

Strategieplan öffentlicher Verkehr

Bericht der Regierung vom 20. August 2002

| <i>Inhaltsverzeichnis</i> | <i>Seite</i> |
|--|--------------|
| Zusammenfassung..... | 2 |
| 1. Anlass und Ziel des Strategieplans öffentlicher Verkehr | 3 |
| 1.1 Auftrag und Ziele des Grossen Rates | 3 |
| 1.2 Zusammenhang mit dem 3. öV-Programm | 3 |
| 1.3 Abstimmung mit den aktuellen Vernehmlassungsvorlagen des Bundes..... | 3 |
| 2. Der öffentliche Verkehr im Kanton St.Gallen – eine Bestandesaufnahme..... | 4 |
| 2.1 Das Angebot..... | 4 |
| 2.2 Die Transportunternehmen..... | 5 |
| 2.3 Organisation und Finanzierung..... | 6 |
| 2.4 Koordination | 7 |
| 2.5 Zusammenarbeit..... | 7 |
| 3. Der öffentliche Verkehr in der Schweiz – eine Grossbaustelle..... | 9 |
| 3.1 Basis für die Vorwärtsstrategie des Bundes..... | 9 |
| 3.2 Der Bund baut | 10 |
| 3.3 Der Bund reformiert | 11 |
| 3.4 Der Bund koordiniert..... | 11 |
| 4. Leitsätze der kantonalen öV-Politik..... | 12 |
| 4.1 Das Angebot und die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs gezielt ausbauen (Leitsätze 1 bis 7) | 13 |
| 4.2 Den Gestaltungsspielraum durch optimale institutionelle und instrumentelle Rahmenbedingungen erweitern (Leitsätze 8 bis 10) | 22 |
| 5. Umsetzung..... | 27 |
| 5.1 Für die Leitsätze 1 bis 7..... | 27 |
| 5.2 Für die Leitsätze 8 bis 10..... | 27 |
| 6. Antrag | 28 |

Zusammenfassung

Der Grosse Rat lud die Regierung im Rahmen des Programms zur Förderung des öffentlichen Verkehrs in den Jahren 1999 bis 2003 (2. öV-Programm) ein, einen Strategieplan öffentlichen Verkehr auszuarbeiten. Der vorliegende Strategieplan formuliert die Leitlinien der künftigen kantonalen Politik des öffentlichen Verkehrs in zehn Leitsätzen und zeigt auf, wie sie umzusetzen sind.

Der öffentliche Verkehr hat in unserer Gesellschaft einen hohen Stellenwert. Die Verantwortung für den Regionalverkehr wurde im Jahr 1996 den Kantonen übertragen. Der Kanton tritt zusammen mit dem Bund als Besteller gegenüber den Transportunternehmen auf.

Auf nationaler Ebene setzt der Bund die 1. Etappe der Grossprojekte NEAT, Bahn 2000 und Lärmschutz um. Die Ostschweiz und der Kanton St.Gallen profitieren im Vergleich zu anderen Landesteilen nur marginal von Angebotsverbesserungen und Investitionen in die Infrastruktur. Bei den laufenden Vorbereitungen für die Botschaften zum Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz und zur 2. Etappe von Bahn 2000 hat sich die Regierung das klare Ziel gesetzt, mit der Unterstützung des Bundes die internationale und nationale Verkehrsanbindung des Kantons entscheidend zu verbessern. Insbesondere sollen die Systemknoten St.Gallen und Sargans, die Beschleunigung der Verbindung nach München und die Einbindung der grenznahen Knoten Singen, Bregenz und Feldkirch umgesetzt werden.

Handlungsdruck auf kantonaler Ebene besteht im Bereich der städtischen Agglomerationen. Die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr ist weiter zu verbessern. Damit wird auch die angestrebte wirtschaftliche und räumliche Entwicklung nach dem kantonalen Wirtschaftsleitbild und dem kantonalen Richtplan unterstützt. Der Kanton strebt insbesondere den Ausbau der S-Bahn St.Gallen sowie die Verbesserung des Angebots in den Agglomerationsräumen Sargans/Werdenberg, Wil und Rapperswil/Jona an. Im Weiteren will er den Zugang zum öffentlichen Verkehr durch die Weiterentwicklung des Tarifverbunds Ostwind zu einem integralen Tarifverbund vereinfachen und dadurch die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs weiter steigern.

Neben dem zielgerichteten Ausbau des Verkehrsangebots und der Infrastruktur wird im Strategieplan der Optimierung der institutionellen und instrumentellen Rahmenbedingungen eine wichtige Bedeutung beigemessen. Der Strategieplan zeigt deshalb auch auf, wie die Gestaltungskraft des Kantons erhöht werden kann.

Der Strategieplan umfasst folgende zehn Leitsätze:

- 1. Verkehr und Raumentwicklung: Ganzheitlicher Förderansatz*
- 2. Nationaler Fernverkehr: Realisieren der Systemknoten St.Gallen und Sargans*
- 3. Agglomerationsverkehr: Gezielter Ausbau des öV-Angebots*
- 4. Städtenetz Bodensee: Einbindung der Knoten Singen, Bregenz und Feldkirch*
- 5. Internationale Linien: Beschleunigung und Ausbau der Verbindungen*
- 6. Tarifverbund: Den Zugang erleichtern*
- 7. Güterverkehr: Leistungsfähige Transportketten*
- 8. Institutionelle Verbesserungen: Angebot auf Besteller- und Anbieterseite aktiv steuern*
- 9. Finanzierung: Den Spielraum erhöhen und Sicherheit schaffen*
- 10. Öffentlicher Verkehr: Standortfaktor und Imageförderung*

Die Umsetzung wird in spezifischen Vorlagen der Regierung an den Grossen Rat erfolgen. Der Grosse Rat wird mit dem 3. öV-Programm für die Jahre 2004 bis 2008 geplante Massnahmen für Angebots- und Infrastrukturverbesserungen verabschieden, die durch den Kanton ganz oder teilweise finanziert werden.

Der Strategieplan schafft im nach wie vor von grossen Veränderungen geprägten Themenbereich öffentlicher Verkehr Klarheit über die von der Regierung verfolgten Stossrichtungen und inhaltlichen Ziele.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Strategieplan öffentlicher Verkehr (SPöV).

1. Anlass und Ziel des Strategieplans öffentlicher Verkehr

1.1 Auftrag und Ziele des Grossen Rates

Mit dem Programm zur Förderung des öffentlichen Verkehrs für die Jahre 1999 bis 2003 (2. öV-Programm) lud der Grosse Rat die Regierung ein, einen Strategieplan öffentlichen Verkehr zu erarbeiten. Der Grosse Rat hat den Auftrag mit folgenden Erwartungen verknüpft:

- Leitlinien für die künftige kantonale Politik des öffentlichen Verkehrs festlegen
- Kooperationsfelder und -spielräume aufzeigen
- Etappenziele für die Umsetzung definieren
- Vorgaben für konkrete Massnahmen und deren zeitliche Staffelung formulieren

1.2 Zusammenhang mit dem 3. öV-Programm

Mit dem vorliegenden Bericht formuliert die Regierung in zehn Leitsätzen die Leitlinien für die künftige kantonale Politik des öffentlichen Verkehrs (öV) und legt fest, wie sie die Leitsätze umsetzen will. In einer Bestandesaufnahme werden zudem Kooperationsfelder und -spielräume aufgezeigt und Abhängigkeiten dargestellt.

Die Festlegung und eine weitergehende Priorisierung der aus den Leitsätzen resultierenden konkreten Massnahmen des Kantons und die zeitliche Staffelung wird im 3. öV-Programm für die Jahre 2004 bis 2008 erfolgen. Das 3. öV-Programm wird im Frühjahr 2003 zusammen mit dem 14. Strassenbauprogramm dem Grossen Rat zur Behandlung unterbreitet. Dieses Vorgehen erlaubt eine Abstützung des Umsetzungsprogramms auf die verbindliche Zieldiskussion, eine bessere Berücksichtigung der bis dann erwarteten Planungsergebnisse auf Bundesseite sowie eine Abstimmung zwischen den einzelnen Verkehrsträgern auf der Massnahmen- und Finanzierungsebene.

1.3 Abstimmung mit den aktuellen Vernehmlassungsvorlagen des Bundes

Die Erarbeitung der kantonalen Strategie erfolgte parallel zur Vorbereitung zahlreicher Bundesvorlagen zu Grossprojekten und Reformvorhaben. Der Kanton hat seine Strategievorstellungen beim Bund aktiv in die laufenden Arbeiten eingebracht und mit den Entwicklungen und Möglichkeiten auf Bundesseite abgestimmt.

Die kantonale Strategie kann deshalb auf dem erreichten Verhandlungsstand mit dem Bund aufbauen. Wesentliche Elemente der Umsetzung werden in für die Jahre 2002 bzw. 2003 vorgesehenen Vernehmlassungsbotschaften des Bundesrates definiert. Dies betrifft insbesondere die Strategien zur besseren Anbindung der Ostschweiz an das nationale und inter-

nationale Eisenbahnnetz und zur Schaffung von optimalen Voraussetzungen für den Regionalverkehr in den Knotenbahnhöfen.

2. Der öffentliche Verkehr im Kanton St.Gallen – eine Bestandesaufnahme

Der öffentliche Verkehr im Kanton St.Gallen wird durch zahlreiche Transportunternehmen im Auftrag von Bund, Kantonen und Gemeinden erbracht. Die öffentliche Hand trägt massgeblich zur Finanzierung und überbetrieblichen Koordination der einzelnen Angebote im Sinne eines Gesamtsystems bei. Verschiedene Bundesgesetze, kantonale Gesetze und Programme regeln die Organisation und Finanzierung. Es besteht ein hoher Koordinationsbedarf und die Notwendigkeit der Zusammenarbeit über die Kantons- und Landesgrenzen hinweg. In den vergangenen Jahren haben sich die Kantone, Gemeinden und Transportunternehmen für gezielte Verbesserungen eingesetzt, das Angebot sukzessive ausgebaut und die Produktivität bei der Leistungserbringung gesteigert. Die nachfolgende Zusammenstellung gibt einen Überblick über den erreichten Stand und wichtige Zusammenhänge.

