

Elektronisch an:
finanzierung@bav.admin.ch

Bern, 16. Oktober 2023

Stellungnahme zur Finanzierung des Betriebs und Substanzerhalts der Bahninfrastruktur, der Systemaufgaben in diesem Bereich und zu Investitionsbeiträgen an private Güterverkehrsanlagen in den Jahren 2025–2028 (Vernehmlassung 2023/41)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zur Finanzierung des Betriebs und Substanzerhalts der Bahninfrastruktur, der Systemaufgaben in diesem Bereich und zu Investitionsbeiträgen an private Güterverkehrsanlagen in den Jahren 2025–2028 Stellung zu nehmen. Gerne legen wir unsere Haltung im Folgenden dar.

Wir bitten Sie, unsere Vorschläge und Anliegen zu prüfen, und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Anders Gautschi
Geschäftsführer
VCS Verkehrs-Club der Schweiz

Stellungnahme

Zahlungsrahmen Betrieb und Substanzerhalt Bahninfrastruktur 2025-2028

Die Zukunft des Güterverkehrs muss vermehrt auf der Schiene liegen, weil der (schwere) Strassengüterverkehr bisher nur sehr geringe Fortschritte hin zu Netto-Null im Klima-Impact verzeichnet hat und enorme externe Kosten verursacht, welche er nur zu einem Drittel selbst trägt. Massnahmen zu Gunsten des Substanzerhalts und des Betriebs sind gut investiertes Geld, da Risiken für Sperrungen bzw. Kapazitätsreduktionen, mit ökologischen, volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schäden verbunden sind. Aus diesen Gründen ist es wichtig, dass der Zahlungsrahmen der Leistungsvereinbarung an die Teuerung angepasst wird. Denn wenn nur die notwendigsten Massnahmen für den Betrieb und Substanzerhalt umgesetzt werden, ist das kein nachhaltiger Umgang mit der Bahninfrastruktur.

Im Erläuternden Bericht (Seite 29) gesteht der Bund ein, dass mit dem vorgeschlagenen Kredit die Bahnunternehmen den vom Bund selbst vorgegebenen Ziel-Zustand der Bahninfrastruktur (nämlich durchschnittlich 2.5 gemäss RTE 29900) nicht werden erreichen können. Eine teuerungsbereinigte Kürzung der Mittel ist auch deshalb nicht zu verantworten, weil der Zustand der Fahrbahn auf dem SBB-Netz bereits heute vom Bund «nur als ausreichend» eingeschätzt wird (3.2 gemäss RTE 29900, Erläuternder Bericht, Seite 30). Der Erläuternde Bericht beschönigt denn auch nicht, dass dieser tiefe Kreditbetrag beim SBB-Netz zu einem noch grösseren Rückstand beim Substanzerhalt, einer „Verschlechterung der Zustandsnote“ und zu einem Angebotsabbau durch noch häufigere Baustellenfahrpläne führen wird (Erläuternder Bericht, Seite 39f)

Eine sinkende Substanzerhaltungsquote, die mit dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Betrag verbunden ist (siehe Erläuternder Bericht, Seite 3) führt mittel- und langfristig zu Zusatzausgaben für die Bahninfrastruktur. Substanzerhalt ist billiger als Folgekosten bei vernachlässigtem Substanzerhalt. Der unerwartete tagelange Streckunterbruch zwischen Lausanne und Genf in Tolothenaz 2021 wirkte sich beispielsweise auf das gesamte Bahnangebot in der Romandie aus.

Die Mittel des Bahninfrastrukturfonds (BIF) müssen bekanntlich sowohl für Substanzerhalt als auch für den Ausbau des Bahnsystems genügen. Während bei den Ausbauten mit Entscheid des Parlaments die Mittel auf bis zu 20 Jahre hinaus verpflichtet werden, erfolgt die Finanzierung des Substanzerhalts mit einem deutlich kürzeren Zeithorizont von 4 Jahren. Entsteht ein finanzieller (oder ressourcenbedingter) Engpass, so kann ohne kurzfristige Anpassung getroffener parlamentarischer Entscheide dem gesetzlichen Primat «Substanzerhalt vor Ausbau» nicht nachgelebt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass dem Parlament Entscheide zum Substanzerhalt und zum Ausbau zeitlich entkoppelt vorgelegt werden, so dass die Weiterentwicklung des Bahnsystems nicht aus einer Gesamtperspektive erfolgen kann.

Bei der Festlegung des Zahlungsrahmens 2025-2028 für die Infrastruktur ist nun die aufgezeigte Problematik deutlich sichtbar geworden. Entgegen der bisherigen, langjährigen Erfahrung, dass von Leistungsvereinbarung (LV)-Periode zu LV-Periode mit einem Wachstum des Mittelbedarfs von bis zu 10 Prozent zu rechnen ist (ohne Teuerungseffekte), wurden die vorgesehenen Abgeltungsmittel mit dem vorliegenden Vorschlag des Bundesrates lediglich von CHF 14.4 Mia. CHF auf 15.1 Mia. CHF (+5%) erhöht. Unter Berücksichtigung der aufgelaufenen und der bis Ende 2028 prognostizierten Teuerung erfolgt sogar eine Senkung der real verfügbaren Mittel. Der vom Bundesrat vorgesehene Zahlungsrahmen 2025-2028 orientiert sich damit nicht an den Bedürfnissen des Bestandsnetzes, sondern richtet sich in erster Linie nach der Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln im Bahninfrastrukturfonds, was zu einer deutlichen Kürzung der für den Substanzerhalt 2025-2028 vorzusehenden Mittel führte.

Die Schweizerischen Bahninfrastrukturbetreiberinnen (ISB) gehen davon aus, dass der vom Bundesrat vorgeschlagene Zahlungsrahmen es nicht erlauben wird, das heutige Niveau bzgl. Verfügbarkeit und Qualität des Netzes flächendeckend zu halten und den Stand der Technik der Anlagen zu gewährleisten. Die Verschlechterungen werden sich nicht von heute auf morgen einstellen, über die gesamte LV-Periode 25-28 jedoch in Form von zunehmenden Störungen und Qualitätseinbussen spürbar werden. Damit verbunden wird nicht nur die Einhaltung des bestehenden Angebots latent gefährdet, sondern es werden auch künftige Angebotserweiterungen zunehmend infrage gestellt. Einerseits aufgrund mittelfristig erwarteter zunehmender Instabilitäten im Bahnnetz und andererseits, weil durch LV finanzierte Massnahmen für Ausbau und Erfordernisse des Verkehrs in die dreissiger Jahre verschoben werden müssen. Zudem bewirken ungenügende Mittel für Erneuerungen, dass die Unterhaltskosten laufend zunehmen. Diese kurativen Massnahmen sind nicht nachhaltig.

Konkret sind gemäss der öV-Branche folgende Auswirkungen des vorgesehenen Zahlungsrahmens zu erwarten:

Netzzustand: Es ist davon auszugehen, dass sich der Netzzustand in der LV-Periode 25-28 verschlechtern wird. Diese Einschätzung teilt auch der Bundesrat (siehe vorangegangene Zitate).

Sicherheit: Die Sicherheit hat im Bahnsystem die höchste Bedeutung. Entsprechend wird ihr alles untergeordnet. Die Sicherheit gewährleisten einerseits Anlagen, welche die entsprechenden Zulassungen und Zustände aufweisen und andererseits Menschen, welche die Anlagen, abhängig vom Risikopotenzial, permanent überwachen. Verschlechtern sich Anlagenteile aufgrund von Überalterung oder Übernutzung, so sind es die Menschen, welche entsprechend reagieren und die Anlagenteile rechtzeitig ersetzen oder sperren müssen. Mit zunehmendem Substanzverlust steigt das Risiko, dass Entwicklungen übersehen und nicht rechtzeitig reagiert wird. Kritisch sind beispielsweise Stützbauten, welche das Gleisfeld schützen. Diese können bei Überalterung unvorhersehbar einbrechen, was bspw. Anprall-Ereignisse und Entgleisungen zur Folge haben kann.

Pünktlichkeit und Resilienz: Eine strukturelle Unterfinanzierung der Infrastruktur wird eine steigende Anzahl ungeplanter Verfügbarkeitseinschränkungen zur Folge haben, was das Gesamtsystem Bahn im täglichen Betrieb störungsanfälliger machen wird.

Erfordernisse zunehmender Verkehrsentwicklung: Die zunehmenden Passagierzahlen führen dazu, dass neben der Taktverdichtung auch die Zugslängen angepasst werden. Infrastrukturseitig müssen dazu die Voraussetzungen geschaffen werden (längere Perrons, Behebung von Engstellen auf den Perrons). Mit den vom Bundesrat vorgesehenen Mitteln des Zahlungsrahmens wird dies bis 2028 nur noch sehr beschränkt erfolgen können.

Stand der Technik: Herzstück jedes Bahnsystems sind (neben den physischen Anlagen) die Systeme der Bahnsteuerung und Bahnproduktion. Gemäss gesetzlichen Vorgaben sind diese auf dem Stand der Technik zu halten. Kritisch sind dabei die Stellwerke. Nach wie vor sind in der Schweiz mehrheitlich Relaisstellwerke im Einsatz. Dazu kommen zwei Generationen elektronischer Stellwerke. In den nächsten 15-20 Jahren ist ein Grossteil der Stellwerke zu ersetzen. Dazu sind umfangreiche Vorbereitungsmaßnahmen inklusive Betriebserprobungen notwendig. Diese Massnahmen verzögern sich ebenso wie die dringend notwendige Ablösung des Bahn-Mobilfunksystems GSM-R. Dieses stammt aus der Jahrhundertwende und muss bis 2035 abgelöst werden.

Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes durch Umbauten der Publikumsanlagen: Die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes wird Ende 2023 noch nicht abgeschlossen sein. Als Übergangslösung wird den betroffenen Menschen in nicht umgebauten Bahnhöfen eine Hilfestellung angeboten. In der LV-Periode 2025-2028 war bei einzelnen ISB ein erheblicher Mitteleinsatz zugunsten von Baumassnahmen für die Menschen mit Behinderungen vorgesehen. Der nun vorgesehene

Zahlungsrahmen wird zu einer erheblichen Reduktion dieser Massnahmen führen müssen. Damit wird sich die Umsetzung nicht nur deutlich verzögern, sondern auch kommende LV-Perioden bis 2036, die bereits weitgehend verplant sind, zusätzlich belasten.

Forderungen 2025-2028:

Die Bahninfrastruktur muss ihre zentrale Drehscheibenfunktion im schweizerischen Verkehrssystem weiterhin wahrnehmen können. Gemäss der öV-Branche muss dafür der Zahlungsrahmen wie folgt angepasst werden:

- Der Zahlungsrahmen ist von CHF 15.1 Mia. um CHF 1.5 Mia. auf CHF 16.6 Mia. zu erhöhen. Dafür sind von den gemäss Vernehmlassungsvorlage verfügbaren Reserven rund CHF 1 Mia. zusätzlich für den Zahlungsrahmen 2025-2028 einzusetzen. Die restlichen notwendigen Mittel sind durch eine zeitlich erstreckte Umsetzung der vom Parlament beschlossenen Ausbauschritte bereitzustellen.
- Es ist eine Option von CHF 500 Mio. vorzusehen. Diese ist aus Mitteln von in der Periode 2025-2028 verzögerten Projekten (Substanzerhalt und Ausbau) zu äufnen. Solche Verzögerungen werden sich gemäss bisheriger Erfahrung einstellen (u.a. wegen Einsparungen).
- Auf weitere Kürzungsmassnahmen bei den Einlagen in den BIF (neben dem laufenden Sparpaket des Bundesrates) ist bis und mit 2028 zu verzichten.
- Die Konsequenzen der nicht finanziert bleibenden Bedarfe sind im Bericht ans Parlament aufzuzeigen.

Die in der Periode LV 2025-2028 für die Erneuerung fehlenden finanziellen Mittel werden nicht einfach gespart. Der Bedarf bleibt auf Grund der Anlagenalterung, welche ja nicht aufgehalten werden kann und durch die Nutzung weiter fortschreitet, bestehen und wird in der Folge-LV-Periode einen entsprechenden zusätzlichen Mittelbedarf auslösen. Sowohl finanziell als auch aus Sicht der Realisierung türmt sich somit eine Bugwelle auf, welche einerseits zu einem unökonomischen Mitteleinsatz und andererseits zu noch mehr Baustellen im ohnehin schon jetzt fast überlasteten System führt. Diese Mehrbelastung des Netzes wird nicht ohne negativen Einfluss auf die Betriebsqualität bleiben. Es gilt also jetzt die nötigen Mittel bereitzustellen damit neue bzw. zusätzliche Probleme in der Zukunft vermieden werden, welche das Bahnnetz bzw. dessen Nutzung negativ beeinflussen.

Mit dem erhöhten Bahnstrompreis erhöht sich der Trassenpreis (siehe auch Erläuternder Bericht, Seite 13 wonach der Strompreis für 18 Prozent der Trassenpreise verantwortlich ist) und folglich auch die Einnahmen für den Bahninfrastrukturfonds. Erhöhte Bahnstrompreise den ISB anzulasten und gleichzeitig die Mehreinnahmen für den BIF bei der Höhe des Substanzerhalts-Kredits zu vernachlässigen, lehnen wir ab. Die Bahnstrompreise würden so indirekt ausschliesslich der Bundeskasse zugutekommen, die aufgrund der Zusatzeinnahmen für den BIF via Kürzung der LSVA-Einlage zusätzlichen finanzpolitischen Spielraum erhält. Die bahnstrombedingten Mehreinnahmen des BIF beim Trassenpreis sind vollständig für den Substanzerhalt zu verwenden.

Zusätzliche Aufgaben für den Bahninfrastrukturfonds lehnen wir in der jetzigen Ausgangslage mit vom Bundesrat vorgeschlagenen teuerungsbereinigten Minderausgaben entschieden ab. Auf Seite 11 des Erläuternden Berichtes wird dargelegt, dass der Substanzerhalt von Verkehrsdrehscheiben künftig über den BIF finanziert werden soll. Weil bei Verkehrsdrehscheiben definitionsgemäss alle Verkehrsträger (insbesondere auch der motorisierte Individualverkehr oder der strassengebundene öffentliche Verkehr) profitieren, lehnen wir es ab, diese Aufgabe künftig ausschliesslich aus dem Bahninfrastrukturfonds zu finanzieren. In dieser Logik könnten der Unterhalt von Verkehrsdrehscheiben ebenso gut auch ausschliesslich über die Spezialfinanzierung Strassenverkehr finanziert werden. Ebenfalls für eine Nähe zur Strassenfinanzierung spricht, dass Investitionen in Verkehrsdrehscheiben über die

Agglomerationsprogramme finanziert werden und die Planung und Anpassung von Verkehrsdrehscheiben so erfolgen soll, dass die Unterhaltskosten möglichst gering sind.

Schliesslich betrachten wir den Einsatz von Begleitpersonen an den nicht fristgerecht „behindertengerecht“ umgebauten Bahnhöfen als überhaupt nicht vollwertigen Ersatz, der keinesfalls zur Dauerlösung verkommen darf. Entsprechend kritisch sind wir gegenüber dem Vorschlag im Rahmen der Leistungsvereinbarung alle jene Infrastrukturbetreiberinnen finanziell zu belohnen, die ihre Publikumsanlagen nicht gemäss der gesetzlichen Frist umgebaut haben. Jene Bahnunternehmen, die die längst bekannte gesetzliche Frist nicht einhalten, mussten damit rechnen, mit zusätzlichen Betriebskosten für die minderwertige „Ersatzlösung“ konfrontiert zu sein. Jene Unternehmen, die ihren Perrons und Rampen frühzeitig an die Vorgaben angepasst haben, taten das in der Annahme, dass diesen Investitionskosten zumindest mittelfristig etwas tiefere Personalkosten gegenüberstehen. Der Bundesratsvorschlag setzt einen Fehlanreiz. Dies könnte dazu führen, dass Bahnunternehmen, die vorgeschriebenen Investitionen weiter verzögern, was überhaupt nicht im Sinne der Betroffenen ist.

Verbindlicherer Beitrag an die Energiewende und die Dekarbonisierung

Aus finanzpolitischen Gründen soll nur ein kleiner Teil der Massnahmen zur Dekarbonisierung der Bahninfrastruktur durch die aktuelle Leistungsvereinbarung finanziert werden. Beim Klimaschutz des Schienenverkehrs zu sparen und gleichzeitig mit dem neuen CO₂-Gesetz den strassengebundenen öffentlichen Verkehr grosszügig zu unterstützen, passt nicht zusammen. Im Gegenvorschlag zur Gletscher-Initiative hat sich der Bund verpflichtet, klimapolitisch ein schnelleres Tempo als die übrigen Akteure zu verfolgen. Das muss sich auch auf jene Sektoren auswirken, wo der Bund oder die öffentliche Hand Eigner ist. Zum Beispiel ist der schnelle Ersatz von fossil betriebenen Weichenheizungen nicht nur klimapolitisch, sondern auch aus Sicht der Versorgungssicherheit nicht zu behindern, sondern Massnahmen zum Substanzerhalt gleichzustellen.

Neben den Dekarbonisierungsprojekten ist auch bei Massnahmen zur Umsetzung der Energiestrategie die Leistungsvereinbarung so zu erhöhen, dass die eingereichten Projekte durchgeführt werden können (insgesamt +50 Mio. CHF in der Leistungsvereinbarung statt nur als Option). Gemäss Erläuterndem Bericht (Seite 55) sind bei den Massnahmen zur Energiewende vor allem Photovoltaikprojekte auf der Bahninfrastruktur der SBB abgelehnt worden.

Falls die Bahnunternehmen geeignete Flächen nicht zur erneuerbaren Stromproduktion nutzen wollen, sollen sie vom Bund per Verordnung dazu verpflichtet werden, Dritten die Flächen zur Nutzung der Stromproduktion zur Verfügung zu stellen. Der Bundesrat schlägt gemäss Erläuterndem Bericht, Seite 26 das Zur-Verfügung-Stellen an Dritte nur als Möglichkeit vor. Auch bei Nationalstrassen sind die für Photovoltaik-Produktion geeigneten Flächen Dritten zur Verfügung zu stellen (Motion UREK-N 22.3387).

Verpflichtungskredit an private Güterverkehrsanlagen 2025-2028

In der Leistungsvereinbarung 2021 – 2024 war ein Rahmenkredit von 300 Millionen Franken für private Güterverkehrsanlagen zur Fortführung der bisherigen Förderung des Gütertransports auf der Schiene vorgesehen. Im Zahlungsrahmen 2025 – 2028 sollen es nur noch 185 Millionen Franken sein. Eine Reduktion der Mittel in diesem Bereich um ca. 40% ist eine massive Kürzung und ein verlagerungspolitisch sehr schlechtes Signal, mit mittelfristig wohl sehr negativen Auswirkungen für die Gesellschaft, die Umwelt, das Klima und den Flächenverbrauch. Der Betrag für die Güterverkehrsanlagen ist mindestens auf den realen (d.h. inflationsbereinigten) Wert der Vorperiode, d.h. auf über 300 Millionen Franken, zu erhöhen. Rückschritte bei den Rahmenbedingungen in der Verlagerungspolitik sind aufgrund des immer noch deutlich nicht erreichten Verlagerungsziels und der Probleme der Güterbahn in der Fläche, vor allem im Einzelwagenladungsverkehr, absolut nicht vertretbar. Wir brauchen künftig deutlich mehr Anlagen für den Schienengüterverkehr (Terminals,

Anschlussgleise, etc.) nur schon, um den Anteil der Schiene zu halten, aufgrund des prognostizierten Wachstums des Güterverkehrs. Für eine Steigerung des Anteils der Schiene am Güterverkehr bräuchten wir sogar nochmals deutlich mehr.

Der Vorschlag des Bundesrates den Vierjahreskredit im Vergleich zur Vorgängerperiode von 300 auf 185 Mio. zu reduzieren ist umso überraschender, als mit der Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Gütertransportgesetzes neue finanzielle Anreize vom Bundesrat vorgeschlagen wurden. Der hier vorgeschlagene Kreditbetrag widerspricht dem völlig. Deshalb möchten wir hier bekräftigen, dass wir den Bundesratsvorschlag zum GÜTG insbesondere bzgl. dem neuen finanziellen Anreiz für Güterverladevorgänge im kombinierten Verkehr sehr unterstützen.

Erhöhungen der Trassenpreise bzw. Bahnstrompreise schaden der Wettbewerbsfähigkeit der Güterbahn und sind vor diesem Hintergrund zu unterlassen. Laut dem BAV soll diese Erhöhung des Bahnstrompreises auf den 1.1.2023 um einen Rappen weitergeführt werden und die geplante Erhöhung um nochmals 2 Rappen ab 2024 auf die 14 Rappen soll dann zementiert werden. Diese Erhöhungen von 10,5 auf 14 Rappen innerhalb von wenigen Jahren hat Mehrkosten in Millionenhöhe für den Güterverkehr zur Folge und steht im krassen Widerspruch zu den Verlagerungszielen und zur laufenden Totalrevision des GÜTG, in welcher insb. der Güterverkehr in der Fläche unterstützt werden soll. Die Trassenpreise sind in der Schweiz schon heute relativ hoch im Vergleich zum Ausland. In Europa wurden diese in der Pandemie gesenkt, um den Güterverkehr zu stärken, in der Schweiz nicht. Der Güterverkehr zahlt schon heute den (für den Güterverkehr) unnötig hohen Ausbaustandard der Bahninfrastruktur mit.

Um die Güterbahn wettbewerbsfähiger zu machen, sollt ausserdem die LSVA möglichst rasch der Teuerung angepasst werden. So könnten auch mehr Einnahmen für den BIF generiert werden. Zudem sollte möglichst bald die nächste Abklassierung stattfinden. Es stehen nun viel umweltschonendere Fahrzeuge als diejenigen der Euro 6 am Markt zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund sollte die Euro 6 nicht mehr in der billigsten Kategorie sein.