KÖV CTP CTP

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
Bundespräsidentin Doris Leuthard

Bern, 20. Dezember 2017

Vernehmlassung Ausbauschritt der Bahninfrastruktur 2030/35 (AS 2030/35); Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Mit Schreiben vom 29. September 2017 haben Sie die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung zum Ausbauschritt der Bahninfrastruktur 2030/35 eingeladen. Wir danken Ihnen bestens für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Der Prozess, welcher der Vorlage zugrunde liegt, wurde auf Seite der Kantone von den Planungsregionen geführt. Es ist deshalb primär die Aufgabe der Planungsregionen, das heute vorliegende Ergebnis zu beurteilen und ihre Rückmeldungen abzugeben. Die Mitglieder der Konferenz der kantonalen Direktorinnen und Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) haben dennoch entschieden, dass sie sich im Rahmen der interkantonalen Konferenz zu den Grundlagen der Vorlage äussern wollen: Die KöV setzt sich für eine ausgewogene und ausreichende Finanzierung des öffentlichen Verkehrs und für geeignete gesetzliche Rahmenbedingungen ein. Die KöV beurteilt keine Einzelprojekte, sondern fokussiert auf die politische Beurteilung der für sie wichtigen Vorlage. Die Vorlage AS 2030/35 ist seit der Abstimmung zu FABI die wichtigste Vorlage für den öffentlichen Verkehr. Die KöV stützt den Entscheid des Bundesrates, mit dem kommenden Ausbauschritt erhebliche Summen in den Ausbau der Bahninfrastruktur zu investieren. Einsparungen bei den Einlagen in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) akzeptiert die KöV nicht. Die mit der Abstimmung versprochenen Bundesmittel müssen vollständig für die Bahninfrastruktur zur Verfügung gestellt werden, um die gesamtverkehrlichen Herausforderungen zu lösen.

A. Generelle Bemerkungen zum Ausbauschritt 2030/35

1. FABI-Vorlage konsequent umsetzen

Die Stimmberechtigten haben am 9. Februar 2014 die Vorlage betreffend "Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur" (FABI) mit 62% Ja-Stimmen angenommen. Die FABI-Vorlage bezweckt eine sichere und stabile Finanzierung sowohl für den Substanzerhalt, für den Betrieb wie auch für den Ausbau der Eisenbahnanlagen. Der Fonds soll sicherstellen, dass das gute und dichte Bahnnetz zum Nutzen der Arbeitnehmerinnen, Schüler, der Wirtschaft, der Städte und Kantone sowie der Reisenden in ihrer Freizeit erhalten bleibt und insbesondere Engpässe beseitigt werden. Im Abstimmungskampf wurden der volkswirtschaftliche Nutzen und die Fortführung der bewährten Verkehrspolitik in den Vordergrund gestellt. Gleichzeitig

Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs KöV
Haus der Kantone
Speichergasse 6
3000 Bern 7
Tel 031 320 16 90
Fax 031 320 16 98
info@koev.ch
www.koev.ch

wurde der Ausbauschritt 2025 von 6.4 Milliarden Franken beschlossen. Die Gegner der FABI-Vorlage störten sich in erster Linie an der Mitfinanzierung des Fonds durch Einnahmen aus der Mineralölsteuer. Mit der Vorlage über die Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF), die am 12. Februar 2017 ebenfalls mit grosser Mehrheit angenommen wurde, konnten für beide Verkehrsträger Verbindlichkeit geschaffen und die Reihen geschlossen werden. Die Stimmberechtigten haben sich bei beiden Vorlagen deutlich für einen Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen ausgesprochen. Sie erwarten, dass Engpässe beseitigt und entsprechende Projekte umgesetzt werden. Mit dem AS 2030/35 gilt es nun, die gemachten Versprechen einzulösen und den dringend nötigen Ausbau der Bahninfrastruktur in die Wege zu leiten. Die Vorlage AS 2030/35 ist kein Luxusvorhaben. Es ist der Vollzug der vor Jahren in die Wege geleiteten und vom Volk mit grossem Mehr unterstützten Verkehrspolitik von Bund und Kantonen.

