

## Anforderungen an eine Verkehrspolitik im Spannungsfeld zwischen Markt und Staat

Das vorliegende Positionspapier ist ein Impuls zur spezifischen Diskussion um Mobilitätsdienstleistungen im Spannungsfeld zwischen Markt und Staat. Damit findet ein Thema Beachtung, das nach Auffassung des Managerkreises bislang nicht in ausreichendem Maße im Fokus verkehrspolitischer Debatten stand. Mit dem Papier werden konkrete Vorschläge zur Anpassung und Schärfung der verkehrspolitischen Diskussion eingebracht, nicht aber eine allumfassende verkehrspolitische Programmatik.

### Ein Positionspapier des Managerkreises

#### 1. Mobilitätsdienstleistungen zwischen Markt und Staat

Die Überführung von Mobilitätsdienstleistungen und Verkehrsinfrastruktur von staatlicher Verwaltung in Markt und Wettbewerb hat im Verlauf der zurückliegenden Jahrzehnte zugenommen und ist nach Verkehrsträgern unterschiedlich stark ausgeprägt.

Im Bereich der öffentlichen Mobilitätsdienstleistungen waren die ersten Jahrzehnte der Bundesrepublik Deutschland dadurch geprägt, dass diese Dienstleistungen größtenteils durch den Staat bereitgestellt und betrieben wurden. Die deutsche Handelsflotte im internationalen Seeverkehr wurde in der Bundesrepublik weitgehend privatwirtschaftlich betrieben, mit zahlreichen Reedereien unterschiedlicher Größe am Markt. In der Binnenschifffahrt gab es neben großen Reedereien zahlreiche Einzelunternehmer (Partikuliere), die zum Teil nur ein Schiff besaßen und betrieben. Die für den Seeverkehr unabdingbaren infrastrukturellen Bedingungen, wie Unterhaltung der Wasserwege (Baggerei), Kaianlagen und Hinterlandverbindungen, wurden staatlicherseits zur Verfügung gestellt. Die Seehäfen waren ganz überwiegend im Besitz der öffentlichen Hand (Länder und Kommunen), bei den Binnenhäfen war das bei der großen Mehrheit so. Der Luftverkehr wurde durch eine Aktiengesellschaft für Luftverkehrsbedarf in staatlichem Eigentum gewährleistet. Die Eisenbahn war in der Form der Deutschen Bundesbahn unter

staatlicher Verwaltung. Die Dienstleistungen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) wurden in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland größtenteils durch kommunale Betriebe im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge bereitgestellt und betrieben. Bis in die 1990er Jahre dominierten kommunale Verkehrsunternehmen in den größeren Städten. Der Busregionalverkehr wurde oftmals durch „Bahnbusse“ oder durch konzessionierte private Busunternehmen bedient.

Erst schrittweise überführte der Bund einzelne Mobilitätsdienstleistungen in einen Wettbewerbsmarkt im Wege der Privatisierung der Mobilitätsdienstleister, behielt aber teilweise Mobilitätsdienstleistungen weiterhin in staatlichem Eigentum. Heute werden Seeverkehr, Binnenschifffahrt, Luftverkehr, Schienenfern- und Schienengüterverkehr und Fernbusverkehr im Wesentlichen durch privatrechtliche Unternehmen betrieben, die ihre Kunden im Wettbewerbsmarkt finden und ihr Unternehmen eigenwirtschaftlich betreiben müssen. Der Markt der Mobilität ist derzeit unterschiedlich stark geöffnet und die Infrastrukturentgelte sind zwischen den Verkehrsträgern sehr unterschiedlich reguliert. Im Einzelnen ist die Wettbewerbsposition zwischen den Verkehrsträgern zu prüfen.

Der See- und Binnenschiffsverkehr ist heute ausschließlich privatwirtschaftlich organisiert, es dominieren in der Seeschifffahrt, vor allem im Containerschiffahrtssegment, Zusammen-

schlüsse großer Reedereien. Der deutsche Markt ist damit Bestandteil des Weltmarkts, wettbewerbsrechtliche Fragen stellen sich daher auf globaler Ebene. In der Binnenschifffahrt gibt es einen global player und einige mittlere Firmen, die zum Teil aber auch in ausländischem Besitz sind und nach wie vor Einzelunternehmer.

Der Eisenbahnverkehr wird weiterhin im Wesentlichen durch staatseigene Unternehmen betrieben, wobei die Märkte für den Wettbewerb in Deutschland vollständig geöffnet wurden. Nach der Wiedervereinigung wurde die Bahn als Deutsche Bahn AG in eine privatrechtliche Unternehmensform überführt. Der Zugang zur Schieneninfrastruktur wurde gleichzeitig in Deutschland geöffnet. Die Verantwortung für die Infrastruktur und den öffentlichen Nahverkehr verblieben als Aufgaben der Daseinsvorsorge beim Staat. Der Bund stellt den Ländern Regionalisierungsmittel zur Verfügung und hat die entsprechende Mittelausstattung bis 2031 festgelegt. Die Länder bestellen mit diesen Mitteln Leistungen im Schienenpersonennahverkehr, die im Wettbewerb vergeben werden. Die Mobilitätsdienstleistungen werden dabei staatlich durch Leistungsentgelte der Aufgabenträger (Organe der Länder) (ko-)finanziert.

Im Fern- und Güterverkehr müssen die Verkehrsunternehmen ihre Kosten durch Markterlöse selbst erwirtschaften. Während im Fernverkehr der Anteil des ehemaligen Monopolisten Deutsche Bundesbahn weiter bei über 99 Prozent liegt, ist er im Güterverkehr und Regionalverkehr auf inzwischen unter 60 Prozent beziehungsweise unter 70 Prozent gesunken. Anders als bei anderen Verkehrsträgern sind bei der Bahn und beim kommunalen Nahverkehr Betrieb und Infrastruktur nicht voneinander getrennt. Allerdings sind bei der Bahn organisatorische und prozessuale Voraussetzungen bereit zu halten, die den Wettbewerbern der DB-Konzernunternehmen einen diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur ermöglichen sollen.

Der Luftverkehr findet in einem in der Europäischen Union (EU) vollständig und darüber hinaus mit Drittstaaten (auf Basis von bilateralen Luftverkehrsabkommen) weitgehend geöffneten Markt statt.

Der Fernbusverkehr ist in Deutschland seit 2013 für alle Anbieter mit Niederlassung in Deutschland vollständig liberalisiert. In der EU ist der internationale Fernbusverkehr liberalisiert, während nationale Verkehre nur in einzelnen Ländern liberalisiert worden sind. Im Fernbusgeschäft sind neben privaten Anbietern in Deutschland im geringen Umfang auch Bustöchter von staatlichen Eisenbahnunternehmen aktiv, wie etwa IC Bus der DB (Marktanteil rund 2 Prozent), Busitalia der FS oder Ouibus der SNCF.

Der ÖPNV wird im Wesentlichen weiterhin durch öffentliche Unternehmen betrieben. Das Verhältnis „Besteller“ (also der Stelle, die definiert, wieviel Verkehr in welcher Qualität es geben soll) und „Ersteller“ (also desjenigen, der die Leistung erbringt) differiert von Bundesland zu Bundesland und teilweise auch innerhalb der Bundesländer recht stark. Einige sind auch auf kommunaler Ebene zum Ausschreiben von Verkehrsverträgen übergegangen (zum Beispiel in Hessen), anderswo ist die Direktvergabe an einen internen Betreiber weiterhin die Regel. Darüber hinaus gibt es auch einen signifikanten Anteil privatwirtschaftlicher Unternehmen, die im ÖPNV eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen erbringen. In den letzten Jahren verschwimmen die Grenzen zwischen öffentlichem und Individualverkehr.

Die Mobilitätsmärkte der Verkehrsträger unterscheiden sich in Hinblick auf ihre regionale Ausdehnung sehr deutlich: Während der Luft- und Seeverkehr vor allem auf einem internationalen Markt betrieben werden (Luft: 80 Prozent grenzüberschreitend, Güterverkehr See: knapp 87 Prozent grenzüberschreitender Umschlag) wird der Eisenbahnpersonenverkehr fast vollständig auf einem nur nationalen Verkehrsmarkt (nur 1 Prozent grenzüberschreitend) angeboten. Der Anteil grenzüberschreitender Fernbusverkehre lag 2015 bei etwa 31 Prozent, mit steigender Tendenz.

Intermodaler Wettbewerb zwischen den Mobilitätsdienstleistern findet im Wesentlichen nur innerdeutsch – und hier zwischen Eisenbahn und Fernbus – statt, wobei beide Verkehrsträger im erheblichen Wettbewerb zum Automobil stehen. Darüber hinaus gibt es auf bestimmten Verbindungen des innerdeutschen Fernverkehrs auch Wettbewerb zwischen Eisenbahn, Fernbus und Luftverkehr, wobei durch den weitgehend abgeschlossenen Ausbau des Hochgeschwindigkeitsverkehrs auf der Schiene die Verlagerungsmöglichkeiten von Luftverkehr auf die Schiene bereits zu großen Teilen ausgeschöpft wurden.

## **2. Der Status quo: Determinanten des Marktes und ihre Bedeutung für Mobilitätsdienstleistungen**

Über die Wettbewerbsfähigkeit der Mobilitätsdienstleister auf ihren Märkten entscheiden eine Reihe relevanter Determinanten. Abgesehen von der Attraktivität und Qualität des Produktes entscheiden vor allem Produktivität und Produktionskosten über die Wettbewerbsfähigkeit. Im Einzelnen sind dabei folgende Punkte entscheidend:

- *Bereitstellung und Kosten der Infrastruktur*
- *Staatliche Sicherheitsauflagen: Safety & Security*
- *Personalkosten sowie Arbeits- und Sozialstandards*

- *Umweltauflagen*
- *Verbraucherschutzauflagen*
- *Steuern, Rohstoff- und Energiepreise*
- *Eigenwirtschaftlichkeit, Gemeinwirtschaftlichkeit, staatliche Subventionen und Förderprogramme*
- *Freier Marktzugang und Markteintrittsbarrieren*

Der regulatorische Rahmen hat somit einen direkten Einfluss auf die Kostenstruktur sowie auf die Produktivität beziehungsweise Effizienz bei der Bereitstellung von Verkehrsleistungen. Dies ist vor allem auf internationalen Wettbewerbsmärkten zu berücksichtigen. Bei allen Regularien kommt hinzu, dass die Art und Intensität der Regeldurchsetzung schon beinahe eine Determinante sui generis ist. Wenn etwa bei einem Verkehrsträger Sozialstandards zwar theoretisch gelten, praktisch aber umgangen werden können und/oder nicht kontrolliert werden, bei einem anderen Verkehrsträger aber strikt durchgesetzt werden, verzerrt dies den Markt.

Die Erfolgsaussichten der Mobilitätsdienstleister im Wettbewerb entscheiden sich zu einem wesentlichen Teil daran, ob sie auf ihren Märkten im Verhältnis zu den Wettbewerbern gleichen Rahmenbedingungen und Belastungen unterliegen oder eher unterschiedlichen. Je stärker die Rahmenbedingungen voneinander abweichen, desto größer sind dadurch entstehende Wettbewerbsverzerrungen. Da bei Mobilitätsdienstleistern eine teilweise „Produktionsverlagerung“ wie im produzierenden Gewerbe praktisch nicht möglich ist, führen solche Wettbewerbsverzerrungen zu Marktanteilsverlusten der überproportional belasteten Unternehmen oder sogar zu ihrem vollständigen Marktaustritt.

Im Folgenden sollen oben genannte Wettbewerbsdeterminanten für die einzelnen Verkehrsmärkte beschrieben und charakterisiert werden, und zwar unter Hervorhebung, wo diese eher wettbewerbsneutral und wo sie wettbewerbsverzerrend organisiert sind.

### ► **Bereitstellung und Kosten der Infrastruktur**

#### ▷ *Schifffahrt*

Die seewärtigen Zufahrten zu den Seehäfen werden durch die öffentliche Hand bereitgestellt, da Deutschland ohne staatliche Finanzierung der Infrastruktur bei der Wasserstraße nicht konkurrenzfähig wäre. Eine funktionierende Schifffahrt zu gewährleisten, liegt für eine exportorientierte und von Importen abhängige Volkswirtschaft wie Deutschland im nationalen Interesse. Die EU versucht zunehmend, die Kosten der Infrastrukturmaßnahmen auch in der Seeschifffahrt auf die Nutzer umzulegen. Hier

droht eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung, weil die Voraussetzungen an den europäischen Küsten so unterschiedlich sind, dass die Häfen in Deutschland, Belgien und zum Teil in UK und Frankreich ohne Baggerei nicht überleben könnten und dann nur Rotterdam profitieren würde. Die Auswirkungen dieser rein marktwirtschaftlichen Betrachtung würden sich dann etwa im Bereich der Ökologie niederschlagen, weil die Verschiebung der Hinterlandverkehre von der Schiene oder dem Schiff auf den LKW zu erheblichen Mehrbelastungen führen würde. Der Staat muss in den Ausbau der Hinterlandstruktur investieren, wenn er politisch gewollte Verkehrsträgerveränderungen herbeiführen will. Das heißt: ohne Finanzierung von Schieneninfrastruktur, wie im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 geschehen, wird es keine Veränderung des Modalsplit zugunsten der Schiene im Güterverkehr geben. Das gleiche gilt für Binnenschifffahrt und Reparatur beziehungsweise Erneuerung des Kanalsystems.

Die Suprastruktur der Seehäfen wird privatwirtschaftlich betrieben. Für die Nutzung der Hafeninfr- und Hafensuprastruktur sowie meist durch Regulierung vorgegebene Dienstleistungen bezahlen die Schifffahrtsunternehmen sowohl an staatliche Anbieter, die unter staatlicher Aufsicht stehen, als auch an private Dienstleister. Die Entwicklung der Häfen ist kunden- und wettbewerbsgetrieben; innerhalb und zwischen den Häfen herrscht Wettbewerb. Eine staatliche Ladunglenkung zwischen Häfen funktioniert nicht. Es gilt: „Die Ladung sucht sich ihren Weg“, das heißt, der Markt bestimmt. Die Kriterien dabei sind eine vorhandene Infrastruktur in den Häfen, der Zustand der Hinterlandverbindungen und damit auch die Abfahrtsdichte von Zügen (wichtig bei just-in-time-Produktion) sowie das regionale Ladungsaufkommen.

#### ▷ *Luftverkehr*

Die Kosten für Betrieb und Infrastruktur der größeren internationalen Flughäfen und der Flugsicherung in Deutschland werden vollumfänglich von den Fluggesellschaften getragen, bei kleineren Flughäfen mindestens die Kosten für den Betrieb der Infrastruktur. Die staatliche Verantwortung für den Luftverkehr in Deutschland liegt beim Bund, der sich teilweise der Auftragsverwaltung durch die Länder bedient. Die Anbindung der Flughäfen an das nachgelagerte Verkehrsnetz (Straße und Schiene) ist Aufgabe des Bundes und der Länder.

#### ▷ *Eisenbahn (SPNV und SPFV)*

Die Verkehrsarten (Schienepersonenahverkehr SPNV/Schienepersonenfernverkehr SPFV/Schiengüterverkehr SGV) müssen die Kosten für den Betrieb der Infrastruktur überwiegend durch Trassen- und Stationsentgelte tragen. Es besteht damit für das gesamte Netz und alle Verkehre eine signifikante

„Schienenmaut“. Laut Berechnungen der Bundesnetzagentur beträgt allein das Trassenpreisniveau je nach Verkehrsart zwischen 3,17 Euro und 8,40 Euro je gefahrenem Kilometer. Den Aufbau der Infrastruktur übernimmt überwiegend der Staat. Im Regionalverkehr liegt der Anteil dieser durch die Betreiber nicht beeinflussbaren Kosten bei 45 Prozent. EU-Recht setzt dabei den Rahmen, wie diese Entgelte zu erheben sind, lässt aber dem nationalen Gesetzgeber einen gewissen Spielraum. Anders als die meisten EU-Staaten hat die Bundesrepublik das Vollkosten- gegenüber dem Grenzkostenprinzip festgeschrieben. Die Trassenpreise werden analog der Infrastrukturkosten in einem ex-ante-Verfahren von der Bundesnetzagentur bestätigt. Aufgrund der hohen und im Vergleich zu den LKW-Mautsätzen stark steigenden Infrastrukturumsatzentgelte im Schienenverkehr spricht sich ein breites Bündnis von Verbänden und Gewerkschaften im Schienenverkehr für eine Halbierung der Trassenpreise aus.

Über den Finanzierungskreislauf Schiene wird sichergestellt, dass in der Infrastruktur erwirtschaftete Gewinne als Investition in diese zurückfließen. 2016 waren dies eine halbe Milliarde Euro. Zudem investiert die Deutsche Bahn AG seit der Bahnreform 1994 jährlich im Durchschnitt rund eine Milliarde aus Eigenmitteln in die Schieneninfrastruktur, wobei der Hauptteil der Investitionen in die Schieneninfrastruktur mit rund 3,5 Milliarden Euro jährlich vom Staat getragen wird. Die Preisbildung der Schieneninfrastruktur ist durch rechtliche Rahmensetzung und die Aufsicht der Bundesnetzagentur durchgängig reguliert. Unternehmerische Spielräume der DB Netz AG sollen dadurch stark beschränkt und so genannte Monopolrenditen ausgeschlossen werden.

#### ▷ Fernbus

Die Fernbusse nutzen die Straßeninfrastruktur mautfrei. Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (bdo) weist auf die Belastung der Busunternehmen mit einer Energiesteuer hin, die nach seinen Angaben 0,14 Euro je gefahrenen Kilometer beträgt. Für alle Steuern, auch für die Energiesteuer, gilt allerdings das Non-Affektationsprinzip, das heißt Steuern gehen ohne Zweckbindung in den allgemeinen Staatshaushalt und sind nicht, wie Abgaben zur Finanzierung bestimmter Vorhaben, zweckgebunden. Die Fernbusunternehmen sind nicht Infrastrukturträger. Die ÖPNV-Haltestelleninfrastruktur wird mit benutzt, zum Teil gibt es eine dezidierte Fernbusinfrastruktur und Halte am Straßenrand oder an Parkplätzen. Die Infrastrukturnutzung erfolgt kostenfrei oder unter Beteiligung an den Kosten durch Haltestellengebühren an verschiedenen deutschen Standorten.

#### ▷ ÖPNV/Neue Mobilitätsanbieter („IV im ÖV“)

Es besteht weiterhin ein hoher Investitionsbedarf zur Angleichung der Verkehrsinfrastruktur an den wachsenden Verkehrsbedarf

(insbesondere in den Städten) als auch ein erheblicher Investitionsrückstau zur Ertüchtigung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur. Die kommunalen ÖPNV-Betriebe sind neben Verkehrsdienstleistern zumeist auch Verkehrsinfrastrukturbetreiber.

### ► Staatliche Sicherheitsauflagen: Safety & Security

#### ▷ Schifffahrt

Für den Bereich „Safety“ gelten weltweite Vorschriften, die stetig weiterentwickelt werden und deren Umsetzung den Reedereien obliegt. Hinzu kommen teilweise zusätzliche nationale und regionale (insbesondere europäische) Vorschriften, vor allem in Spezialssegmenten wie der Offshore-Wind-Energie oder der Fahrgastschifffahrt. Regionale Alleingänge bergen die Gefahr, dass sie sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Reedereien und Schiffe unter deutscher Flagge auswirken. Die Kosten für die nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 erheblich erhöhten internationalen Sicherheitsauflagen in den Seehäfen („Security“) werden von den Häfen durch entsprechende Aufschläge an die Reedereien weitergegeben. Der erhöhte Sicherheitsaufwand für Zugangskontrollen an Bord wird ebenfalls von den Reedereien getragen.

#### ▷ Luftverkehr

Für den Bereich „Safety“ werden die Regeln und Auflagen im Wesentlichen international gesetzt und entsprechend von den nationalen Behörden und den Luftverkehrsunternehmen umgesetzt. Die Zuständigkeit liegt bei der internationalen Luftverkehrsorganisation ICAO. Für den Bereich „Security“, also die Gefahrenabwehr und Terrorismusbekämpfung, ist dies ebenso erstrebenswert, allerdings gibt es hier erhebliche regionale Abweichungen. Zuständig sind die nationalen Luftsicherheitsbehörden, wobei zumindest innerhalb der EU einheitliche Bestimmungen gesetzt werden. Es gibt nicht nur bei der Ausgestaltung der Security-Bestimmungen Unterschiede zwischen EU und Drittstaaten, sondern auch bei den Bestimmungen über die Finanzierung der Security – und hierbei bestehen sogar Unterschiede innerhalb der EU. Während in Deutschland die Kosten für die Luftsicherheitskontrollen fast vollständig von den Fluggesellschaften zu bezahlen sind, werden diese beispielsweise in Spanien, Italien oder den USA weitgehend vom Staat getragen. Dadurch kommt es zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen. Alleine für die in Hoheit der Bundespolizei durchzuführenden Luftsicherheitskontrollen müssen die Fluggesellschaften in Deutschland jährlich rund 700 Millionen Euro bezahlen.

#### ▷ Eisenbahn (SPNV und SPFV)

Es gibt umfangreiche Regelungen auf EU- und Bundesebene, beispielsweise die Haupt- und Zwischenuntersuchungen nach

Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) etc. Jedes Unternehmen benötigt eine Sicherheitsbescheinigung, die regelmäßig (jeweils gebührenpflichtig) verlängert werden muss. Hinzu kommen durch EU-Recht Vorgaben für ein Sicherheitsmanagement- und Zertifizierungssystem sowohl für Infrastruktur- als auch für Verkehrsunternehmen, das durch das Eisenbahnbundesamt gebührenpflichtig geprüft werden muss. Die Eigensicherung im Securitysystem der Eisenbahn wird zu einem erheblichen Anteil von der Deutschen Bahn selbst finanziert und durch einen konzerninternen Dienstleister in Partnerschaft mit der Bundespolizei erbracht. Der Aufwand allein für diese so genannten „synergetischen Leistungen“ betrug im Geschäftsjahr 2016 50 Millionen Euro. Die über die Eigensicherung hinausgehenden Securityaufgaben werden weit überwiegend vom Staat finanziert: durch Rechtsverordnung wird der Anteil der Finanzierung, die hierfür von den Eisenbahnverkehrsunternehmen aufgebracht werden muss, bei 20,8 Prozent gedeckelt. Die Kosten für Safety und Security können aufgrund der engmaschigen Regulierung nicht in den Infrastrukturpreisen weitergegeben werden. Der Umfang der im SPNV erbrachten Security-Leistungen ergibt sich aus den Verkehrsverträgen. Die Aufgabenträger legen Art und Umfang der Security-Leistungen in der jeweiligen Ausschreibung sehr unterschiedlich fest.

#### ▷ *Fernbus*

Regelmäßige Fahrzeugkontrollen und TÜV-Untersuchungen sind für Betriebsgenehmigungen verpflichtend. Passkontrollen von Fahrgästen im grenzüberschreitenden Verkehr sind nicht notwendig, weil auch Bahnunternehmen von der Kontrollpflicht ausgenommen sind.

#### ▷ *ÖPNV/Neue Mobilitätsanbieter („IV im ÖV“)*

Es gibt hohe Sicherheitsauflagen insbesondere im Fahrbetrieb Bahn (BOStrab). Dazu existieren umfangreiche Regelungen auf EU- und Bundesebene, zum Beispiel detaillierte Haupt- und Zwischenuntersuchungen.

### ► **Personalkosten sowie Arbeits- und Sozialstandards**

#### ▷ *Schifffahrt*

Die Seeschifffahrt verfügt mit der Maritime Labour Convention der Internationalen Arbeits-Organisation (ILO) über ein weltweit verbindliches, kontrolliertes und sanktioniertes System an Arbeits- und Sozialstandards an Bord von Handelsschiffen, das unabhängig von der Flagge der Schiffe durchgesetzt wird. Es gibt einen weltweit empfohlenen, von den Staaten, den Arbeitgebern und den Gewerkschaften im Zweijahresrhythmus verhandelten Mindestlohn, der lediglich für das Bordpersonal im Mannschaftsbereich relevant ist. Die Heuern im Bereich der lei-

tenden Funktionen sind weltweit vergleichbar und übersteigen selbst die Mindestlohniveaus von Hochlohnländern an Land. Auf internationaler Ebene wurde zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften (International Transport Worker's Federation) ein nahezu flächendeckendes Netz an Tarifverträgen ausgehandelt (ITF-Cover).

#### ▷ *Luftverkehr*

Es gibt im Weltluftverkehr zwischen den Staaten erhebliche Unterschiede bei den Arbeits- und Sozialstandards. In zunehmendem Maße wird das Instrument von Scheinselbständigkeit eingesetzt. Hieraus resultieren Wettbewerbsverzerrungen, die zu Lasten der Unternehmen mit höheren Standards gehen. Es gibt keine Festlegung von Mindeststandards auf internationalem Niveau, auch nicht in den bilateralen zwischenstaatlichen Luftverkehrsabkommen. Für Deutschland wird diese zu Lasten der eigenen Wettbewerbsfähigkeit gehende Situation noch dadurch verschärft, dass der Bund den Luftverkehr im nationalen Alleingang mit einer Luftverkehrssteuer von jährlich einer Milliarde Euro belastet.

#### ▷ *Eisenbahn (SPNV und SPFV)*

Es gelten allgemeines Arbeitsrecht, Tarifverträge und zum Teil noch Beamtenrecht. Ein Branchentarifvertrag Schiene setzt Mindeststandards bei Arbeitszeit und Entgelt. Zur Spezifizierung bestehen, etwa bei der Deutschen Bahn, Haustarifverträge. Anders als andere Verkehrsträger sind die Unternehmen im Schienenverkehr praktisch vollständig tarifgebunden. Die sich aus Arbeits- und Sozialstandards ergebenden Voraussetzungen der Unternehmen sind im intermodalen Wettbewerb folglich sehr unterschiedlich. Im SPNV ist inzwischen europarechtlich vorgeschrieben, dass ein Neubetreiber in einem Verkehrsnetz die Triebfahrzeugführer und Zugbegleiter des Altbetreibers zu gleichen Konditionen übernehmen soll, so als wäre ein Betriebsübergang eingetreten. Darüber hinaus werden in Ausschreibungen in der Regel nach Landesrecht in Übereinstimmung mit EU-Recht Vorgaben zur Anwendung eines Tarifvertrags gemacht.

#### ▷ *Fernbus*

Arbeits- und Sozialstandards sind europäisch und national in Verordnungen beziehungsweise Gesetzen geregelt, beispielsweise durch die EU-Lenk- und Ruhezeiten-Verordnung. Die Personalkosten werden durch Tarifverträge in den einzelnen Bundesländern sowie durch Mindestlohnregeln bestimmt. Allerdings sind auch Busunternehmer im Fernbusgeschäft tätig, die entweder nicht Mitglieder der Arbeitgeberverbände sind oder aber Mitglieder ohne Tarifbindung haben. Somit kommt es bereits im nationalen Fernbusmarkt zu Wettbewerbsverzerrungen, je nach Sitz des Unternehmens.

### ▷ ÖPNV/Neue Mobilitätsanbieter („IV im ÖV“)

Analog zum Fernbus sind auch hier die Arbeits- und Sozialstandards europäisch und national in Verordnungen und Gesetzen geregelt. Hinzu treten Regelungen in Tarifverträgen in den Bundesländern mit den jeweiligen Arbeitgeberverbänden der privaten und der öffentlichen Verkehrsbetriebe. Die neuen Mobilitätsanbieter sind zumeist nicht tarifgebunden und haben ihre Wurzeln auch nicht im Verkehrsgewerbe, sondern sind als Plattform-Betreiber tätig.

## ► **Umweltauflagen**

### ▷ *Schifffahrt*

Für alle relevanten Bereiche des Umwelt- und Klimaschutzes bestehen auf Ebene der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO) weltweit geltende Vorschriften, insbesondere für den Schutz des Meeres durch Müll- und Öleinträge, für Emissionen wie Schwefel- und Stickoxide sowie die Behandlung von Ballastwasser. Zusätzliche Vorschriften im Bereich von Umwelt- und Klimaschutz sollten stets im Rahmen der IMO diskutiert, entschieden und durchgesetzt werden. Nationale oder regionale Maßnahmen würden demgegenüber für die deutsche und europäische Flagge signifikante Wettbewerbsnachteile darstellen und sind deshalb abzulehnen.

### ▷ *Luftverkehr*

Relevante Umweltschutzbereiche bestehen beim Lärm- und Klimaschutz. Hier sind erhebliche Auflagen zu beachten. Beim aktiven und passiven Lärmschutz wird durch nationales Recht die Finanzierung der beträchtlichen Kosten vollumfänglich den Luftverkehrsunternehmen in Rechnung gestellt. Dasselbe gilt bei Aufwendungen für den Klimaschutz. Mit dem Argument des Lärmschutzes haben darüber hinaus die staatlichen Genehmigungsbehörden an fast allen Flughafenstandorten massive Betriebsbeschränkungen und Betriebsverbote während der Nacht verhängt, wie sie in diesem Ausmaß in keinem anderen Staat der Welt bestehen. Umweltschutzauflagen sollten, um Wirkung zu zeigen und um angesichts der erheblichen Kosten Wettbewerbsverzerrungen im internationalen Luftverkehr zu vermeiden, international festgelegt werden, sinnvollerweise von der UNO-Organisation ICAO. Von diesem Prinzip wird aber in erheblicher Weise abgewichen. So hat etwa die EU die Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel auf das EU-Territorium begrenzt eingeführt. Solche nationalen oder regionalen Alleingänge tragen zu erheblicher Wettbewerbsverzerrung im internationalen Luftverkehr bei und benachteiligen deutsche und europäische Unternehmen und ihre Beschäftigten. Beim Klimaschutz kommt hinzu, dass nationale oder regionale Maßnahmen nicht einmal dem klimaschutzpolitischen Anliegen nutzen, da die wettbewerbsverzerrende Wirkung

lediglich dazu führt, dass andere Luftverkehrsunternehmen die Marktanteile hinzugewinnen und somit die CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht gesenkt, sondern nur umverteilt werden. Vor diesem Hintergrund ist der Beschluss der ICAO, mit Wirkung 2021 ein global wirkendes Klimaschutzinstrument (CORSIA) einzuführen, mit dem weltweit die wachstumsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen vollumfänglich kompensiert werden, eine zielführende Entscheidung. Damit wird der Luftverkehr als erster und bisher einziger Verkehrsträger ab 2021 nur noch CO<sub>2</sub>-neutral wachsen.

### ▷ *Eisenbahn (SPNV und SPFV)*

Relevante Vorgaben für die Verkehrsunternehmen, bestehen unter anderem beim Lärm- und Klimaschutz. Die Ausgaben für den passiven Lärmschutz (Lärmschutzwände) werden vom Staat finanziert. Die Anstrengungen der Verkehrsunternehmen für mehr Lärmschutz, beispielsweise durch die Umrüstung von Güterwagen, sollten durch eine verbesserte Förderung unterstützt werden. Betriebliche Auflagen sind hingegen kontraproduktiv und schwächen den klimafreundlichen Schienenverkehr. Eine hohe Auflagedichte besteht auch beim Infrastrukturausbau, etwa zu Artenschutz, Flächenausgleich und Baulärm. Dabei findet jedoch keine echte Verknüpfung zwischen der Entwicklung des Umweltrechts, das mittlerweile eine kaum noch zu überblickende Komplexität erreicht hat, und des Infrastrukturrechts statt. Dies führt zunehmend zu Verzögerungen im Planungsverfahren für Infrastrukturprojekte. Daher hat die Bundesregierung das Innovationsforum Planungsbeschleunigung ins Leben gerufen. Dieses hat mehrere Maßnahmen erarbeitet mit denen die Genehmigungsverfahren für den Ausbau der Schiene in Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung verbessert und dabei insgesamt beschleunigt werden können. Es gibt eine hohe Auflagedichte beim Infrastruktur(aus-)bau. Selbst bei kleineren Maßnahmen an den Strecken sind bereits Planfeststellungsverfahren oder gar Umweltverträglichkeitsprüfungen notwendig. Bei größeren Maßnahmen kommen aufwändige Verfahren zur Bürgerbeteiligung hinzu. Die ersten Aufgabenträger im SPNV schreiben auch ohne gesetzliche Verpflichtung alternative Antriebe für den Betrieb auf nicht elektrifizierten Strecken aus. Für den Schienengüterverkehr wurde 2017 ein Gesetz zum Verbot lauter Güterwagen verabschiedet.

### ▷ *Fernbus*

Die eingesetzten Fahrzeuge müssen bei Erstzulassung der derzeit gültigen EU-Abgasnorm entsprechen. Es zeigt sich, dass Umweltauflagen, die den motorisierten Individualverkehr betreffen und verteuern, tendenziell zu Fahrgastzuwächsen im ÖPNV führen.

### ▷ *ÖPNV/Neue Mobilitätsanbieter („IV im ÖV“)*

Teilweise geben Kommunen (Besteller) zusätzliche Umweltstandards (zum Beispiel Emissionen) vor.

## ► Verbraucherschutzauflagen

### ▷ *Schifffahrt*

Reedereien in Deutschland betreiben ganz überwiegend business-to-business-Geschäft, sodass Fragen des Verbraucherschutzes in der Regel nur die Fähr- und Fahrgastschifffahrt einschlägig sind. Hier gelten die europäischen und nationalen Verbraucherschutzrechte. Der Verband Deutscher Reeder ist Mitglied der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V.

### ▷ *Luftverkehr*

Beim Luftverkehr bestehen umfangreiche EU-Auflagen für den finanziellen Ausgleich für Passagiere bei gecancelten und verspäteten Flügen. Diese Bestimmungen gehen über Bestimmungen in anderen Ländern der Welt hinaus. Zudem hat der nationale Gesetzgeber die Fluggesellschaften zu einer Teilnahme an einer Verbraucherschlichtung verpflichtet und die Kosten der Schlichtung vollumfänglich den Unternehmen auferlegt.

### ▷ *Eisenbahn (SPNV und SPFV)*

Es besteht ein sehr hohes Verbraucherschutzniveau. Bei Ankunftsverspätungen ab 60 Minuten sind 25 Prozent und ab 120 Minuten 50 Prozent des Preises der Fahrkarte als Entschädigung zu zahlen. Infolge eines EuGH-Urteils sind diese Entschädigungen ausnahmslos, das heißt auch in Fällen von höherer Gewalt, zu zahlen.

### ▷ *Fernbus*

Das Schutzniveau der Fahrgäste entspricht den Besonderheiten des Straßenverkehrs (keinen reservierten Trassenkorridor, bei der Fahrplanerstellung noch nicht absehbare Baustellen, Unfälle, spontane Staus). Die Verbraucherrechte im Kraftomnibusverkehr sind durch EU-Verordnung geregelt. Es gelten klar festgelegte Fahrgastrechte und Pflichten der Unternehmer.

### ▷ *ÖPNV/Neue Mobilitätsanbieter („IV im ÖV“)*

Ein verlässlicher Datenschutz und Versicherungsstandard sind zu gewährleisten. Im Nahverkehr (bis 50 Kilometer) existieren keine Verbraucherschutzbestimmungen. Zur Sicherstellung der Qualität des ÖPNV und zur Kundenbindung und Neukundengewinnung sind die konsequente Berücksichtigung von Kundenwünschen und damit auch die klare Regelung von Belangen des Verbraucherschutzes von herausragender Bedeutung.

## ► Steuern, Rohstoff- und Energiepreise

### ▷ *Schifffahrt*

Alle wesentlichen Schifffahrtsnationen besteuern Reedereien im Rahmen einer auf die Schiffsgröße bezogenen Pauschalbesteuerung, der so genannten Tonnagesteuer. Der Anwendungsrahmen ist dabei unterschiedlich weit gefasst, sodass andere Standorte attraktiver für Reedereien sein können als Deutschland. Dort setzt der Anwendungsbereich der Tonnagesteuer Eigenanteile am Schiff voraus und schließt reine Dienstleistungstätigkeiten für Drittschiffe von der Tonnagesteuer aus. Eine Besonderheit der Tonnagesteuer ist, dass sie unabhängig von Gewinn und Verlusten stets fällig wird. Schiffsbrennstoffe sind in Deutschland von der Energiesteuer befreit. Die Preise für das noch überwiegend genutzte Schweröl sowie für Marinediesel sind weltweit vergleichbar. Preise für alternative Brennstoffe, wie Flüssiggas (LNG), können abhängig von Verfügbarkeit und Nachfrage regional gravierend voneinander abweichen.

### ▷ *Luftverkehr*

Obwohl die ICAO festlegt, dass im Luftverkehr die Finanzierung der Infrastruktur durch Gebühren und Entgelte kostendeckend erfolgen und nationale Steuern ausgeschlossen werden sollten, konnte nicht ausgeschlossen werden, dass es zur wettbewerbsverzerrenden Einführung von Luftverkehrssteuern im nationalen Alleingang, wie etwa in Deutschland, gekommen ist. Deswegen bestehen durch nationale staatliche Auflagen im Luftverkehr erhebliche Wettbewerbsverzerrungen. Hinzu kommt, dass es, anders als für die Industrie im Rahmen der World Trade Organization (WTO), für den Luftverkehr keine zwischenstaatlichen Abkommen zur Verhinderung unlauteren Wettbewerbs etwa durch den Ausschluss unzulässiger wettbewerbsverzerrender Subventionen verbunden mit entsprechenden Streitschlichtungsinstitutionen gibt.

### ▷ *Eisenbahn (SPNV und SPFV)*

Relevant sind die nationalen Steuern, die aber zum Teil durch EU-Recht umrissen sind: Stromsteuer, die (gedeckelte) EEG-Umlage, die Kosten des Emissionshandels sowie die Mineralölsteuer. Diese Mehrfachbelastung schwächt zusätzlich zur hohen Nutzerfinanzierung die Wettbewerbspositionen des Schienenverkehrs. Für den Bahnstrom sind die Wälzungen der Übertragungsnetzbetreiber angesichts des Netzausbaus ein deutlicher Kostentreiber, die von der Branche nicht beeinflusst werden können. Bei Ticketpreisen gilt der volle Mehrwertsteuersatz bei Strecken ab 50 Kilometern, bis dahin greift ein reduzierter Satz. Diese Regelung gilt, anders als im Luftverkehr, im grenzüberschreitenden Schienenverkehr, was die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs gegenüber dem hier umsatzsteuerbefreiten Flugverkehr erschwert.

### ▷ *Fernbus*

Die Hauptsteuer ist die Energiesteuer. Die Regelungsebene ist national.

▷ *ÖPNV/Neue Mobilitätsanbieter („IV im ÖV“)*

Relevant sind nationale Steuern: die Stromsteuer, die (gedeckelte) EEG-Umlage sowie die Mineralölsteuer und ein reduzierter Mehrwertsteuersatz. Es gibt keine langfristig gesicherte Abschätzung zu Strom- und Kraftstoffpreisen.

▶ **Eigenwirtschaftlichkeit, Gemeinwirtschaftlichkeit, staatliche Subventionen und Förderprogramme**

▷ *Schifffahrt*

Das europäische Wettbewerbsrecht setzt nationalstaatlichen Unterstützungsmaßnahmen enge Grenzen, die von den europäischen Beihilfeleitlinien für den Seeverkehr der Europäischen Kommission definiert werden. Deutschland unterstützt in diesem Rahmen mittlerweile die Beschäftigung europäischer Seeleute durch die vollständige Erstattung der arbeitgeberseitigen Anteile an den Sozialversicherungen sowie bei der Lohnsteuer. Eine direkte Förderung von Schifffahrtsunternehmen gibt es jedoch nicht. Die Unterstützung ermöglicht es den Unternehmen, insbesondere deutsche Seeleute zu beschäftigen und damit das maritime Expertenwissen für den Standort zu sichern. Eine Verbesserung der Wettbewerbssituation der Unternehmen ist damit nicht verbunden. Im Bereich Umweltschutz fördert die Bundesregierung anteilig die Mehrkosten für Um- und Neubauten auf gasbetriebene Schiffe, um Flüssiggas als sauberen Alternativbrennstoff in der Schifffahrt zu etablieren.

▷ *Luftverkehr*

Es gibt für den Luftverkehr keine zwischenstaatlichen Abkommen zur Verhinderung unlauteren Wettbewerbs. Der Luftverkehr ist nicht Teil der WTO und es gibt derzeit keine vergleichbaren Regelungsinstitutionen oder -instrumente. Mit den Leitlinien der EU-Kommission für staatliche Beihilfen im Luftverkehr vom 4. April 2012 werden staatliche Betriebsbeihilfen für Flughäfen grundsätzlich ausgeschlossen; für kleinere Flughäfen mit weniger als drei Millionen Passagieren jährlich wurde für den Beihilfeabschluss eine Übergangsfrist von zehn Jahren festgelegt, um den kleineren Flughäfen die Möglichkeit zu geben, ihr Geschäftsmodell anzupassen.

▷ *Eisenbahn (SPNV und SPFV)*

Der Bund stellt den Ländern seit 1996 für den Betrieb von Schienenverkehr so genannte Regionalisierungsmittel aus seinem Steueraufkommen zur Verfügung. Diese wurden 2016 erhöht und werden bis 2031 jährlich mit 1,8 Prozent dynamisiert. Die Länder üben mit diesen Mitteln ihren Teil der staatlichen Verantwortung aus, indem sie die Mittel zur Bestellung von Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs verwenden. In den Märkten des Güter- und Personenfernverkehrs haben die Eisenbahnunter-

nehmen ihre Verkehrsleistungen eigenwirtschaftlich zu erbringen. Der Staat trägt die Infrastrukturverantwortung – derzeit vor allem in Form der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II. Das Verhältnis zwischen eigenwirtschaftlichem Fernverkehr und gemeinwirtschaftlichem Regionalverkehr birgt die Gefahr intramodaler Wettbewerbsverzerrungen/Quersubventionierungen. Zur Erfüllung von Umweltauflagen gibt es vereinzelt Förderprogramme.

▷ *ÖPNV/Neue Mobilitätsanbieter („IV im ÖV“)*

In der Regel gilt die Eigenwirtschaftlichkeit. Der Kostendeckungsbeitrag liegt bei 75 Prozent (VDV). Teilweise wird Unterstützung bei der Beschaffung von Fahrzeugen gewährt. Vor dem Hintergrund fehlender Investitionsmittel sind für ÖPNV-Unternehmen staatliche Subventionen und Förderprogramme äußerst wichtig zur Umsetzung von Verkehrsleistungen.

▶ **Freier Marktzugang und Markteintrittsbarrieren**

▷ *Schifffahrt*

Für die wenigsten Schifffahrtsmärkte gibt es Eintrittsbarrieren. Schifffahrtsdienstleistungen lassen sich auch ohne Eigentum an Schiffen mit geringem Kapitalaufwand erbringen. Erheblicher Kapitalaufwand im zwei- bis dreistelligen Millionenbereich entsteht, wenn in eigene Schiffe investiert werden soll. Transportdienstleistungen zwischen Häfen desselben Landes, so genannte Kabotagefahrten, können nationalen Unternehmen vorbehalten sein. Dies gilt etwa für die USA.

▷ *Luftverkehr*

Marktzugänge im internationalen Luftverkehr werden im Einzelnen inklusive Frequenzen, Anzahl der anzufliegenden Flughäfen, Anzahl der einzubeziehenden Fluggesellschaften etc. über bilaterale Luftverkehrsabkommen geregelt. Die Luftverkehrsabkommen werden zwischen einzelnen Staaten bilateral abgeschlossen, aber auch zwischen der EU und Drittstaaten, wie dies beispielsweise zwischen der EU und den USA im EU-US Open Sky-Abkommen der Fall ist. Mit diesem EU-US-Abkommen wurde der Luftverkehrsmarkt zwischen den USA und der EU weitgehend liberalisiert. Innerhalb der EU selber besteht für alle Unternehmen der EU ein vollkommen offener liberalisierter Luftverkehrsmarkt.

▷ *Eisenbahn (SPNV und SPFV)*

Das Schienennetz ist in Deutschland vollständig geöffnet. Aufgrund der bis 2031 durch den Bund abgesicherten Bestellerentgelte der Länder und dort bestehender längerfristiger Verträge ist der Markteintritt im Regionalverkehr erheblich attraktiver als im eigenwirtschaftlichen und eine hohe Kapitalintensität aufweisenden Fernverkehr. Dessen Wirtschaftlichkeit wird zudem



durch relativ niedrige Kraftstoffpreise und einen ausgeprägtem Preiswettbewerb mit dem Fernbus beeinträchtigt. Neu hinzukommende Unternehmen haben mit einer umfangreichen Regulierung zu kämpfen (Gesetze, Verordnungen, technische Regelwerke, Richtlinien etc.). Das Investitionsvolumen für Rollmaterial ist sehr hoch, die Trassenbenutzung sehr teuer. Im SPNV müssen zum Teil komplexe Vergabeverfahren im „Wettbewerb um den Markt“ absolviert werden. Unternehmen müssen darüber hinaus Sicherungsleistungen erbringen, damit die Verkehrsleistung im Falle ihrer Insolvenz für eine gewisse Zeit weiter erbracht werden kann.

▷ *Fernbus*

Die Barrieren sind niedrig. Der Kapitalaufwand, um Busse zu kaufen beziehungsweise Buspartner zu finden, ist überschaubar.

▷ *ÖPNV/Neue Mobilitätsanbieter („IV im ÖV“)*

Im klassischen ÖPNV (Bus und Bahn) gibt es vergleichsweise hohe Markteintrittsbarrieren auf Grundlage des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG). Das Taxigewerbe ist stark reguliert und vor Wettbewerb geschützt. Der Markteintritt für neue Geschäftsmodelle wird unter anderem durch hohe bürokratische Hürden erschwert (zum Beispiel Carsharing und Vernetzung und Fahrpreissystem).

### **3. Kernanforderungen an eine Mobilitätspolitik zwischen Markt und Staat**

Es ist staatliche Gestaltungsaufgabe, bei vertretbarem Aufwand nachhaltig (ökologisch, ökonomisch und sozial) Mobilität für möglichst viele Menschen zu ermöglichen. Dabei hat der Staat eine langfristig ausgerichtete Verantwortung, die er durch regulierende Eingriffe und eine auf Innovationen angelegte Politik wahrnehmen kann.

Der Staat hat die politische und rechtliche Gestaltungsfreiheit, Mobilität in staatlicher Verwaltung als öffentliche Daseinsvorsorge zu erbringen. Wo der Staat dies so entscheidet, ist es erforderlich, dass er zur Umsetzung der Kernanforderungen die Ziele, Instrumente und die Finanzierung seiner Mobilitätspolitik in einem transparenten Verfahren plant und festlegt. Öffentlich zugängliche, nachhaltig angelegte Bundesverkehrs- und Investitionsrahmenpläne, Ausbau- und Haushaltsgesetze einschließlich der parlamentarischen Kontrolle sind dazu die zielführenden Instrumente. Aber auch da, wo der Gesetzgeber Mobilitätsdienstleistungen in Markt und Wettbewerb überführt, bleibt er weiter in der verkehrspolitischen Gesamtverantwortung. Das bedeutet, dass der Staat sich in einem umfassenden Sinne mit einer regelmäßigen

Markt- und Wettbewerbsanalyse Kenntnis über die tatsächliche Realisierung von Mobilitätsdienstleistungen unter Marktbedingungen verschaffen muss. Dies gilt umso mehr, wenn es sich um internationale Wettbewerbsmärkte handelt. Nur auf Grundlage eines vertieften Verständnisses der Markt- und Wettbewerbsbedingungen hat der Staat die Möglichkeit, entsprechend seiner Gesamtverantwortung über Eingriffe in diese Märkte zu entscheiden. Nur wenn der Staat in diesem Sinne sowohl die in Eigenverwaltung als auch in Wettbewerbsmärkten organisierte Mobilitätspolitik umfassend einer konzeptionellen Planung beziehungsweise Markt- und Wettbewerbsanalyse unterzieht, hat er auch die Möglichkeit, sachgerecht darüber entscheiden zu können, welche Mobilitätsdienstleistungen sinnvollerweise in staatlicher Verwaltung und welche in privaten Wettbewerbsmärkten angeboten werden sollen.

Es versteht sich von selbst, dass auch dort, wo Mobilität in privaten Wettbewerbsmärkten angeboten wird, der Staat seine Verantwortung für die oben genannten Kernanforderungen wahrzunehmen hat. In diesem Fall aber ist es in einem besonderen Maße erforderlich, dass der Staat seine beabsichtigten regulatorischen Eingriffe vorab einer Folgenabschätzung unterzieht. Dabei hat er insbesondere die volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Folgen abzuschätzen und darauf zu achten, dass es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen in den Märkten kommt. Voraussetzung für eine verlässliche Folgenabschätzung ist, dass der Staat die Funktionsweise der einzelnen Märkte der Mobilitätsdienstleister versteht. Nur wenn er deren Wesen, seine Struktur, Akteure und seine Dimensionen kennt, kann er Folgen seines Handelns richtig abschätzen. Eingriffe müssen immer einen volkswirtschaftlich-gesellschaftlichen Nutzen verfolgen und Wettbewerbsverzerrungen möglichst ausschließen.

Aus Sicht des Managerkreises besteht eine staatliche Gestaltungsverantwortung in erster Linie bei der Gewährleistung der folgenden Kernanforderungen, wobei zu den einzelnen Kernanforderungen jeweils dargelegt wird, worauf unter besonderer Berücksichtigung des Spannungsverhältnisses zwischen Markt und Staat zu achten ist:

► **Sicherheit des Verkehrs, sowohl im Sinne der Betriebsicherheit („Safety“) als auch für die allgemeine Gefahrenabwehr („Security“)**

Bestimmungen zur Sicherstellung der Betriebsicherheit von Mobilitätsdienstleistungen sollten auf den entsprechenden Regelungsebenen erfolgen, das heißt für die internationalen Verkehrsträger des Luft- und Seeverkehrs im Rahmen der ICAO oder IMO. Da, wo der Staat zur allgemeinen Gefahren- und

Terrorabwehr Auflagen macht und im öffentlichen Raum Maßnahmen ergreift, muss er sie auch weitgehend aus Steuermitteln finanzieren.

### ► **Bereitstellung ausreichender Infrastruktur**

Zur Realisierung der staatlichen Infrastrukturverantwortung sind öffentlich zugängliche, nachhaltig angelegte Bundesverkehrs- und Investitionsrahmenpläne, Ausbau- und Haushaltsgesetze einschließlich der parlamentarischen Kontrolle und Bereitstellung ausreichender Investitionsmittel die zielführenden Instrumente. Bei der Bundesverkehrswegeplanung sollten die internationalen Verkehrsträger Luft- und Seeverkehr künftig umfassender berücksichtigt werden und der Bund sein nationales Interesse an einer guten Anbindungsqualität Deutschlands darstellen und Fehlanreize für „föderalen Wildwuchs“ verhindern oder zurückführen. Da, wo der Gesetzgeber Mobilitätsdienstleistungen in Markt und Wettbewerb überführt, bleibt er weiter in der verkehrspolitischen Gesamtverantwortung. Das bedeutet, dass der Staat sich bei diesen Verkehrsträgern (vor allem Luft- und Seeverkehr) in einem umfassenden Sinne mit einer regelmäßigen Markt- und Wettbewerbsanalyse Kenntnis über die tatsächliche Realisierung von Mobilitätsdienstleistungen unter Marktbedingungen verschaffen muss.

### ► **Umweltschutz**

Auflagen und Regulierungen im Interesse des Umweltschutzes sollten ausschließlich im Kontext einer auf Nachhaltigkeit angelegten Politik erfolgen, das heißt stets abgewogen im wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Interesse.

### ► **Verbraucherschutz**

Hier sollte es eine Konzentration auf den Schutz der Verbraucher vor unternehmerischer Willkür geben, das heißt staatliche Auflagen im Wesentlichen nur dort, wo der Verbraucher der Marktmacht von Monopolen unterliegt. Wo auf funktionierenden Märkten der Verbraucher Wahlmöglichkeiten hat und insofern seine Verbrauchermarktmacht einsetzen kann, bedarf es keiner staatlichen Eingriffe. Hierbei ist eine weitgehende Transparenz des Marktgeschehens, also die Möglichkeit für den Verbraucher, Angebote vergleichen zu können, eine entscheidende Voraussetzung. Unabhängig davon gilt in jedem Fall, dass der Staat über die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen zu wachen und Betrug zu verfolgen hat.

### ► **Schaffung einer hinreichenden Anbindungsqualität der Wirtschaftsstandorte und Lebensräume**

In diesem Kontext halten wir die Weiterentwicklung des PBefG für erforderlich, um neue Modelle und Vernetzungen zu ermöglichen. Dabei sollten Bedingungen für die Einbindung des Individualverkehrs in den Öffentlichen Verkehr definiert werden. Im Sinne der vernetzten Mobilität müssen beide Verkehre zusammgeführt werden. So können Carsharing und Carpooling herkömmliche Dienstleistungen des ÖPNV ergänzen. Derzeit ist eine Kooperation noch erschwert. Ziel muss sein, für den Nutzer sinnvolle Mobilitätsketten zu schaffen, um dadurch letztlich klassische Verkehrsverbünde zu stärken.

### ► **Gewährleistung von fairen wettbewerblichen Rahmenbedingungen (level playing field) überall dort, wo Mobilitätsdienstleistungen im wirtschaftlichen Wettbewerb angeboten werden**

Vor diesem Hintergrund gilt die Maxime, dass Politik bei der gestaltenden Regulierung von Sicherheit sowie Umwelt-, Klima- und Verbraucherschutz das staatliche Handeln bei internationalen Verkehrsträgern auf der internationalen oder/und zwischenstaatlichen Ebene suchen muss. Nur so lässt sich sicherstellen, dass staatliches Handeln seine gestaltenden Schutzziele auch wirkungsvoll erreichen und gleichzeitig Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten von Unternehmen und Arbeitnehmern vermeiden kann.

### ► **Sachorientierte Besteuerung**

Der Staat trägt ohne Zweifel auch die Verantwortung für die Besteuerung von Mobilitätsdienstleistungen. Hierbei ist von besonderer Bedeutung, dass nicht „über einen Kamm geschoren“ wird, sondern die Besonderheiten der jeweiligen Verkehrsträger berücksichtigt werden. Folgenabschätzungen sind deswegen erforderlich und insbesondere die Beachtung der vorgenannten Anforderungen an fairen Wettbewerb unumgänglich.

### ► **Gewährleistung von Arbeits- und Sozialstandards bei den Mobilitätsdienstleistungen**

Hierbei sollte sich der Staat zum einen darauf konzentrieren sicherzustellen, dass die rechtlichen Bestimmungen zur Tarifautonomie und für Arbeits- und Sozialstandards auch eingehalten werden. Zum anderen müssen auf europäischer Ebene wirksame Maßnahmen für eine weitgehende Harmonisierung von Arbeits- und Sozialstandards getroffen werden.

Das vorliegende Papier ist entstanden auf Basis der Workshops der AG Verkehr und Mobilität des Managerkreises.

**Impulse**

## Das Compliance-Desaster der Autoindustrie

### Akzeptanz- und Vertrauenskrise der Sozialen Marktwirtschaft

Die Krise und Karlsruhadichte lassen einen nachdringlichen Umgang der führenden Unternehmen der deutschen Automobilindustrie mit dem ethischen Führungsethik und der Compliance-Vereinbarung der Geschäftsführer erwarten. Die Verantwortung der Vorstandswahl der Automobilindustrie ist in Deutschland nicht nur ein Thema der Öffentlichkeit, sondern auch ein Thema der Politik. Die Verantwortlichen müssen sich Rechenschaft für ihre Mitglieder leisten. Sie sollten sich gegenüber allen Stakeholdern ethisch und unabhängig für einen fairen Wettbewerb einsetzen und rechtskonform. Vorhaben ihrer Mitglieder ethisch, Sie können Langfristige für einen ethischen gesellschaftlichen Dialog sein. Ethische Compliance ist ein Wirtschaftsfaktor für Marktzugang, Wertschöpfung, Kundenbindung, Arbeitgeberattraktivität und stellt Reputation und Erfolg im gesellschaftlichen Dialog. Auch die Gesellschaften müssen ihre Rolle neu definieren.

[Reinhold Kopp, Harald Noack](#)

Der Karlsruhadichte gegen die führende Unternehmen der deutschen Automobilindustrie ist ein Thema der Öffentlichkeit und ein Thema der Politik. Die Verantwortlichen müssen sich Rechenschaft für ihre Mitglieder leisten. Sie sollten sich gegenüber allen Stakeholdern ethisch und unabhängig für einen fairen Wettbewerb einsetzen und rechtskonform. Vorhaben ihrer Mitglieder ethisch, Sie können Langfristige für einen ethischen gesellschaftlichen Dialog sein. Ethische Compliance ist ein Wirtschaftsfaktor für Marktzugang, Wertschöpfung, Kundenbindung, Arbeitgeberattraktivität und stellt Reputation und Erfolg im gesellschaftlichen Dialog. Auch die Gesellschaften müssen ihre Rolle neu definieren.

► **Starke Worte – Wirtschaftsvertragliche des Verbandes**

Die Analyse des Problems des Verbandes der Automobilindustrie (VDA) ist ein Thema der Öffentlichkeit und ein Thema der Politik. Die Verantwortlichen müssen sich Rechenschaft für ihre Mitglieder leisten. Sie sollten sich gegenüber allen Stakeholdern ethisch und unabhängig für einen fairen Wettbewerb einsetzen und rechtskonform. Vorhaben ihrer Mitglieder ethisch, Sie können Langfristige für einen ethischen gesellschaftlichen Dialog sein. Ethische Compliance ist ein Wirtschaftsfaktor für Marktzugang, Wertschöpfung, Kundenbindung, Arbeitgeberattraktivität und stellt Reputation und Erfolg im gesellschaftlichen Dialog. Auch die Gesellschaften müssen ihre Rolle neu definieren.

## Das Compliance-Desaster der Autoindustrie

### Akzeptanz- und Vertrauenskrise der Sozialen Marktwirtschaft

von Reinhold Kopp und Harald Noack

ISBN: 978-3-95861-899-2

**Impulse**

## Produktivität, Gerechtigkeit und Teilhabe

### Wirtschaftspolitik im Zeichen von Globalisierung, Klimawandel und digitaler Revolution

Die Weltwirtschaft befindet sich in einem rasanten globalen Umbruch. Dieser Umbruch führt zu mehr Ungleichheit und Ungerechtigkeit. Populismus und Nationalismus sind auf dem Vormarsch. Länder wie Deutschland, die über keine physischen Rohstoffe verfügen, müssen prüfen, ob ihr Wirtschaftswachstum langfristig und zukunftsfähig ist. Zwei wichtige „Abgrenzung“ sind zu berücksichtigen: die fortschreitende Digitalisierung sowie die Kontrolle des Klimawandels.

Die zentrale Idee eines fortschrittlichen, nachhaltigen und inklusiven Politikkonzepts ist, die Themen Klimawandel, Digitalisierung, Produktivität und Inklusion als Eckpfeiler eines Gesamtprogramms zu begreifen. Ein damit integriertes Politikkonzept für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Zukunft muss für Deutschland verbindlich und ausformuliert werden. Dies wird aber nicht ohne die europäische und globale Ebene funktionieren.

[Ulrich Giesecke](#)

► **Entscheidung**

Die Weltwirtschaft befindet sich in einem rasanten globalen Umbruch. Dieser Umbruch führt zu mehr Ungleichheit und Ungerechtigkeit. Populismus und Nationalismus sind auf dem Vormarsch. Länder wie Deutschland, die über keine physischen Rohstoffe verfügen, müssen prüfen, ob ihr Wirtschaftswachstum langfristig und zukunftsfähig ist. Zwei wichtige „Abgrenzung“ sind zu berücksichtigen: die fortschreitende Digitalisierung sowie die Kontrolle des Klimawandels.

Die zentrale Idee eines fortschrittlichen, nachhaltigen und inklusiven Politikkonzepts ist, die Themen Klimawandel, Digitalisierung, Produktivität und Inklusion als Eckpfeiler eines Gesamtprogramms zu begreifen. Ein damit integriertes Politikkonzept für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Zukunft muss für Deutschland verbindlich und ausformuliert werden. Dies wird aber nicht ohne die europäische und globale Ebene funktionieren.

► **Die zentrale Idee eines fortschrittlichen, nachhaltigen und inklusiven Politikkonzepts ist, die Themen Klimawandel, Digitalisierung, Produktivität und Inklusion als Eckpfeiler eines Gesamtprogramms zu begreifen. Ein damit integriertes Politikkonzept für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Zukunft muss für Deutschland verbindlich und ausformuliert werden. Dies wird aber nicht ohne die europäische und globale Ebene funktionieren.**

## Produktivität, Gerechtigkeit und Teilhabe

### Wirtschaftspolitik im Zeichen von Globalisierung, Klimawandel und digitaler Revolution

von Dr. Christian Kastrop

ISBN: 978-3-95861-888-6

**Impulse**

## Die Reform des Mehrwertsteuersystems in der Europäischen Union

### Steuersystem reformieren – Administration reduzieren – Binnenmarkt stärken

Paul P. Maeser und Volker Halsch

politik für europa #2017plus

**FRIEDRICH BERBERT STIFTUNG**

## Die Reform des Mehrwertsteuersystems in der Europäischen Union

von Paul P. Maeser und Volker Halsch

ISBN: 978-3-95861-830-5

**Impulse**

## Mobil bleiben!

### Impulse für eine nachhaltige Mobilitätspolitik

Eine leistungsfähige Mobilitätsinfrastruktur ist für die Bürger, jenen nicht nur Voraussetzung für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Sie ist auch zentral für eine nachhaltige Wirtschaft und Individualität. Dennoch wird die enorme Bedeutung der Mobilitätspolitik für Deutschland nur, nach wie vor unterschätzt.

Der Faktor „Mobilitätsbildung“ wird von den hier tätigen Unternehmen nach dem Faktor „Qualifizierung“ als zweitwichtigste Standortfaktoren genannt. Das betrifft den Personal- und Güterverkehr gleichermaßen. Um diesen Standortfaktor zu erhalten, zu sichern und zu stärken, sind zwei Anstrengungen nötig.

Im Positionspapier finden insbesondere Themen Beachtung, die nach Auffassung des Managerkreises bislang nicht in ausreichendem Maße im Fokus verkehrspolitischer Debatten standen. Es ist ein Impuls zur Vertiefung der verkehrspolitischen Diskussion zu verstehen und hat nicht den Anspruch, in einem umfassenden Sinne alle wichtigen Themen der Mobilitätspolitik zu beschreiben.

[Ein Positionspapier des Managerkreises](#)

► **Digitalisierung in den Mittelgrößern politischen**

Die letzten 20 Jahre der Digitalisierung waren hauptsächlich geprägt durch E-Commerce. Im Umlauf und Bekanntheit vor der Internetzeitalter. Flug- und Bahnreisen werden heute über das Internet verkauft. Im ÖPNV wird eine Digitalisierung der Fahrgastprozesse mit der heute in Web- oder mobilem Umfeld und Verknüpfung von Komponenten durch mobile Apps in der Automobilbranche. Die Digitalisierung von Komponenten wie PKW und UGV im Mittel- und Großhandel. Die Digitalisierung von Komponenten wie PKW und UGV im Mittel- und Großhandel. Die Digitalisierung von Komponenten wie PKW und UGV im Mittel- und Großhandel.

## Mobil bleiben!

### Impulse für eine nachhaltige Mobilitätspolitik

Ein Positionspapier des Managerkreises

ISBN: 978-3-95861-786-5

**Impulse**

## Grundsätze für eine nachhaltige und zukunftsgerichtete

### Vorstandsvergütung

Grundsätze für eine nachhaltige und zukunftsgerichtete

von Christoph Dänzer-Vanotti, Horst Föhr und Heiko Geue

ISBN: 978-3-95861-790-2

## Grundsätze für eine nachhaltige und zukunftsgerichtete

### Vorstandsvergütung

von Christoph Dänzer-Vanotti, Horst Föhr und Heiko Geue

ISBN: 978-3-95861-790-2

**Impulse**

## Klimapolitik nach COP21 –

### Dreiklang von Politik, Technologie und Finanzierung

Klimapolitik nach COP21 – Dreiklang von Politik, Technologie und Finanzierung

Politische Willen und entsprechende regulatorische Rahmen sind wesentliche Treiber für Klimaschutzmaßnahmen. Diese Maßnahmen sind notwendig, um die Klimaziele zu erreichen. Die Klimapolitik nach COP21 ist ein Dreiklang von Politik, Technologie und Finanzierung. Die Klimapolitik nach COP21 ist ein Dreiklang von Politik, Technologie und Finanzierung.

► **Wissens Technologie im Kampf gegen den Klimawandel**

Technologische Innovationen sind ein Schlüsselfaktor für die Erreichung der Klimaziele. Die Klimapolitik nach COP21 ist ein Dreiklang von Politik, Technologie und Finanzierung.

## Klimapolitik nach COP21 –

### Dreiklang von Politik, Technologie und Finanzierung

von Sandra Parthie und Viola Rocher

ISBN: 978-3-95861-668-4

