



Der Direktor

3003 Bern, 25. Oktober 1996

FöV - Alternative Szenarien

Arbeitspapier

I. Ausgangslage

1. KVF-SR unter hohem Druck / sucht Auswege

11 Zweifel an Mehrheitsfähigkeit

In der KVF-SR ist die Meinung verbreitet, dass die FöV-Vorlage, so wie sie sich heute präsentiert, in einer Volksabstimmung nicht mehrheitsfähig ist. Der Wille der KVF-SR-Mitglieder ist es, die Vorlage mehrheitsfähiger zu machen. Es gibt niemand, der offen gegen eine NEAT antreten würde (Ansatz Freiheitspartei oder Liberale Partei).

12 Ansätze zur Erhöhung der Akzeptanz

In bezug auf die Erhöhung der Akzeptanz werden vor allem folgende Auffassungen vertreten:

- der Finanzbedarf muss reduziert werden;
- es dürfen keine Kapazitäten auf Vorrat erstellt werden, bedarfsgerechtes Bauprogramm;
- es gibt regionale Bedürfnisse, die unbedingt befriedigt werden müssen (regionale "no goes"); diese werden vor allem von den Vertretern der jeweils betroffenen Regionen vertreten.

Punkt eins und zwei laufen auf eine *Reduktion oder Erstreckung des Programms* hinaus. Punkt drei führt zu einer *Aufstockung des vom Bundesrat vorgeschlagenen Investitionsprogramms bei der NEAT*. Die Ansätze werden auch kombiniert.

Viele Mitglieder der Kommission scheinen noch dazu zu neigen, die Verantwortung für einen Entscheid, wo tatsächlich reduziert werden soll, abzuschieben. Sie suchen nach externen Gründen für diesen Entscheid (Geologie NEAT, Rentabilität der Gotthard- und der Lötschbergachse, Wünsche des Auslandes etc.). Sie sehen aber auch zunehmend, dass ihnen niemand diese Entscheidungsverantwortung abnehmen kann.

13 Verzicht, wo wenig konkret und versprochen - Aufstockung, wo versprochen

Ein effektiver **Verzicht** scheint nur in denjenigen Teilen möglich zu sein, die heute noch wenig konkret sind und deshalb wenig "Versprochenes" jemandem weggenommen würde (Beispiel 2. Etappe Bahn 2000). Durch die Reduktion des Mittelbedarfs ergibt sich aber umgekehrt die Chance, alte, konkrete "Versprechen" zu erfüllen, welche in der Vorlage des Bundesrats nicht erfüllt werden (Beispiel Vollausbau Gotthard oder Lötschbergachse).

14 Rückstellungen und deren Voraussetzung (unbefristete Finanzierung)

Eventuell könnten Projektteile zurückgestellt werden (insb. NEAT, eine Achse nach der anderen). Diese **Rückstellung** wird von den regionalen Vertretern aber nur akzeptiert, wenn sie die Gewissheit haben, dass die zurückgestellten Teile später realisiert werden. Ein wichtiger Aspekt für diese Gewissheit ist die **Sicherung der Finanzierung**. Dies könnte dazu führen, die zeitliche Befristung der Spezialfinanzierung aufzuheben. Auch der öV-Fonds enthält den Aspekt der unbegrenzt gesicherten Finanzierung und damit der Ermöglichung von Rückstellungen.

Aus der Betrachtung dieser "*Dilemma-Situation*" vieler Kommissionsmitglieder wird in Teil II dieses Papiers versucht, die zahlreichen denkbaren Alternativszenarien, welche in der politischen Diskussion zu vernehmen sind, in wenige Kategorien einzuteilen. Anhang 2 gibt einen noch unvollständigen Ueberblick über derartige Alternativ-Szenarien.

2. Offene Fragen bezüglich der Finanzierungsinstrumente

Die Alternativ-Szenarien können zu einem geringeren Mittelbedarf in der Spezialfinanzierung führen, was zu einer Reduktion der Zahl oder der Höhe der Finanzierungsinstrumente oder zu einer Verkürzung bei der Befristung führen kann. Eine exakte Berechnung und Darstellung der Finanzierungsseite wird im vorliegenden Papier nicht vorgenommen.

3. Vergleich zu Variante A FöV / zugrunde gelegtes Angebots- und Betriebskonzept

Alternativ-Szenarien werden im folgenden mit der vom Bundesrat beantragten Variante A gemäss Botschaft verglichen. Dieser Variante ist ein Angebots- und Betriebskonzept zugrunde gelegt, das zusammen mit den Bahnen neu erarbeitet worden und auf Bahn 2000 abgestimmt ist, wobei die neuen technischen Entwicklungen im Eisenbahnbereich voll berücksichtigt werden. (Fahrpläne, betriebliche Möglichkeiten der Zugsführung, sich daraus ergebende Kapazitäten etc.). Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass das Zurückstellen oder Streichen einzelner Projekte des Investitionsprogramms gemäss Variante A zu einer Aenderung des Angebots- und Betriebskonzepts führen kann und unter Umständen zu neuen Ausbauten führt, welche bei den anderen Projektteilen gemäss Variante A nicht enthalten sind. Dies führt auch zu entsprechenden Kostenfolgen. Beispiel: Die Streichung des Lötschbergbasistunnels kann u.U. dazu führen, dass auf der Gotthardachse der Vollausbau inklusive Hirzeltunnel sowie im Rahmen der 2. Etappe Bahn 2000 Ausbauten am Jurakamm und im Tessin nötig werden. Die Kosten sind praktisch identisch wie Variante A gemäss Botschaft (vgl. Anhang 2, Variante G und A).