2. Verkehrsprognosen bestätigen Investitionsbedarf

Gemäss den Verkehrsprognosen des Bundes wird die Mobilität in der Schweiz bis 2040 weiter stark zunehmen. Der Bahnverkehr ist mit einem prognostizierten Wachstum von 50% konfrontiert. Ein weiterer Ausbau der Bahninfrastruktur ist deshalb unumgänglich. Die Digitalisierung kann zu Effizienzsteigerungen im Betrieb und zu mehr Kostenwahrheit führen, sie kann jedoch das Verkehrswachstum ohne einen umfangreichen Ausbauschritt nicht abfangen. Sollte der Ausbau nicht wie geplant umgesetzt werden können, so würde damit faktisch die Mobilität der Nachfolgegenerationen eingeschränkt. Der Bahnausbau ist kein Selbstzweck: Der Wirtschaftsstandort ist auf zuverlässige, attraktive Verkehrsverbindungen angewiesen. Der volkswirtschaftliche Nutzen ist unbestritten: Die gute Erreichbarkeit der Standorte und die Qualität der Mobilität sind wichtige Standortfaktoren und zentrale Gründe für den wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz. Der Bahn kommt dabei eine entscheidende Rolle zu: Als Massentransportmittel gewährleistet sie zuverlässige, effiziente Verbindungen. Regionen mit guten Bahnanbindungen sind überproportional gewachsen. Aus diesem Grund sind auch die konsequente Abstimmung von Siedlung und Verkehr einerseits sowie von Siedlung und touristischen Angeboten andererseits entscheidende Kriterien bei Investitionsentscheiden. Investitionsbedarf besteht in der ganzen Schweiz. Die vom Bundesrat geprüfte Variante Ausbauschritt 2030 mit einem Investitionsvolumen von 7 Milliarden Franken kann das prognostizierte Verkehrswachstum nicht auffangen. Die Umsetzung der Variante Ausbauschritt 2035 mit einem Investitionsvolumen von rund 12 Milliarden Franken hat zwar einen etwas längeren Zeithorizont, stellt jedoch gleichzeitig sicher, dass ein Grossteil der Engpässe in der Schweiz entschärft werden kann.

3. Den Planungsprozess mit den Regionen weiterführen

Die sechs Planungsregionen der Kantone sind federführend bei der Planung der regionalen Verkehrsangebote. In Berücksichtigung der Bevölkerungs- und Verkehrswachstumsprognosen und in Abstimmung von Siedlung und Verkehr haben sie regionale Angebotskonzepte entwickelt und Vorhaben priorisiert. Sie haben ihre Konzepte dem Bund zeitgerecht Ende 2014 eingereicht. Gleichzeitig haben sie sich verpflichtet, die Folgekosten im künftigen Verkehrsangebot mitzutragen. Seither hat der Bund die Angebotsplanungen

in regionale Module zusammengefasst und diese bewertet.[1] Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage widerspiegelt einen Zwischenstand. Das aus verschiedenen Modulen zusammengesetzte Gesamtkonzept wird weiter optimiert. Die Planungsregionen kennen die Grundlagen ihrer Arbeiten am besten. Es ist zwingend, dass der Optimierungsprozess bis zur Botschaft weitergeht und sich die Regionen mit ihrem Fachwissen einbringen können. Die Planungsregionen können und wollen auch in den kommenden Monaten einen entscheidenden Beitrag leisten, damit die Botschaft das fachlich bestmögliche Ergebnis wiedergibt und die Mittel des Fonds effizient und effektiv eingesetzt werden.