2.1 Das Angebot

2.1.1 *Nationaler und internationaler Fernverkehr*

Der nördliche Kantonsteil auf der Achse St.Gallen–Wil ist heute durch direkte Fernverkehrszüge über den Flughafen Zürich-Kloten mit dem Hauptbahnhof Zürich und den Zentren des Mittellandes verbunden. Aus dem südlichen Kantonsteil bestehen auf der Achse Bad Ragaz–Sargans–Ziegelbrücke direkte Fernverkehrsverbindungen nach Zürich und Basel, nicht aber zum Flughafen. Das Schnellzugsangebot auf den innerkantonal wichtigen Achsen St.Gallen–Sargans–Bad Ragaz sowie St.Gallen–Rapperswil wird unter finanzieller Beteiligung des Kantons erbracht. Ins Ausland bestehen direkte Fernverbindungen ab St.Gallen nach München, ab Sargans und Buchs nach Österreich sowie ab Bad Ragaz, Sargans und Ziegelbrücke über Basel nach Deutschland, Benelux und Frankreich.

Die Fahrzeit von über einer Stunde zwischen St.Gallen und Zürich verunmöglicht die Bildung eines vollwertigen Anschlussknotens in St.Gallen. Da die Fahrzeit zwischen St.Gallen und Sargans ebenfalls über einer Stunde liegt, können mit dem direkten Schnellzug in Sargans keine Eckanschlüsse aus dem Rheintal Richtung Zürich hergestellt werden. Die Umsteigeverbindungen ab St.Gallen Richtung Österreich sowie ab Sargans Richtung München sind nur mit unattraktiven Wartezeiten in Buchs oder in St.Margrethen möglich.

2.1.2 *Regionalverkehr im ganzen Kanton*

Auf allen Bahnlinien im Kanton sowie auf vielen Buslinien besteht ein systematisches, wenigstens stündliches Angebot. Das Regionalverkehrsangebot ist soweit möglich auf gute Anschlüsse an den Fernverkehr und zwischen Regionalverbindungen ausgerichtet. Teilweise erschweren ungünstige Abfahrts- und Ankunftszeiten des Fernverkehrs Anschlüsse in alle Richtungen. Die Qualität des Regionalverkehrs hängt massgeblich von guten Anschlussverhältnissen ab.

2.1.3 *S-Bahn St.Gallen*

Die S-Bahn St.Gallen ist auf die Kantonshauptstadt ausgerichtet und soll diese optimal mit dem Einzugsgebiet, das auch in die Nachbarkantone Thurgau und beide Appenzell sowie Vorarlberg reicht, vernetzen. Das Ziel ist erst teilweise erreicht. Es besteht der Bedarf, das Angebot der S-Bahn St.Gallen schrittweise auszubauen.

2.1.4 S-Bahn Zürich

Rapperswil und Ziegelbrücke sind Endpunkte von direkten Linien der Zürcher S-Bahn. Eine Verlängerung über Winterthur hinaus bis nach Wil ist im Projekt "Winti-Thur-Bahn" vorgesehen.

2.1.5 Tarifverbund Ostwind

Der Tarifverbund Ostwind konnte auf Anfang 2002 als flächenmässig grösster Tarifverbund der Schweiz eingeführt werden. Er vereinigt das Angebot von 38 Transportunternehmen in den vier Kantonen Appenzell A. Rh., Appenzell I. Rh., St.Gallen und Thurgau. In 81 Zonen gelten Jahres- und Monatsabonnemente in allen Verkehrsmitteln der gelösten Zonen. Attraktive Tageskarten ergänzen das Angebot vor allem für den Ausflugsverkehr. Ausserdem wird für gelegentliche Fahrten in Regionalzentren Ende 2002 eine Mehrfahrtenkarte Plus eingeführt, welche die Benützung des Stadt- oder Ortsbusangebotes einschliesst.

Der Tarifverbund ist als einfache Gesellschaft der 38 Transportunternehmen organisiert. Die Geschäftsführung wurde der Schweizerischen Südostbahn AG unter Mitwirkung der Appenzeller Bahnen übertragen. Neben der Verteilung der Verbundeinnahmen gehört auch ein gemeinsames Marketing zum Pflichtenheft.

2.2 Die Transportunternehmen

2.2.1 Transportunternehmen mit Beteiligung des Kantons

Im Kanton sind nicht nur die Bundesbetriebe SBB und Postauto, sondern diverse regional verankerte Transportunternehmen tätig. Der Kanton St.Gallen ist heute Miteigentümer von sieben konzessionierten Transportunternehmen. Die Beteiligungen sehen wie folgt aus:

| Transportunternehmen | Beteiligung am Aktienkapital | |
|------------------------------|------------------------------|------------|
| | in Prozent | in Franken |
| Schweizerische Südostbahn AG | 19,0 | 1'700'000 |
| Appenzeller Bahnen | 10,7 | 1'124'750 |
| Mittelthurgaubahn | 4,1 | 490'500 |
| Frauenfeld-Wil-Bahn | 6,0 | 269'703 |
| Trogenerbahn | 11,8 | 350'000 |
| Rorschach-Heiden-Bergbahn | 5,2 | 113'000 |
| Rheintal Bus AG | 40,9 | 125'000 |

Neben dem Kanton halten auch verschiedene St.Galler Gemeinden Beteiligungen an Transportunternehmen.

Die Thurbo AG ist eine gemeinsame Tochter der SBB und der Mittelthurgaubahn für den Regionalverkehr. Bei der Gründung der Thurbo AG war die Mittelthurgaubahn mit 40 Prozent beteiligt. Mit der Erhöhung des Aktienkapitals der Thurbo AG anfangs Juli 2002 reduzierte sich der Anteil der Mittelthurgaubahn auf 0,2 Prozent mit einer Option, diesen bis Ende Jahr auf maximal 10 Prozent zu erhöhen. Den Rest halten die SBB. Die Schweizerische Südostbahn AG ist aus der Fusion der Bodensee-Toggenburg-Bahn und der Südostbahn entstanden.

2.2.2 Verstärkte Zusammenarbeit der Transportunternehmen

Mit dem Projekt "Verstärkte Zusammenarbeit der Transportunternehmen" will der Verkehrsrat der Region St.Gallen die betriebliche Zusammenarbeit zwischen den Bahn- und Busunternehmen fördern. Die vielfältige Unternehmenslandschaft mit Klein- und Kleinstunternehmen führt in der Tendenz zu vielen Schnittstellen und auch Doppelspurigkeiten. Ziel ist

es, die Schnittstellen zu reduzieren und das Angebot straffer planen und ausführen zu können. Neben aufgabenspezifischen Kooperationen können auch durch Fusionen betrieblich zweckmässige Unternehmenseinheiten gebildet werden.

2.3 Organisation und Finanzierung

2.3.1 Bestellwesen im Regionalverkehr

Im Jahr 1996 wurde der Regionalverkehr mit der Revision des eidgenössischen Eisenbahngesetzes (SR 742.101; abgekürzt EBG) neu organisiert. Bund und Kantone sind seither Besteller für Leistungen des Regionalverkehrs. Die Federführung liegt bei den Kantonen. Das Bestellregime im Regionalverkehr lässt die Ausschreibung von Leistungen im Wettbewerb grundsätzlich zu. Der Investitionsschutz und die im Bahnbereich kleine Anzahl von potenziellen Betreibern schränken die praktische Bedeutung von Ausschreibungen jedoch bisher ein.

Der nach EBG anerkannte Regionalverkehr wird im Umfang der sogenannten Kantonsquote durch Bund und Kanton gemeinsam bestellt. Diese beläuft sich im Jahr 2002 für den Kanton St.Gallen auf 81,5 Mio. Franken je Jahr. Daran beteiligt sich der Bund derzeit mit 64 Prozent oder 52,2 Mio. Franken. Angebote, die vom Bund nicht als Regionalverkehr anerkannt werden oder Angebote, die nicht aus der Kantonsquote finanziert werden können, sind durch den Kanton alleine zu bestellen.

Die durch den Kanton und die Gemeinden zu tragenden ungedeckten Kosten belaufen sich im Jahr 2002 auf 38 Mio. Franken. Der Anteil der Gemeinden beträgt 45 Prozent oder 17,1 Mio. Franken. Die dem Kanton verbleibenden 20,9 Mio. Franken reduzieren sich um Darlehensrückzahlungen für Fahrzeugabschreibungen und Beiträge Dritter an den Kanton, so dass die Staatsrechnung netto mit rund 19 Mio. Franken für Betriebsbeiträge belastet wird. Der Nettobetrag für Kanton und Gemeinden beläuft sich somit auf 36,1 Mio. Franken.

| | Kanton und Gemeinden | Bund | Total |
|-------------------------|-------------------------|-------------------|-------------------|
| Leistungen mit Bund | 29,3 Mio. Franken | 52,2 Mio. Franken | 81,5 Mio. Franken |
| Leistungen ohne Bund | 6,8 Mio. Franken | | 6,8 Mio. Franken |
| Total | 36,1 Mio. Franken | 52,2 Mio. Franken | 88,3 Mio. Franken |

Der Ortsverkehr ohne regionale Bedeutung wird durch die jeweiligen Gemeinden ohne Bund und Kanton finanziert.

2.3.2 SBB und Konzessionierte Transportunternehmen

Im Jahr 1999 wurde mit der Bahnreform 1 die SBB in eine spezialgesetzliche AG umgewandelt und entschuldet. Mit der Netzzugangsverordnung konnte der freie Zugang zur Schieneninfrastruktur durch Dritte geregelt werden. Im Güterverkehr wurde der Markt auch für internationale Anbieter geöffnet. Im Personenfernverkehr schützt die Konzession die SBB noch bis ins Jahr 2008 vor konkurrierenden Anbietern. Die Leistungsvereinbarung SBB-Bund regelt das finanzielle Engagement des Bundes im Bereich der SBB-Infrastruktur über eine jeweils vierjährige Periode, nächstmals 2003 bis 2006.

Im Bereich der konzessionierten Transportunternehmen (KTU) ist die Finanzierung der Infrastruktur eine Verbundaufgabe zwischen Bund und beteiligten Kantonen. Sie erfolgt über Rahmenkredite des Bundes nach Art. 56 EBG. Bund und beteiligte Kantone schlies-

sen je Objekt eine Vereinbarung ab. Der Kanton St.Gallen trägt derzeit 73 Prozent der Kosten, der Bund die restlichen 27 Prozent. In den Jahren 1999 bis 2003 wird der Kanton gemäss Programm voraussichtlich rund 13 Mio. Franken an Investitionsbeiträgen an die KTU leisten.

