



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.5.2013
COM(2013) 278 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Das Marco-Polo-Programm – Ergebnisse und Ausblick

{SWD(2013) 174 final}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Das Marco-Polo-Programm – Ergebnisse und Ausblick

1. EINLEITUNG

Gemäß Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 1692/2006¹ legt die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen einen Bewertungsbericht zu den Ergebnissen des Marco-Polo-Programms für den Zeitraum 2003 bis 2010 vor.

Das Programm wurde im Rahmen einer externen Bewertung beurteilt². Für die Zwecke dieser Mitteilung wurden die Ergebnisse der Bewertung durch zusätzliche Informationen aktualisiert, die beispielsweise aus operativen Daten, die bis November 2012 vorlagen, gewonnen wurden.

Darüber hinaus gibt die Kommission einen allgemeinen Ausblick auf die nächsten Schritte und das Konzept zur Förderung innovativer und nachhaltiger Dienstleistungen für den Güterverkehr für den unter den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen fallenden Zeitraum 2014-2020.

Schließlich enthält das zu dieser Mitteilung erstellte Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen einschlägige statistische Daten und Analysen zu den in Artikel 14 Absatz 2a der Verordnung 1692/2006 genannten Aspekten.

2. DAS MARCO-POLO-PROGRAMM ALS INSTRUMENT DER EU ZUR FÖRDERUNG NACHHALTIGER DIENSTLEISTUNGEN FÜR DEN GÜTERVERKEHR

Das Programm wurde auf der Grundlage des im September 2001 vorgelegten Weißbuchs zur gemeinsamen Verkehrspolitik³ aufgestellt. Das Weißbuch enthielt Vorschläge zur intensiveren Nutzung von Kurzstreckenseeverkehr, Schiene und Binnenschifffahrt, die beim Ausbau der Intermodalität als praktisches und wirksames Instrument für die Schaffung eines ausgewogenen Verkehrssystems eine Schlüsselrolle spielen sollten.

Die in dem Weißbuch vorgestellten Prognosen gingen – sofern keine Maßnahmen ergriffen würden – für den Zeitraum bis 2010 von einer Zunahme des Straßengüterverkehrs um etwa 50 % aus, mit Mehrkosten für die Straßeninfrastruktur, mehr Unfällen, größerem Verkehrsaufkommen und höherer lokaler und globaler Schadstoffbelastung. Als direkte Folge würde der grenzüberschreitende Straßengüterverkehr in der EU um etwa 12 Mrd. Tonnenkilometer⁴ pro Jahr zunehmen.

¹ Verordnung (EG) Nr. 1692/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Aufstellung des zweiten Marco Polo-Programms über die Gewährung von Finanzhilfen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des Güterverkehrssystems (Marco Polo II) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1382/2003, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 923/2009 (ABl. L 328 vom 24.10.2006, S. 1).

² Evaluation of the Marco Polo Programme 2003 – 2010, Europe Economics, April 2011.

³ Weißbuch: Die europäische Verkehrspolitik bis 2010. Weichenstellungen für die Zukunft, KOM(2001) 370 endg. vom 12.9.2001.

⁴ „Tonnenkilometer“ (tkm): die Beförderung einer Tonne Fracht oder ihres volumetrischen Äquivalents über eine Entfernung von einem Kilometer.

Vor diesem Hintergrund wurde das Programm Marco Polo I (2003-2006)⁵ aufgestellt. 102 Millionen Euro wurden zur Verfügung gestellt, um Maßnahmen zu unterstützen, mit denen der erwartete Anstieg um 48 Mrd. Tonnenkilometer im Güterverkehr von der Straße auf den Kurzstreckenseeverkehr, die Schiene und Binnenwasserstraßen oder auf eine Kombination von Verkehrsträgern mit möglichst kurzen Straßenabschnitten verlagert werden sollte.

Bei der Ausarbeitung des zweiten Marco-Polo-Programms (2007 - 2013)⁶ wurden die Prognosen für das Wachstum im Güterverkehr neu berechnet⁷. Daraus ergab sich, dass – sofern keine Maßnahmen ergriffen würden – der grenzüberschreitende Straßengüterverkehr in der EU zwischen 2007 und 2013 um 20,5 Mrd. Tonnenkilometer pro Jahr ansteigen dürfte. Mit 450 Millionen Euro sollte Marco Polo II dazu beitragen, einen erheblichen Teil dieses Anstiegs zu verlagern.

3. WICHTIGSTE MERKMALE DES PROGRAMMS

Das Marco-Polo-Programm, das zur Verringerung des Verkehrsaufkommens auf der Straße und für einen effizienteren und nachhaltigeren Güterverkehr ins Leben gerufen wurde, ist das einzige Finanzinstrument der EU, in dessen Rechtsgrundlage ein vom Ergebnis abhängiger Beitrag festgelegt wurde. Die Finanzhilfe wird in der Regel auf der Grundlage der erreichten Verkehrsverlagerung, gemessen in Millionen Tonnenkilometern, berechnet⁸. Diese Verlagerung des Verkehrsaufkommens lässt sich dann als Vorteil für die Umwelt, für das Verkehrsaufkommen oder als sonstiger im Zuge der Marco-Polo-Aktionen erzielter Nutzen monetär darstellen.

Ziel von Marco Polo I waren die folgenden drei Aktionsarten:

- (a) Aktionen zur Verkehrsverlagerung: Verlagerung eines größtmöglichen Anteils des Güterverkehrs von der Straße auf den Kurzstreckenseeverkehr, die Schiene oder die Binnenschifffahrt;
- (b) katalytische Aktionen: Veränderung der Abwicklung des nicht straßengebundenen Güterverkehrs in der EU sowie Überwindung struktureller Markthindernisse beim europäischen Güterverkehr durch bahnbrechende oder höchst innovative Konzepte;
- (c) gemeinsame Lernaktionen: Vergrößerung der Wissensbasis im Güterlogistiksektor und Förderung fortgeschrittener Methoden und Verfahren für die Zusammenarbeit auf dem Güterverkehrsmarkt.

In das Programm Marco Polo II wurden zwei weitere Aktionen aufgenommen:

- (d) Meeresautobahnen: Innovative, großvolumige, hochfrequente und intermodale Aktion, mit der der Güterverkehr direkt von der Straße auf den Kurzstreckenseeverkehr verlagert wird. Dies beinhaltet eine Kombination aus

⁵ Auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1382/2003.

⁶ Auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1692/2006.

⁷ Ex-ante Bewertung von Marco Polo II (2007-2013), Ecorys, 2004; Schätzung des Güterverkehrsanstiegs: PRIMES-Modell und EUROSTAT-Statistiken.

⁸ Gemäß den Regeln des Programms ist die Finanzhilfe der niedrigste Wert, berechnet aus: 1) den verlagerten Tonnenkilometern; 2) den kumulativen Verlusten über den Förderzeitraum; und 3) 35 % der zuschussfähigen Kosten (50 % für gemeinsame Lernaktionen). In der Praxis ist bei den meisten Aktionen zur Verlagerung des Verkehrsaufkommens (ausgenommen gemeinsame Lernaktionen und Einzelziele der katalytischen Aktionen) die Zahlung auf die Höchstzahl der erreichten Tonnenkilometer begrenzt.

dem Kurzstreckenseeverkehr und anderen Verkehrsträgern für den Hinterlandverkehr und integrierte Haus-zu-Haus-Dienstleistungen mit möglichst kurzen Straßenabschnitten.

- (e) Aktionen zur Straßenverkehrsvermeidung: Innovative Aktionen zur Integration des Verkehrs in die Produktionslogistik, so dass ein großer Anteil des Straßengüterverkehrs ohne nachteilige Auswirkungen auf die Produktion und die Beschäftigung vermieden wird.

Darüber hinaus wurde das Budget von 102 Mio. EUR auf 450 Mio. EUR erhöht und die Programmlaufzeit von 4 auf 7 Jahre verlängert. Mit Marco Polo II wurden noch weitere Änderungen eingeführt: ein größerer geographischer Geltungsbereich, geänderte Förderbestimmungen für einige Aktionsarten, eine neue Begriffsbestimmung für förderfähige Antragsteller und ein neues Konzept für Zusatzinfrastrukturen.

Im Jahr 2009⁹ wurde Marco Polo II daraufhin überprüft, die Teilnahme von kleinen und Kleinstunternehmen zu erleichtern und die Verfahren zu vereinfachen. Ferner wurde die Förderintensität von 1 EUR auf 2 EUR je 500 tkm verlagerter Güterverkehrsleistung verdoppelt.

Die Durchführung des Programms wurde 2008 von der Kommission auf die Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EACI) übertragen.

4. ERGEBNISSE DER MARCO-POLO-PROGRAMME

Von 2003 bis 2012 wurden 172 Zuschüsse genehmigt und damit über 650 Unternehmen finanziell unterstützt.

Aufgrund der einzigartigen Konzeption des Marco-Polo-Programms, das die Förderhöhe an die durch die Projekte tatsächlich erreichte Verkehrsverlagerung knüpft, lassen sich die Ergebnisse des Programms quantifizieren, so dass bewertet werden kann, welche Erfolge wirklich erzielt wurden.

– Wirksamkeit

Die Wirksamkeit des Programms lässt sich an den Tonnenkilometern tatsächlicher Verkehrsverlagerung bzw. Straßenverkehrsvermeidung messen¹⁰.

Aufgrund der unterschiedlichen Merkmale jeder Aktion kann die Wirksamkeit der Aktionen zur Verkehrsverlagerung, der katalytischen Aktionen, der Meeresautobahnen-Aktionen und der Aktionen zur Straßenverkehrsvermeidung direkt gemessen werden. Katalytische Aktionen haben zusätzliche eigene Merkmale, die getrennt behandelt werden. Gemeinsame Lernaktionen haben kein direktes Verkehrsverlagerungsziel, weshalb sie nicht anhand der Verlagerung des Verkehrsaufkommens bewertet werden können.

