

Vorschlag COM(2023) 702 vom 7. November 2023 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Änderung der Richtlinie 92/106/EWG** des Rates **im Hinblick auf einen Unterstützungsrahmen für den intermodalen Güterverkehr und der Verordnung (EU) 2020/1056** des Europäischen Parlaments und des Rates **im Hinblick auf die Berechnung der Einsparungen bei externen Kosten und die Erhebung aggregierter Daten**

KOMBINIERTER GÜTERVERKEHR

cepAnalyse Nr. 5/2024

LANGFASSUNG

| | | |
|-----------|---|----------|
| A. | WESENTLICHE INHALTE DES EU-VORHABENS | 3 |
| 1 | Hintergrund | 3 |
| 2 | Ziele | 3 |
| 3 | Anwendungsbereich: „intermodaler Verkehr“ und „kombinierter Verkehr“ (KV) | 3 |
| 3.1 | Intermodaler Verkehr | 3 |
| 3.2 | Kombinierter Verkehr (KV) | 4 |
| 3.2.1 | Bisherige KV-Definition | 4 |
| 3.2.2 | Neue KV-Definition | 4 |
| 4 | Nachweis einer förderfähigen KV-Beförderung | 4 |
| 5 | Anforderungen an eFTI-Plattformen für den KV | 5 |
| 6 | EU- Vorgaben für Unterstützungsmaßnahmen | 5 |
| 6.1 | Generell: Unterstützung des intermodalen Verkehrs | 5 |
| 6.2 | Speziell: Unterstützung des kombinierten Verkehrs | 5 |
| 7 | Nationale Unterstützungsstrategie und KV-Kostenreduktionspflicht | 6 |
| 7.1 | Notwendige Elemente und Ziele | 6 |
| 7.2 | Mögliche KV-Unterstützungsmaßnahmen | 6 |
| 8 | Durchführungsrechtsakte | 7 |
| B. | JURISTISCHER UND POLITISCHER KONTEXT | 7 |
| 1 | Stand der Gesetzgebung | 7 |
| 2 | Politische Einflussmöglichkeiten | 7 |
| 3 | Formalien | 7 |

| | |
|--|-----------|
| C. BEWERTUNG | 8 |
| 1 Ökonomische Folgenabschätzung | 8 |
| 1.1 Chancen und Herausforderungen des Kombinierten Verkehrs..... | 8 |
| 1.1.1 KV-Ausbau: Reduzierung externer Kosten des Güterverkehrs..... | 8 |
| 1.1.2 KV-Förderungsansätze: Subventionierung vs. Bepreisung..... | 8 |
| 1.1.3 KV-Effizienzsteigerung: Gesamtsystem und innovative Technologien..... | 9 |
| 1.2 Erweiterung des Anwendungsbereichs | 10 |
| 1.2.1 Einbeziehung des intermodalen Verkehrs..... | 10 |
| 1.2.2 Einbeziehung nationaler Beförderungen in den KV | 10 |
| 1.2.3 Einbeziehung des Transports von Leercontainern | 10 |
| 1.3 Neue KV-Definition | 11 |
| 1.3.1 Begründung der Kommission | 11 |
| 1.3.2 Unwägbarkeiten der neuen KV-Definition | 12 |
| 1.3.3 Praktische Herausforderungen der neuen KV-Definition | 12 |
| 1.3.4 Datenerfordernisse..... | 13 |
| 1.3.5 Verfügbarkeit von eFTI | 13 |
| 1.3.6 Notwendigkeit von Sonderregelungen..... | 14 |
| 1.3.7 Notwendigkeit einer Übergangslösung | 14 |
| 1.3.8 Alternativlösungen | 15 |
| 1.4 EU-Vorgaben für Unterstützungsmaßnahmen | 16 |
| 1.4.1 Generell: Unterstützung des intermodalen Verkehrs | 16 |
| 1.4.2 Speziell: Unterstützung des kombinierten Verkehrs | 16 |
| 1.5 Nationale Unterstützungsstrategie und 10%-KV-Kostenreduktionspflicht | 16 |
| 1.5.1 Verbindliche Elemente | 16 |
| 1.5.2 Mögliche Unterstützungsmaßnahmen | 18 |
| 2 Juristische Bewertung | 19 |
| 2.1 Kompetenz..... | 19 |
| 2.2 Subsidiarität..... | 19 |
| D. FAZIT | 19 |

A. Wesentliche Inhalte des EU-Vorhabens

1 Hintergrund

- ▶ Durch die Verlagerung von Gütertransporten von der Straße auf die Schiene, Binnenwasserstraßen oder auf See („modal shift“) sollen negative Auswirkungen des Güterverkehrs – CO₂- und Luftschadstoff-Emissionen, Unfälle, Lärm und Staus („externe Kosten“) – reduziert werden [Erwägungsgründe 1, 2 und 7].
- ▶ Die durchschnittlichen externen Kosten des Schienen- und Binnenschiffsverkehrs pro Tonnenkilometer (tkm) sind fast dreimal niedriger (0,013 Euro/tkm bzw. 0,019 Euro/tkm) als die des Lkw-Verkehrs (0,042 Euro/tkm).
- ▶ Güter, die auf der Schiene, Binnenwasserstraßen oder See transportiert werden, werden überwiegend verkehrsträgerübergreifend („intermodal“) unter Einschluss von Strecken auf der Straße befördert.
- ▶ Eine Form des „intermodalen“ Verkehrs ist der „kombinierte Verkehr“ (KV). Dieser ist derzeit definiert als ein Gütertransport, der [KV-Richtlinie 92/106/EWG, Art. 1 Abs. 2]
 - auf der „Hauptlaufstrecke“ auf der Schiene, auf Binnenwasserstraßen oder auf See durchgeführt wird und
 - nur auf der kürzeren „Zulauf-“ und/oder „Ablaufstrecke“ – auf der Straße durchgeführt wird.
- ▶ Die KV-Richtlinie regelt
 - zulässige KV-Fördermaßnahmen der Mitgliedstaaten – z.B. Kfz-Steuerermäßigungen [Art. 6 Abs. 1] – und
 - die Bedingungen für die Anerkennung von Gütertransporten als förderfähige KV-Beförderung.
- ▶ Sowohl die Kommission [SWD(2016) 140] als auch der Europäische Rechnungshof¹ kritisieren, dass für den intermodalen Güterverkehr trotz der Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen der KV-Richtlinie immer noch keine gleichen Wettbewerbsbedingungen gegenüber dem reinen Straßengüterverkehr bestehen [S. 4].
- ▶ Die Kommission hat einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 96/53/EG über Abmessungen und Gewichte von Nutzfahrzeugen veröffentlicht [COM(2023) 445; s. [cepAnalyse 16/2023](#)], der inhaltlich eng mit dem vorliegenden Vorschlag zur Änderung der KV-Richtlinie verbunden ist.

2 Ziele

- ▶ Gemäß den Etappenzielen der „Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität“ [COM(2020) 789; s. [cepAnalyse 9/2021](#)] soll bis 2050
 - der Schienengüterverkehr verdoppelt werden;
 - der Binnenschiffsverkehr sowie der Kurzstreckenseeverkehr um 50% zunehmen.
- ▶ Ein wesentlicher Teil des Güterverkehrs an Land („Inlandsfracht“) – also ohne Luft- und Seeverkehr –, der derzeit auf der Straße befördert wird, soll auf Schiene und Binnenwasserstraße verlagert werden [S. 1].
- ▶ Ziel des Kommissionsvorschlags ist es, die in der KV-Richtlinie festgelegten Regeln für die Unterstützung des intermodalen Verkehrs („Unterstützungsrahmen“) „neu auszurichten“ [S. 3], um
 - die Wettbewerbsfähigkeit des intermodalen Verkehrs gegenüber dem Straßenfernverkehr zu steigern;
 - die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf andere Verkehrsträger zu fördern;
 - die externen Kosten des Güterverkehrs insgesamt zu senken.

3 Anwendungsbereich: „intermodaler Verkehr“ und „kombinierter Verkehr“ (KV)

Die Richtlinie regelt [neuer Art. 1a]

- ▶ Unterstützungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten für Beförderungen im intermodalen Verkehr, die ganz oder teilweise in der EU durchgeführt werden;
- ▶ Transparenzanforderungen für intermodale Umschlagterminals.

3.1 Intermodaler Verkehr

- ▶ Eine „Beförderung im intermodalen Verkehr“ ist die Beförderung einer intermodalen Ladeinheit – wie Container, Wechselbrücke, Sattelanhänger Lkw oder Fahrzeugkombination – zwischen ihrem Be- und Entladeort über zwei oder mehr Teilstrecken – ohne Umschlag der Güter selbst beim Umschlag der Ladeinheit zwischen den Teilstrecken –, wobei [neuer Art. 1b Nr. 1 und 3]
 - mindestens eine Teilstrecke auf der Schiene, auf Binnenwasserstraßen oder im Kurzstreckenseeverkehr zurückgelegt wird und
 - die Beförderung auf der Zu- und/oder Ablaufstrecke auf der Straße erfolgt.

¹ Europäischer Rechnungshof (2023), [Sonderbericht Intermodaler Güterverkehr 08/2023](#).

3.2 Kombiniertes Verkehr (KV)

3.2.1 Bisherige KV-Definition

- ▶ Bisher gilt als förderfähige „Beförderung im kombinierten Verkehr“ (KV-Beförderung) eine intermodale Beförderung zwischen Mitgliedstaaten, bei der die Ladeeinheit [KV-Richtlinie, alter Art. 1 Abs. 2]
 - die Zu- und Ablaufstrecke auf der Straße zurücklegt;
 - den übrigen Teil der Strecke auf der Schiene oder auf einer Binnenwasserstraße oder auf See zurücklegt, sofern diese mehr als 100 km Luftlinie beträgt.
- ▶ Dabei muss der Zu- oder Ablauf erfolgen [KV-Richtlinie, alter Art. 1 Abs. 2]
 - entweder zwischen dem Beladeort und dem „nächstgelegenen geeigneten Umschlagbahnhof“ bzw. zwischen dem „nächstgelegenen geeigneten Umschlagbahnhof“ und dem Entladeort oder
 - in einem Umkreis von höchstens 150 km Luftlinie um den Binnen- oder Seehafen des Umschlags.

3.2.2 Neue KV-Definition

- ▶ Künftig gilt als förderfähige KV-Beförderung eine Beförderung im intermodalen Verkehr, die folgende Bedingungen innerhalb der EU erfüllt:
 - die Beförderung verursacht mindestens 40% weniger externe Kosten als die alternative Beförderung im unimodalen Straßenverkehr („40%-Externe-Kosten-Schwelle“) [neuer Art. 1c Abs. 2 lit. a];
 - im Falle von Verbindungen zwischen einer Insel und dem Festland ohne eine Alternative auf der Straße verursacht die Beförderung mindestens 40% weniger externe Kosten als die alternative Beförderung im intermodalen Seeverkehr („40%-Externe-Kosten-Schwelle im Seeverkehr“) [neuer Art. 1c Abs. 2 lit. b];
 - die intermodale Ladeeinheit im unbegleiteten Verkehr verfügt über eine eindeutige Markierung, die im Einklang mit dem internationalen Identifizierungs- und Kennzeichnungssystem [Norm ISO6346 für Container oder Norm EN13044 für Wechselbehälter und Sattelanhänger] steht [neuer Art. 1c Abs. 2 lit. c].
- ▶ Auch der Straßentransport eines Leer-Containers gilt künftig als fester Bestandteil der KV-Beförderung, wenn [neuer Art. 1c Abs. 3]
 - er für eine bestimmte Beförderung zwischen einem Containerlager und dem Be- oder Entladeort verwendet wird und
 - dieser Transport Gegenstand desselben Beförderungsvertrags ist.
- ▶ Bei der Berechnung der externen Kosten müssen alle in der EU stattfindenden Teile des Vorgangs berücksichtigt werden [neuer Art. 1c Abs. 4], einschließlich
 - des Terminalbetriebs,
 - der Beförderung des Leer-Containers [neuer Art. 1c Abs. 3].

4 Nachweis einer förderfähigen KV-Beförderung

- ▶ Um nachweisen zu können, dass es sich um eine förderfähige KV-Beförderung handelt, muss der KV-Organisator vor Beförderungsbeginn die folgenden Angaben erfassen, die alle Teile der Beförderung abdecken („Transportinformationen“) [geänderter Art. 3 Abs. 2]:
 - Name, Anschrift und Kontaktdaten
 - des KV-Organisators;
 - des Unternehmens, das die Ladeeinheit am Endpunkt der KV-Beförderung entgegennimmt;
 - des oder der intermodalen Umschlagterminals für diese KV-Beförderung;
 - Art der beförderten intermodalen Ladeeinheit und ihre Referenz [neuer Art. 1c Abs. 2 lit. c];
 - ggfs. den Ort der Abholung oder Lieferung des leeren Containers [neuer Art. 1c Abs. 3];
 - für jede Teilstrecke der KV-Beförderung in der EU:
 - Ausgangs- und Endpunkt,
 - voraussichtliches Anfangs- und Enddatum,
 - den verwendeten Verkehrsträger;
 - zusätzliche Beförderungsinformationen, die für die Berechnung der externen Kosten einer KV-Beförderung gemäß dem entsprechenden Durchführungsrechtsakt [neuer Art. 1c Abs. 6] erforderlich sind.
- ▶ Der KV-Organisator muss die notwendigen Transportinformationen auf einer Plattform für elektronische Frachtbeförderungsinformationen („eFTI-Plattform“) [eFTI-Verordnung (EU) 2020/1056] erfassen und zur Verfügung stellen [geänderter Art. 3 Abs. 1].
- ▶ Zur Berechnung der Einsparungen von externen Kosten [Art. 1c Abs. 2 lit. a] werden die Transportinformationen durch spezielle Funktionen der eFTI-Plattformen ausgewertet [geänderter Art. 3 Abs. 3 lit. a].

- ▶ Der Nachweis, dass es sich um eine KV-Beförderung [Art. 1c Abs. 2] handelt („KV-Nachweis“), besteht aus den Transportinformationen und den Ergebnissen aus der Berechnung der Einsparungen von externen Kosten [geänderter Art. 3 Abs. 4].
- ▶ Der KV-Nachweis muss sowohl für die Behörden als auch für die an dieser KV-Beförderung beteiligten Parteien auf derselben eFTI-Plattform zugänglich sein, auf der die Transportinformationen und Berechnungsergebnisse erfasst wurden [geänderter Art. 3 Abs. 4].
- ▶ Für die Überprüfungen zur Einhaltung dieser Richtlinie dürfen keine zusätzlichen Informationen angefordert werden [geänderter Art. 3 Abs. 5].

5 Anforderungen an eFTI-Plattformen für den KV

- ▶ eFTI-Plattformen müssen ermöglichen, aus den Transportinformationen [eFTI-Verordnung [(EU) 2020/1056, Art. 9 Abs. 1 neue lit. l und lit. m]
 - die Einsparungen von externen Kosten [Art. 1c Abs.2 lit. a] – im Einklang mit dem einschlägigen Durchführungsrechtsakt [geänderter Art. 3 Abs. 6] – zu berechnen [geänderter Art. 3 Abs. 3 lit. a];
 - jährliche aggregierte Daten über KV-Beförderungen – gemäß dem einschlägigen Durchführungsrechtsakt [geänderter Art. 3 Abs. 7] – zu erheben [geänderter Art. 3 Abs. 3 lit. b], für Kommissionsberichte über
 - das Volumen intermodaler Beförderungen – aufgeschlüsselt nach Verkehrsträgerkombination, Marktsegment, Umschlagtechnologie, Art der Ladeinheit und nach geografischer Abdeckung – national vs. international [geänderter Art. 5 Abs. 4 lit. a];
 - die Hauptverkehrskorridore für die Nutzung des intermodalen Verkehrs und die Hauptgebiete in der EU, in denen er nicht genutzt wird, sowie die Gründe für beides [geänderter Art. 5 Abs. 4 lit. b];
 - Anzahl, Standortdichte und Art der Umschlagterminals im KV [geänderter Art. 5 Abs. 4 lit. c].
- ▶ Um die Berichterstattungspflichten zu erfüllen, müssen die eFTI-Dienstleister oder die Unternehmen, die eFTI-Plattformen für ihre eigenen Tätigkeiten besitzen oder verwalten, bis zum 28. Februar jedes Jahres der Kommission die erforderlichen aggregierten Daten [geänderter Art. 3 Abs. 3 lit. b] zur Verfügung stellen [geänderter Art. 3 Abs. 4].

6 EU- Vorgaben für Unterstützungsmaßnahmen

6.1 Generell: Unterstützung des intermodalen Verkehrs

- ▶ Für alle Beförderungen im intermodalen Verkehr sind künftig – ebenso wie bereits für den KV – „Quoten- und Genehmigungssysteme“ verboten [geänderter Art. 2].
- ▶ Alle Betreiber eines intermodalen Umschlagterminals müssen auf ihrer Website Informationen über die dort verfügbaren Dienste und Einrichtungen kostenlos zur Verfügung stellen [neuer Art. 9b].
- ▶ Bis spätestens 24 Monate nach Inkrafttreten der geänderten KV-Richtlinie muss jeder Mitgliedstaat eine nationale Unterstützungsstrategie festlegen, um die Nutzung des intermodalen Verkehrs und insbesondere die KV-Beförderung zu erleichtern [neuer Art. 3a].

6.2 Speziell: Unterstützung des kombinierten Verkehrs

- ▶ Alle in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Verkehrsunternehmer, die die Voraussetzungen für den Zugang zum Güterverkehrsmarkt zwischen Mitgliedstaaten erfüllen, dürfen im KV zwischen Mitgliedstaaten innerstaatliche oder grenzüberschreitende Zu- und/oder Ablaufverkehre auf der Straße durchführen („Kabotagefreiheit“) [Art. 4].
- ▶ Die Mitgliedstaaten können weiterhin Kfz-Steuern für bei ihnen zugelassene Lkw, Zugmaschinen, Anhänger, und Sattelanhänger, wenn diese im KV eingesetzt werden, entweder pauschal oder anteilig – unter Berücksichtigung der auf der Schiene zurückgelegten Strecken – ermäßigen oder erstatten, wenn diese Maßnahmen dem EU-Beihilferecht entsprechen [geänderter Art. 6 Abs. 1].
- ▶ Fahrzeuge, die im KV ausschließlich für die Zu- und/oder Ablaufstrecke auf der Straße verwendet werden, können weiterhin von der Kfz-Steuer befreit werden, sofern sie getrennt besteuert werden und diese Maßnahmen dem EU-Beihilferecht entsprechen [geänderter Art. 6 Abs. 2].
- ▶ Beförderungen im Zu- und Ablauf auf der Straße sind im KV wie bisher von der Pflicht ausgenommen, sich an national festgelegte Beförderungstarife zu halten („Tarifpflicht“) [Art. 8].

- ▶ Eine Beförderungsgenehmigung [Verordnung (EG) Nr. 1072/2009, Art. 1 Abs. 5 lit. d] ist weiterhin nicht erforderlich, wenn sich ein im KV verwendeter Sattelanhänger oder Anhänger [geänderter Art. 9]
 - im Eigentum des Versandunternehmens oder des empfangenden Unternehmens befindet und
 - er auf einer Straßen-Teilstrecke mit einer Zugmaschine befördert wird, die sich (1) im Eigentum des anderen betroffenen Unternehmens befindet, oder (2) zu einem späteren Zeitpunkt gekauft wurde oder (3) ohne Fahrer gemietet wurde [Richtlinie 2006/1/EG].
- ▶ Fahrzeuge, die KV-Teilstrecken auf der Straße zurücklegen, sind von den nur für schwere Nutzfahrzeuge geltenden Wochenend-, Nacht- und Feiertagsfahrverboten ausgenommen [neuer Art. 9a].
- ▶ KV-Unterstützungsmaßnahmen [Art. 2, 3a, 4, 6, 8, 9 und 9a] müssen in nichtdiskriminierender Weise auf alle KV-Beförderungen angewandt werden, die ganz oder teilweise im EU-Gebiet durchgeführt werden, unabhängig von der Herkunft des Unternehmens, das die KV-Beförderung organisiert („KV-Organisator“) oder ganz oder teilweise durchführt [neuer Art. 1c Abs. 5].

7 Nationale Unterstützungsstrategie und KV-Kostenreduktionspflicht

7.1 Notwendige Elemente und Ziele

- ▶ Die nationale Unterstützungsstrategie muss mindestens folgende Elemente enthalten:
 - einen Überblick über bestehende einschlägige regulatorische und nicht regulatorische Maßnahmen, die sich auf die Wettbewerbsfähigkeit der Beförderungen mit den verschiedenen Verkehrsträgern auswirken [neuer Art. 3a Abs. 1 lit. a];
 - eine Bewertung der Auswirkungen dieser Maßnahmen auf intermodale Beförderungen [neuer Art. 3a Abs. 1 lit. a];
 - eine Liste der „erforderlichen Maßnahmen“, um den Rückstand in der Wettbewerbsfähigkeit von intermodalen Beförderungen im Vergleich zu Beförderungen im unimodalen Straßenverkehr zu verringern [neuer Art. 3a Abs. 1 lit. b].
- ▶ Die nationale Unterstützungsstrategie muss folgende Ziele verfolgen [neuer Art. 3a Abs. 2]:
 - Verringerung um mindestens 10% der von den KV-Organisatoren getragenen Gesamtkosten der Haus-zu-Haus-Beförderungen im KV [Erwägungsgrund 19] in ihrem Gebiet („10%-KV-Kostenreduktionspflicht“) – bis spätestens 90 Monate nach Inkrafttreten der geänderten KV-Richtlinie;
 - verstärkte Modernisierung oder Nutzung effizienzsteigernder Technologien im intermodalen Verkehr;
 - ggfs. Einrichtung neuer Verbindungen im Schienen-, Binnenschiffs- oder Kurzstreckenseeverkehr zwischen zuvor nicht angeschlossenen intermodalen Umschlagterminals.

7.2 Mögliche KV-Unterstützungsmaßnahmen

- ▶ Um die Wettbewerbsfähigkeit der KV-Beförderungen gegenüber dem unimodalen Straßenverkehr zu verbessern, können die Mitgliedstaaten für ihre nationale Unterstützungsstrategie z.B. folgende Maßnahmen auswählen [Art. 3a Abs. 2 lit. a i.V.m. Anhang Teil I]:
 - Maßnahmen, die die Organisation von KV-Beförderungen verbessern, wie
 - die Zuweisung von Infrastruktur und Terminalkapazität,
 - der Vorrang für den intermodalen Verkehr,
 - ein besseres Management von Störungen während Bauarbeiten an der Infrastruktur, auch in Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten,
 - die Vereinfachung der nationalen und lokalen Verwaltungsverfahren, die sowohl in der Vorbereitungsphase als auch während einer Beförderung gelten;
 - Maßnahmen, die für wettbewerbsfähige Kosten des intermodalen Verkehrs sorgen, wie
 - Straßenbenutzungsgebühren,
 - andere Gebühren, Steuern oder Abgaben im Zusammenhang mit der Nutzung von Verkehrs- und intermodaler Infrastruktur,
 - Staugebühren;
 - die Verringerung von Gebühren für externe Kosten bei Nutzung von emissionsarmen oder -freien Nutzfahrzeugen im intermodalen Verkehr;
 - Maßnahmen, die Planungs- und Pachtbedingungen für Grundstücke verbessern, die für die Entwicklung intermodaler Umschlagterminals geeignet sind;

- die Erleichterung des Zugangs „kleiner und mittlerer Unternehmen“ (KMU) zum intermodalen Markt, wie
 - die Erleichterung der Miete oder des Leasings intermodaler Ladeeinheiten – auch durch Garantien,
 - die Erleichterung der Nutzung intermodaler Planungsplattformen oder von Plattformen für die Sammelverladung, u.a. durch Schulungs- und Sensibilisierungskampagnen.
- ▶ Um die Modernisierung oder Nutzung von effizienzsteigernden Technologien zu fördern, können die Mitgliedstaaten für ihre nationale Unterstützungsstrategie Maßnahmen ergreifen [Art. 3a Abs. 2 lit. b i.V.m. Anhang Teil II] zur „Erleichterung oder Unterstützung“ z.B. folgender Bereiche:
 - Identifizierung der im KV verwendeten Sattelanhänger nach Norm ISO6346 oder Norm EN13044;
 - Nachrüstung nicht kranbarer Sattelanhänger oder Beihilfe für den Erwerb kranbarer Sattelanhänger;
 - Verzicht auf Zulassungsgebühren und Kraftfahrzeugsteuern für kranbare Sattelanhänger in Normgröße;
 - Integration von vernetzten Systemen und Automatisierung der KV-Abläufe;
 - digitale Logistik, „Informations- und Kommunikationstechnologien“ (IKT) und „intelligente Verkehrssysteme“ (ITS), die für das reibungslose Funktionieren des intermodalen Verkehrs erforderlich sind, wie
 - Zugangstore mit automatischer Identifizierung („Foto-Gates“) für intermodale Umschlagterminals,
 - automatischer Check-in-/Check-out;
 - Einführung eines intermodalen Frachtbriefs in ihrem Hoheitsgebiet;
 - Nutzung von emissionsarmen und -freien Fahrzeugen, Schiffen oder Umschlag-ausrüstungen im KV;
 - Zubehör für die vorhandene Technologie für den Containerumschlag, um den Umschlag von Sattelanhängern zu ermöglichen, wie Greifzangen für Portalkräne zum „vertikalen Umschlag“.

8 Durchführungrechtsakte

- ▶ Die Kommission erlässt Durchführungsrechtsakte zur Festlegung
 - detaillierter Vorschriften für die Berechnung der externen Kosten [neuer Art. 1c Abs. 6 i.V.m. Abs. 2 lit. a];
 - der Liste der vorab festgelegten Teilstrecken auf See der „alternativen Beförderungen im intermodalen Seeverkehr“ [neuer Art. 1c Abs. 7 i.V.m. Abs. 2 lit. b];
 - einer detaillierten Liste der von den Umschlagsterminals zu veröffentlichenden Informationen über verfügbare Dienste und Einrichtungen [neuer Art. 9b Abs. 1].
- ▶ Die Kommission kann Durchführungsrechtsakte erlassen zur Festlegung von Kriterien für „Kategorien bei intermodalen Umschlagterminals“ mit dem Ziel, einen „Rahmen für die Bestimmung eines Dienstleistungsumfangs bei intermodalen Umschlagterminals“ in der EU zu schaffen [neuer Art. 9b Abs. 2].

B. Juristischer und politischer Kontext

1 Stand der Gesetzgebung

07.11.23 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

2 Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Mobilität und Verkehr

Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Verkehr und Tourismus (federführend), Berichterstatter: Massimiliano Salini (EVP-Fraktion, IT)

Bundesministerien: Digitales und Verkehr (federführend)

Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Wirtschaft (federführend)

Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

3 Formalien

Kompetenznorm: Art. 91 Abs. 1 AEUV (Verkehrspolitik)

Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)

Verfahrensart: Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

C. Bewertung

1 Ökonomische Folgenabschätzung

1.1 Chancen und Herausforderungen des Kombinierten Verkehrs

1.1.1 KV-Ausbau: Reduzierung externer Kosten des Güterverkehrs

Durch eine Verlagerung eines Teils des Güterverkehrs von der Straße auf Schiene, Binnenwasserstraßen und See („modal shift“) werden externe Effekte wie CO₂- und Luftschadstoff-Emissionen sowie Unfall- und Staukosten reduziert und die weitere Zersiedelung der Landschaft durch den Aus- oder Neubau von Fernstraßen eingedämmt. Darüber hinaus bringt sie auch eine Erleichterung beim Mangel an Lkw-Fahrern, da weniger Fernfahrer zum Transport derselben Gütermenge erforderlich sind. Ein hohes Verlagerungspotenzial hat der „kombinierte Verkehr“ (KV). Dieser erfordert – im Gegensatz zum Einzelwagenverkehr auf der Schiene – keinen Gleisanschluss beim sendenden oder empfangenden Betrieb, da die Zubringerfahrten im Zu- und Ablauf auf der Straße erfolgen. Daher hat der KV schon seit vielen Jahren die höchsten Zuwachsraten im Schienengüterverkehr, und auch der kombinierte Verkehr Straße/Wasserstraße hat zugenommen.² Dennoch konnten die angestrebten Ziele für die Erhöhung des Verkehrsanteils („modal share“) des Güterverkehrs auf Schiene oder Wasserstraße nicht erreicht werden. Im Gegenteil, trotz der Unterstützungsmaßnahmen zugunsten des KV im Rahmen der KV-Richtlinie und der geringeren externen Effekte sowie höheren Energieeffizienz des KV konnte der unimodale Straßengüterverkehr seinen Modal Share kontinuierlich steigern.

Ein Grund dafür ist, dass die Kosten dieser externen Effekte („externe Kosten“) des Straßengüterverkehrs sich nicht voll in seinen Transportkosten widerspiegeln, solange sie nicht vollständig von den Verursachern getragen werden müssen („Internalisierung externer Kosten“). Zu diesem umweltbezogenen Wettbewerbsnachteil des KV kommen „systembedingte“ Wettbewerbsnachteile durch längere Transportzeiten vor allem im grenzüberschreitenden Verkehr und die geringere Flexibilität gegenüber dem reinen Straßengüterverkehr. Ein gravierender Wettbewerbsnachteil des KV liegt dabei im Mehraufwand an Zeit und Kosten für den mehrfachen Umschlag der Ladeinheit.³ Ein Teil dieser „systembedingten“ Wettbewerbsnachteile dürfte allerdings wohl operativen Ineffizienzen geschuldet sein, die ggfs. durch Systemverbesserungen – wie Optimierung der Vorgänge beim Umschlag Straße-Schiene oder Straße-Wasserstraße, Digitalisierung, Investitionen in effizientere Umschlagstechniken [s.u. 1.1.3] oder Effizienzsteigerungen beim Bahntransport – gemildert werden können.

1.1.2 KV-Förderungsansätze: Subventionierung vs. Bepreisung

Die Ziele der EU zur Verlagerung des Straßengüterverkehrs sind zwar ehrgeizig, aber laut Stimmen aus dem Sektor machbar, wenn die Wettbewerbsbedingungen stimmen.⁴ Um die Wettbewerbsnachteile des KV gegenüber anderen Beförderungsvarianten auszugleichen, setzt die Kommission weiterhin auf die KV-Förderung durch regulatorische Maßnahmen wie die Kabotagefreiheit im Zu- und Ablauf, vor allem aber auf finanzielle Unterstützung in Form von Beihilfen durch die Mitgliedstaaten für Infrastrukturinvestitionen, Transportleistungen oder dazu benötigte Fahrzeuge. Dieser Subventionsansatz wirft allerdings Probleme auf: Zwar kann bei geeigneter Höhe der Subventionen das gewünschte Ergebnis einer Verkehrsverlagerung erzielt werden. Es ist jedoch unbekannt, wie hoch der optimale KV-Anteil am Güterverkehr überhaupt ist und wo dafür Fördermittel in welcher Höhe eingesetzt werden müssen. Folglich lässt sich mit diesem Ansatz nicht verhindern, dass auch Ineffizienzen subventioniert werden und es zu wenig Anreize für Effizienzsteigerungen im KV-System gibt. Zudem ist die Subventionierung des KV abhängig von der jeweiligen Haushaltslage der Mitgliedstaaten. Das kann zu einem dazu führen, dass finanzschwächere Mitgliedstaaten nicht genug Fördermittel aufbringen und sich der KV in und mit diesen Mitgliedstaaten für die Kunden von Transportdienstleistungen („Verlader“) nicht lohnt. Zum anderen bietet auch in finanzstärkeren Mitgliedstaaten eine während Konjunkturreinbrüchen oder finanziellen Krisenzeiten drohende Kürzung oder Streichung von Fördermitteln keine solide Geschäftsperspektive für KV-Operateure – also Umschlagsterminals, sowie Bahn- und Schifffahrtsunternehmen und Speditionen auf der Zu- und Ablaufstrecke, die sich am KV beteiligen. Schließlich besteht auch die Gefahr von Mitnahmeeffekten, wenn KV-Transporte unnötige Subventionen erhalten, die bereits ohne oder mit geringeren Subventionen rentabel

² UIC/UIRR (2023), [2022 Report on Combined Transport in Europe](#).

³ Europäische Kommission, Folgenabschätzung [SWD\(2017\) 362](#) vom 8. November 2017, S. 15.

⁴ DVZ vom 4. Oktober 2023, [Schienengüterverkehr: Europa muss die Weichen richtig stellen](#).

sind – etwa internationale Transporte auf sehr langen Strecken, oder wenn die Zusatzkosten von Verladern aus ökologischen Gründen getragen werden.

Ein marktwirtschaftlicher Ansatz wäre hingegen, über die möglichst exakte Inrechnungstellung der jeweils anteiligen Infrastrukturkosten hinaus die CO₂-Emissionen und andere negative externe Effekte aller Verkehrsträger mit Preisen zu versehen. In diesem Sinne zielt die Kommission in ihrer „Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität“⁵ auf eine vollständige Anlastung („Internalisierung“) externer Umwelt- und Gesundheitskosten des Verkehrs bis 2050 ab.⁶ Demnach soll in Bezug auf „den Anteil der internalisierten externen Kosten“ der intermodale Schienen- und Schiffsverkehr bereits 2030 „in einen gleichberechtigten Wettbewerb mit dem reinen Straßenverkehr in der EU treten können“.⁷ Bei CO₂-Emissionen wird dies im Rahmen des EU-Emissionshandels für Gebäude und Straßenverkehr (EU-ETS 2)⁸ ab 2027 bzw. spätestens 2028 in ausreichender Weise geschehen. Eine EU-weite angemessene Bepreisung anderer externer Effekte ist jedoch in nächster Zeit nicht absehbar. Denn zum einen müssten dann alle Mitgliedstaaten – ähnlich wie Deutschland – den in der geänderten Wegekosten-Richtlinie [(EU) 2022/362] eröffneten Spielraum zur Bepreisung externer Effekte komplett nutzen. Das liegt jedoch im Ermessungsspielraum der Mitgliedstaaten. Zum anderen fließen Unfallkosten und Flächenverbrauch gewöhnlich noch nicht in bestehende Bepreisungssysteme ein.

Eine Internalisierung externer Kosten im Güterverkehr würde jedoch – auch wenn deren Berechnung nur grob angenähert möglich ist – die Benachteiligung der umweltfreundlicheren Verkehrsträger im Wettbewerb mit dem reinen Straßenverkehr beseitigen. Dies gäbe den Logistikunternehmen Anreize, die Straße immer dann zu meiden, wenn die Frachtkosten – einschließlich Umschlagskosten und internalisierter externer Kosten – beim Transport per Schiff oder Bahn geringer sind als beim Transport über die Straße. Kontrollen der Lkw-Fahrer im KV und andere bürokratische Vorgänge oder Subventionen wären überflüssig. Dafür müsste für CO₂-Emissionen sichergestellt werden, dass die durch das EU-ETS 2 eingeführte einheitliche Bepreisung im Verkehrssektor nicht durch Preisdeckel begrenzt wird. Eine Bepreisung der anderen externen Effekte wie Lärm, Staus, Unfälle und Flächenverbrauch könnte durch Anpassung der Nutzungsgebühren für Straße, Schiene und Wasserstraßen in der Höhe bewirkt werden, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrsträger hergestellt werden.

1.1.3 KV-Effizienzsteigerung: Gesamtsystem und innovative Technologien

Bis es allerdings zu einer umfassenden Internalisierung der externen Kosten im Güterverkehr kommt, welche zumindest für ausgeglichene umweltbezogene Wettbewerbsbedingungen sorgt, sind spezielle KV-Fördermaßnahmen sinnvoll. Dies gilt vor allem, wenn diese durch Effizienzsteigerung des KV zu Senkungen der operativen Kosten führen können und somit die Wettbewerbsfähigkeit des KV-Systems dauerhaft stärken. Diese KV-Fördermaßnahmen sollten jedoch nicht nur auf Effizienzsteigerungen bestehender Umschlagterminals, sondern auch die des Gesamtsystems abzielen. Denn ohne eine umfassende Effizienzsteigerung des KV insgesamt wird er trotz Subventionen auf mittleren Strecken unattraktiv bleiben.

Ansatzpunkte dafür wären zum einen sog. Schnellumschlaganlagen („Mega-Hubs“)⁹, die als Durchgangsbahnhöfe Ladungen zwischen Lkw und Bahn oder zwischen zwei Zügen umsortieren können, ohne die Lok wechseln zu müssen. Das ermöglicht im Gegensatz zu traditionellen – als Kopfbahnhof konzipierten – Terminals eine Zeitersparnis von einigen Stunden, um einen Zug mit Ladeeinheiten aus verschiedenen Startterminals zu bündeln. Zum anderen haben auch dezentrale „horizontale“ Umschlagsysteme Potenzial, bei denen die Ladeeinheiten nicht über Kräne oder Stapler auf die Bahnwaggons gehievt, sondern direkt auf die Waggons geschoben bzw. gefahren werden können. Dies ermöglicht eine schnellere – je nach System auch gleichzeitige („parallele“) – Be- oder Entladung der Bahnwaggons. Es handelt sich dabei etwa um auf Schienenfahrzeugen installierte Verschiebevorrichtungen, die in Bahnhöfen auf der Strecke auf einem Gleis neben dem einfahrenden Zug in Position gebracht werden und dann Container schnell auf- und abladen sowie von Zubringerzügen umladen können¹⁰ oder neben dem Gleis in Reihe installierte Verschiebeeinrichtungen, die insgesamt zeitgleich mehrere Ladeeinheiten – v.a. Sattelanhänger – horizontal auf spezielle Waggons schieben können¹¹. Es gibt auch horizon-

⁵ Europäische Kommission (2020), Mitteilung COM(2020) 789 vom 9. Dezember 2020, Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität; s. Menner, M / Reichert, G. (2021), Nachhaltige Mobilität, [cepAnalyse 9/2021](#).

⁶ Ebd., Etappenziel 10, S. 15

⁷ Ebd., Etappenziel 9, S. 15.

⁸ Hierzu Menner, M. / Reichert, G. (2022), Fit for 55: Klima und Straßenverkehr, [cepAnalyse 6/2022](#).

⁹ Vgl. z.B. das halb-automatische [Mega-Hub Lehrte](#) der Deutschen Bahn in Niedersachsen, Deutschland.

¹⁰ [Metrocargo](#) der Metrocargo Automazioni s.r.l, Italien.

¹¹ [CargoBeamer](#) der CargoBeamer AG, Deutschland.

tale Systeme, bei denen Lkw ihre Sattelanhänger über spezielle Auffahrrampen in ausschwenkbare Taschenwagen positionieren können und ein Zug dadurch parallel beladen werden kann¹².

Mit diesen Technologien könnte auf langen KV-Verbindungen („Relationen“) auch das Zu- oder Abladen von Ladeeinheiten bei Zwischenhalten ohne großen Zeitverlust ermöglicht werden¹³, wodurch die Länge der Zu- und Abläufe auf der Straße erheblich verkürzt und auch kürzere KV-Beförderungen rentabler werden könnten. Das Metrocargo-System würde es z.B. ermöglichen, für alle KV-Ladeeinheiten von einem „Punkt-zu-Punkt“-Ansatz zu einem „Stop-and-go“-Ansatz¹⁴ überzugehen, wie er im Personenverkehr üblich ist. Damit kann ein KV-Netzwerk mit schnellem „Umstieg“ von Ladungen geschaffen werden, das auch regelmäßige KV-Beförderungen von einem Start-Terminal an unterschiedlichste Destinationen ermöglicht, auch an solche, die kein großes Transportvolumen haben und zu denen es keine Direktverbindung gibt. Denn es sind dazu keine speziellen Bahnwaggons nötig. Bei anderen dezentralen horizontalen Umschlagssystemen ermöglicht eine hydraulische Hubeinrichtung am Lkw einen raschen und unkomplizierten Umschlag von Containern sowie Wechselbrücken auf Bahnwaggons.¹⁵ Bei wieder anderen erfolgt die Be- und Entladung über einen speziellen Trailer-Wagen, der zur parallel zum Gleis führenden Straße ausschwenkt, wo ein Lkw den Sattelanhänger aufsetzen kann¹⁶.

All diese Technologien bieten unkomplizierte Zugangspunkte zum Umschlag nicht-kranbarer Sattelanhänger – ohne großen Flächen- und Investitionsbedarf. Sie erweitern das bestehende Terminalnetz, ohne direkte Konkurrenz zu den eher auf Container spezialisierten vertikalen Umschlagterminals zu sein. Ohne eine entsprechende Öffnung der KV-Förderkriterien auf den horizontalen Umschlag besteht jedoch die Gefahr einer weiterhin alleinigen Ausrichtung des KV auf lange Hauptläufe zwischen großen – vertikal umschlagenden – Umschlagterminals, die für nicht-kranbare Sattelanhänger spezielle Behältnisse benötigen, mit entsprechend langen Umschlagzeiten sowie langen Zu- und Ablaufstrecken.

1.2 Erweiterung des Anwendungsbereichs

1.2.1 Einbeziehung des intermodalen Verkehrs

Es ist sinnvoll, den Anwendungsbereich der KV-Richtlinie auf intermodale Verkehre zu erweitern. Denn erstens ist bei vielen für den KV wichtigen Projekten auch nicht förderfähiger intermodaler Verkehr relevant, wenn es z.B. um die Planung und Unterstützung von Umschlagterminals oder die Ertüchtigung von Schienen- oder Wasserwegen geht. Zweitens wäre mit der vorgeschlagenen Neudefinition des KV für Transportunternehmen erst nach Berechnung der Einsparung externer Effekte ersichtlich, ob es sich beim geplanten intermodalen Transport um förderfähigen KV handelt. Daher ist der Kommissionsvorschlag sachgerecht, die Teilregelungen für den KV in einheitliche Regeln für den intermodalen Verkehr einzubetten. Dazu gehören auch die Transparenzpflichten für Terminalbetreiber, die insgesamt dem intermodalen Verkehr zugutekommen.

1.2.2 Einbeziehung nationaler Beförderungen in den KV

Die neue KV-Definition betrachtet den KV als Gesamtsystem, bei dem der internationale Verkehr im Binnenmarkt auch von der Nachfrage nach nationalen Beförderungen vor allem in den Flächenländern profitiert, wenn dadurch mehr Terminals geschaffen, modernisiert oder vergrößert werden und mehr KV-Relationen angeboten werden können. Denn jede sinnvolle Investition in Terminals oder neue Relationen verbessert über Netzwerkeffekte die Effizienz und Resilienz des KV-Gesamtsystems. Dies dient der Verkehrsverlagerung weg von der Straße und führt zu einer Minderung nicht nur lokaler externer Effekte, sondern auch der sich zuweilen negativ auf andere Mitgliedstaaten auswirkenden Verkehrsüberlastung [COM(2023) 702, Erwägungsgrund 5] sowie der Reduktion von CO₂-Emissionen. Die Gleichbehandlung von nationalem und internationalem KV vermeidet zudem Wettbewerbsverzerrungen vor allem in Grenzgebieten.

1.2.3 Einbeziehung des Transports von Leercontainern

Dass Leercontainer, die im Rahmen desselben Beförderungsvertrags einer KV-Beförderung transportiert werden, ebenfalls als Teil der KV-Beförderung gelten, ist im Sinne einer systemischen Betrachtung des KV sachgerecht. Denn sie sind integraler Bestandteil desselben Beförderungsvorgangs. Allerdings ist nicht nachvollziehbar,

¹² [Modalohr](#) der Fa. Lohr Industrie S.A., Frankreich.

¹³ DIHK (2024), [Stellungnahme](#), Fußnote 3.

¹⁴ Siehe [Info-Flyer](#) über das Metrocargo-System.

¹⁵ [Container Mover](#) der InnovaTrain AG, Schweiz; [Mobiler](#) der Rail Cargo Group der ÖBB, Österreich.

¹⁶ [Helrom Trailer Wagen](#) der Helrom GmbH, Deutschland.

warum dies nicht auch für leere Sattelanhänger oder Wechselbehälter gelten soll.¹⁷ Bei der Einbeziehung leerer intermodaler Ladeeinheiten sollte jedoch auf jeden Fall sichergestellt werden, dass damit die Anerkennung der gesamten Beförderung als KV nicht erschwert wird. Das kann erreicht werden, indem entweder auch leere Lkw-Fahrten in die Berechnung der externen Kosten zum KV-Nachweis einbezogen werden oder Beförderungen von leeren Containern oder Wechselbehältern eigenständig als KV-Beförderungen eingestuft werden können.¹⁸

1.3 Neue KV-Definition

1.3.1 Begründung der Kommission

Den Hauptgrund für die Notwendigkeit einer neuen KV-Definition sieht die Kommission darin, dass die bisherige KV-Definition nicht hinreichend auf die Verringerung der externen Effekte abzielt.¹⁹ Diese Einengung auf externe Effekte lässt aber außer Acht, dass der KV neben den geringeren externen Effekten auch weitere Vorteile hat – wie höhere Energieeffizienz, zusätzliche Transportkapazitäten für Transportunternehmen angesichts des Fahrermangels oder der Behinderung durch Staus, und für die verladende Wirtschaft resilientere Transportketten – wie während der Beschränkungen des Grenzübertritts von Fernfahrern während der Covid-19-Krise. Da KV-Zubringerfahrten gewöhnlich kürzere Strecken umfassen, verbessern sich auch die Arbeitsbedingungen von Fahrern. Dass Lkw-Fahrer im KV nicht wie sonst im Fernverkehr üblich für längere Zeiten von zuhause abwesend sind, steigert die Attraktivität des Fahrerberufs. All diese Vorteile werden durch eine ausschließlich auf die Einsparung externer Kosten abzielende KV-Definition nicht abgebildet.

Ein nachrangigeres Argument der Kommission ist, dass die bisherige KV-Definition die „Bedingungen und Umstände in verschiedenen Regionen“ nicht objektiv widerspiegelt und „die Merkmale der Umweltleistung der tatsächlichen Beförderung außer Acht“ lässt – wie Fahrzeugtyp oder verwendeter Kraftstoff. Auch das ist eine zu starke Verengung auf die Umweltaspekte. Außerdem ist zweifelhaft, ob die neue KV-Definition die Bedingungen in verschiedenen Regionen besser widerspiegelt. Denn bisher gelten z.B. längere KV-Beförderungen mit dem Lkw bis zu den Terminals an der französisch-spanischen Grenze bzw. bis Barcelona und dann per Schiene durch andere Mitgliedstaaten als förderfähiger KV, da aufgrund der anderen Spurweite in Spanien kein durchgehender Verkehr bis zu einem nähergelegenen Terminal möglich wäre, sodass die grenznahen Terminals im Baskenland und Katalonien als nächstgelegene geeignete Terminals für Verkehre aus dem übrigen Spanien gelten. Derartige Beförderungen würden eventuell aus der neuen KV-Definition herausfallen, obwohl lange Strecken durch andere EU-Mitgliedstaaten auf der Schiene zurückgelegt würden. Ähnliches gilt für die baltischen Staaten, die auch eine eigene Spurweite haben. Für solche Fälle sollte daher eine Sonderregelung getroffen werden [s.u. Abschnitt 1.3.6]. Ebenso wäre die „Rollende Landstraße“, bei der komplette Lastwagen bzw. Sattelzüge vom Fahrer begleitet per Bahn die Alpen queren, künftig häufig nicht mehr als KV definiert, weil die Zu- und Abläufe auf der Straße zu lange wären, um die erforderliche 40%-Externe-Kosten-Schwelle für Einsparungen externer Kosten zu überschreiten.²⁰ Folglich sollten bei der Festlegung von Standardwerten für die externen Kosten zumindest nationale Durchschnittswerte herangezogen werden, um beispielsweise die besondere Belastung von Bergregionen ansatzweise abzubilden. Eine „Sonderregelung für den Alpentransit per Bahn“ ist jedoch unabdingbar, damit dieser weiterhin als KV gelten kann. Die neue KV-Definition kann jedoch nicht von sich aus in geeigneter Weise regionale Bedingungen widerspiegeln, wie von der Kommission beabsichtigt.

Schließlich begründet die Kommission die von ihr vorgeschlagene KV-Neudefinition damit, dass bislang die „in der Definition verwendete Sprache zu einer unterschiedlichen Umsetzung und Anwendung in den Mitgliedstaaten geführt“ habe.²¹ Insbesondere habe die bisherige KV-Definition zu viel Auslegungsspielraum für nationale Behörden und Gerichte des Kriteriums „nächstgelegener geeigneter Umschlagsbahnhof“ gelassen, was oft zu Disputen bei Straßenkontrollen geführt habe. Die Folge seien Verzögerungen durch Straßenkontrollen sowie „Bußgelder, Gerichtsverfahren und Verstöße“ gewesen.²² Das habe zu großer Verunsicherung im Sektor geführt und das Ansehen des KV bei einigen Verladern und Behörden untergraben.²³ Es ist daher angebracht, hier eine Lösung zu suchen. Ob die vorgeschlagene Neudefinition zielführend ist, wird im Folgenden untersucht.

¹⁷ DVF (2024), [Stellungnahme](#), S. 3.

¹⁸ CER (2024), [Orientation Paper on Combined Transport Directive](#), No. B.6.

¹⁹ COM(2023) 702, Erwägungsgrund 7.

²⁰ CER (2024), [Orientation Paper on Combined Transport Directive](#), No. B.5.

²¹ Europäische Kommission (2023), Folgenabschätzung [SWD \(2023\) 351](#) vom 7. November 2023, S. 13.

²² Ebd.

²³ UIRR (2023), [Position Paper](#), S. 3.

1.3.2 Unwägbarkeiten der neuen KV-Definition

Die KV-Definition muss verlässliche Bedingungen für den KV schaffen, die dem Nutzer auch weit im Voraus ermöglichen zu wissen, welche Beförderungen als förderfähiger KV gelten.²⁴ Da jedoch für den KV-Nachweis die Details zu den Berechnungen der 40%-Externe-Kosten-Schwelle in Bezug auf Einsparungen externer Kosten gegenüber dem unimodalen Straßengüterverkehr erst durch Durchführungsrechtsakte festgelegt werden sollen und die Berechnungsmethode noch weitgehend unklar ist²⁵, lässt sich derzeit kaum bewerten, ob die erforderliche Verlässlichkeit der KV-Bedingungen schlussendlich tatsächlich gegeben sein wird.²⁶ Es lässt sich auch nicht abschätzen, ob die 40%-KV-Kostenreduktionsschwelle letztendlich nicht zu hoch oder zu niedrig ist, um eine adäquate KV-Definition abzubilden, bei der möglichst wenige bisherige KV-Beförderungen aus dem KV-Förderung herausfallen und dennoch Anreize für möglich kurze Zu- und Abläufe gegeben sind. Eventuell müssten dabei diese Anreize noch über zusätzliche Regelungen oder finanzielle Anreize verstärkt werden.²⁷

Insbesondere trägt die neue KV-Definition ein unvorhersehbar dynamisches Element in sich. Denn aufgrund der künftigen Dekarbonisierung und Verbesserungen bei Luftschadstoffemissionen im Straßengüterverkehr – durch bessere Abgasreinigung sowie Reduktion von Feinstaubemissionen bei Brems- und Reifenabrieb aufgrund neuer EURO-7-Emissionsgrenzwerte²⁸ – verändern sich die externen Kosten des zum Vergleich herangezogenen unimodalen Straßengüterverkehrs. Dadurch können KV-Beförderungen im Laufe der Zeit aus der KV-Definition herausfallen, da sie die 40%-Externe-Kosten-Schwelle nicht mehr aufbringen können. Es braucht jedoch strukturelle Stabilität für Kundenverträge, die bei größeren Verladern oft über ein bis drei Jahre laufen²⁹. Zusätzlich bedarf es diesbezüglich auch einer längerfristigen Planungssicherheit für Akteure im KV, die KV-spezifische Investitionen tätigen wollen – z.B. in spezielle Taschenwagen, kranbare Sattelanhänger, Umschlagshilfen für nicht-kranbare Sattelanhänger oder mit horizontaler Umschlagstechnik ausgestattete Lkw.

Eine Möglichkeit, die Unwägbarkeiten aufgrund dieser Dynamik zu umgehen, bestünde darin, die KV-Definition an der Reduktion der im Jahr des Inkrafttretens der geänderten KV-Richtlinie ermittelten externen Kosten des unimodalen Straßengüterverkehrs auszurichten. Einmal als KV anerkannte Beförderungen würden so faktisch für unbestimmte Zeit als förderfähiger KV anerkannt. Damit würde der so erzielten Verkehrsverlagerung regulatorisch Bestand verleihen. Dies ließe sich aufgrund der über die Einsparung der externen Kosten hinausgehenden gesellschaftlichen Vorteile des KV rechtfertigen.

Allerdings ist damit das Problem noch nicht gelöst, dass bisher als KV anerkannte Beförderungen womöglich nicht mehr der neuen KV-Definition entsprechen und damit nicht mehr förderfähig wären. Das ist deshalb so gravierend, da der KV vor allem im Landverkehr hohe Zuwächse verzeichnet hat, bei dem aber aufgrund fehlender intermodaler Terminals oder fehlender Bahnalternative der Zu- oder Ablauf substantiell sein kann, speziell bei abweichender Spurweite im Ziel/Ursprungsland der KV-Beförderung.³⁰

Da die neue Definition einer intermodalen Beförderung – und abgeleitet davon die KV-Definition – auf die Beförderung einer einzelnen intermodalen Ladeinheit abzielt [Art. 1b Abs. 1] ist schließlich unklar, ob die Beförderung von zwei intermodalen Ladeinheiten auf einem Lkw als zwei verschiedene KV-Beförderungen bzw. intermodale Verkehre behandelt werden müsste. Dies sollte klarer gefasst werden.

1.3.3 Praktische Herausforderungen der neuen KV-Definition

Der KV-Nachweis muss vor jeder einzelnen Beförderung durch Eingabe der Transportinformationen und die Berechnung der Einsparung an externen Kosten erbracht werden. Dabei handelt es sich bisher allein im KV Straße/Schiene um 8 Mio. Beförderungen jährlich.³¹ Daher stellt sich die Frage nach der Praxistauglichkeit, jeden Einzeltransport prüfen zu müssen, ob er sich als förderfähiger KV im Sinne der KV-Richtlinie qualifiziert.³² Denn die Entscheidung über die Einstufung als KV würde erst kurzfristig getroffen. Dies kann zu unvorhersehbaren

²⁴ ERFA (2024), [Reply to public consultation](#).

²⁵ ECTA (2023), [Position Paper](#), S. 2.

²⁶ DIHK (2024), [Stellungnahme](#), S. 3.

²⁷ CER (2024), [Orientation Paper on Combined Transport Directive](#), No. B.5.

²⁸ Hierzu Menner, M. / Reichert, G. (2023), Euro-7-Emissionsgrenzwerte für Kraftfahrzeuge, [cepAnalyse 5/2023](#).

²⁹ ECTA (2023), [Position Paper](#), S. 2.

³⁰ Lohr Industrie (2024), [Position on the revision of the Combined Transport Directive](#), S. 2.

³¹ UOTC (2024), [Feedback](#).

³² Allianz pro Schiene (2024), [KV-Richtlinie der EU-Kommission – Position](#).

Umdisponierungen, Verspätungen und zusätzlichen Kosten führen.³³ Dagegen brauchen regelmäßig wiederkehrende KV-Beförderungen im Rahmen eines längerfristigen Vertrags Planbarkeit und einfache Handhabung. Sie sollten deshalb nur einmal ins eFTI-System eingegeben werden müssen. Allerdings wäre für auf Spot-Märkten kurzfristig gebuchte Beförderungen die vorgesehene Art des KV-Nachweises eine zusätzliche Hürde, die den KV unattraktiver machen kann.

Generell gilt: Nur wenn eine zuverlässige Automatisierung des KV-Nachweises mittels der bereits in den Unternehmenssystemen vorhandenen Daten gesichert wäre, ließe sich der Verwaltungsaufwand in Grenzen halten. Wichtig ist hierbei, dass die zusätzliche Komplexität durch die erforderliche Erbringung des auf Einsparung externer Kosten beruhenden KV-Nachweises zu keiner zusätzlichen Hürde wird, den KV zu nutzen. Dies gilt insbesondere für kleine Speditionen. Inwieweit dies durch die Vorschläge der Kommission gewährleistet ist, lässt sich derzeit noch nicht abschließend beurteilen, da die Details erst durch delegierte Rechtsakte festgelegt werden. Es besteht aber die Gefahr einer hohen Komplexität der nötigen Vorgänge und unnötiger Verwaltungskosten, die eher abschrecken, den KV zu nutzen. Unklar bleibt auch, ob die jeweilige Vergleichsroute im unimodalen Straßengüterverkehr zum KV-Nachweis automatisch berechnet wird, oder auch eigenständig eingegeben werden muss. Letzteres würde wiederum zusätzlichen Aufwand bedeuten.³⁴

Zur Planung neuer KV-Beförderungen oder bei kurzfristigen Änderungen des Fahrzeugtyps auf dem Zu- oder Ablauf oder bei Ansteuerung eines alternativen Terminals – z.B. wegen Ausfall des üblicherweise genutzten Terminals – sollte zumindest eine Prüfoption bestehen, um die Zulässigkeit als KV-Beförderung unverbindlich im Vorfeld zu ermitteln.

Die neue KV-Definition macht eine Markierung der intermodalen Ladeeinheiten nach der Norm ISO6346 für Container und der Norm EN13044 für Wechselbrücken und Sattelanhänger erforderlich. Dieses Erfordernis ist jedoch zu weitgehend, da es zu zusätzlichen Hürden bei der KV-Beförderung von Sattelanhängern führen kann. Denn die Mehrzahl der Sattelanhänger im Straßengüterverkehr entspricht nicht den Normen bzgl. Bahntransportfähigkeit EN13044-3, da es sich um nicht-kranbare Anhänger handelt. Stattdessen wurden dafür Ladekörbe für den Vertikalumschlag oder horizontale Umschlagsysteme entwickelt und im Markt etabliert, die den Bahntransport unmarkierter und nichtcodierter Sattelanhänger ermöglichen. Statt also den KV zu fördern, schafft diese Markierungserfordernis eine neue Eintrittshürde in den KV. Eine Ausnahme bildet die Eigentümeridentifizierung intermodaler Ladeeinheiten nach der Norm EN13044-1, die ab einer großzügig gesetzten Frist ohne negative Auswirkungen vorgeschrieben werden kann und dann die Identifikation von Sattelanhängern erleichtert.³⁵

1.3.4 Datenerfordernisse

Die Transportinformationen für den KV-Nachweis sind sehr umfangreich. Es ist nicht ersichtlich, warum so detaillierte Informationen für die Zweckerfüllung des KV-Nachweises erforderlich sind. Diese zusätzliche Komplexität im Vergleich zum unimodalen Straßengüterverkehr und die Furcht vor der Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen könnte Speditionen davon abhalten, den KV zu nutzen. Denn nicht jeder KV-Nutzer möchte die „Details der durch ihn durchgeführten Relationen allgemein zugänglich machen“.³⁶ Zudem sollten keine Kundendaten, die Rückschlüsse auf die Warenströme liefern, oder detaillierte Informationen über hochwertige Güter geteilt werden, damit das System nicht anfällig für Straftaten und Cyberattacken wird.³⁷ Ein wie auch immer geartetes statistisches Interesse der Kommission darf bei den Informationsanforderungen keine Rolle spielen, denn dies kann leicht das KV-Ziel der Verkehrsverlagerung gefährden. Daher sollte die erforderliche Information auf ein Minimum beschränkt werden.

1.3.5 Verfügbarkeit von eFTI

Bisher sind eFTI-Plattformen noch nicht verfügbar, und die Einführung ist nun erst ab Dezember 2026 vorgesehen³⁸. Die Ergänzung ihrer Funktionalität durch ein Modul zur Erfassung der Transportinformationen und der Berechnung der externen Kosten würde weitere Unsicherheit über die Einhaltung des Zeitrahmens mit sich

³³ EVG (2024), [Feedback](#), S. 2.

³⁴ TLP (2024), [Opinion](#).

³⁵ Lohr Industrie (2024), [Position on the revision of the Combined Transport Directive](#), S. 2.

³⁶ BGL (2024), [Stellungnahme](#), S. 5.

³⁷ DVF (2024), [Stellungnahme](#), S. 4.

³⁸ eFTI4EU (2023), [eFTI Implementing Act adopted by European Commission DTF Committee](#).

bringen.³⁹ Denn zunächst muss die Berechnungsmethodik festgelegt, anschließend die erforderlichen Daten aktualisiert und zur Verfügung gestellt sowie schließlich die neue Funktionalität in die eFTI-Plattformen integriert werden. Dabei ist ein „Berechnungselement“, mit dem die Verkehrsunternehmen den KV-Nachweis per Mausclick erbringen können, „äußerst komplex“.⁴⁰ Daher ist darauf zu achten, dass Nutzer des KV nicht mit zusätzlichen Kosten belastet werden.

Solange überdies die Nutzung von eFTI noch freiwillig ist – also derzeit noch bis mindestens 2028 –, stellt das Erfordernis, Transportinformationen über eine eFTI-Plattform für den KV-Nachweis zur Verfügung zu stellen, eine unnötige weitere Hürde zur KV-Nutzung dar. Denn Unternehmen, die erstmals den KV nutzen wollen, müssen erst die technische Möglichkeit zur Nutzung einer eFTI-Plattform schaffen. Dieses Erfordernis existiert für den unimodalen Straßengüterverkehr nicht. Daher sollte es entweder eine sofortige Verpflichtung zur eFTI-Nutzung ab dessen Einführung geben. Dies könnte womöglich im Zusammenhang mit der schnelleren Einführung des elektronischen Frachtbriefs (eCMR) oder der Schaffung eines EU-weiten elektronischen Frachtbriefs für den intermodalen Verkehr geschehen. Oder die EU könnte die Dauer etwaiger Übergangslösungen zur KV-Definition [s. u. Abschnitt 1.3.8] mindestens bis zum Start der verpflichtenden Nutzung von eFTI festlegen. Denn nur so kann ein rechtssicherer, praktikabler KV-Nachweis sichergestellt werden, der keine zusätzlichen Hürden für den KV mit sich bringt.

1.3.6 Notwendigkeit von Sonderregelungen

Da die neue KV-Definition bestimmte bisher als KV anerkannte Beförderungen ausschließt und damit die Gefahr einer umgekehrten Verkehrsverlagerung zurück auf die Straße besteht, sind für diese Fälle Sonderregelungen angebracht. Die neue KV-Definition würde beispielsweise Kurzstreckenseeverkehre aus Südfrankreich oder Norditalien über das ligurische Meer nach Barcelona ausschließen, wenn sie lange Zuläufe auf der Straße aus Mittel oder Osteuropa haben, obwohl durch den Fährverkehr ein langer Straßentransport vermieden wird. Zur Lösung dieses Problems könnte als „Sonderregelung für den Seeverkehr“ ein alternatives Kriterium für eine Beförderung im Seeverkehr eingeführt werden, bei dem diese als KV gilt, wenn die Seeroute kürzer ist als die dabei eingesparte Lkw-Route, oder wenn die Seeroute mit der am meisten eingesparten Lkw-Strecke gewählt wird – unabhängig vom Transportmittel auf anderen Teilstrecken der Beförderung.

Diese Problematik besteht auch bei Bahnbeförderungen aus dem Norden zu den Terminals an der französisch-spanischen Grenze, bei denen die Ladeeinheiten wegen der unterschiedlichen Spurweite danach per Lkw durch Spanien transportiert werden bzw. bei Verkehren in umgekehrter Richtung. Ähnliches gilt bei Transporten in die baltischen Staaten, die ebenfalls eine andere Spurweite haben. Um diese KV-Beförderungen nicht aus der KV-Definition herausfallen zu lassen, käme als „Sonderregelung für Beförderungen aus/nach Ländern mit anderer Spurweite“ infrage, in solchen Fällen nur die Transportstrecke per Bahn vom Terminal mit europäischer Spurweite und des anschließenden Ablaufs bzw. der Beförderung in Gegenrichtung als Basis für den KV-Nachweis heranzuziehen. Diese Sonderregelung könnte auch bis zu dem Zeitpunkt befristet werden, bis schnelle und effiziente Umschlagsterminals zum Umschlag zwischen Zügen mit unterschiedlicher Spurweite in Grenznähe errichtet sind.

Schließlich bedarf es auch einer „Sonderregelung für den Alpen transit per Bahn“, damit es nicht zu einer umgekehrten Verkehrsverlagerung kommt, wenn bisher als KV definierte Beförderungen im begleiteten oder unbegleiteten Verkehr mit unter Umständen langen Straßenabschnitten aus der Definition herausfallen würden.

1.3.7 Notwendigkeit einer Übergangslösung

Wird an der vorgeschlagenen KV-Definition festgehalten, bedarf es dringend einer Übergangslösung für den Fall, dass sich die Einführung des eFTI-System verzögert. Diese muss gelten, bis das eFTI-System etabliert und die Berechnung der externen Kosten vollumfänglich funktionstüchtig ist – also, bis eine für alle am KV beteiligten oder interessierten Unternehmen einfache, praktikable, planungssichere und kostengünstige Möglichkeit zum KV-Nachweis verfügbar ist.⁴¹ Denn wenn mit Inkrafttreten der geänderten KV-Richtlinie die bisherige Definition wegfällt, müssen KV-Beförderungen weiterhin rechtssicher durchgeführt werden können, auch wenn die neue KV-Definition aus technischen Gründen noch nicht zur Anwendung kommen kann.

³⁹ BGL (2024), [Stellungnahme](#), S. 5.

⁴⁰ Kombiverkehr (2024), [Stellungnahme](#), S. 2.

⁴¹ Kombiverkehr (2024), [Stellungnahme](#), S. 2.

Aus dem KV-Sektor wird als Übergangslösung eine streckenbezogene KV-Definition vorgeschlagen. So sollen Beförderungen als KV gelten, wenn mindestens 60% der Strecke auf Bahn/Binnenschiff oder im Kurzstreckenseeverkehr zurückgelegt werden.⁴² Dies würde in grober Näherung dem Einsparziel an externen Kosten entsprechen, wäre aber einfacher nachzuweisen. Zudem wäre diese übergangsweise KV-Definition keinen dynamischen Unwägbarkeiten [s. Abschnitt 1.3.2] unterworfen, wenn sie zeitlich klar – aber auf einen ausreichend langen Zeitraum bis zur Verfügbarkeit des KV-Nachweises auf Basis der neuen KV-Definition – befristet ist. Allerdings schließt auch diese Übergangslösung viele bisher als KV klassifizierte Beförderungen aus. Daher sollten zumindest die oben genannten Sonderregelungen auch bei der Übergangslösung greifen.

1.3.8 Alternativlösungen

Es ist zweifelhaft, ob Speditionen zu mehr KV-Beförderungen angereizt werden, wenn ein KV-Nachweis erforderlich wird, der mit Unwägbarkeiten, großer Komplexität und zusätzlichem Verwaltungsaufwand sowie mit Investitionen in die eFTI-Kompatibilität ihrer IT-Systeme verbunden ist. Zudem wurde bereits darauf hingewiesen, dass – sowohl bei der neuen KV-Definition als auch bei einer streckenbezogenen Übergangslösung – Sonderregelungen erforderlich werden, um bestimmte Arten bestehender KV-Beförderungen nicht aus der KV-Definition herausfallen zu lassen.

Darüber hinaus sind die beiden vorrangigen Begründungen der Kommission für ihre neue KV-Definition – bessere Abbildung der Umweltvorteile und bessere Berücksichtigung regionaler Besonderheiten und der Fahrzeugtypen⁴³ – nicht stichhaltig. Denn erstere engt die Bedeutung des KV ausschließlich auf seine Umweltvorteile ein und zweitere ist unzutreffend.⁴⁴ Nur das dritte von der Kommission angeführte Problem – unterschiedliche Auslegung der bisherigen KV-Definition durch Behörden und Gerichte in einzelnen Mitgliedstaaten⁴⁵ – rechtfertigt deren Modifikation. Daher stellt sich die Frage, ob dieses Problem nicht anders gelöst werden kann und „die gegenwärtige Formulierung nicht als Ausgangspunkt für eine verbesserte und praxisgerechtere Definition des KV dienen sollte“⁴⁶. Hierbei wäre es sinnvoll, die einzelnen Rechtsstreitigkeiten, die mit der bisherigen KV-Definition im Zusammenhang stehen, genauer zu untersuchen und die strittigen Punkte durch eine Konkretisierung der Definition zu klären. Auch könnten verbindliche und klare Auslegungsbestimmungen⁴⁷ nützlich sein, um die Transportunternehmen im KV vor Willkür zu schützen. Eine diesbezügliche Modifikation der bisherigen Definition könnte darin bestehen, dass man den Begriff „nächstgelegener geeigneter Umschlagbahnhof ergänzt durch den Nebensatz „, der eine regelmäßige Verbindung ins Zielgebiet der Ladung anbietet“. Um den Service-Wettbewerb der KV-Terminals zu fördern, könnte außerdem die KV-Definition dahingehend modifiziert werden, dass nicht immer das „nächstgelegene geeignete Terminal“ sondern eines der zwei (oder drei) nächstgelegenen geeigneten Terminals angefahren werden muss.

Eine weitere Alternative, die inzwischen auch von der Internationalen Vereinigung für den Kombinierten Verkehr Schiene-Straße (UIRR) propagiert wird, wäre, dauerhaft eine streckenbezogene KV-Definition zu wählen.⁴⁸ So schlägt die UIRR vor, dass Beförderungen, bei denen mehr als 50% der von der intermodalen Ladeinheit zurückgelegten Entfernung von nicht straßengebundenen Verkehrsträgern zurückgelegt werden, als KV-Beförderungen gelten. Der Anteil von 50% solle sich bis 2035 auf 60% erhöhen, was die erwartete Erhöhung der Terminaldichte und der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur widerspiegeln.⁴⁹ Fraglich ist dabei aber, ob dieser Vorschlag auch für Beförderungen auf Binnenwasserstraßen oder im Kurzstreckenseeverkehr zielführend sind. Daher sollte mit diesen Sektoren als Ergänzung eine geeignete sektorspezifische KV-Definition gefunden werden. Insgesamt sollte jedoch eine streckenbezogene Definition auch Transporte auf dem Territorium von Nicht-EU-Ländern einbeziehen, sodass Behörden „anhand der Transportunterlagen jederzeit überprüfen“ können, ob ein Lkw im Zu- oder Ablauf im KV unterwegs ist.⁵⁰ Auch die Sonderregelungen [s.o. Abschnitt 1.3.6] sollten bei dieser Alternative gelten, um entsprechende Beförderungen nicht aus der KV-Definition fallen zu lassen.

⁴² DIHK (2024), [Stellungnahme](#), S. 3; Kombiverkehr (2024), [Stellungnahme](#), S. 2.

⁴³ S.o. Abschnitt 1.3.1.

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ BGL (2024), [Stellungnahme](#), S. 5.

⁴⁷ EVG (2024), [Feedback](#).

⁴⁸ UIRR (2024), [Position Paper: CT Definition: good logic to be simplified](#).

⁴⁹ Ebd.

⁵⁰ EVG (2024), [Feedback](#).

1.4 EU-Vorgaben für Unterstützungsmaßnahmen

1.4.1 Generell: Unterstützung des intermodalen Verkehrs

Um den intermodalen Verkehr nicht zu behindern, ist es sachgerecht, ihn ebenso von Genehmigungspflichten und Quotenregelungen auszunehmen wie den KV. Transparenzpflichten für intermodale Terminalbetreiber zu den angebotenen Diensten erleichtern die Informationsbeschaffung für potentielle Neukunden und die Planung intermodaler Verkehre für Transportunternehmen. Zudem ist ein erleichterter Zugang zu diesen Informationen wichtig für die Analyse vorhandener und künftig zu schaffender Terminalkapazitäten.

Dafür ist jedoch keine Klassifizierung der Terminals notwendig. Vor allem sollte der EU-Gesetzgeber Abstand davon nehmen, Terminals nach Effizienz zu klassifizieren mit dem Ziel, später eine Verbesserung auf eine höhere Effizienzklasse vorschreiben zu können. Denn letzteres wäre ein nicht zu rechtfertigender Eingriff in die unternehmerische Freiheit der Terminalbetreiber, selbst zu entscheiden, ob der Terminalbetrieb effizient ist und sich für sie wirtschaftlich auszahlt. Die Pflicht für Mitgliedstaaten, eine nationale Strategie zur Förderung des intermodalen Güterverkehrs zu erstellen, beschränkt sich zurecht nicht nur auf den KV. Denn beide Transportformen sind relevant, wenn es um die Planung und Unterstützung von Umschlagsterminals oder die Ertüchtigung von Schienen- oder Wasserwegen geht.

1.4.2 Speziell: Unterstützung des kombinierten Verkehrs

Bewährt haben sich die KV-Unterstützungsmaßnahmen, die auf die Gleichbehandlung von KV und internationalem unimodalen Straßengüterverkehr abzielen. Dazu zählt das Verbot von Quoten- und Genehmigungssystemen und die Ausnahme von der Tarifpflicht, die im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr seit seiner Liberalisierung ebenfalls gelten. Auch die Kabotagefreiheit und das Nichterfordernis einer Beförderungsgenehmigung für sich nicht im Eigentum des Verladers oder Empfängers befindende Anhänger beim Zu- und Ablauf stellt den KV diesbezüglich wettbewerbsfähig mit dem unimodalen Straßengüterverkehr gleich.

Die Befreiung des Zu- und Ablaufs von KV-Beförderungen von Wochenend-, Nacht- und Feiertagsfahrverboten kann die Wettbewerbsfähigkeit des KV steigern, ohne dafür staatliche Mittel ausgeben zu müssen. Allerdings besteht die Gefahr, dass vor allem im Seehafen-Hinterlandverkehr Beförderungen von der Schiene abgezogen werden, da der Lkw-Transport im Zu- oder Ablauf von Seehafen-Terminals Anspruch auf diese Befreiung hat und dadurch Wettbewerbsvorteile hätte. Diese Möglichkeit sollte unterbunden werden. Auch sollte die Befreiung von Fahrverboten nur gelten, falls höchstens eine Grenze im Zu- oder Ablauf überschritten wird, um etwa Fehlanreize zum Alpentransit per Lkw zu vermeiden.⁵¹

Alle diese Maßnahmen haben gemeinsam, dass sie EU-weit angewendet werden und somit einen Flickenteppich bei der KV-Förderung vermeiden. Ähnliche regulatorische EU-weite Erleichterungen – wie eine generelle Befreiung des Zu- und Ablaufs von Mautgebühren – könnten in ähnlicher Weise den KV binnenmarktkonform unterstützen und sollten ernsthaft erwogen werden.⁵² Auch die EU-weit ermöglichte Steuerbefreiung von im KV verwendeten Fahrzeugen verkompliziert den KV nicht, da sie jeweils nur die in einem Mitgliedstaat zugelassenen Fahrzeuge betrifft und bei grenzüberschreitenden KV-Beförderungen keine unterschiedlichen Fördermaßnahmen ausfindig gemacht werden müssen.

1.5 Nationale Unterstützungsstrategie und 10%-KV-Kostenreduktionspflicht

1.5.1 Verbindliche Elemente

Durch die Verpflichtung zu einer nationalen Unterstützungsstrategie werden die Mitgliedstaaten gezwungen, sich mit geeigneten KV-Unterstützungsmaßnahmen in ihrem Hoheitsgebiet zu befassen, um die 10%-KV-Kostenreduktionspflicht zu erfüllen. Das hilft, den KV überall in der EU weiterzuentwickeln – auch dort, wo es bislang noch wenig mitgliedstaatliche Initiative gegeben hat. Das ist auch wichtig, um positive Netzwerkeffekte und längere Hauptstrecken im KV zu ermöglichen. Letzteres trifft vor allem auf einige Flächenstaaten zu, bei denen das Netz der KV-Relationen nicht sehr dicht ist und Hauptläufe oft schon nach Alpen-Transit (Italien) bzw. Pyrenäen-Transit (Spanien) an der Landesgrenze enden. Beispielsweise würde die Planung schnell umladender Umschlagsterminals, um Ladeeinheiten zwischen Zügen mit unterschiedlicher Spurweite umzuschlagen, eine Verlängerung der aus Norden kommenden Bahntransporte in Spanien und nach Portugal befördern.

⁵¹ AK (2024), [Positionspapier](#).

⁵² ERFA (2024), [Reply to public consultation](#), S. 1.

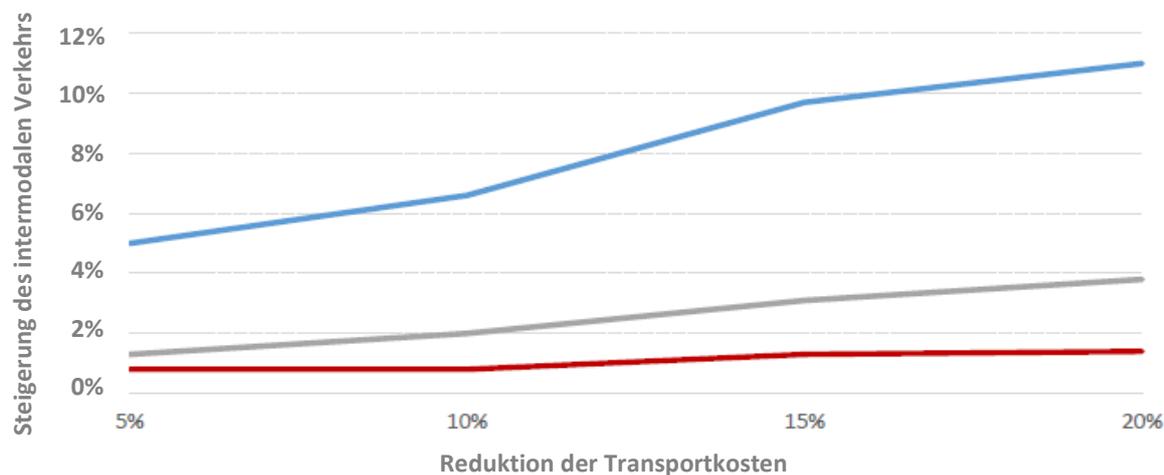
Mit diesem Instrument der verpflichtenden KV-Unterstützungsstrategien und der 10%-KV-Kostenreduktionspflicht hat die Kommission erstmals auch ein Druckmittel, um Mitgliedstaaten zu bewegen, etwas Konkretes für den KV zu unternehmen, da sie bei mangelhafter Umsetzung ein Vertragsverletzungsverfahren fürchten müssen.

Die 10%-KV-Kostenreduktionspflicht ist jedoch zu niedrig angesetzt. Denn erstens berücksichtigt sie nicht die Kosteneinsparungen, die der mit dem KV konkurrierende reine Straßengüterverkehr durch die Zulassung von schwereren und längeren Lastzügen im Rahmen der Reform der Richtlinie über Abmessungen und Gewichten von Nutzfahrzeugen voraussichtlich erzielen kann. Um dafür erst einmal einen Ausgleich zugunsten des KV zu schaffen, müsste die KV-Kostenreduktionspflicht um die durchschnittlichen neuen Wettbewerbsvorteile des Straßengüterverkehrs erhöht werden. Im Gegensatz zur Kommission, die in ihrer Folgenabschätzung⁵³ eine Verlagerung zurück zum reinen Straßengüterverkehr („umgekehrte Verkehrsverlagerung“) von weniger als einem Prozentpunkt voraussagt, berechnet eine Studie von d-fine⁵⁴ im Auftrag von mehreren Bahnverbänden über alle Schienenverkehrssegmente hinweg die Anfälligkeit für eine umgekehrte Verkehrsverlagerung auf durchschnittlich bis zu 21% des Volumens, während im KV der Anteil im Durchschnitt bei 16% liegt.

Da es sich potentiell um eine massive Verkehrsverlagerung auf die Straße handeln kann, ist es zum einen wichtig, die Änderung der Richtlinie über Abmessungen und Gewichte zusammen mit der KV-Richtlinie zu verhandeln, um die Auswirkungen der ersteren auf den KV im Auge zu behalten. Zum anderen muss der neue durchschnittliche Kostenvorteil des Straßengüterverkehrs so gut wie möglich quantifiziert werden, um die KV-Kostenreduktionspflicht entsprechend anzupassen. Nur eine über den neuen Wettbewerbsnachteil hinausgehende relative Entlastung bei den Transportkosten im Vergleich zum Straßengüterverkehr („Netto-Kostenreduktion“) kann die Wettbewerbssituation des KV verbessern.

Zweitens schöpft eine 10%-Netto-Kostenreduktion nicht das volle Potenzial zur Stärkung des Wettbewerbs auch auf kürzeren KV-Beförderungen aus. Denn in der Folgenabschätzung zeigt die Kommission, dass ab einer Kostenreduktion von 10% die Verkehrsverlagerung pro weiteren Prozentpunkt stärker steigt, bis eine Kostenreduktion um 15% erreicht ist [s. Abb. 1, Legende: blau = Bahn, grau = Binnenschiff, rot = Kurzstreckenseeverkehr].⁵⁵ Danach flacht die Kurve wieder ab.

Abb. 1: Prozentuale Steigerung der intermodalen Beförderungen bei entsprechender Kostenreduktion



Quelle: Europäische Kommission, Folgenabschätzung [SWD\(2023\) 445](#)

Weil also mit einem relativ geringen Mehraufwand auch der KV auf kürzeren Strecken wettbewerbsfähig werden kann, sollte die KV-Kostenreduktionspflicht netto auf 15% erhöht werden. Überdies sollte der Zeitraum, während dessen sie erreicht werden muss, nicht 90 Monate betragen, sondern bedeutend kürzer sein, damit die Wettbewerbsbedingungen schneller angeglichen werden.

⁵³ Folgenabschätzung [SWD\(2023\) 445](#), S. 48

⁵⁴ d-fine (2024), [Study on Weights and Dimensions](#), S. 29.

⁵⁵ Folgenabschätzung [SWD\(2023\) 351](#), Figure 9, S. 30.

