



Verband öffentlicher Verkehr
Union des transports publics
Unione dei trasporti pubblici

VöV_Schriften_01

Die Eisenbahnpolitik der Europäischen Union und deren Auswirkungen auf die Schweiz

Eine Übersicht und Auslegung

Dählhölzliweg 12
CH-3000 Bern 6
www.voev.ch / www.utp.ch

info@voev.ch / info@utp.ch
Tel + 41 31 359 23 23
Fax + 41 31 359 23 10

© Verband öffentlicher Verkehr
Bern, Oktober 2003

VöV_Schriften_01

Auflage: 400 deutsch, 150 französisch

Schutzgebühr CHF 10.–

Inhaltsverzeichnis

A.	<i>Einleitung</i>	3
	<i>I. Ausgangslage in der Europäischen Union</i>	3
	<i>II. Der Zugang der Schweiz zum EU-Binnenmarkt</i>	6
	<i>III. Aufbau</i>	8
B.	<i>Die Verkehrspolitik der Europäischen Union</i>	9
	<i>I. Die bisherigen Erlasse: Richtlinien und Verordnungen</i>	9
	1. Erstes Eisenbahnpaket	9
	2. Die Interoperabilitäts-Richtlinien	10
	3. Die Ausschreibung von Verkehrsleistungen	11
	<i>II. Weitere Entwicklung</i>	13
	1. Zweites Eisenbahnpaket	13
	2. Drittes Eisenbahnpaket/«Baustellen»	14
	<i>III. Das Europäische Parlament und die Verkehrsminister</i>	15
	<i>IV. Die Umsetzungsproblematik</i>	16
	<i>V. Die Auswirkungen der EU-Verkehrspolitik auf die Schweiz</i> ...	16
	1. Erstes Eisenbahnpaket	16
	2. Die Interoperabilitäts-Richtlinien	17
	3. Die Ausschreibung von Verkehrsleistungen	18
	4. Zweites Eisenbahnpaket	19
	5. Drittes Eisenbahnpaket	19
	<i>VI. Herausforderungen</i>	19
C.	<i>Wichtige Abkürzungen</i>	20

A. Einleitung

I. Ausgangslage in der Europäischen Union¹

Die Schaffung und Verwirklichung des Binnenmarkts stellt einen wichtigen Grundpfeiler der Europäischen Union² (EU) dar. Das Funktionieren des Binnenmarkts als Raum ohne Grenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist, bedingt zwingend ein effizientes Verkehrssystem.

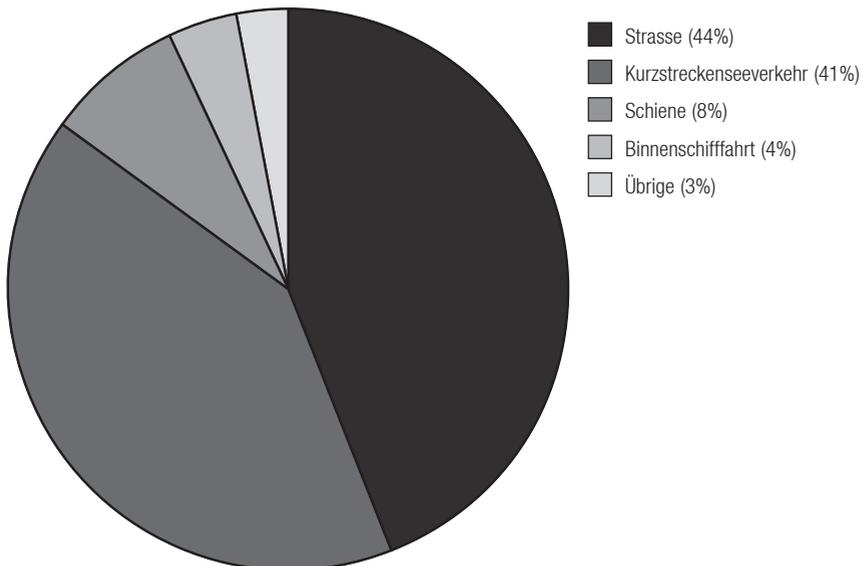
Die EU versäumte lange Zeit, die im Vertrag der Europäischen Gemeinschaft (EGV) vorgesehene Verkehrspolitik zu verwirklichen. Sie konzentrierte sich auf den nationalen Verkehr und liess die Tatsache, dass der grenzüberschreitende Verkehr doppelt so stark wuchs wie der nationale, völlig ausser Betracht. Hinzu kam, dass die historische bedingte Abschottung und Verkrustung der nationalen Eisenbahnunternehmen ignoriert oder unterschätzt wurde. Ein zufriedenstellender, globaler Service konnte den Kunden nicht geboten werden. Ausgeprägt war dieses Defizit – und ist es noch immer – beim Schienengüterverkehr. Denn dieser Verkehr leidet unter dem Problem des fehlenden Angebots einer grenzüberschreitenden Leistung unter der Verantwortung eines einzigen Betreibers besonders stark.

¹ Auf der Internet-Site der Europäischen Union (www.europa.eu.int) finden sich Zusammenfassungen, Kommentare etc. zur Verkehrspolitik, und es können sämtliche Erlasse, Verträge etc. runter geladen werden.

² Die heutige Europäische Union ist das Konstrukt zahlreicher vertraglicher Grundlagen und deren Entwicklung. Am Anfang des Prozesses stand die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), welche im Jahre 2002 ausgelaufen ist, ergänzt durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG). Die Institutionen der drei Verträge wurden im Jahre 1967 gemäss «Fusionsvertrag» vom 8. April 1965 zusammengeführt. Der Quantensprung erfolgte mit Unterzeichnung des Vertrags über die Europäische Union (EUV) am 7. Februar 1992 in Maastricht. Der gemeinsame Markt wurde durch die Zusammenarbeit in den Bereichen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie Innen- und Justizpolitik angereichert. Der EUV bildete das Sprungbrett für weitere Vertragsreformen. Am 2. Oktober 1997 wurde der EUV im so genannten Vertrag von Amsterdam zahlreichen Änderungen unterzogen. Die wesentlichen Änderungen betrafen die Übertragung des Bereichs Asyl und Einwanderung in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), die Einbeziehung des Abkommens von Schengen in das Vertragsgefüge sowie institutionelle Verbesserungen. Es gelang indes nicht, das System auf die bevorstehende Erweiterung der Union vorzubereiten. Diese Anpassungen wurden erst im Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001 vorgenommen. Bereits drei Jahre zuvor, nämlich im Jahre 1998 trat die definitive Phase der Wirtschafts- und Währungsunion in Kraft, mit welcher die Wechselkurse der beteiligten Währungen zum Euro unveränderlich festgelegt wurden. Zahlungsmittel wurden der Euro und der Cent ab 1. Januar 2002.

