



Treffen der eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus der Zentralschweiz mit Regierungsvertretenden vom 19. November 2014.

Positionspapier der Zentralschweizer Kantonsregierungen – genehmigt im **Oktober 2014** – zum Thema:

Umsetzung, Finanzierung und Ausbau Bahninfrastruktur (FABI)

1. Ausgangslage

Die Schweizer Stimmbevölkerung beschloss am 9. Februar 2014 mit 62 Prozent Ja-Stimmen ein Ja zur Vorlage zu Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI). Mit dem Ja zu FABI wurde die Bundesverfassung geändert und mit einem neuen Artikel ergänzt, der alle Verkehrsträger umfasst. Gleichzeitig werden in der Bundesverfassung der neue Fonds für die Eisenbahninfrastruktur (BIF) sowie die Eckwerte der Alimentierung desselben festgeschrieben. Entsprechend werden die Bestimmungen für den FinöV-Fonds mit Inkrafttreten des BIF aufgehoben. Die beiden Fonds laufen also nicht parallel, sondern der BIF löst den FinöV-Fonds ab. Ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen sind auch die Befristung des zusätzlichen Mehrwertsteuer-Promille bis längstens 31. Dezember 2030 sowie der Mineralölsteuer bis zum Abschluss der Verzinsung und Rückzahlung der FinöV-Fonds-Bevorschussung. Zur Präzisierung der Bundesverfassung wurden vom Parlament bereits verschiedene Gesetzesanpassungen und Erlasse gemeinsam mit den Verfassungsänderungen beschlossen. Der Bundesrat wird die Anpassungen voraussichtlich per 1. Januar 2016 in Kraft setzen. Parallel dazu laufen die Umsetzungsarbeiten im Bundesamt für Verkehr (BAV): Kernpunkte sind Übergangsregelungen, Verordnungen, der Ausbauschnitt 2025 und bereits die Planung des nächstfolgenden Ausbauschnitts 2030. Gemäss Parlamentsbeschluss muss der Ausbauschnitt 2030 bis 2018 dem Parlament vorgelegt werden. Ziel aller Bemühungen ist, dass der Start in die Zeit mit FABI am 1. Januar 2016 reibungslos gelingt.

In der Bahnplanung ändern sich die Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und Bahnunternehmen: Der Bund zeichnet sich für das Gesamtsystem verantwortlich. Jetzt gilt es die Zusammenarbeit zwischen dem BAV, den Kantonen, den Akteuren der Logistik- und Güterverkehrsbranche und den Bahnunternehmen zu institutionalisieren. Das BAV hat im April 2014 allen an der Planung des Ausbauschnitts 2030 Beteiligten Planungsgrundlagen zur Verfügung gestellt. Diese Dokumentation umfasst unter anderem den finanz- und verkehrspolitischen Rahmen, das Vorgehen zur Entwicklung des Ausbauschnitts 2030, die Verkehrsprognosen und die prognostizierten Überlasten im Personen- und Güterverkehr. Ebenso werden die organisatorischen Regelungen dokumentiert, etwa die Einteilung der Kantone in Planungsregionen, deren Organi-

sation sowie die Anforderungen an die einzureichenden Unterlagen. Die wichtigsten Inhalte dieser Dokumentation sind zusammenfassend:

- Leitsätze: Die strategischen Vorgaben für den Ausbauschnitt 2030 entsprechen der mit FABI dargelegten Langfristperspektive: Die Planung orientiert sich an der zu erwartenden Nachfrage zur Hauptverkehrszeit, wobei namentlich der Ausbau der Bahnhöfe voranzutreiben ist. Ziel ist ein dichteres Angebot und damit mehr Kapazität. Fahrzeitverkürzungen sind nicht prioritär, sollen aber längerfristig möglich bleiben. Für den Schienengüterverkehr stehen genügend Kapazität bei Anlagen sowie genügend und zeitlich attraktive Trassen im Vordergrund.
- Finanzieller Rahmen: Wie viel Geld tatsächlich für den Ausbauschnitt 2030 zur Verfügung stehen wird, hängt von der finanziellen Entwicklung des BIF sowie vom Bedarf für den Unterhalt in den nächsten Jahren ab, da dieser Priorität vor den künftigen Ausbauten genießt. Definitive Zahlen werden somit erst nach Beschluss des Parlaments zum Zahlungsrahmen der Leistungsvereinbarung 2017 bis 2020 vorliegen. Die Arbeiten zur Planung starten deshalb mit einem provisorischen Finanzrahmen. Für den Ausbauschnitt 2030 wurden zwei Budgets berechnet: Eine Variante mit 7 Milliarden Franken bei einer Umsetzung bis 2030 sowie eine zweite Variante mit 12 Milliarden Franken bei einer Umsetzung nach 2030. In finanzieller Hinsicht gibt es auch Änderungen für die Kantone: Mit der Eingabe von Angebotskonzepten für den Regionalverkehr verpflichten sie sich dazu, die eingereichten Angebote zu bestellen und anteilmässig abzugelten. Dies bedeutet, dass die Kantone (wie auch der Bund) ihre finanziellen Möglichkeiten im Hinblick auf die geplanten Regionalverkehrsangebote antizipieren müssen.
- In Arbeitspaketen zum Gesamtüberblick: Bevor die Beteiligten einzelne Projekte und Massnahmen zu einem Ausbauschnitt zusammenstellen, muss sichergestellt sein, dass alle von denselben Annahmen ausgehen. Dazu wird eine gemeinsame Ausgangslage definiert: Der Referenzfall sowie die künftige Nachfrage. Der definierte Referenzfall hält fest, auf welchem Angebot und welcher Infrastruktur aufgebaut wird. Infrastrukturprojekte der Kantone können in Absprache mit dem BAV zusätzlich aufgenommen werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Finanzierung der Projekte seitens der Kantone gesichert ist und die Projekte vom Bund in einem Ausbauschnitt vorgesehen sind. Die Nachfrage wird in der Bedarfsanalyse ermittelt: Grundlage dazu sind Verkehrsprognosen. Berücksichtigt werden darin unter anderem die Bevölkerungsszenarien des Bundesamts für Statistik aber auch die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der Volkswirtschaft in den einzelnen Kantonen.

- Vom Angebotskonzept zum Modul: Auf Basis dieser Planungsgrundlagen werden verschiedene Angebotskonzepte erarbeitet:
 - Federführend für die Angebotskonzepte des Regionalverkehrs sind die Kantone, die sich dazu in sechs Planungsregionen organisiert haben. In den Konzepten ist nebst der Darstellung des Bahnangebots auch zu begründen, wo und in welchem Ausmass Platzmangel reduziert wird oder wie das Angebot mit der Raumplanung zusammenspielt. Die Planungsregionen nehmen wenn möglich eine Priorisierung ihrer Angebotskonzepte vor.
 - Das Angebotskonzept für den Fernverkehr wird unter Federführung von BAV und SBB erstellt. Die Planungsregionen der Kantone können ihre Erwartungen an den Fernverkehr einbringen.
 - Für den Güterverkehr leitet und koordiniert das BAV die Arbeiten zum Angebotskonzept. Die Güterverkehrsanlagen (Rangierbahnhöfe, Abstellanlagen, etc.) werden für den Güterverkehr gemeinsam und unter Einbezug der Branche geplant und gesamtschweizerisch koordiniert.

Durch gegenseitige Präsentationen werden Erkenntnisse aus den Angebotsplanungen zwischen den Verkehrsarten ausgetauscht. Liegen Ende 2014 alle Angebotskonzepte vor, wird daraus ein schweizweiter Konzeptentwurf erstellt und es werden die erforderlichen Infrastrukturmassnahmen abgeleitet. Danach werden 2015 Module gebildet. Diese werden in engem Austausch mit den Planungsregionen, den Bahnunternehmen und der Güterverkehrsbranche in einem iterativen Prozess analysiert, beurteilt und verbessert.

- Einheitliche Kosten-Schätzungen: Die einzelnen Infrastrukturmassnahmen werden nach einer einheitlichen Kostenmethodik beurteilt. Für die Bewertung der Module, die 2016 stattfinden wird, werden zudem Angaben zu Folgekosten, Schaffung zusätzlich benötigter Sitzplätze, Erlöse oder Reisezeitänderungen erfasst, ebenso Angaben zur Übereinstimmung zum Beispiel mit dem Raumkonzept Schweiz. Wie bereits beim Ausbauschnitt 2025 werden die optimierten Module in zwei Dringlichkeitsstufen eingeteilt und erneut mit dem finanz- und verkehrspolitischen Rahmen abgeglichen. Das Resultat dient als Grundlage, auf der die Fachleute des BAV die Botschaft für den Ausbauschnitt 2030 formulieren werden.

2. Haltung Zentralschweiz

Das BAV als Prozessführer hat die Aufgabe, bis 2018 den Ausbauschnitt 2030 dem Eidgenössischen Parlament vorzulegen. Dazu erstellte das BAV das in der Ausgangslage dargestellte Planungsdokument. Die Zentralschweiz begrüsst das Vorgehen und unterstützt den Prozess der nachfrageorientierten Planung. Damit die Begehren aller Beteiligten nicht ausufern, hat das BAV vorgesorgt: So wurde die Nachfrageanalyse für die grösseren Bahnen (SBB, BLS und SOB) bereits zentral durch das BAV nach einheitlichen Grundlagen erstellt. Die jeweiligen Planungsregionen haben diese zu prüfen und in der gleichen Art und Weise für Bahnunternehmen wie zum Beispiel zb und MGB nachzuholen. Im Weiteren hilft die Definition der Mindestnachfrage für Taktangebote, schweizweit die Angebote bereits bei der Erstellung einheitlich beurteilen zu können. Das Planungsdokument gibt zudem transparent wider, was nach den Eingaben der Planungsregion geschieht. Es ist aus fachlicher Sicht richtig, dass das BAV anschliessend versucht, für den Ausbauschnitt 2030 bei gegebenem Finanzrahmen ein stimmiges Angebot zu planen, welches konkrete Infrastrukturmassnahmen benötigt. Deren Finanzierung wird dann beim Parlament für den Ausbauschnitt 2030 beantragt.

Die sechs Kantone Zug, Schwyz, Uri, Obwalden, Nidwalden und Luzern haben sich in der Planungsregion Zentralschweiz organisiert. Die Planungsregion Zentralschweiz nimmt die Herausforderung an und arbeitet proaktiv in der Bahnplanung mit. Die Planungsregion baut auf der Struktur der Zentralschweizer Konferenz des öffentlichen Verkehrs (ZKöV) auf. Die ZKöV erarbeitet bis Ende November 2014 ein abgestimmtes Angebotskonzept, welches auf einem langfristigen Zielbild basiert. Dieses ist mit der BAV-Langfristperspektive abgestimmt. Für den Horizont 2030 wird mit dem Modul 1 der überfällige Angebotsausbau zwischen Luzern, Zug und Zürich dargestellt. Bei fehlenden Finanzen kann die Aufwärtskompatibilität dank vorhergehender möglicher Etappierungsschritte (Module 2 und 3) trotzdem angepackt werden.

Die bisherigen Arbeiten der Kantone bestätigen, dass im Ausbauschnitt 2030 der Tiefbahnhof Luzern bzw. Durchgangstiefbahnhof Luzern und der Zimmerberg-Basistunnel II notwendig sind (Modul 1); der darauf basierende Angebotsausbau sowohl zwischen Luzern, Zug und Zürich als auch zwischen Uri, Schwyz, Zug und Zürich wird die Entwicklung der Zentralschweiz optimal unterstützen. Im Weiteren zeigt es sich, dass kleinere und gleichzeitig aufwärtskompatible Angebotselemente (z.B. das Mittelfristangebot Bahn 2025) mit vereinten Kräften dem BAV zur Prüfung vorgelegt werden müssen, damit bereits vor dem Ausbauschnitt 2030 notwendige Angebotsmassnahmen erfolgen können. Diese sind gemäss Nachfrageanalyse nötig, um der dynamischen Entwicklung in der Zentralschweiz gerecht zu werden. Bei den grossen Infrastruktur-Projekten ist die Haltung der Zentralschweiz unverändert: Der Tiefbahnhof bzw. Durchgangsbahnhof Luzern ist eine aufwärtskompatible Lösung, welche die an mehreren Punkten bestehenden Engpässe beseitigt und wirtschaftlicher als das Flickwerk an der Oberfläche ist. Dessen Durchmesserlinien

bringen im Endausbau neben dem regionalen Quantensprung zudem einen hohen Nutzen für die übrigen Verbindungen in die ganze Schweiz. Der Zimmerberg-Basistunnel II überzeugt mit einem vorteilhaften Kosten-Nutzen-Verhältnis und ist bereits in einer Volksabstimmung beschlossen worden. Der neue Axentunnel ist Voraussetzung für einen erfolgreichen Betrieb des Gotthard-Basistunnels für den Personen- und Güterverkehr.

Die ZKöV ist sich dem Umstand bewusst, sich geeinigt und einheitlich zur angestrebten Bahnentwicklung zu äussern, um beim BAV gegenüber anderen Planungsregionen im Infrastruktur-Wettbewerb bestehen zu können. Dazu werden in einem ZKöV-internen Prozess die Interessen der beteiligten Kantone transparent dargelegt, um den für die Zentralschweiz grösstmöglichen Nutzen aus FABI zu ziehen. Dieser Prozess dauert und ist nicht abgeschlossen. Ziel ist, das BAV soweit zu überzeugen, die Zentralschweizer Projekte umzusetzen. Dazu kann auch eine Etappierung dienlich sein, die zum langfristigen Zielbild führen wird.

3. Erwartungen

1. Die Zentralschweiz will vom Ausbauschnitt 2030 profitieren: Die Zentralschweizer Kantonsregierungen setzen sich dafür ein, dass die nationale und internationale Verkehrsinfrastruktur die dynamische Entwicklung der Zentralschweiz unterstützt. Da die Zentralschweiz bisher wenig berücksichtigt wurde und eine beachtliche Bahnentwicklung hinter und vor sich hat, soll sie vom Ausbauschnitt 2030 substantiell profitieren. Dazu übernehmen die Zentralschweizer Kantone beim Planen und Entwickeln der Infrastruktur sowie des nationalen und regionalen Angebots eine aktive Rolle. Die Kantonsregierungen erwarten die Unterstützung der eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus der Zentralschweiz, damit die Projekte zeitnah umgesetzt werden.
2. Die Zentralschweiz setzt sich beim Budget für den Ausbauschnitt 2030 für die Variante von 12 Milliarden Franken ein: Die Zentralschweizer Kantone werden bis 2025 rund 500 Millionen Franken und bis 2030 rund 700 Millionen Franken in den Bahninfrastrukturfonds einbezahlt haben. Die Zentralschweizer Kantone wollen zu diesen Einzahlungen einen zählbaren Gegenwert. Zudem erhöhen sich die Chancen, dass die Zentralschweizer Projekte umgesetzt werden, sofern für den Ausbauschnitt 2030 die Budgetvariante mit 12 Milliarden Franken bei einer Umsetzung nach 2030 statt die Budgetvariante mit 7 Milliarden Franken bei einer Umsetzung bis 2030 gewählt wird.
3. Die Zentralschweiz hält an den Projekten Tiefbahnhof bzw. Durchgangsbahnhof Luzern, Zimmerberg-Basistunnel II und neuem Axentunnel fest: Die Zentralschweizer Kantonsregierungen sind vom Nutzen der Zentralschweizer Infrastrukturausbauten überzeugt. Deshalb hält die Zentralschweiz nach wie vor unmissverständlich an den drei zentralen Projekten fest, dem Tiefbahnhof bzw. Durchgangsbahnhof Luzern, dem Zimmerberg-Basistunnel II und dem neuen Axentunnel. Für eine möglicherweise notwen-

dige Priorisierung ist es zu früh. Trotzdem kann vermutet werden, dass aus Überlastsicht der Handlungsbedarf zwischen Luzern, Zug und Zürich grösser ist als zwischen Zug und Altdorf.

4. Die Zentralschweiz treibt aufwärtskompatible Angebotsplanungen voran, die vor 2030 umgesetzt werden können: Die Nachfrageentwicklung verlangt vor 2030 erste Angebotsoptimierungen. Auf der ausgereizten Infrastruktur sind dazu punktuelle Ausbauten nötig. Die zu den Grossbauwerken aufwärtskompatiblen Infrastrukturmassnahmen werden zurzeit proaktiv geplant und dem BAV zur Prüfung vorgelegt, damit diese bereits 2025 umgesetzt werden. Diese Massnahmen führen schrittweise und finanzverträglich zum anvisierten Zielangebot. Die Kantonsregierungen erwarten die Unterstützung der eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus der Zentralschweiz.