

- von der mangelnden oder verzögerten Umsetzung der EU-Richtlinien (insbesondere der Richtlinie 91/440, die die Trennung von Netz und Betrieb verlangt) in nationales Recht bzw. – dort wo die Regionen zuständig sind – in regionales Recht;
- in einigen Fällen mögen die Verkehrsbetriebe / Netzbetreiber ihre dominante Machtposition dazu missbrauchen, den Zutritt Dritter zum Markt zu erschweren oder zu verhindern;
- ein weiteres Hindernis sind die hohen Investitionen, die der Betreiber insbesondere für die Anschaffung von Fahrzeugen aufbringen muss. Dieses Hindernis nimmt dort um so gravierendere Ausmaße an, wo die Gefahr einer Diskriminierung gesehen wird. Dieses Problem könnte allerdings durch neue Wege bei der Anschaffung oder beim Besitz vom rollenden Material ausgeräumt werden (z.B. Leasing).

Jedenfalls scheint angesichts der unterschiedlichen Voraussetzungen, die in den einzelnen Verkehrsnetzen vorhanden sind, klar zu sein, dass die gegenwärtige Klassifizierung in nationale, regionale, Vorort- und Stadtverkehrsnetze keine sinnvolle Methode ist, um Grenzen für die Anwendung von Richtlinien festzulegen.

Empfehlungen

Die EU-Institutionen teilen weitgehend die Auffassungen, die in diesem Focus Paper vertreten werden und neigen dazu, einer Marktöffnung im Eisenbahnsektor den Vorzug zu geben. Die folgenden Empfehlungen richten sich daher in erster Linie an die Mitgliedstaaten, die dazu aufgerufen sind, folgende Maßnahmen durchzuführen:

- Die europäischen Rechtsvorschriften und deren Umsetzung in nationales/regionales Recht müssen darauf abzielen, die größtmögliche Marktöffnung zu erreichen, während bestehende Gesetze durchgesetzt werden müssen und jegliche Begünstigung der nationalen Eisenbahnen zu unterbinden ist.
- Insbesondere dürfen Regionalbahnsysteme nicht vom Liberalisierungsprozess ausgenommen werden, und daher müssen Regionalbahnbetreiber dazu in der Lage sein, unter gleichen Bedingungen am Wettbewerb teilzunehmen.
- Eine vollständige oder teilweise Ausnahme von den Bestimmungen der Richtlinien kann nur auf betriebliche, technische und/oder wirtschaftliche Kriterien gestützt werden (und nicht auf den Status als öffentlicher/privater Betreiber). Hierzu gehören:
 - ausgelastete Netze ohne übrige Kapazitäten (ähnlich wie im Fall der U-Bahnen);
 - innovative Dienste, die zwei oder mehr Infrastrukturtypen nutzen, die verschiedenen Behörden und unterschiedlichen Regelwerken unterstehen (z.B. Tramtrain-Projekte);
 - Netze, die starke Verluste machen und die nur aus gemeinschaftlichen Gründen aufrechterhalten werden;
 - kleine Netze, bei denen eine Trennung von Netz und Betrieb nicht wirtschaftlich wäre³;
 - große Ballungsräume, in denen die Regional-/Vorortbahndienste und die übrigen öffentlichen Nahverkehrsdienste eine enge organisatorische und betriebliche Integration aufweisen;
 - oder auch die Ausnahmegründe (Artikel 7⁴), die im Entwurf der gegenwärtig diskutierten europäischen Verordnung vorgesehen sind (Anforderungen des öffentlichen Dienstes für Verkehrsleistungen auf der Straße, der Schiene und auf Binnenschiffahrtswegen).
- Die Regulierungsstellen und Netzbetreiber müssen von den nationalen Eisenbahnen absolut unabhängig sein, damit die Gefahr einer Bevorzugung vermieden wird.
- Abgesehen von den Richtlinien (in diesem Zusammenhang gilt die Richtlinie 2001/13/EG zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen als zentrales Werk) müssen politische Entscheidungen getroffen werden, die das Ziel, nämlich die Steigerung des Verkehrsaufkommens unter Gewährleistung maximaler Qualität, niedrigster Kosten und erschwinglicher Preise für die Kunden, nicht aus den Augen verlieren. In diesem Zusammenhang müssen unangemessene gesetzliche und administrative Hindernisse überwunden und die Investitionen zur Verbesserung der Servicequalität und zur Ausweitung des Serviceangebots erhöht werden.

3 In diesen Fällen mag es praktikabel sein, das gesamte System, nämlich Netz und Betrieb gemeinsam auszuschreiben. (Ein Beispiel hierfür wäre die Insel Wight vor der Südküste Englands).

4 Man beachte, dass die bislang einzige für Regionalbahnen zulässige Ausnahme unter Punkt 7 (1) beschrieben wird – nämlich wenn nationale oder internationale Standards hinsichtlich der Sicherheit des Schienenverkehrs nicht auf andere Weise gewährleistet werden können. Es ist eher unwahrscheinlich, dass dieser Punkt bei vielen Regionalbahnen zur Anwendung kommen könnte.

Dieses Focus Paper wurde vom Komitee für Regional- und Vororteseisenbahnen vorbereitet,
vom EU-Komitee geprüft und im März 2003 vom Lenkungsrat genehmigt.

UITP, Internationaler Verband für öffentliches Verkehrswesen
rue Sainte Marie 6 • B-1080 Bruxelles • Belgien • Tel +32 2 673 61 00 • Fax +32 2 660 10 72

FOCUS

EIN OFFIZIELLES POSITIONSPAPIER DER UITP

Neue Chancen für Regionalbahnunternehmen in Europa

Der Schienenverkehr hat in den letzten Jahren einen neuen Aufschwung erlebt. Die wichtigsten Akteure, die von dieser Entwicklung betroffen sind (Staats- und Regionalregierungen, Betreiber, Fahrgäste) passen sich diesen Veränderungen und den Möglichkeiten, die sie mit sich bringen, an. Die Regionalbahnen hatten an dieser Renaissance des Schienenverkehrs uneingeschränkten Anteil.

Einleitung

In dieser Situation zeigen sich viele Verkehrsbehörden im Hinblick auf die Kosten und/oder den Bedienungsstandard, der ihnen geboten wird, zunehmend anspruchsvoll. Eine proaktive Haltung ist daher auf Seiten der Betriebsunternehmen unerlässlich geworden, wenn sie ihre Dienste auch künftig anbieten möchten. Das allgemeine Ziel sollte es sein, das Verkehrsaufkommen unter Gewährleistung größtmöglicher Qualität, niedrigster Kosten und erschwinglicher Preise für die Kunden zu steigern.

Der europäische Kontext

Seit 1991 nahm der Einfluss der europäischen Institutionen auf die Regulierung des Schienenverkehrssektors stetig zu. Dieses nicht aufzuhaltende Phänomen konzentriert sich in erster Linie auf den Bereich der Liberalisierung eines Sektors, der in starkem Maße durch die Mitgliedstaaten kontrolliert wird. Den Eckstein der entsprechenden Gesetzgebung bildet die Richtlinie 91/440, in der die Trennung von Netz und Betrieb (Personen- und/oder Güterverkehr) verlangt wird.

Zu den weiteren Maßnahmen, die die Öffnung des Schienenverkehrs für den Wettbewerb erleichtern sollen, gehören das „erste Eisenbahnpaket“ (das im März 2001 verabschiedet wurde) und das „zweite Eisenbahnpaket“ (das in Kürze verabschiedet werden soll). Diese Maßnahmenpakete widmen sich insbesondere der Notwendigkeit, die Interoperabilität auf weite Teile des europäischen Eisenbahnnetzes auszuweiten, sowie der Entwicklung eines gemeinsamen Sicherheitskonzepts und der Gründung einer Europäischen Eisenbahnagentur. Zwar beziehen sich diese Maßnahmen in erster Linie auf den internationalen Hochgeschwindigkeitspersonenverkehr und Gütertransport, doch werden sie auch die Grundregeln für die allgemeinere Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs und dabei auch der Regionalbahnen schaffen. Das Kernstück der Rechtsvorschriften, in dem die Trennung von Netz und Betrieb gefordert wird, gilt für beinahe alle Schienenverkehrsdienste, wenngleich der innerstädtische und regionale Schienenverkehr nach Ermessen der Mitgliedstaaten hiervon ausgenommen werden kann. Inzwischen würde ein allgemeineres Gesetzeswerk, nämlich die Verordnung über die Anforderungen des öffentlichen Dienstes im Personenverkehr, in seiner aktuellen Entwurfsform die Öffnung beinahe aller Personenverkehrsdienste für den Wettbewerb

Dies ist ein offizielles Positionspapier der UITP, des Internationalen Verbands für öffentliches Verkehrswesen. Die UITP zählt mehr als 2000 Mitglieder in 80 Ländern der ganzen Welt und vertritt die Interessen der wichtigsten Akteure in diesem Sektor. Ihre Mitgliedschaft setzt sich aus Verkehrsbehörden und -verbänden, aus privaten und öffentlichen Verkehrsbetrieben aller Verkehrsarten des ÖPNV sowie aus der Industrie zusammen. Die UITP befaßt sich mit den wirtschaftlichen, technischen, organisatorischen und managementspezifischen Aspekten des Personennahverkehrs und setzt sich für die Entwicklung einer Politik zur Förderung der Mobilität und des öffentlichen Verkehrs in der ganzen Welt ein.



¹ Die Regionalisierung ist für die Ausweitung und Entwicklung von Regionalbahndiensten allerdings keineswegs zwingend erforderlich. So kam es im Zuge der Privatisierung der Eisenbahnen im Vereinigten Königreich, wo die englischen Regionen in Bezug auf den Verkehr keine Befugnisse haben, zur Gründung von Regionalbahnbetrieben



verlangen, auch wenn städtische Schienenverkehrsdienste unter bestimmten Voraussetzungen hiervon ausgenommen werden können. In der gegenwärtigen Wortfassung könnte der SPNV, darunter auch die Regionalbahndienste, nur aus Gründen der Sicherheitsstandards von den Regelungen ausgenommen werden.

Wie in vielen anderen Bereichen der europäischen Gesetzgebung auch, zeigten sich bei der Umsetzung der sich auf den Schienenverkehr beziehenden EU-Richtlinien in nationales Recht große Unterschiede sowohl im Hinblick auf die verwendeten Kriterien wie auch auf die beanspruchte Umsetzungsfrist. So haben wir auf der einen Seite den Fall Großbritannien, wo das Infrastrukturmanagement gänzlich vom Bahnbetrieb getrennt ist und der Betrieb der Linien öffentlich ausgeschrieben wird, und auf der anderen Seite Spanien, Österreich oder Belgien, wo ein einzelnes Unternehmen, das sich in der Hand des Staates befindet, weiterhin die Infrastruktur verwaltet und praktisch das gesamte Netz betreibt.

Im konkreten Fall der Regionalbahnen hat der Ermessensspielraum, der den Mitgliedstaaten beispielsweise bei der Trennung von Netz und Betrieb durch die Richtlinie 91/440 eingeräumt wird, zwar mehr Flexibilität gebracht, aber eben auch zu mehr Konfusion geführt.

Die Situation bei den Regionalbahnen

In den letzten Jahren verzeichneten viele Regionalbahnunternehmen ein starkes Wachstum, was im Wesentlichen auf eine Kombination von drei Faktoren zurückzuführen ist:

- erhebliche Verbesserungen bei der Qualität der Dienstleistungen;
- entschiedene Unterstützung seitens der Auftraggeber für den öffentlichen Verkehr und dabei insbesondere für den Schienenverkehr;
- zunehmende Staubelastung auf den Straßen der größeren Ballungsräume.