B. Investitionsrahmen

4. Grosses Ausbaupaket zwingend

Der Bundesrat hat dem Bundesamt für Verkehr am 25. Januar 2017 den Auftrag gegeben, für den Bahn-Ausbauschritt 2030/35 zwei Varianten im Umfang von 7 bzw. maximal 12 Milliarden Franken auszuarbeiten. Die erste Variante hätte nur die dringlichsten Engpässe auf der Ost-West-Hauptachse entschärft. Die zweite Variante sollte einen weitergehenden Abbau der Überlasten und Engpässe sowohl im Personen- wie im Güterverkehr zum Ziel haben; damit verbunden wurde der Zeithorizont des Ausbauschritts bis 2035 verlängert. Der Bundesrat hat die erste Variante mit Eröffnung der Vernehmlassung zu Recht verworfen. Sie bringt nur partielle Verbesserungen, wesentliche Engpässe in verschiedenen Regionen bleiben bestehen. Deutlich besser abgeschnitten hat die zweite Variante: Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist insgesamt besser. Die Realisierung von zusätzlichen Viertel- und Halbstundentakten im Personenverkehr sowie von schnelleren und qualitativ besseren Angeboten im Güterverkehr sind mit der zweiten Variante möglich. Dennoch wurden verschiedene Projekte, die in den Bewertungen punkto Notwendigkeit und Dringlichkeit sehr gute Resultate erzielt haben, nicht aufgenommen. Dies überrascht, weil der vom Bundesrat im Januar 2017 gesteckte Rahmen von 12 Milliarden Franken nicht ausgeschöpft wurde. Das grosse Ausbaupaket kann und muss noch optimiert werden, um gesamtschweizerisch Akzeptanz zu finden. Die Spielräume sind im Einklang mit der in der Volksabstimmung versprochenen Alimentierung des Fonds zu nutzen.

5. Bereitstellung von rund 12 Milliarden Franken für zusätzliche Spielräume

Die Planungsregionen werden im Rahmen der Vernehmlassung ihre Einschätzung über die Rezeption ihrer Angebotskonzepte abgeben. Gemeinsam mit dem Bundesamt für Verkehr arbeiten sie auch bereits an der erneuten Kostenüberprüfung der in den AS 2030/35 aufgenommenen Projekte. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass keine Mittel aufgrund falscher Kostenannahmen blockiert werden, sondern die Liquidität des Fonds ausgeschöpft werden kann. Die einzelnen Projekte werden sich überdies kaum gleichförmig entwickeln; dies zeigen die Erfahrungen früherer Ausbauprogramme. Vor diesem Hintergrund ist für die definitive Fassung (Botschaft) sicherzustellen, dass die frei werdenden Mittel für weitere dringende

[1] Dabei kamen die folgenden massgebenden Kriterien zur Anwendung: Kosten-Nutzen-Verhältnis gemäss NIBA; Beitrag zum Abbau von Überlast und Kapazitätsengpässen; Kompatibilität mit der Langfristperspektive Bahn; Kompatibilität mit den räumlichen Entwicklungszielen der Schweiz.

Projekte der Planungsregionen verwendet werden können. Überdies ist zu prüfen, ob in der Vorlage Spielräume geschaffen werden können, um auf unvorhersehbare Entwicklungen reagieren zu können. Dies betrifft einerseits kleine, heute nicht absehbare Stabilitäts- und Reparaturmassnahmen, beispielsweise als Folge von geänderten Fernverkehrsangeboten oder heute noch nicht ersichtlichen weitgreifenden Netzauswirkungen. Andererseits kann die Siedlungsentwicklung erfordern, dass zurückgestellte Haltestellen früher realisiert werden müssen. Dies dürfte insbesondere dann der Fall sein, wenn die Abstimmung mit den Agglomerationsprogrammen Investitionen erfordert. Die finanzielle Schnittstelle zwischen den Agglomerationsprogrammen und dem BIF wurde politisch geklärt. Umso wichtiger ist, dass die beiden Instrumente mit den unterschiedlichen Planungshorizonten aufeinander abgestimmt werden können und im AS 2030/35 entsprechende Spielräume geschaffen werden.

