

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. September 2022

1248. Bericht zum Stand der Ausbauprogramme für die Bahninfrastruktur mit Änderungen an den Bundesbeschlüssen und zur Perspektive BAHN 2050 (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 22. Juni 2022 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation dem Regierungsrat den Bericht zum Stand der Ausbauprogramme für die Bahninfrastruktur mit Änderungen an den Bundesbeschlüssen und zur Perspektive BAHN 2050 zur Stellungnahme unterbreitet.

Der Ausbau der Bahninfrastruktur erfolgt unter Federführung des Bundes mittels des Strategischen Entwicklungsprogramms Eisenbahninfrastruktur (STEP), das in Ausbauschritte etappiert ist. Die Ausbauschritte werden jeweils für bestimmte Realisierungshorizonte als Bundesbeschlüsse mit den notwendigen Verpflichtungskrediten von den eidgenössischen Räten genehmigt. Zum Stand des STEP legt der Bundesrat alle vier Jahre einen Bericht vor.

Der aktuelle Bericht zeigt den Stand der Grossprojekte sowie der beiden Ausbauschritte 2025 und 2035 (STEP AS 2025 und AS 2035) auf und enthält Änderungsanträge an den relevanten Bundesbeschlüssen und Verpflichtungskrediten. Zudem enthalten die Vernehmlassungsunterlagen eine Aktualisierung der «Langfristperspektive Bahn» aus dem Jahr 2012 unter dem Titel «Perspektive BAHN 2050». Dabei werden die nächsten Ausbauschritte auf aktualisierte Grundlagen gestellt und wichtige Entwicklungen, insbesondere die Klimapolitik und die Energiestrategie, angemessen einbezogen.

Für den Kanton Zürich ist insbesondere der STEP AS 2035 von grosser Bedeutung, da mit diesem ein wesentlicher Angebotsausbau bei der Zürcher S-Bahn erfolgen wird. Dieser umfasst neben verschiedenen weiteren Infrastrukturmassnahmen die Grossprojekte MehrSpur Zürich–Winterthur und Bahnhof Stadelhofen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an konsultationen@bav.admin.ch):

Mit Schreiben vom 22. Juni 2022 haben Sie uns den «Bericht zum Stand der Ausbauprogramme für die Bahninfrastruktur mit Änderungen an den Bundesbeschlüssen und zur Perspektive BAHN 2050» zur Stellungnahme unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und beantworten die Fragen gemäss Fragenkatalog wie folgt:

1) Stand der Ausbauprogramme für die Bahninfrastruktur mit Änderungen an den Bundesbeschlüssen

a) STEP AS 2035: Unterstützen Sie die Anpassungen des Ausbaus schritts 2035 mit den damit verbundenen Änderungen des Bundesbeschlusses über den Ausbauschritt 2035 der Eisenbahninfrastruktur und mit der Erhöhung des Verpflichtungskredits zum Ausbauschritt 2035 der Eisenbahninfrastruktur um 980 Millionen Franken?

Ja. Wir begrüssen, dass der Verpflichtungskredit erhöht wird, um die Mehrkosten bei den Schlüsselprojekten im Kanton Zürich (Mehrspur Zürich–Winterthur und Bahnhof Stadelhofen) finanzieren zu können. Wir gehen davon aus, dass mit dem angepassten Vorgehen (d. h. der Konsolidierung des STEP AS 2035 im Rahmen der Botschaft 2026 zum STEP) allenfalls zusätzlich erforderliche Mittel noch beantragt werden können, damit die Funktionalitäten des STEP AS 2035 weiterhin gewährleistet werden und das geplante Angebot nicht negativ beeinflusst wird.

Gemäss Vorlage werden zudem bei weiteren Projekten Mehrkosten von gesamthaft 410 Mio. Franken ausgewiesen, die mittels Kostenreduktionsstrategie innerhalb des STEP AS 2035 reduziert werden sollen und für die keine Anpassung des Verpflichtungskredits beantragt wird. Ein haushälterischer Umgang mit finanziellen Mitteln wird grundsätzlich begrüsst. Es ist jedoch unklar, weshalb für die entsprechenden Projekte bzw. Teile davon keine Erhöhung des Kredits beantragt wird. Wir betrachten es als zentral, dass die verkehrliche Funktionalität der betreffenden Projekte und Anlagen weiterhin gewährleistet bleibt und insbesondere nicht aufgrund eines fixen Kostenziels Kompromisse beim Bahnangebot eingegangen werden müssen.

b) Haben Sie weitere Bemerkungen zum Stand und Anpassungen des STEP AS 2035?

