

Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs: Die Verkehrspolitik des Bundes

Die Bundesverfassung verlangt den Schutz des Alpenraums vor dem Güterschwerverkehr auf der Strasse. Strategie des Landverkehrsabkommens mit der EU und des Verkehrsverlagerungsgesetzes ist es, das Ziel mit marktwirtschaftlichen Instrumenten auf effiziente und volkswirtschaftlich verträgliche Weise zu erreichen. Die drei Säulen der Verlagerungspolitik sind der Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (Neat), die Bahnreform und die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Damit soll der Schienengüterverkehr gegenüber dem Strassengüterverkehr attraktiver werden bzw. die Schiene gestärkt und deren Marktpotenziale ausgeschöpft werden.



Die Neat führt zu einem Produktivitätsgewinn im alpenquerenden Schienengüterverkehr und trägt so zur Verlagerung bei. Die Steigerung der Attraktivität des Marktes ist letztlich auch das Ziel der finanziellen Förderung des Schienengüterverkehrs durch den Bund.

Bild: Keystone

Die Liberalisierung des Schienengüterverkehrsmarktes und die Öffnung für Dritte erhöhen den Druck auf die Bahnen, konsequent alle Kostensenkungs- und Produktivitätspotenziale auszuschöpfen sowie allfällige Ineffizienzen auszumerzen. Lange war der Eisenbahnmarkt abgeschottet. Jedes Land setzte seine eigenen Standards bei der Festlegung von Zugsicherungs-, Strom- und anderen Systemen. Mit der Öffnung des Güterverkehrsmarktes für Dritte (Open Access) wurde eine Kehrtwende vollzogen.

Wettbewerb auf der Schiene spielt

Der seit der Öffnung erfolgte Eintritt verschiedener Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) in diesen Markt beweist, dass der Wettbewerb in diesem Segment in der Schweiz spielt. Heute verkehren sieben EVU auf den Nord-Süd-Achsen durch die Schweiz. Dass die Hauptakteure noch als Staatsbahnen agieren und sich auch Allianzen von Staatsbahnen bilden, liegt in der Natur der jungen Geschichte des Wettbewerbs der Bahnen. Neue Geschäftsmodelle der Bahnen sind aber

Beweis genug, dass die Öffnung weiter vorangetrieben und das Rad nicht zurückgedreht werden soll. So bringt zum Beispiel das Transportangebot aus einer Hand mit eindeutigen Ansprechpartnern und Verantwortlichkeiten eine verbesserte Qualität und Pünktlichkeit bei zugleich kostengünstigerer Produktion.

Der dringlichste Schritt, um den internationalen Schienenverkehr noch attraktiver zu gestalten, ist die Verbesserung der Interoperabilität der nationalen Bahnsysteme. Die Verkehrsminister der Länder des Nord-Süd-Korridors von Rotterdam nach Genua arbeiten daran, den Korridor durch die Ausrüstung mit dem einheitlichen Zugsicherungssystem ETCS, verbesserten Informationsflüssen zwischen den verschiedenen Infrastrukturbetreiberinnen und den Abbau administrativer Hürden fit zu machen.

Förderung des kombinierten Verkehrs

Die Steigerung der Attraktivität des Marktes ist letztlich auch das Ziel der finanziellen Förderung des Schienengüterverkehrs durch



Dr. Arnold Berndt
Sektionschef Güterverkehr, Bundesamt für Verkehr BAV, Ittigen b. Bern

den Bund. Im Mittelpunkt der Förderung steht der kombinierte Verkehr (KV), der jährlich mit über 200 Mio. Franken subventioniert wird. Bei dieser Verkehrsart handelt es sich um intermodale Transportketten, wobei der Weg durch die Alpen per Bahn zurückgelegt und der Vor- und Nachlauf auf der Strasse so kurz wie möglich gehalten werden soll. Die transportierten Güter werden in standardisierten Transporteinheiten (Container, Wechselbehälter, Sattelaufleger) umgeschlagen oder bei der rollenden Landstrasse als komplette Lastwagen samt Zugfahrzeug und Chauffeur mitgeführt. Durch seine Flexibilität und die logistische Verknüpfung von Strasse und Schiene ist der KV das passende Gefäss, um die von der Strasse verlagerten Transporte ohne Qualitätsverluste aufzufangen. Er wird damit den immer anspruchsvoller werdenden Kundenbedürfnissen – bedingt durch den Strukturwandel der verladenden Wirtschaft und die wachsende Bedeutung von Just-in-time-Prozessen – gerecht.

Die Subventionen stehen dabei immer im Spannungsfeld zwischen den erforderlichen Anreizen für Verkehrsträgerwechsel und der unerwünschten Linderung des Zwangs zu Strukturveränderungen und Produktivitätsverbesserungen. Die Abgeltungen werden an die KV-Operateure entrichtet (z.B. Hupac oder Hangartner), die an der Schnittstelle Schiene-Strasse stehen und den Schienentransport von Terminal zu Terminal organisieren. So werden die Mittel möglichst nahe bei den Akteuren eingesetzt, welche entscheiden, ob eine Ladung die Strasse allein oder den intermodalen Weg wählt. Weil die Abgeltungssätze zwischen den Regionen differenziert sind, kann auf jeweils unterschiedliche Marktsituationen eingegangen werden. Und da der Subventionsatz je transportierter Sendung von Jahr zu Jahr – wenn auch in kleinen Schritten – sinkt, müssen die Operateure ihre Verkehre ausbauen, um im Zeitablauf die gleichen Subventionen wie im Vorjahr zu erhalten.

Bilanz der ersten acht Jahre Verlagerungspolitik

Das Jahr 2008 war wichtig für die Verlagerungspolitik: Am 15. Juni 2007 wurde der Lötschberg-Basistunnel eröffnet und nahm 2008 den vollen Betrieb auf. Die LSWA wird ab dem 1. Januar 2009 in voller Höhe erhoben (auch für Lastwagen der Abgaskategorie 3). Und ohne Vorbehalt kann gesagt werden, dass der Nord-Süd-Güterverkehr in grossen Mengen auf der Schiene abgewickelt wird: 2007 wurden 64% der alpenquerenden Güter auf der Schiene transportiert; bei den Tran-

sitgütern waren es sogar 73%. Geht man von einer Durchschnittsladung von 650 Tonnen pro Zug aus, haben 2007 fast 40 000 Güterzüge die Alpen gequert.

Seit dem Jahr 2000 ist die Menge der im alpenquerenden Schienengüterverkehr durch die Schweiz transportierten Waren um 23% gestiegen. Dabei fällt der Vergleich im Alpenbogen eindrücklich zugunsten der schweizerischen Schienenachsen aus: Auf den schweizerischen Bahn-Transitachsen wurden 2007 25,3 Mio. Nettotonnen transportiert – deutlich mehr als auf den benachbarten Achsen Brenner und Mont Cenis zusammen. Den Hauptanteil des Wachstums trägt der KV, der seit dem Jahr 2000 um über 85% zugenommen hat. Damit hat er in seiner Bedeutung den konventionellen Güterverkehr mittlerweile deutlich überholt. So zeigen die Fördermassnahmen des Bundes ihre Wirkung. Mit der Verlagerungspolitik ist auch der Schienengüterverkehr ein anderer geworden.

Bezieht man in die Bilanz den alpenquerenden Strassengüterverkehr im selben Zeitraum mit ein, fällt das Fazit nüchterner aus. Zwar ist seit dem Jahr 2000 die Zahl der Fahrten des Schwerverkehrs von 1,4 Mio. Fahrten auf 1,18 Mio. im Jahr 2006 zurückgegangen. 2007 und im ersten Halbjahr 2008 war jedoch wiederum eine Zunahme zu verzeichnen, so dass ein neuerliches Überschreiten der Marke von 1,3 Mio. Fahrten nicht mehr ausgeschlossen ist. Gemessen am Alpenschutzartikel und dem Ziel von 650 000 Fahrten ist das Erreichte somit nur ein relativer Erfolg. Immerhin ist festzuhalten, dass ohne die Verlagerungspolitik jährlich rund 500 000 Lastwagen mehr als heute die Schweizer Alpenstrassen belasten würden.