Die bemerkenswertesten Verbesserungen fanden in diesem Zusammenhang in den Ländern statt, in denen die politische/administrative Zuständigkeit bezüglich Schienenverkehr bei den Regionen liegt, und die die Regionalbahnen als Instrument zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und zur Verbesserung der Lebensqualität der Bürger benutzen. Der zunehmende Trend zur Regionalisierung war somit für die Entwicklung der Regionalbahnen durchaus förderlich¹.

Die erzielten Verbesserungen hatten aber nicht allein qualitativen Charakter (Kundenzufriedenheit), sondern auch quantitativen (Zunahme des Personenverkehrs, Rückgang von Verkehrstaus).

Wir sind daher der Auffassung, dass es von wesentlicher Bedeutung ist, diese Verbesserungen auch künftig weiterzuführen, und zwar zumindest in dem Maße, dass die gegenwärtigen Gefahren und Schwächen überwunden und schließlich die Stärken der Regionalbahnen zur vollen Reife gebracht werden können.

Stärken

Regionalbahnen ermöglichen es, die Erwartungen und Bedürfnisse der Kunden effizienter zufriedenzustellen, als dies mit großen zentralisierten Staatsbahnen möglich wäre, denn:

- sie sind flexibler und können das Beförderungsangebot besser an die echten Bedürfnisse der Fahrgäste anpassen;
- wegen ihrer (formellen und sonstigen) Kontakte zu den lokalen Behörden, zu Kundengruppen usw. kennen sie die örtlichen Besonderheiten besser;
- durch ihre mittlere Organisationsgröße (Betriebseinheiten) arbeiten sie effizienter;
- ihr Personal identifiziert sich stärker mit dem eigenen Betrieb und ist stärker motiviert.

Schwächen/Gefahren

Abgesehen von den Fällen, in denen die Liberalisierung des Schienenverkehrs als unangebracht erscheint – insbesondere wenn in großen Ballungsräumen eine enge organisatorische und betriebliche Integration zwischen den Regionalbahndiensten und den übrigen öffentlichen Nahverkehrsdiensten herrscht – ist unser Komitee der Auffassung, dass eine der größten Gefahren für die Regionalbahnen darin besteht, wenn man sie aus dem Liberalisierungsprozess ausschließt, was überdies insbesondere zu zahlreichen Einschränkungen hinsichtlich des weiteren Entwicklungspotentials der Regionalbahnen führen könnte, wenn in den künftigen EU-Rechtsvorschriften das Gegenseitigkeitsprinzip eingeführt wird.

Die neuen Chancen für die Regionalbahnen

Um einen wesentlichen Schritt nach vorne zu tun, müssen die Regionalbahnen in drei zentralen Bereichen Verbesserungen vornehmen². Diese können je nach der Situation vor Ort und/oder den echten Bedürfnissen der vorhandenen und potentiellen Kunden gleichzeitig oder auch schrittweise durchgeführt werden:

a) Stärkung des vorhandenen Serviceangebots:

Dieser Aspekt muss vorrangig berücksichtigt werden – was bereits in vielen Regionen getan wird, die sich auf folgende Maßnahmen konzentrieren:

- Erhöhung der Bedienungshäufigkeit und Verbesserung der Fahrplangestaltung (insbesondere Takteinführung);
- Ausweitung des Beförderungsangebots am frühen Morgen und am späten Abend;
- Einsatz schneller Züge zu den Hauptverkehrszeiten;
- Verbesserung der immateriellen Qualitätsmerkmale des Dienstes: Information, Sauberkeit, Sicherheit etc.;
- Erhöhung der Reisegeschwindigkeit;
- Anpassung an die Bedürfnisse von Menschen mit eingeschränkter Mobilität;
- Verbesserungen in Sachen Komfort: Klimatisierung etc.;
- Verbesserungen in den Bereichen Kommunikation und Marketing der Unternehmen;
- Verbesserung der Kundeninformation;
- Schaffung integrierter Fahrpreissysteme und automatischer Fahrgelderhebungssysteme;
- Verbesserung der Koordination mit anderen (schienen- oder straßengebundenen) öffentlichen Verkehrsdiensten („Rendez-vous“).