6. Keine Einsparungen bei den BIF-Einlagen

Die Einlagen des Bundes in den BIF waren bereits kurze Zeit nach dem Inkrafttreten Gegenstand von Kürzungsanträgen in der Budgetdebatte. Die KöV hat dafür kein Verständnis. Der Fonds wurde geschaffen, um die Finanzierung des Substanzerhalts und des Betriebs sowie den Ausbau der Bahninfrastruktur auf ein solides finanzielles Fundament zu stellen. Die Stimmberechtigten haben dieser Mittelallokation zugestimmt. Die Kantone tragen überdies einen jährlichen Beitrag von einer halben Milliarde Franken bei; dieser soll gemäss den Plänen des Bundes in den kommenden Jahren stetig steigen. Die Einlagen der Kantone sind gebunden; sie haben keine Möglichkeit, Kürzungen vorzunehmen. Dasselbe erwarten die Kantone vom Bund. Die wichtigen und dringenden Ausbauprojekte und die Glaubwürdigkeit der Fondslösung sind gefährdet, wenn der finanzielle Rahmen so kurz nach der Abstimmung wieder zur Disposition gestellt wird. Die KöV fordert überdies, dass die im Rahmen der nun stattfindenden Kostenüberprüfungen gemachten Einsparungen bei den Projekten voll und ganz den anderen, noch nicht berücksichtigten Ausbauvorhaben zugutekommen. Der Kostenrahmen des grossen Pakets darf nicht gekürzt werden.

C. Drittfinanzierung

7. Ausgleich zwischen den Planungsregionen schaffen

Ähnlich wie bei der Beurteilung der Einzelprojekte kann die KöV auch zur Drittfinanzierung noch keine abschliessende Stellungnahme abgeben. Die Drittfinanzierung bedingt, dass die entsprechenden Mittel vorhanden sind, und steht damit zum Vornherein nicht allen Kantonen offen. Da solche Projekte eine starke politische Bindungswirkung entfalten, können Kantone mit Vorfinanzierungen die künftigen Ausbauschritte faktisch präjudizieren. Dies birgt die Gefahr, dass die in den Planungsregionen dann zu entwickelnden Angebotskonzepte, wie auch die Konzepte des Fern- und Güterverkehrs, nicht überall nach gleichen Massstäben berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund ist eine generelle Öffnung der Drittfinanzierungsmöglichkeit kaum sinnvoll; das Kriterium der "Aufwärtskompatibilität" scheint deshalb sachgerecht. Die Drittfinanzierung ist andererseits an ein starkes politisches Engagement gebunden und kann damit eine Möglichkeit sein, wichtige Projekte, die im AS 2030/35 noch nicht berücksichtigt werden können, voranzutreiben und somit einen gewissen Ausgleich zwischen den Regionen zu schaffen. Ausserdem wird damit

eine Stetigkeit in der Planung und Projektierung von Grossvorhaben bis zu deren Ausführungsreife gewährleistet. Der Lead für die Beantwortung der Frage der Vor- und Drittfinanzierung liegt deshalb bei den Planungsregionen. Es zeichnet sich ab, dass die KöV dieses Instrument unterstützen kann, wenn es gelingt, das Gesamtpaket des AS 2030/35 bis zum Beschluss über die Botschaft ausgeglichen zu gestalten.

Schliesslich noch ein Hinweis: Wenn eine Drittfinanzierung unterstützt wird, dann müssten grössere Ausbauten, welche die Netzstruktur massgeblich verändern, zwingend mit einem langfristigen Zielkonzept des Bundes übereinstimmen. Dieses Zielkonzept liegt leider bis heute nicht vor. Es ist daher angezeigt, dass möglichst zeitnah ein Langfristkonzept erarbeitet wird, an dem alle Ausbauten auf ihre Aufwärtskompatibilität geprüft werden können.

D. Fragenkatalog des Bundes

Zielsetzungen

1. Sind Sie mit den generellen Zielsetzungen der Vorlage einverstanden?

Ja

Wie beurteilen Sie den vorgeschlagenen Ausbauschritt 2030/35?

2. Sind Sie mit den Zielen des Ausbauschrittes 2030/35 einverstanden (vgl. insbesondere Leitsätze)?

Ja

3. Welche der beiden Varianten für den Ausbauschritt 2030/35 bevorzugen Sie? Weshalb?

a. Variante Ausbauschritt 2030 (7 Milliarden Franken)

b. Variante Ausbauschritt 2035 (11,5 Milliarden Franken)

Die KöV fordert die Umsetzung der Variante b, Ausbauschritt 2035, mit rund 12 Milliarden Franken. Begründung und Investitionsrahmen siehe Ausführungen Kapitel A und B.

4. Sind Sie mit den vorgeschlagenen Angebotsverbesserungen und Massnahmen der Varianten Ausbauschritt 2030 bzw. Ausbauschritt 2035 einverstanden? Und zwar:

a. Beim Personenverkehr

b. Beim Güterverkehr

c. Beim grenzüberschreitenden Verkehr

d. Bei den betrieblichen Anlagen

e. Wenn nein, welche Massnahmen erachten Sie als dringender oder als nicht notwendig? Weshalb?

Die Fragen zum Personenverkehr, zum grenzüberschreitenden Verkehr und zu den betrieblichen Anlagen werden von den Planungsregionen beantwortet. Die KöV stimmt den Massnahmen für den Güterverkehr grundsätzlich zu. Allerdings soll das Angebotskonzept für den Güterverkehr ein realistisches Szenario abbilden und nicht mit zu hohen Reserven Schienenkapazitäten zu Lasten des Personenverkehrs binden.

Wie beurteilen Sie die Finanzierung gewisser Massnahmen durch Dritte?

5. Sind Sie damit einverstanden, dass die Realisierung des Durchgangsbahnhofs Luzern und die Projektierung des Herzstücks Basel durch Dritte auf eigenes Risiko finanziert werden können?

6. Sind Sie damit einverstanden, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für eine nachträgliche Erstattung dieser Investitionskosten durch den Bund geschaffen werden würden?

Vgl. Kapitel C, Drittfinanzierung

Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?

7. Haben Sie zu den übrigen Themen der Vorlage Bemerkungen?

Die Module sollen bis zur Finalisierung der Vorlage (Botschaft) mit den Planungsregionen weiter optimiert werden. Dieser Prozess soll ausgewogen zwischen Fern-, Regional- und Güterverkehr gestaltet werden.

8. Gibt es Themen, die Ihrer Ansicht nach zu wenig berücksichtigt wurden

Generell wird im Botschaftsentwurf der Gesamtverkehrssicht zu wenig Bedeutung beigemessen (Beitrag zum Abbau von Überlast auch auf der Strasse und in der Luft → betrifft vor allem den Agglomerationsverkehr, internationalen Personenverkehr auf der Schiene).

Auch die Bedeutung der Netzredundanz fehlt in der Vorlage. Der Fall Rastatt hat diese Thematik stärker in den Fokus gerückt und verlangt nach Aussagen.

Die Frage, wie Beiträge für noch nicht absehbare Stabilitäts- und Korrekturmassnahmen sowie Spielräume für Neupriorisierungen namentlich bei Haltestellen geschaffen werden können, soll noch besser untersucht werden. 2035 ist ein langer Zeithorizont; die Vorlage muss so ausgestaltet sein, dass dem Bundesamt für Verkehr in Zusammenarbeit mit den Planungsregionen Flexibilität für Anpassungen zugestanden wird. Dies ist nötig, um auf Entwicklungen reagieren zu können und den Bahnausbau effizient, kostenoptimiert und im Abstimmung mit der übrigen Verkehrspolitik (Agglomerationsprogramme) zu realisieren.

Die KöV schlägt überdies vor, dass nach dem Beschluss ein Projektreview durchgeführt wird, um die Schlüsse für eine effiziente Abwicklung des nächsten Ausbauschrittes sicherzustellen. Dabei ist auch zu prüfen, ob nicht ein langfristiges Angebotskonzept, das die "Langzeitperspektive Bahn" konkretisiert, dem Prozess der rollenden Planung gerechter wird und die Aufwärtskompatibilität noch besser unterstützt.

Die KöV dankt Ihnen für die Berücksichtigung ihrer Stellungnahme sowie insbesondere auch der Stellungnahmen der Planungsregionen. Sie bedankt sich für die gute Zusammenarbeit im bisherigen Planungsprozess; dem Austausch in diesem wichtigen Geschäft soll auch im kommenden Jahr hohe Priorität zukommen.

Freundliche Grüsse

Konferenz der kantonalen Direktoren
des öffentlichen Verkehrs KöV

Der Präsident

Hans-Peter Wessels

Die Generalsekretärin

Christa Hostettler

Kopie:
- Mitglieder KöV
- Mitglieder KKDöV