2.3.3 Programm zur Förderung des öffentlichen Verkehrs

Die mittelfristige Entwicklung von Angebot und Kosten des öffentlichen Verkehrs im Kanton St.Gallen wird alle 5 Jahre in einem Bericht an den Grossen Rat dargelegt. So wurden für die laufende Programmperiode 1999 bis 2003 unter anderem die Einführung der S-Bahn St.Gallen (Mai 2000) und des Tarifverbunds Ostwind (Januar 2002) als Meilensteine frühzeitig kommuniziert und die entsprechenden Mittel im Finanzplan eingestellt. Ebenso werden die Infrastrukturvorhaben angemeldet. Es sind dies derzeit vor allem die Vorhaben der KTU nach Art. 56 EBG sowie technische Massnahmen wie Beiträge an Bahnhofumbauten nach dem kantonalen Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs. Mit dem Programm für die Jahre 2004 bis 2008 werden erneut die wesentlichen Entwicklungsschritte beim Angebot und den Investitionen festgelegt.

2.4 Koordination

2.4.1 Wirtschaftsleitbild

Das Ende 2001 von der Regierung verabschiedete Wirtschaftsleitbild legt die Handlungsfelder der kantonalen Wirtschaftspolitik fest. Die Verkehrsinfrastruktur und das Angebot beim öffentlichen Verkehr sind wesentliche Standortfaktoren. Das Wirtschaftsleitbild misst deshalb einer guten Anbindung des Kantons an die nationalen und internationalen Verkehrsachsen und der leistungsfähigen Verknüpfung der Wirtschaftsregionen einen grossen Stellenwert bei. (www.wirtschaftsleitbild.sg.ch)

2.4.2 Kantonaler Richtplan

Der im April 2002 von der Regierung erlassene kantonale Richtplan bildet die Grundlage für die Koordination der räumlichen Entwicklung des Kantons und beschreibt die notwendigen Instrumente. Im Richtplan werden unter anderem der Gesamtverkehr und die Teilbereiche öffentlicher Verkehr sowie der Individualverkehr behandelt und generelle raumbezogene Strategien formuliert. Es wird festgehalten, dass die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs und des Individualverkehrs zu koordinieren sind. Im Besonderen werden die Anliegen des Kantons St.Gallen an den Sachplan Schiene des Bundes formuliert. (www.sg.ch/welcome.asp > Bauen&Umwelt, > Richtplan).

2.4.3 Strassenbau- und öV-Programm

Das Strassenbauprogramm wird dem Grossen Rat jeweils gemeinsam mit dem öV-Programm vorgelegt. Die beiden Mehrjahresprogramme erstrecken sich über die gleichen fünf Jahre und die Vorbereitung der Vorlagen wird zwischen den beiden zuständigen Departementen eng koordiniert.

2.5 Zusammenarbeit

2.5.1 Institutionen und Gremien

Der Kanton St.Gallen legt als Grenzkanton mit sieben Nachbarkantonen und vier Nachbarländern traditionell ein starkes Gewicht auf die institutionelle Zusammenarbeit über die Grenzen hinaus. Der Kanton ist deshalb Mitglied folgender Institutionen und Gremien:

- *Internationale Bodenseekonferenz (IBK)*: Die IBK ist ein Zusammenschluss der an den Bodensee angrenzenden und mit ihm verbundenen Länder und Kantone Baden-Württemberg, Schaffhausen, Zürich, Thurgau, St.Gallen, Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh.,

Fürstentum Liechtenstein, Vorarlberg und Bayern. Die IBK hat sich zum Ziel gesetzt, die REGIO BODENSEE als attraktiven Lebens-, Natur-, Kultur- und Wirtschaftsraum zu erhalten und zu fördern, und die regionale Zusammengehörigkeit zu stärken. Internationale Verkehrsfragen werden in der Kommission Verkehr bearbeitet. (www.regio-bodensee.net).

- *Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE ALP)*: Der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer gehören 11 Bundesländer, Provinzen, Regionen und Kantone der Staaten Österreich, Italien, Schweiz und Bundesrepublik Deutschland mit 23 Millionen Menschen auf rund 142.000 km² an. Ein wichtiges Ziel ist die Sicherung und Entwicklung des Alpengebietes als qualitätsvoller Lebens- und Erholungsraum. Internationale Verkehrsfragen werden in der Kommission Verkehr bearbeitet. (www.argealp.org).
- *Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK)*: Die ORK ist die zentrale Plattform für die Zusammenarbeit unter den sieben Ostschweizer Kantonen und die Erarbeitung gemeinsamer Positionen gegenüber dem Bund.
- *Regionalkonferenz öffentlicher Verkehr Ostschweiz (RöV)*: Der RöV gehören die für den öffentlichen Verkehr zuständigen Regierungsräte der sieben Ostschweizer Kantone an. Sie erarbeitet die politischen Positionen zu übergeordneten Vorhaben des öffentlichen Verkehrs.
- *Verkehrsrat Region St.Gallen*: Der Verkehrsrat ist das Koordinationsgremium für Fragen des öffentlichen und privaten Verkehrs im Einzugsgebiet der Stadt St.Gallen. Ihm gehören Regierungsvertreter der vier Kantone Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., St.Gallen, Thurgau, Vertreter der Stadt St.Gallen und der Direktion des Bundesamtes für Verkehr an.

Im Weiteren ist im Rheintal die Zusammenarbeit mit dem Land Vorarlberg und dem Fürstentum Liechtenstein auf Regierungs- und Fachebene institutionalisiert. Schliesslich arbeitet der Kanton eng mit den Regionalplanungsgruppen, mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) und mit einzelnen Gemeinden zusammen.

2.5.2 International abgestütztes Angebots- und Infrastrukturkonzept für die Bahnen

Als Mitglied der IBK und der ARGE ALP hat der Kanton St.Gallen mitgewirkt an der Erarbeitung einer gemeinsamen Angebotsvorstellung für den Grossraum zwischen Stuttgart, München, Innsbruck, Mailand und Basel. Diese wurde im Rahmen des Interreg II-Programmes als Projekt Bodan-Rail 2020 erarbeitet. Beteiligt waren in den Jahren 1997 bis 2001 rund 30 Partner aus vier Ländern mit einem Planungsbudget von einer Million Euro. Die Arbeiten kommen zum Schluss, dass mit Investitionen von rund 2 bis 2,5 Milliarden Euro das grenzüberschreitende Verkehrsaufkommen der Bahn im 4,5 Millionen Menschen umfassenden Wirtschaftsraum Bodensee verdoppelt und der gesamte Bahnverkehr um rund 50 Prozent gesteigert werden könnte. Das überdurchschnittliche Wachstum auf der Bahn wird durch ein flächendeckend optimiertes Bahnsystem erreicht, welches dank attraktiver Verbindungen primär Autofahrten durch Bahnfahrten ersetzen kann.

Gemäss Bodan-Rail 2020 soll zwischen den europäischen Hochgeschwindigkeitsachsen durch die Alpen am Gotthard/Lötschberg und Brenner und den Ost-West-Achsen Paris–Stuttgart–München–Wien und Barcelona–Milano–Venedig–Triest nördlich und südlich der Alpen ein feines Netz von internationalen Zubringer- und Verbindungslinien geknüpft werden. Während in der Schweiz vor allem Kosten für Doppelspurausbauten anfallen, sind in Deutschland grosse Investitionen für die Elektrifizierung und Erneuerung der Strecken erforderlich.

Die IBK-Regierungschefkonferenz hat am 7. Dezember 2001 in Herisau in einer Resolution die Regierungen in Berlin, Wien und Bern dazu aufgerufen, die nationalen Bahninfrastrukturen basierend auf dem Projekt Bodan-Rail 2020 zu einem internationalen Netzwerk auszubauen.

3. Der öffentliche Verkehr in der Schweiz – eine Grossbaustelle

Die Politik des öffentlichen Verkehrs wird massgeblich durch die Projekte des Bundes bestimmt. Der Bund ist daran, verschiedene vom Volk beschlossene Grossprojekte zu erstellen und bereitet Vorlagen für weitere Infrastrukturvorhaben der nächsten 20 Jahre vor. Parallel dazu sind Reformen bei der Infrastrukturfinanzierung, neue Koordinationsinstrumente und Anpassungen der Aufgaben- und Lastenteilung Bund-Kantone geplant. Die nachfolgende Zusammenstellung gibt einen Überblick.

3.1 Basis für die Vorwärtsstrategie des Bundes

3.1.1 Konzeptbeschlüsse und internationale Vereinbarungen

Das vom Volk im Jahr 1987 beschlossene Konzept Bahn 2000 bildet die Grundlage für Angebotsverbesserungen des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz und dazu notwendige Infrastrukturausbauten. Der vom Volk im Jahr 1992 gutgeheissene Alpentransitbeschluss stellt die Basis dar für den Bau der beiden Basistunnel durch die Alpen am Gotthard und Lötschberg und die Integration der Ostschweiz.

In der im Jahr 1996 abgeschlossenen bilateralen Vereinbarung über die nördlichen Zulaufstrecken zur NEAT verpflichtet sich Deutschland, die NEAT-Zulaufstrecke am Oberrhein bis Basel nach dem Territorialitätsprinzip auszubauen. Des Weiteren sollen die Bahngesellschaften beider Länder die Korridore Stuttgart-Zürich und München-Zürich stärken und die Reisezeiten zwischen Zürich und Stuttgart auf 2 ¼ und zwischen München und Zürich auf 3 ¼ Stunden verkürzen.

In einer im Jahr 1957 abgeschlossenen bilateralen Vereinbarung zwischen der Schweiz und Österreich verpflichten sich die beiden Regierungen, alle geeigneten Massnahmen zur Förderung des Eisenbahnverkehrs zwischen den beiden Staaten zu ergreifen und die gemeinsamen Grenzübergänge gegenüber den übrigen Grenzübergängen nicht nachteilig zu behandeln. In einem gleichzeitig abgeschlossenen Abkommen zwischen den SBB und den ÖBB verpflichten sich die beiden Bundesbahnen, den Bahnverkehr zwischen den Ländern sowie den Transitverkehr über die Grenzpunkte Buchs und St.Margrethen zu fördern und ihre Anstrengungen zur Erhöhung der Geschwindigkeit der Züge im Verkehr zwischen den beiden Ländern weiter zu verfolgen und zu stärken. Im Rahmen der Arbeiten zum Anschluss der Ostschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz haben der Kanton St.Gallen und das Land Vorarlberg erwirkt, dass die Schweiz und Österreich unter Einbezug des Fürstentums Liechtenstein bis Ende 2002 einen aktualisierten Staatsvertrag vorbereiten.

3.1.2 Gesicherte Finanzierung der Grossprojekte bis ins Jahr 2020

Das Schweizer Volk hat am 29. November 1998 dem Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV) zugestimmt. Folgende Grossprojekte werden damit finanziert:

Bahn 2000, 1. Etappe

Es stehen total 7,4 Mia. Franken zur Verfügung, wovon ca. 1,5 Mia. Franken nicht beansprucht und als Reserve zurückgestellt werden. Die 1. Etappe wird bis Ende 2004 fertiggestellt. In der Ostschweiz werden praktisch keine angebotsrelevanten Investitionen getätigt. Nur ein Bruchteil der ursprünglich gemäss Konzeptbeschluss geplanten Angebotsverbesserungen für die Ostschweiz kann mit der 1. Etappe umgesetzt werden.

Bahn 2000, 2. Etappe

Es stehen total 5,9 Mia. Franken zur Verfügung. Die Projekte und Angebotsverbesserungen werden derzeit zusammengestellt. Basis für die angestrebten Verbesserungen in der Ostschweiz bildet das Angebotskonzept "Städtenetz Bodensee" der Kantone. Die Realisierung ist ab 2010 bis 2022 vorgesehen.

Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz

Es stehen total 1,2 Mia. Franken für Verbesserungen zugunsten der Ost- und Westschweiz zur Verfügung. Die Ostschweiz strebt einen Ausbau der direkten Verbindungen ins Ausland via Singen, Bregenz und Feldkirch an. Die Realisierung ist ab 2005 bis 2011 vorgesehen. Insbesondere soll die Verbindung nach München deutlich verbessert werden.

NEAT Gotthard/Lötschberg

Es stehen total 14,7 Mia. Franken zur Verfügung, davon unter dem Titel Integration Ostschweiz 86 Mio. Franken für den Ausbau St.Gallen-Arth-Goldau bis 2012 und 992 Mio. Franken für den Zimmerberg- und Hirzeltunnel mit einer geplanten Realisierung ab 2006 (Zimmerberg-tunnel) respektive 2011 bis 2016 (Hirzeltunnel).

3.1.3 Mehrjahresrahmenkredite für die Infrastruktur der Transportunternehmen

Investitionen in die Substanzerhaltung, für Rationalisierungen und für die Sicherheit der Bahninfrastruktur werden vom Bund über Mehrjahresrahmenkredite finanziert. Für die bundeseigene SBB in einer Leistungsvereinbarung über jeweils vier Jahre, für die KTU in einem Rahmenkredit. Die Mehrjahresrahmenkredite müssen von den eidgenössischen Räten genehmigt werden und gehen zu Lasten des ordentlichen Budgets des Bundes. Sie stellen die Erhaltung einer guten Bahninfrastruktur sicher und erlauben den Transportunternehmen eine gesicherte Mittelfristplanung für kleine und mittelgrosse Bauprojekte. Die Transportunternehmen finanzieren aus diesen Mehrjahreskrediten beispielsweise die Modernisierung der Bahnhöfe oder Massnahmen zur Erhöhung der Streckenkapazität.

3.2 Der Bund baut

3.2.1 Projekte in Realisierung

Die 1. Etappe der beiden FinöV-Grossprojekte Bahn 2000 und NEAT ist im Bau. Die 1. Etappe von Bahn 2000 wird Ende 2004 in Betrieb gehen. Der Lötschbergbasistunnel soll 2007 und der Gotthardbasistunnel 2014 eröffnet werden. Begonnen wurde mit den NEAT-Ausbauten zwischen St.Gallen und Uznach, insbesondere der Doppelspur bei Degersheim. Schliesslich wird im Rahmen des FinöV-Kredites für den Lärmschutz das Rollmaterial und die Infrastruktur den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend saniert. Aus der Leistungsvereinbarung Bund/SBB werden im Kanton zahlreiche Massnahmen zur Modernisierung und Rationalisierung der Bahnhöfe ausgeführt.

3.2.2 Projekte, die noch zu beschliessen sind

Derzeit laufen die Vorbereitungen für Botschaften zur Verwendung der beiden FinöV-Kredite "Anbindung der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz" und "Bahn 2000, 2. Etappe". Die konkreten Ausbauprojekte werden voraussichtlich bis Ende 2002 vorgeschlagen. Der Bundesrat plant 2003 und 2004 Botschaften an die eidgenössischen Räte. Die Mittel stehen nach den entsprechenden Parlamentsbeschlüssen

ab 2005 bzw. 2010 zur Verfügung. Mit der Verabschiedung dieser Botschaften wird der Ausbau der nationalen Eisenbahninfrastruktur bis ins Jahr 2020 weitgehend bestimmt sein. Darauf aufbauend werden weitere Projekte für den Regional- und Agglomerationsverkehr in separaten kantonalen Vorlagen zu beschliessen sein.

3.2.3 Beschlossene Projekte für die 2. Phase NEAT

Die Objektkredite für die NEAT-Projekte der 2. Etappe, also den Zimmerberg- und Ceneritunnel, weitere Ausbauten St.Gallen–Arth-Goldau und den Hirzeltunnel sind im FinöV-Fonds reserviert. Die Freigabe der Objektkredite erfolgt durch Bundesbeschlüsse. Zur Zeit erarbeitet das BAV die Grundlagen für den notwendigen Bedarfsnachweis. Wegen absehbaren Mehrkosten bei verschiedenen NEAT-Objekten ist nicht sichergestellt, dass alle Objekte der 2. Phase wie geplant realisiert werden können.

3.3 Der Bund reformiert

3.3.1 Bahnreform 2 und Neugestaltung des Finanzausgleichs Bund-Kanton

Beim Bund laufen die Arbeiten zur Bahnreform 2. Im Wesentlichen soll die Finanzierung der Infrastruktur zwischen SBB und KTU harmonisiert werden. Dies hat Konsequenzen auf die Aufgabenteilung Bund/Kantone. Die geplante Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat auch Auswirkungen auf den als Verbundaufgabe finanzierten Regionalverkehr. Die vom Bund angestrebte weitere Beschränkung der Bundesanteile an den Regionalverkehr führt zu einer Erhöhung der zu leistenden Beiträge der Kantone.

3.3.2 Agglomerationspolitik

Die vom Ständerat Bieri (ZG) geleitete Arbeitsgruppe hat dem Bundesrat im Jahr 2001 einen Expertenbericht zum Thema Agglomerationsverkehr unterbreitet. Ausgehend von der Erkenntnis, dass die wachsenden Verkehrsprobleme in den Agglomerationen nur mit einem verstärkten finanziellen Engagement des Bundes gelöst werden können, schlägt der Bericht vor, dass eine über Strasse und Schiene koordinierte Planung und Finanzierung des Agglomerationsverkehrs im Rahmen von Agglomerationsverbänden erfolgen soll. Im Weiteren sollen Mobilitätskonzepte Grundlage für die einheitliche Mitfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturen durch den Bund werden. Sofern erforderlich soll die Finanzierung durch die Schaffung eines "Agglo-Fünfers" erfolgen. (www.voev.ch > Politik, > Aktuell, > Finanzierung Agglomerationsverkehr, > Expertenbericht).

Im Dezember 2001 hat der Bundesrat mit der Genehmigung des Berichtes 'Agglomerationspolitik des Bundes' den Startschuss für eine aktivere Agglomerationspolitik gegeben. Mit fünf Strategien will der Bund einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Agglomerationen leisten. Eine zentrale Stossrichtung ist die Verbesserung der Zusammenarbeit durch neue Kooperationen und Organisationsstrukturen innerhalb der Agglomerationen und zwischen Bund, Kantonen und Städten bzw. Gemeinden. Das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) will derzeit auf die Einführung eines "Agglo-Fünfers" verzichten und die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs auf Schiene und Strasse mit Geldern aus der Mineralölsteuer sicherstellen. (www.are.admin.ch > Agglomerationspolitik, > Lancierung der Agglomerationspolitik des Bundes, > Bericht).

3.4 Der Bund koordiniert

Der Bund erstellt Sachpläne zur Koordination seiner raumwirksamen Tätigkeiten. Die Plan genehmigungen von Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt setzen grundsätzlich einen Sachplan voraus. Mit dem Sachplan Schiene werden verschiedene Grossvorhaben wie Bahn 2000, Hochgeschwindigkeitsverkehrsnetz und Bahnreform 2

inhaltlich koordiniert sowie mit anderen Sachplänen abgestimmt. Die Arbeiten wurden im Jahr 2001 aufgenommen und werden voraussichtlich im Jahr 2003 abgeschlossen.

Parallel zum Sachplan Schiene wird auch ein Sachplan Strasse erstellt. Die Koordination der beiden Sachpläne auf Bundesebene will der Vermeidung von Parallelausbauten besondere Beachtung schenken. Bei der auf Bundesebene angestrebten Koordination der sachplanrelevanten Infrastrukturvorhaben werden die verkehrspolitischen Zielsetzungen des Bundes berücksichtigt.

4. Leitsätze der kantonalen öV-Politik

Die Auslegeordnung zum öffentlichen Verkehr im Kanton St.Gallen (Kapitel 2) und die Entwicklungen auf Bundesebene (Kapitel 3) zeigen, dass die Leitlinien für die künftige kantonale Politik des öffentlichen Verkehrs in einem umfassenden Sinn festzulegen sind. Insbesondere aber sind die Chancen, die sich aus Veränderungen auf Bundesebene ergeben, vorausschauend zu erkennen und optimal zu nutzen.

Eine kohärente kantonale Politik des öffentlichen Verkehrs bedarf klarer Zielvorstellungen über die Entwicklung von Angebot und Infrastruktur unter Berücksichtigung der erwünschten Siedlungsentwicklung gemäss dem kantonalen Richtplan und dem kantonalen Wirtschaftsleitbild. Wichtig sind im Weiteren optimale institutionelle und instrumentelle Rahmenbedingungen für die Konkretisierung und Umsetzung der Ziele. Der Strategieplan gliedert sich in zwei entsprechende Kapitel und umfasst insgesamt zehn Leitsätze. Die Leitsätze 1 bis 7 haben den gezielten Ausbau des Verkehrsangebots und der Infrastruktur zum Gegenstand. Die Leitsätze 8 bis 10 widmen sich der Optimierung der Institutionen, der Instrumente und der Positionierung des öffentlichen Verkehrs.

Leitsätze für den gezielten Ausbau des Verkehrsangebots und der Infrastruktur

1. Verkehr und Raumentwicklung: Ganzheitlicher Förderansatz
2. Nationaler Fernverkehr: Realisieren der Systemknoten St.Gallen und Sargans
3. Agglomerationsverkehr: Gezielter Ausbau des öV-Angebotes
4. Städtenetz Bodensee: Einbindung der Knoten Singen, Bregenz und Feldkirch
5. Internationale Linien: Beschleunigung und Ausbau der Verbindungen
6. Tarifverbund: Den Zugang erleichtern
7. Güterverkehr: Leistungsfähige Transportketten

Leitsätze für die Optimierung der Institutionen, der Instrumente und der Positionierung des öffentlichen Verkehrs

8. Institutionelle Verbesserungen: Angebot auf Besteller- und Anbieterseite aktiv steuern
9. Finanzierung: Den Spielraum erhöhen und Sicherheit schaffen
10. Öffentlicher Verkehr: Standortfaktor und Imageförderung

4.1 Das Angebot und die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs gezielt ausbauen (Leitsätze 1 bis 7)

Der Ausbau von Angebot und Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen unter Mitwirkung der Gemeinden. Zudem bestehen komplexe Verflechtungen und Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Aufgaben- und Leistungsträgern. Mit den folgenden sieben Leitsätzen werden Entwicklungsschwerpunkte aus kantonaler Sicht gesetzt. Je nach Fokus haben die Leitsätze den Charakter von Erwartungen an den Bund und die Transportunternehmen oder sie beinhalten Ziele, die sich der Kanton im Rahmen seiner direkten Gestaltungsmöglichkeiten selber setzt. Die Chancen für die Umsetzung der im Strategieplan formulierten Angebotsziele sind am grössten, wenn sie in einem partnerschaftlichen Ansatz mit dem Bund und den Transportunternehmen als gemeinsame Ziele verankert werden können.

Leitsatz 1

Verkehr und Raumentwicklung: Ganzheitlicher Förderansatz

Wichtige Grundlagen für den Strategieplan öffentlicher Verkehr bilden der kantonale Richtplan und das Wirtschaftsleitbild des Kantons St.Gallen. Der Richtplan positioniert den öffentlichen Verkehr aus raumordnungs- und umweltpolitischer, das Wirtschaftsleitbild aus wirtschaftspolitischer Sicht. Der Strategieplan öffentlicher Verkehr ist eine sektorale Strategie für den öffentlichen Verkehr.

Für den Wirtschaftsstandort Kanton St.Gallen ist ein gut ausgebautes Verkehrssystem von zentraler Bedeutung. Der Kanton will über attraktive Bahnverbindungen mit den in- und ausländischen Wirtschaftsräumen und Ballungszentren verknüpft sein. Für den Grenzkanton zu Österreich, Deutschland und Liechtenstein liegt in der Verbesserung der grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen eine besondere Chance, die Lage im Dreiländereck offensiv als Standortvorteil zu nutzen. Kombiniert mit beschleunigten Verbindungen nach Zürich soll der Kanton an für die ganze Schweiz bedeutsamen internationalen Bahnachsen liegen.

In den städtischen Gebieten muss der öffentliche Verkehr wesentliche Erschliessungsaufgaben übernehmen können. Zunehmende Kapazitätsengpässe im Strassennetz sowie Luft- und Lärmprobleme sollen durch einen Ausbau des öffentlichen Verkehrs behoben werden können.

Der Kanton setzt sich für die Verbesserung der Lebens- und Standortqualität ein und strebt eine raumplanerisch sinnvolle Siedlungsentwicklung mit einer Ausrichtung auf den öffentlichen Verkehr an. Verkehrserschliessungsprobleme sind in dicht besiedelten Gebieten, aber auch in den Verästelungen des ländlichen Raums, vielschichtig und von Interessengegensätzen geprägt. Bei der Entwicklung von Lösungen ist der Blickwinkel im Sinne der bereichsübergreifenden Koordination für das gesamte Verkehrssystem zu öffnen. Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs und des Individualverkehrs sind aufeinander abzustimmen. Im Zentrum der Koordination steht die Frage, welcher Verkehrsträger welche Verkehrsaufkommen abdecken soll und wie die Verkehrssysteme aufeinander abgestimmt werden.

Die heterogene Struktur des Kantons St.Gallen legt es nahe, die Koordination basierend auf einer kantonalen Gesamtbetrachtung regionenweise und unter zweckmässigem Einbezug von ausserkantonalen Gebieten an die Hand zu nehmen. Ein anderer Anknüpfungspunkt sind konkrete Projekte, aus deren Aufgabenstellung sich ein spezifischer Koordina-

tionsbedarf ergibt. Folgende Möglichkeiten der Koordination gilt es künftig noch konsequenter zu nutzen:

- Die Verkehrsentwicklungsziele der verschiedenen Verkehrsträger werden adäquat aufeinander abgestimmt. Der Stand der Koordination wird im Richtplan dargestellt.
- Die Erarbeitung und die parlamentarische Beratung des 5-Jahresprogramms öffentlicher Verkehr und des ebenfalls auf eine Dauer von fünf Jahren ausgerichteten Strassenbauprogramms werden inhaltlich und verfahrensmässig durch eine synchronisierte Projektorganisation koordiniert.
- Bei konkreten Verkehrserschliessungsvorhaben mit ausgewiesenem Koordinationsbedarf wird von Anfang an ein integraler Projektansatz gewählt.
- Für die Verkehrsentwicklung im Agglomerationsverkehr stellt das von der Expertengruppe "Finanzierung des Agglomerationsverkehrs" vorgeschlagene Koordinationsinstrument des sogenannten Mobilitätskonzepts einen prüfenswerten Ansatz dar.

Ein Koordinationsbedarf besteht auch unter den Kantonen und den Nachbarländern, weil die zu gestaltenden Verkehrssysteme die Dimension der einzelnen Hoheitsgebiete klar überschreiten. Zukunftsträchtige Entwicklungskonzepte müssen im ostschweizerischen Kontext und für den Bodenseeraum erarbeitet werden. Die übergeordneten Entwicklungsstrategien werden in den politischen Koordinationsgremien definiert (ORK, Röv, IBK, ARGE ALP). Der vorliegende Strategieplan legt die kantonalen Ziele fest. Auf operativer Ebene ist das Augenmerk auf eine aktive Projektkoordination zu richten.

Entsprechend den verschiedenen Raumtypen sind angepasste Lösungen anzustreben. Der regionalen Vielfalt und der Entwicklung der einzelnen Kantonsteile soll dabei Rechnung getragen werden. Um die bestehenden Verkehrserschliessungsprobleme zu bewältigen und neue, raumplanerisch erwünschte Entwicklungen zu unterstützen, soll der öffentliche Verkehr gefördert und besonders in Zentren und dicht besiedelten Gebieten ausgebaut werden. Durch einen gezielten Mitteleinsatz sollen die Stärken des öffentlichen Verkehrs als Massenverkehrsmittel genutzt werden. Für die Erschliessung der Zentren und dichten Siedlungsgebiete erhält der öffentliche Verkehr gegenüber dem Individualverkehr Priorität. Die notwendigen Flächen und verkehrstechnischen sowie baulichen Massnahmen sind darauf auszurichten.

Mobilitätsbedürfnisse bestehen aber auch im ländlichen Raum, wo der Zugang zu elementaren Versorgungsgütern wie Bildung oder Gesundheit, aber auch die Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes oder die Gewährleistung der sozialen Kontakte für verschiedene Bevölkerungsgruppen unmittelbar und zwingend vom öffentlichen Verkehr abhängen. Obwohl der Handlungsdruck hinsichtlich Ausbauvorhaben primär im Fernverbindungs- und Agglomerationsverkehr liegt und im ländlichen Raum ein geringes Marktpotenzial besteht, ist eine Grundversorgung zu gewährleisten. Mögliche Synergien mit dem Freizeit- und Tourismusverkehr sollen ausgeschöpft werden.

Das öV-Angebot im Bereich des Freizeitverkehrs, der einen Anteil von über 50 Prozent des Gesamtverkehrs ausmacht und voraussichtlich noch weiter ansteigen wird, ist heute nur mässig attraktiv. Ziel des Kantons ist, die heute schwache Position des öffentlichen Verkehrs im Segment des Freizeit- und Tourismusverkehrs zu stärken. Ein Ansatz zur besseren Abdeckung der Bedürfnisse des täglichen Freizeitverkehrs ist die Ausdehnung des Abendangebots, um die Transportkette Wohnen-Arbeit-Freizeit-Wohnen zu verbessern. Tourismusorte sollen mit dem öffentlichen Verkehr bedarfsgerecht erschlossen werden. Die touristischen Anlagen selbst werden weiterhin nicht durch Mittel für den öffentlichen Verkehr mitfinanziert.

Leitsatz 2

Nationaler Fernverkehr: Realisieren der Systemknoten St.Gallen und Sargans

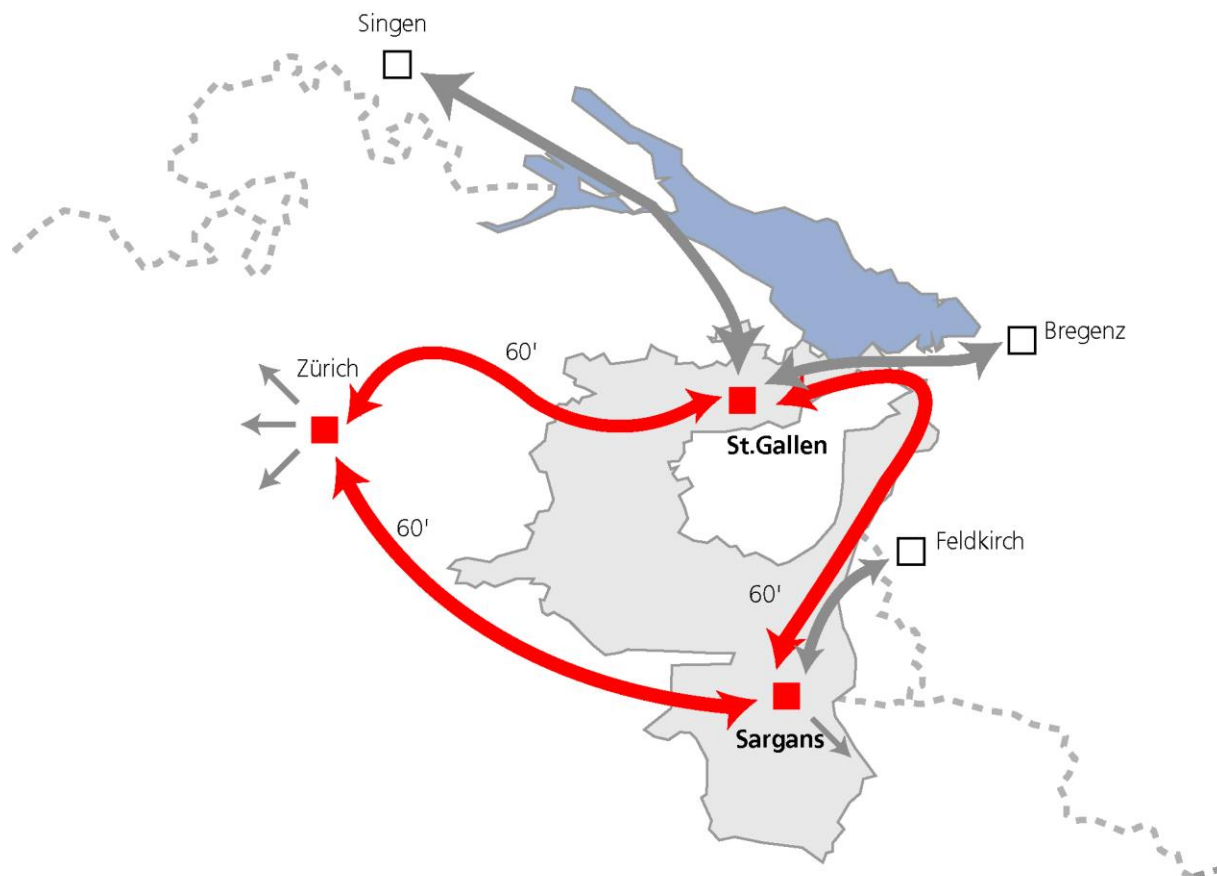


Abbildung 1: Realisierung der Stundenknoten St.Gallen und Sargans.

Das nationale Fernverkehrsnetz bildet das Grundgerüst der Erschliessung des Kantons mit dem öffentlichen Verkehr. Eine leistungsfähige Vernetzung der Regionen und Wirtschaftsräume soll auf der überzeugenden Grundkonzeption von Bahn 2000 erfolgen. Diese basiert darauf, dass in den sogenannten Vollknoten die Züge kurz vor der vollen Stunde einfahren bzw. kurz danach ausfahren und somit eine optimale Einbindung der regionalen Zubringerlinien ermöglichen.

Prioritäres Ziel des Kantons St.Gallen ist die Verwirklichung der Knoten St.Gallen und Sargans. Beide sind mit dem Knoten Zürich HB in unter 60 Minuten zu verbinden. Für die Realisierung sind Verkürzungen der Fahrzeiten zwischen den Knoten im übergeordneten Netz erforderlich. Damit die erforderliche Fahrzeitreduktion erreicht wird, ist neben dem Ausbau der Infrastruktur zur Streckenbeschleunigung auch die Haltepolitik zu überprüfen.

Der Knotenbahnhof St.Gallen soll mit schnellen A-Zügen (Eurocity/Intercity) via Winterthur-Flughafen in unter einer Stunde mit dem Knotenbahnhof Zürich HB verbunden werden. Die Nonstop-Fahrt zwischen St.Gallen und Winterthur dient der Fahrzeitverkürzung zwischen den Zentren. Wil und Gossau sowie Uzwil und Flawil sollen künftig durch halbstündlich verkehrende B/C-Züge (Interregio/Regioexpress) bedient werden. In Wil und Gossau werden optimale Umsteigeknoten angestrebt. Angesichts der grossen Bedeutung des Gebietes Zürich Nord sind in Winterthur gute Umsteigeverhältnisse auf die S-Bahn Zürich zu ermöglichen. Zu prüfen ist eine alternierende Führung der halbstündlichen B/C-Züge über den Flughafen Zürich bzw. Wallisellen–Oerlikon.

Vom Hauptbahnhof Zürich soll stündlich ein Intercity ohne Halt bis Sargans in unter 60 Minuten und weiter nach Landquart-Chur geführt werden. Für die Verbindung Richtung Süden strebt der Kanton eine adäquate Anbindung an die Gotthardachse an. Dabei sollen in Pfäfers SZ möglichst schlanke Anschlüsse aus Richtung Sargans/Chur hergestellt werden.

Die Erhöhung der Streckengeschwindigkeit St.Gallen–Sargans und eine neue Haltepolitik sollen eine Fahrzeit unter 60 Minuten für den Regionalexpress St.Gallen-Sargans ermöglichen. Dadurch kann eine optimale Einbindung der Zugsangebote in die Stundenknoten St.Gallen und Sargans realisiert werden. Die Verbindung St.Gallen–Chur soll schlanke Anschlüsse an die Rhätische Bahn erhalten und als Städteverbindung deutlich beschleunigt werden.

Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung und des höheren potenziellen Marktvolumens sind die verbesserte Anbindung von St.Gallen und Sargans an Zürich und die Anbindung an die Gotthardachse in erster Priorität zu realisieren.

Leitsatz 3

Agglomerationsverkehr: Gezielter Ausbau des öV-Angebotes

Für die nachhaltige Entwicklung in Zentren, Agglomerationen und dichten Siedlungskorridoren ist ein gut funktionierendes Verkehrssystem von hoher Bedeutung und gleichzeitig eine grosse Herausforderung. Der öffentliche Verkehr soll einen massgebenden Beitrag leisten, dass die gewünschte künftige Entwicklung nicht an unlösbaren Erschliessungsproblemen scheitert, sondern umfeld- und umweltfreundlich erfolgt.

Die Regionen und Wirtschaftsräume des Kantons sind auf verschiedene kantonale und ausserkantonale Zentren ausgerichtet. Mit einem gezielten Ausbau des Angebotes sollen die Zentren und Agglomerationen erschlossen werden. Der Kanton entwickelt die Konzepte in enger Zusammenarbeit mit den Regionalplanungsgruppen und den Gemeinden. Nachfolgend sind die Stossrichtungen der angestrebten Angebotsausbauten je Region erläutert:

- In erster Priorität forciert der Kanton den Ausbau der S-Bahn St.Gallen. Ein S-Bahn-system besteht in der Regel aus Bahnlinien wenigstens im Halbstundentakt. Weiter sind zentrumsquerende Linien ein wesentliches Qualitätsmerkmal einer S-Bahn. Angestrebt wird eine räumliche Erweiterung der S-Bahn St.Gallen z.B. über Heerbrugg hinaus. Vorgesehen ist die zeitliche Ausdehnung des Angebots am Abend sowie die Schaffung zusätzlicher Haltestellen. Der Kanton ist bestrebt, dass mit dem Ausbau der S-Bahn modernes Rollmaterial zum Einsatz kommt. Der Ausbau der S-Bahn St.Gallen soll aufwärtskompatibel zum Knotensystem Bahn 2000 erfolgen.
Parallel mit dem Ausbau der S-Bahn St.Gallen sollen das Busangebot überprüft und die Schnittstellen Bahn/Bus optimiert werden. In St.Gallen West muss ein leistungsfähiges Busnetz, welches das massgebliche Einzugsgebiet der verkehrsintensiven Nutzungen, besonders St.Gallen, Gossau und Herisau erschliesst, spätestens mit der Realisierung neuer publikumsintensiver Zentren eingeführt werden. Die Mitfinanzierung durch die Nutzniesser/ Verursacher ist sicherzustellen (vgl. Leitsatz 9, Finanzierung).
- In der Agglomeration Sargans/Werdenberg steht die verbesserte Anbindung des südlichen Rheintals an den Knoten Sargans und die grenzüberschreitende Verbindung Sargans-Buchs-Feldkirch im Vordergrund. Angestrebt werden wenigstens stündliche Verbindungen mit optimalen Anschlüssen in Sargans Richtung Zürich und Chur sowie in Feldkirch an das österreichische Bahnnetz. Das Busangebot ist heute ausgerichtet

auf die Zug-Anschlüsse in Buchs und Sargans. Es soll mit der Einführung des Stundenknoten Sargans und mit dem Ausbau des grenzüberschreitenden Bahnangebots überprüft und in Zusammenarbeit mit dem Fürstentum Liechtenstein und dem Land Vorarlberg optimiert werden.

- In der Agglomeration Wil bilden der Anschluss an die S-Bahn Zürich und die Optimierung des Busnetzes die Schwerpunkte der Weiterentwicklung. Mit dem Projekt Winti-Thur-Bahn soll das S-Bahnsystem Zürich in der Region Winterthur weiterentwickelt werden mit dem Ziel, Arbeitsplatzregionen in Zürich und Winterthur sowie den dynamischen Gebieten Glatttal und Limmattal besser zu erschliessen. Der Kanton unterstützt eine verbesserte Einbindung der Linie nach Wil in die Zürcher S-Bahn. Das regionale Busnetz soll systematisiert und die Anschlüsse an die Bahnverbindungen optimiert werden. Weiter werden – wo sich Synergien ergeben – das regionale und das städtische Busnetz aufeinander abgestimmt.
- In der Agglomeration Rapperswil/Jona wird die Verdichtung des Bahnangebots Richtung Zürich angestrebt. Mit der 3. Teilergänzung S-Bahn Zürich sollen die S-Bahnlinien von Rapperswil entlang dem rechten Zürichseeufer und über Uster–Stadelhofen zu einem Viertelstundentakt verdichtet werden. Im Weiteren sollen auch die Angebote über den Seedamm sowie Richtung Uznach verbessert werden. Basierend auf den Erkenntnissen des Projekts Gesamtverkehrsoptimierung im Raum Rapperswil/Jona soll das Busangebot überprüft werden. Stossrichtungen für eine Angebotsanpassung sind die bessere Abstimmung auf die Anschlüsse an den Bahnhöfen Rapperswil und Jona, Angebotsverdichtungen sowie neue Linienführungen.

Die Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs soll möglichst den Bedürfnissen verschiedener Nutzergruppen gerecht werden. Es soll eine möglichst einfache und selbständige Benützung des öffentlichen Verkehrs auch für Mobilitätsbehinderte ermöglicht werden. Auf möglichst stufenfreien Zutritt zu Bahn und Bus und die Verbesserung der Informationsmittel wird Wert gelegt.

Leitsatz 4

Städtenetz Bodensee: Einbindung der Knoten Singen, Bregenz und Feldkirch

Neben den Verbindungen nach Zürich als nächstgelegenes Grosszentrum mit Interkontinentalflughafen ist die Anbindung an den Wirtschaftsraum Bodensee für den Kanton von grosser Bedeutung.

Damit der Kanton St.Gallen optimal in den Wirtschaftsraum Bodensee integriert werden kann, sollen die grenznahen Knoten Bregenz, Feldkirch und Singen mit den nationalen Knoten St.Gallen und Sargans verbunden werden. Zu diesem Zweck sind die Fahrzeiten St.Gallen–Bregenz und Sargans–Feldkirch auf unter 30 Minuten und die Fahrzeit St.Gallen–Singen auf unter 60 Minuten zu verkürzen. Die hierfür notwendigen Infrastrukturausbauten sollen im Rahmen der Anbindung der Ostschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz finanziert werden.

In Bregenz respektive Lindau entstehen durch die Reisezeitverkürzungen gute Anschlussverbindungen nach Wien, München, Augsburg und Ulm. In Feldkirch werden schlanke Anschlüsse nach Innsbruck und Dornbirn ermöglicht und im Knoten Singen entsteht eine Spinne mit Anschlüssen nach Stuttgart, Offenburg und Basel. Mit den Anschlussverbindun-

Leitsatz 5

Internationale Linien: Beschleunigung und Ausbau der Verbindungen

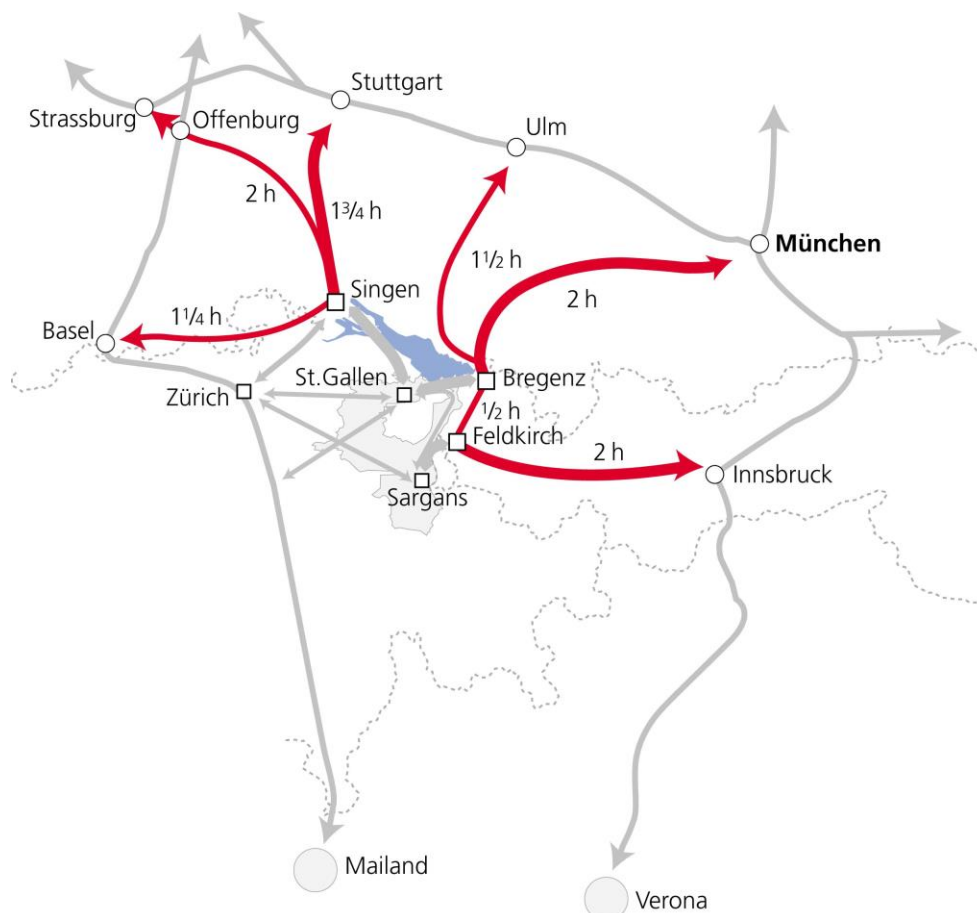


Abbildung 3: Ausbau der ausländischen Linien, insbesondere nach München.

Der Grenzkanton St.Gallen ist heute mit einzelnen internationalen Schnellzügen im südlichen Kantonsteil direkt Richtung Basel und Österreich und im nördlichen Kantonsteil Richtung München mit dem Ausland verbunden. Ab den grenznahen Bahnhöfen Bregenz, Feldkirch, Lindau und Singen bestehen zusätzliche nationale Verbindungen der deutschen und österreichischen Bahnen zu Zentren und Haltepunkten des europäischen Hochgeschwindigkeitsnetzes. Die geplanten europäischen Achsen für den Hochgeschwindigkeitsverkehr

- Paris–Strassburg–Stuttgart–Ulm–München–Salzburg–Wien
- Frankfurt–Basel–Zürich–Mailand
- München–Innsbruck–Verona

sind vom Kanton St.Gallen aus mit geeigneten Zubringerlinien in einer bis drei Stunden erreichbar. Mit der Einbindung der grenznahen Knoten Singen, Bregenz und Feldkirch wird eine erste Beschleunigung vor allem der Umsteigeverbindungen ermöglicht. Damit die künftigen Hochgeschwindigkeitsachsen schnell erreicht werden können, sind zusätzlich deutliche Beschleunigungen auf den vollständig im Ausland liegenden Strecken erforderlich. Mit diesen Massnahmen im Ausland kann für den gesamten Bodenseeraum und die Schweiz eine gute Anbindung an das Hochgeschwindigkeitsnetz ermöglicht werden.

Die rasche Erreichbarkeit des Zentrums München hat für den Kanton St.Gallen eine hohe Priorität. Voraussetzungen sind Verbesserungen der Infrastruktur, insbesondere die Elektrifizierung des Abschnitts Lindau–München sowie die rasche Realisierung der Streckenanpassungen für Neigezüge. Richtung Stuttgart und Frankfurt kann durch die Halbierung der Fahrzeit auf dem schweizerischen Streckenabschnitt und die Direktverbindung nach Singen eine deutliche Beschleunigung ab St.Gallen erzielt werden. Die Verbindung nach Süden soll durch die Beschleunigung der direkten Anbindung an die Gotthardachse verbessert werden. Richtung Osten schliesslich wird eine gute Anbindung an die Arlbergachse und die Stärkung der direkten Verbindungen in Österreichs Nachbarländer angestrebt.

Der Kanton setzt sich dafür ein, dass neben Massnahmen auf den schweizerischen Streckenabschnitten auch Verbesserungen im Ausland forciert werden. Dabei ist auch die Mitfinanzierung von Massnahmen in Österreich und Deutschland in Betracht zu ziehen. In der Westschweiz hat sich die Schweiz gegenüber Frankreich verpflichtet, pauschal 200 Mio. Franken an Massnahmen auf französischem Gebiet für Verbesserungen der Linien ab Genf und Lausanne/Bern nach Paris zu leisten. Aus Gründen der Gleichbehandlung der Landesteile müssen die Möglichkeiten in der Westschweiz auch für die Ostschweiz gelten. Es sollen vor allem Massnahmen gefördert werden, die den Einsatz von elektrischen Neigezügen bis in die Anknüpfungspunkte an das Hochgeschwindigkeitsnetz und wichtige Zentren ermöglichen.

Mit der konsequenten Bündelung der internationalen Verkehrsströme des Kantons und des Bodenseeraumes auf die drei grenznahen Knoten Singen, Bregenz und Feldkirch sowie dem direkten Anschluss an die Gotthardlinie können die Verkehrsbeziehungen mit dem nahen Ausland, der Zubringerverkehr zum europäischen Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsnetz und interessante Tagesrandverbindungen in die Wirtschaftszentren München, Stuttgart, Frankfurt und Mailand auf attraktive Weise mit der Bahn erfolgen.

Leitsatz 6

Tarifverbund: Den Zugang erleichtern

Mit der Einführung des Tarifverbundes Ostwind auf 1. Januar 2002 in den vier Kantonen Appenzell A. Rh., Appenzell I. Rh., St.Gallen und Thurgau wurde der Zugang zum öffentlichen Verkehr im ganzen Verbundgebiet vereinfacht: ein einheitliches Tarifsysteem im Bereich Abonnemente und Tageskarten ermöglicht die Benützung aller Transportunternehmen innerhalb der gewählten Zonen. Der flächenmässig grösste Tarifverbund der Schweiz deckt sämtliche wichtigen Verkehrsströme in einem Raum mit über 700'000 Einwohnern ab. Auch für Pendler über die Verbundgrenzen hinaus, insbesondere nach Zürich, Winterthur, Chur oder Konstanz sowie Richtung Vorarlberg und Fürstentum Liechtenstein wurden attraktive Angebote geschaffen.

Wie die Erfahrungen in anderen Kantonen zeigen, führt ein gutes öffentliches Verkehrsangebot, kombiniert mit einem attraktiven, einfachen Tarif, zu mehr Fahrgästen und einer Steigerung des Anteils des öffentlichen Verkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen. Bezogen auf den Tarifverbund Ostwind ist mittelfristig eine Nachfragesteigerung von rund 5 Prozent zu erwarten. Die Kombination zwischen Angebotsausbau und vereinfachtem Tarifsysteem unterstützt die Stärkung des Wirtschaftsstandortes Ostschweiz.

