

September 1997

Güter-Freeways : Die Sicht der KV-Operateure



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

Güter-Freeways : Die Sicht der KV-Operateure

INHALT

1. Zusammenfassung	3
2. Einleitung	5
3. Güterfreeways: Ausweg aus der Sackgasse der Schienenliberalisierung	5
4. Entwicklung des Freeway-Konzepts	6
5. Reaktion der Bahnen	8
6. Rolle der KV-Operateure	9
7. Zugang zum Trassenmarkt	10
8. Definition Freeways	12
9. One-Stop-Shops	13
10. Abschließende Bemerkungen	15

Anhang I	Märkte und ihre Akteure
Anhang II	Zum Kombinierten Verkehr
Anhang III	Zur UIRR

1. Zusammenfassung

Mit dieser Stellungnahme melden sich die wichtigsten Kunden im Bereich des internationalen Schienengüterverkehrs zu Wort: die 17 Operateure des Kombinierten Verkehrs Schiene/Straße (KV), die sich im europäischen Dachverband UIRR zusammengeschlossen haben.

Die Liberalisierung des Schienenverkehrs, die mit der Richtlinie 91/440 der EU-Kommission eingeleitet wurde, ist eine der zentralen verkehrspolitischen Aufgaben, deren Verwirklichung für die Entwicklung des Kombinierten Verkehrs von grundlegender Bedeutung ist. Die Europäische Kommission hat in ihrem Weißbuch zur Revitalisierung der Eisenbahn als ersten konkreten Schritt die Einrichtung von Freeways vorgeschlagen und ihre Vorstellungen in der Mitteilung zu Transeuropäischen Freeways für den Schienengüterverkehr konkretisiert.

Die KV-Operateure sehen in der Initiative der Kommission eine wichtige Unterstützung ihrer Bemühungen, mehr Verkehre auf die Schiene zu verlagern. Sie haben ein großes Interesse an der schnellen Verwirklichung solcher Freeways mitzuwirken, um so in der Praxis einen lebendigen Beweis für das hohe Leistungspotential der Schiene zu erhalten, der die Liberalisierung einen mächtigen Schritt voranbringen könnte.

Gleichzeitig sehen die KV-Operateure mit Sorge die Vorschläge der etablierten Bahnen, die weniger von der Idee der Schienenliberalisierung getragen sind und vielmehr dazu beitragen, ihre bisherigen Monopole zu festigen.

In dem Vorschlag der Gemeinschaft der Europäischen Bahnen an die Kommission werden die KV-Operateure, die über neunzig Prozent des Kombinierten Verkehrs auf die Schiene bringen, überhaupt nicht erwähnt. Dabei sind es die KV-Operateure, die bisher Motor der Entwicklung des Kombinierten Verkehrs waren, die durch ihre Dynamik die Bahnen immer wieder unter Innovationsdruck gesetzt haben und durch ihr aktives Marketing sowie eigene Investitionen in Waggons, Umschlaggeräte und EDV, in diesem Sektor des Schienenverkehrs weit überdurchschnittliche Wachstumsraten erzielt haben. Sie hätten noch mehr Verkehre auf die Schiene verlagern können, wenn die Bahnen attraktivere Trassen zur Verfügung gestellt hätten.

Die Schienenliberalisierung und als erster Schritt die Einführung von Freeways, werden nur dann vorankommen, wenn sich die Rahmenbedingungen für diejenigen verbessern, die schon bisher unter schwierigen Bedingungen den Kombinierten Verkehr entwickelt haben.

Voraussetzung dafür ist die Entstehung eines echten Wettbewerbs zwischen den Eisenbahnunternehmen. Die Tatsache, daß es noch keine einzige europäische Bahn wagt, sich im Wettbewerb aufs Nachbarnetz zu begeben, ist ein untrügliches Zeichen dafür, daß diejenigen, die es am besten wissen müßten, nicht davon überzeugt sind, im jeweiligen Ausland nicht diskriminierend behandelt zu werden. Die Einführung von Freeways wird nicht die gewünschten Resultate erzielen, wenn die heutigen Monopolbahnen die Freeway-Trassen über One-Stop-Shops nur unter sich verteilen.

Der Leitgedanke der Schienenliberalisierung muß lauten: Wer das wirtschaftliche Risiko trägt, der muß auch ein Besitz- oder Verfügungsrecht für die Trasse bekommen. Wo KV-Operateure auf eigenes wirtschaftliches Risiko Züge aufbauen, müssen diese selber die Verfügungsgewalt über die Trassen haben. Nur dann sind sie in der Lage, ihr dienstleistendes Eisenbahnunternehmen wählen zu können.

Einen ersten Erfolg hat die Beschäftigung mit dem Freeway-Konzept bereits zu verbuchen: die Bahnen haben unter dem politischen Druck einige neue, leistungsfähigere Trassen entdeckt, die als Freightway-Trassen bezeichnet werden. Damit wird aber eine einschränkende Interpretation eingeführt, die vom ursprünglichen Freeway-Konzept nicht mehr viel übrig läßt. Unter "Freeway" muß verstanden werden, daß der gesamte "way" "free" ist, d.h. der gesamte Korridor diesem neuen Regime unterliegt. Jeder Versuch, nur einige neu entdeckte Trassen als "Freeway" zu bezeichnen und Hunderte von bestehenden Trassen auf demselben Korridor unter dem alten Regime weiterlaufen zu lassen, führt zur Spaltung der Verkehre in zwei Klassen, mit der Gefahr, auf einzelnen im politischen Rampenlicht stehenden Trassen Erfolge nur vorzutäuschen.

