

Positionspapier

**Leitlinien einer Europäischen
Verkehrspolitik:**

**Die richtigen Weichen für
die Zukunft stellen**

Februar 2003



**DEUTSCHES
VERKEHRSFORUM**

Klingelhöferstr. 7
10785 Berlin
Tel. 030 / 26 39 54-0
Fax. 030 / 26 39 54-22

www.verkehrsforum.de
info@verkehrsforum.de

Mobilität für Deutschland und Europa

Das Weißbuch der EU-Kommission „Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ soll die Zielvektoren für die europäische Verkehrspolitik vorgeben und die notwendigen Maßnahmen für ihre Umsetzung aufzeigen.

Die Verkehrspartner im Deutschen Verkehrsforum identifizieren sich mit den Zielen einer ganzheitlichen Verkehrspolitik, die die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft – auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit – berücksichtigt und abgleicht. Das vorliegende Positionspapier will daher Anregungen geben, auf welchen Umsetzungspfaden die Ziele erreicht werden können, unter Minimierung von Zielkonflikten und Erreichen einer größtmöglichen Effizienz der Verkehrssysteme. Mit anderen Worten: wie lassen sich Weichenstellungen erzielen, die in die richtige Richtung führen und auch über das Jahr 2010 hinaus Bestand haben?¹

*Standortfaktor
Verkehrssystem:
Mobilität als
Globalziel der
Verkehrspolitik*

Die umfassende Mobilität von Personen und Gütern ist zwingende Voraussetzung sowohl für das Funktionieren und die Weiterentwicklung unserer arbeitsteiligen Volkswirtschaften als auch für die Teilhabe der Bürger am sozialen und wirtschaftlichen Leben. So ermöglichen effiziente Logistikketten Produktionsprozesse mit über ganz Europa verteilten Vorleistungen und Zulieferern. Darüber hinaus ist der Verkehrssektor in Europa mit einem Anteil von 5 Prozent (400 Mrd. EUR) direkt an der Erwirtschaftung des europäischen Sozialproduktes beteiligt, 14,3 Mio. Beschäftigte stehen bei ihm in Lohn und Brot.²

Damit die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und des Standortes Europa auch in Zukunft erhalten bleibt und sich Mobilitätsbedürfnisse weiterhin frei entfalten können, sind nachfragegerechte Verkehrssysteme mit einer leistungsfähigen Infrastruktur erforderlich. Dabei bringen sich alle Verkehrsmittel mit ihrer spezifischen Leistungsfähigkeit in die Transportprozesse ein:

*Das Auto - flexibel
und individuell und
unverzichtbar in
der Fläche*

Ohne das *Automobil* ist die moderne mobile Gesellschaft undenkbar. Der Pkw sichert als jederzeit verfügbares Verkehrsmittel ein hohes Maß an Komfort und Individualität. Der Bus ermöglicht es, flexibel und wirtschaftlich eine größere Anzahl von Personen zu fast jedem Ort zu befördern. Der Lkw ist für das Wirtschaftsleben unverzichtbar, um flexibel und bedarfsgerecht jeden Warenstrom flächendeckend zu verteilen.

*Die Bahn -
geeignet bei
gebündelten
Verkehrsströmen*

Die moderne *Eisenbahn* ist in integrierten Verkehrssystemen ein wichtiger Baustein. Ihre Stärke liegt im schnellen, zuverlässigen, effizienten und sicheren Transport gebündelter Ströme im Personen- und Güterverkehr. Der öffentliche Personennahverkehr auf der Schiene bewahrt Großstädte und die Fläche vor dem Verkehrsinfarkt.

*Das Flugzeug -
schnell über
größere Distanz*

Das *Flugzeug* kann in einem zukunftsorientierten Mobilitätskonzept seine Stärke der kurzen Reisezeiten über mittlere und große Entfernungen überzeugend einsetzen. Beim Transport hochwertiger und zeitsensibler Wirtschaftsgüter spielt der Luftfrachtverkehr eine herausragende Rolle und ermöglicht damit die effiziente Arbeitsteilung auch über große Distanzen.

¹ Alle Seitenangaben beziehen sich auf die deutsche Version des Weißbuchs

² Zahlen von 1999

Das Schiff -
umweltfreundlich
mit Kapazitäts-
reserven

Das *Binnenschiff* ist mit seiner Massenleistungsfähigkeit im nationalen wie im grenzüberschreitenden Verkehr ein wichtiger Partner für das Transportgewerbe. *Seeschiff* und *Küstenschiff* mit ihrem großen Anteil am Güterverkehr im Export und Import sowie dem Personenverkehr im Fährdienst und Tourismus müssen fester Bestandteil eines integrierten Verkehrssystems sein.

Nachhaltigkeit:
Verpflichtung für
alle

Die *Reduzierung des Ressourcenverbrauchs* ist auch für den Verkehrssektor eine der großen Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft. Es gilt Prozesse zu optimieren, Leerfahrten zu vermeiden, die Auslastung der Verkehrsmittel zu erhöhen, Verkehrssysteme intelligent zu verknüpfen und in neue Technik zu investieren, um das heute sinnvoll machbare auch bereits heute zu realisieren.

Anbieter und Kunden am Verkehrsmarkt tragen gleichermaßen die Verantwortung, eine lebenswerte Umwelt und damit die Grundlage für zukünftige Generationen zu erhalten. *Nachhaltiges Wirtschaften* lässt sich nur durch echtes Engagement und übergreifenden Konsens der Beteiligten erreichen. Insbesondere muss zum umweltgerechten Angebot auch eine Nachfrage vorhanden sein oder mobilisiert werden.

Qualitätsziel statt Modalziel: Der Nutzen entscheidet

Kein verordneter
Modal Split

Das Deutsche Verkehrsforum unterstützt die im Weißbuch getroffene Feststellung, dass „einschneidende Eingriffe in die Verkehrsanteile [...] das gesamte Verkehrssystem destabilisieren [können] und sich negativ auf die Wirtschaft [...] auswirken“ (S.10). Dies gilt jedoch über den dortigen Bezug auf die Beitrittsländer hinaus auch für die heutige Europäische Union. Ebenso besteht Übereinkunft in dem übergeordneten Ziel, Verkehrs- und Wirtschaftswachstum wirksam zu entkoppeln.

Qualitätsziele
setzen

Der Weg dorthin führt über die *Definition und Umsetzung von Qualitätszielen* – eine reine Vorgabe des ‘wünschenswerten’ Modal Split und seine dirigistische Steuerung über die reinen Transportkosten führt zu Produktivitäts- und damit Wohlstandsverlusten. Zeitkosten und Opportunitätskosten gewinnen in unserer arbeitsteiligen Wirtschaft zunehmend an Bedeutung, Anforderungen an die Qualitätsmerkmale der Verkehrsträger ergeben sich direkt aus den Produktionsprozessen und den Prozessketten. *Somit kann die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Verkehrsträger aus Kundensicht nicht ohne weiteres über den Preis ausgeglichen werden.* Allerdings ist es Aufgabe der Politik, geeignete Rahmenbedingungen – insbesondere im infrastrukturellen Bereich – zu schaffen, um das kommende Verkehrswachstum möglichst effizient, umweltverträglich und sicher bewältigen zu können.

Systemvorteile
ausbauen und
optimieren

Aus den spezifischen Systemvorteilen der einzelnen Verkehrsträger ergibt sich eine Eignung für bestimmte Verkehrszwecke. Das im Weißbuch geäußerte Ziel, ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern zu schaffen, kann daher strategisch nur über eine *Optimierung der Angebotsqualität* der Verkehrsträger im Rahmen dieser Systemvorteile angegangen werden, denn: Verkehr sucht sich seinen Weg nach Anforderung und Verfügbarkeit.

