

Strategien der Europäischen Verkehrspolitik und die Bedeutung der Binnenschifffahrt für den europäischen Gütertransport

Redebeitrag von Elke Ording

Nationale Expertin bei der Europäischen Kommission - Generaldirektion Verkehr in der Abteilung „Transeuropäische Netze“

Verkehrspolitische Rahmen

Der Verkehr hat in Wirtschaft und Gesellschaft der EU unzweifelhaft eine zentrale Bedeutung. Er ist nicht nur Triebfeder des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Austauschs, er trägt auch zur Realisierung der europäischen Integration bei. In den nächsten Jahren wird das Verkehrsaufkommen aller Voraussicht nach weiter wachsen. Der zu erwartende Anstieg der Nachfrage im Güterverkehr bis 2010 wird auf 38 % geschätzt, wobei allein der Straßengüterverkehr um fast 50 % gegenüber 1998 zunehmen würde. Hier liegt das Hauptprobleme der Verkehrspolitik: die Unausgewogenheit des Verhältnisses zwischen den einzelnen Verkehrsträgern. Trotz aller Integrationsfortschritte, die sich auf die Mobilität von Gütern und Personen in Form von Qualitätsverbesserungen und Preissenkungen ausgewirkt haben, verläuft die Entwicklung nicht immer harmonisch:

Im Güterverkehr beläuft sich bei den Landverkehren der Anteil der Strasse auf 44%, der der Schiene auf 8 % und der der Binnenschifffahrt auf 7 %. Folge der unausgewogenen Verkehrsanteile ist die Überlastung der Verkehrswege und die Belastung der Umwelt.

Eine Untersuchung der Kommission zu den sozioökonomischen Kosten der verschiedenen Verkehrsträger - wie z.B. Unfälle, Luftverschmutzung, Klimaänderung, Lärmbelastung, Verkehrsstaus, Auswirkungen auf die Landschaft und die städtische Umwelt - hat erbracht, dass der Straßentransport 91,5 %, der Luftverkehr 6%, der Schienenverkehr 2%, die Binnenschifffahrt jedoch lediglich 0,5 % der Kosten verursacht.

Auch in den neuen Mitgliedsstaaten, in denen der Verkehrsanteil der Schiene bisher traditionell hoch war, zeichnet sich in Bezug auf die Verkehrsverteilung eine ähnliche Entwicklung wie in den alten Mitgliedstaaten ab. Allein von 1990 bis 1998 wuchs dort der Straßenverkehr zu Lasten des Schienenverkehrs um 20 % an. Vor diesem Hintergrund ist eine Neuausrichtung der europäischen Verkehrspolitik dringend geboten.

Das Weißbuch zur europäischen Verkehrspolitik, das die Europäische Kommission 2001 vorgelegt hat, hebt folgende Ziele hervor:

- Herstellung eines anhaltend ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Verkehrsträgeranteilen,
- Beseitigung der Engpässe und Überlastung,
- Verbesserung der Sicherheit und Qualität des Verkehrsangebots.

Im **Straßengüterverkehr** stehen die Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb und die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften im Vordergrund. Um den Preismechanismus im Verkehr stärker zur Geltung zu bringen, hat die Kommission im Sommer 2003 vorgeschlagen, die Regeln für eine kilometerabhängige Lkw-Maut durch die sog. ‚Eurovignetten-Richtlinie‘ zu vereinheitlichen. Die Einführung einer Verkehrswegeabgabe im Straßengüterverkehr wird mit Sicherheit nicht ohne Rückwirkung für die

anderen Verkehrsträger Schiene, Binnenschifffahrt und Kurzstrecken-Seeverkehr bleiben.

Im Bereich der **Schiene**, einem der wenigen Wirtschaftsbereiche, in denen die Öffnung des Marktes noch nicht vollständig hergestellt ist, wird die Liberalisierung schrittweise vorangetrieben: Umsetzung der Trennung von Infrastruktur und Betrieb, Marktöffnung für den internationalen Schienengüterverkehr und für die Kabotage. Die Kommission bereitet derzeit das „Dritte Eisenbahnpaket“ vor, das sich vor allem mit der Qualität, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit des Eisenbahnverkehrs beschäftigt. Für die Binnenschifffahrt wird die Liberalisierung der Bahn sicherlich einen höheren Wettbewerbsdruck zur Folge haben, auf der anderen Seite wird sie aber auch neue Kooperationsmöglichkeiten eröffnen.