Von den im Rahmen von Marco Polo I ausgewählten Projekten wurde eine Verkehrsverlagerung in Höhe von 47,7 Mrd. tkm erwartet, also fast das für das Programm festgelegte Gesamtziel von 48 Mrd. tkm. Letztendlich erreichten die Projekte eine tatsächliche Verkehrsverlagerung von 21,9 Mrd. tkm. Dieser Wert entspricht etwa 46 % des Gesamtziels für die Verkehrsverlagerung und etwa 1 200 000 Lkw-Fahrten über eine Strecke von 1000 km mit einer durchschnittlichen Fracht von 18 Tonnen.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 923/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 266 vom 9.10.2009).

¹⁰ Die Vermeidung von Verkehr lässt sich eher in Fahrzeugkilometer als in Tonnenkilometern ausdrücken. Die Fahrzeugkilometer können in Tonnenkilometer umgerechnet werden, wobei 1 Fahrzeugkilometer 20 Tonnenkilometer entspricht.

Von den Projekten, die von 2007 bis 2011 im Rahmen der Marco-Polo-II-Aufforderungen den Zuschlag erhielten, wurde eine Verkehrsverlagerung von 87,7 Mrd. tkm – 17,54 Mrd. tkm im Jahresdurchschnitt – erwartet. Bis November 2012 erzielten diese Projekte eine tatsächliche Verkehrsverlagerung von 19,5 Mrd. tkm (durchschnittlich etwa 5 Mrd. tkm in den vier Jahren, für die Zahlen vorlagen). Die Zahlen werden sich bis zum Abschluss des Programms Marco Polo II noch weiter erhöhen¹¹.

Da es sich bei den Marco-Polo-Projekten um Dienstleistungen von Unternehmen handelt, sind sie abhängig von den Markt- und Wirtschaftsbedingungen. So wirkt sich der seit 2008 zu beobachtende wirtschaftliche Abschwung¹² nachteilig auf die Ausschöpfung und Wirksamkeit des Programms und die Lebensfähigkeit der Projekte¹³ aus.

Mit den katalytischen Aktionen sollen zusätzlich zum Ziel der Verkehrsverlagerung die Hindernisse ermittelt und überwunden werden, die innovativen Konzepten für den nicht straßengebundenen Güterverkehr im Wege stehen. Jedes Projekt befasst sich mit eigenen technischen und mitunter „psychologischen“ Hindernissen. Es ist daher schwierig aufzuzeigen, welche direkten Ergebnisse die katalytischen Aktionen zusammengenommen neben den Erfolgen bei der Verkehrsverlagerung hervorgebracht haben.

Die Wirksamkeit der gemeinsamen Lernaktionen wurde anhand einzelner Projekte bewertet (beispielsweise ob die geplanten Vorträge tatsächlich gehalten wurden oder die geplante Anzahl von Teilnehmern erreicht wurde). Jede Aktion hatte andere Ziele, so dass es keine gemeinsame Grundlage für die Zusammenfassung der Ergebnisse gibt. Gemeinsame Lernaktionen waren relativ erfolgreich bei der Erreichung ihrer gesteckten Ziele, so dass einige Projekte eine Erfolgsrate von 100 % erreichten. Schwieriger sind die langfristigen Auswirkungen der gemeinsamen Lernaktionen auf die Praxis der Logistikunternehmen und auf die Aufteilung der Verkehrsträger zu bewerten.

– Umweltnutzen

Eines der wichtigsten Ziele des Marco-Polo-Programms ist die Verbesserung der Umweltbilanz des Güterverkehrs. Die in Tonnenkilometern ausgedrückte erreichte Verkehrsverlagerung lässt sich mit Hilfe eines Rechners zur Ermittlung der externen Kosten¹⁴ als Vorteil für die Umwelt, für das Verkehrsaufkommen und als sonstiger Nutzen monetär darstellen. Der Rechner ermöglicht eine ökonomische Bewertung der verschiedenen Verkehrsträger anhand von Koeffizienten für externe Kosten¹⁵, die für Umweltauswirkungen (Luftqualität, Lärm, Klimawandel) und sozioökonomische Folgen (Unfälle, Stau) angegeben werden.

Anhand der Zahlen zur Verkehrsverlagerung aus den Projekten von Marco Polo I werden die Vorteile für die Umwelt auf 434 Mio. EUR geschätzt¹⁶. Ein Vergleich dieser Zahlen mit den Fördermitteln für die Projekte mit dem Ziel einer Verkehrsverlagerung (32,6 Mio. EUR) zeigt, dass jeder in diese Aktionen investierte Euro im Durchschnitt 13,3 EUR an

¹¹ Die Marco-Polo-II-Projekte werden voraussichtlich bis 2020 laufen.

¹² Im Güterverkehrssektor waren die Transportvolumen insgesamt rückläufig. Einzelheiten hierzu siehe im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen im Anhang zu dieser Mitteilung.

