

5 DIE EISENBAHPOLITIK DER EU

Mit dem im Jahr 2011 veröffentlichten "Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem" (Weißbuch Verkehr) hat die Europäische Kommission die Weichen für die zukünftige Entwicklung im Verkehrsbereich bis 2050 gestellt.

Prognosen der EK zufolge wird die Verkehrsleistung in der EU bis 2030 im Personenverkehr um rund 30 Prozent und im Güterverkehr um rund 40 Prozent steigen. Bis 2050 wird sogar eine Steigerung um rund 50 Prozent respektive 80 Prozent erwartet. Vor diesem Hintergrund definierte die EK im Weißbuch Verkehr folgende vier Hauptziele, die nur durch eine Verlagerung von Straße auf Schiene und Wasser erreicht werden können:

- Senkung der CO₂-Emissionen um 60 Prozent bis 2050 gegenüber dem Stand von 1990
- Reduktion der Ölabhängigkeit des Verkehrssystems von derzeit 96 Prozent
- Staubekämpfung auf der Straße
- Erhöhung der Verkehrssicherheit

Angesichts der Tatsache, dass der Marktanteil der Bahn in vielen EU-Mitgliedstaaten stagniert oder sich rückläufig entwickelt, ein ambitioniertes Ziel. Trotz der positiven Entwicklung in einigen Ländern blieb der Modal Split des Personenverkehrs auf Schiene im Intra-EU-Verkehr seit 2000 im Durchschnitt konstant bei rund sechs Prozent, während der Modal Split des bereits liberalisierten Schienengüterverkehrs im gleichen Zeitraum von 11,5 Prozent auf 10,2 Prozent gesunken ist.

Die Themen Verkehr, Energie und Mobilität stehen somit vor einem strukturellen Umbruch, der nach Meinung der EK nur durch die Schaffung eines einheitlichen europäischen Verkehrsraumes, der umweltschonend und ressourceneffizient ist, zu bewältigen ist.

Die EK sieht in der noch nicht vollendeten Liberalisierung des Eisenbahnsektors die Hauptursache für den zu geringen Schienenanteil am Gesamtverkehr und hat deswegen am 30. Januar 2013 einen Vorschlag für das vierte Eisenbahnpaket vorgelegt. Für den ÖSPV relevant sind die Vorschläge:

- zur Liberalisierung des nationalen Personenverkehrs (Wettbewerb „auf der Schiene“),
- zur Ausschreibungspflicht aller Personenverkehre, die aufgrund der Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen Abgeltungen durch öffentliche Mittel bekommen um der Aufgabe der Daseinsvorsorge nachkommen zu können (Wettbewerb „um die Schiene“)
- sowie zur weiteren Trennung von Infrastruktur und Betrieb.

Zur genauen Analyse und Beurteilung des vierten Eisenbahnpakets ist ein kurzer historischer Rückblick der Eisenbahnpakete eins bis drei und der Public Service Obligation (PSO-) Verordnung hilfreich.

5.1 Eisenbahnpakete Eins bis Drei

Bisher wurden drei Eisenbahnpakete verabschiedet (2001, 2004, 2007), die große Reformschritte in Richtung der durch die Europäische Kommission angestrebten Bahnliberalisierung bedeuteten.

Das erste Eisenbahnpaket

umfasst die im Februar 2001 verabschiedeten EG-Richtlinien 2001/12/EG, 2001/13/EG und 2001/14/EG. Zentrale Maßnahmen waren:

- Unabhängigkeit bei Zugtrassenvergabe durch nationale Regulierungsstellen um Eisenbahnunternehmen den Zugang zu „fremden Netzen“ zu ermöglichen
- Rechnerische Trennung von Betrieb und Infrastruktur (Eisenbahninfrastrukturinvestitionen bleiben in der Verantwortung der Mitgliedstaaten) um Diskriminierung zu verhindern
- Regelung für das Infrastrukturbenützungsentgelt
- Vereinheitlichung der Zulassung von Eisenbahnunternehmen in der EU
- Güterverkehrsliberalisierung (ab 2007 komplette Öffnung des Marktes)
- Finanzielle Sanierung der Bahnen

