

Februar 2000

Kombinierter Verkehr und die Bahnliberalisierung: von der Theorie zur Umsetzung



Stellungnahme der Internationalen Vereinigung der Gesellschaften
für den Kombinierten Verkehr Schiene-Straße, UIRR

**Kombinierter Verkehr und die Bahnliberalisierung:
von der Theorie zur Umsetzung**

INHALT

<i>Zusammenfassung</i>	3
<i>1 Einführung</i>	5
<i>2 Liberalisierung: freier Netzzugang und Wettbewerb auf der Schiene</i>	6
<i>3 Das „Eisenbahnpaket“</i>	7
<i>4 Wettbewerb und Intermodalität</i>	10
<i>5 Förderinstrumente im Kombinierten Verkehr</i>	11
<i>6 Schlußbemerkungen</i>	14

Anhang I: Zum Kombinierten Verkehr

Anhang II: Zur UIRR

Zusammenfassung

Der Schienenverkehr durchlebt eine problematische Phase. Der Prozeß der Liberalisierung, dem nun auch die Schiene unterworfen ist, bedeutet eine tiefgreifende Strukturreform, die Änderungen der Verhältnisse und Mentalitäten erfordert. Dies erklärt aber nicht die gegenwärtig drastisch verschlechterte Qualität der Bahnleistungen. Die in der UIRR zusammengeschlossenen Operateure des Kombinierten Verkehrs, deren einziges Ziel darin besteht, Verkehre von der Straße auf die Schiene zu verlagern, halten es angesichts dieser Situation für wichtig, ihren Standpunkt zu der besorgniserregenden Entwicklung darzustellen.

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Schienenliberalisierung muß unterstützt werden, da sie neue Perspektiven für eine dynamischere Entwicklung des europäischen Eisenbahnverkehrs eröffnet. Diese Liberalisierung kann aber nicht isoliert von der gesamten Verkehrspolitik betrachtet werden, da einige der aktuellen Schwierigkeiten der Schiene in den ungleichen Liberalisierungsgeschwindigkeiten der verschiedenen Verkehrsträger begründet sind. Im Klartext ist die Umsetzungsgeschwindigkeit der EU Eisenbahnpolitik zu langsam und es sind konkrete Übergangsmaßnahmen nötig, um die Talsohle schnell zu verlassen und einen effizienten und wettbewerbsorientierten Verkehrsmarkt herzustellen. Die UIRR sieht keinen Anlaß zum Pessimismus oder gar zum Blick zurück, sondern mahnt im Gegenteil mit dem vorliegenden Positionspapier zu zügigem Handeln.

Konkret kann die Schienenliberalisierung nur verwirklicht werden, wenn eine vollständige Trennung von Infrastruktur und Betrieb erreicht wird, um einen diskriminierungsfreien Schienenzugang zum gesamten europäischen Netz für alle privaten und staatlichen Bahnunternehmen zu garantieren. EU-Kommission und Mitgliedstaaten sollten traditionelle Bahnen, dort wo sie in der Liberalisierung vorangehen, unterstützen, wo sie Monopole ausnutzen oder erweitern, kontrollieren, Newcomern unzumutbare Risiken abnehmen und die bestehenden privaten Unternehmen im Schienenmarkt schützen. Die Möglichkeiten des Wettbewerbsrechts müssen genutzt werden, beispielsweise um die noch oft üblichen ungleichen Verträge zu verbieten, in denen einige Bahnen ihre Monopolsituation nutzen, um Leistungs- und Qualitätsgarantien weitgehend auszuschließen und schon existierende private Unternehmen im Schienenmarkt zu verdrängen.

Ende 1999 hat der EU-Verkehrsministerrat ein sogenanntes "Eisenbahnpaket" beschlossen. Es stellt eine Chance dar, die gewünschte Politik wiederzubeleben. Aber nach den Erfahrungen mit den Freeways steht die UIRR dem Transeuropäischen Schienengüternetz TEGSN skeptisch gegenüber und fürchtet, daß unnötig Zeit verwendet wird, um ein theoretisch liberalisiertes Netz zu definieren, auf dem sich aber praktisch kaum etwas ändern wird.

Um die Verkehrspolitik zu untermauern, sollten sich die Staaten zu konkreten Liberalisierungserfolgen verpflichten, beispielsweise indem sie neue, private und ausländische Eisenbahnunternehmen auf ihrem Netz solange organisatorisch und finanziell unterstützen, bis diese einen Marktanteil von 20% erreichen. Die Liberalisierung wird weiter nur dann Realität werden, wenn KV-Operateure, die in eigener kommerzieller Verantwortung ganze Zugsysteme aufgebaut haben, die Möglichkeit erhalten, das dienstleistende Bahnunternehmen – z.B. bei gravierenden Qualitätsmängeln - unter Beibehaltung der Zugtrasse zu wechseln.

Die im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern hohen Infrastrukturkosten der Schiene stellen im Moment eines der größten Hindernisse für den Kombinierten Verkehr dar. Diese dürfen pro Transporteinheit nicht über denen der Straße liegen, wenn umweltfreundliche Verkehrsträger nicht vom Markt verdrängt werden sollen, bevor die angekündigten fairen und effizienten Preise für alle Verkehrsträger nach einheitlichen Kriterien verwirklicht werden.

Überhaupt bedroht die ungleiche Liberalisierungsgeschwindigkeit zwischen Straße und Schiene den Kombinierten Verkehr, besonders im Alpentransit. Wo noch uneinheitliche Rahmenbedingungen vorherrschen, sind Fördermaßnahmen unumgänglich, bis ein einheitlicher und freier Verkehrsmarkt wirklich realisiert ist.

Die gegenwärtige Stagnation im Schienenverkehr kann nur überwunden werden, wenn ähnlich wie schon in anderen Märkten zuvor, die Wettbewerbskräfte durch neue Rahmenbedingungen geweckt werden. Die UIRR Gesellschaften sind überzeugt, dass der Kombinierte Verkehr in einem freien Verkehrsmarkt bei fairen Wettbewerbsbedingungen aus eigener Kraft seine Systemvorteile ausspielen kann. Kurzfristig müssen darüber hinaus Aktionen ins Auge gefaßt werden, die es ermöglichen, schnell zu einer akzeptablen Qualität zurückzukehren und das Vertrauen bei den Kunden wieder herzustellen, ohne das jede weitere Entwicklung illusorisch wäre.

Kombinierter Verkehr und die Bahnliberalisierung – von der Theorie zur Umsetzung

1 Einführung

Der Verkehrssektor befindet sich in einer Krise. Während die UIRR Gesellschaften im Jahrzehnt von 1988 bis 1997 international ein jährliches Durchschnittswachstum von 15 % erzielt haben, wurde nach einem nur noch geringen Wachstum 1998, im Jahr 1999 ein leichter Rückgang des Kombinierten Verkehrs verzeichnet. Die UIRR hatte vor dieser Entwicklung bereits ein Jahr zuvor gewarnt, als die Bahnen trotz dramatisch schlechter Qualität hohe Preiserhöhungen ankündigten. Es besteht aber kein Grund zu allgemeinem Pessimismus. Die Probleme des Schienenverkehrs sind bekannt, über die Wege zu deren Lösung herrscht weitgehend Einigkeit. Es mangelt allein an der Umsetzung. Die UIRR nimmt dies zum Anlaß noch einmal die wichtigsten Fakten auf den Punkt zu bringen, um für Eisenbahn- und Kombinierten Verkehr einen Weg aus der Talsohle aufzuzeigen.

In der Praxis haben sich die Systemeigenschaften des Kombinierten Verkehrs grundsätzlich als wettbewerbsfähig erwiesen, geht es doch hierbei um die Kombination der hohen Flexibilität des Lkw in der Bedienung der Fläche mit der Massenleistungsfähigkeit der Eisenbahn im Güterfernverkehr. Um die Marktposition des Kombinierten Verkehrs zu festigen sowie wirksam auszubauen, ist künftig ein verstärktes „europäisches“ Denken und marktwirtschaftliches Handeln bei allen Beteiligten erforderlich. Die Systemvorteile des Kombinierten Verkehrs können erst dann voll zur Geltung kommen, wenn im Wettbewerb zwischen Kombiniertem Verkehr Straße-Schiene und reinem Straßentransport vergleichbare Bedingungen vorherrschen. Neben den technischen Unterschieden zwischen Lkw und Eisenbahn im Hinblick auf ihre europäische „Bewegungsfreiheit“ (unterschiedliche Spurweiten, Strom- und Signalsysteme im Schienenverkehr) sind es gegenwärtig vor allem die politisch-administrativen Hürden, die den freien Zutritt zum europäischen Eisenbahnmarkt erheblich behindern.

Das vorliegende Papier ist ausgewählten Themen der Bahnliberalisierung gewidmet, die in unmittelbarem Zusammenhang zur Entwicklung des Kombinierten Verkehrs Straße-Schiene stehen. Es setzt sich mit den bestehenden und geplanten Förderinstrumenten auseinander mit dem Ziel, schnelles Handeln anzumahnen. Denn in der Verkehrspolitik klaffen Theorie und Praxis immer mehr auseinander. Es gibt kaum einen Verkehrsexperten oder Politiker, der den Kombinierten Verkehr nicht fördern will. Beurteilt man dagegen die realen Resultate, so haben sich die Rahmenbedingungen für den Kombinierten Verkehr verschlechtert. Geschrieben und geredet wurde genug, jetzt gilt es angekündigte Veränderungen auch durchzusetzen, um Ergebnisse zu erzielen. Die UIRR hat sich daher bemüht, konkrete Handlungsvorschläge oder Übergangsmaßnahmen zu benennen, die aus dem gegenwärtigen Patt hinausführen können.

2 Liberalisierung: freier Netzzugang und Wettbewerb auf der Schiene

Ein grundlegendes Ziel der Europäischen Union ist die Errichtung eines einheitlichen Europäischen Binnenmarktes und die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit auch im Verkehrssektor. Nachdem die bisherige Marktordnung im Schienenverkehr, mit öffentlich rechtlichen, nationalen Eisenbahnen zu kontinuierlichen Abnahmen des Verkehrsanteils der Schiene geführt hat, soll die progressive Liberalisierung Marktkräfte aktivieren. Wie schon in anderen Sektoren, steht die feste Überzeugung dahinter, dass die notwendigen Innovationen und drastischen Produktivitätssteigerungen auch auf der Schiene nur durch die Schaffung von mehr Wettbewerb erreicht bzw. erzwungen werden können.

Obwohl der politische Startschuß zur Liberalisierung des europäischen Bahnwesens bereits 1991 mit der **Richtlinie 91/440** gegeben wurde, sind die Ergebnisse bisher eher ernüchternd. Trotz der durch die Richtlinie vorgeschriebenen

- **Trennung von Infrastruktur und Betrieb** der Eisenbahnen sowie dem
- **diskriminierungsfreien Zugang zum Schienennetz,**

ist gegenwärtig in jedem europäischen Land noch eine Bahngesellschaft marktbeherrschend. Alle bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die in der Richtlinie formulierte Minimalforderung nach buchhalterischer Trennung von Infrastruktur und Betrieb nicht ausreicht.

Es bleibt ein zu hohes Diskriminierungspotential:

- ⇒ **Nur eine vollständige, institutionelle Trennung in unabhängige Unternehmen kann faire Wettbewerbsbedingungen auch für andere Bahnunternehmen garantieren.**

Ein Blick zum Luftverkehr oder dem europäischen Telekommunikationssektor belegt eindrucksvoll, welchen Erfolg Deregulierung und Liberalisierung haben können, wenn sie mit einer umfassenden Marktöffnung einhergehen. In der Konsequenz kann der Schlüssel zu einer wirklichen Liberalisierung und Dynamisierung des europäischen Schienengüterverkehrs nur in der uneingeschränkten Freigabe der Trassen für jeden qualifizierten Nachfrager liegen.

Wenn die traditionellen Bahnen weiter langfristig am Gütertransportmarkt partizipieren wollen, führt für sie kein Weg an der Entwicklung von rein national orientierten zu europaweit agierenden Transportunternehmen vorbei. Genauso wie beim durchgehenden Lkw-Verkehr auf europäischen Autobahnen muß es zur Normalität werden, dass ein Bahnunternehmen einen geschlossenen Zug quer durch Europa über verschiedene nationale Trassen fährt.

Die im Jahr 1997 begonnene Einrichtung von einzelnen Pilotkorridoren im europäischen Bahnnetz, den sogenannten **Freeways**, hat nicht zum erhofften Durchbruch im internationalen Verkehr geführt. Zwar ist es nunmehr für Eisenbahnunternehmen möglich, die Trasse für den gesamten grenzüberschreitenden Transport bei nur einem nationalen Netzbetreiber zu buchen (**One-Stop-Shop**). Da jedoch die vollständige Unabhängigkeit von Infrastruktur und Betrieb nicht gegeben ist, werden neue Marktteilnehmer, wie bereits auf den nationalen Netzen, auch auf den internationalen Korridoren ausgegrenzt.

Aber selbst die etablierten Bahnen „wagen“ sich nur selten auf die angrenzenden Schienennetze, da zwar die Freeway-Trassen theoretisch verfügbar sind, praktisch aber durch bestehende organisatorische Verflechtungen zwischen Netz- und Zugbetreiber blockiert werden. Einige europäische Bahnen ziehen deshalb die Bildung **internationaler Allianzen** im Güterverkehr vor. Dieser Schritt kann insgesamt zu einer effizienteren Durchführung internationaler Schienentransporte führen, setzt jedoch eine klare Trennung zwischen Infrastruktur und Betrieb voraus. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass durch derartige Allianzen vorhandene nationale Monopole auf europäischem Niveau manifestiert werden. Wenn diesem Thema nicht größere Aufmerksamkeit gewidmet wird, werden wir nicht zu einem freien Markt sondern in Zukunft nur von staatlichen, nationalen Bahnmonopolen zu privaten, internationalen Bahnmonopolen kommen.

Neben der horizontalen Ausweitung der Monopole besteht auch die Gefahr der vertikalen Erweiterung in vor- und nachgelagerte Bereiche. So kommt es vor, dass private Operateure in wirtschaftliche Schwierigkeiten gebracht werden mit dem Ziel, sie vom Markt zu verdrängen.

Es gibt Anzeichen für wettbewerbsrechtlich bedenkliche Vertragsgestaltungen einiger Bahnen, die einerseits Leistungs- und Qualitätsgarantien vom Vertrag ausschließen, dem Kunden aber andererseits zunehmend das komplette Auslastungsrisiko für die Züge aufzwingen.

⇒ **Wo marktbeherrschende Monopole bestehen oder gar ausgebaut werden, ergibt sich ein erhöhter Bedarf nach Wettbewerbsaufsicht.**

Voraussetzung für die Liberalisierung muß es zunächst einmal sein, die bestehenden privaten Unternehmen im Schienenmarkt wirksam zu schützen. Bisher haben weder die EU-Kommission noch die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten des Wettbewerbsrechts genutzt. Man wartete auf offizielle Beschwerden von Marktteilnehmern, anstatt selber zu agieren.

3 Das „Eisenbahnpaket“

Um den Prozeß der Liberalisierung weiter voranzubringen und die Wettbewerbsposition des Schienengüterverkehrs zu stärken, hat der EU-Verkehrsmisterrat auf seiner Sitzung am 9. und 10. Dezember 1999 ein Maßnahmenpaket verabschiedet, das folgende Kernpunkte umfaßt:

- Definition eines **Transeuropäischen Schienengüterverkehrsnetzes (TESGN)**, inklusive Zugang zu Häfen und Umschlagterminals
- konsequentere Trennung von Infrastruktur und Betrieb
- Schaffung eines harmonisierten und transparenten Systems zur Anlastung der Infrastrukturkosten
- freier Zugang aller in der EU zugelassenen Eisenbahnunternehmen¹ zum TESGN
- Regeln für den diskriminierungsfreien Netzzugang
- Strategie zur Verbesserung der Interoperabilität und zur Beseitigung von Engpässen

¹ zuvor nur Bahngruppierungen von lizenzierten Eisenbahnen im internationalen Verkehr, zwischen den Ländern wo sie niedergelassen waren, mit Transitrechten in anderen EU-Ländern

Mit einer vollständigen Umsetzung der geplanten Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten verbindet sich die Hoffnung, dass das „Eisenbahnpaket“ tatsächlich Dynamik in die Bahnliberalisierung bringt. Dennoch darf die Abgrenzung eines liberalisierten Teilnetzes nicht dazu führen, dass das eigentliche Ziel, der diskriminierungsfreie Zugang zum gesamten Eisenbahnnetz, juristisch in weite Ferne rückt.

Ähnlich wie bei den **Freeways** sind in der Praxis auch im TESSN als potentiell **"Freenet"** Einschränkungen des Zugangsrechts nicht ausgeschlossen. Vielmehr bleibt ein wesentlicher Widerspruch in der gegenwärtigen Verkehrspolitik auf nationaler und europäischer Ebene bestehen: Der Schienengüterverkehr im allgemeinen und der kombinierte Verkehr im besonderen gelten einerseits als Hoffnungsträger, wenn es um die Bewältigung des prognostizierten Verkehrswachstums geht. Andererseits können sie ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten aufgrund politisch-administrativer Restriktionen nicht im vollen Umfang entfalten.

Jede Einschränkung im Netzzugang bedeutet eine Benachteiligung gegenüber den konkurrierenden Verkehrsträgern, die ausnahmslos in „offenen“ europäischen Netzen operieren. Im gleichen Umfang müssen die Bahnen, sowohl die etablierten Unternehmen als auch neue Marktteilnehmer, künftig in die Lage versetzt werden, umfassend und flexibel auf die logistischen Anforderungen ihrer Kunden reagieren zu können.

Das „Eisenbahnpaket“ im Überblick

Maßnahme	Inhalt
Überarbeitung der Richtlinie 91/440	<ul style="list-style-type: none"> - Definition eines Transeuropäischen Schienengüterverkehrsnetzes (TESSN), inklusive Häfen und Umschlagterminals - Schaffung von unabhängigen Institutionen zur Regelung des Netzzugangs, sofern keine organisatorische Trennung von Infrastruktur und Betrieb vorhanden ist
Überarbeitung der Richtlinie 95/18	<ul style="list-style-type: none"> - freier Zugang zum TESSN für alle in der EU registrierten Bahnen
Richtlinienentwurf 98/480 (überarbeitete Richtlinie 95/19)	<ul style="list-style-type: none"> - Regeln für Trassenvergabe und Trassengebühren - Netzzugang für sog. „zugelassene Antragsteller“ (natürliche o. juristische Personen) auf nationalen Netzen
Richtlinienvorschlag zur Interoperabilität COM99/617	<ul style="list-style-type: none"> - Anpassung technischer Spezifikationen für Erneuerung, Ausbau- und Neubaumaßnahmen im Infrastruktur- und Fahrzeugbereich
Arbeitspapier zu Engpässen im Eisenbahnnetz	<ul style="list-style-type: none"> - Beseitigung von Engpässen im Eisenbahnnetz des Trans-European Network (TEN-T)

Wichtig ist der in dem Entwurf der Richtlinie 98/480 eingeführte Begriff des „**zugelassenen Antragstellers**“. Demnach könnten neben den in der EU registrierten Eisenbahnunternehmen weitere natürliche oder juristische Personen² Fahrwegkapazitäten buchen. Dies beruht auf dem Grundsatz, dass ein Unternehmen, welches Verkehre aufbaut und das kommerzielle Risiko für eine Zugrelation trägt, auch das uneingeschränkte Verfügungsrecht über die jeweilige Trasse erhalten muß. Die Änderungsanträge zur oben genannten Richtlinie sehen jedoch leider vor, den Vorschlag dahingehend einzuschränken, dass die Einführung des "zugelassenen Antragstellers" für die EU-Mitgliedstaaten nur noch eine Option ist.

⇒ **Wenn KV-Operateure nicht die Möglichkeit erhalten, das dienstleistende Bahnunternehmen – z.B. bei gravierenden Qualitätsmängeln - unter Beibehaltung der Zugtrasse zu wechseln, steht die gesamte Liberalisierung nur auf dem Papier.**

Dies könnte auch ohne "zugelassene Antragsteller" gelöst werden, wenn beim Infrastrukturbetreiber eine Liste geführt wird, in der die Eisenbahnunternehmen angeben, für wen sie die Trassen bestellt haben - für eigene Vermarktung oder Angabe des Partners. Die Verfügungsgewalt über die Trassen müßte dann bei diesen registrierten kommerziell Verantwortlichen liegen. Eine Übertragung der Trassen auf ein anderes Eisenbahnunternehmen würde dann nicht als (sonst untersagter) Trassenverkauf angesehen. Zusätzlich müßte der registrierte Partner auch Anrecht auf bestimmte Informationen direkt von Seiten des Infrastrukturbetreibers erhalten. (In der Planungsphase über eventuell notwendige Anpassungen der Zeitfenster und bei späteren Operationen: Informationen über Unregelmäßigkeiten, zeitliche Kapazitätsengpässe wie Baustellen usw.)

Die Schaffung juristischer Voraussetzungen zur Schienenliberalisierung hat sich bisher als nicht ausreichend erwiesen. Insgesamt ist festzustellen, dass nicht nur die ehemaligen Staatsbahnen – aus nachvollziehbaren Gründen – versuchen, den Liberalisierungsprozeß zu bremsen. Auch mehrere Mitgliedstaaten betreiben die Umsetzung der EU-Liberalisierungsbeschlüsse nur zögerlich. Bereits die ursprüngliche Eisenbahnrichtlinie von 1991 hat im Bereich des Kombinierten Verkehrs eine weitergehende Liberalisierung, die theoretisch jedem lizenzierten Eisenbahnunternehmen das ganze EU-Netz öffnet, vorgesehen. Wenn in der Praxis kein Eisenbahnunternehmen im Nachbarland fährt, ist das ein Zeichen dafür, dass diejenigen, die es am besten wissen müßten, bis heute nicht vom diskriminierungsfreien Netzzugang überzeugt sind.

Deshalb ist auch der Streit, welche Strecke nun genau in das bevorzugt zu liberalisierende TESSG aufgenommen wird, völlig müßig. Entscheidend wird sein darüber zu wachen, dass es nicht ein weiteres Mal nur bei einer rein juristischen, theoretischen Liberalisierung ohne praktische Konsequenzen bleibt:

⇒ **Das Eisenbahnpaket wird nur Erfolg haben, wenn sich die Mitgliedstaaten zu konkreten Liberalisierungserfolgen verpflichten.**

² z.B. öffentliche Körperschaften, Verladere, Spediteure, Operateure im Kombinierten Verkehr

Der **Liberalisierungsfortschritt** muß künftig anhand eindeutiger Indikatoren gemessen werden. Alle Mitgliedstaaten sollten sich zu besonderen Übergangsmaßnahmen verpflichten, bis die Indikatoren eine ausreichende Schwelle an Verkehrsleistungen ausländischer und privater Bahnen auf deren nationalem Netz anzeigen.

Beispiel für Übergangsmaßnahmen bis zum Erreichen einer Mindestliberalisierung:

Der **Markteintritt für Bahnunternehmen** ist aufgrund der erforderlichen Zulassungsverfahren, der hohen Investitionen in spezielle Ausrüstung mit langen Amortisationszeiträumen sowie unberechenbarer Marktbedingungen, kompliziert. Neben der Unterstützung der ehemaligen Staatsbahnen in ihren Liberalisierungsbemühungen sollte deshalb der Förderung anderer privater Bahnunternehmen besonderes Augenmerk gelten. So könnten beispielsweise bei den Verkehrsministerien **Beratungsstellen** für Eisenbahnunternehmen eingerichtet werden, die neu gegründet werden oder auf für sie neue Strecken gehen. Die Ministerien werden dadurch in der Praxis mit den juristischen und institutionellen Unzulänglichkeiten des Marktzugangs in ihrem Land konfrontiert und können korrigierende Maßnahmen ergreifen. Darüber hinaus ist eine zeitlich **befristete finanzielle Förderung** dort als sinnvolle Übergangslösung anzusehen, wo sie zum Abbau von intermodalen oder intramodalen Wettbewerbsnachteilen beitragen kann, oder wo sie der Abfederung finanzieller Risiken für neue Marktteilnehmer dient.

4 Wettbewerb und Intermodalität

Die vergleichsweise hohen Nutzungsentgelte für die Infrastruktur bilden gegenwärtig für den Schienengüterverkehr einen wesentlichen Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Verkehrsträgern. Teilweise betragen die Aufwendungen für die Trassennutzung bis zu fünfzig Prozent der gesamten Transportkosten. Dieses drastische Ungleichgewicht kann künftig durch ein harmonisiertes System zur **Anlastung der Infrastrukturkosten** für alle Verkehrsträger korrigiert werden.

Eine faire Preisgestaltung erfordert die stärkere Berücksichtigung **externer Kosten**, wie sie im Weißbuch der EU-Kommission vorgesehen ist. Eine Grundlage hierfür ist die Monetarisierung der Folgeschäden, die jeder Verkehrsteilnehmer verursacht. Hierzu zählen u.a. Kosten, die durch verkehrsbedingte Luftverschmutzung und Lärmbelästigung sowie durch Verkehrsunfälle entstehen. Konkretes Handeln steht bisher in diesem Bereich noch aus.

⇒ **Es darf nicht zugelassen werden, dass umweltfreundliche und sichere Verkehrsträger vom Markt verdrängt werden, bis die oben angekündigten Prinzipien verwirklicht werden. Als Übergangsmaßnahme, sollten daher die Infrastrukturkosten für solche Verkehrsträger solange staatlich bezuschußt werden, bis der angekündigte faire Wettbewerb realisiert ist.**

Eine weitere Voraussetzung zur Schaffung fairer Wettbewerbschancen für den Schienenverkehr liegt in der Beseitigung technischer Marktschranken. Denn nur mit der Herstellung der umfassenden technischen und organisatorischen **Interoperabilität** wird es dem Schienenverkehr gelingen, seine Systemstärken im internationalen Verkehr zur Geltung zu bringen. Deshalb sind alle Projekte als besonders förderungswürdig anzusehen, die dazu beitragen die bestehenden Unterschiede zwischen den nationalen Bahnsystemen (unterschiedliche Spurweiten, Spannungen, Signalsysteme...) zu überbrücken.

⇒ **Es ist Aufgabe der internationalen Gemeinschaft, Staaten und Unternehmen zu unterstützen, die ihr System zugunsten einer internationalen Harmonisierung aufgeben.**

Da die Durchlaßfähigkeit der Eisenbahnrouen nur so hoch sein kann, wie die ihres leistungsschwächsten Abschnitts, muß die **Beseitigung von Engpässen** sowie der **Kapazitätsausbau** in der Schieneninfrastruktur im Mittelpunkt der Verkehrspolitik stehen. Die streckenweise Entflechtung von Personen- und Güterverkehr bis hin zur Schaffung separater Netze für den Schienengüterverkehr kann zu einer signifikanten Steigerung der Streckendurchlaßfähigkeit und Zuverlässigkeit sowie zur Erhöhung der Durchschnittsgeschwindigkeiten führen, was sich letztlich in einer insgesamt höheren Leistungsqualität und einer Reduktion der Betriebskosten aufgrund besserer Nutzung des Rollmaterials äußert.

Die EU-Kommission könnte mehr Druck auf die Mitgliedstaaten in Richtung Liberalisierung ausüben indem sie die Fördermittel von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen nur vergibt, wenn die Infrastruktur nachgewiesen international genutzt wird. Es reicht nicht aus, wenn eine Schienenstrecke theoretisch Teil eines europäischen Streckenplans, z.B. TEN, ist.

⇒ **Die Förderung sollte mit der Auflage gewährt werden, dass in der Praxis auch Unternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten die Infrastruktur befahren.**

5 Förderinstrumente im Kombinierten Verkehr

Im **Kombinierten Verkehr** sind die Hauptkunden der Bahnen die **Operateure**³, die gegenwärtig ca. 90 Prozent dieser Transporte abwickeln. Gemeinsam mit den Bahnen haben sie in den zurückliegenden Jahren das System des Kombinierten Verkehrs technisch und organisatorisch weiterentwickelt und somit signifikante Transportmengen von der Straße auf die Schiene gebracht. Dabei wurde den Bahnen die Möglichkeit gegeben, Verkehre wesentlich rationeller weitgehend in Ganzzügen abzuwickeln. Allein die UIRR Gesellschaften, die zusammen einen KV-Marktanteil von rund 65% halten, befördern jährlich ca. 5 Mio. Standardcontainereinheiten (TEU) bzw. verlagern täglich 9.000 Lkw-Fernfahrten innerhalb Europas auf die Schiene.

³ Die Operateure sind das Bindeglied zwischen Logistikunternehmen (Spediteur, Transporteur) und Bahn im Kombinierten Verkehr. Sie organisieren die Transport- und Umschlagkapazitäten für die Transportkette Straße-Schiene zwischen Versand- und Empfangsterminal oder im Haus-Haus-Verkehr. Vergleichbar mit „Großhändlern“, kaufen sie bei den Bahnen komplette Züge bzw. die Traktion für ihre eigenen Waggons ein und vermarkten die einzelnen Waggonstellplätze an ihre Kunden. Sie erfüllen damit die Grundvoraussetzung für den Kombinierten Verkehr, einzelne Straßentransporte zu Verkehrsmengen zu bündeln, die einen Schienentransport wirtschaftlich rechtfertigen. (vgl. auch **Anhang II**)

Hierbei haben sich eine Reihe von gezielten **Fördermaßnahmen** bewährt, mit denen die Verkehrspolitik weitgehend kostenneutral auf nationaler und europäischer Ebene den Ausbau des Kombinierten Verkehrs unterstützt. Die Förderung basiert maßgeblich auf den EU-Richtlinien **92/106** sowie **96/53** und umfaßt Ausnahmeregelungen für Straßenfahrzeuge, die im Vor- und Nachlauf zum Schienentransport eingesetzt werden.

Nachfolgend werden die wesentlichsten Förderinstrumente kurz charakterisiert.

Befreiung von Straßensteuern

Straßenfahrzeuge, die überwiegend im Vor- und Nachlauf zum Kombinierten Verkehr eingesetzt werden, müssen laut EU-Richtlinie ganz oder teilweise von Straßensteuern befreit werden. Damit wird eine übermäßige Belastung des Transports mit Infrastrukturabgaben vermieden, da im Kombinierten Verkehr bereits ein Nutzungsentgelt für die Schieneninfrastruktur zu entrichten ist. Andererseits legen diese Fahrzeuge in der Regel nur kurze Strecken auf der Straße zurück.

Ausnahme von Fahrverboten

Schienentransporte können auch an Wochenenden und an Feiertagen uneingeschränkt durchgeführt werden, während für Straßenfahrzeuge entsprechende Fahrverbote gelten. Um diesen Vorteil des Bahnverkehrs zu nutzen, werden Straßenfahrzeuge, die im relativ kurzen Vor- und Nachlauf zum Schienentransport eingesetzt werden, von Wochenend- und Feiertagsverboten ausgenommen.

Erhöhte Gesamtgewichte

Hier geht es um einen Nachteilsausgleich für den Kombinierten Verkehr. Durch die Verwendung intermodaler Transportbehälter sind die im Kombinierten Verkehr eingesetzten Straßenfahrzeuge schwerer als andere Lastkraftwagen mit festem Aufbau. Logistikunternehmen, die schwere Güter befördern müssen, werden das nur im Kombinierten Verkehr tun, wenn sie die gleiche Nutzlast wie im reinen Straßentransport realisieren können.

Abgeleitet von den Anforderungen des Hinterlandverkehrs der Seehäfen, besteht schon bisher die Möglichkeit, Straßentransporte von **40 Fuß-Containern** mit einem Gesamtgewicht von **44 Tonnen** im Vor- und Nachlauf zum Schienentransport auch in den Ländern durchzuführen, wo generell nur 40 t erlaubt sind. Eine Ausweitung dieses Nachteilsausgleichs auf EU-Ebene die alle im unbegleiteten Kombinierten Verkehr⁴ eingesetzten Transportbehälter (20 Fuß-Container, Wechselbehälter und kranbare Sattelaufleger) umfaßt, wäre logisch und für die KV-Entwicklung hilfreich.

⁴ unbegleiteter KV: Transport von Containern, Wechselbehältern und Sattelanhängern, die in einem Terminal zwischen Straßenfahrzeug und Waggon umgeschlagen werden. Zum Vergleich: Beim begleiteten Kombinierten Verkehr – der sogenannten „Rollenden Landstraße“ - wird das gesamte Fahrzeug auf die Bahn verladen und vom Fahrer begleitet. (**vgl. auch Anhang I**)

Ausweitung der Fördermaßnahmen

Die EU-Kommission hat Änderungsvorschläge zu den oben genannten Richtlinien vorbereitet, mit denen sie die schon in einigen Staaten bewährten Fördermaßnahmen ausweiten und vereinheitlichen will. Dies wäre aus Sicht des Kombinierten Verkehrs insgesamt sehr zu begrüßen.

Leider enthält aber der Änderungsvorschlag zur Richtlinie 92/106, eine zu starre Regelung wenn künftig als Fördervoraussetzung ein Straßenanteil von maximal 20 Prozent vorgeschlagen wird. Dies würde bestimmte kombinierte Transportketten von der Förderung ausschließen. Denn die Entscheidung zur Nutzung des Kombinierten Verkehrs richtet sich nicht ausschließlich nach der räumlichen Nähe zu einem Umschlagterminal, sondern auch danach, über welches Terminal sich die Leistungen im Schienenverkehr am besten mit den logistischen Anforderungen des gesamten Transports verknüpfen lassen. Die bisherige Regelung, nach der das „nächstgelegene geeignete Terminal“ zum Umschlag auf die Bahn zu nutzen ist, kommt den realen Gegebenheiten wesentlich näher und sollte deshalb beibehalten werden.

Bei der Gewährung von Betriebs- oder Investitionszuschüssen, bisher mit Richtlinie 1107/70 geregelt, muß darauf geachtet werden, dass diese nicht pauschal an Bahnen sondern "liberalisierungskompatibel" direkt an die Nutzer oder Operateure ausgezahlt werden. Gleichzeitig läßt sich so eine bessere Erfolgskontrolle erreichen. Auch die Förderung von Investitionen in Ladeeinheiten wie Wechselbehälter und kranbare Sattelaufleger würde helfen, dass sich Transport- und Logistikunternehmen für intermodale Verkehre rüsten.

Transitvertrag EU - Schweiz

Eine der wirksamsten Maßnahmen zur Förderung des internationalen Kombinierten Verkehrs war das 28-Tonnen-Limit für Lkw im Straßentransit durch die Schweiz. Der deutliche Unterschied zum zulässigen Gesamtgewicht in den nördlichen und südlichen Nachbarstaaten hat in den letzten Jahrzehnten dazu geführt, dass ein erheblicher Anteil der Gütertransporte im Alpen transit kombiniert durchgeführt wurde.

Die Schweiz hatte vor allem aus Gründen des Umweltschutzes lange Zeit auf diesem Gewichtslimit bestanden. Allerdings mußte sie auf Druck der EU einer stufenweisen Erhöhung auf 40 Tonnen zustimmen. Wenn diese Liberalisierung des alpenquerenden Straßenverkehrs jedoch nicht parallel von einer Liberalisierung des Schienenverkehrs sowie der Zurechnung der externen Kosten an jeden Verkehrsträger begleitet wird, sind, selbst bei den vorgesehenen Transitgebühren, gravierende Einschnitte im alpenquerenden Schienentransport, den größten KV-Verkehrsströmen in Europa überhaupt, zu befürchten - mit allen Folgewirkungen für die Umwelt.

An diesem Beispiel zeigt sich:

- ⇒ **Das Ziel den Straßenverkehr zu liberalisieren und nach einheitlichen Bedingungen in Europa abzuwickeln ist richtig. Die Schienenliberalisierung ist ein gleichrangiges Ziel und der Umweltschutz ist sogar unverzichtbar. Wenn diese Ziele jedoch mit unterschiedlichem Nachdruck verfolgt werden, kommt es zu unerwünschten Entwicklungen.**

6 **Schlußbemerkungen**

Die Einführung des Wettbewerbs auf der Schiene als Instrument zur Steigerung ihrer Produktivität ist eine Schlüsselfrage für die Entwicklung des Kombinierten Verkehrs, ebenso wie faire und effiziente Preise für die Infrastruktur, d.h. Preise, die die Schiene nicht gegenüber anderen Verkehrsträgern benachteiligen. Eine neue und marktwirtschaftliche Konzeption der Verkehrspolitik muß auf zwei Hauptsäulen stehen:

- 1. Verwirklichung eines Wettbewerbs auf der Schiene, der mit der Eisenbahnrichtlinie 91/440 juristisch eingeleitet wurde,**
- 2. Schaffung eines fairen Wettbewerbs zwischen den Verkehrsträgern, wie sie mit dem Grünbuch der EU-Kommission angekündigt wurde.**

Verkehrslenkende Maßnahmen sind nicht als zielführend anzusehen und wären unnötig, wenn die oben skizzierte Verkehrspolitik endlich in die Realität umgesetzt würde.

Der kombinierte Verkehr könnte dann seine Stärken aus eigener Kraft zur Geltung bringen. Auf dem Weg dorthin, d.h. in einer zeitlich begrenzten Übergangsphase, sind administrative und finanzielle Förderungen eine Möglichkeit, bestehende Wettbewerbsnachteile auszugleichen und tragen über die Herstellung adäquater technischer und logistischer Ausgangsbedingungen zur weiteren Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene bei.

