

# INFRASTRUKTUR GÜTERVERKEHR 2030



28. Oktober 2013

## **Auftraggeber**

Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK

Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs KöV

Konferenz kantonomer Volkswirtschaftsdirektoren VDK

VAP Verband der verladenden Wirtschaft

Cargo Forum Schweiz

Logistikcluster Region Basel

## **Mitglieder der Projektgruppe**

Hans Werder, Vorsitz

Peter C. Beyeler, alt Regierungsrat Kanton Aargau

Martin Dätwyler, Handelskammer beider Basel

Leo Ebnetter, Coop-Gruppe

Frank Furrer, VAP

Hans-Peter Hadorn, Schweizerische Rheinhäfen

Tony Lüchinger, Protokoll

Roman Mayer, Swissterminal AG

Fridolin Landolt, Planzer Transport AG

Prof. Wolfgang Stölzle, Universität St. Gallen

Ulrich Walt, Holcim (Schweiz) AG

Benjamin Wittwer, KöV/BPUK

## **EINLEITUNG**

Im Februar 2013 haben die verladende Wirtschaft und die Kantone (vgl. Trägerschaft auf dem Titelblatt) eine Projektgruppe eingesetzt und sie beauftragt, die längerfristigen Herausforderungen für die Infrastruktur des Güterverkehrs in der Schweiz (Binnen-, Import- und Exportverkehr) zu analysieren.

Als Grundlage für diese Arbeit wurden die folgenden beiden Studienaufträge erteilt (Beilage):

- Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme der ETH Zürich (IVT): Engpassanalyse Infrastruktur (vom 19. Juni 2013)
- Ernst Basler+Partner: Logistikstandorte Siedlungs/Verkehrsplanung (vom 7. Juni 2013)

Die Projektgruppe hat zudem folgende Berichte in die Diskussion einbezogen:

- Vernehmlassungsbericht des Bundesrates über das zweite Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und über die Freigabe der Mittel (vom 10. April 2013)
- Vernehmlassungsbericht des Bundesrates über die Totalrevision des Gütertransportgesetzes und die Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche (vom 16. April 2013)
- Entwurf „Studie Entwicklungsperspektiven für den Schienengüterverkehr in der Schweiz“ (Oliver Wyman)

Die Projektgruppe hat zwischen April und Juni 2013 insgesamt 4 Sitzungen abgehalten. Sie und die Projektleitung haben zudem Gespräche mit Dr. Rudolf Dieterle, Direktor ASTRA, Hans Koller, Generalsekretär strasseschweiz, Dr. Peter Füglistaler, Direktor BAV, und Arnold Berndt, Sektionschef Güterverkehr BAV, geführt.

Der vorliegende Schlussbericht wurde an der letzten Sitzung vom 26. Juni 2013 von der Projektgruppe verabschiedet. Der Schlussbericht ist bewusst kurz gehalten und konzentriert sich auf die Formulierung von 24 Folgerungen und Handlungsempfehlungen an die Behörden des Bundes und der Kantone sowie an die Güterverkehrsbranche. Für Begründungen verweisen wir auf die beiden Studienberichte IVT und Ernst Basler+Partner sowie die zwei Vernehmlassungsberichte des Bundesrates. Nicht Gegenstand des Schlussberichtes sind sehr langfristig angelegte Projekte, die noch nicht entscheidungsreif sind (wie das Projekt „Cargo sous terrain“). Ebenfalls nicht näher behandelt wird die Luftfracht. Diese hat zwar für Teile der schweizerischen Wirtschaft eine grosse Bedeutung; ein eigentlicher Kapazitätsausbau der Landesflughäfen wegen des Frachtverkehrs ist jedoch unrealistisch (ausgenommen der Ausbau von Frachtterminals).

## A. SITUATIONSANALYSE UND HANDLUNGSBEDARF

Die Studien IVT und Ernst Basler+Partner zeigen:

- Die Engpässe für den Güterverkehr auf dem nationalen Schienennetz werden sich – insbesondere wegen des Wachstums des Personenverkehrs – bis 2030 erheblich verschärfen. Die grössten Probleme bestehen in den Eisenbahnknoten, auf der Ost-West-Achse sowie zwischen der Nordschweiz und dem Mittelland. Die Ausbauten gemäss der aktuellen FABI-Vorlage bringen dem Güterverkehr nur einen geringen Nutzen.
- Die Engpässe auf dem Nationalstrassen-Netz werden sich bis 2030 – auch bei einer Realisierung der in der Programmbotschaft 2 enthaltenen Ausbauten – stark verschärfen (rund 100 km Engpässe 3. Stufe, rund 90 km Engpässe 2. Stufe sowie rund 170 km Engpässe 1. Stufe). Betroffen von den Engpässen 3. Stufe sind insbesondere die Räume in den Grossagglomerationen Genf-Lausanne, Bern, Basel, Luzern und Zürich.
- Eine längerfristig, zwischen Behörden und Wirtschaft abgestimmte Planung und Sicherung der Logistikstandorte existiert heute nicht.
- Für die Logistikunternehmen wird es aufgrund des starken Siedlungsdruckes immer schwieriger, bestehende Standorte zu halten oder neue Standorte zu entwickeln.

