

JULI 2010

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

wir freuen uns, Ihnen heute einen Newsletter zum Thema „**Rechtssicherheit und daraus abzuleitender Beratungsbedarf im Verkehrswesen**“ präsentieren zu dürfen.

Ohne einen gesicherten Rechtsrahmen sind Veränderungen – auf welchem Gebiet auch immer – nachhaltig nicht zu erreichen. Die Europäische Union hat beispielsweise im „White Book“ für die neuen bzw. noch assoziierten Mitgliedsstaaten ausdrücklich eine Harmonisierung der Gesetzgebung sowie der Rechtsprechung im Verkehrswesen gefordert.

Um dieses Thema zu vertiefen, erwarten Sie im Einzelnen folgende Artikel:

- Dr. Jens Deppe (GTZ)
Rechtsberatung der GTZ in Transformationsstaaten
- Prof. Dr. h.c. Rolf Knieper (Uni Bremen)
Die Rolle des Rechts im Waren- und Personenverkehr
- Arthur Gleijm (Rebel Group)
Flexibilität ist essentiell für private Investitionen in Straßen
- Klaus Uhl (Vienna Consult)
Die Restrukturierung des Eisenbahnmarktes in Südosteuropa
- Prof. Dr. Elmar Giemulla (TU Berlin)
Luffahrt und EZ – Rechtsberatung im Bereich Aviation
- Henrike Koch, Prof. Dr. Haasis (ISL Bremen)
Der Rechtrahmen des intermodalen Verkehrs
- Krassimira Martinova (Vize Transportministerin Bulgarien)
Legal Harmonisation im EU Kontext am Beispiel des Transportsektors Bulgariens

Für weitergehende Informationen oder Anregungen stehen Ihnen sowohl die Verfasser der Beiträge als auch das GTZ-Transportteam gerne zur Verfügung.

Zögern Sie nicht, den Newsletter an interessierte Kolleginnen und Kollegen weiterzuleiten!

Viel Spaß beim Lesen wünscht

Dr. Cornelia Alter

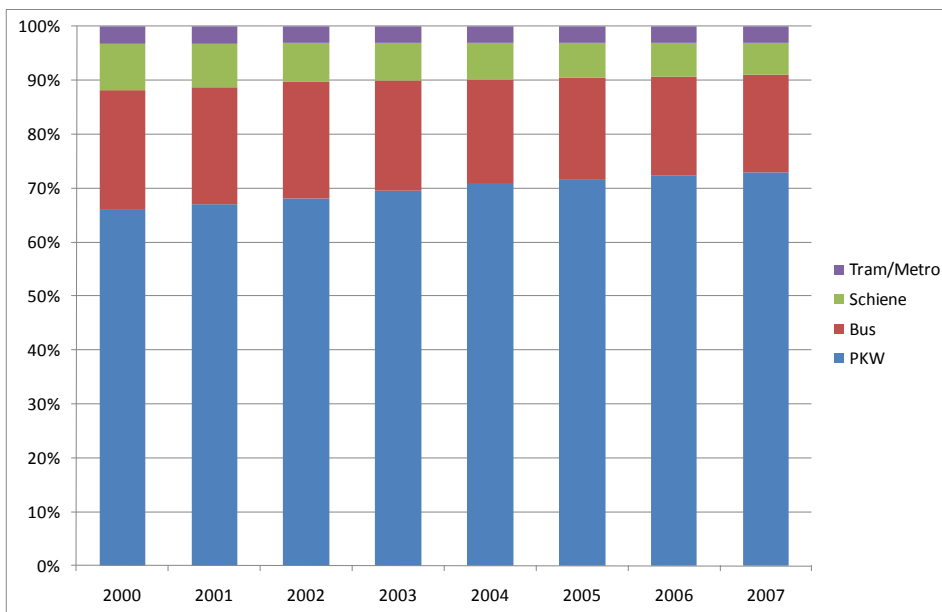
Unsere Autoren:	2
1. Rechtsberatung der GTZ in Transformationsstaaten	3
2. Die Rolle des Rechts im Waren – und Personenverkehr	5
3. Flexibilität ist essentiell für private Investitionen in Straßen	7
4. Die Restrukturierung des Eisenbahnmarktes in Südosteuropa	12
5. Luffahrt und EZ – Rechtsberatung im Bereich Aviation.....	22
6. Der Rechtrahmen des intermodalen Verkehrs	24
7. „Legal Harmonisation“ im EU Kontext am Beispiel des Transportsektors Bulgariens.....	31