Der Erfolg des Freeway - Konzeptes wird daran zu messen sein, wieviele neue Verkehre auf den entsprechenden Korridoren auf die Schiene verlagert werden können.

2. Einleitung

Mit dem Konzept der Güterfreeways, auch TERFF genannt (Trans-European Rail Freight Freeways), nimmt die Europäische Kommission einen neuen Anlauf zur Liberalisierung und Dynamisierung des Schienenverkehrs.

Bei den Freeways handelt es sich, kurz gesagt, um internationale Hochleistungs-Schienenkorridore mit vereinfachten Buchungs- und Zugangsbedingungen.

Mit der folgenden Stellungnahme melden sich nun die wichtigsten Kunden im Bereich des internationalen Schienengüterverkehrs mit Vorschlägen und Einschätzungen zu Wort: die 17 Operateure des Kombinierten Verkehrs Schiene/Straße, die sich im europäischen Dachverband UIRR zusammengeschlossen haben.

3. Güterfreeways: Ausweg aus der Sackgasse der Schienenliberalisierung

Erst aus der Krise der EU-Bahnpolitik wird verständlich, warum das Freeway-Konzept in kurzer Zeit zum Herzstück der Brüsseler Schienenpolitik avancieren konnte. Die Europäische Gemeinschaft versucht sich schon seit 1968 an der Reformierung und Liberalisierung der europäischen Schienenwelt, bisher jedoch ohne durchschlagenden Erfolg. Monopolstellungen, hohe Defizite der Bahnen, sowie Staus und Umweltbelastungen durch den rasch wachsenden Straßenverkehr waren und sind ständige Triebfedern dieser Bemühungen.

Mit der europäischen Richtlinie 91/440 und den begleitenden nationalen Bahnprivatisierungen sollte Anfang der 90er Jahre der große Wurf gelingen:

- Die Mitgliedstaaten sollen die Beziehungen zwischen Bahnbetrieb und Schieneninfrastruktur transparent gestalten. Eine buchhalterische Trennung der beiden Bereiche wird vorgeschrieben, gewünscht wird eine noch weitergehende institutionelle Trennung.
- Die Bahnen sollen wie privatwirtschaftliche Unternehmen arbeiten, während das gebührenpflichtige Schienennetz separat im Auftrag der Nationalstaaten verwaltet wird.
- Konkurrenz soll den Bahnsektor beleben: im internationalen Kombinierten Verkehr (KV) soll jedes Eisenbahnunternehmen, d.h. auch jedes neu gegründete private Bahnunternehmen, freien Zugang zum gesamten EU-Schienennetz erhalten und (mit Ausnahme der Kabotage) überall agieren dürfen. Abgeschwächt soll dies auch im sonstigen Güter- und Personenverkehr gelten. Hier aber nur für internationale Gruppierungen von Eisenbahnunternehmen.

Ergänzt wurden diese Bestimmungen durch die Richtlinie 95/18, die das Genehmigungsverfahren für neue Eisenbahnunternehmen regelt, und die Richtlinie 95/19, die den Rahmen für die Berechnung von Fahrweggebühren und die Zuweisung von Schienenslots absteckt.

Doch während in der Luft seit April 1997 die "open skies" herrschen und Telekom-Monopole sich ab 1998 freier Konkurrenz gegenübersehen, ist die europäische Bahnpolitik ins Stocken geraten. Die Ursache dafür sind schwer überbrückbare Gegensätze in der Bahnpolitik der EU-Mitgliedstaaten. Sie reichen von der Totalprivatisierung in Großbritannien, über eine sozial abgefederte Teilprivatisierung in Deutschland bis zu eher konservativen Vorstellungen in Frankreich, Belgien, Portugal und Spanien. Mit anderen Worten: für die Hälfte der EU ist die Liberalisierung mit der Minimalerfüllung der Richtlinie 91/440 bereits abgeschlossen, für die andere Hälfte fängt sie damit erst an.

In dieser verfahrenen Situation soll nun die Idee der Güterfreeways den gordischen Knoten zerschlagen: an die Stelle der (politisch blockierten) netzweiten Liberalisierung sollen einzelne Pilotkorridore treten, die als Vorbild und Experimentierfeld dienen. Auch soll damit den nationalen Bahngesellschaften die Schwellenangst vor weiteren Liberalisierungsschritten genommen werden, während sie neuen, privaten Bahnunternehmen den Zugang erleichtern sollen.

4. Entwicklung des Freeway-Konzepts

Angesichts schrumpfender Marktanteile der Güterbahn im internationalen Verkehr (1970: 32%, heute unter 15%) beauftragte die Europäische Kommission eine Beratergruppe um D. Vincent, ein Reformpaket zu entwickeln. In ihrem Bericht "The Future of Rail Transport in Europe" (Juni 1996) wurden Freeways, eine Europäische Eisenbahnagentur (ERA) als Aufsichtsbehörde und weitreichende Schritte zur Unterstützung der Freeways gefordert. Darunter auch ein Maßnahmenbündel, das Schienen-Freeways durch besondere LKW-Abgaben auf parallel verlaufenden Autobahnen in hoch belasteten Regionen unterstützen sollte.

Dieser heikle Punkt wurde später dann allerdings fallengelassen, als der Vincent-Bericht zur Grundlage eines Weißbuchs (d.h. eines mittelfristigen Arbeitsprogramms) der Kommission wurde. Es wurde im Sommer 1996 unter dem Titel "Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft" COM(96) 421 der Öffentlichkeit präsentiert. Unter dem dramatischen Motto "change or die" wurden Reformen angemahnt und, unter anderem, die Einrichtung der Freeways vorgeschlagen.

Dieser Aspekt wurde schließlich bis zum Mai 1997 in der umfassenderen Mitteilung "Transeuropäische Freeways für den Schienengüterverkehr" näher ausgearbeitet COM (97) 242. Dieses rechtlich noch unverbindliche Dokument faßt den kommissionsinternen Diskussionsstand zusammen. Die weitere Arbeit der Kommission wird von einer hochrangigen Gruppe von Regierungsvertretern und Experten unterstützt, die ihrerseits eine Untergruppe mit Vertretern aus fünf Staaten gebildet hat, die in Zusammenarbeit mit den Bahnen die ersten Freeways auswählen und realisieren.

Die Freeways sind damit zum einzigen konkreten Ansatz und zur Nagelprobe der europäischen Bahnpolitik geworden. Es scheint, daß Brüssel und viele Kunden die Reformfähigkeit der Bahn an der Umsetzung dieses Konzepts messen wollen. Viele wichtige Einzelheiten des Freeway-Konzepts liegen aber noch im Dunkeln. Auch unterscheiden sich die Interpretationen nicht unerheblich. Aber einen kleinsten gemeinsamen Nenner der Kommissionsideen stellen die folgenden Elemente dar:

- Die Freeways sollen ein wichtiger Schritt zur europäischen Liberalisierung des Schienenverkehrs sein und, wie der Name schon sagt, neuen und alten Eisenbahnunternehmen aus allen EU-Staaten freien Zugang bieten.
- Buchung und Nutzung der Schieneninfrastruktur werden erleichtert, so z.B. durch einfache und transparente Trassengebührenregelungen sowie durch zentrale Anlaufstellen für internationale Korridore ("One-Stop-Shops", OSS), in denen die nationalen Infrastrukturmanager zusammenarbeiten und die Qualität der Dienstleistungen überwachen. Bahnkunden müssen sich nur noch an eine einzige Stelle wenden, um Zugang zum internationalen Schienennetz zu erhalten. Trassen können schnell und unkompliziert gebucht werden, z.B. mit Hilfe des Internets.
- Organisatorische Hemmnisse im internationalen Schienengüterverkehr sollen abgebaut werden, insbesondere durch Verkürzung der Grenzaufenthalte und höhere durchschnittliche Zuggeschwindigkeiten.
- Leistungsstandards sollen garantiert und von unabhängiger Seite überwacht werden.
- Kabotage soll auch möglich sein.
- Die Freeways sollen möglichst rasch auf vielen wichtigen Eisenbahnkorridoren realisiert werden.

Darüber hinaus läßt die Mitteilung der Kommission weiten Spielraum für Auslegungen. Je nach Interessenlage sehen die einen die Freeways nun als Gelegenheit, auch einmal jenseits der Richtlinie 91/440 zu experimentieren, während sie für andere nur ein Mittel zur verbesserten organisatorischen Abwicklung des internationalen Schienengüterverkehrs sind.

5. Reaktion der Bahnen

Die Gemeinschaft Europäischer Bahnen (GEB) reagierte nach Erscheinen des Weißbuches zur Revitalisierung der Eisenbahnen mit der Einrichtung eigener Arbeitsgruppen und der Durchführung detaillierter Studien. Sie versucht auf diese Weise die Initiative wieder an sich zu bringen und formuliert Vorstellungen, die dazu geeignet sind, die bisherigen Monopolstellungen der Bahnen eher zu zementieren.

Der Liberalisierungsgedanke bleibt bei der GEB weitgehend außen vor, ebenso wie die Garantie von Leistungsstandards und die Kabotage, die beide nicht weiter ausgeführt werden. Strittige Punkte sollen intern zwischen den Bahngesellschaften geklärt werden (Forum Train Europe). Über die Rolle der KV-Operateure und anderer Großkunden und Wiederverkäufer von Schienenverkehrsleistungen wurde im Vorschlag der GEB an die Kommission kein Wort verloren.

Zudem zielt die Analyse der GEB mehr auf die Verbesserung des konventionellen Güterverkehrs. Obwohl diesem im Gegensatz zum Kombinierten Verkehr nur wenig Wachstumschancen eingeräumt werden können, legen die Bahnen doch große Hoffnung auf die Entwicklung des Wagenladungsverkehrs. Diese beruht auf den gegenüber dem Kombinierten Verkehr zum Teil höheren Einnahmen pro Tonnenkilometer. Leider wird dabei aber übersehen, daß dessen Kosten durch eigene Verkaufsorganisation, hohen Rangieraufwand, wesentlich längere Waggon-umlaufzeiten, mehr Leerfahrten, schlechtere Nutzung der Lokomotiven, usw. oft überproportional höher liegen, so daß dessen Produktivität im Endeffekt meist niedriger liegt, als die des Kombinierten Verkehrs.

