

Evaluation Planungsprozess für Ausbauschnitt 2035 des strategi- schen Entwicklungsprogramms Eisenbahninfrastruktur

Bericht zuhanden des Bundesamts für Verkehr (BAV)

Luzern, den 17. Februar 2021

I Autoren

Stefan Rieder, Dr. (Projektleitung)
Tobias Arnold, Dr. (Stv. Projektleitung)
Sebastian Belz
Daniel Behrens
Ueli Haefeli, Prof. Dr. (Qualitätssicherung)

I INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung GmbH

Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
Tel +41 (0)41 226 04 26

Place de l'Europe 7
CH-1003 Lausanne
Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

I Auftraggeber

Bundesamt für Verkehr (BAV)

I Begleitgruppe

Christian Aebi, Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination des Kantons Bern
Mélanie Attinger, Bundesamt für Verkehr (BAV), Abteilung Politik, Sektion Direktionsgeschäfte
Arnold Berndt, Bundesamt für Verkehr (BAV), Abteilung Finanzierung, Sektion Güterverkehr
Dominik Brühwiler, Zürcher Verkehrsverbund (ZVV)
Wolf-Dieter Deuschle, Bundesamt für Verkehr (BAV), Abteilung Infrastruktur, Sektion Planung
Frank Furrer, Cargo Forum Schweiz
Theo Furrer, SBB Cargo
David Henny, SBB-Personenverkehr/Fernverkehr
Julie Lietha, Bundesamt für Verkehr (BAV), Abteilung Infrastruktur, Sektion Planung
Andrea Müller, Bundesamt für Verkehr (BAV), Abteilung Politik, Sektion Direktionsgeschäfte
Ueli Schöffeler, BLS
Frank Schley, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)
Lena Poschet, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

I Zitiervorschlag

Rieder, Stefan; Arnold, Tobias; Belz, Sebastian; Behrens, Daniel; Haefeli, Ueli (2021): Evaluation Planungsprozess für Ausbauschritt 2035 des strategischen Entwicklungsprogramms Eisenbahninfrastruktur, Luzern.

| Hinweis

Dieser Bericht wurde im Auftrag des Bundesamtes für Verkehr (BAV) verfasst. Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

| Laufzeit

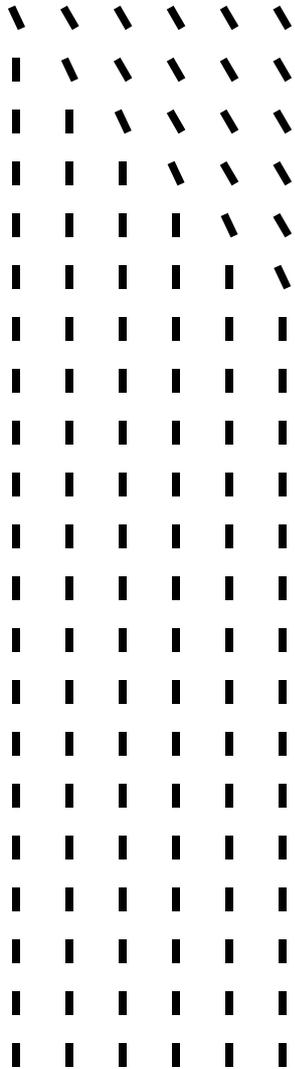
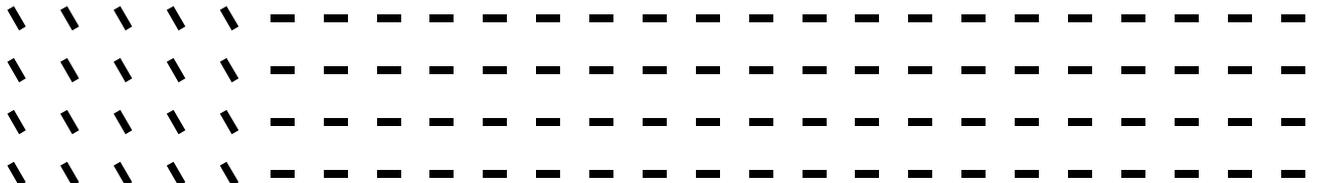
Mai 2020 bis Februar 2021

| Projektreferenz

Projektnummer: 20-031

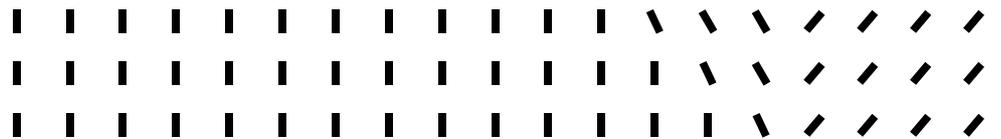
1. Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen	6
1.1 Ziele, Gegenstand und Fragestellung der Evaluation	7
1.2 Vorgehen	8
1.3 Ergebnisse	8
1.4 Gesamtbewertung	11
1.5 Empfehlungen	12
2. Résumé, constats et recommandations	17
2.1 Objectifs, objet et questions d'évaluation	18
2.2 Méthodologie	19
2.3 Résultats	19
2.4 Évaluation globale	23
2.5 Recommandations	24
3. Riassunto, conclusioni e raccomandazioni	28
3.1 Obiettivi, oggetto e domanda della valutazione	29
3.2 Procedura	30
3.3 Risultati	30
3.4 Valutazione globale	34
3.5 Raccomandazioni	34
4. Ausgangslage, Evaluationsziele und Methodik	39
4.1 Evaluationsgegenstand: der Planungsprozess für den Ausbauschnitt 2035 im Überblick	40
4.2 Evaluationsziele und Fragestellungen	41
4.3 Vorgehen und Methode	43
4.4 Aufbau des Berichts	45
5. Ergebnisse zu den Planungsgrundlagen des BAV (AP 1)	46
5.1 Das Arbeitspaket 1 kurz erklärt	47
5.2 Beurteilung der Planungsgrundlagen	47
5.3 Fazit	50
6. Ergebnisse zu den erarbeiteten Angebotszielen (AP 2–AP 4)	52
6.1 Die Arbeitspakete 2 bis 4 kurz erklärt	53
6.2 Beurteilung der parallelen Erarbeitung der Angebotsziele für den Fern-, Regional- und Güterverkehr	54

6.3 Beurteilung der Zusammenarbeit des BAV und der SBB (Angebotsziel Fernverkehr, AP 2)	56
6.4 Beurteilung der Zusammenarbeit von BAV, EVU/ISB und Kantonen (Angebotsziel Regionalverkehr, AP 3)	58
6.5 Beurteilung der Zusammenarbeit von BAV und Begleitgruppe Güterverkehr (Angebotsziel Güterverkehr, AP 4)	60
6.6 Qualität der Angebotsziele	62
6.7 Fazit	63
7. Ergebnisse zur Eingangsprüfung und zur Modulbildung (AP 5 und AP 6)	66
7.1 Die Arbeitspakete 5 und 6 kurz erklärt	67
7.2 Beurteilung der Eingangsprüfung	67
7.3 Beurteilung der Modulbildung	69
7.4 Fazit	72
8. Ergebnisse zur Bewertung, Optimierung und Auswahl der Module (AP 7–AP 11)	74
8.1 Die Arbeitspakete 7 bis 11 kurz erklärt	75
8.2 Beurteilung der Zusammenstellung der Kosten und der Inputgrößen für die Bewertung der Module	76
8.3 Beurteilung der Bewertung, Optimierung und Priorisierung der Module	77
8.4 Beurteilung der Auswahl der Module für das Gesamtkonzept des Ausbauschnitts	82
8.5 Fazit	85
9. Fallstudie Niederlande	88
9.1 Planungsverfahren und Methoden im Eisenbahnverkehr in den Niederlanden	89
9.2 Quervergleich Schweiz–Niederlande und Fazit	93
10. Beantwortung der Evaluationsfragen	94
10.1 Evaluationsfragen zum Arbeitspaket Planungsgrundlagen (AP 1)	95
10.2 Evaluationsfragen zu den Arbeitspaketen Eingangsprüfung und Modulbildung (AP 2–AP 4)	95
10.3 Evaluationsfragen zur Eingangsprüfung und zur Modulbildung (AP 5 und AP 6)	96
10.4 Evaluationsfragen zur Bewertung, Optimierung und Auswahl der Module (AP 7–AP 11)	97
10.5 Evaluationsfragen zu den einzelnen Arbeitspaketen übergeordneten Aspekten	99
Anhang	101
A 1 Glossar	102
A 2 Fragebogen Online-Befragung: Kantone, Bahnen und Güterverkehr	104
A 3 Fragebogen Online-Befragung: Verwaltung	110
A 4 Liste der Interviewpartnerinnen und -partner	116
A 5 Leitfaden Interviews	118
A 6 Teilnehmende des World Cafés	122



1. Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Vorgehensweise und die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation werden zusammengefasst. Ebenso sind Empfehlungen zur Optimierung des Planungsprozesses formuliert worden.



Im Jahr 2019 hat das Parlament den Kredit für den Ausbauschritt 2035 der Bahninfrastruktur gesprochen. Diesem Entscheid lag ein knapp sechsjähriger Planungsprozess, bestehend aus elf Arbeitspaketen (AP), zugrunde, an dem unter der Leitung des Bundesamts für Verkehr (BAV) die Kantone, die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU)/Infrastrukturbetreiberinnen (ISB), die Güterverkehrsbranche sowie Vertreterinnen und Vertreter weiterer Bundesämter beteiligt waren.

Das Konsortium Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH und econex GmbH wurde vom BAV mit der Evaluation des Planungsprozesses für den Ausbauschritt 2035 beauftragt. In diesem Kapitel fassen wir die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation zusammen und formulieren Empfehlungen.

1.1 Ziele, Gegenstand und Fragestellung der Evaluation

Die Evaluation verfolgte im Grundsatz zwei Ziele: Erstens soll sie eine rückblickende Bewertung des Planungsprozesses für den Ausbauschritt 2035 ermöglichen und aufzeigen, welches die Stärken und Schwächen des Prozesses waren (*summativer* Aspekt der Evaluation). Zweitens soll die Evaluation Optimierungspotenzial für den Planungsprozess des nächsten Ausbaus schritts aufzeigen und konkrete Empfehlungen beinhalten (*formativer* Aspekt der Evaluation).

Gegenstand der Evaluation bildete der Planungsprozess mit seinen vier Phasen und den elf Arbeitspaketen. Ausgehend von der Zielsetzung und dem Gegenstand der Evaluation wurde ein Katalog von Evaluationsfragen definiert. Dieser ist in ausführlicher Form in Kapitel 4 enthalten. Wir konzentrieren uns an dieser Stelle auf die zentralen Leitfragen. Diese sind entlang der elf Arbeitspakete des Planungsprozesses geordnet.

- Wie valide, nützlich und verständlich waren die Planungsgrundlagen, die das BAV zur Verfügung gestellt hat (AP 1)?
- Wie gut funktionierte die Zusammenarbeit zwischen den zentralen Akteuren (Bund, EVU/ISB, Kantonen, Güterverkehrsbranche usw.), die bei der Definition der Angebotsziele für den Ausbauschritt involviert waren (AP 2–AP 4)?
- Wie gut hat sich der Prozess zur Bildung von Modulen für den Ausbau der Infrastruktur bewährt (AP 5 und 6)?
- Wie gut hat sich die Bewertung, Optimierung und Auswahl der Module für den Ausbauschritt bewährt? Wie sind die Transparenz des Prozesses und der Einbezug der Akteure zu beurteilen (AP 7–AP 11)?
- Wie ist die Rollenteilung zwischen den Akteuren im Gesamtprozess und die Kommunikation zu beurteilen? Wie ist der Planungsprozess insgesamt zu beurteilen?
- Wie lässt sich der Planungsprozess allenfalls optimieren und welche Empfehlungen lassen sich dazu formulieren?

1.2 Vorgehen

Im Rahmen der Evaluation wurden folgende Erhebungen durchgeführt (eine detaillierte Darstellung findet sich in Kapitel 4).

- *Dokumentenanalyse*: Es wurde eine Auswertung der verfügbaren Unterlagen (Planungsgrundlagen, Angebotsziele, Grundlagen zur Modulbildung und Modulbewertung usw.) vorgenommen.
- *Fallstudie*: Auf Basis von Dokumenten wurde eine Fallstudie zu den Niederlanden durchgeführt und der dort durchgeführte Planungsprozess mit jenem in der Schweiz verglichen.
- *Online-Befragung*: Eine Online-Befragung bei den Vertreterinnen und Vertretern der Kantone, der EVU/ISB und der Güterverkehrsbranche diente einer ersten quantitativen Beurteilung der Arbeitspakete des Planungsprozesses. Zusätzlich wurde eine Befragung bei neun Personen der Bundesverwaltung (BAV, ARE, BAFU, ASTRA, EFV und RailCom [ehem. SKE]) durchgeführt.
- *Vertiefende Interviews*: Zwei Arten von Interviews dienten dazu, die Erkenntnisse der Online-Befragung zu vertiefen. Erstens wurden 17 telefonische Nachbefragungen bei Personen durchgeführt, die an der Online-Befragung teilgenommen hatten. Zweitens wurden 14 zusätzliche Interviews mit Personen durchgeführt, die nicht an der Online-Befragung teilgenommen hatten. Dabei handelte es sich um Vertretende jener Organisationen, die nicht direkt für die Umsetzung der Arbeitspakete zuständig waren, jedoch ebenfalls in den Planungsprozess einbezogen wurden.
- *World Café*: Im Rahmen eines World Cafés, das heisst eines Grossgruppen-Workshops mit abwechselnden Diskussionen im Plenum und in Kleingruppen, wurden die Ergebnisse der Evaluation validiert und das Optimierungspotenzial für den Planungsprozess des nächsten Ausbaus schritt diskutiert.

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation in kurzer und knapper Form präsentiert. In den weiteren Kapiteln 4 bis 10 sind die Vorgehensweise sowie die Detailergebnisse zu allen Elementen des Planungsprozesses aufgeführt.

1.3 Ergebnisse

Im Folgenden stellen wir die Ergebnisse der Evaluation, geordnet nach den Arbeitspaketen, in geraffter Form vor. Wir fassen die Arbeitspakete in vier Phasen zusammen und zeigen pro Phase die Resultate aus der Online-Befragung und anschliessend die qualitativen Ergebnisse aus den Interviews, der Dokumentenanalyse und dem World-Café. Jeder Abschnitt schliesst mit einem Fazit.

1.3.1 Planungsgrundlagen des BAV (AP 1)

I Ergebnis

Insgesamt deuten die Ergebnisse der Erhebungen auf eine relativ hohe Zufriedenheit der verschiedenen Akteure mit den Planungsgrundlagen hin. Die Plausibilität, die Nützlichkeit und die Verständlichkeit der Planungsgrundlagen können als *Stärke* des Planungsprozesses taxiert werden.

Trotz der in der Tendenz positiven Rückmeldungen aus der Online-Befragung wurden in den Interviews auf *Schwächen* hingewiesen und Optimierungspotenziale in Zusammenhang mit den Planungsgrundlagen angesprochen.

- Aus Sicht vieler Kantone standen die Planungsgrundlagen zu spät zu Verfügung.
- Mehrere Personen hätten sich gewünscht, dass der Planungsprozess einen dynamischen Prozess vorsieht, der den sich über die Zeit verändernden Datengrundlagen Rechnung trägt.

- Mehrere Personen haben eine Diskussion von Grundsatzfragen vermisst, mit der wichtige Prämissen und Leitlinien für die nachfolgenden Planungsarbeiten hätten gesetzt werden können.
- Gewissen Personen fehlte die Gesamtschau über alle Verkehrsträger sowie eine angemessene Berücksichtigung lokaler Spezifitäten und die Diskussion neuer Technologien, wie beispielsweise automatisiertes Fahren.
- Schliesslich haben sich einzelne Personen kritisch dazu geäußert, dass sich das BAV der Verkehrsmodelle der SBB bedient und sich damit in eine Position der Abhängigkeit begeben habe.

I Fazit

Insgesamt attestiert der überwiegende Teil der Befragten dem BAV, mit den Planungsgrundlagen eine zumindest zu Beginn des Planungsprozesses aktuelle und qualitativ gute Grundlage erarbeitet zu haben, die wichtig war, um alle Akteure auf den gleichen Wissensstand zu diesem im Grundsatz neuen Planungsprozess zu stellen.

1.3.2 Erarbeitung der Angebotsziele (AP 2–AP 4)

I Ergebnisse

Wir gehen auf den Prozess zur Formulierung der Angebotsziele im Bereich Regionalverkehr, Fernverkehr und Güterverkehr nacheinander ein.

Für die Erarbeitung der *Angebotsziele beim Regionalverkehr* bildeten die Planungsregionen das Fundament in organisatorischer Hinsicht. Das Konstrukt der Planungsregionen schien sich als eine der *Stärken* des Planungsprozesses bewährt zu haben. Dennoch konnten einige *Schwächen* eruiert werden:

- Der Austausch zwischen den Planungsregionen hätte intensiver sein sollen, insbesondere bei korridorbezogenen Fragen, die über die Grenzen von Planungsregionen hinausgingen.
- Des Weiteren hat praktisch kein Austausch mit der Güterverkehrsbranche stattgefunden und auch Abstimmungen mit der kantonalen respektive regionalen Raumplanung haben nur rudimentär stattgefunden.
- Schliesslich wäre es wünschenswert gewesen, wenn bereits auf Stufe Planungsregion eine stärkere Selektion von Ausbauzielen stattgefunden hätte.

Die Erarbeitung des *Angebotsziels beim Fernverkehr* erfolgte durch SBB Personenverkehr im Auftrag des BAV. Diese im Vergleich zu früheren Planungsprozessen andere Rollenverteilung stellte für beide Seiten eine Herausforderung dar. Für die SBB bedeutete das neue System die Abgabe von einem gewissen Grad an Kompetenzen. Das BAV wiederum musste eine interne Organisation aufbauen und Ressourcen bereitstellen, um diese neue Rolle adäquat einnehmen zu können. Allgemein muss als *Schwäche* festgehalten werden, dass es an einem gemeinsamen Rollenverständnis fehlte und aussenstehende Akteure den Eindruck gewonnen haben, dass der Planungsprozess zu stark von den Interessen der Division Personenverkehr der SBB geleitet wurde. Zwar spricht sich eine Mehrheit der Befragten dafür aus, der SBB auch in Zukunft die Planung des Fernverkehrs zuzuweisen (und nicht etwa dem BAV oder einem privaten Drittbüro). Die von vielen Akteuren als problematisch erachtete Doppelrolle – einerseits ist sie Auftragnehmerin des BAV und andererseits ein EVU/ISB mit eigenen Ausbauzielen – hat jedoch allgemein das Vertrauen in einen diskriminierungsfreien Planungsprozess schmälern lassen.

Für das *Angebotsziel beim Güterverkehr* war die Güterverkehrsbranche federführend. Die Division Infrastruktur der SBB wurde mit den Planungsarbeiten beauftragt. Für die Begleitung der Arbeiten wurde die Begleitgruppe Güterverkehr gebildet. Rückblickend kann

als *Stärke* festgehalten werden, dass die Begleitgruppe zu einem im Vergleich zu früher besseren Einbezug des Güterverkehrs beigetragen hat und ihm eine Stimme im Prozess gegeben hat. Gleichzeitig offenbarten sich jedoch auch *Schwächen*:

- Der Begleitgruppe fehlte es erstens an fachlichem Know-how, um den Planungsprozess ausreichend eng begleiten zu können.
- Zweitens sei die Intensität des Austauschs innerhalb der Begleitgruppe im Vergleich zum Personenverkehr deutlich geringer gewesen.
- Drittens habe, wie schon erwähnt, praktisch kein Austausch zwischen Begleitgruppe Güterverkehr und den einzelnen Planungsregionen stattgefunden.

I Fazit

In früheren Ausbausritten wurde zuerst der Fernverkehr, und erst danach der Regional- und Güterverkehr geplant. Im Ausbauschritt 2035 wurde eine parallele Planung aller drei Verkehrsarten umgesetzt, was sich aus Sicht der meisten Befragten bewährt hat. So wurde keine der drei Verkehrsarten bevorzugt. Es wurden in diesem Zusammenhang jedoch auch kritische Stimmen laut, wonach die Parallelität die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen den drei Verkehrsarten erschwert habe, da es an einem Grundgerüst mit netzbestimmenden Knoten gefehlt habe.

1.3.3 Eingangsprüfung und Modulbildung (AP 5 und AP 6)

I Ergebnisse

Die Eingangsprüfung im Arbeitspaket 5 wurde insgesamt positiv beurteilt und kann als *Stärke* bezeichnet werden. Fragen technischer Natur konnten bei der Eingabe der Angebotsziele unkompliziert geklärt werden. Als *Schwächen* der Eingangsprüfung lässt sich die wenig restriktive Prüfung bezeichnen. Verschiedene befragte Personen sahen in der Eingangsprüfung eine verpasste Chance: Mit restriktiveren Prüfkriterien hätte eine stärkere Triage der Ausbauziele vorgenommen werden können, was den weiteren Planungsprozess mutmasslich vereinfacht hätte.

Die Mehrheit der Befragten kritisiert den Modul-Ansatz nicht im Grundsatz. Indem die Module den Fern-, Regional- und Güterverkehr kombiniert betrachteten, trug der Ansatz zur gleichberechtigten Behandlung aller drei Verkehrsarten bei und förderte generell die Transparenz des gesamten Planungsprozesses. Dennoch wurde zur Modulbildung im Arbeitspaket 6 insgesamt von allen Arbeitsschritten am meisten Kritik geäussert. Folgende *Schwächen* lassen sich aufgrund der Erhebungen erkennen:

- Die Modulbildung wurde als zu theoretisch, zu komplex und zu zeitaufwändig kritisiert. Der Ansatz sei wenig nachvollziehbar gewesen und es habe an Transparenz gefehlt.
- Die Zerstückelung in Module habe eine kohärente Planung erschwert, da Veränderungen in einem Modul Auswirkungen auf andere Module haben können.

I Fazit

Während die Eingangsprüfung insgesamt positiv bewertet werden kann, zeigen sich bei der Modulbildung *Schwächen* im Prozess: Zwar wird die Idee der Modulbildung nicht grundsätzlich kritisiert. Das Verfahren scheint aber zu komplex und daher zu wenig transparent und nachvollziehbar gewesen zu sein.

1.3.4 Bewertung, Optimierung und Auswahl der Module (AP 7–AP 11)

I Ergebnisse

Eine *Stärke* des Planungsprozesses waren rückblickend die klaren Vorgaben für die Zustellung der Inputdaten, die das BAV anschliessend für die Modulbewertung verwendet

hat. Zwar hatten in den Interviews vereinzelte Personen Bedenken, dass die Kosten nicht immer valide waren (z.B. aufgrund von Anreizen zur Unterschätzung von Kosten oder zu wenig vertiefter Abklärungen bei Grossprojekten). Die Mehrheit blickte jedoch positiv auf dieses Arbeitspaket zurück, vereinzelt konnten gewisse EVU/ISB damit auch von Lerneffekten profitieren, indem sie erstmals derartige Grundlagen bereitstellen mussten.

Die Modulbewertung ist ambivalent zu beurteilen: Als *Stärke* anzuführen ist die transparente Kommunikation der Bewertungskriterien sowie die Tatsache, dass die Mehrheit der Befragten die Bewertung der Module auch entlang der Kriterien nachvollziehen konnte. Als *Schwäche* kann die von verschiedener Seite wahrgenommenen Dominanz der quantitativen Kriterien NIBA und Überlast gelten: Sie führten nach Ansicht mehrerer Befragter in der Tendenz zu einer Zementierung des bestehenden Bahnsystems. Räumliche Entwicklungsziele oder Umweltziele waren zwar in den Bewertungskriterien enthalten und wurden auch gleichberechtigt in die Bewertung einbezogen. Im Endeffekt waren es gemäss der Wahrnehmung vieler jedoch die quantitativen Kriterien, die den Ausschlag für eine positive oder negative Bewertung eines Moduls gaben. Ein Grund für diese Wahrnehmung könnte darin liegen, dass die Bewertungen bei den qualitativen Kriterien eine weniger grosse Spannweite aufwiesen als die Bewertungen bei den quantitativen Kriterien. Im Weiteren haben quantitative Kriterien immer den Vorteil, dass sie (scheinbar) einfacher zu vermitteln und zu vergleichen sind. Qualitative Kriterien haben es im Vergleich dazu oftmals schwerer, gleich berücksichtigt zu werden.

Die Optimierung der Module erfolgte rückblickend wenig iterativ, was als *Schwäche* gelten kann. Die schwache Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen Fern-, Regional- und Güterverkehr muss rückblickend als weitere *Schwäche* gewertet werden.

Die Auswahl der Module wurde ebenfalls zu wenig iterativ und somit als *Schwäche* bewertet. Der Austausch verlief nach Ansicht der Befragten zu stark zwischen dem BAV und den verschiedenen Akteuren anstatt auf multilateralen, interaktiveren Wegen. Ebenfalls seien das Gesamt- respektive das Angebotskonzept, die aus der Modulauswahl resultierten, in einer zu kurzen Zeit erarbeitet worden. Schliesslich wurde in Zusammenhang mit der Modulauswahl in den Interviews auch der aus Sicht vieler zunehmende Einfluss politischer Faktoren als *Schwäche* erwähnt: Zwar wurde dem BAV attestiert, auf einen sachlichen Planungsprozess geachtet zu haben. Gemäss der Wahrnehmung mehrerer befragter Personen hätten aber gegen Ende des Planungsprozesses regionale Akteure zusehends versucht, Einfluss auf Entscheidungen auszuüben, womit technisch-objektive Planungsmaxime zusehends durch politische Kalküle herausgefordert wurden.

I Fazit

Während die klare Vorgehensweise bei der Zusammenstellung der Inputdaten und die nachvollziehbare Bewertung als zwei *Stärken* des Planungsprozesses bezeichnet werden können, sind die Auswahl der Bewertungskriterien, die Optimierung und die Auswahl der Module als *Schwächen* zu bezeichnen. Trotz der Kritik, die vor allem dem letzten Arbeitsschritt des Planungsprozesses gilt, gilt es festzuhalten, dass es dem BAV gelungen ist, ein Paket zu schnüren, das den parlamentarischen Prozess problemlos durchlaufen und keinen Akteur vollkommen unzufrieden zurückgelassen hat.

1.4 Gesamtbewertung

Insgesamt zeigte sich eine grosse Mehrheit der beteiligten Akteure mit dem Planungsprozess im Grundsatz zufrieden. Angesichts der Tatsache, dass sich der Planungsprozess aufgrund der neuen FABI-Gesetzgebung von Grund auf verändert hat, lässt sich positiv festhalten, dass die «erste Runde» gelungen ist. Darauf deutet nicht zuletzt der Umstand hin, dass die aus dem Planungsprozess resultierende Botschaft ohne grössere Probleme die

parlamentarische Hürde nahm und am Schluss eine Planung vorlag, mit der sich praktisch alle involvierten Akteure mehr oder weniger zufrieden zeigten. Die relativ hohe Gesamtzufriedenheit am Schluss wurde sicher durch die hohen Finanzmittel begünstigt, die das Parlament zur Verfügung stellte und aufgrund derer die Ausbauziele nicht stärker selektiert werden mussten. Dies ist mit einer Erklärung, dass der Planungsprozess, wenn man ihn nur am Endergebnis bemisst, eine sehr hohe Zustimmung erfuhr und keinen Akteur gänzlich unzufrieden zurückliess.

Die Einteilung des Planungsprozesses in die elf Arbeitspakete hat sich insgesamt bewährt. Für diesen Befund können primär zwei Argumente angeführt werden: *Erstens* zeigt die Fallstudie in den Niederlanden, dass der Planungsprozess dort trotz der strukturellen Unterschiede zur Schweiz ähnlich konzipiert ist: Zuerst werden Grundlagen zusammengestellt und Varianten erarbeitet. Anschliessend werden die Varianten bewertet und priorisiert, bevor eine Auswahl der Varianten und die Überführung in ein Gesamtkonzept zuhanden des Parlaments erfolgt. *Zweitens* hat sich sowohl in den Interviews wie in der durchgeführten Online-Befragung die Mehrheit der Personen positiv geäussert zur Einteilung in die elf Arbeitspakete. Aus beiden Punkten lässt sich folgern, dass der Planungsprozess für den nächsten Ausbauschritt nicht grundsätzlich reformiert, sondern stattdessen gezielt optimiert werden sollte.

Es drängen sich gewisse Parallelen zu anderen Planungsprozessen im BAV auf: Wie bei der Einführung der Leistungsaufträge für den Betrieb und den Unterhalt der Bahninfrastruktur im Jahr 2011 handelt es sich beim Planungsprozess für den Ausbauschritt 2035 um den ersten Prozess in dieser Form, der wenig überraschend «Kinderkrankheiten» aufweist. Und wie die Evaluation 2017 für die erste Anwendung der Leistungsvereinbarung zeigte¹, wies der Planungsprozess für den Ausbauschritt 2035 im ersten Durchgang Schwächen auf. Und auch wie bei den Leistungsvereinbarungen beobachtet, dürfen bei der zweiten und dritten Planung der Ausbauschritte Verbesserungen erwartet werden. Angesichts des im Grundsatz positiven Gesamtergebnisses scheint diese Erwartung realistisch. Wo beim Einbezug der verschiedenen Akteure (Input) und auch beim Planungsergebnisses (Output) Potenzial für Verbesserungen liegt, zeigen die folgenden Empfehlungen.

1.5 Empfehlungen

Die Evaluationsergebnisse zeigen Verbesserungspotenzial auf. Nachfolgend formulieren wir dazu zehn Empfehlungen.

I Empfehlung 1: Entwicklung eines gemeinsamen Zielbilds zum Bahnsystem Schweiz
Die Evaluation hat gezeigt, dass viele Akteure zu Beginn des Planungsprozesses die Diskussion wichtiger Grundsatzfragen vermisst haben. Wir empfehlen vor dem nächsten Planungsprozess die Klärung folgender grundlegender Fragen für ein gemeinsames Verständnis zur Entwicklung des Schweizer Bahnsystems:

- Welches Bahnsystem soll in der Schweiz in einer langen Frist realisiert werden?
- Wie soll das Grundgerüst dieses Bahnsystems aussehen? Was sind die zentralen Knoten?

¹ Rieder, Stefan; Roose, Zilla; Thorshaug, Kristin (2017): Evaluation 2017 der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Infrastrukturbetreiberinnen. Bericht zuhanden des Bundesamts für Verkehr (BAV), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

- Welchen räumlichen und ökonomischen Entwicklungszielen soll der Planungsprozess unterliegen? Wie sind neue Technologien (z.B. automatisiertes Fahren) zu berücksichtigen, inklusive der damit verbundenen Unsicherheiten?

Mit der Perspektive Bahn 2050 liegt eine Grundlage vor, auf der aufbauend derartige Fragen beantwortet und mit zukünftigen Ausbausritten verknüpft werden können. Aus unserer Sicht entscheidend ist der breite Einbezug der relevanten Akteure.² Dieser führt unweigerlich zu Zielkonflikten, was in der Natur der Sache liegt. Diese Zielkonflikte vor dem Entscheid transparent aufzuzeigen, muss das Ziel des Prozesses sein.

I Empfehlung 2: Klärung von operativen Fragen als Startpunkt eines Planungsprozesses
Um auf planerischer Ebene klare Leitlinien zu setzen, empfehlen wir zusätzlich zur Diskussion und Klärung von Grundsatzfragen gemäss Empfehlung 1 auch die Klärung von stärker operativen Fragen bereits zu Beginn des Planungsprozesses. Aus unserer Sicht sind die folgenden Fragen zu bearbeiten:

- Wie sind die vier für den Ausbausritt 2035 angewendeten Kriterien zur Bewertung der Module zu beurteilen und allenfalls zu gewichten? Inwiefern muss die Operationalisierung einzelner Kriterien angepasst werden? Müssen Kriterien ersetzt oder ergänzt werden?
- Wie sollen verschiedene Faktoren wie neue Haltestellen, Zeitgewinne und -verluste, Fahrgastpotenzial gewichtet werden?
- Welche Implikationen haben die Antworten auf Grundsatzfragen (vgl. Empfehlung 1) auf die Planungsgrundlagen? Welche Grundlagen müssen zur Verfügung gestellt werden, um die formulierten Ziele erreichen zu können?

Nach der Klärung der Fragen geht es anschliessend um die Überführung der Antworten in die Planungsgrundlagen (Prüfkriterien, Bewertungskriterien usw.). Wiederum ist aus unserer Sicht auf einen breiten, aber gleichzeitig strukturierten Einbezug der relevanten Akteure zu achten.

I Empfehlung 3: Grundgerüst mit netzbestimmenden Elementen als Basis für parallele Planung von Fern-, Regional- und Güterverkehr
Die parallele Planung von Fern-, Regional- und Güterverkehr hat den gleichberechtigten Einbezug aller drei Verkehrsarten im Rückblick gefördert. Die fehlende Definition eines Grundgerüsts mit den netzbestimmenden Elementen am Anfang des Planungsprozesses hat die Berücksichtigung von Wechselwirkungen jedoch bis zum Schluss des Planungsprozesses erschwert.

- Wir empfehlen daher, bei einem nächsten Planungsprozess zu einem frühen Zeitpunkt ein Grundgerüst mit netzbestimmenden Elementen (z.B. Grossprojekte) zu definieren. Dieses kann Elemente des Fern-, Regional- und Güterverkehrs beinhalten und soll unter Einbezug eines breiten Akteurkreises erarbeitet werden. Aufbauend auf dem Grundgerüst können anschliessend parallel die Angebotsziele für den Fern-, Regional- und Güterverkehr erarbeitet werden.

² Die Analyse des Verbesserungspotenzials der Planungsgrundlagen «gemeinsam mit den Beteiligten» wurde auch im Prüfbericht der EFK als Empfehlung formuliert (vgl. EFK (2017): Prüfung der Planung und Steuerung der Ausbausritte der Eisenbahninfrastruktur. Prüfung beim Bundesamt für Verkehr. Bern. S. 13.

I Empfehlung 4: Beibehaltung und Optimierung der Planungsregionen

Die Planungsregionen erwiesen sich rückblickend als Stärke des Planungsprozesses und ermöglichten einen effektiven Einbezug der Kantone. Wir empfehlen den Planungsregionen die Beibehaltung dieses Konstrukts bei gleichzeitiger Optimierung von drei Punkten:

- Erstens sind Plattformen zum Austausch zwischen den Planungsregionen (die bereits beim Planungsprozess für den Ausbauschnitt 2035 existiert haben) so zu nutzen, dass über die Perimeter der Planungsregionen hinausreichende Fragestellungen bearbeitet werden können. In diesem Zusammenhang sollten die Planungsregionen die Frage des richtigen Perimeters je nach Fragestellungen, die sich aufdrängen, kritisch reflektieren.
- Zweitens ist es aus unserer Sicht wichtig, dass bereits auf Stufe der Regionen Wechselwirkungen der Angebotsziele mit der Raumplanung und wirtschafts- und regionalpolitischen Überlegungen berücksichtigt werden.
- Drittens sollte aktiv der Austausch mit der Güterverkehrsbranche gesucht werden. In Bezug auf die beiden letztgenannten Punkte ist aus unserer Sicht die Zusammensetzung der Gremien innerhalb der Planungsregionen zu überdenken.

Die aufgeführten Punkte richten sich in erster Linie an die Akteure innerhalb der Planungsregionen. Unsere Empfehlungen sollten jedoch in Abstimmung und gemeinsam mit dem BAV geprüft und umgesetzt werden.

I Empfehlung 5: Ausdifferenzierung der Begleitgruppe Güterverkehr

Die Begleitgruppe Güterverkehr stellt aus Sicht der Güterverkehrsbranche ohne Frage ein Fortschritt gegenüber früheren Planungsprozessen dar. Es offenbarten sich jedoch Defizite im Hinblick auf die eingeschränkte Handlungsfähigkeit, die das Gremium hatte. Wir empfehlen daher folgendes:

- Im Bereich Güterverkehr sind neben dem bisher eher auf einer Management-Ebene angesiedelten Gremium auch Gremien auf der Fachebene einzubeziehen. Als Vorbild für eine solche Ausdifferenzierung können die Planungsregionen gelten, die sich vertikal von den strategischen beziehungsweise politischen Gremien bis hinunter zu konkreten Arbeitsgruppen erstrecken.
- Auf Ebene der Arbeitsgruppen bietet sich unserer Ansicht nach auch eine horizontale Differenzierung an, um der Heterogenität des Güterverkehrs gerecht werden zu können (z.B. in Form von unterschiedlichen Arbeitsgruppen für die Themen Branchenhandel, EVU und kombinierter Verkehr).
- Ebenfalls bietet sich eine Diversifizierung in regionaler Hinsicht an, um so dem festgestellten Defizit des fehlenden Austauschs mit den Planungsregionen entgegenzuwirken.
- Schliesslich sehen wir Optimierungspotenzial bezüglich der Abstimmung mit der Raumplanung. Die Zusammensetzung der Gremien sollte dahingehend kritisch reflektiert werden.

I Empfehlung 6: Restriktivere Eingangsprüfung der Angebotsziele

Die Modulbildung ist im Grundsatz unbestritten, war aber gleichzeitig ein Kristallisationspunkt für Kritik. Wir empfehlen daher folgendes:

- Der Modul-Ansatz ist fortzuführen.
- Die Arbeitsschritte sollen aber vereinfacht und ressourcenschonender umgesetzt werden. Der zentrale Hebel hierfür ist aus unserer Sicht die Reduktion der Anzahl der eingereichten Angebotsziele.
- Mit der Eingangsprüfung liegt ein Arbeitspaket vor, das stärker zur Selektion von Angebotszielen genutzt werden sollte. Voraussetzung hierfür ist, dass nebst formalen auch inhaltliche Kriterien bei der Eingangsprüfung angewendet werden. Aus unserer Sicht sollten sich diese inhaltlichen Kriterien an den Ergebnissen der Diskussion zur Vision des Bahnsystems gemäss Empfehlung 1 orientieren. So können Angebotsziele bereits früh im Prozess aussortiert werden, wenn sie nicht mit den Langfristzielen für die Bahn kompatibel sind.

I Empfehlung 7: «Virtuelle Fabrik» zur Optimierung und Auswahl der Module

Die Optimierung und die Auswahl der Module erfolgten oftmals isoliert und zu wenig interaktiv.

- Wir empfehlen daher im Hinblick auf die Erarbeitung eines Gesamtkonzepts eine Anpassung der Arbeitsstrukturen. Im Rahmen des World Cafés wurde von mehreren Gruppen die Idee einer «virtuellen Fabrik» vorgebracht: Einer Arbeitsgruppe, bestehend aus erfahrenen Fachplanerinnen und Fachplanern aller relevanten Akteursgruppen, würde die Aufgabe zukommen, die eingereichten Module zu einem kohärenten Gesamtbild unter Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen Fern-, Regional- und Güterverkehr, aber auch zwischen Verkehr, Raumplanung und Wirtschaftspolitik zusammenzufügen.
- Im Unterschied zum Planungsprozess für den Ausbauschritt 2035 würde die Aufgabe der Erarbeitung des Gesamtkonzepts demnach nicht in erster Linie dem BAV, sondern einer breiter zusammengesetzten Arbeitsgruppe (unter Federführung des BAV) zukommen.
- Der Grundsatz, dass die Angebotsziele durch die SBB (Fern- und Güterverkehr) und die Planungsregionen (Regionalverkehr) erarbeitet werden, soll nicht tangiert werden. Verändern würde sich jedoch der Prozess der Handhabung mit den Angebotszielen respektive den gebildeten Modulen.

I Empfehlung 8: Stärkung des Vertrauens in einen diskriminierungsfreien Planungsprozess

Die Doppelrolle der SBB hat über den gesamten Planungsprozess zu Kritik geführt. Bei verschiedenen Akteuren entstand das Gefühl, dass wichtige Entscheidungen im Planungsprozess zwischen dem BAV und der SBB ausgehandelt wurden, ohne weitere Akteure einzubeziehen. Strukturelle Anpassungen des Planungsprozesses – im Sinne einer Verlagerung der Planungsarbeiten von der SBB zum BAV oder zu einem privaten Planungsbüro – bieten sich aufgrund des unbestrittenen Know-hows der SBB aus unserer Sicht nicht an. Es scheint uns jedoch für den Erfolg eines nächsten Ausbauschriffs wichtig, dass möglichst alle Akteure ein grosses Vertrauen in einen diskriminierungsfreien Planungsprozess haben. Wir formulieren daher die folgenden Empfehlungen:

- Es ist sicherzustellen, dass zu jenen Zeitpunkten, an welchen über wichtige Weichenstellungen für den gesamten Planungsprozess diskutiert wird, ein möglichst breiter Einbezug der relevanten Akteure gewährleistet ist. Insbesondere zwischen der Eingangsprüfung der Module und der Modulbildung sowie zwischen der Bewertung der

Module und deren Auswahl sollte ein Marschhalt eingelegt werden, bei dem die Zwischenergebnisse des Planungsprozesses sowie wegweisende Entscheide breit diskutiert werden. Die Zusammensetzung der bestehenden Gremien und deren Pflichtenhefte sind vor diesem Hintergrund zu überprüfen. Ein neues Gremium sollte nur insofern eingeführt werden, wenn eine Ausweitung respektive Anpassung bestehender Gremien aus nachvollziehbaren Gründen nicht zweckmässig ist.

- Das BAV sollte die verschiedenen Akteure aktiv informieren, wie der breite Einbezug der Akteure sichergestellt und damit ein diskriminierungsfreier Planungsprozess gewährleistet wird. Insbesondere ist darzulegen, in welchen Gremien über wichtige strategische Fragen beraten wird und welche Gremien operativ ausgerichtet sind (z.B. die STEP-Gremien, die der Koordination des Auftragsverhältnisses zwischen BAV und SBB dienen).

I Empfehlung 9: Keine neuen Gefässe bilden, sondern bestehende Gefässe nutzen

Verschiedene der genannten Empfehlungen zielen auf einen breiten Einbezug der für den Planungsprozess relevanten Akteure ab. Die Empfehlungen zu den Planungsregionen (Empfehlung 4) und der Begleitgruppe (Empfehlung 5) haben ausserdem zum Ziel, den Austausch zwischen den verschiedenen Verkehrsarten zu stärken.

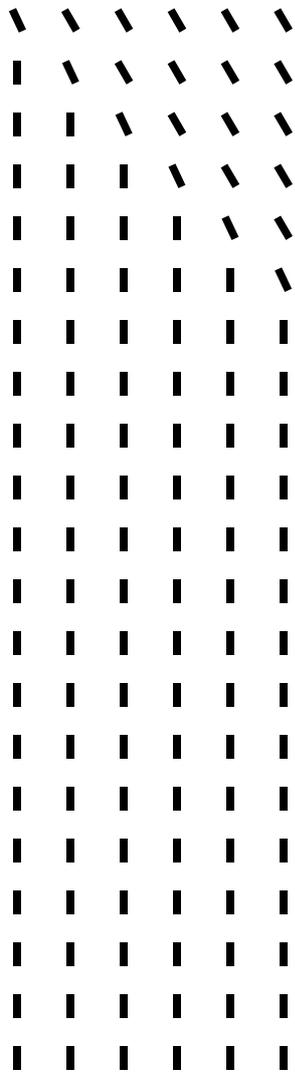
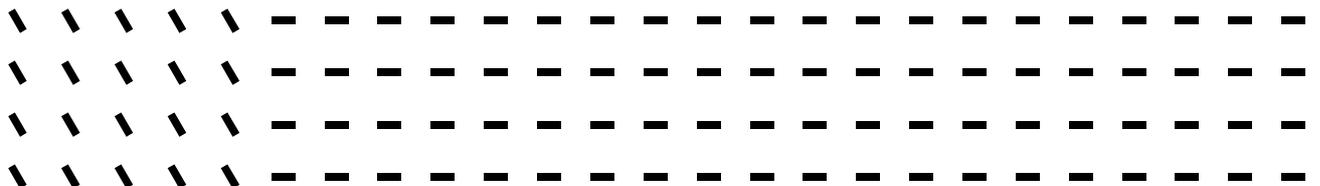
- Wir empfehlen, für den Austausch die bestehenden Gefässe zu nutzen und keine neuen Gremien und Gefässe zu bilden. Zusätzliche Gefässe könnten zu einer höheren Komplexität führen und würden den Mehrwert des Austausches möglicherweise wieder zunichte machen.

I Empfehlung 10: Politische Einflussnahmen transparent machen

Der Planungsprozess ist einerseits ein fachlicher Prozess. Andererseits findet der Prozess vor dem Hintergrund (regional-)politischer Wünsche und Begehren statt. Es wäre aus unserer Sicht falsch, diesen Umstand negieren oder aus dem Prozess heraushalten zu wollen. Vielmehr empfehlen wir folgendes:³

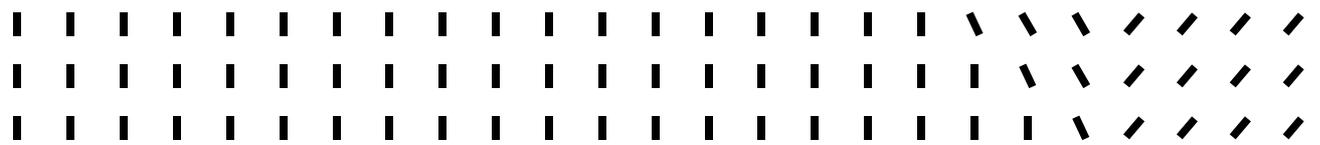
- Wenn aus politischen Gründen von den fachlichen Erwägungen abgewichen wird, sollte dies transparent gemacht werden.
- Die Bedeutung politischer Erwägungen sollten dargelegt werden, so dass sie nachvollziehbar sind und gewürdigt werden können.

³ Mit der Umsetzung dieser Empfehlung wird auch der Empfehlung im Prüfbericht der EFK Rechnung getragen, die eine nachvollziehbare Dokumentation der «von der rechnerisch ermittelten Reihenfolge abweichende[n] Modulauswahl» empfiehlt. Vgl. EFK (2017): Prüfung der Planung und Steuerung der Ausbauschritte der Eisenbahninfrastruktur. Prüfung beim Bundesamt für Verkehr, Bern, S. 15.



2. Résumé, constats et recommandations

La méthodologie et les résultats les plus importants de l'évaluation sont résumés. Des recommandations sont formulées en vue de l'optimisation du processus de planification.



En 2019, le Parlement a approuvé un crédit pour l'étape d'aménagement 2035 de l'infrastructure ferroviaire. Cette décision s'est appuyée sur un processus de planification de près de six ans, composé de onze phases de travail (PT) auxquels ont participé les cantons, les entreprises de transport ferroviaire (ETF)/gestionnaires d'infrastructure (GI), le secteur du transport de marchandises ainsi que des représentants et représentantes de divers offices fédéraux, sous la direction de l'Office fédéral des transports (OFT).

Le consortium Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH et econex GmbH a été chargé par l'OFT d'évaluer le processus de planification de l'étape d'aménagement 2035. Dans ce chapitre, nous résumons les résultats principaux de l'évaluation et formulons des recommandations.

2.1 Objectifs, objet et questions d'évaluation

L'évaluation poursuit deux objectifs principaux : premièrement, elle doit permettre d'évaluer rétrospectivement le processus de planification de l'étape d'aménagement 2035 et de relever les forces et les faiblesses du processus (aspect *sommatif* de l'évaluation). Deuxièmement, l'évaluation doit identifier les potentiels d'optimisation pour le processus de planification de la prochaine étape d'aménagement et formuler des recommandations concrètes (aspect *formatif* de l'évaluation).

Le processus de planification, notamment ses quatre phases et les onze phases de travail, constituent l'objet de l'évaluation. Un catalogue de questions d'évaluation a été défini en fonction des objectifs et de l'objet d'évaluation. Ce catalogue est présenté en détail au chapitre 4. Nous nous concentrons ici uniquement sur les questions centrales. Celles-ci sont organisées selon les onze phases de travail du processus de planification.

- Dans quelle mesure les bases de planification fournies par l'OFT (PT 1) étaient-elles logiques/valables, utiles et compréhensibles ?
- Comment s'est déroulée la coopération entre les acteurs centraux (Confédération, ETF/GI, cantons, secteur du transport de marchandises, etc.) impliqués dans la définition des objectifs d'offre pour l'étape d'aménagement (PT 2 – PT 4) ?
- Le processus de formation de modules pour l'aménagement de l'infrastructure (PT 5 et PT 6) s'est-il bien déroulé ?
- L'évaluation, l'optimisation et la sélection des modules pour l'étape d'aménagement ont-elles bien fonctionné ? Comment évaluez-vous la transparence du processus et l'implication des acteurs (PT 7 – PT 11) ?
- Comment évaluez-vous la répartition des rôles entre les acteurs dans l'entier du processus et la communication ? Comment évaluez-vous le processus de planification dans son ensemble ?
- Comment le processus de planification peut-il être optimisé, si nécessaire, et quelles recommandations peuvent être formulées à cet égard ?

2.2 Méthodologie

Les enquêtes et récoltes de données suivantes ont été menées dans le cadre de l'évaluation (une description détaillée se trouve au chapitre 4).

- *Analyse documentaire* : les documents disponibles (bases de planification, objectifs d'offre, bases pour la formation et l'évaluation des modules, etc.) ont été analysés.
- *Etude du cas* : une étude de cas portant sur les Pays-Bas a été réalisée sur la base de documents et le processus de planification néerlandais a été comparé au processus suisse.
- *Enquête en ligne* : une enquête en ligne menée auprès des représentantes et des représentants des cantons, des ETF/GI et du secteur du transport de marchandises a offert une première évaluation quantitative des phases de travail du processus de planification. En outre, une deuxième enquête auprès de neuf personnes de l'administration fédérale a été réalisée (OFT, ARE, OFEV, OFROU, AFF, RailCom (ex- CACF)).
- *Entretiens individuels* : deux types d'entretiens ont permis d'approfondir les résultats de l'enquête en ligne. Dans un premier temps, 17 entretiens téléphoniques ont été réalisés avec des personnes ayant participé à l'enquête en ligne. Dans un second temps, 14 entretiens téléphoniques supplémentaires ont été menés auprès de personnes n'ayant pas participé à l'enquête en ligne. Ce deuxième groupe était constitué de représentantes et de représentants d'organisations qui n'étaient pas directement responsables de la mise en œuvre des phases de travail, mais qui étaient impliqué-e-s dans le processus de planification.
- *World Café* : les résultats de l'évaluation ont été validés à l'occasion d'un Word Café, c'est-à-dire un atelier de groupe où des discussions en petits groupes s'alternent avec des échanges en plenum. Les potentiels d'optimisation du processus de planification de la prochaine étape d'aménagement ont également été discutés à cette occasion.

Les résultats principaux de l'évaluation sont présentés dans ce chapitre de résumé. La procédure ainsi que les résultats détaillés sur tous les éléments du processus de planification sont présentés aux chapitres 4 à 10.

2.3 Résultats

Nous présentons ici, sous une forme condensée, les résultats de l'évaluation dans l'ordre des phases de travail. Nous avons regroupé les onze phases de travail en quatre phases et présentons, pour chaque phase, les résultats de l'enquête en ligne, suivis des résultats qualitatifs des entretiens individuels, de l'analyse documentaire et du Word Café. Chaque section se termine par un bilan.

2.3.1 Bases de planification de l'OFT (PT 1)

I Résultat

Dans l'ensemble, les données récoltées indiquent un niveau de satisfaction relativement élevé des différents acteurs à l'égard des bases de planification. La logique/validité, l'utilité et la clarté des bases de planification peuvent être qualifiées de *forces* du processus de planification.

Malgré les retours généralement positifs de l'enquête en ligne, des *faiblesses* ont été signalées lors des entretiens et des potentiels d'optimisation en rapport avec les bases de planification ont été mentionnés.

- Selon de nombreux cantons, les bases de planification ont été mises à disposition trop tard.

- Plusieurs personnes auraient souhaité que le processus de planification soit plus dynamique et tienne compte de l'évolution de la base de données au fil du temps.
- Plusieurs personnes ont souligné le manque de discussion sur les questions de fond lors de laquelle les prémisses et les lignes directrices du travail de planification à venir auraient pu être établies.
- Certaines personnes ont souligné le manque d'une vue globale sur tous les modes de transport existants, le manque de prise en compte des spécificités locales ou encore le manque de discussions sur les nouvelles technologies, comme par exemple la conduite automatisée.
- Enfin, certains ont critiqué le fait que l'OFT utilise les modèles de trafic des CFF et qu'il se retrouve ainsi placé dans une position de dépendance vis-à-vis des CFF.

I Bilan

Dans l'ensemble, la majorité des personnes interrogées s'accordent à dire que les bases de planification de l'OFT constituent une base de travail à jour et de qualité, au moins pour le début du processus de planification. Cette base a permis de mettre tous les acteurs au même niveau de connaissance à propos du nouveau processus de planification.

2.3.2 Elaboration des objectifs de l'offre (PT 2 – PT4)

I Résultat

Nous abordons ici le processus de formulation des objectifs d'offre dans le domaine du trafic régional, du trafic grandes lignes et de transport de marchandises.

Les régions de planification ont constitué la base, en termes d'organisation, du développement des *objectifs d'offre pour le trafic régional*. Le concept des régions de planification semble être l'une des *forces* du processus de planification. Néanmoins, certaines *faiblesses* ont été identifiées :

- Les échanges entre les régions de planification auraient dû être plus intensifs, notamment sur les questions liées aux corridors qui dépassent les frontières des régions de planification.
- En outre, il n'y a eu pratiquement aucun échange avec le secteur du transport de marchandises. De même, les concertations avec les services d'aménagement du territoire cantonaux et régionaux n'ont eu lieu qu'occasionnellement.
- Enfin, il aurait été souhaitable qu'une sélection plus rigoureuse des objectifs d'aménagement ait lieu déjà au niveau des régions de planification.

La division CFF Voyageurs a été chargée par l'OFT d'élaborer *l'objectif d'offre du trafic grandes lignes*. Cette répartition des rôles, qui diffère des processus de planification antérieurs, a représenté un défi pour les deux parties. Pour les CFF, ce nouveau système équivalait à renoncer à un certain degré de compétences. De son côté, l'OFT a dû mettre sur pied une organisation interne spéciale et allouer des ressources particulières afin de pouvoir assurer ce nouveau rôle. De manière générale, le manque de compréhension des rôles de chacun et le fait que les acteurs externes aient eu l'impression que le processus de planification était trop fortement guidé par les intérêts de la division CFF Voyageurs sont deux faiblesses qui ressortent. Cependant, sur ce dernier point, une majorité des personnes interrogées reste favorable à ce que les CFF continuent à l'avenir de se charger de la planification du trafic grandes lignes (et non pas l'OFT ou un bureau privé). Toutefois, le double rôle des CFF – à la fois mandataire de l'OFT et une ETF/GI ayant ses propres objectifs d'expansion – est considéré comme problématique par de nombreux acteurs et a contribué à diminuer la confiance dans un processus de planification non discriminatoire.

Le secteur du transport de marchandises était chargé de l'*objectif d'offre du transport de marchandises*. Les travaux de planification ont été confiés à la division CFF Infrastructure. Un groupe de suivi a été constitué pour assurer le suivi des travaux. Rétrospectivement, le groupe de suivi peut être considéré comme une *force*, car il a contribué à une meilleure prise en compte du transport de marchandises que par le passé et lui a donné une voix dans le processus. Cependant, des *faiblesses* ont également été mises en avant :

- Premièrement, le groupe de suivi ne disposait pas du savoir-faire technique nécessaire pour pouvoir accompagner le processus de planification de manière suffisamment rigoureuse.
- Deuxièmement, l'intensité des échanges au sein du groupe de suivi était nettement plus faible que dans le cas du transport de voyageurs.
- Troisièmement, comme nous l'avons déjà mentionné, il n'y a eu pratiquement aucun échange entre le groupe de suivi du transport de marchandises et les différentes régions de planification.

I Bilan

Dans les premières étapes d'aménagement, le trafic grandes lignes était planifié en premier, suivi du trafic régional, puis du transport de marchandises. Lors de l'étape d'aménagement 2035, les trois types de transport ont été planifiés parallèlement, ce qui s'est avéré être une réussite aux yeux de la plupart des personnes interrogées. De cette manière, aucun des trois types de transport n'a été avantagé. Cependant, certaines voix critiques se sont également élevées sur le sujet clamant que cette planification simultanée rendait plus difficile la prise en compte des interactions entre les trois types de transport, car il manquait une structure de base avec les principaux nœuds du réseau ferroviaire.

2.3.3 Examen des dossiers et Formation des modules (PT 5 et PT 6)

I Résultat

L'examen des dossiers, qui constitue la phase de travail 5, a globalement été jugé positivement et peut être considéré comme une *force*. Les questions de nature technique ont pu être clarifiées facilement lors de la collecte des objectifs d'offre. Cependant, l'examen peu restrictif est vu comme une *faiblesse* de la phase d'examen des dossiers. Plusieurs personnes interrogées ont vu dans l'examen des dossiers pas assez restrictif une occasion manquée : des critères de contrôle plus restrictifs auraient permis un tri plus rigoureux des objectifs d'aménagement, ce qui aurait sans doute simplifié la suite du processus de planification.

La majorité des personnes interrogées n'a pas critiqué l'approche par modules sur le fond. En prenant en compte à la fois les modules des transports grandes lignes, régional et de marchandises, cette approche a contribué à l'égalité de traitement des trois modes de transport et a assuré la transparence sur l'ensemble du processus de planification. Néanmoins, la formation des modules de la phase de travail 6 a été la plus critiquée de toutes les étapes de travail. Les *faiblesses* suivantes ont été identifiées :

- La formation des modules est qualifiée de trop théorique, complexe, et chronophage. L'approche est perçue comme peu compréhensible et manquerait de transparence.
- La séparation en modules a compliqué la cohérence de la planification, car les changements au sein d'un module pouvaient avoir des conséquences sur les autres modules.

I Bilan

Si l'examen des dossiers est globalement évalué positivement, des *faiblesses* ressortent de la formation des modules : bien que l'idée de la formation des modules ne soit pas critiquée sur le principe, le processus semble trop complexe et, en conséquence, serait peu transparent et compréhensible.

2.3.4 Évaluation, optimisation et sélection des modules (PT 7 – PT 11)

I Résultat

Rétrospectivement, une des *forces* du processus de planification a été la clarté des directives concernant la mise à disposition des données d'input que l'OFT a ensuite utilisées pour l'évaluation des modules. Cependant, lors des entretiens, certaines personnes ont émis des doutes quant au fait que les coûts prévus ne reflètent pas toujours la réalité du terrain (par exemple, en raison d'incitations à sous-estimer les coûts ou d'un manque de clarifications pour les grands projets). Toutefois, la majorité des participants a jugé positivement cette phase de travail. Certains ETF/GI ont en outre acquis de nouvelles connaissances en la matière, car c'était la première fois qu'ils devaient fournir de telles bases.

L'évaluation des modules est jugée de manière diverse parmi les personnes interrogées : d'un côté, la communication transparente au sujet des critères d'évaluation ainsi que le fait que la majorité des personnes interrogées ait pu comprendre l'évaluation des modules selon les critères utilisés sont évaluées comme des *forces*. D'un autre côté, la prédominance des critères quantitatifs NIBA ainsi que la surcharge peuvent être considérées comme des *faiblesses*. Selon plusieurs personnes interrogées, ces facteurs tendraient à un « gel » du système ferroviaire existant. Certes, des objectifs d'aménagement du territoire ou des objectifs environnementaux étaient compris dans les critères d'évaluation et ont également inclus au même titre dans l'évaluation. Mais en fin de compte, selon la perception de beaucoup, ce sont les critères quantitatifs qui ont été décisifs dans l'évaluation positive ou négative d'un module. Cette perception peut s'expliquer par le fait que les évaluations par des critères qualitatifs ont montré une envergure moins large que les évaluations par des critères quantitatifs. En outre, les critères quantitatifs ont l'avantage d'être (en apparence) plus faciles à communiquer et à comparer. Les critères qualitatifs sont par nature plus difficiles à comparer.

Rétrospectivement, l'optimisation des modules n'a pas été assez itérative, ce qui peut être considéré comme une *faiblesse*. La faible prise en compte des effets d'alternance entre les trafics grandes lignes, régional et le transport de marchandises est également considérée comme une *faiblesse*.

La sélection des modules est également considérée comme pas assez itérative et donc comme une *faiblesse*. En effet, plusieurs personnes interrogées considèrent que l'OFT s'est entretenue trop intensivement de façon bilatérale avec certains acteurs alors qu'une communication multilatérale et davantage itérative aurait été préférable. De même, le concept global et le concept d'offre résultant de la sélection des modules ont été développés dans un laps de temps trop court. Enfin, en ce qui concerne la sélection des modules, l'influence croissante des facteurs politiques a également été mentionnée comme une *faiblesse* lors des entretiens : bien que l'OFT ait garanti un processus de planification objectif, plusieurs personnes interrogées affirment que certains des acteurs régionaux auraient de plus en plus tenté d'exercer une influence sur les décisions vers la fin de processus de planification. De ce fait, les principes de planification, par nature techniques et objectifs, semblent avoir été de plus en plus remis en cause par les calculs politiques.

I Bilan

Tandis que la clarté de la procédure de compilation des données d'inputs et de l'évaluation peuvent être considérées comme deux *forces* du processus de planification, la sélection des critères d'évaluation ainsi que l'optimisation et la sélection des modules peuvent être plutôt considérées comme des *faiblesses*. Malgré les critiques qui s'adressent surtout à l'étape finale du processus de planification, il convient de noter que l'OFT a réussi à élaborer un processus qui a traversé sans encombre le processus parlementaire et qui n'a laissé aucun acteur complètement insatisfait.

2.4 Évaluation globale

Dans l'ensemble, une grande majorité des acteurs concernés était satisfaite du processus de planification. Compte tenu du fait que celui-ci a fondamentalement changé en raison de la nouvelle législation FAIF, on peut affirmer que la première application de ce processus a été un succès. En témoigne le fait que le message issu du processus de planification a franchi l'obstacle parlementaire sans encombre majeure et qu'au final, pratiquement tous les acteurs impliqués ont été relativement satisfaits du processus. Le niveau plutôt élevé de satisfaction a certainement été favorisé par le financement important mis à disposition par le Parlement, raison pour laquelle les objectifs n'ont pas été sélectionnés selon un processus plus rigoureux. Cela explique en partie le fait que le processus de planification, s'il est mesuré uniquement en termes de résultat final, a rencontré un très haut niveau d'approbation et n'a laissé aucun acteur entièrement insatisfait.

La division du processus de planification en onze phases de travail a, dans l'ensemble, fait ses preuves. Deux arguments principaux justifient cette conclusion : *Premièrement*, l'étude de cas aux Pays-Bas montre que le processus de planification y est conçu de manière similaire à celui de la Suisse, malgré les différences structurelles : dans un premier temps, les principes de base sont rassemblés et des variantes sont élaborées. Puis, ces variantes sont évaluées et classées par ordre de priorité. Enfin, une sélection des variantes est réalisée et reportée dans un concept global à l'attention du parlement. *Deuxièmement*, tant dans les entretiens que dans l'enquête en ligne, la majorité des personnes ont exprimé une opinion positive concernant la répartition en onze phases de travail. On peut en conclure que le processus de planification de la prochaine étape d'aménagement ne devrait pas être réformé fondamentalement, mais plutôt optimisé de manière ciblée.

Il existe certains parallèles avec d'autres processus de planification de l'OFT : tout comme pour l'introduction des mandats de prestations pour l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure ferroviaire en 2011, le processus de planification pour l'étape d'aménagement 2035 est le premier processus sous cette nouvelle forme. Il est donc normal que le processus présente quelques problèmes de lancement. Et comme l'a montré l'évaluation de la première application de la convention de prestations en 2017⁴, le processus de planification de l'étape d'aménagement 2035 a connu certaines faiblesses lors de la première phase. Et tout comme on l'a également observé avec les conventions de prestations, on est en droit de s'attendre à des améliorations lors de la deuxième et troisième planification des étapes d'aménagement. Compte tenu du résultat globalement positif, cette attente semble réaliste. Dans la section suivante, nos recommandations indiquent les endroits où il est possible d'améliorer l'implication des différents acteurs (input) et les résultats de la planification (output).

⁴ Rieder, Stefan ; Roose, Zilla ; Thorshaug, Kristin (2017) : Evaluation 2017 der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Infrastrukturbetreiberinnen. Bericht zuhanden des Bundesamts für Verkehr (BAV), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne.

2.5 Recommandations

Les résultats de l'évaluation ont mis en exergue le potentiel d'amélioration du processus. Sur cette base, nous formulons les dix recommandations suivantes.

I Recommandation n°1 : Développer une vision commune du système ferroviaire suisse

L'évaluation a démontré que, pour beaucoup d'acteurs, des discussions sur les questions de fond dès le début de processus de planification ont manqué. Nous recommandons donc de clarifier les questions suivantes avant le prochain processus de planification afin d'assurer une compréhension commune du développement futur du système ferroviaire suisse :

- Quel système ferroviaire doit être réalisé en Suisse sur le long terme ?
- À quoi devrait ressembler la structure de base de ce système ferroviaire ? Quels sont les principaux carrefours ?
- Quels objectifs de développement territorial et économique doit poursuivre le processus de planification ? Comment les nouvelles technologies (par exemple la conduite automatisée) doivent être prises en compte, et notamment les incertitudes qui y sont associées ?

La perspective du Rail 2050 fournit une base qui permet de répondre à ces questions et de les relier aux futures étapes d'aménagement. À notre avis, il est essentiel d'inclure largement les acteurs concernés.⁵ Même si cela conduira inévitablement à des objectifs contradictoires, ce qui est dans la nature des choses, l'objectif du processus doit être d'identifier ces objectifs contradictoires de manière transparente avant qu'une décision ne soit prise.

I Recommandation n°2 : Clarifier les questions opérationnelles avant d'entamer le processus de planification

Afin de fixer des lignes directrices claires au niveau de la planification, nous recommandons qu'en plus de la discussion et de la clarification des questions de fond (conformément à la Recommandation n°1), des questions plus opérationnelles soient également clarifiées au début du processus de planification. Selon nous, les questions suivantes doivent être abordées :

- Comment les quatre critères utilisés dans l'étape d'aménagement 2035 pour l'évaluation des modules doivent-ils être évalués et éventuellement pondérés ? Dans quelle mesure l'opérationnalisation des différents critères doit être ajustée ? Les critères doivent-ils être remplacés ou complétés ?
- Comment les différents facteurs tels que les nouveaux arrêts, les gains/pertes de temps, le potentiel de voyageurs, doivent-ils être pondérés ?
- Quelles implications les réponses apportées aux questions de fond (c.f. Recommandation n°1) ont-elles sur les bases de planification ? Quelles bases doivent être mises à disposition afin de pouvoir atteindre les objectifs formulés ?

Une fois les questions clarifiées, l'étape suivante consistera à transférer les réponses dans les bases de planification (critères de contrôle, critères d'évaluation, etc.). Là encore, nous estimons qu'il faut assurer une participation à la fois large et structurée des acteurs concernés.

⁵ L'analyse des potentiels d'amélioration des bases de planification « avec les parties prenantes » a également été formulée sous forme de recommandation dans le rapport d'audit du CDF (cf. CDF (2017) : Audit de la planification et du pilotage des étapes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Contrôle des comptes à l'Office fédéral des transports, Berne, p. 13.

I Recommandation n°3 : Disposer d'une structure de base avec les principaux nœuds du réseau ferroviaire comme base pour la planification parallèle du trafic grandes lignes, régional et du transport de marchandises

Rétrospectivement, la planification parallèle du trafic grandes lignes, régional, et du transport de marchandises a favorisé l'inclusion à part égale des trois types de trafic. Toutefois, l'absence d'une structure de base avec les principaux nœuds du réseau ferroviaire en début du processus de planification a rendu difficile la prise en compte des interactions jusqu'à la fin du processus de planification.

- Partant de ce constat, nous recommandons de définir tôt dans le prochain processus de planification une structure de base comprenant les principaux nœuds du réseau ferroviaire (par exemple les projets de grande envergure). Cette structure pourrait contenir des éléments relatifs au trafic grandes lignes, régional ou au transport de marchandises et devrait être élaborée en concertation avec de nombreux acteurs. Finalement, les objectifs d'offre pour le trafic grandes lignes, régional et le transport de marchandises peuvent être élaborés simultanément en s'appuyant sur la structure de base.

I Recommandation n°4 : Maintenir et optimiser les régions de planification

Rétrospectivement, les régions de planification se sont révélées être des forces du processus de planification et permettent une implication efficace des cantons. Nous recommandons de maintenir cette structure en optimisant les trois points suivants :

- Premièrement, les plateformes d'échange entre les régions de planification (qui existaient déjà lors du processus de planification pour l'étape d'aménagement 2035) doivent être utilisées de manière à traiter les questions dépassant les périmètres des régions de planification. Dans ce contexte, les régions de planification devraient se questionner sur le périmètre adéquat en fonction des problèmes qui se posent.
- Deuxièmement, il est important que les interactions entre les objectifs d'offre, la planification territoriale et les réflexions politiques économiques et régionales soient prises en compte déjà au niveau des régions.
- Troisièmement, il convient de rechercher activement un échange avec le secteur du transport de marchandises. Selon nous, une réflexion doit être menée sur la composition des comités au sein des régions de planification, en rapport avec les deux points susmentionnés.

Ces trois points s'adressent en premier lieu aux acteurs au sein des régions de planification. Nos recommandations doivent cependant être examinées et mises en œuvre en concertation et en collaboration avec l'OFT.

I Recommandation n°5 : Procéder à une différenciation du groupe de suivi du transport de marchandises

Du point de vue du secteur du transport de marchandises, le groupe de suivi pour le transport de marchandises représente un progrès incontestable par rapport aux précédents processus de planification. Cependant, certains déficits concernant la capacité d'action limitée du groupe de suivi ont tout de même été relevés. À cet égard, nous formulons les recommandations suivantes :

- Dans le domaine du transport de marchandises, des organes techniques devraient être impliqués en plus de l'organe existant, jusqu'à présent plutôt axé sur un niveau managérial. Les régions de planification, qui s'étendent depuis les organes stratégiques ou politiques jusqu'aux groupes de travail davantage opérationnels, peuvent servir de modèle pour une telle différenciation.

- Au niveau des groupes de travail, nous pensons qu'une différenciation horizontale serait appropriée afin de s'adapter à l'hétérogénéité du transport de marchandises (par exemple sous la forme de différents groupes de travail pour les thèmes de la ranche Commerce, des ETF et du transport combiné).
- L'inclusion d'acteurs régionaux dans le groupe de suivi est également à considérer afin de contrecarrer le déficit identifié en termes d'échanges avec les régions de planification.
- Enfin, nous voyons un potentiel d'optimisation en ce qui concerne la coordination avec l'aménagement du territoire. Une réflexion sur la composition des organes devrait avoir lieu à cet égard.

I Recommandation n°6 : Réaliser l'examen des objectifs d'offre de manière plus restrictive

La formation des modules n'est certes pas remise fondamentalement en question, mais elle a fait l'objet de plusieurs critiques. Ainsi, nous formulons les recommandations suivantes :

- L'approche par module doit être poursuivie.
- Toutefois, les étapes de travail doivent être simplifiées et mises en œuvre de façon plus efficiente. Le levier central pour cela est, selon nous, la réduction du nombre d'objectifs d'offre.
- L'examen est une phase de travail qui devrait être utilisée plus intensément pour la sélection des objectifs d'offre. Mais la condition préalable est que, outre les critères formels, les critères de fond soient également appliqués lors de l'examen. À notre avis, ces critères de fond devraient se fonder sur les résultats de la discussion sur la vision du système ferroviaire, conformément à la Recommandation n°1. De cette manière, les objectifs d'offre peuvent être triés tôt dans le processus s'ils ne sont pas compatibles avec les objectifs du rail sur le long terme.

I Recommandation n°7 : Mettre en place une « Usine virtuelle » pour l'optimisation et la sélection des modules

L'optimisation et la sélection des modules se sont souvent déroulées de façon isolée et pas suffisamment interactive.

- Nous recommandons d'adapter les structures de travail en vue de l'élaboration du concept global. Au cours du World Café, plusieurs groupes ont avancé l'idée d'une « usine virtuelle » : un groupe de travail composé de planificateurs expérimentés issus des groupes d'acteurs concernés serait mis en place. Ce groupe aurait pour tâche d'articuler les modules autour d'une vision globale cohérente, le tout en tenant compte des interactions entre le trafic grandes lignes, le trafic régional et le transport de marchandises, mais également entre le transport, l'aménagement du territoire et la politique économique.
- Contrairement au processus de planification pour l'étape d'aménagement de 2035, la tâche d'élaborer le concept global ne reviendrait donc pas en premier lieu à l'OFT, mais à un groupe de travail plus hétérogène (mais toujours sous la direction de l'OFT).
- Le principe selon lequel les objectifs d'offre sont établis par les CFF (trafic grandes lignes et transport de marchandises) et les régions de planification (trafic régional) ne doit pas être remis en cause. Ce qui changerait, cependant, serait le processus de traitement des objectifs d'offre, respectivement des modules qui sont formés.

I Recommandation n°8 : Renforcer la confiance dans un processus non discriminatoire

Le double rôle des CFF a suscité des critiques tout au long du processus de planification. Plusieurs acteurs ont eu le sentiment que des décisions importantes du processus de planification ont été négociées entre l'OFT et les CFF, sans y impliquer d'autres parties. Cependant, étant donné l'expertise incontestée des CFF, apporter des ajustements structurels au processus de planification – dans le sens d'un transfert des travaux de planification des CFF à l'OFT ou à un bureau de planification privé – n'est selon nous pas une option. Toutefois, il nous semble important pour le succès de la prochaine étape d'aménagement que tous les acteurs aient confiance dans un processus de planification non discriminatoire. Nous formulons donc les recommandations suivantes :

- Il faut garantir une participation la plus large possible des parties concernées aux moments où sont discutées les décisions importantes pour l'ensemble du processus de planification. Une pause devrait notamment être prévue entre l'examen et formation des modules, ainsi qu'entre l'évaluation des modules et leur sélection. Ces pauses permettraient de discuter des résultats intermédiaires du processus de planification ainsi que des grandes décisions. La composition des organes existants et leurs cahiers des charges devraient alors être revus. Un nouvel organe ne devrait être introduit que si un élargissement ou une adaptation des organes existants n'est pas opportun.
- L'OFT doit informer activement les différents acteurs sur la manière d'impliquer les acteurs et donc sur la façon de garantir un processus de planification non discriminatoire. Il convient notamment d'expliquer dans quels organes les questions stratégiques importantes sont discutées et quels sont les organes à vocation opérationnelle (par exemple les organes du PRODES qui servent à coordonner la relation contractuelle entre l'OFT et les CFF).

I Recommandation n°9 : Utiliser les structures existantes au lieu d'en créer de nouvelles

Plusieurs recommandations susmentionnées visent à mieux inclure les acteurs concernés par le processus de planification. Les recommandations sur les régions de planification (Recommandation n°4) et le groupe de suivi (Recommandation n°5) visent également à renforcer l'échange entre les différents modes de transport.

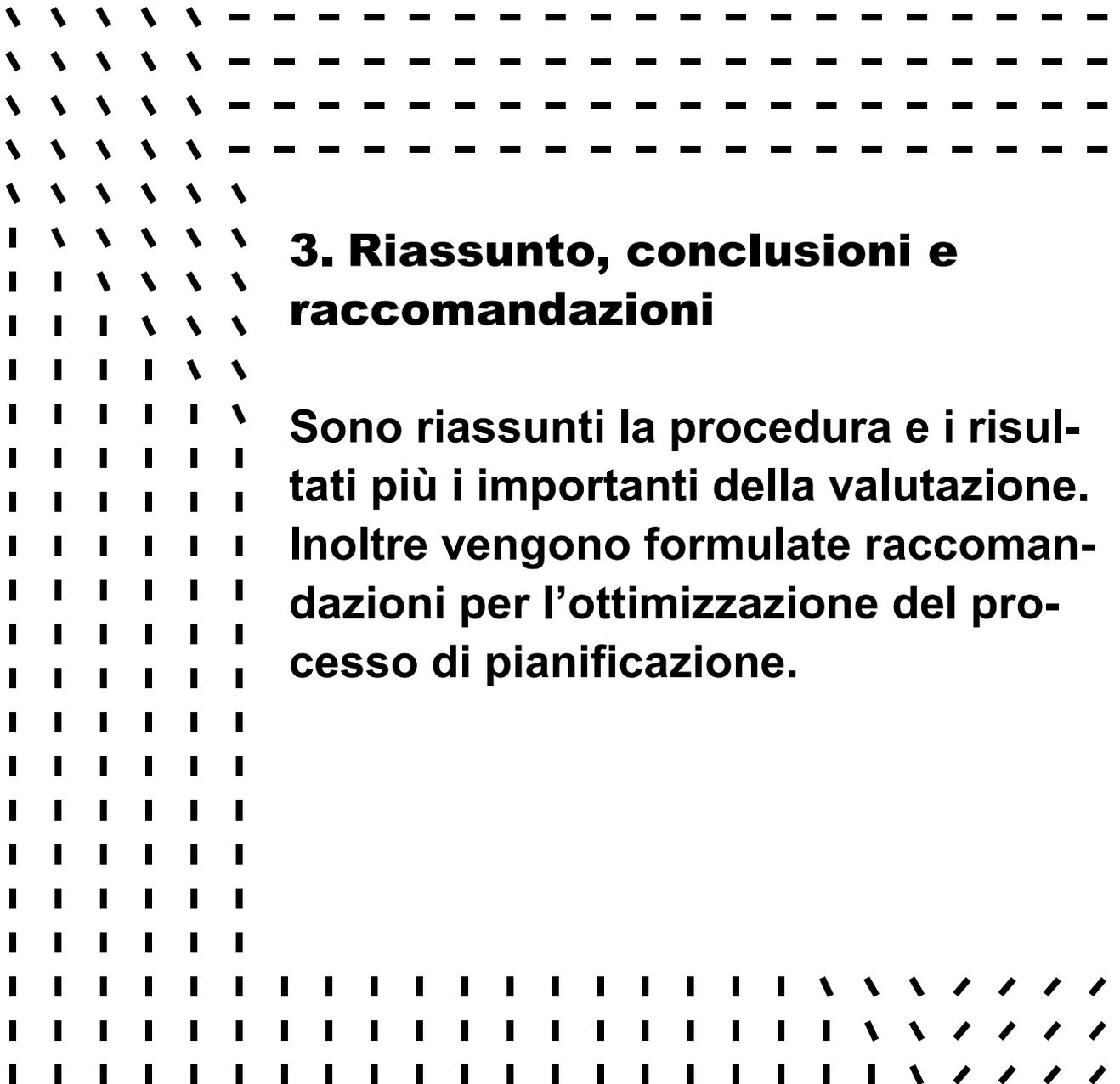
- Nous recommandons que les structures existantes soient utilisées pour les futurs échanges et qu'aucun nouvel organe ou structure ne soit formé. L'ajout de structures supplémentaires pourrait entraîner une augmentation de la complexité et annulerait potentiellement la valeur ajoutée des échanges.

I Recommandation n°10 : Rendre transparente l'influence politique

D'un côté, le processus de planification est un processus technique, mais d'un autre, il est influencé par les souhaits et désirs politiques (régionaux). À notre avis, il serait erroné de nier cette circonstance ou de vouloir la maintenir en dehors du processus. Nous recommandons plutôt⁶ :

- Si, pour des raisons politiques, des considérations techniques sont écartées, la décision doit être rendue transparente.
- L'importance des enjeux politiques doit être précisée afin qu'elle soit compréhensible et puisse être appréciée.

⁶ La mise en œuvre de cette recommandation tient également compte de la recommandation de l'audit du CDF, qui préconise une documentation compréhensible de la « sélection des modules qui s'écarte de la séquence déterminée par calcul ». Cf. CDF (2017) : Audit de la planification et du pilotage des étapes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Contrôle des comptes à l'Office fédéral des transports, Berne, p. 15.



3. Riassunto, conclusioni e raccomandazioni

Sono riassunti la procedura e i risultati più importanti della valutazione. Inoltre vengono formulate raccomandazioni per l'ottimizzazione del processo di pianificazione.

Nel 2019 il Parlamento ha stanziato un credito per la fase di ampliamento 2035 dell'infrastruttura ferroviaria. Questa decisione si è basata su un processo di pianificazione durato quasi sei anni e composto da undici pacchetti di lavoro (PL) a cui hanno partecipato, sotto la guida dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT), i Cantoni, le imprese di trasporto ferroviario (ITF)/ i gestori dell'infrastruttura (GI), il settore del traffico merci e i rappresentanti di altri uffici federali.

Il consorzio Interface Politikstudien Forschung Beratung Sagl ed econex Sagl è stato incaricato dall'UFT di valutare il processo di pianificazione per la fase di ampliamento 2035. In questo capitolo riassumiamo i risultati più importanti della valutazione e formuliamo delle raccomandazioni.

3.1 Obiettivi, oggetto e domanda della valutazione

La valutazione aveva due obiettivi principali: in primo luogo consentire una valutazione retrospettiva del processo di pianificazione per la fase di ampliamento 2035 ed evidenziare i punti di forza e di debolezza del processo (aspetto *sommativo* della valutazione). In secondo luogo, identificare il potenziale d'ottimizzazione del processo di pianificazione per la prossima fase di ampliamento e formulare raccomandazioni concrete (aspetto *formativo* della valutazione).

Il processo di pianificazione, con le sue quattro fasi e undici pacchetti di lavoro, costituisce l'oggetto della valutazione. Un catalogo di domande di valutazione è stato definito sulla base dell'obiettivo e dell'oggetto della valutazione. Una versione dettagliata di quest'ultimo è disponibile nel capitolo 4. Qui ci concentriamo sulle domande guida centrali, che si collocano lungo gli undici pacchetti di lavoro del processo di pianificazione.

- In che misura la documentazione delle basi di pianificazione fornite dall'UFT era valida, utile e comprensibile (PL 1)?
- Come ha funzionato la collaborazione tra gli attori chiave (Confederazione, ITF/GI, cantoni, settore del traffico merci, ecc.) coinvolti nella definizione degli obiettivi d'offerta per la fase di ampliamento (PL 2-4)?
- Quanto si è dimostrato valido il processo di definizione dei moduli per l'ampliamento dell'infrastruttura (PL 5 e 6)?
- Come ha funzionato la valutazione, l'ottimizzazione e la selezione dei moduli per la fase di ampliamento? Come viene valutata la trasparenza del processo e il coinvolgimento degli attori (WP 7-AP 11)?
- Come viene valutata la divisione dei ruoli tra i diversi attori nel processo globale e la comunicazione? Come viene valutato il processo di pianificazione nel suo insieme?
- Come si può ottimizzare (se necessario) il processo di pianificazione e quali raccomandazioni possono essere formulate a questo proposito?

3.2 Procedura

Nell'ambito della valutazione sono state eseguite le seguenti rilevazioni (una descrizione dettagliata è disponibile al capitolo 2).

- *Analisi dei documenti*: è stata effettuata un'analisi della documentazione esistente (basi di pianificazione, obiettivi d'offerta, definizione e valutazione dei moduli, ecc.)
- *Casi di studio*: sulla base di documenti è stato realizzato un caso di studio che compara il processo di pianificazione svolto nei Paesi Bassi con quello svizzero.
- *Sondaggio online*: un sondaggio online tra i rappresentanti dei cantoni, delle ITF/GI e del settore dei trasporti di merci ha fornito una prima valutazione quantitativa dei pacchetti di lavoro del processo di pianificazione. In aggiunta è stato svolto un sondaggio con nove persone dell'amministrazione federale (UFT, ARE, UFAM, USTRA, AFF e ComFerr (ex CAF).
- *Interviste approfondite*: due tipi di interviste sono state incluse per approfondire ulteriormente i risultati del sondaggio online. In un primo momento sono state condotte delle interviste telefoniche d'approfondimento con 17 delle persone che avevano già partecipato al sondaggio online. In un secondo momento sono state invece condotte ulteriori 14 interviste con persone che non hanno partecipato al sondaggio online. Si tratta di persone di organizzazioni non direttamente responsabili dell'attuazione dei pacchetti di lavoro, ma comunque coinvolte nel processo di pianificazione.
- *World Café*: i risultati ottenuti sono di seguito stati convalidati nell'ambito di un World Café, ovvero un workshop con discussioni alternate in plenaria e in piccoli sottogruppi. In questa occasione è stato discusso anche il potenziale di ottimizzazione del processo di pianificazione per la prossima fase di ampliamento.

In questo capitolo vengono presentati in maniera concisa i risultati più importanti della valutazione. La procedura e i risultati dettagliati riguardo a tutti gli elementi del processo di pianificazione sono invece presentati nei capitoli da 4 a 10.

3.3 Risultati

Di seguito presentiamo i risultati della valutazione in forma condensata e organizzati secondo i pacchetti di lavoro. Quest'ultimi sono stati raggruppati in quattro fasi per ognuna delle quali vengono mostrati i risultati del sondaggio online seguiti da quelli ottenuti grazie alle interviste qualitative, dall'analisi dei documenti e dal World Café. Ogni sezione si conclude con un bilancio complessivo.

3.3.1 Processo di pianificazione UFT (PL 1)

I Risultati

I dati ottenuti dalle varie rilevazioni indicano nel complesso un livello relativamente alto di soddisfazione tra i diversi attori riguardo alle basi di pianificazione. La plausibilità, l'utilità e la comprensibilità delle basi di pianificazione possono essere giudicate come *punti di forza* del processo di pianificazione.

Nonostante i feedback generalmente positivi nel sondaggio online, nelle interviste sono stati evidenziati dei *punti deboli* e del potenziale d'ottimizzazione in relazione alle basi di pianificazione.

- Secondo molti Cantoni, le basi di pianificazione sono state messe a disposizione troppo tardi.
- Diverse persone avrebbero voluto che il processo di pianificazione fosse un processo dinamico che tenesse conto dell'evoluzione nel tempo della base dei dati.

- Per diverse persone è mancata una discussione su domande fondamentali con le quali si sarebbero potute stabilire importanti premesse e linee guida per il successivo lavoro di pianificazione.
- Ad alcune persone è mancata una visione d’insieme su tutti i vettori di trasporto così come un’adeguata considerazione delle specificità locali e una discussione sulle nuove tecnologie come ad esempio la guida automatizzata.
- Infine alcune persone hanno criticato il fatto che l’UFT ha utilizzato i modelli di trasporto delle FFS, mettendosi così in una posizione di dipendenza.

I Bilancio complessivo

Nel complesso, la maggioranza degli intervistati concorda sul fatto che le basi di pianificazione dell’UFT forniscono una base attuale e di buona qualità, almeno per quanto concerne la fase iniziale del processo di pianificazione. Questo ha permesso di portare tutti gli attori sullo stesso livello di conoscenza del nuovo processo di pianificazione.

3.3.2 Elaborazione dei programmi d’offerta (PL 2–PL 4)

I Risultati

Il processo di formulazione degli obiettivi di offerta nell’ambito del traffico regionale, del traffico a lunga distanza e del traffico merci viene presentato in dettaglio.

Le regioni di pianificazione hanno costituito la base per l’elaborazione degli *obiettivi d’offerta per il traffico regionale*. Il costruito delle regioni di pianificazione sembra essersi dimostrato un *punto di forza* nel processo di pianificazione. Tuttavia sono stati identificati anche alcuni *punti deboli*:

- Lo scambio tra le varie regioni di pianificazione avrebbe dovuto essere più intenso, specialmente sulle questioni relative ai corridoi che attraversano i confini delle singole regioni di pianificazione.
- Inoltre non ha avuto luogo praticamente alcun scambio con l’industria del trasporto di merci. Anche il coordinamento con la pianificazione territoriale cantonale e regionale è stata rudimentale.
- Infine, sarebbe stata auspicabile una selezione più rigorosa degli obiettivi d’ampliamento a livello delle regioni di pianificazione.

La divisione Viaggiatori delle FFS è stata incaricata dall’UFT di elaborare gli *obiettivi d’offerta del traffico a lunga distanza*. Questa divisione dei ruoli che differisce dai precedenti processi di pianificazione, ha rappresentato una sfida per entrambe le parti. Per le FFS il nuovo sistema ha comportato una rinuncia a un certo grado di autorità. L’UFT, a sua volta, ha dovuto istituire un’organizzazione interna e mettere a disposizione delle risorse per poter svolgere adeguatamente questo nuovo ruolo. In generale, va segnalata come *punto debole* la mancanza di una comprensione comune dei ruoli e il fatto che gli attori esterni hanno avuto l’impressione che il processo di pianificazione fosse troppo fortemente guidata dagli interessi della divisione viaggiatori delle FFS. Su questo punto, la maggioranza degli intervistati è favorevole al fatto che anche in futuro le FFS siano responsabili della pianificazione del traffico a lunga distanza (e non l’UFT o un ufficio privato). Il doppio ruolo considerato problematico da diversi attori, da un lato mandataria e dall’altro ITF/GI con dei propri obiettivi d’ampliamento, ha contribuito a un calo di fiducia in un processo di pianificazione non discriminatorio.

Il settore del traffico merci era responsabile *dell’obiettivo d’offerta del traffico merci*. Il lavoro di pianificazione è stato affidato alla divisione Infrastruttura delle FFS. Un gruppo d’accompagnamento traffico merci è stato istituito per supervisionare il lavoro. In retrospettiva si può affermare che il gruppo d’accompagnamento è un *punto di forza* in quanto

ha contribuito a dare al trasporto merci una maggiore considerazione rispetto al passato dandogli voce nel processo. Al contempo però, sono state identificate anche alcune *debolezze*:

- In primo luogo al gruppo d’accompagnamento mancava il know-how tecnico per poter accompagnare sufficientemente da vicino il processo di pianificazione.
- Secondariamente, l’intensità dello scambio all’interno del gruppo d’accompagnamento è stata significativamente inferiore rispetto a quella del trasporto viaggiatori.
- In terzo luogo, come già menzionato, non c’è stato quasi nessuno scambio tra il gruppo d’accompagnamento traffico merci e le singole regioni di pianificazione.

I Bilancio complessivo

Nelle fasi d’ampliamento precedenti, il traffico a lunga distanza è stato pianificato per primo e solo in seguito si è passati al traffico regionale e a quello delle merci. Nella fase di ampliamento 2035 la pianificazione di tutte e tre le tipologie di trasporto ha avuto luogo in parallelo. Questo modo di procedere è stato ritenuto efficace dalla maggior parte degli intervistati, in quanto così facendo non è stato possibile favorire alcuna tipologia di trasporto. Tuttavia ci sono state anche alcune voci critiche in questo ambito, secondo le quali il parallelismo ha reso difficile le interrelazioni tra le tre tipologie di trasporto poiché mancava un quadro di base con elementi che determinano l’intera rete.

3.3.3 Esame preliminare e definizione dei moduli E (PL 5 und PL 6)

I Risultati

L’esame preliminare nel pacchetto di lavoro 5 è stato valutato complessivamente in modo positivo e può essere quindi descritto come un *punto di forza*. Le domande di natura tecnica sono potute essere chiarite in maniera semplice durante l’inoltro dei documenti per gli obiettivi d’offerta. La valutazione poco restrittiva è vista come *punto debole* dell’esame preliminare. Diversi intervistati hanno visto nell’esame preliminare un’opportunità mancata: con dei criteri di valutazione più restrittivi infatti, si sarebbe potuto fare un triage più rigoroso degli obiettivi d’ampliamento che presumibilmente avrebbe semplificato il successivo processo di pianificazione.

La maggioranza degli intervistati non ha criticato il principio dell’approccio a moduli. Prendendo in considerazione i moduli trasporto a lunga distanza, regionale e delle merci in combinazione in contemporanea, l’approccio ha contribuito al trattamento equo di tutte e tre le tipologie di trasporto e in generale ha promosso la trasparenza dell’intero processo di pianificazione. Ciononostante, la maggior parte delle critiche sono state espresse in relazione alla formazione dei moduli nel pacchetto di lavoro 6. I seguenti *punti deboli* sono stati identificati:

- La formazione dei moduli è stata criticata perché troppo teorica, complessa e dispendiosa. L’approccio è stato percepito come poco comprensibile e mancante di trasparenza.
- La frammentazione in moduli ha reso difficile una pianificazione coerente, poiché i cambiamenti in un modulo possono avere un impatto su altri moduli.

I Bilancio complessivo

Mentre l’esame preliminare può essere valutato positivamente nel complesso, *i punti deboli* emergono in relazione alla definizione dei moduli. Sebbene il principio alla base della definizione dei moduli non sia stato criticato, la procedura sembra essere stata troppo complessa e di conseguenza poco trasparente e comprensibile.

3.3.4 Valutazione, ottimizzazione e selezione dei moduli (PL 7–PL 11)

I Risultati

Retrospectivamente, un *punto di forza* del processo di pianificazione sono state le direttive chiare concernenti la trasmissione dei dati input, che l'UFT ha di seguito utilizzato per la valutazione dei moduli. Durante le interviste alcune persone hanno segnalato qualche preoccupazione riguardo i costi suggerendo che essi non fossero sempre validi (ad esempio a causa di incentivi a sottostimare i costi o mancanza di chiarimenti approfonditi per i grandi progetti). Tuttavia, la maggioranza ha valutato positivamente a questo pacchetto di lavoro e in alcuni casi certe ITF/GI hanno anche potuto acquisire nuove conoscenze in questo ambito, dovendo fornire tale base per la prima volta.

La valutazione dei moduli è valutata in modo ambivalente: la comunicazione trasparente dei criteri di valutazione e il fatto che la maggior parte degli intervistati sia stata in grado di capire la valutazione dei moduli secondo i criteri, possono essere visti come *punti di forza*. La predominanza dei criteri quantitativi NIBA e il sovraccarico percepiti da diverse parti, possono essere visti come *punto debole*: secondo diversi intervistati, questo tenderebbe a conservare il sistema ferroviario esistente. Gli obiettivi di sviluppo territoriale o gli obiettivi ambientali sono stati inclusi nei criteri di valutazione e hanno avuto lo stesso peso nella valutazione. Alla fine, però, secondo la percezione di molti, sono stati i criteri quantitativi ad essere decisivi per una valutazione positiva o negativa di un modulo. Questa percezione potrebbe essere spiegata dal fatto che le valutazioni con criteri qualitativi erano meno estese di quelle con criteri quantitativi. Inoltre, i criteri quantitativi hanno sempre il vantaggio di essere (apparentemente) più facili da comunicare e confrontare. I criteri qualitativi, in confronto, hanno spesso più difficoltà ad essere considerati su un piano di parità.

Retrospectivamente, l'ottimizzazione dei moduli non è stata molto iterativa, il che può essere visto come un *punto debole*. La scarsa considerazione delle interrelazioni tra il traffico a lunga distanza, regionale e merci deve essere vista in prospettiva, come un'ulteriore *debolezza*.

Anche la selezione dei moduli è stata giudicata troppo poco iterativa e quindi percepita come *punto debole*. Secondo gli intervistati, lo scambio si è concentrato troppo tra l'UFT e i vari attori invece che favorire una comunicazione multilaterale e interattiva. Il programma globale rispettivamente il concetto d'offerta risultati dalla selezione dei moduli, sono stati sviluppati in un periodo di tempo troppo breve. In relazione alla selezione dei moduli è stata infine menzionata la crescente influenza di fattori politici come *punto debole*. Sebbene sia stato riconosciuto che l'UFT ha prestato attenzione a un processo di pianificazione fattuale e obiettivo, secondo la percezione di diversi intervistati, verso la fine del processo di pianificazione gli attori regionali hanno cercato sempre più di influenzare le decisioni, così che le massime di pianificazione tecnico-oggettive sono state sempre più sfidate dai calcoli politici.

I Bilancio complessivo

Mentre la chiarezza nella procedura di trasmissione dei dati input e la valutazione comprensibile possono essere descritti come due *punti di forza* del processo di pianificazione, la selezione dei criteri di valutazione, l'ottimizzazione e la selezione dei moduli possono invece essere descritti come *punti deboli*. Nonostante le critiche, che si applicano soprattutto alla fase finale del processo di pianificazione, va notato che l'UFT è riuscito a organizzare un processo che è passato attraverso la procedura parlamentare senza problemi e non ha lasciato nessun attore completamente insoddisfatto.

3.4 Valutazione globale

La grande maggioranza degli attori coinvolti si è mostrata nel complesso soddisfatta con il processo di pianificazione. In considerazione del fatto che il processo di pianificazione è cambiato fondamentalmente a causa della nuova legislazione FAIF, si può affermare che il «primo round» ha avuto successo. Ciò è evidenziato non da ultimo dal fatto che il messaggio risultante dal processo di pianificazione ha superato l'ostacolo parlamentare senza grandi problemi e che, alla fine, tutti gli attori coinvolti erano più o meno soddisfatti del risultato ottenuto. Il livello di soddisfazione complessiva piuttosto alto è stato certamente favorito dai notevoli finanziamenti messi a disposizione dal Parlamento, che ha permesso una procedura meno selettiva degli obiettivi di ampliamento. Questa è una spiegazione del fatto che il processo di pianificazione, se misurato solo in termini di risultato finale, ha ottenuto un livello molto alto di approvazione e non ha lasciato nessun attore completamente insoddisfatto.

La divisione del processo di pianificazione in undici pacchetti di lavoro si è dimostrata complessivamente efficace. Due sono gli argomenti principali a favore: *in primo luogo*, il caso di studio nei Paesi Bassi mostra che il processo di pianificazione è simile a quello svizzero nonostante le differenze strutturali, dove per prima cosa viene combinata tutta la documentazione di base e sviluppate delle varianti. Quest'ultime vengono poi valutate e messe in ordine di priorità prima di essere selezionate e trasformate in un programma globale all'attenzione del Parlamento. *In secondo luogo*, sia nelle interviste che nel sondaggio online, la maggioranza delle persone si è espressa in modo favorevole alla divisione in undici pacchetti di lavoro. Sulla base dei due punti emersi, si può concludere che il processo di pianificazione per la prossima fase di ampliamento non richiede un cambiamento di fondo, ma piuttosto un'ottimizzazione mirata.

Ci sono alcuni parallelismi con altri processi di pianificazione dell'UFT. Come per l'introduzione della convenzione sulle prestazioni per l'esercizio e il mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria nel 2011, il processo di pianificazione per la fase di ampliamento 2035 è il primo processo in questa forma. Non sorprende dunque che ci siano alcuni problemi nella fase iniziale. E come ha mostrato la valutazione della prima applicazione delle convenzioni sulle prestazioni⁷ nel 2017, il processo di pianificazione per la fase di ampliamento 2035 ha avuto alcune lacune durante la prima fase. E proprio come è stato osservato anche in quel caso, ci si possono aspettare miglioramenti nella seconda e terza fase di pianificazione. Alla luce del risultato complessivamente positivo, questa aspettativa sembra realistica. Le seguenti raccomandazioni mostrano dove è possibile migliorare il coinvolgimento dei vari attori (input) e i risultati della pianificazione (output).

3.5 Raccomandazioni

I risultati della valutazione mostrano un potenziale di miglioramento. Di seguito formuliamo dieci raccomandazioni.

I Raccomandazione 1: Sviluppo di una visione comune del sistema ferroviario svizzero

La valutazione ha mostrato che per molti attori è mancata una discussione su questioni di fondo all'inizio del processo di pianificazione. Raccomandiamo di chiarire le seguenti domande prima del prossimo processo di pianificazione al fine di garantire una comprensione comune dello sviluppo del sistema ferroviario svizzero:

- Quale sistema ferroviario dovrebbe essere realizzato in Svizzera a lungo termine?

⁷ Rieder, Stefan; Roose, Zilla; Thorshaug, Kristin (2017): Evaluation 2017 der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Infrastrukturbetreiberinnen. Bericht zuhanden des Bundesamts für Verkehr (BAV), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

- Come dovrebbe essere la struttura di base di questo sistema ferroviario? Quali sono i nodi principali?
- Quali obiettivi di sviluppo territoriale ed economico devono essere perseguiti nel processo di pianificazione? Come le nuove tecnologie (per esempio la guida automatizzata) e le incertezze ad esse associate devono venir prese in considerazione?

La prospettiva Ferrovia 2050 fornisce una base per affrontare queste questioni e collegarle alle future fasi di ampliamento. A nostro avviso, l'ampia inclusione degli attori rilevanti è cruciale.⁸ Questo porta inevitabilmente a dei conflitti di obiettivi, che è nella natura delle cose. L'obiettivo del processo deve essere proprio quello di identificare questi obiettivi contrastanti in modo trasparente prima di prendere una decisione.

I Raccomandazione 2: Chiarimento delle questioni operative come punto di partenza di un processo di pianificazione

Al fine di stabilire linee guida chiare a livello di pianificazione, raccomandiamo, oltre alla discussione e al chiarimento delle questioni di fondo secondo la raccomandazione 1, il chiarimento di questioni operative già all'inizio del processo di pianificazione. A nostro avviso, è necessario affrontare le seguenti questioni:

- Come sono da valutare ed eventualmente da ponderare i quattro criteri utilizzati per la valutazione dei moduli per la fase di ampliamento 2035? In che misura l'operationalizzazione dei singoli criteri deve essere adattata? I criteri devono essere sostituiti o completati?
- Come dovrebbero essere ponderati i diversi fattori come le nuove fermate, i guadagni e le perdite di tempo, il potenziale dei passeggeri?
- Quali implicazioni hanno le risposte alle domande di fondo (cfr. raccomandazione 1) per le basi di pianificazione? Quali basi devono essere messe a disposizione per poter raggiungere gli obiettivi formulati?

Una volta chiarite le domande, il passo successivo è quello di tradurre le risposte in basi di pianificazione (criteri d'esame, criteri di valutazione, ecc.). Anche in questo caso è importante assicurare un coinvolgimento ampio, ma allo stesso tempo strutturato, degli attori rilevanti.

I Raccomandazione 3: Quadro di base con nodi principali che determinano la rete come base per la pianificazione parallela del traffico a lunga distanza, regionale e merci.

Retrospectivamente, la pianificazione parallela del trasporto a lunga distanza, regionale e delle merci ha promosso l'inclusione equa di tutte e tre le tipologie di trasporto. Tuttavia, la mancanza di un quadro di base con nodi principali che determinano la rete determinanti all'inizio del processo di pianificazione ha reso difficile considerare le interrelazioni del processo di pianificazione.

- Raccomandiamo quindi di definire un quadro di base con nodi principali che determinano la rete (per esempio i grandi progetti) in una fase iniziale del prossimo processo di pianificazione. Questo può includere elementi di trasporto a lunga distanza, regionale e merci e dovrebbe essere sviluppato con il coinvolgimento di un ampio gruppo

⁸ L'analisi del potenziale di miglioramento delle basi di pianificazione «insieme agli attori rilevanti» è stata formulata come raccomandazione nel rapporto di verifica del CDF (cfr. CDF (2017): Verifica della pianificazione e della gestione delle fasi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria. Ufficio federale dei trasporti, Berna, pag. 13).

di attori interessati. Partendo dal quadro di base, gli obiettivi d'offerta per il trasporto a lunga distanza, regionale e merci possono di seguito essere sviluppati in parallelo.

I Raccomandazione 4: Mantenimento e ottimizzazione delle regioni di pianificazione

Retrospectivamente, le regioni di pianificazione si sono rivelate un punto di forza del processo di pianificazione e hanno permesso un coinvolgimento efficace dei Cantoni. Si raccomanda di mantenere questa struttura, ottimizzandola nei seguenti tre punti:

- In primo luogo, le piattaforme di scambio tra le regioni di pianificazione (che già esistevano nel processo di pianificazione per la fase di ampliamento 2035) dovrebbero essere utilizzate per tutte le questioni che si estendono oltre i perimetri delle regioni di pianificazione. In questo contesto, le regioni di pianificazione dovrebbero riflettere in maniera critica sulla questione del perimetro adeguato in funzione dei problemi che si presentano.
- In secondo luogo, è importante che le interrelazioni tra gli obiettivi d'offerta, la pianificazione territoriale e le riflessioni di politica economica e regionale siano già prese in considerazione a livello regionale.
- In terzo luogo, si dovrebbe cercare attivamente uno scambio con l'industria del trasporto merci. A nostro parere, si dovrebbe considerare la composizione dei comitati all'interno delle regioni di pianificazione in relazione ai due punti sopra menzionati.

I punti menzionati sono rivolti principalmente agli attori all'interno delle regioni di pianificazione. Tuttavia, le nostre raccomandazioni dovrebbero essere esaminate e attuate in accordo e insieme all'UFT.

I Raccomandazione 5: Differenziazione del gruppo d'accompagnamento trasporto merci

Dal punto di vista del settore del trasporto merci, il gruppo d'accompagnamento rappresenta senza dubbio un passo avanti rispetto ai precedenti processi di pianificazione. Tuttavia, sono state rilevate delle carenze riguardanti la limitata capacità d'azione del comitato. Raccomandiamo quindi quanto segue:

- Nell'ambito del trasporto merci, degli organi a livello tecnico dovrebbero essere inclusi in aggiunta all'organo esistente collocato ad un livello più gestionale. Le regioni di pianificazione, che si estendono verticalmente dagli organi strategici o politici fino ai gruppi di lavoro più operativi, possono servire come modello per tale differenziazione.
- A livello dei gruppi di lavoro, crediamo che una differenziazione orizzontale sarebbe anche appropriata per rendere giustizia all'eterogeneità del trasporto merci (per esempio sotto forma di diversi gruppi di lavoro per i temi del settore del commercio, delle ITF e del traffico combinato).
- La diversificazione da un punto di vista regionale dovrebbe anche essere considerata per contrastare il deficit identificato in termini di scambio con le regioni di pianificazione.
- Infine, vediamo un potenziale di ottimizzazione per quanto riguarda il coordinamento con la pianificazione territoriale. Una riflessione critica sulla composizione degli organi dovrebbe avvenire in questo senso.

I Raccomandazione 6: Esame preliminare dei programmi d'offerta più restrittivo

La definizione dei moduli non è contestata nella sua sostanza, ma è comunque oggetto di diverse critiche. Pertanto formuliamo le seguenti raccomandazioni:

- L'approccio per moduli va mantenuto.

- Tuttavia, le fasi di lavoro dovrebbero venir semplificate e implementate in modo più efficiente in termine di risorse. Il punto focale per ottenere ciò è, a nostro avviso, la riduzione del numero di obiettivi d'offerta
- Con l'esame preliminare è disponibile un pacchetto di lavoro che dovrebbe essere utilizzato maggiormente per la selezione degli obiettivi d'offerta. Il prerequisito per questo è che, oltre ai criteri formali, si applichino anche criteri contenutistici nella valutazione iniziale. A nostro parere, questi criteri di contenuto dovrebbero essere basati sui risultati della discussione sulla visione del sistema ferroviario in conformità con la raccomandazione 1. In questo modo, gli obiettivi d'offerta possono essere abbandonati all'inizio del processo se non sono compatibili con gli obiettivi a lungo termine della ferrovia.

I Raccomandazione 7: «Fabbrica virtuale» per l'ottimizzazione e la selezione dei moduli
L'ottimizzazione e la selezione dei moduli è avvenuta spesso in maniera isolata e troppo poco interattiva.

- Raccomandiamo quindi di adattare le strutture di lavoro nell'ottica di sviluppare un programma globale. Durante il World Café, diversi gruppi hanno proposto l'idea di una «fabbrica virtuale»: un gruppo di lavoro composto da progettisti specializzati provenienti da tutti i gruppi interessati, responsabile di combinare i moduli presentati in un quadro d'insieme coerente, tenendo conto delle interrelazioni tra trasporto a lunga distanza, regionale e merci, ma anche tra trasporto, pianificazione territoriale e politica economica
- A differenza del processo di pianificazione per la fase di ampliamento 2035, il compito di sviluppare il programma globale non ricadrebbe quindi principalmente sull'UFT, ma su un gruppo di lavoro più ampio (sotto la guida dell'UFT).
- Il principio secondo cui gli obiettivi di offerta sono elaborati dalle FFS (traffico a lunga distanza e merci) e dalle regioni di pianificazione (traffico regionale) non dovrebbe essere toccato. Quello che cambierebbe, però, sarebbe il processo di gestione degli obiettivi d'offerta, rispettivamente i moduli che vengono formulati.

I Raccomandazione 8: Rafforzare la fiducia in un processo di pianificazione non discriminatorio

Il doppio ruolo delle FFS ha suscitato critiche durante tutto il processo di pianificazione. Diverse parti interessate hanno ritenuto che le decisioni importanti nel processo di pianificazione sono state negoziate tra l'UFT e le FFS senza coinvolgere altre parti interessate. Adeguamenti strutturali del processo di pianificazione - nel senso di spostare il lavoro di pianificazione dalle FFS all'UFT o ad un ufficio di pianificazione privato - non sembrano essere, a nostro avviso, delle opzioni valide data l'indiscussa competenza delle FFS. Tuttavia, ci sembra importante per il successo della prossima fase di ampliamento che tutti gli attori abbiano la massima fiducia possibile in un processo di pianificazione non discriminatorio. Formuliamo quindi le seguenti raccomandazioni:

- Si deve fare attenzione a garantire la più ampia partecipazione possibile degli attori rilevanti quando si discutono decisioni importanti che influenzano il processo di pianificazione generale. In particolare, ci dovrebbe essere una pausa tra l'esame e la formazione dei moduli, così come tra la valutazione dei moduli e la loro selezione, durante la quale i risultati intermedi del processo di pianificazione così come le decisioni innovative possano essere ampiamente discusse. La composizione degli organi esistenti e i loro termini di riferimento verrebbero poi rivisti. Un nuovo organo dovrebbe essere introdotto solo qualora un allargamento o un adattamento degli organi esistenti non risultasse appropriato per ragioni evidenti.

- L'UFT dovrebbe informare attivamente le varie parti interessate su come viene assicurato l'ampio coinvolgimento dei vari attori e quindi su come viene garantito un processo di pianificazione non discriminatorio. In particolare, si dovrebbe spiegare in quali organi vengono discusse importanti questioni strategiche e quali organi sono orientati operativamente (per esempio gli organi PROSTRA, che servono a coordinare la relazione contrattuale tra l'UFT e le FFS).

I Raccomandazione 9: Non creare nuovi canali, ma sfruttare quelli già esistenti

Molte delle raccomandazioni menzionate mirano a un'ampia inclusione degli attori rilevanti per il processo di pianificazione. Le raccomandazioni sulle regioni di pianificazione (raccomandazione 4) e il gruppo d'accompagnamento (raccomandazione 5) mirano anche a rafforzare lo scambio tra le diverse modalità di trasporto.

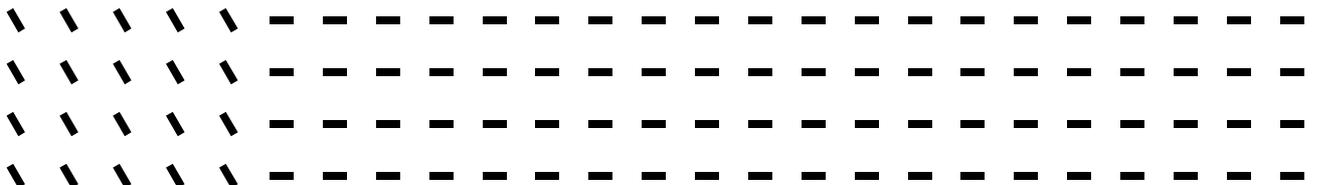
- Raccomandiamo di utilizzare i canali esistenti per lo scambio e di non crearne di nuovi. Organi aggiuntivi potrebbero portare ad un aumento della complessità e potrebbero annullare il valore aggiunto dello scambio.

I Raccomandazione 10: Rendere trasparente l'influenza politica

Il processo di pianificazione è da un lato un processo tecnico. D'altra parte, il processo si svolge sullo sfondo di desideri e volontà politiche (regionali). A nostro avviso, sarebbe sbagliato negare questa circostanza o volerla tenere fuori dal processo e raccomandiamo quindi quanto segue:⁹

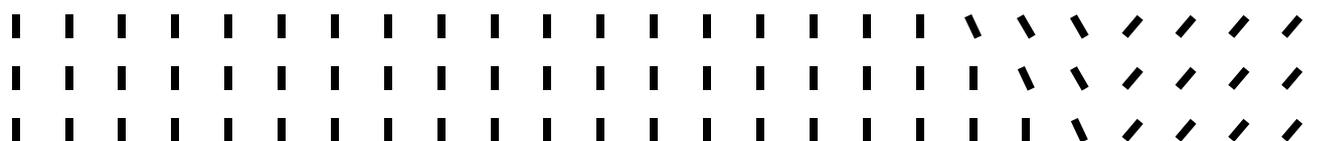
- Se per ragioni politiche vi è un allontanamento dalle considerazioni tecniche, è importante renderlo trasparente.
- L'importanza delle considerazioni politiche deve essere spiegato in modo che siano comprensibili e possano essere apprezzate.

⁹ L'attuazione di questa raccomandazione tiene anche conto della raccomandazione formulata nel rapporto di verifica del CDF che raccomanda una documentazione comprensibile della "selezione dei moduli che differiscono dalla sequenza determinata dal calcolo". Cfr. CDF (2017): Verifica della pianificazione e della gestione delle fasi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria. Ufficio federale dei trasporti, Berna, pag. 15.



4. Ausgangslage, Evaluationsziele und Methodik

Der Planungsprozess für den Ausbauschnitt 2035 bedeutete eine Neuorganisation der Planung des Eisenbahnnetzes. Die Evaluation hat zum Ziel, die Stärken und Schwächen des Planungsprozesses und Verbesserungspotenzial für die Zukunft aufzuzeigen.



Das Bundesamt für Verkehr (BAV) hat das Konsortium Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH und econex GmbH mit der Evaluation des Planungsprozesses für den Ausbauschritt 2035 beauftragt. Wir stellen in diesem Kapitel zunächst den Evaluationsgegenstand näher vor: Es handelt sich dabei um den Planungsprozess zum Ausbau der Bahninfrastruktur bis 2035. Der Planungsprozess wird in einem Überblick dargestellt. Anschliessend stellen wir die Ziele der Evaluation vor und präsentieren die Evaluationsfragen. Das Kapitel schliesst mit einem Überblick über den Aufbau des vorliegenden Berichtes.

4.1 Evaluationsgegenstand: der Planungsprozess für den Ausbauschritt 2035 im Überblick

Der Ausbauschritt 2035 ist die zweite Etappe des Strategischen Entwicklungsprogramms Eisenbahninfrastruktur (STEP) des Bundes und stellt somit ein Teil des langfristigen Ausbaus des Schweizer Schienennetzes dar. Das STEP hat seinen Ursprung in dem im Jahr 2013 angenommenen Bundesbeschlusses über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI). Durch den Beschluss wurde der Bahninfrastrukturfonds des Bundes ins Leben gerufen, der die finanziellen Mittel für die Umsetzung des STEP mit einem Zeithorizont bis 2050 bereitstellt. Mit FABI haben sich auch die Rollen für die Planung der Ausbauschritte verändert: Das BAV leitete und koordinierte beim Ausbauschritt 2035 erstmals als Prozessführer die für die Ausbauschritte notwendigen Planungen. Die Kantone, die betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU)/Infrastrukturbetreiberinnen (ISB) und die Akteure der Güterverkehrsbranche wurden in den Planungsprozess eingebunden.

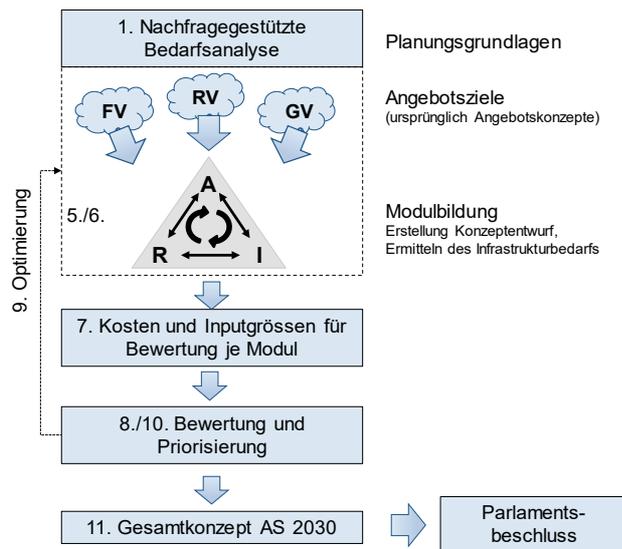
Der Planungsprozess für den Ausbauschritt 2035 umfasste insgesamt elf Arbeitspakete (AP).

- Im AP 1 wurden die Planungsgrundlagen für den Planungsprozess festgelegt, die hauptsächlich auf einer nachfragegestützten Bedarfsanalyse für den Eisenbahnverkehr basieren.
- In den AP 2 bis 4 wurden nachfolgend separate Angebotsziele (früher «Angebotskonzepte» genannt) für den Regional-, den Fern- und den Güterverkehr erarbeitet.
- Die erarbeiteten Angebotsziele wurden vom BAV im Rahmen der Eingangsprüfung in AP 5 zuerst geprüft und anschliessend in AP 6 zu Modulen zusammengefasst. Dabei wurden die Zusammenhänge zwischen Angebot, Infrastruktur und Rollmaterial berücksichtigt.
- In den AP 7 bis 10 wurden zuerst die Kosten und Inputgrössen für jedes Modul bestimmt, bevor die Module anhand von Kriterien bewertet, optimiert und priorisiert wurden.
- Im letzten Schritt hat das BAV schliesslich das Gesamtkonzept für die Varianten Ausbauschritt 2030 und 2035 zusammengestellt und den Planungsbeteiligten zur Vernehmlassung vorgelegt.

- Die Überarbeitung des Gesamtkonzepts resultierte schliesslich im Angebotskonzept Ausbauschnitt 2035, das die Grundlage für die Botschaft an das Parlament bildete.

Das Ergebnis des Planungsprozesses fand im Parlament grosse Zustimmung und wurde mit nur einer Gegenstimme im Nationalrat und einstimmig im Ständerat angenommen. Eine schematische Darstellung des Planungsprozesses inklusive der Aufteilung in die elf Arbeitsschritte kann der folgenden Darstellung entnommen werden.

D 4.1: Arbeitspakete des Planungsprozesses für den Ausbauschnitt 2035



Legende: 1.–11. = Arbeitspakete; A = Angebot; FV = Fernverkehr; GV = Güterverkehr; I = Infrastruktur; R = Rollmaterial; RV = Regionalverkehr.

Quelle: Darstellung Interface/econex, leicht abgeändert von BAV (2014): Dokumentation Planungsgrundlagen STEP Ausbauschnitt 2030, S. 10.

4.2 Evaluationsziele und Fragestellungen

Die Evaluation verfolgte zwei Ziele:

- Erstens soll die Evaluation eine rückblickende Bewertung des Planungsprozesses für den Ausbauschnitt 2035 ermöglichen und aufzeigen, welches die Stärken und Schwächen des Prozesses waren. Diese Zielsetzung kann als *summativer Aspekt* der Evaluation bezeichnet werden: Es geht darum festzustellen, ob der Planungsprozess überhaupt geeignet ist, den Ausbau der Bahninfrastruktur zu planen. Die entsprechende Bewertung wurde in Abschnitt 1.4 vorgelegt.
- Zweitens soll die Evaluation Optimierungspotenzial für den Planungsprozess des nächsten Ausbauschnitts aufzeigen und konkrete Empfehlungen beinhalten. Dies ist der *formative Aspekt* der Evaluation: Es gilt, ausgehend von Stärken und Schwächen Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Die Empfehlungen in Abschnitt 1.5 dienen diesem Zweck.

Insgesamt soll die formative Zielsetzung den Schwerpunkt der Evaluation ausmachen, vorausgesetzt, dass der Planungsprozess sich grundsätzlich als geeignet herausstellt.

Basierend auf dem Wunsch einer formativen Evaluation wurden die Evaluationsfragen entlang der Arbeitspakete des Planungsprozesses formuliert. Dies mit dem Ziel, möglichst konkrete Optimierungsvorschläge formulieren zu können.

D 4.2: Evaluationsfragen entlang der elf Arbeitspakete

<i>Arbeitspakete</i>	<i>Evaluationsfragen</i>
Planungsgrundlagen (AP 1)	<ul style="list-style-type: none"> – Wie valide, nützlich und verständlich waren die Planungsgrundlagen, die das BAV zur Verfügung gestellt hat?
Angebotsziele RV, FV, GV (AP 2–AP 4)	<ul style="list-style-type: none"> – Wie funktionierte die Zusammenarbeit innerhalb der Planungsregionen sowie zwischen den Planungsregionen und den EVU/ISB beziehungsweise Planungsbüros? Konnten sich die Kantone und die EVU/ISB innerhalb der Planungsregionen angemessen einbringen? (Angebotsziele Regionalverkehr) – Wie funktionierte die Zusammenarbeit zwischen BAV und den SBB, auch unter Berücksichtigung des Interessenkonflikts bei den SBB? (Angebotsziele Fernverkehr)? – Wie funktionierte die Zusammenarbeit zwischen BAV und Güterverkehrsbranche beziehungsweise SBB-Infrastruktur (Angebotsziele Güterverkehr) – Haben sich die durch die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) neu gegründeten Gremien (Planungsregionen, Begleitgruppe Güterverkehr) bewährt? – Wie sind die von den Planungsregionen eingereichten Angebotsziele rückblickend zu beurteilen? – Konnten sich die jeweils bei den Angebotszielen federführenden Akteure in die Erstellung der anderen Konzepte angemessen einbringen?
Eingangsprüfung und Modulbildung (AP 5 und AP 6)	<ul style="list-style-type: none"> – Waren die Kriterien zur Prüfung der Angebotsziele (Prüfkriterien) nachvollziehbar und verständlich? – Erfolgte die Bildung von Modulen gemäss einer nachvollziehbaren Logik und wurden die Wechselwirkungen zwischen Fern-, Regional- und Güterverkehr angemessen berücksichtigt? – Nahm das BAV bei der Modulbildung seine Rolle als federführendes Amt des Prozesses wahr und wurden die anderen Akteure (Planungsregionen, EVU/ISB, Planungsbüros) angemessen einbezogen?
Bewertung, Optimierung und Auswahl der Module (AP 7–AP 11)	<ul style="list-style-type: none"> – Waren die Grobkostenschätzungen, die Inputgrössen sowie generell die vom BAV angewendeten Methoden zur Bewertung der Module valide und zweckmässig? Fand ein zweckmässiger Austausch zwischen dem BAV und den EVU/ISB statt, um die Module hinsichtlich des Angebots, der Infrastruktur und der Kosten zu optimieren? – Waren die Kriterien zur Bewertung und gesamtschweizerischen Priorisierung der Angebotskonzepte (Bewertungskriterien) angemessen, nachvollziehbar und verständlich? – Konnten sich die Planungsregionen und die EVU/ISB zweckmässig einbringen, um die Bewertung der Module zu optimieren? – Erfolgte die Auswahl der Module für die Erstellung des Gesamt- respektive Angebotskonzepts kriteriengeleitet und waren die Kriterien nachvollziehbar und verständlich? War die Zuordnung der Module zu den beiden Dringlichkeitsstufen nachvollziehbar und war diese auf die Bewertung der Module zurückführbar? – Wurden Wechselwirkungen zwischen den Modulen angemessen berücksichtigt bei der Optimierung? Werden Kostenoptimierungen geprüft und bei der Planung berücksichtigt? – Inwiefern trug die Bewertung des Gesamt- respektive Angebotskonzepts zur Optimierung des Ausbauschnitts 2035 insgesamt bei? Wurden die Planungsregionen angemessen in die Erstellung des Gesamt- respektive Angebotskonzepts einbezogen?
Den Arbeitspaketen übergeordnete Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> – Wurde das Prinzip des diskriminierungsfreien Zugangs zum Eisenbahnnetz (unter Einbezug der RailCom, damals SKE) eingehalten? – Wurden die Art und die Häufigkeit des Austauschs von den beteiligten Akteuren positiv beurteilt? – Waren die Rollen der einzelnen Akteure klar definiert? – Wie sind die Kommunikation und die Information von Seiten des BAV während des gesamten Prozesses rückblickend zu beurteilen? – Ist der Planungsprozess grundsätzlich geeignet, den Ausbau der Bahninfrastruktur zu planen?

Legende: EVU = Eisenbahnverkehrsunternehmen; FV = Fernverkehr; GV = Güterverkehr; ISB = Infrastrukturbetreiberinnen; NIBA = Nachhaltigkeitsindikatoren für Bahninfrastrukturprojekte; RV = Regionalverkehr; SKE = Schiedskommission im Eisenbahnverkehr.
Quelle: Darstellung Interface/econex.

4.3 Vorgehen und Methode

Um die Evaluationsfragen zu beantworten, wurden quantitative und qualitative Methoden kombiniert.

I Dokumentenanalyse und Fallstudie Niederlande

Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden Dokumente¹⁰, die im Rahmen des Planungsprozesses von den verschiedenen Akteuren erstellt wurden, systematisch gesichtet und entlang der formulierten Evaluationsfragen ausgewertet. In diesem Zusammenhang wurde ebenfalls der Bericht zur Prüfung der Planung und Steuerung der Ausbauschritte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFV) konsultiert.¹¹

Ebenfalls ein Bestandteil der Dokumentenanalyse war eine Fallstudie zum Planungsprozess der Bahninfrastruktur in den Niederlanden. Damit sollte geprüft werden, wie der Planungsprozess sich in einem nicht föderal aufgebauten Land präsentiert und ob sich aus dem Quervergleiche Rückschlüsse auf den Planungsprozess in der Schweiz ziehen lassen.

I Online-Befragung der involvierten Akteure

Eine Online-Befragung bei den Vertreterinnen und Vertretern der Kantone, der EVU/ISB und der Güterverkehrsbranche diente dazu, quantitative Erkenntnisse zu den Ansichten der verschiedenen Akteursgruppen zum Planungsprozess zu erhalten. Zusätzlich wurde eine Befragung bei ausgewählten Personen der Bundesverwaltung (BAV, ARE, BAFU, ASTRA, EFV und RailCom [ehem. SKE]) durchgeführt. Die Fragebogen für die Online-Befragung sind in Anhang A 2 (Fragebogen für Kantone, EVU/ISB und Güterverkehrsbranche) und Anhang A 3 (Fragebogen für Verwaltung) aufgeführt.

Die nachfolgende Darstellung zeigt auf, wie viele Personen wir pro Akteursgruppe kontaktiert haben und wie viele Personen geantwortet haben.

D 4.3: Rücklauf Online-Befragung

Akteursgruppe	Kontaktiert	Geantwortet	Rücklauf in Prozent
EVU/ISB	36	24	67%
Kantone	28	23	82%
Güterverkehr	17	10	59%
Bundesverwaltung	12	9	75%
Alle	93	66	71%

Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung Evaluation AS 2035 Juni/Juli 2020.

¹⁰ Dazu gehören a) vom BAV zur Verfügung gestellte Planungsgrundlagen, b) dem BAV eingereichte Angebotskonzepte, c) Dokumentationen zur Eingangsprüfung, Modulbildung und Bewertung der Module durch das BAV und d) das Gesamtkonzept.

¹¹ EFK (2017): Prüfung der Planung und Steuerung der Ausbauschritte der Eisenbahninfrastruktur. Prüfung beim Bundesamt für Verkehr, Bern. <https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/sicherheit-umwelt/verkehr-und-umwelt/1923-pla-nung-und-steuerung-der-ausbauschritte-der-eisenbah-ninfrastruktur-bundesamt-fuer-verkehr-d.html>, Zugriff am 21.9.2020.

Die Auswertung der Online-Befragung erfolgte mittels deskriptiver Statistik. Zusätzlich wurden sogenannte Aktionsportfolios erarbeitet, die eine Zuordnung der verschiedenen Aspekte zu prioritären und weniger prioritären Stärken und Schwächen ermöglichten. Dabei wurden pro Akteursgruppe für die abgefragten Aspekte erstens die durchschnittliche Zufriedenheit und zweitens der Zusammenhang (Korrelation) zwischen der Zufriedenheit mit einem Aspekt und der Gesamtzufriedenheit mit dem Planungsprozess ermittelt. Dies erlaubte es, die abgefragten Aspekte für jede Akteursgruppe in die folgenden vier Gruppen einzuteilen:

- *Stärken mit Priorität*: Diese Gruppe umfasst Aspekte mit einer hohen Zufriedenheit, die eine hohe Bedeutung für die Gesamtzufriedenheit haben.
- *Weniger relevante Stärken*: Diese Gruppe umfasst Aspekte mit einer hohen Zufriedenheit, die eine geringe Bedeutung für die Gesamtzufriedenheit haben.
- *Schwäche mit Priorität*: Diese Gruppe umfasst Aspekte mit einer geringen Zufriedenheit, die eine hohe Bedeutung für die Gesamtzufriedenheit haben.
- *Weniger relevante Schwächen*: Diese Gruppe umfasst Aspekte mit einer geringen Zufriedenheit, die eine geringe Bedeutung für die Gesamtzufriedenheit haben.

Die Einteilung der Aspekte in die vier aufgeführten Gruppen erfolgt in tabellarischer Form, jeweils im Fazit der einzelnen Kapitel.

Für die Online-Befragung der Personen aus der Bundesverwaltung wird angesichts der geringen Fallzahl auf eine Wiedergabe der Ergebnisse in Form von Grafiken verzichtet. Es wird jedoch im Text auf die Antworten dieser Personen verwiesen, wo inhaltliche Rückschlüsse möglich sind.

| Vertiefende Interviews

Zwei Arten von Interviews dienten dazu, die Erkenntnisse der Online-Befragung zu vertiefen:

- Erstens wurden 17 telefonische Nachbefragungen bei Personen durchgeführt, die an der Online-Befragung teilgenommen haben.
- Zweitens wurden 14 zusätzliche Interviews mit Personen durchgeführt, die nicht an der Online-Befragung teilgenommen haben. Dabei handelte es sich um Personen jener Organisationen, die nicht direkt für die Umsetzung der Arbeitspakete zuständig waren, jedoch ebenfalls in den Planungsprozess einbezogen wurden.

Bei der Auswahl der Interviewpersonen wurde auf eine angemessene Berücksichtigung aller Akteursgruppen und Planungsregionen geachtet. Die Liste der interviewten Personen findet sich in Anhang A 4. Die Interviews wurden leitfadengestützt geführt. Der Leitfaden findet sich in Anhang A 5.

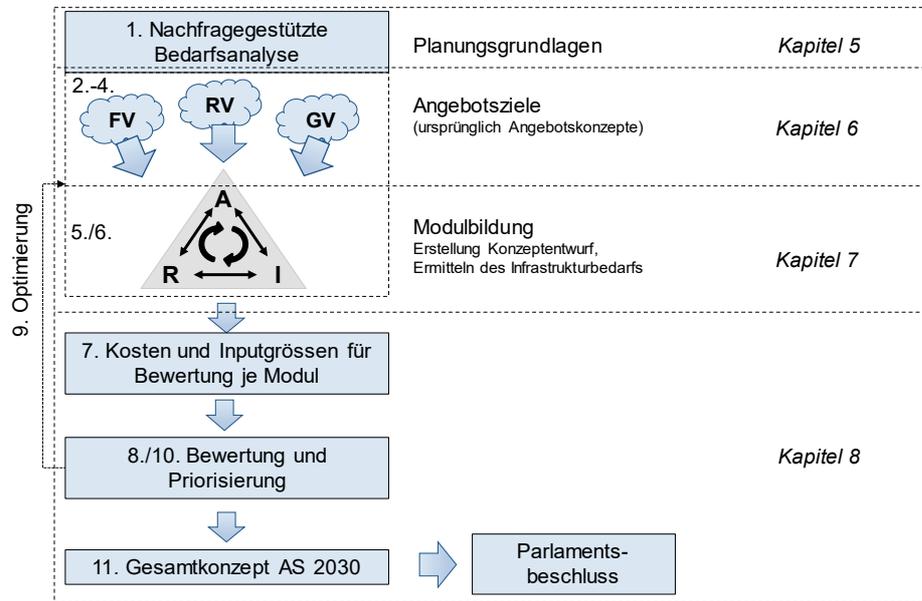
| World Café

Im Rahmen eines World Cafés, das heisst eines Grossgruppen-Workshops mit abwechselnden Diskussionen im Plenum und in Kleingruppen, wurden die Ergebnisse der Evaluation evaluiert und das Optimierungspotenzial für den Planungsprozess des nächsten Ausbaus diskutiert. Aufgrund der Situation rund um COVID-19 wurde das World Café als Webkonferenz durchgeführt. Die Liste mit den Teilnehmenden des World Cafés findet sich in Anhang A 6.

4.4 Aufbau des Berichts

Nach der Zusammenfassung (Kapitel 1) und dieser Einleitung (Kapitel 4) folgen in den Kapiteln 5 bis 8 alle Detailergebnisse der Evaluation. Die Resultate sind, wie die folgende Darstellung zeigt, entlang des Planungsprozesses gegliedert.

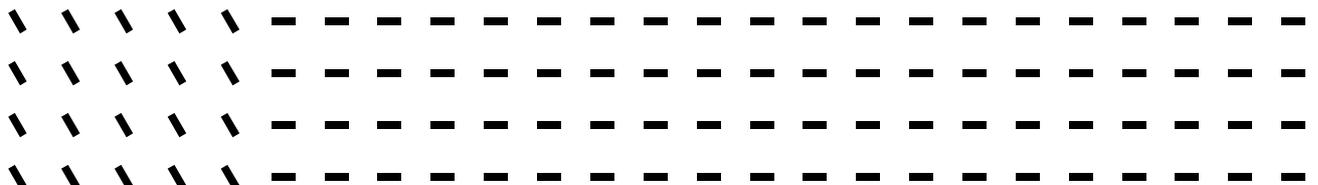
D 4.4: Aufbau des Berichts entlang der Arbeitspakete des Planungsprozesses für den Ausbauschnitt 2035



Legende: 1.–11. = Arbeitspakete; A = Angebot; FV = Fernverkehr; GV = Güterverkehr; I = Infrastruktur; R = Rollmaterial; RV = Regionalverkehr.

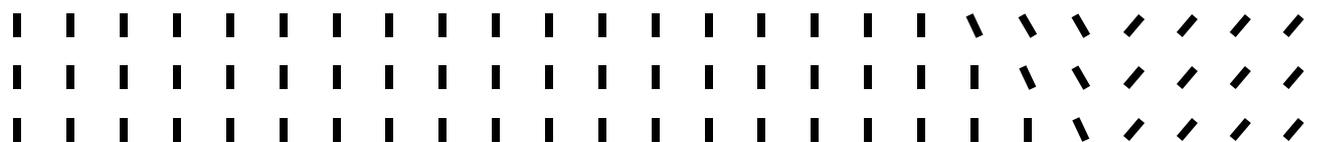
Quelle: Darstellung Interface/econex, leicht abgeändert von BAV (2014): Dokumentation Planungsgrundlagen STEP Ausbauschnitt 2030, S. 10.

In einem eigenen Kapitel 9 sind die Ergebnisse der Fallstudie Niederlande dargestellt. Der Bericht schliesst mit der Beantwortung der Evaluationsfragen in Kapitel 10.



5. Ergebnisse zu den Planungsgrundlagen des BAV (AP 1)

Mit den Planungsgrundlagen hat das BAV eine wichtige Grundlage für ein gemeinsames Verständnis zum Planungsprozess gelegt. Mit der zusätzlichen Klärung von Grundsatzfragen hätte der nachfolgende Planungsprozess optimiert werden können.



5.1 Das Arbeitspaket 1 kurz erklärt

Das Arbeitspaket 1 umfasst die Bereitstellung der Planungsgrundlagen, die das BAV im Jahr 2014 den Planungsbeteiligten zugestellt hat. Bestandteil der Planungsgrundlagen bildeten eine nachfragegestützte Bedarfsanalyse, Dokumentationen zu den verkehrspolitischen und finanziellen Rahmenbedingungen und Grundsätzen sowie der Zeitplan.

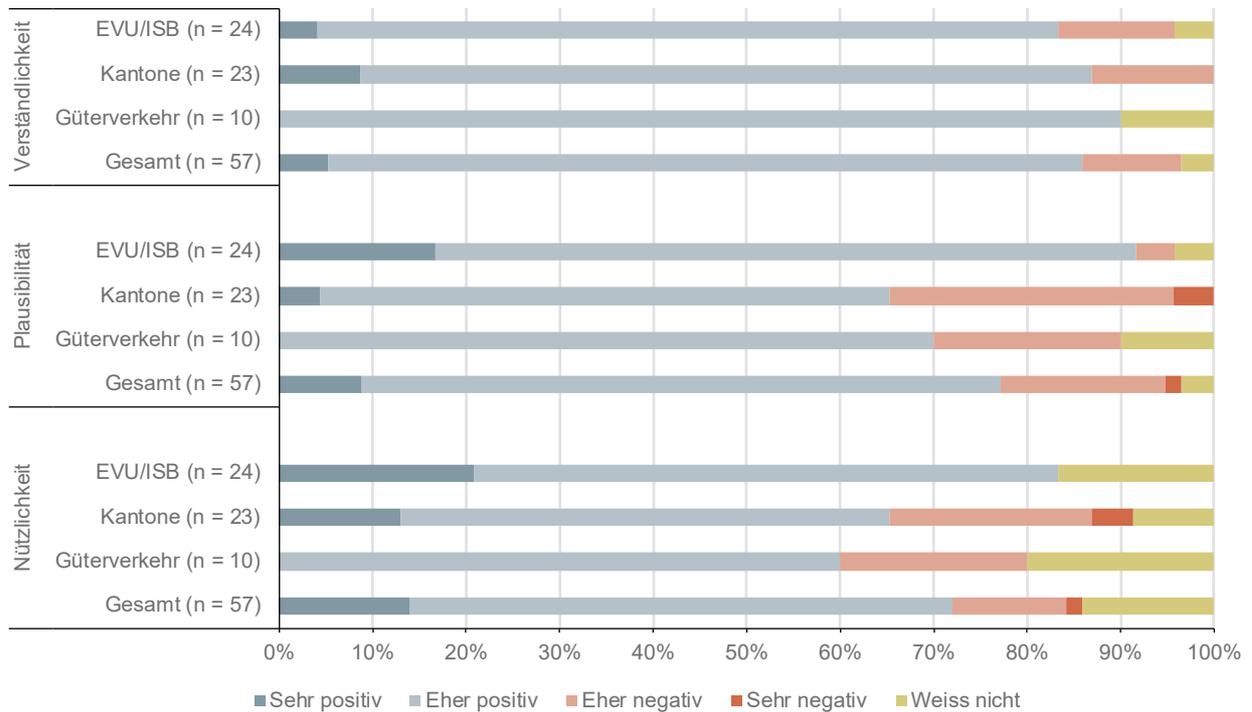
Die Basis für die nachfragegestützte Bedarfsanalyse bildeten der Referenzfall, die Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik (BFS) sowie die Langfristperspektive Bahn, die durch den STEP-Beschluss formuliert wurde. Der Referenzfall umfasst die Eisenbahninfrastruktur und das Angebot im Zeithorizont 2030 ohne den Ausbauschritt. Als Abbildung vom Status quo ist der Referenzfall die Ausgangsbasis für die Bedarfsanalyse und wird als Vergleich zur prognostizierten Verkehrsnachfrage bis 2030 verwendet. Somit lässt sich einschätzen, wo Überlast im Personenverkehr respektive fehlende Trassen im Güterverkehr entstehen und wo der Ausbauschritt 2035 das unzureichende Angebot abdecken muss. Für die Verkehrsentwicklung der Schweiz wurden die Verkehrsperspektiven des ARE verwendet. Für die eigentliche Bedarfsanalyse (wie auch für die spätere Modulbewertung) wurde für die Netze der SBB, der BLS und der SOB auf die Verkehrsmodelle der SBB (SIMBA und NEMO) zurückgegriffen. Für die übrigen Privatbahnen wurden eigene Modelle der Privatbahnen respektive der Kantone verwendet, die mit den in den Planungsgrundlagen vorgegebenen Annahmen rechneten.

Ergänzende Planungsgrundlagen stellten die Langfristperspektive Bahn, mit der alle im Ausbauschritt 2035 enthaltenen finalen Massnahmen vereinbar sein mussten, sowie die räumlichen Entwicklungsziele dar.

5.2 Beurteilung der Planungsgrundlagen

Darstellung D 5.1 zeigt auf, wie die Verständlichkeit, Plausibilität und Nützlichkeit der Planungsgrundlagen von den verschiedenen Akteursgruppen in der Online-Befragung beurteilt wurden.

D 5.1: Beurteilung der Planungsgrundlagen



Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung Evaluation Planungsprozess Ausbauschnitt 2035 Juni/Juli 2020.

Es kann erstens festgehalten werden, dass alle drei Aspekte der Planungsgrundlagen von einer Mehrheit der befragten Personen eher oder sehr positiv beurteilt wurden. Besonders zufrieden waren die Befragten mit der Verständlichkeit der Planungsgrundlagen: 86 Prozent aller Befragten äusserten sich hier eher oder sehr positiv. Dieser Anteil variiert kaum zwischen den verschiedenen Akteursgruppen. Etwas weniger zufrieden waren die Befragten mit der Plausibilität (77% eher oder sehr positiv) und mit der Nützlichkeit (72%) der Planungsgrundlagen. Auffallend ist, dass diese beiden Aspekte von den Personen der Begleitgruppe Güterverkehr und den Vertreterinnen und Vertretern der Kantone schlechter beurteilt wurden als von den EVU/ISB. Dennoch: Auch die Plausibilität und die Nützlichkeit wurde in allen Akteursgruppen von einer Mehrheit im Rückblick positiv beurteilt.

Auch die Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverwaltung wurden zur Verständlichkeit, Plausibilität und Nützlichkeit der Planungsgrundlagen befragt. Auch wenn aufgrund der geringen Fallzahl von neun Personen nur mit Vorsicht statistische Schlüsse gezogen werden können, fällt dennoch auf, dass sich bei allen drei abgefragten Aspekten, mit Ausnahme der Nützlichkeit (eine negative Antwort), keine Person negativ äusserte.

Insgesamt zeigt sich über das gesamte Befragungssample hinaus, dass die Antwort «eher positiv» bei allen drei zu den Planungsgrundlagen abgefragten Aspekten mit Abstand am häufigsten genannt wurde. Dies lässt darauf schliessen, dass die Befragten im Grundsatz zwar mehrheitlich zufrieden waren mit den Grundlagen, die ihnen zu Beginn des Planungsprozesses zur Verfügung gestellt wurden, sie aber dennoch vereinzelt Optimierungspotenzial sehen. Auf vier Optimierungsmöglichkeiten gehen wir nachfolgend näher ein.

I Aktualität der Planungsgrundlagen

Die am häufigsten genannte Kritik betrifft die aus Sicht der Befragten teilweise fehlende Aktualität der Datengrundlagen. Konkret wurde kritisiert, dass die Prognosedaten nur bis 2030 reichen würden. Erst 2018 lagen Prognosedaten bis 2040 vor, die dann nicht mehr in die Planung einbezogen werden konnten. In einem ähnlichen Zusammenhang wurde von einem Teil der Befragten kritisiert, dass der Zeithorizont bis 2030 ungeeignet sei. Eine Person befand, dass der Zeithorizont besser auf den Anfang des nächsten Ausbaus schritt gelegt worden wäre. So sei nun zu befürchten, dass bereits wieder eine Überlast vorliegen werde, wenn der Ausbauschritt 2035 realisiert sein wird.

Insgesamt sind sich die Befragten bewusst, dass bei einem fünfjährigen Planungsprozess verändernde Datengrundlagen unumgänglich sind und dies auch eine Herausforderung für den Planungsprozess darstellt. Dennoch wurde von verschiedenen Personen gewünscht, dass in Zukunft ein dynamischerer Ansatz gefunden werden kann, der es erlaubt, auch während eines Planungsprozesses Weiterentwicklungen von Datengrundlagen berücksichtigen zu können.

I Inhalt der Planungsgrundlagen

Inhaltlich wurden folgende vier Kritikpunkte an den Planungsgrundlagen vorgebracht:

- Erstens haben mehrere befragte Personen gewisse inhaltliche Klärungen zu wichtigen Grundsatzfragen vermisst. Beispiele für solche Fragen, die in den Interviews aufgeworfen wurden, sind: Welche Angebotsqualität soll erreicht werden (z.B. Halbstundenqualität für alle)? Welches Bahnsystem soll in der Schweiz in einer langen Frist realisiert werden (Vision)? Welches sind die zentralen Knoten? Welchen räumlichen und ökonomischen Entwicklungszielen soll der Planungsprozess unterliegen? Wie werden Wechselwirkungen mit der Strasse berücksichtigt (gesamtverkehrliche Perspektive)? Derartige Fragen werden zwar in der Langfristperspektive Bahn definiert.¹² Dennoch zeigte sich in den Interviews, dass verschiedene Befragte klarere Grundlagen gewünscht hätten, die konkrete Prämissen und Leitlinien festgelegt hätten, an denen sich die Planungsbeteiligten anschliessend hätten orientieren können respektive sollen.
- Zweitens fehlte einem Teil der Befragten die Gesamtschau über alle Verkehrsträger, insbesondere auch über die Strasse.
- Drittens hätten gewisse Personen in Zusammenhang mit den Planungsgrundlagen grundlegende Überlegungen zu neuen Technologien, wie beispielsweise automatisiertes Fahren, gewünscht.
- Schliesslich wurde viertens von einzelnen Akteuren der Rückgriff auf das Personenverkehrsmodell SIMBA der SBB kritisiert, das aufgrund seiner höheren Genauigkeit und Aktualität anstelle des ursprünglich geplanten NPVM des ARE verwendet wurde. Gewisse Personen sahen diesbezüglich das Problem, dass sich das BAV mit diesem Entscheid in eine Abhängigkeitsposition der SBB begeben hat.

I Abstützung der Planungsgrundlagen

Vereinzelte Personen äusserten sich kritisch bezüglich des geringen Einbezugs der verschiedenen Akteure bei der Erarbeitung der Planungsgrundlagen. Hierbei handelt es sich jedoch um Einzelvoten. Ein grösserer Teil der Befragten äusserte sich in diese Richtung nicht spezifisch negativ respektive stellte gar nicht den Anspruch, bereits bei der Erarbeitung einbezogen zu werden.

¹² Vgl. BAV (2012): Langfristperspektive Bahn. Dokumentation zu den Grundlagen der Botschaft «Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)», Bern.

I **Rechtzeitigkeit der Planungsgrundlagen**

Die Rechtzeitigkeit der Zustellung der Planungsgrundlagen wurde kontrovers beurteilt. Während die EVU/ISB und die Personen aus der Güterverkehrsbranche diesbezüglich praktisch keine Kritik äusserten, zeigte sich sowohl in der Online-Befragung¹³ als auch in den Interviews, dass die Planungsgrundlagen für die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone eher zu kurzfristig zugestellt wurden.

5.3 Fazit

Insgesamt deuten die Ergebnisse der Erhebungen auf eine relativ hohe Zufriedenheit der verschiedenen Akteure mit den Planungsgrundlagen hin. Dies verdeutlicht sich mit Blick auf die folgende Darstellung D 5.2: Die Plausibilität, die Nützlichkeit und die Verständlichkeit der Planungsgrundlagen können rückblickend alle als Stärke des Planungsprozesses taxiert werden. Bei der Plausibilität und der Nützlichkeit handelt es sich zudem um zwei Stärken mit Priorität: Das heisst ihnen kommt für die Gesamtzufriedenheit mit dem Planungsprozess eine hohe Bedeutung zu. Kritische Rückmeldungen zu den Planungsgrundlagen fanden sich in der Online-Befragung am ehesten bei den Kantonen, und zwar in Bezug auf den Zeitpunkt der Zustellung der Grundlagen: Aus Sicht vieler Kantone standen die Planungsgrundlagen zu spät zur Verfügung. Angesichts der Tatsache, dass die Kantone sich zum ersten Mal einem derartigen Planungsprozess gegenübersehen, hätten sie eine frühere Zustellung der Unterlagen begrüsst.

D 5.2: Stärken und Schwächen des AP 1: Ergebnisse der Online-Befragung

Fragen zu den Planungsgrundlagen des BAV (AP 1)	Mittelwert Zufriedenheit (1 = sehr unzufrieden, 100 = sehr zufrieden)			Bemerkungen
	EVU/ISB	Kantone	Güterverkehr	
Stärken mit Priorität				
Plausibilität Planungsgrundlagen	71	55	59	Kantone: Schwäche mit Priorität
Nützlichkeit Planungsgrundlagen	75	60	58	
Weniger relevante Stärke				
Verständlichkeit Planungsgrundlagen	64	65	67	EVU/ISB: weniger relevante Schwäche
Kontrovers beurteilter Aspekt				
Rechtzeitigkeit Planungsgrundlagen	90	48	100	

Legende: Bei Stärken respektive Schwächen mit Priorität handelt es sich um Aspekte, die in der Online-Befragung überdurchschnittlich stark mit der Gesamtzufriedenheit korrelieren und deshalb als wichtig für die Gesamtzufriedenheit angesehen werden können.
 Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung Evaluation Planungsprozess Ausbauschnitt 2035 Juni/Juli 2020.

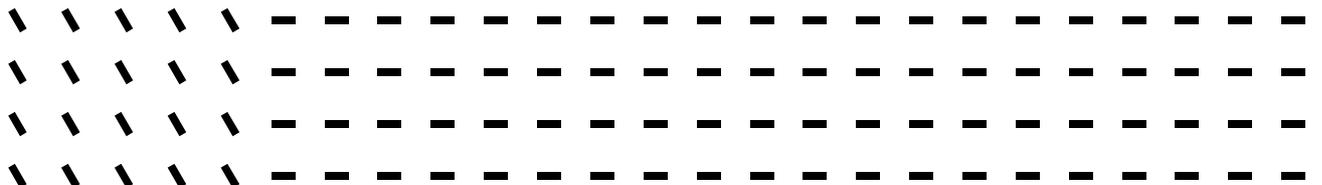
Trotz der in der Tendenz positiven Rückmeldungen aus der Online-Befragung wurden in den Interviews Optimierungspotenziale in Zusammenhang mit den Planungsgrundlagen angesprochen. In der folgenden Darstellung sind die Optimierungsmöglichkeiten in der zweiten Spalte in Stichworten zusammengefasst aufgeführt.

¹³ In der Online-Befragung gaben 75 Prozent der befragten EVU/ISB an, dass die Planungsgrundlagen rechtzeitig bereitgestellt wurden. Beim Güterverkehr haben sich 70 Prozent positiv geäussert. Bei den Kantonen waren dies nur 44 Prozent.

D 5.3: Stärken und Schwächen des AP 1: Ergebnisse der Interviews

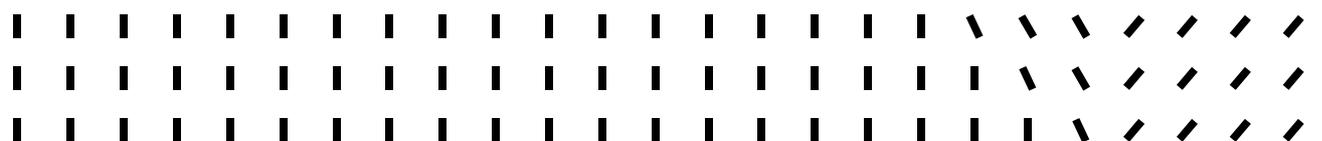
<i>Stärken</i>	<i>Schwächen</i>
Zum Zeitpunkt der Erstellung der Planungsgrundlagen wurden die aktuellen verfügbaren Daten verwendet.	Im Verlauf des Planungsprozesses waren Planungsgrundlagen zum Teil nicht mehr aktuell. Es fehlt ein dynamischer Prozess, der es ermöglicht hätte, die Grundlagen fortlaufend an den aktuellen Kenntnisstand anzupassen.
Im Grundsatz positive Beurteilung: Grundlage war sehr wichtig für den weiteren Verlauf des Planungsprozesses	Klare Antworten auf Grundsatzfragen wurden vermisst, beispielsweise: <ul style="list-style-type: none"> – Welche Angebotsqualität soll erreicht werden (z.B. Halbstundenqualität für alle)? – Welches Bahnsystem soll in der Schweiz in einer langen Frist realisiert werden (Vision)? Welches sind die zentralen Knoten? – Welchen räumlichen und ökonomischen Entwicklungszielen soll der Planungsprozess unterliegen? – Wie werden Wechselwirkungen mit der Strasse berücksichtigt (gesamtverkehrliche Perspektive)?
Planungsgrundlagen umfassen die wichtigsten Elemente (Referenzfall, Nachfrageanalyse)	Planungsgrundlagen waren zum Teil zu wenig genau für regionale Spezifitäten. Ebenfalls fehlte die Gesamtschau über alle Verkehrsträger und neue Technologien wurden zu wenig berücksichtigt. Durch die Verwendung der Verkehrsmodelle der SBB hat sich das BAV aus Sicht gewisser Personen in eine Abhängigkeitsposition gegenüber der SBB begeben.

Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf Interviews der Evaluation Planungsprozess Ausbauschnitt 2035 August–Oktober 2020.



6. Ergebnisse zu den erarbeiteten Angebotszielen (AP 2–AP 4)

Die parallele Planung des Fern-, Regional- und Güterverkehrs hat den gleichberechtigten Einbezug aller Verkehrsarten gefördert. Es resultierten qualitativ hochstehende Angebotsziele. Deren Zahl war jedoch zu hoch und die Wechselwirkungen wurden zu wenig berücksichtigt.



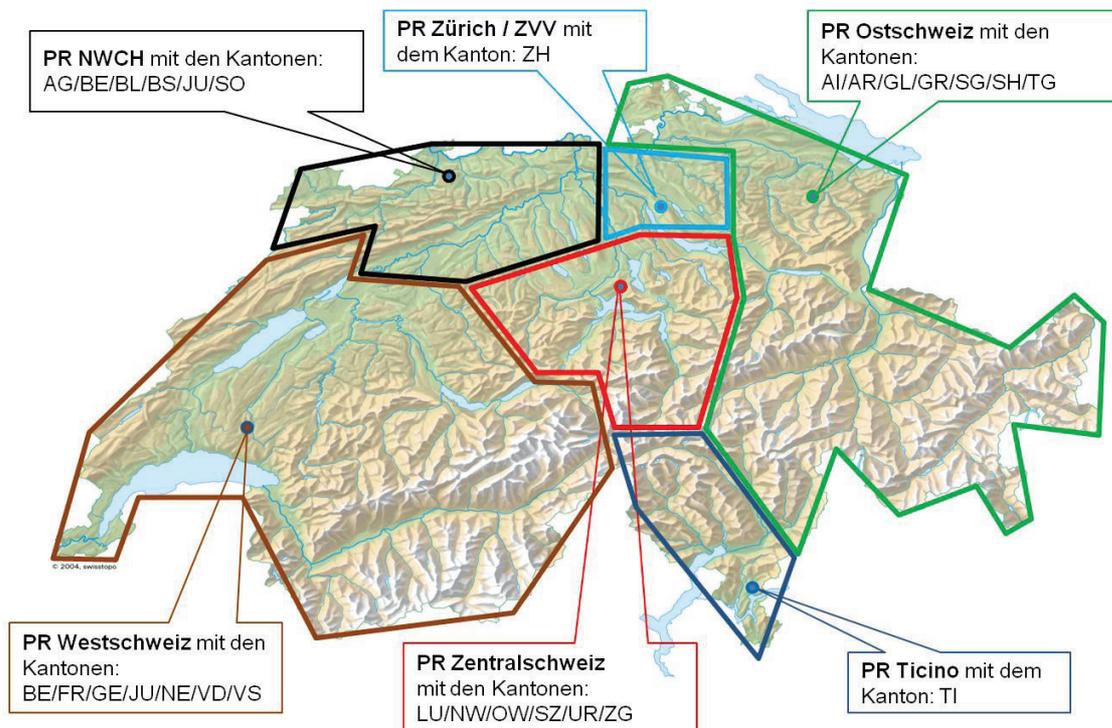
6.1 Die Arbeitspakete 2 bis 4 kurz erklärt

In den Arbeitspaketen 2 bis 4 wurden die Angebotsziele für den Ausbauschnitt 2035 erarbeitet. Dieser Prozess verlief parallel für den Regionalverkehr (AP 2), den Fernverkehr (AP 3) und den Güterverkehr (AP 4). Jedes Arbeitspaket hat eine andere Zusammensetzung der Akteure und einen eigenen Planungsprozessablauf verlangt. Im Folgenden wird die Erarbeitung der Angebotsziele im jeweiligen Verkehrsbereich kurz erläutert.

I Regionalverkehr (AP 2)

Beim Regionalverkehr übernahmen die Kantone die Federführung bei der Erarbeitung der Angebotsziele. Sie haben sich in Planungsregionen organisiert, innerhalb der die Angebotsziele für den Regionalverkehr formuliert werden mussten (vgl. folgende Darstellung).

D 6.1: Übersicht über die Planungsregionen



Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf BAV (2014): Dokumentation Planungsgrundlagen STEP Ausbauschnitt 2030, S. 42.

Die Organisationsstruktur einer Planungsregion umfasste in der Regel folgende Elemente:

- Einen Lenkungsausschuss mit den kantonalen Regierungsräten und dem BAV-Direktor sowie den EVU/ISB als beratende Stimmen,
- einen Koordinationsausschuss mit den ÖV-Amtsdirktorinnen und -direktoren und dem BAV-Sektionschef Planung sowie die EVU/ISB als beratende Stimmen,
- Begleitgruppen mit auf die Kantone zugeschnittenen Planungsräumen mit den ÖV-Amtsdirktorinnen und -direktoren (resp. ihren Mitarbeitenden), dem BAV-Regionalkoordinator und Fachspezialisten der EVU/ISB,
- mehrere Arbeitsgruppen innerhalb der Planungsräume, vorwiegend mit Fachleuten von Kantonen und EVU/ISB.

I Fernverkehr (AP 3)

Die Angebotsziele im Fernverkehr (AP 3) wurde von der SBB (Division Personenverkehr) im Auftrag des BAV erarbeitet. Die SBB war dabei verpflichtet, mehrere Varianten der Ziele zu erarbeiten, wovon die besten Varianten später für die Modulbildung verwendet wurden. Die Planungsregionen hatten dabei die Möglichkeit, ihre Erwartungen bezüglich des Fernverkehrsangebots beim BAV einzureichen. Wie sowohl von Seiten des BAV wie auch von Seiten der SBB bestätigt wurde, wurden die Angebotsziele für den Fernverkehr zu spät eingereicht, was die Planung beim Regional- und Güterverkehr erschwert hat.

I Güterverkehr (AP 4)

Beim Güterverkehr wurden die Angebotsziele von der Division Infrastruktur der SBB erarbeitet, die hierfür von der Güterverkehrsbranche beauftragt wurde. Zur Begleitung der Arbeiten wurde die Begleitgruppe Güterverkehr gebildet aus Vertretenden von EVU, Eisenbahn(güter)verkehrsunternehmen, Vertretenden der verladenden Wirtschaft und von Speditions- und Logistikunternehmen sowie der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) als Vertretung der Kantone. Die Begleitgruppe hatte eine beratende Funktion und hatte die Möglichkeit, sich zu den einzelnen Planungsschritten zu äussern.

Im Folgenden stellen wir die Ergebnisse anhand von fünf zentralen Themensträngen vor: Die parallele Erarbeitung der Angebotsziele (Abschnitt 6.2), die Arbeitsweise in den AP 2 bis 4 (Abschnitte 6.3, 6.4 und 6.5) sowie die Qualität des Ergebnisses nach Abschluss der Arbeitspakete (Abschnitt 6.6). Das Kapitel schliesst mit einem Fazit (Abschnitt 6.7).

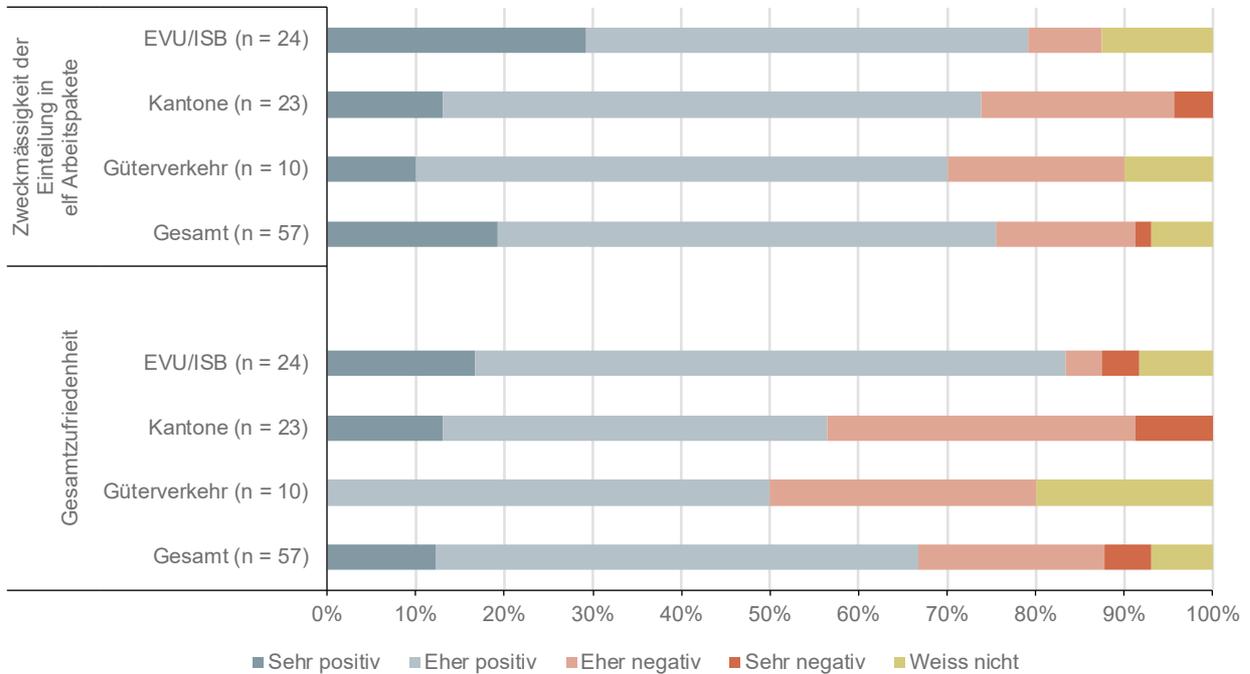
6.2 Beurteilung der parallelen Erarbeitung der Angebotsziele für den Fern-, Regional- und Güterverkehr

Dem Ausbauschritt 2035 wurde erstmals ein Planungsprozess zugrunde gelegt, der eine parallele Planung von Angebotszielen für den Fern-, Regional- und Güterverkehr vorsah. Dies im Unterschied zu den vorherigen Ausbauschritten, bei denen jeweils zuerst der Fernverkehr, und erst im Anschluss daran der Regional- und Güterverkehr geplant wurden. In der Online-Befragung wurde nach der Zweckmässigkeit der Einteilung des Planungsprozesses in die elf Arbeitspakete sowie nach der Zufriedenheit mit dem Planungsprozess insgesamt gefragt. Beide Fragen geben einen ersten Aufschluss darüber, ob der im Grundsatz andere Planungsansatz im Vergleich zu früher positiver oder negativer beurteilt wurde. Darstellung D 6.2 zeigt die Verteilung der Antworten auf die beiden Fragen für die verschiedenen Akteursgruppen.

Es zeigt sich, dass die meisten Befragten mit dem Planungsprozess und dessen Einteilung in elf Arbeitspakete eher oder sehr zufrieden waren. Kritik brachten diesbezüglich am

ehesten die Kantone und die Güterverkehrsbranche vor. So beurteilten drei von zehn Befragten aus der Güterverkehrsbranche den Planungsprozess insgesamt als «eher negativ», bei den Kantonen war dies mit 8 von 23 Befragten rund ein Drittel.

D 6.2: Zufriedenheit mit dem Planungsprozess insgesamt und mit der Einteilung in die elf Arbeitspakete



Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung Evaluation Planungsprozess Ausbauschnitt 2035 Juni/Juli 2020.

Die Interviews ermöglichten eine Vertiefung der Ergebnisse aus der Online-Befragung. Hinsichtlich der Frage der Parallelität des Planungsprozesses sind zwei entgegengesetzte Meinungen erkennbar:

I Pro Parallelität: Mit dem Ausbauschnitt 2035 wurden Fern-, Regional- und Güterverkehr erstmals gleichberechtigt einbezogen
 In den Interviews wurde von verschiedenen Personen positiv hervorgehoben, dass durch die parallele Planung ein gleichberechtigter Einbezug von Fern-, Regional- und Güterverkehr möglich war. Insbesondere bei den Vertreterinnen und Vertretern der Kantone sowie der regional tätigen EVU/ISB hat eine deutliche Mehrheit diesen Systemwechsel im Vergleich zu den vorherigen Ausbauschnitten begrüsst. Er wird als Voraussetzung gesehen, um dem Grundsatz der Gleichberechtigung aller Verkehrsarten gerecht werden zu können und einen diskriminierungsfreien Zugang zu gewährleisten.

Trotz des Systemwechsels haben einzelne Personen moniert, dass der Regional- und der Güterverkehr auf Kosten des Fernverkehrs zu kurz gekommen seien. Gerade auch deswegen begrüsst eine grosse Mehrheit der befragten Vertreterinnen und Vertreter des Regionalverkehrs (Kantone, EVU/ISB) und des Güterverkehrs den Systemwechsel ausdrücklich.

I Contra Parallelität: Das fehlende Grundgerüst des Fernverkehrs führte zu Schwierigkeiten bei der Abstimmung zwischen Fern-, Regional- und Güterverkehr

Der positiven Sichtweise zur parallelen Planung stellten gewisse Interviewpartnerinnen und -partner jedoch auch eine negative entgegen. Mit dem im Rahmen des Ausbaus schritt 2035 gewählten Planungsprozess habe es am Anfang an einem Grundgerüst und an den netzbestimmenden Knoten gefehlt. Dies habe im weiteren Verlauf die Abstimmung der verschiedenen Angebotszielen erschwert. Diese Sichtweise wurde auch, aber nicht exklusiv, von Personen von SBB Personenverkehr geäußert. Auch vereinzelte Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und der EVU/ISB haben sich entsprechend geäußert.

6.3 Beurteilung der Zusammenarbeit des BAV und der SBB (Angebotsziel Fernverkehr, AP 2)

Im Rahmen des Arbeitspakets 2 wurden die Angebotsziele für den Fernverkehr erarbeitet. Die Erarbeitung erfolgte durch SBB Personenverkehr im Auftrag des BAV. Drei Aspekte haben sich gemäss den Aussagen in den Interviews als besonders bedeutsam erwiesen, auf die wir im Folgenden nacheinander eingehen.

I Rollenverständnis des BAV und der SBB während des Planungsprozesses des Ausbaus schritt 2035

Mit dem Planungsprozess für den Ausbaus schritt 2035 ging eine im Vergleich zu den vorherigen Ausbaus schritten grundsätzlich andere Rollenverteilung einher. War bis anhin die SBB Federführerin bei der Planung der Ausbaus schritte, nahm diese Rolle beim Ausbaus schritt 2035 neu das BAV ein. Aus den Interviews ging hervor, dass dieser Rollenwechsel für beide Seiten eine Herausforderung darstellte. Für die SBB bedeutete das neue System die Abgabe von einem gewissen Grad an Kompetenzen. Das BAV wiederum musste eine interne Organisation aufbauen und Ressourcen bereitstellen, um diese neue Rolle adäquat einnehmen zu können.

In den Interviews attestierten mehrere Personen dem BAV, die neue Rolle ernst genommen und auf einen egalitären Einbezug aller Akteure geachtet zu haben. Dennoch wurde Kritik geäußert: Das BAV habe über zu wenig Ressourcen verfügt, um die SBB eng führen zu können und sei somit auch beim diesem Planungsprozess in ein zu starkes Abhängigkeitsverhältnis geraten. Vertreterinnen und Vertreter der SBB wiederum betonten, dass sich das BAV sehr stark in die Planungsarbeiten der SBB eingebracht habe; so sehr, dass es seine ihm zugewiesene Rolle zum Teil sogar überschritten habe (etwa bei Fragen zur Politik bei Haltestellen).

Diese Erkenntnisse aus den Interviews zum Verhältnis BAV–SBB verdeutlicht somit zweierlei. Erstens ist man sich weiterhin darin einig, dass die dominante Rolle der SBB auch mit dem neuen System fortbestanden hat. Zweitens zeigen die zum Teil divergierenden Ansichten, dass mit der erstmaligen Durchführung des Planungsprozesses nach FABI noch nicht überall ein einheitliches Rollenverständnis bezüglich der beiden Akteure besteht.

I Wahrgenommene Dominanz der SBB auf strategischer Ebene

Die wahrgenommene Dominanz der SBB wurde in den Interviews verschiedentlich in Zusammenhang gebracht mit einer angeblich dominanten Stellung des EVU bei strategischen Fragen. So kam bei gewissen Personen während des Planungsprozesses das Gefühl auf, dass strategisch wichtige, den gesamten Planungsprozess betreffende Entscheidungen zwischen BAV und SBB und unter Ausschluss weiterer Akteure ausgehandelt wurden. Vereinzelte Personen nannten in diesem Zusammenhang die Gremien des strategischen

Entwicklungsprogramms Eisenbahninfrastruktur (STEP), in denen ausschliesslich Vertreterinnen und Vertreter des BAV und der SBB vertreten waren. Obschon diese Gremien eigentlich operativ ausgerichtet waren und der Koordination des Auftragsverhältnisses zwischen BAV und SBB dienten, entstand zum Teil der Eindruck, dass sie auch der Diskussion grundlegender, strategischer Fragen dienten.

I Die Doppelrolle der SBB und mögliche Alternativen

Schliesslich haben verschiedene Personen in den Interviews auch folgende Grundsatzfrage aufgeworfen: Soll die Doppelrolle der SBB – einerseits ist sie Auftragnehmerin des BAV und andererseits ein EVU/ISB mit eigenen Ausbauzielen – auch in Zukunft so beibehalten werden oder ist eine alternative Governance zu suchen? Zu letzterem lassen sich auf Basis der Antworten aller Befragten drei Varianten skizzieren:

- *Variante 1: Status quo mit Optimierungen.* Eine Mehrheit der Befragten ist der Meinung, dass die SBB auch in Zukunft für die Planung des Fernverkehrs (im Auftrag des BAV) zuständig sein sollte. Begründet wurde dies in den Interviews damit, dass das Know-how derzeit bei der SBB liege und eine Verschiebung dieses Know-how zu einem anderen Akteur unrealistisch oder zumindest nicht zielführend wäre (vgl. die zwei folgenden Varianten). Es wurde jedoch von den meisten betont, dass die Doppelrolle ihre Problematik mit sich brachte und es deshalb notwendig sei, mit einzelnen Anpassungen im bestehenden System künftig diese Problematik so gut es gehe zu entschärfen. Während des Planungsprozesses für den Ausbauschritt 2035 hat die SBB bereits eine solche Anpassung vorgenommen: Es wurde klar definiert, wer innerhalb des SBB-Konzerns die Funktion des Planungsbüros im Auftrag des BAV wahrnimmt und wer sich mit den Stellungnahmen der SBB zu den Vorschlägen des BAV im weiteren Verlauf der Planung (Modulbildung und -bewertung, Gesamt- und Angebotskonzept) beschäftigt. Für einen Teil der befragten Personen ausserhalb der SBB hatte diese organisatorische Anpassung keine erkennbaren Effekte zur Folge. Die Möglichkeit für informelle Absprachen habe, so die Meinung, weiterhin bestanden. Ein anderer Teil der SBB-externen Personen sowie auch die von Seiten der SBB beteiligten Personen selbst zogen ein positives Fazit. Die Reorganisation habe die Personen innerhalb der SBB von Rollenkonflikten entlastet und so zur Entschärfung der gesamten Situation beigetragen.
- *Variante 2: Planungsressourcen zum BAV verschieben.* Ein Teil der Befragten sprach sich dafür aus, die Planung des Fernverkehrs dem BAV oder der neuen Trassenvergabebehörde zuzuweisen, die ab Januar 2021 neu als unabhängige Anstalt des Bundes geführt wird. Indem die Planungsressourcen (namentlich auch Personal) zum Bund transferiert würden, wäre das Bundesamt nicht mehr abhängig von der SBB und es gäbe keine «Auftraggeber-Auftragnehmer-Konstellation» mit der damit einhergehenden Informationsasymmetrie. Gemäss den Befürwortern dieser Variante sei ein solches Modell mit dem ASTRA als Planungsbehörde für den Strassenverkehr bereits gut erprobt. Insgesamt sprach sich jedoch nur eine Minderheit für diese Variante aus. Die meisten lehnen die Idee, dass der Bund im Eisenbahnverkehr zum Planer wird und damit im Endeffekt auch die Verantwortung für die Qualität wahrnehmen müsste, grundsätzlich ab. Des Weiteren wurde es als unrealistisch erachtet, das Know-how einfach so verschieben zu können. Konkret hätte dies grössere personelle Veränderungen zur Folge, die über eine längere Zeit erfolgen müssten.
- *Variante 3: Beauftragung eines externen Planungsbüros.* Eine dritte, von einzelnen befragten Personen formulierte Variante sähe vor, ein privates Drittbüro mit der Planung des Fernverkehrs zu beauftragen. Damit wäre keine Verschiebung der Planungsressourcen zum Staat notwendig und die Doppelrolle der SBB würde aber trotzdem entfallen. Auch diese Variante wird nur von einer Minderheit befürwortet. Die Hauptkritik der Interviewpartnerinnen und -partner an dieser Variante ist, dass es nicht

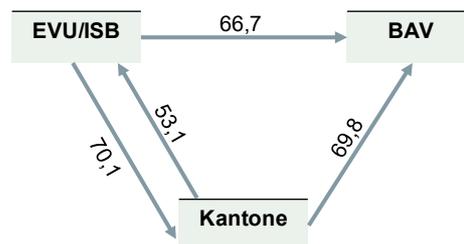
zweckmässig sei, wenn die Planung und die Umsetzung der Infrastrukturausbauten von zwei unterschiedlichen Akteuren wahrgenommen werden. Die meisten sehen im aktuellen System einen grossen Vorteil darin, dass die SBB bereits bei der Planung ihr Know-how aus den bisherigen Ausbausritten einbeziehen kann und so die Gefahr kleiner ist, dass eine realitätsfremde Planung resultiert.

Insgesamt zeigt sich über alle Erhebungen hinweg, dass die Doppelrolle der SBB von einer Mehrheit der Befragten als problematisch beurteilt wird. Aufgrund des unbestrittenen Know-how der SBB sieht eine Mehrheit jedoch keine Alternative zum jetzigen System. Konkrete, über die bereits getätigten organisatorischen Anpassungen der SBB hinausgehende Optimierungsvorschläge wurden nicht genannt. Explizit erwähnt wurde jedoch der Wunsch nach mehr Transparenz über den gesamten Planungsprozess hinweg, der es auch Aussenstehenden ermöglicht, die Arbeiten innerhalb der SBB und zwischen der SBB und dem BAV besser nachvollziehen zu können.

6.4 Beurteilung der Zusammenarbeit von BAV, EVU/ISB und Kantonen (Angebotziel Regionalverkehr, AP 3)

In der Online-Befragung wurde die Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteursgruppen in den Planungsregionen abgefragt. Die folgende Darstellung zeigt, wie die verschiedenen Akteursgruppen die Zusammenarbeit mit den jeweiligen anderen Akteursgruppen beurteilen.

D 6.3: Beurteilung der Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit der Akteure in den Planungsregionen



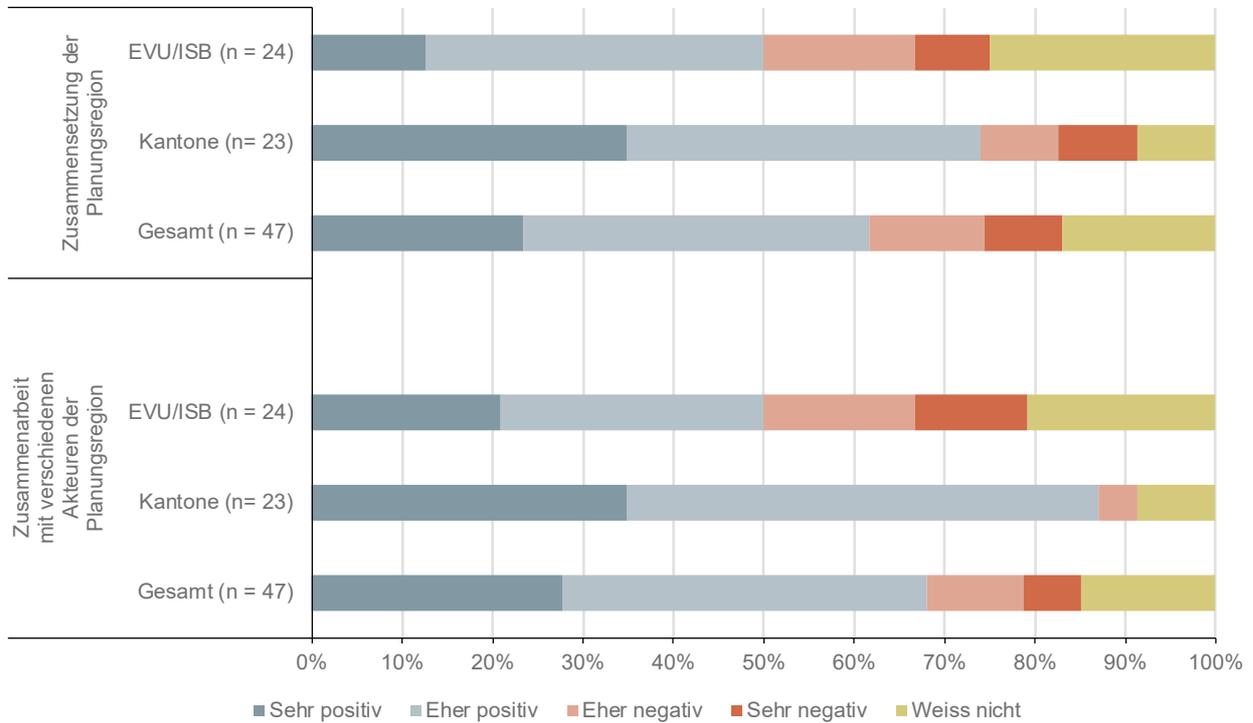
Legende: Die Zahl gibt die durchschnittliche Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit auf einer Skala von 1 (sehr negativ) bis 100 (sehr positiv) an. Lesebeispiel: Die durchschnittliche Zufriedenheit der EVU/ISB mit den Kantonen beträgt 70,1 auf einer Skala von 1 (sehr negativ) bis 100 (sehr positiv).

Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung Evaluation Planungsprozess Ausbauschnitt 2035 Juni/Juli 2020.

Es zeigt sich erstens, dass die Zusammenarbeit mit dem BAV sowohl von den EVU/ISB als auch den Kantonen in der Tendenz positiv beurteilt wurde (66,7 resp. 69,8 auf einer Skala von 1 bis 100). Bezüglich der Zusammenarbeit von EVU/ISB und Kantonen divergierten die Einschätzungen hingegen stark: Die Vertretenden der EVU/ISB beurteilten die Zusammenarbeit mit den Kantonen ähnlich positiv wie die Zusammenarbeit mit dem BAV (70,1). Die Kantonsvertreterinnen und -vertreter hingegen bewerteten die Zusammenarbeit mit den EVU/ISB deutlich schlechter (53,1).

Zusätzlich zu den spezifisch auf einzelne Akteursgruppen bezogenen Fragen wurde in der Online-Befragung auch nach der allgemeinen Zufriedenheit der Zusammenarbeit in der Planungsregion sowie mit der Zusammensetzung der Planungsregion gefragt. Die entsprechenden Ergebnisse sind in Darstellung D 6.4 aufgeführt. Die Resultate zeigen, dass die Kantonsvertreterinnen und -vertreter deutlich zufriedener sind als die befragten Akteure der EVU/ISB. Bei beiden Gruppen überwiegen aber eher bis sehr positive Antworten.

D 6.4: Beurteilung der Zusammensetzung der Planungsregionen und der Zusammenarbeit in den Planungsregionen



Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung Evaluation Planungsprozess Ausbauschritt 2035 Juni/Juli 2020.

In den Interviews konnten zusätzliche Erkenntnisse zu den dargestellten Befragungsergebnissen gewonnen werden. Insgesamt sprachen sich die Vertreterinnen und Vertreter der meisten Planungsregionen ausgesprochen positiv zur Zusammenarbeit innerhalb der Planungsregionen aus. Sowohl vertikal, zwischen den verschiedenen Gremien, als auch horizontal, zwischen den verschiedenen Kantonen, wurde gemäss den Interviewpersonen in der Regel konstruktiv zusammengearbeitet, um ein für alle Beteiligten zufriedenstellendes Ergebnis dem BAV zuzustellen. Auch die befragten Personen des BAV attestierten den Planungsregionen, qualitativ hochstehende Angebotsziele eingereicht zu haben; nicht zuletzt auch angesichts der kurzen Eingabefristen.

Einzelne kritische Voten zu Planungsregionen und deren interner Zusammenarbeit bezogen sich auf den fehlenden Einbezug einzelner EVU/ISB. Hier zeigten sich in den Interviews gewisse Unterschiede zwischen den einzelnen Planungsregionen. Des Weiteren äusserten sich einzelne Personen kritisch dazu, dass innerhalb der Planungsregionen oft die Wünsche der einzelnen Kantone lediglich addiert und nicht priorisiert wurden und keine kritische Auseinandersetzung im Rahmen der Erarbeitung der Angebotsziele stattgefunden habe. Dies habe zur Folge gehabt, dass überfüllte «Wunschzettel» an das BAV gerichtet wurden, die im weiteren Prozess wieder reduziert werden mussten.

Während die interne Zusammenarbeit in den Planungsregionen grundsätzlich positiv beurteilt wurde, zeigen sich im Rückblick in verschiedener Hinsicht gewisse Defizite bei der Zusammenarbeit der Planungsregionen mit externen Akteuren:

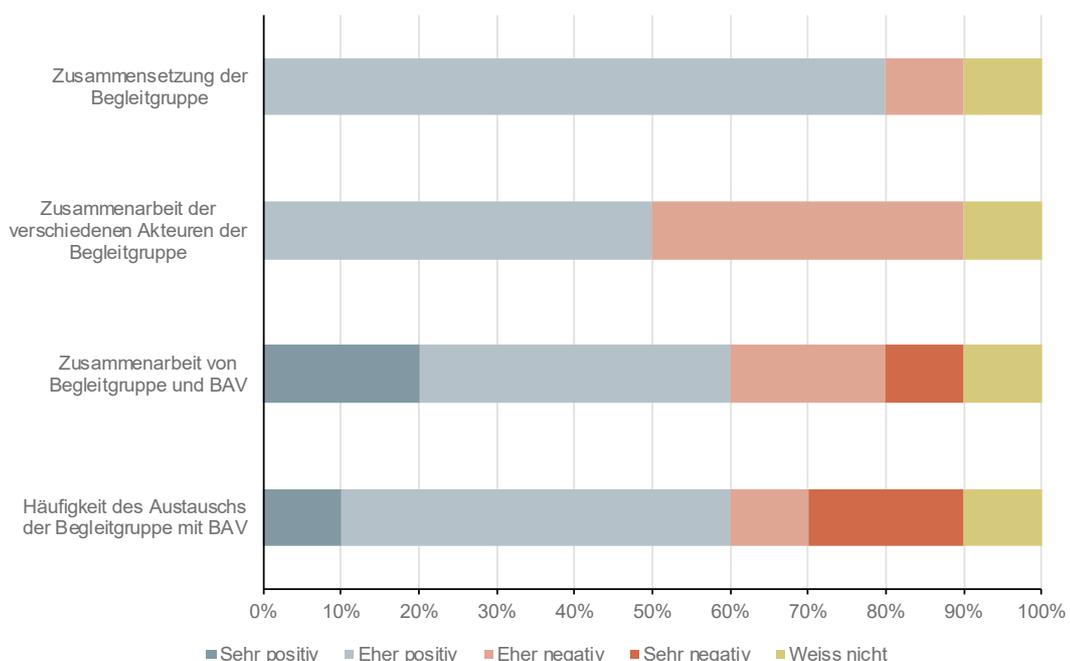
- Erstens wäre ein intensiverer Austausch zwischen den Planungsregionen wünschenswert gewesen. Dies insbesondere bezogen auf Fragestellungen, die sich auf Korridore beziehen, die über mehrere Planungsregionen hinausreichen.

- Eine häufige geäusserte Kritik von Seiten der Kantone und der regionalen EVU/ISB war zweitens die aus ihrer Sicht schwierige Abstimmung mit den Angebotszielen des Fernverkehrs. Als problematisch wurde in diesem Zusammenhang gesehen, dass die SBB die Angebotsziele für den Fernverkehr verspätet eingereicht hat; zu einem Zeitpunkt, als die Planungsregionen ihre Ziele für den Regionalverkehr bereits einreichen mussten. Aus den vertiefenden Interviews kann geschlossen werden, dass die vergleichsweise negative Beurteilung der Zusammenarbeit von Kantonen und EVU/ISB (vgl. Darstellung D 6.3) vor allem auf diesen Umstand zurückzuführen war.
- Drittens hätten sich viele Vertreterinnen und Vertreter der Planungsregionen einen intensiveren Austausch mit Akteuren der Güterverkehrsbranche gewünscht. Ein Wunsch, der auch von Vertretenden der Güterverkehrsbranche geäussert wurde (vgl. Abschnitt 6.5).
- Viertens wäre es aus Sicht gewisser Personen wünschenswert gewesen, wenn bereits bei der Erarbeitung der Angebotsziele in den Planungsregionen ein intensiverer Austausch mit der kantonalen respektive regionalen Raumplanung stattgefunden hätte. Gleichzeitig wurde jedoch auch zu bedenken gegeben, dass es in der Natur der Sache liege, dass Kantone sich nur sehr zurückhaltend kritisch zu Ausbauzielen anderer Kanton in der eigenen Planungsregion äussern.

6.5 Beurteilung der Zusammenarbeit von BAV und Begleitgruppe Güterverkehr (Angebotsziel Güterverkehr, AP 4)

Die Vertreterinnen und Vertreter der Güterverkehrsbranche wurden in der Online-Befragung gefragt, wie sie a) die Häufigkeit des Austauschs der Begleitgruppe Güterverkehr mit dem BAV, b) die Zusammenarbeit von Begleitgruppe Güterverkehr und BAV, c) die Zusammenarbeit innerhalb der Begleitgruppe Güterverkehr und d) die Zusammensetzung der Begleitgruppe Güterverkehr beurteilen. Die Ergebnisse sind in der folgenden Darstellung aufgeführt.

D 6.5: Beurteilung der Begleitgruppe Güterverkehr durch Befragte des Güterverkehrs (n = 10)



Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung Evaluation Planungsprozess Ausbauschritt 2035 Juni/Juli 2020.

Aufgrund der geringen Fallzahl von zehn befragten Personen sind die Ergebnisse aus der Online-Befragung mit Vorsicht zu interpretieren. Dennoch zeigen sich folgende Tendenzen: Die Häufigkeit des Austauschs zwischen der Begleitgruppe Güterverkehr und dem BAV sowie die Zusammenarbeit sowohl der Begleitgruppe und dem BAV als auch innerhalb der Begleitgruppe wurde kontrovers beurteilt. Zu den Fragen äusserten sich fünf (Zusammenarbeit innerhalb Begleitgruppe) respektive sechs Personen (Häufigkeit des Austauschs, Zusammenarbeit mit BAV) eher oder sehr positiv, drei respektive vier Personen eher oder sehr negativ. Jeweils eine Person kreuzte die Antwort «weiss nicht» an. Positiver beurteilt wurde die Zusammensetzung der Begleitgruppe: Acht Personen beurteilten diese als «eher positiv», je eine Person kreuzte «eher negativ» respektive «weiss nicht» an.

In den Interviews äusserten sich die Vertreterinnen und Vertreter der Begleitgruppe konkreter zu den Stärken und Schwächen des Gremiums im Rahmen des Planungsprozesses:

I Stärken der Begleitgruppe Güterverkehr

Zunächst lässt sich festhalten, dass praktisch alle Befragten den Einbezug des Güterverkehrs im Vergleich zu den vorherigen Planungsprozessen als besser beurteilt haben. In der Mehrheit wurde die parallele und nicht gestaffelte Planung des Fern-, Regional- und Güterverkehrs begrüsst (vgl. Abschnitt 6.2). So sei es möglich gewesen, die eigenen Interessen einzubringen, ohne dass der Handlungsspielraum bereits durch Planungen des Personenverkehrs eingeschränkt gewesen wäre. Entsprechend liess sich aus den Interviews zumindest eine moderate Zufriedenheit mit dem Schlussergebnis, das heisst mit den vom Parlament verabschiedeten Ausbauzielen, feststellen.

Ebenfalls positiv herausgestrichen wurde die Konsensfindung innerhalb des Gremiums. Auch wenn innerhalb der Begleitgruppe unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Interessen waren (z.B. BLS Cargo mit Fokus auf Nord-Süd-Verkehr und SBB-Cargo mit Fokus auf West-Ost-Verkehr), habe man es geschafft, letztlich mit geeinter Stimme zu sprechen. Dies bedeutet nicht, dass man immer gleicher Meinung war. Doch man habe es geschafft, jeweils einen für alle Parteien tragbaren Kompromiss zu finden.

I Schwächen der Begleitgruppe Güterverkehr

Trotz der genannten Stärke der Begleitgruppe Güterverkehr wurde auch auf Schwächen hingewiesen, die nach Meinung mehrerer Personen dazu führten, dass auch im Planungsprozess für den Ausbauschritt 2035 der Güterverkehr in vielen Fällen hinter dem Personenverkehr anstehen musste. In den Interviews wurden dafür die folgenden Gründe genannt:

- Erstens wurde die fehlende Kompetenz der Begleitgruppe auf Ebene Fachplanung genannt. Die Begleitgruppe sei ein Gremium mit Personen auf Managementstufe gewesen, das zwar einen breiten Einbezug aller relevanten Akteure in der Branche ermöglicht habe, jedoch nicht in der Lage gewesen sei, sich während des gesamten Planungsprozesses (d.h. von der Erarbeitung der Angebotsziele bis zur Erarbeitung des Gesamt- resp. Angebotskonzepts) in der nötigen Tiefe mit den einzelnen Planungsschritten auf Seiten BAV (konkret Modulbildung, -bewertung und -auswahl) auseinanderzusetzen. In dieser Hinsicht wurde ein klarer Nachteil des Güterverkehrs gegenüber dem Fern- und Regionalverkehr gesehen.
- Zweitens wurde der fehlende Austausch der Güterverkehrsbranche mit den Akteuren in den Planungsregionen genannt. Man störte sich daran, dass der Güterverkehr zu stark auf nationaler Ebene betrachtet wurde und vergessen ging, dass es zwischen Güterverkehr und Regionalverkehr auch Wechselwirkungen gibt. Entsprechend wurde angeregt, sich in einem nächsten Planungsprozess besser auf den Regionalverkehr auszurichten, indem beispielsweise regionale Arbeitsgruppen gebildet werden, die den

Austausch mit den Planungsregionen beim Regionalverkehr sicherstellen. In dieses Bild passen auch Aussagen von Vertreterinnen und Vertretern der Planungsregionen, die den zu geringen Austausch mit dem Güterverkehr bemängelten und sich für den nächsten Planungsprozess klare Ansprechpartner beim Güterverkehr wünschen (vgl. Abschnitt 6.4).

- Drittens wurde von vereinzelt Personen der zu wenig häufige Austausch in der Begleitgruppe erwähnt. So habe man sich zum Teil nur halbjährlich getroffen, während der Austausch auf Seiten des Personenverkehrs deutlich häufiger stattgefunden habe.
- Viertens äusserten sich auch beim Güterverkehr gewisse Exponenten kritisch zur dominanten Rolle der SBB. So entstand bei gewissen Vertretenden der Güterverkehrsbranche das Gefühl, dass der Personenverkehr innerhalb der SBB gegenüber dem Güterverkehr bevorzugt wurde. Gewisse Personen sprachen in diesem Zusammenhang von einer Dreifachrolle, die die SBB innegehabt habe: Die SBB war das vom BAV beauftragte Planungsbüro und war zusätzlich als EVU/ISB ein Unternehmen mit Interessen sowohl im Personen- und Güterverkehr, wobei letztere nicht zwingend gleichgerichtet sein mussten.
- Schliesslich wurde in den Interviews *fünftens* festgehalten, dass der Güterverkehr im Vergleich zum Personenverkehr einen kürzeren Planungshorizont verfolge; kürzer, als er im Planungsprozess für den Ausbauschritt 2035 vorgesehen war.

Insgesamt wurde von den meisten befragten Vertreterinnen und Vertretern der Güterverkehrsbranche die Meinung vertreten, dass der Güterverkehr von der Organisation des Planungsprozesses her gesehen zwar gleichberechtigt einbezogen worden sei, er aufgrund der vorgängig genannten Defizite aber doch im Vergleich zum Regional- und insbesondere zum Fernverkehr seine eigenen Ziele weniger gut durchsetzen konnte. Besonders sichtbar sei dies bei den Trassen gewesen, wo das angepeilte Qualitätsniveau nicht erreicht werden konnte. Zufriedener äusserten sich die Vertretenden der Güterverkehrsbranche bezüglich Durchsetzung von Rangieranlagen.

Die Meinungen bezüglich einer zukünftigen Verlagerung des Planungsmandats von SBB Infrastruktur zum BAV oder zu einem privaten Drittbüro präsentieren sich gleich wie beim Fernverkehr: Die Mehrheit plädiert dafür, die SBB auch in Zukunft für die Planung zu beauftragen. Die beiden erwähnten Alternativen werden aus den gleichen Gründen wie in Abschnitt 6.3 aufgeführt als nicht zielführend erachtet. Es herrscht aber ein Konsens darin, dass die Güterverkehrsbranche organisatorisch und im Hinblick auf die verfügbaren Ressourcen in Zukunft besser aufgestellt sein muss, um die Planungsarbeiten der SBB ausreichend eng begleiten zu können.

6.6 Qualität der Angebotsziele

Wie lässt sich die Qualität der eingereichten Angebotsziele des Fern-, Regional- und Güterverkehrs rückblickend beurteilen? Ein erster Hinweis geben die Ergebnisse der Online-Befragung der Personen der Bundesverwaltung, die spezifisch danach gefragt wurden, wie verständlich und nachvollziehbar die Angebotsziele aus ihrer Sicht waren und inwiefern sie auf übergeordnete Grundlagen des Bundes (auch ausserhalb des BAV) Bezug nahmen. Aufgrund der geringen Fallzahl von neun Personen ist zwar eine gewisse Vorsicht geboten bei der Interpretation der Ergebnisse. Doch es lässt sich zumindest festhalten, dass sich keine der befragten Personen aus der Bundesverwaltung kritisch zu den Angebotszielen äusserte. Gleichzeitig ist jedoch ersichtlich, dass mehr als die Hälfte keine Angaben machen konnte zur Qualität hinsichtlich der verschiedenen abgefragten Aspekte.

Weiterführende Erkenntnisse lassen sich aus den Interviews ableiten, in denen die einzelnen Akteure um eine Selbst- respektive Fremdeinschätzung der Qualität der jeweiligen Angebotsziele gebeten wurden. Insgesamt attestierten die Interviewpartnerinnen

und -partner den eigenen Angebotszielen sowie den Angebotszielen der anderen Akteure eine hohe Qualität, jedoch mit folgenden vier Einschränkungen:

- Die Angebotsziele für den *Fernverkehr* wurden zu spät eingereicht, was aus Sicht der Planungsregionen und der Güterverkehrsbranche die Abstimmung innerhalb des Personenverkehrs respektive zwischen dem Personen- und Güterverkehr erschwerte.
- In den Planungsregionen konnte in der Regel ein Konsens für das finale Angebotsziel erreicht werden, oft jedoch auf Kosten einer «Überladung» der Angebotsziele. Anstatt bereits bei der Erarbeitung der Angebotsziele ein finanziell tragbares und in sich kohärentes Dokument zuhanden des BAV zu erarbeiten, wurden Ausbauziele offenbar schlicht addiert und die Abstimmung und Reduktion der Ausbauziele auf später verschoben (namentlich auf die Erarbeitung der Module und des Gesamtkonzepts).
- Ein Austausch zwischen *Regional- und Güterverkehr* fand bei der Erarbeitung der Angebotsziele kaum statt.
- *Raumplanerische* Überlegungen hätten durch die Planungsregionen bereits auf regionaler Ebene besser berücksichtigt werden können.

6.7 Fazit

Die quantitativen und qualitativen Ergebnisse zu den AP 2 bis 4 lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Erarbeitung der *Angebotsziele beim Fernverkehr* erfolgte durch SBB Personenverkehr im Auftrag des BAV. Diese im Vergleich zu früheren Planungsprozessen andere Rollenverteilung stellte für beide Seiten eine Herausforderung dar. Für die SBB bedeutete das neue System die Abgabe von einem gewissen Grad an Kompetenzen. Das BAV wiederum musste eine interne Organisation aufbauen und Ressourcen bereitstellen, um diese neue Rolle adäquat einnehmen zu können. Allgemein fehlte es an einem gemeinsamen Rollenverständnis und aussenstehende Akteure hatten den Eindruck, dass der Planungsprozess zu stark von den Interessen der Division Personenverkehr der SBB geleitet wurde. Zwar sprach sich eine Mehrheit dafür aus, der SBB auch in Zukunft die Planung des Fernverkehrs zuzuweisen (und nicht etwa dem BAV oder einem privaten Drittbüro). Die von vielen Akteuren als problematisch erachtete Doppelrolle hat jedoch allgemein das Vertrauen in einen diskriminierungsfreien Planungsprozess schmälern lassen.

Für die Erarbeitung der *Angebotsziele beim Regionalverkehr* bildeten die Planungsregionen das Fundament in organisatorischer Hinsicht. Das Konstrukt der Planungsregionen schien sich als eine der Stärken des Planungsprozesses bewährt zu haben. Nichtsdestotrotz konnte Optimierungspotenzial verortet werden: Der Austausch zwischen den Planungsregionen hätte intensiver sein sollen, so beispielsweise bei korridorbezogenen Fragen, die über die Grenzen von Planungsregionen hinausgingen. Des Weiteren fand praktisch kein Austausch mit Vertretenden der Güterverkehrsbranche statt und auch die Abstimmung mit der kantonalen respektive regionalen Raumplanung hätte besser sein können. Schliesslich wäre es wünschenswert gewesen, wenn bereits auf Stufe Planungsregion eine stärkere Selektion von Ausbauzielen stattgefunden hätte. Dies hätte die Komplexität der weiteren Arbeitsschritte im Planungsprozess mutmasslich reduziert.

Für die *Angebotsziele beim Güterverkehr* war das BAV federführend. Es wurde jedoch die Begleitgruppe Güterverkehr gebildet, die die Arbeiten eng begleiten sollte. Rückblickend kann positiv festgehalten werden, dass die Begleitgruppe zu einem im Vergleich zu früher besseren Einbezug des Güterverkehrs beitrug und ihm eine Stimme im Prozess gab. Gleichzeitig offenbarten sich jedoch auch Defizite: Der Begleitgruppe fehlte es erstens an fachlichem Know-how, um den Planungsprozess ausreichend eng begleiten zu können. Zweitens war die Intensität des Austauschs innerhalb der Begleitgruppe im Vergleich zum

Personenverkehr deutlich geringer. Drittens fand, wie schon erwähnt, praktisch kein Austausch zwischen der Begleitgruppe Güterverkehr und den einzelnen Planungsregionen statt.

D 6.6: Stärken und Schwächen der AP 2 bis AP 4: Ergebnisse der Online-Befragung

Fragen zu den Angebotszielen für den Fern-, Regional-, Güterverkehr (AP 2–AP 4)	Mittelwert Zufriedenheit (1 = sehr unzufrieden, 100 = sehr zufrieden)			Bemerkungen
	EVU/ISB	Kantone	Güterverkehr	
Stärken mit Priorität				
Zusammenarbeit zwischen Akteuren der Planungsregion	58	78	–	EVU/ISB: Schwäche mit Priorität
Zusammenarbeit EVU/ISB und Kantone	70	53	–	Kantone: weniger relevante Schwäche
Weniger relevante Stärken				
Zusammensetzung Planungsregion	58	70	–	Kantone: weniger relevante Schwäche
Zusammenarbeit mit BAV	67	70	63	EVU/ISB: weniger relevante Schwäche
Schwächen mit Priorität				
Häufigkeit Austausch Begleitgruppe Güterverkehr mit BAV	–	–	52	
Weniger relevante Schwächen				
Zusammenarbeit zwischen Akteuren der Begleitgruppe Güterverkehr	–	–	52	
Zusammenarbeit zwischen Begleitgruppe Güterverkehr und BAV	–	–	59	

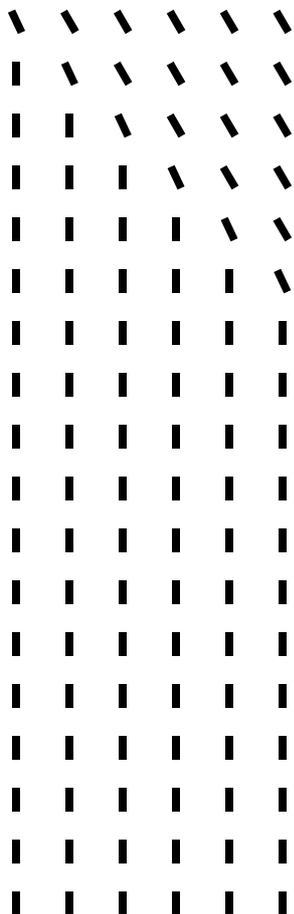
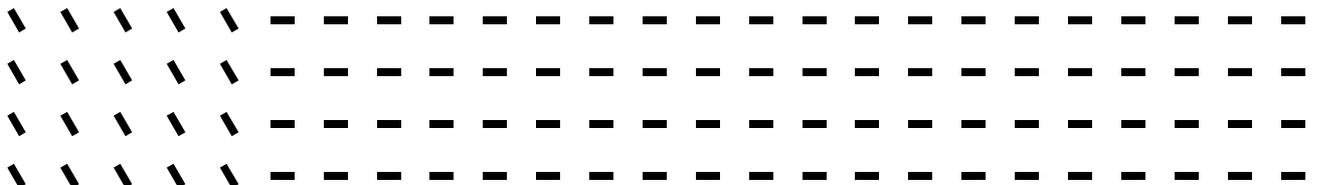
Legende: Bei Stärken respektive Schwächen mit Priorität handelt es sich um Aspekte, die in der Online-Befragung überdurchschnittlich stark mit der Gesamtzufriedenheit korrelieren und deshalb als wichtig für die Gesamtzufriedenheit angesehen werden können.

Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung Evaluation Planungsprozess Ausbauschritt 2035 Juni/Juli 2020.

Die parallele Planung der Angebotsziele für die drei Verkehrsarten unterschied sich von der Vorgehensweise bei den vorherigen Ausbauschritten, bei denen zuerst der Fernverkehr geplant wurde. Insgesamt hat sich aus Sicht der meisten befragten Personen der parallele Planungsansatz bewährt: Im Vergleich zu früher wurde von der Struktur des Planungsprozesses her gesehen keine der drei Verkehrsarten bevorzugt. Es wurden in diesem Zusammenhang jedoch auch kritische Stimmen laut, wonach die Parallelität die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen Fern-, Regional- und Güterverkehr erschwerte, da es an einem Grundgerüst mit netzbestimmenden Knoten gefehlt habe. In der folgenden Darstellung werden die positiven und negativen Rückmeldungen aus den Interviews summarisch zusammengefasst.

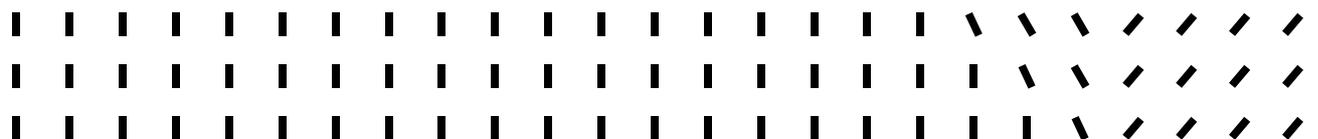
D 6.7: Stärken und Schwächen der Arbeitspakete 2 bis 4: Ergebnisse der Interviews

<i>Stärken</i>	<i>Schwächen</i>
Der SBB wird ein grosses Know-how bei der Planung attestiert, weshalb alternative Governance-Modelle (Verlagerung der Planung zu BAV oder zu einem privaten Drittbüro) nur von einer Minderheit befürwortet werden.	Die Doppelrolle der SBB wird von vielen als problematisch erachtet und in der Wahrnehmung vieler wurden die Interessen von SBB Personenverkehr auf Kosten anderer Interessen zu stark berücksichtigt. Allgemein hat es an einem einheitlichen Rollenverständnis gefehlt.
Die Zusammenarbeit in den Planungsregionen hat mit wenigen Ausnahmen gut funktioniert.	Die Angebotsziele der Planungsregionen waren in der Tendenz «überladen». Man hat es verpasst, bereits in den Planungsregionen eine Triage vorzunehmen. Ebenfalls wurden Defizite verortet bezüglich des Austauschs zwischen den Planungsregionen, zwischen den Planungsregionen und der Güterverkehrsbranche sowie der regionalen und kantonalen Raumplanung.
Der Einbezug des Güterverkehrs hat im Vergleich zu den früheren Ausbausritten besser funktioniert.	Der Begleitgruppe Güterverkehr fehlte es an Kompetenzen auf der fachlichen Ebene, um sich vertieft in den Planungsprozess einzubringen. Ebenfalls hätte der Austausch in der Begleitgruppe häufiger und intensiver sein können.
Der parallele Planungsansatz wird von einem Teil positiv beurteilt: Er sei eine Voraussetzung für den gleichberechtigten Einbezug von Fern-, Regional- und Güterverkehr.	Der parallele Planungsansatz wird von einem Teil negativ beurteilt: Es fehlte an einem Grundgerüst mit netzbestimmenden Knoten.
Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf Interviews der Evaluation Planungsprozess Ausbauschritt 2035 August–Oktober 2020.	



7. Ergebnisse zur Eingangsprüfung und zur Modulbildung (AP 5 und AP 6)

Die Eingangsprüfung verlief konfliktfrei, ohne dass eine Selektion der eingereichten Angebotsziele erfolgt ist. Die Modulbildung folgte einer klaren Logik, erschien vielen Beteiligten jedoch als zu theoretisch und zu komplex.



7.1 Die Arbeitspakete 5 und 6 kurz erklärt

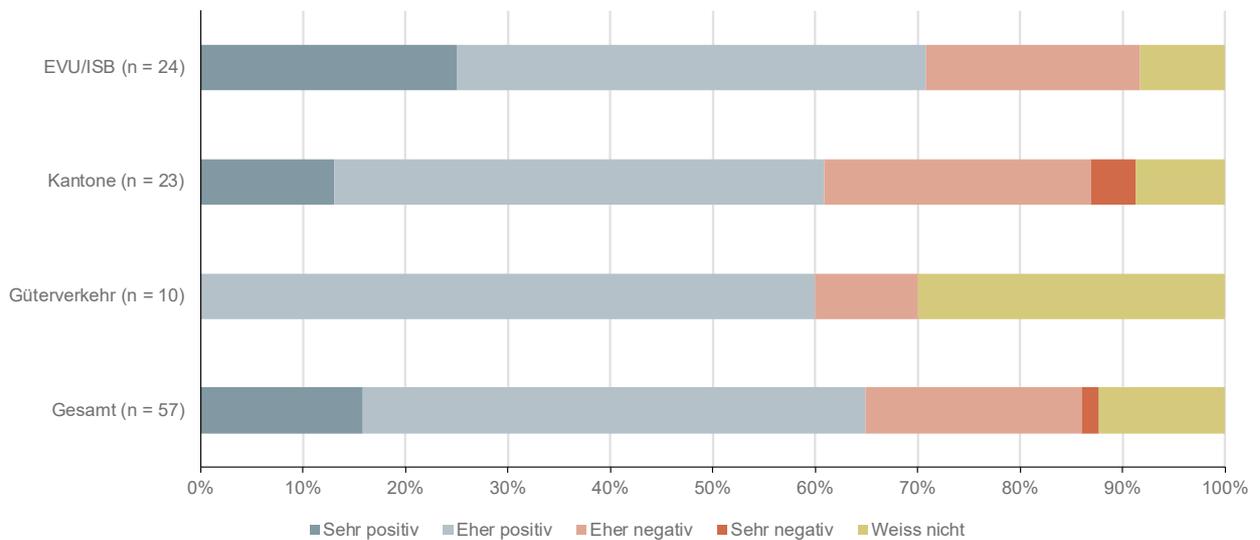
Im Arbeitspaket 5 wurden die erarbeiteten Angebotsziele beim BAV eingereicht. Das BAV führte daraufhin eine Eingangsprüfung der Unterlagen durch. Dabei wurde jedes Angebotsziel entlang von Prüfkriterien auf seine Kompatibilität hin geprüft. Die Prüfkriterien des BAV bezogen sich einerseits auf die Vollständigkeit und Plausibilität der Angebotsziele: Die Unterlagen mussten eine Beschreibung des Ist-Zustands, des Referenzfalls, der vorgeschlagenen Angebotsziele und der dadurch erzeugten Nachfrage sowie eine Begründung der Angebotsziele beinhalten. Andererseits mussten die Angebotsziele mit der Mindestnachfrage, der Langfristperspektive Bahn sowie mit den gemeinsamen räumlichen Entwicklungszielen aller drei Staatsebenen vereinbar sein. Schliesslich mussten die Angebotsziele innerhalb der Planungsregionen priorisiert werden.

Im nächsten Schritt, dem Arbeitspaket 6, wurden aus den geprüften Angebotszielen des Fern-, Regional- und Güterverkehrs sogenannte Module gebildet. Die Modulbearbeitung erfolgte unter Federführung des BAV mit Einbezug der Planungsregionen und der betroffenen Bahnen. Die Ermittlung der erforderlichen Infrastruktur erfolgt durch die ISB im Auftrag des BAV. Module beinhalteten Angebotsverbesserungen sowie die im Vergleich zum Referenzfall nötigen infrastrukturellen Ausbaumassnahmen und Rollmaterialanschaffungen. Die Lösungsfindung basierte auf wiederholten Iterationen zwischen Angebot, Infrastruktur und Rollmaterial. Das Endergebnis bestand aus Modulen, die entweder Einzelmassnahmen oder kombinierte Lösungen im Fern-, Regional- und Güterverkehr beinhalteten.

7.2 Beurteilung der Eingangsprüfung

In der Online-Befragung wurden die Akteure befragt, ob die Eingangsprüfung der Angebotsziele des Fern-, Regional- und Güterverkehrs aus ihrer Sicht transparent und nachvollziehbar war. In der folgenden Darstellung ist aufgeführt, wie die Befragten geantwortet haben.

D 7.1: Beurteilung der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit der Eingangsprüfung der Angebotsziele durch das BAV



Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung der Evaluation Planungsprozess Ausbauschritt 2035 Juni/Juli 2020.

Insgesamt wurde die Eingangsprüfung in der Online-Befragung eher positiv beurteilt. Am zufriedensten waren die befragten Akteure der EVU/ISB. Bei den Kantonsvertretenden resultierte eine kontroversere Beurteilung; es gab mehrere positive, aber auch mehrere negative Einschätzungen.

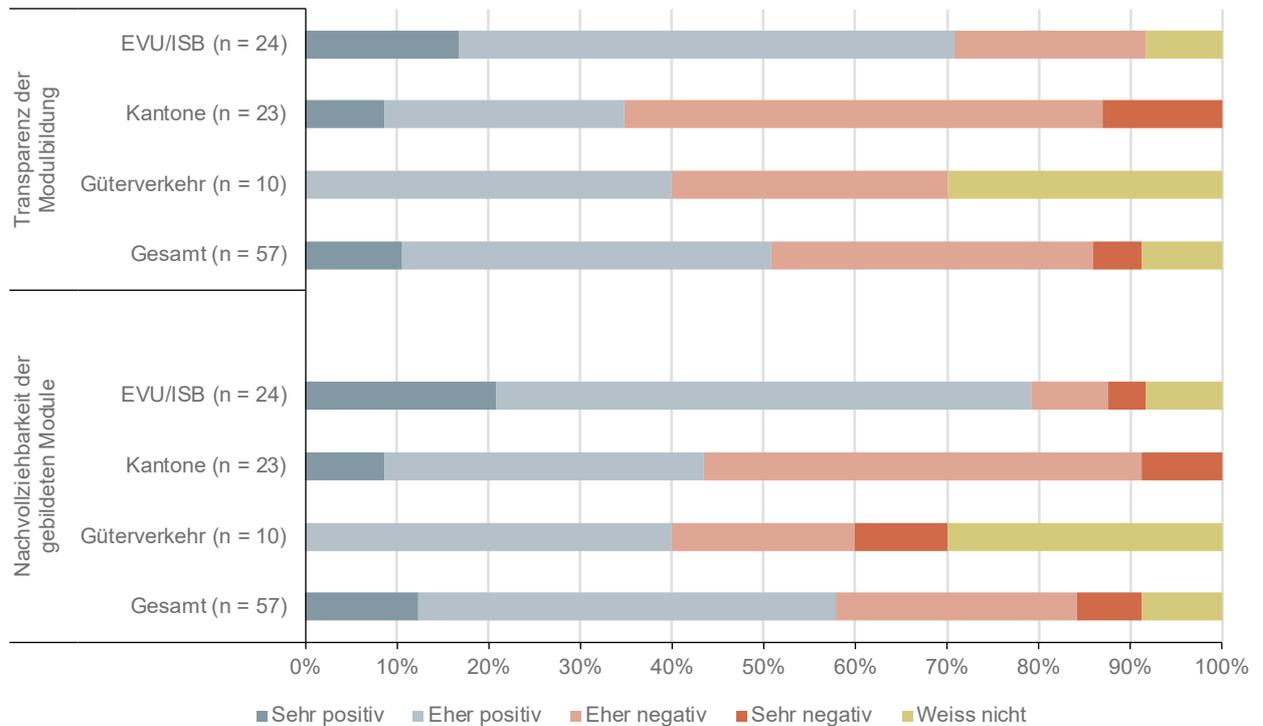
In den Interviews wurde generell bestätigt, dass die Eingangsprüfung kein kritischer Punkt im gesamten Planungsprozess war. Gemäss jenen Personen, die selbst ein Angebotsziel eingereicht haben, habe es im Rahmen dieses Arbeitspakets grundsätzlich keine Unstimmigkeiten gegeben, die zum Ausschluss einzelner Angebotsziele geführt hätten. Allfällige Fehler formaler Natur konnten unkompliziert durch Rückfragen geklärt werden.

Gewisse Personen brachten jedoch die Frage auf, ob die Kriterien allenfalls zu wenig restriktiv formuliert waren. Angesichts der von vielen Personen monierten sehr hohen Zahl von Modulen, die im weiteren Verlauf des Planungsprozesses aus den eingereichten Angebotszielen resultierten (vgl. Abschnitt 7.3), wurde bezogen auf AP 5 rückblickend von einer verpassten Chance gesprochen: Mit restriktiveren Kriterien bei der Eingangsprüfung hätte man die eingereichten Angebotsziele stärker selektieren können, was mutmasslich zu einer besser zu bewältigenden Menge an Grundlagen für die Modulbildung und damit zu einer Komplexitätsreduktion geführt hätte.

7.3 Beurteilung der Modulbildung

In der Online-Befragung wurde danach gefragt, wie transparent und nachvollziehbar die Modulbildung beurteilt wurde. Die Ergebnisse sind in der folgenden Darstellung aufgeführt.

D 7.2: Beurteilung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Modulbildung

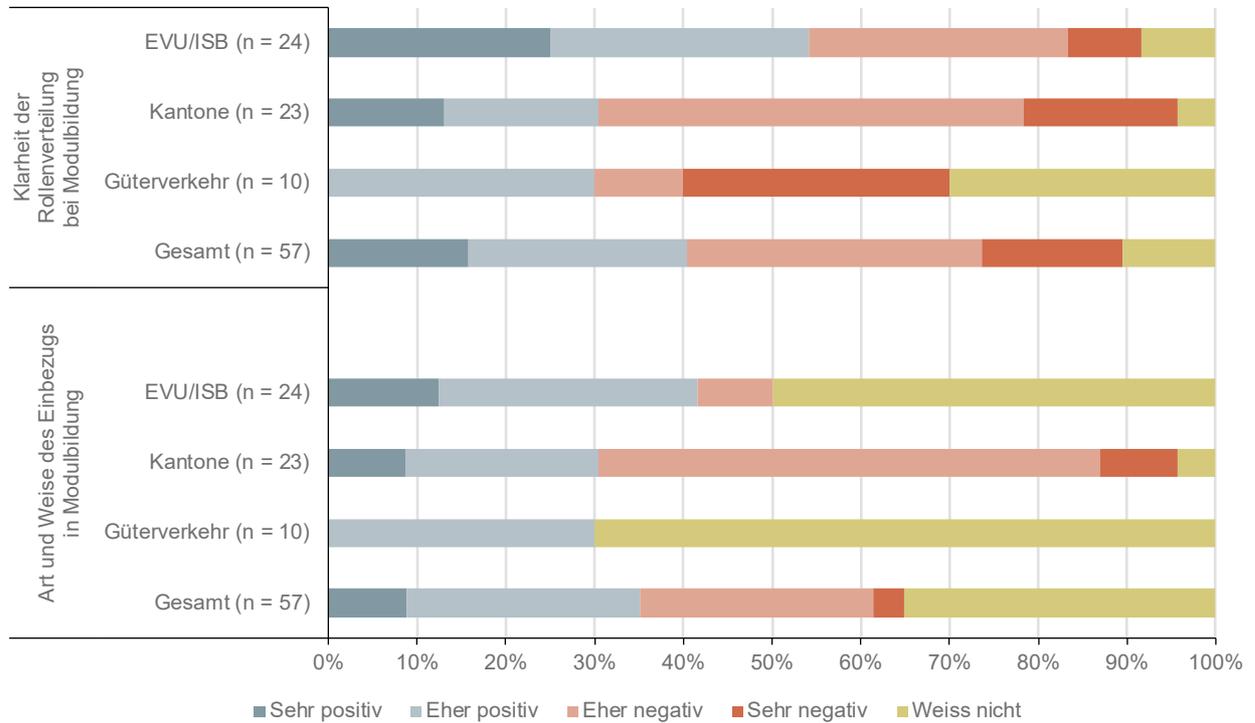


Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung der Evaluation Planungsprozess Ausbauschnitt 2035 Juni/Juli 2020.

Es zeigt sich, dass die Modulbildung im Vergleich zu den vorherigen Arbeitspaketen des Planungsprozesses kritischer beurteilt wurde. Nur knapp 51 Prozent beurteilten die Modulbildung als transparent. Bezüglich der Nachvollziehbarkeit äusserten sich 58 Prozent positiv. Besonders kritisch äusserten sich die Kantone und die Güterverkehrsbranche: Sowohl die Transparenz als auch die Nachvollziehbarkeit der Modulbildung wurde in beiden Akteursgruppen nur von einer Minderheit eher positiv oder sehr positiv beurteilt.

Nebst der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit wurde auch gefragt, als wie klar die Rollenverteilung zwischen den verschiedenen Akteuren bei der Modulbildung wahrgenommen wurde und wie zufrieden die Akteure mit ihrem Einbezug in die Modulbildung waren. Die folgende Darstellung zeigt die diesbezüglichen Ergebnisse auf.

D 7.3: Beurteilung der Rollenverteilung und der Art und Weise des Einbezugs in die Modulbildung



Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung der Evaluation Planungsprozess Ausbauschnitt 2035 Juni/Juli 2020.

Es zeigt sich, dass sich eine Mehrheit der Befragten eher oder sehr unzufrieden zeigte mit der Klarheit der Rollenverteilung und der Art und Weise des Einbezugs in die Modulbildung. Nur 35 Prozent (Art und Weise des Einbezugs) beziehungsweise 40 Prozent (Klarheit Rollenverteilung) äusserten sich diesbezüglich eher oder sehr positiv. Der Vergleich zwischen den Akteursgruppen zeigt ein ähnliches Bild wie zuvor. Die Kantonsvertreter bewerteten beide Aspekte als vergleichsweise negativ. Bei den Akteuren der EVU/ISB hingegen überwiegen die positiven Antworten, wobei die Hälfte der Befragten hier keine Antwort gab. Bei den Vertretenden des Güterverkehrs war die Zahl der «Weiss nicht»-Antworten hoch; bei der Frage nach der Art und Weise des Einbezugs waren es ganze 70 Prozent. Die Klarheit der Rollenverteilung hingegen wurde vergleichsweise negativ beurteilt, wobei auch wieder 30 Prozent der Befragten keine Einschätzung abgaben.

Auch in der Online-Befragung bei den Personen der Bundesverwaltung wurden vereinzelte Fragen zur Modulbildung gestellt. Von den neun befragten Personen haben sich nur fünf Personen zu dieser Phase des Planungsprozesses geäussert. Von diesen fanden immerhin vier Personen, dass der Modulbildungs-Ansatz zweckmässig war und er eine Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen Fern-, Regional- und Güterverkehr ermöglichte. Eine Person äusserte sich zu den beiden Aspekten eher kritisch.

In den Interviews wurde vertieft danach gefragt, welche positiven und negativen Aspekte die verschiedenen Akteure mit dem gewählten Modul-Ansatz verbinden. Nachfolgend gehen wir auf diese im Detail ein.

I Positive Aspekte des Modul-Ansatzes

Die von den Befragten genannten positiven Aspekte in Zusammenhang mit dem Modul-Ansatz lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Transparenz:* Die Einteilung der eingereichten Angebotsziele in die Module hat aus Sicht vieler Befragter die Transparenz des Planungsprozesses erhöht. Erstens ermöglichte die Einteilung die transparente Wiedergabe der geschätzten Kosten. In dem Sinne war die «Zerstückelung» in Module aus Sicht vieler gar notwendig, um ein eindeutiges Bild über die Kosten zu erhalten, die ja letztlich im Einklang mit dem von der Politik zur Verfügung gestellten Budget stehen mussten. Zweitens hat die spätere Beurteilung der Module (vgl. Abschnitt 8.2) eine transparente Kosten-Nutzen-Betrachtung ermöglicht, die aufgrund der gesetzlichen Grundlagen des Planungsprozesses auch gefordert sei.
- *Berücksichtigung aller Interessen:* Der Modul-Ansatz wurde in den Interviews in Verbindung gebracht mit dem neu eingeführten System des parallelen Planungsansatzes. Die parallele Planung von Fern-, Regional- und Güterverkehr, die mit einzelnen Ausnahmen von der Mehrheit der Befragten befürwortet wird (vgl. Abschnitt 6.2), bedingte einen Ansatz, bei dem in einem ersten Schritt alles gesammelt und erst in einem nächsten Schritt ein kohärentes Gesamtbild erarbeitet wurde. Abgesehen von der von gewissen Personen gewünschten Rückkehr zum alten System (gestaffelte statt parallele Planung) wurden in den Interviews entsprechend auch keine alternativen Ansätze angesprochen, die sich aufdrängen würden.

I Negative Aspekte des Modul-Ansatzes

In den Interviews wurden die folgenden negativen Aspekte in Zusammenhang mit dem gewählten Modul-Ansatz erwähnt:

- *Zu hohe Anzahl Module:* Ein erster, häufig genannter Kritikpunkt betrifft die hohe Anzahl der Module. Insgesamt resultierten am Anfang rund 140 Module aus den über 300 Angebotszielen. Sowohl die an der Modulbildung beteiligten als auch die aussenstehenden Personen waren sich einig, dass dies eine zu hohe Anzahl darstellte und dies den weiteren Planungsprozess verkompliziert hat (vgl. Abschnitt 7.2 zur fehlenden Selektivität der Eingangsprüfung).
- *Modulansatz zu theoretisch und zeitaufwendig:* Verbunden mit dem erstgenannten Kritikpunkt wurde als zweites kritisiert, dass die Modulbildung zu theoretisch war und sie im Rückblick im Vergleich zu den anderen Arbeitspaketen zu viel Zeit beansprucht habe. Die theoretische Herangehensweise und die immens hohe Arbeit, die in die Bildung der Module investiert wurde, habe es für Aussenstehende erschwert bis verunmöglich, die Arbeit nachvollziehen und kritisch verfolgen zu können.
- *Erschwerte Entwicklung eines Gesamtkonzepts:* Angesichts des hohen Aufwands und der hohen Komplexität, die mit der Modulbildung verbunden waren, stellten vereinzelte Personen grundsätzlich in Frage, ob der Ansatz geeignet war, um ein in sich kohärentes Gesamtkonzept zu entwickeln. Module hätten zahlreiche relevante Wechselwirkungen aufeinander. Ein Modul könne bei Vorliegen respektive Nichtvorliegen eines anderen Moduls ganz anders beurteilt werden. Die Modulbildung könne ausserdem zu Brüchen innerhalb eines zusammenhängenden Raums (z.B. Agglomeration) führen. Je nach dem könne dies zur Folge haben, dass ein Modul aufgrund des beschränkten räumlichen Perimeters schlechter beurteilt werde, als wenn es Teil eines grösseren Perimeters wäre. Eine Person brachte in diesem Zusammenhang den Vorschlag, besser zuerst systemrelevante Bauwerke oder Knoten zu definieren, bevor die Module gebildet und bewertet werden.
- *Fehlende Abstimmung mit anderen Akteuren:* Vereinzelte Personen kritisierten, dass der Modul-Ansatz vom BAV entwickelt wurde, ohne diesen Ansatz vorgängig breit

abzustützen. Gemäss den Aussagen von Vertreterinnen und Vertretern der SBB wurde der Ansatz auch nicht zwischen BAV und SBB abgestimmt. Insgesamt, so die Meinung vieler Befragter, habe sich diese fehlende Abstützung negativ auf die Akzeptanz des Modulansatzes, auch bei den Personen der SBB, ausgewirkt.

7.4 Fazit

Die Zusammenfassung der quantitativen und qualitativen Evaluationsergebnisse lassen folgendes Fazit zu: Die Eingangsprüfung in AP 5 wurde insgesamt wenig kritisiert. Fragen technischer Natur konnten bei der Eingabe der Angebotsziele unkompliziert geklärt werden. Ein Optimierungspotenzial konnte jedoch in den Interviews ausgemacht werden. Verschiedene befragte Personen sahen in der Eingangsprüfung eine verpasste Chance: Mit restriktiveren Prüfkriterien hätte eine stärkere Triage der Ausbauziele vorgenommen werden können, was den weiteren Planungsprozess mutmasslich vereinfacht hätte.

Die Modulbildung in AP 6 wurde von verschiedener Seite als zu theoretisch, zu komplex und zu zeitaufwendig kritisiert. Der Ansatz sei wenig nachvollziehbar gewesen und es habe an Transparenz gefehlt. Ebenfalls habe die Zerstückelung in Module eine kohärente Planung erschwert, da Veränderungen in einem Modul Auswirkungen auf andere Module haben können. Die Auswertung der Online-Befragung zeigt denn auch: Die Modulbildung stellte gesamthaft betrachtet eine prioritäre Schwäche des Planungsprozesses dar.

D 7.4: Stärken und Schwächen der Arbeitspakete 5 und 6: Ergebnisse der Online-Befragung

Fragen zur Eingangsprüfung und Modulbildung (AP 5 und 6)	Mittelwert Zufriedenheit (1 = sehr unzufrieden, 100 = sehr zufrieden)			Bemerkungen
	EVU/ISB	Kantone	Güterverkehr	
	Stärke mit Priorität			
Nachvollziehbarkeit und Transparenz Eingangsprüfung	68	59	62	EVU/ISB: Weniger relevante Stärke
Schwächen mit Priorität				
Transparenz Modulbildung	65	44	52	
Nachvollziehbarkeit Modulbildung	68	48	48	EVU/ISB: Stärke mit Priorität
Klarheit Rollenverteilung bei Modulbildung	59	43	34	
Art und Weise des Einbezugs in Modulbildung	69	44	67	EVU/ISB: Stärke mit Priorität

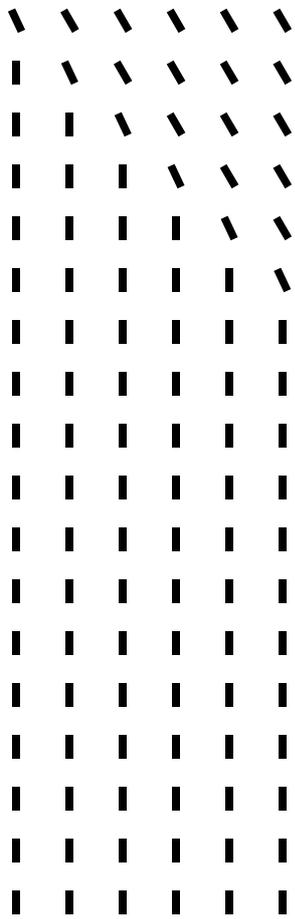
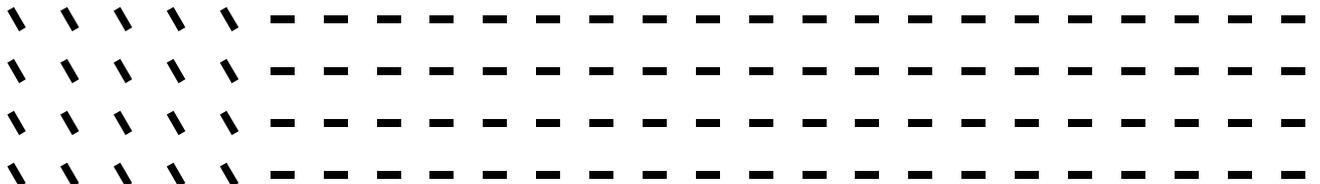
Legende: Bei Stärken respektive Schwächen mit Priorität handelt es sich um Aspekte, die in der Online-Befragung überdurchschnittlich stark mit der Gesamtzufriedenheit korrelieren und deshalb als wichtig für die Gesamtzufriedenheit angesehen werden können.

Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung der Evaluation Planungsprozess Ausbauschritt 2035 Juni/Juli 2020.

Die Interviews haben aber gezeigt, dass die Mehrheit der Befragten den Modul-Ansatz nicht im Grundsatz kritisieren. Indem die Module den Fern-, Regional- und Güterverkehr kombiniert betrachteten, trug der Ansatz zur gleichberechtigten Behandlung aller drei Verkehrsarten bei und förderte generell die Transparenz des gesamten Planungsprozesses. Insofern beziehen sich die Kritikpunkte auf «Baustellen», die es in Zukunft anzugehen gilt, ohne dass der Modul-Ansatz gänzlich verworfen werden sollte. Die folgende Darstellung gibt eine Zusammenfassung der Interview-Resultate wieder.

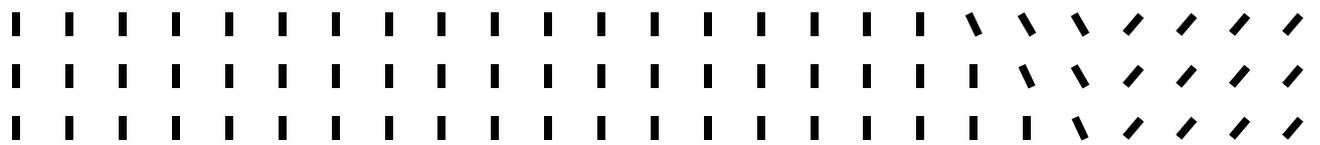
D 7.5: Stärken und Schwächen der Arbeitspakete 5 und 6: Ergebnisse der Interviews

<i>Stärken</i>	<i>Schwächen</i>
Die Eingangsprüfung verlief unkompliziert. Allfällige Fehler formaler Natur konnten unkompliziert durch Rückfragen geklärt werden.	Bei der Eingangsprüfung wurde es verpasst, mittels restriktiverer Kriterien eine stärkere Selektion (Triage) der eingereichten Angebotsziele vorzunehmen.
Die Bildung von Modulen wurde mehrheitlich begrüsst. Sie trug zur Schaffung von Transparenz bei und ermöglicht den egalitären Einbezug aller Verkehrsarten (Fern-, Regional- und Güterverkehr).	Die Bildung der Module selbst wurde zum Teil kritisiert: <ul style="list-style-type: none"> - Zu hohe Anzahl Module - Zu theoretischer und zeitaufwendiger Ansatz - Ansatz erschwert Berücksichtigung von Wechselwirkungen (wenn Module anschliessend zusammengefasst werden müssen) - Allgemein geringe Akzeptanz für Modul-Ansatz
Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf den Interviews der Evaluation Planungsprozess Ausbauschnitt 2035 August-Oktober 2020.	



8. Ergebnisse zur Bewertung, Optimierung und Auswahl der Module (AP 7–AP 11)

Der Ausbauschnitt wurde im Parlament mit grosser Mehrheit angenommen. Dies darf als Erfolg gewertet werden angesichts der Kritik, die zur Bewertung, Optimierung und Auswahl der Module formuliert worden ist.



8.1 Die Arbeitspakete 7 bis 11 kurz erklärt

Im Arbeitspaket 7 wurden die Kosten für die Umsetzung der im Arbeitspaket 6 erarbeiteten Module bestimmt. Die EVU/ISB mussten hierzu sogenannte Inputdaten zustellen, anhand derer anschließend die Kostenschätzung der einzelnen Module vorgenommen werden konnte.

Die Arbeitspakete 8 bis 11 umfassten die Bewertung, Priorisierung und Auswahl der Module. Die Bewertung der Module erfolgte anhand von festgesetzten Kriterien:

- Erstens wurden die monetär erfassbaren Auswirkungen der Module mittels einer wirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse eingeschätzt. Dieses Verfahren basierte auf den *Nachhaltigkeitsindikatoren für Bahninfrastrukturprojekte (NIBA)*.
- Zweitens wurde die durch die Module potenziell erzielte Veränderung der *Überlast* im Personen- und Güterverkehr bewertet.
- Drittens mussten die Module sowohl mit der *Langfristperspektive Bahn* als auch den *räumlichen Entwicklungszielen* übereinstimmen.

Im nächsten Schritt wurden die Module mit Blick auf Wechselwirkungen zwischen dem Fern-, Regionalverkehr und Güterverkehr optimiert und, wo nötig, Kostenoptimierungen geprüft. Dies geschah unter der Leitung des BAV und mit Einbezug von betroffenen EVU/ISB sowie der Güterverkehrsbranche. Anschliessend wurden die optimierten Module neu bewertet und endgültig priorisiert.

Anschliessend wurde die Auswahl der Module getroffen. Hierfür orientierte man sich an den folgenden Auswahlkriterien, die von den Bewertungskriterien abzugrenzen sind:

- Finanzieller Rahmen
- Priorität des Ausbaubedarfs innerhalb der ersten Dringlichkeitsstufe¹⁴
- Funktionale und netzbedingte Abhängigkeit der Massnahmen
- Zusammenhang mit anderen Ausbauprogrammen
- Verkehrsträgerübergreifende Koordination
- Verkehrspolitische Leitsätze zum STEP 2035
- Auswirkungen bei geänderter Nachfrageentwicklung

Die Auswahl der Module durch das BAV führte zum sogenannten Gesamtkonzept, das den ersten Entwurf des eigentlichen Ausbaus mit den Varianten Ausbauschritt 2030

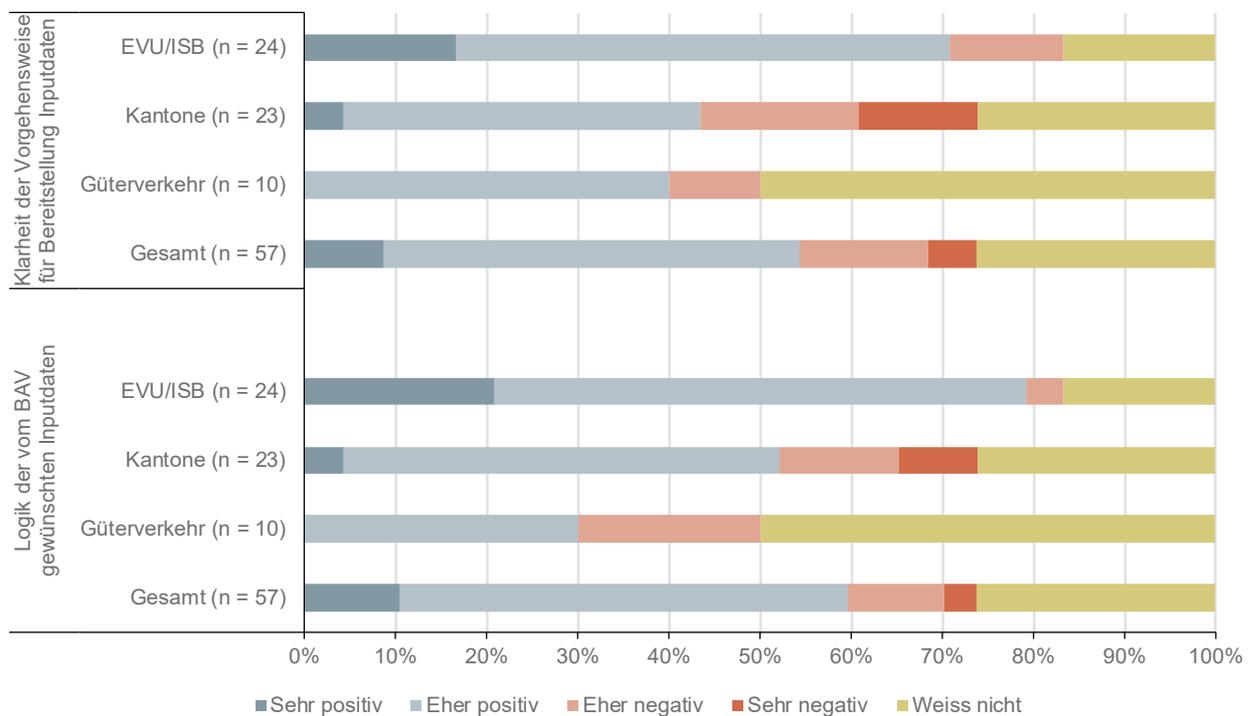
¹⁴ Die Dringlichkeitsstufen beziehen sich auf eine erste Priorisierung der Module, die im Anschluss an die Modulbildung vorgenommen wurde. Module der 1. Dringlichkeitsstufe weisen eine höhere Dringlichkeit auf als Module der 2. Dringlichkeitsstufe, wobei davon ausgegangen wurde, dass die Summe der Investitionsausgaben aller Module der 1. Dringlichkeitsstufe das verfügbare Finanzvolumen für den Ausbauschritt 2035 übersteigen wird.

und 2035 umfasste und zur Vernehmlassung vorgelegt wurde. Die Überarbeitung des Gesamtkonzepts resultierte schliesslich im Angebotskonzept Ausbauschnitt 2035, das die Grundlage für die Botschaft an das Parlament bildete. Im Parlament wurde die Botschaft mit nur einer Gegenstimme im Nationalrat und einstimmig im Ständerat angenommen.

8.2 Beurteilung der Zusammenstellung der Kosten und der Inputgrössen für die Bewertung der Module

In der Online-Befragung wurde gefragt, inwiefern die Vorgehensweise für die Zustellung der vom BAV zur Bewertung der Module geforderten Inputdaten klar war und inwiefern die Inputdaten einer Logik folgten. Die folgende Darstellung zeigt die Verteilung der Antworten zu diesen beiden Fragen auf.

D 8.1: Beurteilung der Vorgehensweise zur Erarbeitung der Inputdaten



Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung der Evaluation Planungsprozess Ausbauschnitt 2035 Juni/Juli 2020.

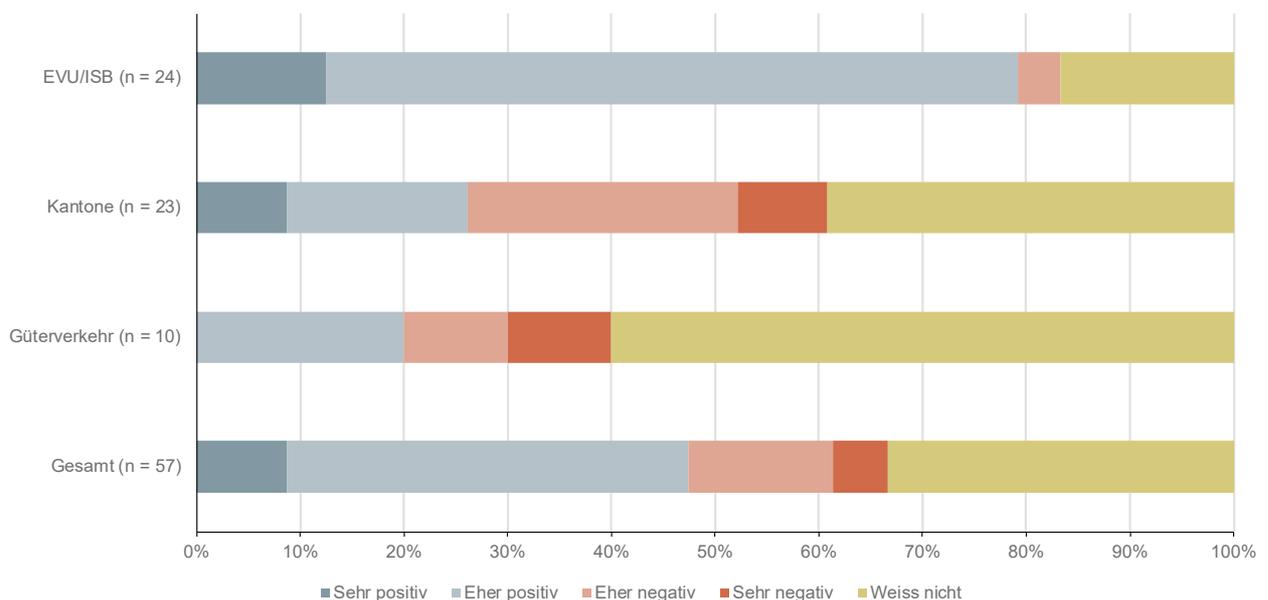
Sowohl die Klarheit der Vorgehensweise für die Bereitstellung der Inputdaten als auch die Logik der Inputdaten selbst wurde von einer knappen Mehrheit eher oder sehr positiv beurteilt. Die Zufriedenheit mit den beiden Aspekten ist bei den Kantonen und der Güterverkehrsbranche geringer als bei den EVU/ISB. Auffallend ist jedoch bei allen drei Gruppen der eher hohe Anteil an «Weiss nicht»-Antworten. Dies deutet auf etwas hin, das sich bei den Interviews bestätigt hat: Die befragten Personen konnten sich in der Retrospektive oft nicht mehr im Detail an das Arbeitspaket 7 «Kosten und Inputgrössen für Bewertung je Modul» erinnern beziehungsweise es fiel ihnen schwer, eine klare Trennung vorzunehmen zu den folgenden Arbeitspaketen 8, 9 und 10 (Bewertung, Optimierung und Priorisierung von Modulen).

In der Online-Befragung wurde weiter gefragt, wie hoch der Aufwand für die Bereitstellung der Inputdaten war und wie die Verhältnismässigkeit des Aufwandes in Anbetracht des Mehrwerts für den Planungsprozess gesehen wird. Lässt man die Personen mit der

Antwort «Weiss nicht» weg, zeigt sich bei der Höhe des Aufwands ein klares Bild: Bei allen Akteursgruppen gaben mehr als 90 Prozent der Befragten an, dass der Aufwand eher oder sehr hoch war. Der Blick auf Darstellung D 8.2 verdeutlicht jedoch, dass die Mehrheit der Befragten den hohen Aufwand als verhältnismässig beurteilte.

In den Interviews wurde in diesem Zusammenhang positiv angemerkt, dass der Prozess, insbesondere auch für die kleineren EVU/ISB, Vorteile mit sich brachte. Auch wenn die Bereitstellung von zusätzlichen Informationen zur Bewertung der Module einen zusätzlichen Aufwand bedeutet haben, so haben die EVU/ISB auch davon profitieren können, indem gewisse zum ersten Mal einen solchen Planungsprozess mitmachten und sie so von Lerneffekten profitieren konnten.

D 8.2: Beurteilung der Verhältnismässigkeit des Aufwandes zur Erarbeitung der Inputdaten für die Modulbewertung



Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung der Evaluation Planungsprozess Ausbauschritt 2035 Juni/Juli 2020.

In den Interviews gab es vereinzelt kritische Voten zu den Inputdaten, die die folgenden Punkte betrafen: Erstens sahen vereinzelt Personen eine gewisse Gefahr darin, dass unplausible Kostenschätzungen gemacht werden, damit ein Modul anschliessend besser bewertet wird. Zweitens haben vereinzelt Personen kritisiert, dass insbesondere bei Grossprojekten eine fundiertere Kostenschätzung sinnvoll gewesen wäre, mitunter auch in Form eines intensiveren Einbezugs der Sektion Grossprojekte innerhalb des BAV.

8.3 Beurteilung der Bewertung, Optimierung und Priorisierung der Module

In der Online-Befragung wie auch in den Interviews wurden erstens Fragen zu den der Bewertung der Module zugrundeliegenden Bewertungskriterien gestellt. Zweitens wurde der Einbezug der verschiedenen Akteure während der Bewertung angesprochen. Im Folgenden gehen wir separiert auf die jeweiligen Ergebnisse ein.

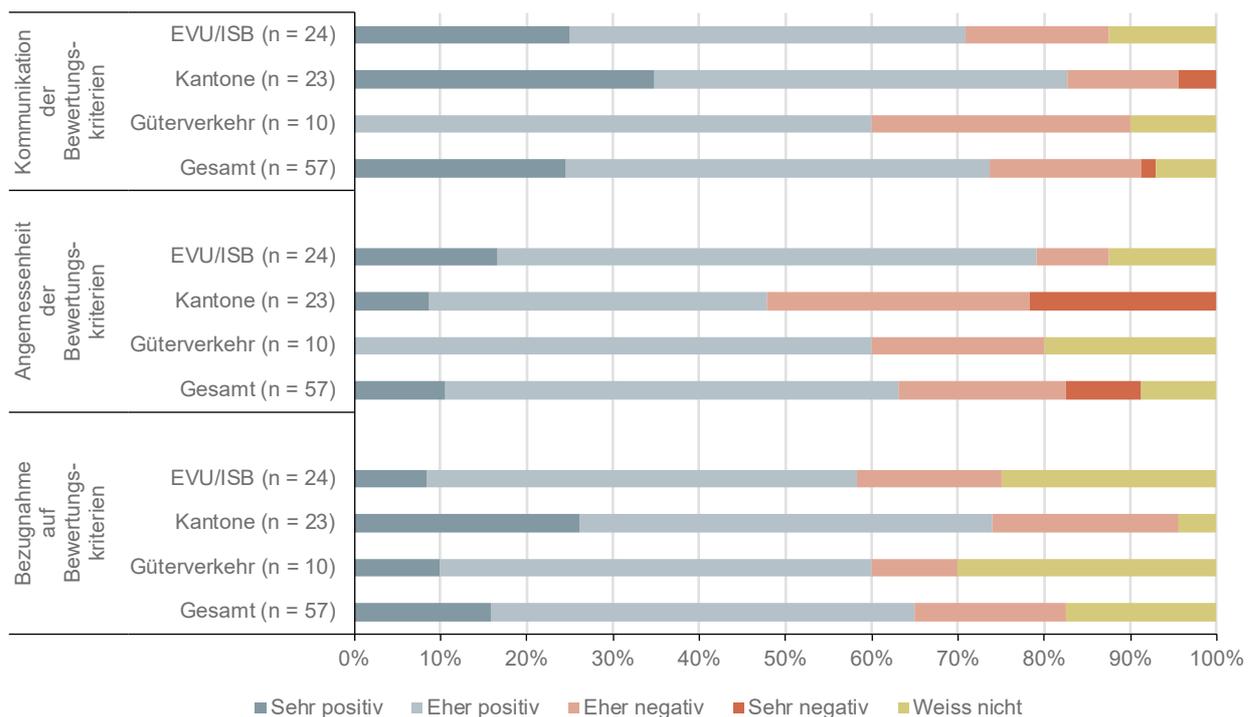
8.3.1 Bewertungskriterien

Darstellung D 8.3 zeigt die Ergebnisse der Online-Befragung bezüglich der Einschätzungen zu den Bewertungskriterien. Gefragt wurde konkret, ob die Bewertungskriterien a) angemessen kommuniziert wurden, b) ob die Bewertungskriterien angemessen waren und c) ob das BAV bei der Bewertung Bezug nahm auf die Bewertungskriterien.

Mit der Kommunikation der Bewertungskriterien war eine Mehrheit der Befragten zufrieden. Fast drei Viertel (74%) äusserten sich diesbezüglich eher oder sehr positiv. Die geringste Zufriedenheit wiesen die Vertretenden der Güterverkehrsbranche auf; immerhin sechs von zehn befragten Personen äusserten sich positiv.

Bezüglich der Angemessenheit der Bewertungskriterien (63%) und der Bezugnahme der Bewertung auf die Bewertungskriterien (65%) äusserte sich ein geringerer Anteil Personen positiv. Mit Ausnahme der überwiegend positiven Rückmeldungen der EVU/ISB zur Angemessenheit der Bewertungskriterien, äusserten sich alle Akteursgruppen bei beiden Fragen tendenziell kritisch. Besonders negativ beurteilten die Kantonsvertreterinnen und -vertreter die Angemessenheit der Bewertungskriterien. Rund die Hälfte der in dieser Gruppe befragten Personen äusserte sich zu diesem Punkt negativ, etwas mehr als 20 Prozent sogar sehr negativ.

D 8.3: Beurteilung der Bewertungskriterien



Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung der Evaluation Planungsprozess Ausbauschritt 2035 Juni/Juli 2020.

Zur Vertiefung dieser Erkenntnisse zu den Bewertungskriterien dienen uns zwei weitere Erhebungen: die Online-Befragung bei den Personen der Bundesverwaltung und die Interviews. Bei beiden wurde im Detail bezogen auf jedes einzelne der vier Kriterien gefragt, inwiefern sich das jeweilige Kriterium für die Bewertung der Module bewährt hat. Nachfolgend gehen wir für jedes Kriterium auf die Ergebnisse ein und zeigen auf, wie die Kriterien gesamthaft als Bündel beurteilt wurden:

I NIBA

Zu NIBA wurden in den Interviews zu bedenken gegeben, dass dieses Kriterium sehr stark auf Fahrzeitgewinne fokussiere, obschon von politischer Seite eigentlich eher Kapazitätsgewinne beabsichtigt seien. Aus Sicht der Befragten hatte das hohe Gewicht des Fahrzeitgewinns folgende unerwünschten Effekte:

- Projekte mit dem Ziel einer Modalsplit-Verlagerung (d.h. einer relativen Angebotsverbesserung des ÖV gegenüber dem MIV) werden vergleichsweise schlecht bewertet.
- Mehr Reisezeitgewinne führen in der Tendenz zu mehr Zersiedelung.
- Reisezeitveränderungen wurden jeweils nur bezogen auf die jeweils betrachtete Linie einbezogen. Reisezeiteinsparungen beim Umsteigen (z.B. vom regionalen auf das überregionale Netz) flossen nicht ein. Die positiven Effekte auf die Reisezeit werden bei gewissen Linien jedoch erst ersichtlich, wenn man längere Wegketten mit Umsteigevorgängen betrachtet.

Trotz dieser Kritikpunkte war die weitläufige Meinung, dass es eine Kosten-Nutzen-Betrachtung brauche und dass mit NIBA jenes Instrument verwendet wurde, das in der Schweiz hierzu entwickelt wurde und zur Verfügung steht. Diese Meinung wird auch von den Personen der Bundesverwaltung geteilt, die im Rahmen der Online-Befragung zur Angemessenheit befragt wurden. Eine Person äusserte sich diesbezüglich sehr positiv, vier Personen eher positiv und nur eine Person eher negativ (drei Personen kreuzten «Weiss nicht» an).

In den Interviews regte eine Person an, sich bei einem nächsten Planungsprozess von anderen, im Ausland verfügbaren Instrumenten inspirieren zu lassen. Konkret wurde das Beispiel der «Transport Appraisal Guidance» aus Grossbritannien genannt. Dieses Modell würde Variationen von Kosten- und Nutzentreibern (in Form von Szenarien und Sensitivitäten) über die Zeit erlauben und somit, ähnlich wie die Methodik NISTRA bei der Strasseninfrastruktur, eine dynamische anstatt einer rein statischen Beurteilung ermöglichen.

I Überlast

Mit dem Kriterium der Überlast wurden jene Linien positiv bewertet, die aufgrund der nachfragegestützten Bedarfsanalyse (d.h. des Abgleichs der Nachfrage und des Referenzfalls zum Angebot) einen zu erwartenden Kapazitätsengpass vorzuweisen hatten. Generell wurde das Kriterium als wichtig erachtet, da es beim Ausbauschnitt darum ginge, Engpässe zu vermeiden. Verschiedentlich wurde jedoch zu bedenken gegeben, dass das Kriterium das aktuelle Bahnsystem noch weiter zementiere und Veränderungen erschwere. Nach der Logik «Wer hat, dem wird gegeben» führe das Überlastkriterium dazu, dass Linien, die bereits heute grosse Frequenzen aufweisen, in der Regel auch bei Planungsprozessen zu einer positiven Bewertung ihrer zugehörigen Module führten. Dies, so die Meinung verschiedener Befragter, bedeute nicht nur einen Nachteil für Randregionen. Es erschwere auch die (räumliche) Entwicklung in urbaneren Regionen, wo aktuell kein oder nur ein beschränktes Angebot vorliegt, beispielsweise in kantonalen Entwicklungsschwerpunkten.

Generell waren sich die Befragten einig darin, dass der Frage der Überlast eine zentrale Bedeutung bei der Auswahl der Module zukommen soll. Vor dem Hintergrund der vorgängigen Ausführungen sahen mehrere Befragte jedoch einen Mangel darin, dass die Überlastwerte nur bezogen auf die Bahn betrachtet wurden und Wechselwirkungen mit dem ÖV auf der Strasse sowie mit dem MIV unberücksichtigt blieben.

Eine gewisse kritische Haltung zur aktuellen Operationalisierung des Kriteriums Überlast äusserten auch vereinzelte Personen aus der Bundesverwaltung in der Online-Befragung: So fanden von den neun befragten Personen drei Personen, dass sich die Überlast als Bewertungskriterium eher oder gar nicht bewährt habe. Eine Person äusserte sich positiv zum Kriterium und fünf Personen gaben diesbezüglich keine Antwort.

I Übereinstimmung mit räumlichen Entwicklungszielen und Langfristperspektive Bahn

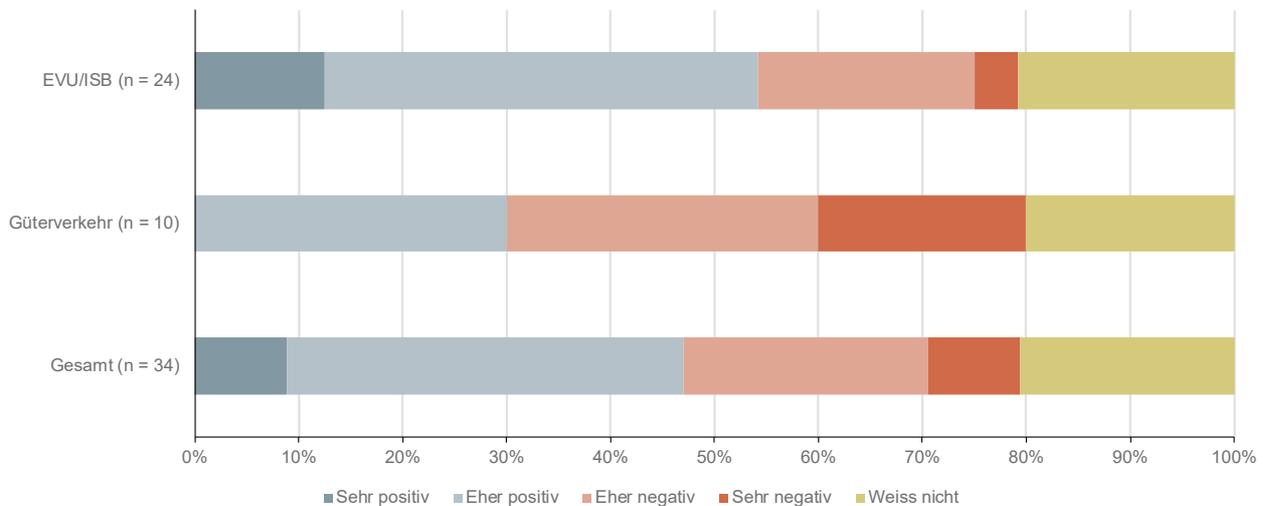
Im Gegensatz zu NIBA und Überlast handelte es sich bei der Übereinstimmung mit den räumlichen Entwicklungszielen einerseits und der Langfristperspektive andererseits um zwei qualitative Kriterien, bei denen für jedes Modul Punkte von minimal –3 bis maximal +3 vergeben wurden. Allgemein wurde von den interviewten Personen zurückgemeldet, dass die beiden Bewertungsgrundlagen schwer nachvollziehbar waren respektive als zu wenig konkret betrachtet wurden. Entsprechend haben auch praktisch alle befragten Personen zurückgemeldet, dass in ihrer Wahrnehmung NIBA und der Überlast eine deutlich höhere Bedeutung bei der Auswahl der Module für das Gesamt- respektive Angebotskonzept zukam. Will heissen: Selbst wenn ein Modul bei den beiden qualitativen Kriterien gut bewertet wurde, waren es gemäss der Wahrnehmung vieler dennoch die beiden quantitativen Kriterien, die den Ausschlag gegeben haben, ob ein Modul weiterverfolgt wurde oder nicht (nebst den Auswahlkriterien, vgl. Abschnitt 8.4). Ein Grund für diese Wahrnehmung könnte darin liegen, dass die Bewertungen bei den qualitativen Kriterien eine weniger grosse Spannweite aufwiesen als die Bewertungen bei den quantitativen Kriterien. Entsprechend beeinflussten die qualitativen Kriterien das Resultat einer Modulbewertung weniger stark als die quantitativen Kriterien.

Aus den Interviews mit den für die Bewertung zuständigen Personen konnte nachvollzogen werden, dass alle vier Kriterien gleichberechtigt angeschaut und in die Gesamtbewertung eines Moduls einbezogen wurden. Die Rückmeldungen der Personen ausserhalb des BAV und der SBB verdeutlichen jedoch, dass diese egalitäre Anwendung der vier Kriterien von den meisten nicht so wahrgenommen wurde.

8.3.2 Einbezug von Akteuren bei der Modulbewertung

Die Vertreterinnen und Vertreter der EVU/ISB und der Güterverkehrsbranche wurden gefragt, wie sie ihren Einbezug in die Modulbewertung beurteilen. Der Blick auf Darstellung D 8.4 zeigt, dass sich bei den EVU/ISB eine knappe Mehrheit von 54 Prozent (eher) positiv dazu äusserte. 25 Prozent äusserten sich (eher) negativ. 21 Prozent konnten keine Angabe dazu machen. Weniger zufrieden mit dem Einbezug waren die Vertretenden der Güterverkehrsbranche, bei denen sich drei Personen eher positiv, drei Personen eher negativ und zwei Personen sehr negativ äusserten.

D 8.4: Beurteilung des Einbezugs in die Modulbewertung



Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung der Evaluation Planungsprozess Ausbauschritt 2035 Juni/Juli 2020.

In den Interviews zeigte sich, dass die verschiedenen Akteure ihren Einbezug in die Modulbewertung je nach Phase differenziert beurteilten:

- Die *Bewertung der Module* konnte von den meisten Befragten nachvollzogen werden. Zwar sei dies mit einem gewissen Aufwand verbunden gewesen. Doch wenn man sich ausreichend in die Materie vertieft habe, sei der Nachvollzug der Bewertung möglich gewesen, so die weitläufige Meinung.
- Kritischer äusserte man sich in den Interviews zum *Einbezug der Akteure bei der Entwicklung der Bewertungskriterien*: Hier fehlte gewissen Personen der breite Einbezug der Akteure und die Diskussion von Grundsatzfragen, die sich im Zusammenhang mit der Festlegung der Bewertungskriterien stellen. Hier kann die Verbindung zu einem zu den Planungsrundlagen geäusserten Kritikpunkt gezogen werden (vgl. Abschnitt 5.2): Da sich die Erarbeitung der Angebotsziele an den Bewertungskriterien orientieren soll, hätte zu den Bewertungskriterien aus Sicht mehrerer befragter Personen bereits in AP 1 eine vertiefte Diskussion der Kriterien stattfinden können respektive sollen.
- Gemäss den befragten Personen bestand die Möglichkeit, ein bewertetes Modul neu einzureichen und dieses so zu *optimieren*. Diese Möglichkeit wurde generell begrüsst. Es wurde jedoch zu bedenken gegeben, dass eine isolierte Optimierung einzelner Module nur zu neuen Modulen geführt habe. Dies habe erstens nicht zur Komplexitätsreduktion beigetragen und zweitens kaum zu einer besseren Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen Modulen geführt (vgl. Abschnitt 8.4).

Die in der Online-Befragung befragten Personen aus der Bundesverwaltung äusserten sich ebenfalls ambivalent dazu, wie aus ihrer Sicht der Einbezug der verschiedenen Akteure in die Modulbewertung funktioniert hat. Drei Personen äusserten sich eher oder sehr positiv dazu, drei Personen waren der Meinung, der Einbezug habe eher schlecht funktioniert. Drei Personen kreuzten «Weiss nicht» an.

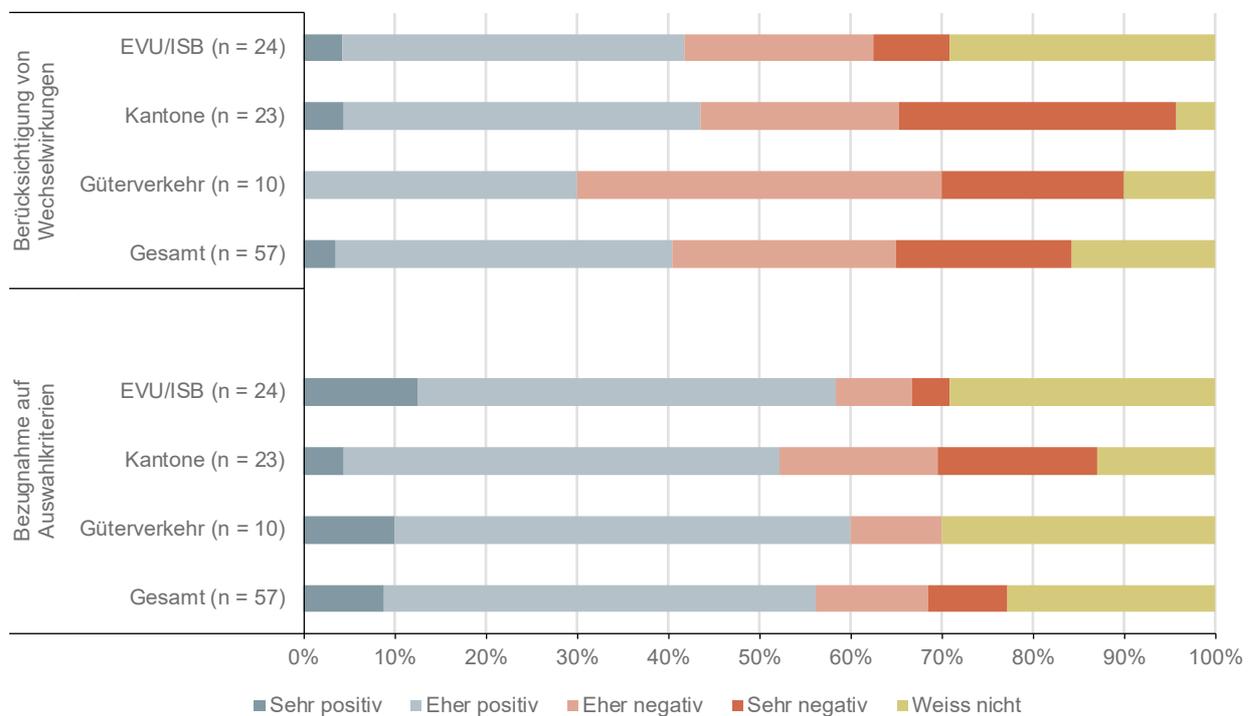
8.4 Beurteilung der Auswahl der Module für das Gesamtkonzept des Ausbaus

Nachfolgend gehen wir zuerst auf die Beurteilung der Auswahlkriterien (Abschnitt 8.4.1) und anschliessend auf die Beurteilung des Einbezugs von Akteuren bei der Auswahl der Module ein (Abschnitt 8.4.2).

8.4.1 Auswahlkriterien

In der Online-Befragung wurde gefragt, wie gut die Auswahl der Module (d.h. die Erstellung des Gesamt- resp. Angebotskonzepts) die Wechselwirkungen zwischen den Modulen berücksichtigt hat und auf die formulierten Auswahlkriterien zurückgeführt werden konnte. Die folgende Darstellung zeigt die entsprechenden Ergebnisse.

D 8.5: Beurteilung der Berücksichtigung von Wechselwirkungen und der Auswahlkriterien



Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung der Evaluation Planungsprozess Ausbauschnitt 2035 Juni/Juli 2020.

Etwas mehr als die Mehrheit der Befragten, konkret 56 Prozent, war der Meinung, dass sich die Auswahl der Module auf die Auswahlkriterien bezogen hat. Ein relativer grosser Anteil von 23 Prozent konnte hierzu jedoch keine Angaben machen. Zwischen den einzelnen Akteursgruppen zeigten sich keine grösseren Unterschiede.

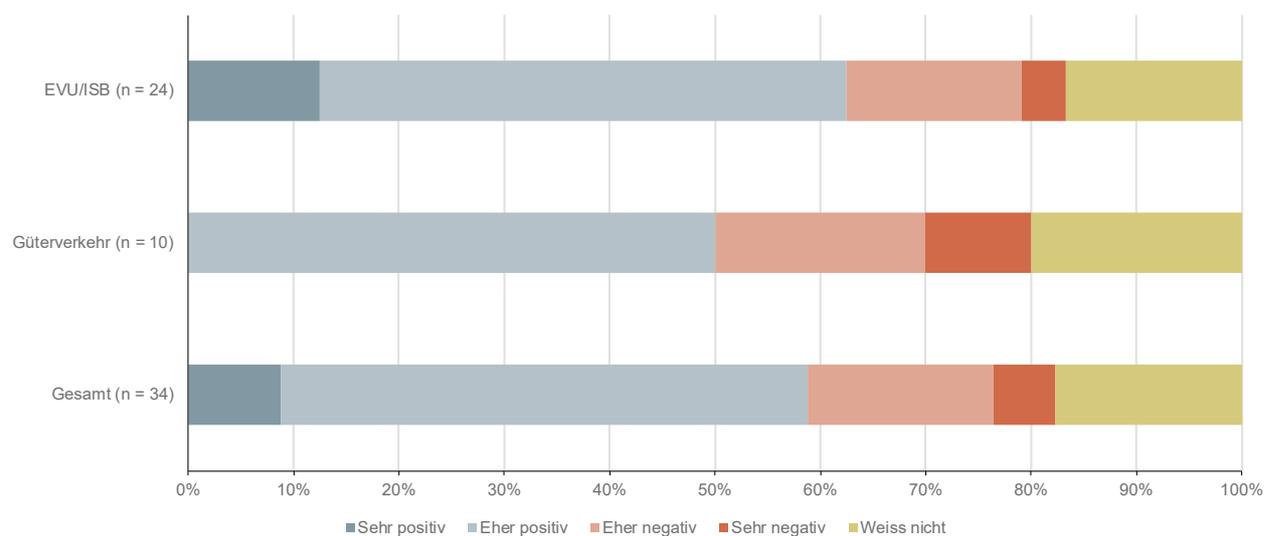
Aus den Interviews ging hervor, dass ein Grossteil der Akteure die Auswahlkriterien gar nicht kannte. Es wurde jedoch praktisch von allen die Meinung vertreten, dass der alleinige Rückgriff auf Bewertungskriterien für die Auswahl der Module unzureichend gewesen wäre. Stattdessen, so die weitläufige Meinung, sei es wichtig gewesen, dass man sich bei der Auswahl der Module die Freiheit genommen habe, auch andere Überlegungen einzubeziehen. Dass dies dazu geführt hat, dass gut bewertete Module zum Teil nicht ausgewählt wurden, während schlechter bewertete Module ausgewählt wurden, war aus Sicht praktisch aller befragten Personen notwendig, um eine kohärente Gesamtplanung zu ermöglichen.

In Zusammenhang mit der Modulauswahl wurde jedoch von mehreren Interviewpersonen festgehalten, dass die technisch-objektive Vorgehensweise zusehends von politischen Einflussnahmen herausgefordert wurde. Bei einem derart grossen Ausbauprogramm seien politische Einflussnahmen jedoch kaum zu umgehen, so die weitläufige Meinung. Allgemein wurde dem BAV attestiert, der technisch-objektiven Vorgehensweise immer so gut es ging gefolgt zu sein. Das BAV setzte sich selbst die Aufgabe, jede Nicht-Wahl eines Moduls objektiv zu begründen. In den Interviews wurde jedoch die Frage aufgeworfen, ob es sich dabei nicht zum Teil um eine pro forma objektive Bewertung handelte, die die dahinterliegenden politischen Überlegungen kaschierten.

8.4.2 Einbezug von Akteuren bei der Auswahl der Module für das Gesamt- beziehungsweise Angebotskonzept

Wie der Blick auf folgende Darstellung zeigt, beurteilten in der Online-Befragung rund 59 Prozent den Einbezug in die Erarbeitung des Gesamt- beziehungsweise Angebotskonzepts als eher oder sehr positiv, wobei sich nur etwas weniger als 10 Prozent sehr positiv äusserten. Zwischen den Akteursgruppen zeigten sich keine grösseren Unterschiede.

D 8.6: Beurteilung des Einbezugs in die Erarbeitung des Gesamt- beziehungsweise Angebotskonzepts



Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung der Evaluation Planungsprozess Ausbauschritt 2035 Juni/Juli 2020.

Im Vergleich zur Modulbewertung (vgl. Abschnitt 8.3) fiel die Beurteilung der Modulauswahl für das Gesamt- beziehungsweise Angebotskonzept somit etwas positiver aus. Aufgrund der Interviews dürfte dies darauf zurückzuführen sein, dass sich am Schluss praktisch alle befragten Personen mehr oder wenig zufrieden zeigten mit dem Resultat des Planungsprozesses. Insgesamt, so die weitläufige Meinung, habe man es geschafft, ein Gesamtkonzept zu erarbeiten, bei dem keine Interessen zu stark vernachlässigt wurden. Als Indiz dafür sahen viele nicht zuletzt die Tatsache, dass die erarbeitete Botschaft ohne grössere Probleme den parlamentarischen Prozess durchlaufen hat.

Trotz dieser positiven Gesamtbeurteilung zeigen sich in der Retrospektive gewisse Aspekte im Zusammenhang mit dem Prozess der Modulauswahl und der anschliessenden Erarbeitung des Gesamt- beziehungsweise Angebotskonzepts, die von den Befragten kritisch beurteilt wurden. Wir gehen nachfolgend auf die einzelnen Punkte im Detail ein.

- *Hoher (Zeit-)Aufwand:* Das BAV hat bei der Auswahl der Module auf eine transparente Information geachtet. Bei den nicht ausgewählten Modulen wurde auch begründet, weshalb diese nicht weiterverfolgt wurden. Während die BAV-externen Akteure in den Interviews die Informationen über die Modulauswahl generell als ausreichend bezeichneten, wurde von verschiedener Seite festgehalten, dass es einen zu grossen Aufwand bedeutet hätte, sich derart tief in die Materie einzuarbeiten, um sich bei der Modulauswahl und der Erarbeitung des Gesamt- respektive des Angebotskonzepts kritisch einbringen zu können. Dies war gemäss vielen Befragten nicht zuletzt auch auf die knappen Zeitfristen zurückzuführen. Während man für die Modulerarbeitung sehr viel (gem. mehreren Personen zu viel) Zeit aufgewendet habe, sei für die anschließende Erarbeitung des Gesamt- respektive Angebotskonzepts zu wenig Zeit zur Verfügung gestanden. Dies habe sich auch negativ auf die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen Modulen respektive zwischen Fern-, Regional- und Güterverkehr ausgewirkt.
- *Zu wenig Iteration und multilateralen Austausch:* Das BAV respektive die SBB im Auftrag des BAV hatte bei der Erarbeitung des Gesamt- respektive Angebotskonzepts den Lead. Die externen Akteure wurden aus Sicht vieler Befragten zwar transparent informiert. Es fehlte nach Ansicht vieler Personen jedoch an agilen und interaktiven Arbeitsformen, die einen steten Einbezug externer Akteure und damit einen stärker iterativen Prozess ermöglicht hätten (z.B. auf konkrete Fragestellungen ausgerichtete Workshops). Zwar habe es die Möglichkeit gegeben, sich auch in einer späteren Phase des Planungsprozesses noch einzubringen. Der Aufwand, sich in die Materie einzuarbeiten, sei jedoch, wie bereits erwähnt, so hoch gewesen, dass ein vertiefter Einbezug externer Akteure oft nicht möglich gewesen sei. In Zusammenhang mit der Forderung nach iterativeren Arbeitsprozessen wurde auch der Wunsch geäussert, zukünftig den multilateralen Austausch zwischen Akteuren stärker zu fördern. Beim Planungsprozess für den Ausbauschnitt 2035 habe, so die Kritik, der Austausch zu stark bilateral zwischen dem BAV und den verschiedenen Akteursgruppen stattgefunden.
- *Wahrgenommene Dominanz des Fernverkehrs:* Ein dritter Punkt, der im Zusammenhang mit dem Prozess der Erarbeitung des Gesamt- respektive Angebotskonzepts von einzelnen Personen in den Interviews genannt wurde, war die Unternehmensvariante der SBB, die die Division Personenverkehr im Verlauf des Planungsprozesses eingebracht hatte. Gemäss der SBB habe das Ziel darin bestanden, ein aus betriebswirtschaftlicher Sicht optimiertes Angebot zu planen, ohne an der Infrastrukturplanung etwas zu ändern. Vereinzelt befragte SBB-externe Personen hatten eine andere Lesart und bezeichneten die Unternehmensvariante als «Gegenkonzept». In deren Wahrnehmung waren in der Unternehmensvariante der SBB die Fernverkehrsinteressen übervertreten. Insgesamt passt die Unternehmensvariante der SBB in die Sichtweise jener, die den Fernverkehr über den gesamten Planungsprozess hinweg als zu dominant wahrgenommen haben. Gleichzeitig ist jedoch festzuhalten, dass die Unternehmensvariante auch als Indiz dafür gesehen werden kann, dass im Planungsprozess der Fernverkehr nicht bevorzugt behandelt wurde. Andernfalls hätte die SBB wahrscheinlich keinen Anlass gehabt, eine eigene Variante aufzubringen. Schliesslich kann auch konstatiert werden, dass die grosse Mehrheit der Planungsbeteiligten mit dem Schlussresultat des Planungsprozesses – auch im Hinblick auf die Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen zwischen Fern-, Regional- und Güterverkehr – zufrieden waren.
- *Einbezug der Interessen anderer Akteure der Bundesverwaltung:* In der Online-Befragung der Personen aus der Bundesverwaltung wurde danach gefragt, wie zufrieden sie mit dem Einbezug ihres Bundesamts, ihrer Abteilung oder ihrer Kommission in den Planungsprozess waren. Drei Personen waren eher oder sehr zufrieden, vier Personen eher oder sehr unzufrieden und zwei Personen gaben keine Antwort dazu. Im Rahmen

des World Cafés hatten vereinzelte Personen dieses Befragungssamples die Möglichkeit, sich zur Frage des Einbezugs genauer zu äussern. Dabei wurde durchaus attestiert, dass ein Einbezug anderer Ämter (namentlich des ARE und des BAFU) stattgefunden habe. Letztlich hätten jedoch raumplanerische Aspekte und Umweltaspekte dann doch nicht diesen Stellenwert erhalten, den sich diese Ämter eigentlich gewünscht hätten.

8.5 Fazit

Die Darstellungen D 8.7 und D 8.8 fassen die Stärken und Schwächen der letzten Phase des Planungsprozesses zusammen. Eine Stärke des Planungsprozesses waren die klaren Vorgaben für die Zustellung der *Inputdaten*, die das BAV anschliessend für die Modulbewertung verwendet hat. Zwar hatten in den Interviews vereinzelte Personen Bedenken, dass die Kosten nicht immer valide waren (z.B. aufgrund von Anreizen zur Unterschätzung von Kosten oder zu wenig vertiefter Abklärungen bei Grossprojekten). Die Mehrheit blickte jedoch positiv auf dieses Arbeitspaket zurück. Vereinzelte EVU/ISB mussten erstmals derartige Grundlagen bereitstellen, was mit gewissen Lerneffekten verbunden war.

Die *Modulbewertung* ist ambivalent zu beurteilen: Positiv anzuführen ist die transparente Kommunikation der Bewertungskriterien sowie die Tatsache, dass die Mehrheit der Befragten die Bewertung der Module auch entlang der Kriterien nachvollziehen konnte. Kritik wurde an der wahrgenommenen Dominanz der quantitativen Kriterien NIBA und Überlast laut: Sie führten, so eine weitläufige Meinung, in der Tendenz zu einer Zementierung des bestehenden Bahnsystems, während räumliche oder wirtschaftliche Entwicklungsziele sowie Umweltziele nur nachrangig berücksichtigt wurden. Entsprechend wünschten sich viele einen intensiveren Austausch zu den Bewertungskriterien bereits zu einem früheren Zeitpunkt des Planungsprozesses.

Die *Optimierung der Module* erfolgte wenig iterativ. Der Prozess sah in der Regel vor, dass Module überarbeitet und dem BAV erneut zugestellt werden konnten. Ein multilateraler Optimierungsprozess, der sich auch interaktiveren Arbeitsformen bedient hätte, wäre aus Sicht vieler wünschenswert gewesen. Gemäss den Antworten in der Online-Befragung offenbarte sich denn auch die zu geringe Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen Fern-, Regional- und Güterverkehr als Schwäche mit einer hohen Priorität.

Auch in Bezug auf die *Auswahl der Module* lautete die Kritik vieler, dass diese zu wenig iterativ war und zu stark auf bilateralem Austausch zwischen dem BAV und den verschiedenen Akteuren anstatt auf multilateralen, interaktiveren Arbeitsformen basierte. Ebenfalls seien das Gesamtkonzept respektive das Angebotskonzept, die aus der Modulauswahl resultierten, in einer zu kurzen Zeit erarbeitet worden. Viele hätten sich diesbezüglich eine Verlagerung von Zeitressourcen von der Modulbildung hin zur Erarbeitung des Gesamt- respektive Angebotskonzepts gewünscht. Schliesslich wurde im Zusammenhang mit der Modulauswahl in den Interviews auch der aus Sicht vieler zunehmende Einfluss politischer Faktoren erwähnt: So hätten gegen Ende des Planungsprozesses technisch-objektive Planungsmaxime zusehends politischen Kalkülen weichen müssen.

Insgesamt ergibt sich folgendes Bild: Während die klare Vorgehensweise bei der Zusammenstellung der *Inputdaten* und die nachvollziehbare Bewertung zwei Stärken des Planungsprozesses darstellen, stellen die Auswahl der Bewertungskriterien, die Optimierung und die Auswahl der Module Schwächen dar, denen aufgrund ihrer Relevanz für die Gesamtzufriedenheit auch eine hohe Bedeutung zukommt.

D 8.7: Stärken und Schwächen der Arbeitspakete 7 bis 11: Ergebnisse der Online-Befragung

Fragen zur Bewertung der Module und Erstellung des Angebotskonzepts (AP 7–AP 11)	Mittelwert Zufriedenheit (1 = sehr unzufrieden, 100 = sehr zufrieden)			Bemerkungen
	EVU/ISB	Kantone	Güterverkehr	
Stärken mit Priorität				
Verständlichkeit Vorgehensweise für Bereitstellung Inputdaten	68	49	60	Kantone: Schwäche mit Priorität
Weniger relevante Stärken				
Logik der gewünschten Inputdaten	73	55	53	Kantone: Schwäche mit Priorität
Kommunikation Bewertungskriterien	70	71	56	EVU/ISB: Stärke mit Priorität
Bezugnahme auf Bewertungskriterien bei Bewertung und Priorisierung der Module	63	68	67	EVU/ISB: Schwäche mit Priorität
Schwächen mit Priorität				
Einbezug Bahnen in Modulbewertung	60	–	–	
Einbezug Bahnen in Erarbeitung Gesamt- bzw. Angebotskonzept	62	–	–	
Einbezug Begleitgruppe Güterverkehr in Modulbewertung	–	–	38	
Einbezug Begleitgruppe Güterverkehr in Erarbeitung Gesamt- bzw. Angebotskonzept	–	–	50	
Verhältnismässigkeit Aufwand für Bereitstellung Inputdaten	70	48	42	EVU/ISB: Weniger relevante Stärke
Angemessenheit Bewertungskriterien	70	45	58	EVU/ISB und Güterverkehr: Weniger relevante Stärke
Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen Regional-, Fern- und Güterverkehr	51	40	37	Güterverkehr: Weniger relevante Schwäche
Bezugnahme auf Angebotskonzept bei Modulauswahl	65	49	67	Güterverkehr: Weniger relevante Stärke
Weniger relevante Schwäche				
Aufwand für Aufbereitung Inputdaten	25	21	27	Güterverkehr: Schwäche mit Priorität

Legende: Bei Stärken respektive Schwächen mit Priorität handelt es sich um Aspekte, die in der Online-Befragung überdurchschnittlich stark mit der Gesamtzufriedenheit korrelieren und deshalb als wichtig für die Gesamtzufriedenheit angesehen werden können.

