

Gesamtplanung des öffentlichen Verkehrs bis 2020

Im Rahmen der Planung der zweiten Etappe von Bahn 2000 hat das Bundesamt für Verkehr (BAV) 1999 eine Langfristplanung und die Entwicklung von Visionen für den öffentlichen Verkehr bis 2020 in Angriff genommen. Dieser Planungsprozess erfolgt nach einem gesamtheitlichen Ansatz unter Einbezug von Bund, Kantonen und Transportunternehmen. BAV-Direktor Max Friedli legt in der NZZ dar, dass diese bisher einmalig offen und breit angelegte Planung langsamer vor sich geht, der Sache aber sachlich und politisch dient. Bereits heute ist jedoch absehbar, dass die Bedürfnisse und der effektive finanzielle Gestaltungsspielraum trotz FinöV-Fonds weit auseinander klaffen werden. Die für den öffentlichen Verkehr der Zukunft wichtigen Entscheidungsprozesse, die die Prioritätensetzung regeln, werden in den nächsten zwei Jahren ablaufen.

Weitere Informationen:

Bundesamt für Verkehr (BAV)

www.bav.admin.ch

Verband öffentlicher Verkehr (VöV)

www.voev.ch

29. Januar 2002

Bausteine für den Verkehr von morgen

Die Gesamtplanung des öffentlichen Verkehrs bis 2020

Von Max Friedli, Direktor des Bundesamts für Verkehr (BAV)

Verkehrspolitische Vorlagen und Malaria haben eines gemeinsam: Sie kommen schubweise und mit hoher Regelmässigkeit. Es ist darum angebracht, mit einer Auslegeordnung zu zeigen, welche Vorhaben für den öffentlichen Verkehr im gegebenen Finanzrahmen in den nächsten Jahren realisiert werden können. Der Direktor des Bundesamtes für Verkehr äussert im Folgenden seine Sicht der Dinge.

Auslöser für künftige Investitionen in die Schieneninfrastruktur sind die steigende Verkehrsnachfrage bzw. die zu deren Befriedigung erforderlichen Verkehrsangebote. Basierend auf Angebotskonzepten sind die nötigen Infrastrukturanpassungen bzw. -ausbauten zu planen. Für die Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen des öffentlichen Verkehrs (ÖV) stehen grundsätzlich zwei Wege offen: die «ordentliche Finanzierung» und der FinöV-Fonds.

Die Mittel für die Sicherstellung des laufenden Betriebes und die Substanzerhaltung der bestehenden Anlagen werden aus dem ordentlichen Bundesbudget bestritten: Stichwort Leistungsvereinbarung mit den SBB. Bei den Privatbahnen ist die Infrastrukturfinanzierung noch eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Über die «ordentliche Finanzierung» können jedoch nur sehr begrenzt Investitionen zur Erweiterung des Netzes bzw. zur Gewinnung neuer Kunden getätigt werden. Für derartige Massnahmen, die gezielt der Ausweitung und der Qualitätserhöhung des Angebots im öffentlichen Verkehr dienen, wurde mit dem FinöV-Fonds eine adäquate Finanzierungsmöglichkeit geschaffen. Die konkrete Umsetzung entsprechender Vorhaben erfolgt unter dem Titel «zweite Etappe Bahn 2000».

Bahn 2000 und ÖV-Planung bis 2020

Im Rahmen der Planung der zweiten Etappe von Bahn 2000 (B2000/2) hat das Bundesamt für Verkehr (BAV) 1999 eine Langfristplanung und die Entwicklung von Visionen für den öffentlichen Verkehr bis 2020 begonnen. Dieser bewusst mit einem gesamtheitlichen Ansatz begonnene Planungsprozess findet im offenen Dialog zwischen Bund, Kantonen und den involvierten Transportunternehmungen statt und umfasst nicht nur den öffentlichen Personenverkehr, sondern auch den Güterverkehr auf der Schiene.

Zum ersten Mal in der Verkehrspolitik der letz-

ten Jahre hat das BAV diese Planung bewusst sehr offen und breit angelegt. Ein solcher Prozess ist zwar insgesamt komplexer und durch seine mehrfachen Bereinigungsstufen langsamer, er zahlt sich aber mit einer höheren Qualität – sachlich wie politisch – der Planungsgrundlagen aus. Involviert sind neben dem Bund (vertreten durch das BAV) die Kantone (vertreten durch die Konferenz der für den öffentlichen Verkehr zuständigen Regierungsräte, kurz KöV) und die Eisenbahnunternehmen (SBB und Privatbahnen).

Entscheidend für das Ergebnis ist auch die Logik der Planungsschritte. In einem ersten Schritt wurden auf Stufe der verschiedenen Regionen Angebotsvorstellungen erhoben. Diese beschreiben für das Gebiet einer KöV-Region, mit welchen Verkehrsbeziehungen die ausgewiesene Verkehrsnachfrage im regionalen Personenverkehr mit welcher Qualität befriedigt werden soll. Angebotsvorstellungen sind regionenspezifische, lösungsneutrale Wunschvorstellungen ohne Angaben zum Betriebskonzept oder zur Infrastruktur im Hinblick auf die Erreichung eines definierten Zielzustandes einer Region. Beispielsweise formuliert man in der Ostschweiz u. a. die Vorstellung: Zur Bewältigung des Agglomerationsverkehrs ist im Knoten St. Gallen der Halbstundentakt notwendig, und «die Anbindung der Ostschweiz an die Agglomeration Zürich ist via Winterthur zu verbessern». Diese regionalen Angebotsvorstellungen wurden in gesamtschweizerische, kohärente und betrieblich optimierte Angebotskonzepte (AK) zusammengefasst. – Ende November 2001 hatte man vier solche Angebotskonzepte auf dem Tisch: eine Maximalvariante der KöV, welche sämtliche Wünsche der einzelnen Regionen zusammenfasste, zwei verwaltungsintern erstellte Konzepte mit je unterschiedlichem Fokus auf die Agglomerationen oder auf den Fernverkehr sowie eine von den Transportunternehmen unter der Federführung der SBB unter

betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten erstellte Variante.

Für jedes Angebotskonzept waren auch die sogenannten Investitionsmodule definiert, d. h. jene Infrastrukturobjekte und Projekte (Tunnelbauten, Neubaustrecken, Geleise- und Anlagenerweiterungen), welche für die Realisation eines Angebots notwendig wären. Wenn man beispielsweise im Knoten St. Gallen bei Gewährleistung des Halbstundentaktes den Anschluss an die S-Bahn Zürich will, dann erfordert das ein Überholgleis auf der Strecke Winterthur–St. Gallen und einen Ausbau der Strecke Winterthur–Zürich. Finanziell gesehen erforderten diese Angebotskonzepte Investitionen in der Bandbreite von 11 Milliarden Franken (betriebswirtschaftliches AK) bis 48 Milliarden (AK KöV). Die hohen Summen erstaunen angesichts des integralen und langfristigen Planungsansatzes nicht. Selbst wenn angenommen werden kann, dass einige Massnahmen im Rahmen der ordentlichen Finanzierung oder des Anschlusses der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz realisiert werden, übersteigen diese Dimensionen die verfügbaren Mittel bei weitem. Gestützt auf eine detaillierte Bewertung aller Konzepte wurde in Absprache mit allen am Planungsprozess Beteiligten ein «betriebswirtschaftlich optimiertes Angebotskonzept» als Basis für die weiteren Arbeiten bestimmt. Nun gilt es, dieses auf die zweite Etappe von Bahn 2000 im Sinne des FinöV-Beschlusses zu fokussieren, d. h. an den dort festgelegten finanziellen Rahmen von 5,9 Milliarden Franken (Preisstand 1995) anzupassen.

Bahn 2000/2 – die nächsten Schritte

Am 17. Dezember 2001 hat das BAV auf der Basis dieses Entscheids die SBB beauftragt, das «betriebswirtschaftliche Angebotskonzept» für das Netz der SBB und der Privatbahnen zu überprüfen und in Form eines Basisangebotskonzepts im Sinne der wesentlichen Ziele von Bahn 2000/2 zu verfeinern. Diese Arbeiten werden zwischen Mitte und Ende April 2002 abgeschlossen sein. Unter Federführung der KöV wird dann in den Regionen das Basisangebot im Dreieck Angebot - Rollmaterial - Infrastruktur optimiert; dabei können bedarfsgerechte Erweiterungen vorgenommen werden. Diese Phase dauert von Anfang Mai bis Ende Juli 2002. Das Ergebnis dieses vom BAV geführten Prozesses bildet die Grundlage für die Erarbeitung der Vernehmlassungsunterlagen zu Bahn 2000/2 durch das BAV ab Ende des laufenden Jahres.

Heute steht fest, dass die für die erste Etappe

von Bahn 2000 eingesetzten Mittel dank der günstigen Entwicklung der Baumarktpreise in den neunziger Jahren nicht vollumfänglich benötigt werden. Diese rund 1,5 Milliarden Franken verbleiben laut Bundesratsbeschluss im FinöV-Fonds und stehen damit dem ÖV auch weiterhin zur Verfügung. Dieser Fonds wird einerseits gespeist durch Einnahmen (u. a. aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVA), andererseits haben wir als Ausgaben die jährlichen Kredittranchen für die laufenden Projekte, zurzeit für Bahn 2000/1 und die Neat. Da in den ersten Jahren die Einnahmen deutlich unter den für die Realisierung der Projekte benötigten Kredittranchen liegen, bevorschusst der Bund die Auszahlungen bis zu einer Maximallimite von 4,2 Milliarden Franken. Eine Simulation der kommenden Jahrestanchen zeigt, dass diese Bevorschussungslimite in den Jahren 2006 bis 2008 beinahe erreicht sein wird.

Dies hat zwei Gründe: Einerseits sind gemäss der Bauplanung die Ausgaben/Jahrestanchen insbesondere bei den Neuen Eisenbahn-Alpen-transversalen (Neat) in diesem Zeitraum am höchsten, weil die grössten Baulose gebaut werden. Andererseits bringen laufende Verbesserungen der Bauprojekte am Lötschberg wie auch am Gotthard Mehrkosten mit sich. Zusätzlich führt uns der finanzielle Mehraufwand für den Teuerungsausgleich immer näher an die gegebene Bevorschussungslimite heran. Damit wird der Spielraum für zusätzliche Investitionen im besagten Zeitraum immer enger. Das bedeutet, dass die Restmittel aus der ersten Etappe von Bahn 2000 zwar im Fonds vorhanden sind, aber wegen der Bevorschussungslimite vorläufig nicht zur Verfügung stehen. Sie können aber später, d. h. ab ungefähr 2010 gebraucht werden. Da, wie bereits erwähnt, die gestalterischen Möglichkeiten der ordentlichen Finanzierung eng begrenzt sind, besteht bis zum Ende des Jahrzehnts wenig Spielraum für grosse Angebotserweiterungen. Die derzeit verfügbaren Mittel aus dem FinöV-Fonds sind weitgehend für Restarbeiten an der ersten Etappe von Bahn 2000, die bereits im Bau befindliche Neat wie auch für Projekte der Lärmsanierung reserviert.

Bis 2010 wenig Spielraum

Ein limitierter Gestaltungsspielraum besteht aus heutiger Sicht nur noch beim Projekt «Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz». Denkbar sind zusätzliche Gelder für den Agglomerationsverkehr, sofern eine breite politische

Diskussion über den Bericht der Arbeitsgruppe von Ständerat Bieri zur Finanzierung des Agglomerationsverkehrs Konsens und Rückhalt ergibt für die darin vorgeschlagenen Massnahmen, insbesondere für den «Agglo-Fünfer». Als Fazit wird klar, dass zwischen 2003 und 2010 nur ein geringer finanzieller Spielraum für neue Bedürfnisse besteht.

Die finanziellen Limiten – was den Gesamtrahmen und die jährlich maximal verfügbaren Tranchen betrifft – verlangen Prioritätensetzung und führen naturgemäss zu Verteilungskämpfen. In diesem Umfeld haben sich die politischen Entscheidungsträger mit einem Bündel von Problemen auseinanderzusetzen. Neben der Grundsatzfrage, ob genug Geld zur Umsetzung der vom Bund verfolgten Politik bereitsteht, beschäftigen vor allem die Interdependenzen zwischen den einzelnen Vorlagen des ÖV an sich wie auch zwischen ÖV und Individual- sowie Güterverkehr auf der Strasse. Wir haben das Problem von Kapazitätsengpässen auf der Schiene wegen der angestrebten Verlagerung des Güterverkehrs zu lösen, wir wissen, dass die Nachfrage im Agglomerationsverkehr wachsen wird und demzufolge das vorhandene Angebot ausgebaut werden muss. Die Finanzierung ist aber noch nicht gesichert und mit dem Bericht der Arbeitsgruppe Bieri erst angedacht. Wir sehen uns mit Umweltvorgaben im Bereich Immissionen konfrontiert – auch für den ÖV –, deren Erfüllung nicht budgetierte Zu-

satzkosten nach sich ziehen wird.

Ausblick

In den kommenden zwei Jahren müssen zahlreiche, für den ÖV wichtige Entscheidungsprozesse ablaufen und zukunftsweisende politische Entscheide getroffen werden. Parlament und Bundesrat sind damit herausgefordert, wesentliche Bausteine für das Gesamtsystem ÖV bis ins Jahr 2020 festzulegen. Die Verwaltung erarbeitet dazu die Entscheidungsgrundlagen in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und Verkehrsunternehmungen. In Übereinstimmung mit der bisherigen Verkehrspolitik und der Strategie von Bundesrat und Parlament ist das erklärte Ziel ein Ausbau des öffentlichen Verkehrs auf hohem Niveau. Dabei orientieren wir uns an den Kriterien der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit auf der einen und an der Finanzierbarkeit auf der anderen Seite. Das Ziel, in zwanzig Jahren das verkehrspolitisch Notwendige sicher und einen Teil des Wünschbaren so weit wie möglich zu realisieren, ist durchaus erreichbar. Mit dem FinöV-Fonds und den dort eingestellten finanziellen Mitteln verfügen wir über ein Instrument, das uns eine Planungs- und Realisierungssicherheit im ÖV bietet, um die uns zahlreiche Staaten in Europa beneiden.