Für die GEB stehen organisatorische Fragen im Vordergrund:

- die Verbesserung der Kooperation zwischen den nationalen Infrastrukturmanagern (Fahrwegbetreiber),
- die Regelung der Beziehungen zwischen Infrastrukturmanager und nationalem Eisenbahnunternehmen,
- die rasche Umsetzung des Freeway-Konzepts auf Pilotkorridoren.

Schon im April 1997, also noch vor Veröffentlichung der Kommissionsmitteilung, schlägt die GEB zwei Korridore vor, die bereits Anfang 1998 als Freeways funktionieren sollen:

- von Antwerpen über Luxemburg und Frankreich nach Italien,
- von Rotterdam über Deutschland und die Schweiz nach Italien.

Der erstaunten Fachöffentlichkeit wurde offenbart, daß auf den bislang angeblich ausgelasteten und effizient betriebenen Korridoren noch eine Vielzahl attraktiver ungenutzter Trassen zur Verfügung stehen und daß sich die Grenzaufenthalte der Züge ohne größeren Aufwand um 15-80% reduzieren, die kommerziellen Durchschnittsgeschwindigkeiten damit um bis zu 20 % erhöhen lassen. Leistungen, die den KV-Operateuren bislang als nicht machbar dargestellt wurden. Allein schon die Beschäftigung mit dem Freeway-Konzept hat damit erstaunlicherweise die ersten Erfolge verbucht. Es wird deutlich, daß bei entsprechendem Willen zur Innovation noch Rationalisierungspotentiale auf der Schiene existieren, die im traditionellen Rahmen bisher nicht ausgeschöpft wurden.

6. Rolle der KV-Operateure

Während sowohl im Weißbuch der EU-Kommission als auch in deren Freeway-Papier und in den Vorschlägen der GEB nur von Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturmanagern die Rede ist, wurde die wichtige Rolle übersehen, die KV-Operateure für die Entwicklung des intermodalen Verkehrs spielen. Sie bilden die Schnittstelle zwischen Transportmarkt und Schienenverkehrsmarkt; sie sind die Architekten des intermodalen Verkehrs. Über 90 % des Kombinierten Verkehrs werden durch KV-Operateure vermarktet. Sie haben es erst erreicht, daß die sich oft feindlich gegenüber stehenden Verkehrsträger Straße und Schiene zu einer Kooperation zum beiderseitigen Vorteil gefunden haben.

Die KV-Operateure haben immer wieder ihre Innovationsfähigkeit unter Beweis gestellt, um Straßenverkehre schienenfähig zu machen und neue Produktionskonzepte eingeführt. Shuttlezüge und Gatewaykonzept sind dabei die jüngsten Entwicklungen zur Steigerung der Produktivität. KV-Operateure haben dort, wo die Bahnen nicht flexibel genug waren, in Spezialwaggons, Umschlaggeräte und EDV-Systeme investiert und sind dabei hohe finanzielle Risiken eingegangen.

Heute werden über 50 % der Kombinierten Verkehre mit Privatwaggons der Operateure gefahren, und eine große Anzahl weiterer Waggons werden langfristig bei den Bahnen gemietet. Immer mehr KV-Züge werden komplett von den Operateuren auf eigene kommerzielle Verantwortung abgewickelt.

- Rund 4 Millionen TEU (Standardcontainereinheiten) entsprechend 1,7 Millionen LKW-Ladungen, brachten allein die in der UIRR organisierten Operateure im vergangenen Jahr europaweit auf die Schiene. Die Dynamik ist seit 30 Jahren ungebrochen - im grenzüberschreitenden Verkehr kommen jährlich im Schnitt 15% dazu!

- Ebenfalls bedeutend ist die Verkehrsmenge, die von anderen KV-Operateuren, Intercontainer-Interfrigo (1996: 1,4 Mio. TEU) oder den Bahntochteroperatoren wie CNC in Frankreich (0,7 Mio TEU) und Transfracht in Deutschland auf die Schiene gebracht wird.

Die Schienenliberalisierung und als erster Schritt die Einführung von Freeways, werden nur dann vorankommen, wenn sich die Rahmenbedingungen für diejenigen verbessern, die schon bisher unter schwierigen Bedingungen den Kombinierten Verkehr entwickelt haben.

7. Zugang zum Trassenmarkt

Die Liberalisierung der Bahn wird nur dann Früchte tragen, wenn zwei Mindestanforderungen erfüllt sind:

1. freie Konkurrenz zwischen Eisenbahnunternehmen,
2. transparente und kundenorientierte Vergabe von Trassen.