Im **Seeverkehr**, und hier insbesondere im Kurzstreckenseeverkehr, bieten sich echte Alternativen zum Landverkehr an, die wesentlich zur Entlastung überlasteter Schienen- und Straßenkorridore und zur Umgehung der natürlichen Barrieren wie den Alpen und den Pyrenäen beitragen können. Ausgelöst durch die verheerenden Öltankerunfällen ‚Erika‘ (1999) und ‚Prestige‘ (2002) hat vor allem die Sicherheit der Seeschifffahrt hohe verkehrspolitische Priorität. Zwar stellt sich die Frage der Einführung von Doppelhüllen bei Tankschiffen in Binnengewässern nicht mit der gleichen Dringlichkeit, doch muss die Diskussion um die Verbesserung der Transportsicherheit auch in der Binnenschifffahrt geführt werden.

Zur Herstellung eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen den Verkehrsträgern genügt es aber nicht, die einzelnen Verkehrsträger jeweils für sich zu optimieren, sondern es muss auch deren **Intermodalität** hergestellt werden. Der von der Kommission verfolgte verkehrspolitische Ansatz beruht darauf, die verschiedenen Verkehrsträger entsprechend ihrer jeweiligen Vorteile so in intermodale Transportketten zu integrieren, dass das gesamte System optimiert wird. Dieses Konzept setzt jedoch ein aufeinander abgestimmtes multimodales Infrastrukturnetz mit effizienten Schnittstellen, einer entsprechenden Logistik und einer modernen Informationstechnologie voraus.

Die neuen TEN-T Leitlinien

Im Oktober 2003 legte die Kommission einen Vorschlag vor, die Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung der Transeuropäischen Verkehrsnetze zu ändern. Dieser Vorschlag wurde vom Rat und dem Europäischen Parlament im April diesen Jahres angenommen.

30 Prioritätsprojekte

Die revidierten Leitlinien enthalten eine Liste von 30 Prioritätsprojekten von europäischem Interesse. Die meisten davon sind Eisenbahnprojekte aus zwei Gründen:

- Die dargestellte notwendige Verkehrsverlagerung und die Umweltnachhaltigkeitsziele erfordern eine erhöhte Kapazität und Qualität der Dienste auf der Schiene.
- Investitionen in die Schiene sind häufig teurer und technisch schwieriger als Straßeninvestitionen und bedürfen deshalb eines größeren Anstoßes vom öffentlichen Sektor.

Zu den vorrangigen Projekten gehört als wesentliche West-Ost-Achse auch die „Binnenwasserstrasse Rhein/Maas-Main-Donau (Projekt Nr. 18).

Neues Konzept: Autobahnen des Meeres

Das Ziel der Meeresautobahnen besteht darin zu garantieren, dass transnationale Seeverbindungen zwischen Ländern, die aus geographischen Gründen isoliert oder von der Verkehrsüberlastung beeinflusst sind, mit der gleichen Bedeutung behandelt werden wie Landverbindungen. Das Ziel besteht darin, den Frachtverkehr für einige Schlüsselverbindungen auf eine begrenzte Anzahl von Häfen zu konzentrieren, um die Entwicklungsfähigkeit dieser Verbindungen zu erhöhen. Auch hier kommt der Anbindung der Häfen an andere Verkehrsträger besondere Bedeutung zu, dazu gehört nicht zuletzt ein leistungsfähiges Netz von Binnenwasserstrassen.

Die Verwirklichung der Prioritätsprojekte

Die Durchführung dieser Projekte wird sowohl eine bessere Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten als auch ein neues Konzept zur Finanzierung erfordern.

1. Verbesserte Koordinierung

Um die Koordinierung von Projekten zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere für grenzüberschreitende Projekte zu verbessern, werden zwei Mechanismen von der Kommission als ein inhärenter Teil der TEN-Leitlinien vorgeschlagen:

- Europäische Koordinatoren würden von der Kommission für einige kritische Projekte ernannt. Sie sollen gemeinsame Methoden der Bewertung fördern, über den Fortschritt von Projekten berichten und Betreiber über die Finanzierung von Möglichkeiten konsultieren. Die Koordinatoren werden sich insbesondere mit grenzüberschreitenden Abschnitten der 30 Prioritätsachse befassen.
- Jedes Prioritätsprojekt erhält eine Erklärung von Europäischem Interesse, das garantiert, dass die Gemeinschaftsfinanzierung sich auf diese Projekte konzentrieren wird und damit die Mitgliedstaaten anstoesst, diese Projekte vorrangig zu verfolgen.

2. Finanzierung

Die Kosten der vorrangigen Projekte werden auf 225 Milliarden Euro und die Kosten für die Durchführung des ganzen Transeuropäischen Verkehrsnetzes auf 600 Milliarden Euro bis 2020 geschätzt. Die Europäischen Länder setzen heute weniger als 1% des BIP für Verkehrsinfrastruktur ein. Wie sind diese Projekte dann zu finanzieren? Vom nationalen Steuerzahler, dem Privatsektor, den Benutzern oder dem europäischen Steuerzahler?

Der nationale Steuerzahler? Die Staaten investieren immer weniger im Hinblick auf BIP-Prozentsatzpunkte in ihre Infrastrukturen, und oft sind europäische Projekte leider die ersten, die geopfert werden sollen. Die Prioritätsprojekte für das transeuropäische Netz sind jedoch auf lange Zeitdauer ausgerichtet, und trotz der Anstrengungen, die unternommen werden um private Investoren anzuziehen, in hohem Maße abhängig von öffentlicher Finanzierung.

Der Benutzer? Es besteht kein Zweifel, dass die Benutzer mehr zur Finanzierung der Infrastruktur beitragen müssen. Aber die Gemeinschaft sollte sich zuerst auf gemeinsame Regeln zu Infrastrukturnutzung einigen. Vorschläge wie die Erhebung einer Mautgebühr für schwere Lastwagen sind deshalb sehr wichtig.

Der Privatsektor? Private Investoren scheuen die Risiken, die mit den großen Infrastrukturprojekten und Unsicherheiten hinsichtlich der zukünftigen Einnahmen verbunden sind. Abgesehen von einigen Autobahnen und Flughäfen in zentraler Lage finanziert der Markt große Infrastrukturprojekte nicht ohne wesentliche Beiträge von staatlicher

Seite. Das gilt besonders für die Eisenbahninfrastruktur, die 80% der Prioritätsprojekte ausmachen.

Der europäische Steuerzahler? Der Haushalt der Union sollte eine größere Rolle für europäische Schlüsselprojekte spielen, die die Mitgliedstaaten nicht angemessen finanzieren. Gemäß der revidierten Haushaltsordnung können grenzüberschreitende Abschnitte jetzt von EU-Unterstützung 20% profitieren.

Der gegenwärtige TEN-Haushalt von 700 Millionen Euro ist pro Jahr jedoch zu klein. Sogar unter zu Hilfenahme des Strukturfonds reicht dieser Betrag bei Weitem nicht aus das gesamte Verkehrsnetz zügig zu entwickeln. Schon aus diesem Grund werden wir uns deshalb auf Prioritätsprojekte konzentrieren müssen.

Binnenschifffahrt im Besonderen

Zusammen mit der Schiene und dem Kurzstreckenseeverkehr nimmt die Binnenschifffahrt eine Schlüsselrolle im Konzept der Kommission bei der Wiederherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Verkehrsträgern ein. Aufgrund ihres niedrigen Energieverbrauchs und der geringen Emissionen ist die Binnenschifffahrt eine ausgesprochen umweltfreundliche Verkehrsart. Hinzu kommt, dass sie ein weitgehend natürliches Netz nutzt, das im Grossen und Ganzen bereits besteht. Für den Transport von großen Mengen über lange Strecken ist sie besonders geeignet. Im Verhältnis zu den anderen Landverkehrsträgern weisen die Binnenwasserstrassen noch erhebliche Kapazitätsreserven auf - interessanterweise auch entlang so stark belasteter Verkehrskorridore wie dem Rhein/Ruhrkorridor, dem Rhonetal oder der Donauachse.

In Verbindung mit der bereits erwähnten Reduzierung der sozioökonomischen Kosten verbessert eine stärkere Nutzung der Binnenschifffahrt daher die Nachhaltigkeit des Verkehrssystems insgesamt. Statistisch gesehen macht der Gütertransport in der EU auf Wasserstrassen 7% des gesamten Güterverkehrsaufkommens aus. Dabei wird aber gerne übersehen, dass nur ein Teil der Mitgliedstaaten Binnenwasserstrassen haben und nur sechs Mitgliedstaaten über Binnenwasserstrassen miteinander verbunden sind. In einigen Regionen, insbesondere in den Benelux-Staaten, in Nordfrankreich und im Hinterland der Seehäfen ist der Verkehrsanteil der Binnenschifffahrt bedeutend höher und kann bis zu 43 % (NL) erreichen.

In den Ländern, die durch Binnenwasserstrassen verbunden sind, wächst die Binnenschifffahrt stetig: zwischen 1995 und 2001 stieg die Verkehrsleistung z.B. in A um 20%, in F um 20 %, in den NL um 15%, in L um 9 %, und in D nur um 1,3 %. Die Zuwachsraten bei den Verkehrsmengen sind teilweise noch höher. Der Erfolg zeigt sich auch im Containertransport, der im selben Zeitraum auf dem Rhein um beinahe 110 % auf 1,4 Mio. TEU anwuchs. Auch in den kommenden Jahren wird der Containertransport allen Voraussagen nach sein dynamisches Wachstum weiter fortsetzen. Klare Entwicklungsmöglichkeiten bestehen auch bei Nischen- und Spezialtransporten, beim Transport von Gefahrgütern, im Schwergutverkehr, bei Autotransporten, beim Recycling etc.

Selbst bei den Massengütern, bei denen generell mit einer stagnierenden bzw. rückläufigen Nachfrage zu rechnen ist, bestehen noch Wachstumschancen im internationalen Verkehr. Die Binnenschifffahrt muss daher ihre Bemühungen darauf richten, einen Teil des Zuwachses, der aufgrund ihrer Systemvorteile zu ihrem Kernbereich gehört, auf sich zu ziehen.

Infrastruktur

Um diese Entwicklungspotentiale realisieren zu können und die ihr zugedachte Rolle bei der Wiederherstellung eines ausgewogenen ‚modal split‘ wahrnehmen zu können, ist die Binnenschifffahrt auf eine leistungsfähige Infrastruktur angewiesen.

Zwar sind auf den Wasserstrassen genügend freie Kapazitäten vorhanden, häufig werden diese jedoch durch Engpässe in Form von unterschiedlichen Abmessungen, Fahrwassertiefen, Brückenhöhen, Schleusen usw. wieder begrenzt. Dadurch wird die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Transportroute eingeschränkt.

Die Infrastrukturpolitik muss daher an folgenden Ebenen ansetzen:

- Lückenschlüsse im Netz
- Engpassbeseitigung
- Verbesserung der Zugangsbedingungen
- Telematik

Das Binnenschifffahrtsnetz in der Union umfasst ca. 30.000 km. Davon sind lediglich rund 10.000 km Wasserstrassen miteinander verbunden und für Schiffe mit über 1000 t passierbar. Vor dem Hintergrund der knappen Haushaltskassen sind der Bau neuer **Verbindungen und Lückenschlüsse**, wie z.B. noch vor zehn Jahren der Main-Donau-Kanal, schwieriger geworden. Ein bereitetes Beispiel ist das Rhein-Rhone-Projekt. Umso begrüßenswerter ist es, dass auf Vorschlag der französischen Regierung die Kanalverbindung zwischen der Seine und der Schelde nun als prioritäres Vorhaben in das transeuropäische Netz aufgenommen wurde und bis 2015 realisiert werden soll.

Aber auch das bestehende Wasserstraßennetz weist aufgrund natürlicher Gegebenheiten und des unterschiedlichen Ausbaus **Schwachstellen und Engpässe** auf, die einem wirtschaftlichen Verkehr entgegenstehen.

Ein solcher Engpass ist z.B. der Donauabschnitt Straubing-Vilshofen auf der Rhein-Main-Donau-Achse, dessen geringe Fahrwassertiefe die Effizienz der gesamten Verbindung relativiert. Die Kommission hat daher bereits bei der Revision der Leitlinien für das transeuropäische Netz 2001 vorgeschlagen, die Verbesserung der Schiffbarkeit in diesem Abschnitt als prioritäres Projekt einzustufen. Nach den Präzisierungen der hochrangigen Van Miert - Arbeitsgruppe sollte auf diesem Abschnitt ein Tiefgang von ganzjährig 2.50 m gewährleistet sein.

Weitere prioritäre Vorhaben auf dieser Achse sind die Engpassbeseitigung im Donauabschnitt zwischen Wien und Bratislava und der Bau der Schleuse von Lanaye im Zuge der Rhein-Maas-Verbindung.

Das Vorhaben Rhein/Maas-Main-Donau ist auch Gegenstand der Wachstumsinitiative, die die Kommission im Oktober vorgeschlagen hat und vom Europäischen Gipfel im Dezember 2003 beschlossen wurden. Für das Vorhaben sind 5,6 Mio. Euro aus dem TEN Haushalt als Sofortmassnahme vorgesehen.

Weitere Vorhaben, die nicht weniger wichtig sind, sind beispielsweise die Modernisierung der Ost-West Verbindung zwischen Rhein/Ruhr und Polen über den Mittelland- und den Havel-Oder-Kanal, oder die Verbesserung der Schiffbarkeit der Elbe.

Der dritte Ansatzpunkt betrifft den **Zugang zu den Wasserstrassen**.

Damit mehr Verkehre auf die Binnenschifffahrt verlagert werden können, müssen die Zugangsvoraussetzungen verbessert werden. Neben effizienten Umschlagsanlagen müssen daher die Binnenhäfen und Terminals über geeignete Strassen- und Schienenanschlüsse für den trimodalen Umschlag verfügen. Auch bei der Industrie- und Gewerbeansiedlung sollte vermehrt darauf geachtet werden, Gewerbeflächen wieder stärker an die Wasserstrassen anzubinden. In einigen Ländern (NL, B, F) wird so der Anschluss von Unternehmen an Wasserstrassen mit beachtlichem Erfolg gefördert.

Telematik

In Zukunft wird die Informations- und Telekommunikationstechnik auch auf den Binnenwasserstrassen eine immer größere Rolle spielen. Nach einer kürzlich durchgeführten Telematikumfrage in der Binnenschifffahrt haben 2003 ca. 70% der befragten Schiffe einen PC an Bord und ca. 40% nutzen das Internet. Die Telematik trägt dazu bei, den Verkehrsfluss zu verbessern, die Schleusen- und Hafenskapazität besser zu nutzen und die Verkehrssicherheit auf den Wasserstrassen weiter zu erhöhen. Im Prinzip ermöglicht sie Binnenschifffahrt Tag und Nacht, und bei fast jeder Wetterlage. Der Bericht der Van Miert - Gruppe hebt die Förderwürdigkeit von Informations- und Kommunikationseinrichtungen auf den transeuropäischen Wasserstrassen ausdrücklich hervor. Auch der Vorschlag der Kommission zur Fortschreibung der TEN-Leitlinien weist dem Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie verkehrspolitische Priorität zu.

Zwar lassen sich mit Hilfe der Informations- und Kommunikationstechnologie wichtige Modernisierungseffekte erzielen, die notwendige Instandhaltung und Erneuerung der Wasserstraßeninfrastruktur können sie auf lange Sicht aber nicht ersetzen. Besorgniserregend ist es in diesem Zusammenhang, wenn z.B. nach dem neuen deutschen Bundesverkehrswegeplan bis 2015 rund 90 % der auf das Wasserstraßennetz entfallenden Investitionen für Erhaltungsmaßnahmen aufgewandt werden müssen, und nur 10 % oder 0,9 Mrd. Euro für den Aus- bzw. Neubau verbleiben.

Die EU kann zwar im Rahmen der transeuropäischen Netze und ggf. der Regionalfonds finanzielle Anreize zur Infrastrukturverbesserung geben. Letztlich aber haben die MS als Träger der Baulast für die Wasserstrassen die Verantwortung für den Ausbau und Erhalt des Netzes. Das heißt dann aber auch, dass sie für die Binnenwasserstrassen einen größeren Anteil an den Verkehrsinvestitionen aufwenden müssen als bisher, wenn die Binnenschifffahrt ihrer Rolle künftig gerecht werden soll.

Umweltschutz

Gegen den Neu- und Ausbau von Wasserstrassen werden zunehmend Naturschutz- und ökologische Bedenken erhoben. Prominentes Beispiel ist der bereits erwähnte Rhein-Rhone-Kanal oder der Donauabschnitt Straubing-Vilshofen. Dabei sollte jedoch auch die positive Gesamtwirkung der Vorhaben für Verkehr und Gesellschaft berücksichtigt werden. Zweifellos stellen Flussbaumaßnahmen immer auch einen Eingriff in die Natur und Flusslandschaft dar. Auf der anderen Seite ist es aber bei dem heute erreichten Stand der Wasserbautechnik und unter Beachtung der europäischen Umweltstandards -die uneingeschränkt auch für die neuen Mitgliedsstaaten gelten- möglich, wasserbauliche Maßnahmen im Einklang mit der Ökologie und der Naturlandschaft zu planen und durchzuführen sowie unvermeidbare Eingriffe auszugleichen, wie zahlreiche Beispiele in den Mitgliedstaaten belegen.