

**Vorlage an den Landrat**

Vom 5. Februar 2002

**Stellungnahme des Regierungsrates zum Postulat der FDP-Fraktion (1999/169):
Optimierung der Transportinfrastruktur am Oberrhein und Hochrhein****1. Ausgangslage**

Der Regierungsrat geht mit den Postulanten darin einig, dass die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt eine herausragende Bedeutung im internationalen Personen- und Güterverkehr auf Wasser, Strasse, Bahn und in der Luft einnehmen und – als mitten im Dreiländereck Deutschland, Frankreich, Schweiz gelegene Standorte – eine unverzichtbare Drehscheibenfunktion wahrzunehmen haben.

Das Postulat konzentriert sich auf Aspekte des Güterverkehrs und dessen künftige Entwicklung im Zuge der Liberalisierung der Verkehrsaktivitäten im europäischen Binnenmarkt und die damit verbundene Notwendigkeit, leistungsfähige, intermodale Schnittstellen wie Terminals, Umschlagsanlagen und Logistikzentren grenzüberschreitend koordiniert sicherzustellen.

Die Anzugsteller beziehen sich auf eine von den oberrheinischen Handelskammern beim Consulting-Unternehmen Transcare in Auftrag gegebene Studie „Regioterminal – Kooperatives Terminalkonzept der Regio TriRhena“, welche im Frühjahr 1999 abgeschlossen wurde und zum Schluss kommt, die infrastrukturellen Voraussetzungen auf den bestehenden Terminalflächen im Dreiland genügten den modernen logistischen Bedürfnissen nicht mehr. Die Terminalstruktur sei zersplittert und auf den Terminalflächen befänden sich eine Vielzahl von Operateuren, die nicht in der Lage seien, vorhandene Potentiale und Synergiemöglichkeiten zu nutzen. Es seien daher innovative Ansätze zu entwickeln, die zu einer Optimierung der Arealnutzung führten.

Einleitend sei darauf hingewiesen, dass die seinerzeit von Transcare angewandte Studienmethodik nicht überall auf Zustimmung stiess und die von Transcare gezogenen Schlussfolgerungen nicht von allen involvierten Stellen als konsensfähig erachtet wurden. Der Studienansatz erfolgte mit wenig Rücksicht auf die im Dreiland real existierenden gewerblichen Strukturen im Transportsektor und die landesspezifischen Unterschiede im Betrieb der zumeist staatlichen Terminal- und Hafenverwaltungen. Zu geringe Beachtung fand auch die im Elsass, in Baden und in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft vollkommen unterschiedliche Art der politischen Einflussnahme auf die oben genannten Organisationseinheiten.

Die Einschätzung von Transcare, wonach die in der Logistik tätigen Unternehmen am Oberrhein nicht über die Voraussetzungen für die Gewährleistung qualitativ und quantitativ einwandfreier Dienstleistungen verfügten und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Dreiländerecks als im Zusammenwachsen begriffene Wirtschaftsregion gefährdet sei, kann der Regierungsrat so nicht teilen. Es darf im Gegenteil davon ausgegangen werden, dass die gegenwärtige Zusammensetzung der Branche mit vornehmlich leistungsfähigen Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) und einigen weltweit tätigen grossen Logistikkonzernen die Basis für eine gesunde Konkurrenz bildet. Die von Transcare vorgeschlagene Stossrichtung hin zu wenigen Unternehmen mit einer Quasi-Monopolstellung im Logistiksektor muss hinterfragt werden und kann nicht im Interesse der verantwortlichen Stellen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft sein.

Es darf im allgemeinen als grundlegendes ökonomisches Prinzip gelten, dass sich Aktivitäten an denjenigen Standorten entwickeln, wo eine entsprechende Nachfrage besteht. Die Koordination von Aufgaben unter privatrechtlich geführten Unternehmen erfolgt in der Konsequenz in denjenigen Bereichen, wo ein solches Vorgehen betriebswirtschaftlich Sinn macht und die bestehenden Wettbewerbsverhältnisse dies zulassen.

Nach Auffassung des Regierungsrates arbeitet die Transport- und Logistikbranche im Dreiländereck effizient und zuverlässig. Die Konkurrenz spielt, so dass eine direkte Einflussnahme seitens der öffentlichen Hand nicht angezeigt ist.

Es ist – wie die Postulanten festhalten – zutreffend, dass sich die grossen Terminalflächen, insbesondere die multimodal ausgerichteten Häfen, praktisch ausschliesslich auf Terrain der öffentlichen Hand befinden. Aus dieser Sicht ist der Strategieansatz, wonach in einem ersten Schritt von staatlicher Seite entsprechende Rahmenbedingungen für eine grenzüberschreitende Optimierung der Arealnutzung zu schaffen seien, nachvollziehbar, aufgrund der unterschiedlichen Kapitalstrukturen und der sich gegenseitig ausschliessenden Bewirtschaftungsformen der Areale und Anlagen in den betroffenen Ländern des Dreiländerecks jedoch nur schwer realisierbar.

Die Chancen für eine koordinierte Arealnutzung sind dort am grössten, wo die aktuellen Bewirtschaftungsformen deckungsgleich oder sehr ähnlich und die politischen Entscheidungsstrukturen grundsätzlich kompatibel sind. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, erweisen sich die in den Rheinhäfen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft bestehenden Strukturen als sehr geeignet für die Verfolgung einer gemeinsamen Nutzungsstrategie. Die französischen Häfen hingegen kommen aufgrund ihrer diametral entgegengesetzten Organisations- und Betriebsstruktur kaum als Partner in Frage. Wie im Falle der kantonalen Rheinhäfen sind dort die Organisation und die unternehmerischen Verhältnisse historisch gewachsen und können nicht ohne weiteres angepasst werden. Der Rheinhafen Weil am Rhein könnte, wie später noch aufgezeigt wird, allenfalls in einer zweiten Phase in eine gemeinsame Nutzungskonzeption und –strategie eingebunden werden.

Der Regierungsrat ist aufgrund der Analyse-Ergebnisse, wonach die Oberrhein-Häfen je nach Standort bzw. Landeszugehörigkeit vollkommen unterschiedlich bewirtschaftet werden, zum Schluss gekommen, dass er in der nahen Zukunft das Schwergewicht auf

die Prüfung der Zusammenführung der ähnlich ausgestalteten kantonalen Rheinhäfen legen muss. Die Gründe für diesen Entscheid werden nachstehend detailliert aufgeführt.

Die Hafenverwaltungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft funktionieren wie Immobilienverwaltungen, indem sie die von den Kantonen zur Bewirtschaftung übertragenen Areale im Baurecht an verschiedene Unternehmen abgeben, die Grundinfrastruktur unterhalten, bedarfsweise erneuern und gezielt erweitern. Das Transport- und Umschlagsgeschäft mit dem damit verbundenen kommerziellen Risiko liegt ausschliesslich in den Händen von Privatunternehmen. Eigentümer der Areale und der Grundinfrastruktur sind die Kantone.

Im Falle der ausländischen Häfen Weil und Alsace Sud existieren gemischt-wirtschaftliche Eigentums- und dadurch teilweise weniger klare Interessenverhältnisse. Die Aktivitäten umfassen einerseits die Bewirtschaftung der Grundinfrastruktur, andererseits aber auch Umschlag und Lagerung von Gütern in eigener Regie.

Die genannten ausländischen Häfen stehen damit in einem direkten Konkurrenzverhältnis zu den Umschlagsfirmen der Rheinhäfen beider Basel, was eine Koordination der Aktivitäten sehr erschwert, wenn nicht sogar verunmöglicht.

Die in der grenzüberschreitenden Dimension äusserst komplexen und teilweise unübersichtlichen Eigentums-, Konkurrenz-, Betriebs- und Standortverhältnisse bilden – zumindest zum jetzigen Zeitpunkt – keine tragfähige Basis zur Entwicklung eines konsensfähigen gesamtheitlichen Nutzungskonzepts.

Aus Sicht des Regierungsrates ist es wichtig, dass die Zusammenarbeit zwischen den baselstädtischen und basellandschaftlichen Rheinhäfen im Hinblick auf die Optimierung der Arealbewirtschaftung und Investitionspolitik vertieft wird. In diesem Sinne hält er fest, dass die gegenwärtig in Prüfung befindliche Zusammenlegung der Rheinschiffahrtsgesellschaft Basel mit den Rheinhäfen des Kantons Basel-Landschaft zu einer Anstalt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit einen ersten Schritt in Richtung der von den Postulanten geforderten Terminal- und Arealoptimierung darstellt.

Sollte die Zusammenführung der kantonalen Hafenverwaltungen erfolgen, so wäre dies eine recht gute Basis für anschliessende Abklärungen zur Machbarkeit einer deutsch-schweizerischen Oberrheinhafen-Holding.

Eine Umstellung der kantonalen Rheinhäfen Basel-Landschaft und Basel-Stadt auf ein Betriebsmodell mit eigenem Umschlag und eigener Lagerung ist aufgrund der Tatsache, dass sämtliche Hafenareale langfristig an Privatunternehmen vergeben sind, hingegen weder rechtlich machbar noch betriebs- und volkswirtschaftlich sinnvoll. Aus diesem Kontext geht hervor, dass eine auf alle drei Länder des Oberrheins abgestimmte Terminal- und Arealpolitik nicht realistisch ist.

2. Zu den einzelnen Fragestellungen

Die im Einzelnen von den Postulanten aufgeworfenen Fragen möchten wir unter Bezug auf die obigen Ausführungen wie folgt beantworten:

2.1 Trinationale Zusammenarbeit zur Effizienzverbesserung im Logistikbereich / Optimale Nutzung von Arealen zu Güterumschlagszwecken / Gesellschaft für das Management trinationaler Gewerbeflächen

Wir haben in den allgemeinen Ausführungen weiter oben darauf hingewiesen, dass wir die Einschätzung, wonach die in der Logistik tätigen Unternehmen am Oberrhein Ihre Aufgaben zu wenig effizient und unkoordiniert wahrnehmen, nicht teilen. Wir sind der Auffassung, dass der Branchenmix aus leistungsfähigen, flexiblen KMU und weltumspannend tätigen grossen Logistikunternehmen eine ideale Basis für einen intensiven und gesunden Wettbewerb darstellen. Die Koordination der Aktivitäten der Privatwirtschaft ist im übrigen insofern gegeben, als dass die grossen Logistikunternehmen in allen Teilen des Dreiländerecks mit eigenen Filialen und Tochtergesellschaften vertreten sind. Es ist nicht anzunehmen, dass mit staatlichen Interventionsmassnahmen Effizienzverbesserungen erzielt werden können.

Die Idee, unter der Moderation von Regierungsverantwortlichen aus dem Dreiländereck ein Projekt auszulösen, das durch Einbezug möglichst vieler Grundstückbesitzer zu einer optimalen Nutzung der Terminalflächen im Güterverkehr führen soll, ist aufgrund der privatrechtlich ausgerichteten Unternehmensstrukturen weder realistisch noch erstrebenswert. Die Interessen der am Markt als Konkurrenten auftretenden Logistikfirmen können nicht unter einen Hut gebracht werden. Dies ist auch leicht nachvollziehbar, haben die einzelnen Unternehmen doch in Infrastruktur an ausgewählten Standorten aufgrund gegebener Marktverhältnisse investiert und ihren Personalkörper auf die Erbringung entsprechend definierter qualitativer und quantitativer Leistungen abgestimmt. Die Zweckmässigkeit der am Markt angebotenen Leistungen steht und fällt mit dem am Markt erzielten Absatzserfolg. Werden Dienstleistungen nicht nachgefragt, so fallen sie automatisch aus dem Markt. Dasselbe geschieht auch mit den Unternehmen, die an der Nachfrage vorbei produzieren. Die Bildung einer Gesellschaft für das Management der trinationalen Gewerbeflächen ist aus dieser Sicht obsolet.

2.2 Eine neutrale Service- und Betriebsgesellschaft der Oberrheinhäfen?

Die Postulanten fragen, wie die Häfen der Region dazu veranlasst werden könnten, die Initiative für eine neutrale Service- und Betriebsgesellschaft zu ergreifen, welche – unabhängig von Grundstückeigentümern – die optimale Nutzung und dadurch die Steigerung der bestehenden Kapazitäten fördert und aufwändige Neubauten verhindert.

Um diese Frage zu beantworten, möchten wir an unsere unter dem Kapital Ausgangslage festgehaltenen Überlegungen anknüpfen. Wir haben festgestellt, dass sich die grossen Terminalflächen in allen drei Ländern überwiegend auf Hafenareal befinden. Aus dieser Sicht macht es Sinn, die Häfen einer gesonderten Betrachtung zu unterziehen.

Grundsätzlich kommen zwei verschiedene Betriebssysteme in den Oberrheinhäfen zur Anwendung. Die Hafenverwaltungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft arbeiten als Immobilienverwaltungen, welche die ihnen von den Kantonen zur Verfügung gestellten Areale im Baurecht an verschiedene Unternehmen abgeben und für Unterhalt, Erneuerung und Erweiterung der Grundinfrastruktur besorgt sind, während ausschliesslich die Privatunternehmen das Transport- und Umschlagsgeschäft betreiben. Die ausländischen Oberrheinhäfen in Weil, Huningue und Ottmarsheim befassen sich hingegen neben ihrer Aufgabe zur Bereitstellung der Grundinfrastruktur auch mit Umschlag und Lagerung von Gütern in eigener Regie.

Die beiden dargestellten Betriebssysteme sind grundsätzlich nicht kompatibel. Es ist – ausgenommen der vom Volumen her kleinere Hafen Weil, an dem der Kanton Basel-Stadt massgeblich zu 40 % beteiligt ist und auf den er dank der spezifischen Kapitalverhältnisse Einfluss ausüben könnte – nicht anzunehmen, dass die französischen Oberrheinhäfen ihr System umstellen werden.

Der Regierungsrat ist aus dieser Sicht zum Schluss gekommen, dass - zumindest in einer ersten Phase – die Anstrengungen auf die Prüfung der Zusammenlegung der beiden kantonalen Hafenverwaltungen zu einer schlagkräftigen und ertragsstarken Organisation konzentriert werden sollen.

An ihrer gemeinsamen Sitzung am 29. August 2001 haben die Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft beschlossen, die Zusammenlegung der Rheinhäfen der beiden Kantone einer umfassenden Prüfung zu unterziehen. Dieser Entscheid basiert auf den grundsätzlich positiven Ergebnissen einer von den zuständigen Departementen im Herbst 2000 in Auftrag gegebenen Machbarkeitsstudie der Firma Prognos AG.

In ihrem Schlussbericht empfiehlt Prognos AG den beiden Kantonen, ihre Hafenverwaltungen zusammenzulegen und in eine gemeinsame Anstalt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit zu überführen. Prognos AG stellt fest, dass sich die Geschäftszwecke der beiden Hafenverwaltungen ergänzen und durch eine Zusammenlegung der beiden Organisationen kosten- und ertragsseitige sowie betriebliche Synergieeffekte erzielt werden können, von denen beide Kantone in ausgewogener Form profitieren werden. Die beiden Hafenkantone sollen auch nach der in Aussicht genommenen Zusammenlegung Eigentümer der Areale bleiben und diese zu einer angemessenen Verzinsung zur Verfügung stellen.

Eine paritätisch strukturierte Projektorganisation ist mittlerweile damit beauftragt worden, sämtliche relevanten Grundlagen für einen durch die Kantonsregierungen im Verlaufe des 2. Halbjahres 2002 zu treffenden Grundsatzentscheid über die Zusammenlegung der kantonalen Häfen zu erarbeiten. Priorität in diesem Zusammenhang hat die Festlegung eines gemeinsamen Hafennutzungskonzeptes sowie die Formulierung einer zukunftsgerichteten Hafenentwicklungsstrategie. Im Zuge weiterer konzeptionell strategischer Abklärungen zur Ausgestaltung des Zusammenschlusses der beiden Rheinhäfen muss auch die Frage der Aufteilung der durch gemeinsamen Hafenbetrieb erzielten Gewinne auf die beiden Kantone beantwortet werden. Aufwandseitig sollen die beiden Organisationen als ein einziger Kostenblock erfasst werden.

Ein positiver Entscheid der Regierungen vorausgesetzt, sollen anschliessend im Rahmen des ordentlichen Verfahrens für solche Geschäfte entsprechende Anträge zur Beschlussfassung an den Grossen Rat und den Landrat weitergeleitet werden.

3. Schlussbemerkungen und Antrag

Ausgehend von einem günstigen Verlauf der Abklärungen und von raschen auf verschiedenen Stufen zu treffenden Entscheidungen ist frühestens mit der Aufnahme der Tätigkeiten einer zusammengelegten Organisation per 1.1.2004 zu rechnen. Der Regierungsrat hat – was die von den Postulanten geforderten grenzüberschreitenden Koordinationsmassnahmen und Projekte anbelangt – auf die in den drei betroffenen Ländern unterschiedlichen Systeme und Interessenlagen verwiesen, die einer Optimierung der Terminalflächen in einer übergreifenden internationalen Dimension entgegenstehen. Im Sinne einer Option besteht aufgrund der massgeblichen Beteiligung des Kantons Basel-Stadt an der Rheinhafengesellschaft Weil am Rhein mbH allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt die Möglichkeit zum Aufbau einer Art deutsch-schweizerischen Oberrheinhafen-Holding. Die Umsetzung einer solchen Massnahme ist aber eher langfristiger Natur, d.h., dass die in Prüfung stehende Zusammenführung der beiden kantonalen Hafenverwaltungen und die allenfalls anschliessende sorgfältige Markteinführung der neuen Unternehmung absolute Priorität geniessen.

Aufgrund unserer obigen Ausführungen beantragen wir dem Landrat, das Postulat der FDP-Fraktion: Optimierung der Transportinfrastruktur am Oberrhein und Hochrhein (1999/169) abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Schmid

Der Landschreiber: Mundschin