



Künftige Nutzung der Gotthard-Bergstrecke

Bericht in Erfüllung des Postulates 12.3521, Baumann,
vom 14. Juni 2012

Vom Bundesrat am 8. Oktober 2014 gutgeheissen

1. Auftrag / Inhalt des Postulats

Mit dem Postulat 12.3521 von Ständerat Baumann (UR)¹ wurde der Bundesrat beauftragt, ein Konzept zur künftigen Nutzung der Gotthard-Bergstrecke der Eisenbahn zwischen Rynächt (Erstfeld) und Giustizia (Biasca) zu erarbeiten und sicherzustellen, dass eine ausgewogene und breit abgestützte Lösung unter Berücksichtigung aller betroffenen Themenbereiche gefunden wird. Der vorliegende Bericht trägt dieser Forderung Rechnung, indem vorgängig zur Ämterkonsultation die direkt betroffenen Kantone (Uri, Graubünden, Wallis und Tessin), Bundesämter und Bahnen einbezogen wurden. Mit Antwort vom 15.8.2012 unterstützt der Bundesrat das Postulat. Es wurde vom Ständerat am 20.9.2012 angenommen.

2. Ausgangslage

Mit der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels wird der bisherige Fern- und Güterverkehr der Eisenbahn über den Gotthard-Scheiteltunnel weitgehend wegfallen. Deshalb sind Bedeutung und Nutzen der Gotthard-Bergstrecke sowie deren konkrete Ausgestaltung neu zu definieren. Der vorliegende Bericht zeigt das weitere Vorgehen und den Handlungsbedarf aus Sicht des Bundesrates auf. Der Bericht fokussiert auf den Zeitraum nach Inbetriebnahme des Ceneri-Basistunnels und thematisiert insbesondere folgende Fragen:

- Künftige Funktionen der heutigen Bahnanlagen und des Bahnareals
- Angebot der regionalen Verkehrserschliessung
- Kosten für den Bahnbetrieb und den Erhalt der Bahninfrastruktur

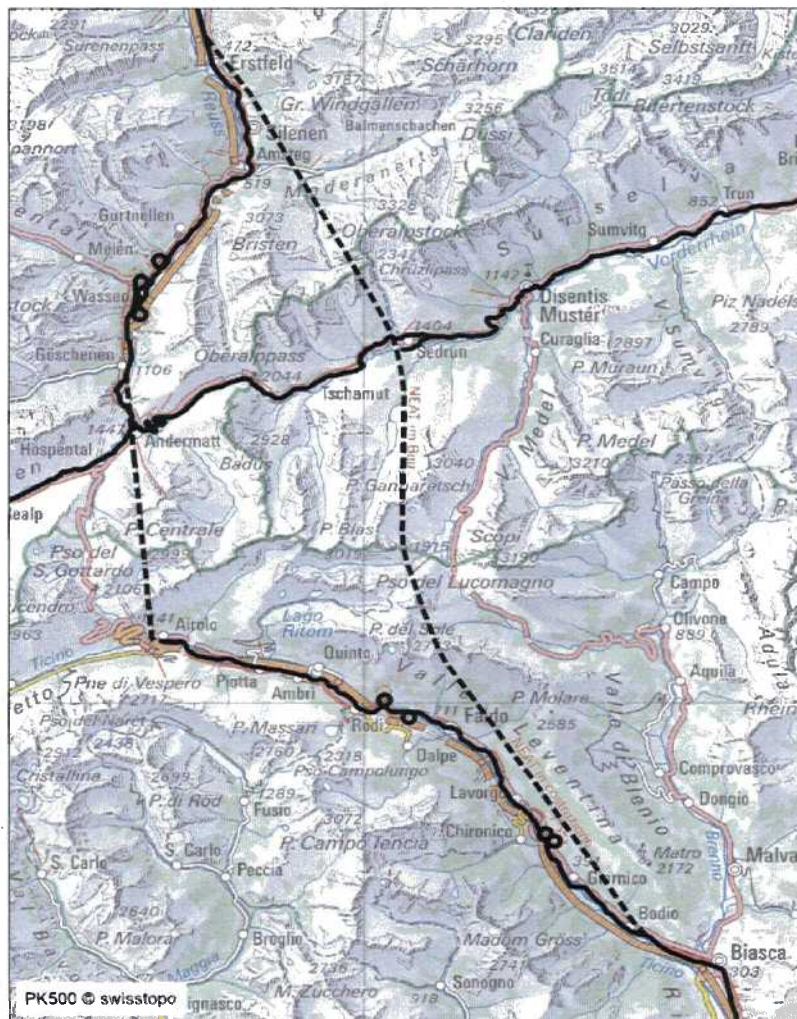
¹ 12.3521 Postulat; Künftige Nutzung der Gotthard-Bergstrecke



- Umgang mit Bauwerken von hohem kulturellen und historischem Wert
- Touristische Entwicklungschancen für die direkt betroffenen Regionen
- Zuständigkeit der künftigen Auftragserteilung und Finanzierung

Basis für den vorliegenden Bericht ist die Antwort des Bundesrates auf die Motion Ratti von 1999 (Mo 99.3561): «Der Gotthard-Bergstrecke kommen nach Fertigstellung des Gotthard-Basistunnels grundsätzlich drei Funktionen zu: Sie dient dem Interregio- und dem Tourismusverkehr und als Entlastungsstrecke für den Basistunnel». An dieser Ausgangslage hat sich aus Sicht des Bundesrates nichts geändert.

Zum Projekt gehört geografisch die Bahnlinie zwischen Erstfeld (Rynächt) und Biasca (Pollegio Nord) durch den Gotthard-Scheiteltunnel (Abbildung unten). Gotthard-Basistunnel und Zufahrtsstrecken gehören bei Angebots- und Nutzungsfragen nicht zum Projekt.





3. Der Gotthard als Handlungsraum im Raumkonzept Schweiz

2012 haben der Bundesrat, Kantone und Gemeinden das Raumkonzept Schweiz als Orientierungsrahmen für die künftige Raumentwicklung der Schweiz verabschiedet. Darin ist der Gotthard als einer von drei zentralen alpinen Handlungsräumen aufgeführt. Das Raumkonzept Schweiz hält dazu sinngemäss fest²: „die alpinen Handlungsräume sind teilweise von Stagnation und Abwanderung bedroht, verfügen jedoch über besondere Ressourcen und Qualitäten, weshalb sie für die Schweiz eine wichtige Rolle spielen. Als strategische Stossrichtung sollen die übergeordneten Verkehrsverbindungen auf Strasse und Schiene sowohl auf der Nord-Süd, als auch auf der West-Ost-Achse gewährleistet und vor Naturgefahren geschützt werden. Die erforderlichen baulichen Sanierungen der übergeordneten Verkehrsinfrastrukturen sollen dazu genutzt werden, den Raum Gotthard raumplanerisch, landschaftlich und ökologisch aufzuwerten“. Der Erhalt der Gotthard-Bergstrecke wird daher folgerichtig als gemeinwirtschaftliche Aufgabe von Bund, betroffenen Kantonen und Gemeinden benannt³.

Der Bund, vertreten durch das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und die vier Gotthardkantone unterstützen mit der Neuen Regionalpolitik (NRP) die wirtschaftliche Entwicklung der Gotthardregion. Ziel ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der Region zu stärken, Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen und die Identität im Raum zu stärken. Zugleich wird eine verstärkte Koordination unter den involvierten Bundesämtern angestrebt. Ziel der Koordinationsoffensive ist im Optimalfall, Synergien unter den Bundesinstrumenten zugunsten der Entwicklung des Gotthardraums zu nutzen; zumindest aber sollten sie sich nicht gegenseitig behindern.

4. Handlungsfelder

Mit der Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels im Dezember 2016 ergeben sich für den Bund auf drei Ebenen Veränderungen, die Handlungsbedarf implizieren:

- Infrastruktur
- Verkehr
- Zusatznutzungen

4.1. Infrastruktur

Unter dem Begriff Gotthard-Bergstrecke werden alle Bahnanlagen und das zugehörige Terrain subsummiert, die für den Betrieb des Gotthard-Basistunnels *nicht* notwendig sind. Es geht um die Strecke zwischen den Anbindungen an die Basislinie nördlich und südlich des Basistunnels bei Erstfeld und bei Pollegio. Zu den Bahnanlagen gehören die Gleisanlagen, die Fahrleitungen und weitere elektrische Installationen für den Bahnbetrieb, die Sicherheits- und Sicherheitsanlagen, die Publikumsanlagen sowie die Kunstbauten wie Brücken, Tunnels oder Stützmauern oder Grundstücke. Betroffen sind ca. 90 km Doppelspur (davon 31,1 km in Tunneln und 1,34 km auf Brücken) und 11 Stationen.

² Raumkonzept Schweiz, ARE, 2012, S. 89

³ Raumkonzept Schweiz, ARE, 2012, Kap. 7.1 Strategische Stossrichtungen



Die Gotthard-Bergstrecke ist sowohl von der Belastung als auch von der Typologie her als ausserordentlich zu klassieren. Extreme Umwelt- und Witterungseinflüsse, eine anspruchsvolle Topografie sowie eine Vielzahl aufwändiger Schutz- und Infrastrukturbauten finden ihren Niederschlag in vergleichsweise hohen Betriebs-, Unterhalts- und Erneuerungskosten. Je nach Angebot und Verkehrsaufkommen auf der Gotthard-Bergstrecke variieren die ab 2017 anfallenden Kosten für Betrieb, Unterhalt und Erneuerung der Bahninfrastruktur stark. Zudem läuft die bestehende Infrastrukturkonzession der SBB 2020 aus. Daraus ergibt sich aus Sicht Infrastruktur die Notwendigkeit einer periodischen Situationsbeurteilung, um über die mittel- und langfristige Nutzung der Bahninfrastruktur entscheiden zu können.

4.1.1 Betriebsführungs- und Unterhaltskosten der Infrastruktur

Die Betriebsführungs- und Unterhaltskosten für die Infrastruktur der Gotthard-Bergstrecke im Jahr 2013 betragen knapp 48 Millionen Franken⁴. Sie sind je nach Funktionalität mehr oder weniger vom effektiv gefahrenen Angebot abhängig. Grundsätzlich lässt sich folgendes festhalten:

Betriebsführungskosten: Während die Kosten für die Überwachung der Strecke praktisch unabhängig vom gefahrenen Angebot sind, lassen sich die Betriebsführungskosten mit einem reduzierten Angebot und der geplanten Automatisierung stark senken. Die Kosten des Störungsmanagements sind sowohl von der Anlagenstruktur als auch von der Belastung abhängig.

Unterhaltskosten: Die Kosten für den Unterhalt der Infrastruktur sind hauptsächlich beeinflusst durch die Lage (Winterdienst) und die Verkehrsbelastung (insbesondere Bruttotonnen). Der Winterdienst lässt sich nur bei einer Anpassung der Infrastruktur verändern. Mit dem Wegfall der hohen Tonnagen des Güterverkehrs wird sich jedoch eine markante Reduktion der Unterhaltmassnahmen ergeben. Insbesondere auch durch eine Vereinfachung der Anlagen (z.B. Anzahl Weichen, Reduktion der Standards) kann eine Kostenreduktion erreicht werden.

Daraus ergibt sich ein Potential zur Reduktion der Kosten von 48 um einen Drittel auf gut 30 Millionen Franken. Die konkreten Auswirkungen sind abhängig vom gefahrenen Angebot und der Entwicklung der Infrastruktur und müssen daher durch die SBB im Bedarfsfall genauer bestimmt werden.

4.1.2 Erneuerung und Veränderung der Infrastruktur

Heute werden laufend Reinvestitionen in die Gotthard-Bergstrecke getätigt. Diese betragen momentan rund 50 Millionen Franken pro Jahr.⁵ Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass zurzeit zurückhaltend investiert wird und anstehende Erneuerungsvorhaben auf den Zeitraum nach der Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels verschoben werden.

Die konkrete Investitionsplanung ist jedoch stark vom zukünftigen Angebot und der Entwicklung der Infrastruktur abhängig und muss daher durch die SBB im Bedarfsfall genauer bestimmt werden. Der Netzzustand ist aus heutiger Sicht als gut zu beurteilen. Die Infrastruktur ist auf den Hochleistungsverkehr ausgerichtet. Wird der Betrieb reduziert, kann grundsätzlich auch der Aufwand für die Erneuerung gesenkt werden, indem etwa die Intervalle für Erneuerungsbauarbeiten gespreizt oder nicht mehr

⁴ Entwurf der Strecken- und Knoten-Ergebnisrechnung 2013

⁵ Detaillierte Erhebung der SBB der vier wichtigsten Anlagengattungen für das Jahr 2011 mit Hochrechnung auf alle Anlagengattungen



benötigte Anlagenteile zurück gebaut werden. Dies ist - bis zu einem gewissen Grad - auch möglich, ohne Qualitätseinbussen oder eine Aufzehrung der Infrastruktursubstanz in Kauf nehmen zu müssen.

Unabhängig davon stellt sich die Frage, wann welche grösseren Reinvestitionen anstehen und ob diese wirtschaftlich noch Sinn machen, wenn die Basislinie durch den Gotthard in Betrieb ist. So würde etwa eine anstehende Erneuerung/Sanierung des Scheiteltunnels die Frage der Weiternutzung der Strecke akzentuieren. In den nächsten Jahren sind allerdings keine grösseren Sanierungsarbeiten geplant. Schliesslich muss geklärt werden, ob infolge des Klimawandels die Investitionen in Schutzbauten erhöht werden müssen, um das bisherige Schutzniveau zu halten.

Alle Fragen im Zusammenhang mit den Kosten und der Finanzierung der Bahninfrastruktur werden im Rahmen der Leistungsvereinbarung Bund – SBB geklärt. Ab 2015 wird die Leistungsvereinbarung 2017 – 2020 verhandelt. Dabei sind sowohl die Unternehmens- und Investitionsplanung der SBB Infrastruktur wie auch diejenige des verkehrsführenden Transportunternehmens über die gesamte Konzessionsdauer zu berücksichtigen.

Fazit

Die Anpassung und Finanzierung der Infrastruktur erfolgt gemäss den bestehenden Regelprozessen zwischen Bund und SBB bzw. Transportunternehmen. Die Kosten für den Unterhalt und die Erneuerung der Infrastruktur sind im Rahmen der vereinbarten Nutzung zu optimieren. Dies kann auch den Rückbau nicht mehr benötigter Anlagenteile beinhalten, sofern sich dies nicht nachhaltig negativ in Bezug auf eine zukünftige Kandidatur für das UNESCO-Welterbe auswirkt. Massgebliche Eingriffe in die Bahninfrastruktur sind deshalb rechtzeitig auf ihre Wirkung bezüglich eines allfälligen Welterbestatus' der Gotthard-Bergstrecke hin zu beurteilen. Um über die mittel- und langfristige Nutzung der Gotthard-Bergstrecke und insbesondere des Scheiteltunnels befinden zu können, muss die Nachfrage- und damit die Angebotsentwicklung nach Inbetriebnahme der Basistunnel am Gotthard und Ceneri neu beurteilt werden.

4.2 Verkehr

4.2.1 Personenverkehr

Gemäss eigenen Aussagen strebt die SBB nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels an, die Bergstrecke stündlich zu bedienen. Auch mit Optimierungen sieht sie sich jedoch ausserstande, die Linie dereinst kostendeckend zu betreiben. Sie veranschlagt die ungedeckten Betriebskosten – je nach Angebotsvariante – auf CHF 10 Mio. bis 16 Mio.

Die Gotthard-Bergstrecke ist bis zum Ablauf der geltenden Konzession im Dezember 2017 Teil der Fernverkehrskonzession der SBB und wird somit als Fernverkehr betrieben⁶. Da mit der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels bereits im Dezember 2016 das gesamte Verkehrsregime am Gotthard ändert, muss die Konzession auf diesen Zeitpunkt hin angepasst werden. Die Verpflichtung der SBB, stündlich einen Fernverkehrszug in Schwyz, Brunnen, Flüelen, Erstfeld, Göschenen, Airolo, Faido und Biasca auch nach der fahrplanmässigen Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels im Dezember

⁶ nicht eingeschlossen ist hier der Busbetrieb ab Göschenen bzw. Airolo, der mit einer Regionalverkehrskonzession betrieben wird (gültig bis Dezember 2019)



2016 auf der Bergstrecke halten zu lassen, bleibt bis Dezember 2017 weiterhin bestehen. Dies entspricht der bundesrätlichen Botschaft zum Alpentransit-Beschluss aus dem Jahr 1990.

Im Rahmen der Arbeiten für die Konzessionserneuerung resp. Erteilung der neuen Konzession ab Dezember 2017 erfolgt die Definition der Gotthard-Bergstrecke als Fern- und/oder Regionalverkehr. Ein entsprechender Kriterienkatalog, der den räumlichen Gegebenheiten (Stichwort Raumkonzept Schweiz) Rechnung trägt, befindet sich in Erarbeitung. Wird die Gotthard-Bergstrecke ab Dezember 2017 als Regionalverkehr betrieben, erfolgt dessen Bestellung im Rahmen des regulären Bestellverfahrens, analog aller anderen Strecken in der Schweiz. Das heisst, auch für die Bergstrecke muss mindestens ein Kostendeckungsgrad von 20% erreicht werden, damit die Linie durch Bund und Kantone bestellt werden könnte⁷. Bei einer Klassifizierung als Fernverkehr würde die Mitfinanzierung durch die Kantone und den Bund entfallen.

Neben der SBB hat die Südostbahn (SOB) Interesse am Betrieb des Verkehrs über die Gotthard-Bergstrecke angemeldet. Sie reichte im Januar 2014 ein entsprechendes Angebot beim BAV ein. Dabei ging sie davon aus, dass das Angebot als Angebot des regionalen Personenverkehrs qualifiziert würde und daher nicht selbsttragend erbracht werden müsse.

Das BAV kam bei der Prüfung der von den SBB und der SOB eingereichten Offerten zum Schluss, dass sich die Gotthard-Bergstrecke nicht für eine Wettbewerbssituation eignet. Dafür ist die zwingende Integration des Angebotes für die Bergstrecke in das öV-System des Fernverkehrs Richtung Nord - Süd sowie in die S-Bahn-Systeme der angrenzenden Kantone zu komplex. Das BAV trat daher auf die Offerte der SOB materiell nicht ein und beauftragte stattdessen die SBB, ihre Offerte entsprechend der noch bis Dezember 2017 laufenden Fernverkehrskonzession weiterzuentwickeln. Die SBB werden ihre überarbeitete Offerte im Laufe dieses Herbstes dem BAV zur Prüfung vorlegen. Die Gotthard-Kantone werden zudem zur Stellungnahme eingeladen werden.

Der vorliegende Bericht kann und soll nicht den anstehenden Entscheiden zur Ausgestaltung des Angebotes und der Definition der Verkehrskonzession als Fern- bzw. Regionalverkehrskonzession per Dezember 2017 vorgreifen. Die anstehenden Entscheide und die Festlegung des detaillierten Angebots auf der Gotthard-Bergstrecke erfolgen im Rahmen der bestehenden Regelprozesse ab Herbst 2014. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die konkrete Ausgestaltung der langfristigen Umsteige- und Haltpolitik auf der Gotthard-Bergstrecke für die wirtschaftliche und räumliche Entwicklung des gesamten Gotthardraumes von erheblicher Bedeutung ist. Ein optimiertes, bedarfsgerechtes Verkehrsangebot und eine benutzerfreundliche Anbindung an die Ballungszentren im Mittelland - wie sie das Raumkonzept Schweiz vorsieht - werden deshalb durch den zukünftigen Betreiber entsprechend zu berücksichtigen sein.

4.2.2 Güterverkehr

Mit der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels werden voraussichtlich alle Güterzüge, ausgenommen die Lokalbedienung der Bergstrecke, durch den Basistunnel geführt. Das Angebot wird gegenüber heute um eine stündliche Trasse erhöht. Somit stehen 6 Trassen pro Stunde und Richtung zur Verfügung. Gemäss NEAT Wirtschaftlichkeitsrechnung 2010 werden die Kapazitäten im Gotthard-

⁷ siehe insb. Art. 6 Abs. 1 lit. e der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs, ARPV; SR 745.16, und zu den Investitionen [Kostendeckungsgrad < 30%] auch Art. 19 Abs. 3 ARPV.



Basistunnel nicht vor 2030 vollständig ausgelastet sein. Als Ausweichroute dient heute bereits die Linie via Lötschberg-Basistunnel (und umgekehrt). Die mit dem Lötschberg insgesamt zur Verfügung stehende alpenquerende Schienenkapazität wird somit voraussichtlich für den Zeithorizont bis gegen 2030 ausreichen. Sollten die Güterverkehrstrassen – etwa durch konkurrierende Fahrten für den Personenverkehr - nicht in der geplanten Quantität und Qualität zur Verfügung stehen, könnten jedoch zu einem früheren Zeitpunkt Mehrverkehre zur Bewältigung anstehen⁸.

Über diese Nachfrage hinaus, d.h. nach 2030, werden im Querschnitt Gotthard voraussichtlich zusätzliche Kapazitäten notwendig sein. Dies könnte mit einer langsameren Führung des Fernverkehrs im Gotthard-Basistunnel oder einer Umleitung des Mehrverkehrs über die Bergstrecke erreicht werden. Im Güterverkehr sieht das Strategische Entwicklungsprogramm des Bundes für den Zeitraum nach 2030 eine 7. Trasse durch den Gotthard-Basistunnel vor. Allerdings sind dafür aller Voraussicht nach zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur der Zufahrtsstrecken notwendig. Entsprechende Massnahmen werden im Rahmen der Planungsarbeiten für das strategische Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP) geprüft.

Für die Sanierung des Gotthard-Strassentunnels schlägt der Bundesrat vor, eine 2. Röhre zu realisieren. Eine Sanierung des bestehenden Tunnels wurde auch untersucht. Diese hätte die Sperrung der Autobahnverbindung zwischen der Deutschschweiz und dem Tessin zur Folge. Während dieser Sperrung müsste der Auto- und Lastwagenverkehr über die Bahn abgewickelt werden. Die Bahnersatzlösung wurde vom Bundesrat verworfen. Der Parlamentsentscheid steht noch aus. Ungewiss ist, ob nach dem Parlamentsentscheid das Referendum ergriffen wird.

Während der Bauzeit einer allfälligen 2. Tunnelröhre für den Strassenverkehr dürfte der Gotthard-Bergstrecke eine zentrale Rolle zukommen, um die Ver- und Entsorgung der Baustellen sicherzustellen und möglichst auf der Schiene abzuwickeln. Auch in einem Szenario einer Bahnersatzlösung während der Sanierung des bestehenden Strassentunnels, falls dies wieder aktuell werden sollte, würde die Gotthard-Bergstrecke eine zentrale Rolle spielen (Autoverlad im Scheiteltunnel zwischen Airolo und Göschenen, Umleitung von Güterverkehrszügen zwischen Biasca und Rynächt).

Aus den dargelegten Gründen bzw. wegen des noch nicht abgeschlossenen Entscheidungsprozesses kann dieser Bericht nicht im Detail auf mögliche Auswirkungen der Sanierung des Strassentunnels eingehen. Diese sind mit Vorliegen der notwendigen Entscheide und unter Berücksichtigung ihres temporären Charakters dannzumal zu beurteilen. Die zukünftige Funktion der Gotthard-Bergstrecke wird aufgrund der zahlreichen Interdependenzen stets in einem Gesamtzusammenhang der Verkehrsträger Schiene und Strasse im Gotthardraum zu beurteilen sein.

In ihrer jetzigen Form könnte die Gotthard-Bergstrecke nur bedingt eine Entlastungsfunktion für den Güterverkehr übernehmen, da der 4-Meter-Korridor durch den Basistunnel verläuft und die Bergstrecke nicht einschliesst. Dies bedeutet, dass weder doppelstöckige Reisezüge, noch Sattelaufleger mit einer Eckhöhe von 4 Meter und einer Breite von 2.60 Metern umgeleitet werden könnten. Je nach Verkehrsentwicklung in den Jahren nach Inbetriebnahme der Gotthard-Basislinie ist deshalb ab 2025

⁸ nicht mitberücksichtigt sind hier die Auswirkungen einer allfälligen (Kurz-) Rolle im Zusammenhang mit der Sanierung des Gotthard-Strassentunnels, da dies nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts ist



zu prüfen, ob die vorhandene Infrastruktur den Bedürfnissen des Güterverkehrs noch entspricht oder technische Anpassungen notwendig und zu verantworten sind. Falls die Gotthard-Bergstrecke dann zumal tatsächlich eine Entlastungsfunktion für den grossprofiligen Güterverkehr übernehmen soll, müsste die SBB auf dieser Basis einen sinnvollen Umsetzungsplan erarbeiten, der auch den Erneuerungsbedarf von Gleis- und Sicherungsanlagen mit einbezieht. Ein solcher Entscheid ist im Rahmen einer gesamtheitlichen Betrachtung des Schweizerischen-Schienennetzes frühzeitig zu fällen.

Fazit

Die Konzessionierung und Finanzierung des Personenverkehrs auf der Gotthard-Bergstrecke erfolgt analog zum übrigen Bahnnetz in der Schweiz. Die regionale Erschliessung durch einen Konzessionär ist mindestens bis zum Ablauf der bis Dezember 2017 geltenden Konzession sichergestellt. Entscheide zum mittel- und langfristigen Angebot im Personen- und Güterverkehr auf der Gotthard-Bergstrecke erfolgen schrittweise auf der Basis der Verkehrsentwicklung nach der vollständigen Inbetriebnahme der Gotthard-Basislinie, also voraussichtlich frühestens 2025. Falls der Gotthard-Bergstrecke langfristig eine Entlastungsfunktion für den Güterverkehr auf der Basislinie zukommen soll, ist in diesem Zeitraum zu prüfen, ob die vorhandene Infrastruktur den Bedürfnissen des Güterverkehrs noch entspricht oder technische Anpassungen notwendig und zu verantworten sind.

4.3 Weitere Handlungsfelder

4.3.1 Bedeutung der Bergstrecke für den Gotthardraum

Der Gotthard-Bergstrecke kommt bei der Entwicklung der Gotthardregion eine wichtige Rolle zu. Einerseits ist sie zentrale Verkehrsader für die Erschliessung und Mobilität innerhalb der Region und sorgt für eine rasche Erreichbarkeit der Wirtschaftszentren⁹. Ebenso bedeutend ist andererseits ihre Funktion als Zubringer für Gäste aus den umliegenden Agglomerationen im Mittelland und im Tessin, sowie aus dem Ausland. Dabei ist zu beachten, dass die Gotthard-Bergstrecke auch eine zentrale Zubringerfunktion für die Ost-West Verbindung vom Goms in die Surselva darstellt. Da der Gotthardraum inskünftig in noch höherem Mass vom Tourismus abhängig sein wird, ist eine bequeme und schnelle Verbindung für die Besuchenden erfolgskritisch. Wirtschaftliche Entwicklungstreiber wie die neue Skigebietsverbindung Andermatt-Sedrun-Disentis oder ein nationales Schneesportzentrum (sollte der Entscheid auf Andermatt fallen) bedingen eine entsprechend gut ausbaute Verkehrsinfrastruktur und möglichst durchgehende Verbindungen in die grösseren Agglomerationen.

4.3.2 UNESCO-Welterbe-Kandidatur

Als mögliches Welterbe-Objekt gemäss dem Übereinkommen vom 23. November 1972 über den Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt (Welterbe-Konvention; SR 0.451.41) steht die «Transitlandschaft Gotthard», als wichtige, historische wie auch zeitgenössische, europäische Verbindungsachse zwischen Norden und Süden seit geraumer Zeit im Fokus. Sie setzt sich aus verschiedenen historischen Verkehrswegen und Einzelobjekten zusammen und umfasst das Gebiet zwischen Erstfeld und Biasca. Die darin befindliche Gotthard-Bergstrecke ist als einziges historisches Element noch

⁹ siehe auch „Wachstumsrelevanz der Erreichbarkeit“, BAK Basel 2011 in „Die Volkswirtschaft 10/2011, SECO (Hrsg.)



voll durchgehend in Betrieb und verfügt über eine Vielzahl an Bauwerken von hohem historischem und kulturellem Wert. Damit bildet sie das eigentliche Rückgrat des Projektes.

In den Jahren 2007/2008 wurden von den Kantonen Uri und Tessin sowie der SBB unter Beteiligung des Bundesamtes für Kultur Vorarbeiten unternommen, um die Möglichkeiten einer Kandidatur der Gotthardregion als UNESCO-Welterbe zu prüfen. Diese Arbeiten haben ein mögliches Potential bestätigt, ruhen aber seit 2009, da eine Klärung der baulichen und betrieblichen Zukunft der Gotthard-Bergstrecke für eine allfällige Welterbe-Kandidatur zentral ist.

Jeder Vertragsstaat der Welterbe-Konvention hat ein Verzeichnis des in seinem Hoheitsgebiet für eine Aufnahme auf die Welterbe-Liste geeigneten Kultur- und Naturgutes zu erarbeiten. Ein Eintrag auf diese nationale *Liste indicative* bedeutet noch nicht die Aufnahme eines Objekts auf die Liste des Welterbes, ist heute jedoch Voraussetzung, um eine Kandidatur bei der UNESCO anmelden zu können. Die Schweizer *Liste indicative* wurde 2004 vom Bundesrat gutgeheissen, ihre Revision ist für 2016 vorgesehen. Bis dahin müsste die Frage einer Gotthard-Kandidatur geklärt sein, wenn diese in den folgenden zehn Jahren eingereicht werden soll.

Aus materieller Sicht ist heute davon auszugehen, dass nur für eine auf die Gotthard-Bergstrecke konzentrierte Kandidatur Aussichten auf Erfolg bestehen. Die umliegende Transitlandschaft wirkt als Bedeutungsträger unterstützend mit, es mangelt ihr alleine jedoch an Integrität und Authentizität, um formell Teil des Welterbes zu sein. Mit einer Kandidatur der Gotthard-Bergstrecke für das Welterbe würde sich die Schweiz verpflichten, deren Bestand und Betrieb langfristig zu sichern. Technische Denkmäler wie eine Eisenbahnlinie können auch als Welterbe an gewisse Anforderungen der modernen Nutzung angepasst werden, womit auch die vom Bundesrat angestrebte schrittweise Kostenoptimierung grundsätzlich möglich ist. Eine vollständige oder teilweise Aufgabe bzw. eine massgebliche Umgestaltung des Bahnbetriebs und der -infrastruktur auf der Gotthard-Bergstrecke steht jedoch in Konflikt zu einer UNESCO-Welterbe-Kandidatur. Das Beispiel der Albula- und Berninastrecke der Rhätischen Bahn, welche 2008 weltweit als dritte Eisenbahn in die UNESCO-Welterbe-Liste aufgenommen wurde zeigt, dass Infrastrukturanpassungen zwar weiterhin möglich sind. Das öffentliche Interesse am Erhalt der Authentizität und Integrität der Anlage ist aufgrund der internationalen Verpflichtungen der Schweiz gegenüber anderen Interessen bei der in Genehmigungsverfahren üblichen Interessenabwägung jedoch sehr hoch zu gewichten.

Die Frage nach der zukünftigen Ausrichtung und Nutzung der Gotthard-Bergstrecke kann aus Sicht des Bundesrates zum heutigen Zeitpunkt nicht abschliessend beantwortet werden. Wie oben dargelegt wurde, ist vielmehr eine periodische Überprüfung von Angebot und Nachfrage sowie der Zweckmässigkeit der dafür vorhandenen Bahninfrastruktur notwendig. Da vor diesem Hintergrund kein langfristiges Erhaltungskonzept für die Gotthard-Bergstrecke formuliert werden kann, muss eine Kandidatur für das Weltkulturerbe zum jetzigen Zeitpunkt als chancenlos beurteilt werden. Eine Aufnahme in die *Liste indicative* auf den nächsten Revisionstermin hin (2016) ist deshalb aus Sicht des Bundesrates nicht angezeigt. Diese würde vielmehr die Chancen für eine erfolgreiche mittel- oder längerfristige Kandidatur schmälern.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Möglichkeit für eine Kandidatur der Gotthard-Bergstrecke offen gehalten werden soll. Er empfiehlt deshalb, in einem ersten Schritt die Datenlage in Bezug auf die finanziellen Konsequenzen für den Bund und die Trägerschaft zu optimieren. Zudem ist abzuklären, welche Rahmenbedingungen zwingend für eine erfolgreiche Kandidatur erforderlich sind und welche



Handlungsoptionen ein Eintrag in die UNESCO-Welterbe-Liste bzgl. zukünftiger Veränderungen an Bahninfrastruktur und –angebot offen lassen würde. Die involvierten Bundesstellen sorgen zu gegebener Zeit für die Erhebung zweckmässiger Daten, auf deren Basis verbindliche Aussagen zu den gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen eine Welterbe-Kandidatur Gotthard gemacht werden können.

Unabhängig von einer allfälligen Welterbe-Kandidatur ist die Gotthard-Bergstrecke grundsätzlich als schützenswertes Objekt im Sinne des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz einzustufen. Demnach ist der Bund verpflichtet, Kulturdenkmäler ungeschmälert zu erhalten oder grösstmöglich zu schonen, sofern das öffentliche Interesse es gebietet. Bauliche Veränderungen an der Gotthard-Bergstrecke unterliegen deshalb in jedem Fall einer Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Schutz eines nationalen Denkmals und anderen, namentlich wirtschaftlichen Interessen.

4.3.3 Touristische Entwicklung Gotthard-Region

Die Eröffnung des Gotthard-Basistunnels hat zwar keinen Regionalentwicklungs-Charakter, bietet aber eine Chance zur Profilierung des Gotthard-Raums und der Marke «Gotthard». Die mit der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels verbundene Chance, den Gotthard-Raum in ein nationales und internationales Schaufenster zu stellen, ist für die Schweiz einmalig und soll genutzt werden.

Zurzeit befassen sich verschiedene Stellen inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung mit der zukünftigen Entwicklung der Gotthard-Region. Das Gebiet zwischen Altdorf und Bellinzona (Nord-Süd) sowie zwischen Fiesch und Flims (West-Ost) ist namentlich Teil der Neuen Regionalpolitik des Bundes, die federführend durch das Staatssekretariat für Wirtschaft umgesetzt wird. Mit dem Umsetzungsprogramm San Gotthard haben die vier Anrainerkantone Uri, Wallis, Tessin und Graubünden beim Staatssekretariat für Wirtschaft SECO ein gemeinsames, Kantonsgrenzen überschreitendes Entwicklungsinstrument eingereicht. Mit dieser Strategie haben die Kantone ihren Willen unterstrichen, gemeinsam das Gebiet um den Gotthard zu einem zusammenhängenden Lebens- und Wirtschaftsraum mit einem attraktiven touristischen Angebot zu entwickeln. Für das SECO, welches rund die Hälfte an den finanziellen Etat beisteuert, ist das Programm San Gotthard ein Projekt von hoher strategischer Wichtigkeit.

Aus Sicht des Bundesrates ist es zentral, dass die verschiedenen touristischen Nutzungen mit Affinität zur Bahn in einem Gesamtkonzept zusammengeführt werden und die touristischen Key Player koordiniert vorgehen. Die Weiterführung eines Grundangebots mit der entsprechenden Haltepolitik auf der Gotthard-Bergstrecke wird im Hinblick auf die wirtschaftliche und touristische Entwicklung der Gotthardregion sowohl von den SBB, als auch von Bund und Kantonen als erfolgskritisch erachtet. Neben der möglichen Vermarktung von bahnaffinen Aktivitäten ist insbesondere die Funktion der Strecke als Zubringer für den Glacier-Express und andere touristische Bahnen/Strecken zu erwähnen. In diesem Zusammenhang ist auch die zukünftige Rolle des Halts Göschenen zu definieren und dessen möglicher Ausbau zu einem Hub für die touristische Feinverteilung (inkl. Anbindung an das neue Skigebiet Andermatt – Sedrun – Disentis) zu prüfen. Die Gotthard-Bergstrecke profitiert ihrerseits massgeblich von einer positiven Entwicklung der Region in Form von steigenden Passagierzahlen.



4.3.4 Weitere Bahnangebote

Es wurde von verschiedenen Seiten Interesse an einem Verkehr von historischen Zügen auf der Gotthard-Bergstrecke bekundet, der weitgehend unabhängig vom regulären Bahnverkehr stattfinden würde. Derartige Angebote könnten ergänzend zum regulären Bahnbetrieb auf der Gotthard-Bergstrecke erfolgen, sofern sie die sicherheitstechnischen Anforderungen erfüllen und die benötigten Trassenkapazitäten zur Verfügung stehen. Aus Sicht des Bundesrates besteht hier, abgesehen von einer allfälligen Konzessions-/Bewilligungserteilung, zurzeit kein Handlungsbedarf.

Fazit

Da die Gotthard-Bergstrecke mindestens bis zum Vorliegen belastbarer Daten zum Verkehrsaufkommen nach Inbetriebnahme der Basislinie periodisch auf Funktionalität und Kosten und damit auf eine Anpassung der Infrastruktur hin überprüft werden soll, muss eine Kandidatur für das UNESCO-Welterbe zum jetzigen Zeitpunkt als chancenlos beurteilt werden. Eine Aufnahme in die Liste indicative auf den nächsten Revisionstermin hin (2016) ist deshalb aus Sicht des Bundesrates nicht angezeigt. Diese würde vielmehr die Chancen für eine erfolgreiche mittel- oder längerfristige Kandidatur schmälern.

Die Möglichkeit für eine Kandidatur der Gotthard-Bergstrecke zum UNESCO Welterbe soll jedoch offen gehalten werden. Zu diesem Zweck ist eine Datenbasis zu erarbeiten, die es erlaubt, verbindliche Aussagen zu den gesamtwirtschaftlichen Kosten und dem Nutzen einer Welterbe-Kandidatur Gotthard zu machen. Der Bundesrat befürwortet in weiteren ausdrücklich die wirtschaftliche und touristische Weiterentwicklung der Region im Rahmen der Regionalpolitik des Bundes, da sie Synergien zum Bahnbetrieb auf der Gotthard-Bergstrecke schafft.

5. Weiteres Vorgehen

Ausgehend von den bisherigen Ausführungen ergibt sich die Strategie des Bundesrates für das weitere Vorgehen. Sie trägt den sich im Zeitverlauf ändernden Rahmenbedingungen Rechnung und basiert auf folgenden Grundsätzen:

- Behandlung der Gotthard-Bergstrecke analog dem restlichen Bahnnetz der Schweiz
- Lösung der anstehenden Fragen, namentlich die Festlegung des detaillierten Verkehrsangebotes und der Haltepolitik, im Rahmen der bestehenden Regelprozesse
- Etappiertes Vorgehen für Entscheide zur Gotthard-Bergstrecke mit entsprechenden Zeithorizonten; Umfassende Situationsanalyse frühestens 5 Jahre nach Inbetriebnahme des Ceneri Basistunnels
- Regionale Erschliessung auf der Schiene gemäss Konzessionsverfahren Fernverkehr bzw. Bestellverfahren Regionalverkehr
- Beschränkung von Erhalt und Unterhalt der Anlagen auf die effektiv für die vorhandene Nutzung notwendigen Infrastrukturen



- Prüfung des etappierten Rückbaus nicht notwendiger Infrastrukturen durch den Infrastrukturbetreiber
- Lokale Erschliessung durch den Güterverkehr (Einzelwagenladungsverkehr), insbesondere auch während der Bauzeit einer allfälligen 2. Tunnelröhre für den Strassenverkehr. Allenfalls: Ermöglichen von uneingeschränktem Entlastungsverkehr
- Unterstützung der Nutzung der Bergstrecke für touristische u.ä. Aktivitäten

5.1 Verkehrsangebot

Das Personenverkehrsangebot auf der Gotthard-Bergstrecke ab Dezember 2016 wird durch die SBB schrittweise entwickelt. Die SBB hat mit den Kantonen Uri und Tessin sowie dem BAV ein integriertes Angebotskonzept erarbeitet, welches noch auf die Respektierung der Fernverkehrskonzession überprüft und allenfalls überarbeitet werden muss. Ziel ist es, die Bergstrecke stündlich zu bedienen. Für die Zeit zwischen Eröffnung Gotthard- und Ceneri-Basistunnel (2017 – 2020) wird ein Zwischenkonzept erarbeitet. Das angestrebte Zielangebot soll nach der Inbetriebnahme des Ceneri-Basistunnels, also voraussichtlich ab Dezember 2019 greifen. Bund, Kantone, Tourismusverantwortliche sowie die Matterhorn-Gotthard-Bahn sind einzubeziehen.

5.2 Konzession

Die Fernverkehrskonzession der SBB läuft Ende 2017 aus. Das Konzessionserneuerungsverfahren für den Betrieb der Gotthard-Bergstrecke sowie für den Basistunnel muss aufgrund der komplexen Situation am Gotthard frühzeitig gestartet werden. Es steht in Wechselwirkung mit der Angebotswahl, der Rollmaterialbeschaffung, der Streckentypisierung (Fern- oder Regionalverkehr) und der Finanzierung, weshalb das Gesamtbahnsystem Gotthard (d.h. Basis- und Bergstrecke) betrachtet werden muss. Aus dem Konzessionsverfahren wird somit auch ersichtlich sein, anhand welcher Kriterien der Verkehr via Gotthard-Bergstrecke als Fern- oder Regionalverkehr ab Dezember 2017 definiert wird. Alle Arbeiten erfolgen im Rahmen der bestehenden Regelprozesse zur Bestellung des Verkehrsangebotes.

5.2.1 Fernverkehr

Eine Fernverkehrskonzession wird üblicherweise für 10 Jahre erteilt, kann aber im Bedarfsfall auf eine kürzere Laufzeit beschränkt werden. Falls sie vor Ablauf der Geltungsdauer widerrufen werden muss, weil der vorgesehene Bahnbetrieb über die Gotthard-Bergstrecke, z.B. wegen Umwelteinflüssen, nicht mehr möglich ist, würde der Bund schadenersatzpflichtig gegenüber der Konzessionsnehmerin. Die Eröffnung des Basistunnels bedingt eine Anpassung der Fernverkehrskonzession per Dezember 2016 bis zum Konzessionsablauf im Dezember 2017. Es geht dabei um die Liniendefinition resp. den Bruch der Linie, wobei die stündliche Bedienung der Halte über die Gotthardbergstrecke unverändert bleibt. Sollte der Bahnverkehr über die Gotthard-Bergstrecke ab Konzessionserneuerung per Dezember 2017 weiterhin als Fernverkehr eingestuft werden, so werden die SBB ein Mindestangebot gemäss Konzessionsinhalt während der Konzessionsdauer auf eigene Rechnung zu erbringen haben.



5.2.2 Regionalverkehr

Bezüglich des Konzessionsverfahrens gelten die gleichen Bedingungen wie beim Fernverkehr. Sollte der Bahnverkehr über die Gotthard-Bergstrecke ab Konzessionserneuerung per Dezember 2017 als Regionaler Personenverkehr geführt werden, erfolgt eine Bestellung des Angebots im Rahmen des ordentlichen Bestellverfahrens. Das Bestellverfahren im engeren Sinn wird 2016 für die Fahrplanperiode 2017/2018 durchgeführt: Die SBB wird von den Kantonen in Absprache mit dem BAV zur Offertstellung aufgefordert werden und eine Offerte für die Fahrplanperiode 2018/2019 einreichen. Inhalt, Finanzierung und Laufzeit der Bestellung sollen möglichst flexibel in Hinblick auf inskünftige Handlungsoptionen festgelegt werden.

5.3 Betrieb, Unterhalt und Erneuerung der Infrastruktur

Das konkrete Vorgehen im Zusammenhang mit dem Betrieb, Unterhalt und der Erneuerung (oder dem Rückbau) der Bahninfrastruktur wird im Rahmen der Leistungsvereinbarung des BAV mit dem Infrastrukturbetreiber (SBB) geregelt. Für die Leistungsvereinbarungsperiode 2017 - 2020 ist ein optimiertes Konzept zur Reduzierung der in diesem Zusammenhang anfallenden Kosten vorzulegen. Weitere Optimierungen sowie eine allfällige Forcierung teilweiser Rückbauten von Teilen der Infrastruktur sind in der folgenden Leistungsvereinbarungsperiode (2021- 2024) unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf eine allfällige Kandidatur für das UNESCO-Weltkulturerbe zu konkretisieren.

5.4 Zusatznutzungen

Um für den Bund alle Optionen für die mittel- und langfristige Nutzung der Gotthard-Bergstrecke offen zu halten, ist auf die Aufnahme des Gotthards auf die *Liste indicative* für das UNESCO-Welterbe per 2016 zu verzichten. Die Möglichkeit einer späteren Kandidatur soll vertieft geprüft werden.

Der Bundesrat unterstützt die wirtschaftliche und touristische Weiterentwicklung der Region im Sinne der Regionalpolitik des SECO, da sie Ertragssynergien zum Bahnbetrieb auf der Gotthard-Bergstrecke schafft. Der Betrieb von historischen oder rein touristischen Zügen auf der Gotthard-Bergstrecke (oder Teilen davon) wird begrüsst, sofern er die «reguläre» Nutzung durch den Bahnverkehr nicht beeinträchtigt und keine Mehrkosten für den Bund anfallen.

Alle anstehenden Arbeiten erfolgen im Rahmen der bestehenden Regelprozesse, der Bundesrat sieht darüber hinaus zurzeit keinen Handlungsbedarf.

6. Zusammenfassung

Eine Stilllegung der Gotthard-Bergstrecke ist aus politischen, historischen und verkehrstechnischen Gründen kurz- bis mittelfristig nicht angezeigt. Mit der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels wird der bisherige Fern- und Güterverkehr der Eisenbahn über den Gotthard-Scheiteltunnel jedoch weitgehend wegfallen. Deshalb sind Bedeutung und Nutzung der Gotthard-Bergstrecke sowie deren konkrete Ausgestaltung neu zu definieren. Vor diesem Hintergrund kommt der Bundesrat zu folgendem Schluss:



- Die Gotthard-Bergstrecke soll bis auf weiteres im schweizerischen ÖV-Netz integriert bleiben und für den touristischen und den Erschliessungsverkehr weiter betrieben werden.
- Eine periodische Neubeurteilung der Situation ist aufgrund der unsicheren Nachfrageentwicklung notwendig. Verbindliche Beschlüsse zur mittel- und langfristigen Gestaltung der Gotthard-Bergstrecke können erst nach Vorliegen verlässlicher Daten zur Verkehrsentwicklung nach Inbetriebnahme des Ceneri-Basistunnels getroffen werden. Aus heutiger Sicht wird dies frühestens 2025 der Fall sein.
- Die anstehenden Vereinbarungen (Konzession, Bestellung, Infrastruktur) mit der Verkehrs- bzw. Infrastrukturbetreiberin erfolgen im Rahmen der bestehenden Regelprozesse.
- Der Erhalt und Weiterbetrieb der Bahninfrastruktur auf der Gotthard-Bergstrecke ist sehr kostspielig. Es sind daher beim Unterhalt und bei der Erneuerung kostensenkende Massnahmen anzustreben, die einem Betreiber und allfälligen weiteren Investoren/Interessenten die Chance geben, die Gotthard-Bergstrecke bis auf weiteres integral oder zumindest teilweise kostendeckend zu betreiben (Betriebskosten).
- Eine Kandidatur für das Weltkulturerbe muss zum jetzigen Zeitpunkt als chancenlos beurteilt werden. Eine Aufnahme in die *Liste indicative* auf den nächsten Revisionstermin hin (2016) ist deshalb aus Sicht des Bundesrates nicht angezeigt. Die Möglichkeit für eine Kandidatur der Gotthard-Bergstrecke zum UNESCO-Welterbe soll jedoch offen gehalten werden. Zu diesem Zweck ist eine Datenbasis zu erarbeiten, die es erlaubt, verbindliche Aussagen zu den gesamtwirtschaftlichen Kosten und dem Nutzen einer Welterbe-Kandidatur Gotthard zu machen.