Grenzen der Verlagerungspolitik

Die Entwicklung beweist, dass Verkehrsverlagerung nicht am grünen Tisch verordnet werden kann. Die Massnahmen zur Umsetzung des Alpenschutzartikels wurden ohne Kenntnisse über die Reaktion des Marktes, mit groben Annahmen über das Nachfragewachstum, die Preiselastizität der Schwerverkehrsnachfrage und den Kreuzpreiseffekt zwischen Strasse und Schiene eingeführt. Dass die Realität andere Werte zu Tage bringt und die Effekte überschätzt wurden, verwundert aber nicht. Das Wissen über die Verlagerung und das tatsächliche Verhalten der Marktteilnehmer ist auch mit neunjähriger Erfahrung noch gering. Zu sehr wird die Wirkung der Verlagerungsmassnahmen durch externe Effekte wie Konjunktur, Energiepreise und Wechselkurs, aber auch Ereignisse wie den Brand im Gotthard-Strassen-

Kasten 1

Grundlagen der Verlagerungspolitik

Startpunkt für die Schweizer Verlagerungspolitik ist die Volksinitiative zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr (Alpeninitiative), die 1994 angenommen wurde. Sie war die Reaktion der Bevölkerung des Alpenraums auf die zunehmende Belastung durch den Schwerverkehr, vor allem nach Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels. Gestützt auf diesen neuen Alpenschutzartikel in der Bundesverfassung wurde die schweizerische Verlagerungspolitik konkretisiert. Die verschiedenen Massnahmen der Verlagerungspolitik bilden einen integralen Bestandteil des Landverkehrsabkommens, das 1999 mit der EU abgeschlossen wurde. Als Zielniveau wurden im gleichzeitig verabschiedeten Verkehrsverlagerungsgesetz 650 000 Fahrten per Jahr gesetzlich festgeschrieben und als Zielzeitpunkt wurde ursprünglich das Jahr 2009 angesetzt.

Kasten 2

Die Alpen transitbörse

Die Grundidee der Alpen transitbörse ist, dass für jede Alpenquerung mit einem schweren Güterfahrzeug auf der Strasse zukünftig ein Durchfahrtsrecht benötigt wird. Die Zahl der erlaubten Fahrten schwerer Güterfahrzeuge durch die Alpen würde im Rahmen der Definition einer bestimmten Zahl an Durchfahrtsrechten limitiert. Die Börse stellt das institutionelle Forum für die Versteigerung und Weiterveräusserung der Durchfahrtsrechte dar. Kaufgegenstand ist ein Durchfahrtsrecht, welches bei Durchführung der Fahrt eingelöst werden müsste. Einem Transporteur bzw. Fahrzeug ohne Durchfahrtsrecht würde die Fahrt auf dem Korridor verweigert.

Eher müssig ist die Frage, ob diese Börse ein plan- oder marktwirtschaftliches Instrument darstellt. Wenn diese Börse etwas Planwirtschaftliches an sich hat, dann ist es die Festlegung des Plafonds an Durchfahrtsrechten, welcher sich ganz und gar an dem im politischen Abstimmungsprozess definierten Verlagerungsziel orientiert und über den Alpenschutzartikel legitimiert. Die Zuteilung der Durchfahrtsrechte per Auktion entspricht aber der marktwirtschaftlichsten aller möglichen Formen.

Ein Plafond für die Nutzung von Infrastrukturen ist nichts Ungewöhnliches: Die Zahl der Slots auf einem Flughafen, die Piers in den Häfen, die Übertragungsleistung der Stromnetze und die Mobilfunkfrequenzen sind limitiert. In all diesen Bereichen kommen heute schon Versteigerungsverfahren zum Einsatz. Erfahrungen für eine erfolgreiche Ausgestaltung gibt es also genug.

Der entscheidende Unterschied zu den genannten Beispielen besteht in der Frage, ob der Plafond in der Natur der Sache bzw. technischer Art ist, oder ob diese Kapazitätsgrenze im politischen Diskurs definiert wird. Die Festlegung des Verlagerungsziels erfolgte rein innenpolitisch auf Basis umweltpolitischer Argumente. Von der Plafonierung betroffen sind aber zu einem grossen Teil auch die Nachbarländer im Alpenbogen und der ganze EU-Raum, welche in unterschiedlichem Ausmass von den Transporten über die Alpen profitieren. Umgekehrt profitiert auch die Schweizer Wirtschaft und Transportbranche von den Transportmöglichkeiten im europäischen Raum.

tunnel überlagert. So bleibt es bis zur Eröffnung des Gotthard-Basistunnels offen, welche Verlagerungswirkung die Flachbahn wirklich bringen wird. In jedem Fall wird der neue Basistunnel aber zusätzliche Kapazitäten und wesentlich mehr Qualität bzw. erhöhte Produktivität bringen.