1.5.2 Mögliche Unterstützungsmaßnahmen

Die beiden Listen möglicher Unterstützungsmaßnahmen sind einerseits eine gute Anregung für Mitgliedstaaten, wie sie den KV fördern können. Andererseits hat dieser Ansatz einige Mängel, und die Listen selbst haben einige Schwachstellen. Der schwerwiegendste Mangel dieses Ansatzes ist, dass er leicht zu einem unübersichtlichen Flickenteppich von Zuschussmöglichkeiten und Förderungen führen kann, der vor allem die Kostenkalkulation und die Durchführung grenzüberschreitender KV-Beförderungen erschwert – insbesondere, wenn sie durch mehrere Mitgliedstaaten führen.⁵⁶

Daher wäre es erstens sinnvoller, einige effizienzsteigernde Maßnahmen EU-weit zu veranlassen. Zweitens wäre es effizienter und kostensparender für die öffentlichen Haushalte, wenn die – möglichst harmonisierten – Maßnahmen sich im Wesentlichen auf die Internalisierung externer Effekte im Straßengüterverkehr und auf Effizienzsteigerungen im KV-System konzentrieren würden. Im Sinne der Internalisierung externer Kosten wäre es dabei einerseits zielführend, die Mitgliedstaaten, die Umweltkosten noch nicht in der zulässigen Maximalhöhe bei den Wegekosten veranschlagen, dazu zu veranlassen – und auch Ausnahmen bei privaten Betreibern von Mautstrecken in dieser Hinsicht – bei entsprechender Kompensation – wegfallen zu lassen.⁵⁷ Andererseits erhöht dies auch die Transportkosten und verringert die Wettbewerbsfähigkeit von für den Export bestimmten Waren. Daher ist eher ein Mittelweg angemessen, der zum einen auf eine verstärkte Internationalisierung der externen Kosten des Straßengüterverkehrs setzt, andererseits durch Subventionen indirekt die Einsparung externer Kosten durch den KV belohnt. Bei der Effizienz sollten vorrangig EU-weit verbesserte Vorrangregelungen für den Schienengüterverkehr und die Erleichterung des Grenzübertritts im Bahnverkehr sowie eine verbesserte international Koordination bei Baustellen verpflichtend angestrebt werden.

Die einzelnen Unterstützungsmaßnahmen sollten drittens konkreter spezifiziert und vorab notifiziert werden, so dass die beihilferechtlichen Belange schon im Vorfeld geklärt sind.⁵⁸ Auch durch die im Rahmen der Revision der Eisenbahnleitlinien geplante Gruppenfreistellung für Transportbeihilfen könnten unbürokratische Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten geschaffen werden⁵⁹, die eine schnelle KV-Unterstützung ermöglichen.⁶⁰ Je harmonisierter die Maßnahmen sind, desto besser für den Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit des KV.

Viertens sollten in den Förderkatalog auch Investitionen in den horizontalen Umschlag und (halb-) automatische „Mega-Hubs“ für den schnellen Umschlag aufgenommen werden – sowohl bei Terminals auch bei Bahnwaggons oder Hebe-Einrichtungen an Lkws. Vor allem Länder mit anderen Spurweiten sollten zu Investitionen in effiziente und schnelle Umschlagterminals an ihren Landesgrenzen ermutigt werden.⁶¹ Laut Europäischem Rechnungshof hat sich die Förderung von neuen KV-Terminals in Deutschland bewährt und könnte zum Modell für die EU werden:⁶² Dort werden bis zu 80% der förderfähigen Investitionskosten bezuschusst, wenn sich die Terminalbetreiber verpflichten, damit niedrigere Gebühren für die Nutzung der Infrastruktur zu erheben. Aus Wettbewerbsgründen dürfen diese Gebühren „höchstens um den Betrag gesenkt werden, der schätzungsweise erforderlich ist, um den kombinierten Güterverkehr mit dem Straßengüterverkehr gleichzustellen“. ⁶³ Die Terminalbetreiber müssen den Behörden jährlich Informationen über die Menge der Ladeeinheiten, eine Prognose des erwarteten Verkehrsaufkommens und die voraussichtliche Entwicklung der Gebühren vorlegen. Diese Informationen werden analysiert, um potenzielle Marktverzerrungen zu ermitteln.⁶⁴

Ein wichtiges Element der Förderung sind außerdem reduzierte Trassenpreise für den Schienengüterverkehr und spezielle verbilligte Bahnstromtarife. Da der Straßengüterverkehr seine Wegekosten gewöhnlich nur auf Autobahnen und Bundes-/Nationalstraßen entrichten muss und Mitgliedstaaten auf bestimmten Strecken auf Mautgebühren verzichten dürfen⁶⁵, der Bahnverkehr jedoch für jeden zurückgelegten Kilometer Trassengebühren entrichten muss, ist die Finanzierung einer Reduktion oder Abschaffung der Trassenpreise durch die Einnahmen aus den Straßennutzungsgebühren gerechtfertigt. Dazu sollten die Mitgliedstaaten ermuntert werden.

⁵⁶ UIRR (2023), [Position Paper](#), S. 2.

⁵⁷ AK (2024), [Positionspapier](#).

⁵⁸ Kombiverkehr (2024), [Stellungnahme](#), S. 1.

⁵⁹ Europäischer Rechnungshof (2023), [Sonderbericht Intermodaler Güterverkehr 08/23](#), Ziffer 59.

⁶⁰ Kombiverkehr (2024), [Stellungnahme](#), S. 1.

⁶¹ Vgl. [Info-Flyer](#) über das Metrocargo-System.

⁶² Europäischer Rechnungshof (2023), [Sonderbericht Intermodaler Güterverkehr 08/23](#), Ziffer 59.

⁶³ Ebd.

⁶⁴ Ebd.

⁶⁵ Ebd., Ziffer 49.

Genauso wäre es sinnvoll, den energieeffizienteren Verkehrsträger Bahn durch subventionierte Stromtarife für den Schienengüterverkehr vor zu hohen Stromkosten zu schützen. Dies gilt vor allen, da der unimodale Straßengüterverkehr durch die Wechselhaftigkeit der Weltmarktpreise fossiler Kraftstoffe immer wieder von niedrigeren Kraftstoffpreisen profitiert. Schließlich könnte auch eine befristete Prämie gezahlt werden, wenn die Nichtstraßenabschnitte bei KV-Beförderungen auf bestehenden KV-Relationen verlängert werden, nachdem ein noch näher am Start- oder Zielort liegendes Terminal verfügbar wird. Das könnte die Ausdehnung des KV-Netzes beschleunigen, indem Investitionen in neue Terminal-Standorte in Regionen mit längeren Entfernungen zum nächsten Terminal durch die Prämien-Anreize bereits im Vorfeld mit einer absehbaren Nachfrage rechnen können.

2 Juristische Bewertung

2.1 Kompetenz

Die EU darf Vorschriften für den internationalen Verkehr – wie hier dem grenzüberschreitenden KV-Gütertransport – erlassen [Art. 91 Abs. 1 lit. a AEUV]. Außerdem darf sie für eine gemeinsame EU-Verkehrspolitik „alle zweckdienlichen Vorschriften“ erlassen [Art. 91 Abs. 1 lit. d AEUV], die – z.B. für den verkehrsbezogenen Umweltschutz – für den internationalen und den nationalen Verkehr gleichermaßen gelten sollen. Schließlich darf die EU auch zum Schutz der Umwelt und des Klimas tätig werden [Art. 191 AEUV].

2.2 Subsidiarität

Unproblematisch. Aufgrund des stark grenzüberschreitenden Charakters des Verkehrssystems darf die EU handeln [Art. 5 Abs. 3 EUV].

D. Fazit

Durch eine Verlagerung eines Teils des Güterverkehrs von der Straße auf Schiene, Binnenwasserstraßen und See („modal shift“) werden negative externe Effekte wie CO₂- und Luftschadstoff-Emissionen sowie Unfall- und Staukosten reduziert und die weitere Zersiedelung der Landschaft durch den Aus- oder Neubau von Fernstraßen eingedämmt. Darüber hinaus bringt sie auch eine Erleichterung beim Mangel an Lkw-Fahrern, da weniger Fernfahrer zum Transport derselben Gütermenge erforderlich sind.

Ein hohes Verlagerungspotenzial hat der „kombinierte Verkehr“ (KV). Dieser erfordert – im Gegensatz zum Einzelwagenverkehr auf der Schiene – keinen Gleisanschluss beim sendenden oder empfangenden Betrieb, da die Zubringerfahrten im Zu- und Ablauf auf der Straße erfolgen. Die neue KV-Definition bildet jedoch die Komplexität und die über die Einsparung externer Kosten hinausgehenden Vorteile des KV – wie Energieeffizienz, bessere Arbeitsbedingungen für Lkw-Fahrer, zusätzliche Kapazitäten angesichts von Fahrermangel – nicht hinreichend ab. Die willkürliche 40%-Externe-Kosten-Schwelle schließt viele bisherige KV-Beförderungen aus – wie die Alpenquerung oder Beförderungen zur iberischen Halbinsel, die per Bahn wegen einer anderen Schienenspurweite nur bis an die französisch-spanische Grenze durchgeführt werden.

Der erforderliche KV-Nachweis, dass sich eine Beförderung als förderfähiger KV qualifiziert, mittels der Berechnung der eingesparten externen Kosten ist zu aufwendig und wenig praxistauglich. Der Kommissionsvorschlag erfordert zu viele sensible Daten. Dies alles schreckt potentielle KV-Neukunden ab. Aufgrund der sich dynamisch ändernden Entwicklung externer Kosten fehlt es an Planungssicherheit, was langfristige Vertragsbeziehungen hemmt. Selbst, wenn die eFTI-Plattformen wider Erwarten bald verfügbar und mit den neuen Anforderungen ausgestattet sein sollten, stellt das Erfordernis, über sie Transportinformationen für den KV-Nachweis zur Verfügung zu stellen, eine unnötige weitere Hürde zur KV-Nutzung dar. Dies gilt erst recht, solange die Nutzung von eFTI-Plattformen noch freiwillig ist – also derzeit noch bis mindestens 2028.

Vor diesem Hintergrund sollte die KV-Definition auf einem Mindestanteil der nicht auf der Straße zurückgelegten Strecke – z.B. 55%, bei erweitertem Netz von Terminals auch auf 60% steigend – basieren. Zusätzlich bedarf es Sonderregelungen für die Alpenquerung, den Kurzstreckenseeverkehr und Beförderungen in Länder mit anderer Schienenspurweite, oder anderer Regelungen, damit bisher als förderfähige KV-Beförderungen nicht aus der KV-Definition herausfallen. Alternativ könnte eine derartige streckenbasierte Definition als Übergangslösung dienen, bis die eFTI-Lösung technisch und organisatorisch voll funktionsfähig und für alle Transportunternehmen vorgeschrieben ist. Allerdings muss dann auch die Höhe der Externe-Kosten-Schwelle noch mal auf den Prüfstand.

Die Befreiung des Zu- und Ablaufs von KV-Beförderungen von Wochenend-, Nacht- und Feiertagsfahrverboten steigert die Wettbewerbsfähigkeit des KV ohne Zusatzkosten für die Mitgliedstaaten. Mit den verpflichtenden KV-Unterstützungsstrategien und der 10%-KV-Kostenreduktionspflicht hat die Kommission erstmals ein Druckmittel, um Mitgliedstaaten zu bewegen, etwas Konkretes für den KV zu unternehmen, da sie bei mangelhafter Umsetzung ein Vertragsverletzungsverfahren fürchten müssen. Das fördert eine EU-weite Entwicklung des KV und positive Netzwerkeffekte. Die geforderte Kosteneinsparung von 10% ist jedoch zu gering, um Wettbewerbsnachteile auszugleichen. Zudem ist die Umsetzungsfrist von 90 Monaten zu lange. Den Mitgliedstaaten die ganz die Wahl der Unterstützungsmaßnahmen zu überlassen, führt zu einem unübersichtlichen Flickenteppich, der die Kalkulation und Durchführung grenzüberschreitender KV-Beförderungen erschwert. Sinnvoller ist, solche Maßnahmen EU-weit festzulegen, die sich auf die Bepreisung externer Effekte im Straßengüterverkehr und Effizienzsteigerungen im KV-System beziehen. Schließlich sollte auch der „Horizontal-Umschlag“ gefördert werden, da er sich gut für nicht-kranbare Sattelaufleger eignet.