Gestützt auf diese Studien und die Vernehmlassungsberichte des Bundesrates ergeben sich 24 Folgerungen und Handlungsempfehlungen:

1. Ein leistungsfähiger Güterverkehr ist eine zentrale Voraussetzung für die Versorgung der wachsenden Bevölkerung, für die produzierende Wirtschaft und für die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz. Der Güterverkehr ist dabei auf eine funktionierende Infrastruktur angewiesen, d.h. effiziente Verkehrsnetze sowie leistungsfähige Logistikstandorte.
2. Wie die beiden Studien zeigen, besteht bei der Infrastruktur des Güterverkehrs zunehmender Handlungsbedarf: Ohne rechtzeitige Gegenmassnahmen werden sich die Engpässe im nationalen Strassen- und Schienen-Netz wie auch bei den Logistik-Standorten in Zukunft weiter massiv verschärfen. Dies hätte jedoch gravierende Auswirkungen auf Bevölkerung, Unternehmen und die gesamte Volkswirtschaft.

## B. ENGPASSBESEITIGUNG AUF DEM NATIONALEN STRASSEN- UND SCHIENEN- NETZ

3. Für den Güterverkehr sind Strasse und Schiene komplementäre Verkehrswege, die nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen. Im Import- und Exportverkehr sind zudem die Rheinschifffahrt und die Luftfracht wichtig. Die einzelnen Verkehrsträger müssen nach ihren komparativen ökonomischen und ökologischen Stärken eingesetzt und sinnvoll miteinander verknüpft werden.
4. Massnahmen sind deshalb sowohl auf der Schiene wie der Strasse notwendig. Um eine optimale Wirkung zu erzielen, braucht es - neben günstigen Rahmenbedingungen – abgestimmte bauliche und betriebliche Massnahmen.
5. Bauliche Massnahmen Strasse: Das 2. Programm Engpassbeseitigung (Ausbauten Module 1 und 2) ist nach der Vernehmlassung rasch dem Parlament zu unterbreiten; die nötigen Kredite für die Module 1 und 2 sind im Interesse einer zügigen Realisierung möglichst bald zu bewilligen. Zudem müssen die heute noch nicht finanzierten Ausbauten des Moduls 3 und die vom ASTRA geplanten neuen Netzelemente (Morges, Glattal) vorangetrieben und einer Realisierung entgegengeführt werden, da dadurch die Engpass-Situation stark gemildert werden kann.
6. Betriebliche Massnahmen Strasse: Als Übergangslösung bis zur Realisierung der baulichen Massnahmen sind die in Ziffer 1.6 des Vernehmlassungsberichtes 2. Programm Engpassbeseitigung dargestellten „Ergänzenden Massnahmen“ rasch in die Wege zu leiten, insbesondere auch die zeitlich und örtlich beschränkte Nutzung der Pannestreifen (vgl. dazu auch IVT-Studie).
7. Bauliche Massnahmen Schiene: Die Prioritäten müssen in Zukunft bei den erforderlichen Kapazitätserweiterungen für den Personen- und Güterverkehr liegen, wobei insbesondere die Leistungsfähigkeit der Eisenbahnknoten sichergestellt werden muss.

Im nächsten Ausbauschnitt sind aus Sicht des Güterverkehrs insbesondere folgende Massnahmen zu planen (vgl. auch IVT-Studie S. 32):

- Mittelland: Neue Verbindung Aarau – Zürich mit Anbindung des Rangierbahnhofes Limmattal (nachts Güterverkehr, tagsüber Personenverkehr)
- Juraquerung: längerfristig 3. Juradurchstich in den Raum Olten
- Knoten Zürich: Güterumfahrung durch Doppelspurausbau Furttal
- Drittes Gleis Winterthur – Wil bzw. Frauenfeld
- Nutzung der folgenden Strecken auch für den Güterverkehr: St. Margrethen – Ulm/München, Mendrisio – Varese, Solothurn – Lyss – Payerne.

Bei Ausbauten für den Personenverkehr sind allfällige negative Auswirkungen für den Güterverkehr zu analysieren und auszuweisen bzw. zu kompensieren.

8. Betriebliche Massnahmen Schiene: In der IVT-Studie werden 4 für den Güterverkehr wichtige Strecken auf betriebliche Verbesserungs-Massnahmen (Entfall von Trassen, Harmonisierung der Geschwindigkeit) untersucht: Killwangen/Spreitenbach – Rapperswil, Olten – Solothurn, Thalwil – Pfäffikon SZ sowie Dottikon/Dintikon – Rotkreuz (vgl. S. 33ff). Diese Vorschläge sind vertieft

zu analysieren und unter Abwägung der Auswirkungen auf die einzelnen Verkehrsarten umzusetzen.

9. Die Verfahren für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur dauern in der Schweiz sehr lange. Der Bund ist deshalb aufgefordert, mit geeigneten Massnahmen für rechtsstaatlich korrekte, aber wesentlich raschere Verfahren und Verfahrensabläufe zu sorgen.

### **C. TRASSENVERGABE IM SCHIENENVERKEHR**

*Der Güterverkehr ist heute bei der Trassenplanung und -zuteilung benachteiligt, da er im Prozess nicht systematisch einbezogen ist und zudem eine rechtliche Priorität für den Personenverkehr besteht. Ergebnis ist eine oft schlechte Qualität der Trassen, so dass betriebliche Mehrkosten entstehen und das Potential des Schienengüterverkehrs nicht ausgeschöpft werden kann.*

*Im Vernehmlassungsbericht «Schienengüterverkehr in der Fläche» unterbreitet der Bundesrat folgende Vorschläge für die zukünftige Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur und den Prozess der Trassenvergabe:*

- *Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur «gleichberechtigt für Personen- und Schienengüterverkehr»*
- *Systematischer Prozess unter Einbezug der Güterverkehrsbranche*
- *Neue Instrumente: Netznutzungskonzept (Stufe Bundesrat) und Netznutzungsplan (Stufe BAV)*
- *Enge Verknüpfung dieser Instrumente mit dem Ausbauprogramm Schiene (STEP) und dem «Konzept für bedeutende Güterverkehrsanlagen»*

10. Der Vorschlag des Bundesrates ist sinnvoll und stellt eine Chance für den Güterverkehr dar. Entscheidend ist jedoch, dass die Kantone und die Güterverkehrsbranche in allen Phasen des Prozesses einbezogen werden. Um dies zu erreichen, soll rasch das Gespräch zwischen dem BAV, der Güterverkehrsbranche und den Kantonen aufgenommen werden.

11. Die Qualität der Trassen kommt heute im Trassenpreis ungenügend zum Ausdruck. Die Hebelwirkung des Qualitätsfaktors sollte deshalb verstärkt werden. Auch das vom Bund in Aussicht genommene Bonus-Malus-System ist so rasch wie möglich einzuführen.

## D. PLANUNG UND SICHERUNG VON LOGISTIKSTANDORTEN

12. Ausgangslage: Es muss davon ausgegangen werden, dass unter den heutigen Rahmenbedingungen neue Logistikstandorte in der Schweiz praktisch nicht mehr realisierbar sind. Umso wichtiger ist die Sicherstellung, Umnutzung, Erweiterung und Zusammenlegung bestehender Flächen. Eine besondere Herausforderung stellt sich in grossen Städten und Agglomerationen, wo eine leistungsfähige „City-Logistik“ sichergestellt werden muss.
13. Kohärenter und partnerschaftlicher Planungsprozess: Für die Zukunft ist entscheidend, dass die Planung der Güterverkehrsanlagen in einem kohärenten Prozess stattfindet, welcher sowohl die Raumplanung wie die Verkehrsnetze umfasst. In diesem Planungsprozess müssen die Kantone mit Logistikstandorten, der Bund und die Güterverkehrsbranche partnerschaftlich zusammenwirken.
14. Aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzordnung muss die Federführung für die Raumplanung bei den Kantonen, für die Planung der nationalen Verkehrsnetze beim Bund liegen. Die beiden Planungen müssen jedoch eng koordiniert und innert nützlicher Frist abgeschlossen werden. Die Widerspruchsfreiheit erfolgt durch das sog. Gegenstromprinzip. Sinnvollerweise sollte die kantonale Planung zeitlich vorangehen.
15. Kantone: Die Kantone mit Logistikstandorten sollten unter dem Dach der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) eine gemeinsame Planung der Logistikstandorte erarbeiten. Diese Planung muss partnerschaftlich mit der Güterverkehrsbranche und den Bundesbehörden durchgeführt werden und die betroffenen Regionen und Gemeinden rechtzeitig einzubeziehen. Die Organisation dieses Prozesses sollte in einer gemeinsamen Vereinbarung geregelt werden. Die Umsetzung der Planung erfolgt im Rahmen der kantonalen Richtpläne bzw. der strategischen Entwicklungsprogramme für Schiene und Nationalstrassen.
16. Bund: Das vom Bundesrat (Vernehmlassungsbericht «Schienengüterverkehr in der Fläche») vorgeschlagene «Konzept für Güterverkehrsanlagen» ist grundsätzlich ein sinnvolles Instrument. Dabei ist entscheidend, dass Kantone und Güterverkehrsbranche partnerschaftlich mitwirken können und dass der Bund für die Koordination der verschiedenen Verkehrsträger sorgt.
17. Plangenehmigungen für Logistikstandorte: Das Bewilligungsverfahren für den Bau von Logistikstandorten sollte gestrafft und neu geordnet werden. Angesichts der erheblichen Verkehrsauswirkungen sollten die bedeutenden Güterverkehrsanlagen an der Schiene mit einer Plangenehmigung nach Eisenbahngesetz bewilligt werden.
18. Information: Für die konkrete Realisierung von Logistikstandorten ist die Akzeptanz in der Bevölkerung entscheidend. Eine gute Öffentlichkeitsarbeit von Behörden und Wirtschaft ist deshalb sowohl auf nationaler wie lokaler Ebene von grosser Bedeutung.

## E. LOGISTIKSTANDORT SCHWEIZERISCHE RHEINHÄFEN

*Die Schweizerischen Rheinhäfen haben eine zentrale Funktion für die Landesversorgung. Binnenschiffe transportieren jährlich sechs Millionen Tonnen Güter und 100'000 Container (TEU) von und nach den Schweizerischen Rheinhäfen. Für den Krisenfall lagern in den Häfen grosse Mengen Mineralöl und Getreide. Die Versorgungssicherheit der Schweiz basiert damit wesentlich auf der Rheinschifffahrt und den Häfen.*

19. Im Containerbereich nehmen die weltweiten Verkehre zu. Diese können mit den bestehenden Terminalinfrastrukturen nicht aufgefangen werden. Es ist daher eine Aufgabe von nationaler Bedeutung, neue, sehr produktive Anlagen für den Umschlag von Containern zu schaffen. Das Schlüsselprojekt ist das trimodale Containerterminal «Basel Nord», welches zwingend und unter Beteiligung des Bundes zu realisieren ist.

## F. FINANZIERUNG

20. Ausbau und Unterhalt der Schienen- und Strassennetze wie auch der privaten und öffentlichen Güterverkehrsinfrastrukturen und der Rheinhäfen werden in Zukunft erhebliche finanzielle Mittel erfordern. Eine langfristig verlässliche Finanzierung ist deshalb zentral für leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen.
21. Für die Schieneninfrastruktur bringt der FABI-Verfassungsartikel eine zukunftsgerichtete Lösung: Gesamtschau von Ausbau und Unterhalt, Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben, verlässliche Finanzierung dank Fonds. Angesichts der Tatsache, dass der Strassengüterverkehr über die LSVA wesentlich zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur beiträgt, muss der Güterverkehr beim Ausbau der Schiennetze in Zukunft besser berücksichtigt werden.
22. Bei der Finanzierung der Nationalstrassen besteht Handlungsbedarf: Der zukünftig notwendige Ausbau (Modul 3 und neue Netzelemente) ist nicht finanziert und das heutige System mit Spezialfinanzierung Strasse und Infrastrukturfonds ist kompliziert. Für die Finanzierung der Nationalstrassen ist, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, eine neue Lösung nach dem Muster von FABI notwendig, nämlich ein Strassenfonds auf Verfassungsebene, aus welchem Betrieb, Unterhalt und Ausbau (entsprechend dem Bedarf) finanziert werden. Eine Anpassung der Mineralölsteuer ist denkbar, wenn die Reserven aufgebraucht sind, die Autoimportsteuer in den Strassenfonds fliesst und wenn die zusätzlichen Mittel tatsächlich der Strasse zugute kommen.
23. Längerfristige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur: Die heutige Verkehrsfinanzierung hat längerfristig zwei Nachteile: Die Erträge der Mineralölsteuer gehen sukzessive zurück und die zeitlichen und örtlichen Spitzenbelastungen werden nicht berücksichtigt. Längerfristig ist deshalb ein neues, möglichst verursachergerechtes Verkehrsfinanzierungssystem für Schiene und Strasse zu entwickeln und die Eigenwirtschaftlichkeit aller Verkehrsträger zu stärken.



## **G. ORGANISATION DER GÜTERVERKEHRSBRANCHE**

24. Die Güterverkehrsbranche ist bereit, bei der Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastrukturen aktiv mitzuwirken, insbesondere bei der Planung der Strassen- und Schienennetze, der Trassenzuteilung und der Logistikstandorte. Dies setzt eine effiziente und leistungsfähige Verbandsstruktur und ein kohärentes und geschlossenes Auftreten nach aussen voraus.

### **BEILAGEN:**

- Studie IVT
- Studie Ernst Basler+Partner