Das zweite Eisenbahnpaket

umfasst die im April 2004 verabschiedeten EG-Richtlinien 2004/49/EG, 2004/50/EG, 2004/51/EG und die Verordnung (EG) 881/2004. Zentrale Maßnahmen waren:

- Harmonisierung der Sicherheitsstrukturen zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs
- Interoperabilitätsbestimmungen im konventionellen und transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystem
- Gründung der Europäischen Eisenbahnagentur (ERA) als zentrale Koordinierungsinstanz in den Bereichen Sicherheit und Interoperabilität

Das dritte Eisenbahnpaket

umfasst die im Oktober 2007 verabschiedeten EG-Richtlinien 2007/58/EG, 2007/59/EG bzw. die Verordnungen (EG) 1370/2007 und (EG) 1371/2007. Zentrale Maßnahmen waren:

- Personenverkehrsliberalisierung: Stärkung des Wettbewerbs im öffentlich bestellten Verkehr; Vergabe im Rahmen von Ausschreibungen (zahlreiche Ausnahmeregelungen, auf deren Grundlage Direktvergaben¹ und Inhouse-Vergaben² möglich sind)

¹ Eine Direktvergabe ist eine Vergabe eines öffentlichen Auftrags ohne vorherige Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens.

² Die Inhouse-Vergabe stellt einen - europäischen - Ausnahmetatbestand von der Anwendung der Normen über die öffentliche Auftragsvergabe dar. Voraussetzung für das Vorliegen einer rechtsgültigen Inhouse-Vergabe ist demnach die hundertprozentige Beteiligung der öffentlichen Auftraggeberin/des Auftraggebers an der Auftragnehmerin/dem Auftragnehmer sowie die rechtlich gesicherte, konkrete Einflussnahme auf die Geschäftsführung des Aufgabenträgers.

- Öffnung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs ab 2010, sofern der Großteil der Fahrgäste international transportiert wird
- Einheitliches europäisches Passagierrecht, das die Informationspflicht, Haftungsregelungen, Mindestanforderungen an Qualität und Sicherheit, Entschädigungsleistungen bei Verspätungen sowie die Nichtdiskriminierung von Reisenden mit eingeschränkter Mobilität im Fernverkehr regelt
- Europäischer Lokführerschein zur Harmonisierung der Berufsgruppe

Die PSO-Verordnung

Die PSO-Verordnungen (VO (EG) 1370/2007 und VO (EG) 1371/2007) betreffen den gesamten öffentlichen Verkehr (nicht nur Eisenbahn). Sie enthalten insbesondere folgende Maßnahmen:

- Ausschreibungspflicht mit Sonderregeln für alle gemeinwirtschaftlichen Leistungen im öffentlichen Verkehr
- Ausnahme 1 (Art. 5 Abs. 2): Direktvergabemöglichkeit bei Inhouse-Vergabe
- Ausnahme 2 (Art. 5 Abs. 6): Direktvergabemöglichkeit für Eisenbahnverkehrsleistungen mit Auflagen zur Nichtdiskriminierung

De facto bewirken die Verordnungen einen Ausschreibungswettbewerb im Regionalbusbereich, aber lassen für weite Teile des innerstädtischen Verkehrs sowie des Schienenverkehrs die Wahlfreiheit.

Der Recast (Neufassung) des ersten Eisenbahnpakets

umfasst die im Juli 2012 verabschiedete EG-Richtlinie 2012/34/EU, welche bis Anfang 2015 von den Mitgliedstaaten umzusetzen ist. Zentrale Maßnahmen waren:

- Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums
- Weitere Aufspaltung der integrierten Eisenbahnunternehmen
- Stärkung der Unabhängigkeit der Bahnregulatoren
- Verbesserte Kontrolle für fairen Zugang zu Serviceeinrichtungen
- Genauere Definition der Berechnungsgrundsätze für das Infrastruktur-Benützungsentgelt

5.2 Das vierte Eisenbahnpaket

Obwohl sich das dritte Eisenbahnpaket noch bis 2015 in der Beobachtungsphase befindet, schlägt die Kommission mit dem im Januar 2013 vorgelegten vierten Eisenbahnpaket bereits vor der vollständigen Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten neue Maßnahmen vor. Im vierten Eisenbahnpaket der EK sind die vollständige Liberalisierung des SPV sowie die weitere strukturelle Trennung von Infrastruktur und Verkehrsbetrieb vorgesehen.

5.2.1 Vorschläge der Europäischen Kommission

Um die Liberalisierung und Vereinheitlichung des europäischen Eisenbahn-Verkehrsmarkts zu forcieren, wurden Gesetzesentwürfe zu folgenden Themen vorgelegt:

- Totale Öffnung des nationalen Personenverkehrs (Open Access³)
- Streichung der Direktvergabemöglichkeit für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Schienenpersonenverkehr über eine Änderung der Verordnung (EG) 1370/2007: Bund, Ländern und Gemeinden wird die Wahlfreiheit genommen
- Weitere vertikale Trennung von Infrastrukturbetreiber und Verkehrsdienstleister
- Stärkung der Rolle der Europäischen Eisenbahnagentur (ERA) hinsichtlich Vereinheitlichung der Fahrzeugzulassungen und Harmonisierung der Infrastruktur (Richtlinie über die Interoperabilität) und Vereinheitlichung der Sicherheitsbestimmungen (Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit)

Die EK strebt ein Verbot der derzeit möglichen Wahlfreiheit der zuständigen Behörde zwischen Direktvergabe und Ausschreibungswettbewerb im Schienenpersonenverkehr an: Alle Verkehre (auch S-Bahn und Regionalverkehre), die mit öffentlichen Mitteln gestützt werden, um Aufgaben der Daseinsvorsorge nachkommen zu können, müssten dann ausgeschrieben werden. Einzig die Inhouse-Vergabe wird weiterhin möglich sein.

5.2.2 Ziele der Europäischen Kommission

Begründet wird die Streichung der Direktvergabe mit zu erwartenden Einsparungen von bis zu 30 Prozent für die ausschreibenden Stellen. Durch die vollkommene Liberalisierung erwartet sich die EK zudem ein Ende der Ungleichheit zwischen jenen Mitgliedstaaten, die ihre Märkte bereits geöffnet haben und jenen, die ihre Märkte weiterhin dem Wettbewerb nicht aussetzen. Neben den ausschreibenden Stellen sind die BahnkundInnen im Fokus der Bemühungen der EK. Durch die Liberalisierung erwartet sich die EK eine Erhöhung der Fahrgastzahl und die Verbesserung der Servicequalität im SPV. Die EK beruft sich hier auf eine aktuelle Eurobarometer-Umfrage, laut der nur 46 Prozent der europäischen PassagierInnen mit dem nationalen und regionalen Bahnverkehr zufrieden sind. Letztlich erwartet sich die EK aufgrund der erhofften Effizienzsteigerung eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Eisenbahnsektors und eine Steigerung der Attraktivität des SPV.

5.3 Ziel des Argumentariums

Die zu klärenden Fragen sind, inwieweit die von der EK prognostizierten Ersparnisse überhaupt realistisch sind und ob nicht vielmehr die Gesamtkosten durch langfristige volkswirtschaftliche Fehlentwicklungen steigen. Diese externen Kosten werden im Angebotspreis von privaten Anbietern nicht widerspiegelt. Zudem ist unklar, ob die Ersparnisse und Verbesserungen überhaupt bei den BahnkundInnen ankommen und nicht durch Shareholder abgeschöpft werden.

³ Als Open Access wird der freie Zugang zur Verkehrsinfrastruktur bezeichnet.

Zentrales Ziel dieses Argumentariums ist somit die Gegenüberstellung der vermeintlichen Einsparungen durch die Liberalisierung und den dadurch möglicherweise entstehenden Mehrkosten für die Allgemeinheit.