¹³ Bei Marco-Polo-I (Aufforderungen 2003-2006) wurden 11 Projekte nicht begonnen oder nicht abgeschlossen und bei Marco-Polo-II (Aufforderungen 2007-2010) wurden bislang 30 Projekte nicht begonnen oder nicht abgeschlossen.

¹⁴ Marco-Polo-Rechner (siehe http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/index_en.htm).

¹⁵ Die für den Rechner verwendeten Koeffizienten und Verfahren wurden mit der Zeit angepasst. Die neueste Version des Rechners stützt sich auf das „Handbook on estimation of external costs in the transport sector“ (IMPACT 2008).

¹⁶ Die mit Hilfe des Rechners ermittelten Daten können nur als Richtwerte gelten.

Umweltnutzen und sonstigen externen Kosteneinsparungen erbracht hat. Hierzu zählen 1,5 Mio. t CO₂, die im Straßenverkehr vermieden wurden.

Das Programm Marco Polo II läuft noch, so dass endgültige Ergebnisse noch nicht vorliegen. Erste Zahlen (November 2012) lassen jedoch darauf schließen, dass mit dem Programm bisher 405 Mio. EUR an Umweltnutzen erzielt wurden.

Abgesehen vom vorstehend genannten Umweltnutzen dürfen auch andere wichtige indirekte Auswirkungen nicht außer Acht gelassen werden, etwa die Auswirkungen eines geringeren Verkehrsaufkommens auf den Naturschutz oder sensible Gebiete, wie die Alpen oder Pyrenäen, oder die Wissensweitergabe und Vernetzung durch die Zusammenarbeit zwischen Teilnehmern am Marco-Polo-Programm.

– **Effizienz**

Die Effizienz ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen den Ergebnissen (die für Projekte mit dem Ziel einer Verkehrsverlagerung erreichten Tonnenkilometer) und den Fördermitteln (zugesagte oder ausgezahlte Fördermittel).

Bei den Marco-Polo-I-Projekten zur Verkehrsverlagerung (ausgenommen gemeinsame Lernaktionen und katalytische Aktionen) ergibt sich, gemessen an den Zahlungen an die Empfänger, eine Verlagerung von 597 tkm je investiertem Euro. Im Vergleich dazu wurde von Projekten, die im Rahmen jährlicher Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen ausgewählt wurden¹⁷, eine durchschnittliche Effizienz von 743 tkm je Euro Finanzhilfe¹⁸ erwartet.

Beim Marco-Polo-II-Programm wird von den ausgewählten Projekten¹⁹ zur Verkehrsverlagerung eine Effizienz von 438 tkm/Euro (November 2012) erwartet²⁰. Zur tatsächlich erzielten Effizienz liegen derzeit noch keine Zahlen vor, da das Programm noch nicht abgeschlossen ist.

Die geringere Effizienz im Laufe des Marco-Polo-II-Programms ist auf Veränderungen der Projektregeln, insbesondere auf die Verdopplung der Förderintensität seit der Aufforderung im Jahr 2009 (von 1 EUR auf 2 EUR je 500 tkm) und auf die neue Definition von Fracht²¹ zurückzuführen.

– **Verwendung der Mittel**

Von den 102 Millionen Euro, die für Marco Polo I bereitgestellt wurden, wurden 73,8 Mio. EUR gebunden. Grund hierfür war die geringere Zahl von Projektvorschlägen, die den Kriterien und Bedingungen des Programms genügten (265 Vorschläge wurden eingereicht und 55 Verträge unterzeichnet), so dass weniger Mittel als gewünscht abgerufen wurden.

Von diesen Mittelbindungen wurden 41,8 Mio. EUR ausgezahlt. Die Bedingung, dass die Auszahlung an die Empfänger an die tatsächlich erzielten Ergebnisse geknüpft ist, ist ein wichtiger Aspekt des Programms und macht die Effizienz deutlich, mit der öffentliche Mittel verwendet werden. Dies führt dazu, dass die für das Programm bereitgestellten Mittel nicht vollständig aufgebraucht werden, falls die tatsächlich erreichten Zahlen für die

¹⁷ In den Jahren 2003, 2004, 2005 und 2006.

¹⁸ Die von den ausgewählten Projekten erwartete Effizienz wird ermittelt, bevor eine Auszahlung an die Projekte erfolgt, damit ist sie abhängig von den Mittelbindungen.

¹⁹ Bezieht sich auf Projekte, die im Rahmen folgender Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen ausgewählt wurden: 2007, 2008, 2009, 2010 und 2011.

²⁰ Ausgehend von den Mittelbindungen.

²¹ Einbeziehung des Gewichts intermodaler Leerfahrten und leerer Straßenfahrzeuge.

Verkehrsverlagerung – beispielsweise aufgrund der Auswirkungen der Finanzkrise – unter den ursprünglich von den Empfängern berechneten Werten bleiben.

Eine ähnliche Entwicklung wird für das laufende Marco-Polo-II-Programm erwartet.

Ferner gilt grundsätzlich, dass die für ein Projekt ausgezahlten Beträge das gesamte über den Förderzeitraum aufgelaufene Defizit nicht übersteigen dürfen (siehe Fußnote 8). Erzielt ein Projekt Gewinn oder erreicht es eine Gewinnschwelle früher als im Antrag vorgesehen, kann die Finanzhilfe daher zurückgezogen bzw. verringert werden. Dies war bei mehreren Marco-Polo-Projekten der Fall und trug zur geringeren Ausschöpfung der zugewiesenen Mittel bei.

– **Nachhaltigkeit**

Das Kriterium der Nachhaltigkeit bezieht sich darauf, ob ein Projekt nach Ablauf des Förderzeitraums in irgendeiner Form fortgesetzt wird. Die Programmbewertungen²² gehen davon aus, dass die meisten Dienstleistungen nach Ablauf der Finanzhilfevereinbarung weiterlaufen. Daher ist anzunehmen, dass selbst unter den sich derzeit abzeichnenden Marktbedingungen kurzfristige Fördermaßnahmen zu langfristigen Veränderungen geführt haben können. So generieren die Programme nach Ablauf der Vertragslaufzeit wahrscheinlich einen zusätzlichen Nutzen, der sich aus der Verlagerung zwischen Verkehrsträgern bzw. aus der Verkehrsvermeidung sowie aus Einsparungen bei den externen Kosten ergibt, der jedoch aufgrund fehlender Daten bei der Quantifizierung der Auswirkungen des Programms nicht berücksichtigt werden kann.

– **Wettbewerb**

Das Marco-Polo-Programm bietet Verkehrsunternehmen Zuschüsse zur Anschubfinanzierung von Aktionen, die die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf andere Verkehrsträger zum Ziel haben. Die Konzentration auf neue Verkehrsdienste (oder modernisierte bestehende Dienste) sowie eine gewisse Sättigung intermodaler Verbindungen können in einigen Fällen zu wettbewerblichen Bedenken führen, auch wenn Vorkehrungen getroffen wurden, um Verzerrungen zu vermeiden, deren Ausmaß den gemeinsamen Interessen zuwiderliefe (z. B. durch die Bewertung des Wettbewerbs beim Evaluierungsverfahren des Vorschlags und die Möglichkeit, bei nachgewiesener Wettbewerbsverzerrung Verträge zu beenden oder den Umfang der Verträge zu verringern).

Auch wenn über die Lebenszyklen beider Marco-Polo-Programme hinweg einige Beschwerden von Konkurrenten von Marco-Polo-Empfängern wegen Wettbewerbsverzerrung eingegangen sind, lassen sich in der Praxis keine eindeutigen Nachweise für etwaige nachteilige Auswirkungen auf den Wettbewerb feststellen²³.

– **Verwaltung**

Die EACI hat gezeigt, dass sie aufgrund ihrer besseren Personalausstattung einen Mehrwert bei der Umsetzung des Marco-Polo-Programms erzeugen kann. Die Externalisierung ermöglicht eine bessere Kommunikation, erhöht den Bekanntheitsgrad des Programms, erlaubt intensivere Kontrollen der Programmabwicklung und ermöglicht eine bessere Betreuung der Antragsteller.

– **Verfahren**

²² Evaluation of the Marco Polo Programme 2003 – 2006, Europe Economics, April 2007. Evaluation of the Marco Polo Programme 2003 – 2010, Europe Economics, April 2011.

²³ Die Beschwerden wurden von der Kommission bzw. der EACI sorgfältig geprüft. Daraufhin wurde seit der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen 2011 das interne Evaluierungsverfahren im Hinblick auf wettbewerbliche Fragen intensiviert.

Die Verfahren des Programms stützen sich auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und wurden mit dem Ziel entwickelt, gleiche Ausgangsvoraussetzungen für alle zu schaffen und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den notwendigen verwaltungstechnischen Kontrollen für die Verwendung öffentlicher Gelder und den Erfordernissen der Unternehmen zu gewährleisten. Aufgrund des stark operativen Charakters des Programms erscheinen einige Verfahren jedoch mitunter als aufwendig und nicht unbedingt vereinbar mit den alltäglichen Routinen privater Unternehmen, vor allem vor dem Hintergrund eines sich ständig verändernden Umfelds an finanziellen Risiken.

Sonstige wichtige Faktoren

- (a) Die Umsetzung des Marco-Polo-Programms gilt als nicht ganz zufriedenstellend. Die Verdopplung der Förderintensität 2009 hat dieses Problem nur zum Teil gelöst. Die Situation lässt sich durch externe Gründe, wie die begrenzte Zielgruppe, sich verändernde Marktbedingungen und das seit 2008 verschlechterte Wirtschaftsklima, aber auch durch interne Faktoren erklären, wie das Programmkonzept, das zum Schutz der öffentlichen Mittel die operativen Hauptrisiken auf die Empfänger verlagert.
- (b) Die Einführung der zusätzlichen Rechnungslegungszertifikate seit 2010 hat die Überprüfung der im Rahmen von Marco-Polo-Projekten transportierten Gütermengen erleichtert und das Risiko der Fehlkalkulation und vermeintlichen Betrugs verringert, jedoch den Verwaltungsaufwand für die Empfänger erhöht.
- (c) Einer der Gründe, weshalb Empfänger Probleme mit der Finanzierung der Zusatzinfrastruktur²⁴ haben, auch wenn die hierfür anfallenden Ausgaben ebenfalls förderfähig sind²⁵, ist die Ausrichtung des Programms auf die Verlagerung zwischen Verkehrsträgern (Zahlungen können fast ausschließlich nur dann geleistet werden, wenn es tatsächlich zu einer Verlagerung kommt bzw. Verkehr auf der Straße vermieden wird²⁶).
- (d) Für einige Insel-Mitgliedstaaten ist das Konzept der Verlagerung zwischen Verkehrsträgern unattraktiv, denn der Güterverkehr zwischen den Inseln und dem Festland, aber auch zwischen den Inseln selbst, findet hauptsächlich auf dem Seeweg statt. Daher gibt es nur wenige Möglichkeiten, den vom Programm geforderten Umfang von Verkehrsverlagerung bzw. -vermeidung zu erreichen.
- (e) Einige befragte Marco-Polo-Empfänger²⁷ gaben an, dass bei dem Programm gewisse Mitnahmeeffekte nicht ausgeschlossen seien, also ein Teil der unterstützten Projekte auch ohne Marco-Polo-Mittel durchgeführt worden wäre. Andererseits hat die Anschubfinanzierung durch die EU-Zuschüsse möglicherweise für die Unternehmen das Risiko des Einstiegs in diese intermodalen Projekte gesenkt und dazu beigetragen, dass einige Projekte die Gewinnschwelle früher erreicht haben als dies ohne Förderung möglich

²⁴ Die für die Ziele der Aktion notwendigen und hinreichenden Infrastrukturen, einschließlich Einrichtungen für Güter und Fahrgäste.

²⁵ Berücksichtigt werden können lediglich der Anteil der Wertminderung der Infrastruktur, der in der Laufzeit der Maßnahme eingetreten ist, und die Abschreibungsrate für die tatsächliche Nutzung im Rahmen der Maßnahme. Die zuschussfähigen Kosten für Zusatzinfrastruktur betragen höchstens 20 % der zuschussfähigen Gesamtkosten der Aktion.

²⁶ Siehe Fußnote 8.

²⁷ Siehe Fußnote 22.

gewesen wäre. Auch konnte sicherlich manches Projekt erst durch den Zuschuss in einem größeren Maßstab durchgeführt werden. Der Umfang dieses Mitnahmeeffekts insgesamt lässt sich jedoch nur schwer quantifizieren.

- (f) Auch wenn die Teilnahme kleiner und mittlerer Unternehmen kein direktes Ziel des Programms ist, stellen diese schätzungsweise etwa 24 %²⁸ der Gesamtzahl der Empfänger dar.

Detaillierte Zahlen zur Leistungsfähigkeit des Marco-Polo-Programms sind dem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen im Anhang zu dieser Mitteilung zu entnehmen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN ZU DEN ERZIELTEN ERGEBNISSEN

Das Marco-Polo-Programm wurde als Förderinstrument entwickelt, um das Verkehrsaufkommen auf der Straße zu verringern und die Umweltbilanz des Güterverkehrssystems zu verbessern. Kennzeichnend für die Einzigartigkeit und Bedeutung des Programms sind seine Transparenz, die Genauigkeit, mit der sich die Ergebnisse messen lassen, und die direkte Verknüpfung zwischen EU-Förderung und erzielten Ergebnissen.

Der Umweltnutzen des bereits abgeschlossenen Marco-Polo-Programms I lässt sich auf 434 Mio. EUR beziffern, wobei 21,9 Mrd. tkm Güter nicht mehr auf europäischen Straßen befördert wurden. Das laufende Marco-Polo-II-Programm dürfte zu einer weiteren signifikanten Verlagerung zwischen den Verkehrsträgern und den damit zusammenhängenden Vorteilen führen.

Die vom Gesetzgeber festgelegten ehrgeizigen Ziele der Verkehrsverlagerung wurden jedoch nicht vollständig erreicht (46 % der geplanten Verlagerung bei Marco Polo I). Ferner gelten die Programme als ziemlich aufwendig, wenn nicht gar als schwierig umzusetzen für europäische Unternehmen.

Trotzdem ist hervorzuheben, dass sich das Marco-Polo-Programm auf quantifizierbare Ergebnisse stützt und Zahlungen nahezu ausschließlich auf der Basis der tatsächlich erreichten Verkehrsverlagerung erfolgen. Darüber hinaus spielen die Marktbedingungen und die Wirtschaftssituation eine wichtige Rolle bei der Beurteilung des Erfolgs der Projekte. Da intermodale Verkehrslösungen komplexer und schwieriger umzusetzen sind als ein reines auf den Straßenverkehr ausgerichtetes System, reagiert das Programm besonders sensibel auf die Wirtschaftskrise. Damit bietet das Marco-Polo-Programm ein gutes Beispiel für die effiziente Verwendung von EU-Mitteln, auch wenn die Ziele des Programms nicht vollständig erreicht und die bereitgestellten Mittel nicht vollständig aufgebraucht wurden.

Während der Laufzeit des Programms wurden angesichts der direkten Bereitstellung öffentlicher Gelder für den Markt Bedenken hinsichtlich des Wettbewerbs geäußert. Andererseits gab es keine eindeutigen Nachweise für etwaige Wettbewerbsnachteile durch die finanzierten Projekte.

Das Marco-Polo-Programm ist derzeit das einzige europäische Förderinstrument, das sich gezielt mit der Effizienzsteigerung im Güterverkehr befasst. Daher wird eine Fortsetzung dieser Förderung als sinnvoll und angemessen erachtet. Allerdings gilt für jedes neue Programm zur Förderung des nachhaltigen Güterverkehrs die Notwendigkeit, Lehren aus den bisherigen Programmen zu ziehen.

²⁸ Diese Zahl bezieht sich nur auf unabhängige KMU (also solche, die nicht mit anderen Unternehmen verbunden sind). Quelle: EACI data.

6. NÄCHSTE SCHRITTE

– Verkehrspolitischer Zusammenhang

Im März 2011 veröffentlichte die Kommission eine Strategie für ein wettbewerbsfähiges Verkehrssystem, das Mobilität und Zugänglichkeit verbessert, entscheidende Hemmnisse in wichtigen Bereichen beseitigt und zu mehr Wachstum und Beschäftigung beiträgt²⁹. Zu den wichtigsten Zielen der EU-Verkehrspolitik zählen: Entwicklung von sauberen Brennstoffen, Optimierung der Leistungsfähigkeit multimodaler Logistikketten und verstärkte Verwendung von energieeffizienten Verkehrsträgern, effizientere Nutzung von Verkehr und Infrastrukturen und Entwicklung von Informationssystemen und marktgestützten Anreizen. Die von der Kommission im Oktober 2011 verabschiedeten neuen Leitlinien für die transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V)³⁰ bieten die Grundlagen zur Erreichung der in dem Weißbuch genannten verkehrspolitischen Ziele.

Für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFF) 2014 – 2020 hat die Kommission zwei Pfeiler zur Bereitstellung von Finanzhilfen für die EU-Verkehrspolitik vorgeschlagen.

Der Infrastruktur-Pfeiler fällt unter die Fazilität „Connecting Europe (CEF)“³¹. Die CEF-Verkehrskomponente sieht eine Modernisierung von Europas Verkehrsinfrastruktur, die Schließung von Verbindungslücken und die Entfernung von Engpässen vor. Da sich die Förderung auf weniger umweltschädliche Verkehrsträger, auf den größeren Einsatz von Telematikanwendungen und die Nutzung innovativer Technologien konzentriert, wird sie der Nachhaltigkeit des europäischen Verkehrssystems einen Schub geben.

Der Innovationspfeiler wird im Rahmen der einschlägigen Teile des neuen Forschungs- und Innovationsprogramms Horizont 2020 umgesetzt³².

– Förderung innovativer und nachhaltiger Güterverkehrsdienste – politisches Konzept

Um Effizienz und Nachhaltigkeit des europäischen Güterverkehrs und der europäischen Güterlogistik zu erhöhen, schlägt die Kommission ein neues Konzept zur Unterstützung der Güterverkehrsdienste im Zeitraum 2014 - 2020 vor.

Angesichts der erzielten Ergebnisse und unter Berücksichtigung des sich abzeichnenden politischen Hintergrunds wird das Marco-Polo-II-Programm in seiner derzeitigen Form nicht fortgesetzt. Stattdessen wird in das neue TEN-V-Programm ein Nachfolger des Marco-Polo-Programms integriert, das mit Hilfe der CEF-Fördermittel umgesetzt wird.

Dieser Ansatz ermöglicht eine harmonisierte und koordinierte Umsetzung der europäischen Verkehrspolitik. So wird das Marco-Polo-Folgeprogramm insbesondere zu einer effizienten Verwaltung und Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen beitragen, indem der Einsatz innovativer und nachhaltiger Güterverkehrsdienste innerhalb des multimodalen Kernnetzes unterstützt wird, das die wichtigsten europäischen Verkehrsströme umfassen soll.

Diese Dienste sollten bedarfsgerecht und wirtschaftlich sein, zu den Zielen eines umweltfreundlichen Verkehrs mit niedrigem CO₂-Ausstoß sowie zur Brennstoffsicherheit und zum Umweltschutz beitragen und sich darüber hinaus durch Sicherheit und hohe Qualitätsstandards auszeichnen. Sie sollten fortgeschrittene Technologien und operative

²⁹ Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“ (KOM(2011) 0144).

³⁰ Vorschlag für eine Verordnung über Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM(2011)650, S. 2.

³¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, KOM(2011) 665.

³² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020), KOM(2011) 809 endg.

Konzepte unterstützen und zur Verbesserung der Zugänglichkeit innerhalb der Union beitragen. Ferner sollten sie eine wichtige Rolle dabei spielen, Europas Wirtschaft zu einem nachhaltigen Wachstum zu verhelfen, den Güterverkehrs- und Logistiksektor zu einem von Europas Wachstumsmotoren werden zu lassen, den Handel und die Mobilität der Menschen zu erleichtern, Wohlstand und Arbeitsplätze zu schaffen und die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen aufrechtzuerhalten.

Daher sollte das neue Konzept, wie von der Kommission in Artikel 38 der neuen TEN-V-Leitlinien vorgeschlagen, Folgendes beinhalten³³:

- (g) Verbesserung der nachhaltigen Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen sowie ihrer effizienten Verwaltung;
- (h) Förderung der Einführung innovativer Verkehrsdienste und neuer Kombinationen aus bereits bewährten Verkehrsdiensten, auch durch den Einsatz intelligenter Verkehrssysteme und die Einrichtung entsprechender Leitungsstrukturen;
- (i) Erleichterung des Betriebs multimodaler Verkehrsdienste und Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Verkehrsdienstleistern;
- (j) Förderung eines effizienten Ressourceneinsatzes und eines CO₂-effizienten Betriebs in den Bereichen Fahrzeugantrieb, Fahrzeugführung, System- und Betriebsplanung, gemeinsame Ressourcennutzung und Zusammenarbeit;
- (k) Analyse und Bereitstellung von Marktinformationen und Marktbeobachtung, Flottenmerkmale und -leistung, Verwaltungsanforderungen und Humanressourcen.

In diesem Zusammenhang gilt die Aufmerksamkeit auch Maßnahmen zur Förderung der intermodalen Verbundfähigkeit und Interoperabilität der Güterverkehrsinformationen und zur Erleichterung des Einsatzes von Dienstleistungen für Meeresautobahnen.

Dies sollte schließlich zu einer gezielten Förderung führen, die in die Vorgaben für Politik und Infrastrukturen fest integriert ist, und Anreize für gewerbliche Unternehmen bietet, sich für innovativere und nachhaltigere Lösungen zu entscheiden, die ihnen helfen, die jeweiligen Risiken zu verringern und die wichtigsten Probleme des Güterverkehrssektors zu lösen, z. B.: Mangelnde Innovationsbereitschaft, Probleme mit der Verbundfähigkeit unterschiedlicher Verkehrsträger, Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzierungen, unzureichende Internalisierung der externen Kosten, ineffiziente Nutzung von Ressourcen und fehlende Kooperation auf dem Markt.

Das neue Konzept dürfte Wirkung und Effizienz der EU-Finanzhilfen verbessern. Daher wird das Format des aktuellen Instruments im Hinblick auf die Art der geförderten Aktionen, die Verwaltungsstruktur und die Umsetzungsverfahren überarbeitet. Ferner gilt es, das Konzept mit den operativen Strukturen der CEF in angemessener Weise abzustimmen.

Dies wird möglicherweise dazu führen, dass von der reinen Anschubfinanzierung für die Verkehrsverlagerung abgewichen wird, die beim laufenden Marco-Polo-Programm das zentrale Element bildet.

– Maßnahmen und Umsetzung

Die CEF sieht vor, dass die Förderung nachhaltiger Güterverkehrsdienste in Form von Finanzinstrumenten oder in Form von Zuschüssen erfolgen kann, wobei die Finanzhilfe der

³³ Die TEN-V-Leitlinien und dieser Artikel durchlaufen derzeit das Rechtsetzungsverfahren und können daher noch geändert werden.

EU 20 % der zuschussfähigen Gesamtkosten nicht übersteigen darf. Dieser Höchstfördersatz wird so angepasst, dass er auf dem Markt Interesse weckt und gewährleistet ist, dass die für das Programm bereitgestellten öffentlichen Mittel die notwendige Hebelwirkung entfalten³⁴.

Zuschüsse sollten auf der Grundlage von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen gewährt werden, in denen die Förderbedingungen, die Förderfähigkeit sowie die Auswahl- und Zuschlagskriterien entsprechend den in der CEF und in den TEN-V-Leitlinien festgelegten Zielen und Schwerpunkten dargelegt sind.

Operative Ziele, einschlägige Indikatoren und Mechanismen der EU-Unterstützung werden gegebenenfalls auf die Ergebnisse des Leistungsaudits zum Marco-Polo-Programm zurückgreifen, das derzeit vom Europäischen Rechnungshof durchgeführt wird.

³⁴ Wie in Fußnote 8 erläutert berechnet sich der Zuschuss für das laufende Marco-Polo-Programm II aus: 1) den verlagerten Tonnenkilometern; 2) den kumulativen Verlusten über den Förderzeitraum; und 3) den zuschussfähigen Kosten. Die Daten zu den geförderten Projekten zeigen, dass die tatsächliche Förderquote bei diesem Programm im Durchschnitt 10 % der gesamten zuschussfähigen Kosten nicht überschreitet.