b) Territoriale Ausdehnung des Serviceangebots

In vielen Fällen stimmen die natürlichen Einzugsbereiche oder die Ausdehnung der Regionalverkehrsnetze nicht mit den Grenzen der jeweiligen Verwaltungsgebiete überein. Versteht man die Regionalisierung der Eisenbahnen als eine Entwicklung, bei der die Regionalregierungen und -behörden für die Definition und Finanzierung der Regionalbahndienste zuständig sind, dann kann sie in manchen Fällen den unerwünschten Effekt einer Fragmentierung des Serviceangebots zur Folge haben. Daher müssen Verfahren gefunden werden, die es ermöglichen, solche „Grenzen“ dort zu überwinden, wo dies die tatsächlichen Mobilitätsverhaltensmuster oder die Struktur des Verkehrsnetzes erfordern, damit dem Hauptziel der Regionalisierung, nämlich der bestmöglichen Bedienung des im Verkehrsraum vorhandenen Mobilitätsbedarfs, nicht entgegen gewirkt wird.

c) Ausweitung der Regionalbahndienste auf neue Infrastruktur

In den letzten Jahren wurden viele Eisenbahninfrastruktur neu gebaut (Hochgeschwindigkeitslinien, Ringlinien etc.). Normalerweise sind diese neuen Linien zwar für den nationalen und/oder internationalen Verkehr bestimmt, doch verfügen sie möglicherweise über überschüssige Kapazitäten, die den Betrieb neuer oder die Ausweitung vorhandener Regionalbahndienste ermöglichen, so dass die Attraktivität des Regionalbahnnetzes gesteigert werden kann.

Diese Verbesserungen sind in erster Linie von den Entscheidungen der Regionalbehörden abhängig, da es ihnen obliegt, das Liniennetz und dessen Bedienungsqualität zu spezifizieren, Grenzprobleme zu lösen und Kooperationen mit benachbarten Behörden aufzubauen. (Dabei sei bemerkt, dass ein Vorteil der nationalen Eisenbahnen darin besteht, dass sie von solchen Grenzproblemen weitgehend unberührt bleiben.)

Die Fähigkeit der Lokalbehörden, ein besseres Serviceangebot bereitzustellen, wird allerdings davon abhängen, welche Qualität ihnen die Betreiber der Regionalbahndienste bieten und wie hoch die entsprechenden Kosten sind. Die Behörden werden sich hierbei wahrscheinlich leichter tun, wenn sie die Möglichkeit haben, zwischen unterschiedlichen Betreibern zu wählen, und somit vermeiden können, auf längere Sicht von einem einzigen Betreiber abhängig zu werden.

Die Öffnung des Marktes zu diesem Zweck hängt von einer Reihe von Faktoren ab:

- es darf für Betreiber, die auf den Markt streben, keine unüberwindbaren Hindernisse geben;
- während Betriebsgenehmigungen ohne übermäßige Schwierigkeiten erhältlich sind, ist der Erhalt eines Sicherheitszertifikats mit so hohen Kosten verbunden, dass es für einen Regionalbahnbetreiber zurzeit nahezu unerschwinglich ist. Es besteht die Auffassung, dass die Anforderungen in Sachen Sicherheit möglicherweise unverhältnismäßig hoch sind und in diskriminierender Weise ausgelegt werden;

² Man sollte beachten, dass beinahe alle aufgelisteten Verbesserungen, ebenso sehr oder gar in stärkerem Maße von Maßnahmen der Verkehrsbehörden abhängen wie von Maßnahmen der Regionalbahnbetriebe selbst.