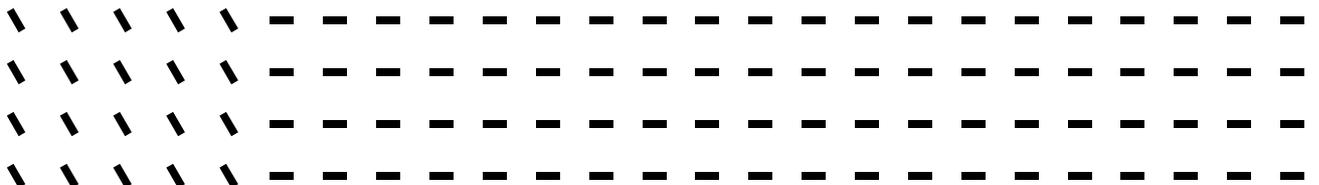
Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf der Online-Befragung der Evaluation Planungsprozess Ausbauschnitt 2035 Juni/Juli 2020.

Trotz dieser gegen Ende des Planungsprozesses zunehmenden Kritik gilt es jedoch festzuhalten, dass es dem BAV gelungen ist, ein Paket zu schnüren, das den parlamentarischen Prozess problemlos durchlaufen und keinen Akteur vollkommen unzufrieden zurückgelassen hat. Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund festzuhalten, dass während des gesamten Planungsprozesses und insbesondere auch gegen Ende des Prozesses von verschiedener Seite immer wieder Kritik laut wurde, wonach der Fernverkehr bevorzugt behandelt wurde.

D 8.8: Stärken und Schwächen der Arbeitspakete 7 bis 11: Ergebnisse der Interviews

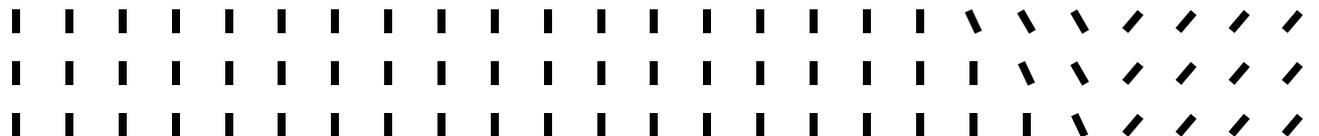
<i>Stärken</i>	<i>Schwächen</i>
Die Vorgehensweise für die Bereitstellung der Inputdaten für die anschliessende Bewertung der Module war für die EVU/ISB weitgehend klar und führte bei gewissen EVU/ISB auch zu Lerneffekten.	Die Validität der Kostenschätzungen wurde von vereinzelt Personen in Frage gestellt.
Die Verwendung von Bewertungskriterien wurde im Grundsatz befürwortet.	Die Bewertungskriterien «NIBA» und «Überlast» wurden als (zu) dominant wahrgenommen. Bereits stark ausgelastete Linie profitieren übermässig, neue Entwicklungen wurden damit erschwert («Wer hat, dem wird gegeben»).
Die Modulbewertung konnte (wenn auch mit gewissem Aufwand) nachvollzogen werden.	Eine Grundsatzdiskussion zu den Bewertungskriterien (bereits in einem frühen Stadium des Planungsprozesses) wurde zum Teil vermisst.
Die Trennung zwischen der Bewertung der Module und der Auswahl der Module wurde begrüsst (Bewertung darf nicht automatisch die Auswahl determinieren).	Die Optimierung und Auswahl der Module erfolgten zeitlich zu gedrängt und zu wenig iterativ. Dies wirkte sich negativ auf die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen Fern-, Regional- und Güterverkehr aus.
Im Grundsatz zeigten sich praktisch alle Akteure mit der schlussendlichen Auswahl der Module mehr oder weniger zufrieden.	Die technisch-objektive Vorgehensweise wurde zunehmend durch (nicht transparente) politische Einflussnahmen herausgefordert. Die SBB hat während der Auswahl der Module eine eigene Unternehmensvariante eingebracht. Dies wurde von verschiedenen Seiten kritisch gesehen. Gewisse Akteure kritisierten in diesem Zusammenhang auch die Zusammensetzung der übergeordneten STEP-Gremien mit ausschliesslich Vertretenden des BAV und der SBB («Leitorgan STEP», «Projektsteuerung STEP» und «Projektkoordination STEP»).

Quelle: Darstellung Interface/econex, basierend auf Interviews der Evaluation Planungsprozess Ausbauschnitt 2035 August–Oktober 2020.



9. Fallstudie Niederlande

Der Quervergleich mit den Niederlanden zeigt: Dem BAV ist es gelungen, in einem politischen Umfeld mit zahlreichen Akteuren, die alle in den Prozess einbezogen werden wollten, ein mehrheitsfähiges Schlussprodukt zu erarbeiten.



Überblickt man die geäusserte Kritik zur letzten Phase des Planungsprozesses und vergleicht diese mit dem erfolgreichen Produkt eines politisch mehrheitsfähigen Planungsergebnisses, ergibt sich auf den ersten Blick ein ambivalentes Bild. Rückblickend kann jedoch folgender Schluss gezogen werden: Eine im Parlament mehrheitsfähige Lösung musste zwangsläufig politisch ausgewogen sein, was in gewissen Fällen auch in Konkurrenz zu objektiven Planungsmaximen stehen kann. In dem Sinne zeigt sich ein Zielkonflikt zwischen dem aufgrund des föderalen Staatsaufbaus notwendigen breiten Einbezugs aller Regionen und Akteure einerseits (Input) und dem Ziel einer qualitativ hochstehenden Planung des Schweizer Eisenbahnnetzes andererseits (Output). Dass der schweizerische Planungsprozess diesem Spannungsfeld vergleichsweise stark ausgesetzt ist, verdeutlicht nicht zuletzt der Blick ins Ausland. Die im Rahmen der vorliegenden Evaluation durchgeführte Fallstudie zu den Planungsprozessen in den Niederlanden verdeutlicht, dass die Schweiz mit dem föderalen Staatsaufbau und den zahlreichen Akteursgruppen dem angemessenen Einbezug verschiedener Akteure ungleich mehr Beachtung schenken musste als die Planungsverantwortlichen in den Niederlanden, die einen stärker top-down gesteuerten Prozess verfolgen konnten. Abschnitt 9.1 fasst die wichtigsten Eckpunkte der Planungsverfahren und Methoden im Eisenbahnverkehr in den Niederlanden zusammen, bevor in Abschnitt 9.2 der Quervergleich mit der Schweiz sowie ein Fazit gezogen wird.

9.1 Planungsverfahren und Methoden im Eisenbahnverkehr in den Niederlanden

Nachfolgend werden die Grundlagen (9.1.1), die Akteure (9.1.2) und die Planungsverfahren (9.1.3) im Eisenbahnverkehr in den Niederlanden aufgezeigt.

9.1.1 Grundlagen

Die Niederlande belegt im Global Competitiveness Report 2019 des Weltwirtschaftsforums in Bezug auf Häufigkeit, Pünktlichkeit, Geschwindigkeit und Preis des Zugverkehrs Platz 6 (Schweiz: Platz 3) und innerhalb der EU Platz 1. Neben diesem Aspekt sprechen auch die Landesfläche (beide rund 41'000 m²) und das Fahrgastaufkommen in Personenkilometer (beide knapp 20 Mrd.) für einen Vergleich der beiden Länder, die eine starke gesellschaftliche Bindung an den öffentlichen Verkehr aufweisen.

Der absolute Schwerpunkt aller Entwicklungen ist die Metropolregion «Randstad» mit seinen 8 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern. Zu dieser Metropolregion gehören unter anderem die vier grössten Städte der Niederlande: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam und Utrecht.

9.1.2 Akteure

In den Niederlanden ist das Eisenbahnnetz in zwei Haupttypen unterteilt. Das Hauptnetz wurde per Konzession an die Nederlandse Spoorwegen (NS) vergeben und wurde als kritische Infrastruktur definiert. Die Regionalstrecken werden per Ausschreibungswettbewerb durch die Provinzregierungen vergeben, die auch den Verkehr finanzieren. In den Niederlanden sind die folgenden Stakeholder im nationalen Eisenbahnwesen zu nennen:

- *Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (MIW)*: Das Ministerium für Infrastruktur ist zuständig für die Planung und Finanzierung der staatlichen Verkehrsinfrastruktur. Dazu gehören neben dem Schienennetz auch Wasserstrassen und die Infrastruktur des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in den grössten Städten Amsterdam, Den Haag und Rotterdam.
- *Nederlandse Spoorwegen (NS)*: Das Eisenbahnverkehrsunternehmen ist eine Aktiengesellschaft und gehört zu 100 Prozent dem Staat. Bis 2003 war das Unternehmen auch für die Wartung der Infrastruktur zuständig. NS führt den Bahnbetrieb auf dem Hauptnetz und der Hochgeschwindigkeitsstrecke HSL Zuid.
- *ProRail* beziehungsweise *Railinfratrust (RIT)*: Als staatliche Infrastrukturgesellschaft ist Railinfratrust Eigentümerin der gesamten Schieneninfrastruktur. ProRail ist Teil der Railinfratrust und verantwortet die Bewirtschaftung der gesamten Infrastruktur (Konzessionsvergabe). Die Gesellschaften haben kein Gewinnziel und unterstehen direkt dem Ministerium für Infrastruktur.
- *Zwölf Provinzen* mit sieben Hauptaufgaben, insbesondere Raumplanung und Gemeindeaufsicht: Eine der sieben Aufgaben umfasst «Regionale Erreichbarkeit und regionaler öffentlicher Nahverkehr». Der Provinzhaushalt wird im Wesentlichen von der Staatsregierung und durch die Kraftfahrzeugsteuer bestritten. Die Provinzen haben eher den Rang einer deutschen Bezirksregierung und sind nicht vergleichbar mit den Kantonen der Schweiz. In den Aufgabenbereich fällt die Ausschreibung der regionalen Schienennetze, die nicht dem Hauptnetz zugeordnet sind. Dies sind insbesondere Strecken ausserhalb der Randstad im Osten des Landes.
- *DB Cargo Nederland*: Die ehemals staatliche Güterverkehrssparte ist heute eine Gesellschaft der Deutsche Bahn AG und ist die grösste Gütereisenbahn in den Niederlanden. Sie bedient unter anderem den Hinterlandverkehr der Seehäfen.

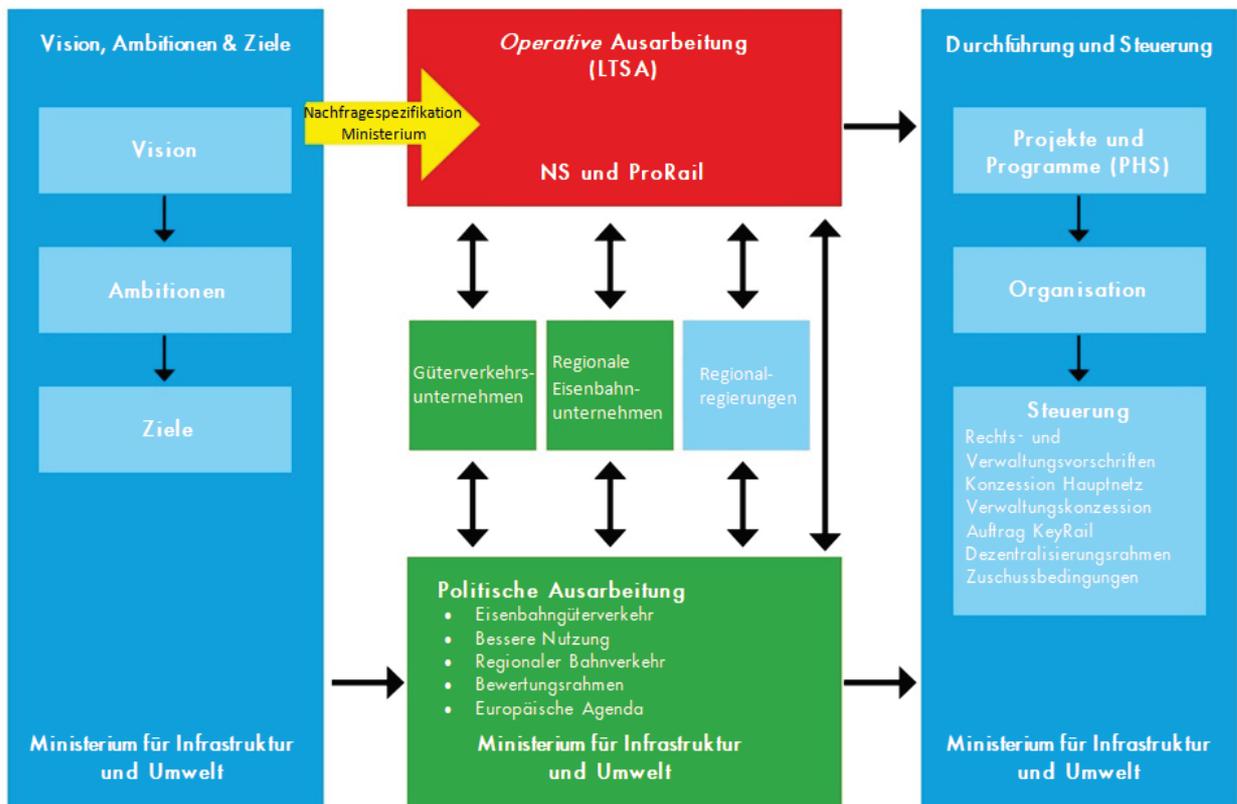
9.1.3 Planungsverfahren

Die Datengrundlagen für die Planungsverfahren werden im Mobiliteitsbeeld (deutsch: Mobilitätsbild) alle zwei Jahre durch das staatliche Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) präsentiert. Die statistischen Daten werden bei ProRail gesammelt (Trassenbelegung, Fahrgastnachfrage über OV-Chipkaart).

Das Ministerium erstellt ein Leitbild für die landesweite Schieneninfrastruktur. Das aktuelle Leitbild ist die «Lange Termijn Spooragenda» (LTSA), in der die Ziele sowohl für den Personen- als auch den Güterverkehr festgelegt sind. Derzeit wird an der Vision «Public Transport in 2040» gearbeitet, aus der weitere Infrastrukturmassnahmen abgeleitet werden sollen.

Aus dem Leitbild werden konkrete Infrastrukturprogramme im Wesentlichen durch das Ministerium und ProRail sowie der NS unter Einbezug weiterer Stakeholder in Form einer Anhörung (Provinzen, Güterverkehr, ggf. Stadtverkehr) entwickelt und dem Parlament zur Verabschiedung vorgelegt. Die Programme sind thematisch orientiert und werden kontinuierlich miteinander koordiniert. Das aktuell wichtigste Ausbauprogramm ist das «Programma Hoogfrequent Spoor» (PHS), das hauptsächlich die Verdichtung des Zugverkehrs auf wichtigen Verbindungen zum Ziel hat. In der folgenden Darstellung wird der Planungsprozess dargestellt.

D 9.1: Planungs- und Entscheidungsprozess Schieneninfrastruktur in den Niederlanden



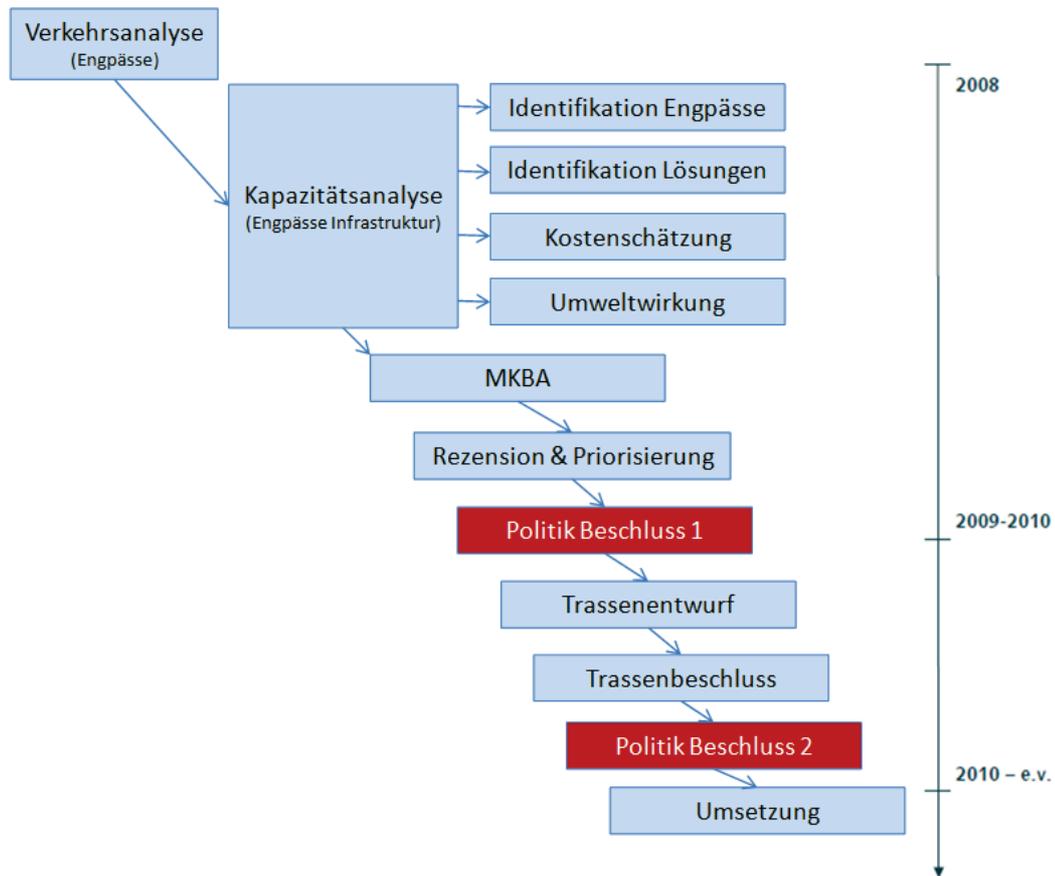
Quelle: Darstellung und Übersetzung Interface/econex, basierend auf: Lange Termijn Spooragenda (2013): Visie, ambities en doelen. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Die Finanzierung und Steuerung der Massnahmen erfolgen durch das Ministerium. Die Kontrolle aller Aktivitäten im Bereich Infrastruktur (Wartung, Betrieb, Ausbau) übt das Parlament (zweite Kammer) aus, das über die jährlichen Berichte «Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport» (MIRT) unter anderem über den Fortschritt der einzelnen Massnahmen informiert wird. Dieses Dokument ist sehr umfangreich und umfasste im Jahr 2020 395 Seiten.

PHS ist das bisher umfangreichste Ausbauprojekt und wurde 2007 aus der Studie «Landelijke Markt – en Capaciteitsanalyse Spoor» (LMCA-Spoor) von ProRail¹⁵ entwickelt. Das wesentlichste Ergebnis dieser Studie war, dass die bisherigen Wachstumsprognosen in der Verkehrsnachfrage nach oben korrigiert werden mussten. Für die Aufnahme der wachsenden Nachfrage wird im Schwerpunkt die Taktverdichtung in der Randstad und optimierte Verknüpfungen mit den Provinzen Gelderland im Osten und Brabant im Süden geplant. In der folgenden Darstellung ist der Ablaufplan des PHS aufgeführt.

¹⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007): Landelijke Markt – en Capaciteitsanalyse Spoor, Den Haag.

D 9.2: Ablaufplan Vorbereitung und Beschluss PHS



Legende: MKBA = Gesellschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse.

Quelle: Darstellung und Übersetzung Interface/econex, basieren auf: Kabinettsambities Spoor: Voortgangsrapportage nr. 1. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008.

Mit dem Beschluss vom 4. Juni 2010 entschied das Kabinett, das Programm der zweiten Kammer des Parlamentes zur Abstimmung vorzulegen. Es wurden dabei zehn Korridore für den Personenverkehr und elf für den Güterverkehr definiert, in denen bis zu 50 Prozent mehr Züge je Stunde verkehren sollen. Die dafür notwendigen Massnahmen sind im Programm PHS näher definiert.

In den Niederlanden wird im Vergleich zur Schweiz anders zwischen Fern- und Regionalverkehr unterschieden. Mit Fernverkehr ist in den Niederlanden ausschliesslich der grenzüberschreitende Verkehr gemeint. Massgeblicher ist in den Niederlanden die geografische Unterscheidung zwischen der westlichen, dicht besiedelten Randstad und dem östlichen, dünner besiedelten Landesteil. Für den östlichen Teil kann das Programm RegioExpress als Äquivalent des Programms PHS in der Randstad gesehen werden. Im Unterschied zu den ohne Ausschreibung und per Konzession an die NS vergebenen Verbindungen in der Randstad, werden die Verbindungen im östlichen Landesteil in der Regel ausgeschrieben. Die geografischen Gegebenheiten in den Niederlanden bringen es somit mit sich, dass der Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen Fern- und Regionalverkehr im Vergleich zur Schweiz eine weniger grosse Bedeutung zukommt.

9.2 Quervergleich Schweiz–Niederlande und Fazit

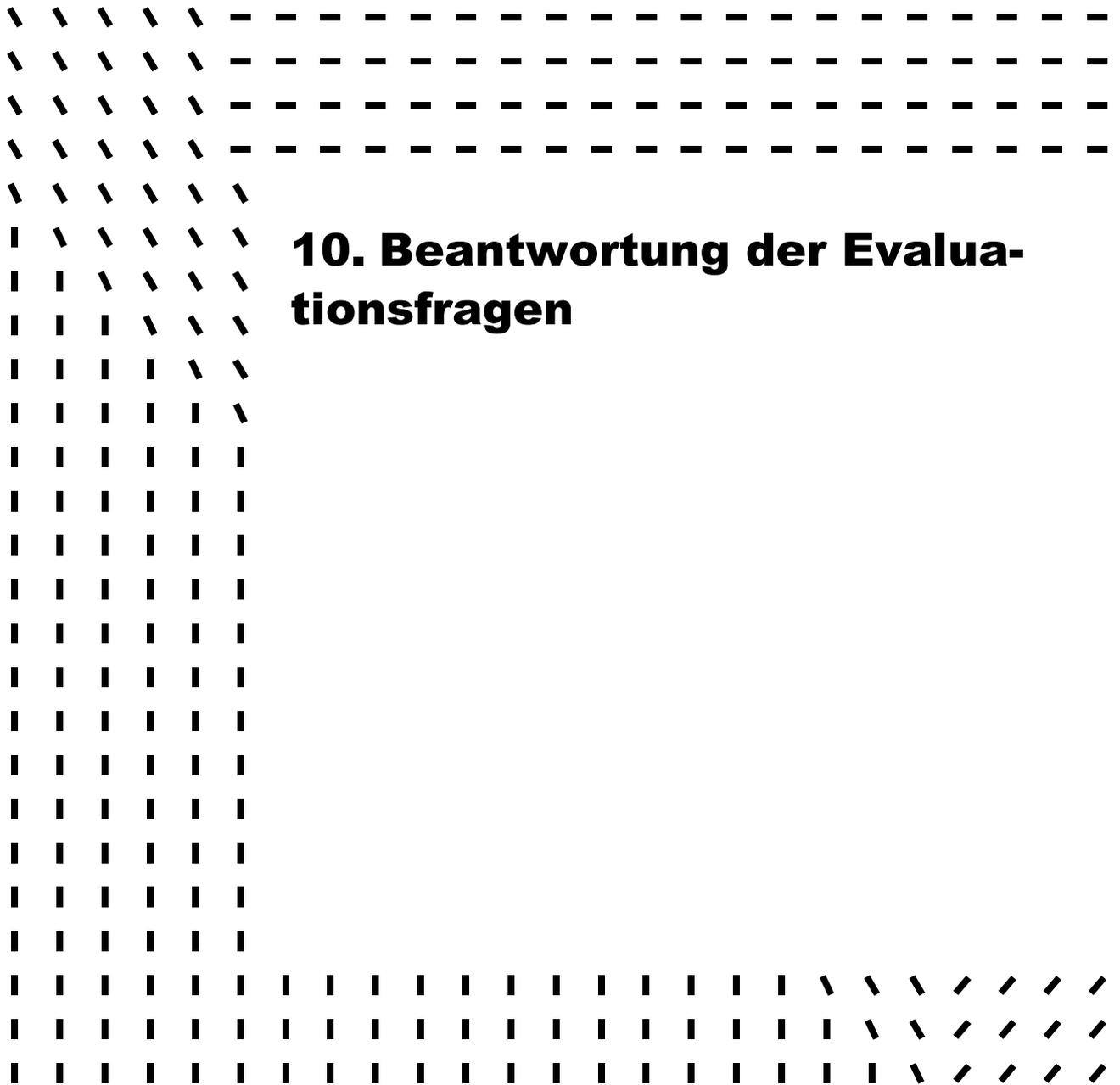
Insgesamt lassen sich im Vergleich zum Planungsprozess in der Schweiz demnach die folgenden Gemeinsamkeiten und Unterschiede erkennen:

D 9.3: Gemeinsamkeiten und Unterschiede des Planungsprozess in der Schweiz und der Niederlande

<i>Gemeinsamkeiten</i>	<i>Unterschiede</i>
Zweistufigkeit mit übergeordnetem Leitbild und konkreten Ausbauprogrammen	<i>Schweiz:</i> Periodische Lancierung von Ausbauprogrammen <i>Niederlande:</i> Thematische Lancierung von Ausbauprogrammen («anlassbezogene» Planung)
Ähnlicher Ablauf bei der Ausarbeitung des Ausbauprogramms: <ol style="list-style-type: none"> 1. Zusammenstellung von Grundlagen 2. Bewertung verschiedener Varianten (Nachhaltigkeit, Kosten/Nutzen) 3. Priorisierung und Verabschiedung zuhanden Parlament 4. Parlamentarischer Entscheid 	<i>Schweiz:</i> «Bottom-up»-Ansatz → dezentrale Akteure erarbeiten Grundlagen und entwickeln Lösungen <i>Niederlande:</i> «Top-down»-Ansatz → ProRail verfügt über Grundlagen und erarbeitet Lösungen; Provinzen und regionale Bahnen werden «nachrangig» angehört
Nationale und regionale Akteure im Eisenbahnverkehr beteiligt	<i>Schweiz:</i> Zentrale Rolle der Kantone bei der Bereitstellung von Grundlagedaten und Erarbeitung von Angebotszielen <i>Niederlande:</i> Provinzen sind nur nachrangig eingebunden, staatliche Infrastrukturgesellschaft ist Dreh- und Angelpunkt

Der Vergleich zeigt, dass die Inhalte bei der Ausarbeitung des Planungsprozesses in der Schweiz und den Niederlanden sehr ähnlich sind. Offenbar führen die materiellen Eigenschaften des Gegenstands (der Ausbau der Infrastruktur) unabhängig von den Strukturen der beiden Länder zu einem ähnlichen Ergebnis. Dies kann grundsätzlich als positiver Befund gewertet werden.

Die grossen Unterschiede ergeben sich strukturbedingt: Zum einen fehlt in der Schweiz ein alleiniger Träger der Infrastruktur; dies sind nach wie vor die Bahnunternehmen. Andererseits muss das Verfahren in der Schweiz den föderalen Strukturen unseres Landes Rechnung tragen. Ein Top-down-Ansatz ist daher in der Schweiz nicht denkbar. Ob man dies bedauert oder nicht – der Ansatz in der Schweiz hat den föderalen Strukturen Rechnung getragen und dies, wie die im Bericht geschilderten Ergebnisse zeigen, mit einem durchaus respektablen Ergebnis.



10. Beantwortung der Evaluationsfragen

Abschliessend nehmen wir die Evaluationsfragen aus Kapitel 4 auf und versuchen, diese aufgrund der Ergebnisse zu beantworten. Die nachfolgenden Überlegungen sind in die Gesamtbewertung eingeflossen und haben ihren Niederschlag in den zehn Empfehlungen gefunden (vgl. Kapitel 1).

10.1 Evaluationsfragen zum Arbeitspaket Planungsgrundlagen (AP 1)

I Wie valide, nützlich und verständlich waren die Planungsgrundlagen, die das BAV zur Verfügung gestellt hat?

Die Planungsgrundlagen wurden in der Tendenz positiv beurteilt. Sie bildeten eine wichtige Grundlage für das gemeinsame Verständnis aller Planungsbeteiligten. Ausgehend von der Bedeutung, die den Planungsgrundlagen für den Planungsprozess insgesamt zugesprochen wurde, scheint jedoch in diesem ersten Schritt des Planungsprozesses noch brachliegendes Potenzial zu liegen: Grundsatzfragen hätten breiter und intensiver diskutiert werden können, was geholfen hätte, der Unzufriedenheit gewisser Akteure mit dem weiteren Verlauf des Planungsprozesses entgegenzusteuern.

10.2 Evaluationsfragen zu den Arbeitspaketen Eingangsprüfung und Modulbildung (AP 2–AP 4)

I Wie funktionierte die Zusammenarbeit innerhalb der Planungsregionen sowie von den Planungsregionen und den EVU/ISB beziehungsweise Planungsbüros? Konnten sich die Kantone und die EVU/ISB innerhalb der Planungsregionen angemessen einbringen?

Die Zusammenarbeit innerhalb der Planungsregionen kann als Stärke des Planungsprozesses betrachtet werden. Sowohl die Kantone als auch die EVU/ISB äusserten sich mit einigen wenigen Ausnahmen diesbezüglich positiv. Im Hinblick auf den weiteren Verlauf des Planungsprozesses wäre es besser gewesen, wenn bereits innerhalb der Planungsregionen eine stärkere Triage von Angebotszielen stattgefunden hätte. Dies hätte mutmasslich zu einer Komplexitätsreduktion der anschliessenden Modulbildung beigetragen.

I Wie funktionierte die Zusammenarbeit von BAV und den SBB, auch unter Berücksichtigung des Interessenkonflikts bei den SBB? (Angebotsziele Fernverkehr)?

Aufgrund der FABI-Gesetzgebung kam dem BAV beim Planungsprozess erstmals die Rolle als Prozessführer zu. Rückblickend zeigt sich, dass trotz dieser formalen Anpassung der Rollen unterschiedliche Rollenverständnisse den Planungsprozess erschwerten. Unterschiedliche Ansichten des BAV und der SBB darüber, welche Rolle die SBB im Planungsprozess einnehmen soll und darf, erschwerten zum Teil die Zusammenarbeit der beiden Akteure. Aufgrund der Tatsache, dass die neue Rollenverteilung zum ersten Mal umgesetzt wurde, mögen solche «Startschwierigkeiten» normal sein. Eine Rollenklärung wird aber ein wichtiger Faktor für eine Optimierung zukünftiger Planungsprozesse sein.

I Wie funktionierte die Zusammenarbeit von BAV und Güterverkehrsbranche beziehungsweise SBB-Infrastruktur (Angebotsziele Güterverkehr)

Verglichen mit den bisherigen Planungsprozessen kann aus Sicht der Güterverkehrsbranche grundsätzlich ein positives Fazit gezogen werden. Der Güterverkehr wurde, zumindest vom Konzept des Planungsprozesses her, gleichberechtigt in die Planung einbezogen und dem BAV wurde eine angemessene Berücksichtigung der Güterverkehrsinteressen attestiert. Während die bilaterale Zusammenarbeit der Begleitgruppe Güterverkehr mit dem BAV somit positiv beurteilt werden kann, offenbarte sich in der Evaluation jedoch der Wunsch nach multilateralem Austausch mit weiteren Akteuren neben dem BAV. So fehlte der Austausch mit den Planungsregionen, was eine auf den Regionalverkehr abgestimmte Planung des Güterverkehrs erschwerte.

I Haben sich die durch die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) neu gegründeten Gremien (Planungsregionen, Begleitgruppe Güterverkehr) bewährt?

Bezogen auf die Planungsregionen fällt das Fazit positiv aus. Auch wenn der Perimeter einer Planungsregion nicht für alle Fragestellungen passt (z.B., wenn Korridore über mehrere Planungsregionen reichen), kann festgehalten werden, dass die Planungsregionen dem Regionalverkehr eine Stimme gaben und seine Interessen damit wirksam in den Planungsprozess einbrachten. Ambivalenter fällt die Beurteilung für die Begleitgruppe Güterverkehr aus. Verglichen mit früheren Planungsprozessen ist es klar als Fortschritt zu sehen, dass sich der Güterverkehr in einem Gremium organisierte und so Ressourcen bündelte und Interessen gegen innen koordinieren und gegen aussen vereint vertreten konnte. Rückblickend fehlte es der Begleitgruppe jedoch am Know-how und den Ressourcen auf fachlicher Ebene. Dies verunmöglichte es dem Gremium oft, den Planungsprozess ausreichend eng begleiten zu können.

I Wie sind die von den Planungsregionen eingereichten Angebotsziele rückblickend zu beurteilen?

Insgesamt attestierten die meisten Befragten den Angebotszielen eine hohe Qualität. Die Planungsregionen beziehungsweise Kantone und die Güterverkehrsbranche schafften es trotz der kurzen Frist, konkrete Ausbauziele zu formulieren. Dies zeigte sich nicht zuletzt darin, dass die Eingangsprüfung der Angebotsziele keine grösseren Zusatzschlaufen aufgrund formaler Unkorrektheiten zur Folge hatte. Im Hinblick auf die Komplexität des Planungsprozesses wäre es jedoch wünschenswert gewesen, wenn bereits bei den eingereichten Angebotszielen eine stärkere Selektion stattgefunden hätte. Dies hätte die Komplexität der Modulbildung sowie generell den weiteren Planungsprozess mutmasslich vereinfacht.

I Konnten sich die jeweils bei den Angebotszielen federführenden Akteure in die Erstellung der anderen Konzepte angemessen einbringen?

Grundsätzlich stand es den Planungsregionen offen, sich gegenseitig auszutauschen und abzugleichen. Rückblickend wurde jedoch verschiedentlich konstatiert, dass dieser Austausch zu kurz gekommen sei. Dabei hätte es Fragen gegeben (z.B. Angebotsziele bezogen auf grossflächige Korridore), die eine die einzelnen Planungsregionen übergreifende Sicht notwendig gemacht hätten.

10.3 Evaluationsfragen zur Eingangsprüfung und zur Modulbildung (AP 5 und AP 6)

Die Evaluationsfragen zur Eingangsprüfung und zur Modulbildung lassen sich wie folgt beantworten.

I Waren die Kriterien zur Prüfung der Angebotsziele (Prüfkriterien) nachvollziehbar und verständlich?

Die Eingangsprüfung der Angebotsziele durch das BAV verlief ohne grössere Schwierigkeiten. Formale Fehler waren selten und wenn, dann konnten sie ohne grössere Probleme bereinigt werden. Rückblickend kann in Zusammenhang mit der Eingangsprüfung jedoch eine verpasste Chance gesehen werden: Eine stärkere Selektion der eingereichten Angebotsziele bereits auf Stufe Eingangsprüfung hätte die Komplexität der anschliessenden Modulbildung mutmasslich reduzieren können.

I Erfolgte die Bildung von Modulen gemäss einer nachvollziehbaren Logik und wurden die Wechselwirkungen zwischen Fern-, Regional- und Güterverkehr angemessen berücksichtigt?

Die Analyse der verfügbaren Dokumente zur Modulbildung zeigen: Die Modulbildung folgte einer bestimmten Systematik und bereits innerhalb der einzelnen Module wurden Fern-, Regional- und Güterverkehr kombiniert betrachtet. Das BAV respektive die vom BAV mandatierte Abteilung innerhalb der SBB sahen sich jedoch mit der Herausforderung konfrontiert, die Vielzahl von Angebotszielen in Module zusammenzuführen, was sowohl angesichts der zeitlichen Fristen als auch der Komplexität per se eine grosse Herausforderung war. Die Aussenwahrnehmung bestätigte dies: Die Modulbildung wurde als zu wenig transparent, zu theoretisch und nur schwer nachvollziehbar taxiert. Allgemein wirkte sich die hohe Komplexität klar negativ auf das Vertrauen in den Ansatz aus.

I Nahm das BAV bei der Modulbildung seine Rolle als federführendes Amt des Prozesses wahr und wurden die anderen Akteure (Planungsregionen, EVU/ISB, Planungsbüros) angemessen einbezogen?

Als Auftraggeber der Planungsarbeiten kann dem BAV attestiert werden, seine Rolle als federführendes Amt wahrgenommen zu haben. Die Rollenverteilung bei der Modulbildung mit dem BAV als Auftraggeber und der SBB als Auftragnehmerin war für beide Seiten und auch für die externen Akteure klar. Der Einbezug externer Akteure während der Modulbildung erfolgte, nicht zuletzt aufgrund der hohen Komplexität des Modul-Ansatzes, wenig intensiv. Aus Sicht der externen Akteure wurde ein Einbezug im späteren Verlauf des Prozesses, als es um die Bewertung und Auswahl der Module ging, jedoch als wichtiger erachtet.

10.4 Evaluationsfragen zur Bewertung, Optimierung und Auswahl der Module (AP 7–AP 11)

Die Evaluationsfragen zur Bewertung, Optimierung und Auswahl der Module lassen sich wie folgt beantworten.

I Waren die Grobkostenschätzungen, die Inputgrössen sowie generell die vom BAV angewendeten Methoden zur Bewertung der Module valide und zweckmässig? Fand ein zweckmässiger Austausch zwischen dem BAV und den EVU/ISB statt, um die Module hinsichtlich des Angebots, der Infrastruktur und der Kosten zu optimieren?

Zwar war die Zusammenstellung der Daten für die Kostenschätzung gemäss den Vorgaben des BAV mit einem grossen Aufwand für die EVU/ISB verbunden. Gleichzeitig erschien die Methodik und die Vorgehensweise jedoch nachvollziehbar und führte sogar zu Lerneffekten bei vereinzelt EVU/ISB.

I Waren die Kriterien zur Bewertung und gesamtschweizerischen Priorisierung der Angebotskonzepte (Bewertungskriterien) angemessen, nachvollziehbar und verständlich?

Die vier Bewertungskriterien (NIBA, Überlast, Übereinstimmung mit räumlichen Entwicklungszielen und der Langfristperspektive Bahn) wurden am Anfang klar kommuniziert und waren für die Planungsbeteiligten verständlich. In der Bewertung haben aus Sicht

der meisten Planungsbeteiligten jedoch die quantitativen Kriterien (NIBA und Überlast) dominiert, was zu Angebotsverdichtungen in Regionen mit bereits hohem Angebot geführt und die Abstimmung mit räumlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklungszielen oder mit grundlegenden Überlegungen zum zukünftigen Bahnsystem Schweiz erschwert hat.

I Konnten sich die Planungsregionen und die EVU/ISB zweckmässig einbringen, um die Bewertung der Module zu optimieren?

Das BAV bot den Kantonen und den EVU/ISB sowie der Begleitgruppe Güterverkehr die Möglichkeit, Stellung zu den Bewertungen zu beziehen und Module entsprechend zu optimieren. Aus Sicht vieler erfolgte dieser Einbezug jedoch zu wenig interaktiv und zu isoliert pro einzelnes Modul. Eine stärker iterative Vorgehensweise wäre von verschiedener Seite begrüsst worden.

I Erfolgte die Auswahl der Module für die Erstellung des Gesamt- respektive Angebotskonzepts kriteriengeleitet und waren die Kriterien nachvollziehbar und verständlich? War die Zuordnung der Module zu den beiden Dringlichkeitsstufen nachvollziehbar und war diese auf die Bewertung der Module zurückführbar?

Die Auswahlkriterien waren im Vergleich zu den Bewertungskriterien deutlich weniger bekannt. Kritische Voten zur Modulauswahl wurden in dreierlei Hinsicht geäussert. Erstens war der Fernverkehr in der Wahrnehmung mehrerer Befragter zu dominant. Zweitens stellten verschiedene Personen fest, dass im Verlauf des Planungsprozesses politische Faktoren eine zunehmend wichtige Rolle spielten. Drittens war aus Sicht gewisser Personen die Auswahl der Module nicht mehr auf deren Bewertung zurückführbar. Diesen kritischen Voten kann aber entgegengehalten werden, dass es das BAV geschafft hat, ein ausgewogenes Gesamt- respektive Angebotskonzept zu erarbeiten, dass im Parlament eine grosse Mehrheit hinter sich vereinte. Man kann daraus schliessen, dass die Interessen keiner Akteursgruppe gänzlich ignoriert wurden und es auch einen über die objektiven Kriterien hinausgehenden Entscheidungsprozess brauchte, damit ein politisch abgewogenes und damit widerstandsfähiges Gesamtpaket geschnürt werden konnte.

I Wurden Wechselwirkungen zwischen den Modulen angemessen berücksichtigt bei der Optimierung? Wurden Kostenoptimierungen geprüft und bei der Planung berücksichtigt?

Bei der Modulbildung wurde eine kombinierte Betrachtung des Fern-, Regional- und Güterverkehrs vorgenommen. Im weiteren Verlauf des Planungsprozesses, konkret bei der Optimierung und der Auswahl der Module, lassen sich jedoch gewisse Defizite im Hinblick auf eine umfassende Berücksichtigung von Wechselwirkungen erkennen. So erfolgte, wie bereits erwähnt, die Optimierung oft isoliert pro einzelnes Modul. Interaktivere und multilaterale, über die Betrachtung einzelner Module hinausgehende Herangehensweisen wären wünschenswert gewesen. Schliesslich dürfte auch das fehlende Grundgerüst mit Knotendefinition zu Beginn des Planungsprozesses ein Grund für die erschwerte Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen Fern-, Regional- und Güterverkehr gewesen sein. Bezüglich Kostenoptimierungen gab es im Rahmen der Erhebungen der Evaluation keine Indizien, dass diese zu wenig geprüft wurden.

I Inwiefern trug die Bewertung des Gesamtkonzepts zur Optimierung des Ausbauschnitts 2035 insgesamt bei? Wurden die Planungsregionen angemessen in die Erstellung des Gesamtkonzepts einbezogen?

Im Vergleich zu den Phasen der Modulbildung und -bewertung fand bei der Modulauswahl und damit der Erstellung des Gesamt- respektive Angebotskonzepts ein intensiverer Einbezug der Planungsregionen statt. Dieser Einbezug dürfte mit dazu beigetragen haben, dass ein für alle Seiten akzeptables Gesamtpaket zuhanden des Parlaments geschnürt werden konnte.

10.5 Evaluationsfragen zu den einzelnen Arbeitspaketen übergeordneten Aspekten

Schliesslich wurden Evaluationsfragen zu den Arbeitspaketen übergeordneten Aspekten gestellt, die sich wie folgt beantworten lassen.

I Wurde das Prinzip des diskriminierungsfreien Zugangs zum Eisenbahnnetz (unter Einbezug der RailCom, damals SKE) eingehalten?

Die SBB hatte einerseits die Rolle als Auftragnehmerin für Planungsarbeiten (wahrgenommen durch die Divisionen Personenverkehr und Infrastruktur). Gleichzeitig war die SBB als EVU/ISB selbst ein Akteur mit eigenen Interessen im Planungsprozess. Aus Sicht vieler befragter Personen stellte diese Doppelrolle ein Problem dar und führte zu einem Verlust an Vertrauen in einen diskriminierungsfreien Planungsprozess. Es lassen sich durchaus Indizien für einen diskriminierungsfreien Planungsprozess anführen. Erstens zeugt die von der SBB gegen Ende des Planungsprozesses eingebrachte eigene Unternehmensvariante davon, dass die SBB mit dem Planungsergebnis zu diesem Zeitpunkt nicht vollends zufrieden war und somit durchaus auch andere Interessen berücksichtigt wurden. Zweitens konnte mit der Vorlage ans Parlament ein Kompromiss gefunden werden, der nicht ausschliesslich die SBB zufriedenstellte. Vor diesem Hintergrund scheint es – in diese Richtung gingen auch die meisten Rückmeldungen der Befragung – unangebracht, die Rollenteilung zwischen BAV und SBB völlig umzustrukturieren. Ein Handlungsbedarf in Zukunft bleibt dennoch: Das von vielen Akteuren geäusserte Misstrauen in die Diskriminierungsfreiheit hat den Planungsprozess belastet und die Zusammenarbeit erschwert.

I Wurden die Art und die Häufigkeit des Austauschs von den beteiligten Akteuren positiv beurteilt?

Der Austausch zwischen den Akteuren wurde je nach Akteursgruppe und Phase des Planungsprozesses unterschiedlich beurteilt. Die Begleitgruppe Güterverkehr hätte einen häufigeren Austausch untereinander wie auch mit den anderen Planungsbeteiligten gewünscht. Innerhalb der Planungsregionen war der Austausch zufriedenstellend; der Austausch über die Planungsregionen hinweg kam jedoch aus Sicht vieler zu kurz. Betrachtet man den gesamten Planungsprozess, fühlten sich die Akteure insbesondere zu Beginn (bei der Erarbeitung der Angebotsziele) und gegen Ende (bei der Erarbeitung des Gesamtresp. Angebotskonzepts) stark einbezogen. Bezüglich der Art des Einbezugs wurden jedoch, wie schon an verschiedenen Stellen erwähnt, Optimierungspotenziale gesehen. Die Empfehlung lautet: Mehr multilateralen, interaktiven und iterativen und auf konkrete Fragestellungen bezogenen Austausch, auch unter Anwendung innovativer Workshop-Methoden.

I Waren die Rollen der einzelnen Akteure klar definiert?

Die Planungsgrundlagen bildeten eine wichtige Grundlage für die Rollenklärung zu Beginn des Planungsprozesses. Es zeigte sich jedoch, dass die neue Rollenverteilung zwischen BAV und SBB eine spezifische Herausforderung während des gesamten Planungsprozesses darstellte. Eine bessere Rollenklärung, die von allen Akteuren getragen wird, hätte die Zusammenarbeit an verschiedenen Stellen erleichtert und scheint für die nächsten Planungsprozesse dringend angezeigt.