Wir bedauern, dass eine Überprüfung des Angebotskonzepts des STEP AS 2035 erforderlich wird. Wir gehen jedoch davon aus, dass die von den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und dem Zürcher Ver-

kehrverbund (ZVV) sorgfältig geplanten und eng aufeinander abgestimmten Angebotskonzepte für die Zürcher S-Bahn und den Fernverkehr im Raum Zürich wie bisher geplant umgesetzt werden können.

Die sich abzeichnenden Verzögerungen bei der Realisierung der Infrastrukturen und folglich der Angebotsausbauten bedauern wir ebenfalls, sie sind aufgrund der Anzahl und Grösse der Bauprojekte aber nachvollziehbar. Es ist zudem von zentraler Bedeutung, dass die Planung, Projektierung und Realisierung der aufgrund des angepassten Vorgehens betroffenen (Schlüssel-)Infrastrukturausbauten nicht zusätzlich verzögert werden und die erforderlichen Angebotsausbauten so bald wie möglich realisiert werden können.

Im Bericht ist festgehalten, dass der Verpflichtungskredit mit den Kosten für den Vollausbau des Lötschbergtunnels ergänzt wird mit dem Ziel, die Gesamtkosten zu optimieren. Es ist dabei nicht nachvollziehbar, weshalb in der gleichen Vorlage beim Zimmerberg-Basistunnel 2 (ZBT2) auf die Vorinvestitionen in ein Anschlussbauwerk für einen späteren Bau des Meilibachtunnels verzichtet werden soll. Ein solcher Verzicht wird bei einem künftigen Bau des Meilibachtunnels zu Mehrkosten und massgebenden Betriebseinschränkungen im ZBT2 führen. Aufgrund der neu geplanten verkürzten Linienführung des ZBT2 und der damit zusammenhängenden zwingenden Verlängerung des künftigen Meilibachtunnels würden zudem dessen Realisierungschancen aufgrund der durch die Verlängerung verursachten höheren Kosten reduziert werden. Die verkehrliche Notwendigkeit des Meilibachtunnels wird dabei voraussichtlich im Rahmen eines nächsten Ausbaus schritts gegeben sein. Wir erachten es deshalb als zwingend erforderlich, das Anschlussbauwerk Meilibachtunnel gleichzeitig mit dem Bau des ZBT2 zu realisieren und die Linienführung aus Sicht des Gesamtbauwerks zu optimieren. Die Mittel für diese Vorinvestition sind entsprechend bereitzustellen. Planung und Realisierung des ZBT2 sollten dadurch jedoch nicht verzögert werden.

Seit dem Planungsprozess zum STEP AS 2035 hat sich zudem gezeigt, dass für das Funktionieren des Angebotskonzepts der Zürcher S-Bahn im STEP AS 2035 noch kleinere Anpassungen oder zusätzliche Infrastrukturen erforderlich werden. Wir gehen davon aus, dass diese ebenfalls noch mit Eingaben im Rahmen der Botschaft 2026 zum STEP beantragt werden können.

c) STEP AS 2025: Unterstützen Sie die Anpassungen des Ausbaus schritts 2025 mit der damit verbundenen Änderung des Bundesbeschlusses über den Ausbaus schritt 2025 und der Erhöhung des Verpflichtungskredits zum Ausbaus schritt 2025 der Eisenbahninfrastruktur um 330 Millionen Franken?

Ja.

d) *Haben Sie weitere Bemerkungen zum Stand und Anpassungen des STEP AS 2025?*

Nein.

e) *ZEB: Unterstützen Sie die Anpassung des Gesamtkredits für die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur mit der Reduktion um 590 Millionen Franken?*

Ja.

f) *Haben Sie weitere Bemerkungen zum Stand und Anpassungen von ZEB?*

Nein.

g) *Haben Sie Bemerkungen zu den übrigen Ausbauprogrammen für die Bahninfrastruktur?*

Nein.

2) Perspektive BAHN 2050

a) *Sind Sie damit einverstanden, dass abgeleitet aus den nationalen Grundlagen und Bundesstrategien, der Fokus der Perspektive BAHN 2050 auf der Verkehrsverlagerung auf die Bahn liegt?*

Die Verkehrsverlagerung auf die Bahn und auf den öffentlichen Verkehr (öV) allgemein begrüßen wir. Diese steht in Übereinstimmung mit den kantonalen Planungsinstrumenten, insbesondere dem kantonalen Richtplan, dem Gesamtverkehrskonzept sowie dem Güterverkehrs- und Logistikkonzept. Der Kanton Zürich strebt dabei im Schienengüterverkehr ein Sichern und Stärken des Bahnanteils an – in Abstimmung mit dem Personenverkehr.

b) *Sind sie mit der Vision und den Zielsetzungen der Perspektive BAHN 2050 einverstanden?*

Ja.

c) *Sind Sie mit der gewählten Stossrichtung «Weiterentwicklung der Bahn auf kurzen und mittleren Distanzen» einverstanden?*

Die Stossrichtung wird begrüsst. Zu berücksichtigen sind dabei aus Sicht des Kantons Zürich die folgenden Punkte:

- Gemäss der Vorlage steht im Zentrum der Weiterentwicklung der Bahn die Verlagerung von der Strasse auf die Schiene. Dies bedingt jedoch auch Kapazitätsausbauten bei sich abzeichnenden Überlasten im Personenschienenverkehr, da ansonsten eine Rückverlagerung auf die Strasse erfolgen würde.
- Die Verdichtung des Angebots in den Agglomerationen in Abstimmung mit anderen Verkehrsmitteln (insbesondere dem übrigen öV) wird begrüsst. Die genannten Massnahmen (neue Durchmesserlinien und Tangentialverbindungen, Halt von InterRegio- und RegioExpress-Zügen an Vorortsbahnhöfen) sind jedoch alle in den nächsten Arbeitsschritten (und insbesondere in Bezug auf die Botschaft 2030 zum STEP) zwingend auf deren Zweckmässigkeit im Einzelfall zu prüfen.

- Die vertiefte Abstimmung zwischen den Zielsetzungen der Raumentwicklung und der Entwicklung des Bahnangebots wird begrüsst. Die Grundsätze dieser Abstimmung, die idealerweise über alle drei Staatsebenen erfolgt, werden im Bericht jedoch nicht aufgezeigt. Bei diesem Prozess ist grundlegend, dass die weitere Entwicklung des Bahnangebots nicht auch zu einem weiteren Voranschreiten der Zersiedelung führt.
- Gemäss den Verkehrsperspektiven 2050 des Bundes wird für das Referenzszenario mit einer Zunahme von 11% im Personenverkehr über alle Verkehrsträger gerechnet. Der Modal-Split-Anteil des öV soll sich dabei schweizweit von 20% auf 24% erhöhen. Im Kanton Zürich und insbesondere in und zwischen den urbanen Gebieten liegt der Modal-Split-Anteil dabei bereits deutlich höher als dieser anvisierte Wert. In Bezug auf die Zürcher S-Bahn scheint die prognostizierte Nachfrageentwicklung daher zu konservativ geschätzt.
- Eine Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene wird grundsätzlich begrüsst. Dabei ist das Potenzial von zusätzlichen intermodalen Umschlagsplattformen und City-Logistik-Anlagen zu prüfen. Konkretes Verlagerungspotenzial auf kurzen Distanzen von der Strasse auf die Schiene im Güterverkehr besteht im Kanton Zürich nur bei Kies- und Aushubtransporten, für die gesetzlich vorgegebene Quoten bestehen. Abgesehen davon wird Verlagerungspotenzial sowohl im Einzelwagenladungsverkehr als auch bei Ganzzügen vor allem im Binnen- sowie im Import- und Exportverkehr auf mittleren und grossen Distanzen geortet.

d) Wenn nein, was schlagen Sie vor?

Keine Bemerkungen.

e) Haben Sie weitere Bemerkungen zur Perspektive BAHN 2050?

Aufgrund des durchschnittlich höheren Modal-Split-Anteils des motorisierten Individualverkehrs (MIV) stehen Ausbauten beim MIV den Zielen einer Erhöhung des öV-Anteils entgegen. Im Bericht finden sich keine Aussagen zur notwendigen gesamtverkehrlichen Koordination des öV-Ausbaus mit den Strassenvorhaben auf allen drei Staatsebenen.

Wie im erläuternden Bericht in Abschnitt 2.2.6 festgestellt wird, können attraktivere Angebote der Bahn und des öV allein die notwendige Verlagerung nicht auslösen. Dafür wären weitere Massnahmen und Regulierungen in anderen Politikbereichen notwendig. Die im Abschnitt 2.2.2 erwähnten Motionen verlangen einen Massnahmenplan, um den Anteil des öV weiter zu steigern. Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass dafür eine gesamtverkehrliche Betrachtung unabdingbar sein wird.

3) Vorgehen für die nächsten Ausbauschnitte

a) Wie beurteilen Sie das Vorgehen für den nächsten Ausbauschnitt (Botschaft in 2026), mit einem verkürzten Verfahren das Angebotskonzept 2035 zu überprüfen, zu aktualisieren und punktuell weiterzuentwickeln?

Das Angebotskonzept der Zürcher S-Bahn im STEP AS 2035 wurde von den SBB und dem ZVV detailliert geplant. Durch das im Detail zwischen Fernverkehr und S-Bahn abgestimmte Angebotskonzept können die erwarteten Überlasten im Personenverkehr als wichtigstes Ziel effizient behoben werden. Der Kanton Zürich strebt daher keine Anpassungen am beschlossenen Konzept an. Weiter ist es von zentraler Bedeutung, dass die Planung, Projektierung und Realisierung der (Schlüssel-)Infrastrukturausbauten aufgrund des angepassten Vorgehens nicht verzögert werden, damit die erforderlichen Kapazitätsausbauten so bald wie möglich realisiert werden können.

Allgemein dürfte die Überprüfung und die Fahrbarmachung des Angebots im Rahmen des STEP AS 2035 im nationalen Kontext zusätzliche Infrastrukturen erfordern. Wir gehen davon aus, dass die dafür notwendigen Mittel mit der Botschaft 2026 zum STEP beantragt werden können. Es kann dabei noch nicht abgeschätzt werden, inwiefern der Bund eine Neubeurteilung von Angebotsausbauten des STEP AS 2035 vornehmen wird, sollten sich erhebliche Mehrkosten ergeben.

b) Wie beurteilen Sie die mögliche Ergänzung des nächsten Ausbauschnitts (Botschaft in 2026) mit ersten Etappen von Massnahmen gemäss Bundesbeschluss zum Ausbauschnitt 2035 (Art. 1 Abs. 3)? Sowie dass für deren Prüfung bereits die Perspektive BAHN 2050 berücksichtigt wird?

Bei den Projekten gemäss Art. 1 Abs. 3 Bst. a–e (Direktverbindung Aarau–Zürich, Durchgangsbahnhof Luzern, Knoten Basel, Beschleunigung Lausanne–Bern, Beschleunigung Winterthur–St. Gallen) handelt es sich allesamt um sehr umfangreiche Angebots- und Infrastrukturanpassungen mit weiträumigen Auswirkungen auf die Angebotskonzepte der Regionen. Die Berücksichtigung aller Vorhaben in einem Ausbauschnitt erscheint aus heutiger Sicht aus Ressourcengründen wenig realistisch. Für den weiteren Planungsprozess erscheint es deshalb zweckmässig, wenn in einer Vorphase des Planungsprozesses für das Angebotskonzept 2050 (Botschaft 2030 zum STEP) bereits die zu realisierenden, nationalen Schlüsselinfrastrukturen des nächsten Angebotschnitts (STEP AS 2050) festgelegt werden könnten. Dies könnte dazu beitragen, dass sich die Angebotskonzepte der Planungsregionen im eigentlichen Planungsprozess zu einem Ausbauschnitt nicht grundsätzlich widersprechen und dadurch die Effizienz der Planung gesteigert werden kann.

Die Berücksichtigung der Grundsätze aus der Perspektive BAHN 2050 für die Beurteilung der nationalen Schlüsselinfrastrukturen erscheint zweckmässig.

c) Wie beurteilen Sie das Vorgehen, dass mit der Erarbeitung des übernächsten Ausbauschnitts (Botschaft in 2030) ein umfassender Planungsprozess gemäss KPFV Art. 16 durchgeführt wird, der sich an der Perspektive BAHN 2050 ausrichtet?

Wie zu Frage 3.b ausgeführt, wäre es für den Planungsprozess zweckmässig, wenn die nationalen Schlüsselinfrastrukturen früh im Planungsprozess des Ausbauschnitts 2050 (Botschaft 2030 zum STEP) bekannt sind.

Des Weiteren ist ausreichend Zeit für die Herleitung und Bereinigung der Planungsgrundlagen (z. B. Definition Überlasten und Definition/Abgrenzung Fernverkehr-Regionalverkehr) vorzusehen.

d) Haben Sie weitere Bemerkungen zum Vorgehen für die nächsten Ausbauschnitte?

Zurzeit bestehen keine Möglichkeiten, dass kleine Infrastrukturausbauten, die nicht über Leistungsvereinbarungen finanziert werden, relativ kurzfristig realisiert werden können und durch den Bund finanziert werden. Es wäre zweckmässig und deshalb zu begrüßen, wenn für die Finanzierung solcher Projekte eine entsprechende Gesetzesanpassung auf Bundesebene geprüft würde.

4) Weitere Bemerkungen

a) Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?
Nein.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli