

**DIE EISENBAHN-ALPENTRANSVERSALE
DURCH DEN GOTTHARD
IM 21. JAHRHUNDERT**

August 1985

DIE EISENBAHN-ALPENTRANSVERSALE DURCH DEN GOTTHARD
IM 21. JAHRHUNDERT

Bericht des Staatsrates des Kantons Tessin an alle Kantone und
interessierten Kreise, die sich mit der Zukunft der Eisenbahn-
alpentransversale durch den Gotthard beschäftigen

1. ZIELE DES BERICHTS

1.1 Vorstellung und Diskussion des im Auftrag des Tessiner Staatsrates erarbeiteten Berichts "Der Kanton Tessin und die neuen Eisenbahnprojekte durch die Alpen".

Im Anschluss an die Diskussionen zum Bericht der "Kontaktgruppe Gotthard-Splügen" und auf Anregung einer grossrätlichen Spezialkommission hat der Tessiner Staatsrat im Februar 1982 einer Arbeitsgruppe den Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit dem "Centre de recherche en économie de l'espace" der Universität Fribourg und der "Beratungsgemeinschaft Güller/Bernhardth" (Zürich) eine Wirtschaftstudie zum Problem neuer Eisenbahnalpentransversalen zu erarbeiten. Zweck dieser Studie war es, den politischen Handlungsspielraum auf kantonaler und interregionaler Ebene aufzuzeigen. Die Resultate dieser Tessiner Studie sind deshalb auch für andere Kantone und angrenzende Regionen von Interesse. Besonderes Gewicht wurde darin auf die Darstellung der übereinstimmenden und gegensätzlichen Standpunkte der einzelnen betroffenen Partner (Kantone, Eidgenossenschaft, Regionen, angrenzende Staaten) gelegt.

- 1.2 Vergleich der verschiedenen politisch-strategischen Standpunkte im Anschluss an den Beschluss des Bundesrates, zumindest vorläufig auf einen Linienführungsentscheid über den Bau einer neuen Eisenbahnalpentransversale zu verzichten (vgl. Bericht des BR vom 7. September 1983).
- 1.3 Abstecken des Rahmens für eine allfällige koordinierte Stellungnahme zum Problem der Zukunft der Gotthardbahn.

2. DIE GOTTHADBAHN UND DAS KONZEPT "BAHN 2000"

Das wiedererwachte Bewusstsein für Probleme des öffentlichen Verkehrs und dessen Verteilung auf die einzelnen Verkehrssträger in der Schweiz hat sehr bald dazu geführt, dass sich das politische Interesse auf das Konzept der sogenannten "Bahn 2000" konzentrierte. Diese neue Konzeption scheint politisch anregender zu sein als die langwierigen Diskussionen der letzten Jahrzehnte über die Eisenbahnalpentransversale und über die Gesamtverkehrskonzeption. Nimmt man aber das Konzept "Bahn 2000" als Ausgangspunkt der politischen Ueberlegungen, so dürfen die folgenden Gesichtspunkte nicht ausser acht gelassen werden:

- a) Es ist tatsächlich an ein Eisenbahnnetz für das 21. Jahrhundert zu denken.

Beim Bau des Nationalstrassennetzes wurde Ende der 50-er Jahre das nationale Autobahnnetz konzipiert, das dann in den folgenden dreissig Jahren verwirklicht werden sollte. Anders verhält es sich bei der Konzeption "Bahn 2000".

Sie entstand im Anschluss an die Vernehmlassung zum Projekt einer West-Ost-Eisenbahntransversale, einer Schnellverkehrsstrecke durch das Mittelland von Genf über Zürich nach St.Gallen. Das Ende Frühjahr 1985 vorgestellte Projekt stellt aber insofern einen Schritt vorwärts dar, als es das Problem des Schienenverkehrs nicht mehr mit den Augen des 19. Jahrhunderts betrachtet. Bei einem Szenario für den Eisenbahnverkehr des kommenden Jahrhunderts können deshalb Linien, die man aufzugeben gedenkt, nicht berücksichtigt werden, vielmehr wird es darum gehen, neue Linienführungen zu konzipieren und zu projektieren. Nun ist es aber so, dass in der vorliegenden Konzeptskizze "Bahn 2000" das Problem der Eisenbahnalpentransversalen noch nicht in genügender Weise integriert erscheint. Dadurch wird die zukünftige Entwicklung der peripheren Regionen, die mit der Eisenbahnalpentransversale verbunden sind, beeinträchtigt; auch werden die Auswirkungen auf die notwendigen internationalen Verbindungen zu wenig berücksichtigt. Nach Aussagen der SBB-Generaldirektion wird der Kanton Tessin aus dem Konzept "Bahn 2000" nur sehr geringen Nutzen ziehen können; vergessen wird auch, dass sich im Süden unserer Vertikalachse die Wirtschaftsmetropole Italiens und eine Lombardei mit 9 Millionen Einwohnern befinden. Ohne eine grundsätzliche Modernisierung der alten Gotthardlinie ins Auge zu fassen, lässt sich aber nicht davon sprechen, das Konzept "Bahn 2000" sei zukunftsorientiert.

- b) Sektorielles Denken muss überwunden werden, um die Auswirkungen auf die Raumordnungspolitik zu erkennen.

Es ist geradezu alarmierend, wenn am Ende des 20. Jahrhunderts (anders als im vorangegangenen) das ganze Problem fast nur in sektorieller Weise und zwar vom Bahnbetrieb her betrachtet wird. Auch wenn die neue Konzeption des Bahnverkehrs einen Schritt in der richtigen Richtung darstellt, so dürfen dabei die Struktureffekte, die mit den Verkehrsinfrastrukturen verbunden sind, nicht übersehen werden.

Die bis anhin vorliegenden Studien lassen zum Beispiel nicht die Knotenwirkungen erkennen, die von den Kontaktpunkten und der gegenseitigen Abhängigkeit zwischen West-Ost- und Nord-Süd-Transversalen ausgehen. Als Beleg dafür genügt es, daran zu denken, wie man bis zum Bundesratsentscheid von 1983 daran ging, eine Eisenbahnalpentransversale mit Investitionen im Umfang von 6-8 Milliarden Franken und eine Horizontal-Transversale mit Investitionen in der Grössenordnung von 4-5 Milliarden zu planen, ohne sich dabei um die gegenseitige Abhängigkeit der beiden Linienführungen zu kümmern. Aus rein technisch-geographischen Gründen käme die Kreuzung eines eventuellen Gotthard-Basistunnels mit der Horizontaltransversale durch das Mittelland in Olten zu stehen. Der Planung eines Kreuzungspunktes in Luzern käme hingegen aus Gründen der Raumplanung eine ganz andere Bedeutung zu. Die tatsächlich zentrale Lage von Luzern inmitten der "Zentralschweiz" bekäme so ein ganz anderes Gewicht. Die Vorschläge, welche die Kantone Luzern und Tessin im angeführten Bericht gemacht haben, zeigen klar, wie nur eine Kreuzung der Schnellverbindungen in Luzern mit der Attraktivität eines fertiggestellten Nationalstrassennetzes in Konkurrenz treten könnte. Die Luzerner Lösung wäre überdies ein Vorschlag zu einer relativen Dezentralisierung im Hinblick auf die grossen Agglomerationen unseres Landes.

Versuche, diesen Vorschlag weiterzuverfolgen, wurden leider nicht unternommen. Die Eile, mit der neue Projekte angekündigt wurden, sollte in der öffentlichen Meinung den Eindruck zunichte machen, man sei das Opfer eines Immobilismus und von Fehlplanungen der Vergangenheit. Nicht alle Hindernisse jedoch, die auf den ersten Blick als unüberwindbar erscheinen, sind es aber in Tat und Wahrheit (Finanzprobleme, Eisenbahntechnik, zeitliche Planung).

- c) An Alpentransversalen, an den Gotthard ist zu denken nicht nur mit Blick auf die Infrastrukturen für den Güterverkehr, im Zentrum steht dabei das "Modell eines europäischen Eisenbahn-Schnellverkehrssystems".

Die Eingliederung des Kantons Tessin in das Netz eines schweizerischen Eisenbahn-Schnellverkehrssystems ist eine wirtschaftliche und politische Notwendigkeit. Sie ist von direktem Interesse für den Tourismus in unserem ganzen Lande und stellt die rationalste Lösung für das Problem der internationalen Verbindung mit Italien dar, das ja ebenfalls sein eigenes Verkehrsnetz für das nächste Jahrhundert zu planen beginnt.

3. DIE NEUE GOTTHARDBAHN ALS TRAGENDES ELEMENT EINES EUROPÄISCHEN EISENBAHN-SCHNELLVERKEHRSSYSTEMS MIT WIRTSCHAFTLICHEN UND ÖKOLOGISCHEN ZIELSETZUNGEN

a) Keine verkürzte Betrachtungsweise des Problems

Der angeführte bundesrätliche Bericht vom 7. September 1983 kommt zum Schluss, es sei von einem vorgezogenen Linienführungsentscheid betreffend Bau einer neuen Eisenbahnalpentransversale abzusehen, zumindest bis die Prognosen zur Entwicklung des Transitschwerverkehrs nicht neue Hinweise ergäben. Dieser Entscheid zeugt unseres Erachtens nicht von grossem Weitblick, beruht er doch auf einer verkürzten, sektoriellen Betrachtungsweise des Problems. Von den bisherigen Antworten des Vorstehers des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements sind wir nicht befriedigt. Wir betonen deshalb:

- Die Modernisierung des Eisenbahnsystems (und im besonderen der europäischen Haupteisenbahnalpentransversale) darf nicht, wie es der Bundesrat tut, ausschließlich von Fragen der technischen Linienkapazität und der Entwicklung des internationalen Gütertransitverkehrs abhängig gemacht werden !

- Die Konkurrenzfähigkeit der wichtigsten Eisenbahnalpentransversale muss gegenüber den anderen Verkehrsträgern (Strassen- und Luftverkehr) erhöht werden (die in letzter Zeit beachtlichen Erfolge der CROSSAIR - Verbindungen von und nach Lugano dürfen nicht zur Annahme verleiten, es könnten daraus jemals Verbindungen für einen Massenverkehr werden). Zu berücksichtigen ist nicht nur der Güter-, sondern auch der Personenverkehr.

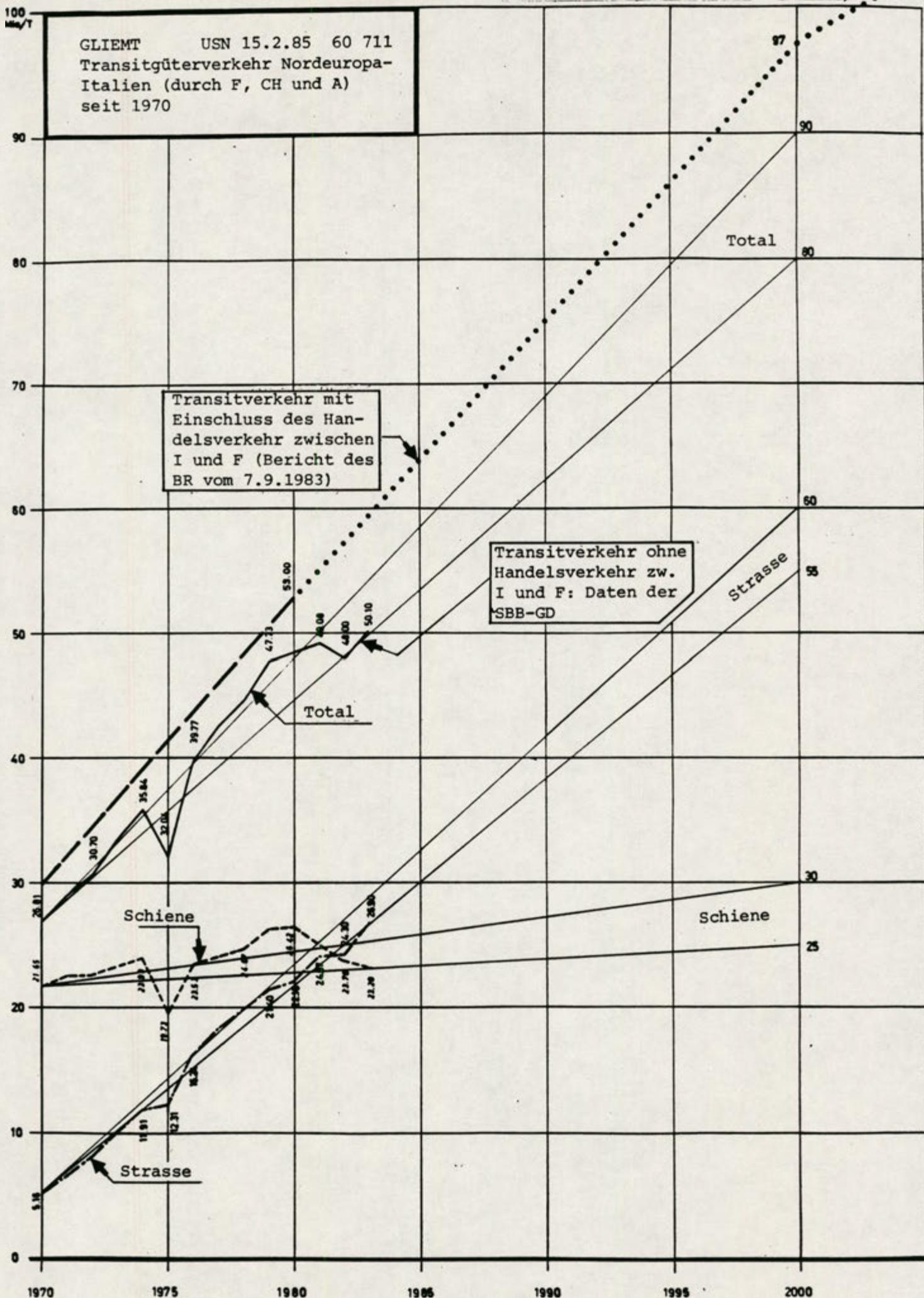
b) Keine eisenbahntechnische und sektorielle Betrachtungsweise des Problems

Es besteht die Tendenz, die Prognosenwerte zur Verkehrsentwicklung übermässig herabzusetzen.

Der Bericht des Bundesrates begeht vor allem den Fehler, die Schätzungen zur künftigen Verkehrsentwicklung, mit denen die Handelshochschule Sankt Gallen beauftragt wurde, als ein normatives und bindendes Instrumentarium zu betrachten. Solche Prognosestudien sind jedoch mit grosser Vorsicht und Elastizität zu interpretieren. In unserem Fall heisst dies, dass sich das Erreichen bestimmter Werte um bis zu zehn Jahren verschieben kann. Zudem ist bei der Interpretation dieser Prognosewerte zu berücksichtigen, dass dabei noch nicht an Einbrüche in der Entwicklung des Verkehrs zwischen Italien und Nordeuropa gedacht worden ist (vgl. Graphik).

Es ist weiter hervorzuheben, dass die gegenläufige Entwicklung von Schienen- und Strassenverkehr unbedingt einen radikalen Korrekturingriff erforderlich macht, will man vermeiden, dass die N2 eine vorwiegend vom Schwerverkehr benutzte Strasse wird, wo diese Art des Verkehrs über 30% des Gesamtverkehrs ausmachen würde: schon innert zehn Jahren wären die N2 und der Gotthard-Strassentunnel hoffnungslos überlastet. Die Werte der folgenden Tabelle zeigen dies deutlich. Bei dieser Tabelle handelt es sich um nichts anderes als um die Umrechnung der Prognosewerte des Bundesrates für die Jahre 2000 und 2020 in die Zahl der Schwerverkehrsfahrzeuge pro Tag (mit den gleichen Werten, was Nutz- und Totlast sowie die heutigen Transittage angeht).

	Strassentransitgüterverkehr durch die Schweiz		Strassengüterverkehr auf der Gotthard- und der San Bernardino-Route		
	Mio. t pro Jahr	Schweerverkehrsfahrzeuge pro Tag (SVF/T)	Transit SVF/T	Import-, Export- u. Binnenverkehr SVF/T	Total SVF/T
<u>2000</u>					
Szenario 1	10	9000	6100	2800	8900
Szenario 2	9	8100	5500	2100	7600
Szenario 3	7	6300	4300	1400	5700
<u>2020</u>					
Szenario 1	15	13400	9100	3600	12700
Szenario 2	11	9900	6700	2700	9400
Szenario 3	7	6300	4300	1800	6100



c) Notwendigkeit, Kriterien finanzieller Wirtschaftlichkeit zu überwinden

Es sei betont, dass sich eine neue Eisenbahnalpentransversale nicht rechtfertigen lässt, wenn man als Grundlage ausschliesslich das Kriterium finanzieller Wirtschaftlichkeit heranzieht und das Problem nur aus nationaler Sicht betrachtet. Es ist dies einer der grossen Fehler in der langen Planungsgeschichte des Gotthard-Basistunnels, ein Fehler, auf den allerdings fast noch nie hingewiesen wurde. 1970 veröffentlichte die KEA (Kommission Eisenbahntunnel durch die Alpen) ihren ersten Bericht. Der Gotthardlinie wurde in diesem Bericht der Vorzug gegenüber der Splügenlinie gegeben; man stellte sich allerdings nicht die Frage, ob das Projekt als solches wirtschaftlich gerechtfertigt sei. Obwohl die damaligen Berechnungen auf Parametern der Bahneinnahmen beruhten, welche einen beneidenswerten Ertrag zu unseren Gunsten ergabe, liess sich zeigen (1), wie schon damals ein Kostendeckungsgrad von nur etwa 30 % der Gesamtinvestitionen hätte erreicht werden können. Heute hat sich die Konkurrenzsituation zwischen Schienen- und Strassenverkehr zu ungunsten der Schiene entwickelt. Umsomehr gilt es heute, das ganze Problem aus der Sicht einer Reduktion der sozialen Kosten und insbesondere der Umweltbelastung anzugehen. In diesem Falle geht es aber nicht nur um ein nationales Problem, sondern um ein Problem mit internationalen Ausmassen.

(1) RATTI, R. "L'analyse coûts-bénéfices dans un contexte spatial différencié: application au cas des projets de tunnels ferroviaires du Saint-Gothard et du Splügen" in: Wirtschaft und Recht, Sonderheft Nutzen-Kosten Analyse Nr. 3, 1978.

4. NOTWENDIGKEIT INTERNATIONALER ABKOMMEN UEBER DIE POLITIK DES ALPENQUERENDEN VERKEHRS

Die Planung der Alpentransversalen und andere Beispiele der jüngsten Zeit (Schwervehrspolitik) zeigen leider, wie sehr unser Land unter seiner verkehrspolitisch verhältnismässig isolierten Lage sowie unter dem Fehlen einer Verkehrspolitik im Rahmen der EG zu leiden hat. Diese unbefriedigende Lage kann jedoch nicht nur mit den Mitteln des Pragmatismus bewältigt werden. Einige Hinweise aus historischer Sicht mögen dazu dienen, das Problem besser erkennen zu lassen. Beschäftigt man sich mit dem Problem, ob neue Eisenbahnalpentransversalen verwirklicht werden sollen, sind drei Fragestellungen möglich:

1. Sollen die Eisenbahnalpentransversalen (zu Bedingungen, die noch zu bestimmen sind) den wirtschaftlichen - und Handelsinteressen der Schweiz dienen, eines Landes also, das sich im Herze der Alpen Europas befindet?
2. Sollen sie den bisherigen Marktanteil der Schweiz am Nord - Süd - Transitverkehr aufrechterhalten?
3. Sollen sie das traditionelle Rückgrat unseres nationalen Eisenbahnunternehmens schützen?

Als man in den 60-er Jahren die Frage aus streng nationaler Sicht betrachtete und dabei unter dem starken Einfluss betriebswirtschaftlicher Sachzwänge stand, hat man sich vorwiegend der Lösung der dritten Frage zugewandt. Geirrt hat man sich in der Beurteilung der zweiten Frage. Man hat daraus eine Prestigefrage gemacht und dabei vergessen, dass die Schweiz zwischen 7 und 8 Milliarden in eine neue Alpentransversale investieren müsste.

Entscheidend ist demnach die erste Frage. Sie kann jedoch nur gelöst werden, wenn man die auf internationaler Ebene im Spiel stehenden Interessen berücksichtigt und mit den angrenzenden Staaten gegebenenfalls in Verhandlungen tritt. Behandelt man das Problem der neuen Verkehrsinfrastrukturen, so ist dabei das Kapitel ihrer Planung von jenem ihres Betriebs zu unterscheiden, und zwar unter Berücksichtigung der beiden folgenden Gesichtspunkte:

- Planung und eventuell auch Finanzierung eines neuen Schienenweges, der tatsächlich der Technologie und den Bedürfnissen des kommenden Jahrhunderts entspricht, scheinen - wie schon im letzten Jahrhundert - vom gemeinsamen Willen der beteiligten Staaten und letztlich von der Existenz einer europäischen Verkehrspolitik abhängig gemacht werden zu müssen.
- Das Transitland Schweiz mit seinem nationale Eisenbahnunternehmen muss in die Lage versetzt werden, die ihm gestellten Verkehrsprobleme effizient zu lösen, ohne dass es darunter zu leiden hat. Dies kann nur im politische Einvernehmen mit den angrenzenden Staaten geschehen. Dies war schon so zum Zeitpunkt der Nationalisierung der Gotthardbahn, als Italien und Deutschland auf die Rückerstattung ihrer Finanzierungsbeiträge zur Verwirklichung dieses Werks verzichteten.

Angesichts der objektiven Schwierigkeiten und der benötigten Zeit scheint es eine unabdingbare Notwendigkeit zu sein, diese Frage zu einem der Kardinalpunkte unserer europäischen Aussenpolitik zu erheben. Dies setzt aber voraus, dass sich die Akzente der Verhandlungen vom eher technokratischen und administrativen Bereich auf jenen der eigentlichen Politik verschieben.

Denkt man an die 15 bis 20 Jahre, die es zur Verwirklichung des Werkes braucht, und an das Jahrzehnt, das ebenfalls nötig ist, bis die Dinge auf nationaler und internationaler Ebene reif geworden sind, so scheint es nicht von grosser politischer Vernunft zu zeugen, wenn man glaubt, das Problem einer neuen Linienführung sei nicht prioritär zu behandeln, und man könne einfach zuwarten, bis sich das Bild in Zukunft geklärt habe. Wir sind in Gegenteil der Meinung, dass die Schweiz so bald wie möglich ihren Handlungsspielraum für eine eigenständige Politik auf diesem Gebiete zurückgewinnen muss. Die Verluste, welche die Schweiz im Bereich des Transitverkehrs hat hinnehmen müssen, sind offenkundig, und ohne ein energisches Eingreifen werden wir noch vermehrt unter äusseren Einflüssen zu leiden haben.

5. POSTULATE

- a) Die Konzeption eines Eisenbahnnetzes für das kommende Jahrhundert ist unvollständig, wenn die Auswirkungen neuer Eisenbahnalpentransversalen nicht berücksichtigt werden.
- b) Die Konzeption zukünftiger Eisenbahnalpentransversalen darf nicht nur von Prognosen zur Entwicklung des internationalen Gütertransitverkehrs abhängig gemacht werden. Es muss die Konkurrenzfähigkeit des gesamten nationalen und alpenquerenden Verkehrssystems ins Auge gefasst werden. Die vielfältigen Zielsetzungen verbieten es, sich bei der Lageeinschätzung ausschliesslich auf Kriterien der Wirtschaftlichkeit abzustützen.

- c) Ein endgültiger Entscheid über die Alpentransversalen muss kurz- oder zumindest mittelfristig getroffen werden. Schon heute ist die Ueberlastung der Nationalstrasse N 2 vorzusehen, es stellt sich demnach die Frage eines zweiten Nationalstrassentunnels durch den Gotthard. Jedes weitere Zuwarten verringert den politischen Handlungsspielraum und lässt die äusseren Einflüsse auf unser Handeln anwachsen.
- d) Das Problem der Alpentransversalen muss zu einem Hauptpunkt unserer europäischen Aussenpolitik gemacht werden; ihm gebührt prioritäre Behandlung. Ziel dieser Politik muss es sein, zu einer koordinierten Verkehrspolitik in Europa zu gelangen.
- e) Alle bisher vorliegenden Gutachten weisen die Gotthardlinie als günstigste Linienführung für eine Eisenbahnalpentransversalen aus. Letztlich geht es um die Realisierung dieses Projekts. Die Grundproblematik ist demnach eine Frage der Raumordnungspolitik auf nationaler und internationaler Ebene (1).

(1) Die legitimen Interessen der Kantone der Ostschweiz können im Rahmen einer Konzeption des Eisenbahnverkehrs für das kommende Jahrhundert durchaus berücksichtigt werden, und zwar indem man nach einer Verbindung des bündnerischen Eisenbahnnetzes mit der Gotthardachse sucht (man vergleiche dazu den Bericht des Kantons Tessin oder auch den kürzlich gemachten Vorschlag einer "Ypsilon"-Verbindung unter der Greina). Im übrigen weisen die Resultate von Regionalstudien darauf hin, dass die Ziele der regionalen Entwicklung nicht nur von der Realisierung von Infrastrukturen abhängen sondern im weiteren Rahmen einer Infrastruktur- und Strukturpolitik gesehen werden müssen. Darauf muss das Hauptgewicht unserer Bemühungen gelegt werden, und zwar sowohl für das Gebiet der Ostschweiz als auch für jene Regionen, die geographisch gesehen direkt an der Alpentransversale Zentralschweiz-Tessin interessiert sind.

Beilage: Bericht "Il Cantone Ticino e i nuovi progetti ferroviari attraverso le Alpi" Juni 1984

Bellinzona, August 1985