II. Alternative Szenarien / Hauptansätze

1. Vorbemerkung

Die wichtigsten zur Diskussion stehenden Ansätze von alternativen Szenarien basieren teilweise auf unterschiedlichen oder gar entgegengesetzten Zielsetzungen bzw. Motivationen. Dies kommt in der folgenden Grobbewertung zum Ausdruck. Die Darstellung erfolgt nach der Systematik "Idee/Motiv - Szenarien - Bewertung in Vor- und Nachteilen".

1. Ansatz: Projekte ausgliedern oder streichen / Projekte aufstocken

Variante 1: Auf einzelne Grossprojekte wird verzichtet, die Spezialfinanzierung entsprechend entlastet und die Zahl oder Höhe der Finanzierungsinstrumente wird reduziert. Eine spätere Realisierung bleibt (theoretisch) offen.

Idee / Motiv:

- Reduktion des Umfangs der Spezialfinanzierung bzw. der nötigen Finanzierungsinstrumente oder der Befristungszeit, zusätzlicher Redimensionierungseffekt ("es wird nur das Wichtigste gemacht"); Erhöhung der politischen Akzeptanz

Szenarien:

- Verzicht auf 2. Etappe Bahn 2000 (Szenario E Anhang 2), ev. spätere Realisierung mit erneutem Entscheid über Finanzierung
- Verzicht auf eine der beiden NEAT-Achsen (Variante C und D gemäss Botschaft), eventuelle spätere Realisierung mit erneutem Entscheid über Finanzierung

Bewertung:

- Vorteil: die zusätzliche Redimensionierung kann als Wille zum Abspecken des Parlaments gedeutet werden und die politische Akzeptanz erhöhen; das Gleiche gilt, wenn sich die Zahl oder die Höhe der Finanzierungsinstrumente reduzieren lassen (z.B. LSVA-Anteil für FöV wird um die Hälfte reduziert, die andere Hälfte bleibt zweckgebunden für die Strasse)
- Vorteil: bedarfsgerechtes Bauen im Sinne einer Etappierung, wobei die Realisierung der zurückgestellten Projektteile einen neuen Beschluss über die Finanzierung bedarf
- Nachteil: die Möglichkeit, zurückgestellte Projekte später zu realisieren, ist nicht sehr glaubwürdig, da neu über die Finanzierung abgestimmt werden müsste
- Nachteil (Bahn 2000 2. Etappe): für die längerfristige Stärkung des öffentlichen Verkehrs werden keine Mittel in die Spezialfinanzierung eingestellt; dies bedeutet einen Verlust an Handlungs- und Reaktionsfähigkeit (z.B. Ausbauten auf den NEAT-Zufahrten im Norden/Jurakamm oder Süden/Lugano-Chiasso oder neue HGV-Strecken etc.), vgl. auch Anhang 1. Zudem werden gewisse Versprechen (z.B. Investition im Bereich "Brüttener Tunnel") aufgelöst.
- Nachteil (Bahn 2000 2. Etappe): eine gewisse Augenwischerei ist nicht wegzudiskutieren, denn die Finanzierung der 2. Etappe ist nicht gesichert (keine echte "Zurückstellung oder Etappierung"); auch in Zukunft ist mit gewissen Investitionen zu rechnen, die jedoch anders finanziert werden müssten
- Nachteil (eine NEAT-Achse): generell staats-, europa- und verkehrspolitisch vgl. Botschaft; Verzicht auf eine der Achsen stellt politische Akzeptanz in Frage, deren spätere Realisierung ist nicht gesichert, weil Finanzierung nicht sichergestellt ist
- Nachteil (eine NEAT-Achse): neu zugrunde gelegtes Angebots- und Betriebskonzept (FöV) ist zu überprüfen; fraglich, inwieweit angestrebte Zugsführungen noch möglich sind (führt ev. zu zusätzlichen Ausbauten an anderer NEAT-Achse, erhöht Lärmproblematik infolge Mehrbelastung auf der ausgebauten Achse, vgl. unten Variante 2)

- Nachteil (eine NEAT-Achse): ohne zusätzliche Ausbauten an anderer NEAT-Achse (mit Kostenfolgen) sinkt Kapazität und Attraktivität im Personen- und Güterverkehr auf der zurückgestellten Achse; Beispiel: Umsetzung des Alpenschutzartikels 2005 in Frage gestellt.

Variante 2: Auf einzelne Grossprojekte wird verzichtet, die NEAT wird aufgestockt.

Idee / Motiv:

- das Gesamtpaket wird reduziert und die Spezialfinanzierung erhält neuen Spielraum, um NEAT aufzustocken

Szenarien:

- Verzicht auf 2. Etappe Bahn 2000 bei gleichzeitigem Vollausbau beider NEAT-Achsen (Szenario F Anhang 2)
- Verzicht auf eine der NEAT-Achsen, jedoch gekoppelt mit Vollausbau der anderen NEAT-Achse (Szenarien G und H Anhang 2)

Bewertung:

- Vorteil: politische Akzeptanz in Region mit aufgestockter NEAT-Achse erhöht
- Vorteil (bei Verzicht auf eine NEAT-Achse): zusätzlicher Wille zu Redimensionierung bzw. "lieber eine ganze statt zwei halbe Sachen"/eine voll leistungsfähige Achse dokumentiert (kein eidg. Kompromiss...);
- Vorteil (Szenario H, Anhang 2): in gewissem Mass ergibt sich eine Reduktion des Finanzierungsbedarfs
- Nachteil (Bahn 2000 2. Etappe): s. oben Variante 3, Verzicht auf 2. Etappe Bahn 2000; bei Aufstockung von NEAT-Achsen könnte man von "Befriedigung regionaler Bedürfnisse" auf Kosten der Zukunft sprechen
- Nachteil (NEAT-Achsen): in Szenario G (ohne Lötschberg, Vollausbau Gotthard) ergeben sich praktisch identische Kosten wie Variante A der Botschaft
- Nachteil (NEAT-Achsen): beide Szenarien H und G zwingen zu Ueberarbeitung Angebots- und Betriebskonzept mit noch offenem Resultat (z.B. Umsetzung Alpenschutzartikel fraglich)
- Nachteil (NEAT-Achsen): grosser Widerstand in der von Verzicht betroffenen Region/Landesteil (Beispiel Lötschberg: ca. 1/3 der Schweiz verliert Verbesserungen)

Variante 3: Die Grossprojekte werden alle realisiert (NEAT redimensioniert), doch einzelne davon werden aus der Spezialfinanzierung ausgegliedert und durch den allgemeinen Bundeshaushalt finanziert.

Idee / Motiv:

- Das Gesamtpaket wird aufgeschnürt und der Umfang / Mittelbedarf der Spezialfinanzierung reduziert; es besteht u.U. das Ziel, die Finanzierungsinstrumente in der Anzahl oder in der Höhe zu reduzieren (z.B. keine oder geringere TZ-Erhöhung)
- Die politische Akzeptanz soll dadurch erhöht, die Realisierung der verbleibenden Projekte (insb. NEAT) gesichert werden
- Das Volk soll nicht noch einmal über Projekte abstimmen, die bereits zu hohem Teil realisiert sind (1. Etappe Bahn 2000), sondern nur über die zugehörige Finanzierungsregelung (separat vorzulegen)

Szenarien:

- Ausgliederung Bahn 2000 1. Etappe aus Spezialfinanzierung, sonst Szenario A
- Ausgliederung TGV aus Spezialfinanzierung (Szenario L Anhang 2)
- Ausgliederung Lärmsanierung aus Spezialfinanzierung (Szenario M Anhang 2)

Bewertung:

- Vorteil: Paket der Spezialfinanzierung / Mittelbedarf ist geringer, psychologische Akzeptanz eventuell höher
- Vorteil (1. Etappe Bahn 2000): gewisse Widersprüchlichkeit (Abstimmung zu Projekt, das längst im Bau ist) kann entschärft werden
- Nachteil: die geforderte Gesamtsicht wird durchlöchert, das Gesamtpaket wieder aufgeschnürt
- Nachteil: die Entlastung der Spezialfinanzierung ist relativ gering; auf bestehende Finanzierungsinstrumente kann kaum verzichtet werden
- Nachteil: der Gesamtmittelbedarf bleibt gleich, die Finanzierung muss über den ordentlichen Bundeshaushalt sichergestellt werden; das Defizit des Haushalts erhöht sich (z.B. Bahn 2000 1. Etappe bis zu einer Milliarde Franken pro Jahr), die Sanierung Bundeshaushalt wird verfehlt
- Nachteil (ohne Lärmsanierung): weniger Akzeptanz, da Finanzierung der Lärmsanierung nicht sichergestellt ist.

Variante 4: Die Grossprojekte werden alle realisiert, doch einzelne davon werden aus der Spezialfinanzierung herausgebrochen und durch den allgemeinen Bundeshaushalt finanziert. Die in der Spezialfinanzierung verbleibende NEAT wird aufgestockt.

Idee / Motiv:

- das Gesamtpaket wird aufgeschnürt und die Spezialfinanzierung erhält durch Ausgliederung einzelner Projekte neuen Spielraum, um NEAT aufzustocken

Szenarien:

- Bahn 2000 1. Etappe durch ordentlichen Bundeshaushalt finanzieren, jedoch Vollausbau Gotthardachse (inkl. Zufahrten) und Hirzel realisieren (Szenario nicht dargestellt).

Bewertung:

- Vorteil: Akzeptanz in von Redimensionierung betroffenen Regionen (z.B. Uri/Tessin und Ostschweiz) kann erhöht werden
- Nachteil: Augenwischerei, indem Mittelbedarf insgesamt erhöht wird und bei der Speisung der Spezialfinanzierung keine Entlastung erfolgen kann (gesamtschweizerisch geringe Akzeptanz)
- Nachteil: Redimensionierungsziel bei NEAT wird verfehlt; mit neuem Angebots- und Betriebskonzept werden eindeutig Ueberkapazitäten bzw. überflüssiger "Rolls Royce" geschaffen
- Nachteil: betr. Bundeshaushalt und Sanierung s. oben
- Nachteil: Notwendige Stromversorgung (Ersatz Gemmileitung) durch Kabelleitung im Basistunnel nicht sichergestellt

2. Ansatz: Etappieren und Finanzierung sichern

Variante 5: Die vorgeschlagene Spezialfinanzierung ist neu unbefristet. Dies ergibt den nötigen Spielraum, um das Bauprogramm zu etappieren, auf die zurückgestellten Projekte aber nicht definitiv zu verzichten.

Idee / Motiv:

- erlaubt bedarfsgerechtes Bauen (etappieren) und sichert Finanzierung für zurückgestellte Projekte (kein neuer Volksentscheid)
- kann unbequeme Entscheide umgehen und entschärfen bzw. in Zukunft verlegen (nichts Versprochenes muss definitiv aufgegeben werden)
- Realisierungschancen der heute zurückgestellten Projektteile (Zufahrten) erhöhen sich längerfristig

Szenarien:

- eine der beiden NEAT-Achsen zurückstellen (Szenarien C und D)
- Zufahrtsstrecken der NEAT zurückgestellt (gemäss Variante A Botschaft FöV), doch spätere Realisierung dank unbefristeter Finanzierung gesichert

Bewertung:

- Vorteil: Aspekt des bedarfsgerechten Bauens / Etappierung kann Akzeptanz erhöhen (Ausdruck für Redimensionierungswillen)
- Vorteil: durch unbefristete Finanzierung muss kein definitiver Verzicht vorgenommen werden; die Chance, dass zurückgestellte Teile realisiert werden, ist grösser
- Vorteil: ergibt grösseren Handlungsspielraum innerhalb des gesamten Bauprogramms (Staffelungen, Verzögerungen)
- Vorteil: durch Etappierung kann Belastungsspitze in Anfangsjahren entschärft werden (geringere Bevorschussung), was für den Bundeshaushalt der nächsten Jahre vorteilhaft ist
- Vorteil: eröffnet Raum, um NEAT-Achsen bei Bedarf längerfristig aufzustocken (Zufahrtsstrecken bauen, da Finanzierungsquellen unbefristet fliessen)

- Nachteil: unbefristete Finanzierungsquellen senken Verantwortung zu kostenbewusstem Bauen / Eingrenzung von Sonderwünschen (Druck für Aufstockungen erhöht sich)
- Nachteil: Finanzierungsinstrumente bleiben gleich; Gesamtfinanzierungsbedarf bleibt längerfristig gleich hoch (keine echte Kostensenkung), so dass auf Finanzierungsseite kein abstimmungspolitischer Vorteil erzielt wird
- Nachteil: Entscheid, welche Achse zurückgestellt werden muss, ist zu fällen mit entsprechend negativer Reaktion in betroffenem Landesteil; Glaubwürdigkeit, dass zurückgestellte Achse später realisiert wird, ist nicht allzu hoch (gilt vor allem für Rückstellung Lötschberg)
- Nachteil: verkehrliche Vorteile der gleichzeitigen/raschen Realisierung geringer (Attraktivitätssteigerung auf beiden Achsen, für Güter- und Personenverkehr); Ungleichbehandlung der Landesteile, raschere wirtschaftliche Stärkung des einen auf Kosten des anderen Landesteils
- Nachteil: Angebots- und Betriebskonzept zu überprüfen; insbesondere die termingerechte Umsetzung Alpenschutzartikel ist gefährdet (bei Rückstellung Lötschberg, Kapazitäten rollende Autobahn)

Variante 6: Es wird ein unbefristeter Fonds zur Finanzierung des gesamten öV eingerichtet. Dies erlaubt eine umfassende, über die Grossprojekte hinausgehende Gesamtschau und ergibt den nötigen Spielraum, um das Bauprogramm der Grossprojekte zu etappieren, auf die zurückgestellten Projekte aber nicht definitiv zu verzichten.

Idee / Motiv:

- je nach Finanzierungsquellen für Fonds: Finanzierungsanteil der Strasse reduzieren und durch andere Instrumente ersetzen (breiter abgestützt, Konsumsteuer)
- bei Ausgliederung aus Staatsrechnung des öV und des Strassenfonds: Strassenfinanzierung längerfristig sichern, den Budgetkürzungen entziehen
- auch Grundbedarf des öV einschliessen
- betreffend Etappierung/Sicherung Finanzierung: s. oben

Szenarien:

- betreffend Etappierung/Sicherung Finanzierung: s. oben
- verschiedene Fonds-Modelle, insbesondere FRS (mit Energiesteuer, ohne LSVA) oder Mehrwertsteuer

Bewertung:

- Vorteil (rein verkehrlich): Finanzierung ist längerfristig gesichert; konstanter Mittelfluss, der eine ausgeglichene Planung und Realisierung erlaubt
- Vorteil: betreffend Etappierung/Finanzierung: s. oben
- Vorteil: je nach Fonds-Modell bzw. Mittelzufluss: auch Grundbedarf gesichert
- Nachteil: bekannte finanzrechtliche und -technische Bedenken (s. Botschaft FöV) gegen Fondslösungen (Budgethoheit, Steuerungsmöglichkeiten, Tendenz zu Verschwendung etc.)

- Nachteil: neue Finanzierungsquellen (Energiesteuer, MWSt) politisch äusserst umstritten; politische Akzeptanz insgesamt kaum höher als Finanzierungsquellen gemäss Vorlage FöV
- Nachteil: Anreize / lenkende Wirkung der Finanzierung wird geschwächt; LSVA wird zusätzlich in Frage gestellt

III. Fazit

1. FöV-Vorlage Optimum

Die Vorlage FöV erweist sich - gemessen an möglichen Alternativ-Szenarien - nach wie vor als Optimum. Keine andere Lösung weist in der Sache (verkehrs- oder finanzpolitisch) entscheidende Vorteile auf und keine andere Lösung dürfte - emotionslos betrachtet - zu einer markant höheren politischen Akzeptanz führen.

2. Aenderung der Vorlage wahrscheinlich

Dennoch erscheint der Wille der ständerätlichen Kommission, die Vorlage abzuändern, stark zu sein. Es wird offensichtlich ein Weg gesucht, um festgestellte Widerstände abzubauen (Finanzierungsseite, von Verzicht auf Bauseite betroffene Regionen) und eine abstimmungstaktisch und psychologisch chancenreichere Vorlage zu zimmern. Dabei spielt auch der Versuch verschiedener Parlamentarier mit, unangenehme Entscheide zu vermeiden oder zu "vernebeln" bzw. vor ihrer Wählerschaft das Gesicht nicht zu verlieren.

Wenig wahrscheinlich scheinen radikale Schnitte wie ein definitiver Verzicht auf eine Achse der NEAT mit entsprechender Reduktion des Finanzierungsbedarfs oder die definitive Streichung der 2. Etappe Bahn 2000. Denkbar scheint vielmehr eine *Kombination von Alternativ-Szenarien*, die zu einem *ausgeklügelten Kompromiss bzw. einer Demonstration von Handlungswillen nach allen Seiten hin* führen könnte.

3. Aenderungsvariante Kombination "Etappieren / unbefristete Finanzierung / Gesamtpaket aufschnüren"

Die Finanzierung wird unbefristet gestaltet. Die NEAT-Achsen werden etappiert realisiert und Aufstockungen bleiben längerfristig möglich. Die 2. Etappe Bahn 2000 wird aus der Spezialfinanzierung ausgegliedert, jedoch weitergeplant. Der Finanzierungsbedarf bzw. die Finanzierungsinstrumente können durch die Erstreckung (unbefristet) und die Entlastung durch Etappierung bei der NEAT (Spitzen brechen) sowie Ausgliederung der 2. Etappe Bahn 2000 eventuell reduziert werden.

Szenario:

Eine NEAT-Achse wird vorangestellt, die andere kann aber später realisiert und in Aussicht gestellt werden (ev. mit konkretem Datum des Baubeginns). Der Vollausbau insbesondere der Gotthardachse bleibt möglich und kann längerfristig politisch in Aussicht gestellt werden. Die zweite Etappe Bahn 2000 wird weitergeplant und zeitlich tendenziell hinausgeschoben; sobald der Bedarf konkreter ersichtlich ist, kann sie durch die Eidg. Räte beurteilt (Botschaft) und mit der unbefristeten Finanzierungsregelung verknüpft werden. Der Finanzierungsbedarf verflacht sich und kann gesenkt werden (u.Umständen Verzicht oder Reduktion einer Finanzierungsquelle).

Bewertung:

- Vorteil: die Kommission hat Handlungs- und Veränderungswille signalisiert (kann Akzeptanz psychologisch erhöhen)
- Vorteil: das bedarfsgerechte Bauen kann in den Vordergrund gerückt werden
- Vorteil: es wird auf viele Widerstände eingetreten, das Kompromisswerk ist ausgeklügelter
- Vorteil: falls Finanzbedarf und Finanzierungsinstrumente reduziert werden können, sinkt u.U. Widerstand auf Strassenseite
- Vorteil: die längerfristige Stärkung des öV bleibt gewahrt
- Vorteil: Rückkehr zum alten "Baukastensystem" der NEAT bei gesicherter Finanzierung;
- Vorteil: ähnliches System wie im Strassenbau; gesicherte Finanzierung führt zu langfristig gesicherter Realisierung und zu mehr Steuerungsmöglichkeiten innerhalb der Bauprogramme
- Nachteil: der gesamte Mittelbedarf sinkt längerfristig nicht (verteilt sich aber besser)
- Nachteil: der gesamte Mittelbedarf dürfte längerfristig sogar steigen, weil Schleusen für "Luxusbauten" und Zusatzwünsche (z.B. Vollausbau insbesondere der Gotthardachse) geöffnet werden ("Kässeli-Denken")
- Nachteil: Zurückstellung einer der beiden NEAT-Achsen verteilt Vorteile ungleich und zwingt zu Anpassungen des Angebots- und Betriebskonzepts (z.B. zeitgerechte Umsetzung Alpenschutzartikel fraglich)
- Nachteil: Zurückstellung Gotthard zwingt zu relativ rasch folgendem Bau des Gotthards, wenn verkehrliche Ziele (Personen- und Güterverkehr) erreicht werden sollen; Zurückstellung des Lötschberg (und Vollausbau des Gotthard) stellt Bedarf und tatsächliche Realisierung des Lötschberg in Frage oder - wenn er realisiert wird - erzeugt Ueberschüssigkeiten

→ Dieses Szenario hat eine gewisse Realisierungschance und muss im Sinne eines "vorbehaltenen Entschlusses" gemeinsam mit der EFV verfeinert und aufgearbeitet werden.

Mit freundlichen Grüßen

BUNDESAMT FÜR VERKEHR

Dr. Max Friedli, Direktor

Beilagen:

- Beurteilung alternativer Szenarien
- Liste der Szenarien

Kopie mit Beilagen z. K. an:

- H, T, lun, gif, scr, doc at/aa

Anhang 1: Beurteilung alternativer Szenarien

Ausgangslage und Vergleichsbasis ist das Investitionsprogramm und Finanzierungsmodell gemäss Botschaft FöV vom 26. Juni 1996. Dieses Investitions- und Finanzierungsprogramm ist gegenseitig abgestimmt und in der Botschaft FöV begründet.

Generelle Beurteilung von Veränderungen:

1. Weglassen der Lärmsanierung (2.3 Mrd.)

Die Lärmsanierung der bestehenden Bahnen ist eine Folge der entsprechenden verbindlichen Gesetzgebung. Massnahmen zur Lärmsanierung müssen getroffen werden, doch ist deren Finanzierung heute nicht sichergestellt. Ein Ausklammern der Lärmsanierung des öV von der FöV-Vorlage bedeutet, dass diese aus dem ordentlichen Bundeshaushalt zu bezahlen ist oder eine andere von den übrigen Projekten unabhängige Finanzierung herbeigezogen werden muss.

In diesem Fall könnte auf der Finanzierungsseite FöV auf die Verdoppelung der pauschalen SVA verzichtet, oder die Befristung um 2 Jahre verkürzt werden.

2. Weglassen/Redimensionieren des TGV-Anschlusses

Die Planung der TGV-Anschlüsse ist derzeit noch wenig konkret und auch von den Absichten Frankreichs abhängig. Die von Frankreich eingeleitete Überprüfung der gesamten französischen TGV-Planung sowie eine sich abzeichnende Priorität für TGV-Neigezüge statt neue Infrastrukturen erhöht die Unsicherheit zusätzlich. In der Vorlage FöV wurden mit dem Betrag von 1,2 Milliarden Franken Mittel eingestellt, die nicht auf konkreten Planungen beruhen, jedoch als Obergrenze zu verstehen sind und als ausreichend (u.U. zu hoch) bezeichnet werden dürfen. Allfällige Kostenreduktionen fallen gemessen am Gesamtpaket relativ gering aus. Mit einer Redimensionierung der TGV-Mittel (z.B. auf die Hälfte) kann in keinerlei Hinsicht echter neuer Handlungsspielraum gewonnen werden.

3. Weglassen/Redimensionieren von BAHN 2000 2. Etappe

Die Planungen für die zweite Etappe Bahn 2000 befinden sich ebenfalls in einem sehr groben Stadium. Der in der Vorlage enthaltene Betrag von 5.9 Mrd. ist als Obergrenze zu verstehen und generell für die weitere Modernisierung des schweizerischen Bahnnetzes vorgesehen. Der Fächer möglicher Investitionen geht weit über das hinaus, was ursprünglich für BAHN 2000 vorgesehen war (Knotenprinzip). Es ist denkbar, dass sich mit einer konsequenten Redimensionierung von BAHN 2000 im Sinne der **Optimierung und Abstimmung** im Dreieck Infrastruktur - Betriebsstruktur - Angebotsstruktur ein deutlich geringerer Mittelbedarf ergeben wird. Es ist umgekehrt aber auch denkbar, dass die eingestellten Mittel ausgeschöpft werden, wenn sich zum Beispiel ein Bedarf für den 3. Juradurchstich, Kapazitätserweiterungen im Raum Lugano-italienische Grenze oder für zusätzliche Ausbauten von Strecken auf HGV-Niveau ergeben sollte.

Das Ausklammern oder die Redimensionierung von BAHN 2000 2. Etappe könnte den Investitionsspielraum für die Transitachsen bei unverändertem

Finanzierungsmodus öffnen oder Modifikationen am Finanzierungsmodell erlauben.

4. **Reduzieren der Investitionen von BAHN 2000 1. Etappe**

Für BAHN 2000 1. Etappe sind bereits rund die Hälfte der Investitionen verpflichtet. BAHN 2000 1. Etappe bringt eine landesweite Verbesserung des Angebotes im öffentlichen Personenverkehr. Redimensionierungen könnten praktisch nicht vorgenommen werden, ohne das Knotenprinzip zu gefährden. Sie wären für die Gesamtbetrachtungen FöV ohnehin nicht von Bedeutung.

5. **Weglassen/Staffelung der Lötschbergachse**

Ein Etappierungsentscheid zugunsten der einen oder andern Achse verursacht in jedem Fall einen Rückschritt für die nicht berücksichtigte Achse und schwächt die ganze Argumentation für das Netzkonzept (vergl. Botschaft FöV, Ziffer 151.3).

Wenn schon eine Etappierung beschlossen würde, sollte der Baubeginn der zweiten Achse nicht zum voraus beschlossen werden. Vielmehr muss im Zeitpunkt der potentiellen Inangriffnahme nachgewiesen werden, dass die zweite Achse wirklich notwendig ist oder sich allenfalls eine weitere Etappierung aufdrängt.

Etappierungsentscheid von 10 bzw. 15 Jahren zuerst Gotthard, dann Lötschberg

Inbetriebnahme Gotthard 2009/2010 / Baubeginn Lötschberg 2006, resp. 2011 / Inbetriebnahme Lötschberg 2015, resp. 2020

Baulicher Unterbruch

Sämtliche Bauarbeiten am Lötschberg Basistunnel müssten für 10, bzw. 15 Jahre unterbrochen werden. Der Sondierstollen Kandertal und der Fensterstollen Mitholz müssten so gesichert und in der Zwischenzeit unterhalten werden, dass eine Verwendung bei Wiederaufnahme der Bauarbeiten in 10 bzw. 15 Jahren möglich bleibt. Bei einem 10, bzw. 15 jährigen Unterbruch müssten die Installations- und Deponieplätze aufgeräumt, resp. einem andern Zweck zugeordnet werden.

Die Planungsarbeiten müssen bis zur raumplanerischen Sicherung des Vorhabens (Sachplan) abgeschlossen werden. Welche Anpassungen der Projekte an die neuen technischen Erkenntnisse im Eisenbahnwesen und Baubereich im Zeitpunkt der Wiederaufnahme notwendig sein werden lässt sich heute schwer abschätzen.

Finanzkosten

Bis Ende 1996 werden sich die Investitionen für die Lötschbergachse auf rund 200 Mio. Franken belaufen.

Die Mehrkosten infolge einer Etappierung lassen sich nicht zuverlässig beziffern. Zu berücksichtigen sind Abbruch und Wiederaufbau sämtlicher Installationen für

die Sondierstollen Kandertal und Mitholz, der Unterhalt der bereits erstellten Anlagen, die Auflösung und der Wiederaufbau der Projektorganisation Lötschberg sowie die Verzinsung der bisherigen Investitionen.

Bewältigung des Verkehrsvolumens

Betrachten wir das Verkehrsvolumen allein in bezug auf das Verkehrspotential in Nettotonnen, so genügen die Kapazitäten der Gotthardachse um den prognostizierten alpenquerenden Güterverkehr zu transportieren. Dabei beschränkt man sich jedoch auf ein eingeschränktes Angebotspotential, nämlich den Wagenladungsverkehr, den unbegleiteten kombinierten Verkehr und die Rollende Autobahn mit 3.7 (Luino), resp. 3.8 m Eckhöhe (Chiasso). Die Rollende Autobahn mit 4.0 m Eckhöhe bliebe über die Lötschberg - Bergstrecke auf ca. 200'000 Sendungen (Angabe BLS) beschränkt, obwohl das vorhandene Transportpotential auf über 600'000 Sendungen (vorsichtige Schätzung) beziffert wird. Dies würde auch bedeuten, dass die zur Umsetzung des Alpenschutzartikels vorgesehene Umlagerung von der Strasse auf die Schiene nicht durchgeführt werden könnte.

Bei einer Rückstellung der Lötschbergachse ist die dringend notwendige Stromversorgung (Ersatz Gemmileitung) durch die vorgesehene Kabelleitung im Basistunnel nicht sichergestellt

6. Weglassen/Staffelung der Gotthardachse

Etappierungsentscheid von 10 bzw. 15 Jahren zuerst Lötschberg, dann Gotthard

Inbetriebnahme Lötschberg 2006 / Baubeginn Gotthard 2006, resp. 2011 /
Inbetriebnahme Gotthard 2018, resp. 2023

Baulicher Unterbruch

Sinnvollerweise dürften am Gotthard nicht alle Bauarbeiten für 10, bzw. 15 Jahre unterbrochen werden. Das Sondiersystem Piora könnte unverändert weitergeführt werden, bis über die geologischen Verhältnisse auf dem Niveau des Basistunnels Gewissheit herrscht. In Anbetracht der geologischen Unsicherheiten für das Tavetscher Zwischenmassiv dürfte eine Fertigstellung des Schachtes Sedrun und Sondierungen auf dem Niveau des Basistunnels auch in diesem Sektor durchaus weitsichtig sein. Diese Arbeiten würden nach heutigem Bauprogramm bis ins Jahr 2000 dauern.

Die Planungsarbeiten müssen bis zur raumplanerischen Sicherung des Vorhabens (Sachplan) abgeschlossen werden. Welche Anpassung der Projekte an die neuen technischen Erkenntnisse im Eisenbahnwesen und Baubereich im Zeitpunkt der Wiederaufnahme notwendig sein werden lässt sich heute schwer abschätzen.

Finanzkosten

Bis Ende 2000 werden sich die Investitionen für die Gotthardachse auf rund 650 Mio. Franken belaufen.

Die Mehrkosten für eine Etappierung lassen sich nicht zuverlässig beziffern. Zu berücksichtigen sind allenfalls Abbruch und Wiederaufbau einzelner Installationen

des Sondiersystems Piora und des Schachtes Sedrun, der Unterhalt der erstellten Anlagen, die Auflösung und der Wiederaufbau der Projektorganisation Gotthard sowie die Verzinsung der bisherigen Investitionen.

Bewältigung des Verkehrsvolumens

Die Bereitstellung neuer Transportkapazitäten am Lötschberg und später am Gotthard genügt der prognostizierten Verkehrsnachfrage nach Coopers & Lybrand. Sowohl die 10, wie auch die 15-jährige Etappierung liegen innerhalb dieser Bandbreite. Wird die Prognose von Prof. Graf zugrundegelegt, so ist eine Inbetriebnahme der Gottard-Basislinie bereits im Jahr 2015 angezeigt. Dies würde bedeuten, dass die Etappierung der Gotthardachse nur 3 - 5 Jahre betragen dürfte (Baubeginn ca. 2001).

7. Vollausbau der Gotthardachse

Der Vollausbau der Gotthardachse verursacht Mehrkosten von rund 3.25 Mrd. Franken. Die Forderungen der betroffenen Kantone für Mehrausbauten werden in erster Linie mit dem Hinweis auf übermässige Lärmbelastung geltend gemacht. Diese Problematik muss auch so angegangen werden, dass anstelle einer zusätzlichen Neubaustrecke, der Ersatz der bestehenden Strecke durch eine neue Linienführung geprüft wird. Die Investition für die neue Trasse ist zwar dieselbe, doch kann in der Gesamtbetrachtung der Kosten und Rentabilität die Desinvestition der alten Trasse mit einbezogen werden. Gleichzeitig werden die Lärmprobleme gelöst.

FöV: Uebersicht denkbare, alternative Szenarien

3003 Bern, 27. September 1996

Investitionsprogramm Szenarien	Bahn 2000 1. Etappe	Bahn 2000 2. Etappe	NEAT Gotthard	NEAT Lötschberg	NEAT Ostschweiz	TGV Anschluss	Lärmsanierung	Investition Mia. Franken
A: gemäss Botschaft FöV	7,5	5,9	8,7	3,8	0,9	1,2	2,3	30,3
B: G, dann L zweispurig	7,5	5,9	8,7	4,5	0,9	1,2	2,3	31,0
C: ohne B2, ohne L	7,5	0,0	8,8	0,0	0,8	1,2	1,7	20,0
D: ohne B2, ohne G	7,5	0,0	0,0	4,5	0,0	1,2	1,7	14,9
E: ohne B2000 2. Etappe	7,5	0,0	8,7	3,8	0,9	1,2	2,3	24,4
F: NEAT Vollausbau, jed. ohne B2000 2. Etappe	7,5	0,0	~12,1 AlternativV.	~5,6 AlternativVar.	~1,2 inkl. Hirzel	1,2	2,3	~29,9
G: ohne L, G Vollausbau, inkl. Juradurchstich und inkl. Anschluss Süd	7,5	5,9 Bözberg und Lugano Süd	~12,1 AlternativV.	0,0	~1,2 inkl. Hirzel	1,2	~1,7 ohne Arth-Goldau bis Chiasso	~29,6
H: ohne G ohne O, L Voll- ausbau, inkl. Juradurch- stich, inkl. Bern - Thun	7,5	5,9 Wisenberg und Bern-Thun	0,0	~5,3 Vollausbau red. Autoverl.	0,0 kein Ausbau	1,2	2,3	~22,2
I: FöV, G mit Umfahrungen Flüelen und Bellinzona	7,5	5,9	~10,4 Flüelen und Bellinzona	3,8	0,9	1,2	~2,1 ohne Flüelen ohne Bellinzona	~31,8
J: FöV, L mit Umfahrung Frutigen	7,5	5,9	8,7	~4,2 mit Umfahrung Frutigen	0,9	1,2	~2,2 ohne Frutigen	~30,6
K: NEAT Vollausbau. Rückbau Stammlinien, B2000 2. Etappe reduziert	7,5	~2,0 ohne Jura- durchstich, ohne Süd- anschluss G	~12,1 Rückbau Axen, Riviera und Ceneri ?	~5,6 Rückbau Bergstrecke ?	~1,2 inkl. Hirzel, Rückbau Thalwil- Litti ?	1,2	~2,1 ohne rückgebaute Stammlinien	~31,7
L: ohne TGV-Anschluss	7,5	5,9	8,7	3,8	0,9	0,0	2,3	29,1
M: ohne Lärmsanierung	7,5	5,9	8,7	3,8	0,9	1,3	0,0	28,0

Bemerkung: Kostenangaben dienen der Erläuterung bzw. zur Differenzierung der Szenarien (Preisbasis 1995, NEAT inkl. 15% Zuschlag)