

ABSCHLUSSBERICHT

der Arbeitsgruppe

Spending Review (Zyklus 2015/2016)

zur

***„Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs
nichtbundeseigener Unternehmen“***

1. Auftrag und Arbeit der Arbeitsgruppe	3
2. Förderung des Kombinierten Verkehrs im Kontext des Spending Review-Prozesses	3
3. Ausgangssituation Kombiniertes Verkehr, Gegenstand, Grundlage und Ziel der Förderung von Umschlaganlagen	4
3.1. Einordnung des Kombinierten Verkehrs	4
3.2. Ziele der Förderung der Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs	4
3.3. Derzeitige Förderstruktur des Kombinierten Verkehrs in Deutschland (Finanzhilfen, Steuervergünstigung)	4
4. Bewilligungsverfahren, Änderungen seit Inkrafttreten der geänderten Förderrichtlinie 2012	5
4.1. Bewilligungsverfahren	5
4.1.1. Antragsverfahren	5
4.1.2. Änderungen seit Inkrafttreten der neuen Förderrichtlinie 2012	6
4.2. Entwicklung der Ausgaben im Bundeshaushalt	6
5. Entwicklung der Indikatoren und Zielerreichung/Untersuchung von Effektivität und Effizienz des Programms	6
5.1. Indikatorenbetrachtung	6
5.1.1. Vermiedene CO ₂ -Emissionen	6
5.1.2. Vermiedene Lkw-Fahrten	7
5.1.3. Orientierung des Ausbaus von Umschlaganlagen an der Verflechtungsprognose	7
6. Beurteilung des Programms Kombiniertes Verkehr/Mögliche Anpassungen in der Förderung	10
6.1. Gesamtbeurteilung der Förderung	10
6.2. Grundsätzliche Neuausrichtung der Förderung	10
6.2.1. Harmonisierung der Förderbedingungen mit dem BSWAG	10
6.2.2. Prüfung einer vereinfachten Förderung	10
6.2.3. Förderung innovativer Umschlagtechniken	11
6.3. Vorschläge zur Änderung der Förderrichtlinie	11
6.3.1. Bürgschaft	11
6.3.2. Maximale Förderquote	12
6.3.3. Zuwendungsfähige Investitionsausgaben	12
6.3.4. Berücksichtigung ausländischer Streckenanteile bei der Förderung	13
6.4. Etatisierung der Mittel in zukünftigen Haushalten	13
6.5. Weiterentwicklung der Evaluierung/zukünftige Gutachten	14
7. Zusammenfassung	15

1. Auftrag und Arbeit der Arbeitsgruppe

Das Bundeskabinett hat am 1. Juli 2015 das BMF beauftragt, gemeinsam mit den fachlich zuständigen Ressorts themenbezogene Haushaltsanalysen (sog. Spending Reviews) zu den Themen Förderung des Kombinierten Verkehrs (KV) und Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU) durchzuführen.

Hierzu wurde ein Lenkungsausschuss (LA) auf Staatssekretärsbene eingesetzt, der in seiner konstituierenden Sitzung am 11. August 2015 Verfahrensgrundsätze definierte, konkrete Arbeitsaufträge erteilte und die jeweiligen Arbeitsgruppen (AG) unter Beteiligung der fachlich betroffenen Ressorts einrichtete.

Die AG zum KV konstituierte sich am 3. September 2015 und tagte insgesamt neun Mal. An zwei Terminen nahmen Vertreter des zuständigen Referats des Eisenbahn-Bundesamtes (EBA) teil, die als eine von zwei Bewilligungsbehörden für die Abwicklung der Förderung zuständig ist. Zu einer Sitzung wurden die Gutachter des letzten Evaluierungsgutachtens hinzugezogen und berichteten über ihre in diesem Zusammenhang gewonnenen Erkenntnisse. An einer weiteren Sitzung nahmen Vertreter des zuständigen Prüfungsgebietes des Bundesrechnungshofes (BRH) teil.

2. Förderung des Kombinierten Verkehrs im Kontext des Spending Review-Prozesses

Die Förderung des KV war in den letzten Jahren im Zuge des Haushaltsaufstellungsverfahrens wiederholt Gegenstand der Berichterstattergespräche zum Einzelplan 12. Insbesondere wurden von parlamentarischer Seite die signifikanten Abweichungen zwischen den Sollansätzen und der Ist-Entwicklung im KV-Titel (Kapitel 1210 Titel 892 41) kritisch hinterfragt, ohne die Förderung generell in Frage zu stellen. Im Zeitraum von 2010 bis 2014 wurden von den für den KV veranschlagten Mitteln (414,3 Mio. €) nur 52 % (214 Mio. €) verausgabt, im Jahr 2014 nur rd. 19 %, im Jahr 2015 rd. 30 % (27,6 Mio. €). Zudem wird im parlamentarischen Raum regelmäßig angeregt, das Bewilligungsverfahren möglichst unbürokratisch zu gestalten. Daher wurden im Rahmen der Spending Review auch die Ursachen dieser seit Jahren deutlichen Soll-Ist-Abweichungen hinterfragt und Folgewirkungen für künftige Veranschlagungen sowie eine Optimierung der bestehenden Förderrichtlinie geprüft.

Die geltende Förderrichtlinie war bis Ende 2015 befristet. Um unter Vermeidung von Förderlücken die Ergebnisse der Spending Review in die Weiterentwicklung der Förderung des KV einfließen zu lassen, hat das BMVI im Einvernehmen mit dem BMF, nach Anhörung des Bundesrechnungshofes, eine Verlängerung bis Ende 2016 bei der EU-KOM im Rahmen eines Notifizierungsverfahrens beantragt. Die Verlängerung wurde mit Beschluss der Kommission (C (2015) 9451 final) vom 14. Dezember 2015 genehmigt.

3. Ausgangssituation Kombiniertes Verkehr, Gegenstand, Grundlage und Ziel der Förderung von Umschlaganlagen

3.1. Einordnung des Kombinierten Verkehrs

Der KV ist eine besondere Form des intermodalen Güterverkehrs, bei der Lkw-Sattelaufleger und genormte Ladeeinheiten wie Container oder Wechselbrücken über den Hauptteil der Transportstrecke auf der Schiene oder der Binnenwasserstraße transportiert werden. Der Lkw wird für den Vor- und Nachlauf eingesetzt, d. h. um Ladeeinheiten von den Be- und Entladeorten abzuholen und auszuliefern. Die Be- und Entladeorte sind die Umschlaganlagen. Sie sind die Schnittstellen des KV. Mit geeigneten Kränen oder speziellen Verladefahrzeugen werden die Ladeeinheiten von Lkw auf Züge oder Binnenschiffe umgeladen.

Die Bundesregierung unterstützt den KV und die Stärkung des intermodalen Verkehrssystems seit 1998 mittels eines Förderprogramms. Die Förderung des KV ist erklärte Zielsetzung der Bundesregierung. So heißt es im Koalitionsvertrag zur 18. LP auf Seite 46: „Mit der Sicherung eines hohen Förderniveaus von Anlagen für den KV stärken wir das intermodulare Transportwesen.“

3.2. Ziele der Förderung der Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs

Mit der Förderung des KV verfolgt die Bundesregierung das Ziel, Gütertransporte auf die umweltfreundlicheren Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße zu verlagern. Dieses Ziel dient weiteren Zielen, insbesondere

- der Entlastung der Umwelt von CO₂-Emissionen,
- der Entlastung der Straße von Lkw-Fahrten.

Zudem ist die Verbesserung der Transportkette und die damit verbundene Stärkung des deutschen Logistiksektors ein wichtiger Aspekt.

3.3. Derzeitige Förderstruktur des Kombinierten Verkehrs in Deutschland (Finanzhilfen, Steuervergünstigung)

Neben der Förderung von Umschlaganlagen durch die untersuchte Förderrichtlinie gibt es noch weitere Maßnahmen, um den KV in Deutschland zu unterstützen:

1. Bundesschienenwegeausbaugesetz/Bedarfsplan Schiene
Nach Maßgabe des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG) und den daraus resultierenden Finanzierungsvereinbarungen finanziert der Bund Bedarfsplanprojekte der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (DB Netz AG, DB Station & Service AG, DB Energie GmbH) im Rahmen der jährlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Hierunter fallen auch Aus- und Neubauprojekte u. a. für den KV Schiene/Straße.
2. EU: TEN-Verordnung/CEF-Verordnung
Zum TEN-Netz (Transeuropäische Netze) gehörende multimodale Plattformen können nach EU-Recht gefördert werden. Deutsche Projekte im KV werden allerdings derzeit auf diesem Weg nicht gefördert. Mittels CEF-Förderung (Connecting Europe Facility) können Maßnahmen gefördert werden, die nicht nur dem KV dienen, sondern auch anderen Verkehren, wie dem Flüssigkeitstransport oder auch dem Schwerlastverkehr. Dies weicht deutlich vom Fokus des untersuchten Förderprogramms ab.

3. Begünstigung nach dem Kraftfahrzeugsteuergesetz
Fahrzeuge, die ausschließlich oder bei mehr als 124 Fahrten im Jahr dem KV zuliefern, werden von der Kraftfahrzeugsteuer befreit. Wenn mindestens 31 Fahrten dem KV zuliefern, kann eine anteilige Erstattung erfolgen. Das finanzielle Volumen dieser Erstattungen liegt bei insgesamt rd. 2 Mio. € pro Jahr.
4. Ordnungspolitische Vorteile
Für Fahrzeuge im KV gelten Ausnahmeregelungen von bestehenden Fahrverboten an Sonn- und Feiertagen. Darüber hinaus darf das zulässige Gesamtgewicht für Lkw für Transporte im KV, abweichend vom sonst vorgegebenen Höchstgewicht von 40 t, 44 t betragen, um eine wettbewerbsneutrale Behandlung der im KV eingesetzten Transportbehälter zu erreichen.

Eine Förderung von Umschlaganlagen des KV auf Länderebene ist nicht bekannt. Es ist zwar nicht auszuschließen, dass für Investoren auf Länderebene andere Zuschüsse existieren, diese unterliegen aber der Höchstfördergrenze von 80 % als maximaler Beihilfeintensität bei einem Verbot der Doppelförderung.

4. Bewilligungsverfahren, Änderungen seit Inkrafttreten der geänderten Förderrichtlinie 2012

4.1. Bewilligungsverfahren

Bewilligungsbehörden für die Förderrichtlinie sind das EBA für Anlagen des KV Schiene/Straße und Schiene/Schiene und die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt - Außenstelle West (GDWS) für Anlagen des KV Wasserstraße/Straße und für Anlagen des KV Wasserstraße/Wasserstraße sowie trimodale Anlagen (Wasserstraße/Schiene/Straße). Die Antrags- und Bewilligungsverfahren laufen ähnlich ab, weshalb sich die AG auf Gespräche mit dem EBA als Bewilligungsbehörde beschränkte. Nachfolgend wird daher das Antrags- und Bewilligungsverfahren des EBA dargestellt. Die Ergebnisse sind weitgehend auf die GDWS übertragbar.

4.1.1. Antragsverfahren

Die Bewilligungsbehörde EBA prüft die Anträge in einem zweistufigen Verfahren (Prüfung des Standorts, Prüfung des Förderantrags) und führt darüber hinaus antragsbegleitende Beratungsgespräche.

Interessierte Investoren müssen für jede Maßnahme einen Antrag stellen und darlegen, welche Mengen sie über die Umschlaganlage abwickeln werden. Dabei wird überprüft, dass die transportierten Ladeeinheiten nicht von anderen, in der Nähe befindlichen Umschlaganlagen, abgezogen werden (Prüfung der „Kannibalisierung“) und diese somit in ihrem Bestand gefährden. Darüber hinaus müssen die Umschlaganlagen allen Nutzern diskriminierungsfrei zugänglich sein.

Das EBA bekundete bei seiner Anhörung, dass das Bewilligungsverfahren insgesamt konstruktiv verlaufe, allerdings sei das komplexe Antragsverfahren insbesondere für den Mittelstand aufwändig.

Probleme, die sich hingegen unmittelbar aus der Förderrichtlinie ergeben, seien von den Antragstellern bislang nicht an das EBA herangetragen worden.

4.1.2. Änderungen seit Inkrafttreten der neuen Förderrichtlinie 2012

Die Förderhöhe kann maximal 80 % der förderfähigen Investitionen betragen. Die tatsächliche Förderhöhe im Einzelfall wird auf Grundlage der Kapitalwertmethode berechnet. Mittels der Kapitalwertmethode muss nachgewiesen werden, dass die Anlage ohne Förderung nicht wirtschaftlich betrieben werden kann, d. h. die Berechnung einen negativen Kapitalwert ergibt. Anschließend wird der Fördersatz individuell so festgesetzt, dass der Kapitalwert einschließlich der Förderung null beträgt. Zudem müssen der erwartete Verlagerungseffekt und der volkswirtschaftliche Nutzen nachgewiesen werden.

Die Anwendung der Kapitalwertmethode hat sich aus Sicht der Beteiligten und der AG bewährt, insbesondere durch das standardisierte Berechnungsverfahren werde mehr noch als bisher eine vergleichbare Behandlung der Antragsteller ermöglicht. Die Förderquote liegt im Geltungszeitraum der Förderrichtlinie 2012 überwiegend zwischen 70 % und 80 %, wobei der Höchstfördersatz seit Inkrafttreten der neuen Förderrichtlinie und der Anwendung der Kapitalwertmethode bislang noch nicht erreicht wurde.

4.2. Entwicklung der Ausgaben im Bundeshaushalt

Gegenstand der Spending Review ist die Förderung von Umschlaganlagen des KV nicht bundes-eigener Unternehmen (Kapitel 1210 Titel 892 41). Für die Förderung von Umschlaganlagen des KV wurden im Bundeshaushalt seit 1998 Mittel in Höhe von 753.198 T€ verausgabt. Insgesamt wurden seit Einrichtung eines eigenen Titels (2007) nur rd. 53 % der im Soll veranschlagten Ausgaben gemäß der Zweckbestimmung verausgabt. Die Differenz zwischen Soll- und Ist-Ausgaben hat sich insbesondere seit 2011 vergrößert: So wurden in 2015 rd. 70 % der veranschlagten Mittel nicht für diesen Zweck eingesetzt. Im Zuge der Deckungsfähigkeit der Mittel mit den Investitionsausgaben der „klassischen“ Verkehrsträger wurden die nicht verausgabten Mittel schwerpunktmäßig für Straßenbauinvestitionen verwendet (seit 2007: 250.148 T€).

5. Entwicklung der Indikatoren und Zielerreichung/Untersuchung von Effektivität und Effizienz des Programms

5.1. Indikatorenbetrachtung

Für die Prüfung und Bewertung, ob die Ziele der Förderung (Vermeidung von CO₂-Emissionen, Entlastung der Straße) erreicht werden, ist die Ermittlung geeigneter Indikatoren erforderlich. Diese werden im Folgenden dargestellt:

5.1.1. Vermiedene CO₂-Emissionen

Die Verlagerung von Lkw-Fahrten auf die Verkehrsträger Schiene und Binnenwasserstraße führt zu einer Verringerung von CO₂-Emissionen. Dies ist in den Evaluierungsgutachten belegt: Das aktuelle Gutachten vom Juni 2015 beziffert für das Jahr 2013 bei einer CO₂-Gesamtemission im Straßenverkehr in Deutschland von 151 Mio. Tonnen (Quelle: Verkehr in Zahlen 2015/2016) eine Einsparung von über 2 Mio. Tonnen CO₂. Dabei wird bei der Berechnung nur der Anteil der Transportstrecke auf deutschem Bundesgebiet berücksichtigt.

KV-Sektor	Verlagerungseffekt	Reduzierte spezifische CO ₂ -Emissionen	Reduktion CO ₂ - Emissionen
	(Mrd. tkm)	(g/tkm)	(t)
Schiene-Straße	23,9	73,7	1.761.430
Schiene-Wasserstraße	4,5	61,9	278.550
KV gesamt	28,4		2.039.980

Quelle: Gutachten zur Evaluierung des Förderprogramms für Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs vom Juni 2015, (S. 30).

Die AG ist zu dem Ergebnis gekommen, dass der von den Gutachtern verwendete Indikator vermiedener Gesamtemissionen aufgrund belegter Verlagerungseffekte geeignet ist und das angestrebte Ziel der Vermeidung von CO₂-Emissionen erreicht werden konnte.

5.1.2. Vermiedene Lkw-Fahrten

Auch in Bezug auf die Verlagerung von Lkw-Fahrten von der Straße hin zu den Verkehrsträgern Schiene und Binnenwasserstraße findet sich in den bisherigen Evaluierungsgutachten gut auswertbares Datenmaterial. Vermiedene Lkw-Fahrten sorgen für eine Entlastung der Straße und dienen damit der Zielerreichung (vgl. Nr. 3.2). Zudem sind die vermiedenen Lkw-Fahrten die Voraussetzung für die Einsparung von CO₂-Emissionen, die im vorherigen Abschnitt beschrieben wurden.

Im aktuellen Evaluierungsgutachten wird dargestellt, wie viele Mio. km Lkw-Fahrleistung und wie viele Mrd. Tonnenkilometer (tkm) in Deutschland durch die aus Mitteln des Förderprogramms geförderten Umschlaganlagen vermieden wurden. Dies erfolgt einzeln für beide Verkehrsträger und getrennt nach nationalem und internationalem Verkehr für das Berichtsjahr 2013:

KV-Sektor	Lkw-Fahrten		Fahrleistung		Verkehrsleistung	
	Anzahl	Anteil	Mio. km	Anteil	Mrd. tkm	Anteil
Schiene-Straße	2.448.205	70%	1172,0	82%	23,9	84%
Schiene-Wasserstraße	1.069.219	30%	251,6	18%	4,5	16%
KV gesamt	3.517.424	100%	1423,6	100%	28,4	100%

Quelle: Gutachten zur Evaluierung des Förderprogramms für Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs vom Juni 2015, (S. 27).

Insgesamt wurden also über 1,4 Mrd. km Lkw-Fahrten vermieden und somit 28,4 Mrd. tkm Verkehrsleistung nicht auf der Straße, sondern auf Schiene und/oder Wasserstraße erbracht. Im Vergleich mit den Werten des Jahres 2008, die dem Gutachten des Jahres 2011 zu entnehmen sind, ergibt sich eine Steigerung von 51 % bei den Lkw-Kilometern bzw. 57 % bei den Tonnenkilometern im Jahr 2013 ggü. 2008. Die AG wertet auch dies als geeigneten Indikator und als gutes Ergebnis hinsichtlich der Erreichung des Ziels der Verlagerung von Lkw-Fahrten.

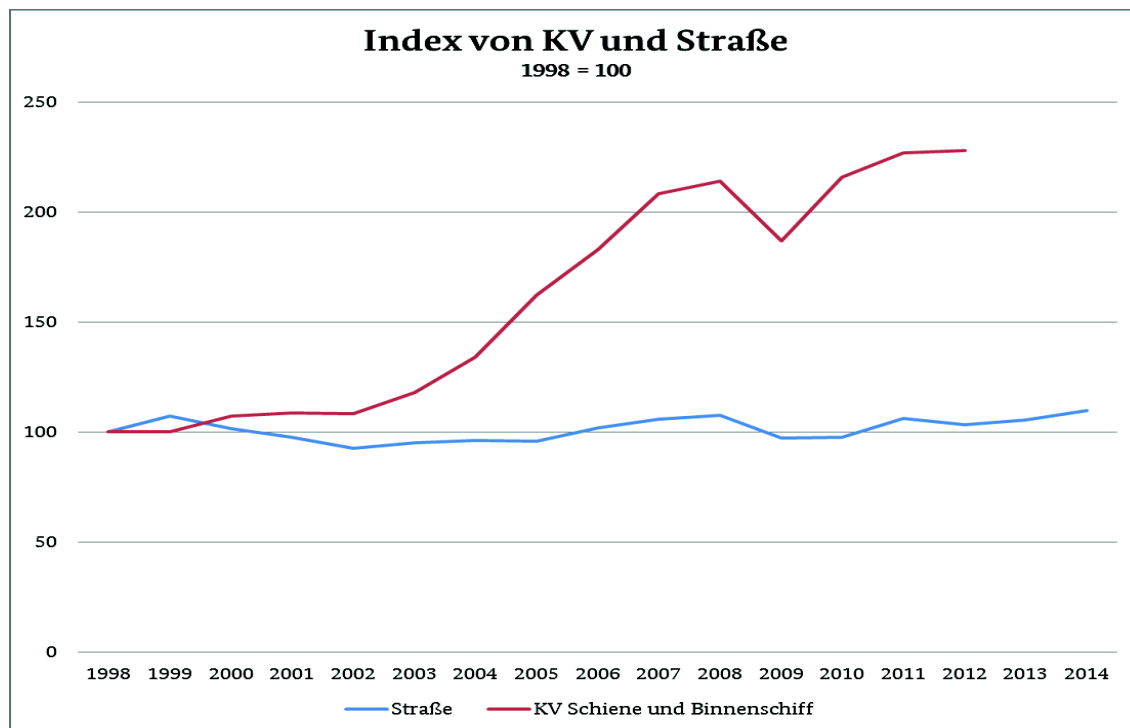
5.1.3. Orientierung des Ausbaus von Umschlaganlagen an der Verflechtungsprognose

Orientierung an der Verflechtungsprognose

Die AG hat darüber hinaus beraten, wie eine Zielquantifizierung, wie sie auch vom BRH eingefordert wird, erreicht werden kann. Einvernehmen besteht, dass faktisch die Verlagerung von

Verkehr von der Straße auf die Schiene und die Binnenwasserstraße für die Erreichung beider Programmziele den geeigneten Maßstab darstellt. Quantifiziert wird die Erwartung über künftige Verlagerungspotentiale und -effekte durch die Verflechtungsprognose.

Die bisherige Verlagerungsentwicklung wird gut sichtbar, wenn man die Entwicklung des KV im Vergleich zum Güterverkehr auf der Straße (Verkehrsaufkommen in Mio. t) als indexierte Größe darstellt. Dieser Indikator hat sich seit 1998 – ab dem ersten Jahr der Förderung – positiv entwickelt. Während der Straßengüterverkehr bis 2014 um rd. 10 % anstieg, konnte der KV sein Aufkommen bis zum Jahr 2012 (neuere Zahlen liegen hier noch nicht vor) mehr als verdoppeln (+128 %). Die Entwicklung ist im folgenden Schaubild dargestellt:



Quelle: Verkehr in Zahlen, BMVI

Die aktuelle Verflechtungsprognose stellt die voraussichtliche Entwicklung des KV bis 2030 dar. Die mit der Evaluierung beauftragten Gutachter leiten daraus den mittel- bis langfristigen Ausbaubedarf an Umschlagkapazitäten ab. Ebenso könnten daraus mittelfristige Ausbauziele (z.B. für die nächsten 5 Jahre) entwickelt und deren Erreichung überprüft werden. Den Forderungen des BRH nach einer besseren Quantifizierung des Ausbauziels könnte damit entsprochen werden.

Das aktuelle Gutachten zur Evaluierung des Förderprogramms für Umschlaganlagen des KV geht auf Basis der Verkehrsverflechtungsprognose bis 2030 in den nächsten Jahren von einem deutlichen Anstieg des Transportaufkommens des KV (von 91,4 auf 147,6 Mio. Bruttotonnen 2013 bis 2030) aus, der eine Erhöhung der Umschlagkapazitäten erforderlich mache. Nach Auffassung der AG kann in gewissem Umfang auch eine höhere Auslastung der vorhandenen Kapazitäten zur Bewältigung der prognostizierten Verlagerungen beitragen (vorhandene Kapazitäten sind auch Bestandteil der Prüfung der Bewilligungsbehörden, ob Ausbaubedarf besteht; Standortprüfung (siehe 4.1.1.)).

Es besteht Einvernehmen, die quantitative Erreichung der Verflechtungsprognose zukünftig als Maßstab für die Zielerreichung der Förderung des KV heranzuziehen. Die Entwicklung des Gü-

terverkehrs auf der Straße sowie im KV wird allerdings von einer Vielzahl von exogenen Faktoren beeinflusst. So können z. B. globale wirtschaftliche Entwicklungen Verkehrsströme und -träger massiv beeinflussen. Da die Förderrichtlinie ausschließlich auf den Ausbau der Umschlagterminals wirkt und eine Förderung auf Antrag interessierter Investoren erfolgt, kann die KV-Förderung solchen Trends nicht entgegenwirken. Die Heranziehung der Verflechtungsprognose als Maßstab soll daher nicht mechanistisch erfolgen, sondern soll den Ausgangspunkt bieten, von dem aus bei künftigen Evaluierungen diskutiert wird, ob mögliche Zielabweichungen exogen induziert sind oder auf das Förderprogramm zurückgehen.

Aufnahme eines Ausbauziels je Million Euro Fördermittel in die Richtlinie

Das BMVI erläuterte im Rahmen der Beratungen der AG, dass es den Bewilligungsbehörden im Einführungserslass (also auf der Ebene unterhalb der Förderrichtlinie) eine Auflage mache, dass mit einer Million Euro Fördermittel eine Umschlagkapazität von 9.000 Ladeeinheiten (LE) geschaffen werden soll. Dies kommt den Vorstellungen des BRH nahe, die Förderziele besser zu beziffern. Auch hier wird die Zielerreichung im Rahmen künftiger Evaluierungen bewertet.

Ursache-Wirkungs-Zusammenhang/Weiterentwicklung der Indikatoren im Rahmen zukünftiger Gutachten

Entscheidend für die Beurteilung der Zielerreichung eines Förderprogramms ist der Nachweis des Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs. Es ist zu prüfen, ob die Fördermaßnahme (hier: finanzielle Unterstützung für den Bau von KV-Umschlaganlagen) für die aufgezeigte positive Entwicklung des Indikators ursächlich war und ein Wirkungszusammenhang (Kausalität) nachgewiesen wird oder ob andere exogene Faktoren eine gleichgerichtete Entwicklung von Förderung und den Zielgrößen verursacht haben (Korrelation). Gelingt dieser Nachweis nicht, kann nicht ausgeschlossen werden, dass Mitnahmeeffekte vorliegen und zumindest einzelne Umschlaganlagen ggf. ohne oder mit deutlich geringerer Förderung gebaut worden wären. Solche Mitnahmeeffekte sind bei Förderprogrammen generell nie vollständig auszuschließen. Sie müssen jedoch durch „echte“ Effekte mindestens kompensiert werden.

Bislang ist der Ursache-Wirkungs-Zusammenhang nicht hinreichend nachgewiesen. Die AG schlägt vor, die Gutachter des Evaluierungsgutachtens zu beauftragen, eine Methodik zu entwickeln, mit der in künftigen Evaluierungen die betriebswirtschaftlichen Wirkungen der Förderung überprüft werden können, z. B. im Rahmen exemplarischer Fallstudien. U. a. wäre zu prüfen, ob die Anlagenbetreiber die erhaltene Förderung über niedrigere Preise vollständig an die Anlagennutzer weitergegeben, bzw. ob die betreffende KV-Anlage ohne Förderung nicht gebaut worden wäre. Dabei muss ausgeschlossen werden können, dass die Förderung in marktunübliche Gewinne oder Ineffizienzen (wie z. B. Unterauslastungen) „versickert“.

Das notwendige Datenmaterial könnte insbesondere aus den jährlich von den Zuwendungsempfängern abzugebenden Stammdatenblättern gezogen werden. Die Bewilligungsbehörden werten diese Stammdatenblätter – nicht zuletzt aufgrund fehlender personeller Ressourcen – unter diesem Aspekt bisher jedoch nicht aus. Die AG schlägt daher vor, die Stammdatenblätter in die Überlegungen einzubeziehen. Falls die so gewonnenen Daten für den Nachweis eines Ursache-Wirkungszusammenhangs nicht ausreichen, sollen die Gutachter gebeten werden, nötige Informationen beispielsweise durch Befragung geeigneter Anlagenbetreiber zu erheben.

6. Beurteilung des Programms Kombiniertes Verkehr/Mögliche Anpassungen in der Förderung

6.1. Gesamtbeurteilung der Förderung

Die AG sieht die Förderung des KV durch den Bund als gut geeignet, die damit angestrebten Ziele (vgl. oben 3.2) zu erreichen. Sie hat dazu beigetragen, Verkehre zu verlagern, Emissionen im Verkehr einzusparen und die Straße von Lkw-Fahrten zu entlasten. Die konkrete Wirkung der Förderrichtlinie wurde regelmäßig von externen Experten gutachterlich festgestellt (zu im Einzelfall erforderlichen methodischen Weiterentwicklungen s. Abschnitt 5.2.). Mit Hilfe der Bundesförderung hat sich der KV in Deutschland in der Fläche zu einem wichtigen Bestandteil der Transportkette entwickelt. Gemäß vorliegenden Prognosen wird der Anteil des KV an der Güterverkehrsleistung weiter zunehmen. Daher sollte die KV-Förderung als Bundesförderung fortgeführt werden. Allerdings werden die für den privaten KV veranschlagten Haushaltsmittel regelmäßig nicht voll verausgabt. Dies liegt zum Teil an externen Faktoren, die im Rahmen der Förderung nicht beeinflussbar sind. Hierzu gehören Verzögerungen bei Genehmigungsverfahren oder eine durch die Wirtschaftskrisen der vergangenen Jahre bedingte Investitionszurückhaltung der Antragsteller. Gleichwohl sieht die AG auch Potenziale, die Bundesförderung attraktiver zu gestalten.

6.2. Grundsätzliche Neuausrichtung der Förderung

Die AG hat eingehend geprüft, ob Änderungen im bestehenden Förderprogramm sinnvoll sind. Dabei wurde insbesondere berücksichtigt, dass die Haushaltsmittel des Bundes entsprechend den Vorgaben des Haushaltsrechts wirtschaftlich und effizient eingesetzt werden müssen.

6.2.1. Harmonisierung der Förderbedingungen mit dem BSWAG

Im Rahmen der Spending Review wurde geprüft, ob es weiterhin sinnvoll ist, zwei unterschiedliche KV-Fördersysteme parallel zu unterhalten oder ob ggf. Maßnahmen ergriffen werden sollten, um die Verfahren anzugleichen. Im Ergebnis hat die AG zu beiden Fragen Änderungsbedarf verneint. Eine Änderung bei der Förderung von KV-Anlagen der DB Netz, deren förderfähige Anlagenteile als Bedarfsplanvorhaben vollständig über den Bundeshaushalt finanziert werden, würden eine Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG) erforderlich machen.

6.2.2. Prüfung einer vereinfachten Förderung

Die AG hat eine generelle Vereinfachung der Förderrichtlinie geprüft, auch vor dem Hintergrund öffentlicher Kritik an den als zum Teil als zu lang und zu bürokratisch empfundenen Zuwendungsprüfungen der Bewilligungsbehörden. Der Überlegung nicht mehr wie bisher, eine Prüfung und Begründung jedes einzelnen Anlagenteils vorzunehmen, sondern künftig alle für eine nach aktuellen Logistikmaßstäben notwendigen Anlagenteile einer KV-Umschlaganlage pauschal zu fördern, wurde im Ergebnis einer eingehenden Diskussion nicht gefolgt, da dies mit einem erhöhten Begründungsaufwand bei den Bewilligungsbehörden und den Antragstellern in Bezug auf die Abgrenzung notwendiger und nicht notwendiger Anlagenteile verbunden wäre, also zu einem erhöhten bürokratischen Mehraufwand geführt hätte. Ein differenzierter Förderkatalog hat zudem einen Vorteil für die Ermessensausübung der Bewilligungsbehörden, da klare

Regelungen hinsichtlich der einzelnen Anlagenbestandteile gewährleisten, dass sämtliche Zuwendungsempfänger gleich behandelt werden.

6.2.3. Förderung innovativer Umschlagtechniken

Gegenüber konventionellen KV-Umschlagtechniken, die mit Kränen (vertikal) erfolgen, gibt es auch Unternehmen, die Möglichkeiten des horizontalen Umschlags verfolgen. Da hierfür die Marktzugangsvoraussetzungen schwierig sind, hat die AG untersucht, ob für innovative Umschlagtechniken Erleichterungen sinnvoll sind. Im Ergebnis hält die AG hier die geltende Förderrichtlinie für ausreichend.

6.3. Vorschläge zur Änderung der Förderrichtlinie

Bei allen geplanten Änderungen der Förderrichtlinie ist zu berücksichtigen, dass diese bei der EU-KOM notifiziert und durch sie genehmigt werden müssen.

6.3.1. Bürgschaft

Das Erfordernis der Vorlage einer Sicherungsbürgschaft für die vom Bund gewährten Zuwendungen wurde 1999 in die Förderrichtlinie aufgenommen vor dem Hintergrund, dass damals die Errichtung von KV-Umschlaganlagen mit bis zu 100 % vom Bund finanziert wurde (80 % Baukostenzuschuss, 20 % Darlehen). Mit einer Bankbürgschaft sollte das unternehmerische Risiko für das betriebsbereite Vorhalten der Umschlaganlage beim Zuwendungsempfänger verbleiben. Inzwischen hat sich die Förderstruktur geändert, Darlehen werden nicht mehr gewährt und der Zuwendungsempfänger muss einen Eigenanteil von mindestens 20 % bei den förderfähigen Anlagenteilen übernehmen. Zudem muss er die nicht förderfähigen Anlagenteile, die regelmäßig etwa 10 – 15 % der Gesamtinvestition beim Bau einer KV-Umschlaganlage ausmachen, zu 100 % selbst finanzieren. Damit besteht für den Zuwendungsempfänger bereits ein hoher Anreiz, die Anlage dauerhaft und gewinnbringend zu planen.

In der geltenden Förderrichtlinie ist eine selbstschuldnerische Bankbürgschaft zur Absicherung der Förderung bei Nichteinhalten der Vorhaltefrist für den Betrieb der Anlage vorgesehen. Diese Vorhaltefrist beträgt je nach Eigenmittelanteil entweder 10 oder 20 Jahre. Durch die Bürgschaft, die Rückforderungsansprüche des Bundes über die gesamte Vorhaltefrist absichern soll, werden zum Teil erhebliche Kosten verursacht. Diese Verpflichtung wird von betroffenen privaten Investoren als ein nicht gerechtfertigter Nachteil gegenüber der Förderung von DB-Umschlaganlagen betrachtet, die über das BSWAG finanziert werden. Dazu kommt, dass in der gesamten Förderungszeit bis dato kein Bürgschaftsfall eingetreten ist. Allerdings ist die Beibringung einer Bankbürgschaft nicht für alle Zuwendungsempfänger gleichermaßen problematisch, da die Antragsteller zum Teil Konzernbürgschaften oder eine Bürgschaft der öffentlichen Hand erhalten. Von den hohen Bürgschaftskosten betroffen sind vor allem mittelständische Unternehmen.

Die AG hat die Bürgschaftsverpflichtung ausführlich beraten und schlägt im Ergebnis die Schaffung von folgenden Erleichterungen in der Förderrichtlinie vor:

- Erwirbt der Zuwendungsempfänger für das KV-Terminal ein Grundstück, wird eine erstrangige dingliche Sicherung in Form einer Grundschuld für einen eventuellen Rückforderungs-

anspruch des Bundes für die gezahlte Zuwendung für die Gesamtanlage als ausreichend angesehen.

- Baut der Zuwendungsempfänger die KV-Anlage auf einem bereits in seinem Eigentum befindlichen Grundstück, ist es als Sicherung der Gesamtanlage ebenfalls ausreichend, wenn dem Bund erstrangig eine Grundschuld eingeräumt wird.
- Zuwendungsempfänger, die ein Grundstück im Rahmen des Erbbaurechtsvertrags nutzen, erfahren eine finanzielle Entlastung dadurch, dass zukünftig bei 20 Jahren Vorhaltefrist das 15-fache statt des 10-fachen des Pachtzinses des ersten Jahres förderfähig ist und bei einer Vorhaltefrist von 10 Jahren das 7,5-fache des Pachtzinses anstatt des 5-fachen.

6.3.2. Maximale Förderquote

Mit der letzten Überarbeitung der Förderrichtlinie hat der Bund die Förderquote für die Baukostenzuschüsse von maximal 85 % für die förderfähigen Anlagenteile auf maximal 80 % abgesenkt, um der politischen Forderung nach einer degressiven Ausgestaltung von Subventionen Rechnung zu tragen. Die Absenkung der Förderquote im Jahr 2011 war auch fachpolitisch vertretbar. Vertiefte gutachterliche Analysen haben dies auch vor dem Hintergrund der damaligen Wettbewerbssituation mit dem Straßengüterverkehr bestätigt.

Im Rahmen der Spending Review wurde eine weitere Absenkung der Förderquote, in Übereinstimmung mit den subventionspolitischen Grundsätzen, diskutiert. Inzwischen hat sich jedoch die Wettbewerbsfähigkeit des KV gegenüber dem Straßengüterverkehr erheblich verschlechtert. Durch die wirtschaftlichen Ereignisse der letzten Jahre sowie den aktuell niedrigen Dieselpreis befindet sich der KV derzeit in einer schwierigen Situation und hat in jüngster Zeit sogar teilweise Rückgänge zu verzeichnen. Nach eingehender Prüfung sieht die AG daher die Gefahr, dass durch eine weitere Absenkung der notwendige Neu- und Ausbau von KV-Terminals mangels Investitionsbereitschaft Privater nicht erfolgen und sich der Mittelabfluss insofern weiter verschlechtern würde.

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, die Förderquote in Höhe von maximal 80 % auf die förderfähigen Anlagenteile für die kommende Förderperiode beizubehalten. Bei der nächsten Evaluierung der Förderung sollte dann erneut eine Prüfung vorgenommen werden, ob die hohe Förderquote weiter abgesenkt werden kann.

6.3.3. Zuwendungsfähige Investitionsausgaben

Die AG hat eingehend geprüft, ob eine pauschalisierte Prüfung durch die Bewilligungsbehörden erfolgen könnte, dies im Ergebnis jedoch verneint (s. 6.2.2). Zugleich kam sie jedoch zu der Auffassung, dass eine Ausweitung der zuwendungsfähigen Anlagenteile sinnvoll und haushaltsrechtlich zulässig ist. Die AG sieht darin die Chance, das KV-Programm attraktiver zu machen und somit den Mittelabfluss zu verbessern. Im Einzelnen wird vorgeschlagen, folgende Anlagenteile künftig zu fördern:

- Erweiterte Förderung von Zwischenabstellflächen für Ladeeinheiten. Diese Ausweitung ist sinnvoll, da sich die logistischen Konzepte im KV in den letzten Jahren stark verändert haben und eine verlängerte Zwischenabstellung beim überwiegenden Anteil der Ladeeinheiten üblich geworden ist,

- Förderung von automatisierten Ausfahrsschranken (Einfuhrschranken sind bereits förderfähig), weil dadurch schnellere Abläufe im Terminal unterstützt werden können und der KV Effizienzgewinne erzielen kann,
- Parkplätze für Kunden und Mitarbeiter, weil Parkplätze bei einer Umschlaganlage, die regelmäßig nicht an den ÖPNV angebunden ist, erforderlich sind.

Durch insgesamt bedarfsorientierte, sukzessive Förderung entsprechend der Entwicklung der Anlage sollen Fehlanreize vermieden werden.

6.3.4. Berücksichtigung ausländischer Streckenanteile bei der Förderung

In die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Förderung gehen die Transportstrecken ein, die für das jeweilige KV-Terminal relevant sind. Dabei werden die Transportstrecken auf deutschem Bundesgebiet vollumfänglich berücksichtigt. Volkswirtschaftlicher Nutzen von Transportstrecken in europäischen Nachbarländern wird nicht berücksichtigt. Bei KV-Anlagen, die überwiegend Transportstrecken ins europäische Ausland bedienen, wirkt sich dieser Umstand reduzierend auf die Förderquote aus, was auch die Wirtschaftlichkeit der Förderung einzelner, grenznaher Terminals gefährden kann.

Da auch beim Transport von Gütern ins europäische Ausland ein Nutzen für Deutschland eintritt (Teilverlagerung in Deutschland, CO₂-Minderung), schlägt die AG vor, künftig die Anteile der Transportstrecke im europäischen Ausland mit der Hälfte bei der Förderberechnung anzuerkennen.

6.4. Etatisierung der Mittel in zukünftigen Haushalten

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 17. Dezember 2013 sieht vor, mit der Sicherung eines hohen Förderniveaus von Anlagen für den Kombinierten Verkehr das intermodulare Transportwesen zu stärken. Die Bundesregierung wird daher auch in den kommenden Jahren für eine auskömmliche Veranschlagung der Zuschüsse an private Unternehmen für Investitionen in den Kombinierten Verkehr bei Kapitel 1210 Titel 892 41 Sorge tragen.

Der Grundsatz der Haushaltswahrheit verlangt, die im betreffenden Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln oder zu schätzen. Im Jahr 2015 wurde das Soll der Zuschüsse für Investitionen in den KV – wie schon in den Vorjahren – zu einem erheblichen Teil nicht in Anspruch genommen. Im parlamentarischen Verfahren zum Bundeshaushalt 2016 wurde vor diesem Hintergrund bereits eine Erweiterung der Verstärkungsmöglichkeiten beschlossen: Minderausgaben im Bereich des KV können nunmehr – neben der bereits vorgesehenen Verstärkungsmöglichkeit zugunsten anderer Verkehrsinvestitionen – auch für Investitionen in den Aufbau einer Tank- und Ladeinfrastruktur für alternative Kraftstoffe (Kapitel 1210 Titel 891 62) verwendet werden.

Für die Jahre 2016 ff. wird ein ggü. den letzten Jahren erhöhter Mittelabfluss im KV erwartet. Nach Darlegung des EBA sind in der letzten Zeit wieder vermehrt Förderanträge bzw. Voranfragen – auch zu größeren Anlagen – zu verzeichnen.

Für die Erreichung der mit der Verflechtungsprognose erwarteten Verkehrsentwicklung im KV ist in den kommenden Jahren auch eine wieder steigende Antragszahl und damit einhergehend ein höherer Mittelbedarf zu erwarten. Gleichwohl wird hierfür das bisher veranschlagte Förder-

volumen kurz- bis mittelfristig nicht in vollem Umfang erforderlich sein. Es wird daher vorgeschlagen, den in der derzeitigen Finanzplanung für die Jahre 2017 ff. zugrunde gelegten Mittelan-satz von 92,7 Mio. € p. a., befristet auf zwei Jahre, um 20 Mio. € zu reduzieren. Die weitere Be-darfsentwicklung wird beobachtet. Entsprechend der Vereinbarung des Lenkungsausschusses in seiner Sitzung am 11. August 2015, etwaige Einsparpotenziale der untersuchten Fördermaßnah-men vorrangig im gleichen Politikfeld zu verwenden, soll dies durch eine Umschichtung in den Jahren 2017 und 2018 zugunsten der Lärmsanierungsmaßnahmen im Schienenbereich (Kapitel 1202 Titel 891 05) erfolgen. Für einen evtl. Mehrbedarf wird ein Verstärkungsvermerk in Kapitel 1202 Titel 891 05 zugunsten Kapitel 1210 Titel 892 41 und Titel 892 42 veranschlagt. Danach kön-nen im Haushaltsvollzug nicht verausgabte Mittel zur Lärmsanierung für die Förderung des KV und der Gleisanschlüsse verwendet werden.

Mit der Umschichtung bleiben die Mittel dem politisch prioritären Bereich der Verkehrsinvesti-tionen erhalten und dienen durch die Vermeidung von Lärm weiterhin dem Umweltschutz. Da-neben wird damit die im parlamentarischen Verfahren zum Bundeshaushalt 2016 vorgenomme-ne Aufstockung der Lärmsanierungsmittel Schiene auf das Niveau von 150 Mio. € in den Jahren 2017 und 2018 nachvollzogen (der bisherige Finanzplanansatz für das Jahr 2019 sieht mit 176 Mio. € bereits eine weitere Steigerung der Lärmsanierungsmittel vor). Dies steht im Einklang mit dem Koalitionsvertrag, der einen Ausbau des Lärmsanierungsprogramms vorsieht.

Die Begrenzung der Umschichtung auf die Jahre 2017 und 2018 bietet Spielraum für einen zu-künftig nicht auszuschließenden Anstieg der Förderfälle im Bereich KV und etwaige Folgeeffekte der vorgesehenen Neujustierung der Förderrichtlinie.

Vor allem um den häufig als zu lang kritisierten Bearbeitungszeiten bei den Bewilligungsbehör-den entgegenzuwirken, regt die AG an, im Rahmen des Haushaltsverfahrens 2017 für die beiden Bewilligungsbehörden, EBA und GDWS, das Ausbringen jeweils einer Sachbearbeiterstelle als kw-Stelle für 10 Jahre zu prüfen.

6.5. Weiterentwicklung der Evaluierung/zukünftige Gutachten

Das Förderprogramm für Umschlaganlagen des KV wird bereits regelmäßig vor Ablauf der Gel-tungsdauer evaluiert. Die Gutachter des letzten Überprüfungsberichts (Juni 2015) erhielten wäh-rend des Spending-Review-Prozesses die Gelegenheit, die wesentlichen Aspekte ihrer Evaluie-rung darzustellen und Fragen der AG zu beantworten. Die Darlegungen der Gutachter sind in die Diskussion der Vorschläge zur Neujustierung der Förderrichtlinie eingeflossen. Der Evaluie-rungsprozess sollte fortgesetzt und an einigen Stellen vertieft werden:

- Die Förderung muss so konzipiert sein, dass Mitnahmeeffekte nach Möglichkeit weitgehend vermieden werden. Die derzeitige Förderarchitektur sieht hierzu u. a. eine ausführliche Vor-ab-Prüfung der Fördernotwendigkeit durch die Bewilligungsbehörden, die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf Basis der Kapitalwertmethode und den Nachweis des volkswirtschaftlichen Nutzens vor. Das Instrumentarium hat sich nach Auffassung auch des EBA und der Gutachter grundsätzlich bewährt. Im Rahmen einer künftigen Evaluierung sollte, wie oben bereits beschrieben, eine vertiefte Untersuchung des Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs vorgenommen werden.

- Es ist im Rahmen künftiger Evaluierungen zu prüfen und zu bewerten, ob die dann bezifferten quantitativen Förderziele erreicht wurden.
- Im Rahmen des Spending-Review-Prozesses wurde eine Anpassung des Katalogs der zuwendungsfähigen Anlagenbestandteile vorgesehen (siehe 6.3.3). Nicht abschließend konnte in diesem Zusammenhang die Frage der Einbeziehung von Ersatzinvestitionen in eine künftige Förderung geklärt werden (bisher kann innerhalb der Vorhaltefrist von 10 bzw. 20 Jahren nur der Ersatz von mobilen Umschlaggeräten gefördert werden, siehe Nr. 4.6 der Richtlinie). Es kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeschätzt werden, welche finanziellen Folgen die Einbeziehung von Ersatzinvestitionen in die Förderung hätte – auch angesichts der anstehenden Erneuerungszyklen seit In-Kraft-Treten der Förderung 1998 – bzw. ob Auswirkungen auf die Anreizstrukturen (u. a. für Unterhaltung und Instandsetzung) zu erwarten wären. Im Rahmen des nächsten Evaluierungsgutachtens sollten daher die Bedarfssituation näher analysiert und die Pro- und Contra-Argumente sowie die Ausgestaltung einer Einbeziehung von Ersatzinvestitionen (Umfang und Höhe der Förderung) nach Ablauf der Vorhaltefrist für künftige Förderperioden aufbereitet und bewertet werden.
- Die AG hat darüber hinaus noch weitere Vorschläge zur Weiterentwicklung der Evaluierungsgutachten empfohlen. So soll in Zukunft auf die Berechnung der Beschäftigungseffekte verzichtet werden, da diese bisher nicht saldiert und somit überzeichnet ausgewiesen werden. Die Berechnung des volkswirtschaftlichen Nutzens könnte sich daher in Zukunft auf die Bezifferung der durch die Verlagerungseffekte vermiedenen externen Kosten beschränken.

7. Zusammenfassung

Die AG hat im Rahmen der Spending Review in mehrmonatiger intensiver Arbeit alle relevanten Aspekte der Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs (KV) nichtbundeseigener Unternehmen untersucht. Experten der Bewilligungsbehörden, des Bundesrechnungshofes sowie die Gutachter des Förderprogramms wurden einbezogen. Die AG hat außerdem andere Formen der Förderung des KV und hierbei insbesondere die Förderung der DB AG nach dem BSWAG diskutiert.

Die AG hat folgende zentrale Erkenntnisse gewonnen:

- Der KV leistet einen Beitrag zur Erreichung der durch die Förderung angestrebten Ziele „Entlastung der Straße von Lkw-Fahrten“ und „Entlastung der Umwelt von CO₂-Emissionen“.
- Das Förderverfahren wird von den Antragstellern überwiegend als bürokratisch und zeitaufwändig wahrgenommen.
- Die veranschlagten Haushaltsmittel wurden regelmäßig nicht vollständig verausgabt.
- Der genaue Wirkungszusammenhang von Förderung und Zielerreichung ist bisher nicht hinreichend untersucht.

Da die mit der Förderung des KV angestrebten Ziele aus Sicht der Bundesregierung weiterhin prioritär sind und die Förderung grundsätzlich wirksam ist, schlägt die AG die Fortführung des Programms mit Anpassungen vor. Diese sind vor allem:

- Maßvolle Absenkung der Haushaltsmittel in den nächsten zwei Jahren und weitere Beobachtung des Mittelabflusses. Die Mittel sollen im gleichen Bereich (Schiene und Umwelt) umgeschichtet werden.
- Vereinfachung und Verbesserungen der Förderung soweit haushaltsrechtlich angemessen.
- Methodische Weiterentwicklungen in zukünftigen Evaluierungsgutachten inkl. Untersuchung des Ursache-Wirkungszusammenhangs.