Im Jahre 1992 veröffentlichte die EU-Kommission das erste Weissbuch «über die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik». Dessen Leitgedanke war die generelle Öffnung der Verkehrsmärkte auf Strasse, Schiene und Luft. Die Umsetzung der Strategie führte zwar zu einer Kostensenkung für den Verbraucher und zu einem Anstieg der Dienstleistungsqualität³. Von echtem Wettbewerb⁴ war man indes noch weit entfernt. Der Wettbewerb innerhalb des Verkehrsträgers Schiene scheiterte an den zahlreichen technischen und sicherheitsspezifischen Unterschieden; im Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern führten unter anderem die mangelnde Harmonisierung von Sozialvorschriften und der fehlende Einbezug externer Kosten zu massiven Wettbewerbsverzerrungen. Der Verkehrsträger Strasse konnte sein überproportionales Wachstum fortsetzen.

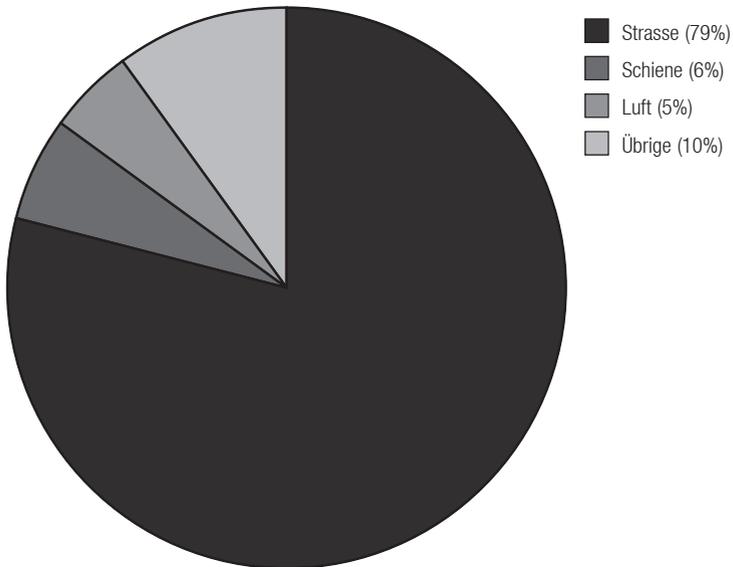
Für den Bereich Güterverkehr präsentiert sich der Modalsplit in der EU wie folgt:



³ Die Liberalisierung brachte in Schweden beispielsweise Kosteneinsparungen von 27%. Diese Einsparung wurde indes vollumfänglich dem Staat weitergegeben. Es wurde kein Cent für Unterhalt und Investitionen zurückgestellt. Der Zustand des Rollmaterials und der Infrastruktur ist heute desolat, mit der Folge, dass die Qualität abnimmt.

⁴ In der Verkehrspolitik bedeutet Wettbewerb kontrollierter Wettbewerb über Ausschreibungen oder freier Wettbewerb durch die Gewährung des freien Netzzugangs.

Noch erdrückender ist der Anteil der Strasse im Personenverkehr:



Der Verkehr wird in der EU gemäss allen Prognosen weiter zunehmen. So wächst beispielsweise der Bestand der PKW jährlich um drei Millionen. Der Beitritt der zehn neuen Staaten zur EU im Rahmen der Osterweiterung wird einen zusätzlichen Wachstumsschub auslösen. Konsequenz: Die bereits bestehende chronische Überlastung der Infrastruktur wird weiter zunehmen⁵. Die Verstopfung der Verkehrswege ist wiederum mit erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten⁶ sowie mit einer zusätzlichen Belastung der Umwelt und Beeinträchtigung der Gesundheit der Bürger verbunden. Der Verkehr fordert zudem einen hohen «Blutzoll»⁷.

Das Hauptziel der EU lautet daher, ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern zu schaffen. Dem Schienenverkehr, insbesondere dem Güterverkehr, misst sie dabei eine strategische Bedeutung zu.

⁵ 16'000 Kilometer des Eisenbahnnetzes, also 20% des gesamten Netzes, gelten als Engpässe. Auch in der EU droht der Kollaps vor allem in den Ballungszentren.

⁶ Die externen Kosten der Verkehrsüberlastung im Strassenverkehr belaufen sich auf rund 0,5% des BIP der Gemeinschaft.

⁷ Die Schiene ist zusammen mit dem Bus das sicherste Verkehrsmittel. Die EU geht von folgenden Zahlen aus: Verkehrstote pro 100 Mio. Verkehrsstunden: Motorrad: 500; Fahrrad: 90; PKW: 30; Flugzeug: 36,8; Bus und Schiene: je 2.

II. Der Zugang der Schweiz zum EU-Binnenmarkt

Die Schweiz ist nicht Mitglied der EU. Sie kann daher von den Vorteilen des EU-Binnenmarkts nicht direkt profitieren⁸. Am 6. Dezember 1992 scheiterte der Versuch, die wirtschaftlichen Beziehungen zur EU über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zu vertiefen. Das Nein zum EWR verwies die Schweiz auf den Weg der bilateralen Abkommen. Die entsprechenden Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU wurden formell Ende 1994 aufgenommen. Sie betrafen sieben Dossiers: Personen-, Land- und Luftverkehr, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Forschung und Landwirtschaft.

Im Verkehrsbereich führten die Verhandlungen zum Abschluss des Abkommens über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen; LVA)⁹. Das LVA⁹ will eine koordinierte Landverkehrspolitik mit dem Ziel der Förderung der nachhaltigen Mobilität und des Umweltschutzes sowie eines effizienten Verkehrsflusses durch freie Wahl der geeigneten Verkehrsmittel erreichen. Für die Schweiz stand die Anerkennung des Konzepts des alpenquerenden Güterverkehrs auf der Schiene und die damit zusammenhängenden fiskalischen Instrumente (LSVA) durch die EU im Vordergrund. Dieses Ziel wurde mit dem LVA erreicht. Als Gegenleistung werden die in der Schweiz geltenden Gewichtslimiten für Lastwagen sukzessive angehoben. Das Abkommen regelt die schrittweise gegenseitige Öffnung der Strassen- und Eisenbahnverkehrsmärkte für Personen und Güter. Die Schweizer Unternehmen haben damit ähnliche Zugangsbedingungen zum europäischen Markt wie Firmen in EU-Mitgliedstaaten (und umgekehrt).

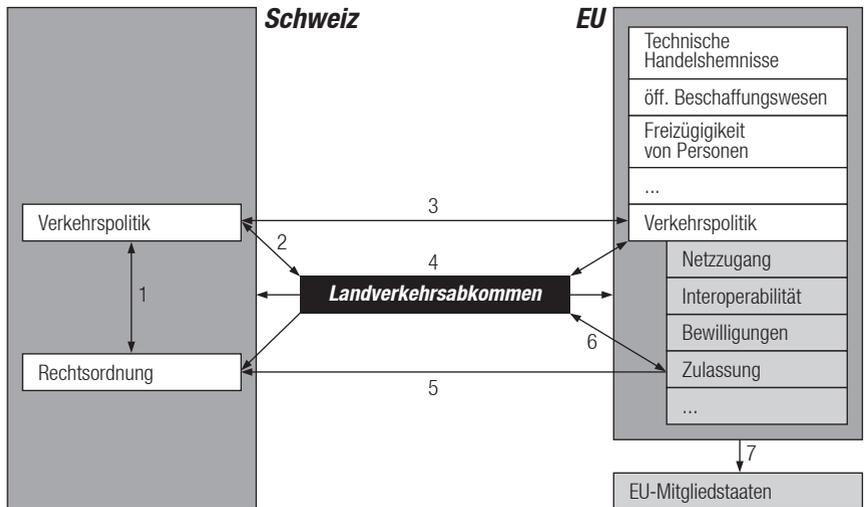
Die Schweiz profitiert nur so weit vom Marktzugang in der EU, als sie bereit ist, EU-Acquis zu übernehmen. Zudem muss die Übernahme von EU-Recht Eingang ins LVA finden; ansonsten ist sie gegenüber der EU rechtlich wirkungslos. Im LVA sind zurzeit drei Richtlinien aufgenommen. Es handelt sich um die Vorschriften des ersten Eisenbahnpakets ohne Infrastrukturpaket¹⁰. Die Schweiz hinkt also der EU hinterher. Dies ist zum einen auf die Dynamik der EU-Gesetzgebung zurückzuführen, zum anderen kann dieser Umstand bei vertraglicher Ausgestaltung der gegenseitigen Rechte und Pflichten, also auf dem Weg der Bilateralen, nicht verhindert werden.

⁸ Mehr als 60 Prozent unserer Exporte gehen in die EU. Umgekehrt kommen rund 80 Prozent unserer Importe aus dem EU-Raum. Ein funktionierender grenzüberschreitender Verkehr ist daher für die Schweizerische Volkswirtschaft von vitaler Bedeutung

⁹ Das LVA gilt nicht für die Eisenbahnunternehmen, deren Betrieb auf den Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr beschränkt ist.

¹⁰ RL 91/440/EWG, RL 95/18/EG und RL 91/19/EG. Vgl. dazu hinten B.I.1.

Die Funktionsweise des LVA sowie die gegenseitigen Einflüsse zwischen der Schweiz und der EU kann grafisch wie folgt dargestellt werden:



Die auf den ersten Blick kompliziert erscheinende Grafik zeigt, dass das LVA eine wichtige Scharnierfunktion einnimmt. Das Abkommen ist Dreh- und Angelpunkt für die Abstimmung und Angleichung der Verkehrspolitik zwischen der Schweiz und der EU. Im Übrigen sollen folgende Anmerkungen zu den verschiedenen Abhängigkeiten und Beeinflussungen die Grafik besser verständlich machen:

- 1 Die Änderung der Schweizerischen Rechtsordnung kann im Sinne einer eigenständigen Lösung, als Konsequenz einer völkerrechtlichen Verpflichtung, im Hinblick auf das spätere Eingehen einer völkerrechtlichen Verpflichtung oder als freiwillige Harmonisierung erfolgen.
- 2/3 Das LVA bezweckt unter anderem die Abstimmungen der Verkehrspolitik der Vertragspartner. Die Abstimmung verläuft zum einen formell über das LVA (2), zum anderen informell dadurch, dass ein Staat eine als gut beurteilte Lösung eines anderen Staates freiwillig übernimmt (3).
- 4 Das LVA beinhaltet für die Vertragsparteien, gleich jedem anderen zweiseitigen Vertrag, unmittelbare Rechte und Pflichten.
- 5 Die Schweiz ist nach dem LVA völkerrechtlich nur verpflichtet, ihre Rechtsordnung den im Anhang zum Abkommen aufgenommenen Rechtsakten der EU anzupassen. Das LVA bewirkt weder eine automatische Geltung von EU-Recht noch geht die Verpflichtung zur Umsetzung von EU-Recht weiter als sie im LVA verankert ist. Verkehrspolitik ist jedoch sehr dynamisch und muss ständig den neuen Entwicklungen und Verhältnissen angepasst werden. Dies führt dazu, dass die Schweiz letztlich gezwungen ist, die Rechtsentwicklungen der EU «mitzumachen». Andernfalls können die Schweizer Unternehmen nicht gleich den EU-Firmen vom gemeinsamen Markt profitieren, was ihre Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigen würde.
- 6 Änderungen des EU-Rechts führen, will sie die Schweiz übernehmen, zu Anpassungen des LVA und der Schweizer Rechtsordnung.
- 7 Die EU-Mitgliedstaaten müssen Richtlinien ins eigene Recht umsetzen. Verordnungen gelten dagegen unmittelbar.

III. Aufbau

Die Darstellung aller Massnahmen der EU-Verkehrspolitik würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Wir beschränken uns im Nachfolgenden auf den Bereich Schiene ohne die Darstellung flankierender Massnahmen. Dabei werden zunächst die bisherigen Massnahmen der EU in ihrem zeitlichen Ablauf dargestellt (Ziffer I). Dieser Teil soll mit den Begriffen der EU-Verkehrspolitik vertraut machen. Im Anschluss daran werden die zukünftigen Massnahmen (Ziffer II und III) unter Einbezug der Umsetzungsproblematik (Ziffer IV) beleuchtet. Diese Ausführungen geben einen Einblick in die Vorgehensweise der EU. Danach werden die Auswirkungen der EU-Verkehrspolitik auf die Schweizer Verkehrspolitik skizziert (Ziffer V). Und zuletzt wird in aller Kürze auf die Herausforderungen der Zukunft eingegangen (Ziffer VI.).

B. Die Verkehrspolitik der Europäischen Union

I. Die bisherigen Erlasse: Richtlinien und Verordnungen¹¹

1. Erstes Eisenbahnpaket

1991 erliess die EU das erste Eisenbahnpaket. Dieses besteht primär aus folgenden Richtlinien (RL): *RL 91/440/EWG* zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft¹², später ergänzt durch die *RL 95/18/EG* über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen¹³ und die *RL 95/19/EG* über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Weegeentgelten¹⁴ (nicht mehr in Rechtskraft).

Diese RL wurden durch das sogenannte *Infrastrukturpaket*¹⁵ weiter entwickelt. Dabei handelt es sich um die *RL 2001/12/EG*¹⁶ zur Änderung der RL 91/440/EWG, die *RL 2001/13/EG*¹⁷ zur Änderung der RL 95/18/EG und die *RL 2001/14/EG*¹⁸ über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung (ersetzt die RL 95/19/EG).

¹¹ Das Rechtssystem der EU basiert auf den drei Gründungsverträgen der EG (EGKS [bis Mitte 2002], EWGV, EAGV) als so genannten primäres Gemeinschaftsrecht und auf den nach Massgabe dieser Verträge erlassenen Rechtsakten als so genanntes sekundäres Gemeinschaftsrecht. Letzteres wird unterteilt in Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen. Verordnungen und Entscheidungen haben allgemeine Geltung, sind in allen Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Sie haben gegenüber nationalem Recht Vorrang. Die Richtlinie ist dagegen für jeden Mitgliedstaat nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Die Wahl der Form und Mittel zur Erreichung der gemeinschaftlich festgesetzten Ziele bleibt jedoch den Staaten überlassen. Richtlinien bedürfen mit anderen Worten noch einer Umsetzung in nationales Recht.

¹² ABl. Nr. L 237 vom 24.8.1991, S.25

¹³ ABl. Nr. L 143 vom 27.6.1995, S. 70

¹⁴ ABl. Nr. L 143 vom 27.6.1995, S. 75

¹⁵ Das erste Eisenbahnpaket wird zum Teil gesamthaft als Infrastrukturpaket bezeichnet.

¹⁶ ABl. Nr. L 75 vom 15.3.2001, S. 1

¹⁷ ABl. Nr. L 75 vom 15.3.2001, S. 26

¹⁸ ABl. Nr. L 75 vom 15.3.2001, S. 29

Die RL haben folgende Hauptinhalte:

- die rechnerische Trennung zwischen dem Betrieb der Infrastruktur und der Erbringung von Verkehrsleistungen,
- die Unabhängigkeit der Geschäftsführung der Eisenbahnunternehmen und deren finanzielle Sanierung sowie
- einen gemeinsamen Rahmen für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur, für Genehmigungen und Sicherheitsbescheinigungen, die Zuweisung von Fahrwegkapazität und die Entgeltregelung für deren Nutzung.

Die Rollen der Akteure werden klar definiert: Die Eisenbahnunternehmen sind verantwortlich für die Transportleistung, die unabhängigen Infrastrukturbetreiber gewährleisten den gleichberechtigten Zugang zu den Infrastruktureinrichtungen, und die Kontroll- und Aufsichtsgremien schlichten und entscheiden Konflikte. Zudem setzen die RL die Regeln des Zusammenspiels der einzelnen Akteure fest (Zuweisung von Fahrwegkapazität, Prioritätenordnung Netzzugang, Festlegung Trassenpreise, Zugang zu wichtigen Serviceeinrichtungen wie Kraftstoffversorgung, Anreizsysteme zur Steigerung der Effizienz und des Leistungspotentials der Infrastruktur).

Die RL öffneten zudem den Markt für den grenzüberschreitenden Güterverkehr ab 15. März 2003 auf den Schienenwegen des Transeuropäischen Schienengüternetzes (50'000 Kilometer) und ab 2008 auf dem gesamten Schienennetz (150'000 Kilometer). Eine weitergehende Öffnung erfolgte für internationale Gruppierungen (Güter- und Personenverkehr) von Eisenbahnunternehmen und für Eisenbahnunternehmen im Bereich des kombinierten Güterverkehrs.

2. Die Interoperabilitäts-Richtlinien

Damit der Wettbewerb auf der Schiene nicht durch «technische Marktabschottungen» zunichte gemacht wird, erliess die EU die so genannte *Interoperabilitäts-RL 96/48/EG*¹⁹ für die Hochgeschwindigkeitsbahnen (HGB) und die *RL 2001/16/EG*²⁰ für das konventionelle Eisenbahnsystem. Diese ermöglichen den kommerziellen Zugbetrieb im transeuropäischen Eisenbahnnetz (TEN) durch die Kohärenz von Infrastruktur- und Fahrzeugkennwerten einerseits und eine effiziente Verknüpfung der Informations- und Kommunikationssysteme andererseits.

¹⁹ ABl. Nr. L 235 vom 17.9.1996, S. 6

²⁰ ABl. Nr. L 100 vom 20.4.2001, S. 1

Die RL definieren die Interoperabilität, die Systeme, die Teilsysteme und die Interoperabilitätskomponenten. Sie legen zudem die Anforderungen an die Systeme und Komponenten fest, umschreiben die «technischen Spezifikationen für die Interoperabilität» (TSI) und sehen ein gemeinsames Gremium für die TSI sowie die Einrichtung von Benannten Stellen vor.

3. Die Ausschreibung von Verkehrsleistungen

Bis heute besteht in der EU grundsätzlich keine Pflicht für die Behörden, Verkehrsleistungen auszuschreiben. Es findet also kein (Ausschreibungs-)Wettbewerb statt. Zur Verhinderung von Verfälschungen des Wettbewerbs sieht die VO 1191/69/EWG²¹ immerhin vor, dass den Verkehrsunternehmen nur soweit Verpflichtungen (Betriebs-, Beförderungs- und Tarifflicht) auferlegt werden dürfen, als diese zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung unerlässlich sind. Die VO regelt auch die Mechanismen, wie die wirtschaftlichen Nachteile auszugleichen sind, die aus solchen Verpflichtungen für die Unternehmen resultieren.

Die EU-Kommission will mit einer Änderung der VO 1191/69/EWG den kontrollierten Wettbewerb für Verkehrsleistungen einführen. Demnach sollen Verkehrsleistungen immer ausgeschrieben werden, sofern eine finanzielle Hilfe der öffentlichen Hand gewährt oder ein Exklusivrecht (Konzession) vergeben wird. Der Vorschlag der EU-Kommission ist umstritten. Der grosse Streitpunkt betrifft die Frage, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen für die Aufgabenträger Eigenproduktion noch möglich sein soll.

Die EU-Kommission und der Ministerrat haben für das weitere Vorgehen das Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) in der Angelegenheit Altmark abwarten wollen. Dieses erging am 24. Juli 2003 (so genanntes *Magdeburger-Urteil*). Der Gerichtshof erkannte, dass staatliche Zuschüsse an Transportunternehmen, die Leistungen des service public²² im Bereich öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) erbringen, nicht zwingend verbotene Beihilfen im Sinne von Art. 92 EGV darstellen. Nach dem EuGH stellt eine staatliche Massnahme, die als Gegenleistung für eine vom Verkehrsunternehmen erbrachte Leistung zur Erfüllung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung zu qualifizieren ist, schon begrifflich keine Beihilfe dar. Dies gilt nach dem Gericht jedenfalls dann, wenn folgende vier Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens muss das

²¹ ABl. Nr. L 156 vom 18.06.1969 S. 1

²² In Deutschland wird dafür der Begriff Daseinsvorsorge und gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen verwendet.

begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein, zweitens müssen die Parameter zur Berechnung des Ausgleichs zuvor objektiv und transparent aufgestellt werden, drittens darf der Ausgleich nicht über die tatsächlich anfallenden Kosten (inkl. einem angemessenen Gewinn) hinausgehen und viertens sind nicht die tatsächlich anfallenden, sondern die durchschnittlich anfallenden Kosten eines gut geführten Transportunternehmens ausschlaggebend, sofern die Vergabe des Auftrags nicht im Ausschreibungsverfahren erfolgte.²³

Das Urteil wurde in den betroffenen Kreisen in der Bundesrepublik Deutschland mit Erleichterung zur Kenntnis genommen. Es stellt das deutsche Finanzierungssystem des ÖPNV nicht in Frage. Ausgleichszahlungen müssen also auch in Zukunft nicht zuerst durch die EU-Organe geprüft und genehmigt werden. Zudem ist die Erbringung von Verkehrsleistungen in Eigenproduktion weiterhin zulässig. Vergeben die Besteller die Aufträge aber direkt an Dritte, und darunter fallen auch Unternehmen, die vom Besteller wirtschaftlich beherrscht werden, so ist aufgrund der Vorgaben des EuGH der Spielraum zur Leistung von Ausgleichszahlungen eng geworden: Erstens sind Überkompensationen unzulässig und zweitens müssen Leistung und Gegenleistung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Damit steigt mit dem Urteil des EuGH der Druck, den öffentlichen Personennahverkehr für den Wettbewerb zu öffnen. Denn die Beihilfe-problematik kann nur mit der konsequenten Ausschreibung von Transportleistungen sicher umschifft werden.

Die Auswirkungen des Urteils auf die Neuregelung der Verordnung 1191/69/EWG sind derzeit noch offen. Die EU-Kommission will offenbar an ihrem bisherigen Vorschlag festhalten. Der Ball liegt aber nach wie vor beim Ministerrat. Ob ein Beschluss noch vor der EU-Erweiterung gefällt wird und damit die von allen verlangte Rechtssicherheit in diesem Bereich endlich hergestellt werden kann, ist zweifelhaft.

²³ Diese Voraussetzungen gelten nur subsidiär, nämlich nur dann, wenn nicht die VO 1191/69/EWG zur Anwendung gelangt.

II. Weitere Entwicklung

1. Zweites Eisenbahnpaket

Trotz den Anstrengungen im Rahmen des ersten Eisenbahnpakets konnte die Situation des Schienenverkehrs nicht verbessert werden. Während der Anteil der Schiene am gesamten Güterverkehr in Europa 1998 nur 8% betrug, belief er sich in den USA auf 40%. Am 12. September 2001 veröffentlichte die EU-Kommission das Weissbuch «Die europäische Verkehrspolitik bis 2010 – Weichenstellung für die Zukunft». Gestützt darauf hat der Verkehrsausschuss des Europäischen Parlaments (EP) am 27./28. November 2002 vier Berichte zum Zweiten Eisenbahnpaket verabschiedet. Das zweite Eisenbahnpaket mit dem Titel «Auf dem Weg zu einem integrierten europäischen Eisenbahnraum» umfasst fünf Vorschläge:

- eine neue RL über die Entwicklung eines gemeinsamen Eisenbahnsicherheitskonzepts (betrifft alle Formen des Eisenbahnverkehrs; Staaten können Ausnahmen bei U- und Strassenbahnen vorsehen).
- einen Vorschlag zur Weiterentwicklung der Grundprinzipien der Interoperabilität (Änderung der RL 96/48/EG und 2001/16/EG über die Interoperabilität des trans-europäischen HGN und des konventionellen Eisenbahnsystems).
- einen Vorschlag für eine VO zur Schaffung eines effizienten Lenkungsinstruments in Form der Errichtung einer europäischen Agentur für Sicherheit und Interoperabilität im Eisenbahnverkehr. Diese soll die Umsetzung der RL über die Interoperabilität und die oben erwähnten RL über die Sicherheit vereinfachen.
- einen Vorschlag zur Ausweitung und Beschleunigung der Öffnung des Eisenbahngüterverkehrsmarkts (Öffnung der gesamten Infrastruktur inkl. Kobotage *ab 2006*).
- Empfehlung für einen Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur OTIF²⁴.

Da jegliche Art von Unterschieden in den nationalen Vorschriften die Schaffung eines einheitlichen Eisenbahnraums verhindern können, stellt die Harmonisierung der Sicherheitsvorschriften die logische Fortsetzung der bisherigen Massnahmen dar. Das zweite Eisenbahnpaket veranschaulicht deutlich die Arbeitsweise der EU: Sie arbeitet nach dem System *step by step*. Nach jedem grösseren Schritt macht sie einen Zwischenhalt, reflektiert das Erreichte und definiert neue Visionen, um diese dann wieder *step by step* umzusetzen. Dabei schlägt sie ein horrendes Tempo an.

²⁴ Die Schweiz hat das neue COTIF ratifiziert. Es wird voraussichtlich anfangs 2005 in Kraft treten. Mit dessen In-Kraft-Treten wird das alte COTIF abgelöst, auch für diejenigen Länder, die dem neuen Abkommen (noch) nicht beigetreten sind.

2. *Drittes Eisenbahnpaket / «Baustellen»*

Im dritten Eisenbahnpaket, das sich ebenfalls auf das Weissbuch 2001 abstützt, werden einstweilen folgende Punkte zusammengefasst:

- Freiwillige und ergänzende Massnahmen zur Schaffung eines Systems zur Anhebung der Qualität, insbesondere im Güterverkehr (Einhaltung von Abfertigungs- und Beförderungsfristen samt Regelung von Haftungsfragen bei Verspätungen)
- Änderung der RL 2001/14/EG zwecks Ausdehnung der Befugnisse der Aufsichtsbehörde
- Erstellen eines Zeitplans zwecks Einführung eines europäischen Verkehrsleitsystems
- Änderung der Vorschriften betreffend Transit
- Reduktion der Lärmemissionen bei Güterwagen
- Reduktion der Schadstoffemissionen von Diesellokomotiven
- Ergreifung von freiwilligen Massnahmen zur Reduktion der Lärmemissionen des bestehenden Rollmaterials
- die schrittweise Öffnung des internationalen Personentransports
- Verbesserung und Ausdehnung der Rechte und des Rechtsschutzes von Passagieren

Zurzeit befinden sich unter anderem folgende Arbeiten in Gange:

- Richtlinienentwurf über die Sicherheitsnormen
- Vorschlag einer RL über die Sicherheit der Tunnels
- Vorschlag einer RL über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm
- Vorschlag für ein 6. Umwelt-Aktionsprogramm

Besonders zu erwähnen ist auch das Satelliten Navigationssystem Galileo, die damit verbundenen Telematiktechnologie und die entsprechenden Forschungsarbeiten. Dem Verkehrsmanagement wird als Folge der nur beschränkt ausbau- und finanzierbaren Infrastruktur in Zukunft eine zentrale Stellung zukommen.

Die EU erliess zudem zahlreiche flankierende Vorschriften, welche sich mit den verschiedenen Verkehrsträgern und deren Wettbewerbsfähigkeit beschäftigen. Konkret geht es darum, für die Verkehrsträger gleich lange Spiesse zu schaffen. Hauptbetroffene von diesen Massnahmen sind die Strassentransportunternehmen.

III. Das Europäische Parlament und die Verkehrsminister

Die Rolle des EP in der Verkehrspolitik wurde mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags am 1. Mai 1999 erheblich gestärkt. Denn seither unterliegt die Verkehrspolitik dem Mitentscheidungsverfahren²⁵. In der Tat ist das EP eine starke Triebkraft im Prozess der Aufwertung des Schienenverkehrs. So ist das Infrastrukturpaket mit der Öffnung des Güterverkehrsmarkts massgeblich ihm zu verdanken. Und wenn es nach dem Willen des EP ginge, würde der internationale Personenverkehr schon ab Januar 2006 und der nationale Personenverkehr ab Januar 2008 dem Wettbewerb geöffnet werden. Dieses Tempo ist den Verkehrsministern (und der EU-Kommission) aber zu hoch. Die Minister haben sich zwar am 28. März 2003 für eine beschleunigte Marktöffnung ausgesprochen. Nach geltendem Recht kann jedes in der EU lizenzierte Bahnunternehmen seit März 2003 Güter grenzüberschreitend auf dem transeuropäischen Netz transportieren. Die Öffnung des gesamten Netzes wurde nun durch die Minister um zwei Jahre auf den *1. Januar 2006* vorgezogen. *Ab 2008* ist auch die so genannte Kabotage möglich. Flankiert wird die Liberalisierung durch Massnahmen zur Harmonisierung der Bahntechnik, der Sicherheitsvorschriften sowie der Ausbildung von Lokomotivführern. Über das Thema Liberalisierung des Personenverkehrs haben sich die Minister bis dato nicht geäussert. Die Kommission erwägt, dazu einen separaten RL-Vorschlag vorzulegen. Ferner wird sie voraussichtlich im 4. Quartal 2003 einen Entwurf für eine RL über die Marktöffnung des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr vorlegen. Die Öffnung soll sich in drei Schritten vollziehen:

- Nachtzüge und Liegewagen und saisonabhängige Verbindungen (z.B. Bade- und Wintersport)
- Öffnung aller grenzüberschreitenden Dienste ausser Kabotage
- Öffnung aller grenzüberschreitenden Dienste einschliesslich Kabotage

Die Öffnung des Personenverkehrs könnte sich allerdings aufgrund eines kürzlich gefällten Entscheids der EU-Kommission in einer wettbewerbsrechtlichen Streitigkeit zwischen der deutschen Georg Verkehrsorganisation (GVG) und der Ferrovie dello Stato (FS) beschleunigen. Die GVG bemühte sich seit 1995, mit der FS eine internationale Gruppierung zu bilden, um so Zugang zum italienischen Schienennetz für

²⁵ In der EU verfügt die Kommission formell über ein Monopol zur Entscheidung über Zeitpunkt, Form und inhaltliche Ausgestaltung einer Gesetzgebungsmassnahme. In Bezug auf die Mitwirkung des EP bei der Gesetzgebung existieren verschiedene Formen: Zustimmung für Rechtsakte von besonderer Tragweite, Mitentscheidungsverfahren im engeren Sinne (Zusammenarbeit zwischen Ministerrat und EP unter gegenseitiger Abhängigkeit) sowie fakultative oder obligatorische Anhörung.

Personentransporte zu erhalten²⁶. Die FS verweigerte indes jegliche Zusammenarbeit, da sie eine Konkurrenzierung des eigenen Unternehmens befürchtete. Die EU-Kommission qualifizierte dieses Verhalten als unzulässigen Missbrauch von Marktmacht. FS wurde daher verpflichtet, der GVG das Angebot von grenzüberschreitenden Passagierdiensten zu ermöglichen. Mit diesem Entscheid nimmt der Druck, den Markt für das Erbringen von Passagiertransportleistungen zu öffnen, im EU-Raum massiv zu.

IV. Die Umsetzungsproblematik

Die Umsetzung der RL verläuft in den Mitgliedstaaten der EU zum Teil sehr harzig. So droht Deutschland neben neun weiteren EU-Staaten ein Verfahren vor dem EuGH wegen Versäumnissen bei der Liberalisierung des Bahngüterverkehrs (Infrastrukturpaket). Bislang haben nach Angaben der EU-Verkehrskommissarin Loyola de Palacio nur Frankreich, Belgien, Finnland, die Niederlande und Dänemark die erforderlichen Umsetzungen der RL gemeldet. Aber auch bei diesen Ländern muss im Einzelfall geprüft werden, ob die nationalen Vorschriften den verbindlichen Zielen der RL entsprechen. Die Möglichkeiten für versteckte und äusserst effiziente Diskriminierungen sind zahlreich²⁷. Es wird Gegenstand künftiger Eisenbahnpakete sein, diese auszumerzen.

V. Die Auswirkungen EU-Verkehrspolitik auf die Schweiz

1. Erstes Eisenbahnpaket

Mit der Bahnreform 1 wurde das Schweizer Recht den RL des ersten Eisenbahnpakets (ohne Infrastrukturpaket) angepasst. Sie konnten daher problemlos ins LVA übernommen werden, ohne gesetzgeberischen Handlungsbedarf auszulösen. Oder anders ausgedrückt: Die Bahnreform 1 ist stark von der EU-Verkehrspolitik geprägt. Das BAV weist denn auch darauf hin, dass der Schweiz viel daran liege, ihre Verkehrspolitik auf diejenige der EU abzustimmen, um so dieselben Vorteile wie die EU-Mitgliedstaaten zu haben.

²⁶ Vgl dazu B.I.1.

²⁷ Dies gilt auch im nationalen Verkehr. So erliess beispielsweise die DB Netz AG (Infrastrukturbetreiberin) zwei unterschiedliche Entgeltmodelle zur Benützung ihrer Infrastruktur. Der günstigere Tarif war so ausgestaltet, dass von ihm nur die DB Cargo AG profitieren konnte, da nur diese Gesellschaft über das entsprechende Geschäftsvolumen verfügte. Das Oberlandesgericht Düsseldorf erblickte darin einen Verstoß gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und wies die Forderungsklage der DB Netz AG gegen ein drittes EVU ab.

Auch die RL des Infrastrukturlpakets lösen in der Schweiz nur geringfügigen Handlungsbedarf aus²⁸. Dies gilt jedoch nur unter der Voraussetzung, dass das heute praktizierte Trassenvergabesystem mit dem EU-Recht kompatibel ist. Ob dies zutrifft, ist zurzeit alles andere als klar. Der Bundesrat wollte die RL ursprünglich anlässlich der Sitzung des Gemischten Ausschusses (GA) im Juni 2003 in den Anhang des LVA aufnehmen. Die EU revidierte indes vor kurzem ihre entsprechende Praxis. Neu wird vor der Aufnahme neuer RL in den Anhang ein Screening-Prozess durchlaufen, bei welchem die Kompatibilität der Schweizer Vorschriften mit dem EU-Recht geprüft wird. Eine Aufnahme erfolgt erst dann, wenn der Prozess mit einem positiven Ergebnis beendet wurde. Die EU stellt damit die Schweiz auf die Stufe der Beitrittsländer, die das gleiche Prozedere durchlaufen müssen. Nachdem jedoch davon auszugehen ist, dass die Schweiz sich hinter den Beitrittsländern anstellen muss, wird das Ergebnis der Prüfung noch auf sich warten lassen.

2. Die Interoperabilitäts-Richtlinien

Der gescheiterte Entwurf des BGTS lehnte sich weitgehend an die EU-Gesetzgebung an. Der Wille des Bundesrats, auch diesen Bereich mit dem EU-Recht zu harmonisieren, ist unübersehbar.²⁹

Von den Interoperabilitäts-RL sind die Hersteller von Rollmaterial, die Eisenbahnunternehmen, die Infrastrukturbetreiber, die Bauunternehmen und die Hersteller von Telematikanwendungen betroffen. Klar ist, dass die Kosten der Zulassungsprüfungen bei den benannten Stellen stark ansteigen werden. Im Übrigen existieren nach Auskunft der SBB keine Angaben dazu, mit welchen Kosten die Übernahme dieser RL verbunden wäre. Dabei handle es sich um ein allgemeines Problem, da die Abgrenzung zwischen den «EU verursachten» und den «CH verursachten» Kosten unmöglich sei. Diese Aussage ist ohne weiteres plausibel, übernimmt doch die Schweiz seit längerer Zeit autonom, d.h. ohne entsprechende Verpflichtung EU-Acquis. Kann aber nicht festgestellt werden, welche Bereiche durch «Schweizer Recht» und welche durch «EU-Recht» geregelt sind, so können die finanziellen Auswirkungen auch nicht klar dem einen oder dem anderen Bereich zugeordnet werden.

²⁸ Konkret handelt es sich nur um Änderungen auf Stufe der Eisenbahn-Netzzugangsverordnung (NZV, SR 742.122). Die entsprechende Anhörung ist abgeschlossen. Die Änderungen werden per 1. Januar 2004 in Kraft treten. Den Vorbehalten des VöV im Zusammenhang mit dem Bonus/Malus-System wurde keine Rechnung getragen.

²⁹ Die Interoperabilitäts-RL werden in absehbarer Zeit nicht ins LVA aufgenommen werden. Deren Umsetzung benötigt nämlich eine Änderung des EBG, die der Bundesrat nicht alleine vornehmen kann. Allerdings wird demnächst die EBV Änderungen erfahren, die materiell verwaltungstechnische Regelungen der RL übernehmen.

Es ist wichtig, den Begriff der Interoperabilität nicht nur auf die Technik zu beziehen. Denn alle Fortschritte bei der technischen Harmonisierung nützen nichts, wenn es in Italien zwei und nicht nur einen Lokomotivführer braucht und wenn die Ausbildungs- und Ruhezeitvorschriften unterschiedlich sind. Mit anderen Worten: Solange der europäische Fähigkeitsausweis noch nicht eingeführt ist, solange können die Märkte national weiterhin abgeschottet werden. Sowohl die Bemühungen der EU als auch diejenigen der Schweiz sind jedoch in diesem Bereich weit fortgeschritten. Insbesondere ist der Entwurf der Verordnung des UVEK über die Zulassung zum Führen von Triebfahrzeugen der Eisenbahnen (VTE) auf EU-Recht ausgerichtet, ja die CH-Verordnung wird sogar vor der entsprechenden RL in Kraft treten³⁰.

3. Die Ausschreibung von Verkehrsleistungen

Die Auswirkungen auf die Schweiz können zurzeit noch nicht abgeschätzt werden. Denn sie sind davon abhängig, wie die geänderte VO 1191/69/EWG sich letztlich präsentieren wird. Nach unserer Ansicht kann jedoch ausgeschlossen werden, dass die Schweiz eine VO übernimmt, die einen Ausschreibungszwang vorsehen würde. Im Übrigen bildet dieses Thema Bestandteil der Bahnreform 2.

Immerhin lässt sich sagen, dass die Verordnung über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz (ADFV) den Bedingungen des EuGH entsprechen würde. Die ADFV regelt die Abgeltung der laut Planrechnung ungedeckten Kosten. Die Festlegung der Abgeltung erfolgt somit im Voraus und nach transparenten und objektiven Parametern. Zudem ist die ADFV darauf ausgerichtet, dass die Abgeltungen dem Wert der vom Transportunternehmen zu erbringenden Leistungen entsprechen und keine Überkompensationen vorliegen. Dazu dienen die detaillierten Vorschriften der ADFV und der Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmungen (REVO). Was bisher fehlt sind ein taugliches Benchmarksystem und fundierte Analysen, mit welchen die Kosten eines sorgfältig geführten Durchschnittsbetriebs eruiert werden können. Mit der Forderung nach solchen Arbeitsinstrumenten werden jedoch in der Schweiz offene Türen eingerrannt. Entsprechende Arbeiten sind beim BAV bereits im Gange. Als Fazit kann somit festgehalten werden, dass das Schweizerische Abgeltungsmodell den Vorgaben der EU standhalten würde. Nicht geprüft sind damit die Regelungen im Rahmen kantonaler öV-Gesetze, insbesondere im Bereich des Nahverkehrs. Soweit diese Vorschriften in wichtigen Punkten von jenen der ADFV abweichen, wären sie den bundesrechtlichen Regelungen anzupassen.

³⁰ Nach heutigem Kenntnisstand wird die VTE voraussichtlich für Normalspurbahnen mit nationalem und internationalem Netzzugang am 14. Dezember 2003, für Schmalspurbahnen am 01. Januar 2005 und für Strassenbahnen am 01. Januar 2006 in Kraft treten.

4. Zweites Eisenbahnpaket

Die Schweiz hat grosses Interesse daran, bei den Arbeiten der Agentur mitzumachen. Nur so kann sie ihr Know-how einbringen und auf die technischen Standards Einfluss nehmen. Ferner wird der Bundesrat bestrebt sein, die Ausdehnung des Netzzugangs zu übernehmen.

5. Drittes Eisenbahnpaket

Unseres Erachtens wird sich die Schweiz bald mit dem Ausbau der Rechte und des Rechtsschutzes von Passagieren beschäftigen müssen. In diesem Bereich können wir es uns nicht leisten, der EU hinterher zu hinken. Ebenfalls zentral sind für die Schweiz alle Bemühungen der EU, die Interoperabilität nicht nur auf der technischen Ebene zu gewährleisten. Zudem wird die EU alles daran setzen, diejenigen Normen zu harmonisieren, welche die Wettbewerbsvorteile der Strasse gegenüber der Schiene beseitigen. Auch hier wird die Schweiz mitziehen müssen. Die Öffnung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs ist zur Zeit für die Schweiz kein Thema.

VI. Herausforderungen

Die EU steht vor gewaltigen Herausforderungen. Eine bildet die Finanzierung und Fertigstellung der dringend benötigten Infrastrukturprojekte³¹. Die zweite liegt in der anstehenden Ost-Erweiterung. Diese wird die Verkehrspolitik (motorisierter Individualverkehr, Umweltschutz etc.) der EU auf eine Nagelprobe stellen.

Für die Schweiz werden die folgenden Fragen zentral sein: Die Personenfreizügigkeit im Rahmen der Ost-Erweiterung und der Preis, den die Schweiz für den Marktzugang in Zukunft zu bezahlen bereit ist. Der erste Punkt wird deshalb bedeutsam, weil die EU eine unterschiedliche Behandlung von EU Bürgern nicht akzeptieren wird und die Bilateralen eine untrennbare Einheit darstellen³². Der zweite Punkt ist deshalb wichtig, weil die EU diesbezüglich wohl ziemlich starken Druck ausüben wird. Angesichts der innenpolitischen Uneinigkeit in der Europafrage kann daraus eine harte ZerreiSSprobe resultieren.

³¹ Es geht um die Beseitigung von Flaschenhälsen, um die Errichtung intelligenter Links zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern sowie um diverse spezifische Bauprojekte. Die damit verbundenen Kosten sind gigantisch. So wird beispielsweise nur der Bau der Pyrenäen Eisenbahnstrecke auf Euro 5 Milliarden geschätzt.

³² Dafür sorgt die «Guillotine-Klausel». Mit der Kündigung oder Nichtverlängerung auch nur eines Abkommens fallen alle sieben Abkommen dahin.

C. Wichtige Abkürzungen

ABI	Amtsblatt der Europäischen Union
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EG	Europäische Gemeinschaft (früher EWG)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (in der Fassung des Vertrags von Amsterdam vom 2. Oktober 1997)
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GA	Gemischter Ausschuss GA (auch Generalanwalt)
HGN	Hochgeschwindigkeitsnetz
IB	Infrastrukturbetreiber
LVA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen)
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
RL	Richtlinie
TEN	Transeuropäisches Verkehrsnetz
TERFN	Trans-European Rail Freight Network (Transeuropäisches Schienengüternetz)
VO	Verordnung

