

Zürich, den 22. Dezember 1999

Förderung des Güterverkehrs mit der Bahn

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 21. März 1994 bewilligte der Kantonsrat einen Rahmenkredit von Fr. 9000000 zur Förderung des Güterverkehrs mit der Bahn für die Jahre 1994–1998. Damit sollten die Förderungsmassnahmen des Rahmenkredites 1991–1993 weitergeführt werden, mit denen in erster Linie der Bau und die Erneuerung von Anschlussgleisen und Güterumschlaganlagen sowie die Entwicklung neuer Güterverkehrstechniken subventioniert wurden. Gleichzeitig wurde der Regierungsrat beauftragt, per Mitte 1996 über die bisherigen Erfahrungen Bericht zu erstatten und per Mitte 1998 im Sinne von Art. 26 Abs. 2 der Kantonsverfassung weitere Perspektiven der Güterverkehrsförderung durch den Staat aufzuzeigen.

Die Analyse der Wirkung und Effizienz der bisherigen Förderungsmassnahmen und die Entwicklung von Perspektiven für die künftigen Förderungsmassnahmen wurde im Rahmen des Projekts «Aufgaben- und Leistungsüberprüfung ALÜB» vorgenommen. Aus diesem Grund erfolgt die Berichterstattung an den Kantonsrat erst zum gegenwärtigen Zeitpunkt.

Basis für die Aktivitäten im Bereich Güterverkehr bildet Art. 26 Abs. 2 der Kantonsverfassung: «Der Staat fördert den Güterverkehr mit der Bahn.» Diese Vorschrift bildet auch die Grundlage für die Massnahme GV5 des kantonalen Luftprogramms 1996. Gegenstand der Massnahme GV5 bilden Beitragszahlungen an Güteranschlussgleise und -umschlaganlagen sowie die Verlagerung von Luftfrachtersatzverkehr auf die Schiene.

2. Aktivitäten des Kantons Zürich zur Förderung des Güterverkehrs 1991–1998

2.1 Subventionen

Bisher wurden zwei Rahmenkredite vom Kantonsrat bewilligt, 1991–1993: 15 Mio. Franken; 1994–1998: 9 Mio. Franken. Die Rahmenkredite von insgesamt 24 Mio. Franken wurden bis Dezember 1998 zu rund 75% ausgeschöpft. Die Mittel wurden wie folgt verwendet:

Bau und Erneuerung von Anschlussgleisen	rund	14 Mio. Franken
Umschlaganlagen	rund	2 Mio. Franken
Pilotbetriebe und Transporttechnik	rund	1,5 Mio. Franken
Total	rund	18 Mio. Franken

2.2 Studienaufträge

Der Kanton hat verschiedene Studien zum Güterverkehr ausgelöst und finanziert bzw. sich an Studien Dritter, z.B. des Bundes, beteiligt: Studien zum kombinierten Verkehr im Kanton Zürich und der Schweiz, zum Luftfrachtersatztransport mit der Bahn, zur Standortevaluation für einen Grossterminal für den kombinierten Verkehr usw.

2.3 Aushubsammelstellen

Damit Aushubtransporte zu den Deponiestellen auf der Bahn abgewickelt werden können, wurden elf Aushubsammelstellen mit dazugehörigen Umschlaganlagen im Richtplan festgelegt. Durch die Abnahme der Bautätigkeit hat die Bedeutung dieser Projekte in den letzten Jahren abgenommen. Der Rückgang der Bautätigkeit wird bei den beiden bisher realisierten Projekten (DEBAG, Zürich, und Kies und Beton AG, Effretikon) sichtbar. Bei der DEBAG konnten 1998 nur rund 20% der prognostizierten Transportmenge umgeschlagen werden. Der Betrieb in Effretikon wurde 1996 eingestellt. Erfolgreich waren dagegen temporäre Umschlaganlagen für Grossbaustellen: Die Anlage in Zürich-Brunau für den neuen Eisenbahntunnel Zürich–Thalwil, in Zürich-Oerlikon für den Bau des Glattstollens, in Birmensdorf für den Bau der N4/N20.

3. Beurteilung der Aktivitäten des Kantons 1991–1998

In der Berichtsperiode wurden 111 Gesuche für den Neubau oder die Erneuerung von Anschlussgleisen und Umschlaganlagen bearbeitet. Über diese Anschlussgleise wird jährlich ein Güteraufkommen von etwa 6 Mio. Tonnen abgewickelt (Schwankungen als Folge der Baukonjunktur nicht berücksichtigt). Dies entspricht etwa 1 Mio. Lastwagenladungen pro Jahr. Die Wahl der Bahn als Verkehrsmittel und der Entscheid des Verladers, die notwendige private Infrastruktur dafür bereitzustellen, hängt von einer Vielzahl von leistungs- und kostenmässigen Faktoren ab wie beispielsweise Transportgeschwindigkeit, Flexibilität, Planmässigkeit, Frachtkosten. Die mit den kantonalen Subventionen bewirkte Reduktion der Infrastrukturkosten dürfte in der Mehrzahl der Fälle von untergeordneter Bedeutung sein. Die Mittel wurden mehrheitlich für Anschlussgleisanlagen eingesetzt, welche bereits heute ein hohes Verkehrsaufkommen aufweisen. Ein bedeutendes, noch nicht erschlossenes Potenzial für weitere Gleisanschlüsse besteht im Kanton Zürich nicht, sind doch die grossen Industrie- und Gewerbegebiete im Einzugsbereich der Bahn im Kanton Zürich bereits erschlossen. Die Wirksamkeit der Subventionen ist deshalb kritisch zu beurteilen, zumal sie ergänzend zu Beiträgen des Bundes aus Treibstoffzöllen ausgerichtet werden.

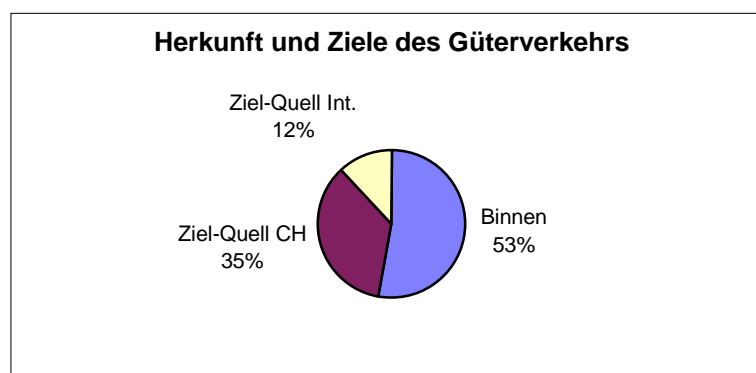
Mit Unterstützung des Staates konnten verschiedene Pilotprojekte realisiert werden: Innovationen in der Bahnlogistik von Kehrtrichttransporten, im kombinierten Verkehr von Holztransporten sowie in der Umschlagtechnik für Kleinterminals für den kombinierten Ladungsverkehr. Als Voraussetzung für die Förderung der Pilotprojekte wurde regelmässig geprüft, ob sie einem Marktbedürfnis entsprechen. Die Wirkung der Massnahmen ist schwierig abzuschätzen, weil der Markterfolg der verschiedenen Produkte z.T. von einer längeren Einführungsphase abhängt. Dennoch kann ein gezielter Einsatz von staatlichen Mitteln für technische Innovationen grundsätzlich als positiv gewertet werden, weil er im Erfolgsfall eine breite Wirkung entfalten kann. So ist beispielsweise vorgesehen, das Umschlaggerät für den Parallelumschlag für Kleincontainer zusammen mit den SBB im Jahr 2000 in einem Feldversuch einzusetzen.

Die Beteiligung des Staates an verschiedenen Studien und Forschungsprojekten ist ebenfalls positiv zu beurteilen. Die gewonnenen Erkenntnisse und der damit verbundene Know-how-Gewinn liegen im staatlichen Interesse und sind zudem einem breiten Kreis von Handelnden auf dem Güterverkehrsmarkt von Nutzen. Die vom Kanton Zürich mit unterstützte Studie zum kombinierten Ladungsverkehr Schweiz führte als Beispiel bei den SBB zu Bildung eines Profitcenters mit einem breit abgestützten Beirat aus der Transportwirtschaft, welches für die Lancierung eines entsprechenden Angebots für den schweizerischen Binnenverkehr verantwortlich ist.

4. Der Güterverkehrsmarkt im Kanton Zürich

4.1 Die Zusammensetzung des Güterverkehrs im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich wurden 1995 rund 100 Mio. Tonnen Güter transportiert (ohne Transitverkehr mit einem Anteil von etwa 5%). Mehr als die Hälfte des Güterverkehrsaufkommens ist Binnenverkehr im Kanton, 35% entfallen auf den schweizerischen, 12% auf den internationalen Ziel-/Quellverkehr.

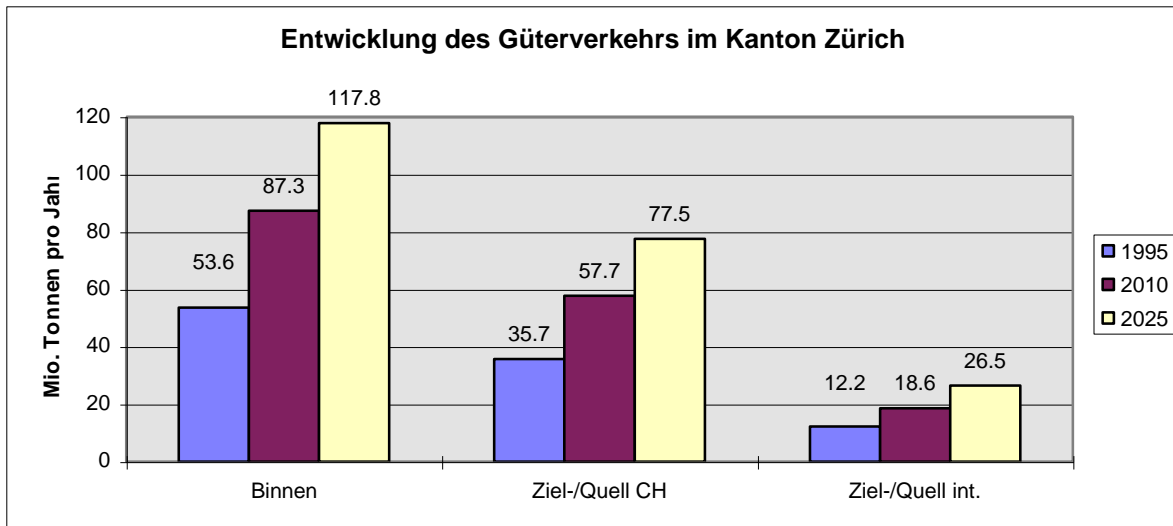


Quelle: Verkehrsentwicklung im Kanton Zürich bis 2025

Der Anteil der Bahn (in Tonnen) betrug im Binnenverkehr 4%, im Ziel-/Quellverkehr mit der übrigen Schweiz 15% und im Ziel-/Quellverkehr international 12%. Gesamthaft ergibt dies für den gesamten kantonalen Verkehr einen Bahnanteil von 12%.

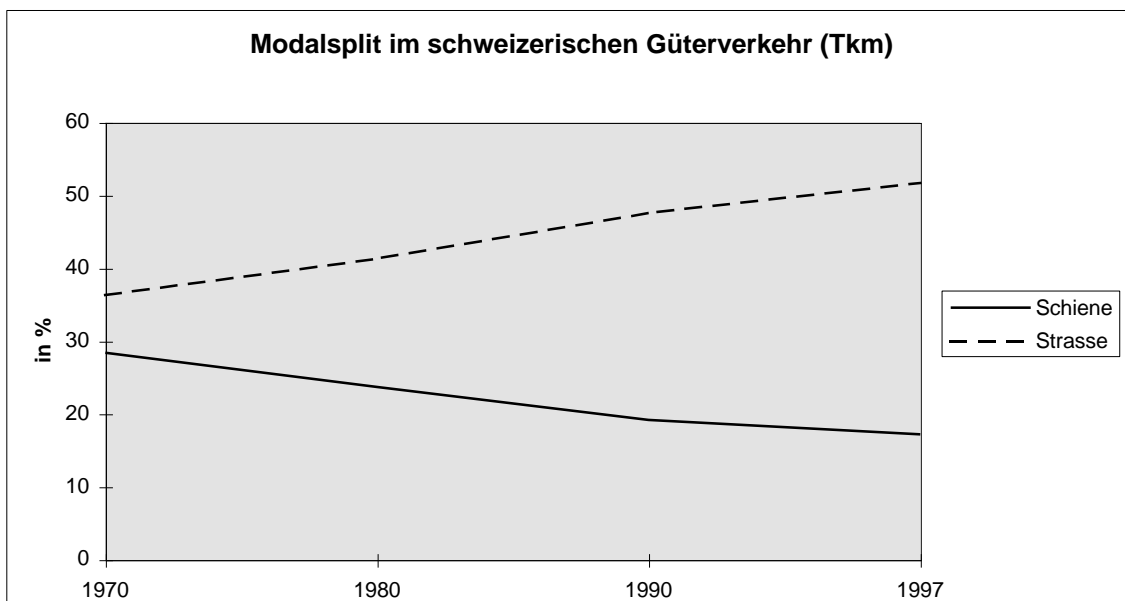
4.2 Entwicklung des Güterverkehrs und des Marktanteils der Bahn

Untersuchungen auf kantonaler, nationaler und europäischer Ebene lassen im Güterverkehr ein hohes Wachstum erwarten, mit deutlich höheren Wachstumsraten als im Personenverkehr. Für den Kanton Zürich wird eine Verdoppelung des Güterverkehrs bis ins Jahr 2025 prognostiziert. Schätzungen über die künftige Entwicklung des Güterverkehrs sind zwar mit grossen Unsicherheiten verbunden; dennoch ist die Übereinstimmung mit nationalen und europäischen Prognosen bezüglich der hohen Wachstumsraten auffallend. Wichtige Gründe für diese Entwicklung sind das Wirtschaftswachstum, die zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen im europäischen Wirtschaftsraum und Veränderungen in den Produktions- und Absatzprozessen.



Quelle: Grundlagenbericht Verkehrsentwicklung im Kanton Zürich bis 2025, AFV

Die Bahnen konnten in den vergangenen Jahren ihr Verkehrsaufkommen in Tonnen und ihre Verkehrsleistungen in Tonnenkilometern halten. Von 1980 bis 1997 haben die Güterverkehrsleistungen in Tonnenkilometern im schweizerischen Binnenverkehr aber um rund 50% zugenommen. Somit haben die Bahnen im stark wachsenden Markt massiv Anteile an die Strasse verloren. Der Verlust an Marktanteilen hat sich in den letzten Jahren zwar abgeschwächt, eine Trendumkehr ist aber nicht zu erkennen.



Quelle: Litra

Wie sich der Anteil der Bahn in Zukunft entwickeln wird, hängt davon ab, ob es den Bahnunternehmen gelingen wird, ihre Konkurrenzfähigkeit durch Produktivitätsfortschritte und Leistungsverbesserungen zu erhöhen. Die Bahnreform weist klar darauf hin, dass diese Anpassungsleistungen im unternehmerischen Bereich stattfinden müssen.

4.3 Anforderungen der verladenden Wirtschaft an die Logistikprozesse

Neue Produktionsformen, zunehmende Individualisierung der Produkte, Deregulierungsbestrebungen sowie die schnelle Entwicklung der elektronischen Kommunikation verändern die Bedürfnisse der verladenden Wirtschaft in grossem Masse. Die Anforderungen an die Transportgeschwindigkeit und die Zuverlässigkeit wachsen. Die Attraktivität des Preises ist ein weiterer wichtiger Faktor der Transportmittelwahl. Ökologische Faktoren werden gemäss einer aktuellen Untersuchung der Universität St.Gallen bei der Transportmittelwahl zwar berücksichtigt, fallen aber nur bei Kostenneutralität entscheidend ins Gewicht.

