

Stellungnahme der UIRR zum zweiten Eisenbahnpaket

Die Europäische Kommission hat am 23. Januar 2002 eine Mitteilung zur Weiterentwicklung des europäischen Schienenverkehrs verabschiedet, mit dem Ziel, „einen integrierten europäischen Eisenbahnraum“ zu schaffen. Die Internationale Vereinigung der Gesellschaften für den Kombinierten Verkehr Schiene – Straße (UIRR)¹ begrüßt die Vorschläge der Europäischen Kommission in diesem „zweiten Eisenbahnpaket“ als eine Fortführung der Maßnahmen des ersten Pakets in Richtung auf eine Wiederbelebung des Schienenverkehrs in Europa, dessen Potential immer noch nicht voll ausgeschöpft wird. Des Weiteren äußert sich die UIRR zufrieden darüber, dass das Thema „Verbesserung der Qualität“ für die Nutzer des Schienenverkehrs als eine der wesentlichen Bedingungen zur Wiederbelebung der Schiene in Europa in der Mitteilung aufgegriffen und entwickelt wird. Weitergehende Vorschläge in dieser Richtung sind bereits angekündigt. Es darf jedoch nicht nur bei Vorschlägen bleiben, sondern es kommt darauf an, dass die Mitgliedsstaaten der EU sie auch umsetzen.

Durch die angekündigten Maßnahmen muss schließlich auch sichergestellt werden, dass die Liberalisierung der Schiene mit der der Straße Schritt hält. So hat sich bisher jeder Unterschied in der Liberalisierungsgeschwindigkeit beider Güterverkehrssysteme zuungunsten der Schiene ausgewirkt. Das bedeutet ganz konkret, dass, wenn Lkw innerhalb der Gemeinschaft in allen Mitgliedsländern mit allen Rechten fahren dürfen, dies auch für die Züge erlaubt sein muss.

Erneuter Versuch den Sektor in Schwung zu bringen

Die Europäische Kommission hat im September 1998 verschiedene Vorschläge zu den Richtlinien 91/440, 95/18 und 95/19² vorgelegt. Über ein Vermittlungsverfahren gelangten der Ministerrat und das Europaparlament zu einem Kompromiss, mit dem am 15. März 2001 die Inkraftsetzung des „Infrastrukturpakets“ möglich wurde. Die UIRR hatte die Verabschiedung dieses ersten Maßnahmenpakets begrüßt und dabei weiterhin die Notwendigkeit betont, unverzüglich konkrete Maßnahmen folgen zu lassen³.

Das im September 2001 erschienene Weißbuch der Europäischen Kommission kündigte drei Aktionslinien zur Wiederbelebung des Schienenverkehrs an. Eine davon bezieht sich auf den Aufbau eines rechtlich und technisch integrierten Eisenbahnraumes. Dazu wurde von ihr ein zweiter Maßnahmenkatalog in Form eines „zweiten Eisenbahnpakets“ vorgeschlagen, der in der Mitteilung vom 23. Januar unter dem Titel „Auf dem Weg zu einem integrierten europäischen Eisenbahnraum“ wiedergegeben wird.

¹ Diese Gesellschaften wickeln allein 65% des derzeitigen europäischen KV Schiene-Straße ab

² geändert durch die Richtlinien 2001/12/EG, 2001/13/EG und 2001/14/EG, Abl. L75 vom 15. März 2001

³ Siehe Pressemitteilung der UIRR zum ersten Eisenbahnpaket, www.uirr.com

Der erste Teil der Mitteilung enthält „**fünf Vorschläge für rasche Fortschritte bei der Schaffung eines integrierten europäischen Eisenbahnmarktes**“ und kündigt folgende Maßnahmen an

- ☞ Vorschlag für eine Richtlinie zur Sicherheit des Schienenverkehrs durch klare Definition der Zuständigkeiten;
- ☞ Vorschlag zur Änderung der geltenden Richtlinien 96/48/EG und 2001/16/EG zur Verbesserung der Interoperabilität im Hochgeschwindigkeits- sowie auch im konventionellen Netz;
- ☞ Entwurf einer Verordnung über die Schaffung einer Europäischen Eisenbahnagentur für Sicherheit und Interoperabilität;
- ☞ Entwurf einer Änderung der Richtlinie 91/440/EG, bereits geändert durch die Richtlinie 2001/12, über die Ausweitung der Öffnung auf dem nationalen Güterverkehrsmarkt sowie die Öffnung des gesamten internationalen Schienennetzes bis 2006;
- ☞ Empfehlung für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Kommission, die Bedingungen für den Beitritt der Gemeinschaft zur OTIF (zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr)⁴ auszuhandeln.

Die UIRR begrüßt all diese Maßnahmen, die insbesondere über die Weiterentwicklung der gemeinschaftlichen Normen zur Interoperabilität und eine Beschleunigung der Marktöffnung für mehr Wettbewerb dazu beitragen, rasch einen sicheren und leistungsfähigeren integrierten europäischen Eisenbahnraum zu schaffen. Es handelt sich hierbei um wichtige Voraussetzungen für die Vollendung des freien gemeinsamen Marktes und die Weiterentwicklung des nationalen und internationalen Schienengüterverkehrs. Die UIRR wird sich an der Verwirklichung beteiligen, z.B. durch ihre Mitarbeit als assoziiertes Mitglied in der AEIF⁵, wo sie ihre Erfahrungen und ihr Know-how insbesondere über die technischen Besonderheiten im Waggonbau einbringen wird.

Die Einrichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur zur Überwachung und Lenkung von Interoperabilität und Sicherheit ist zweifellos wichtig. Es erscheint der UIRR aber als notwendig, bereits unverzüglich ein Inventar des Verkehrsträgers Schiene aufzustellen, um die Entwicklung des Sektors und den Fortschritt der Liberalisierung zu verfolgen. Darunter zum Beispiel die folgenden Punkte:

- Die Anzahl der in jedem Land eingetragenen Eisenbahnunternehmen, die geografische Zone ihrer Aktivität, die gefahrenen t und tkm, auf eigenem, nationalen oder internationalen Netz,
- der Lokomotivpark, ihre Anzahl und technischen Spezifikationen (Kompatibilität, elektrische Spannungen, Signalsysteme...),
- die Beschäftigten nach Kategorien, Ausbildung, Qualifikation für Zugang zu verschiedenen Bahnnetzen.

Forschungsmittel der EU und der Mitgliedstaaten könnten eingesetzt werden, um sofort die ersten Grundlagen für das geplante Rail Market Monitoring System zu schaffen, die dann später systematischer von der Europäischen Eisenbahnagentur weitergeführt werden.

Qualität als oberste Priorität

Die UIRR richtet ihr Augenmerk auf alle Maßnahmen, die der Verbesserung der Qualität der Eisenbahndienste dienen. In einer vorangegangenen Stellungnahme zum Weißbuch⁶ hatte sie bereits auf Mängel in der Eisenbahndienstleistung hingewiesen. Für die Operateure ist es nur schwer verständlich, dass sie den Eisenbahnunternehmen stets den gleichen Preis bezahlen müssen, egal, ob der Zug pünktlich oder mit mehrstündiger Verspätung am Bestimmungsort ankommt und dass Eisenbahnunternehmen keinerlei Haftung für finanzielle

⁴ Das Europäische Parlament und der Ministerrat werden die Beitrittsbedingungen in 2002 prüfen.

⁵ Die AEIF ist die Europäische Vereinigung für die Interoperabilität im Bereich des Schienenverkehrs

⁶ Siehe Stellungnahme der UIRR unter www.uirr.com

Schäden von Betreibern und Logistikunternehmen übernehmen. Dieses Verhalten ist unvereinbar mit einem Sektor, der modern und wettbewerbsfähig sein möchte.

Die auch von der Kommission gewünschte rasche Rückkehr zu einer für den Kunden zufriedenstellenden Qualität der Eisenbahndienste ist Gegenstand der vorgestellten Aktionen im zweiten Teil der Mitteilung der Kommission **„Überlegungen zur Dynamisierung des Eisenbahnverkehrsmarktes und zur Qualitätsverbesserung der Eisenbahndienste: künftige Initiativen“**. Die Kommission ist sich bewusst, dass die Qualität der „Schlüssel“ zur dringend erforderlichen Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen den Verkehrsträgern ist und einer der Gründe für die unzureichende Qualität darin liegt, dass nicht ein Eisenbahnunternehmen allein für die Durchführung eines gesamten internationalen Dienstes verantwortlich ist.

Die UIRR konnte erfreut feststellen, dass die Kommission auf die von ihr gefertigte Studie mit dem Titel „A Quality Strategy for Combined Transport – The beginning of a Transformation“, Schlussbericht, 21. November ⁷, Bezug genommen hat. Mithilfe dieser Studie konnten harmonisierte Statistiken auf europäischer Ebene erstellt werden. Die düstere Bilanz für die Jahre 1999 und 2000 hatte nicht nur eine Sensibilisierung der Bahnakteure zur Folge, sondern brachte diese auch dazu, erste korrigierende Maßnahmen zu ergreifen. Die totale Öffnung der Märkte des Schienengüterverkehrs wird erst mittelfristig zu einer Verbesserung der Qualität der Eisenbahndienste beigetragen. Es müssen nun schnellstens Aktionen in Gang gesetzt werden, die bereits kurzfristig Wirkung zeigen und es muss ein Qualitätsvorstoß auf allen Ebenen erfolgen.

Die Europäische Kommission möchte mit **fünf speziellen Aktionen** das Qualitätsproblem angehen:

- ☞ eine Qualitätskontrolle der Eisenbahnverkehrsdienste durch die Einrichtung eines Systems zur Überwachung des Marktes für Eisenbahnverkehrsleistungen (RMMS), das Indikatoren für die Qualität der Dienste entwickelt
- ☞ freiwillige vertragliche Qualitätsverpflichtungen zwischen den Eisenbahnunternehmen und den Kunden (z.B. Fahrpläne mit genau festgelegten Abfahrts- und Ankunftszeiten, Pünktlichkeit, eindeutige Verantwortung gegenüber dem Kunden, regelmäßiger und zuverlässiger Service, transparente Fakturierung usw.)
- ☞ rechtlich bindende Anreize in Form einer Vereinbarung, in der die Schadenersatzmodalitäten bei Nichteinhaltung der vertraglich vereinbarten Leistungen festgelegt sind, bzw. die Einführung eines „Bonus/Malus“- Leistungssystems (mit dem Ziel einer Aufteilung von Risiko und Belohnung)
- ☞ freiwillige leistungsabhängige Entgeltregelungen zwischen kooperierenden Eisenbahnunternehmen
- ☞ eine Verbesserung der Betriebsführung der Eisenbahnunternehmen (Planungsverfahren usw.)

Die UIRR hat der Europäischen Kommission bereits konkrete Vorschläge für den angekündigten Verordnungsentwurf über eine Qualitätsgarantie bei Eisenbahndiensten vorgelegt. Es geht den Operateuren nicht in erster Linie um Entschädigung. Was sie fordern ist vielmehr die Schaffung von Rechtsvorschriften, die die Eisenbahnunternehmen verpflichten, die finanziellen Konsequenzen ihrer Geschäfts- und Betriebsführung zu tragen. Dies ist umso wichtiger, als die Eisenbahnunternehmen die Operateure nach und nach dazu gedrängt haben, oft ein Jahr im voraus Ganzzüge einzukaufen und das finanzielle Risiko dafür zu übernehmen.

⁷ Diese Studie wurde von der Europäischen Kommission im Rahmen des PACT Programms unterstützt. Der Schlussbericht ist in englischer Sprache auf der Internetseite der UIRR abrufbar: www.uirr.com

In einer Übergangsphase, solange der Eisenbahnverkehrsmarkt noch nicht liberalisiert ist, ist die Schaffung von Qualitätsvereinbarungen unabdingbar, in denen auf europäischer Ebene Schadenersatzsätze festgelegt werden, um den Missbrauch von Monopolstellungen zu verhindern und den Liberalisierungsprozess zu beschleunigen.

Zugelassene Antragsteller

Die UIRR hat erfreut festgestellt, dass die Europäische Kommission durch den Vorschlag einer Änderung der Richtlinie 2001/14 am Konzept des „zugelassenen Kandidaten“ festhält; damit soll es Nicht-Eisenbahnunternehmen ermöglicht werden, direkt Trassen zu reservieren, wobei eine solche Maßnahme die Position großer Kunden des Schienengüterverkehrs stärken würde. Solange die KV Operateure nicht die Möglichkeit erhalten, das dienstleistende Bahnunternehmen (z.B. bei gravierenden Qualitätsmängeln) unter Beibehaltung der Zugtrasse zu wechseln, steht die gesamte Liberalisierung nur auf dem Papier.

Konkrete Maßnahmen beschließen

Wenn es die EU-Mitgliedsstaaten mit der Liberalisierung ernst meinen, sollten sie konkrete Übergangsmaßnahmen beschließen, um den Einstieg in die Liberalisierung anzustoßen, bis eine Mindestliberalisierung, z.B. 20 % der Schienenverkehrsleistung erstellt von neuen, privaten oder ausländischen Bahnen, erreicht ist.

Solche Übergangsmaßnahmen könnten sein:

- Einrichtung von Beratungsstellen für Eisenbahnunternehmen bei den Verkehrsministerien, die neue oder ausländische Unternehmen begleiten und dadurch gleichzeitig Erfahrungen über die Unzulänglichkeiten der eigenen Vorschriften und Praktiken sammeln,
- finanzielle Hilfen, um solchen Eisenbahnunternehmen unzumutbare Anfangsrisiken abzunehmen,
- finanzielle Förderung technischer (z.B. Mehrstromloks) und organisatorischer Interoperabilität (z.B. Schulungen für Lokführer zur Erlangung von Streckenkenntnis im Ausland...).

Von der juristischen zur praktischen Umsetzung

Es ist wenig bekannt, dass schon die ursprüngliche Eisenbahnrichtlinie 91/440, die von den EU-Mitgliedsstaaten zum 1.1.1993 juristisch umgesetzt werden sollte, die völlige Liberalisierung in einem Sektor, dem des internationalen Kombinierten Verkehrs vorsah. Selbst dort, wo Eisenbahnunternehmen es seit Jahren nicht schaffen genügend Lokomotiven und Lokomotivführer bereitzustellen, traut sich bis heute keine der großen Nachbarbahnen in eigener Regie auf deren Netz. Mehr als zehn Jahre nach dem Beginn der Eisenbahnliberalisierung kommt es nun darauf an, den als richtig erkannten Prinzipien auch in der Praxis zum Durchbruch zu verhelfen.

Die in der UIRR zusammengeschlossenen KV-Operateure sehen im zweiten Eisenbahnpaket der Kommission einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung ihrer Bemühungen, mehr Güter auf die Schiene zu verlagern. Diese Bemühungen werden jedoch nur dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn die geplanten politischen Maßnahmen unverzüglich konkretisiert werden. Es darf nicht wie bisher weitgehend nur bei Worten bleiben.

UIRR s.c. 31, rue Montoyer, bte 11 B-1000 Brüssel
Tel: 0032 2 548 78 90 Fax: 0032 2 512 63 93
Email: headoffice.brussels@uirr.com Internet: <http://www.uirr.com>