Faire Preise für Infrastrukturnutzung

*Fairness bei den
Infrastrukturkosten
gegenüber Nutzer,
Betreiber und
Staat*

Das Deutsche Verkehrsforum spricht sich in diesem Zusammenhang für Preise im Verkehr aus, die aus Sicht der Nutzer, der Verkehrsträger und des Staates fair sind, d.h.

- Wegekostenanlastung nach dem Verursacherprinzip,
- Zweckbindung der daraus erwirtschafteten Mittel für Ausbau und Erhalt der Verkehrsinfrastruktur,
- Entlastung der Verkehrsträger (und ihrer Nutzer) von Aufgaben der 'Daseinsvorsorge' durch staatliche Mittelzuweisungen nach dem Bestellerprinzip.

Bei den o.g. Wegekosten sind im übrigen weder externe Kosten noch externe Nutzen zu berücksichtigen, da es sich hierbei nicht um Wegekosten handelt. Die Diskussion um diese Kostenbestandteile muss zugunsten der Transparenz daher *separat* von der Wegekosten-diskussion geführt werden. Im Rahmen der genannten Bestandteile eines fairen Preissystems begrüßt das Deutsche Verkehrsforum die im Weißbuch geäußerte Ansicht der Europäischen Kommission, dass lediglich die Struktur der Belastung bei der Infrastrukturnutzung einer Anpassung bedarf, „eine Nettoerhöhung der Besteuerung der Wirtschaft [aber] insgesamt vermieden wird“ (S.85).

Wettbewerb und Harmonisierung: Motor für Wachstum

*Wettbewerb
etablieren und
wahren*

Es gilt, den intra- und intermodalen Wettbewerb, national und auch zwischen den europäischen Staaten, zu wahren, um einen effizienten Verkehrsmarkt zu erhalten, in dem sich jeder Akteur entsprechend seiner individuellen Leistungsfähigkeit engagiert.

Eine notwendige Maßnahme hierfür ist die Harmonisierung der Abgabensysteme, Regelwerke und Sanktionen, um für alle Unternehmen gleiche Rahmenbedingungen zu schaffen. Ebenso muss der freie Marktzugang für qualifizierte Anbieter gesichert sein.

*Transport Acquis:
Umsetzen,
kontrollieren,
sanktionieren*

Die Europäische Kommission hat über den sogenannten Transport Acquis bereits wichtige Bereiche in eine gemeinschaftliche Lösung überführt. Jedoch gibt es auch weiterhin eine Vielzahl nationaler Ausnahmeregelungen und große Unterschiede bei der Überprüfung der Einhaltung von Richtlinien und der Sanktionierung von Verstößen. Das Deutsche Verkehrsforum begrüßt die Bestrebung, den Transport Acquis bei der EU-Osterweiterung voranzusetzen, merkt aber zugleich an, dass dieser auch in der 'alten' EU noch nicht vollständig implementiert ist.

Die Forderung der EU-Kommission, die Verkehrsmärkte zum Gegenstand der WTO zu machen, zielen in die gleiche Richtung und werden von uns daher ebenfalls unterstützt.

*Weniger Staat:
Privatisierung und
Subventionsabbau*

Zur Schaffung eines geeigneten *Nährbodens für Markt und Wettbewerb* gehört jedoch auch die *Privatisierung* von Staatsbetrieben und – was nicht das selbe ist – die Reduzierung von *Protektionismus* und *staatlichem Einfluss* bei diesen Betrieben. Zu den notwendigen Maßnahmen zählt auch die strenge Prüfung und Streichung von *Subventionsmaßnahmen* mit wettbewerbsverzerrender Wirkung, um

der ressourcenbindenden und z.T. -vernichtenden Beihilfenspirale Einhalt zu gebieten.

Technologie und Innovation: Die Bremsen lösen

*Zielorientierte
Forschungspolitik*

Die Forschungspolitik bestimmt darüber, welche Innovationen in die Verkehrssysteme von morgen einfließen oder sogar bereits heute Effizienzsteigerungen möglich machen. Hierzu muss zumindest ein Teil der Forschung *zielorientierter* und auf die *Diffusion der Ergebnisse* angelegt sein, d.h.

- Erstellung von Geschäftsmodell und Kosten-Nutzen-Analyse als fester Bestandteil oder nachgelagerte Ergänzung der Projekte.
- Durchführung von Machbarkeitsstudien und Potenzialanalysen.
- Durchführung von Studien zur Migration von Technologien.
- Berücksichtigung vorhandener Systeme bei der Standardisierung bzw. Schaffung offener Systeme durch Softwareschnittstellen, um technologische Einbahnstraßen zu vermeiden.³

*Innovationspfade
verkürzen und
Redundanzen
vermeiden*

Um die Innovationen schnellstmöglich dem Markt zuzuführen, müssen jedoch die Innovationspfade verkürzt werden. Hierzu bedarf es insbesondere in der Bahnindustrie einer *Verzahnung der Prozesse von Entwicklung, Produktion, Zulassung, Erprobung und Betrieb* – national und gemeinschaftlich. Die Luftfahrtindustrie hat dies bereits ohne Sicherheitseinbußen umgesetzt. Die im Weißbuch geäußerten Vorstellungen über zentrale europäische Institutionen zielen zwar in die richtige Richtung, jedoch bestünden nach den gegenwärtigen Plänen auch weiterhin *Redundanzen* auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene mit zusätzlicher Bürokratie, die es zu vermeiden gilt.

*Interoperabilität
bei Verkehrs-
systemen und
Verkehrstechnik:
keine neuen
Schraken
schaffen*

Die *Interoperabilität* der Verkehrssysteme ist ständiges Thema auf der europäischen Agenda. Der Begriff Interoperabilität hat jedoch noch eine weitere Facette, die in der politischen Diskussion weitgehend vernachlässigt wird. Um kostengünstige Verkehrsmittel herzustellen und den Betrieb in allen Ländern der EU zu ermöglichen, ist ein *gemeinsamer Markt für Verkehrsmittel und ihre Komponenten* erforderlich. Dies bedeutet, dass Zulassungsprozesse und Testverfahren vereinheitlicht und entsprechende Zulassungen gemeinschaftlich anerkannt werden müssen. *Zulassungsverfahren dürfen nicht die bereits abgebauten nationalen Marktbarrieren ersetzen*. Es muss daher erklärtes Ziel der europäischen Politik sein, dass ein europäisches Verkehrsmittel in ganz Europa ohne größere administrative und technische Hemmnisse betrieben werden kann und darf.

*Transparenz
bei GALILEO*

Hinsichtlich GALILEO muss zwingend mehr Transparenz hergestellt werden, um die Akzeptanz bei Wirtschaft und Bevölkerung zu erhöhen: Herstellungs- und Betriebskosten müssen genau benannt und aufgeschlüsselt werden, ebenso wie Mehrwert, Potenziale und Kompatibilität gegenüber bestehenden Systemen.

³ In diesem Sinne ist der ausschließliche Hinweis auf die Normung von Bakensystemen bei der Mauterfassung hinderlich (S.86), da es auch andere Technologien z.B. auf Basis von GSM-Standard und Satellitennavigation gibt.

Praxisnahe
Förderung
logistischer
Ketten

Das Deutsche Verkehrsforum begrüßt die Weiterführung der PACT-Förderung in Form von 'Marco Polo'. Die Einbeziehung von Innovationen in der Logistik und von Ansätzen zur Optimierung über die gesamte logistische Kette ist sicherlich ein wichtiger Schritt. Auch hier ist jedoch darauf zu achten, dass umsetzungsorientiert und praxisnah gehandelt wird, d.h. die geförderten Projekte müssen langfristig sichtbar auf Effizienz angelegt sein oder übertragbare Erkenntnisse bieten.

Kundenorientierung: Dienstleistung leben

Kunden aktiv
betreuen

Der Benutzer entscheidet nach Prüfung der Qualitätsmerkmale und der Kosten, welches Verkehrsmittel er für seinen Transport nutzt. Um zusätzliche Kunden zu akquirieren müssen folglich die Qualitätsmerkmale angepasst, Fehlverhalten identifiziert und Schwachstellen beseitigt werden.

Qualitätsmerkmale zu vermitteln und auf Vorteile aufmerksam zu machen, muss über gezieltes Marketing und innovative Ansätze erreicht werden. Hierzu gehören:

- Vereinfachung des Zugangs zum Öffentlichen Personenverkehr über integrierte Informationssysteme und das sog. „electronic ticket“.
- Aktives Marketing beim Kunden: *Transportkettenmanagement* im Güterverkehr und *Mobilitätsmanagement* im Personenverkehr sind wichtige Bestandteile der Kundengewinnung und -betreuung.
- Etablierung einer begleitenden und vorausseilenden Informationskette parallel zur Logistik- bzw. Transportkette mit zunehmender Integration der Produktionsprozesse: der Kunde wünscht Informationen über die ihn betreffenden Prozesse auf Abruf, die jedoch nicht in eine Informationsflut münden dürfen.
- Vermeidung einer Verwässerung der Zuständigkeiten: den Koordinator zur Betreuung logistischer Ketten im Güterverkehr gibt es bereits bei den Logistikdienstleistern. Die Schaffung eines neuen Berufsbildes des 'Güterverkehrskonsolidators' ist überflüssig, da sich hierdurch weder an den qualitativen Eigenschaften der Verkehrsmittel noch an den Anforderungen der Verlager, die einer Transportentscheidung zugrunde liegen, etwas ändert.
- Den Staat nicht in die Rolle eines bevormundenden und 'allwissenden' Vaters drängen, wie dies die Aussage „Der Benutzer erwartet ...“ (S.73) widerspiegelt. Der Kunde entscheidet aufgrund der vorliegenden Angebote und auf Basis der ihm verfügbaren Informationen – dies sind die Stellschrauben für den Dienst am Kunden. Hier ist die Wirtschaft und nicht der Staat gefordert, sich über den Markt auf den Kunden einzustellen.

Weitsicht: Infrastruktur dem Bedarf anpassen

Bedarfs-
gerechte
Infrastruktur
vorhalten

Eine funktionierende und bedarfsgerechte Verkehrsinfrastruktur ist das Rückgrat sowohl für den Austausch von Waren, Informationen und Dienstleistungen wie auch für den Personenverkehr. Die national und gemeinschaftlich bereitgestellten Finanzmittel für Erhalt, Aus- und Neubau der Infrastruktur reichen jedoch nicht aus. Das EU-Weißbuch ist daher über die Identifikation von Engpässen und der Vordringlichkeit von Maßnahmen zu einer mittelfristig realistischeren und zielorientierteren Umsetzung der TEN zurückgekehrt.

Weg für privat-
wirtschaftliche
Modelle ebnen

Dennoch darf nicht vergessen werden, dass die den Investitionsplänen zugrunde gelegte Verkehrsnetzstruktur auf den künftigen, ja zum Teil auch auf den aktuellen Anforderungen der Verkehrsnachfrager beruht. Die Feststellung, dass vor diesem Hintergrund über neue Finanzierungsformen nachgedacht werden muss, wird vom Deutschen Verkehrsforum begrüßt, wenn hierdurch der Weg für ein *verstärktes Engagement des Privaten Sektors bei Bau und Betrieb von Verkehrsinfrastruktur* geebnet wird und damit verknüpfte Effizienzvorteile gehoben werden, wie dies z.B. bereits im Luftverkehr der Fall ist.

Intelligente
Infrastruktur
fördern

Zur Optimierung des Verkehrsflusses und Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur müssen Telematiksysteme zum festen Bestandteil von Infrastrukturmaßnahmen werden. Hierzu zählt auch die flächendeckende Einführung des European Train Control System (ETCS), mit der sich die Effizienz des Eisenbahnbetriebes in Europa erheblich steigern lässt. Die damit verbundenen Migrationsprozesse müssen daher gemeinschaftlich finanziert werden.

Kombinierter Güterverkehr: Vernetzung wo sinnvoll

Investitionsbedarf
auch an den
Schnittstellen

Ausgewählte Seewege in die TEN zusammen mit den Hinterlandverkehren einzubeziehen, ist ein wichtiger Schritt zu einem integrierten Verkehrsnetzwerk in Europa.

Insgesamt wird dem Thema Vernetzung ein hoher Stellenwert im EU-Weißbuch eingeräumt. Weitere wichtige Punkte sind jedoch:

- Bei intermodalen Verkehren müssen die *Investitionen in die Schnittstellen* koordiniert erfolgen, da Terminals und andere Verknüpfungspunkte an beiden Enden einer Relation benötigt werden. Momentan fehlt eine Gesamtplanung für den Kombinierten Verkehr in Europa.
- Die Forderung nach neuen *Behälterformen* ist streng zu prüfen. Die Transportkette im Kombinierten Verkehr darf nicht durch neue Behälterformen zusätzliche Hemmnisse im internationalen Verkehr erhalten. Ein wichtiger Aspekt ist hierbei auch die Kompatibilität mit vorhandenen Umschlagseinrichtungen, die gewahrt werden sollte.
- Verlader und Dienstleister müssen *über die Branchen und Gütergruppen hinweg kooperieren*, um das notwendige Aufkommen auf den Relationen zu generieren. Geeignete Mittel zur Verbesserung des Informationsflusses sind u.a. Marktplätze, Workshops und die Überprüfung ganzer Prozessketten durch die beteiligten Akteure.

Schlussfolgerungen

Nur adäquate
Maßnahmen
führen zum Ziel

Die Ziele einer im EU-Weißbuch festgelegten europäischen Verkehrspolitik

- ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern zu schaffen
- Engpässe zu beseitigen
- einer Orientierung der Verkehrspolitik am Nutzer
- der Berücksichtigung einer zunehmenden Globalisierung

werden vom Deutschen Verkehrsforum mit getragen. Eine Umsetzung dieser Ziele mit den im Weißbuch aufgeführten Maßnahmen wird jedoch einige dieser Ziele verletzen und den Entwicklungspfad hin zu einer nachhaltigen und die Belange von Bürger und Volkswirtschaften berücksichtigenden Verkehrspolitik behindern.

Kundenorientierung, Kostenwahrheit, Qualitäts- und Leistungsbewusstsein, Informationsfluss, Transparenz, Netzbildung und vor allem *Innovationsfreundlichkeit* sind wichtige Bestandteile zukunftsfähiger, integrierter Verkehrssysteme. Diese Elemente einzuführen, zu integrieren und zu pflegen, ist ureigenste Aufgabe einer gemeinsamen Verkehrspolitik, mit dem Weitblick, notwendige Weichenstellungen zu erkennen und kontraproduktive zu unterlassen.

Bürokratie und Staatsquote reduzieren

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die aufwändig de-regulierten nationalstaatlichen Bereiche nicht wieder schleichend in eine gemeinschaftliche Regulierung überführt werden dürfen und damit *zu den nationalen Bürokratismen ein gemeinschaftlicher Hemmschuh hinzukommt*. Bei jeder neu geschaffenen gemeinschaftlichen Behörde müssen daher entsprechende nationale Dubletten konsequent aufgespürt und reduziert werden, kurz: für jede neue Institution muss mindestens eine andere abgeschafft werden. Die national mühsam eingefangene Staatsquote darf nicht auf dem gemeinschaftlichen Wege wieder ausufern.

Das Deutsche Verkehrsforum: Partner für Mobilität

Das Deutsche Verkehrsforum wird diese Prozesse als neutrale Plattform mit der Kompetenz seiner Mitglieder und Multiplikatoren aktiv begleiten und mit gestalten. Europa und insbesondere Deutschland als wichtigstes Transitland brauchen einen funktionierenden und bedarfsgerechten Verkehrssektor mit einer leistungsfähigen und intelligent vernetzten Infrastruktur. Nur so können die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes und damit auch der individuelle Wohlstand langfristig gesichert werden.