

Regierungsratsbeschluss

vom 17. Mai 2011

Nr. 2011/1035

KR.Nr. A 193/2010 (BJD)

Auftrag Peter Schafer (SP Olten): Sichern von Landreserven in Richtplan und Raumplanung für Firmen mit Anschlussgleisen und künftigen Infrastrukturbauten der Bahn (08.12.2010)
Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, in Übereinstimmung mit der Gesetzgebung bezüglich Luftreinhaltung, Güterverkehrsverlagerung und Umweltschutz im Allgemeinen, folgende Punkte verbindlich in den Richtplan aufzunehmen, respektive in die laufende Richtplanüberarbeitung und in der Raumplanung des Kantons Solothurn zu berücksichtigen:

- Gleisnahe Grundstücke, insbesondere an der Jura Südfuss Strecke und im Niederamt dürfen nur dann mit industriellen Bauten belegt werden, wenn sich die entsprechenden Firmen dazu verpflichten, ihr Areal mit Anschlussgleisen zu erschliessen und ihre Transporte mehrheitlich per Bahn abzuwickeln.
- Das Amt für Raumplanung und das Amt für Verkehr und Tiefbau des Bau- und Justizdepartements des Kanton Solothurn pflegt einen regelmässigen Austausch mit SBB Infrastruktur, SBB Cargo, BLS AG und OeBB, um jederzeit deren kurz-, mittel- und langfristigen Landbedürfnisse für Planungen und Projekte im Bereich Schienengüterverkehr zu kennen. Dies mit dem Ziel, entsprechende Landreserven zu sichern, auch zu einem Zeitpunkt, bei dem noch keine konkreten Bauprojekte vorliegen.

2. Begründung

Dieses Anliegen dient nicht nur unserem Kanton, sondern der ganzen Schweiz. Unser Kanton liegt geographisch und strategisch so günstig, dass er gegenüber der ganzen Schweiz politisch und moralisch in der Pflicht steht. Nur mit einer solchen Regelung ist die Umsetzung einer Güterverkehrsverlagerung möglich, respektive zu unterstützen.

Einer Erschliessungs- und Verkehrsproblematik, wie wir sie heute beispielsweise im Gäu kennen, soll mit einer solchen Regelung zukünftig begegnet werden. Die Ansprüche der Bevölkerung haben sich gewandelt. Nahmen früher verschiedene Gemeinden jeden Industriebetrieb vorbehaltlos und mit offenen Armen in Empfang, so richtet sich ihr Fokus heute auf eine erhöhte Wohn- und Lebensqualität der Einwohnerinnen und Einwohner.

Diesem Anliegen gerecht zu werden ist mit der einseitigen Ausrichtung der ansässigen Betriebe auf die Autobahn, mit entsprechender Lärm- und Abgasbelastung jedoch nur schwer möglich. Hätte man schon früher auf einen vernünftigen Mix Strasse/Bahn gesetzt, müsste man heute nicht mit teuren Investitionen entsprechende Korrekturen realisieren.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Das Thema ist aktuell. Eine vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), den Kantonen (Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs/KöV) und SBB Cargo in Auftrag gegebene Studie zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags zur Anschlussgleiserschliessung hat die heutige Umsetzungspraxis bei den Kantonen evaluiert und dabei die Hindernisse und Erfolgsfaktoren sowie Verbesserungsmassnahmen identifiziert. Die Studie, erarbeitet von den Planungsbüros ecoptima, Bern, und RappTrans, Zürich, datiert vom 18. März 2011.

Wir sind uns der Bedeutung des Themas bewusst. Wir betrieben schon bisher im Rahmen unserer Möglichkeiten eine aktive Rolle bei der Planung und Realisierung von Industriegleisanschlüssen. Entsprechende Ziele sollen auch im angelaufenen Verfahren zur Gesamtüberarbeitung und -anpassung des Kantonalen Richtplans eingebracht und umgesetzt werden.

3.2 Bundesebene

Gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise vom 5. Oktober 1990 (AnGG; SR 742.141.5) sorgen die Kantone dafür, dass, soweit dies durch Massnahmen der Raumplanung möglich und verhältnismässig ist, die Industrie- und Gewerbezone mit Anschlussgleisen erschlossen werden.

Im Richtplan 2000 des Kantons Solothurn finden sich seit 2005 entsprechende Vorschriften: Güterverkehrsintensive Anlagen müssen einen Industriegleisanschluss haben oder die räumlichen Möglichkeiten, auch nachträglich einen solchen Anschluss zu erstellen. Über die Nutzungsplanung, in der Regel Gestaltungspläne mit Sonderbauvorschriften, können auch Mengenziele für den Schienengüterverkehr über Anschlussgleise festgelegt werden. Anschlussgleispflichtige Gewerbe-/Industriebetriebe gibt es im Kanton Solothurn bereits in verschiedenen Gemeinden, u. a. in Hägendorf, Rickenbach, Wangen b. Olten und Luterbach.

In der Realität treten oftmals Hindernisse auf, welche eine konsequente Umsetzung dieser Bestimmung erschweren oder gar verhindern. Die Hürden kommen sowohl auf der konzeptionellen als auch auf der Vollzugsebene vor. Davon betroffen sind alle drei Ebenen von Bund, Kanton und Gemeinde.

Bund, Kantone und SBB haben ein gemeinsames Interesse, Industrie- und Logistikstandorte gut an das Bahnnetz anzuschliessen. Um gemeinsam und unter Einbezug der massgebenden Beteiligten die konsequente Umsetzung der gesetzlichen Vorgabe von Art. 5 AnGG zu fördern, wurde die oben erwähnte Studie in Auftrag gegeben.

Diese Studie hatte zum Ziel, die Abläufe und Prozesse der beteiligten Akteure und ihre Rollen im Rahmen von Planung und Vollzug vorab von raumplanerischen Massnahmen für die Anschlussgleiserschliessung aufzuzeigen, die heutige Umsetzungspraxis zu erheben und zu evaluieren, Hindernisse, Erfolgsfaktoren und Best Practices zu identifizieren sowie Verbesserungsmassnahmen und Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Im Ergebnis gibt die Studie darüber Aufschluss, was der Bund, die Kantone, die Gemeinden und die SBB heute tun müssen, damit in 10 bis 20 Jahren die richtigen Anschlussgleise am richtigen Ort liegen. Die Ergebnisse bilden damit eine wichtige Grundlage, wie die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags zur Anschlussgleiserschliessung besser ausgestaltet und vollzogen werden kann.

Die Studie deckt Defizite auf der Konzept- und der Vollzugsebene aus den nachfolgenden Gründen auf:

- Art. 5 AnGG wird in den wenigsten Kantonen konkretisiert. Die wesentlichen Beurteilungskriterien „Verhältnismässigkeit“ und „Möglichkeit“ werden sehr unterschiedlich interpretiert. Es fehlt ein konsistentes Kriterienset für die Beurteilung der Anschlussgleise unter Berücksichtigung von Kosten und Nutzen.
- Die Mehrheit der Kantone hat zwar Ziele zum Schienengüterverkehr bzw. zur Bahnerschliessung. Die Ziele sind jedoch oft generell und wenig konkret. Ziele und Massnahmen werden teilweise vermischt. Es bestehen Zielkonflikte zwischen Personen- und Güterverkehr. In zahlreichen Kantonen hat der Schienengüterverkehr gegenüber dem Schienenpersonenverkehr in der Planung einen deutlich geringeren Stellenwert. Zudem hat der vertaktete Schienenpersonenverkehr gegenüber dem Güterverkehr auch im Betrieb Vorrang.
- Auf Bundesebene fehlen konzeptionelle Vorstellungen für eine Schienengüterverkehrsstrategie in der Fläche. Der Schienengüterverkehr ist zwar im Sachplan Verkehr thematisiert; die Aussagen sind jedoch zuwenig konkret, um die Kantone in der Umsetzung der raumplanerischen Förderung der Anschlussgleise zu unterstützen.
- Die Zusammenarbeit zwischen den Ämtern (Raumplanung, Verkehrsplanung, Wirtschaftsförderung etc.) in Sachen Anschlussgleise ist wenig oder nicht institutionalisiert. Auch die Aufgaben, Verfahren und Abläufe im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 5 AnGG sind wenig oder nicht definiert. Bei einzelnen Kantonen sind die Zuständigkeiten nicht klar definiert.
- Für den Schienengüterverkehr bzw. für Fragestellungen zu Anschlussgleisen sind bei den meisten Kantonen keine oder nur geringe Ressourcen eingeplant. Das Knowhow zu Anschlussgleisen und die Möglichkeiten der Förderung sind beschränkt und sehr unterschiedlich in Abhängigkeit des persönlichen Interesses.
- Die meisten Kantone haben Aussagen zu Anschlussgleisen in der kantonalen Richtplanung. Die kantonale Nutzungsplanung und das Bau-/Raumplanungsgesetz sind von untergeordneter Bedeutung. Bei der Ausscheidung von Gewerbe-/Industriezonen wird meist auf eine mögliche Erschliessung mit Anschlussgleisen geachtet. Mögliche Vorgaben für eine Anschlussgleispflicht werden kaum genutzt. Die Umsetzung in den Planungsinstrumenten ist sehr unterschiedlich.
- Instrumente für die Pflichten im Zusammenhang mit Art. 5 AnGG gibt es bei den Kantonen kaum.

