

Sonderbericht

Der Schienengüterverkehr in der EU: noch nicht auf dem richtigen Kurs



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4585-4	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/45980	QJ-AB-16-008-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-4582-3	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/100804	QJ-AB-16-008-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4575-5	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/41298	QJ-AB-16-008-DE-E

© Europäische Union, 2016

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung der Abbildung 3 muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.

Sonderbericht

Der Schienengüterverkehr in der EU: noch nicht auf dem richtigen Kurs

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer II (spezialisiert auf die Ausgabenbereiche strukturpolitische Maßnahmen, Verkehr und Energie) unter Vorsitz von Henri Grethen, Mitglied des Hofes. Die Prüfung stand unter der Leitung von Ladislav Balko, Mitglied des Hofes. Herr Balko wurde unterstützt vom Chef seines Kabinetts, Branislav Urbanic, und Zuzana Frankova, Attachée im Kabinett; Pietro Puricella, Leitender Manager; Fernando Pascual Gil, Aufgabenleiter; Kurt Bungartz, Aleksandra Klis Lemieszzonek, Nils Odins, Jelena Magermane und Di Hai, Prüferinnen und Prüfer.



Von links nach rechts: B. Urbanic, D. Hai, N. Odins, L. Balko, F. Pascual Gil, A. Klis Lemieszzonek, P. Puricella, Z. Frankova.

Ziffer

Glossar

I – XVII **Zusammenfassung**

VI – VII **Über diese Prüfung**

VIII – XV **Feststellungen des Hofes**

XVI – XVII **Empfehlungen des Hofes**

1 – 13 **Einleitung**

1 – 4 **Hintergrund**

5 – 6 **Akteure und Formen des Schienengüterverkehrs**

7 – 13 **EU-Maßnahmen im Schienengüterverkehr**

14 – 18 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

19 – 93 **Bemerkungen**

19 – 29 **Die Leistung des Schienengüterverkehrs in der EU ist insgesamt weiterhin unbefriedigend**

19 – 22 Die Straße ist weiterhin der führende Güterverkehrsträger in der EU

23 – 27 In einigen Mitgliedstaaten konnte der Anteil der auf der Schiene beförderten Güter dennoch erhöht werden

28 – 29 Die geringe Zuggeschwindigkeit ist einer Verbesserung der schwachen Leistung des Schienengüterverkehrs nicht förderlich

30 – 73 **Viele strategische und regulatorische Faktoren verhindern eine Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs**

30 – 31 Der Schienengüterverkehr muss wirtschaftlich attraktiv gemacht werden, damit die verkehrspolitischen Ziele der EU erreicht werden können

32 – 36 Die Kommission hat sich um eine Verbesserung der Bedingungen für die Beförderung von Gütern auf der Schiene bemüht, aber ein einheitlicher europäischer Eisenbahnraum ist noch weit von seiner Verwirklichung entfernt

- 37 – 43 Die Liberalisierung des Schienengüterverkehrsmarkts in den Mitgliedstaaten ist unterschiedlich weit fortgeschritten, und bestimmte wettbewerbswidrige Praktiken bestehen weiterhin
 - 44 – 57 Die Verfahren im Verkehrsmanagement sind nicht an die Bedürfnisse des Schienengüterverkehrssektors angepasst worden, sogar innerhalb derselben EU-Schienengüterverkehrskorridore
 - 58 – 63 Administrative und technische Sachzwänge behindern weiterhin die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs
 - 64 – 67 Die mangelnde Transparenz im Hinblick auf die Leistung des Schienengüterverkehrssektors hat keine Verbesserungen im Kundendienst angeregt
 - 68 – 73 Die Entgelte für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur sind im Vergleich zu denen für die Benutzung von Straßen unvorteilhaft
 - 74 – 93 **Die EU-Finanzmittel sollten gezielter auf die Infrastrukturbedürfnisse des Schienengüterverkehrssektors ausgerichtet werden**
 - 74 – 77 Für Straßen wurden insgesamt mehr EU-Mittel bereitgestellt als für die Eisenbahninfrastruktur
 - 78 – 83 Wenn EU-Mittel für den Schienenverkehr bereitgestellt wurden, zielten sie nicht speziell auf die Bedürfnisse des Schienengüterverkehrs ab
 - 84 – 89 Die geprüften Eisenbahninfrastrukturprojekte erbrachten die erwarteten Outputs oder werden sie wahrscheinlich erbringen, aber allgemeine Verbesserungen der Leistung des Schienengüterverkehrs sind bisher nicht erreicht worden
 - 90 – 93 Die schlechte Instandhaltung des Schienennetzes beeinträchtigt die Nachhaltigkeit und die Leistungsfähigkeit EU-finanzierter Infrastruktur
- 94 – 100 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
- Anhang I — Den Eisenbahnpaketen zugrunde liegende Rechtsakte**
 - Anhang II — Für den Schienenverkehr bereitgestellte EU-Mittel nach Mitgliedstaat im Zeitraum 2007-2013**
 - Anhang III — Liste der vom Hof geprüften Projekte**
 - Anhang IV — Schienengüterverkehr als Anteil am gesamten Binnengüterverkehr**
 - Anhang V — Verkehrsträgeranteil der Schiene im Güterverkehr (Binnengüterverkehr) in den fünf besuchten Mitgliedstaaten (2000-2013)**
 - Anhang VI — Fallstudie zu dem grenzüberschreitenden Abschnitt zwischen Spanien und Frankreich (Schienengüterverkehrskorridor 6 Mittelmeer)**

Antworten der Kommission

Einziges Anlaufstelle (One-Stop Shop, OSS): In diesem Bericht eine zentrale Anlaufstelle, die für jeden der Schienengüterverkehrskorridore zur Bearbeitung von Anträgen auf Zuweisung internationaler Kapazität eingerichtet ist.

Eisenbahnverkehrsunternehmen: Ein nach dem geltenden EU-Recht zugelassener öffentlich-rechtlicher oder privater Bahnbetreiber, dessen Haupttätigkeit im Erbringen von Dienstleistungen zur Beförderung von Gütern und/oder Personen auf der Schiene besteht.

Etablierter Güterverkehrsbetreiber: Der Bahnbetreiber mit historisch gewachsener Vorrangstellung auf dem nationalen Markt, hervorgegangen aus einem einzigen integrierten Unternehmen, das für die Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur und für die Bereitstellung von Verkehrsdiensten verantwortlich war.

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE): Ein EU-Fonds zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union mittels eines Ausgleichs der stärksten regionalen Ungleichgewichte durch finanzielle Unterstützung für die Schaffung von Infrastrukturen sowie für produktive, beschäftigungswirksame Investitionen, insbesondere zugunsten von Unternehmen.

Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem (ERTMS): Ein europäisches industrielles Großprojekt, mit dem die unterschiedlichen nationalen Systeme der Zugsteuerung/Zugsicherung zur Förderung der Interoperabilität ersetzt werden sollen. Es hat zwei Hauptkomponenten: das Europäische Zugsicherungssystem (ETCS) und ein Funksystem, das Sprach- und Datenkommunikation zwischen Strecke und Fahrzeug mittels dem Eisenbahnverkehr vorbehaltenen Standard-GSM-Frequenzen (GSM-R) ermöglicht.

Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA): Die INEA ist die Nachfolgerin der Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V EA), die 2006 von der Europäischen Kommission zur Überwachung der technischen und finanziellen Ausführung ihres TEN-V-Programms eingerichtet wurde. Die INEA, mit Hauptsitz in Brüssel, nahm ihre Tätigkeit offiziell am 1. Januar 2014 mit dem Ziel auf, Teile der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF), des Rahmenprogramms Horizont 2020 und anderer bereits etablierter Programme (TEN-V und Marco Polo 2007-2013) umzusetzen.

Fazilität „Connecting Europe“ (CEF): Eine Fazilität, die seit 2014 für drei Wirtschaftsbereiche – Energie, Verkehr und Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) – Finanzhilfe bereitstellt. Im Rahmen der CEF werden für diese drei Bereiche Investitionsprioritäten bestimmt, die im kommenden Jahrzehnt umzusetzen sind, wie Strom- und Gaskorridore, die Nutzung erneuerbarer Energien, miteinander verbundene Verkehrskorridore und sauberere Verkehrsträger, Hochgeschwindigkeits-Breitbandverbindungen und digitale Vernetzung.

Infrastrukturbetreiber: Einrichtung oder Unternehmen mit Zuständigkeit insbesondere für die Einrichtung, Verwaltung und Instandhaltung der Eisenbahninfrastruktur.

Interoperabilität: Interoperabilität wird definiert als die Fähigkeit der Züge, auf allen Abschnitten des Eisenbahnnetzes zu fahren, d. h., die unterschiedlichen Eisenbahnsysteme in der EU durchgängig nutzen zu können.

Kohäsionsfonds: Ein Fonds zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts innerhalb der Europäischen Union durch Finanzierung von Umwelt- und Verkehrsprojekte in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt von weniger als 90 % des Unionsdurchschnitts.

Neuer Marktteilnehmer: Jeder Schienengüterverkehrsbetreiber (ausgenommen der etablierte Güterverkehrsbetreiber), der nach den anwendbaren EU-Vorschriften und nationalen Vorschriften zugelassen wurde und auf dem Wettbewerbsmarkt tätig ist.

RailNetEurope (RNE): Eine Vereinigung, die von einer Mehrheit der europäischen Schieneninfrastrukturbetreiber und Zuweisungsstellen zum Zwecke des schnellen und einfachen Zugangs zu europäischen Eisenbahnfahrwegen gegründet wurde. Sie soll Eisenbahnverkehrsunternehmen bei deren internationalen Aktivitäten (Güter- und Personenverkehr) unterstützen und die Vereinfachung, Harmonisierung und Optimierung der Prozesse im internationalen Eisenbahnverkehr erleichtern. Zu den Aufgaben der Vereinigung zählt auch die Durchführung einer Reihe von Projekten, die aus TEN-V-Mitteln kofinanziert werden und die Umsetzung der Schienengüterverkehrskorridore nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 unterstützen sollen.

Regulierungsstelle: Eine Stelle, die dafür Sorge tragen soll, dass die vom Infrastrukturbetreiber erhobenen Entgelte und die von ihm festgelegten Zugangsregelungen den anwendbaren Rechtsvorschriften entsprechen und nicht diskriminierend sind. Sie muss von Infrastrukturbetreibern, entgelterhebenden Stellen, Trassenzuweisungsstellen und Eisenbahnverkehrsunternehmen unabhängig sein. Jedes Eisenbahnverkehrsunternehmen kann die Regulierungsstelle mit Beschwerden über Entscheidungen des Infrastrukturbetreibers zu den Schienennetz-Nutzungsbedingungen, dem Zuweisungsprozess und seinem Ergebnis, der Entgeltregelung oder den Zugangsmodalitäten im Zusammenhang mit den anwendbaren Rechtsvorschriften befassten. Die Regulierungsstelle ist außerdem verpflichtet, die Wettbewerbssituation auf dem Schienenverkehrsmarkt von sich aus zu überwachen, und sie kann Maßnahmen zur Korrektur von Fällen der Diskriminierung von Antragstellern, Marktverzerrung und anderer unerwünschter Entwicklungen auf diesem Markt ergreifen.

Schienengüterverkehrskorridor (Rail Freight Corridor, RFC): Neun internationale, marktorientierte Verkehrskorridore für den Schienengüterverkehr, die nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 zur Ausweitung und Förderung des Schienengüterverkehrs festgelegt wurden.

Tonnenkilometer: Maßeinheit zur Dokumentation der Verkehrsleistung, die der Beförderung einer Tonne über einen Kilometer entspricht und durch Multiplikation der beförderten Menge in Tonnen mit der zurückgelegten Entfernung in Kilometer berechnet wird.

Transeuropäische Verkehrsnetze (TEN-V): Eine festgelegte Reihe von Straßen-, Schienen-, Luft- und Wasserverkehrsnetzen in Europa. Die TEN-V-Netze sind Teil eines umfassenderen Systems von transeuropäischen Netzen (TEN), zu denen auch ein Telekommunikationsnetz (eTEN) und ein vorgeschlagenes Energienetz (TEN-E) gehören. Der Ausbau der Infrastruktur für TEN-V ist eng mit der Umsetzung und Weiterentwicklung der EU-Verkehrspolitik verknüpft. Durch die neue, im Jahr 2013 überarbeitete TEN-V-Verordnung wurde ein neuer Ansatz für die Entwicklung eines effizienten Infrastrukturnetzes und für die gezielte finanzielle Unterstützung von Projekten mit EU-Mehrwert eingeführt.

Trasse: Die erforderliche Kapazität, damit ein Zug über einen bestimmten Zeitraum zwischen zwei Orten verkehren kann.

Verkehrsträgeranteil: Anteil verschiedener Verkehrsträger wie Straße, Schiene, Binnenschifffahrt, See- und Luftverkehr, einschließlich des nicht motorisierten Verkehrs, an der Gesamtheit an Fahrten, Umfang, Gewicht, Fahrzeug- oder Beförderungsleistung (Fahrzeug-, Tonnen- oder Personenkilometer). In diesem Bericht bezieht sich der Begriff auf den Schienengüterverkehr.

Zugkilometer: Maßeinheit für die Bewegung eines Zugs über die Entfernung von einem Kilometer.

I

Die Mobilität von Gütern ist ein grundlegendes Element des EU-Binnenmarkts und von wesentlicher Bedeutung für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industrie- und Dienstleistungssektors. Sie hat erhebliche Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen. In den vergangenen Jahren haben sich die Beförderungsmengen im Binnengüterverkehr der EU (der Straße, Schiene und Binnenschifffahrt umfasst) auf etwa 2 300 Milliarden Tonnenkilometer pro Jahr eingependelt, wobei auf die Straße etwa 75 % dieser Gesamtmenge entfallen.

II

Der Verkehr ist jedoch auch mit nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt und die Lebensqualität der EU-Bürgerinnen und -Bürger verbunden. Auf ihn entfällt etwa ein Drittel des Energieverbrauchs und des Gesamt-CO₂-Ausstoßes der EU. Die Förderung effizienter und nachhaltiger Verkehrsarten wie Schienenverkehr und Binnenschifffahrt anstelle des Straßenverkehrs könnte dazu beitragen, die Abhängigkeit Europas von Ölimporten zu senken und die Umweltbelastung zu verringern. Nach Angaben der Europäischen Umweltagentur ist der CO₂-Ausstoß je Tonnenkilometer im Schienenverkehr 3,5-mal niedriger als im Straßenverkehr.

III

Nachhaltigere Verkehrsarten könnten auch zur Senkung der durch Straßenstaus/-überlastung entstehenden Kosten beitragen, für die aktuell ein Anstieg bis 2050 um etwa 50 % auf jährlich fast 200 Milliarden Euro vorausgesagt wird. Zudem könnte die Zahl der tödlichen Verkehrsunfälle verringert werden.

IV

Die Förderung effizienterer und nachhaltigerer Verkehrsarten und besonders des Schienengüterverkehrs ist in den letzten 25 Jahren ein wesentlicher Bestandteil der EU-Politik gewesen. Bereits im Jahr 1992 hatte die Europäische Kommission eine Verlagerung im Verhältnis zwischen den einzelnen Verkehrsträgern zu einem Hauptziel erklärt. 2001 bekräftigte die Kommission die Bedeutung einer Wiederbelebung des Eisenbahnsektors und formulierte das Ziel, den Marktanteil des Schienengüterverkehrs in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten bis 2010 auf ein Niveau von 35 % zu bringen. Im Jahr 2011 schließlich gab die Kommission das Ziel vor, dass 30 % des Straßengüterverkehrs über 300 km bis 2030 auf andere Verkehrsträger wie Eisenbahn- oder Schiffsverkehr verlagert werden sollten und mehr als 50 % bis 2050.

V

Die politischen Ziele der EU zur Verlagerung von Gütern von der Straße auf die Schiene finden ihren Niederschlag in einer Reihe legislativer Maßnahmen der EU, die im Wesentlichen auf eine Öffnung des Marktes abzielen und damit für nicht diskriminierenden Zugang sorgen und die Interoperabilität und die Sicherheit fördern. Zudem beteiligte sich die EU im Zeitraum 2007-2013 mit Haushaltsmitteln in Höhe von rund 28 Milliarden Euro an der Finanzierung von Schienenverkehrsprojekten.

Über diese Prüfung

VI

Im Rahmen dieser Prüfung beurteilte der Hof, ob die Bemühungen der EU zur Ausweitung des Schienengüterverkehrs wirksam gewesen sind. Insbesondere prüfte er, ob sich die Leistung des Schienengüterverkehrs in der EU, vor allem im Hinblick auf Verkehrsträgeranteil und Beförderungsmenge, seit dem Jahr 2000 verbessert hat. Er beurteilte die von der Kommission und den Mitgliedstaaten geschaffenen strategischen und regulatorischen Rahmenbedingungen dahingehend, ob es mit ihnen gelungen ist, die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs zu fördern. Schließlich untersuchte er auch, ob die verfügbaren EU-Mittel gezielt für die speziellen Infrastrukturbedürfnisse des Schienengüterverkehrssektors eingesetzt wurden.

VII

Die Prüfung erfolgte zwischen Mitte 2014 und Mitte 2015 bei der Kommission und in fünf Mitgliedstaaten – der Tschechischen Republik, Deutschland, Spanien, Frankreich und Polen. Sie umfasste eine Untersuchung von 18 Eisenbahninfrastrukturprojekten, die zumindest teilweise dem Schienengüterverkehr zugutekommen sollten.

Feststellungen des Hofes

VIII

Insgesamt ist die Leistung des Schienengüterverkehrs in der EU weiterhin unbefriedigend, während der Straßenverkehr seine Stellung seit dem Jahr 2000 noch weiter ausbauen konnte. Trotz der von der Kommission erklärten EU-Politikziele zur Verlagerung von Gütern von der Straße auf die Schiene und trotz der für die Eisenbahninfrastruktur bereitgestellten EU-Finanzmittel ist die Leistung des Schienengüterverkehrs in der EU im Hinblick auf die Beförderungsmenge und den Verkehrsträgeranteil unbefriedigend. Auf EU-Ebene ist der Verkehrsträgeranteil der Schiene im Güterverkehr seit 2011 im Durchschnitt sogar leicht zurückgegangen.

IX

Abgesehen von der schwachen Leistung des Schienengüterverkehrs im Hinblick auf Beförderungsmenge und Verkehrsträgeranteil ist auch die durchschnittliche kommerzielle Geschwindigkeit von Güterzügen in der EU sehr gering (nur etwa 18 km/h auf vielen internationalen Strecken). Dies ist u. a. auf die unzulängliche Zusammenarbeit zwischen den nationalen Infrastrukturbetreibern zurückzuführen. Für die letzten zehn Jahre fanden die Prüfer des Hofes keine Hinweise auf einen deutlichen Anstieg. In den Schienengüterverkehrskorridoren ist die Durchschnittsgeschwindigkeit von Zügen jedoch mit der von Lkw in etwa vergleichbar.

X

Dem Schienengüterverkehr ist es während der letzten 15 Jahre nicht gelungen, sich im Wettbewerb gegenüber dem Straßenverkehr in der EU angemessen zu behaupten. Verlagerer geben der Straße bei der Beförderung von Gütern eindeutig den Vorzug gegenüber der Schiene. Gleichwohl ist es einigen Mitgliedstaaten (wie Österreich, Deutschland und Schweden) gelungen, bessere Ergebnisse im Hinblick auf Verkehrsträgeranteil und Beförderungsmenge auf der Schiene zu erzielen.

XI

Die Marktliberalisierung in den Mitgliedstaaten ist unterschiedlich weit fortgeschritten, und ein einheitlicher europäischer Eisenbahnraum ist noch weit von seiner Verwirklichung entfernt. Im Großen und Ganzen ist das Eisenbahnnetz der EU noch immer ein System aus 26 einzelnen Eisenbahnnetzen (Malta und Zypern haben kein Eisenbahnnetz), die nicht vollständig interoperabel sind, in denen verschiedene Infrastrukturbetreiber und einzelstaatliche Sicherheitsbehörden agieren und ganz unterschiedliche einzelstaatliche Bestimmungen die Trassenzuweisung, die Verwaltung, die Preisgestaltung usw. regeln.

XII

Die Verfahren im Verkehrsmanagement sind nicht an die Bedürfnisse des Schienengüterverkehrssektors angepasst, sogar innerhalb derselben Schienengüterverkehrskorridore. Das macht es für den Schienenverkehr schwierig, mit anderen Verkehrsträgern zu konkurrieren, besonders mit dem Straßenverkehr, dessen Infrastruktur in allen Mitgliedstaaten leicht zugänglich ist.

XIII

Für Güterzüge müssen Entgelte für jeden Kilometer der befahrenen Schieneninfrastruktur gezahlt werden, was bei der Straße nicht immer der Fall ist. Durch Schienen- und Straßenverkehr erzeugte externe Effekte (Umweltbelastung und -verschmutzung, Staus/Überlastung, Unfälle usw.) werden bei der Festlegung der von Infrastrukturnutzern zu zahlenden Entgelte nicht umfassend berücksichtigt.

XIV

In drei der fünf besuchten Mitgliedstaaten wurden im Zeitraum 2007-2013 mehr EU-Mittel für die Straße bereitgestellt als für die Schiene. Dies galt insbesondere für die Mittel aus dem Kohäsionsfonds und dem EFRE. Wenn EU-Mittel für den Schienenverkehr bereitgestellt wurden, wurden sie nicht in erster Linie gezielt für die Bedürfnisse des Schienengüterverkehrssektors eingesetzt.

XV

Die schlechte Instandhaltung des Eisenbahnnetzes kann die Nachhaltigkeit und die Leistungsfähigkeit von EU-finanzierter Infrastruktur beeinträchtigen. Zur Bereitstellung hochwertiger Dienste für Schienengüterverkehrsbetreiber und Verlader und allgemein zur wettbewerbsfähigen Gestaltung des Schienengüterverkehrs muss das Eisenbahnnetz vom Infrastrukturbetreiber nicht nur saniert und modernisiert, sondern auch regelmäßig instand gehalten werden. Für die Schienengüterverkehrskorridore gilt dies in besonderem Maße. Ohne angemessene Instandhaltung der Gleise müssen Geschwindigkeitsbeschränkungen eingeführt und Eisenbahnstrecken schrittweise stillgelegt werden.

Empfehlungen des Hofes

XVI

Die in diesem Bericht festgestellten strategischen und regulatorischen Probleme sind solcher Art, dass, wenn sie nicht angegangen werden, zusätzliche Finanzmittel für die Eisenbahninfrastruktur nicht ausreichen, um die aufgezeigten Schwierigkeiten zu beheben. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnunternehmen dabei unterstützen, gezielt auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs hinzuwirken, vor allem im Hinblick auf Zuverlässigkeit, Frequenz, Flexibilität, Kundenorientierung, Beförderungszeit und Beförderungskosten, da diese für Verlagerer die Hauptkriterien bei ihrer Entscheidung für eine der verfügbaren Verkehrsarten sind.

XVII

In diesem Zusammenhang unterbreitet der Hof eine Reihe von Empfehlungen, bei denen zwei Hauptaspekte im Mittelpunkt stehen. Der Erste betrifft die notwendigen Verbesserungen bei den strategischen und regulatorischen Rahmenbedingungen, unter denen die Güterbeförderung auf der Schiene erfolgt. Zu diesem Zweck sollte die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Schwachstellen beheben, die in Verbindung mit der Liberalisierung des Schienengüterverkehrsmarkts, den Verfahren im Verkehrsmanagement, den administrativen und technischen Sachzwängen, der Überwachung und Transparenz der Leistung des Schienengüterverkehrssektors und dem fairen Wettbewerb zwischen den einzelnen Verkehrsträgern aufgezeigt wurden. Zweitens empfiehlt der Hof eine bessere Verwendung der bereitgestellten EU-Mittel durch gezielten Einsatz für die Bedürfnisse des Schienenverkehrssektors. Zu diesem Zweck sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten auf Verbesserungen hinarbeiten, die folgende Bereiche betreffen: kohärentes Vorgehen im Hinblick auf politische Ziele und Mittelzuweisung (mit Schwerpunkt auf Schienengüterverkehrskorridoren), Auswahl, Planung und Verwaltung von Projekten sowie Instandhaltung des Schienennetzes.

Hintergrund

01

Die Mobilität von Gütern ist ein grundlegendes Element des EU-Binnenmarkts und trägt wesentlich zur Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industrie- und Dienstleistungssektors bei. Sie hat auch erhebliche Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen. In den vergangenen Jahren haben sich die Beförderungsmengen im Binnengüterverkehr der EU (der Straße, Schiene und Binnenschifffahrt umfasst¹) auf etwa 2 300 Milliarden Tonnenkilometer pro Jahr eingependelt, wobei auf die Straße etwa 75 % dieser Gesamtmenge entfallen.

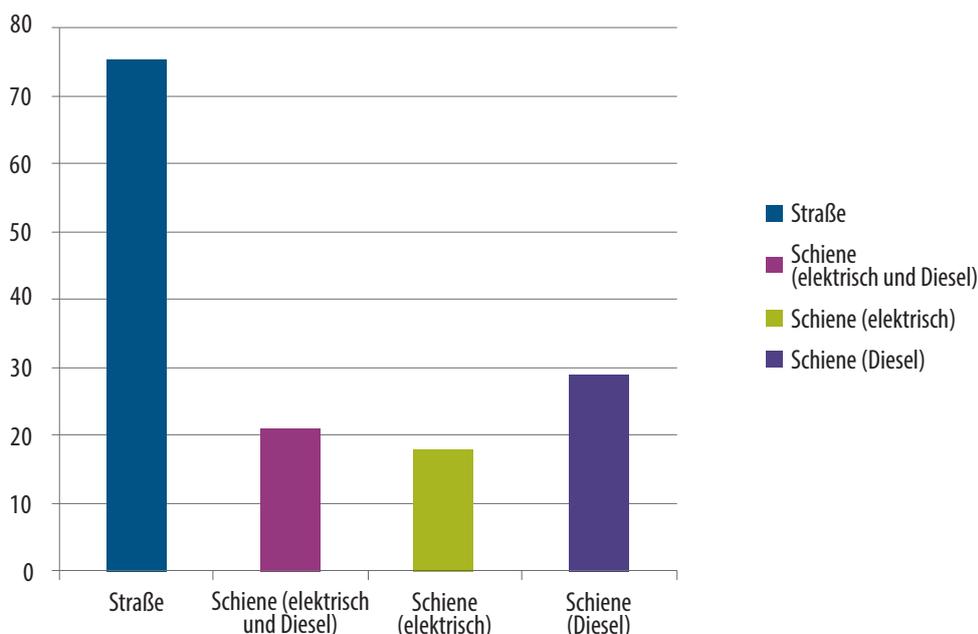
02

Der Verkehr ist jedoch auch mit nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt und die Lebensqualität der EU-Bürgerinnen und -Bürger verbunden. Auf ihn entfällt etwa ein Drittel des Energieverbrauchs und des Gesamt-CO₂-Ausstoßes der EU². Die Förderung effizienter und nachhaltiger Verkehrsarten wie Schienenverkehr und Binnenschifffahrt statt des Straßenverkehrs könnte dazu beitragen, die Abhängigkeit Europas von Ölimporten zu senken und die Umweltbelastung zu verringern. Nach Angaben der Europäischen Umweltagentur ist der CO₂-Ausstoß je Tonnenkilometer im Schienenverkehr 3,5-mal niedriger als im Straßenverkehr (siehe **Abbildung 1**).

- 1 Ohne Pipelines, See- und Luftverkehr.
- 2 Europäische Kommission, *EU transport in Figures (EU-Verkehr in Zahlen)*, Statistical Pocketbook, 2014.

Abbildung 1

CO₂-Emissionen pro Tonnenkilometer in der EU im Jahr 2012



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Europäischen Umweltagentur.

03

Nachhaltigere Verkehrsarten könnten auch zur Senkung der durch Straßenstaus/-überlastung entstehenden Kosten beitragen, für die aktuell ein Anstieg bis 2050 um etwa 50 % auf jährlich fast 200 Milliarden Euro vorausgesagt wird³. Zudem könnte die Zahl der tödlichen Verkehrsunfälle verringert werden (im Jahr 2012 gab es in der EU 28 126 Todesfälle im Straßenverkehr gegenüber 36 Todesfällen in Verbindung mit dem Schienenverkehr⁴).

04

In der EU gibt es ein Netz aktiver Eisenbahnstrecken von rund 216 000 km Länge⁵. Dieses könnte potenziell eine nachhaltige Alternative zum Straßenverkehr bieten, besonders auf Mittel- und Langstrecken, wo der Schienengüterverkehr vom Potenzial her wettbewerbsfähiger sein könnte. In der EU sind Mittel- und Langstreckenfahrten für Züge in der Regel mit mindestens einer Grenzüberquerung verbunden. Die Gesamtkosten für eine internationale Bahnfahrt in Europa sind unterschiedlich und hängen von den einzelstaatlichen Zugangsentgelten, der Wettbewerbsintensität, der Fahrtdauer und den erzielten Skaleneffekten ab. Über Mittel- und Langstrecken werden vor allem die bedeutenden fixen Zusatzkosten auf der ersten und der letzten Meile (z. B. Be- und Entladen in Terminals) gleichmäßiger verteilt. Infolgedessen können die Gesamtkosten je Tonnenkilometer im Schienengüterverkehr über solche Entfernungen niedriger sein als bei Beförderung der gleichen Menge an Gütern auf der Straße. Auch für einige spezielle Güterarten, darunter feste mineralische Brennstoffe, Grundstoffe und Chemikalien, ist die Schiene, neben der Binnenschifffahrt in einigen geografischen Gebieten⁶, der wirtschaftlichste Verkehrsträger.

Akteure und Formen des Schienengüterverkehrs

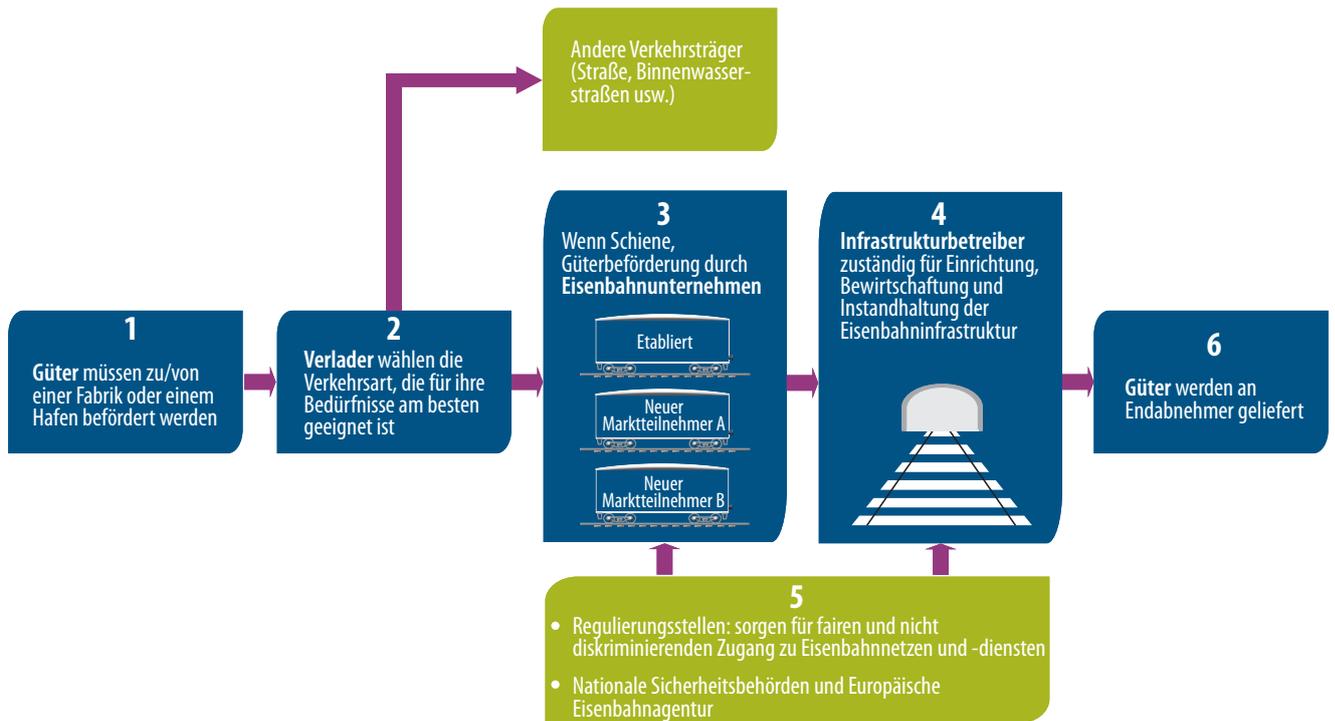
05

An der Güterbeförderung auf der Schiene sind verschiedene Akteure beteiligt, darunter sind vor allem zu nennen: Verloader (die die am besten für ihre Bedürfnisse geeignete Verkehrsart auswählen), Eisenbahnverkehrsunternehmen (Schienengüterverkehrsbetreiber, die die Dienstleistung Güterbeförderung anbieten, seit 2007 auf einem offenen Markt in der EU konkurrierend), Infrastrukturbetreiber (die die Eigner der Infrastruktur sind und neben anderen Aufgaben dafür zuständig sind, Eisenbahnverkehrsunternehmen Kapazität in der Infrastruktur zuzuweisen), nationale Regulierungsstellen (zuständig für den fairen und nicht diskriminierenden Zugang aller Eisenbahnverkehrsunternehmen zum Eisenbahnnetz) und nationale Sicherheitsbehörden (zuständig für die Ausstellung von Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen und von Zulassungen für Schienenfahrzeuge in Zusammenarbeit mit der Europäischen Eisenbahnagentur). Ihre jeweilige Rolle ist in **Abbildung 2** zusammengefasst.

- 3 SEC(2011) 391 endgültig vom 28. März 2011, *Accompanying the White Paper – Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system* (Begleitdokument zum Weißbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem).
- 4 Europäische Kommission, *EU transport in Figures* (EU-Verkehr in Zahlen), Statistical Pocketbook, 2014.
- 5 Europäische Kommission, *EU transport in Figures* (EU-Verkehr in Zahlen), Statistical Pocketbook, 2014.
- 6 Sonderbericht Nr. 1/2015 des Europäischen Rechnungshofs „Die Binnenschifffahrt in Europa: keine signifikanten Verbesserungen in Bezug auf Verkehrsträgeranteil und Schifffarkeitsbedingungen seit 2001“ (<http://eca.europa.eu>).

Abbildung 2

Hauptakteure im Schienengüterverkehr



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

06

Es gibt verschiedene Formen der Schienengüterbeförderung: Einzelwagen (der Kunde benötigt wenige Wagen, und der Zug besteht aus Wagen für verschiedene Kunden), Ganzzug oder Blockzug (der Kunde hat genug Güter zur Auslastung eines Zugs) und intermodaler oder kombinierter Verkehr Schiene-Straße (der Container oder Auflieger wird auf den Wagen gehoben).

EU-Maßnahmen im Schienengüterverkehr

Die verkehrspolitischen Ziele der EU zur Verlagerung von Gütern von der Straße auf die Schiene

07

Die Förderung effizienterer und nachhaltiger Verkehrsarten und besonders des Schienengüterverkehrs ist in den letzten 25 Jahren ein wesentlicher Bestandteil der EU-Politik gewesen. Bereits im Jahr 1992 hatte die Europäische Kommission eine Verlagerung im Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern zu einem Hauptziel erklärt⁷. 2001 bekräftigte die Kommission die Bedeutung einer Wiederbelebung des Schienenverkehrs und formulierte das Ziel, den Marktanteil des Schienengüterverkehrs-sektors in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten bis 2010 auf ein Niveau von 35 % zu bringen⁸. Im Jahr 2011 schließlich gab die Kommission das Ziel vor, dass 30 % des Straßengüterverkehrs über 300 km bis 2030 auf andere Verkehrsträger wie Eisenbahn- oder Schiffsverkehr verlagert werden sollten und mehr als 50 % bis 2050⁹.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Schienengüterverkehr

08

Die politischen Ziele der EU zur Verlagerung von Gütern von der Straße auf die Schiene finden ihren Niederschlag in einer Reihe legislativer Maßnahmen der EU, die im Wesentlichen auf eine Öffnung des Marktes abzielen und damit für nicht diskriminierenden Zugang sorgen und die Interoperabilität und die Sicherheit fördern. Im Einzelnen sind folgende Maßnahmen als Ergebnis der drei Eisenbahnpakete und der Neufassung des ersten Eisenbahnpakets (siehe **Anhang I**) zu nennen:

- Vormalig integrierte Eisenbahnunternehmen wurden in nationale Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnverkehrsunternehmen getrennt.
- Der Schienengüterverkehrsmarkt sollte bis spätestens 1. Januar 2007 vollständig für den Wettbewerb geöffnet werden.
- Es sollten nationale Regulierungsstellen eingerichtet werden, die für fairen und nicht diskriminierenden Zugang zu Eisenbahnnetz und -diensten sorgen.
- Die Europäische Eisenbahnagentur wurde eingerichtet mit Zuständigkeit im Wesentlichen für die Entwicklung von Sicherheits- und Interoperabilitätsstandards und die Harmonisierung technischer Spezifikationen. Die Agentur arbeitet eng mit den nationalen Sicherheitsbehörden zusammen.

- 7 KOM(92) 494 endg. vom 2. Dezember 1992, *The Future Development of the Common Transport Policy – A Global Approach to the Construction of a Community Framework for Sustainable Mobility* (Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik – Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität).
- 8 KOM(2001) 370 endg. vom 12. September 2001, „Weißbuch – Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“.
- 9 KOM(2011) 144 endg. vom 28. März 2011, „Weißbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“.

09

Im Januar 2013 nahm die Kommission ihren Vorschlag für ein viertes Eisenbahnpaket zur Vollendung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums an. Dieses Paket ist um zwei Hauptsäulen herum aufgebaut: die technische Säule (unter anderem mit einer Stärkung der Rolle der Europäischen Eisenbahnagentur, die in allen Mitgliedstaaten zur einzigen Anlaufstelle für die Ausstellung von Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen und von Fahrzeugzulassungen wird) und die Säule der Leitungsstrukturen und der Marktöffnung (mit einer Stärkung vor allem der Rolle von Infrastrukturbetreibern und einer Öffnung der inländischen Personenverkehrsmärkte). Obwohl die Diskussionen zur technischen Säule seit fast drei Jahren andauern, hatten der Rat und das Europäische Parlament dem Paket zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht ihre Zustimmung erteilt.

10

Zusätzlich zu den Eisenbahnpaketen und anderen Rechtsakten¹⁰, die für den Bahnsektor allgemein gelten, gibt es frühere spezifische Legislativmaßnahmen, die ausschließlich die Güterbeförderung auf der Schiene betreffen. Im Jahr 2007 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung¹¹ mit Vorschlägen für eine Reihe von neuen Maßnahmen zur Förderung des Aufbaus eines europäischen Schienennetzes mit Schwerpunkt auf Güterverkehrskorridoren. Die Verordnung (EU) Nr. 913/2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr knüpfte an die Mitteilung von 2007 an und legte Vorschriften für die Auswahl, die Organisation, das Management und die indikative Investitionsplanung für neun Schienengüterverkehrskorridore (*Rail Freight Corridors*, RFC) fest (siehe **Abbildung 3** und **Kasten 1**). Das Ziel war eine Verbesserung der Koordinierung zwischen den verschiedenen Akteuren im Hinblick auf das Verkehrsmanagement, den Zugang zu Infrastruktur und Investitionen in die Schieneninfrastruktur sowie eine Verbesserung der Kontinuität des Verkehrs in allen Mitgliedstaaten mit Schwerpunkt auf einer ausreichend starken Berücksichtigung des Schienengüterverkehrs. Insbesondere war in der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 explizit die Einrichtung einer „einzigen Anlaufstelle“ für jeden Schienengüterverkehrskorridor vorgesehen – mit der Aufgabe, die Anträge auf Zuweisung von Infrastrukturkapazität für Güterzüge zu bearbeiten, die mindestens eine Grenze entlang des Güterverkehrskorridors überqueren.

10 Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (ein Konzept, das im Weißbuch von 2011 vorgestellt wurde) und Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU.

11 KOM(2007) 608 endg. vom 18. Oktober 2007, „Aufbau eines vorrangig für den Güterverkehr bestimmten Schienennetzes“.

Europäische Schienengüterverkehrskorridore

Schienengüterverkehrskorridore (RFC) - Übersichtskarte 2015
 Einschließlich der laut Angaben der RFC für 2016 vorgesehenen Erweiterungen



Diese auf der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 basierende Karte wurde von RNE erstellt und mit allen Schienengüterverkehrskorridoren abgestimmt.

Quelle: www.rne.eu, ©RNE.

Liste der neun Schienengüterverkehrskorridore und Zeitpunkt der Inbetriebnahme gemäß Verordnung (EU) Nr. 913/2010¹²

- RFC1 Rhein-Alpen, durch die Niederlande, Belgien, Deutschland und Italien (November 2013)
- RFC2 Nordsee-Mittelmeer, durch die Niederlande, Belgien, Luxemburg und Frankreich (November 2013)
- RFC3 Skandinavien-Mittelmeer, durch Schweden, Dänemark, Deutschland, Österreich und Italien (November 2015)
- RFC4 Atlantik, durch Portugal, Spanien und Frankreich (November 2013)
- RFC5 Ostsee-Adria, durch Polen, die Tschechische Republik, die Slowakei, Österreich, Italien und Slowenien (November 2015)
- RFC6 Mittelmeer, durch Spanien, Frankreich, Italien, Slowenien und Ungarn (November 2013)
- RFC7 Orient, durch die Tschechische Republik, Österreich, die Slowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Griechenland (November 2013)
- RFC8 Nordsee-Ostsee, durch Deutschland, die Niederlande, Belgien, Polen und Litauen (November 2015)
- RFC9 Tschechische Republik-Slowakei, durch die Tschechische Republik und die Slowakei (November 2013)

¹² Verordnung (EU) Nr. 913/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr (ABl. L 276 vom 20.10.2010, S. 22).

Finanzielle Unterstützung der EU im Bereich Schienengüterverkehrsinfrastruktur

11

Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten und Regionen bei der Verlagerung von Gütern von der Straße auf die Schiene stehen für Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur EU-Finanzhilfen zur Verfügung. Zwischen 2007 und 2013 wurden aus dem EU-Haushalt etwa 28 Milliarden Euro für den Schienenverkehr bereitgestellt: 23,5 Milliarden Euro im Rahmen der Kohäsionspolitik (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)¹³ und Kohäsionsfonds¹⁴) und 4,5 Milliarden Euro über das Programm für das Transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V)¹⁵, das 2014 von der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) abgelöst wurde¹⁶. Die von der EU für Schieneninfrastrukturprojekte in jedem Mitgliedstaat bereitgestellten Mittel sind in **Anhang II** aufgeführt.

12

Die zwei Hauptquellen für EU-Mittel für Schieneninfrastrukturprojekte sind wie im Folgenden beschrieben organisiert:

- a) Aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds kofinanzierte Projekte werden im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung von der Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung) und den Mitgliedstaaten durchgeführt. Im Allgemeinen werden die Projekte von den einzelstaatlichen Verwaltungsbehörden auf der Grundlage von Vorschlägen ausgewählt, die von den Durchführungsstellen – in vielen Fällen den Infrastrukturbetreibern – eingereicht werden. Die Kommission ist für die Überprüfung von Großprojekten mit Gesamtkosten über 50 Millionen Euro (was auf Schieneninfrastrukturprojekte in der Regel zutrifft) zuständig und bewertet die von den nationalen Behörden vorgelegten operationellen Programme, auf deren Grundlage alle Projekte (unabhängig von ihren Kosten) umgesetzt werden. Über die Kofinanzierung können Anteile von bis zu 85 % übernommen werden.
- b) Für die Überwachung der technischen und finanziellen Abwicklung von Projekten, die aus dem TEN-V-Programm kofinanziert werden, ist die Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA) unter der Aufsicht der Generaldirektion Mobilität und Verkehr zuständig; über die Genehmigung jedes einzelnen der von den Behörden der Mitgliedstaaten eingereichten Projekte entscheidet die Kommission. Die Kofinanzierungssätze sind unterschiedlich: bis zu 20 % für Bauprojekte, bis zu 30 % für grenzübergreifende Projekte und bis zu 50 % für Studien¹⁷.

- 13 Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 1).
- 14 Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 79).
- 15 Beschluss Nr. 661/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (Neufassung) (ABl. L 204 vom 5.8.2010, S. 1).
- 16 Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 67/2010 (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 129).
- 17 Im Rahmen der CEF, die das TEN-V-Programm für den Zeitraum 2014-2020 ersetzt, kann sich der Kofinanzierungssatz bei Eisenbahnprojekten im Fall von Bauprojekten auf bis zu 20 % der beihilfefähigen Kosten belaufen; bei Eisenbahnprojekten, mit denen Engpässe beseitigt werden sollen, kann dieser Satz auf 30 % und bei Eisenbahnprojekten an grenzübergreifenden Abschnitten auf 40 % erhöht werden.

13

Die von der EU gewährte finanzielle Unterstützung¹⁸ konzentriert sich hauptsächlich auf den Neubau von Eisenbahnstrecken oder die Sanierung und den Ausbau bestehender Strecken, womit in der Regel eine Erhöhung der Geschwindigkeit und der Achslast oder die Anpassung an Kompatibilitätsanforderungen¹⁹ erreicht werden soll. Abgesehen von Projekten auf Strecken, die ausschließlich von Personenzügen befahren werden (in der Regel Hochgeschwindigkeitsstrecken), oder in seltenen Fällen auf Strecken, die nur von Güterzügen befahren werden, kommen Investitionen in Schieneninfrastruktur beider Verkehrsarten zugute. **Kasten 2** enthält eine kurze Beschreibung von zwei Infrastrukturprojekten, die für die im Rahmen der Prüfung des Hofes untersuchten Projekte repräsentativ sind.

- 18 Die finanzielle Unterstützung der EU für einzelne Projekte wird ergänzend zur nationalen Finanzierung und je nach Finanzierungsquelle mit unterschiedlichen Kofinanzierungsätzen gewährt.
- 19 In geringerem Umfang werden aus dem EU-Haushalt auch Investitionen in rollendes Material, eine Reihe von nicht die Infrastruktur betreffende Maßnahmen, mit denen die Umsetzung der EU-Eisenbahnpolitik unterstützt wird (über das TEN-V-Programm und die CEF) und Forschungsprojekte (zum Beispiel über das Gemeinsame Unternehmen Shift2Rail, errichtet nach Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 642/2014 des Rates vom 16. Juni 2014 (ABl. L 177 vom 17.6.2014, S. 9) zur Förderung und Koordinierung von Forschung und Innovation im Zusammenhang mit Eisenbahnerzeugnissen, -prozessen und -diensten) unterstützt. Diese Investitionen waren jedoch nicht unmittelbar Gegenstand dieser Prüfung.

Beispiele für kofinanzierte Schieneninfrastrukturprojekte, die dem Güterverkehr zugutekommen sollten



Foto 1 – Girona mercancías – Umgehungsprojekt Figueras (Spanien)

- a) Eines der untersuchten Projekte in Spanien umfasste die Sanierung von Strecken, den Bau von zwei Gleisanschlüssen und die Erweiterung einer bestehenden Strecke um ein drittes Gleis mit der Absicht, sie für Züge mit iberischer Spurweite (siehe Ziffer 62 Buchstabe e) und mit europäischer Standardspurweite befahrbar zu machen. Es wurde mit einem Satz von 10 % im Rahmen des TEN-V-Programms mit einer Gesamtsumme von 6,1 Millionen Euro kofinanziert.



Foto 2 – Ein Güterzug passiert den sanierten Eisenbahnknoten in Břeclav (Tschechische Republik)

- b) Ein weiteres untersuchtes Projekt in der Tschechischen Republik umfasste die Sanierung und den Ausbau eines Eisenbahnknotens, insbesondere zur Erhöhung seiner Achslastklasse. Es wurde aus dem Kohäsionsfonds mit einem Satz von 85 % kofinanziert. Die EU-Beteiligung lag bei etwa 59,9 Millionen Euro.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

14

Im Rahmen dieser Prüfung beurteilte der Hof, ob die Bemühungen der EU zur Ausweitung des Schienengüterverkehrs wirksam gewesen sind. Dazu untersuchte er,

- ob sich die Leistung des Schienengüterverkehrs in der EU, vor allem im Hinblick auf Verkehrsträgeranteil und Beförderungsmenge, seit dem Jahr 2000 verbessert hat;
- ob die von der Kommission und den Mitgliedstaaten geschaffenen strategischen und regulatorischen Rahmenbedingungen die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs gefördert haben;
- ob die verfügbaren EU-Mittel gezielt für die speziellen Infrastrukturbedürfnisse des Schienengüterverkehrssektors eingesetzt wurden.

15

Die Prüfung erfolgte zwischen Mitte 2014 und Mitte 2015 bei der Kommission und in fünf Mitgliedstaaten – der Tschechischen Republik, Deutschland, Spanien, Frankreich und Polen²⁰. Diese Mitgliedstaaten decken alle Schienengüterverkehrskorridore zumindest teilweise ab. Es wurden Befragungen mit Mitarbeitern der Kommission, Behörden der Mitgliedstaaten (Verkehrsministerien, Infrastrukturbetreiber, Regulierungsstellen, Sicherheitsbehörden usw.), Schienengüterverkehrsbetreibern (etablierte Eisenbahnunternehmen und neue Marktteilnehmer) und anderen Akteuren (Verlader, Verkehrsverbände usw.) durchgeführt.

16

Die Prüfung bezog sich auf den Zeitraum ab 2001, dem Jahr, in dem die Kommission ihr Ziel einer Förderung der umweltfreundlichen Verkehrsarten und vor allem des Schienenverkehrs bekräftigt hatte. Soweit möglich, wurden zudem bewährte Verfahrensweisen bestimmt, die zwischen den Akteuren in anderen Mitgliedstaaten ausgetauscht werden könnten.

²⁰ Die Tschechische Republik, Spanien und Polen haben im Zeitraum 2007-2013 insgesamt die meisten EU-Mittel für den Eisenbahnverkehr erhalten; Deutschland und Frankreich waren im selben Zeitraum die Hauptempfänger von TEN-V-Mitteln für Eisenbahnprojekte.

17

In einem früheren Bericht²¹ wies der Hof bereits auf eine Reihe von Hindernissen hin, die der Entwicklung eines starken und wettbewerbsfähigen europäischen Schienenverkehrs im Wege stehen: Eisenbahninfrastruktur, die nicht sonderlich für transeuropäische Verkehrsdienste geeignet ist (vor allem das Fehlen grenzüberschreitender Anschlüsse, Engpässe auf wichtigen Achsen, Ausbaubedarf der Infrastruktur), Interoperabilitätsprobleme aufgrund der Tatsache, dass sich das europäische Schienennetz aus einem System einzelstaatlicher Schienennetze mit spezifischen technischen und betrieblichen Merkmalen und Verwaltungsverfahren zusammensetzt, und die Notwendigkeit des Aufbaus eines wettbewerbsfähigen Marktes für den Eisenbahnverkehr. Obwohl die meisten dieser Hindernisse noch nicht tatsächlich beseitigt wurden – und zwar insbesondere durch Annahme und Umsetzung des vierten Eisenbahnpakets –, liegt der Schwerpunkt dieses Berichts auf der Situation des Schienengüterverkehrs. Zusätzlich wurde auch eine vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebene neuere Studie berücksichtigt, in der die Ergebnisse, die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit von EU-Investitionen in die Schieneninfrastruktur untersucht wurden²².

18

Darüber hinaus wurden 18 Eisenbahninfrastrukturprojekte zur Prüfung ausgewählt, die während des Zeitraums 2007-2013 aus dem Kohäsionsfonds, dem EFRE und über das TEN-V-Programm kofinanziert wurden. Jedes von ihnen sollte, zumindest in gewissem Umfang, dem Güterverkehr zugutekommen. **Anhang III** enthält eine Liste der vom Hof geprüften Projekte.

- 21 Sonderbericht Nr. 8/2010 „Verbesserung der Verkehrsleistung auf den transeuropäischen Eisenbahnachsen: Waren die EU-Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur wirksam?“ (<http://eca.europa.eu>).
- 22 Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, *Study on the Results and Efficiency of Railway Infrastructure Financing within the European Union* (Ergebnisse und Wirksamkeit der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur in der EU), 2015.

Die Leistung des Schienengüterverkehrs in der EU ist insgesamt weiterhin unbefriedigend

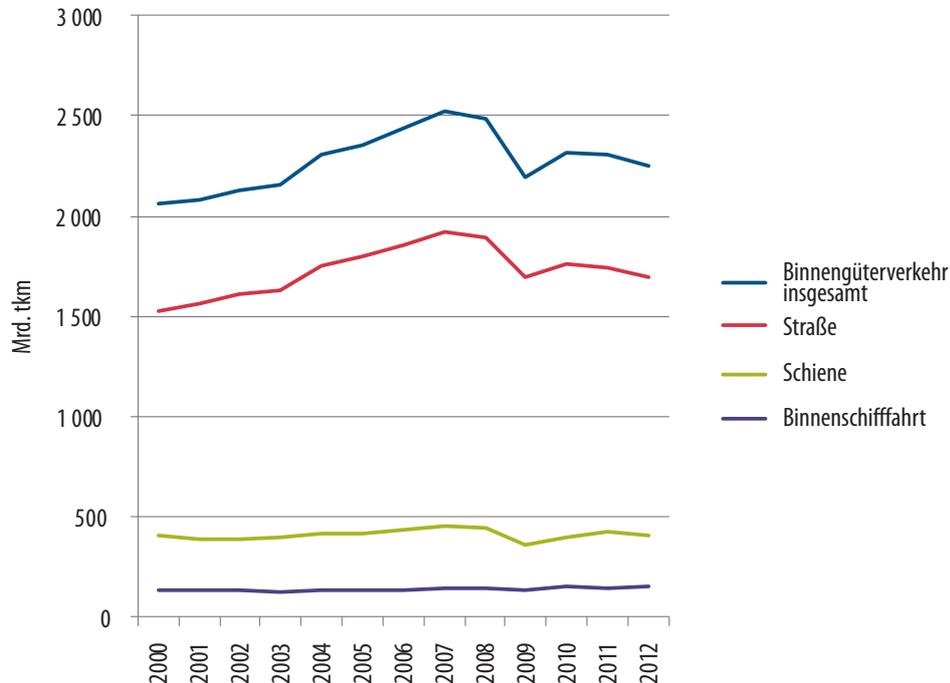
Die Straße ist weiterhin der führende Güterverkehrsträger in der EU

19

Trotz der Bemühungen, die die Kommission seit dem Weißbuch von 2001 unternommen hat, ist die Leistung des Schienenverkehrs bei der Güterbeförderung in der EU insgesamt weiterhin unbefriedigend. Die jährliche Güterbeförderungsmenge im Schienenverkehr blieb im Zeitraum 2000-2012 relativ konstant (etwa 400 Milliarden Tonnenkilometer). Dagegen stieg die Güterbeförderungsmenge im Straßenverkehr im selben Zeitraum an (von 1 522 auf 1 693 Milliarden Tonnenkilometer), wie in **Abbildung 4** dargestellt.

Abbildung 4

Binnengüterverkehr in der EU, in Milliarden Tonnenkilometer



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der aktuellsten Eurostat-Daten.

20

Infolgedessen war der Marktanteil des Schienengüterverkehrs als Anteil am gesamten Binnengüterverkehr leicht rückläufig. Er sank von 19,7 % im Jahr 2000 auf 17,8 % im Jahr 2013, während der Anteil der auf der Straße beförderten Güter im selben Zeitraum von 73,7 % auf 75,4 % leicht anstieg. Diese Tendenz gefährdet das von der Kommission in ihrem Weißbuch 2011 festgelegte Ziel, dass 30 % des Straßengüterverkehrs über 300 km bis 2030 auf andere Verkehrsträger wie Eisenbahn- oder Schiffsverkehr verlagert werden sollten.

21

Andererseits stellte der Hof bei seiner Analyse fest, dass es der Schweiz trotz ihrer relativ geringen Größe, ihrer Gebirgigkeit und des Fehlens einer bedeutenden Schwerindustrie gelungen ist, den Verkehrsträgeranteil der Schiene im Güterverkehr seit dem Jahr 2000 bei über 40 % zu halten und 2013 einen Anteil von 48 % zu erreichen. Eine Kombination aus regulatorischen Maßnahmen (darunter eine Schwerverkehrsabgabe, die Subventionierung des kombinierten Verkehrs, ein Nacht- und Wochenendfahrverbot und Beschränkungen hinsichtlich des zulässigen Höchstgewichts und der zulässigen Abmessungen von Lkw) sowie Investitionen in die Sanierung und den Neubau von Eisenbahnstrecken (insbesondere alpendurchquerende Tunnel) hat dazu beigetragen, dass die Leistung des Schienengüterverkehrs in der Schweiz verbessert werden konnte. In der EU lässt sich ein vergleichbarer Anstieg in Österreich feststellen, das ähnliche regulatorische Maßnahmen umsetzte.

22

In anderen Teilen der Welt nimmt der Schienengüterverkehr eine andere Stellung ein und ist häufig der vorherrschende Verkehrsträger. Er erreicht Marktanteile von 40 % und mehr (z. B. in den Vereinigten Staaten, Australien, China, Indien und Südafrika)²³. Im Allgemeinen liegt dies daran, dass ein großer Anteil der Rohstoffe auf der Schiene befördert wird und dass sich alle genannten Länder über große geografische Gebiete mit einheitlichen nationalen Gesetzgebungen, Sprachenregelungen und technischen Systemen für Schienenverkehrsleistungen erstrecken: Die dortige Situation lässt sich also nur schwer mit der Situation in der EU vergleichen.

In einigen Mitgliedstaaten konnte der Anteil der auf der Schiene beförderten Güter dennoch erhöht werden

23

Die allgemein rückläufige Entwicklung in der EU lässt sich darauf zurückführen, dass der Schienengüterverkehr in vielen Mitgliedstaaten einer Reihe von Problemen gegenübersteht. Dies war die Folge der Fragmentierung des europäischen Schienenverkehrsmarkts in verschiedene nationale Segmente. Zu den Problemen gehören ein Mangel an Wettbewerb auf dem Markt, Verfahren im Schienenverkehrsmanagement, die nicht an die Bedürfnisse des Schienengüterverkehrs angepasst sind, und sonstige administrative und technische Sachzwänge. Verschärft wird diese Situation durch veraltete Infrastruktur, die seit vielen Jahren zugunsten des Straßenverkehrs vernachlässigt wird, während der Schwerpunkt von Schieneninfrastrukturprojekten auf dem Ausbau von Hochgeschwindigkeitsstrecken liegt.

23 Portal des Internationalen Eisenbahnverbands (UIC) und Europäische Kommission, *EU transport in Figures* (EU-Verkehr in Zahlen), Statistical Pocketbook, 2014.

24

Auch wenn die Situation des Schienengüterverkehrssektors im Hinblick auf Verkehrsträgeranteil und Beförderungsmenge insgesamt unbefriedigend bleibt, ist das Ausmaß des Problems in der EU nicht einheitlich groß. Die vom Hof vorgenommene Analyse von Eurostat-Daten zeigt, dass sich der Verkehrsträgeranteil der Schiene im Güterverkehr im Zeitraum 2000-2013 insgesamt in 10 der 26 Mitgliedstaaten erhöht hat²⁴. In anderen Mitgliedstaaten war ein Leistungsrückgang zu verzeichnen, so beispielsweise in allen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, in denen der Verkehrsträgeranteil im Jahr 2000 vergleichsweise hoch war. Darüber hinaus verdeutlicht die Analyse des Hofes, dass die Zunahme oder Abnahme des Anteils der Schiene am Güterverkehr unabhängig vom erreichten Verkehrsträgeranteil erfolgte (siehe **Tabelle 1**). Statistische Angaben zu allen Mitgliedstaaten sind in **Anhang IV** enthalten.

24 Auf der Grundlage von Eurostat-Daten (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>). Zypern und Malta haben kein Eisenbahnnetz.

Tabelle 1

Verkehrsträgeranteil der Schiene im Güterverkehr in der EU

Verkehrsträgeranteil der Schiene im Güterverkehr 2013	Verkehrsträgeranteil der Schiene im Güterverkehr 2013 und Entwicklung 2000-2013	
Über 40 %	↑	Österreich (42,1 %)
	↓	Estland (44,1 %) und Lettland (60,4 %)
Zwischen 30 % und 40 %	↑	Schweden (38,2 %)
	↓	Litauen (33,6 %)
Zwischen 20 % und 30 %	↑	Deutschland (23,5 %) und Finnland (27,8 %)
	↓	Tschechische Republik (20,3 %) , Ungarn (20,5 %), Slowakei (21,4 %) und Rumänien (21,9 %)
Zwischen 10 % und 20 %	↑	Italien (13 %), Vereinigtes Königreich (13,2 %), Belgien (15,1 %) und Dänemark (13,2 %)
	↓	Frankreich (15 %) , Polen (17 %), Kroatien (17,4 %), EU-Durchschnitt (17,8 %) und Slowenien (19,3 %)
Unter 10 %	↑	Niederlande (4,9 %)
	↓	Irland (1,1 %), Griechenland (1,2 %), Luxemburg (2,4 %), Spanien (4,6 %) , Portugal (5,9 %) und Bulgarien (9,1 %)

Hinweis: Die im Zuge der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten und der EU-Durchschnitt sind fett gedruckt.

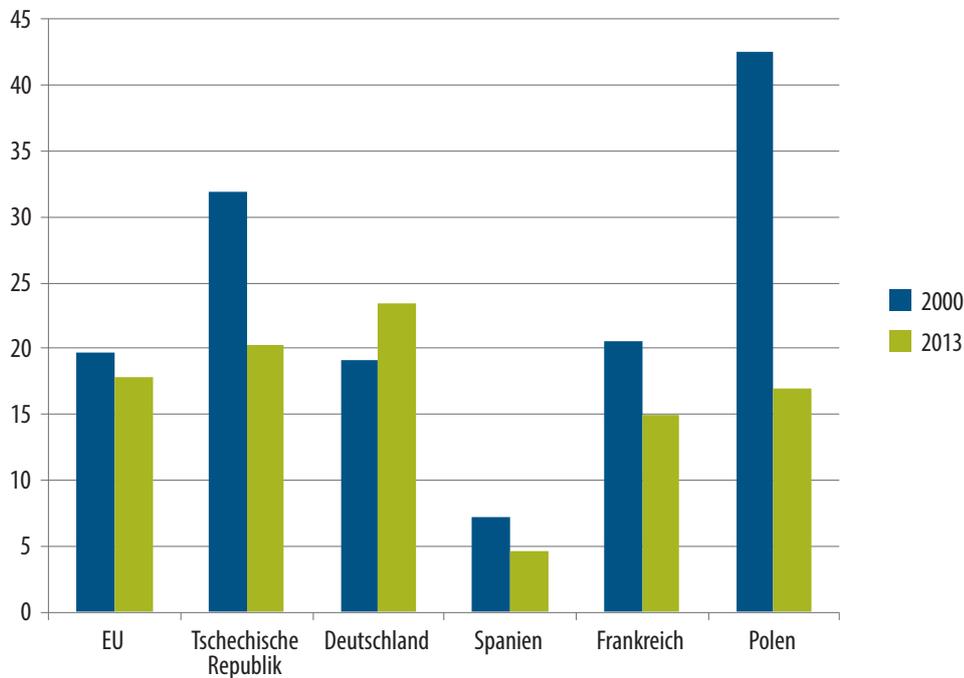
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

25

In vier der im Zuge dieser Prüfung besuchten Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Spanien, Frankreich und Polen) ging der Verkehrsträgeranteil der Schiene im Güterverkehr im Zeitraum 2000-2013 zurück, und in einem Mitgliedstaat (Deutschland) stieg er an, wie in **Abbildung 5** und **Anhang V** dargestellt.

Abbildung 5

Verkehrsträgeranteil der Schiene im Güterverkehr (Binnengüterverkehr) in %



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

Bemerkungen

26

Besonders in der Tschechischen Republik und in Polen wird die Leistung des Schienengüterverkehrs durch den schlechten Zustand des Schienennetzes (die Tatsache, dass EU-Mittel in beiden Mitgliedstaaten schwerpunktmäßig für Straßen bereitgestellt werden, ist in diesem Zusammenhang nicht hilfreich), das relativ hohe Niveau der erhobenen Zugangsentgelte und die mangelnde Unabhängigkeit der Regulierungsstelle (siehe Ziffer 43 und **Tabelle 3**) (vor allem in der Tschechischen Republik) beeinträchtigt. Infolgedessen haben diese beiden Mitgliedstaaten die im Weißbuch 2001 festgelegten Zielvorgaben für die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten verfehlt. In Spanien hat sich ein langsamer und unvollständiger Prozess der Marktliberalisierung nachteilig ausgewirkt, und in Frankreich wurde die Leistung durch das Fehlen einer Schwerverkehrsabgabe und die schlechte Qualität der für den Schienengüterverkehr verfügbaren Trassen beeinträchtigt.

27

Im Fall von Deutschland ist der vergleichsweise hohe Anteil des Schienengüterverkehrs auf die zentrale Lage des Landes und seinen starken Industriesektor zurückzuführen, aber auch auf die frühzeitige Liberalisierung des Schienengüterverkehrsmarkts, die Einführung einer Straßenmaut für Schwerfahrzeuge im Jahr 2005 und die Existenz einer vergleichsweise starken und unabhängigen Regulierungsstelle.

Die geringe Zuggeschwindigkeit ist einer Verbesserung der schwachen Leistung des Schienengüterverkehrs nicht förderlich

28

Die durchschnittliche kommerzielle Geschwindigkeit, mit der Güterzüge verkehren, trägt nicht dazu bei, die schwache Leistung des Schienengüterverkehrs in der EU im Hinblick auf Beförderungsmenge und Verkehrsträgeranteil zu verbessern. Vereinfacht ausgedrückt lässt sich sagen, dass Güterzüge langsam sind und dass sich ihre Geschwindigkeit in den letzten zehn Jahren nicht merklich erhöht hat. Auf einigen internationalen Strecken fahren Güterzüge mit einer Durchschnittsgeschwindigkeit von nur etwa 18 km/h²⁵. Dies ist u. a. auf die unzulängliche Zusammenarbeit zwischen den nationalen Infrastrukturbetreibern zurückzuführen²⁶. In den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten liegt die Durchschnittsgeschwindigkeit zwischen 20 und 30 km/h. In Polen beispielsweise stellte der Hof bei seiner Prüfung fest, dass Güterzüge im Jahr 2014 mit einer durchschnittlichen kommerziellen Geschwindigkeit von 22,7 km/h fahren.

29

Die Analyse des Hofes zeigte jedoch, dass die Situation in einigen Schienengüterverkehrskorridoren mit einer Durchschnittsgeschwindigkeit von etwa 50 km/h deutlich besser ist²⁷. Damit wird fast die Durchschnittsgeschwindigkeit von Lastwagen (etwa 60 km/h) erreicht.

- 25 Die Durchschnittsgeschwindigkeiten von Güterzügen werden von deren Abfahrt aus dem Herkunftsbahnhof bis zur Ankunft im Zielbahnhof gemessen. Dies ist gewöhnlich nicht die Geschwindigkeit von Tür zu Tür, da Güterzüge gewöhnlich nicht von Tür zu Tür, sondern zwischen verschiedenen Serviceeinrichtungen (Zugbildungs- oder Wartungseinrichtungen, Rangierbahnhöfe usw.) verkehren.
- 26 SWD(2013) 12 final vom 30. Januar 2013, *Impact assessment of the fourth railway package* (Folgenabschätzung zum vierten Eisenbahnpaket), S. 21.
- 27 Dies traf zum Beispiel auf Korridor 1 (Rhein-Alpen) zu.

Viele strategische und regulatorische Faktoren verhindern eine Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs

Der Schienengüterverkehr muss wirtschaftlich attraktiv gemacht werden, damit die verkehrspolitischen Ziele der EU erreicht werden können

30

Täglich werden EU-weit Tausende Tonnen an Gütern zu Fabriken, Warenlagern und Endabnehmern befördert. Der Schienengüterverkehr (und der kombinierte Verkehr Schiene-Straße) steht mit dem Straßengüterverkehr in direktem Wettbewerb: Verlagerer vergleichen beide regelmäßig, wenn sie sich für eine Beförderungsart entscheiden. Sie wählen natürlich die Option, die ihren Bedürfnissen am besten gerecht wird, wobei sie im Wesentlichen die folgenden Faktoren berücksichtigen: Zuverlässigkeit, Preis, Kundendienst, Frequenz und Beförderungszeit²⁸. Anders ausgedrückt wählen die Verlagerer die Beförderungsart anhand betriebswirtschaftlicher Kriterien aus und nicht mit Blick auf die politischen Schwerpunkte der EU.

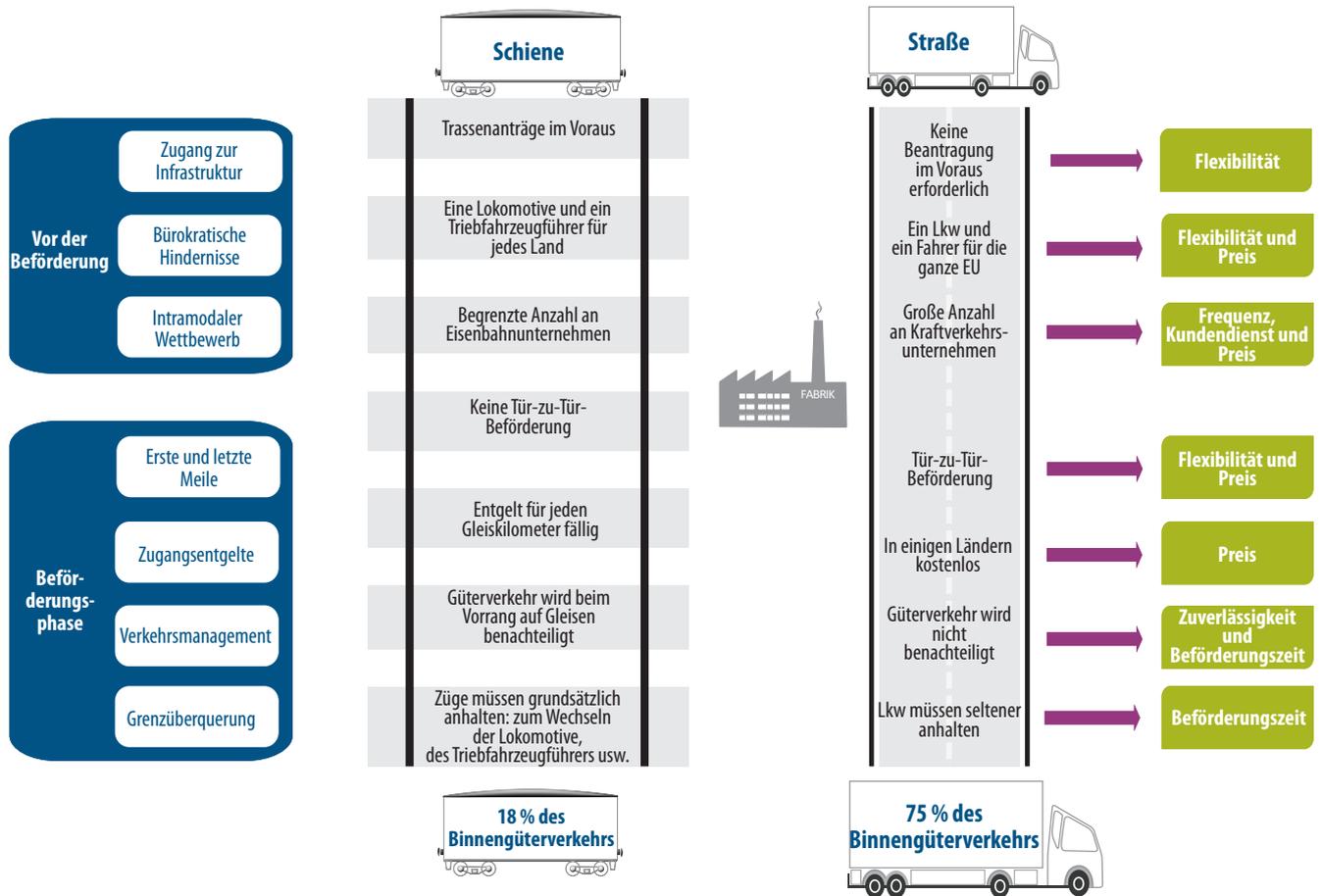
31

Wie bereits erwähnt, sind einige Güter wie z. B. Rohstoffe grundsätzlich besser für die Schienenbeförderung geeignet (siehe Ziffer 4). Damit der Schienensektor jedoch auch für andere Güterarten gegenüber dem Straßenverkehr wettbewerbsfähig ist, müssen verschiedene Herausforderungen bewältigt werden, die die Entscheidung der Verlagerer beeinflussen. Dies betrifft unter anderem den Fahrplan, die Zugangs-entgelte und die Pünktlichkeit (siehe **Abbildung 6**).

28 Das Risiko von Verlust oder Beschädigung, die Flexibilität und die Umweltauswirkungen werden ebenfalls in Betracht gezogen (*Quelle: European Intermodal Association, Intermodal yearbook 2011 and 2012*).

Abbildung 6

Vergleich einiger Herausforderungen des Schienengüterverkehrs im Vergleich zur Straße



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die Kommission hat sich um eine Verbesserung der Bedingungen für die Beförderung von Gütern auf der Schiene bemüht, aber ein einheitlicher europäischer Eisenbahnraum ist noch weit von seiner Verwirklichung entfernt

32

In den vergangenen 15 Jahren hat sich die Kommission um eine Verbesserung der Bedingungen für die Beförderung von Gütern auf der Schiene bemüht. Sie hat insbesondere verschiedene Eisenbahnpakete ausgearbeitet und andere legislative Maßnahmen ergriffen (siehe Ziffern 8-10). Diese Maßnahmen sollten dazu dienen, die einzelstaatlichen Märkte zu öffnen, Bestimmungen zu vereinheitlichen, die EU-Mittel gezielter auf nachhaltige Verkehrsträger auszurichten und die Wettbewerbsfähigkeit und Interoperabilität der Eisenbahn auf EU-Ebene zu verbessern. Auf diese Weise sollte ein einheitlicher europäischer Eisenbahnraum verwirklicht werden.

Vertragsverletzungsverfahren

33

Zur Sicherstellung der Umsetzung dieser Bedingungen in die Praxis hat die Kommission eine beträchtliche Anzahl an Vertragsverletzungsverfahren bezüglich der Richtlinien 91/440/EWG und 2001/14/EG²⁹ eingeleitet (siehe **Tabelle 2**). Für 14 von 26³⁰ Mitgliedstaaten führten die Verfahren zu einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs. Die häufigsten Gründe für Vertragsverletzungen betrafen folgende Bereiche: Leistungssystem zur Schaffung von Anreizen für eine Verbesserung der Leistung des Eisenbahnnetzes, Trennung der Buchführung des etablierten Eisenbahnunternehmens und des Infrastrukturbetreibers, Berechnung von Zugangsentgelten und nicht erfolgte Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen. Darüber hinaus leitete die Kommission zusätzliche Vertragsverletzungsverfahren bezüglich der Richtlinien über Eisenbahnsicherheit und Interoperabilität ein (Richtlinien 2004/49/EG und 2008/57/EG).

34

Gegen die fünf besuchten Mitgliedstaaten wurden Vertragsverletzungsverfahren vor allem im Zusammenhang mit vom Infrastrukturbetreiber festgelegten Zugangsentgelten, der Unabhängigkeit der Regulierungsstellen und Infrastrukturbetreiber, dem Fehlen eines Leistungssystems, der nicht erfolgten Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen, den Regelungen für die Kapazitätszuweisung und der Trennung der Buchführung des etablierten Eisenbahnunternehmens und des Infrastrukturbetreibers eingeleitet.

29 Wenn ein Mitgliedstaat es versäumt, EU-Richtlinien in sein nationales Recht zu überführen, oder im Verdacht steht, gegen EU-Recht zu verstoßen, kann die Kommission ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Ein solches Verfahren umfasst eine Reihe von Schritten nach Maßgabe der Verträge, von denen jeder einzelne in einer förmlichen Entscheidung niedergelegt wird.

30 Zypern und Malta haben kein Eisenbahnnetz.

Tabelle 2 Vertragsverletzungsverfahren

Vertragsverletzungsverfahren, die zu einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs geführt haben, dem zufolge der betreffende Mitgliedstaat es versäumt hat, EU-Recht ordnungsgemäß umzusetzen												
Mitgliedstaat	Gegenstand											
	Fehlen eines Leistungssystems	Trennung der Buchführung	Berechnung der Zugangsentgelte	Nicht erfolgte Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen	Senkung der Kosten für die Bereitstellung von Infrastruktur und Höhe der Zugangsentgelte	Prinzip der unmittelbaren Kosten bei der Berechnung der Zugangsentgelte	Regeln für die Kapazitätszuweisung	Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers (Trassenzuweisung)	Unabhängigkeit der Geschäftsführung des Infrastrukturbetreibers (Festlegung der Entgelte)	Bilanzierung eines Infrastrukturbetreibers	Rechtsbehelf gegen Entscheidungen der Regulierungsstelle	Unabhängigkeit der Geschäftsführung des Eisenbahnverkehrsunternehmens
Bulgarien			√			√						
Tschechische Republik	√				√				√		√	
Deutschland		√ ¹		√								
Irland				√								
Griechenland			√	√								
Spanien	√						√		√			
Frankreich	√	√ ¹						√				
Italien		√ ¹	√									
Ungarn					√	√				√		
Österreich		√ ¹										
Polen	√	√ ¹	√				√					
Portugal										√		√
Slowenien	√				√	√		√				
Vereinigtes Königreich				√								

1 Anhängige Rechtssachen.

Hinweis 1: Die im Zuge der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten sind fett gedruckt.

Hinweis 2: Die vom Hof angeführten Vertragsverletzungsverfahren umfassen nur die Verfahren bezüglich der Richtlinien 91/440/EWG und 2001/14/EG. Zusätzliche Vertragsverletzungsverfahren wurden bezüglich der Richtlinien über Eisenbahnsicherheit und Interoperabilität eingeleitet (Richtlinien 2004/49/EG und 2008/57/EG).

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

Andere Maßnahmen

35

Die Kommission hat auch die Koordinierung zwischen verschiedenen Akteuren des Schienengüterverkehrs gefördert, indem sie zur Einrichtung von Plattformen und Arbeitsgruppen, darunter das europäische Netz der Eisenbahn-Regulierungsstellen (*European Network of Rail Regulatory Bodies*, ENRRB), die europäische Plattform der Eisenbahninfrastrukturbetreiber (*Platform for Rail Infrastructure Managers in Europe*, PRIME) und der Dialog der Eisenbahnverkehrsunternehmen (*RU Dialogue*), beigetragen und einen europäischen Koordinator für die Netzkorridore und einen weiteren für das Europäische Eisenbahnverkehrsleitsystem (*European Rail Traffic Management System*, ERTMS) benannt hat³¹. Darüber hinaus hat die Kommission neun Schienengüterverkehrskorridore eingerichtet, von denen jeder über eine eigene Leitungsstruktur und eine einzige Anlaufstelle verfügt, sodass eine gute Koordinierung des Verkehrsmanagements, des Zugangs zur Infrastruktur und der Investitionen in die Schieneninfrastruktur sichergestellt werden kann (siehe Ziffer 10).

36

Trotz dieser Bemühungen war ein einheitlicher europäischer Eisenbahnraum zum Zeitpunkt der Prüfung noch weit von seiner Verwirklichung entfernt: Das EU-Eisenbahnnetz ist noch immer ein System mit 26 einzelnen Eisenbahnnetzen (Malta und Zypern haben kein Eisenbahnnetz), die nicht vollständig interoperabel sind. Auf dem Kontinent gibt es verschiedene Infrastrukturbetreiber (mit mindestens einem dominanten Infrastrukturbetreiber je Mitgliedstaat), einzelstaatliche Sicherheitsbehörden und ganz unterschiedliche einzelstaatliche Bestimmungen für die Trassenzuweisung, die Verwaltung, die Preisgestaltung usw. All dies behindert die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs.

Die Liberalisierung des Schienengüterverkehrsmarkts in den Mitgliedstaaten ist unterschiedlich weit fortgeschritten, und bestimmte wettbewerbswidrige Praktiken bestehen weiterhin

Stellung des etablierten Güterverkehrsbetreibers

37

Historisch betrachtet war in 26 Mitgliedstaaten ein einzelnes integriertes Unternehmen für die Verwaltung der Schieneninfrastruktur und die Bereitstellung von Beförderungsdiensten verantwortlich. Das im Jahr 2001 angenommene erste Eisenbahnpaket sah die Einführung einer gewissen Trennung dieser beiden Tätigkeiten vor: Infrastrukturbetreiber und etablierte Eisenbahnverkehrsunternehmen (Güterverkehrsbetreiber).

31 Diese Koordinatoren handeln im Namen und im Auftrag der Kommission. Zu ihren Aufgaben gehören die Erstellung des Arbeitsplans für den jeweiligen Korridor, die Begleitung und Überwachung der Umsetzung des Arbeitsplans, die regelmäßige Konsultation des Korridorforums, die Erarbeitung von Empfehlungen in Bereichen wie dem Verkehrsausbau entlang der Korridore oder dem Zugang zu Finanzierungsquellen sowie die jährliche Berichterstattung über die erzielten Fortschritte gegenüber dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und den betreffenden Mitgliedstaaten.

Bemerkungen

38

Mit dem zweiten Eisenbahnpaket von 2004 wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Schienengüterverkehrsmärkte bis zum 1. Januar 2007 vollständig zu öffnen.

Seitdem kann jedes zugelassene Eisenbahnverkehrsunternehmen den Zugang zur Schieneninfrastruktur beantragen, eine Trasse bestellen und im Wettbewerb mit anderen Schienenverkehrsbetreibern (darunter der etablierte Güterverkehrsbetreiber) Güterbeförderungsdienste anbieten³².

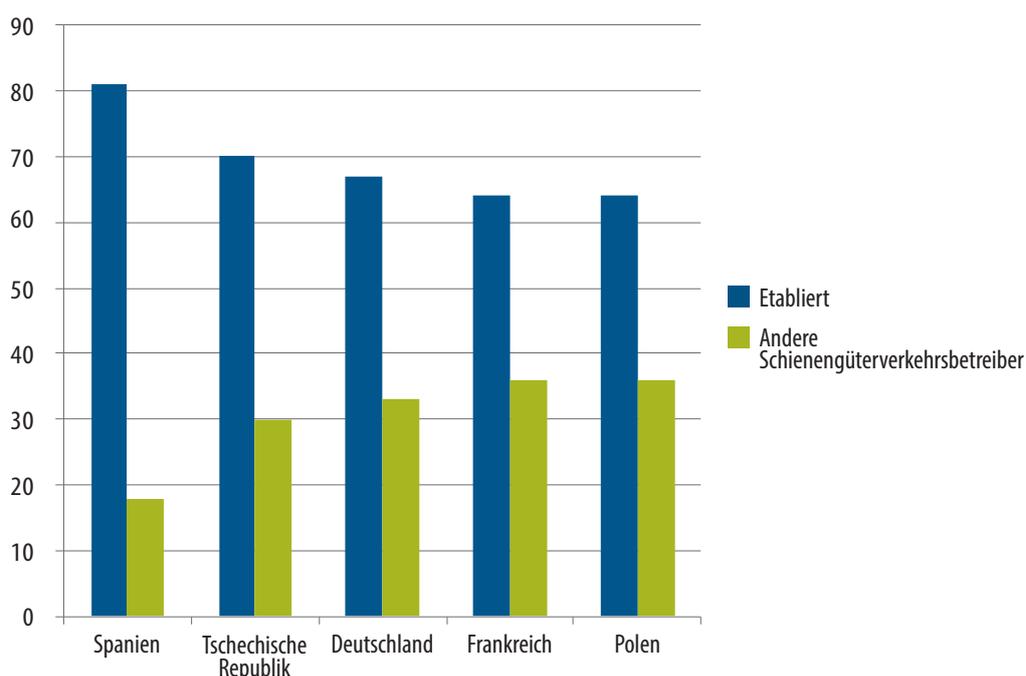
39

Allerdings hat die Marktliberalisierung nicht in allen Mitgliedstaaten den gleichen Stand erreicht. In Slowenien und der Slowakei betrug der Marktanteil des etablierten Güterverkehrsbetreibers zum Zeitpunkt der Prüfung noch immer etwa 90 %, und in sechs weiteren Mitgliedstaaten (Griechenland, Finnland, Kroatien, Irland, Litauen und Luxemburg) ist der Schienengüterverkehrsmarkt praktisch nach wie vor geschlossen, da der etablierte Güterverkehrsbetreiber über einen Marktanteil von 100 % verfügt. Auch wenn in den fünf besuchten Mitgliedstaaten der Marktanteil der neuen Marktteilnehmer seit der Öffnung des Marktes stetig zugenommen hat, entfallen auf ein einzelnes Eisenbahnverkehrsunternehmen – den etablierten Schienengüterverkehrsbetreiber – in allen Ländern noch mindestens 64 % (in Tonnen-km) des Marktanteils, während sich der verbleibende Anteil unter den anderen Schienengüterverkehrsbetreibern aufteilt; in Spanien lag der Anteil des etablierten Güterverkehrsbetreibers deutlich höher (81 %), wie in **Abbildung 7** dargestellt. In der EU insgesamt entfielen auf die etablierten Güterverkehrsbetreiber durchschnittlich 66 % des Schienengüterverkehrsmarkts.

32 In einigen besuchten Mitgliedstaaten (wie etwa Deutschland) wurde der Schienengüterverkehrsmarkt sogar schon vor Ablauf der Frist geöffnet.

Abbildung 7

Marktanteile des etablierten Güterverkehrsbetreibers und der neuen Marktteilnehmer im Schienengüterverkehr (2013)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der von den einzelstaatlichen Behörden übermittelten Angaben.

40

Die etablierten Güterverkehrsbetreiber profitieren in einigen Fällen noch immer von ihrer historischen Vorrangstellung, und es können noch immer Interessenkonflikte bestehen, die zu diskriminierenden Praktiken führen und damit den Wettbewerb im Eisenbahnverkehr behindern. Die entsprechenden Praktiken umfassen die im Folgenden genannten.

- a) Zugang zu Terminals und Punktinfrastruktur (wie Gleisanschlüsse, Rangierbahnhöfe). Terminals und andere Grundeinrichtungen sind wesentliche Bestandteile der Eisenbahninfrastruktur. In einigen Fällen ist es für neue Marktteilnehmer schwierig, zu diesen Einrichtungen unter den gleichen Bedingungen Zugang zu erhalten wie der etablierte Güterverkehrsbetreiber (siehe **Kasten 3 Buchstabe a**)³³.
- b) Trassenzuweisung. Damit Schienengüterverkehrsbetreiber Güter befördern können, müssen sie beim Infrastrukturbetreiber zunächst die Kapazität beantragen, die zum Betreiben eines Zuges über einen bestimmten Zeitraum zwischen zwei Orten benötigt wird. In einigen Fällen profitieren die etablierten Güterverkehrsbetreiber bei der Trassenzuweisung noch immer von einigen Vorteilen (siehe **Kasten 3 Buchstabe b**).
- c) Verfügbarkeit von rollendem Material. Für neue Schienenverkehrsbetreiber kann es schwierig sein, Zugang zu dem rollenden Material zu erhalten, das sie zur Aufnahme ihrer Tätigkeit benötigen (vor allem Lokomotiven aufgrund ihres hohen Preises), während die etablierten Güterverkehrsbetreiber einen gut ausgestatteten Fuhrpark mit Lokomotiven und Wagen von dem alten integrierten Eisenbahnunternehmen, das häufig mit öffentlichen Mitteln subventioniert wurde, übernehmen konnten. Etablierte Güterverkehrsbetreiber halten sich im Allgemeinen damit zurück, einen Überbestand an rollendem Material zu fairen Preisen an Wettbewerber zu vermieten oder zu verkaufen (siehe **Kasten 3 Buchstabe c**).
- d) Wartung von rollendem Material. Lokomotiven und Wagen müssen regelmäßig gewartet werden. Der Zugang zu Instandhaltungswerken kann für neue Marktteilnehmer schwierig sein, da sie in einigen Fällen teilweise im Besitz des etablierten Güterverkehrsbetreibers sind.

41

Des Weiteren unterliegt der Schienengüterverkehrsmarkt in der EU auch einem Konsolidierungsprozess, bei dem etablierte Güterverkehrsunternehmen andere Schienengüterverkehrsbetreiber – auf ihrem Inlandsmarkt und in anderen Mitgliedstaaten – aufkaufen. Dies könnte den Wettbewerb behindern, da der EU-Markt von einer kleinen Gruppe großer Unternehmen dominiert werden könnte. Beispielsweise ist der etablierte Güterverkehrsbetreiber Deutschlands nach der Übernahme neuer Marktteilnehmer nun auch in drei weiteren Mitgliedstaaten – Dänemark, Niederlande und Vereinigtes Königreich – das Hauptbetreiberunternehmen.

33 Durch Artikel 13 der Richtlinie 2012/34/EU wurde ein umfassender Satz neuer Regeln eingeführt, mit denen die Schwierigkeiten beim Zugang zu Terminals und anderen Serviceeinrichtungen beseitigt werden sollen. Die Frist für die Umsetzung war Juni 2015.

Beispiele für wettbewerbsbeschränkende Praktiken: Polen, Frankreich und Spanien

- a) In **Polen** ist der etablierte Güterverkehrsbetreiber über Tochtergesellschaften der Eigentümer der meisten Eisenbahnterminals im Land, darunter wichtige Terminals an den Grenzen. Einer dieser Terminals befindet sich auf einer Hauptstrecke entlang eines der Schienengüterverkehrskorridore. Anderen Schienengüterverkehrsbetreibern sollte auf faire und nicht diskriminierende Weise Zugang zu diesem Terminal gewährt werden, was aber zum Zeitpunkt der Prüfung in der Praxis nicht der Fall war: Die Kapazität des Terminals wurde größtenteils vom etablierten Güterverkehrsbetreiber in Anspruch genommen. Dies stellte ein Hindernis für neue Marktteilnehmer dar, die längere Strecken über einen anderen Grenzübergang in Kauf nehmen mussten.
- b) In **Frankreich** wurden dem etablierten Güterverkehrsbetreiber weit häufiger als anderen Betreibern fixierte Trassen (Trassen, die weniger Änderungen aufgrund von Wartungsarbeiten usw. unterliegen) zugewiesen. Im Jahr 2014 waren etwa 80 % der Trassen, die dem etablierten Güterverkehrsbetreiber insgesamt zugewiesen wurden, fixierte Trassen, während dies bei neuen Marktteilnehmern auf 68 % zutraf.
- c) In **Spanien** wurde aus dem Überbestand an Lokomotiven und Wagen des etablierten Güterverkehrsbetreibers kein einziges Fahrzeug an andere Betreiber auf dem spanischen Markt verkauft, obwohl ein Teil des überzähligen rollenden Materials an Betreiber in anderen Ländern veräußert wurde. Im April 2014 gründete die spanische Regierung für die Vermietung von rollendem Material ein eigenständiges Unternehmen, das zu derselben Unternehmensgruppe wie der etablierte Betreiber gehört. Allerdings war zum Zeitpunkt der Prüfung von diesem Unternehmen noch keine einzige Lokomotive und kein einziger Wagen an neue Marktteilnehmer vermietet worden. Darüber hinaus ist der etablierte Güterverkehrsbetreiber der einzige Betreiber mit Lokomotiven, deren Zulassung den Einsatz für Güterzüge sowohl in Spanien als auch auf dem internationalen Abschnitt Perpignan–Figueras erlaubt.

Regulierungsstellen

42

Im Zuge des Liberalisierungsprozesses wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, nationale Regulierungsstellen einzurichten, die den nicht diskriminierenden Zugang zum Eisenbahnnetz sicherstellen³⁴. Die in allen Mitgliedstaaten eingerichteten Regulierungsstellen verfügten jedoch nicht immer über die Unabhängigkeit, die Befugnisse und die Mittel, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich waren. Dies führte seitens der Kommission zur Einleitung verschiedener Vertragsverletzungsverfahren gegen bestimmte Mitgliedstaaten (siehe Ziffer 33 und **Tabelle 2**).

43

Bei seiner Prüfung stellte der Hof fest, dass in den fünf besuchten Mitgliedstaaten weiterhin beträchtliche Unterschiede im Hinblick auf die Anzahl der mit Regulierungsaufgaben betrauten Mitarbeiter und die betriebliche und finanzielle Unabhängigkeit der Regulierungsstellen bestanden. In **Tabelle 3** ist die zum Zeitpunkt der Prüfung ermittelte Situation dieser Stellen in den einzelnen besuchten Mitgliedstaaten dargestellt.

34 Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung (ABl. L 75 vom 15.3.2001, S. 29).

Tabelle 3 Regulierungsstellen in den besuchten Mitgliedstaaten – Schlüsselzahlen

Mitgliedstaat	Anzahl der mit Regulierungsaufgaben betrauten Mitarbeiter	Indikator: Netz-km pro Mitarbeiter	Anzahl der zum Zeitpunkt der Prüfung eingegangenen Beschwerden	Eigenständiger Haushalt	Unabhängig vom Verkehrsministerium
Tschechische Republik	1	9 570	Keine Angaben übermittelt	Nein	Nein. Stelle unter der Verantwortung des Verkehrsministeriums.
Deutschland	50	826	82-112 pro Jahr (Güter- und Personenverkehrsdienste)	Ja	Ja. Haushalt vom Wirtschaftsministerium genehmigt; Präsident und zwei Vizepräsidenten werden vom Bundespräsidenten ernannt.
Spanien	3	4 658	2	Ja (seit 2013)	Ja. Präsident und Beirat werden vom Parlament ernannt.
Frankreich	36	813	15	Ja (seit 2011)	Ja. 4 von 7 Mitgliedern werden von der Regierung benannt und die übrigen 3 vom Parlament und vom Rat für Wirtschaft, Soziales und Umwelt.
Polen	17	1 136	5	Ja	Teilweise. Präsident wird vom Ministerpräsidenten ernannt, und die zwei Stellvertretenden Präsidenten werden von dem für Verkehr zuständigen Minister ernannt.

Die Verfahren im Verkehrsmanagement sind nicht an die Bedürfnisse des Schienengüterverkehrssektors angepasst worden, sogar innerhalb derselben Schienengüterverkehrskorridore

44

Das Schienennetz in der EU ist im Allgemeinen für gemischten Verkehr ausgelegt; anders ausgedrückt benutzen Güter- und Personenzüge normalerweise dieselben Gleise. Für den Betrieb des Schienennetzes müssen Verkehrsmanagementverfahren verfügbar sein, mit denen die Bahntrassen zugewiesen und verwaltet werden. Dafür ist jeder Infrastrukturbetreiber individuell zuständig. Allerdings sind die entsprechenden Verfahren, wie weiter oben ausgeführt, in der Regel nicht an die spezifischen Bedürfnisse des – in mehr als 50 % der Fälle grenzübergreifenden – Schienengüterverkehrs angepasst, sogar innerhalb derselben Schienengüterverkehrskorridore (siehe auch Ziffer 52). Das macht es für den Schienenverkehr schwierig, mit anderen Verkehrsträgern zu konkurrieren, besonders mit dem Straßenverkehr, dessen Infrastruktur in allen Mitgliedstaaten frei zugänglich ist.

Kapazitätszuweisung

45

Damit ein Eisenbahnverkehrsunternehmen einen Zug in dem Eisenbahnnetz eines Landes betreiben kann, muss es beim zuständigen Infrastrukturbetreiber zunächst die Zuweisung einer Trasse (Kapazität, die benötigt wird, um einen Zug über einen bestimmten Zeitraum zwischen zwei Orten zu betreiben) beantragen. Hierzu dient ein von den einzelnen Infrastrukturbetreibern festgelegtes Verfahren: Allgemein können Schienengüterverkehrsbetreiber eine Trasse entweder weit im Voraus im Rahmen des Jahresfahrplans bestellen oder zu einem späteren Zeitpunkt ad hoc eine der Trassen beantragen, die im Rahmen der Kapazitätsreserven noch verfügbar sind. Allerdings ist die Zeitplanung, die von den Infrastrukturbetreibern für die Erstellung des Jahresfahrplans vorgesehen ist, nicht an die Bedürfnisse des Güterverkehrssektors angepasst, da die Zugtrassen etwa ein Jahr im Voraus bestellt werden müssen. Anders als beim Personenverkehr, der regelmäßiger und besser planbar ist, ist es für Güterverkehrsbetreiber schwierig, ihren zukünftigen Bedarf so weit im Voraus abzuschätzen und sich die am besten geeigneten Trassen des Netzes zu sichern.

46

Schienengüterverkehrsbetreiber, vor allem die kleineren unter ihnen, sind daher in der Regel gezwungen, auf das Ad-hoc-System zurückzugreifen (dies trifft zum Beispiel in Polen in 90 % der Fälle zu). In diesem System ist nur eine begrenzte Anzahl an Trassen verfügbar (jene, die noch nicht im Rahmen des Jahresfahrplans und vor allem für Personenzüge bestellt wurden). Daraus ergibt sich in vielen Fällen eine von zwei Situationen: Es sind entweder nur wenige Trassen verfügbar, sodass der Verloader ggf. keine geeignete Trasse zur Auswahl hat (dann greift der potenzielle Kunde auf einen anderen Verkehrsträger, in der Regel die Straße, zurück), oder es wird eine weniger geeignete Trasse angeboten (z. B. eine längere, weniger geradlinige Strecke), was im Allgemeinen höhere Kosten und längere Beförderungszeiten nach sich zieht.

47

Die von Güterverkehrsbetreibern zu zahlenden Entgelte für vorgehaltene Fahrwegkapazität können zwar ein nützliches Instrument sein, um die Betreiber davon abzuhalten, Fahrwegkapazitäten nicht in Anspruch zu nehmen, durch asymmetrische Sanktionsregelungen können sich aber die Schwierigkeiten von Schienengüterverkehrsbetreibern mit dem Jahresfahrplansystem noch weiter verstärken (siehe **Kasten 4**).

Kasten 4

Beispiel für asymmetrische Sanktionsregelungen: die Tschechische Republik

In der **Tschechischen Republik** wird jetzt eine Sanktion verhängt, wenn eine Zugtrasse bestellt, aber nicht genutzt wurde. Diese liegt für den Güterverkehr um 40 % höher (pro Zugkilometer) als für den Personenverkehr.

48

Gemäß den Artikeln 39 und 47 der Richtlinie 2012/34/EU müssen die Mitgliedstaaten spezifische Regeln für die Zuweisung von Fahrwegkapazität für verschiedene Verkehrsdienste aufstellen. Für den Fall, dass Konflikte auftreten (wenn zwei oder mehr Schienengüterverkehrsbetreiber dieselbe Trasse bestellen) und diese im Rahmen des Koordinierungsprozesses, in dem der Infrastrukturbetreiber den Betreibern alternative Strecken vorschlägt, nicht gelöst werden können, wenden die Infrastrukturbetreiber eine Reihe von Vorrangregeln an, die den Güterverkehr im Allgemeinen benachteiligen (siehe **Kasten 5**).

Kasten 5

Beispiele für eine nachteilige Vorrangregelung: Polen und die Tschechische Republik

In **Polen** liegen Güterzüge in einer Reihe von acht Prioritätskategorien auf Platz sechs und sieben (Platz acht sind leere Personenzüge).

In der **Tschechischen Republik** wendet der Infrastrukturbetreiber eine Reihe von Vorrangregeln an, wonach dem internationalen Güterverkehr die geringste Priorität eingeräumt wird.

49

Durch die Artikel 37 und 40 der Richtlinie 2012/34/EU wurden spezifische Bestimmungen eingeführt, wonach die Infrastrukturbetreiber bei der Zuweisung von Fahrwegkapazität und der Erhebung von Entgelten für grenzüberschreitende Eisenbahnverkehrsdienste zusammenarbeiten müssen. Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie war Juni 2015, weswegen sich die Auswirkungen dieser neuen rechtlichen Verpflichtungen noch nicht beurteilen lassen.

Planung des Umlaufs von Zügen

50

Wenn den Eisenbahnverkehrsunternehmen die Trassen zugewiesen wurden und die Züge im Netz verkehren, ist der Infrastrukturbetreiber für das Verkehrsmanagement verantwortlich. Aufgrund von Netzstörungen, Wartungsarbeiten auf bestimmten Strecken, Verspätungen anderer Züge usw. müssen Züge täglich angehalten oder ihre Fahrpläne geändert werden. In solchen Fällen räumen die Infrastrukturbetreiber dem Personenverkehr Vorrang ein, ohne die Art der beförderten Güter oder die Gründe für die Verzögerung zu berücksichtigen. Die Folge sind beträchtliche Verspätungen der Güterzüge.

51

Hinzu kommt, dass Instandhaltungsarbeiten in der Regel nachts durchgeführt werden, also in der Zeit, in der die Schienennetzkapazität für Güterzüge eher zur Verfügung steht.

Europäische Schienengüterverkehrskorridore

35 Verordnung (EU) Nr. 913/2010.

52

Das Ziel der Verordnung über Schienengüterverkehrskorridore³⁵ bestand darin, die Betriebsabläufe im Schienengüterverkehr, einschließlich des Verkehrsmanagements, zu vereinfachen und zu unterstützen. Insbesondere war in der Verordnung die Einrichtung von neun Schienengüterverkehrskorridoren (*Rail Freight Corridors, RFC*) vorgesehen, von denen sechs seit November 2013 in Betrieb sind. Zum Zeitpunkt der Prüfung war geplant, die übrigen drei im November 2015 in Betrieb zu nehmen (siehe **Kasten 1**).

53

Eine der größten Neuerungen im Zusammenhang mit den Schienengüterverkehrskorridoren war die Einrichtung von einzigen Anlaufstellen (*One-stop Shops, OSS*), die Betreibern die Möglichkeit bieten, für Güterzüge, die mindestens eine Grenze entlang eines Korridors überqueren, eine Zugtrasse in Form sogenannter vorab vereinbarter Zugtrassen oder Kapazitätsreserven an einem einzigen Ort und in einem einzigen Vorgang zu beantragen. Diese Entwicklung bedeutet, dass ein Schienengüterverkehrsbetreiber, der eine Güterzugfahrt entlang des Korridors abwickeln will, nicht mehr einzeln mit jedem Infrastrukturbetreiber in den betreffenden Mitgliedstaaten in Verbindung treten muss. In den letzten zwei Monaten vor der fahrplanmäßigen Abfahrt des Zuges können vorab vereinbarte Zugtrassen nicht mehr storniert werden.

54

Die vorab vereinbarten internationalen Zugtrassen und die vorgeschlagenen Kapazitätsreserven sind Güterzügen vorbehalten, wobei Züge, die mindestens eine Grenze überqueren, Vorrang haben. Vorrangregeln für den Fall von Konflikten sind in der vom Exekutivrat der Schienengüterverkehrskorridore festgelegten Rahmenregelung für die Zuweisung von Fahrwegkapazität enthalten.

55

Auch wenn die Durchschnittsgeschwindigkeit von Güterzügen in den Korridoren höher ist als im übrigen Netz (siehe Ziffer 29), wurde im Zuge der Prüfung des Hofes festgestellt, dass die Schienengüterverkehrskorridore dem Schienengüterverkehr im ersten Betriebsjahr in der Praxis nur begrenzten Nutzen gebracht haben und dass viele der vorstehend beschriebenen Mängel auf sie zutreffen. Insbesondere sind die im Folgenden beschriebenen Situationen zu beobachten:

- a) Die Anzahl und Qualität der zur Verfügung gestellten vorab vereinbarten Zugtrassen sowie die Zeitplanung für die Beantragung einer Trasse über die OSS sind nicht an die Bedürfnisse des Güterverkehrs angepasst. Vorab vereinbarte Zugtrassen müssen etwa ein Jahr im Voraus beantragt werden, was für die Vorausplanung im Güterverkehrssektor zu früh ist. Allerdings stehen einige Kapazitätsreserven für die Ad-hoc-Verkehrsplanung zur Verfügung; damit kann eine Trasse etwa zwei Monate im Voraus beantragt werden.
- b) Die Regeln für den Umlauf in den europäischen Schienengüterverkehrskorridoren stimmen mit den Regeln überein, die von den Infrastrukturbetreibern in allen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs) angewandt werden; durch sie werden Güterzüge im Falle von Netzstörungen benachteiligt (siehe Ziffer 50).

56

Der Hof stellte auch fest, dass die Regeln und Verfahren für die neun Schienengüterverkehrskorridore weder entlang desselben Korridors noch zwischen den Korridoren einheitlich sind. Zudem ist in den Rechtsvorschriften nicht festgelegt, dass für Schienengüterverkehrskorridore gemeinsame Verfahren angenommen werden müssen. Dies ist für den Schienengüterverkehr in Europa nicht förderlich (siehe **Kasten 6**).

Kasten 6

Beispiele für uneinheitliche Regelungen: Schienengüterverkehrskorridore 4 Atlantik, 7 Orient und 9 Tschechische Republik-Slowakei

Im **Schienengüterverkehrskorridor 4**, der durch Portugal, Spanien und Frankreich verläuft, werden vorab vereinbarte Zugtrassen in Spanien und Portugal für sieben Tage pro Woche angeboten, in Frankreich hingegen aufgrund von Wartungsarbeiten am Netz und der begrenzten Öffnungszeiten der Terminals nur für fünf Tage pro Woche.

Während für den **Schienengüterverkehrskorridor 7**, der durch die Tschechische Republik, Österreich, die Slowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Griechenland verläuft, der Schienengüterverkehrsbetreiber Kapazitätsreserven spätestens 60 Tage vor der Abfahrtszeit des Zuges beantragen muss, gilt für den **Schienengüterverkehrskorridor 9**, der durch die Tschechische Republik und die Slowakei verläuft, eine Frist von 30 Tagen vor der Abfahrtszeit. Dieser Unterschied gilt sogar innerhalb des Hoheitsgebiets eines einzelnen Mitgliedstaats.

Um hier Abhilfe zu schaffen, vereinbarten die Verwaltungsräte der einzelnen Korridore im Oktober 2015 die Anwendung einer einheitlichen Frist von 30 Tagen, die erst ab 2017 gelten wird.

57

Infolgedessen ist die Nachfrage nach vorab vereinbarten Zugtrassen in manchen Gebieten sehr gering. Zum Beispiel wurden 2015 in der Tschechischen Republik im Schienengüterverkehrskorridor 9 Tschechische Republik-Slowakei nur drei von 24 vorab vereinbarten Zugtrassen gebucht und im Schienengüterverkehrskorridor 7 Orient keine einzige. Im Schienengüterverkehrskorridor 4 Atlantik wurden 2015 im spanischen Abschnitt nur fünf von 14 verfügbaren vorab vereinbarten Zugtrassen beantragt.

Administrative und technische Sachzwänge behindern weiterhin die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs

58

Unterschiedliche einzelstaatliche Vorschriften und Bestimmungen für Schienengüterverkehrsbetreiber in der EU sind das Ergebnis der getrennten Entwicklung von 26 Eisenbahnnetzen und von Unterschieden in der Art und Weise, wie der EU-Regelungsrahmen für den Eisenbahnsektor ausgelegt und umgesetzt wurde. Die Kommission hat mit Erfolg einige administrative und technische Hemmnisse beseitigt, beispielsweise durch die Einrichtung der Europäischen Eisenbahnagentur im Rahmen des zweiten Eisenbahnpakets. Dieser Agentur kommt eine entscheidende Rolle bei der Förderung der Interoperabilität, der Harmonisierung technischer Standards und der Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts für die Sicherheit zu, wobei sie mit den Mitgliedstaaten und den Akteuren des Eisenbahnsektors eng zusammenarbeitet.

59

Wie vom Hof in seinem Bericht von 2010³⁶ festgestellt, bestehen jedoch bestimmte administrative und technische Sachzwänge fort, die zu einem Anstieg der Kosten für die Güterbeförderung auf der Schiene führen und den Schienengüterverkehr komplexer machen. Darüber hinaus können diese Sachzwänge zu Hemmnissen für den Marktzugang, besonders für neue Marktteilnehmer, führen.

60

Zu diesen Hemmnissen zählen langwierige Verfahren für die Zulassung von Fahrzeugen und die Ausstellung von Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen. Jedes Fahrzeug muss von den Sicherheitsbehörden aller einzelnen Mitgliedstaaten, in denen es eingesetzt werden soll, zugelassen werden, womit kostspielige und langwierige Verfahren verbunden sind. Die Gesamtzusatzkosten für die von einzelstaatlichen Sicherheitsbehörden ausgestellten Fahrzeugzulassungen belaufen sich pro Fahrzeug auf etwa 1,6 Millionen Euro³⁷. Zur Vereinfachung dieses Vorgangs haben einige Mitgliedstaaten Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Zulassungsverfahren für rollendes Material abgeschlossen, die aber nicht immer auch Güterwagen einschließen. Diese administrativen Sachzwänge dürften sich deutlich verringern, wenn die technische Säule des vierten Eisenbahnpakets – durch die die Rolle der Europäischen Eisenbahnagentur im Genehmigungsverfahren gestärkt wird – vom Rat und vom Europäischen Parlament letztlich gebilligt und ordnungsgemäß umgesetzt wird.

36 Sonderbericht Nr. 8/2010.

37 SWD(2013) 8 final vom 30. Januar 2013, *Impact assessment of the fourth railway package* (Folgenabschätzung zum vierten Eisenbahnpaket).

Bemerkungen

61

Ein weiteres Problem sind die sprachlichen Anforderungen an Triebfahrzeugführer. Triebfahrzeugführer müssen zwingend in der Sprache des Landes, in dem der Zug verkehrt, kommunizieren können. Anders als in der Luftfahrt, wo es nur eine Betriebs-sprache gibt, muss der Triebfahrzeugführer daher am Grenzübergang in der Regel gewechselt werden, was teuer und umständlich ist.

62

Die Sachzwänge betreffen auch technische Aspekte des Zugbetriebs, die die Interoperabilität behindern.

- a) Unterschiedliche Signalgebungssysteme: Jede Lokomotive muss beim Übertritt in ein Land mit dessen nationalem Signalgebungssystem ausgestattet sein, d. h., bei grenzüberschreitend betriebenen Lokomotiven müssen mindestens zwei oder drei Signalgebungssysteme installiert sein. Die Kommission arbeitet in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und anderen Akteuren des Schienenverkehrs an der Entwicklung und Einführung eines europäischen Signalgebungssystems, ERTMS, das die einzelstaatlichen Signalgebungssysteme ersetzen soll. Die Einführung von ERTMS erfolgt jedoch langsam und wird durch Interoperabilitätsprobleme behindert.
- b) In den einzelnen Mitgliedstaaten und in einigen Fällen sogar innerhalb eines Landes (z. B. Tschechische Republik und Frankreich) werden unterschiedliche Elektrifizierungssysteme eingesetzt. Auch ein Mangel an elektrifizierten Strecken kann Probleme verursachen.
- c) Unterschiede bei der zulässigen Zughöchstlänge (in Spanien beispielsweise dürfen Züge höchstens 450 m lang sein, während in Frankreich Zuglängen von bis zu 740 m zulässig sind): Dadurch wird die Wettbewerbsfähigkeit der Güterbeförderung im Schienenverkehr erheblich eingeschränkt.
- d) Unterschiedliche Kategorien für die Achslast.
- e) Fehlen einer europäischen Standardspurweite (in Spanien oder den baltischen Staaten beispielsweise können Züge mit Standardspurweite nicht betrieben werden; die Züge müssen an der Grenze anhalten, und die Güter müssen auf andere Züge verladen werden, die mit der lokalen Spurweite kompatibel sind).

63

Einige dieser Sachzwänge werden mit der im Jahr 2013 angenommenen überarbeiteten TEN-V-Verordnung angegangen. Beispielsweise enthält die Verordnung Anforderungen, wonach das Kernnetz so auszubauen ist, dass es bestimmte EU-weit einheitliche Standards erfüllt. Dazu gehören entsprechende Technische Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI), die Ausrüstung mit ERTMS, die Elektrifizierung (obwohl keine bestimmte Art der Elektrifizierung vorgegeben wird) und die Möglichkeit, dass Züge mit einer Länge von 740 m mit einer Geschwindigkeit von 100 km/h und 22,5 t Achslast verkehren können. Die Umstellung auf die UIC-Regelspurweite (1 435 mm) gehört ebenfalls zu den Prioritäten für das Kernnetz. Die vorstehenden Anforderungen müssen für das Kernnetz bis 2030 und für das Gesamtnetz bis 2050 umgesetzt werden.

Die mangelnde Transparenz im Hinblick auf die Leistung des Schienengüterverkehrssektors hat keine Verbesserungen im Kundendienst angeregt

64

Der Kundendienst ist für Verlager bei der Auswahl des Verkehrsträgers einer der Hauptfaktoren (siehe Ziffer 30). Der von Schienenverkehrsbetreibern angebotene Dienst umfasst nicht nur den Preis für die Dienstleistung, sondern auch die Zuverlässigkeit und die Beförderungszeit. Allerdings sind die Infrastrukturbetreiber nicht formell verpflichtet, ihre Netzleistungsdaten, wie zugewiesene und stornierte Trassen, Durchschnittsgeschwindigkeit des Güterverkehrs im Netz sowie Netzpünktlichkeit und -zuverlässigkeit, öffentlich bekannt zu machen. Infolgedessen besteht für die Infrastrukturbetreiber kein Druck zur Verbesserung der Netzleistung, und es ist schwierig für die Verlager, zuverlässige Informationen zum Kundendienst der Schienengüterverkehrsbetreiber, vor allem der neuen Marktteilnehmer, einzuholen, da sich die Angaben, mit denen die Unternehmen ihre Dienstleistung gegebenenfalls bewerben, nicht überprüfen lassen.

65

Derartige Daten werden für den Personenverkehr bereits im Rahmen des freiwilligen Systems für die Überwachung des Schienenverkehrsmarkts (*Railway Market Monitoring Scheme*, RMMS) erhoben, das von der Kommission verwaltet wird. Eine Ausweitung des Systems auf den Güterverkehr ist aber noch nicht erfolgt. Nach Maßgabe der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1100 der Kommission sind die Mitgliedstaaten ab 2016 zur Bereitstellung von RMMS-Daten verpflichtet, darunter erfolgreiche und abgelehnte Trassenanträge, Pünktlichkeit und Ausfälle von Güterverkehrsdiensten sowie Anzahl und Beschreibung von Beschwerden im Zusammenhang mit Serviceeinrichtungen³⁸. Wenn diese Verordnung ordnungsgemäß durchgesetzt wird, dürfte die Bekanntmachung dieser Daten zur Transparenz beitragen und die Infrastruktur- und Bahnbetreiber zur Verbesserung der Qualität der angebotenen Dienste anhalten. Informationen über die Durchschnittsgeschwindigkeit von Güterverkehrsdiensten sind jedoch nach wie vor optional.

66

Bereits mit der Verordnung über die Schienengüterverkehrskorridore wurde versucht, für mehr Transparenz bezüglich der Leistung von Schienengüterverkehrsdiensten in den Güterverkehrskorridoren zu sorgen. Gemäß der Verordnung müssen für jeden Korridor spezifische Leistungsindikatoren festgelegt und jährlich überwacht werden und die Ergebnisse in den Jahresberichten über die Korridore veröffentlicht werden. Der Verwaltungsrat jedes Korridors ist außerdem verpflichtet, eine Erhebung über die Zufriedenheit der Nutzer des Güterverkehrskorridors durchzuführen und die Ergebnisse einmal jährlich zu veröffentlichen. Dennoch zeigt die Analyse des Hofes, dass einige Einschränkungen weiterhin bestehen.

38 Durchführungsverordnung (EU) 2015/1100 der Kommission vom 7. Juli 2015 über die Berichtspflichten der Mitgliedstaaten im Rahmen der Überwachung des Schienenverkehrsmarkts (ABl. L 181 vom 9.7.2015, S. 1).

Bemerkungen

- a) Die Erhebung über die Zufriedenheit bezieht sich ausschließlich auf Schienengüterverkehrskorridore, und der Fragebogen, der nach Maßgabe der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1100 der Kommission von den Mitgliedstaaten auszufüllen ist, enthält keine Bewertung der Zufriedenheit der Nutzer mit dem Netz insgesamt. Schienengüterverkehrsbetreiber und vor allem Verlagerer interessieren sich aber für die Leistung des Netzes insgesamt: wie lange es dauert, einen Container von Punkt A nach Punkt B zu befördern, und wie zuverlässig die Dienstleistung ist, und zwar unabhängig von der genutzten Bahnstrecke (ob Schienengüterverkehrskorridor oder nicht).
- b) Die Leistungsindikatoren werden individuell für jeden Schienengüterverkehrskorridor festgelegt und sind deshalb unter Umständen nicht kohärent oder vergleichbar.

67

Allgemeiner gelangte der Hof außerdem zu der Feststellung, dass die Kommission zwei weitere Kernelemente ihrer Schienengüterverkehrspolitik nicht regelmäßig überwacht:

- a) die erzielten Fortschritte bei der Umsetzung der politischen Ziele, die im Weißbuch 2011 für den Schienengüterverkehr festgelegt wurden, wonach 30 % des Straßengüterverkehrs über 300 km bis 2030 auf andere Verkehrsträger verlagert werden sollten und bis 2050 mehr als 50 %; zudem wurden keine Zwischenziele festgelegt;
- b) den Anteil der Güterbeförderung mit elektrischen Lokomotiven, deren CO₂-Ausstoß geringer ist als bei Diesel-Lokomotiven (der Kommission liegen lediglich Informationen über den Anteil der elektrifizierten Strecken vor, nicht aber über deren Nutzung).

Die Entgelte für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur sind im Vergleich zu denen für die Benutzung von Straßen unvorteilhaft

68

Um eine Lokomotive im Eisenbahnnetz eines Landes betreiben zu können, muss ein Eisenbahnverkehrsunternehmen bei dem für die Verwaltung der Infrastruktur zuständigen Infrastrukturbetreiber die Zuweisung einer Trasse beantragen. Der Infrastrukturbetreiber legt ein Zugangsentgelt fest, das von dem Eisenbahnverkehrsunternehmen für jeden genutzten Kilometer des Schienennetzes zu zahlen ist. Diese Entgelte können 20 % bis 35 % der vom Schienengüterverkehrsbetreiber getragenen Betriebskosten ausmachen.

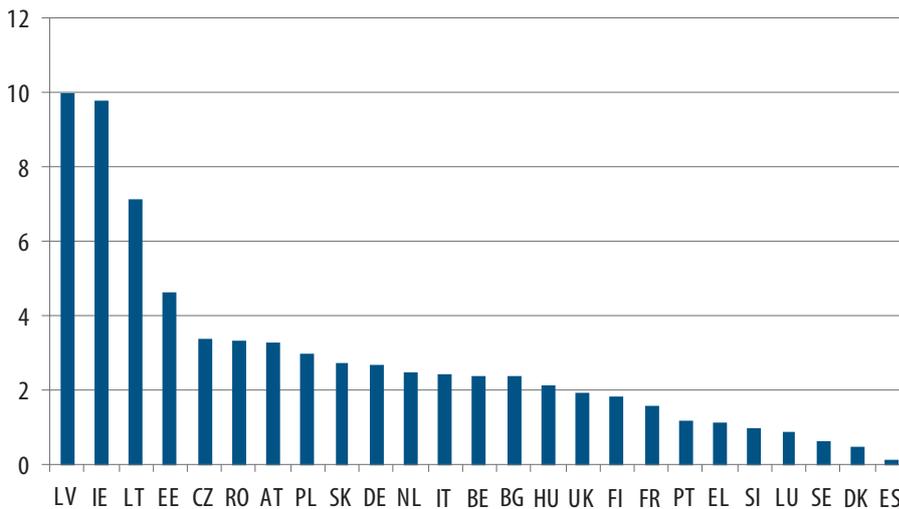
69

Die Zugangsentgelte werden von jedem Infrastrukturbetreiber auf der Grundlage der allgemeinen Bestimmungen der Richtlinien 2001/14/EG und 2012/34/EG und einer Durchführungsverordnung der Kommission³⁹ festgelegt. Die in den einzelnen Mitgliedstaaten erhobenen Weegeentgelte für Güterzüge sind sehr unterschiedlich, sogar in demselben Schienengüterverkehrskorridor (siehe **Abbildung 8**). Sie spiegeln auch nicht immer den Zustand der Infrastruktur wider.

39 Durchführungsverordnung (EU) 2015/909 der Kommission vom 12. Juni 2015 über die Modalitäten für die Berechnung der Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen (ABl. L 148 vom 13.6.2015, S. 17). Diese Verordnung enthält die von den Infrastrukturbetreibern zu befolgenden Regeln.

Abbildung 8

Weegeentgelt pro Zug-km (in Euro) im Jahr 2014 (ausgehend von einem Güterzug mit 1 000 Bruttotonnen)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der RMMS-Fragebögen (Anhang 8 von SWD(2014) 186); für Frankreich und Italien beziehen sich die Daten auf 2013.

70

Zudem liegen die Wegeentgelte für Güterzüge in der EU im Durchschnitt um 28 % höher als bei Intercity-Reisezügen und um 78 % höher als bei Nahverkehrszügen⁴⁰. Dies war in zwei der fünf besuchten Mitgliedstaaten der Fall.

- a) In der Tschechischen Republik setzt sich die Gebühr für die Nutzung der Infrastruktur aus zwei Elementen zusammen: dem Preis für das Verkehrsmanagement und dem Preis für die Infrastruktur an sich. Zusammengenommen ergeben sich daraus für Güterzüge durchschnittlich rund 1,50 Euro pro Zug-km und 1,75 Euro pro 1 000 Bruttotonnen-km und für Personenzüge 0,25 Euro pro Zug-km und 1,35 Euro pro 1 000 Bruttotonnen-km.
- b) In Polen sind die durchschnittlichen Zugangsentgelte (in Zug-km) für Güterzüge weiterhin wesentlich höher als für Personenzüge (im Jahr 2015 etwa 3,3 Euro gegenüber 1,6 Euro), auch wenn sie seit 2013 gesunken sind.

71

Lastwagen hingegen können die Straßeninfrastruktur kostenlos nutzen, mit Ausnahme der Gebühren für Mautstraßen oder Straßen, für die eine Schwerverkehrsabgabe – sofern es sie gibt – zu entrichten ist. Die EU-Richtlinie über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge⁴¹ sieht vor, dass die Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau der Infrastruktur durch die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für Straßennutzer abgedeckt werden können. Es besteht jedoch keine Pflicht zur Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren in der EU. Was die fünf besuchten Mitgliedstaaten anbelangt, wird eine Schwerverkehrsabgabe für Lastwagen in der Tschechischen Republik, in Deutschland und in Polen erhoben. In diesen drei Mitgliedstaaten liegt der Betrag je Tonnen-km unter dem durchschnittlichen Wegeentgelt. In der Tschechischen Republik und in Polen betraf die Abgabe nur bestimmte Straßenabschnitte (etwa 20 % bzw. 15 % der nationalen Straßennetze). In Spanien und Frankreich müssen für Lastwagen üblicherweise nur Mautgebühren auf Autobahnen gezahlt werden. Diese Situation schränkt die Wettbewerbsfähigkeit der Güterbeförderung auf der Schiene im Vergleich zur Straße im Hinblick auf die Kosten noch weiter ein (siehe Beispiel in **Kasten 7**).

40 Gemäß dem Vierten Bericht an den Rat und das Europäische Parlament über die Überwachung der Entwicklung des Schienenverkehrsmarkts (COM(2014) 353 final vom 13. Juni 2014).

41 Richtlinie 1999/62/EG (ABl. L 187 vom 20.7.1999, S. 42), geändert durch die Richtlinie 2006/38/EG (ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 8) und durch die Richtlinie 2011/76/EU (ABl. L 269 vom 14.10.2011, S. 1).

Kasten 7

Die Kosten für den Zugang zu dem internationalen Abschnitt zwischen Frankreich und Spanien

Der internationale Bahnabschnitt zwischen Perpignan und Figueras wird von einem privaten Konzessionär bewirtschaftet, der für die Festlegung der Zugangsentgelte für Züge zuständig ist. Die Gesamtkosten für den Bau dieser Neubaustrecke beliefen sich auf 1,1 Milliarden Euro, von denen 162 Millionen Euro aus EU-Mitteln bereitgestellt wurden. Auf diesem Schienenabschnitt entsprechen die Kosten des Infrastrukturzugangs für einen Zug dem Sechsfachen des Betrags, der für die entsprechende Anzahl an Lastwagen⁴² für die Autobahnnutzung zwischen denselben beiden Punkten zu zahlen wäre.

42 Davon ausgehend, dass die durchschnittliche Güterlast pro Zug in Frankreich bei 475 Tonnen liegt (gemäß den Angaben im Jahresbericht 2013 zur Marktüberwachung der Gruppe der unabhängigen Regulierungsbehörden im Eisenbahnsektor (*Independent Regulator's Group-Rail*, IRG-Rail)), würden zur Beförderung der gleichen Gütermenge etwa zwölf Lastwagen à 40 Tonnen benötigt.

72

Zudem werden durch Schienen- und Straßenverkehr erzeugte externe Effekte (Umweltbelastung und -verschmutzung, Staus/Überlastung oder Unfälle usw.) bei der Festlegung der von Infrastrukturnutzern zu zahlenden Entgelte nicht umfassend berücksichtigt. Dies kommt zu den Nachteilen des Schienengüterverkehrs gegenüber der Straße hinzu.

73

Zusätzlich zu einer ausgewogenen Gestaltung der Zugangsentgelte für die verschiedenen Verkehrsarten gibt es noch andere Maßnahmen, mit denen der Schienengüterverkehr gefördert werden kann. Dazu gehören Straßenverkehrsbeschränkungen für Lastwagen und Subventionen für Unternehmen, die den kombinierten Verkehr Schiene-Straße nutzen. Solche Maßnahmen werden beispielsweise in der Schweiz angewendet, wo der Verkehrsträgeranteil der Schiene im Güterverkehr, gemessen am EU-Durchschnitt, um 170 % höher ist. In der EU lässt sich ein vergleichbarer Anstieg in Österreich feststellen, das ähnliche regulatorische Maßnahmen umsetzte (siehe Ziffer 21).

Die EU-Finanzmittel sollten gezielter auf die Infrastrukturbedürfnisse des Schienengüterverkehrssektors ausgerichtet werden

Für Straßen wurden insgesamt mehr EU-Mittel bereitgestellt als für die Eisenbahninfrastruktur

74

In drei der fünf besuchten Mitgliedstaaten wurden im Zeitraum 2007-2013 mehr EU-Mittel für die Straße bereitgestellt als für die Schiene (siehe **Abbildung 9**), obwohl die Kommission effizientere und nachhaltigere Verkehrsarten zur Güterbeförderung (siehe Ziffer 7) als politischen Schwerpunkt festgelegt hatte.

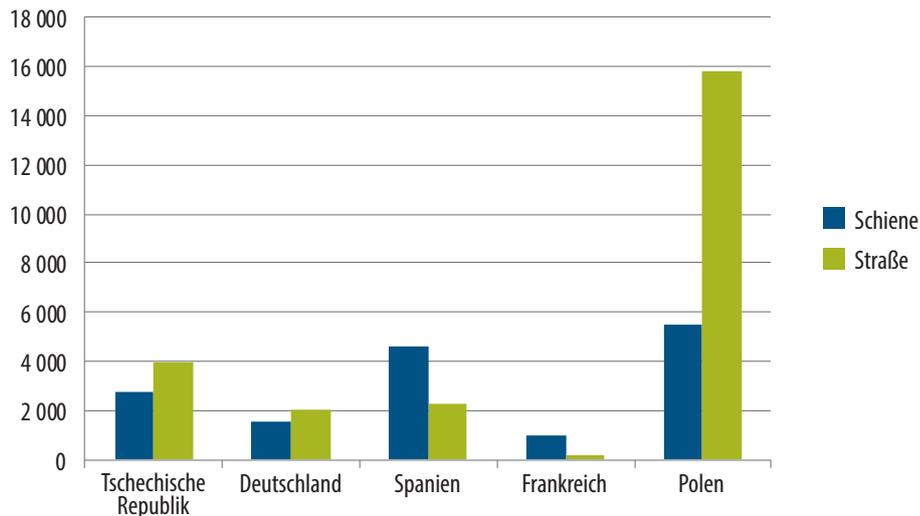
75

Die Prüfung des Hofes zeigte, dass bei der Vergabe von EU-Mitteln für die Straße und die Schiene deutliche Unterschiede zwischen der Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik (EFRE und Kohäsionsfonds) und dem TEN-V-Programm bestanden. Während TEN-V-Mittel, verglichen mit der Straße, hauptsächlich an den Schienenverkehr vergeben wurden⁴³, wurden die Finanzmittel der Kohäsionspolitik in der Tschechischen Republik, Deutschland und Polen vorrangig für Straßen bereitgestellt. Die Mittel der Kohäsionspolitik, die in diesen drei Mitgliedstaaten im Zeitraum 2007-2013 für die Schiene bereitgestellt wurden, entsprachen einem Anteil von 69 %, 38 % bzw. 35 % der dem Straßenverkehr zugewiesenen Finanzmittel⁴⁴.

- 43 In Frankreich wurden 793 Millionen Euro für die Schiene und 21 Millionen Euro für die Straße bereitgestellt. In Spanien wurden 484 Millionen Euro für die Schiene und 52 Millionen Euro für die Straße bereitgestellt. In Deutschland wurden 798 Millionen Euro für die Schiene und 23 Millionen Euro für die Straße bereitgestellt. In den beiden anderen besuchten Mitgliedstaaten (Tschechische Republik und Polen) wurden nur sehr wenige Schienen- und Straßenverkehrsprojekte über das TEN-V-Programm kofinanziert.
- 44 Tschechische Republik: etwa 2,7 Milliarden Euro für die Schiene und 3,9 Milliarden Euro für die Straße; Deutschland: 0,75 Milliarden Euro für die Schiene und 2 Milliarden Euro für die Straße; Polen: 5,5 Milliarden Euro und 15,8 Milliarden Euro (ein von den polnischen Behörden im Juni 2011 eingereichter Antrag auf Umschichtung von Mitteln von Schienen- zu Straßenverkehrsinvestitionen wurde von der Kommission abgelehnt).

Abbildung 9

EU-Mittel (EFRE, Kohäsionsfonds und TEN-V) für Schiene und Straße im Zeitraum 2007-2013 (Millionen Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission, der INEA und einzelstaatlicher Behörden.

76

Zudem konnte für Verkehrsprojekte im Rahmen der Finanzierungsregelungen der Kohäsionspolitik ein Kofinanzierungssatz von bis zu 85 % in Anspruch genommen werden, während die Kofinanzierungssätze des TEN-V-Programms im Zeitraum 2007-2013, bei dem ein Hauptschwerpunkt auf dem Schienenverkehr lag, niedriger waren: bis zu 20 % für Bauprojekte, bis zu 30 % für grenzübergreifende Projekte und bis zu 50 % für Studien. Da Straßenverkehrsprojekte gewöhnlich aus dem Kohäsionsfonds/EFRE finanziert wurden, profitierten sie in der Regel von einem höheren Kofinanzierungssatz als Investitionen in Schieneninfrastruktur.

77

Diese Situation wird auch im Zeitraum 2014-2020 – mit der CEF (dem Nachfolgeprogramm von TEN-V), bei der Investitionen für den Eisenbahnverkehr im Mittelpunkt stehen⁴⁵, und den vorrangig für die Straße eingesetzten Mitteln der Kohäsionspolitik – tendenziell fortbestehen. Im Falle der fünf besuchten Mitgliedstaaten betrifft dies insbesondere die Tschechische Republik und Polen, wo sich die dem Schienenverkehr zugewiesenen Mittel der Kohäsionspolitik auf 1,8 Milliarden Euro bzw. 6,8 Milliarden Euro belaufen, während für den Straßenverkehr 2,9 Milliarden Euro bzw. 14,6 Milliarden Euro bereitgestellt werden. Damit kommen 62 % bzw. 47 % der Gesamtmittel dem Straßenverkehr zugute. Anders als die Tschechische Republik hat Polen den Betrag und den Anteil der Mittel, die für den Schienenverkehr im Vergleich zum Straßenverkehr bereitgestellt wurden, gegenüber dem Zeitraum 2007-2013 angehoben.

45 Vorläufige Zahlen der Kommission für die CEF: Tschechische Republik (Schiene 257 Millionen Euro und keine EU-Mittel für Straßen), Deutschland (Schiene 2,26 Milliarden Euro und Straße 41,3 Millionen Euro), Spanien (Schiene 731 Millionen Euro und Straße 41,0 Millionen Euro), Frankreich (Schiene 1,53 Milliarden Euro und Straße 41 Millionen Euro) und Polen (Schiene 1,52 Milliarden Euro und Straße 414 Millionen Euro).

Wenn EU-Mittel für den Schienenverkehr bereitgestellt wurden, zielten sie nicht speziell auf die Bedürfnisse des Schienengüterverkehrs ab

78

Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs sollte das Eisenbahnnetz an die Bedürfnisse des Güterverkehrssektors angepasst sein. Folgende Punkte sind allgemein anerkannt⁴⁶: Das Eisenbahnnetz sollte

- durch bessere grenzüberschreitende Verbindungen und verbesserte Interoperabilität im Eisenbahnverkehr leichte Grenzüberquerungen ermöglichen, da der Schienengüterverkehr auf Mittel- und Langstrecken wettbewerbsfähiger ist (was in Europa in der Regel die Beförderung von Gütern zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten impliziert);
- gute Verbindungen zu/von bedeutenden Güterverkehrserzeugern bieten und die Entwicklung multimodaler Logistikplattformen fördern, über die auch Verbindungen zu Binnen- und Seehäfen sowie Flughäfen hergestellt werden;
- Punktinfrastruktur und Einrichtungen auf der letzten Meile bereitstellen, mit denen der Eintritt/Austritt von Gütern in den/aus dem Eisenbahnverkehr erleichtert wird, und Schnittstellen mit anderen Verkehrsträgern bieten (vor allem zur Vereinfachung des kombinierten Verkehrs Schiene-Straße im Bedarfsfall);
- das Verkehren längerer Züge ermöglichen und so die Stückkosten pro Tonne befördertes Gut senken.

79

Der Hof stellte jedoch fest, dass die EU-Mittel, die in den fünf besuchten Mitgliedstaaten im Zeitraum 2007-2013 für Eisenbahninfrastrukturprojekte bereitgestellt wurden, vorrangig an den Bedürfnissen von Bahnreisenden orientiert waren (z. B. Hochgeschwindigkeitsstrecken, siehe **Kasten 8**) oder für Strecken mit gemischtem Verkehr und häufigerer Nutzung durch Personenzüge verwendet wurden. Eine gezielte Ausrichtung auf die Bedürfnisse des Schienengüterverkehrs fand nicht statt.

46 TEN-V-Leitlinien, EU-Richtlinien, Strategiepapiere der Kommission, Befragungen von Akteuren im Zuge der Prüfung.

Kasten 8

Beispiel für die Priorisierung von Hochgeschwindigkeitsstrecken: Spanien 2007-2013

In **Spanien** wurden rund 95 % der für die Schiene bereitgestellten Mittel aus dem Kohäsionsfonds und dem EFRE für Hochgeschwindigkeitsstrecken eingesetzt. Zwar waren einige der Hochgeschwindigkeitsbahnstrecken für den Personen- und den Güterverkehr vorgesehen, doch in der Praxis können Güter- und Personenzüge aufgrund ihrer technischen Merkmale nicht gleichzeitig auf parallelen Gleisen (in Gegenrichtung) verkehren. Infolgedessen sind die Hochgeschwindigkeitsbahnstrecken nun fast ausschließlich dem Personenverkehr vorbehalten, mit Ausnahme der Abschnitte Barcelona–Figueras–Perpignan.

80

Es wurde nur begrenzt in Zugverbindungen zu Häfen und grenzüberschreitenden Abschnitten, die für den Güterverkehr von größerer Bedeutung sind, investiert (siehe **Tabelle 4**). Besonders ausgeprägt ist dies im Fall des EFRE und des Kohäsionsfonds; das TEN-V-Programm war stärker auf grenzüberschreitende Abschnitte ausgerichtet. **Kasten 9** enthält Beispiele aus zwei Mitgliedstaaten.

Kasten 9

Probleme mit Bahnverbindungen zu Häfen: Polen und Frankreich

In **Polen** wurden erhebliche Probleme beim Zugang zum Hafen von Gdynia festgestellt, wo Güterzüge den Angaben von Schienengüterverkehrsbetreibern zufolge bis zu zehn Stunden halten müssen, bevor sie Zugang zum Hafen erhalten. Aus einem Bericht der Regulierungsstelle zum Kapazitätsbedarf geht hervor, dass die zur Beseitigung der diesbezüglichen Engpässe erforderlichen Investitionen im Zeitraum 2014-2020 getätigt werden sollen.

In **Frankreich** befindet sich das Eisenbahnnetz, das die Häfen mit dem Hinterland verbindet, allgemein in einem schlechten Zustand, in einigen Fällen mit sehr geringen Tür-zu-Tür-Geschwindigkeiten (z. B. 6 km/h zwischen dem großen Hafen von Le Havre und Paris laut einer Studie des Europäischen Parlaments⁴⁷). Im Jahr 2012 wurden in den sieben größten Häfen Frankreichs nur 11,5 % der Güter auf der Schiene befördert.

47 Studie des Europäischen Parlaments, *Freight on road: why EU shippers prefer truck to train* (Straßengüterverkehr: Warum Transportunternehmen in der EU die Straße der Schiene vorziehen), 2015.

Tabelle 4

Für grenzüberschreitende Bahnabschnitte und Bahnverbindungen zu Häfen bereitgestellte EU-Mittel im Zeitraum 2007-2013 (in Millionen Euro und in % der EU-Mittel für den Schienenverkehr)

	Grenzübergreifende Eisenbahnprojekte						Bahnverbindungen zu Häfen					
	EFRE / KF		TEN-V ¹		Insgesamt		EFRE / KF		TEN-V		Insgesamt	
	Euro	%	Euro	%	Euro	%	Euro	%	Euro	%	Euro	%
Frankreich	0	0 %	769	59 %	769	52 %	2,5	1 %	5,8	0,4 %	8,3	1 %
Spanien	0	0 %	456	94 %	456	10 %	0	0 %	1	0,2 %	1	0 %
Deutschland	24	4 % ²	299	37 %	323	21 %	123	16 %	5,5	0,7 %	129	8,3 %
Polen	35	1 %	0	0 %	35	1 %	1,1	0,1 %	0	0 %	1,1	0,1 %
Tschechische Republik	343	13 %	0,37	1 %	344	12 %	entfällt (keine Seehäfen)					

1 ERTMS nicht inbegriffen.

2 Unter alleiniger Berücksichtigung der 675,2 Millionen Euro aus dem Operationellen Programm „Verkehr“ (entspricht 90 % der in Deutschland für die Schiene bereitgestellten Mittel).

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der von den nationalen Behörden übermittelten Angaben.

Bemerkungen

81

Außerdem wurden im Zusammenhang mit der EU-Finanzierung – mit Ausnahme der TEN-V-Finanzierungen in Frankreich und Spanien (siehe **Tabelle 4**) – noch weitere Bedürfnisse des Schienengüterverkehrs in Sachen Infrastruktur nicht vorrangig berücksichtigt. Nachstehend sind einige Beispiele genannt.

- a) Der Sanierung und Verbesserung von Punktinfrastruktur und Einrichtungen auf der letzten Meile wurde kein Vorrang eingeräumt. Beispielsweise wurde in Polen ein Bahnhof an der Grenze zu Deutschland vollständig saniert, das einzige Entladegleis wurde jedoch aufgrund seines schlechten Zustands stillgelegt.
- b) Die Anpassung des Netzes an längere Züge wurde nicht vorrangig angegangen. Die zulässige Zughöchstlänge unterscheidet sich momentan in den einzelnen Mitgliedstaaten und sogar in demselben Schienengüterverkehrskorridor innerhalb eines Landes (siehe Ziffer 62 Buchstabe c).

82

Nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 muss für jeden Schienengüterverkehrskorridor ein Investitionsplan erarbeitet werden, um den spezifischen Bedarf an Investitionen in Schienengüterverkehrsinfrastruktur zu ermitteln. Für die sechs Schienengüterverkehrskorridore, die im November 2013 in Betrieb genommen wurden, lagen entsprechende Pläne zwar vor, aber eine Finanzierungszusage der betreffenden Mitgliedstaaten erfolgte nicht.

83

Schließlich überwacht die Kommission auch nicht, welcher Anteil der für Eisenbahninfrastrukturprojekte bereitgestellten EU-Mittel dafür eingesetzt wird, Projekte im Zusammenhang mit dem Güterverkehr, mit grenzüberschreitenden Abschnitten oder Abschnitten zur Anbindung von Häfen an das Schienennetz zu unterstützen. Dies erschwert es der Kommission sicherzustellen, dass die EU-Finanzmittel gezielt für die Bedürfnisse des Schienengüterverkehrssektors eingesetzt werden.

Die geprüften Eisenbahninfrastrukturprojekte erbrachten die erwarteten Outputs oder werden sie wahrscheinlich erbringen, aber allgemeine Verbesserungen der Leistung des Schienengüterverkehrs sind bisher nicht erreicht worden

84

Die Prüfung des Hofes umfasste auch eine Untersuchung von 18 Schieneninfrastrukturprojekten, die zumindest in gewissem Umfang dem Schienengüterverkehr zugutekommen sollten (siehe **Anhang III**). Der Hof stellte fest, dass die Gesamtausgaben in Übereinstimmung mit den Projektspezifikationen und ohne größere Änderungen im Umfang der Arbeiten (z. B. Anzahl der sanierten oder neu gebauten Streckenkilometer, installiertes Elektrifizierungssystem usw.) oder größere Kostenüberschreitungen erbracht wurden oder wahrscheinlich erbracht werden.

85

Im Hinblick auf die Leistung können die erwarteten Gesamtauswirkungen einzelner Projekte erst dann bestätigt werden, wenn die Arbeiten an der gesamten Bahnstrecke, auf die sich die Projekte beziehen, abgeschlossen sind. In einigen Fällen stellte der Hof jedoch Mängel bei der Koordinierung der Investitionen fest, was zu einem unsystematischen Vorgehen beim Ausbau des Netzes geführt hat. Besonders augenfällig war dies bei zwei Projekten entlang desselben Korridors, der Frankreich und Spanien verbindet (Korridor 4 Atlantik): Eine der Strecken wurde fast nie von Güterzügen befahren, und bei der anderen blieb das Verkehrsaufkommen weit hinter den Prognosen zurück. Eine Fallstudie in **Anhang VI** enthält nähere Informationen zu diesen beiden Projekten.

86

Einige Projekte zielten hauptsächlich auf eine Erhöhung der Geschwindigkeit von Güterzügen ab und führten letztlich zu Zeiteinsparungen von wenigen Minuten. Geringfügige Verbesserungen dieser Art trugen jedoch nicht zu einem Anstieg der beförderten Gütermenge bei. Tatsächlich ging die Gütermenge deutlich zurück. Dies weist auf eine geringe Kosteneffizienz der aus dem EU-Haushalt kofinanzierten Projekte hin (siehe **Kasten 10**).

Kasten 10

Beispiele für Projekte, mit denen Zeiteinsparungen, aber kein Anstieg des Güterverkehrs erzielt wurden: Tschechische Republik

In der Tschechischen Republik ging es bei zwei vom Hof geprüften Projekten um die Modernisierung von Eisenbahninfrastruktur für den gemischten Verkehr. Mit diesen Projekten konnten die Qualität der betreffenden Strecken verbessert und die Höchstgeschwindigkeit erhöht werden, was zu einer Verkürzung der Fahrtzeit von Güterzügen führte. Dennoch ging die Leistung (in Tonnen-km) des Schienengüterverkehrs zwischen 2007 (dem letzten Jahr vor Aufnahme der Arbeiten) und 2013 zurück.

Projekt 1: EU-Beteiligung von 36,1 Millionen Euro zur Einsparung von 5,5 Minuten auf einem Abschnitt von 39 km Länge. Trotzdem verringerte sich die auf der Schiene beförderte Gütermenge von 358 Millionen Tonnen-km im Jahr 2007 auf 159 Millionen Tonnen-km im Jahr 2013.

Projekt 2: EU-Beteiligung von 116,7 Millionen Euro zur Einsparung von 12 Minuten auf einem Abschnitt von 40 km Länge. Trotzdem verringerte sich die auf der Schiene beförderte Gütermenge von 224 Millionen Tonnen-km im Jahr 2007 auf 187 Millionen Tonnen-km im Jahr 2013.

87

Bei sechs Projekten gab es erhebliche Verzögerungen, was die Leistung der gesamten Bahnstrecke, auf der sie durchgeführt wurden, gefährdete (siehe **Kasten 11**).

Kasten 11

Beispiele für Verzögerungen bei der Durchführung von Projekten: Polen und Spanien

In **Polen** sind bei vier für die Prüfung ausgewählten Projekten erhebliche Verzögerungen aufgetreten, sodass sie wahrscheinlich vor Ablauf des Förderzeitraums nicht mehr fertiggestellt werden (die nationalen Behörden haben bestätigt, dass eines der Projekte in den Zeitraum 2014-2020 übernommen wird). Diese Verzögerungen waren in erster Linie auf mangelnde Verwaltungskapazität aufseiten des Infrastrukturbetreibers zurückzuführen.

In **Spanien** werden zwei Projekte voraussichtlich mit einer Verzögerung von etwa drei Jahren fertiggestellt. In beiden Fällen betreffen die Projekte die erste Phase eines Streckenneubaus. Sie umfassen den Bau des Gleisbetts, das für die anschließende Verlegung der Gleise benötigt wird, sowie den Bau des Kommunikations- und des Signalgebungssystems und der Elektrifizierung. Infolgedessen hat sich die Inbetriebnahme der gesamten Strecke, auf der diese Einzelprojekte durchgeführt werden, verzögert.

88

Schließlich wurden, obwohl die Bahnstrecken für den gemischten Verkehr ausgelegt waren, in den Projektanträgen zu acht der 18 ausgewählten Eisenbahninfrastrukturprojekte keine quantifizierten Zielvorgaben für den Güterverkehr festgelegt. Dieses Fehlen quantifizierter Zielvorgaben im Hinblick auf die Anzahl an Güterzügen, die beförderte Gütermenge oder die Zeiteinsparungen wurde besonders im Fall von Spanien und Polen festgestellt, wo in keinem der geprüften Projektanträge quantifizierte Zielvorgaben für den Güterverkehr enthalten waren⁴⁸. Prognosen zum Fahrgastaufkommen hingegen wurden im Allgemeinen in die Projektanträge aufgenommen.

89

Diese Situation macht es schwieriger, die Projekte nach ihrer Dringlichkeit für den Güterverkehr zu beurteilen und die Projekte mit dem höchsten Zusatznutzen auszuwählen. Der Hof stellte jedoch fest, dass jedes dieser Projekte zwischen 2008 und 2013 einzeln von der Kommission genehmigt wurde, so wie es für Großprojekte im Rahmen des EFRE/des Kohäsionsfonds und für alle TEN-V-Projekte vorgeschrieben ist (siehe **Anhang III**).

48 Im Falle Spaniens mit der Ausnahme des internationalen Abschnitts Perpignan–Figueras, der zusammen mit französischen Behörden umgesetzt wurde.

Die schlechte Instandhaltung des Schienennetzes beeinträchtigt die Nachhaltigkeit und die Leistungsfähigkeit EU-finanzierter Infrastruktur

90

Zur Bereitstellung hochwertiger Dienste für Eisenbahnverkehrsunternehmen und allgemeiner für Verlader sowie zur Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs muss das Eisenbahnnetz vom Infrastrukturbetreiber nicht nur saniert und modernisiert, sondern auch regelmäßig instand gehalten werden, damit der spezifische Bedarf des Schienengüterverkehrs gedeckt ist (siehe Ziffer 76).

91

Trotz der Geschäftsplanung und der Leitstrategien für den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, die von den Infrastrukturbetreibern festzulegen sind⁴⁹, sind es jedoch häufiger die Bahnstrecken mit höherem Güterverkehrs- und geringem Personenverkehrsaufkommen, die stillgelegt werden oder Geschwindigkeitsbegrenzungen unterliegen (siehe **Kasten 12**). Dies wirkt sich im Hinblick auf die beförderte Gütermenge auch auf die Leistung des übrigen Eisenbahnnetzes aus, einschließlich der Abschnitte, die potenziell von EU-Mitteln hätten profitieren können, da die Möglichkeit eingeschränkt wird, Güter von ihrem Herstellungsort zu den Verbrauchszentren zu befördern.

49 Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen Europäischen Eisenbahnraums (Neufassung) (ABl. L 343 vom 14.12.2012, S. 32).

Kasten 12

Schlechte Instandhaltung von vorrangig von Güterzügen befahrenen Bahnstrecken: Frankreich

In **Frankreich** wird der Schienengüterverkehr dadurch beeinträchtigt, dass vorrangig von Güterzügen befahrene Bahnstrecken schlecht instand gehalten werden (etwa 76 % der Strecken ohne Personenverkehr unterliegen vorübergehenden Geschwindigkeitsbeschränkungen) und eine beträchtliche Anzahl an Nebenstrecken stillgelegt wurde, obwohl sie für Güterzüge weiterhin wichtig sind, da sie die Güterbeförderung vom Herstellungsort zu den Verbrauchsorten ermöglichen.

92

Dass Infrastrukturbetreiber der Instandhaltung von Bahnstrecken, die häufiger von Güterzügen befahren werden, keine Priorität einräumen, ist ein Ergebnis der Vorrangbehandlung von Personenstrecken, die politisch sensibler sind, und in einigen Fällen auch der niedrigen Gewinne, die im Schienengüterverkehr erwirtschaftet werden. Die Analyse des Hofes ergab für die fünf besuchten Mitgliedstaaten, dass in den beiden Ländern mit dem niedrigsten Verkehrsträgeranteil der Schiene im Güterverkehr – Spanien und Frankreich – auch die Einnahmen aus den von Schienengüterverkehrsbetreibern gezahlten Zugangsentgelten sehr niedrig waren.

93

Angesichts einer schwierigen intermodalen Wettbewerbssituation muss berücksichtigt werden, ob der Güterverkehrssektor fähig ist, Zugangsentgelte zu zahlen. Wenn sich aus einer Analyse des Güterverkehrssektors ergibt, dass dieses Marktsegment keine höheren Entgelte aufbringen kann (d. h. Entgelte zusätzlich zu den Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen), würde Artikel 32 Absatz 1 der Richtlinie 2012/34/EU die Erhebung höherer Entgelte (d. h. Aufschläge) durch den Infrastrukturbetreiber sogar verbieten. Bei der Prüfung des Hofes wurde festgestellt, dass durch niedrige Zugangsentgelte kein Anreiz für Infrastrukturbetreiber geschaffen wurde, in die Sanierung und Instandhaltung von Bahnstrecken zu investieren (siehe **Kasten 13**).

Kasten 13

Beispiele für niedrige Einnahmen der Infrastrukturbetreiber aus dem Schienengüterverkehr: Frankreich und Spanien

In **Frankreich** sind Investitionen in die Schienengüterverkehrsinfrastruktur für den Infrastrukturbetreiber aufgrund ihrer geringen Rentabilität nicht attraktiv. Auf den Güterverkehr entfallen 15 % des gesamten Schienenverkehrs, aber nur 3 % der vom Infrastrukturbetreiber erhobenen Gebühren und 7 % seiner Einnahmen, worin die vom Staat gezahlten Ausgleichszahlungen für den Güterverkehr bereits enthalten sind. Diese Situation kann teilweise erklären, warum in Frankreich Investitionen für den Ausbau des Schienenpersonenverkehrs gegenüber dem Schienengüterverkehr Priorität genießen.

In **Spanien** beliefen sich die Einnahmen aus den für Güterzüge erhobenen Zugangsentgelten im Jahr 2013 auf 3,8 Millionen Euro, was einem Anteil von weniger als 1 % der Gesamteinnahmen aus Zugangsentgelten (einschließlich der von Eisenbahnverkehrsunternehmen für den Personenverkehr entrichteten Zugangsentgelte) entspricht.

94

Insgesamt gelangte der Hof zu dem Schluss, dass die Bemühungen der EU um Ausweitung des Schienengüterverkehrs nicht wirksam gewesen sind. Dem Schienengüterverkehr in der EU ist es während der letzten 15 Jahre nicht gelungen, sich im Wettbewerb gegenüber dem Straßenverkehr angemessen zu behaupten. Verlader zeigen bei der Güterbeförderung eine klare Präferenz für die Straße gegenüber der Schiene. Infolgedessen und ungeachtet der EU-Politikziele zur Verlagerung von Gütern von der Straße auf die Schiene ist die Leistung des Schienengüterverkehrs in der EU im Hinblick auf die Beförderungsmenge und den Verkehrsträgeranteil noch immer unbefriedigend, auch wenn es einigen Mitgliedstaaten gelungen ist, ihre Leistung zu verbessern. Die in diesem Bericht festgestellten strategischen und regulatorischen Probleme sind solcher Art, dass, wenn sie nicht angegangen werden, zusätzliche Finanzmittel für die Eisenbahninfrastruktur allein nicht ausreichen, um die aufgezeigten Schwierigkeiten zu beheben und die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs zu stärken.

Die Leistung des Schienengüterverkehrs in der EU ist nicht zufriedenstellend

95

In den besuchten Mitgliedstaaten sind die Beförderungsmenge und der Verkehrsträgeranteil der Schiene im Güterverkehr allgemein rückläufig. Dies gefährdet die Verwirklichung der von der Kommission in ihrem Weißbuch 2011 festgelegten Ziele. Der allgemeine Abwärtstrend in den besuchten Mitgliedstaaten ist Ausdruck verschiedener Probleme, denen der Schienengüterverkehr in der EU gegenübersteht: Mangel an Wettbewerb auf dem Markt, Verfahren im Schienenverkehrsmanagement, die nicht an die Bedürfnisse des Schienengüterverkehrs angepasst sind, geringe Geschwindigkeit von Güterzügen, administrative und technische Sachzwänge und veraltete Infrastruktur (siehe Ziffern 19-29).

Die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Schienengüterverkehrs wird noch immer durch viele strategische und regulatorische Faktoren behindert

96

Verlader entscheiden sich für eine Beförderungsart anhand betriebswirtschaftlicher Kriterien und nicht mit Blick auf die politischen Schwerpunkte der EU. Zur Verlagerung von Gütern von der Straße auf die Schiene ist es deshalb unerlässlich, den Schienengüterverkehr in der EU so wettbewerbsfähig wie möglich zu machen. Seine Wettbewerbsfähigkeit wird jedoch noch immer durch viele strategische und regulatorische Faktoren behindert.

- a) Die Marktliberalisierung in den Mitgliedstaaten ist unterschiedlich weit fortgeschritten: Nicht immer sind die Regulierungsstellen in ausreichendem Maße befähigt, die faire und nicht diskriminierende Behandlung neuer Marktteilnehmer sicherzustellen. Bestimmte Praktiken, die im Zusammenhang mit Eisenbahndiensten beobachtet wurden, beeinträchtigen den Wettbewerb im Hinblick auf den Zugang zu Terminals und anderen Einrichtungen, die Zuweisung von Zugrassen, die Verfügbarkeit und Wartung von rollendem Material usw. Darüber hinaus unterliegt der Markt einem Prozess der Konsolidierung, was den Spielraum für wirksamen Wettbewerb einschränkt (siehe Ziffern 37-43).

- b) Die Verfahren im Schienenverkehrsmanagement (vor allem die Zuweisung von Kapazität und die Steuerung des Umlaufs von Zügen) sind nicht an die spezifischen Bedürfnisse des Schienengüterverkehrssektors angepasst, sogar innerhalb derselben Schienengüterverkehrskorridore (siehe Ziffern 44-57). Zudem führt das Fortbestehen administrativer und technischer Sachzwänge zu einem Anstieg der Kosten und Komplexität der Güterbeförderung auf der Schiene (siehe Ziffern 58-63).
- c) Die mangelnde Transparenz im Hinblick auf die Leistung des Schienengüterverkehrssektors regt keine Verbesserungen im Kundendienst für die Nutzer der Eisenbahninfrastruktur (Schienengüterverkehrsbetreiber und Verloader) an (siehe Ziffern 64-67).
- d) Die verschiedenen Verkehrsträger unterliegen unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen: Der Schienengüterverkehr ist gegenüber der Straße bezüglich der Kosten für den Infrastrukturzugang benachteiligt (siehe Ziffern 68-73).

97

Allgemein empfiehlt der Hof, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten die strategischen und regulatorischen Rahmenbedingungen für die Güterbeförderung auf der Schiene verbessern. Zu diesem Zweck sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten die folgenden Maßnahmen ergreifen.

Empfehlung 1 – Liberalisierung des Schienengüterverkehrsmarkts

Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die nationalen Regulierungsstellen die Befugnisse, die Unabhängigkeit und die Mittel erhalten und effektiv nutzen können, die zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben erforderlich sind, darunter insbesondere und in Zusammenarbeit mit den Wettbewerbsbehörden das Vorgehen gegen wettbewerbswidrige Praktiken der Infrastrukturbetreiber und etablierten Eisenbahnverkehrsunternehmen.

Empfehlung 2 – Verkehrsmanagementverfahren

- a) Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten vor allem in den Schienengüterverkehrskorridoren eine Anpassung der von den Infrastrukturbetreibern angewandten Regelungen für das Verkehrsmanagement an die spezifischen Bedürfnisse des Schienengüterverkehrs in die Wege leiten. Dies betrifft zum Beispiel die Zeitplanung für die Trassenzuweisung und die Anzahl und Qualität der angebotenen Trassen.
- b) Die Kommission sollte innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs die Vereinheitlichung der Vorschriften und Verfahren für die verschiedenen Schienengüterverkehrskorridore in die Wege leiten, um dadurch die Betriebsabläufe im Schienengüterverkehr in Europa zu vereinfachen, und sich mit der Frage befassen, wie sich ein kohärenter Ansatz bei der Trassenzuweisung für das gesamte Schienennetz am besten bewerkstelligen lässt.

Empfehlung 3 – Administrative und technische Sachzwänge

- a) Die Kommission sollte gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Verfahren für die Fahrzeugzulassung und die Ausstellung von Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen vereinfachen und vereinheitlichen. Hilfreich wären diesbezüglich eine schnelle Billigung des vierten Eisenbahnpakets (mit dem die Rolle der Europäischen Eisenbahnagentur gestärkt werden soll) durch das Parlament und den Rat und seine ordnungsgemäße Umsetzung.
- b) Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten auch die Möglichkeit prüfen, die sprachlichen Anforderungen an Triebfahrzeugführer schrittweise zu vereinfachen, um den Schienengüterverkehr auf Mittel- und Langstrecken in der EU einfacher und wettbewerbsfähiger zu machen.

Empfehlung 4 – Überwachung und Transparenz der Leistung des Schienengüterverkehrssektors

- a) Die Kommission sollte die Fortschritte bei der Verwirklichung der im Weißbuch Verkehr von 2011 festgelegten Ziele zur Verlagerung von Gütern von der Straße auf die Schiene regelmäßig überwachen. Angesichts der langen Planungszeiträume im Eisenbahnsektor (der Planungshorizont reicht bis 2050) sollten in künftigen Grundsatzdokumenten Zwischenziele gesetzt werden.
- b) Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten den Grad der Zufriedenheit von Schienengüterverkehrsbetreibern, Verladern und anderen Nutzern des gesamten Eisenbahnnetzes bewerten und auf diese Weise hochwertige Dienste für die Nutzer des Eisenbahnnetzes fördern.
- c) Die Kommission sollte alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit sich die Mitgliedstaaten aktiv am System für die Überwachung des Schienenverkehrsmarkts (RMMS) beteiligen. Zudem sollte sie den Anstoß dafür geben, dass die Überwachung der Qualität und der Leistung in allen Schienengüterverkehrskorridoren vereinheitlicht wird.

Empfehlung 5 – Fairer Wettbewerb zwischen verschiedenen Verkehrsträgern

Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten gleiche Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Verkehrsarten fördern, indem sie zusätzliche Regulierungsmaßnahmen und/oder andere Maßnahmen einführen, mit denen der Schienengüterverkehr im Bedarfsfall unterstützt werden kann. Im Hinblick auf die Kosten für den Infrastrukturzugang sollten externe Effekte der einzelnen Verkehrsarten wie Umweltauswirkungen, Staus/Überlastung oder Unfallrate berücksichtigt werden.

Die EU-Finanzmittel sollten gezielter auf die Infrastrukturbedürfnisse des Schienengüterverkehrs ausgerichtet werden

98

Über die Verbesserung der regulatorischen und strategischen Rahmenbedingungen hinaus ist für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs ein Eisenbahnnetz erforderlich, das an die spezifischen Bedürfnisse des Schienengüterverkehrs angepasst ist, was auch den bestmöglichen Einsatz der verfügbaren Finanzmittel einschließt.

99

Die Prüfung des Hofes hat in diesem Zusammenhang ergeben, dass die EU-Finanzmittel gezielter auf die Infrastrukturbedürfnisse des Schienengüterverkehrs ausgerichtet werden sollten.

- a) Die Zuweisung von EU-Mitteln war nicht immer auf die EU-Politikziele zur Verlagerung von Gütern von der Straße auf die Schiene abgestimmt, da in drei der fünf besuchten Mitgliedstaaten im Zeitraum 2007-2013 insgesamt mehr EU-Mittel für den Straßenverkehr als für den Schienenverkehr bereitgestellt wurden. Dies trifft in besonderem Maße auf die Finanzierung aus dem Kohäsionsfonds und aus dem EFRE zu (siehe Ziffern 74-77).
- b) Wenn EU-Mittel für den Schienenverkehr bereitgestellt wurden, zielten sie insgesamt nicht auf die speziellen Bedürfnisse des Schienengüterverkehrs in den fünf besuchten Mitgliedstaaten ab. Es wurden nur wenige Investitionen mit dem Ziel getätigt, die Grenzüberquerung zu vereinfachen, gute Verbindungen zu wichtigen Güterverkehrserzeugern zu schaffen, den Betrieb längerer Züge zu ermöglichen, Punktinfrastruktur und Einrichtungen auf der letzten Meile bereitzustellen und so die Beförderung von Gütern zu den Endabnehmern zu erleichtern oder den kombinierten Verkehr Schiene-Straße im Bedarfsfall zu ermöglichen (siehe Ziffern 78-83).
- c) Insgesamt erbrachten die geprüften kofinanzierten Schieneninfrastrukturprojekte die erwarteten Outputs, haben aber allgemein noch nicht dazu geführt, dass die Leistung des Schienengüterverkehrs – ausgedrückt in Tonnen an auf der Schiene beförderten Gütern – angestiegen ist (siehe Ziffern 84-89).
- d) Zur Bereitstellung hochwertiger Dienste für Eisenbahnverkehrsunternehmen und allgemeiner für Verlader muss das Schienennetz regelmäßig instand gehalten werden. Stilllegungen und schlechte Instandhaltung von Teilen des Schienennetzes, in der Regel auf häufiger von Güterzügen befahrenen Strecken, wirken sich auf die Leistung des übrigen Netzes aus (darunter Abschnitte, die potenziell von EU-Mitteln hätten profitieren können), da sie eine Beförderung der Güter möglichst nah vom Herstellungsort zu ihrem Bestimmungsort erschweren (siehe Ziffern 90-93).

100

Der Hof empfiehlt, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten die verfügbaren EU-Mittel besser einsetzen.

Empfehlung 6 – Kohärentes Vorgehen im Hinblick auf politische Ziele und Mittelzuweisung

- a) Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten die verfügbaren EU-Finanzmittel für Verkehrsinfrastruktur im Einklang mit den verkehrspolitischen Zielen der EU bereitstellen, um das Schienengüterverkehrssystem nachhaltiger, wettbewerbsfähiger und effizienter zu machen. Insbesondere sollten die EU-Mittel vorrangig für Engpässe und fehlende Verbindungen, wie die Schienenanbindung von Häfen und Grenzgebieten, und auch für andere Maßnahmen mit potenziell großen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs eingesetzt werden, wie etwa die Sanierung von Punktinfrastruktur und Einrichtungen auf der letzten Meile.
- b) Die Kommission sollte dann überwachen, welcher Teil der EU-Finanzmittel tatsächlich in Schienengüterverkehrsprojekte (oder Projekte, die auch dem Schienengüterverkehr zugutekommen) investiert wird.

Empfehlung 7 – Auswahl, Planung und Verwaltung von Projekten

- a) Die Mitgliedstaaten sollten zusammen mit der Kommission die Koordinierung der Investitionen in den Schienenverkehr mit dem Ziel verbessern, ihre Wirksamkeit zu optimieren und ein unsystematisches Vorgehen beim Ausbau des Eisenbahnnetzes zu vermeiden. In diesem Zusammenhang sollte der Finanzierung von Investitionen in Schienengüterverkehrskorridoren Vorrang eingeräumt werden.
- b) Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten Projekte auf ihre Eignung prüfen, die Leistung und Nachhaltigkeit des Schienengüterverkehrs zu verbessern. Quantifizierte Zielvorgaben für den Güterverkehr (z. B. Beförderungsmenge, Anzahl der Güterzüge, durchschnittliche kommerzielle Geschwindigkeit von Güterzügen und Zusammenhang zwischen dieser Geschwindigkeit und der Erhöhung der bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit usw.) sollten systematisch in die Projektanträge einbezogen werden.

Empfehlung 8 – Instandhaltung des Eisenbahnnetzes

Die Mitgliedstaaten sollten im Rahmen der Geschäftsplanung und der Leitstrategien für den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, die von den Infrastrukturbetreibern festzulegen sind, besonders in den Schienengüterverkehrskorridoren die ordnungsgemäße Instandhaltung des Eisenbahnnetzes (einschließlich der Einrichtungen auf der letzten Meile) sicherstellen. Die Kommission sollte die Umsetzung dieser Strategien durch die Mitgliedstaaten überprüfen.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Herrn Henri GRETHEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 24. Februar 2016 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Den Eisenbahnpaketen zugrunde liegende Rechtsakte

Eisenbahnpaket	Rechtsakt
<p>Erstes Eisenbahnpaket (angenommen im Februar 2001)</p>	<p>Richtlinie 2001/12/EG vom 26. Februar 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft Richtlinie 2001/13/EG vom 26. Februar 2001 zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen Richtlinie 2001/14/EG vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung</p>
<p>Zweites Eisenbahnpaket (angenommen im April 2004)</p>	<p>Richtlinie 2004/49/EG vom 29. April 2004 über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung Richtlinie 2004/50/EG vom 29. April 2004 zur Änderung der Richtlinie 96/48/EG des Rates über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems und der Richtlinie 2001/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems Richtlinie 2004/51/EG vom 29. April 2004 zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft Verordnung (EG) Nr. 881/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Errichtung einer Europäischen Eisenbahngentur</p>
<p>Drittes Eisenbahnpaket (angenommen im Oktober 2007)</p>	<p>Richtlinie 2007/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft sowie der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur Richtlinie 2007/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern, die Lokomotiven und Züge im Eisenbahnsystem in der Gemeinschaft führen Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr Verordnung (EG) Nr. 1372/2007 vom 23. Oktober 2007 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 577/98 des Rates zur Durchführung einer Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte in der Gemeinschaft</p>
<p>Neufassung des ersten Eisenbahnpakets</p>	<p>Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen Europäischen Eisenbahnraums (Neufassung)</p>
<p>Viertes Eisenbahnpaket</p>	<p>Der Vorschlag der Kommission vom Januar 2013 ist noch nicht vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen worden. Im Oktober 2015 wurde eine Einigung zu der technischen Säule erzielt, während die Säule der Leitungsstrukturen und der Marktöffnung noch zur Diskussion steht.</p>

Für den Schienenverkehr bereitgestellte EU-Mittel nach Mitgliedstaat im Zeitraum 2007-2013 (in Euro)

Mitgliedstaat	EFRE / KF (zum 21.11.2013)	TEN-V (zum 1.12.2013)	Insgesamt 2007-2013
Belgien	0	38 368 723	38 368 723
Bulgarien	312 000 000	1 550 000	313 550 000
Tschechische Republik	2 757 734 752	75 418 778	2 833 153 530
Dänemark	0	102 425 000	102 425 000
Deutschland	769 493 444	566 166 086	1 335 659 530
Estland	185 307 991	14 528 479	199 836 470
Irland	16 750 000	10 724 000	27 474 000
Griechenland	761 942 391	34 258 192	796 200 583
Spanien	4 045 448 445	302 881 069	4 348 329 514
Frankreich	203 128 796	442 229 850	645 358 646
Kroatien	221 634 478	0	221 634 478
Italien	2 275 968 478	250 233 670	2 526 202 148
Zypern	0	0	0
Lettland	256 300 000	17 504 744	273 804 744
Litauen	580 370 413	61 773 402	642 143 815
Luxemburg	0	8 335 754	8 335 754
Ungarn	1 720 106 773	14 250 000	1 734 356 773
Malta	0	0	0
Niederlande	423 500	66 411 325	66 834 825
Österreich	0	293 227 541	293 227 541
Polen	5 557 540 807	30 377 657	5 587 918 464
Portugal	363 160 743	86 019 797	449 180 540
Rumänien	1 784 367 036	0	1 784 367 036
Slowenien	449 567 581	77 369 000	526 936 581
Slowakei	1 093 086 960	50 425 000	1 143 511 960
Finnland	10 198 058	81 865 000	92 063 058
Schweden	11 605 373	210 898 000	222 503 373
Vereinigtes Königreich	86 863 617	75 339 333	162 202 950
Grenzübergreifend	79 971 793	1 496 471 548	1 576 443 341
EU	23 542 971 429	4 409 051 948	27 952 023 377

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben in Datenbanken der Kommission.

Liste der vom Hof geprüften Projekte

MS	Code	Bezeichnung	EU-Finanzierungsquelle	EU-Beteiligung (in Euro)	Entscheidung der Kommission	Kofinanzierungssatz	Gesamtkosten (in Euro)
CZ	2010CZ161PR012	Optimierung der Eisenbahnstrecke Horní Dvořiště/Staatsgrenze – České Budějovice	Kohäsionsfonds	36 062 780	21.12.2011	85 %	50 646 773
CZ	2008CZ161PR015	Optimierung der Strecke Planá u M. L.–Cheb (ohne Bahnhöfe)	Kohäsionsfonds	116 710 460	13.9.2010	85 %	159 695 770
CZ	2009CZ161PR010	Elektrifizierung des Gleisabschnitts Zábřeh–Šumperk	Kohäsionsfonds	46 458 142	19.9.2011	85 %	56 615 535
CZ	2008CZ161PR005	Sanierung des Eisenbahnknotens Břeclav, 1. Bauabschnitt	Kohäsionsfonds	70 303 930	5.12.2011	85 %	98 242 674
DE	2011-DE-161PR005	Elektrifizierung der Eisenbahnstrecke Reichenbach–Landesgrenze Sachsen-Bayern (Modul 1)	EFRE	25 700 000	21.2.2012	65 %	60 000 000
DE	2012-DE-161PR001	Elektrifizierung der Eisenbahnstrecke Reichenbach–Landesgrenze Sachsen-Bayern (Modul 2)	EFRE	22 000 000	20.7.2012	65 %	56 000 000
DE	2009-DE-161PR010	Ausbau der Eisenbahnstrecke Rostock–Berlin (Modul 1)	EFRE	39 800 000	19.4.2011	65 %	60 800 000
DE	2012-DE-161PR006	Ausbau der Eisenbahnstrecke Rostock–Berlin (Modul 2)	EFRE	39 800 000	5.2.2013	65 %	60 800 000
DE	2007-DE-01050-P	Neubau der Eisenbahnstrecke Erfurt–Leipzig/Halle, Abschnitt Erfurt–Halle	TEN-V	48 850 000	5.12.2008	6,42 %	762 000 000
ES	2008ES161PR001	Hochgeschwindigkeitsstrecke Madrid–León–Asturias. Abschnitt: Variante de Pajares. Unterabschnitte: La Robla–Túneles de Pajares y Túneles de Pajares–Sotiello–Campomanes–Pola de Lena (Phase I)	Kohäsionsfonds	253 953 331	27.10.2009	80 %	377 547 173
ES	2009ES162PR012	Hochgeschwindigkeitsstrecke Madrid–Castilla–La Mancha–Comunidad Valenciana–Región de Murcia. Abschnitt: Elche–Murcia Plataforma (Phase I)	EFRE	131 300 576	8.4.2010	80 %	203 125 891
ES	2008-ES-92512-P	Ausbau der Strecke Barcelona–Frankreich und Zugang für die Nutzung einer internationalen Spurweite	TEN-V	6 150 000	4.5.2009	9,99 %	61 542 534

MS	Code	Bezeichnung	EU-Finanzierungsquelle	EU-Beteiligung (in Euro)	Entscheidung der Kommission	Kofinanzierungssatz	Gesamtkosten (in Euro)
ES	2009-ES-92516-P	Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke Paris–Madrid: Abschnitt Mondragón–Elorrio	TEN-V	5 225 400	6.9.2010	10 %	52 254 000
FR und ES	2007-EU-03110-P	Bauarbeiten an einer Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke im Abschnitt Perpignan–Figueras	TEN-V	69 750 000	3.12.2008	25 %	279 000 000
PL	2011PL1661PR001	Modernisierung der Eisenbahnstrecke E30/C-E30 Kraków–Rzeszów, Phase III	Kohäsionsfonds	559 949 536	19.11.2012	85 %	989 501 956
PL	2013PL161PR017	Modernisierung der Eisenbahnstrecke E 75 Rail Baltica, Warschau–Białystok–litauische Grenze, Phase I, Abschnitt Warschau–Rembertów–Zielonka–Tłuszcz (Sadowne)	Kohäsionsfonds	220 382 666	26.11.2013	85 %	444 209 017
PL	2012PL161PR058	Modernisierung der Eisenbahnstrecke E 20/C-E 20, Abschnitt Siedlce–Terespol, Phase II	Kohäsionsfonds	106 688 713	27.9.2013	85 %	162 833 314
PL	2010PL161PR005	Modernisierung der Eisenbahnstrecke E 65/C-E 65 Warschau–Danzig, Abschnitt LCS Ciechanów	Kohäsionsfonds	207 251 518	24.3.2011	85 %	367 901 203

Hinweis: Für die Tschechische Republik und Polen wurden die Beträge in Euro anhand von Angaben in Datenbanken der Kommission oder des letzten bekannten Wechselkurses bestimmt.

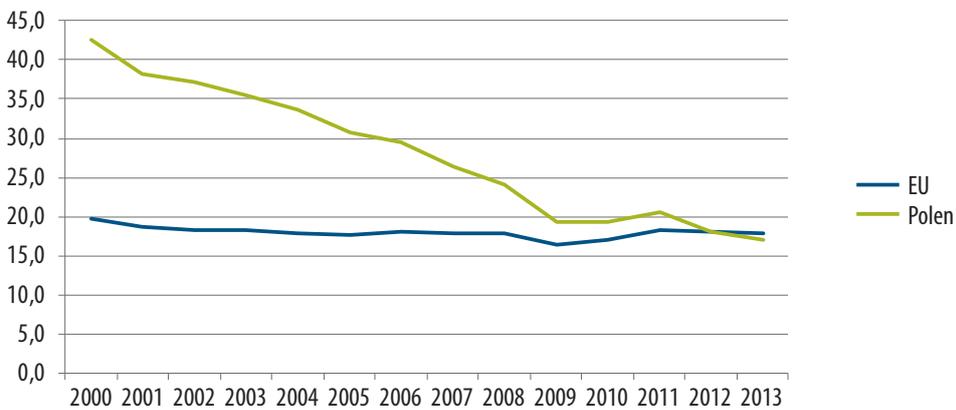
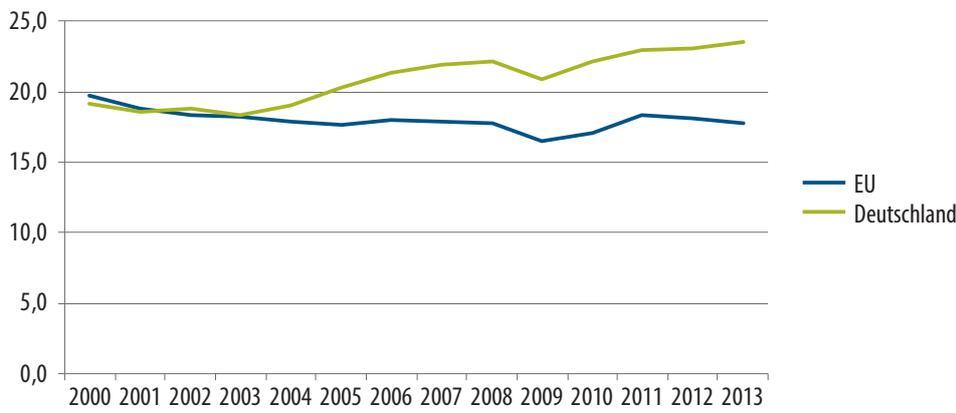
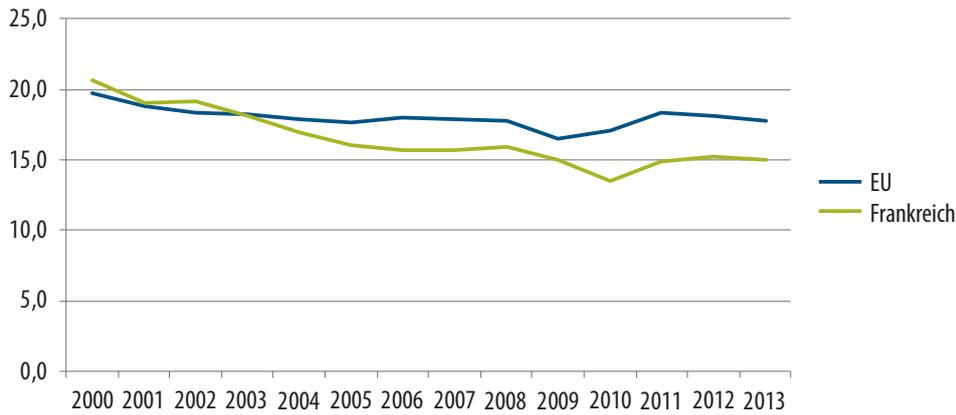
Schienengüterverkehr als Anteil am gesamten Binnengüterverkehr

GEO/TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU	19,7	18,8	18,3	18,2	17,9	17,7	18	17,9	17,8	16,5	17,1	18,3	18,1	17,8
Belgien	11,6	10,4	10,7	11	12	13,4	15,4	15,3	15,9	12,8	14,5	15,2	15	15,1
Bulgarien	45,2	36,7	33,1	34,3	29,2	25,4	27,1	25,1	20,5	11,9	10,7	11,4	8,9	9,1
Tschechische Republik	31,9	30,1	26,6	25,4	24,7	25,5	23,8	25,3	23,3	22,1	21	20,7	21,8	20,3
Dänemark	7,9	8,2	7,9	7,9	9,1	7,8	8,2	7,8	8,7	9,2	13	14	12	13,2
Deutschland	19,2	18,6	18,8	18,4	19	20,3	21,4	21,9	22,2	20,9	22,2	23	23,1	23,5
Estland	62,7	68,8	69,7	70,9	67,3	64,6	65,3	56,8	44,7	52,7	54,2	51,5	47	44,1
Irland	3,8	4	2,9	2,5	2,3	1,7	1,2	0,7	0,6	0,7	0,8	1	0,9	1,1
Griechenland	2,1	1,9	1,6	2,3	1,6	2,5	1,9	2,9	2,7	1,9	2	1,7	1,3	1,2
Spanien	7,2	6,8	5,9	5,7	5,3	4,7	4,6	4,2	4,3	3,6	4,1	4,4	4,5	4,6
Frankreich	20,6	19	19,1	18,1	17	16	15,7	15,7	15,9	15	13,5	14,9	15,2	15
Kroatien	k,A,	21,2	21,1	21,5	20,4	23,1	24,3	25,2	21,8	20,6	21,2	20,2	19,8	17,4
Italien	11	10,6	9,6	10,4	10,1	9,7	11,4	12,3	11,7	9,6	9,6	12,2	14	13
Lettland	73,5	72,6	70,8	72,5	71,6	70,2	61	58,1	61,3	69,8	61,9	63,8	64,2	60,4
Litauen	53,4	48,3	47,7	50	48,7	43,9	41,6	41,5	41,9	40,1	40,9	41,2	37,7	33,6
Luxemburg	7,9	6,5	5,6	5	5,3	4,1	4,6	5,5	2,9	2,3	3,4	3,1	2,7	2,4
Ungarn	28,8	28,3	28,6	27,9	28	25	23,9	20,9	20,6	17,1	19,6	20	20,5	20,5
Niederlande	3,7	3,4	3,3	3,8	4,2	4,4	4,8	5,5	5,4	4,9	4,6	5	5,1	4,9
Österreich	30,6	29,6	29,3	28,7	31,4	32,8	33,8	34,8	37,4	36,4	39	39,9	40,8	42,1
Polen	42,5	38,2	37,2	35,5	33,7	30,8	29,4	26,4	24	19,4	19,4	20,5	18	17
Portugal	7,6	6,7	6,9	7	5,3	5,4	5,1	5,3	6,1	5,7	6,1	6	6,8	5,9
Rumänien	49,1	43,1	34,4	30,4	27,8	21,7	19,4	18,9	19	19,4	23,5	28	24,2	21,9
Slowenien	28,1	27	30	30	25,9	22,7	21,8	20,8	17,8	16	17,7	18,6	17,9	19,3
Slowakei	41,7	42,4	40,9	37,5	34,3	29,5	30,9	25,5	23,4	19,6	22	20,9	19,8	21,4
Finnland	24	24,4	23,2	24,5	23,8	23,3	27,1	25,9	25,7	24,1	24,8	25,8	26,6	27,8
Schweden	35,3	35,7	34,4	35,5	36,1	36	35,8	36,4	35,1	36,8	39,3	38,2	39,7	38,2
Vereinigtes Königreich	9,8	10,6	10,2	10,1	12,2	11,7	11,7	11,1	11,6	12,1	11,2	12	11,9	13,2

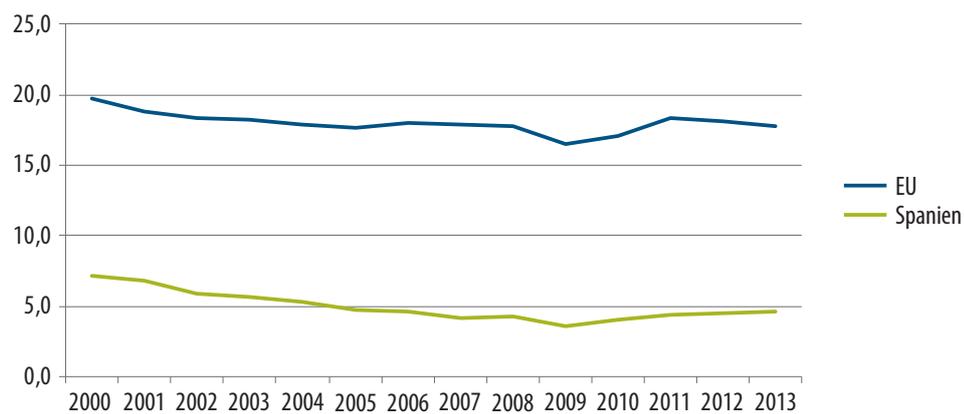
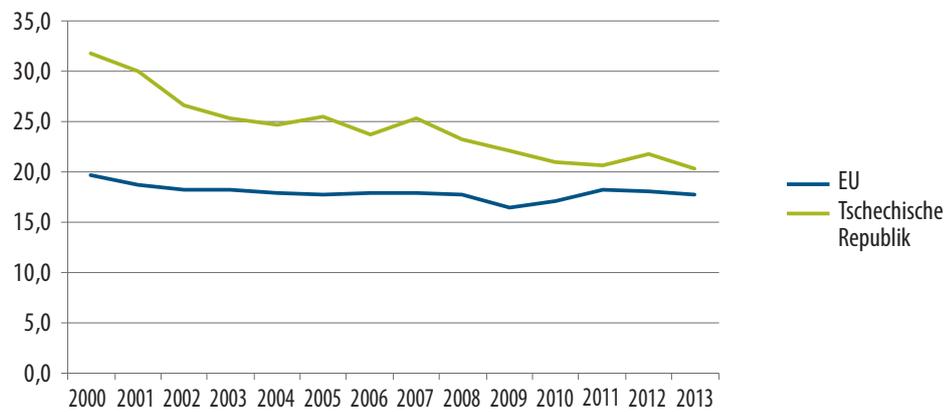
Hinweis: Zypern und Malta haben kein Eisenbahnnetz.

Quelle: Eurostat.

Verkehrsträgeranteil der Schiene im Güterverkehr (Binnengüterverkehr) in den fünf besuchten Mitgliedstaaten (2000-2013)



Anhang V



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

Fallstudie zu dem grenzüberschreitenden Abschnitt zwischen Spanien und Frankreich (Schienengüterverkehrskorridor 6 Mittelmeer)

Von den 18 vom Hof zur Prüfung ausgewählten Projekten beziehen sich zwei auf den Schienengüterverkehrskorridor 6 zwischen Barcelona (Spanien) und Perpignan (Frankreich).

Jährlich werden etwa 90 Millionen Tonnen Güter mit Lastwagen (etwa 19 000 Lkw pro Tag) über die Grenze zwischen Frankreich und Spanien befördert, der Großteil über die West- und die Ostküste. Nur 3,1 Millionen Tonnen dieser Güter werden pro Jahr auf der Schiene über die Pyrenäen transportiert; das entspricht etwa 3 % des gesamten Binnengüterverkehrs zwischen diesen beiden Ländern¹.

Das Hauptziel des ersten Projekts in diesem Korridor bestand darin, eine der vorhandenen Strecken um ein drittes Gleis zu erweitern, damit Züge mit Standardspurweite auf der Strecke verkehren können, und den Betrieb des spanischen Eisenbahnnetzes bei Verwendung europäischer Standards auf dieser Strecke zu ermöglichen. Die Kosten für das Projekt beliefen sich auf 61,5 Millionen Euro mit einer EU-Beteiligung von 6,1 Millionen Euro; im Dezember 2010 wurde die Strecke in Betrieb genommen. Jedoch verkehrten auf dem im Rahmen des Projekts neu verlegten dritten Gleis in den Jahren 2011 und 2012 höchstens zwei bis drei Züge pro Tag. Seit Inbetriebnahme einer neuen Hochgeschwindigkeitsstrecke im Januar 2013 mit ähnlicher Streckenführung ist auf dem dritten Gleis kein einziger Güter- oder Personenzug mehr gefahren.

Das andere Projekt betrifft den neuen internationalen Eisenbahnabschnitt Perpignan–Figueras zwischen Frankreich und Spanien. Die quantifizierten Zielvorgaben, die für die Zeit nach Abschluss des Projekts im Hinblick auf die Anzahl der Güterzüge und die beförderte Gütermenge in Tonnen auf diesem Abschnitt festgelegt wurden, werden bei Weitem nicht erreicht. Die Gesamtkosten für das auf dieser Strecke ausgewählte Projekt beliefen sich auf 279 Millionen Euro mit einer EU-Beteiligung von fast 70 Millionen Euro. In den ersten drei Betriebsjahren (2011-2013) betrug die jährliche Anzahl an Güterzügen 357, 636 bzw. 931, gegenüber einer Zielvorgabe von 8 665 Güterzügen für das erste Betriebsjahr (d. h. 2009) und einer Zielvorgabe von 19 759 Güterzügen für 2019. Damit wurde die Strecke in der Praxis von durchschnittlich weniger als vier Güterzügen am Tag befahren.

¹ Europäische Kommission, *EU transport in Figures* (EU-Verkehr in Zahlen), *Statistical Pocketbook*, 2014, und *Observatorio hispano-francés del tráfico en los Pirineos*.



Foto 3 – Internationaler Abschnitt Perpignan–Figueras: großes Potenzial, spärlicher Verkehr

Die Analyse des Hofes zeigt, dass die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit auf diesem Abschnitt und das daraus resultierende Leistungsdefizit im Wesentlichen auf Probleme bei der Koordinierung der Investitionen auf beiden Seiten der Grenze zurückzuführen waren. In Frankreich ist die Strecke Perpignan–Montpellier überlastet, nicht mit ERTMS ausgestattet und unterliegt zahlreichen technischen Beschränkungen, etwa durch mehrere Bahnübergänge auf einem Abschnitt von 150 km. Mit der Sanierung der Strecke, die für Frankreich keine Priorität hat, wird wahrscheinlich nicht vor 2030 begonnen. In Spanien sind auf dem Abschnitt Barcelona–Figueras eine Reihe von Häfen und Fabriken, die wichtige Erzeuger und Abnehmer von Gütern sind, noch nicht an das Eisenbahnnetz mit Standardspurweite angeschlossen. Darüber hinaus ist die Länge der Güterzüge auf etwa 500 Meter beschränkt, gegenüber der europäischen Standardlänge von 740 Metern, und die Güterzüge werden regelmäßig angehalten, um Personenzüge passieren zu lassen. Dieses Beispiel zeigt, dass die zuständigen nationalen Behörden dem Konzept des Schienengüterverkehrskorridors noch nicht umfassend Rechnung tragen.

Zusammenfassung

VIII

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Leistung der EU-Programme anhand von Basisszenarien gemessen werden sollte. Im Weißbuch von 2001 wurde auf ein Basisszenario hingewiesen, wonach in der EU für die Zukunft „die Gefahr eines Quasi-Monopols für den Straßengüterverkehr“ besteht, wenn nichts unternommen wird.

Vor diesem Hintergrund vertritt die Kommission den Standpunkt, dass der vergleichsweise stabile Verkehrsträgeranteil des Schienengüterverkehrs als ein bescheidener Erfolg zu werten ist – insbesondere vor dem Hintergrund der Umstrukturierung der Volkswirtschaften der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, die eine rückläufige Entwicklung beim Anteil der meisten tonnenkilometerorientierten traditionellen Industriezweige zur Folge hat. Darüber hinaus ist die Kommission zuversichtlich, dass die in jüngster Zeit eingeleiteten Maßnahmen dazu führen werden, dass der Verkehrsträgeranteil des Schienengüterverkehrs in den kommenden Jahren zunehmen wird.

Die Probleme, die vom Hof in seinem Bericht festgestellt und beschrieben werden, sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass im Wettbewerb keine einheitlichen Bedingungen herrschen (Internalisierung externer Kosten). Zudem lassen sich die Auswirkungen der Strategie erst mittel- bis langfristig messen, daher wird mehr Zeit benötigt.

IX

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die im Rahmen dieser Prüfung untersuchten Projekte zu erheblichen Zeiteinsparungen führten.

X

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die erheblichen Investitionen in den Schienenverkehr dazu beigetragen haben, den Rückgang des Marktanteils des Schienengüterverkehrs einzudämmen.

XI

Die Kommission ist zuversichtlich, dass die vollständige Umsetzung der Richtlinie 2012/34/EU und die Annahme des von der Kommission vorgeschlagenen vierten Eisenbahnpakets dazu beitragen werden, dass das Ziel eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums verwirklicht werden kann.

XII

Die Kommission ist sich der Probleme bewusst, die für Güterverkehrsbetreiber im Hinblick auf die Verfahren des Verkehrsmanagements bestehen; Lösungsmöglichkeiten für diese Probleme werden derzeit geprüft.

XIV

Die Finanzierung aus dem Kohäsionsfonds ist nicht spezifisch auf den Schienengüterverkehr als solchen ausgerichtet und kann mit Blick darauf, regionale Ungleichheiten zu verringern, für sämtliche Verkehrsträger eingesetzt werden. In einigen Mitgliedstaaten, die Regionen mit unterschiedlichem Entwicklungsstand aufweisen (wie Deutschland), liegt der Schwerpunkt der Förderung aus EFRE und Kohäsionsfonds gegebenenfalls auf anderen Regionen als den Gebieten, in denen die vorrangigen Güterverkehrskorridore verlaufen.

Darüber hinaus vertritt die Kommission die Auffassung, dass erhebliche Anstrengungen unternommen wurden, damit gezielt dringend erforderliche Investitionen im Schienenverkehrsbereich getätigt werden, z. B. im Wege der TEN-V-Projekte.

XV

Die Kommission erinnert daran, dass die Instandhaltung der Infrastruktur Aufgabe der Mitgliedstaaten ist und dass hierfür grundsätzlich keine Fördermittel der EU bereitgestellt werden.

Allerdings wird bei Fragen der Finanzierung die Notwendigkeit der Instandhaltung wie folgt berücksichtigt:

- Im Zeitraum 2007-2013 wurden Instandhaltungskosten bei sämtlichen Kosten-Nutzen-Analysen und auch bei den Durchführbarkeitsstudien zur Berechnung der Finanzierungslücke berücksichtigt und einbezogen.
- Bei den ESI-Fonds ist im Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Instandhaltung regelmäßig als Konditionalität bei den Anträgen für Großprojekte in den Programmen enthalten.

Auch in Artikel 8 der NEUFASSUNG der Richtlinie 2012/34/EU wird auf das Problem eingegangen.

XVI

Die Kommission stimmt zu, dass der Verbesserung der Leistung des Schienenverkehrs bei der Unterstützung des Schienengüterverkehrs eine entscheidende Rolle zukommt. Daher hat sie zusammen mit den Infrastrukturbetreibern einerseits (über die europäische Plattform der Eisenbahninfrastrukturbetreiber – PRIME) und den Eisenbahnverkehrsunternehmen andererseits (durch den Dialog mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen – RU Dialogue) begonnen, zentrale Leistungskennzahlen zu entwickeln, um die Effizienz und Kundenorientierung des Sektors zu verbessern. Darüber hinaus wird die Leistung auf Ebene der Schienengüterverkehrskorridore und der TEN-V-Kernnetzkorridore überwacht.

XVII

Was das kohärente Vorgehen im Hinblick auf politische Ziele und Mittelvergabe angeht, möchte die Kommission darauf hinweisen, dass die angewendeten Methodiken die Gewähr dafür bieten, dass ein deutlicher Schwerpunkt auf den zentralen Zielen wie der Fertigstellung der TEN-V-Korridore liegt und damit auf der erfolgreichen Fertigstellung von Korridoren, die einen europäischen Mehrwert bieten.

Die Kommission weist darauf hin, dass bei der Bewertung von Projekten strikte Kosten-Nutzen-Abwägungen und wirtschaftliche Überlegungen zur Anwendung kommen. Bewährte Verfahren zur Projektbewertung sorgen dafür, dass qualitativ hochwertige Projekte ausgewählt werden.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

17

Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass die meisten dieser Probleme im Rahmen des vierten Eisenbahnpakets aufgegriffen werden. Darüber hinaus wird auf diese Probleme bereits in den überarbeiteten TEN-V-Leitlinien und dem neuen Finanzierungsinstrument der CEF eingegangen.

Bemerkungen

19

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Leistungsfähigkeit der EU-Programme anhand von Basisszenarien gemessen werden sollte. Im Weißbuch von 2001 wurde auf ein Basisszenario hingewiesen, wonach in der EU für die Zukunft „die Gefahr eines Quasi-Monopols für den Straßengüterverkehr“ besteht, wenn nichts unternommen wird.

Vor diesem Hintergrund vertritt die Kommission den Standpunkt, dass der vergleichsweise stabile Verkehrsträgeranteil des Schienengüterverkehrs als ein bescheidener Erfolg zu werten ist – insbesondere vor dem Hintergrund der Umstrukturierung der Volkswirtschaften der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, die eine rückläufige Entwicklung beim Anteil der meisten tonnenkilometerorientierten traditionellen Industriezweige zur Folge hat. Darüber hinaus ist die Kommission zuversichtlich, dass die in jüngster Zeit eingeleiteten Maßnahmen dazu führen werden, dass der Verkehrsträgeranteil des Schienengüterverkehrs in den kommenden Jahren zunehmen wird.

20

Die Kommission ist der Auffassung, dass die neuen EU-Verordnungen wie auch die geänderten TEN-V-Leitlinien und das neue Finanzierungsinstrument der CEF dazu beitragen werden, diese Entwicklung umzukehren und das von der Kommission in ihrem Weißbuch 2011 festgesetzte Ziel zu erreichen.

22

Wenn man die Schienenverkehrsmärkte von Ländern wie den USA, Australien, China, Indien und Südafrika mit dem Markt in der EU vergleicht, müssen hierbei auch wesentliche Unterschiede hinsichtlich des Rechtsrahmens und der technischen Gegebenheiten berücksichtigt werden, die die Entwicklung der jeweiligen Schienenverkehrsmärkte beeinflussen.

26

Gegen Polen und die Tschechische Republik wurden Vertragsverletzungsverfahren wegen der unvollständigen/fehlerhaften Umsetzung der Richtlinien 2001/14/EG und 91/440/EWG eingeleitet; der Gerichtshof der Europäischen Union sprach im Mai bzw. Juli 2013 seine Urteile (Rechtssachen C-512/10 und C-545/10). Beide Mitgliedstaaten haben inzwischen Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass die EU-Rechtsvorschriften, insbesondere im Hinblick auf die Berechnung von Zugangsentgelten, eingehalten werden. Es wird erwartet, dass diese Maßnahmen zu einer Reduzierung der Zugangsentgelte in den betroffenen Mitgliedstaaten führen werden.

Die Schieneninfrastruktur (und die Infrastruktur allgemein) hat in der Tschechischen Republik und Polen über fünf Jahrzehnte hinweg unter unzureichender Instandhaltung und Vernachlässigung gelitten. Die Kommission ist zuversichtlich, dass die in diesen Mitgliedstaaten getätigten Investitionen in den kommenden Jahren Früchte tragen werden.

28

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die Projekte, die im Rahmen dieser Prüfung untersucht wurden, zu erheblichen Zeiteinsparungen geführt haben (Kasten 9).

32

Frist für die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten war Juni 2015, die Kommission ist daher zuversichtlich, dass die vollständige Umsetzung der Richtlinie dazu beitragen wird, dass das Ziel eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums verwirklicht werden kann.

36

Die Kommission ist zuversichtlich, dass die vollständige Umsetzung der Richtlinie 2012/34/EU und die Annahme des von der Kommission vorgeschlagenen vierten Eisenbahnpakets dazu beitragen werden, dass das Ziel eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums verwirklicht werden kann.

40 a)

Die Kommission weist darauf hin, dass die Frist für die Umsetzung von Artikel 13 der Richtlinie 2012/34/EU, mit dem umfangreiche neue Regelungen eingeführt wurden, durch die Schwierigkeiten beim Zugang zu Terminals und anderen Serviceeinrichtungen beseitigt werden sollen, erst im Juni 2015 abgelaufen ist.

42

Hierauf geht die Kommission mit der Richtlinie 2012/34/EU und dem vierten Eisenbahnpaket ein.

Mit Artikel 56 der Richtlinie 2012/34/EU wurden die Befugnisse der Regulierungsstellen erheblich erweitert; die Frist für die Umsetzung endete erst im Juni 2015.

Im Kontext der Verhandlungen über das vierte Eisenbahnpaket wird auch über eine weitere Stärkung der Regulierungsstellen, einschließlich einer Ausweitung ihrer Befugnisse, beraten.

45

Die Probleme der Güterverkehrsbetreiber im Hinblick auf die Jahresplanung für Zugtrassen sind der Kommission bekannt; verschiedene Lösungsmöglichkeiten für diese Probleme werden derzeit geprüft. Allerdings muss daran erinnert werden, dass dieser Prozess, der in der Richtlinie 2012/34/EU verankert ist, dazu dient, eine ausgewogene Behandlung von Personen- und Güterverkehrsbetreibern und von etablierten Betreibern und neuen Marktteilnehmern zu gewährleisten. Eine jährlich festgesetzte Frist für die Einreichung von Anträgen auf Zuweisung von Fahrwegkapazität erleichtert die Koordinierung bei nicht miteinander zu vereinbarenden Anträgen und gewährleistet die gerechte und gleiche Behandlung aller Antragsteller.

55

Die Kommission ist der Auffassung, dass bei bestimmten Maßnahmen, wie der Harmonisierung der Betriebsvorschriften, schneller mit positiven Auswirkungen zu rechnen ist, während andere Maßnahmen und insbesondere diejenigen, die mit Verbesserungen der Infrastruktur in Zusammenhang stehen, ihre Wirkung eher mittel- bis langfristig entfalten werden.

Die für die Korridore festgelegte Governance-Struktur funktioniert in vielen Fällen und hat es möglich gemacht, die Probleme, die den Schienengüterverkehr und speziell den grenzüberschreitenden Verkehr, hindern, präzise zu benennen und alle maßgeblichen Interessenträger an einen Tisch zu bringen, um diese Probleme zu lösen.

56

Die Kommission weist darauf hin, dass in einigen Bereichen Fortschritte erzielt wurden – selbst bei der Vereinheitlichung unter den unterschiedlichen Schienengüterverkehrskorridoren (z. B. ein gemeinsamer Rahmen für die Kapazitätszuweisung für alle neun Schienengüterverkehrskorridore ab dem Fahrplan 2016).

In bestimmten Bereichen sind bei den Arbeiten zur Vereinheitlichung der Prozesse durch Projekte von RailNetEurope Fortschritte zu verzeichnen.

Die Kommission räumt ein, dass eine weitergehende Vereinheitlichung in diesem Bereich notwendig ist, damit sämtliche Vorteile der Schienengüterverkehrskorridore für die Entwicklung des Schienengüterverkehrs zum Tragen kommen.

57

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass beispielsweise die spezifische Situation der einzelnen Regionen in Europa (z. B. die wirtschaftliche Lage, das Vorhandensein großer Häfen, die industrielle Basis, die Qualität der vorhandenen Infrastruktur bzw. der Infrastruktur auf der letzten Meile) und die unterschiedlichen Geschäftsmodelle in unterschiedlichen Mitgliedstaaten ebenfalls berücksichtigt werden sollten.

62 a)

Was ERTMS anbelangt, so hat die Kommission einen Europäischen Koordinator für die Einführung von ERTMS benannt, der derzeit dabei ist, sein „Breakthrough“-Programm für ERTMS umzusetzen. Das Programm umfasst fünf Ziele, die bis Ende 2016 erreicht werden müssen. Anschließend wird der Koordinator einen Vorschlag für den ERTMS-Einsatzplan für neun Kernnetz-korridore vorlegen, sodass der derzeitige Einsatzplan für sechs ERTMS-Korridore aufgehoben werden kann. Die Mitgliedstaaten haben dafür zu sorgen, dass die Einführung von ERTMS entlang der Korridore bis zum Jahr 2027 zum großen Teil abgeschlossen ist, hierfür können sie die Finanzierungsmöglichkeiten nutzen, die der laufende Programmierungszeitraum (2014-2020) und der kommende Programmierungszeitraum (2020-2027) bieten.

Der Koordinator hielt abschließend fest, welche Streckenabschnitte bis 2020 ausgestattet sein sollen. Anhand dieser Daten werden dann verschiedene Aktivitäten definiert, die sich aus technischer Sicht und aus Sicht des Einsatzes zu einem kohärenten Implementierungsplan zusammenfügen.

64

Gemäß Artikel 35 und Anhang VI der Richtlinie 2012/34/EU müssen die Infrastrukturbetreiber in ihren Entgeltregelungen durch leistungsabhängige Bestandteile Anreize zu Minimierung von Störungen und Verspätungen bieten. Darüber hinaus müssen – wie in Artikel 30 und Anhang V der Richtlinie 2012/34/EU festgelegt – die vertraglichen Vereinbarungen zwischen Infrastrukturbetreibern und Mitgliedstaaten, in denen die Höhe der öffentlichen Ausgleichsleistungen festgelegt ist, die den Infrastrukturbetreibern gewährt wird, nutzerorientierte Leistungsvorgaben in Form von Indikatoren und Qualitätskriterien enthalten. Durch diese Leistungsvorgaben wird Druck auf die Infrastrukturbetreiber ausgeübt, damit sie das vereinbarte Leistungsniveau sicherstellen, da bei Nichteinhaltung der Vorgaben der Ausgleich verringert oder Sanktionen in anderer Form verhängt werden können.

Darüber hinaus arbeitet die Kommission derzeit gemeinsam mit den Infrastrukturbetreibern im Rahmen von PRIME an einem Benchmarking der besten Leistungen.

66 b)

Im gemeinsamen Rahmen für die Kapazitätszuweisung, der im Oktober 2015 vereinbart wurde und der für alle neun Schienenverkehrskorridore gilt, wurden die wesentlichen Leistungskennzahlen für den Zuweisungsprozess vereinheitlicht. An der Vereinheitlichung der wesentlichen Leistungskennzahlen für Betrieb und Marktentwicklung wird derzeit im Rahmen eines Projekts von RailNetEurope gearbeitet.

67

Gemeinsam mit Eurostat arbeitet die Kommission derzeit an der Erstellung der für die Überwachung der im Weißbuch festgelegten Ziele erforderlichen Indikatoren. Aktualität und Qualität der Indikatoren werden jedoch davon abhängen, ob Daten der Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 74 und 75

Das Ziel der Kohäsionspolitik im Verkehrsbereich besteht in der Errichtung eines nachhaltigen, multimodalen, nahtlosen und zuverlässigen Verkehrssystems. Folglich ist die Finanzierung aus dem Kohäsionsfonds nicht spezifisch auf den Schienengüterverkehr als solchen ausgerichtet und kann mit Blick darauf, regionale Ungleichheiten zu verringern, für sämtliche Verkehrsträger eingesetzt werden. In einigen Mitgliedstaaten, die Regionen mit unterschiedlichem Entwicklungsstand aufweisen (wie Deutschland), liegt der Schwerpunkt der Förderung aus EFRE und Kohäsionsfonds gegebenenfalls auf anderen Regionen als den Gebieten, in denen die vorrangigen Güterverkehrskorridore verlaufen.

Darüber hinaus vertritt die Kommission die Auffassung, dass erhebliche Anstrengungen unternommen wurden, damit gezielt dringend erforderliche Investitionen im Schienenverkehrsbereich getätigt werden, z. B. im Wege der TEN-V-Projekte.

77

An dieser Stelle muss betont werden, dass aus dem Kohäsionsfonds 11,3 Mrd. EUR in die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) übertragen wurden, die im Einklang mit den Zielen der CEF-Verordnung ausgegeben werden sollen, d. h. zumeist für Schienenprojekte in den TEN-V-Kernnetzkorridoren; jedes einzelne Projekt, das von den Behörden der Mitgliedstaaten vorgelegt wird, muss von der Kommission genehmigt werden. Hierfür gelten dieselben Kofinanzierungssätze wie für den Kohäsionsfonds, d. h. im Fall von Schieneninfrastrukturprojekten bis zu 85 %. Die CEF begünstigt Schieneninfrastrukturprojekte, da lediglich 10 % der betreffenden nationalen Finanzausstattung des Kohäsionsteils der CEF für Straßenbauprojekte eingesetzt werden dürfen und Straßenbauprojekte nur dann kofinanziert werden dürfen, wenn sie einen grenzüberschreitenden Streckenabschnitt beinhalten.

Ein umfassender Verkehrsplan mit einem Bestand an ausgereiften Projekten ist eine Ex-ante-Konditionalität für den Erhalt von Finanzhilfen aus den ESI-Fonds im Programmierungszeitraum 2014-2020. Während ein übergreifendes Ziel des Plans darin bestehen muss, den Übergang zu einem nachhaltigeren Verkehrssystem zu beschleunigen, kann es durchaus sein, dass – angesichts der bereits vorhandenen Infrastruktur und des ermittelten Bedarfs – die größten Investitionsanstrengungen im Straßenverkehrssektor erforderlich sind.

Für den Zeitraum 2014-2020 wurde die Planung der Mittelzuweisungen mit Blick darauf vorgenommen, die Komplementarität von ESI-Fonds und CEF zu ermöglichen, statt einfach Prozentsätze einander gegenüberzustellen. Somit wurden aus der CEF zusätzliche 1,1 Mrd. EUR in der Tschechischen Republik und 3,5 Mrd. EUR in Polen fast ausschließlich für Schienenverkehrsprojekte bereitgestellt. Hierdurch ergibt sich bei der Gegenüberstellung ein völlig anderes Bild: Für die Tschechische Republik wurden rund 2,8 Mrd. EUR und für Polen 10,2 Mrd. EUR für Schienenverkehrsprojekte bereitgestellt.

Ferner vertritt die Kommission den Standpunkt, dass bei der Analyse alle Verkehrsträger berücksichtigt werden müssen. So wurden beispielsweise in Polen für den Zeitraum 2014-2020 für nachhaltige Verkehrsträger mehr Mittel bereitgestellt als für den Straßenverkehr.

79

Viele der Investitionen in den Schienenverkehr sind in erheblichem Umfang dem Personen- und dem Güterverkehr in den untersuchten Mitgliedstaaten gleichzeitig zugutegekommen.

Die Kommission möchte hervorheben, dass im Rahmen des TEN-V-Programms insbesondere gezielt Mittel für Schienenverkehrsprojekte und für grenzüberschreitende Abschnitte zur Verfügung gestellt wurden. Von 30 vorrangigen Projekten betrafen 22 grenzüberschreitende Schienenabschnitte, und die vorrangigen Projekte 5 und 6 waren speziell auf Schienengüterverkehrsstrecken ausgerichtet. Die Finanzierung im Rahmen des TEN-V-Programms konzentrierte sich auf die vorrangigen Projekte (PP)¹.

Im Einklang mit der Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG) hat die Kommission den Güterverkehr gegenüber dem Personenverkehr nicht begünstigt.

Kasten 8 – Beispiel für die Priorisierung von Hochgeschwindigkeitsstrecken: Spanien – 2007-2013

Während bei den Investitionen in den Schienenverkehr in Spanien im Zeitraum 2007-2013 der Personenverkehr im Vordergrund stand, liegt im Zeitraum 2014-2020 der Schwerpunkt auf Intermodalität, Interoperabilität und insbesondere auf dem Güterverkehr (siehe Partnerschaftsvereinbarung mit Spanien, S. 145-148). Grundsätzlich kommen für die Kofinanzierung nur diejenigen Projekte mit der potenziell größten Wirkung im Hinblick auf Wachstum und Beschäftigung für die Kofinanzierung in Betracht.

Schienengüterverkehrsstrecken in TEN-V-Kernnetzkorridoren mit grenzüberschreitenden Verbindungen (d. h. Mittelmeer- und Atlantik-Korridor) werden in Regionen jeder Kategorie unterstützt, da bei diesen Projekten von einer hohen zu erwartenden Kapitalrendite und erheblichen sozioökonomischen Auswirkungen, einschließlich der Ausstrahlungseffekte, auszugehen ist.

In weniger entwickelten Regionen und Übergangsregionen (z. B. Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha und Murcia) werden bestimmte Abschnitte von Hochgeschwindigkeitsstrecken kofinanziert, sofern sie Teil der TEN-V-Netze sind. Die meisten dieser Strecken werden für den gemischten Verkehr (Personen- und Güterverkehr) ausgelegt sein.

80

Siehe Antwort der Kommission zu den Ziffern 74 und 75.

83

Die Kommission überwacht die Investitionen in die Schieneninfrastruktur insgesamt, da die meisten Strecken für den gemischten Verkehr ausgelegt sind und es schwierig ist, bei der Überwachung in finanzieller Hinsicht zwischen den auf den Personenverkehr und den auf den Güterverkehr bezogenen Komponenten einzelner Investitionen zu unterscheiden.

Im Sinne der neuen TEN-V-Leitlinien und der CEF-Verordnung verfolgt die Kommission das Ziel, die Gesamtkoordinierung und -überwachung der Projekte in den TEN-V-Korridoren zu straffen.

86

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Projekte jeweils für sich genommen anhand einer projektbezogenen Kosten-Nutzen-Analyse beurteilt werden sollten. Bei der Erhöhung der beförderten Gütermenge handelt es sich um einen Indikator, der nicht allein von der Art der Investitionen abhängt, sondern darüber hinaus noch von anderen makroökonomischen Faktoren beeinflusst wird. Dass dieses Ergebnis nicht erreicht wurde, kann nicht allein als Folge der getätigten Investitionen angesehen werden. Zudem wurden neben den Zeiteinsparungen weitere Nutzeffekte erzielt, wie höhere Sicherheit und die Einhaltung gesetzlicher Auflagen (TSI usw.). Außerdem möchte die Kommission darauf hinweisen, dass Zeiteinsparungen nicht nur den Güterverkehr betreffen, sondern auch die Fahrtzeiten im Personenverkehr verkürzen, was bei der Beurteilung der Projektleistung berücksichtigt werden sollte. Und schließlich kann es durchaus sein, dass der volle Mehrwert für den Güterverkehr erst nach Fertigstellung des gesamten Abschnitts/Korridors zutage tritt.

¹ Einige Beispiele für diese Schwerpunktsetzung: Im Fall der fünf Mitgliedstaaten, die Teil der Stichprobe waren, wurden Finanzhilfen für folgende Projekte gewährt:
DE: Karlsruhe–Basel mit besonderem Schwerpunkt auf dem Güterverkehr durch den Bau zusätzlicher, ausschließlich für den Güterverkehr bestimmter Gleise (PP24); Emmerich–Oberhausen, wichtige Verbindung zu der dem Güterverkehr vorbehaltenen Betuwe-Strecke (PP24);
FR: Lyon–Turin (PP3); FR: Perpignan–Figueras (PP3); FR: Contournement Nîmes–Montpellier (PP3); ES: Evora–Merida.

Kasten 11 – Beispiele für Verzögerungen bei der Durchführung von Projekten: Polen und Spanien

In Spanien sollten zwei Projekte (Túneles de Pajares–Sotiello und Sotiello–Campomanes) im Jahr 2011 fertiggestellt werden.

Beim Projekt Túneles de Pajares machten die geologischen Gegebenheiten eine Änderung des technischen Projekts erforderlich, das statt im Jahr 2011 erst im Jahr 2013 abgeschlossen wurde.

Beim Projekt Sotiello waren wegen des instabilen Untergrunds Sicherungsmaßnahmen erforderlich, die die reguläre Durchführung der Bauarbeiten erst möglich machten. Das Projekt ist noch nicht abgeschlossen.

Was die Projektleistung und das Erreichen der Projekt- und Programmziele anbelangt, so sind möglicherweise in beiden vorgenannten Fällen die Zeitverzögerungen notwendig, um sicherzustellen, dass die Projekte erfolgreich abgeschlossen werden können.

88

In Spanien wird derzeit auf nationaler Ebene eine Bewertung des Schienengüterverkehrsanteils und der Situation im Schienengüterverkehr vorgenommen, Zahlen liegen derzeit jedoch noch nicht vor. Auf den Schienengüterverkehrssektor entfällt in Spanien seit jeher lediglich nur ein sehr geringer prozentualer Anteil des Gesamtverkehrs. Der Güterverkehr wird erst seit Kurzem in Verkehrsprojekte einbezogen, was sich an dem jüngsten Großprojekt² beobachten lässt, welches der Kommission vorgelegt wurde.

89

Im Rahmen des Kohäsionsfonds und des EFRE wählen die Mitgliedstaaten Projekte entsprechend der Zielsetzung der Programme aus, die mit der Kommission ausgehandelt wurden. Darüber hinaus sollte das Verwaltungs- und Kontrollsystem der Programme gewährleisten, dass diejenigen Projekte ausgewählt werden, die für die Ziele des jeweiligen Programms von besonders hohem Nutzen sind.

90

Die Kommission erinnert daran, dass die Instandhaltung Aufgabe der Mitgliedstaaten ist und dass hierfür grundsätzlich keine Fördermittel der EU bereitgestellt werden.

Allerdings wird bei Fragen der Finanzierung die Notwendigkeit der Instandhaltung wie folgt berücksichtigt:

- Im Zeitraum 2007-2013 wurden Instandhaltungskosten bei den Kosten-Nutzen-Analysen und auch bei den Durchführbarkeitsstudien zur Berechnung der Finanzierungslücke berücksichtigt und einbezogen.
- Bei den ESI-Fonds ist im Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Instandhaltung regelmäßig als Konditionalität bei den Anträgen für Großprojekte in den Programmen enthalten.

91

Die Kommission ist dabei, die nach Artikel 8 der Richtlinie 2012/34/EU erforderlichen Geschäftspläne und Leitstrategien für den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur zu überprüfen; hierbei muss berücksichtigt werden, dass die Leitstrategien für den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur erst bis Dezember 2014 veröffentlicht werden mussten.

² Das jüngste Projekt in Spanien, das u. a. einen Schienengüterverkehrsteil umfasst, ist Teil des Korridors von Madrid zur portugiesischen Grenze, also des TEN-V-Atlantik-Korridors. Im Rahmen dieses Projekts sollen rund 25 % des Güterverkehrsaufkommens in der Region über die Schiene abgewickelt werden (11 Mio. t Schiene, 43 Mio. t Straße). Auf den Güterverkehr entfallen 1,06 % der Einnahmen in diesem Korridor.

92

Die Mitgliedstaaten entscheiden auf nationaler Ebene, ob die Infrastrukturbetreiber Aufschläge verlangen oder nur die unmittelbar für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur anfallenden Kosten in Rechnung stellen dürfen. Wenn ein Mitgliedstaat Aufschläge gestattet, muss der Infrastrukturbetreiber, wie in Artikel 32 der Richtlinie 2012/34/EU festgelegt, berücksichtigen, ob der Markt dies tragen kann. Durch diese Regel soll erreicht werden, dass Marktsegmente mit begrenzter Zahlungsfähigkeit (was auf Güterverkehrsbetreiber häufig zutrifft) durch hohe Trassenpreise nicht daran gehindert werden, Schienenverkehrsdienste zu erbringen.

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 räumten die spanischen Behörden Personenverkehrsstrecken Vorrang ein, daher waren die Investitionen in Güterverkehrsstrecken entsprechend zurückgefahren worden. Siehe hierzu auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 79 und Kasten 8.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

94

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Leistung der EU-Programme anhand von Basisszenarien gemessen werden sollte. Im Weißbuch von 2001 wurde auf ein Basisszenario hingewiesen, wonach in der EU für die Zukunft „die Gefahr eines Quasi-Monopols für den Straßengüterverkehr“ besteht, wenn nichts unternommen wird.

Vor diesem Hintergrund vertritt die Kommission den Standpunkt, dass der vergleichsweise stabile Verkehrsträgeranteil des Schienengüterverkehrs als ein bescheidener Erfolg zu werten ist – insbesondere vor dem Hintergrund der Umstrukturierung der Volkswirtschaften der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, die eine rückläufige Entwicklung beim Anteil der meisten tonnenkilometerorientierten traditionellen Industriezweige zur Folge hat. Darüber hinaus ist die Kommission zuversichtlich, dass die in jüngster Zeit eingeleiteten Maßnahmen dazu führen werden, dass der Verkehrsträgeranteil des Schienengüterverkehrs in den kommenden Jahren zunehmen wird.

Die Probleme, die vom Hof in seinem Bericht festgestellt und beschrieben werden, sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass im Wettbewerb keine einheitlichen Bedingungen herrschen (Internalisierung externer Kosten). Zudem lassen sich die Auswirkungen der Strategie erst mittel- bis langfristig messen, daher wird mehr Zeit benötigt.

95

Die Kommission ist ebenfalls der Ansicht, dass diese Entwicklungen größtenteils das Ergebnis regulatorischer Faktoren und von Kostenüberlegungen der Verkehrsunternehmen und Güterkraftverkehrsunternehmen sind und dass der Schwerpunkt verstärkt auf diese Aspekte gelegt werden muss, damit diese Entwicklungen umgekehrt werden können.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Entwicklungen beim Anteil der Schiene an den Güterverkehrsmärkten auch eine Folge der Fragmentierung des europäischen Schienenverkehrsmarkts in mehrere nationale Segmente ist. Der Schienengüterverkehr ist bei mittleren und großen Entfernungen wirtschaftlich besonders leistungsfähig, was im Falle Europas bedeutet, dass bei der Beförderung zumindest eine Grenze überquert werden muss (siehe Ziffer 4). Aufgrund der fragmentierten nationalen Netze fehlen einheitliche, interoperable Vorschriften und Standards, wodurch für die Betreiber zusätzliche Kosten entstehen, die noch zu den Kosten auf der ersten/letzten Meile hinzukommen (z. B. Lokomotivenwechsel aus regulatorischen Gründen und Ausbildungsanforderungen für Triebfahrzeugführer).

96 a)

Hierauf geht die Kommission mit der Neufassung der Richtlinie 2012/34/EU und dem vierten Eisenbahnpaket ein.

Mit Artikel 56 der Richtlinie 2012/34/EU wurden die Befugnisse der Regulierungsstellen erheblich erweitert; die Frist für die Umsetzung endete erst im Juni 2015.

Mit Artikel 13 wurden erhebliche Verbesserungen des Rechtsrahmens im Hinblick auf den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogene Leistungen eingeführt.

Im Kontext der Verhandlungen über das vierte Eisenbahnpaket wird auch über eine weitere Stärkung der Regulierungsstellen, einschließlich einer Ausweitung ihrer Befugnisse, beraten.

96 b)

Die Kommission ist sich der Probleme bewusst, die für Güterverkehrsbetreiber im Hinblick auf die Verfahren im Verkehrsmanagement bestehen; Lösungsmöglichkeiten für diese Probleme werden derzeit geprüft.

In EU-Rechtsvorschriften, die entweder bereits verabschiedet wurden oder deren Verabschiedung bevorsteht (z. B. technische Säule des vierten Eisenbahnpakets, Einführung von ERTMS), wird auf eine Reihe dieser administrativen und technischen Sachzwänge eingegangen; speziell auf das Problem der Schienengüterverkehrskorridore wurde mit der Einrichtung einer Anzahl spezifischer Arbeitsgruppen reagiert.

96 c)

Bei den Schienengüterverkehrskorridoren bemühen sich die Akteure bereits um Transparenz im Hinblick auf die Leistung der Schienengüterverkehrsdienste in den Güterverkehrskorridoren. Gemäß der Verordnung wurden für jeden Korridor Leistungsindikatoren festgelegt, die jährlich überwacht und deren Ergebnisse veröffentlicht werden.

Empfehlung 1

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung – soweit sie davon betroffen ist – zu und hat mit der Richtlinie 2012/34/EU und dem vierten Eisenbahnpaket die erforderlichen Maßnahmen eingeleitet.

Die Mitgliedstaaten müssen nun auf die Empfehlung reagieren, indem sie

- i. die Rechtsvorschriften, insbesondere die Richtlinie 2012/34/EU vollständig/ordnungsgemäß umsetzen (die Frist für die Umsetzung endete im Juni 2015) und
- ii. den Regulierungsstellen nach Maßgabe von Artikel 55 Absatz 3 und Artikel 56 Absatz 5 der Richtlinie 2012/34/EU die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stellen.

Die Kommission wird die Umsetzung der Richtlinie genau überwachen.

Empfehlung 2 a)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und hat bereits Schritte eingeleitet, um diesem Punkt nachzukommen.

Beispielsweise hat die Kommission, was den Prozess im Hinblick auf die Zeitplanung für die Trassenzuweisung anbelangt, mit der Richtlinie 2012/34/EU bereits einen regulatorischen Rahmen eingeführt, der Bestimmungen zu Fristen und Vorschriften enthält, die von den Infrastrukturbetreibern einzuhalten sind (insbesondere Artikel 43 ff. und Anhang VII). Artikel 43 der Richtlinie 2012/34/EU räumt der Kommission die Möglichkeit ein, delegierte Rechtsakte zu erlassen, mit denen der in Anhang VII vorgesehene Zeitplan des Zuweisungsverfahrens geändert werden kann. Abhängig vom Ergebnis einer künftigen Bewertung der Umsetzung dieser Bestimmungen auf der Grundlage seitens des Sektors vorgelegter Rückmeldungen/Nachweise kann die Kommission gegebenenfalls eine Änderung dieses Anhangs in Betracht ziehen.

Empfehlung 2 b)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Interessenträger haben von sich aus mit der Harmonisierung in bestimmten Bereichen begonnen (z. B. der alle Korridore umfassende gemeinsame Rahmen für die Kapazitätszuweisung).

Im Jahr 2016 wird eine Evaluierung der RFC-Verordnung vorgenommen, bei der unter Berücksichtigung der bereits abgeschlossenen oder eingeleiteten Maßnahmen geprüft wird, ob es Bereiche gibt, in denen durch ein Eingreifen der Kommission eine Harmonisierung herbeigeführt werden sollte.

Empfehlung 3 a)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu; ihrer Auffassung nach wird mit dem vierten Eisenbahnpaket, für das im Januar 2013 Rechtsetzungsvorschläge vorgelegt wurden, auf diese Aspekte eingegangen.

Empfehlung 3 b)

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und hat bereits Schritte zu ihrer Umsetzung eingeleitet. Was die Anforderungen im Hinblick auf Sprachkenntnisse bei grenzüberschreitenden Abschnitten betrifft, so wird der maßgebliche Anhang der Richtlinie 2007/59/EG derzeit überarbeitet.

Bei der im Jahr 2016 anstehenden Evaluierung der Richtlinie über die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern wird geprüft, ob legislative Änderungen erforderlich sind, zugleich muss aber ein angemessenes Sicherheitsniveau gewährleistet werden.

Empfehlung 4 a)

Die Kommission stimmt der Empfehlung bezüglich der Überwachung der Fortschritte bei der Verwirklichung der im Weißbuch Verkehr von 2011 festgelegten Ziele zu; der Empfehlung in Bezug auf Zwischenziele stimmt sie teilweise zu.

Gemeinsam mit Eurostat arbeitet die Kommission derzeit an der Erstellung der für die Überwachung der im Weißbuch festgelegten Ziele erforderlichen Indikatoren. Aktualität und Qualität der Indikatoren werden jedoch davon abhängen, ob Daten der Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen.

Was künftige Grundsatzdokumente anbelangt, hält die Kommission Zwischenziele grundsätzlich ebenfalls für wünschenswert; sie wird daher die Möglichkeit zur Festlegung von Zwischenzielen prüfen, wobei die Tragweite der Initiative sowie Relevanz und Aktualität der Indikatoren ausschlaggebend sind.

Empfehlung 4 b)

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu, die ihrer Auffassung nach bereits zum Teil umgesetzt ist.

Mit Artikel 56 Absatz 7 der Richtlinie 2012/34/EU wurde für die Regulierungsstellen die neue Pflicht eingeführt, Vertreter der Nutzer des Schienengüter- und -personenverkehrsmarkts mindestens alle zwei Jahre zu konsultieren. Die Ergebnisse dieser Konsultationen liefern einen wertvollen Beitrag zu dieser Bewertung.

Darüber hinaus wird bereits einmal jährlich unter den Nutzern der Schienengüterverkehrskorridore eine Zufriedenheitsumfrage durchgeführt, deren Ergebnisse für die einzelnen Schienengüterverkehrskorridore veröffentlicht werden.

Empfehlung 4 c)

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Was das System für die Überwachung des Schienenverkehrsmarkts (RMMS) anbelangt, hat die Kommission bereits einen Durchführungsrechtsakt erlassen (Durchführungsverordnung (EU) 2015/1100 der Kommission vom 7. Juli 2015), nach dem die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet sind, ihren Berichtspflichten nachzukommen, sodass dieser Aspekt der Empfehlung nach Auffassung der Kommission bereits umgesetzt ist.

Mit Blick auf die Schienengüterverkehrskorridore ist die Empfehlung nach Auffassung der Kommission bereits zum Teil umgesetzt. Eine gewisse Harmonisierung wird durch ein Projekt von RailNetEurope erreicht, das derzeit durchgeführt wird. Bei einer Evaluierung der RFC-Verordnung wird die Kommission prüfen, ob eine weitergehende Vereinheitlichung auf diesem Gebiet notwendig ist; die Ergebnisse des RailNetEurope-Projekts werden hierbei berücksichtigt.

Empfehlung 5

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und schließt sich dem Grundsatz an, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen gefördert werden sollen.

98

Nach Maßgabe des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 liegt der Schwerpunkt der neu geschaffenen CEF fast ausschließlich auf Projekten mit eindeutigem europäischem Mehrwert, insbesondere auf grenzübergreifenden Eisenbahnprojekten und der Einführung von ERTMS. Die Konzentration auf grenzübergreifende Abschnitte und Interoperabilität wird zwangsläufig den Schienengüterverkehrsdiensten zugutekommen, da der Schienengüterverkehr auf Mittel- und Langstrecken besonders wettbewerbsfähig ist.

Die Kommission ist der Auffassung, dass bereits Anstrengungen unternommen wurden und auch zukünftig weitere Anstrengungen unternommen werden, damit Investitionen gezielt für den Schienenverkehr eingesetzt werden, z. B. beim TEN-V-Programm.

99 a)

Was die ESI-Fonds betrifft, wird beim reinen Vergleich von Schiene und Straße in nur drei von 28 Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt, dass der Aufbau eines umfassenden, nachhaltigen, multimodalen, nahtlosen und zuverlässigen Verkehrssystems Investitionen in alle Verkehrsträger – Schiene, See- und Luftverkehr, Binnenwasserstraßen und Straße – und auch in eine multimodale Infrastruktur erfordert.

Hier ein ausgewogenes Verhältnis herzustellen bedeutet nicht, vorher festgelegte Anteile der verfügbaren Mittel dem einen oder dem anderen Verkehrsträger zuzuweisen. Vielmehr müssen bei der Analyse die Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen im Hinblick auf unterschiedliche Verkehrsträger berücksichtigt werden.

Das TEN-V-Programm, das wichtigste Instrument der EU-Förderung zur Umsetzung der EU-Verkehrsstrategie, war speziell auf den Schienenverkehrssektor ausgerichtet, welcher der Hauptempfänger der Mittel war. 56 % der verfügbaren Mittel flossen in Schienenverkehrsprojekte, hinzu kamen weitere 7 % für die Einführung von ERTMS, wohingegen für den herkömmlichen Straßenverkehr lediglich 4 % der Mittel bereitgestellt wurden. Dieser Ansatz wird bei der neu geschaffenen CEF weiterverfolgt.

99 b)

Das TEN-V-Programm war speziell auf Schienenverkehrsprojekte und hier insbesondere auf grenzübergreifende Abschnitte ausgerichtet (siehe Ziffer 77). Darüber hinaus kamen Projekte, die darauf abzielten, Strecken für den gemischten Verkehr oder Hochgeschwindigkeitsstrecken auszubauen, auch dem Güterverkehr zugute, u. a. wurden dadurch zusätzliche Kapazitäten auf konventionellen Strecken und anderen parallel verlaufenden Strecken geschaffen. Zudem ist es bei Investitionen, die auf gemischte Strecken ausgerichtet sind, methodisch schwierig, in finanzieller Hinsicht eine Unterscheidung nach deren Auswirkungen auf den Güter- oder den Personenverkehr zu treffen.

Auch sollte beachtet werden, dass mit der TEN-V-Verordnung mehrere neue Governance-Instrumente für die Umsetzung des TEN-V-Kernnetzes eingeführt wurden (Kernnetzkorridore, Europäische Koordinatoren, Korridorarbeitspläne, Korridorforen). Diese Instrumente helfen dabei, die Umsetzung der TEN-V-Verordnung zu überwachen und einen Bestand an Projekten zu bestimmen, die den strategischen Zielen der EU dienen, unter welchen die Entwicklung des Schienengüterverkehrs eine zentrale Rolle einnimmt.

99 c)

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Schieneninfrastruktur zwar ein zentrales Element ist, dass jedoch begleitend dazu operative und legislative Maßnahmen notwendig sind. Das vierte Eisenbahnpaket wird erst dann Früchte tragen, wenn es vollständig umgesetzt ist. Zudem waren die Marktbedingungen (Wirtschaftskrise) in den letzten Jahren der Entwicklung von Schienengüterverkehrsdiensten nicht unbedingt zuträglich.

Siehe Antworten zu den Ziffern 25 und 84.

99 d)

Die Kommission weist darauf hin, dass die Instandhaltung Aufgabe der Mitgliedstaaten ist und dass hierfür grundsätzlich keine Fördermittel der EU bereitgestellt werden.

Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 88.

100

Mit den neuen Rahmen für TEN-V und CEF wird das Ziel verfolgt, die EU-Mittel besser einzusetzen, indem sie gezielt für Projekte mit hohem Mehrwert für die EU bereitgestellt werden, wie z. B. grenzüberschreitende Verbindungen und die Beseitigung von Engpässen, die Schienenanbindung von Häfen und Flughäfen, entsprechend den in der TEN-V-Verordnung festgelegten technischen Standards. Die Kommission verhandelt mit den Mitgliedstaaten über operationelle Programme im Rahmen des EFRE und des Kohäsionsfonds, um das Hauptziel der Kohäsionspolitik zu verwirklichen, d. h. den Zusammenhalt zwischen weiter entwickelten und weniger entwickelten Regionen. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Verordnungen für den Zeitraum 2014-2020 diesen Prozess durch die Festlegung von Ex-ante-Konditionalitäten und eines Leistungsrahmens weiter fördern.

Empfehlung 6 a)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und setzt sie bereits um. In die neuen Verordnungen für den Rahmen der Kohäsionspolitik 2014-2020 wurde eine Ex-ante-Konditionalität aufgenommen, durch die gewährleistet werden soll, dass die notwendigen Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Unterstützung gegeben sind. Hierzu zählt u. a. ein langfristiger strategischer Plan, der vor jeder Entscheidung über eine Finanzierung festgelegt werden sollte.

Die Kommission teilt die Ansicht, dass die Planung der Schieneninfrastruktur im Rahmen der Gesamtplanung der Verkehrsnetze erfolgen sollte. Dies wird in Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes deutlich gemacht. Zu den Zielen des transeuropäischen Verkehrsnetzes zählen der „Verbund und die Interoperabilität der nationalen Verkehrsnetze“ und „die effiziente Nutzung neuer und vorhandener Infrastrukturen“.

Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Auffassung, dass Voraussetzung für optimale Leistung auch eine langfristige strategische Planung auf nationaler Ebene ist und dass grenzübergreifende Effekte berücksichtigt werden sollten.

Die Mittel aus der CEF sollen gezielt für Projekte mit hohem Mehrwert für die EU eingesetzt werden. Die Mittel, die im Rahmen der neu geschaffenen CEF für TEN-V-Projekte bereitgestellt werden, werden nur für Projekte zur Verfügung gestellt, die den Vorgaben der TEN-V-Verordnung entsprechen, d. h. 100 km/h Streckengeschwindigkeit, 22,5 t Achslast und 740 m Zuglänge. Hierdurch werden die Bedingungen für den Schienengüterverkehr verbessert. Ein weiterer Schwerpunkt der CEF wird auf den Zugang zu den Güterverkehrserzeugern liegen, damit soll ein Ausbau der Intermodalität erreicht werden, insbesondere der Schienenverbindungen zu den Häfen. Einen weiteren spezifischen Schwerpunkt bildet die Ausrichtung auf multimodale Plattformen (Schiene-Straße-Terminals). Die Kommission wird dafür sorgen, dass sie optimal auf die Erfordernisse des europäischen Schienenverkehrsnetzes ausgerichtet sind.

Empfehlung 6 b)

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu, die ihrer Auffassung nach zum Teil bereits umgesetzt ist.

Die Kommission überwacht bereits, in welchem Umfang EU-Mittel im Rahmen der Umsetzung der CEF in Schienengüterverkehrsprojekte investiert werden.

In Anbetracht der gemischten Nutzung eines Großteils der Strecken wird die Kommission überwachen, welche Beträge für Projekte ausgegeben werden, die nicht ausschließlich für den Personenverkehr (Hochgeschwindigkeitsstrecken) bestimmt sind.

Empfehlung 7 a)

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu, die ihrer Auffassung nach bereits zum Teil umgesetzt ist.

Durch TEN-V-/Schienengüterverkehrskorridore, TEN-V-Leitlinien, in der CEF-Verordnung vorgeschriebene Abschnitte und Prioritäten, TSI und die Anforderung der Ex-ante-Konditionalität Nr. 7.2 ergibt sich ein Rahmen für einen umfassenden Verkehrsplan, mit dem Schienenverkehrskorridore so ausgebaut werden können, dass eine Fragmentierung vermieden wird.

Die neu geschaffene CEF ist insbesondere auf die Kernnetzkorridore ausgerichtet. Mit der neuen TEN-V-Verordnung wird angestrebt, mit den auf EU-Ebene und nationaler Ebene durchgeführten Maßnahmen möglichst maximale Wirkung zu erzielen. Dadurch wird die Finanzierungsstrategie der CEF untermauert. Die TEN-V-Verordnung sieht den Aufbau eines EU-weiten Netzes vor. In der neuen Rechtsvorschrift wurde das Mandat der europäischen Koordinatoren gestärkt, die unter anderem die Aufgabe haben, die koordinierte Verwirklichung der multimodalen Kernnetzkorridore zu unterstützen. Auf diese Weise können mögliche Synergieeffekte und Komplementarität zwischen den auf nationaler Ebene und im Rahmen unterschiedlicher Programme durchgeführten Maßnahmen genutzt werden. Die Kommission ist überzeugt davon, dass durch dieses Vorgehen die Gefahr minimiert wird, dass ein „Flickenteppich“ von Projekten entsteht, der letztlich ein fragmentiertes Netz ergibt.

Empfehlung 7 b)

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu, die sie – soweit sie selbst davon betroffen ist – mit dem Vorliegen eines Rahmens für die Kosten-Nutzen-Analyse als umgesetzt betrachtet.

Die Kosten-Nutzen-Analyse ist zwingend vorgeschriebener Bestandteil aller Finanzierungsanträge im Rahmen der CEF. Bei der Kosten-Nutzen-Analyse werden Verkehrsprognosen, die auch den Güterverkehr auf gemischten Strecken berücksichtigen, für die Quantifizierung der finanziellen und wirtschaftlichen Vorteile eines Projekts herangezogen. Aus der CEF werden nur Mittel für Projekte mit einer positiven Kosten-Nutzen-Analyse zur Verfügung gestellt.

Bei der Auswahl wird die Kommission die Projekte mit dem höchsten wirtschaftlichen Mehrwert für die EU, die zumeist auch den Schienengüterverkehr betreffen, angemessen berücksichtigen.

Mit Blick auf die ESI-Fonds möchte die Kommission darauf hinweisen, dass die erwähnten Elemente in den Angaben enthalten sein müssen, die für die Genehmigung von Großprojekten vorgelegt werden (insbesondere die Durchführbarkeitsstudie und die Kosten-Nutzen-Analyse). Rechtsgrundlagen: für den Zeitraum 2007-2013: Artikel 40 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, für den Zeitraum 2014-2020: Artikel 101 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten ebenfalls gehalten sind, bei Einnahmen schaffenden kleineren Projekten vorab eine Analyse der Finanzierungslücke vorzunehmen³.

Empfehlung 8

Die Kommission stellt fest, dass der erste Teil dieser Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist; dem zweiten Teil der Empfehlung stimmt die Kommission zu.

Die Mitgliedstaaten sollten mit der Unterstützung ihrer Regulierungsstellen im Rahmen der Geschäftsplanung und der Leitstrategien für den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, die von den Infrastrukturbetreibern festzulegen sind, die ordnungsgemäße Instandhaltung des Eisenbahnnetzes (einschließlich der Einrichtungen auf der letzten Meile) sicherstellen, besonders in den Schienengüterverkehrskorridoren.

³ Leitlinien zu Artikel 55 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, COCOF 08/0012/03.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Die Förderung effizienterer und nachhaltigerer Verkehrsarten und besonders des Schienengüterverkehrs ist in den letzten 25 Jahren ein wesentlicher Bestandteil der EU-Politik gewesen. Im Zeitraum 2007-2013 steuerte die EU Haushaltsmittel in Höhe von rund 28 Milliarden Euro zur Finanzierung von Schienenverkehrsprojekten bei. In diesem Bericht wird beurteilt, ob die Bemühungen der EU zur Ausweitung des Schienengüterverkehrs wirksam gewesen sind und ob sich die Leistung des Schienengüterverkehrs in der EU im Hinblick auf Verkehrsträgeranteil und Beförderungsmenge seit dem Jahr 2000 verbessert hat. Der Hof gelangte zu der Schlussfolgerung, dass die Leistung des Schienengüterverkehrs insgesamt weiterhin unbefriedigend ist, während der Straßenverkehr seine Stellung noch weiter ausbauen konnte.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen