wird die Diskussion um den Stellenabbau eventuell neu entfachen. Es wird befürchtet, daß der freie Marktzugang und die Konkurrenz von seiten neuer Anbieter zu einem Rückgang der Arbeitsplätze sowohl in den bestehenden Eisenbahngesellschaften als auch im gesamten Bahnsektor führen würde, weil die neuen Betreiber die gleiche Aufgabe mit weniger Personal erfüllen könnten und nicht wie die bestehenden Gesellschaften dem Druck zum Erhalt der Arbeitsplätze ausgesetzt wären. Nach Ansicht der Kommission ist diese Haltung verständlich, sie übersieht jedoch vier wesentliche Punkte.
91. Erstens setzte der in den letzten zehn Jahren zu verzeichnende Stellenabbau bei der Bahn bereits ein, bevor durch die Richtlinie 91/440/EWG Zugangsrechte geschaffen wurden. Der Stellenabbau war also keine Folge der Gemeinschaftspolitik, sondern ergab sich eher aus Produktivitätssteigerungen, der stagnierenden Nachfrage nach Beförderungsleistungen der Bahn aufgrund des stetig zunehmenden Wettbewerbs von seiten anderer Verkehrsträger und aus der abnehmenden Bereitschaft der öffentlichen Hand zur Unterstützung der öffentlichen Dienste und zur Finanzierung von Defiziten. Zweitens werden die Trends, die in den vergangenen zehn Jahren zu einem Rückgang der Arbeitsplätze geführt haben, sich in den kommenden zehn Jahren zweifellos fortsetzen. Wie bereits erwähnt, wird der vom Straßenverkehr geschaffene Wettbewerbsdruck eher zu- als abnehmen. Die negativen Folgen des Straßenverkehrs werden eventuell wachsende Besorgnis erregen, ohne daß dies freilich die Lage der Bahn grundlegend ändern würde. Drittens wird die technische Innovation auf diesem Sektor den Bedarf an menschlicher Arbeitskraft weiter verringern, und viertens sind Haushaltsbeschränkungen gerade im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion weitaus wahrscheinlicher als Haushaltsaufstockungen.
92. Angesichts dieser Umstände kann nur eine deutliche Verbesserung der Leistungsfähigkeit die Aufrechterhaltung des Eisenbahnverkehrs und den Erhalt der damit verbundenen Arbeitsplätze langfristig sichern. Wie in diesem Weißbuch dargelegt, zielt die Gemeinschaftspolitik auf einen solchen Wandel ab. Unterbleiben entsprechende Maßnahmen, so wird die Position der Bahn im Verkehrsmarkt weiter geschwächt und deren Präsenz in zahlreichen Marktsegmenten in Frage gestellt. Ein entschlossenes Vorgehen zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit ist die einzige Möglichkeit zur Sicherung der Arbeitsplätze. Die Zahl der Arbeitsplätze bei den Eisenbahnen wird in Zukunft zwar geringer sein, dafür befinden sich diese Arbeitsplätze in einer gesunden Branche und sind daher sicherer. Außerdem wird auch das Erschließen und Bedienen neuer Märkte durch neue Anbieter eine gewisse Anzahl an Arbeitsplätzen schaffen.

93. Um die Eisenbahnen wettbewerbsfähig zu machen, muß der Arbeitskräfteüberschuß unbedingt abgebaut werden; dies ist jedoch nur ein Aspekt der Beschäftigungspolitik. Daneben müssen die Arbeitsabläufe neu organisiert werden, um die Produktivität der Arbeitskräfte zu steigern. Das heißt beispielsweise: neue und einfachere Organisationsstrukturen, stärkere Delegation von Entscheidungsprozessen, größere Freiräume für Initiativen von unteren Führungskräften und Arbeitern, mehr Flexibilität und Beendigung restriktiver Praktiken. Ferner bedeutet dies erhebliche Investitionen in Technologie und Schulung. Große Firmen in aller Welt durchlaufen einen solchen Wandel, insbesondere jene, die sich von einem garantierten Markt und starren hierarchischen Strukturen umstellen auf Märkte, die erschlossen und erobert werden müssen und den Unternehmen die Fähigkeit zu sehr rascher Anpassung abverlangen. Die Kommission stellt jedoch deutlich fest, daß ein solcher Wandel nicht zu inakzeptablen Arbeitsbedingungen führen darf; sie wird erforderlichenfalls die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen sowie die Anforderungen an die Schulung des Personals sicherstellen.
94. Einem Teil des Personals können neue Aufgaben zugewiesen werden, z.B. in den Bereichen Kundenkontakt, Reiseinformation, Sicherheit und Betreuung behinderter oder älterer Fahrgäste. Diese Beschäftigungen setzen eine entsprechende Schulung voraus. Entlassungen wegen Beschäftigungsmangel werden dennoch unvermeidbar sein. Entlassene Arbeitskräfte müssen mit einer phantasievollen, mit entsprechenden Mitteln ausgestatteten Politik umgeschult und auf neue Aufgaben vorbereitet werden. Die Hauptverantwortung liegt dabei natürlich bei den Mitgliedstaaten, die trotz angespannter Haushaltslage erkennen sollten, daß die für notwendige Maßnahmen zur Umschulung von Eisenbahnern aufgewendeten Mittel angesichts des langfristigen Nutzens sowohl für den Verkehr als auch für die öffentliche Hand gut angelegt sind.
95. Ferner ist die Möglichkeit einer Unterstützung durch den Europäischen Sozialfonds zu prüfen. Projekte zur leichteren Wiedereingliederung entlassener Eisenbahner in das Berufsleben durch Schulungsprogramme würden von der Kommission wohlwollend geprüft. Im derzeitigen Programmplanungszeitraum (1994-1999) können die Mitgliedstaaten neue Aufrufe zu Projekten im Zeitraum 1997-1999 veröffentlichen. Die Eisenbahngesellschaften können sich an die im jeweiligen Mitgliedstaat für den Sozialfonds zuständige Behörde wenden, um Förderungsmöglichkeiten prüfen zu lassen. Auch die spezifische Gemeinschaftsinitiative ADAPT könnte die im Rahmen des Strukturwandels erforderlichen Anpassungen erleichtern, wenngleich die verfügbaren Mittel begrenzt sind. Als länderübergreifende Initiative ermöglicht ADAPT einer Eisenbahngesellschaft die Vorlage eines Projekts (z.B. eines Schulungsprogramms) zur Genehmigung auf einzelstaatlicher Ebene, sofern dieses mit einem vergleichbaren Projekt in mindestens zwei weiteren Mitgliedstaaten verbunden ist.
96. Die Kommission wird prüfen, ob und wie der Europäische Sozialfonds künftig einen Beitrag zur Förderung der Anpassung an den industriellen Strukturwandel — z.B. im Schienenverkehr — leisten kann.
97. Die Kommission ist ferner der Auffassung, daß Maßnahmen zur Organisation der Arbeitszeit bei den Bahnen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten notwendig sind. Zwar sollten bestimmte Grundsätze für alle Sektoren gelten, doch ist der spezifischen Eigenart diverser Branchen durch besondere Maßnahmen Rechnung zu tragen.

Die Sozialpartner im Eisenbahnsektor arbeiten seit 1993 gemeinsam an einer Lösung für diese Fragen, und die Kommission ist aufgrund der jüngsten positiven Entwicklungen im Paritätischen Ausschuß für die Eisenbahnen optimistisch. Sie wird die Lage weiterhin im Auge behalten um festzustellen, ob die Sozialpartner angemessene Regelungen für Sicherheit, Gesundheitsschutz und Arbeitszeiten in diesem Sektor vereinbaren können. Dieses Thema wird in dem demnächst erscheinenden Weißbuch über die vom Geltungsbereich der Richtlinie 93/104 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung ausgenommenen Sektoren und Wirtschaftstätigkeiten (z.B. Verkehr) eingehender behandelt.

Zusammenfassung der Vorschläge

98. Die Kommission wird prüfen, ob und wie der Europäische Sozialfonds künftig einen Beitrag zur Förderung der Anpassung an den industriellen Strukturwandel — z.B. im Schienenverkehr — leisten kann.

Die Kommission wird ein Weißbuch über die Sektoren und Wirtschaftstätigkeiten (z.B. Schienenverkehr), die vom Geltungsbereich der Richtlinie 93/104 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung ausgenommen sind, vorlegen.

ABSCHNITT VIII — GLOBALÜBERSICHT UND MASSNAHMENZEITPLAN

99. Die Gemeinschaft braucht neue Eisenbahngesellschaften, die in erster Linie Unternehmen sind. Das Erreichen dieses Ziels erfordert eine ehrgeizige Strategie. Für deren Erfolg müssen alle Beteiligten — die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten, die Eisenbahnen und deren Belegschaften sowie die Zulieferindustrie — zusammenarbeiten und schwierige Entscheidungen treffen. Es sind Anpassungen von erheblicher Tragweite notwendig, die vielleicht schwer zu akzeptieren sind. Die Eisenbahnen werden eventuell mit Konkurrenz im eigenen Sektor konfrontiert, und die Belegschaft wird eventuell weitere Arbeitsplatzverluste hinnehmen müssen. Die Beibehaltung des Status quo gewährleistet andererseits auch keine Sicherheit, sondern birgt vielmehr die Gefahr eines weiteren Niedergangs der Eisenbahnen mit zusätzlichen Arbeitsplatzverlusten. Der notwendige Strukturwandel wurde von allen Beteiligten zu lange hinausgezögert, und politische Maßnahmen benötigen eine gewisse Zeit, um ihre Wirksamkeit zu entfalten. In der Zwischenzeit besteht die Konkurrenz von seiten anderer Verkehrsträger unvermindert fort. Den Mitgliedstaaten und den Eisenbahngesellschaften selbst fällt der größere Teil der zu ergreifenden Maßnahmen zu, während die Gemeinschaft in ihrem Verantwortungsbereich tätig werden muß.

Finanzen

100. Die Eisenbahngesellschaften werden nur dann unabhängig und dynamisch geleitet werden können, wenn sie auf einer soliden finanziellen Grundlage stehen. Dies ist eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Umstrukturierung. Die Eisenbahnen sollten ihre Haushaltsführung straffen, beispielsweise durch eine klarere Identifikation von Gewinn- und Kostenfaktoren. Die Mitgliedstaaten müssen die Bahnen auf wirtschaftliche Lebensfähigkeit ausrichten, indem sie sie von der Last der Altschulden befreien. Die Kommission wird regelmäßig über die hier erzielten Fortschritte berichten. Ferner müssen die Mitgliedstaaten eine solide Grundlage für die Zukunft schaffen, indem sie klare Ziele vorgeben und Schuldenerleichterungen und Zuschüsse zu betriebsbedingten Verlusten an Umstrukturierungsprogramme binden. Die Kommission wird die Anwendung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft auf die Finanzen der Eisenbahngesellschaften und staatlichen Beihilfen sicherstellen, wodurch die neue Finanzstruktur der Bahnen nach und nach auf wirtschaftliche Lebensfähigkeit ausgerichtet wird.

Einführung von Marktkräften

101. Die Gewährung von Zugangsrechten zur Eisenbahninfrastruktur würde neues Kapital und neue Unternehmen anziehen. Ferner würde der Wettbewerb die schon etablierten Fahrwegbetreiber dazu veranlassen, ihre Leistungsfähigkeit zu steigern. Durch die Schaffung beschränkter Fahrwegzugangsrechte für den internationalen Verkehr hat die Gemeinschaft einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen. Im vergangenen Jahr hat die Kommission vorgeschlagen, diese Rechte auf den gesamten Güterverkehr und die internationalen Personenverkehrsdienste auszuweiten; sie wird sich für die Annahme dieses Vorschlags mit Nachdruck einsetzen. Als Beitrag zur Gewährleistung der Wirksamkeit von Fahrwegzugangsrechten wird die Kommission die Trennung von Infrastrukturmanagement und Verkehrsbetrieb in separate Wirtschaftsbereiche vorschlagen.

Ferner wird die Kommission allgemeine Grundsätze für die Zuweisung von Fahrwegkapazität und die Anlastung von Infrastrukturkosten erörtern. Maßnahmen zur Förderung des internationalen Güterverkehrs sind dringend notwendig, da dieser Bereich über ein erhebliches Potential verfügt, gleichzeitig jedoch große Unzufriedenheit hinsichtlich des derzeitigen Dienstangebots besteht. Im Vorgriff auf entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen wird die Kommission die Schaffung internationaler *Güterverkehrsfreeways* fördern, die sofortigen offenen Fahrwegzugang und die geeigneten Bedingungen bieten, um Güterbeförderungsunternehmen anzuziehen.

102. Die Einführung von Marktkräften würde auch für die Inlandpersonenverkehrsdienste von Vorteil sein. Sie muß in einer Weise geschehen, die den aus dem Netz erwachsenden Nutzeffekten Rechnung trägt und den öffentlichen Diensten förderlich ist, innerhalb der die Bahn eine wichtige Rolle spielt. Die Kommission wird untersuchen, wie Marktkräfte am besten eingeführt werden können, und wird zu gegebener Zeit entsprechende Vorschläge vorlegen.

Öffentliche Dienste

103. Die Kommission unterstützt die Verbesserung des öffentlichen Verkehrs als wesentliches Ziel der Verkehrspolitik nachdrücklich. Der im Interesse der Allgemeinheit handelnde Staat hat ein legitimes Recht, öffentliche Dienste im Verkehr sicherzustellen, die vom Markt ansonsten nicht angeboten würden; dies wird vom Gemeinschaftsrecht ausdrücklich anerkannt. Momentan besteht eine große Unzufriedenheit hinsichtlich der Qualität und Organisation der öffentlichen Dienste sowie dem mit den öffentlichen Mitteln erworbenen Gegenwert. Um die Transparenz zu verbessern, die Verantwortlichkeiten klarer zu definieren und die Leistung eines Ausgleichs für die mit der Erbringung der Dienstleistung verbundenen Lasten zu gewährleisten, wird die Kommission vorschlagen, generell den Abschluß von öffentlichen Dienstleistungsverträgen zwischen dem Staat und den Beförderungsunternehmen einzuführen. Die weitere Einführung von Marktkräften könnte ferner die Qualität der öffentlichen Dienste verbessern und deren Kosten verringern. Wie beim Inlandpersonenverkehr allgemein wird die Kommission untersuchen, auf welche Weise Marktkräfte am besten eingeführt werden können, und dann entsprechende Vorschläge vorlegen.

Integration nationaler Systeme

104. Über 150 Jahre lang haben sich die Eisenbahnen in einem nationalen Umfeld entwickelt. Dies führte zu Schwierigkeiten im grenzüberschreitenden Verkehr, einer unzureichenden Planung von grenzüberschreitenden Infrastrukturen sowie einer Zersplitterung der Zulieferindustrie und der Forschungstätigkeiten. Obwohl beim Abbau der nationalen Grenzen gewisse Fortschritte erzielt wurden, liegt das wünschenswerte Ausmaß an Integration noch in weiter Ferne. Zur Erreichung dieses Ziels müssen die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten, internationale Organisationen, die Eisenbahnen und die Zulieferindustrie eng zusammenarbeiten und dabei auf der bereits geleisteten Vorarbeit entsprechend den Erfordernissen aufbauen. Die Kommission legt gegenwärtig Vorschläge vor, die folgende Maßnahmen betreffen: Förderung der Interoperabilität herkömmlicher Eisenbahnen, weitere technische Harmonisierung als Beitrag zur Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes für Bahnmaterial und Förderung der Forschungstätigkeit im Bahnsektor.

Soziale Aspekte

105. Die Beschäftigten im Eisenbahnsektor sind besorgt über die sozialen Auswirkungen des Wettbewerbs und der Umstrukturierung. Es mußten schon erhebliche Arbeitsplatzverluste hingenommen werden, die in keinem Zusammenhang zur Gemeinschaftspolitik standen. Die Kommission weiß, daß zur Erlangung der Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahn eventuell ein erheblicher Personalabbau erforderlich ist. Ohne diese Wettbewerbsfähigkeit allerdings werden die Eisenbahnen Märkte verlieren und einen weiteren Personalabbau hinnehmen müssen. Die größte Bedrohung für die Beschäftigung ist mangelnde Leistungsfähigkeit. Daher müssen ehrgeizige Umschulungsprogramme mit angemessener Finanzausstattung entwickelt werden. Dies ist in erster Linie die Aufgabe der Mitgliedstaaten. Allerdings muß auch sorgfältig geprüft werden, inwieweit ein Beitrag des Europäischen Sozialfonds in Frage kommt.

Eine umfassendere Politik

106. Dieses Weißbuch konzentriert sich auf die Eisenbahnpolitik; Aufgabe der globalen Verkehrspolitik der Gemeinschaft ist es, dem Schienenverkehr durch die Schaffung gerechterer Bedingungen die Möglichkeit zur Teilnahme am Wettbewerb auf dem Verkehrsmarkt zu bieten. Das Potential des Eisenbahnverkehrs kann nur dann genutzt werden, wenn er in eine Strategie zur Entwicklung intermodaler Lösungen für Verkehrsprobleme miteinbezogen wird. Es soll sichergestellt werden, daß die Eisenbahnen ihre relativen Vorteile nutzen können. Hierzu sollte die Gemeinschaftspolitik in zweifacher Weise beitragen. Erstens sollte die physische Verknüpfung zwischen den Verkehrsträgern (intermodale Terminals) und die Entwicklung intermodaler Systeme gefördert werden; zweitens sollten Pilotprojekte für intermodale Dienste durchgeführt werden. Das Verkehrsforschungsprogramm sollte sich zukünftig stärker mit intermodalen Fragen befassen. Die von der Kommission vorgeschlagene Erweiterung des Programms durch Pilotaktionen für den kombinierten Verkehr würde Anreize für die Einführung neuer Dienste schaffen.
107. Zweitens sollte die Verkehrspolitik nachhaltige Mobilität und größere Effizienz im Verkehr sowie erforderlichenfalls einen besseren Ausgleich zwischen den Verkehrsträgern fördern. Erst vor kurzem hat die Kommission zwei wichtige Grünbücher vorgelegt. Das erste mit dem Titel "Bürgernetz" behandelt den öffentlichen Verkehr, der eine wirkliche Alternative zum Auto bietet. Das zweite mit dem Titel "Faire und effiziente Preise im Verkehr" behandelt das Thema der Einbeziehung sämtlicher Kosten einschließlich der Sozialkosten in die Berechnung der vom Benutzer zu zahlenden Beförderungspreise. Im Nachgang zu diesen Grünbüchern wird die Kommission Vorschläge unterbreiten. Sie hat vor kurzem eine Richtlinie über Kraftfahrzeugsteuern, Wegekosten und Straßenbenutzungsgebühren für Lastkraftwagen vorgelegt (die sogenannte "Eurovignetten-Richtlinie"¹⁴).

¹⁴

KOM(96) 331 endg., angenommen am 10.7.96.

108. Auch andere Maßnahmen sind von Bedeutung. Die Leitlinien für die transeuropäischen Netze wurden verabschiedet; das gleiche gilt für die Richtlinie über die Interoperabilität von Hochgeschwindigkeitszügen. Die vorgeschlagene Angleichung der Rechtsvorschriften für die Beförderung gefährlicher Güter auf der Schiene dürfte den Gefahrguttransport erleichtern. Derweil sich das vorliegende Weißbuch vorrangig mit einem strategischen Konzept für die Eisenbahn befaßt, sollte die globale Verkehrspolitik der Gemeinschaft einen Beitrag zur Entwicklung des Umfeldes leisten, das zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit dieses Sektors notwendig ist.
109. Die Kommission ist sich darüber im klaren, daß die Schaffung von Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene nur eine der Voraussetzungen für eine Neubelebung des Schienenverkehrs in der Gemeinschaft darstellt. Hierfür ist eine Partnerschaft zwischen Leitung und Belegschaft der Eisenbahngesellschaften, Zulieferindustrie und Mitgliedstaaten erforderlich. Die Kommission ist sich ferner bewußt, daß der notwendige Wandel grundlegender Art ist und daß ungeachtet der wichtigen Rolle der Gemeinschaft alle Beteiligten im Zuge der Anpassung erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen. Fest steht, daß der Vollzug des anstehenden Strukturwandels einer großen kulturellen Umwälzung gleichkommt. Mit Selbstzufriedenheit ist niemandem gedient — die Bahn muß einen Wandel durchlaufen, um ihren Fortbestand als wichtiger Verkehrsträger im nächsten Jahrhundert zu sichern. Auf dieser Grundlage hat die Kommission das folgende Maßnahmenprogramm erstellt, das auf Gemeinschaftsebene umzusetzen ist. Die Kommission ruft alle Beteiligten auf, einen Beitrag zu dieser Initiative zu leisten und ergänzende Maßnahmen zu ergreifen, damit die Eisenbahn auch in Zukunft im europäischen Verkehrssystem eine wichtige Rolle spielen kann.

MASSNAHMENZEITPLAN

Im Laufe der nächsten zwei bis drei Jahre wird sich die Kommission auf folgende Maßnahmen konzentrieren:

Bis Ende 1996:

- Schaffung internationaler *Güterfreeways* mit unmittelbar offenem Fahrwegzugang;
- Veröffentlichung einer Mitteilung über die Förderung der Intermodalität.

Bis Ende 1997:

- Bericht über die Fortschritte der Mitgliedstaaten beim Schuldenabbau und der Verbesserung der Finanzlage;
- Vorschläge für Änderungen der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zum Erreichen einer Trennung von Infrastrukturmanagement und Verkehrsbetrieb in separate Wirtschaftsbereiche;
- Untersuchung der besten Art und Weise der Einführung von Marktkräften in den Inlandpersonenverkehr und die öffentlichen Dienste;
- weitere Erörterung allgemeiner Grundsätze für die Anlastung von Infrastrukturkosten und die Zuweisung von Fahrwegkapazität;
- Untersuchung — im Benehmen mit den entsprechenden internationalen Organisationen — von Möglichkeiten zur Beseitigung der im Güterverkehr üblichen Wartezeiten an den Grenzen aufgrund behördlicher Kontrollen und Verwaltungsverfahren der Eisenbahngesellschaften;
- Förderung von Synergien zwischen den verschiedenen FuE-Programmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten;
- Vorlage eines Weißbuchs über die Sektoren (z.B. Schienenverkehr), die vom Geltungsbereich der Richtlinie 93/104 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung ausgenommen sind.

Untersuchung, welche Klarstellung erforderlich ist für den Rahmen und die Bedingungen von Ausnahmegenehmigungen für die Zusammenarbeit von Eisenbahnunternehmen, und gegebenenfalls das Ergreifen notwendiger Massnahmen;

Bis Ende 1998:

- Ausarbeitung von Regeln und Leitlinien, mit denen die Genehmigung staatlicher Beihilfen an Umstrukturierungsprogramme gebunden wird;
- Vorschläge für Änderungen der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zu den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zwecks Einführung des generellen Abschlusses von öffentlichen Dienstleistungsverträgen;

- Vorschläge zur Einführung von Marktkräften im Inlandpersonenverkehr und in den öffentlichen Diensten;
- Vorschläge für allgemeine Grundsätze für die Anlastung von Infrastrukturkosten und die Zuweisung von Fahrwegkapazität;
- Bewertung der Umsetzung von Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zur Vereinheitlichung des Bahnabrechnungsverkehrs und deren gegenwärtiger Bedeutung;
- Fortsetzung des Normungsprozesses auf dem Gebiet der herkömmlichen Bahnen sowie der Stadt- und Straßenbahnen;
- Untersuchung der Möglichkeiten, wie die betreffenden Aspekte des technischen Harmonisierungsprozesses für Hochgeschwindigkeitszüge an die herkömmliche Eisenbahn angepaßt werden können;
- Untersuchung technischer Maßnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit für Behinderte und ältere Menschen;
- Untersuchung des Potentials für eine kosteneffiziente Verbesserung der Interoperabilität auf größeren internationalen Strecken und Prüfung des Einsatzes der für TEN verfügbaren Finanzmittel zur Förderung von Projekten, die mehrere Eisenbahnen betreffen;
- im Rahmen der Überarbeitung der TEN-Leitlinien wird die Kommission untersuchen, welche Infrastrukturverbesserungen zur Entwicklung des Güterverkehrs erforderlich sind, und wird entsprechende Empfehlungen geben;
- Untersuchung der Möglichkeiten zur Verringerung der Lärmbelastung durch den Schienenverkehr im Rahmen der globalen Gemeinschaftspolitik zur Lärmbekämpfung;
- stärkere Gewichtung sozioökonomischer Studien in Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen des Verkehrsforschungsprogramms, zur Förderung des Übergangs von einzelstaatlichen zu europaweiten Systemen;
- Förderung von Demonstrationsprojekten auf vorrangigen technischen Gebieten, insbesondere Fortführung der Tätigkeiten im Rahmen von ERTMS und Validationstests in natürlichem Maßstab;
- Untersuchung des möglichen künftigen Beitrags des Europäischen Sozialfonds zur Förderung der Anpassung an den industriellen Strukturwandel, z.B. im Schienenverkehr;
- Untersuchung verschiedener Möglichkeiten zur Verbesserung des institutionellen Rahmens für die künftige Eisenbahnentwicklung (einschliesslich der Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur).

Anhang I/1 — Basisdaten der Eisenbahnen in der E.U.

	Beschäftigte 1994	Streckennetz (km) 1994	Personenverkehr (Personen-km) 95 Mio. 95/85 (%)	Güterverkehr (Tonnen-km) 95 Mio. 95/85 (%)	Verkehrsein- heiten pro Beschäftigten ¹ 1994	Verkehrseinnah- men pro Be- schäftigten (real in ECU) ² 1994	Aktivposten-in- tensität ³ 1994
BR UK	118.066	16.564	29.801 -1,5	13.797 -14,0	351,2	29,9	1,46
CFL L	3.289	275	-	529 -11,7	296,4	36,5	0,93
CH H	12.006	2.474	1.568 -9,5	306 -58,0	143,5	4,6	5,56
CIE IRL	11.219	1.947	1.328 +29,8	575 -4,3	163,0	35,0	1,1
CP P	14.270	2.699	4.809 -16,0	2.020 +68,9	486,0	12,2	3,19
DB D	327.076	41.401	60.514 -7,1	69.483 -42,3	403,0	37,8	-
DSB DK	20.044	2.349	4.818 +6,0	1.984 +1,3	380,5	35,3	5,22
FS I	140.249	16.002	49.700 +32,9	22.243 +32,0	490,4	26,4	7,23
NS NL	26.561	2.757	13.977 +55,2	3.097 -5,3	648,0	37,4	1,36
ÖBB A	63.867	5.636	9.625 +32,0	13.715 +21,5	355,9	20,2	3,02
RENFE E	41.137	12.641	15.330 -4,1	9.605 -15,9	569,7	21,3	3,75
SJ+BV S	21.856	9.661	6.219 -5,6	18.523 +6,9	1143,6	43,9	2,06
SNCB B	42.729	3.396	6.757 +2,8	7.307 -11,7	379,4	17,4	1,08
SNCF F	185.690	32.275	55.222 -10,8	47.953 -17,9	578,5	33,7	2,58
VR FI	17.368	5.880	3.184 -1,2	9.559 +18,5	752,2	29,5	2,02
Gesamt EU	1.045.427	155.962	262.858 +2,5	220.692 -20,1			

Quelle: Union Internationale des Chemins de Fer - Mercer Management Consulting

1. Verkehrseinheiten pro Beschäftigten = (Personenkilometer + Tonnenkilometer)/Beschäftigte

2. Verkehrseinnahmen pro Beschäftigten = Gesamtverkehrseinnahmen (Mio. ECU 1994)/Beschäftigte

3. Aktivpostenintensität = Gesamtkapital(Eigenkapital + Fremdkapital)/Gesamtkosten (einschl. Betriebskosten und Zinskosten).

Angegeben ist die Anzahl der für eine Leistungseinheit erforderlichen Kapitaleinheiten.

N.B. : Die Angaben für die BR schließen *Railtrack* ein.

Die verschiedenen Unternehmen arbeiten mit unterschiedlicher Rechnungsführung. Vergleiche zwischen den Unternehmen sind daher nur bedingt aussagefähig.

Anhang I/2 - Verschuldung der Eisenbahngesellschaften im Jahre 1994

	Verschuldung der Eisenbahnen in Mio. ECU	Verschuldung der Eisenbahnen in % des BIP	Staatsverschuldung in % des BIP	Staatl. Kreditaufnahme in % des BIP	Verschuldungsgrad der Eisenbahnen ¹ (%)
BR	10.709 ²	1,2	54,0	6,8	62 ¹
CFL	168	1,4	5,9	2,2	44
CH	937	1,1	110,4	12,1	48
CIE	323	0,7	91,1	2,0	58
CP	1.529	2,1	71,6	5,8	89
DB	5.795 ³	0,3 ³	50,4	2,5	28 ³
DSB	2.782	2,3	76,0	3,5	50
FS	42.067	4,9	125,6	9,0	51
NS	2.807	1,0	77,6	3,2	36
ÖBB	2.892	1,7	65,0	4,4	28
RENFE	8.140	2,0	63,1	6,9	70
SI+BV	1.958	1,2	79,9	10,8	73
SNCF	3.539	1,8	136,0	5,3	47
SNCF	28.731	2,6	48,4	5,8	78
VR	166	0,2	59,4	6,3	14
Gesamt	112.543	1,8	71,2	5,5	54 ²

Quelle: Mercer Management Consulting.

¹ Verschuldung der Eisenbahnen / (Fremdkapital + Eigenkapital).

² einschl. Railtrack.

³ nach der Neufinanzierung der DB; Schuldenlast 1993: 33.788.

Anhang I/3

EU 15 - Güterverkehr — (Mrd. Tonnenkilometer)

	Straße	Schiene	Binnen-schiffahrt	Pipelines	Gesamt
1970	431	283	110	66	890
1975	526	259	103	79	969
1980	661	287	113	92	1153
1985	711	275	103	71	1161
1990	915	255	113	71	1355
1993	964	205	106	82	1358
1994	1061*	220	115	83	1479
1970-94	+ 146,2 %	- 22,3 %	+ 5,0 %	+ 25,6%	+ 65,5 %

Quellen: EKVM, UIC, DIW, nationale Statistiken, Schätzungen * Zeitreihenänderung in Deutschland

Durchschnittl. jährliche Zuwachsrate (%)

	Straße	Schiene	Binnen-schiffahrt	Pipelines	Gesamt
1970-80	+ 4,3	+ 0,1	+ 0,3	+3,3	+ 2,6
1980-90	+ 3,3	- 1,1	+ 0,0	- 2,4	+ 1,6
1990-94	+ 3,8	- 3,7	+ 0,3	+ 3,7	+ 2,2
1970-94	+ 3,8%	- 1,1	+ 0,2	+ 0,9	+ 2,1

* Zeitreihenänderung in Deutschland (die 1994 eingeführte neue Erhebungsmethode weist für den Straßenverkehr einen um 20% höheren Wert aus als die alte Methode) ** Zuwachsrate für EU 15 ohne Deutschland

Verkehrsteilung (%)

	Straße	Schiene	Binnen-schiffahrt	Pipelines
1970	48,6	31,7	12,3	7,4
1975	54,5	26,7	10,6	8,2
1980	57,4	24,9	9,8	7,9
1985	61,3	23,7	8,9	6,1
1990	67,5	18,9	8,3	5,3
1994	71,7	14,9	7,7	5,6

Anhang I/4

EU 15 - Personenverkehr
(Mrd. Personenkilometer)

	Pkw	Bus	Schiene	Luft	Gesamt
1970	1569	262	216	43	2090
1975	1923	306	241	69	2539
1980	2292	341	253	96	2981
1985	2496	346	262	144	3242
1990	3146	359	274	204	3983
1993	3419	360	267	233	4279
1994	3482	363	270	254	4368
1970-94	+ 121,9 %	+ 38,6 %	+ 24,7 %	+ 490,7 %	+ 109 %

Quellen: EKVM, UIC, DIW, nationale Statistiken, Schätzungen

Durchschnittl. jährliche Zuwachsrate (%)

	Pkw	Bus	Schiene	Luft	Gesamt
1970-80	+ 3,9	+ 2,7	+ 1,6	+ 8,4	+ 3,6
1980-90	+ 3,2	+ 0,5	+ 0,8	+ 7,8	+ 2,9
1990-94	+ 2,6	+ 0,2	- 0,4	+ 5,4	+ 2,3
1994	+ 1,8	+ 0,9	+ 1,2	+ 9,0	+ 2,1
1970-94	+ 3,4	+ 1,4	+ 0,9	+ 7,7	+ 3,1

Verkehrsteilung (%)

	Pkw	Bus	Schiene	Luft
1970	75,1	12,5	10,3	2,1
1975	75,8	12,0	9,5	2,7
1980	76,9	11,4	8,5	3,2
1985	77,0	10,5	8,1	4,4
1990	79,0	9,0	6,9	5,1
1994	79,7	8,3	6,2	5,8

676/96

- 47 -

Anhang II

Umsetzung der Richtlinie 91/440/EWG

(Stand Juli 1996)

Folgende Mitgliedstaaten haben die Richtlinie 91/440/EWG umgesetzt:

- Österreich
- Dänemark
- Finnland
- Frankreich
- Deutschland
- Irland
- Niederlande
- Schweden
- Vereinigtes Königreich

Folgende Mitgliedstaaten haben die Richtlinie lediglich teilweise umgesetzt:

- Belgien *(Regelung der Zugangsrechte steht noch aus)*
- Italien *(Regelung der Zugangsrechte steht noch aus)*
- Luxemburg *(Regelung der Zugangsrechte steht noch aus)*
- Portugal *(Trennung von Infrastrukturbetrieb und Verkehrsbetrieb steht noch aus)*
- Spanien *(Regelung der Zugangsrechte steht noch aus)*

Griechenland hat keine Umsetzung mitgeteilt.

Gegen die Mitgliedstaaten, die die Richtlinie noch nicht vollständig umgesetzt haben, wurden Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

**Beschluß
des Bundesrates**

Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft
KOM(96) 421 endg.; Ratsdok. 9654/96

Der Bundesrat hat in seiner 704. Sitzung am 08. November 1996 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Die Eisenbahnen in der Europäischen Gemeinschaft hatten im Güterverkehr 1970 einen Marktanteil von 32 %, 1992 sank dieser auf 16 % und die derzeitigen Prognosen rechnen im Jahr 2010 nur noch mit einem Anteil von 5 %.

Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Bestrebungen der Europäischen Kommission, die Leistungsfähigkeit der Eisenbahn zu steigern, damit sie den Anforderungen der Gesellschaft besser gerecht werden kann. Er unterstützt auch die Auffassung der Kommission, daß der wirkungsvollste Weg zur Schaffung einer gegenüber anderen Verkehrsträgern wettbewerbsfähigen Eisenbahn darin besteht, den Marktkräften einen größeren Spielraum einzuräumen.

2. Das Weißbuch wird als eine gute Basis für notwendige Aktionen zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene angesehen. Insbesondere werden Maßnahmen erwartet zu:
 - der finanziellen Autonomie der Eisenbahngesellschaften
 - deren Entschuldung durch die Mitgliedstaaten
 - der Festlegung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben und deren Ausgleich
 - stärkerer Harmonisierung der Systeme.
3. Eine Reihe von Vorschlägen der Kommission (Entschuldung der Eisenbahn, Netzzugang, Bestellerprinzip für öffentliche Dienste, Marktprinzipien) sind in der Bundesrepublik Deutschland mit der Bahnreform bereits umgesetzt oder

werden unterstützt (z. B. Erweiterung der Zugangsrechte gemäß Richtlinie 91/440/EWG).

Der Bundesrat erwartet für eine Reihe von weiteren Überlegungen konkrete Vorschläge und behält sich hierzu Stellungnahmen vor. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Güterfreeways, Trassenvergabe/Nutzungsentgelte und technische Harmonisierung. Kritisch steht der Bundesrat den ersten Überlegungen der Kommission zur Einführung von "Güterfreeways" gegenüber, da Konkurrenzen zu nationalen Güterverkehren, die nicht grenzüberschreitend sind, sowie zu dem Schienenpersonennah- und -fernverkehr auf allen gemischt genutzten Trassen entstehen werden und der Vorschlag der Kommission diese Tatsache nur unzureichend berücksichtigt.

4. Darüber hinaus weist der Bundesrat darauf hin, daß im Zusammenhang mit der Einrichtung von Güterfreeways die von der Kommission verlangte "faire und attraktive Gestaltung des Wegeentgelts" für die Beförderungsunternehmen jedenfalls nicht dazu führen darf, daß für die Fahrwegbetreiber neue Subventionen erforderlich werden.
5. Der Bundesrat erwartet von der Bundesregierung, daß sie sich gegenüber der Kommission nachdrücklich dafür einsetzt, daß die Richtlinie 91/440/EWG in allen Mitgliedstaaten umgehend vollständig umgesetzt wird und ebenso umgehend eine vollständige Anlastung der Trassenkosten erfolgt.
6. Bei der Ausgestaltung der von der Kommission angekündigten "Vorschläge für allgemeine Grundsätze für die Anlastung von Infrastrukturkosten und die Zuweisung von Fahrwegkapazität" sollte aus Sicht des Bundesrates darauf geachtet werden, daß bestehende nationale und regionale Regelungen möglichst unverändert bestehen bleiben können, sofern sie einem fairen Wettbewerb nicht entgegenstehen.
7. Skeptisch steht der Bundesrat der Absicht der Kommission gegenüber, bei der "Untersuchung verschiedener Möglichkeiten zur Verbesserung des institutionellen Rahmens für die künftige Eisenbahnentwicklung" insbesondere die Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur, also einer neuen Behörde zu erwägen. Nach Auffassung des Bundesrates sollten etwaige Koordinierungsaufgaben in einem liberalisierten und privatisierten Umfeld primär von den bestehenden Gremien geleistet werden.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, anhand strenger Maßstäbe die Notwendigkeit für die Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur abzuklären, insbesondere im Hinblick auf bereits bestehende internationale Organisationen.

8. Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich die Absicht der Kommission, die Beschäftigungschancen der Arbeitnehmer, die aufgrund des Umstrukturierungsprozesses im Schienenverkehr ihren Arbeitsplatz verlieren, durch Umschulungen zu erhöhen.
9. Der Bundesrat wendet sich jedoch gegen die Einführung eines weiteren Programms zur Förderung von Umschulungsmaßnahmen im Schienenverkehrsbereich aus dem Europäischen Sozialfonds, da
 - die national/regional Verantwortlichen bereits jetzt schon Umschulungsmaßnahmen für Arbeitnehmer oder Arbeitslose im Schienenverkehrsbereich mit den bestehenden Förderprogrammen des Europäischen Sozialfonds fördern können,
 - die Einführung eines weiteren Programms die bestehenden Überschneidungen von Förderprogrammen und die Verwaltungskosten im Bereich des Europäischen Sozialfonds noch erhöhen würde. Dementsprechend könnten die für ein solches Programm zusätzlich zur Verfügung zu stellenden Mittel nicht effizient genutzt werden.
10. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, diese Position bei den Beratungen über die finanzielle Unterstützung von Umschulungsmaßnahmen im Schienenverkehrsbereich durch den Europäischen Sozialfonds zu vertreten.
11. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich gegenüber der Kommission im Zusammenhang mit der Diskussion des Weißbuches für eine strikte Wahrung des Subsidiaritätsprinzips einzusetzen.
12. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die vorstehenden Überlegungen in geeigneter Weise in die Beratungen des Ministerrates zum Weißbuch der Kommission einzubringen.