4.4 Angebot der Bahn im Güterverkehr

Die wichtigsten Angebote der Bahn sind

- der Einzelwagenladungsverkehr
- Ganzzüge
- der kombinierte Verkehr

Der Einzelwagenladungsverkehr hat in der Schweiz im internationalen Vergleich grosse Bedeutung. Im Güterverkehr bildet er das Kerngeschäft der Bahnen mit einem wert- und mengenmässigen Anteil von rund 70% (Quelle Litra). Dieser Umstand wird durch die grosse Anschlussgleisdichte begünstigt. Die Marktpotenziale sind aber weitgehend ausgeschöpft. Im Kanton Zürich gibt es kaum noch grössere Industriegebiete und Unternehmen, die sich für den Neubau eines Anschlussgleises eignen.

Der Ganzzugsverkehr eignet sich primär für Massengüter wie Erdölprodukte und Baumaterialien. In der Schweiz besteht dafür nur ein beschränktes Volumen, welches kaum wachsen wird.

Der kombinierte Verkehr ist insbesondere im Import-/Exportverkehr von und nach den Häfen gut eingeführt. Im innerschweizerischen Verkehr kann der kombinierte Verkehr im Einzelwagenladungsverkehr gewisse Erfolge ausweisen, wie der Verkehr mit Abrollcontainern (ACTS) und einzelne Werkverkehre zeigen. Verschiedene Bemühungen, Linienzüge für den schweizerischen kombinierten Binnenverkehr einzuführen, zeigen bis heute wenig Erfolg. Die Gründe liegen bei der fehlenden Wirtschaftlichkeit und der ungenügenden Flexibilität. Zusätzlich waren vermutlich die Testphasen zu kurz, bedingen Systemwechsel in der Logistik doch meist auch grössere Umstellungen bei den Verladern. Die Einführung der Linienzüge der Post im kombinierten Verkehr auf den Fahrplanwechsel im Mai 1999 zeigen aber einen möglichen Weg.

4.5 Vergleich des Angebotes von Bahn und Strasse

Im Preisvergleich wird die Marktstellung der Bahn durch die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) verbessert. Produktivitätsfortschritte beim Strassentransport, erleichterte Gewichtsbeschränkungen sowie die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes werden die Verteuerung durch die LSVA aber voraussichtlich mindestens relativieren. Dass die Wirkung auf die Konkurrenzfähigkeit der Bahn nicht überschätzt werden darf, wird sichtbar in der im Rahmen der Umsetzung der bilateralen Verträge vorgesehenen erheblichen Unterstützungsmassnahmen des Bundes für den kombinierten Verkehr im Transit wie auch im schweizerischen Binnenverkehr.

Bei der Leistung zeichnet sich die Bahn durch Zuverlässigkeit aus, was bei termingebundenen Transporten für die Bahn spricht. Auch die ökologische Leistungserstellung ist eine Stärke der Bahnen. Flexibilität, der Einsatz moderner Kommunikationssysteme und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sprechen dagegen gegenwärtig für die Strasse. Die nachhaltige Verbesserung der Wettbewerbsposition liegt in der Verantwortung der Bahnunternehmen.

5. Künftige Förderungspolitik des Kantons Zürich

5.1 Rahmenordnung

Die rechtlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen für den Güterverkehr werden hauptsächlich auf Bundesebene festgelegt. Die bilateralen Verträge mit der Europäischen Union machen deutlich, dass die nationalen Rahmenbedingungen auch dem internationalen Kontext Rechnung tragen müssen. Der Bund subventioniert Anschlussgleise im Rahmen der Treibstoffzoll-Gesetzgebung. Hinzuweisen ist sodann auf die immer strenger werdenden Abgasvorschriften für Nutzfahrzeuge.

Auf kantonaler Ebene besteht nur ein beschränkter Spielraum, um im Sinne von Art. 26 Abs. 2 KV den Güterverkehr mit der Bahn zu fördern. Abgesehen von den Subventionen, über die vorliegend berichtet worden ist, ist auch auf Vorschriften im Planungs- und Baugesetz hinzuweisen, welche die Position der Bahn begünstigen können (§24 lit. b und 30 Abs. 4 lit. c PBG über die richtplanerischen Festlegungen von Anschlussgleisen und Umschlaganlagen, §96 Abs. 2 lit. c PBG betreffend Baulinien für Anschlussgleise, §237 Abs. 1 PBG betreffend die Erstellungspflicht von Anschlussgleisen bei Bauten und Anlagen mit grossem Güterverkehrsaufkommen). Überdies kann in den Bewilligungsverfahren für Grossbauten die Auflage gemacht werden, den Baustellenverkehr (Kies, Aushub usw.) mit der Bahn durchzuführen. Schliesslich besitzt der Kanton eine Rolle im Vollzug der Strassenverkehrsvorschriften.

Die Massnahmen auf kantonaler Ebene müssen die Politik auf übergeordneter Ebene sinnvoll unterstützen. Bestrebungen des Bundes, die unternehmerische Verantwortung und Leistungsfähigkeit der Bahnen zu stärken, dürfen durch kantonale Massnahmen nicht relativiert werden.

5.2 Wirkungsziele

Der Vorschrift von Art. 26 Abs. 2 KV findet ihre Begründung in der geringeren spezifischen Umweltbelastung des Bahntransports. Wirkungsziel der Förderungspolitik ist somit eine Verringerung der Lärm- und Luftbelastung des Güterverkehrs. Ein leistungsfähiger Bahngüterverkehr ist zudem von hoher volkswirtschaftlicher Bedeutung.

5.3 Leistungsziele

Die Massnahmen des Kantons zur Verringerung der Umweltbelastung des Güterverkehrs gliedern sich wie folgt:

- Vollzug der erwähnten Vorschriften des Planungs- und Baugesetzes (vgl. Ziffer 5.1)
- Massnahmen der Luftreinhaltung (kantonales Luft-Programm 1996)
- Förderungsmassnahmen für den Bahngüterverkehr im engeren Sinne

Die Förderung des Bahngüterverkehrs im engeren Sinne hat sich auf die wirksamen Massnahmen zu beschränken. Auf die generelle Ausrichtung von kantonalen Subventionen an Anschlussgleise ist zu verzichten, da auf Grund der Erfahrungen ihre künftige Wirksamkeit zweifelhaft ist. Forschung und innovative Projekte zur Förderung des Güterverkehrs mit der Bahn werden dagegen unterstützt, wenn ein grosses Interesse der Transportwirtschaft und der Verlagerung besteht und ein Beitrag zur Verlagerung des Güterverkehrs auf die Bahn erwartet wird. Bei solchen Projekten muss die Eigenwirtschaftlichkeit nach einer Anschubphase absehbar sein. Eine aktive Rolle des Kantons in Pilot- und Forschungsprojekten erhöht seine Kompetenz, um im Rahmen der Richtplanung und der Planung der Verkehrsinfrastruktur Voraussetzungen für einen wesensgerechten Verkehrsmiteinsatz zu schaffen.

5.4 Finanzierungsziele

Der Verzicht auf generelle Subventionen für Anschlussgleise wird den Mittelbedarf des Staates mittelfristig stark verringern. Die entsprechenden Subventionsrichtlinien werden aufgehoben. Projekte, für die nicht bereits eine Zusicherungsverfügung vorliegt, werden nicht mehr unterstützt. In den nächsten Jahren werden die bereits zugesicherten Subventionen ausbezahlt werden. Dafür ist im Entwurf zum Voranschlag 2000 ein Betrag von 1,6 Mio. Franken, in der Finanzplanung für die Jahre 2001 und 2002 ein Betrag von 1 Mio. Franken und in den nachfolgenden Jahren von 0,5 Mio. Franken eingestellt.

Der Mittelbedarf für die künftigen, gezielten Förderungsmassnahmen für Pilot- und Forschungsprojekte kann im Rahmen der ordentlichen Voranschlagskredite gedeckt werden. Deshalb ist kein weiterer Rahmenkredit vorgesehen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin:
Diener

Der Staatsschreiber i.V.:
Hirschi