4. Die Restrukturierung des Eisenbahnmarktes in Südosteuropa

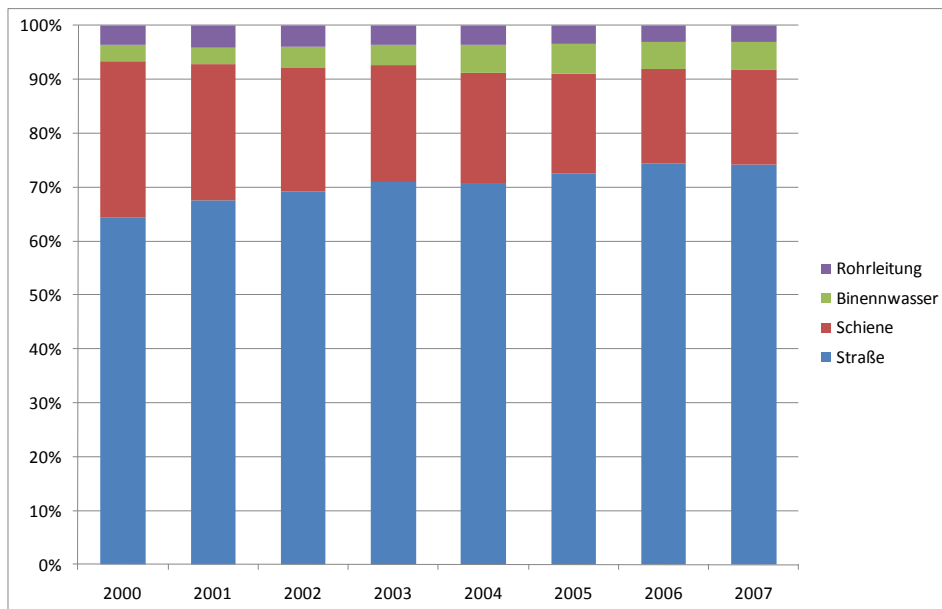
von Klaus Uhl (VIENNA CONSULT)

In diesem Artikel möchte der Autor darlegen, dass eine Restrukturierung der Eisenbahnmärkte, in denen Staatsbahnen das Monopol innehaben, ohne eine neue gesetzliche Grundlage, der entsprechenden Rechtssicherheit und der konsequenten Umsetzung der Gesetze keine Chance hat, in der Zukunft wettbewerbsfähig zu sein, aus dem Eisenbahnmarkt ein für öffentliche und private Investoren interessantes Geschäft zu machen sowie Güter und Personen von anderen, vielleicht weniger umweltfreundlichen Verkehrsträgern, zu gewinnen. Wie ist die Situation in Südosteuropa, insbesondere in denjenigen Ländern, welche noch nicht Mitglied der EU sind ? – obwohl auch bei den neuen EU-Mitgliedstaaten die Situation ähnlich ist!

Die folgenden Tabellen zeigt die **Verkehrsträgeraufteilung**:



Verkehrsträgeraufteilung im Landpersonenverkehr Südosteuropas (HR, MK, SI, HU, BG, RO, EL)



Verkehrsträgeraufteilung im Landgüterverkehr Südosteuropas (HR, MK, SI, HU, BG, RO, EL)

**Verkehrsträger
Eisenbahn verliert 2008
und 2009 zwischen 20
und 70 % seines
Gütervolumens**

**Südosteuropäischer
Schienensektor wird
sich nur langsam
erholen: Niveau von
2007 erst 2014 oder gar
erst 2020 erreicht**

**Historischer Ballast:
die Auflösung
Jugoslawiens, führt zur
Zerlegung in viele
kleine Staatsbahnen...**

**...mit grotesken
Konsequenzen:
Verlängerung der
Reisedauer,
umständliche
Grenzwechsel**

**Viele Anstrengungen
der EU getätigt, um
diese Probleme zu
beheben**

**Die Frage war und ist
immer noch, haben
sie nachhaltig zu
einer Verbesserung
im Eisenbahnsektor
geführt?**

Da die Statistik im Jahre 2007 endet, gibt sie in Wirklichkeit ein recht verzerrtes Bild. Durch die Finanz- und darauffolgende Wirtschaftskrise hat der Verkehrsträger Eisenbahn in diesen Staaten in den Jahren 2008 und 2009 zwischen 20 und 70 % seines Gütervolumens verloren. Im Personenverkehr war das Absinken relativ leicht bzw. die Passagier volumina auf dem o.a. niedrigen Niveau relativ stabil.

Wenn man den vielen Prognosen der Finanzinstitutionen und der Konsulenten Glauben schenkt, so wird es nur langsam im Schienensektor zu einer Erholung kommen. Einige sprechen davon, dass das Niveau 2007 im Jahre 2014, andere im Jahr 2020, wieder erreicht werden wird. Diese Prognosen basieren auf der historischen Erfahrung, dass, wie nach jeder Krise, kein Stein auf dem anderen bleiben wird. Gerade im Güterverkehr schreibt die Verladerschaft neu aus, nicht nur in dieser Region, sondern in der ganzen Welt, mit dem Ziel, die immer noch als überhöht gefühlten Transportpreise weiter zu senken und die Effizienz in der Logistik zu erhöhen.

