



Förderung des kombinierten Verkehrs

Evaluation der Investitionsförderungsmassnahmen für Umschlagsterminals

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat sich mit der Frage der Umschlagsterminals befasst. Die Terminals bilden den Grundstein des kombinierten Verkehrs, der vom Bund im Rahmen der Verlagerungspolitik von der Strasse auf die Schiene aktiv gefördert wird. Seit 1986 werden für den Bau und die Erweiterung von Terminals Investitionshilfen gewährt. Die Massnahme hat zum Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber der Strasse beim Güterverkehr zu stärken und damit die Verlagerungsziele zu erfüllen. Diese Investitionshilfen werden Eignern oder Betreibern von Terminals in Form von zinsfreien Darlehen und A-fonds-perdu-Beiträgen ausgerichtet. Mindestens 20 Prozent des Vorhabens muss der Gesuchsteller mit Eigenmitteln finanzieren. Die Anlage kann sich auch im Ausland befinden, sofern der Verkehr ganz oder teilweise die Schweiz durchquert.

Kleine und mittlere Terminals in der Schweiz, grössere im Ausland

2012 zählte die Schweiz 41 Umschlagsanlagen. Seit 1986 hat der Bund 39 Anlagen – 31 mit Standort im Inland und 8 im Ausland – Finanzhilfe gewährt. Zwischen 1986 und 2011 wurden Kapazitäten von rund 2 Millionen TEU (im Kombiverkehr verwendete standardisierte Masseinheit) geschaffen, darunter 900 000 TEU beim Terminal Busto Arsizio-Gallarate in Norditalien. 103 der 159 beim Bundesamt für Verkehr (BAV) eingereichten Gesuche wurden genehmigt und erhielten insgesamt 400 Millionen Franken Bundeshilfe. 92 Prozent dieses Engagements betrafen den Bau von Terminals oder die Erweiterung bestehender Anlagen. Allein für den Terminal Busto Arsizio-Gallarate wurden zwischen 1986 und 2012 Verpflichtungen in Höhe von 162 Millionen Franken eingegangen. Dieser Terminal ist die einzige vom Bund unterstützte Anlage mit sehr grosser Kapazität. Auf Schweizer Gebiet gibt es lediglich kleine und mittelgrosse Anlagen, von denen die meisten Bundeshilfe erhalten haben. Die Anlagen für den Import- und Exportverkehr sind mehrheitlich zwischen Basel, Zürich und Olten angesiedelt, wobei die grösste Konzentration in der Region Basel anzutreffen ist. Die von den Schweizer Transporteuren am meisten genutzte Anlage liegt jedoch im deutschen Weil am Rhein. Diese Anlage hat keine Bundesmittel erhalten.

Ziele nur für den alpenquerenden Verkehr, nicht aber für die anderen Verkehrsarten

Für den alpenquerenden Güterverkehr liegen ein Verlagerungsauftrag und klare Ziele vor – im Gegensatz zum nicht alpenquerenden Verkehr, für den nie ausdrücklich etwas Derartiges festgehalten wurde. Die Alpenachse hatte wegen der Umsetzung der Alpeninitiative Priorität. Hingegen enthalten die 2008 verabschiedeten rechtlichen Grundlagen zum Schienengüterverkehr keine konkreten politischen Ziele oder strategischen Ausrichtungen, die klar festlegen, was beim Binnenverkehr und dem nicht alpenquerenden Import-/Exportverkehr anzustreben ist. Der Grossteil des Import-/Exportverkehrs betrifft aber die Verbindungen zwischen der Schweiz und dem nördlichen Europa.

Die Ergebnisse der EFK zeigen, dass die Situation heterogen und das Gesamtsystem wenig kohärent ist, auch wenn seit 1986 zusätzliche Kapazitäten geschaffen wurden. Das BAV hat den Fokus auf den Mehrwert beim alpenquerenden Verkehr gelegt, indem es seit 1986 den Bau und Ausbau der Anlage Busto Arsizio-Gallarate unterstützte. Die Mehrheit der Anlagen im Inland, seien es Neubauten oder Ausbauten und Modernisierungen bestehender Anlagen, haben Beiträge