Aus der gegenwärtigen Krise des Schienenverkehrs darf nicht gefolgert werden, dass Schienenverkehr und besonders der Kombinierte Verkehr nicht in der Lage wären, in Zukunft einen erheblichen Beitrag zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zu leisten. Die Ursachen liegen vielmehr darin, dass die alten Strukturen im Bahnsektor zu bröckeln beginnen, die Verkehrspolitik aber nicht entschieden genug die Rahmenbedingungen für die angestrebte neue Marktordnung durchsetzt.

Anhang I: Zum Kombinierten Verkehr

Vor dem Hintergrund eines zusammenwachsenden Europas, wird der Ausbau und die Erhaltung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur sowie deren effiziente Nutzung zunehmend zu einem Kernthema der öffentlichen Auseinandersetzung. Die Gewährleistung einer nachhaltigen Mobilität auf hohem Niveau bei gleichzeitiger Schonung natürlicher Ressourcen macht eine intelligente und effiziente Verknüpfung der Verkehrsträger unabdingbar. Im Gütertransport wird diese im Kombinierten Verkehr hergestellt.

Der kombinierte Verkehr verknüpft die Vorteile von Schiene und Straße zu einem optimierten Ganzen: für die langen Entfernungen die Massenleistungsfähigkeit der Schiene, für den regionalen Verteilerverkehr der flexible LKW. Die Güter reisen dabei in standardisierten Containern, Wechselbehältern oder Sattelauflegern, die an den Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern - den Terminals – effizient umgeschlagen werden. Zur Entlastung umweltsensibler Regionen vom Schwerverkehr werden mit der „Rollenden Landstraße“ auch komplette Straßenfahrzeuge auf Spezialzüge verladen. Darüber hinaus existieren weitere technische Lösungen, mit denen der kombinierte Verkehr an individuelle Logistikanforderungen angepaßt werden kann.

Der kombinierte Verkehr lebt von der Zusammenarbeit verschiedener Partner. Die Bahnunternehmen stellen ihr Betriebssystem, das heißt Lokomotiven und das für den Verkehrsablauf benötigte Personal, zur Verfügung. Die benötigte Trasse auf dem Schienennetz wird bei dessen Betreiber gebucht. Die Operateure kaufen die Schienentraction bei den Bahnunternehmen ein. Die Waggonbeschaffung erfolgt bei rund der Hälfte des Kombinierten Verkehrs durch die Bahnen, zur anderen Hälfte durch die Operateure. Im Terminalbereich sind die Bahnunternehmen, die Operateure oder lokale Betreiber aktiv.

Aus diesen Elementen erstellen die Operateure ihr Angebot für kombinierte Verkehre. Sie vermarkten entweder Terminal-Terminal-Verkehre für Logistikunternehmen, Spediteure und Reedereien (Typ: UIRR-Vollmitglieder) oder die komplette Transportkette für Verlader und Reedereien (Typ: Bahntochteroperateur).

Der kombinierte Verkehr ist anerkanntermaßen der dynamischste Wachstumsmarkt der Güterbahnen in Europa. Er ersetzt zunehmend den konventionellen Schienenverkehr und ist das einzige Schienenprodukt, das attraktiv genug ist, Verkehre von der Straße auf die Schiene zu verlagern.

Die Entwicklung des Kombinierten Verkehrs stellt die wichtigste verkehrspolitische und umweltpolitische Strategie der Mitgliedstaaten und der EU im Güterverkehr dar. Entsprechend groß ist daher die europaweite politische Unterstützung, die in einer Reihe von Fördermaßnahmen ihren Ausdruck findet.

Anhang II: Zur UIRR

Die UIRR, gegründet 1970, ist der europäische Dachverband der Gesellschaften des Kombinierten Verkehrs mit Sitz in Brüssel.

Sie vertritt die Operateure aus zur Zeit 18 europäischen Staaten, die ihrerseits Tausende von Transportunternehmen als Gesellschafter repräsentieren. Die meisten UIRR-Vollmitglieder wurden von Straßentransporteurs und Spediteuren gegründet. Als Privatunternehmen müssen sie bestrebt sein Gewinne zu erzielen, die sie allerdings sofort in die Verbesserung von Serviceleistungen, von Preisen und in neue und hochmoderne Ausrüstungen reinvestieren, um für ihre Kunden kombinierte Verkehre so günstig wie möglich zu organisieren.

Folgende Operateure sind Mitglied der UIRR (Stand: Februar 2000):

Vollmitglieder:

ADRIA KOMBI	Slowenien	KOMBI DAN	Dänemark
BOHEMIAKOMBI	Tschechien	KOMBIVERKEHR	Deutschland
CEMAT	Italien	NOVATRANS	Frankreich
COMBIBERIA	Spanien	ÖKOMBI	Österreich
CROKOMBI	Kroatien	POLKOMBI	Polen
C.T.L	Großbritannien	PORTIF	Portugal
EUROTRANS	Slowakei	SWE KOMBI	Schweden
HUNGAROKOMBI	Ungarn	TRAILSTAR	Niederlande
HUPAC	Schweiz	T.R.W.	Belgien

assoziertes Mitglied

CNC	Frankreich
-----	------------



UIRR sc
31 rue Montoyer bte 11 B – 1000 Bruxelles
Tel.: (+32) 02/548 78 90 Fax: (+32) 02/512 63 93
E-Mail: headoffice.brussels@uirr.com
Internet: www.uirr.com