Eines bleibt klar: Verlagerung findet jeden Tag neu statt – oder eben nicht. Für jeden Transport wird neu entschieden, ob er auf der Strasse oder der Schiene befördert wird. Wenn heute eine Ladung im Container auf der Schiene transportiert wurde, heisst das noch lange nicht, dass dies ein paar Wochen später auch noch so ist. Geänderte Rahmenbedingungen – seien es höhere Mautgebühren auf der Strasse oder längere Transportzeiten und Streiks auf der Schiene – können in Abhängigkeit von den jeweiligen Vertragslaufzeiten jederzeit zu einer Revision einer früheren Entscheidung für die Schiene führen. Die Rahmenbedingungen der Verlagerungspolitik müssen sich auf einen solch dynamischen Markt einstellen. Die Anreize für die Verlagerung müssen immer neu gesetzt werden: Ein Nachlassen des Wettbewerbsdrucks auf der Schiene oder ein Abbau von Subventionen ohne gleichzeitige Realisierung von Produktivitätsfortschritten könnte so den Verlust von Bahntransporten an die Strasse zur Folge haben.

Güterverkehrsverlagerungsgesetz und die Frage «Wie weiter?»

Mit den parlamentarischen Debatten zum Güterverkehrsverlagerungsgesetz, welches als unbefristetes Ausführungsgesetz das bis 2010 geltende erste Verlagerungsgesetz ablösen wird, stand im vergangenen Jahr die Frage «Wie weiter?» auf der Agenda der Verkehrspolitik. Sie wurde von der Politik dahingehend beantwortet, dass der bewährte Massnahmenmix weitergeführt werden soll, bis der Gotthard-Basistunnel die Voraussetzungen für einen Erfolg markant verbessert. Der Zeitpunkt für das Erreichen des Ziels wurde konsequenterweise auf das Ende des kommenden Jahrzehnts verlegt. Und mit der sogenannten Alpen transitbörse wird ein neues Instrument postuliert.

Mit diesem Vorschlag werden die bis heute noch nicht abschliessend beantworteten Kernfragen der schweizerischen Verlagerungspolitik auf den Punkt gebracht: Wie ernst meint man es mit der Erreichung des Verlagerungsziels? Und: Wie können die Interessen jener, die in den Alpengebieten unter dem Schwerverkehr leiden, mit jenen derer, die vom alpenquerenden Schwerverkehr profitieren, unter einen Hut gebracht werden?

Koordinierte Einführung der Alpen transitbörse

Die Alpen transitbörse (siehe *Kasten 2*) kann nicht von der Schweiz allein eingeführt werden. Einerseits soll kein Umwegverkehr generiert werden, weshalb auch die Nachbarländer den Schritt zu einer solchen Börse tun müssen. Andererseits hat die EU gemäss Landverkehrsabkommen ein Mitspracherecht in Bezug auf die Definition von neuen verkehrspolitischen Massnahmen für den Alpenraum. Entsprechend ist es konsequent, dass das schweizerische Parlament in einem ersten Schritt den Bundesrat beauftragt hat, mit der EU und den Nachbarländern Verhandlungen über die Einführung der Alpen transitbörse zu führen. In diesen Gesprächen wird sich zeigen, inwiefern die EU bereit ist, die ökologischen Argumente für den Schutz des Alpenraums als sensible Region gegen jene des freien Gütertransports zu gewichten. Ebenso wird die EU sich äussern müssen, ob sie die Bereitstellung von zusätzlichen hochwertigen, lukrativen Schienenkapazitäten als gleichwertiges Substitut für die Verknappung des Gutes Strasse akzeptiert. Es wird sich herausstellen, ob auf dieser Basis die allgemeinen Aussagen zu Ko-Modalität und einem wesensgerechten sowie nachhaltigen Einsatz der Verkehrsträger auch in die konsequente Definition eines Verlagerungsziels der EU münden können.

Die anstehenden Verhandlungen mit der EU werden eine Antwort auf diese spannenden Fragen liefern, die für den Erfolg oder Misserfolg der zukünftigen schweizerischen Verlagerungspolitik entscheidend sein werden. ■