Die Verfügbarkeit von Anschlussgleisen bildet eine wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen Wagenladungsverkehr im Binnenverkehr (und im Import-/Exportverkehr) der Schweiz. Auch wenn der kombinierte Verkehr zugenommen hat, wird immer noch der grösste Teil der Schienentransporte über Anschlussgleise abgewickelt. Es ist auch zu beachten, dass ein Teil des kombinierten Verkehrs (Bahnwagen mit Behältern) auf Anschlussgleisen zugestellt wird (Stichwort Swiss-Split). Die Zahl der Anschlussgleise hat gemäss einem gemeinsamen Projektbericht von SBB und dem Verband verladener Wirtschaft (VAP) im Zeitraum 1999 - 2008 um ca. 17 % abgenommen und wird sich bei unveränderten Rahmenbedingungen und Bedienungskonzept auf dem heutigen Niveau stabilisieren, d. h. ca. 1'500 Anschlussgleise, wovon ca. 1/3 mit direktem Netzanschluss (SBB Cargo/VAP, 2009).

Diese Entwicklung ist auf eine Kombination von verschiedenen Gründen zurückzuführen: Strukturwandel der Wirtschaft, Verdrängung der gewerblichen und industriellen Nutzungen in das

Umland, teilweise ungünstige Lage von Industrie- und Gewerbebezonen, teilweise Orientierung der neuen Industriestandorte auf den LKW-Verkehr (Autobahnanschlüsse), teilweise zu kleine Grundstücksflächen für güterverkehrsintensive Nutzungen (mit Bahnerschliessungsmöglichkeit), gestiegene Kosten aufgrund (zu) hoher Standards und Komplexität des Anschlussgleismanagements etc..

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Studie lauten:

- Es bestehen Defizite bei der Umsetzung von Art. 5 des AnGG. Die Differenzen zwischen den Kantonen sind gross und eine Harmonisierung der Umsetzungspraxis ist erwünscht. Handlungsbedarf besteht auf der konzeptionellen Ebene und auf der Vollzugsebene; vor allem auf der Ebene Bund und Kantone, aber auch teilweise bei den Gemeinden.
- Wesentliche Massnahmenpakete sind die Entwicklung der konzeptionellen Grundlagen für die Umsetzung von Art. 5 AnGG, die Schaffung eines nationalen Kompetenzzentrums für Anschlussgleise, die Umsetzungshilfen für Kantone und Gemeinden sowie die Verbesserung der Anschlussgleisstatistik.
- Die vorgeschlagenen Massnahmenpakete tragen dazu bei, dass die heutigen Defizite auf Konzept- und Vollzugsebene reduziert werden und führen zu einer deutlichen Verbesserung der heutigen Umsetzungspraxis der raumplanerischen Förderung von Anschlussgleisen.

3.3 Kantonsebene

Das Bau- und Justizdepartement (Amt für Raumplanung und Amt für Verkehr und Tiefbau) pflegt einen projektbezogenen Austausch mit den SBB Infrastruktur, SBB Cargo, BLS AG und OeBB, um die Ansprüche und Interessen von Privaten bzw. des Kantons und der Gemeinden bei konkreten Vorhaben anzubringen.

Vor diesem Hintergrund sehen wir im Auftrag Peter Schafer eine Fragestellung, die aktuell ist und gesamtheitlich u. a. auch auf nationaler Ebene anzugehen ist. Bei der Überarbeitung des kantonalen Richtplans werden regionale Arbeitszonen entlang der Jurasüdfusslinie mit Anschlussgleispflicht geprüft und den Gemeinden zu Handen der Ortsplanungsrevisionen Vorgaben über die Ansiedlung von Industrie- und Dienstleistungsbetrieben mit Pflicht zur Nutzung von Anschlussgleisen gemacht. Unter der Leitung des Amtes für Raumplanung werden zur Zeit im Raum Härkingen-Rickenbach-Wangen bei Olten die planungsrechtlichen Voraussetzungen (Kantonaler Erschliessungsplan) zur Erschliessung der bestehenden Industriezonen mit Gleisanschluss geschaffen. Zudem hat sich das Bau- und Justizdepartement im Anhörungsverfahren zur Sanierung und Leistungssteigerung der SBB-Strecke Solothurn-Olten (Abschnitt Olten Hammer – Luterbach-Attisholz) dafür eingesetzt, dass mit dem Ersatz von bestehenden Weichen die Voraussetzungen für die Nutzung der bestehenden und geplanten Industriegleise erhalten bleiben.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Raumplanung
Amt für Verkehr und Tiefbau
Amt für Umwelt
Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Wirtschaft und Arbeit
Aktuarin UMBAWIKO (ste)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat