

COM-3/021

Brüssel, den 9. Dezember 1999

STELLUNGNAHME

des Ausschusses der Regionen

vom 18. November 1999

zu dem

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

dem

**"Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG
über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen"**

dem

**"Vorschlag für eine Richtlinie des Rates
über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten, die Erhebung von Weegeentgelten
im Eisenbahnverkehr und die Sicherheitsbescheinigung"**

(KOM (1998) 480 endg. - 98/0265 - 98/0266 - 98/0267 (SYN))

und dem

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

(KOM (95) 337 endg. - 95-0205 COD ex (SYN))

Der Ausschuß der Regionen,

GESTÜTZT AUF die Übersicht über die zum 1. Mai 1999 anhängigen Legislativvorschläge, für die sich die Rechtsgrundlage und/oder das Gesetzgebungsverfahren infolge des Inkrafttretens des

Amsterdamer Vertrags ändert (SEK (1999) 581 endg.),

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

den "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen"

und den "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten, die Erhebung von Wegeentgelten im Eisenbahnverkehr und die Sicherheitsbescheinigung"

(KOM (1998) 480 endg. - 98/0265 - 98/0266 - 98/0267 (SYN)),

GESTÜTZT AUF den "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft" (KOM (95) 337 endg. - 95-0205 COD ex (SYN)),

GESTÜTZT AUF den Beschluß des Rates vom 3. Mai 1999 gemäß Artikel 265 Absatz 1 und Artikel 71 EGV, den Ausschuß der Regionen zu diesem Thema anzuhören,

AUFGRUND DES von seinem Präsidium am 15. Juli 1998 gefaßten Beschlusses, eine Stellungnahme zu diesem Thema auszuarbeiten und die Fachkommission 3 "Transeuropäische Netze, Verkehr, Informationsgesellschaft" mit der Vorbereitung der Arbeiten zu beauftragen,

GESTÜTZT AUF den von der Fachkommission 3 am 15. Juli 1999 angenommenen Stellungnahmeentwurf (CdR 58/99 rev. 2) - Berichterstatter: Herr TABAKÍDIS (GR, SPE),

AUFGRUND DES vom Plenum am 16. September 1999 gefaßten Beschlusses, diesen Befassungsgegenstand an die Fachkommission zurückzuverweisen,

AUFGRUND DES von der Fachkommission 3 am 24. September 1999 gefaßten Beschlusses, den Berichterstatter zu beauftragen, einige der Änderungsanträge von Herrn BELLET in den Stellungnahmetext einzubauen,

verabschiedete auf seiner 31. Plenartagung am 17./18. November 1999 (Sitzung vom 18. November) folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1. Jedem einzelnen Verkehrsträger kommt seine eigene spezifische Rolle bei der Bedienung des Verkehrsbedarfs im geographischen Raum der Europäischen Gemeinschaft zu. Das Nebeneinander der verschiedenen Verkehrsträger hat zum Teil Ergänzungscharakter, zum Teil aber auch eine konkurrenzuelle Note. Ein größtmöglicher Nutzen ergibt sich für die Allgemeinheit durch die Herbeiführung eines bestmöglichen Zusammenspiels und folglich einer gegenseitigen Ergänzung der verschiedenen Verkehrsträger, so daß von einem regelrechten Verkehrssystem gesprochen werden kann. Damit ein Verkehrssystem in effizienter Weise funktionieren kann, muß jede einzelne seiner Komponenten, d.h. jeder einzelne Verkehrsträger, entsprechend seinen besonderen Wesensmerkmalen und vor allem entsprechend seinen Stärken im Vergleich mit den anderen Verkehrsträgern valorisiert und weiterentwickelt werden. Diese Zielsetzung trägt dem einhelligen Wunsch Rechnung, aus ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Gründen ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Straßen- und Schienenverkehr herbeizuführen.

2. Die Diskussion über die verschiedenen Verkehrsträger muß auf der Basis einheitlicher Regeln sowohl hinsichtlich der einzelnen Mitgliedstaaten als auch bezüglich der einzelnen Verkehrsträger stattfinden. Solche gemeinsamen Grundsätze, die die Grundlage für die Wegekostenanlastung bilden, sind etwa das Prinzip der Nichtdiskriminierung, der Transparenz usw.
3. Ziel der Europäischen Union ist die ausgewogene Entwicklung eines Systems, das auf den tatsächlichen Bedürfnissen und der gelebten Realität des europäischen Gemeinwesens, wie etwa den geographischen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen, basiert. In diesem Rahmen kommt der Eisenbahn eine besonders wichtige Rolle zu, die es noch weiter auszubauen gilt. Die kontinuierliche Weiterentwicklung der Eisenbahn hat eine wichtige soziale Dimension (große Zahl an Arbeitsplätzen), wirtschaftliche Dimension (Außenhandel, Warenverkehr) und ökologische Dimension, weil sie maßgeblich zur Übung einer Umweltpolitik im Verkehrssektor beitragen kann.
4. Es ist allgemein festzustellen, daß die Völker Europas sich immer mehr der Tatsache bewußt werden, daß die Politik zum Schutz der Umwelt noch stärker in den Vordergrund gerückt werden muß, ohne daß dabei der Prozeß der wirtschaftlichen Integration und des Fortschritts behindert werden darf. Die Eisenbahn muß ein Instrument oberster Ordnung im Dienste der nachhaltigen Entwicklung sein. In diesem Sinne muß jedes politische Konzept abzielen auf eine Verlagerung von (Reise- und Güter-) Verkehrsaufkommen von der Straße auf die Schiene.
5. Ein wichtiger Vorzug der Eisenbahn im Vergleich mit den anderen Verkehrsträgern ist ferner das Sicherheitsniveau. Dieser Aspekt muß ein Element der europäischen Verkehrspolitik sein.
6. Aus den vorstehend geschilderten Gründen muß die Eisenbahn den Marktanteil wieder zurückgewinnen, den sie in den letzten Jahren eingebüßt hat. So ist in den Jahren 1990 bis 1995 in den 15 EU-Mitgliedstaaten der Transportanteil der Schiene bei der Gütertransportleistung in Tonnenkilometern von 18,8 auf 14,4% zurückgegangen und bei den Personenkilometern von 6,8 auf 6% gesunken. Soweit in einigen Mitgliedstaaten eine entgegengesetzte Tendenz zu beobachten ist, muß den Gründen für die unterschiedliche Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten nachgegangen werden.
7. Die Eisenbahn muß attraktiver werden, vor allen Dingen auf den langen Strecken. Für die Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit muß ein ganzes Bündel von Maßnahmen ergriffen werden, die sich auf das gesamte Funktionsspektrum des Schienenverkehrsmarktes erstrecken, wie etwa die Qualität und Quantität der Eisenbahninfrastruktur, die Gebührenerhebung für die Infrastrukturnutzung, die Zuverlässigkeit der Dienstleistungserbringung, die Sicherstellung der Durchgängigkeit des Schienenverkehrsnetzes durch die Vereinfachung der Zollformalitäten, soweit Drittländer ins Spiel kommen, usw.
8. Ein wichtiger Parameter für die weitere Stärkung der Eisenbahn ist ihre Stellung im Vergleich zu ihrem Hauptkonkurrenten, der Straße. Die Liberalisierung hat im Kraftverkehr (aber auch im Luftverkehr) einen enormen Wettbewerbsfähigkeitsschub ermöglicht, die eine deutliche Flexibilisierung der entsprechenden Märkte bewirkt hat. Entsprechend müßte auch der Schienenverkehr stufenweise aus dem Schoß eines geschützten Marktes gehoben werden und allmählich in einem Umfeld der Anpassung an die modernen Bedürfnisse operieren. Bei der notwendigen Leistungsverbesserung im Schienenverkehr muß jedoch das heute erreichte Sicherheitsniveau mindestens

erhalten bleiben, und die Arbeitsbedingungen des Personals dürfen sich nicht verschlechtern. Die Sicherheit muß innerhalb des neuen Rechtsrahmens für den Schienenverkehr Priorität haben und in Form einer Verpflichtung zu befriedigenden Ergebnissen festgeschrieben werden, wobei es jedem Mitgliedstaat überlassen bleibt, die Mittel zu ihrer Verwirklichung frei zu wählen. Genau wie beim See- und Luftverkehr muß diese Liberalisierung in abgestufter Weise und im Verbund mit den erforderlichen Begleitmaßnahmen ins Werk gesetzt werden, ohne daß dies unnötige und unheilvolle Verzögerungen rechtfertigen darf. Bei jeder Liberalisierungsstufe sollte eine Bewertung der Auswirkungen vorgenommen werden, die die getroffenen Maßnahmen für die Eisenbahnunternehmen und die Gemeinschaft im allgemeinen mit sich bringen. Der AdR hält es für unverzichtbar, daß begleitend zu der Annahme der drei Richtlinienvorschläge in sämtlichen Mitgliedstaaten und Regionen Folgenabschätzungen durchgeführt und die mit den geltenden Richtlinien erzielten Ergebnisse ausgewertet werden. Besonderes Augenmerk sollte dabei der Segmentierung, der Ausrichtung des europäischen Verkehrsraums entlang der Nord-Süd-Achse, die zu einer weiteren Marginalisierung von Regionen in Randlage und abgegrenzten Gebieten zu führen droht, sowie den Belastungen für die Umwelt vor dem weitergefaßten Hintergrund des geplanten schrittweisen Beitritts der MOEL zur Europäischen Union gewidmet werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

1. Zur Umstrukturierung des Eisenbahnverkehrsmarktes wurden bereits drei EU-Richtlinien erlassen, und zwar die Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft, die Richtlinie 95/18/EG über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und die Richtlinie 95/19/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegeentgelten. Diesen drei Richtlinien waren ein Weiß- und ein Grünbuch über die Eisenbahnen der Gemeinschaft vorausgegangen.
2. Mit den vorgenannten Regelwerken wurde der Zweck verfolgt, den Markt für neue Eisenbahnunternehmen unter Nutzung der bestehenden Infrastruktur zu öffnen. Entsprechend dieser Philosophie wurde als erster Schritt mit der Richtlinie 91/440/EWG die rechnerische Trennung von Fahrweg und Betrieb im Eisenbahnverkehr festgeschrieben. Auf diese Weise wird für eine größere Transparenz der Kosten der Nutzung der Schienenverkehrswege gesorgt, wodurch dann auch die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen werden für eine gerechte und objektive Wegekostenanlastung. Dies bedeutet, daß der Nutzer die tatsächlichen Transportkosten zu zahlen hat, so daß die Eisenbahnen zu ehrlichen Bedingungen im Dienste der Allgemeinheit funktionieren können. In der Praxis haben die Mitgliedstaaten unterschiedliche Lösungen gewählt, um diese rechnerische Trennung zu vollziehen. Einige Mitgliedstaaten haben zwei getrennte Betreiber geschaffen, von denen der eine für die Vorhaltung der Schienenverkehrsinfrastruktur und der andere für die Schienentransportleistungen zuständig ist (Frankreich, Großbritannien, Schweden, Dänemark, Finnland Portugal und Niederlande). Andere Mitgliedstaaten wählten das Konzept des integrierten Schienenverkehrsunternehmens. Hierbei ist ein und dieselbe juristische Person Fahrwegbetreiber und Schienenverkehrsdienstleister zugleich, und die rechnerische Trennung wird dadurch erreicht, daß die Rechnungsführung für die beiden Bereiche getrennten Dienststellen zugewiesen wird (wie dies in Österreich, Deutschland, Italien, Spanien und in Belgien der Fall ist) oder für die beiden Bereiche lediglich getrennten Konten ausgewiesen werden (in Luxemburg, Griechenland und Irland). Da diese Trennung innerhalb ein und desselben Unternehmens angelegt ist, kann in diesen Fällen nicht von wirklich getrennten Bilanzrechnungen gesprochen werden, sondern lediglich von einer getrennten Gewinn- und Verlustrechnung, und

deswegen nimmt die Kommission in ihrer Vorlage auch die Präzisierung vor, daß die rechnerische Trennung die getrennte Bilanzrechnung impliziert. Des weiteren schlägt die Kommission getrennte Rechnungsführung für Reiseverkehr (bei dem die Mitgliedstaaten gemeinwirtschaftliche Auflagen vorsehen können) und Gütertransport (bei dem eine stärker kommerzielle Ausrichtung gegeben ist) vor.

3. Bei den Eisenbahnen stellt sich allmählich eine marktwirtschaftliche Orientierung ein, ein Element, das ihrer Betriebsführung bislang fehlte. Ein weiterer wichtiger Schritt in diese Richtung ist die Gewährleistung des freien Zugangs zur Infrastruktur. Die grundlegenden Bestimmungen für den freien Zugang wurden in der Richtlinie 95/18/EG festgelegt, in der die entsprechenden Bedingungen für den Zugang zum Schienenverkehrsdienstleistungsmarkt verankert sind. Mit der Richtlinie 95/19/EG schließlich werden die allgemeinen Grundsätze gewährleistet, die unterschiedslos für alle Unternehmen dieses Sektors anzuwenden sind, sowohl hinsichtlich der Tarifgestaltung als auch bezüglich der Aufteilung der Schienenverkehrskapazität, die oftmals begrenzt ist und in anderen Fällen ausgereizt ist. Der AdR fordert den Rat und das Europäische Parlament auf, die mit der Annahme der vorgeschlagenen Richtlinien verbundenen Auswirkungen für die nachhaltige Entwicklung der Regionen Europas vor allem hinsichtlich der Fahrwegbepreisung, der Verschlechterung der regionalen öffentlichen Versorgung, der Vorrangstellung des transeuropäischen Güterverkehrs, der sich alle anderen Nutzer unterordnen müßten, der Gefährdung der schienenverkehrsmäßigen Bedienung bestimmter weniger wohlhabender Region sowie der Konzentration der Wirtschaftstätigkeiten in den derzeit wohlhabendsten Regionen zu untersuchen.
4. Die Philosophie der Europäischen Kommission geht dahin, daß für eine Revitalisierung der Eisenbahnen und eine Erhöhung ihres Anteils am Personen- und Güterverkehrsmarkt in der Praxis eine enge Zusammenarbeit mit allen Eisenbahnen zumal im Bereich des internationalen Güter- und Personentransports sowie auch beim innerstaatlichen Güterverkehr angestrebt werden muß. Die neuen Richtlinienvorschläge der Kommission (die eine Änderung der Richtlinie 91/440/EWG, eine Änderung der Richtlinie 95/18/EG bzw. eine Ersetzung der Richtlinie 95/19/EG vorsehen) gehen in diese Richtung.

3. Vorschläge

1. **Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft**

1. Grundidee der vorgeschlagenen Änderung ist die vollständige und obligatorische Trennung des Fahrwegbetreibers vom Erbringer von Schienenverkehrsdienstleistungen. Auf diese Weise wird die Verkehrsdienstleistung - sofern es sich nicht um gemeinwirtschaftliche Dienstleistung handelt - zu einer rein gewerblichen Tätigkeit und folgt somit den Spielregeln des Marktes. Den Mitgliedstaaten und den Regionen kommt freilich auch weiterhin eine wichtige Rolle zu: Sie müssen die Einhaltung der festgelegten Regeln überwachen. Sie übernehmen die Rolle des Infrastrukturbetreibers und kontrollieren somit auch den Ausbau der Infrastruktur, die erforderlichen Investitionen, die Zukunftsplanung, die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften und das reibungslose Funktionieren des Schienenverkehrsmarktes im allgemeinen.
2. Außerdem sieht die vorgeschlagene Änderungsrichtlinie eine - zumindest rechnerische - Trennung zwischen Personen- und Güterverkehrsdiensten. Diese

Trennung ist insofern wichtig, als auf diese Weise je nach Fall unterschiedliche Kriterien zur Anwendung kommen, d.h. im Güterverkehr ist eine deutlichere und stärkere marktwirtschaftliche Orientierung gegeben, während Personenbeförderungsdienste einerseits deutlichen Wettbewerbscharakter aufweisen können, zum anderen aber auch einen gemeinwirtschaftlichen Auftrag erfüllen. Durch diese Trennung wird für die erforderliche Transparenz bezüglich der wirtschaftlichen Größenordnung der verschiedenen Verkehrsarten gesorgt.

3. Für die Entwicklung der einzelstaatlichen Schienenverkehrsinfrastruktur und der entsprechenden nationalen Märkte sind nicht nur Gesetzmäßigkeiten der Kosten-Nutzen-Rechnung ausschlaggebend, sondern spielen auch allgemeinere Kriterien des nationalen, sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts und der regionalen Entwicklung eine Rolle. Alle diese Faktoren müssen bei der Durchführung jedweder Maßnahmen berücksichtigt werden.
 4. Einige Länder der Gemeinschaft müssen wegen ihrer geographischen oder geopolitischen Besonderheiten bei der Entwicklung ihrer Schienenverkehrsmärkte anders vorgehen. Jede einzelne Region der Gemeinschaft muß entsprechend den dortigen besonderen Gegebenheiten gesondert beurteilt werden, ohne daß dies jedoch das Gemeinschaftskonzept für die Revitalisierung des Schienenverkehrsmarktes beeinträchtigen oder gar gefährden darf.
2. **Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen**
1. Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß Eisenbahnunternehmen, die Dienstleistungen gemäß Artikel 10 der geltenden Richtlinie 91/440/EWG erbringen wollen, über einem von demjenigen Mitgliedstaat, in dem sie ihren Sitz haben, erteilte Genehmigung verfügen müssen. Diese Genehmigung gilt im gesamten Hoheitsgebiet der Europäischen Union. Ihre Erteilung ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden wie fachliche Eignung, finanzielle Leistungsfähigkeit und Reputation.
 2. Grundgedanken der vorgeschlagenen Richtlinie sind die Transparenz und die Gleichbehandlung der Eisenbahnunternehmen sowie die Gewähr, daß in einem offenen Markt alle Sicherheitsvorschriften und -bedingungen eingehalten werden, um ein reibungsloses Funktionieren des Eisenbahnsystems zu gewährleisten, was dem Nutzer und mithin auch der Allgemeinheit zugute kommt.
 3. Die Neuerung gegenüber der bisherigen Regelung besteht darin, daß die Genehmigungspflicht auch auf Unternehmen ausgedehnt wird, die schienengebundene Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehrsdienste anbieten. Dabei wird es den Mitgliedstaaten bzw. denjenigen Regionen, die über Befugnisse im Bereich des Schienenverkehrs und ein eigenes Netz verfügen, selbst überlassen, ob sie für Unternehmen mit derartigen Betätigungsfeldern auf ihrem Hoheitsgebiet eine Genehmigung zur Auflage machen wollen oder nicht. Unter dem Blickwinkel eines immer stärker liberalisierten Marktes könnte diese Bestimmung von den Mitgliedstaaten sinnvoll eingesetzt werden.
3. **Vorschlag für eine Richtlinie zur Ersetzung der Richtlinie 95/19/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegeentgelten**

1. Die Benutzer der Verkehrsdienste gehen bei ihrer Verkehrsmittelwahl von bestimmten Faktoren aus. Die Qualität und Zuverlässigkeit der Dienstleistung ist dabei ein wesentliches Kriterium, eine entscheidende Rolle spielt auch der Preis der Dienstleistung. Zumal bei den Eisenbahnen wirken sich die anfallenden Infrastrukturbenutzungsgebühren maßgeblich auf den Endpreis des Verkehrsprodukts (Weitergabe der Kosten) aus. Über diesen Mechanismus können Anreize für die Verlagerung von Verkehrsaufkommen von der Straße auf die Schiene geschaffen werden.
2. Mit dem Richtlinienvorschlag wird bezweckt, einen Rahmen abzustecken für die Kapazitätsaufteilung und die Bepreisung der Infrastrukturnutzung. Eine wesentlicher Komponente des dem Nutzer in Rechnung gestellten Preises ist der Infrastrukturkostenanteil. Im Richtlinienvorschlag wird als einer der Kostenfaktoren die Infrastrukturknappheit angeführt. Dies könnte bei der Umsetzung gewisse Probleme schaffen, wenn der Infrastrukturbetreiber nicht einen gewissen Ermessensspielraum bei seinen Entscheidungen hat, etwa auch hinsichtlich der von ihm getroffenen Verbesserungsmaßnahmen, um im Rahmen des Möglichen Funktionsmängeln des bestehenden Systems abzu helfen.
3. Die Zuweisung von Fahrwegkapazität an Schienenverkehrsunternehmen muß (aufgrund des Interessenkonflikts in derartigen Fällen) von einer unabhängigen Instanz vorgenommen werden, die keinerlei Verbindungen zu Unternehmen und Akteuren hat, die Dienste im Schienenverkehr anbieten. Obwohl diese Instanz die Ziele und Bestimmungen der europäischen, nationalen und regionalen Behörden sowie der Unternehmen berücksichtigen muß, sind ihre Politik und ihre Tätigkeit aus Gründen der Transparenz durch eine übergeordnete Instanz zu überwachen Entsprechend muß der Infrastrukturbetreiber auch die Möglichkeit einer eigenen Preisgestaltungspolitik haben, die auf betrieblichen Entscheidungen basiert und nicht auf unflexiblen und vorgegebenen Kriterien beruht. Hier sind Transparenz und Gleichbehandlung aller Unternehmen mit Zugangsrecht zum Schienenverkehrsmarkt geboten. Dies bedeutet jedoch nicht, daß der Infrastrukturbetreiber keinen Ermessensspielraum hätte, nach Maßgabe der jeweiligen Gegebenheiten des von ihm vorgehaltenen Infrastrukturnetzes seine Entscheidungen zu treffen.
4. Die Wegekostenanlastung muß nach den gleichen Methoden erfolgen, wie sie bei den anderen mit der Schiene konkurrierenden Verkehrsträgern und dabei insbesondere der Straße zur Anwendung kommen. Es kann nicht angehen, daß eine Internalisierung sprich Anlastung der externen Kosten des Schienenverkehrs vorangetrieben wird, wenn nicht der gleiche Anlastungsgrundsatz auch für den Straßenverkehr gilt. Außerdem weiß man auch, welche methodologischen und politischen Probleme ein solches Ansinnen heraufbeschwört. Noch weiter verbreitet ist die Kenntnis, daß der Verkehrsträger Schiene viel geringere externe Kosten mit sich bringt als die Straße. Allerdings könnte eine schienenverkehrssektorinterne Kostenanlastung anvisiert werden, die den Fortschritten im Umweltbereich Rechnung trägt, dergestalt daß beispielsweise umweltfreundlichere Züge mit niedrigeren Gebühren belegt werden als Züge, die auf weniger umweltgerechten Technologien basieren (so wie es im Straßenverkehr entsprechend dem Beschluß des Verkehrsministerrats vom 1. Dezember 1998 bereits für die Eurovignette gestaffelte Gebührensätze gibt). Die grenzkostenorientierte Tariffestsetzung darf übrigens nicht zu einer schienenverkehrsmäßigen Verödung im ländlichen Raum führen.
5. Schließlich müßte der neue Begriff des "zugelassenen Antragsstellers" und

dessen Rolle ganz klar abgesteckt werden. Das Tätigwerden dieser neuen Kategorie von Akteuren auf dem Schienenverkehrsmarkt darf das Funktionieren des Systems nicht in Gefahr bringen. Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß jede 'natürliche oder juristische Person mit einzelwirtschaftlichem oder gemeinwirtschaftlichem Interesse am Erwerb von Fahrwegkapazität für die Durchführung eines Eisenbahnverkehrsdienstes, die die notwendigen Voraussetzungen für die Reservierung von Kapazität erfüllt', Eisenbahnfahrwegkapazitäten erwerben kann. Somit kommen als 'zugelassene Antragsteller' nicht nur Eisenbahnunternehmen in Betracht, sondern jede Person, die in der Lage ist, einen Verkehrsdienst dieser Art zu organisieren: kommunale Gebietskörperschaft, Vereinigungen von Reiseunternehmen, Verlader ... Diese Ausdehnung des Zugangsrechts auf Verlader erfüllt den AdR mit starker Besorgnis. Denn dies würde bedeuten, daß sich Verhältnisse einstellen wie beim Güterstraßentransportmarkt, sprich es zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.

4. **Vorschläge für Begleitmaßnahmen**

1. Mit Blick auf eine völlige Umstrukturierung des Eisenbahnsektors im Dienste der Allgemeinheit müssen entsprechende Begleitmaßnahmen zu den vorgeschlagenen Regelungen vorgesehen werden, wie etwa:

- Absteckung einzelstaatlicher und gemeinschaftlicher sozialpolitischer Maßnahmen zugunsten der Arbeitnehmer des Schienenverkehrssektors,
- Förderung technischer und ordnungspolitischer Maßnahmen für den Schienenverkehr, wie z.B. Gewährleistung der technischen Kompatibilität und - soweit möglich - Interoperabilität der Netze, Ausbau der "Güterfreeways",
- Festlegung der Gegebenheiten und Bedingungen, unter denen von den vorgesehenen Regelungen abgewichen werden darf (staatliche Beihilfen usw.), vor allem im Kontext des gemeinwirtschaftlichen Versorgungsauftrags.
- Klare Abgrenzung der Rolle des Staates, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Systems Eisenbahn sowohl im Kontext der gebotenen Wettbewerbsfähigkeit als auch im Kontext der sozialen Funktion der Eisenbahn zu gewährleisten.

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

(KOM (95) 337 endg. - 92/0205 COD ex (SYN))

5. **Einleitung**

1. Seit Beginn der 90er Jahre ist sich die Europäische Union über die Notwendigkeit spezifischer Maßnahmen zur Revitalisierung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft im klaren. Diese Erkenntnis war stets getragen vom Anliegen, für eine ausgewogene Entwicklung aller Verkehrsträger Sorge zu tragen und zugleich dem kontinuierlichen Rückgang des Anteils der Schiene am Verkehrsmarkt Einhalt zu gebieten.
2. Trotzdem ist die Weiterentwicklung der einzelnen Verkehrsträger aus strukturellen, wirtschaftlichen und historischen Gründen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterschiedlich verlaufen, was vielfach als Ursache für schwerwiegende

Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern angesehen wird. Eine der wichtigsten politischen Zielsetzungen der GVP ist die ausgewogene Entwicklung eines Verkehrssystems, das den tatsächlichen Bedürfnissen und den Wesensmerkmalen der europäischen Gesellschaft - d.h. den geographischen, wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten - gerecht wird.

3. Auf der anderen Seite ist eine wachsende Besorgnis der europäischen Bevölkerung bezüglich des unerläßlichen Schutzes der Umwelt bei gleichzeitiger Forderung nach einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung zur Vollendung der europäischen Integration zu beobachten. Vor diesem Hintergrund ist die Sicherheit der Verkehrsträger ein nicht zu vernachlässigender Aspekt. Über die Entwicklung der Eisenbahnen kann all diesen Anliegen zu ihrem Recht verholfen und außerdem eine bessere Verteilung des Verkehrs auf die einzelnen Verkehrsträger herbeigeführt werden.

Gleichzeitig muß im Hinblick auf langfristige Wirtschaftsvorteile eine Politik für den Ausbau sämtlicher, d.h. auch der kleineren Eisenbahntrassen konzipiert werden (im Gegensatz zu der in vielen Ländern verfolgten Politik der Stilllegung von schwach ausgelasteten Strecken). Denn der Straßenverkehr kann nur dann reduziert werden, wenn man möglichst vielen Industriestandorten in Europa die entsprechenden Schienenanbindungen gewährleistet, was sowohl für die Wirtschaft als auch für die Umwelt von Vorteil ist.

4. Der erste Schritt zu einer Revitalisierung der europäischen Bahnen wurde mit dem Erlaß der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft getan.

6. Die Richtlinie 91/440/EWG

1. Mit der Richtlinie 91/440/EWG wurde bezweckt, bei den gemeinschaftlichen Eisenbahnen die entsprechenden Grundstrukturen zu schaffen, um ein transparenteres und marktgerechteres Funktionieren dieses Sektors zu ermöglichen. Die rechnerische Trennung zwischen Fahrweg und Betrieb ist unter diesem Blickwinkel zu sehen.
2. Wegen eben dieses Anliegens der Öffnung des - traditionell geschützten - Schienenverkehrsmarktes sieht Artikel 10 eine gewisse Liberalisierung des Marktzugangs für den Transitbereich vor. Allerdings ist diese Liberalisierung nicht unbegrenzt, denn sie erstreckt sich lediglich auf internationale Gruppierungen von Eisenbahnunternehmen im Rahmen grenzüberschreitender Verkehrsleistungen und Unternehmen, die Kombi-Verkehrsdienstleistungen erbringen.

7. Der Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG

1. Vier Jahre nach Verabschiedung dieser Richtlinie erarbeitete die Kommission einen Vorschlag zur Änderung von Artikel 10 der Richtlinie, dem zufolge der Zugang zur Infrastruktur für alle Unternehmen, die Gütertransportdienste, Kombi-Verkehrsdienstleistungen oder grenzüberschreitende Personenbeförderungsdienste erbringen, geöffnet wird.
2. Bezüglich dieser nächsten Stufe der Liberalisierung des Schienenverkehrsmarktes ist ein politischer Konsens auf der Ebene der Mitgliedstaaten indes bis heute ausgeblieben.
3. Es versteht sich von selbst, daß eine Liberalisierung des Schienenverkehrsmarktes nur

im Wege mehrerer Etappen vollzogen werden kann. Da es bis vor einigen Jahren eine gemeinsame Verkehrspolitik noch nicht gab, liegt ferner auf der Hand, daß sich die nationalen Schienenverkehrsmärkte der Mitgliedstaaten erheblich voneinander unterscheiden.

4. Die vorgeschlagene Änderung des Artikels 10 der Richtlinie 91/440/EWG läuft zweifelsfrei auf eine stärkere Liberalisierung hinaus, ein politischer Ansatz, der durchaus zur Revitalisierung der Eisenbahn taugt. Allerdings bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen sich aus diesen politischen Weichenstellungen für bestimmte Mitgliedstaaten ergeben werden, deren Situation in diesem Bereich sich anders gestaltet als die Sachlage in anderen Mitgliedstaaten. Beispielsweise darf nicht übersehen werden, welche soziale Rolle die Eisenbahn in einem Großteil der Mitgliedstaaten hinsichtlich Beschäftigungsmöglichkeiten und Daseinsvorsorge spielt.

Daher müssen Strategien entwickelt werden, mit denen - jenseits aller wirtschaftlichen Interessen - die soziale Funktion der Eisenbahnen gewahrt wird.

5. An diesem Punkt stellt sich die Frage nach dem optimalen Zeitpunkt für die Ergreifung derartiger politischer Maßnahmen. Hierüber könnte eine politische Diskussion geführt werden, um zu einer Einigung zu gelangen. Bevor nicht mehr rückgängig zu machende politische Maßnahmen getroffen werden, wären sinnvollerweise alle denkbaren Szenarios - zumal in Verbindung mit einem konkreten und akzeptablen Zeitplan zu prüfen. Außerdem muß das Ziel jedweder politischen Maßnahmen die bestmögliche Integration aller Regionen der Europäischen Union sein, die einen wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt für die gesamte Europäische Union gewährleisten kann.

8. **Schlußfolgerungen**

1. Um eine solide Basis für eine politische Einigung zu schaffen, sollte zweckmäßigerweise ein gemeinsamer Nenner zwischen den Mitgliedstaaten gesucht werden. Im Falle der Eisenbahn mag man sich auf dem richtigen Weg wähnen, aber trotzdem führt kein Weg daran vorbei, daß der geeignete Zeitplan für die praktische Umsetzung der politischen Weichenstellungen gefunden werden muß, wobei auch Begleitmaßnahmen nicht außen vor gelassen werden sollten, wie etwa hinsichtlich der technischen Kompatibilität der traditionellen Eisenbahnen, einzelstaatlicher und gemeinschaftlicher politischer Maßnahmen zur Erhaltung der Beschäftigung in diesem Sektor, der Förderung von Güterfreeways, der Festlegung von Bedingungen für Abweichungen von den geltenden Regeln, etwa bezüglich der Gewährung staatlicher Beihilfen, um u.a. die Wahrnehmung des gemeinwirtschaftlichen Versorgungsauftrags sicherzustellen, usw.

Brüssel, den 18. November 1999

Der Präsident

des Ausschusses der Regionen

Der Generalsekretär

m.d.W.d.G.b.

des Ausschusses der Regionen

Manfred DAMMEYER

Vincenzo FALCONE

--

CdR 58/99 fin (FR) CD/N/hi

CdR 58/99 fin (FR) CD/N/hi