

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
3003 Bern

St. Gallen, 15. Januar 2018

Ausbau der Bahninfrastruktur 2030/35 – Vernehmlassung Stellungnahme SVI

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVI dankt für die Möglichkeit, zum Ausbau der Bahninfrastruktur 2030/35 Stellung nehmen zu können. Die Stellungnahme bezieht sich auf die in der Vernehmlassung gestellten Fragen.

Zielsetzungen

Frage 1: Sind Sie mit den generellen Zielsetzungen der Vorlage einverstanden?

Die SVI ist mit den generellen Zielsetzungen der Vorlage, die Bahninfrastruktur weiter auszubauen, einverstanden. Für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ist der weitere Ausbau der Bahninfrastruktur erforderlich, damit die zunehmende Mobilität zukünftig nachhaltig gewährleistet und verkraftbar bewältigt werden kann. Als Massentransportmittel bietet die Bahn zuverlässige, effiziente Verbindungen sowohl zwischen den Wirtschaftsräumen als auch innerhalb von diesen.

Regionen mit guten Bahnverbindungen sind überproportional gewachsen. Aus diesem Grund ist auch die Abstimmung von Siedlung und Verkehr ein entscheidendes Kriterium. Die Berücksichtigung des Raumkonzepts Schweiz in der Langfristperspektive wird deshalb ausdrücklich begrüsst. Die raumplanerischen Ziele ‚Entwicklung nach innen‘ bzw. ‚Nutzungsverdichtung durch Erschliessung von Standorten von hoher Nutzung mit einem leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsmittel‘ sollten jedoch explizit erwähnt werden.

Wie beurteilen Sie den vorgeschlagenen Ausbau der Bahninfrastruktur 2030/35?

Frage 2: Sind Sie mit den Zielen des Ausbaus der Bahninfrastruktur 2030/35 einverstanden (vgl. insbesondere Leitsätze)?

Die SVI unterstützt grundsätzlich die vier Leitsätze zum Ausbau der Bahninfrastruktur. Es erstaunt jedoch, dass die Leitsätze des Bundes nicht gänzlich mit den vorgeschlagenen Massnahmen übereinstimmen. Obwohl Reisezeitgewinne im Fernverkehr nicht im Vordergrund stehen sollen, zielen gewisse Projekte genau darauf ab.

Vermisst werden in den Leitsätzen Aussagen, welche die spezifischen Herausforderungen der Metropolitan-, respektive Agglomerationsräume berücksichtigen. Die aktuelle Organisation des Angebots mit Fern- und Regionalverkehr vernachlässigt die Schnittstelle zwischen diesen beiden Angeboten. In dieser Schnittstelle gibt es unserer Ansicht nach bedeutende Fragestellungen bezüglich der Angebotsentwicklung. Die Optimierung der Knotenstruktur könnte ein zusätzlicher genereller Leitsatz sein, welcher in künftigen Ausbausritten weiter geprüft und vorangetrieben werden sollte. Eine Optimierung der Knotenstruktur, d.h. die Anpassungen in regionalen Knoten im Bereich weniger Minuten, könnte insbesondere auf regionalen Verbindungen erhebliche Reisezeitverkürzungen zur Folge haben.

Der Leitsatz zum Regionalverkehr ist zudem zu ergänzen. Attraktivitätssteigerungen sollten auch durch neue Angebote, v.a. Direktverbindungen mittels Durchmesserlinien, erreicht werden können: „Im Regionalverkehr wird eine Attraktivitätssteigerung durch neue Angebote und Angebotsverdichtung innerhalb urbaner Zentren angestrebt.“

Frage 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 SVI unterstützt den Ausbauschritt 2035, weil die Vorlage aus gesamtschweizerischer Optik überlegt konzipiert ist und die dringlichsten Ausbauprojekte enthält, um die aktuellen und künftigen Mobilitätsbedürfnisse befriedigen zu können.

Zudem ist mit der rollenden Planung die nötige Flexibilität vorgesehen, um die Angebotsentwicklung bei sich verändernden Verhältnissen, wie gesellschaftlichen, technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen anzupassen.

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

- a. Beim Personenverkehr

Die SVI unterstützt die Stossrichtung der Angebotsverbesserungen. Die Herleitungen der Massnahmen sind allerdings nicht abschliessend nachvollziehbar: Die durchgeführten Analysen des Bundes fokussieren auf bestehende und künftige Engpässe, die Massnahmen sind auf Grund der dargestellten Kapazitätsengpässe hergeleitet; sind diese auf Grund der bisherigen Entwicklung interpoliert? Wie werden denkbare disruptive Entwicklungen einbezogen? Welche alternativen Szenarien gibt es? Welche Netzstrukturen bedarf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung? Werden Gebiete mit grossem Potential für Modalsplit-Verbesserungen im ÖV und heute besonders schlechten Angeboten berücksichtigt? Wie werden Potentiale nicht bestehender Angebote berücksichtigt (siehe raumplanerische Ziele)? Auch ist es bedauerlich, dass die Angebotsstrategien teilweise weder publiziert (z.B. Zürcher S-Bahn 2G) geschweige denn breiter diskutiert wurden. Eine intensiviertere interdisziplinäre Diskussion über mögliche Raumentwicklungsstrategien wäre bei derart hohen Infrastrukturinvestitionen wünschenswert.

b. Beim Güterverkehr

Die wichtigsten Stossrichtungen für den Ausbau des Güterverkehrs werden begrüsst. Die SVI unterstützt die Bestrebungen, die Fahrzeiten im Güterverkehr zu verkürzen und zusätzliche Trassen und Expresstrassen auf verschiedenen Strecken einzuführen, sofern der Personenverkehr dadurch keine Einschränkungen erfährt. Auch sollte der Personenverkehr zu Hauptverkehrszeiten weiterhin einzelne ungenutzte Güterverkehrstrassen belegen können. Im Sinne eines wirtschaftlichen Infrastrukturausbaus sind Hybrid-Trassen vorzusehen, welche – entsprechend den Bedürfnissen der verschiedenen Nutzer – zu Hauptverkehrszeiten auch vom Personenverkehr genutzt werden können.

Im Rahmen der schweizerischen und europäischen Verlagerungspolitik ist auch mit einer massiven Zunahme des Güter- und Gefahrgutverkehrs auf der Schiene zu rechnen. Diese Entwicklung hat zur Folge, dass die Risiken entlang der betroffenen Hauptachsen im Schienengüterverkehr zunehmen werden. Die SVI würde es deshalb begrüssen, wenn Güterverkehre und insbesondere Gefahrgüter vermehrt um Agglomerationszentren herum geführt werden könnten.

Die SVI unterstützt zudem die Bestrebungen, vermehrt intermodale Schnittstellen zu schaffen und neue Logistikkonzepte zu prüfen und zu etablieren.

c. Beim grenzüberschreitenden Verkehr

Die drei vorgeschlagenen Massnahmen (Verbesserungen Schaffhausen-Singen, Basel-Lörrach, Basel-Euroairport) werden unterstützt. Eine grössere Verbindlichkeit wäre wünschenswert, denn die drei grenzüberschreitenden Massnahmen sind im Gegensatz zu anderen nicht explizit, sondern nur summarisch als «Bundesbeitrag zur Finanzierung von grenzüberschreitenden Massnahmen» aufgeführt.

Die SVI erachtet es im Interesse der Schweiz, dass attraktivere grenzüberschreitende Bahnangebote realisiert werden. Dies bringt nicht nur einen erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen für die Schweiz, sondern leistet auch einen Beitrag an die Minderung der Belastungen durch den motorisierten Verkehr auf der Schweizer Seite. Vermisst werden deshalb im Ausbauschnitt der Bahninfrastruktur weitergehende Strategien für den internationalen Personenfernverkehr (IPV). In beiden Ausbauschnitten wird der IPV angebotsseitig nur marginal betrachtet, denn er wird als in den nationalen Fernverkehr integriert zugrunde gelegt. Dabei besteht auf gewissen nachfragestarken Relationen wie Paris/Frankfurt-Basel-Zürich, Mailand-Zürich/Bern-Basel oder Zürich-München durchaus Potenzial für zusätzlichen Personenverkehr auf der Schiene, wie z.B. bei letzterer der Fernbusverkehr deutlich zeigt. Eine vermehrte Verlagerung von der Strasse und vor allem von der Luft auf die Schiene stünde im allgemeinen umweltpolitischen und wirtschaftlichen Interesse.

d. Bei den betrieblichen Anlagen

Der weitere Ausbau der vorgeschlagenen Auswahl der Bahnhöfe und Güterverkehrsanlagen wird unterstützt. Aus Sicht der SVI sollen Anlagen grundsätzlich so konzipiert werden, dass spätere bedeutende Kapazitätsausbauten weiter möglich sind, ohne die Anlagen komplett wieder verändern zu müssen („Aufwärtskompatibilität“).

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

Wie beurteilen Sie die Finanzierung gewisser Massnahmen durch Dritte?

Frage 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?

Dass grundsätzlich das Risiko einer Vorfinanzierung bei Investitionen, die der Bund als zweckmässig einstuft, auf Dritte abgewälzt wird, entspricht aus Sicht der SVI nicht den neu geltenden Rechtsgrundlagen von FABI-STEP, gemäss welchen der Ausbau der Bahninfrastruktur vollständig in der Verantwortung des Bundes liegt. Insgesamt würden sich mit dem vorliegenden Vorschlag für die Kantone nicht mehrheitsfähige Finanzierungskosten und Finanzierungsrisiken auf unbestimmte Zeit sowie fehlende Planungssicherheit ergeben.

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

Die SVI ist damit einverstanden. Die gesetzlichen Voraussetzungen für eine angepasste Form einer Vorfinanzierung und der späteren Übernahme der Investitionskosten durch den Bund sind im Rahmen des Ausbauschriffs 2030/35 zu schaffen und dem Parlament in der gleichen Vorlage mit dem Bundesbeschluss zum Ausbauschrift 2030/2035 vorzulegen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Vorfinanzierung für die Kantone tragbar und die Risiken beherrschbar sind.

Damit in den folgenden Ausbauschriften wichtige und dringende Massnahmen realisiert, allenfalls auch vorfinanziert werden können – ohne Risiken für Dritte – braucht es bereits heute ausreichend Mittel für Planungen und Projektierungen. Dafür fehlen unseres Wissens heute die finanzrechtlichen Voraussetzungen. Deshalb sollte der Bundesbeschluss zum Ausbauschrift 2035 mit einem neuen Artikel 1 Absatz 3 ergänzt werden:

„Für die Projektierung von wichtigen und dringenden Massnahmen im Hinblick auf die folgenden Ausbauschriften werden ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt.“

Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?

Frage 7: Haben Sie zu den übrigen Themen der Vorlage Bemerkungen?

Aus Sicht der SVI werden folgende Aspekte der Vorlage positiv gewürdigt:

- Die Harmonisierung der Fahrzeiten zu Gunsten einer besseren Kapazität
- Die systematisierte Vertaktung (in jede Region der Schweiz) und das Ende der Stolpertakte
- Die rollende Planung im weiteren Entwicklungsprozess
- Der Einbezug technologischer Entwicklungen

Kritisch betrachtet wird das (unreflektierte?) Weiterschreiben von Entwicklungen auf Grund bisheriger positiver Erfahrungen: „Mehr vom Gleichen“ ist nicht die Lösung für die Zukunft. Perronverlängerungen auf Aussenästen von S-Bahnsystemen (S. 22) sind sehr teuer und fördern eine Entwicklung, welche raumplanerisch nicht erwünscht ist.

Frage 8: Gibt es Themen, die Ihrer Ansicht nach zu wenig berücksichtigt wurden?

Es fehlt in der Vorlage eine Gesamtverkehrsschau. Statt mögliche Entwicklungstendenzen auf Strasse und in der Luft sowie raumordnungspolitischer Art in die Überlegungen miteinzubeziehen, fokussiert die Strategie im Ausbauschnitt 2030/35 auf den Überlastabbau im Personen- und Güterverkehr auf der Schiene. Diese Überlast-Betrachtung ist durch Einbezug aller Verkehrsträger und Abgleich mit den raumplanerischen Zielen allenfalls in Szenarien weiterzuentwickeln. Auch sind die verkehrsträger-übergreifenden Wirkungen und Nutzeneffekte zu berücksichtigen. Die Entwicklung verschiedener Szenarien ist herausfordernd. Paul Scheeberger hat in seiner Masterthesis¹ im Sommer 2017 die Frage gestellt, ob nicht mit Testplanungen alternative Szenarien zu Netzentwicklungen möglich wären. Die SVI unterstützt diesen Gedanken. Für die konkreten Netzentwicklungsprojekte und für weitere Ausbauschnitte sollen vermehrt abgrenzbare Testplanungen durchgeführt werden. Es braucht zudem eine Harmonisierung der Angebotsstandards.

Der Ausbauschnitt 2030/35 ist stark auf den nationalen Schienenverkehr fokussiert. Die Entwicklungen auf internationaler Ebene und deren mögliche Auswirkungen auch auf die Schweiz sind kaum erwähnt. Es bestehen als Nachführung des 3. EU-Eisenbahnpakets auch die Bestrebungen zur verstärkten Öffnung des IPV. Somit ist nicht ausgeschlossen, dass dereinst vermehrt Dritte als Anbieter von Bahnleistungen im Schweizer Bahnnetz auftreten könnten, die zusätzliche Trassen, d.h. dem Taktsystem überlagert, beanspruchen würden.

In der Vorlage an das Parlament ist verbindlich aufzuzeigen, wie Grossprojekte auch über mehrere Ausbauschnitte hinweg finanziert werden können.

Das NEAT-Konzept ist mit der Inbetriebnahme der drei Basistunnel am Gotthard, Monte Ceneri und Lötschberg erst teilweise realisiert. Nach wie vor fehlen wichtige Aus- und Neubauten auf den nördlichen und südlichen Zufahrtsstrecken und vor allem auch der Teil- oder Vollausbau des Lötschberg-Basistunnels. Leistungsfähige Ausweichrouten sind vor allem im alpenquerenden Güterverkehr unerlässlich, dies auch im Hinblick auf die 2040 anstehende Totalsanierung des Lötschberg-Basistunnels. Aber nicht nur der Güterverkehr, sondern auch der nationale wie internationale Fernverkehr profitiert von den beiden Nord-Süd-Achsen.

Für neue Haltestellen ist eine Lösung zu finden, die eine kurzfristigere Bewertung und Realisierung abgestimmt auf die Siedlungsentwicklung ermöglicht, indem analog den vorgesehenen Ergänzungsmassnahmen für die Privatbahnen unter der Position Einzelinvestitionen genügend Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Infrastrukturausbauten bringen Folgekosten mit sich. Deshalb sollten über den Ausbauschnitt 2030/35 auch technologische Entwicklungen finanziert werden, welche dazu beitragen, die Kapazität, Pünktlichkeit und Sicherheit des Bahnverkehrs zu erhöhen. Zudem sollten neben den Bahninfrastrukturbauten auch die Zugänge zu den bestehenden Bahnhöfen besser berücksichtigt werden. Hingewiesen wird diesbezüglich auf die Studie von Milenko Vrtic, der mit Modellberechnungen aufzeigt, dass durch verbesserte Zugänge zu den Haltestellen eine grössere Verlagerungswirkung erreicht werden kann als durch höhere Geschwindigkeiten.

Es fällt auf, dass in den Metropolitan- und Agglomerationsräumen vermehrt „Regionalexpress“-Verbindungen eingesetzt werden, im Halbstunden- oder gar im Viertelstundentakt. Sind dies Produkte

¹ Paul Schneeberger: Richtige Weichenstellungen gesucht – Wege zu einer integrierten Raum- und Verkehrsplanung in der Schweiz. Thesis im MAS-Programm in Raumplanung ETH Zürich. Zürich. 2017.

des Regional- oder des Fernverkehrs? Wie verhalten sich diese Angebote zu weiteren Linien des Fernverkehrs oder des (beschleunigten) Regionalverkehrs innerhalb der betreffenden Korridore? Bei diesen Schnittstellen sehen wir einen zunehmenden Koordinationsbedarf. Die Einbindung dieser Züge in die grossen Knoten wird obsolet, wenn alle Viertelstunde oder gar noch häufiger ein Zug angeboten werden kann. Es sollte vermehrt geprüft werden, ob mit Tangential- oder Durchmesserlinien und mit veränderter Haltepolitik an den Stadtrandbahnhöfen weitere Fahrzeitverkürzungen innerhalb der Metropolitanräume erreicht und mit einer optimierten Knotenstruktur innerhalb der Korridore die regionalen Transportketten optimiert werden könnten.

Freundliche Grüsse

SVI Schweizerische Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten



Andreas Brunner, Geschäftsführer