Alle bisherigen Vorschläge zur Entwicklung europäischer Güterfreeways gehen, auch wenn es nicht explizit geschrieben wird, von der Annahme aus, Betriebs- und Infrastrukturabteilungen seien bereits bei allen Bahnen getrennt und Wettbewerb wäre auf der Schiene bereits hergestellt. Solange beide Voraussetzungen noch nicht voll erfüllt sind, werden Übergangsmaßnahmen benötigt, die Bahnkunden vor der möglichen mißbräuchlichen Ausnutzung der marktbeherrschenden Stellung der Monopolbahnen schützen und die bisherigen nationalen Bahnen ermuntern, untereinander in Wettbewerb zu treten, sowie um den Markteintritt neuer Eisenbahnunternehmen zu erleichtern.

Besonders der zweite Punkt, die Trassenproblematik, wird bei vielen Konzepten der Bahnliberalisierung unterschätzt - auch bei den Freeways. Es wird übersehen, daß ein Eisenbahnunternehmen, das einen exklusiven Zugang zum Trassenmarkt hat, den Markt beherrscht und den Konkurrenzmechanismus außer Kraft setzt, denn:

- ohne attraktive Trassen können die Wiederverkäufer von Bahnleistungen, insbesondere die KV-Operateure, höherwertigen Schienenverkehr nicht vermarkten,
- ohne ein Verfügungsrecht über die Trassen können die KV-Operateure nicht zwischen konkurrierenden Bahnunternehmen, wenn es die in Zukunft geben sollte, frei wählen, da die Trassen an ihre bisherigen Traktionisten, d.h. die nationalen Eisenbahnunternehmen, langfristig und exklusiv vergeben wären.

Eine exklusive Trassenvergabe nur an Eisenbahnunternehmen würde dazu führen, daß am 1.1.1998 die heutigen nationalen Eisenbahnmonopole die einzigen wären, die einen Zugriff auf die neuen Freeway-Trassen hätten. Wenn dann die EU-weite Liberalisierung im kommenden Jahrhundert vollendet sein sollte, könnten sie mit Hinweis auf "grandfather rights" andere Bewerber ausschließen. Die Liberalisierung des Schienenverkehrs wird dann über De-Facto-Monopole bei den attraktiven Trassen ausgehebelt. Es wäre nicht richtig, KV-Operateure ausschließlich auf den Weg zu verweisen, sich doch, wenn sie ein Verfügungsrecht über Trassen erhalten wollen, selbst Lokomotiven zuzulegen und als Eisenbahnunternehmen eintragen zu lassen:

- Die Lizenzierung und insbesondere die anschließende Zulassung zur Trassennutzung ist für neue Bahnunternehmen ein langwieriger und vor allem wirtschaftlich riskanter Prozeß.
- Die attraktiven Trassen wären auf unabsehbare Zeit von den nationalen Eisenbahnunternehmen blockiert ("grandfather rights"); nach dem Willen der Bahnen schließt dies einen prioritären Zugriff auf die neuen Freeway-Slots ein.
- Trassen bleiben unter Umständen ungenutzt, weil manche nationale Bahnunternehmen lieber konventionelle Schienenverkehre aufbauen wollen statt ihre Trassen den rasch wachsenden KV-Operateuren zur Verfügung zu stellen.
- Die immer noch sehr enge Verbindung zwischen den nationalen Eisenbahnunternehmen und den Infrastrukturmanagern macht einen nicht diskriminierenden Zugang zum Netz unwahrscheinlich.
- Die Vergabe internationaler Trassen findet bislang hinter verschlossenen Türen durch die etablierten Eisenbahnunternehmen statt; neue Bahnunternehmen und Bahnkunden haben keine Möglichkeit, ihre Trassen langfristig zu sichern, obwohl sie es sind, die die Fracht für die jeweilige Verbindung akquiriert haben.
- Die Tatsache, daß es noch keine einzige europäische Bahn wagt sich im Wettbewerb aufs Nachbarnetz zu begeben, ist ein untrügliches Zeichen dafür, daß diejenigen, die es am besten wissen müssen, nicht davon überzeugt sind im jeweiligen Ausland nicht diskriminierend behandelt zu werden.

Wie kann dieser Zustand mit dem Ziel der Liberalisierung und Dynamisierung der Schiene verbessert werden? Der Leitgedanke zur Schienenliberalisierung muß lauten: Wer das wirtschaftliche Risiko trägt, der muß auch ein Besitz- oder Verfügungsrecht für die Trasse bekommen. Für den Kombinierten Verkehr bedeutet das:

- Wenn Eisenbahnunternehmen auf eigenes wirtschaftliches Risiko KV-Züge aufbauen und Waggongruppen oder einzelne Zugplätze an KV-Operateure oder Verloader verkaufen, gehört die Verfügungsgewalt über die Trassen diesen Bahnen.

- Wenn KV-Operateure auf eigenes wirtschaftliches Risiko KV-Züge aufbauen und Waggongruppen oder einzelne Zugplätze an Transporteure, Verloader oder andere Operateure weiter verkaufen und die Eisenbahnunternehmen in deren Auftrag die Traktion durchführen, dann müssen diese Operateure selber die Verfügungsgewalt über die Trassen haben.

Die zentrale Forderung der KV-Operateure ist daher ein kundenorientierter Vergabemodus der Freeway-Trassen, der ihnen zwei Wahlmöglichkeiten offen läßt:

1. KV-Operateure und andere Bahnkunden müssen ein Eisenbahnunternehmen ihres Vertrauens damit beauftragen können, in ihrem Namen Trassen beim Infrastrukturmanager zu buchen.
2. Sie müssen aber auch die Möglichkeit haben, ihre internationalen Trassen direkt bei den Infrastrukturmanagern einzukaufen und dann ein Eisenbahnunternehmen damit zu beauftragen, die Trasse zu nutzen und die Traktion für sie durchzuführen.

Auf welche Weise rechtlich solche Eigentums- oder Besitzrechte an den Trassen vergeben werden sollen, muß noch untersucht werden. Wenn es juristisch nötig ist die ursprüngliche Eisenbahnrichtlinie abzuändern, muß selbst das ins Auge gefaßt werden.

8. Definition Freeways

Wo genau beginnt und wo endet ein Freeway ?

Diese Frage ist nur scheinbar banal, denn die ersten öffentlichen Kommentare zu den Freeways lassen befürchten, daß die ursprüngliche Idee schon geografisch und inhaltlich beschränkt wird, bevor überhaupt der erste Zug auf diesen Freeways rollt.

Wenn unter Freeways nur die Schienenhauptachsen verstanden werden, ohne die anschließenden kurzen Zu- und Ablaufstrecken zu den KV-Terminals, hätte dies zur Folge, daß die wichtigsten Kombinierten Verkehre zwei unterschiedlichen Regelungen unterliegen: dem liberalisierten Freeway-Regime auf der Hauptachse und dem alten Regime auf den kurzen, aber oft nicht minder wichtigen Verbindungsstücken zu den Terminals. Die Vorteile des vereinfachten Trassenzugangs oder der höheren Qualitätsstandards auf dem Freeway, könnten dann leicht wieder ausgehebelt werden.

Eine wichtige Forderung ist daher, einen Freeway so abzugrenzen, wie die Hauptverkehrsströme laufen und nicht, wie das Hauptschienennetz verlegt ist. In ähnlicher Weise gilt dies für das Nebeneinander von nationalen und internationalen Verkehren. Es entspräche weder dem Liberalisierungsgedanken noch dem tatsächlichen Verkehrsgeschehen, wenn nationale Verkehre auf den Freeways einem anderen Regime unterliegen als die internationalen. Kabotage und der Zugriff auf nationale Trassen sollten daher - wie auch von der Kommission gefordert - möglich sein.

Unter "Freeways" ist inhaltlich zu verstehen, daß der gesamte "way" (internationale Korridor) "free" ist, d.h. den neuen liberalisierten Regeln unterliegt. Es wäre dem Freeway-Gedanken völlig abwegig, wenn nur die wenigen neu "entdeckten" Trassen auf den Korridoren über die One-Stop-Shops vermarktet würden, während Hunderte von bestehenden Trassen auf denselben Korridoren im alten Regime weiterliefen. Es bestünde dann die Gefahr, daß zwei Klassen von Verkehren auf denselben Korridoren entstehen würden und solche im politischen Rampenlicht stehenden Mustertrassen Erfolge nur vortäuschen. In diesem Zusammenhang sollte die Thematik der entsprechenden Terminals und ihrer Kapazitäten nicht übersehen werden.

Der Erfolg des Freeway-Konzeptes wird daran zu messen sein, wieviele neue Verkehre auf den entsprechenden Korridoren auf die Schiene verlagert werden können.

9. One-Stop-Shops

Das Freeway-Konzept sieht die Einrichtung sogenannter One-Stop-Shops (OSS) vor. Diese zentralen Anlaufstellen sollen einen raschen und unkomplizierten Zugang zu internationalen Trassen ermöglichen. In den OSS arbeiten die nationalen Infrastrukturmanager zusammen.

Damit wird eine Unabhängigkeit der Infrastrukturmanager von den Eisenbahnunternehmen unterstellt, die es heute noch nicht gibt. In fast allen europäischen Ländern befinden sich Infrastrukturabteilung und Bahnbetrieb noch unter demselben Unternehmensdach. Es gilt zu verhindern, daß die nationalen Eisenbahnunternehmen einseitig bevorzugt werden und ihre Kosten auf die Infrastrukturabteilungen überwälzen, ohne die entsprechenden Ersparnisse an ihre Kunden weiterzugeben. Z. B. mußten die KV-Operateure in den Niederlanden feststellen, daß ihre Einkaufspreise bei der Bahn nicht sanken, seit der Staat die Schieneninfrastruktur kostenlos zur Verfügung stellt. Eine Quersubventionierung eigener Betriebsaktivitäten der Bahnen muß daher befürchtet werden.

Die Kommission fordert in ihrem Freeway-Papier schnellere Entscheidungen für die Trassenvergabe durch die OSS:

- Anträge auf regelmäßige Trassennutzung sollten innerhalb von sieben Arbeitstagen entschieden werden,
- Anträge auf einmalige Trassennutzung innerhalb eines Arbeitstages.

Die Ankündigungen der Bahnen, diese Fristen einhalten zu wollen, müssen jedoch mit Vorsicht genossen werden. Wenn man nach monatelangem Studium einige freie Trassen ausweist und diese dann später bei Anfragen innerhalb der oben genannten Fristen vergibt, ist das kein Anzeichen für eine Verbesserung gegenüber dem bisher Üblichen. Auch heute existieren schon langfristig festgelegte Bedarfstrassen, die, sollte ein Zug "überlaufen", sehr kurzfristig innerhalb von Stunden genutzt werden können. Worauf die Bahnkunden immer noch warten, wäre bei Bedarf völlig neue internationale Trassierungen innerhalb der oben genannten Fristen durchführen zu können. Die Informatik müßte eigentlich weit genug entwickelt sein, um das in naher Zukunft zu ermöglichen.

Doch angesichts der bislang sehr schleppenden Bearbeitung von Anfragen nach neuen Trassen und der umständlichen manuellen Bearbeitung in internationalen Fahrplankonferenzen, die in der Regel ein Jahr beanspruchen und angesichts der wenig transparenten Tarifgestaltung und Trassenvergabe, wird jede Verbesserung des heutigen Zustands von den KV-Operateuren begrüßt.

Als internationale Einrichtung sind OSS jedoch unter Umständen für die Kunden weniger greifbar als das Eisenbahnunternehmen im eigenen Land. Es besteht also die Gefahr, daß hier eine kundenferne Zusatzbürokratie aufgebaut wird, die Verantwortlichkeiten verschleiern könnte.

Dem kann, wie von der Kommission und übrigens auch von der UIRR seit langem gefordert, durch die Einführung einer unabhängigen Überwachung begegnet werden.

Dadurch muß gesichert werden, daß:

- Trassenanfragen innerhalb eines kurzen Zeitraums beantwortet werden,
- Leistungsgarantien für die Freihaltung der Trasse gegeben werden (einschließlich klarer Haftungsregeln bei Nichteinhaltung),
- alle Anfragen gleich und nicht diskriminierend behandelt werden,
- Konflikte durch eine bahnunabhängige Einrichtung geschlichtet werden.

10. Abschließende Bemerkungen

Die Einrichtung von Freeways ist kein Selbstzweck. Ihr Erfolg muß an den Liberalisierungsfortschritten, den erhöhten Leistungsstandards und vor allem an den dadurch neu akquirierten Verkehren gemessen werden.

Mit hohem Volumen und starkem Wachstum sind die KV-Operateure die wichtigsten Nutzer der neuen Freeways und drängen auf eine marktnahe Ausgestaltung des Konzepts, die ihnen bessere Rahmenbedingungen zur Verlagerung von Verkehren auf die Schiene ermöglicht.

Um dieses Ziel zu erreichen, bieten die KV-Operateure und ihr Dachverband UIRR der Europäischen Kommission und den Bahnen ihre Mitarbeit bei der Ausarbeitung und Realisierung des Freeway-Konzepts an.

Anhang I

Märkte und ihre Akteure

1. Heutige Situation: Vertriebswege im Kombinierten Verkehr

Zum besseren Verständnis der Eisenbahnliberalisierung erscheint es notwendig, den Verkehrsmarkt und seine Akteure darzustellen. Bei einer vollständigen Liberalisierung wäre zwischen folgenden Märkten zu unterscheiden:

1. dem Trassenmarkt, auf dem Infrastrukturbetreiber Schienentrassen an lizenzierte Eisenbahnunternehmen verkaufen,
2. dem Traktionsmarkt, auf dem Eisenbahnunternehmen Schienentraktionsleistungen anbieten,
3. dem Markt für Schienendienstleistungen, auf dem Operateure Mehrwertdienstleistungen für Spediteure und Transporteure anbieten,
4. dem Logistikmarkt, auf dem Logistikdienstleister der verladenden Wirtschaft komplette Dienstleistungspakete anbieten.

Märkte und Akteure (idealtypisch)	Situation im Kombinierten Verkehr	
	Typ A in einer Hand	Typ B Kooperation
Verladende Wirtschaft		
Logistikmarkt		
Logistikunternehmen	inkl. Terminalzulauf	Spediteur, KV-Kunde
Schienendienstleistungen		
KV-Operateure	Containergesellschaft	UIRR Operateur
Markt für Schienentraction		
Eisenbahnunternehmen	Staatliches	Staatliches
Trassenmarkt	Eisenbahn-	Eisenbahn-
Infrastrukturbetreiber	unternehmen	unternehmen

Das Verständnis der verschiedenen Märkte und ihrer Akteure wird in der Praxis dadurch erschwert, daß einige der Akteure auf mehreren dieser Märkte tätig werden. Gerade diese Fälle sind es aber, die oft wettbewerbsrechtlich problematisch sind. So z.B. die duale Rolle der nationalen Bahnen, gleichzeitig als Monopolanbieter für Schienentraction für private KV-Operateure aufzutreten und auf dem Markt für Schienendienstleistungen selber in der Rolle als KV-Operateur zu agieren.

Aber nicht nur diese beiden Rollen finden sich oft unter einem Dach: bisher ist auch die Schieneninfrastruktur in der Hand der selben Eisenbahnunternehmen, und diese treten auch der verladenden Wirtschaft als Komplettanbieter von Logistikleistungen gegenüber.

Wo freie Märkte vorhanden sind, ist es selbstverständlich unproblematisch, wenn Unternehmen gleichzeitig auf verschiedenen Märkten tätig werden. Ein Problem tritt immer dann auf, wenn Monopole bestehen und damit Diskriminierungspotentiale gegenüber Konkurrenten. Fälle wo z.B. Quersubventionierungen möglich sind, müssen besonders aufmerksam betrachtet

werden, wenn es darum geht, die Liberalisierung des Schienenverkehrs voranzubringen.

Im Kombinierten Verkehr herrschen heute zwei unterschiedliche Vertriebswege vor. Beim Typ A wird die gesamte kombinierte Transportkette aus einer Hand angeboten.

Beim Typ B wird die kombinierte Transportkette durch Kooperation mehrerer Partner erstellt, wobei sich jeder auf seine Kernkompetenzen konzentriert. Dieser kooperative Vertriebsweg hat bei weitem die höchsten Wachstumsraten aufzuweisen.

Dabei ergeben sich aber wettbewerbsrechtliche Probleme. KV-Operateure müssen einerseits direkt mit der Bahn konkurrieren, andererseits bei denselben Bahngesellschaften Traktionsleistungen und Trassen einkaufen. Die Vierfachrolle der Eisenbahnunternehmen als KV-Operateure, Monopolanbieter von Traktionsleistungen, exklusivem Anbieter von Trassen und in vielen Ländern auch noch Infrastrukturmanager, verzerrt den Wettbewerb und steht einer wirklichen Liberalisierung im Wege.

2. Künftige Situation auf einem Freeway

Die Güter-Freeways könnten den ersten Schritt zur Freisetzung der verborgenen Produktivitätspotentiale bedeuten, allerdings nur, wenn sie über die bloße organisatorische Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Monopolanbietern hinausgeht.

Märkte und Akteure (idealtypisch)	Situation auf einem Freeway	
	Land A Beispiel D	Land B Beispiel F
Verladende Wirtschaft		
Logistikmarkt		
Logistikunternehmen		
Schienendienstleistungen		↕
Operateure	KV Operateure - andere Bahnkunden/Wiederverkäufer	
Markt für Schienentraction	↕	↕
Eisenbahnunternehmen	DB Cargo	SNCF
Trassenmarkt	↕	↕
Infrastrukturbetreiber	One-Stop-Shop (OSS)	
	DB Infrastrukturabteilung	Réseau Ferré de France

Das Schaubild zeigt, wie durch die One-Stop-Shops internationale Trassen angeboten werden. Idealerweise sollen in jedem Land mehrere, z.T. internationale Eisenbahnunternehmen konkurrieren. Es entstünde ein Trassenmarkt und ein Traktionsmarkt, auf dem Eisenbahnunternehmen im Wettbewerb ihre Leistungen an KV-Operateure und andere Dienstleister anbieten oder selber weiter vermarkten.

Aber: Wie in den vorhergehenden Abschnitten näher erläutert wird, wird dieser Idealzustand weder mit den Kommissionsideen noch mit den GEB-Vorschlägen erreicht werden, weil sich die Schienenliberalisierung noch immer in einer kritischen Übergangsphase befindet, in der viele Ansätze schlicht verpuffen werden.

Anhang II

Zum Kombinierten Verkehr

Der Kombinierte Verkehr (KV) 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 Sattelaufliegern, die an den Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern - den Terminals - effizient umgeschlagen werden.

Der KV lebt von der Zusammenarbeit verschiedener Partner. Die Bahnunternehmen stellen ihr Betriebssystem, das heißt das Schienennetz, Lokomotiven und das für den Verkehrsablauf benötigte Personal zur Verfügung. Die KV-Operateure kaufen die Schienentraktion bei den Bahnunternehmen ein. Die Waggonbeschaffung erfolgt bei rund der Hälfte des KV 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 KV-Operateure ihr Angebot für Kombinierte Verkehre. Sie vermarkten entweder Terminal-Terminal-Verkehre für Logistikunternehmen, Spediteure und Reedereien (Typ: UIRR-Gesellschaften) oder die komplette Transportkette für Verlagerer und Reedereien (Typ: Bahntochteroperateur).

Der KV 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 KV 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 III

Zur UIRR

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

Sie vertritt die KV-Operateure aus zur Zeit 17 europäischen Staaten, die ihrerseits Tausende von Transportunternehmen als Gesellschafter repräsentieren. Die meisten UIRR- Gesellschaften wurden von Straßentransporteurs und Spediteuren gegründet. Als Privatunternehmen müssen sie bestrebt sein Gewinne zu erzielen, die sie allerdings sofort in die Verbesserung von Serviceleistungen, Preisen und in neue und hochmoderne Ausrüstungen reinvestieren, um für ihre Kunden Kombinierte Verkehre so günstig wie möglich zu organisieren.

Folgende KV-Operateure sind Mitglied der UIRR (Stand 1.09.97):

ADRIA KOMBI	Ljubljana	ÖKOMBI	Wien
BOHEMIAKOMBI	Praha	POLKOMBI	Warszawa
CEMAT	Milano	PORTIF	Lisboa
COMBIBERIA	Madrid	SKAN KOMBI :	
C.T.L.	London	• KOMBI-DAN	Padborg
HUNGAROKOMBI	Budapest	• KOMBI-NOR	Oslo
HUPAC	Chiasso	• SWE-KOMBI	Helsingborg
KOMBIVERKEHR	Frankfurt	TRAILSTAR	Rotterdam
NOVATRANS	Paris	T.R.W.	Bruxelles