Die Auflösung Jugoslawiens und die damit verbundenen Wirren und Kriege haben natürlich die Ausgangssituation der Bahnen in dieser Region nicht verbessert. Insbesondere wurde im ehemaligen Jugoslawien die Jugoslawische Staatsbahn in viele kleine Staatsbahnen aufgelöst, welche mit den gleichen bürokratischen Ineffizienzen und mangelnder Kundenorientierung weiter „werkeln“. Und dies geschah trotz der vielen Millionen Euros, die von Banken und anderen Hilfsorganisationen in diesem Sektor „verbraten“ wurden. Diese Aufteilung in kleine Staatsbahnen, welche sich als erstes abschirmten und mit EU- und anderen Geldern teure Grenzbahnhöfe aufbauten, trieb eisenbahntechnisch groteske Blüten. Konnte früher eine Lokomotive von dem Adriahafen Ploce über Belgrad nach Skopje fahren, so ist dies heute nicht mehr möglich. Der Zug muss mindestens dreimal oder gar viermal Lokomotive, Lokführer und Eisenbahnpersonal wechseln. Die Fahrzeiten haben sich verlängert, weil sich die durchschnittliche reale Aufenthaltsdauer an den Grenzen für den Güterverkehr von vier bis sechzehn Stunden mit drei multipliziert.

Auch jetzt, in der Vorbereitungsphase zur Aufnahme in die Familie der Europäischen Union, wird mit vielen EU-Geldern versucht, den Eisenbahnsektor zu restrukturieren, durch Investitionen die Infrastruktur zu verbessern und die Wartezeiten an den Grenzen zu verringern. Auch die GTZ beteiligte sich an solchen Projekten. Nun ist zu fragen, ob diese ganzen „Hilfsaktionen“ zu Verbesserungen geführt haben?

Es ist nicht Aufgabe des Autors, die vielen hunderte von Projekten aufzuzählen, zu evaluieren, die seit 1992 in den verschiedenen Staaten durchgeführt wurden. Auch er hatte an einigen EU- und GTZ-Projekten direkt mitgearbeitet und möchte deren Ergebnisse nicht als sehr negativ beurteilen. Die Projektziele wurden erreicht.

Welche Verbesserungen wurden mit Hilfe von technischer oder finanzieller Unterstützung unternommen?

Anwendung von Restrukturierungskonzepten der EU – aber kein Erfolg, da Eisenbahn weiter am „Tropf“ des Staates hing

Kein intramodaler Zwang zum Wettbewerb

Auch die Vernachlässigung oder Verlangsamung im Straßenbau konnte den Bahnverkehr nicht verbessern.

Warum gaben weder internationale Geldgeber, noch die Staaten als Eigner der Staatsbahnen Mittel frei, um die Bahnen von ihren finanziellen Belastungen, insbesondere Kriegslasten, Pensionslasten und gemeinwirtschaftliche Lasten, zu erlösen?

Eisenbahninvestment: zu unpopulär? zu unlukrativ? zu unökologisch?

Restrukturierungskonzepte zielten zunächst auf den Monopolisten, die Staatsbahn ab. Man wendete die Methoden an, die auch innerhalb der EU an den Staatsbahnen seit Jahrzehnten versucht wurden. Einiges wurde auch erreicht, durch eine Straffung der Organisation, durch eine Verringerung des Personals, durch Senken der Kosten und in wenigen Fällen, weil allgemein vernachlässigt, durch Stärkung des Vertriebs. Aber, alles in allem, wurde damit die Staatsbahn nicht wettbewerbsfähiger und kundenfreundlicher, sie verlor weiter an Marktanteilen, geschweige denn Wettbewerbsfähigkeit. Sie brauchte es ja auch gar nicht, denn sie hing ja sowieso an einem „Tropf“ des Staates, der ihr entweder das Geld gab oder nicht. Wenn er es ihr nicht gab, bekam es niemand anderer im Eisenbahnsektor. Alle Versuche waren, aus der Sicht des Autors, der seit 1978 mit dieser Region verbunden ist, nur Tropfen auf den heißen Stein. Man kann sich ja auch fragen, ob Staatsbahnen sich jemals an den eigenen Haaren aus dem Sumpf ziehen können, wie man es eben versuchte. Es besteht für sie ja auch gar keine Notwendigkeit, sich zu verbessern, denn es gibt ja, zumindest gegenwärtig, keinen intramodalen Zwang zum Wettbewerb, also der auf dem Schienennetz.

Der intermodale Wettbewerb mit den anderen Verkehrsträgern, wie anfangs dargelegt, ist sowieso zuungunsten der Bahnen. Auch die Vernachlässigung oder Verlangsamung im Straßenbau, wie oft in Studien und Konferenzen gefordert, konnte bisher den Bahnverkehr nicht verbessern. Die Verladerschaft und auch die Passagiere sehen es als ganz natürlich an, dass der Straßenverkehr nun einmal besser ist.

Weiter ist es interessant, dass bei diesen ganzen wohl gut gemeinten Arbeiten auch immer wieder die von der EU in der *Acquis Communautaire* geforderte Sanierung der Finanzen erwähnt werden. Warum hat sie noch nicht stattgefunden? Warum zögern die Politiker in allen diesen Staaten und auch in vielen anderen Ländern der Welt, die Eisenbahnen zu entlasten? Bestimmt hat es etwas mit dem politischen Gefühl zu tun, dass dieses Geld anderweitig wesentlich besser angelegt werden könnte und mehr Wählerstimmen gewinnt.

Auch ökonomisch gesprochen, ist die Effizienzrate bei einer Kosteneffektivitätsbetrachtung sehr niedrig. Die Banken würden sagen, dass auch die soziale Kapitalrendite sehr niedrig ist, denn so umweltfreundlich ist die Bahn nun leider doch nicht, wie es oft dargestellt wird. Plastisch gesprochen, der allergrößte Teil der Lokomotiven würden für die Straße gar keine Fahrerlaubnis aus Umweltgründen erhalten. Und die umweltfreundliche Elektrolok erhält ihre Energie meist aus Fossilsubstanzen oder Atomstrom. Dieses mangelnde politische Interesse wird auch noch dadurch bekräftigt, dass bei allen Investitionsmaßnahmen in die Schiene die Einnahmeprognosen viel zu optimistisch sind und die Kostenprognosen viel zu niedrig.

**Einnahmeprognosen:
viel zu optimistisch**

**Kostenprognosen:
viel zu niedrig**

**Eisenbahnmärkte
Südosteuropas: keine
positiven Trends in den
letzten 20 bis 30 Jahren**

**ABER:
Markrevolutionen bei
anderen
Verkehrsträgern**

**Welche
Möglichkeiten gibt
es, den Schienen-
verkehrsmarkt
wettbewerbsfähig zu
machen?**

**Lösung:
ein juristisch-
institutioneller Ansatz**

**Diese Anpassung der
Gesetze führt dazu,
dass nachhaltige
Situationen gebildet
werden, welche zuvor
in diesen Ländern im
Bereich des
Eisenbahnmarktes
selten oder gar nicht
angewandt worden
sind.**

Zumindest eine Studie einer dänischen Universität, welche über 75 Jahre die Einnahmen – und Kostenentwicklung von Eisenbahninvestitionen untersuchte, zeigte, dass die Kosten ein Mehrfaches und die Einnahmen ein Bruchteil dessen darstellte, was prognostiziert wurde.

Nur so ist es zu verstehen, dass die Eisenbahnmärkte seit dem Auseinanderbrechen Jugoslawiens, aber auch in den Nachbarländern Südosteuropas in den letzten 20 bis 30 Jahren keine positiven Trends haben aufweisen können, welche als nachhaltig zu beschreiben sind und auf deren Basis man sagen könnte, dass die Eisenbahnmärkte gesunden und der Verkehrsträger Schiene wettbewerbsfähiger werden würde.

Der Autor möchte hier nicht die Veränderungen in der Luftfahrt, im Straßenverkehr und in der Seeschifffahrt aufzählen, welche im gleichen Zeitraum wahre Markrevolutionen durchgeführt haben, wo es sich sogar zeigte, dass mit gewaltigen Senkungen der Transportraten nicht nur Volumens- und Umsatzsteigerungen erwirkt wurden, sondern sich auch die Rentabilität wesentlich erhöhte.

Nach so vielen kritischen Anmerkungen sei es doch gesagt, dass es in den letzten Jahren neue Ansätze gegeben hat, welche dem Verkehrsträger Schiene und seinem Markt eine nachhaltige Steigerung der Effizienz und der Attraktivität versprechen. Diese Initiative kommt eigentlich von der Europäischen Union; denn eine der Voraussetzungen der Verhandlungen, welche zu dem sogenannten Acquis Communautaire führen, sind die Anpassungen der jeweiligen Bahngesetzgebung an die europäische Bahngesetzgebung. Der Ansatz zur Restrukturierung ist also ein juristisch-institutioneller Ansatz, der nach recht einfachen Prinzipien abläuft...

- Die entsprechenden Gesetze des Kandidaten müssen an die EU-Gesetze und EU-Rechtsprechung angepasst werden.
- Die in diesen Gesetzen verankerten Institutionen müssen aufgebaut werden.
- Diese Institutionen haben den Auftrag, die Gesetze umzusetzen und das sogenannte sozial- marktwirtschaftliche Prinzip, wie es im Vertrag von Lissabon unter dem Artikel 3 aufgezeigt ist, zu verwirklichen.

...und folgende Situationen erlaubt:

1. **Marktöffnung des Schienenmarktes** für Dritte, welche Eisenbahnverkehrsunternehmen und auch Schieneninfrastrukturbetreiber werden können (der letztere Fall ist in der EU eher eine Rarität).
2. **Freier Zugang zu den Schienenmärkten** für inländische und ausländische Eisenbahnverkehrsunternehmen.

3. **Trennung der Eisenbahnstruktur von dem Eisenbahnbetrieb**, um es zu ermöglichen, dass auf den beschränkten Netzen jeder, der über Schienentransporte verfügt, fahren darf.
4. **Klare Aufteilung zwischen gemeinwirtschaftlichen und kommerziellen Aufgaben**, welche eine Vermengung dieser beiden Aufgaben in ein und demselben Unternehmen vermeiden sollen.
5. **Öffentliche und transparente Ausschreibung von gemeinwirtschaftlichen Aufgaben** (obwohl auch hier die EU im Vergleich zu außereuropäischen Ländern aufgrund der starken Lobbyingtätigkeit der Staatsbahnen und der nationalen Regierungen ihr Ziel noch nicht ganz erreichen konnte).
6. **Interoperabilität der einzelnen Eisenbahnsysteme**, d.h. Harmonisierung der technischen Normen, mit dem Ziel, europaweit einkaufen zu können. Es war ja eine der großen Leistungen der Eisenbahningenieure, national abgeschottete technische Inselwerke zu erschaffen, um einerseits den Eisenbahnmonopolisten und seine nationale Zulieferindustrie zu schützen, andererseits zu vermeiden, dass ein fremder Eindringling technisch und betrieblich den Beweis antreten kann, dass man es auch besser machen kann.
7. Und letztlich das **Schaffen eines starken Marktregulators**, der darauf achtet, dass in diesem jahrhundertelangen staatsmonopolistischen Markt die Regeln der Fairness und Nicht-Diskriminierung eines offenen Marktes eingehalten werden und eine Rechtssicherheit vorherrscht; für staatsmonopolistische Platzhirsche ein gewaltiger mentaler Restrukturierungsprozess!

Diese 7 Forderungen sind schwierig umzusetzen, da die Gegend jahrzehntelang vom kommunistisch-sozialistischen und/oder planwirtschaftlichen Denken gelenkt war,...

...aber auch innerhalb der EU liberales Gedankengut teilweise umstritten war und ist...

Der Leser kann sich vorstellen, dass diese Forderungen in einer Gegend, die jahrzehntelang vom kommunistisch-sozialistischen und/oder planwirtschaftlichen Denken gelenkt war, welches sich in den Köpfen der Entscheidungsträger eingenistet hatte, nicht so leicht umzusetzen sind. Dies auch umso mehr, da sich auch in der Europäischen Union viele Staaten nicht mit diesem doch so liberalen Gedankengut anfreunden können. Das ist auch verständlich, denn es ist ja nur eine „Weltanschauung“ und die kritische Frage sei erlaubt, ob es wirklich so erfolgreich arbeitet.

Die jüngste Finanzkrise und deren Auswirkungen auf die produktive Seite der Wirtschaften hat ja gezeigt, dass ein solches

...und letztendlich
grundsätzliche
philosophische
Weltanschauungs-
und Systemfragen auf-
wirft.

Beispiel Südamerika:
Erfolg durch stringente
Entwicklung und
Umsetzung von
Rechtsakten

Beispiel Vietnam:
der juristisch-
institutionelle Ansatz
ist eine Voraussetzung
für eine nachhaltige
Anpassung des
Eisenbahnmarktes an
den Transportmarkt im
Allgemeinen

Beispiel GB, SE:
nur mit neuen
Gesetzen und neuen
Institutionen ist der
Verkehrsträger Schiene
erfolgreich im
Transportmarkt

sozial-marktwirtschaftliches System nicht immer so erfolgreich ist und den allgemeinen Wohlstand, den sowohl Ökonomen, Philosophen als auch Politiker seit Adam Smith postulieren, nicht unbedingt „nachhaltige“ Früchte getragen hat. Warum soll man nun in einem Eisenbahnmarkt, der im Vergleich zu anderen Märkten relativ unbedeutend ist, ein Exempel statuieren?

Gibt es trotzdem in der Welt einige Beispiele, welche bei ungefähr gleichen Prämissen eine erfolgreiche Kehrtwendung im Schienenverkehr vermelden können?

Ein bekanntes Beispiel, an welchem die GTZ mitbeteiligt war, war die Restrukturierung der südamerikanischen Eisenbahnmärkte, insbesondere Argentiniens und Brasiliens. Mit dem Zerschlagen der Staatsbahnen und der Konzessionierung der Strecken bei gleichzeitiger Öffnung des Zugangs zu allen Strecken mit einem entsprechenden Regulierer stieg der Anteil des Güterverkehrs erheblich; in Argentinien von 4 % 1986 auf über 20 % vor der Weltwirtschaftskrise, in Brasilien von 6 % 1987 bis auf über 24 % bis kurz vor der Wirtschaftskrise. Man kann sich über die Besonderheiten des Restrukturierung, von der Weltbank diktiert, streiten, aber der Erfolg konnte nur erreicht werden, indem die entsprechenden Gesetze und Rechtsakte stringent entwickelt und umgesetzt wurden (unter Androhung des Mittelabzuges, wenn die Vorgaben nicht eingehalten wurden). Denn alle vorherigen Versuche einer Restrukturierung der beiden damaligen Staatsbahnen ohne Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen waren Fehlschläge.

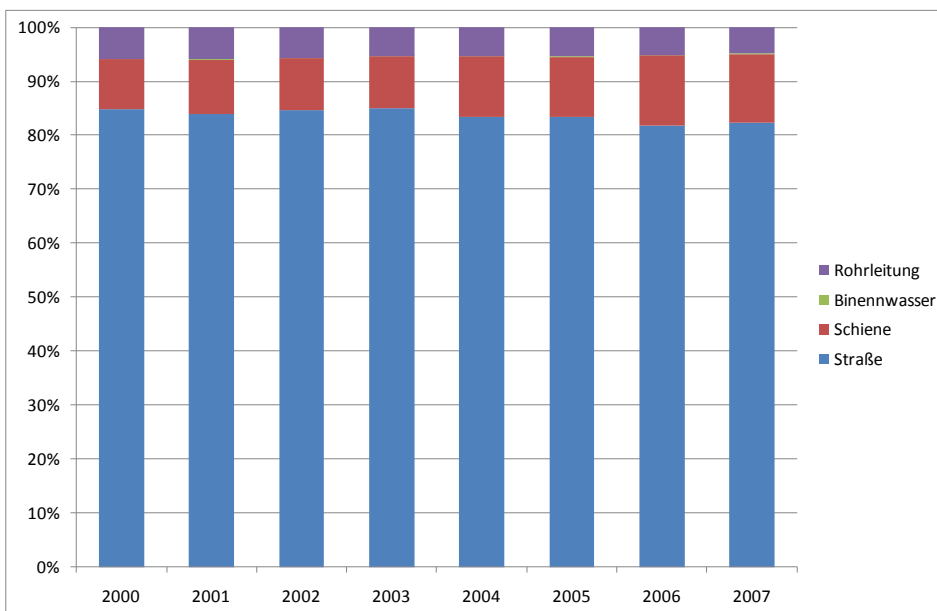
Zwei weitere asiatische Beispiele, an welchen die GTZ wesentlich beteiligt war, waren Thailand zwischen 1987 und 1996 und Vietnam zwischen 1999 und 2008. Im thailändischen Falle hatte zwar eine technische Assistenz erfolgreich an der Marktorientierung der staatlichen thailändischen Bahn mitgewirkt, doch die fehlende Neugestaltung des Eisenbahnrechtes und Marktöffnung hat die eigentliche Malaise wie hohe Verschuldung, Ineffizienz, zu teure Produktion nicht wesentlich beeinflussen können. In Vietnam war deshalb der Ansatz ein anderer. Hier wurde einerseits eine Restrukturierung der Staatsbahn durchgeführt, gleichzeitig aber durch ein Eisenbahngesetz die Grundlage für eine Marktöffnung gebildet, in welcher auch die Staatsbahn mehr Freiheiten und wirtschaftliches Denken zeigen konnte. Wiederum zeigt es deutlich, dass der juristisch-institutionelle Ansatz eine Voraussetzung für eine nachhaltige Anpassung des Eisenbahnmarktes an den Transportmarkt im Allgemeinen ist. Umso mehr, da die anderen Transportsektoren mit modernen Gesetzen dies in einer wesentlich kürzeren Zeit und wesentlich effizienter durchgeführt haben.

Auch die teilweise radikalen Gesetzesänderungen in Großbritannien und Schweden Ende der achtziger Jahre, welche schon vor der sogenannten Liberalisierung des EU-Transportmarktes den nationalen Markt öffneten, zeigen deutlich, dass nur mit neuen Gesetzen und neuen Institutionen der

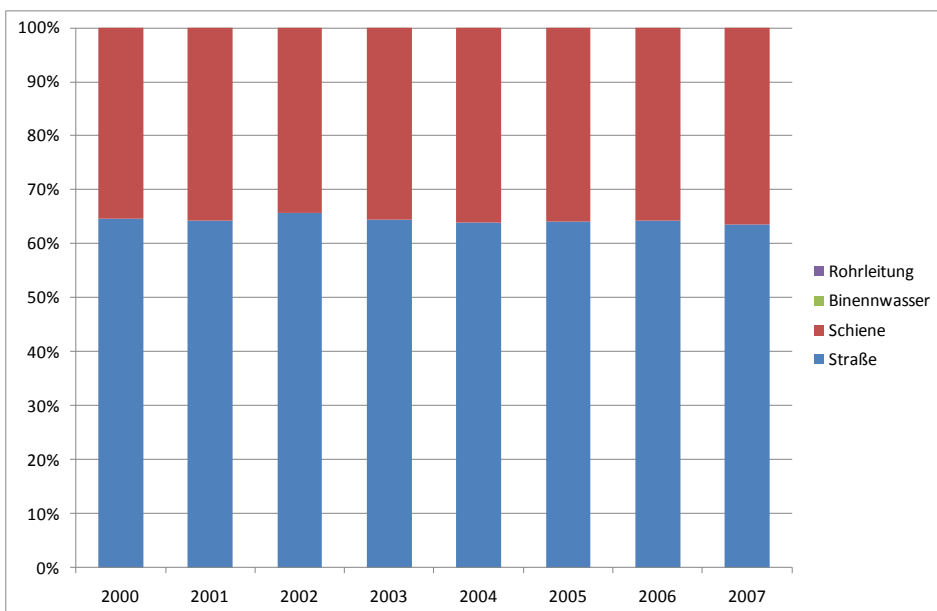
Verkehrsträger Schiene sich erfolgreich im Transportmarkt behaupten kann. Beide Modelle, insbesondere das schwedische Modell, wurden dann zum großen Teil in die EU-Gesetzgebung eingebracht. Im Gegensatz zum stark schrumpfenden Verkehrsträgeranteil der Schiene in Südosteuropa und kontinentaleuropäischen Ländern, zeigten der schwedische und der britische Schienensektor, vor allem seit der Mitte des letzten Jahrzehnts, signifikantes Wachstum. Die Verkehrsträgeraufteilung erweist im Vergleich mit der Entwicklung im südosteuropäischen Güterverkehr somit deutlich den positiven Einfluss einer zeitgerechten und vollständigen Umsetzung der juristisch-institutionellen Vorgaben der EU auf den Schienenverkehr.

UNECE = United Nations Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission für Europa)

Dieser methodische und auch entwicklungspolitische Ansatz wurde von der UNECE ebenfalls als der einzig „seligmachende“ Ansatz postuliert. Die UNECE geht dabei noch einen Schritt



Verkehrsträgeraufteilung im Landgüterverkehr Großbritanniens



Verkehrsträgeraufteilung im Landgüterverkehr Schwedens

Diese Aussage der UNECE fasst die These dieses Artikels zusammen.

Bemühung zur Umsetzung der EU-Richtlinien in den letzten 4 Jahren in Südosteuropa

Ziel: Steigerung Attraktivität im Schienensektor, neues Kapital einzuwerben

Was bedeutet ein solches Konzept für die entwicklungs-politische Arbeit?

Es muss unbedingt politischer Wille bestehen...

Anreiz/Druck: EU – Mitgliedschaft IMF/Weltbankauflagen Krisen

weiter. Ähnlich wie die Europäische Union fordert sie eine Harmonisierung der Transportgesetze in einem doch immer globaler agierenden Transportmarkt.

„Effizienter internationaler Transport erfordert transparente, stabile und harmonisierte internationale rechtliche und regulierende Rahmenbedingungen, welche minimale Standards, Bedingungen und Ziele für den Betrieb von existierenden und geplanten Eisenbahnlinien und die Qualität der internationalen Eisenbahndienstleistungen fördern. Solche Rahmenbedingungen würden es den Regierungen, Transportdienstleistern, Logistikdienstleistern und Verladern ermöglichen, in effiziente internationale Transportnetzwerke zu investieren, im Hinblick auf die Mobilitätsbedürfnisse der Passagiere und der Erfordernisse von globalen Versorgungsketten. [...] Das komplizierte duale gesetzliche System und die unvollständigen Marktrefor-men in vielen europäischen und asiatischen Ländern haben die Eisenbahnunternehmen daran gehindert, wettbewerbsfähige Transportlösungen zu schaffen.“

In Südosteuropa setzten im Zusammenhang mit den Beitrittsbemühungen der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien in den letzten vier Jahren Bemühungen zur Umsetzung der EU-Richtlinien ein. Der Verfasser war in einigen dieser Staaten an diesen Projekten beteiligt. Die starke Konkurrenz von Straße und Küstenschiffahrt sowie späte Nachwirkungen der Kriege des vorigen Jahrhunderts mit Verkehrsverlagerungen auf Konkurrenzrouten drohen, die Schiene als Verkehrsträger in allen Staaten des Westbalkans zu marginalisieren. Die Regierungen und Behörden von Staaten wie Kroatien, Mazedonien und Kosovo versuchen nun mit der Hilfe der EU, über die Einführung einer auch nach EU-Begriffen modernen und liberalen Eisenbahngesetzgebung die Attraktivität des Schienensektors zu steigern und neues Kapital anzuziehen, nachdem die jahrelang versuchten Sanierungsprojekte der Staatsbahnen nicht erfolgreich waren.

Da der Autor bei der Vorbereitung von Gesetzen und deren Umsetzung noch aktiv beteiligt ist, möchte er einige Herausforderungen für die entwicklungs-politische Umsetzung aufzeigen.

Zunächst ist es notwendig, dass ein politischer Wille besteht, um dies durchzuführen. Ansonsten bleibt alles bei einer simplen Studie oder einem ersten Gesetzesentwurf. Die politische Seite braucht hierzu ein Druckmittel. Im ehemaligen Jugoslawien ist dieses Druckmittel recht einfach. Es ist eine Voraussetzung zur Aufnahme in die Europäische Union. Als Vorbereitung sind solche Gesetze und Institutionen zu schaffen, bevor über die Mitgliedschaft überhaupt verhandelt wird. In anderen Ländern ist dies etwas schwieriger. Sollte eine solche Reformbereitschaft prima facie nicht vorhanden sein oder nur scheinbar vorhanden sein, kann nur eine Finanzkrise oder der Druck der Schuldnerbanken wie Weltbank oder der IMF der

**Komponente Zeit –
Umsetzung der Gesetze
dauert**

**Aufgabe ist sehr
komplex und erfordert
breites juristische, aber
auch detaillierte
Kenntnisse des
Transportmarktes...**

**...deswegen ist
Zusammenarbeit
wichtig....**

**...weniger
Rechtsberatung - eher
eine Vermarktung...**

**Wo findet man in einem
Monopolmarkt die
Eisenbahnspezialisten
für die neuen
Institutionen, ohne die
alte Denke der
Staatseisenbahner
einzukaufen, welche
dann das Neue wieder
unterminiert?**

**Institutionen sind
Menschen**

**Ausbildung und
Training von eminenten
Wichtigkeit.**

ausschlaggebende Faktor für eine Veränderung der juristischen und institutionellen Bedingungen sein. Hier kann entwicklungspolitisch ein geschicktes Marketing mit Hilfe eines Erfahrungsaustausches die Bereitschaft zu einer Reform erhöhen. Es erfordert aber sehr viel Geduld und Durchhaltevermögen. Ist man einmal an seinem Ziel angelangt, dem entsprechenden Staat Unterstützung für ein solches Reformvorhaben zu geben, ist ebenfalls sehr viel Geduld und Durchhaltevermögen angesagt. So etwas geht nicht in wenigen Monaten. In Vietnam wurde zum ersten Mal ein Eisenbahngesetz erarbeitet, und es dauerte immerhin zweieinhalb Jahre, bis es im Parlament gebilligt wurde.

Eine solche Aufgabe ist eigentlich keine Aufgabe von Juristen; aber hier scheiden sich schon wieder die Geister, denn der Autor ist nur zu 50 % Jurist, also nicht „wertfrei“! Solche Veränderungen der Gesetze und Institutionen erfordern eine detaillierte Kenntnis des Transportmarktes, also auch der Wettbewerber, und natürlich der entsprechenden Gesetze der Wettbewerber, um in dem Wettbewerb der Transportteilnehmer ein attraktives und effizientes Gesetzeswerk mit seinen Institutionen aufbauen zu können. Hier ist auch eine intensive Mitarbeit in den verschiedenen Ausschüssen und Arbeitsgruppen innerhalb und außerhalb des Parlamentes und des zuständigen Ministeriums erforderlich. Ebenfalls sollte die enorme Anzahl von Versionen nicht entmutigend sein - auch wenn die zwanzigste Version dann doch aussieht wie die sechste! - So ein Gesetzesprozess ist nicht nur langwierig, sondern kennzeichnet sich durch einen immensen Transfer von Wissen, Ideologien, aber auch Vorurteilen und Unwissenheit. Es ist nicht so sehr eine Rechtsberatung, sondern eher eine Vermarktung, welche sich klar abgrenzen muss von gänzlich einseitigen, politisch durchdachten Lobbyingstrategien einzelner Marktteilnehmer, die glauben, ganz besonders schnell gewinnen oder sich auf der Verliererstraße befinden zu können.

Ist einmal das Gesetz „durch“, beginnt die Umsetzung, zunächst im Aufbau der Institutionen und dann in der Umsetzung der Gesetze in den Markt. Auch der Aufbau der Institutionen ist nicht einfach, denn Institutionen sind Menschen, und diese müssen erst gefunden werden. Hier spielen dann viele politische und menschliche Faktoren eine Rolle, die vielerorts zu sehr heißen Eisen werden könnten und einer Beratung die Grenzen zeigen.

Das gleiche gilt für die Umsetzung des Gesetzes in den Markt. Denn mit einer solchen Reform ist es sehr schwierig, keine Verlierer zu haben. Und es ist beinahe eine Vermarktungsaufgabe, dem Markt und seinen Teilnehmern klarzumachen, dass es sich hier langfristig um eine Win-Win-Situation handelt. Sarkasten könnten dann John Maynard Keynes zitieren, der ja sagte, dass langfristig wir alle tot sind.

Bei der Umsetzung, sei es in Institutionen, sei es auf dem Markt, ist wohl die wichtigste Komponente die Ausbildung und das

Jahrhundertealtes
„verstaubtes“ Denken
aus den Köpfen zu
entfernen, ohne den
Menschen geistig zu
erniedrigen.

Gesetzliche und
institutionelle
Grundlagen
+
Training

Training am Arbeitsplatz. Der Autor hat bei der Ausbildung der Regulatoren, der Mitarbeiter der neuer Sicherheitsbehörden, Unfallbehörden, aber auch Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnunternehmen gesehen, dass die gesamte Ausbildung aus zwei wichtigen Komponenten besteht, welche leider nicht getrennt behandelt werden können.

Die eine Komponente ist jahrhundertealtes „verstaubtes“ Denken aus den Köpfen zu entfernen, ohne den Menschen geistig zu erniedrigen und die zweite Komponente, das manchmal sehr komplexe neue marktwirtschaftliche Denken einzufügen. Sozialmarktwirtschaft, insbesondere Wettbewerb und Wettbewerbsrecht, sind recht komplexe Systeme!

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass eine erfolgreiche Restrukturierung des Eisenbahnsektors nur dann gelingt, wenn die entsprechenden gesetzlichen und institutionellen Grundlagen hierfür geschaffen und dann genügend Trainingsmittel vorhanden sind. Veränderungen in Staaten und Staatengemeinschaften müssen nun einmal von oben kommen. Sie können nicht in der Mitte oder unten vorbereitet werden, da ihnen dann die rechtliche und institutionelle Grundlage fehlt, die eine nachhaltige Restrukturierung gewährleistet.

Kontakt:

- Dipl. Hdl. Klaus-Jürgen Uhl
office@viennaconsult.com