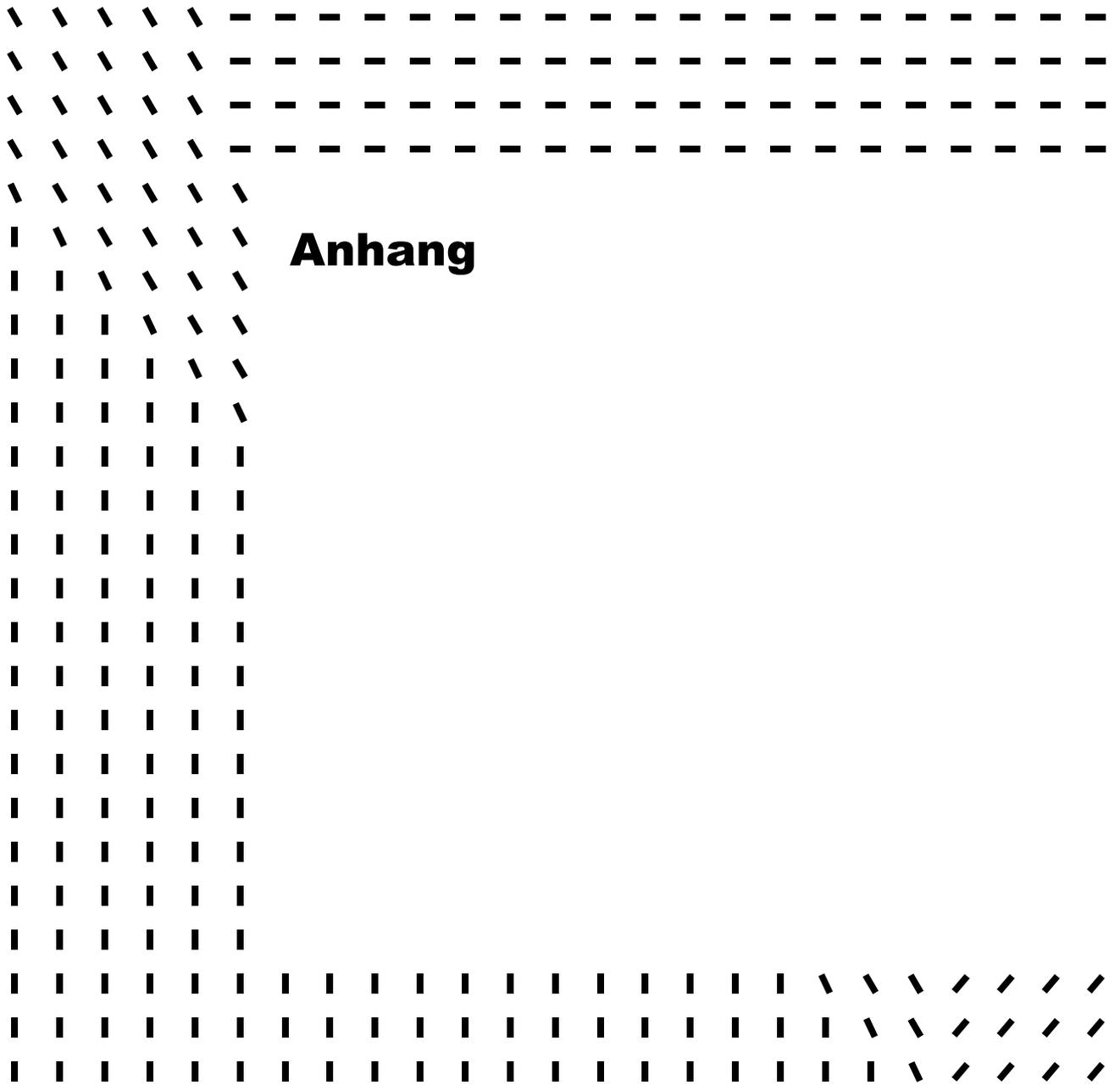
I Wie sind die Kommunikation und die Information von Seiten des BAV während des gesamten Prozesses rückblickend zu beurteilen?

Insgesamt kann dem BAV hinsichtlich der Kommunikation und der Information ein positives Zeugnis ausgestellt werden. Verbesserungspotenzial lässt sich weniger in der Menge und Häufigkeit der Informationen verorten, sondern eher in der Art und Weise des Einbezugs der verschiedenen Akteure.

Ist der Planungsprozess grundsätzlich geeignet, den Ausbau der Bahninfrastruktur zu planen?

Angesichts der Tatsache, dass sich der Planungsprozess aufgrund der neuen FABI-Gesetzgebung von Grund auf verändert hat, lässt sich positiv festhalten, dass die erste Runde gelungen ist. Das Grundgerüst des Planungsprozesses scheint sich bewährt zu haben. Der Prozess kann und sollte jedoch an einzelnen Stellen optimiert werden. Parallelen zu anderen Planungsprozessen im BAV drängen sich auf: Wie bei der Einführung der Leistungsaufträge für den Betrieb und den Unterhalt der Bahninfrastruktur im Jahr 2011 handelt es sich beim Planungsprozess für den Ausbauschritt 2035 um den ersten Prozess in dieser Form, der wenig überraschend noch «Kinderkrankheiten» aufweist. Und wie die Evaluation 2017 für die erste Anwendung der Leistungsvereinbarung zeigte¹⁶, wies der Planungsprozess für den Ausbauschritt 2035 im ersten Durchgang Schwächen auf. Und auch wie bei den Leistungsvereinbarungen beobachtet, dürfen bei der zweiten und dritten Planung der Ausbauschritte Verbesserungen erwartet werden. Angesichts des im Grundsatz positiven Gesamtergebnisses scheint diese Erwartung realistisch.

¹⁶ Rieder, Stefan; Roose, Zilla; Thorshaug, Kristin (2017): Evaluation 2017 der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Infrastrukturbetreiberinnen. Bericht zuhanden des Bundesamts für Verkehr (BAV), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.



A 1 Glossar

DA 1: Glossar

<i>Begriff</i>	<i>Erläuterung</i>
Angebotskonzept	Die überarbeitete Auswahl der Module nach der Vernehmlassung, welche die Grundlage für die Botschaft des Bundesrats an das Parlament bildete.
Angebotsziel	Das aus den Planungsarbeiten für den RV (AP 2), FV (AP 3) und GV (AP 4) resultierende Produkt (ursprünglich Angebotskonzept genannt).
AP	Arbeitspaket
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BFS	Bundesamt für Statistik
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ESP	Entwicklungsschwerpunkte
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
FABI	Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (vom Schweizer Stimmvolk im Jahr 2014 angenommene Vorlage)
FV	Fernverkehr
Gesamtkonzept	Die Auswahl der Module im Sinne eines ersten Entwurfs des eigentlichen Ausbauschnittes vor der Vernehmlassung bei den Planungsbeteiligten.
GV	Güterverkehr
ISB	Infrastrukturbetreiberinnen
KöV	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs
Module	Die in AP 6 vorgenommene Zusammenstellung von Elementen aus den Angebotszielen mit einer kombinierten Betrachtung des RV, FV und GV.

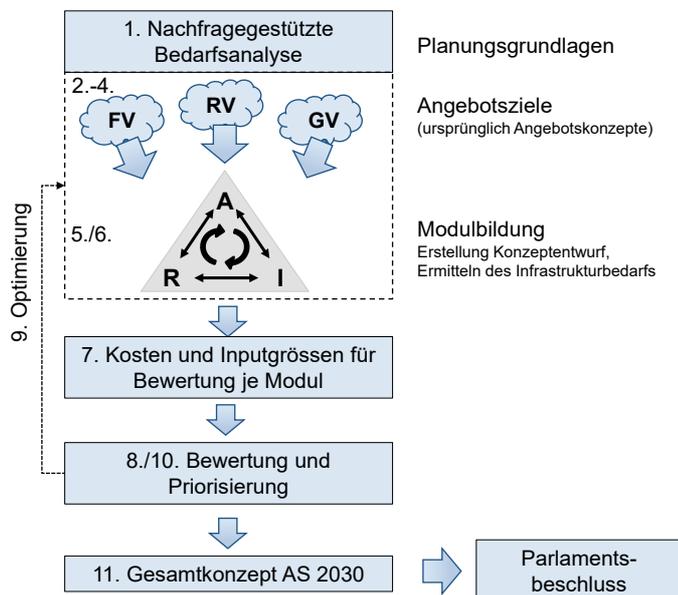
NIBA	Nachhaltigkeitsindikatoren für Bahninfrastrukturprojekte: Leitfaden des Bundesamtes für Verkehr zur Bewertung von Projekten im Schienenverkehr
NPVM	Nationales Personenverkehrsmodell
RV	Regionalverkehr
SKE	Schiedskommission im Eisenbahnverkehr
STEP	Strategisches Entwicklungsprogramm

A 2 Fragebogen Online-Befragung: Kantone, Bahnen und Güterverkehr

A	Fragen zum Einstieg
A.1	Bitte beschreiben Sie kurz in, welcher Rolle und in welchen Gremien Sie am Planungsprozess des Ausbaus schritt 2035 beteiligt waren.
A.2	Waren Sie von Anfang bis Schluss am Planungsprozess beteiligt?
<input type="checkbox"/> Ja	
<input type="checkbox"/> Nein	
A.3	Bitte beschreiben Sie kurz, während welchen Phasen Sie am Planungsprozess beteiligt waren. <i>(Filter: Falls A.2 = Nein)</i>

Die nachfolgenden Fragen sind entlang der Arbeitspakete gemäss der «Dokumentation Planungsgrundlagen STEP Ausbauschritt 2030» (Version vom April 2014) strukturiert. Die Arbeitspakete wurden von 1 bis 11 nummeriert und bauen, wie in der nachfolgenden Darstellung aufgezeigt, aufeinander auf.

Überblick über die elf Arbeitspakete des Planungsprozesses Ausbauschritt 2035



Legende: 1.–11. = Arbeitspakete; A = Angebot; FV = Fernverkehr; GV = Güterverkehr; I = Infrastruktur; R = Rollmaterial; RV = Regionalverkehr.

Quelle: Darstellung Interface/econex, leicht abgeändert von BAV (2014): Dokumentation Planungsgrundlagen STEP Ausbauschritt 2030, S. 10.

B Arbeitspaket 1: Planungsgrundlagen des BAV

Im Rahmen von *Arbeitspaket 1* hat das BAV Planungsgrundlagen (nachfragegestützte Bedarfsanalyse, Bewertungsmethodik, Leitfäden, Organisation, Terminplan usw.) bereitgestellt, die die Basis bildeten für die anschliessende Erarbeitung der Angebotsziele. Ausgangspunkt dieser Planungsgrundlage bildete der sogenannte «Referenzfall», der das Angebot und die Infrastruktur im Zeithorizont 2030 ohne Ausbauschnitt umfasst. Dieser Referenzfall wurde anschliessend mit den prognostizierten Verkehrsnachfragen verglichen.

B.1 Hat das BAV die Planungsgrundlagen aus Ihrer Sicht *rechtzeitig* bereitgestellt?

- Ja, die Planungsgrundlagen wurden aus unserer Sicht rechtzeitig eingereicht.
- Nein, die Planungsgrundlagen hätten aus unserer Sicht früher eingereicht werden müssen.
- Weiss nicht

B.2 Wie *verständlich* waren für Sie die Planungsgrundlagen, die das BAV zur Verfügung gestellt hat?

- Sehr verständlich
- Eher verständlich
- Eher nicht verständlich
- Gar nicht verständlich
- Weiss nicht

B.3 Welcher Teil der Planungsgrundlagen war für Sie nicht verständlich und warum? (*Filter: B.2 = Eher nicht/gar nicht verst.*)

B.4 Wie *plausibel* waren für Sie die Planungsgrundlagen, die das BAV zur Verfügung gestellt hat?

- Sehr plausibel
- Eher plausibel
- Eher nicht plausibel
- Gar nicht plausibel
- Weiss nicht

B.5 Welcher Teil der Planungsgrundlagen war für Sie nicht plausibel und warum? (*Filter: B.4 = Eher nicht/gar nicht plausibel.*)

B.6 Wie *nützlich* waren für Sie die Planungsgrundlagen des BAV für die Erstellung der Angebotsziele?

- Sehr nützlich
- Eher nützlich
- Eher nicht nützlich
- Gar nicht nützlich
- Weiss nicht

B.7 Welcher Teil der Planungsgrundlagen war für Sie nicht nützlich und warum? (Filter: B.6 = Eher nicht/gar nicht nützlich)

B.8 Haben Sie allgemeine Anmerkungen zur Qualität respektive Nützlichkeit der vom BAV im Rahmen von Arbeitspaket 1 zur Verfügung gestellten Planungsgrundlagen?

C Arbeitspakete 2 bis 4: Angebotsziele Fern-, Regional- und Güterverkehr

Im Rahmen der *Arbeitspakete 2 bis 4* wurden die Angebotsziele für den Regional-, den Fern- und den Güterverkehr erarbeitet. Die nachfolgenden Fragen zielen darauf ab, wie zufrieden Sie mit der Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren bei der Erarbeitung der Angebotsziele waren.

C.1 Der Einbezug der Logistik- und Gütertransportbranche in den Planungsprozess Güterverkehr erfolgte über eine Begleitgruppe. Wie zufrieden sind Sie rückblickend mit den folgenden Aspekten in Zusammenhang mit der Begleitgruppe Güterverkehr? (Filter: Güterverkehr)

	Sehr zufrieden	Eher zufrieden	Eher unzufrieden	Sehr unzufrieden	Weiss nicht
Zusammensetzung der Begleitgruppe Güterverkehr	<input type="checkbox"/>				
Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren der Begleitgruppe Güterverkehr	<input type="checkbox"/>				
Zusammenarbeit zwischen der Begleitgruppe Güterverkehr und dem BAV	<input type="checkbox"/>				
Häufigkeit des Austauschs der Begleitgruppe Güterverkehr mit dem BAV	<input type="checkbox"/>				

C.2 Bezogen auf die Erarbeitung der Angebotsziele in den Arbeitspaketen 2 bis 4: Wie zufrieden sind Sie rückblickend mit ...

	Sehr zufrieden	Eher zufrieden	Eher unzufrieden	Sehr unzufrieden	Weiss nicht
... der Zusammensetzung der Planungsregion? (Filter: Kantone und Bahnen)	<input type="checkbox"/>				
... der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren der Planungsregion? (Filter: Kantone und Bahnen)	<input type="checkbox"/>				
... der Zusammenarbeit mit den Bahnen? (Filter: Kantone)	<input type="checkbox"/>				
... der Zusammenarbeit mit den Kantonen? (Filter: Bahnen)	<input type="checkbox"/>				
... der Zusammenarbeit mit dem BAV?	<input type="checkbox"/>				

C.3 Haben Sie allgemeine Anmerkungen in Zusammenhang mit der Erarbeitung der Angebotsziele in den Arbeitspaketen 2 bis 4?

D Arbeitspakete 5 und 6: Eingangsprüfung und Modulbildung

In *Arbeitspaket 5* prüfte das BAV, ob die eingereichten Angebotsziele im weiteren Planungsprozess des Ausbaus schrittweise berücksichtigt werden können. Diese Eingangsprüfung erfolgte aufgrund von definierten Prüfkriterien. Anschliessend hat das BAV in Zusammenarbeit mit den Planungsregionen, der Güterverkehrsbranche und den Bahnen im Rahmen von *Arbeitspaket 6* Module gebildet. Module beinhalten eine oder mehrere Angebotsziele und die zugehörige (zusätzlich zum Referenzfall notwendige) Infrastruktur beziehungsweise das dazugehörige Rollmaterial.

D.1 Bitte geben Sie an, inwiefern Sie den folgenden Aussagen zur Eingangsprüfung respektive zur Modulbildung zustimmen.

	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Weiss nicht
Die Eingangsprüfung der Angebotsziele durch das BAV war aus meiner Sicht transparent und nachvollziehbar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Modulbildung war transparent.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die gebildeten Module waren für mich klar nachvollziehbar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bei der Modulbildung war die Rollenverteilung zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren (BAV, Planungsregionen, Bahnen, Begleitgruppe Güterverkehr) stets klar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D.2 Wurden Sie respektive Ihre Organisation vom BAV im Rahmen der Modulbildung einbezogen? (Filter: Bahnen/Güterverkehr)

Ja

Nein

Weiss nicht

D.3 Wie zufrieden sind Sie rückblickend mit der Art und Weise, wie Sie im Rahmen der Modulbildung (Arbeitspaket 6) einbezogen wurden?
(Filter: Frage D.2 = Ja)

Sehr zufrieden

Eher zufrieden

Eher nicht zufrieden

Gar nicht zufrieden

Weiss nicht

D.4 Haben Sie allgemeine Anmerkungen zur Modulbildung in Arbeitspaket 6?

E Arbeitspakete 7 bis 11: Bewertung der Module und Erstellung des Gesamtkonzepts bzw. Angebotskonzepts

In *Arbeitspaket 7* wurden im Auftrag des BAV Inputdaten von den Infrastrukturbetreiberinnen zusammengestellt, die die Grundlage für die anschließende Bewertung der Module in den *Arbeitspaketen 8 bis 10* (inkl. einer Optimierungsschleife) bildeten. In *Arbeitspaket 11* wurde schliesslich das Angebotskonzept Ausbauschnitt 2035 erstellt.

E.1 Bitte geben Sie an, inwiefern Sie den folgenden Aussagen zur *Bereitstellung von Inputdaten* zuhanden des BAV als Grundlage für die Bewertung der Module zustimmen (*Arbeitspaket 7*).

	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht	Weiss nicht
Die Vorgehensweise für die Bereitstellung der Inputdaten zuhanden des BAV war verständlich und klar.	<input type="checkbox"/>				
Die vom BAV gewünschten Inputdaten folgten einer klar nachvollziehbaren Logik.	<input type="checkbox"/>				
Es bedeutete einen grossen Aufwand, die Inputdaten wie vom BAV gewünscht aufzubereiten.	<input type="checkbox"/>				
Der Aufwand für die Bereitstellung der Inputdaten war verhältnismässig in Anbetracht des Mehrwerts, den diese Daten für die Bewertung der Module schafften.	<input type="checkbox"/>				

E.2 Bitte geben Sie an, inwiefern Sie den folgenden Aussagen zur *Bewertung, Priorisierung und Optimierung der Module durch das BAV* zustimmen (*Arbeitspakete 8 bis 10*).

Die durch das BAV angewendeten Kriterien zur Bewertung der Module (Nachhaltigkeitsindikatoren für Bahninfrastrukturprojekte NIBA, Überlastabbau, Übereinstimmung mit der Langfristperspektive Bahn und den räumlichen Entwicklungszielen) wurden angemessen kommuniziert.	<input type="checkbox"/>				
Die vom BAV angewendeten Bewertungskriterien waren angemessen.	<input type="checkbox"/>				
Das BAV hat bei der Bewertung und Priorisierung der Module direkt Bezug auf die Bewertungskriterien genommen.	<input type="checkbox"/>				
Das BAV hat die Bahnen angemessen in die Bewertung der Module einbezogen. (<i>Filter: Bahnen</i>)	<input type="checkbox"/>				
Das BAV hat die Begleitgruppe Güterverkehr angemessen in die Bewertung der Module einbezogen. (<i>Filter: Güterverkehr</i>)	<input type="checkbox"/>				
Bei der Optimierung der Module wurden die Wechselwirkungen zwischen dem Regionalverkehr, dem Fernverkehr und dem Güterverkehr angemessen berücksichtigt.	<input type="checkbox"/>				
Das BAV hat bei der Auswahl der Module direkt Bezug auf die Auswahlkriterien für das Gesamtkonzept bzw. Angebotskonzept Bezug genommen.	<input type="checkbox"/>				
Das BAV hat die Bahnen angemessen in die Erarbeitung des Gesamtkonzepts bzw. Angebotskonzepts einbezogen. (<i>Filter: Bahnen</i>)	<input type="checkbox"/>				
Das BAV hat die Begleitgruppe Güterverkehr angemessen in die Erarbeitung des Gesamtkonzepts bzw. Angebotskonzepts einbezogen. (<i>Filter: Güterverkehr</i>)	<input type="checkbox"/>				

E.3 Haben Sie allgemeine Anmerkungen zur Bewertung und Priorisierung der Module und Erstellung des Gesamtkonzepts bzw. Angebotskonzepts in den Arbeitspaketen 7 bis 11?

F Fragen zum Abschluss

F.1 Als wie zweckmässig beurteilen Sie rückblickend die Einteilung des Planungsprozesses in die elf Arbeitspakete?

- Sehr zweckmässig
- Eher zweckmässig
- Eher nicht zweckmässig
- Gar nicht zweckmässig
- Weiss nicht

F.2 Wie beurteilen Sie die *Häufigkeit des Austauschs* zwischen den verschiedenen, in der Planungsregion involvierten Akteuren in den folgenden Gremien? (*Filter: Kantone und Bahnen*)

	Gerade richtig	Zu häufiger Austausch	Zu wenig häufiger Austausch	Weiss nicht
Häufigkeit des Austauschs im <i>Lenkungsausschuss</i> der Planungsregion	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Häufigkeit des Austauschs im <i>Koordinationsausschuss</i> der Planungsregion	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Häufigkeit des Austauschs in den <i>Begleitgruppen</i> der einzelnen Planungsräume	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

F.3 Wie sind Sie rückblickend *insgesamt* zufrieden mit dem Planungsprozess für den Ausbauschnitt 2035?

- Sehr zufrieden
- Eher zufrieden
- Eher nicht zufrieden
- Gar nicht zufrieden
- Weiss nicht

F.4 Haben Sie allgemeine Anmerkungen zum Planungsprozess, die Sie uns mitteilen möchten?

A 3 Fragebogen Online-Befragung: Verwaltung

A Fragen zum Einstieg

A.1 Bitte beschreiben Sie kurz, in welcher Rolle und in welchen Gremien Sie am Planungsprozess für den Ausbauschnitt 2035 des strategischen Entwicklungsprogramms Eisenbahninfrastruktur beteiligt waren.

A.2 Waren Sie von Anfang bis Schluss am Planungsprozess beteiligt?

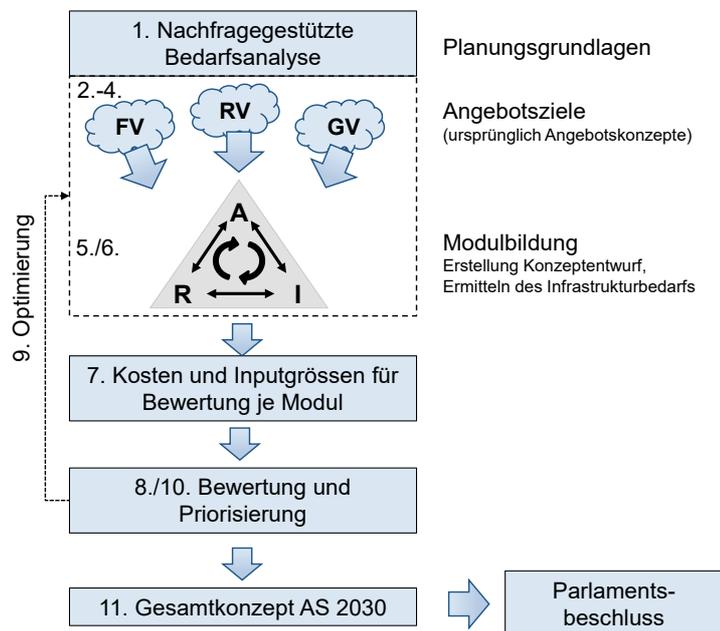
Ja

Nein

A.3 Bitte beschreiben Sie kurz, während welchen Phasen Sie am Planungsprozess beteiligt waren.
(Filter: Falls A.2 = Nein)

Die nachfolgenden Fragen sind entlang der Arbeitspakete gemäss der «Dokumentation Planungsgrundlagen STEP Ausbauschnitt 2030» (Version vom April 2014) strukturiert. Die Arbeitspakete wurden von 1 bis 11 nummeriert und bauen, wie in der nachfolgenden Darstellung aufgezeigt, aufeinander auf.

Überblick über die elf Arbeitspakete des Planungsprozesses Ausbauschnitt 2035



Legende: 1.–11. = Arbeitspakete; A = Angebot; FV = Fernverkehr; GV = Güterverkehr; I = Infrastruktur; R = Rollmaterial; RV = Regionalverkehr.

Quelle: Darstellung Interface/econex, leicht abgeändert von BAV (2014): Dokumentation Planungsgrundlagen STEP Ausbauschnitt 2030, S. 10.

B Arbeitspaket 1: Planungsgrundlagen des BAV

Im Rahmen von Arbeitspaket 1 hat das BAV Planungsgrundlagen (nachfragegestützte Bedarfsanalyse, Bewertungsmethodik, Leitfäden, Organisation, Terminplan usw.) bereitgestellt, die die Basis bildete für die anschliessende Erarbeitung der Angebotsziele. Ausgangspunkt dieser Planungsgrundlage bildete der sogenannte «Referenzfall», der das Angebot und die Infrastruktur im Zeithorizont 2030 ohne Ausbauschnitt umfasst. Dieser Referenzfall wurde anschliessend mit den prognostizierten Verkehrsnachfragen verglichen.

B.1 Hat das BAV die Planungsgrundlagen aus Ihrer Sicht *rechtzeitig* bereitgestellt?

- Ja, die Planungsgrundlagen wurden aus unserer Sicht rechtzeitig eingereicht.
- Nein, die Planungsgrundlagen hätten aus unserer Sicht früher eingereicht werden müssen.
- Weiss nicht

B.2 Wie *verständlich* waren für Sie die Planungsgrundlagen, die das BAV zur Verfügung gestellt hat?

- Sehr verständlich
- Eher verständlich
- Eher nicht verständlich
- Gar nicht verständlich
- Weiss nicht

B.3 Welcher Teil der Planungsgrundlagen war für Sie nicht verständlich und warum? (*Filter: B.2 = Eher nicht/gar nicht verst.*)

B.4 Wie *plausibel* waren für Sie die Planungsgrundlagen, die das BAV zur Verfügung gestellt hat?

- Sehr plausibel
- Eher plausibel
- Eher nicht plausibel
- Gar nicht plausibel
- Weiss nicht

B.5 Welcher Teil der Planungsgrundlagen war für Sie nicht plausibel und warum? (*Filter: B.4 = Eher nicht/gar nicht plausibel.*)

B.6 Wie *nützlich* waren für Sie die Planungsgrundlagen des BAV für die Erstellung der Angebotsziele?

- Sehr nützlich
- Eher nützlich
- Eher nicht nützlich
- Gar nicht nützlich
- Weiss nicht

B.7 Welcher Teil der Planungsgrundlagen war für Sie nicht nützlich und warum? (Filter: B.6 = Eher nicht/gar nicht nützlich)

B.8 Haben Sie allgemeine Anmerkungen zur Qualität respektive Nützlichkeit der vom BAV im Rahmen von Arbeitspaket 1 zur Verfügung gestellten Planungsgrundlagen?

C Qualität der Angebotsziele (Eingangsprüfung)

Die Planungsregionen haben ausgehend von den vom BAV in Arbeitspaket 1 zur Verfügung gestellten Planungsgrundlagen die Angebotsziele für den Fern-, Regional- und Güterverkehr erarbeitet und eingereicht (Arbeitspakete 2 bis 4). In *Arbeitspaket 5* prüfte das BAV, ob die eingereichten Angebotsziele im weiteren Planungsprozess des Ausbaus schrittweise berücksichtigt werden können. Dies erfolgte aufgrund von definierten Prüfkriterien.

C.1 Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?

	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Weiss nicht/kann ich nicht beurteilen
Die eingereichten Angebotsziele folgten insgesamt einer nachvollziehbaren Logik.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die eingereichten Angebotsziele waren insgesamt verständlich verfasst.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die eingereichten Angebotsziele konnten ohne grössere Überarbeitungen entgegengenommen und als Grundlage für die weitere Planung verwendet werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die eingereichten Angebotsziele haben Bezug genommen auf die vom BAV erarbeiteten Planungsgrundlagen in Arbeitspaket 1.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die eingereichten Angebotsziele haben Bezug genommen auf die regionale, kantonale und nationale Raumordnungspolitik.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die eingereichten Angebotsziele haben Bezug genommen auf die Langfristperspektive Bahn.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C.2 Haben Sie allgemeine Anmerkungen zur Qualität der von den Planungsregionen eingereichten Angebotsziele?

D Modulbildung, Bewertung der Module und Erstellung des Gesamtkonzepts bzw. Angebotskonzepts

Nach der Eingangsprüfung der Angebotsziele hat das BAV im Rahmen von *Arbeitspaket 6* Module gebildet. Module beinhalten eine oder mehrere Angebotsziele und die zugehörige (zusätzlich zum Referenzfall notwendige) Infrastruktur beziehungsweise das dazugehörige Rollmaterial. In *Arbeitspaket 7* wurden unter der Federführung des BAV Inputdaten zusammengestellt, die die Grundlage für die anschließende Bewertung der Module in den *Arbeitspaketen 8 bis 10* (inkl. einer Optimierungsschleife) bildeten. In *Arbeitspaket 11* wurde schliesslich das Gesamtkonzept und dann das Angebotskonzept Ausbauschritt 2035 erstellt.

D.1 Bitte geben Sie an, inwiefern Sie den folgenden Aussagen zur Modulbildung sowie zur Bewertung der Module zustimmen.

	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Weiss nicht
Die Bildung der Module hat sich rückblickend als zweckmässiger Ansatz für die Erarbeitung des Gesamtkonzepts bzw. Angebotskonzepts bewährt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Durch die Bildung der Module konnten die Abhängigkeiten zwischen Regional-, Fern- und Güterverkehr angemessen berücksichtigt werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die für die Kostenschätzung der Module angewendeten Methoden haben sich bewährt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D.2 Wie haben sich aus Ihrer Sicht die folgenden Kriterien bewährt, um eine valide Beurteilung der einzelnen Module sicherzustellen?

	Sehr bewährt	Eher bewährt	Eher nicht bewährt	Gar nicht bewährt	Weiss nicht
Nachhaltigkeitsindikatoren für Bahninfrastrukturprojekte NIBA	<input type="checkbox"/>				
Veränderung der Überlast Personenverkehr und Güterverkehr	<input type="checkbox"/>				
Übereinstimmung mit der Langfristperspektive Bahn	<input type="checkbox"/>				
Übereinstimmung mit den räumlichen Entwicklungszielen	<input type="checkbox"/>				

D.3 Wie zufrieden sind Sie mit dem Einbezug der verschiedenen Akteure (Kantone, Bahnen, Begleitgruppe Güterverkehr) in...

	Sehr zufrieden	Eher zufrieden	Eher nicht zufrieden	Gar nicht zufrieden	Weiss nicht
... die Bewertung der Module.	<input type="checkbox"/>				
... die Erstellung des Gesamtkonzepts bzw. Angebotskonzepts.	<input type="checkbox"/>				

D.4 Haben Sie allgemeine Anmerkungen zur Modulbildung respektive zur Bewertung der Module und zur Erstellung des Gesamtkonzepts bzw. Angebotskonzepts?

E Fragen zum Abschluss

E.1 Als wie zweckmässig beurteilen Sie rückblickend die Einteilung des Planungsprozesses in die elf Arbeitspakete?

- Sehr zweckmässig
- Eher zweckmässig
- Eher nicht zweckmässig
- Gar nicht zweckmässig
- Weiss nicht

E.2 Bitte geben Sie an, inwiefern Sie den folgenden Aussagen zum Einbezug Ihres Bundesamtes/Ihrer Kommission in den Planungsprozess zustimmen.

	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Weiss nicht
Die Art und Weise, wie unser Bundesamt/unsere Kommission in den Planungsprozess einbezogen wurde, beurteile ich rückblickend als positiv.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Häufigkeit des Einbezugs unseres Bundesamtes/unsere Kommission in den Planungsprozess beurteile ich rückblickend als positiv.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Interessen unseres Bundesamtes/unsere Kommission konnten angemessen in den Planungsprozess eingebracht werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E.3 Wie sind Sie rückblickend *insgesamt* zufrieden mit dem Planungsprozess für den Ausbauschritt 2035?

Sehr zufrieden

Eher zufrieden

Eher nicht zufrieden

Gar nicht zufrieden

Weiss nicht

E.4 Haben Sie noch allgemeine Anmerkungen zum Planungsprozess, die Sie uns mitteilen möchten?

A 4 Liste der Interviewpartnerinnen und -partner

DA 2: Liste der Interviewpartnerinnen und -partner

<i>Name</i>	<i>Funktion</i>
Interviews	
Baeriswyl Vincent	SBB Cargo, Leiter Transportdesign
Böhler Christof und Oppliger Andreas	Kommission für den Eisenbahnverkehr RailCom (ehem. SKE), Leiter Fachsekretariat Kommission für den Eisenbahnverkehr RailCom (ehem. SKE), Stv. Leiter Fachsekretariat
Erismann Benno	EBP Schweiz AG, Projektleiter Stabstelle
Füglister Peter	Bundesamt für Verkehr (BAV), Direktor
Furrer Frank	Cargo Forum Schweiz, Geschäftsführer
Gauderon Philippe	SBB, ehem. Leiter Infrastruktur
Häne Toni und Henny David	SBB, Leiter Personenverkehr SBB, Leiter Angebotsplanung Personenverkehr
Mayor Christophe	Bundesamt für Verkehr (BAV), Projektleiter Ausbauschnitt 2035
Rihs Hans Ruedi	Konferenz der kantonalen Delegierten des öffentlichen Verkehrs (KKDÖV), Co-Präsident
Scheidegger Robert	Eidgenössische Finanzkontrolle, Prüfbereich ISB/BIT/BBL/BK/Öffentlicher Verkehr
Schweingruber Marijana	SBB, Leiterin Netzplan und Ausbauschnitte
Stahl Dirk	BLS Cargo, CEO
Stückelberger Ueli	Verband öffentlicher Verkehr (VöV), Direktor
Wessels Hans-Peter	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV), Präsident; Regierungsrat Kanton Basel-Stadt
Vertiefende Interviews zur Online-Befragung	
Barth Emanuel	AGGLOBASEL, Stv. Geschäftsführer
Baud Olivier und Wälti Nicolas	Kanton Neuenburg, Chef du service des transport Kanton Neuenburg, Adjoint Ingénieur en transport
Beuret Christophe	Bundesamt für Verkehr (BAV), Sektionschef Grossprojekte
Bollinger Stefan	BLS AG, Bereichsleiter Engineering
Federer Lukas	economiesuisse, Projektleiter Infrastruktur, Energie & Umwelt
Pascale Mauro	Transports de la région Morges Bière Cossonay (MBC), Sous-Directeur - Responsable Unité Développement de l'entreprise et du commerce
Glünkin Werner	Kanton Graubünden, Leiter Abteilung öffentlicher Verkehr
Hunziker Stephan	BLS Cargo AG, Leiter Effizienz & Qualität
Juhász Eva	Kanton Basel-Landschaft, Leiterin Abteilung öffentlicher Verkehr

<i>Name</i>	<i>Funktion</i>
Jurt Benno	Kanton Basel-Stadt, Leiter Abteilung Mobilitätsplanung
Matter Heinrich	Aare Seeland mobil, Mitglied der erweiterten Geschäftsleitung
Meier Thomas	Südostbahn (SOB) Personenverkehr
Pavageau Benoit	Kanton Genf, Directeur des transports collectifs
Ruggli Patrick	Kanton St. Gallen, Leiter Amt für öffentlichen Verkehr
Schödler Fredi	Baselland Transport AG (BLT), Stv. Direktor, Leiter Betrieb & Technik
Schürch Michael	Zentralbahn, Geschäftsführer
Sigrist René	Bundesamt für Verkehr (BAV), Fachexperte Transportlogistik und Güterverkehr
Süess Pascal	Verkehrsverbund Luzern (VVL), Geschäftsführer

A 5 Leitfaden Interviews

Je nach Rolle und Erfahrungshintergrund der Interviewperson wurden einzelne Fragen summarisch behandelt oder auch weggelassen.

A 5.1 Einleitung

- In welcher Funktion waren Sie am Planungsprozess für den Ausbauschnitt 2035 beteiligt?
- Waren Sie während des gesamten Planungsprozesses beteiligt oder nur während eines bestimmten Zeitraums.
 - Falls nur während eines bestimmten Zeitraums: Wann?

A 5.2 Fragen zu Planungsgrundlagen (AP 1)

Arbeitspaket 1 umfasste folgende Grundlagen:

I Referenzfall: Angebot und Infrastruktur im Zeithorizont 2030 ohne STEP

- War der Referenzfall-Ansatz für Sie nachvollziehbar?
- War der Referenzfall plausibel (plausible Annahme der bis 2030 realisierten Infrastrukturen und des Verkehrsangebots)?

I Verkehrsnachfrage: streckenspezifische Nachfrage für das Jahr 2030 anhand verschiedener Grundlagendaten (sozioökonomische Daten, NPVM, Verkehrsmodelle SIMBA und NEMO von SBB Personenverkehr und Infrastruktur)

- War die Prognose für die Verkehrsnachfrage im Jahr 2030 aus Ihrer Sicht plausibel?
- Wurden die aus Ihrer Sicht wichtigen Datengrundlagen berücksichtigt oder fehlten gewisse Grundlagen?

I Für die Bedarfsanalyse wurde die Verkehrsnachfrage dem Referenzfall gegenübergestellt.

- Beurteilen Sie die Bedarfsanalyse insgesamt als plausibel?

I Für weitere Privatbahnen (neben SBB, BLS und SOB) stellte das BAV Leitfäden für die Erstellung der Verkehrsprognose und die Ermittlung der Überlast (Abgleich Nachfrage und Kapazität) zur Verfügung.

- Wie beurteilen sie die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit dieser Leitfäden?
- Konnten bei den regionalen Bedarfsanalysen ausreichend auf lokale Spezifitäten Rücksicht genommen werden?

I Generell

- Wie beurteilen Sie generell, die Dokumentation des BAV zu den Planungsgrundlagen für den Planungsprozess?
- War die Dokumentation bzgl. verkehrspolitischer und finanzieller Rahmen zweckmässig und nachvollziehbar?
- Sind Sie einverstanden mit den verkehrspolitischen Grundsätzen, auf denen der Planungsprozess basierte?
- War die Dokumentation bzgl. Vorgehensweise zweckmässig und nachvollziehbar?

A 5.3 Fragen zur Erarbeitung der Angebotsziele (AP 2–AP 4)

Hinweis: Ursprünglich wurde der Begriff Angebotskonzept anstatt Angebotsziel verwendet.

- Wie beurteilen Sie rückblickend die Qualität der von den Planungsregionen, dem Fernverkehr und dem Güterverkehr eingereichten Angebotsziele? (Verständlichkeit; Nachvollziehbarkeit; Problembeschrieb; Bezugnahme auf Grundlagen des BAV, der regionalen/kantonalen/nationalen Raumordnungspolitik sowie der Langfristperspektive Bahn)

I Fragen an Personen, die in eine Planungsregion involviert waren:

- Wie hat aus Ihrer Sicht rückblickend die Zusammenarbeit innerhalb der Planungsregionen funktioniert?
- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit innerhalb der einzelnen Gremien der Planungsregion?
 - Lenkungsausschuss
 - Koordinationsausschuss
 - Begleitgruppe
 - Arbeitsgruppe
- Wie gut konnten sich aus Ihrer Ansicht die Anspruchsgruppen (Kantone, Bahnen, BAV) in den Prozess einbringen?
- Fand ein Austausch zwischen den verschiedenen Planungsregionen und deren Angebotszielen statt?
 - Falls nein, hätten Sie diesen stärker gewünscht?

I Spezifische Fragen für Personen der SBB:

- Wie hat aus Ihrer Sicht die Zusammenarbeit mit dem BAV funktioniert bei der Erarbeitung der Angebotsziele für den Fernverkehr?
 - Was hat gut funktioniert?
 - Was hat weniger gut funktioniert?

I Spezifische Fragen für Vertreter der Güterverkehrsbranche/SBB-Infrastruktur:

- Wie hat aus Ihrer Sicht die Zusammenarbeit mit dem BAV funktioniert bei der Erarbeitung der Angebotsziele für den Güterverkehr?
 - Was hat gut funktioniert?
 - Was hat weniger gut funktioniert?
 - Wie hat die Zusammenarbeit innerhalb der Güterverkehrsbranche funktioniert?
- Hat sich aus Ihrer Sicht rückblickend das neu gegründete Gremium «Begleitgruppe Güterverkehr» bewährt?

A 5.4 Fragen zur Eingangsprüfung der Angebotsziele und Modulbildung (AP 5 und AP 6)

I Eingangsprüfung

- Waren die Kriterien zur Prüfung der Angebotsziele (Prüfkriterien) nachvollziehbar und verständlich?
 - Falls nein, welche Prüfkriterien waren nicht nachvollziehbar respektive nicht verständlich?

I Modulbildung

- Wie gut konnten Sie die Bildung der Module nachvollziehen?
- Wurden die Abhängigkeiten zwischen RV, FV und GV angemessen berücksichtigt?

- Hat das BAV seine Rolle als federführendes Amt des Prozesses angemessen wahrgenommen?
- Wurden die Planungsregionen, Bahnen, Planungsbüros angemessen in die Modulbildung einbezogen?

A 5.5 Fragen zur Bewertung und Auswahl der Module (AP 7–AP 11)

I Grundlagen für Bewertung

- Wie beurteilen Sie die Grundlagen (Leitfäden für die Inputdaten für die Bewertung von Modulen sowie die Kostenmethodik), die das BAV für die Bewertung der Module zusammengestellt hat?
 - Haben sich diese bewährt?
 - Waren die Grundlagen vollständig? Wenn nein, was hat gefehlt?

I Bewertungskriterien und Bewertung

- Sind die Kriterien zur Beurteilung und gesamtschweizerischen Priorisierung der Angebotskonzepte (Bewertungskriterien) angemessen, nachvollziehbar und verständlich?
- Haben Sie spezifische Rückmeldungen zu einzelnen Bewertungskriterien?¹⁷
 - o Überlastabbau
 - o Übereinstimmung mit Langfristperspektive Bahn
 - o Übereinstimmung mit räumlichen Entwicklungszielen
 - o NIBA
- Hat die Bewertung der Module Ihrer Ansicht nach Bezug genommen auf die Bewertungskriterien?
 - Wurde aus Ihrer Sicht objektiv bewertet?
- Hat bei der Bewertung der Module eine Iteration mit den verschiedenen Akteuren stattgefunden?
 - Wenn ja, hat diese Iteration zu einer besseren (d.h. plausibleren und nachvollziehbareren) Bewertung der Module geführt?

I Auswahlkriterien und Auswahl

- Sind die Kriterien für die Auswahl der Module (Auswahlkriterien) aus Ihrer Sicht angemessen, nachvollziehbar und verständlich?
 - Haben Sie spezifische Rückmeldungen zu einzelnen Auswahlkriterien?¹⁸
- Hat die Auswahl der Module für das Gesamtkonzept beziehungsweise Angebotskonzept Bezug auf die Auswahlkriterien genommen?
 - Erfolgt die Auswahl objektiv?
- Hat das BAV die weiteren Akteure (Bahnen, Güterverkehrsbranche) angemessen in die Erarbeitung des Gesamtkonzepts beziehungsweise Angebotskonzepts beigezogen?

I Optimierung von Modulen

- Wurden Wechselwirkungen zwischen Modulen berücksichtigt, um die Module zu optimieren?

¹⁷ Kriterien: NIBA, Überlastabbau, Übereinstimmung mit Langfristperspektive Bahn, Übereinstimmung mit räumlichen Entwicklungszielen

¹⁸ Kriterien: Finanzieller Rahmen STEP AS 2035, Priorität des Ausbaubedarfs innerhalb der ersten Dringlichkeitsstufe, Funktionale und netzbedingte Abhängigkeit der Massnahmen, Zusammenhang mit anderen Ausbauprogrammen, Verkehrsträgerübergreifende Koordination, Verkehrspolitische Leitsätze zum STEP AS 2030, Auswirkungen bei geänderter Nachfrageentwicklung

- Waren die Optimierungen aus Ihrer Sicht nachvollziehbar? Erfolgt sie diskriminierungsfrei und nach einer gewissen Logik?

A 5.6 Fragen zur Doppelrolle der SBB

- Wie haben Sie (als aussenstehende resp. als direkt involvierte Person bei der SBB) die Doppelrolle der SBB (Auftragnehmerin von BAV und Bahnunternehmen mit eigenen Interessen im Planungsprozess) wahrgenommen?
- Wie beurteilen Sie die Doppelrolle der SBB im Rückblick?
 - Welche Vorteile brachte die Doppelrolle mit sich?
 - Welche Nachteile brachte die Doppelrolle mit sich?
 - Haben Sie im Hinblick auf die Doppelrolle der SBB einen Änderungsvorschlag für den nächsten Ausbauschritt?

I Spezifische Fragen für Personen der SBB:

- Wie beurteilen Sie die Doppelrolle der SBB?
 - Welche Vorteile brachte die Doppelrolle mit sich?
 - Welche Nachteile brachte die Doppelrolle mit sich?
 - Haben Sie personelle, organisatorische oder andere Vorkehrungen getroffen, um Nachteile, wie beispielsweise Rollenkonflikte, zu vermeiden?

A 5.7 Fragen zum Abschluss

- Als wie zweckmässig beurteilen Sie insgesamt die Einteilung des Planungsprozesses in die elf Arbeitspakete?
- Waren aus Ihrer Sicht über die Rollen der einzelnen Akteure klar definiert?
- Haben sich die Zusammensetzung und Zusammenarbeit in der Planungsregion / Gruppe Güterverkehr / andere Gremien bewährt? was kann verbessert werden?
 - Falls nein, welche Rollen war nicht oder zu wenig klar?
- Haben Sie generelle Vorschläge zur Optimierung des Verfahrens?
- Haben Sie noch abschliessende Bemerkungen?

A 6 Teilnehmende des World Cafés

DA 3: Liste der Teilnehmenden des World Cafés

<i>Name</i>	<i>Organisation</i>
Teilnehmende	
Aebi Christian	Kanton Bern
Berndt Arnold	Bundesamt für Verkehr (BAV)
Florin Christian	Rhätische Bahn (RhB)
Furrer Frank	Cargo Forum Schweiz/VAP
Furrer Theo	SBB Cargo
Grisanti Marino	Transports publics fribourgeois SA (TPF)
Henny David	SBB Personenverkehr
Hilty Nikolaus	Bundesamt für Umwelt (BAFU)
Kölble Christoph	Schweizerische Südostbahn (SOB)
Kolden Kjell	Kanton Solothurn
Lagniaz Jean-Charles	Kanton Waadt
Matter Heinrich	Aare Seeland mobil AG (asmobil)
Mayor Christophe	Bundesamt für Verkehr (BAV)
Meyer Markus	Kanton Schwyz
Moser Mirco	Kanton Tessin
Poschet Lena	Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Remund Anna-Barbara	Bundesamt für Verkehr (BAV)
Ryser Rolf	Cargo Forum Schweiz/MGB
Thalmann Stefan	Kanton Thurgau
Vogt Christian	Zürcher Verkehrsverbund (ZVV)
Wegmüller Philipp	Railcare
Organisation	
Deuschle Wolf-Dieter	Bundesamt für Verkehr (BAV)
Lietha Julie	Bundesamt für Verkehr (BAV)
Rieder Stefan	Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH (Projektleiter Evaluationsteam)
Arnold Tobias	Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH (Stv. Projektleiter Evaluationsteam)
Haefeli Ueli	Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH
Strotz Chantal	Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH

<i>Name</i>	<i>Organisation</i>
Komendzinski Pawel	Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH
Belz Sebastian	econex GmbH
Behrens Daniel	econex GmbH