erhalten. Mehrere Anlagen, die rein unter dem Aspekt der Investition betrachtet keine Beiträge erhalten hätten, wurden aus «politischen» Gründen meist lokalen Ursprungs unterstützt. Da eine Strategie fehlte, erfolgte die Entwicklung der Terminals von Fall zu Fall eher gestützt auf regionalpolitische Anliegen als auf den logistischen Bedarf. Der Terminal Wiler ist ein typisches Beispiel für einen unattraktiven Standort abseits der Wirtschaftszonen. So ist eine Terminallandschaft aus nicht koordinierten, auf spezifische Märkte ausgerichteten mittelgrossen und kleinen Anlagen entstanden. Bei den acht Terminals in der Region Basel in einem Umkreis von 35 Kilometern ist die Entwicklung vor allem auch in Bezug auf die bestehenden grenznahen Anlagen in Deutschland und Frankreich unkoordiniert verlaufen. In der Westschweiz hatte der Terminal Chavornay nicht den erwarteten Erfolg und befindet sich zudem nicht weit entfernt von den beiden Anlagen Renens, die modernisiert wurde, und Daillens, wo SBB Cargo ein neues Angebot aufgebaut hat.

Mehrere Anlagen weisen ein geringes Produktivitätsniveau auf, und das System insgesamt trägt nicht dazu bei, die Attraktivität des kombinierten Verkehrs zu erhöhen. Da es sich um eine Massnahme handelt, für die beim nicht alpenquerenden Verkehr keine Zielvorgaben bestehen, ist die Zweckmässigkeit des Finanzierungsmodus nur schwer zu bestimmen. Nach Ansicht der EFK hat die Unterstützung des Bundes aber nicht erlaubt, die Produktivität des kombinierten Verkehrs insbesondere kurz- und mittelfristig wesentlich zu steigern. Dabei war diese Form der Unterstützung als Anschubhilfe gedacht und sollte dementsprechend 2014 auslaufen.

Geringes Engagement des Bundesamtes für Verkehr

Das BAV hat sich bisher bei der Bedarfsdefinition im Hintergrund gehalten mit der Begründung, die Rechtsgrundlagen seien nicht vorhanden. Seiner Ansicht nach seien die privaten Akteure am besten in der Lage, den Bedarf an Umschlagkapazitäten zu definieren. Das fehlende Engagement auch bei der räumlichen Planung begründet das BAV damit, es handle sich dabei in erster Linie um eine kantonale Kompetenz. So hat das BAV kein Konzept für die Standorte der Terminals und das Festlegen von Prioritäten entwickelt, wie dies die 2001 veröffentlichten Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms NFP 41 vorgeschlagen hatten. Das BAV hat auch keine Standards zur technischen Konfiguration der Terminals oder zu den Geschäftsmodellen der Terminalbetreiber festgelegt. Das Wissen und Knowhow in Bezug auf die Terminals wurde bei bundesexternen Akteuren aufgebaut, hauptsächlich bei Ingenieurbüros, Universitätsinstituten oder auch SBB Cargo. Die Kombiverkehrsstrategie von SBB Cargo als dominierender Akteur in der Schweiz hat sich in den letzten zehn Jahren ständig geändert, was zu Unsicherheiten bei den übrigen Akteuren in der Branche führte. Seit 1999 hat SBB Cargo diverse Projekte für ein Kombiverkehrsangebot lanciert (Projekt Pegasus; Eurohub in Muttenz; Konzept Cargo Domino) und dann wieder aufgegeben, um sich auf den Wagenladungsverkehr zu konzentrieren. Seit 2011 bietet SBB Cargo in der Schweiz mit „Bahn und Umschlag“ ein weiteres Angebot im Bereich Kombiverkehr an.

Was den Finanzierungsbedarf anbelangt, so stellt das derzeitige Programm 2009-2013 rund 42 Millionen Franken pro Jahr bereit. Obwohl dieser Kredit seit 1986 besteht, konnten weder das BAV noch die Eidgenössische Finanzverwaltung die Grundlagen zur Bestimmung dieses Finanzierungsbedarfs angeben. Zudem lag der verfügbare Kredit in den letzten zehn Jahren in der Regel über den tatsächlich verwendeten Mitteln.

Wirtschaftlichkeit der Umschlagstätigkeit allein gering

Die Investitions- und die Betriebskosten sind hoch, vor allem bei Anlagen mittlerer Grösse. Die Margen der Umschlagstätigkeit allein sind sehr niedrig, und nur Betreiber mit Zusatzangeboten, die auch auf anderen Ebenen der Kombiverkehrskette (vertikale Integration von Tätigkeiten) aktiv oder auf Nischenmärkten präsent sind, können einen Gewinn erzielen. Bei der Umschlagstätigkeit können die Anlagen nur mit einer Mengenausweitung die nötige Produktivitäts- und Gewinnschwelle erreichen, um ein nachhaltiges Angebot aufzubauen. Dazu kommen eine gute technische Konfiguration der Anlage und ein realistisches, mit langfristigen Partnern entwickeltes Geschäftsmodell.

Risiken für den Bund

Der Ansatz des BAV geht davon aus, dass die Risiken unternehmerischer Natur sind und somit vor allem vom privaten Investor getragen werden, auch wenn der Bundesbeitrag mehr als die Hälfte der Projektkosten ausmacht. Die EFK ist jedoch der Ansicht, dass der Bund Risiken eingeht, insbesondere in Bezug auf die Nicht-Rückzahlung der Darlehen und die Aufgabe der Tätigkeit. Wenn das Angebot nicht attraktiv ist, so ist die Versuchung für die Kundschaft gross, sich von der Schiene abzuwenden und der Strasse den Vorzug zu geben. Die niedrige Produktivität und Rentabilität einer Anlage, die Konkurrenz unter den Standorten und das geringe Engagement der Partner sind Risiken, die sich auf das ganze System und damit auch für den Bund auswirken. Dieses Risiko ist für den Bund umso grösser, wenn er Vorhaben zu 80 Prozent finanziert. Bei dieser Finanzierung sind rationale Entscheide aus rein ökonomischer Sicht kaum möglich.

Spät verbesserter Prozess zur Prüfung der Gesuche

Das BAV hat die Kriterien für die Beitragsgewährung 2010 verfeinert und prüft die Gesuche seither genauer. Die zuvor unterstützten Infrastrukturen sind jedoch inzwischen Teil der Terminallandschaft. Mehrere von ihnen sollten inzwischen vollumfänglich produktiv und rentabel sein sollten, was aber nicht der Fall ist. Ausserdem beziehen sich die Gesuchsteller bei ihren Dossiers häufig auf bestehende Projekte und leiten daraus einen «Anspruch» auf die maximale Beitragshöhe ab. Bei den Kriterien legt das BAV besonderes Gewicht auf den alpenquerenden Verkehr. Daher stellen viele Gesuchsteller Verbindungen zur Alpensüdseite in Aussicht, die sie aufzubauen gedenken. Oft werden diese Verbindungen dann nicht realisiert. Das Kriterium des freien Zugangs zu den Anlagen ist insofern unklar, als das BAV auf die Angaben der Gesuchsteller abstellt und nur auf Beschwerde hin handelt, was noch nie vorgekommen ist. Darüber hinaus ist das BAV der Ansicht, für die Qualität der gelieferten Angaben (Entwicklungsperspektiven der Verbindungen, geplante Partnerschaften, Rechnungsannahmen usw.) sei der Gesuchsteller zuständig. Ebenfalls äussert sich das BAV nur beschränkt zur technischen Konfiguration und zum Geschäftsmodell, da es auch keine Standards festgelegt hat, von denen es bei der diesbezüglichen Beurteilung der Gesuche ausgehen könnte.

Faktoren für die beschränkte Anzahl realisierter Projekte

In den letzten Jahren wurde zwar praktisch kein Terminal ohne Bundeshilfe realisiert. Beim BAV sind aber weniger Gesuche eingegangen als erwartet. 48 der Eingaben wurden storniert, praktisch alle durch die Gesuchsteller, die vom BAV nachgeforderte Unterlagen nicht eingereicht haben. Die EFK hat dafür verschiedene Erklärungsfaktoren ausgemacht. Zum einen ist der Markt klein, und die Zahl der potenziell als Terminalbetreiber infrage kommenden Akteure begrenzt. Zum andern

verändert sich die Landschaft der in der Schweiz und in Europa im kombinierten Verkehr aktiven Gesellschaften mit dem Verschwinden bisheriger und dem Auftauchen neuer Firmen sowie mit Übernahmen und Fusionen laufend. Dies macht den Aufbau langfristiger Partnerschaften schwierig. Hinzu kommt die Präsenz von SBB Cargo als dominierender Akteur im Schienengüterverkehr in der Schweiz, die zu Unsicherheiten bei den Partnern und der Kundschaft führt. Der Betrieb eines Terminals ist mit Risiken verbunden, und die Investitionskosten sind hoch. Das Risiko ist gross, dass die Nachfrage ungenügend ist. Von der Planung bis zur Inbetriebnahme eines Terminals vergehen mehrere Jahre, und es muss mit Verzögerungen aufgrund von Einsparungen bei der Ausschreibung gerechnet werden.

Innovation durch bessere Koordination der bestehenden Instrumente fördern

Es gibt keine echten Anreize zur Förderung der besten Vorhaben in Bezug auf die Nachhaltigkeit und die Attraktivität des Kombiverkehrsangebots. Innovation ist zwar ein Kriterium bei der Beurteilung der Gesuche, aber keine Voraussetzung für deren Annahme. Das BAV ist auch in diesem Punkt der Meinung, die privaten Akteure könnten das Interesse von Innovationen am besten einschätzen, und will möglichst wenig eingreifen. Beim Rollmaterial hat SBB Cargo einen Auftrag des BAV erhalten, neue Technologien zu entwickeln, jedoch bisher mit wenig Erfolg. Die EFK ist der Ansicht, Innovationen sollten nicht nur beim Rollmaterial, sondern auch bei anderen Aspekten wie der Automatisierung der Umschlagsanlagen, der Vernetzung der Informationen oder den Logistikprozessen gefördert werden. Der Bund stellt andere Formen der Innovationshilfe bereit, welche sowohl im Verkehrs- als auch im Logistikbereich kaum genutzt werden. Beispielsweise könnte die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) einem Unternehmen ermöglichen, in Zusammenarbeit mit Hochschulen neue Prozesse zu entwickeln. Die KTI hat sich im Übrigen besorgt über die geringen Gesuchszahlen im Bereich Logistik- und Verkehrsprozesse in den letzten Jahren geäussert.

Verbesserungspotenzial

In der Folge verschiedener vom Bundesrat angenommener parlamentarischer Vorstösse sind derzeit Überlegungen über die Zukunft des Schienengüterverkehrs im Gang. Dies ist ein geeigneter Zeitpunkt, um die Situation im Bereich der Umschlagsterminals für den kombinierten Verkehr in der Schweiz zu verbessern. Es wird unter anderem darum gehen, die Rolle des Bundes und die Zielsetzungen für die Unterstützung einer Infrastruktur, die ohne öffentliche Gelder nur schwer realisierbar ist, genauer zu bestimmen. Die Ergebnisse der Evaluation haben einen Bedarf an Koordination und mehr Kohärenz der unterstützten Vorhaben auf längere Sicht aufgezeigt.

Die EFK hat fünf Empfehlungen formuliert: Die erste ist strategischer Art, betrifft das System als Ganzes und zielt auf eine proaktivere Rolle des Bundes bei der Definition des Bedarfs und der Steuerung der Massnahmen ab. Die Empfehlungen 2 und 3 beziehen sich auf die Prüfung der einzelnen Vorhaben. Bei Empfehlung 4 geht es darum, die finanziellen Bedingungen besser zu definieren, während Empfehlung 5 die Innovation durch die Koordination der einzelnen vom Bund bereitgestellten Instrumente fördern will.

Das Bundesamt für Raumentwicklung ist mit der ersten Empfehlung einverstanden. Was das BAV betrifft, so ist dieses zu einem grossen Teil einverstanden mit den Empfehlungen, mit Ausnahme der Empfehlung 4. Es wendet sich gegen eine Reduktion des verfügbaren Kredits und gegen eine Verringerung des maximalen Anteils der Bundessubventionen. Allgemein ist das BAV der Meinung, dass es nicht über die notwendigen Rechtsgrundlagen verfügt, um eine Planung im Bereich der

Umschlagterminale durchzuführen. Diese Meinung wird von der EFK nicht geteilt, insbesondere aufgrund des Umfangs der gewährten Beiträge.

Originaltext in Französisch