Um das Marktpotenzial im öffentlichen Verkehr weiter zu steigern, verfolgt der Kanton St.Gallen folgende Stossrichtungen:

- In Zusammenarbeit mit dem Zürcher Verkehrsverbund, dem Verkehrsverbund Vorarlberg sowie den Nachbarkantonen Graubünden, Glarus und Schwyz setzt sich der Kanton St.Gallen für weitere Verbesserungen im verbundüberschreitenden Verkehr ein. Angestrebt werden Lösungen, die beliebige Kombinationen über die Zonengrenzen der einzelnen Verbunde hinaus zulassen.
- Der Kanton St.Gallen fördert die Weiterentwicklung des Tarifverbundes zu einem interalen Verbund, bei dem auch Einzelbillette Teil des Verbundangebotes sind. Eine besondere Herausforderung stellt dabei die Realisierung eines einfachen Fahrausweissystems für den grenzüberschreitenden Verkehr mit den angrenzenden Regionen in Deutschland und Österreich dar. Mit einem integralen Verbund soll der Zugang zum öffentlichen Verkehr in der Ostschweiz weiter erleichtert und die Attraktivität entsprechend gesteigert werden. Diese Ziele werden auch mit dem zwischenzeitlich redimensionierten gesamtschweizerischen Projekt EasyRide angestrebt. Im Grundsatz sollen die Fahrausweise durch eine Chipkarte ersetzt werden. Die frühere Zielsetzung einer raschen Einführung musste angepasst werden. Neu sind die schweizweite Einführung von EasyTicket bis 2006 und langfristig eine EasyAccess-Technologie geplant. Beim EasyTicket werden Fahrausweise vor der Fahrt erworben und auf einer Chipkarte gespeichert. Bei der EasyAccess-Technologie sollen die Fahrten mittels Sensortechnik erfasst werden.

Leitsatz 7

Güterverkehr: Leistungsfähige Transportketten

Der Bund hat vom Schweizer Volk den Auftrag erhalten, den alpenquerenden Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Das Konzept der Neuen Alpentransversalen (NEAT) bildet auf der Infrastrukturseite die Voraussetzung für die Erfüllung des Verlagerungsauftrages. Es umfasst den Ausbau der Transitachsen Gotthard und Lötschberg-Simplon als Gesamtsystem sowie den besseren Anschluss der Ostschweiz an die Transitachse Gotthard. Für den Transitgüterverkehr aus dem Bodenseeraum sollen gemäss Alpentransit-Beschluss die Zulaufstrecken auf deutschem Gebiet und im St.Galler Rheintal bei Bedarf ausgebaut und auf Schweizer Seite der Hirzeltunnel erstellt werden. Die Zubringerstrecke zum Gotthard soll helfen, das Rheintal und die San Bernardino-Route vom Strassengütertransit zu entlasten.

Der Ausbau setzt den Bedarfsnachweis voraus. Der Kanton setzt sich dafür ein, dass der Bedarfsnachweis unter Beachtung aller objektiven Kriterien durchgeführt wird und dass die für den Güterverkehr geplanten Ausbauten zu einem optimalen Verlagerungsbeitrag führen.

Heute weisen weder die als NEAT-Zulauf vorgesehenen Strecken auf deutschem Gebiet zum Bodensee noch die St.Galler Rheintallinie nennenswerten Gütertransitverkehr auf. Der alpenquerende Schienengütertransitverkehr aus dem Bodenseeraum wird über verschiedene nationale Knotenpunkte auf den Gotthard und Brenner gebündelt. Für den grossräumigen Strassengütertransitverkehr ist der San Bernardino vor allem eine Ausweichroute, die bei Störungen am Gotthard oder Brenner für die Alpenquerung benutzt wird.

Relevante Transitgüterströme durch den Kanton St.Gallen erfolgen hingegen in West-Ost-Richtung. Für den Bahngütertransitverkehr ist die Achse Walensee–Buchs–Arlberg bedeutsam und mit der Lötschbergachse vergleichbar. Vom Vorarlbergischen Bahnknotenpunkt Wolfurt aus werden alpenquerende Güterströme via den Arlberg zu den Transitrouten Brenner und Tauern befördert. Bedeutsam ist die Achse aber vor allem auch für die stark wachsenden Güterströme in die östlichen Nachbarländer Österreichs. Mit der geplanten Osterweiterung der EU wird Österreich auch in West-Ost-Richtung zu einem wichtigen Transitland und Bindeglied zwischen Ost- und Westeuropa.

Um bessere alpenquerende Bahnangebote aus dem Bodenseeraum anbieten zu können, will der Kanton St.Gallen prüfen, inwieweit mit einer besseren Anbindung des Bodenseeraums an die Arlbergachse Verbesserungen möglich sind. Aus der Überlagerung mit der bedeutsamen West-Ost-Gütertransitachse verspricht er sich Synergien in Bezug auf die Nutzung bestehender Zoll-, Logistik- und Umschlaginfrastrukturen im St.Galler Rheintal und im Vorarlberg.

Buchs als traditionelles Tor zum Osten und seine Lage nahe dem Dreiländereck bieten Chancen, die bestehende West-Ost-Achse und künftige Nord-Süd-Achsen im Rheintal zu einem leistungsfähigen Netz von Ferngüterzügen zu verbinden. Ein solches Netz mit guten Verbindungen in die relevanten Wirtschaftsräume erhöht die Standortgunst der Regio Bodensee und bietet beste Voraussetzungen für konkurrenzfähige Alternativen zum Strassentransport.

Die an den Bodensee angrenzenden Regionen sind heute mit Ausnahme von Vorarlberg auf die jeweiligen inländischen Güterbahnknoten in Zürich, Stuttgart und München ausgerichtet. Während ab dem vorarlbergischen Güterbahnknoten Wolfurt attraktive direkte Bahnangebote mit hohem Marktanteil bestehen, ergeben sich für den Kanton St.Gallen und die übrigen Bodenseeanrainer unattraktiv lange Zubringerwege zu den nationalen Knotenpunkten und deshalb geringe Marktanteile für die Bahn. Mit einer verstärkten internationalen Ausrichtung des Kantons St.Gallen und weiterer Bodenseeanrainer auf Bahnangebote ab Wolfurt liessen sich Zubringerwege und Transportzeiten gegenüber den nationalen Lösungen für viele Relationen deutlich verkürzen. Die Verbesserungsmöglichkeiten beim Angebot und die Chancen einer Bündelung der Verkehrsströme im Dreiländereck sollen mit dem Projekt eines trinationalen Güterbahnknotens Rheintal untersucht und gegebenenfalls realisiert werden.

Über den Richtplan sichert der Kanton ein dichtes Netz von öffentlich zugänglichen Verladegleisen. Diesen Verladegleisen kommt insbesondere im Hinblick auf künftige neue regionale Güterzugsangebote eine hohe Bedeutung zu. Der Einsatz von neuen mobilen Techniken für den horizontalen Umschlag von Containern und Wechselbehältern an jedem Verladegleis bietet vielversprechende Möglichkeiten, auch regionale Verkehrsströme und den Zubringerverkehr zu Güterbahnknoten und Terminals des kombinierten Verkehrs vermehrt auf die Schiene zu verlagern.

4.2 Den Gestaltungsspielraum durch optimale institutionelle und instrumentelle Rahmenbedingungen erweitern (Leitsätze 8 bis 10)

Die Weichen im öffentlichen Verkehr werden auf verschiedenen Ebenen gestellt. Für den Kanton St.Gallen ist entscheidend, dass er seine Entwicklungsbedürfnisse im öffentlichen Verkehr frühzeitig kennt, sich mit einer konsistenten Strategie aktiv in die massgebenden Planungs- und Entscheidungsfindungsprozesse des Bundes einbringt und die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten zielgerichtet ausschöpft.

Leitsatz 8

Institutionelle Verbesserungen: Angebot auf Besteller- und Anbieterseite aktiv steuern

Die Angebotsentwicklung und der Ausbau der Schieneninfrastruktur im öffentlichen Verkehr sind wichtige gemeinsame Aufgaben der Transportunternehmen als Anbieter einerseits und der öffentlichen Hand als Bestellerin andererseits. Die Interessenlage von Anbieter und Besteller ist nicht in jeder Hinsicht deckungsgleich. Die Entwicklungsstrategien des Anbieters orientieren sich vor allem an unternehmerischen und betriebswirtschaftlichen Zielen, während die öffentliche Hand volkswirtschaftliche und versorgungspolitische Ziele im Auge hat. Beide Optiken haben ihre Berechtigung. Sie müssen sich bei der Erarbeitung nachhaltiger Entwicklungskonzepte ergänzen. Die öffentliche Hand hat somit bei der Angebots- und Infrastrukturplanung eine aktive Rolle wahrzunehmen. Sie ist gefordert, aus der Perspektive der Standortförderung und der Grundversorgung Visionen und konkrete Projekte zu entwickeln.

Bestellerseite

Bund, Kanton und Gemeinden gestalten das Angebot im regionalen Personenverkehr in erster Linie als Besteller der Transportleistungen. Der Kanton ist dabei federführend. Vier Aspekte stehen für eine Stärkung der Bestellerfunktion im Vordergrund:

- Damit die öffentliche Hand ihre Bestellerrolle effizient wahrnehmen kann, braucht sie einen **überschaubaren und kooperationsfähigen Anbietermarkt**. Die Anbieter müssen fähig sein, auch grossräumige und vernetzte Leistungen in einem offenen Wettbewerb zu offerieren. Wo die Landschaft der Anbieter noch zu kompliziert ist und die Transportunternehmen durch strukturelle Unvereinbarkeiten in der Angebotsoptimierung eingeschränkt sind, gilt es die Transportunternehmen anzuhalten, die Strukturen zu überprüfen. Denkbar ist, dass Unternehmen für ein Marktgebiet (Region) oder ein Produkt (z.B. S-Bahn St.Gallen) die Gesamtverantwortung übernehmen. Ein System von markt- oder produkteverantwortlichen Unternehmen ermöglicht es dem Kanton, gezielt Leistungsvereinbarungen abzuschliessen und die Wirkungskontrolle wahrzunehmen.
- Damit die öffentliche Hand bei der Festlegung von Leistungen und Abgeltungen einen echten Verhandlungsspielraum hat und das Kosten-/Nutzenverhältnis optimieren kann, braucht sie **eine kantonale, unternehmensübergreifende Angebotsplanung und ein professionelles Bestellwesen**. Dabei gilt es zu beachten, dass sich nicht jeder Kanton eine aufwändige Parallelorganisation zu den SBB und den anderen Transportunternehmen leisten kann. Zusammen mit den Nachbarkantonen gilt es in ausgewählten Bereichen des Bestellwesens Kooperationen systematisch auszubauen. Ein solches Kooperationspotenzial ist vor allem mit den Kantonen Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. gegeben, weil hier die Verkehrsnetze eng verknüpft sind und die Ziele weitgehend übereinstimmen.
- **Eine gezielte Ausschreibepolitik**, die nicht einseitig auf eine kurzfristig möglichst billige Angebotsbeschaffung ausgerichtet ist, ermöglicht dem Kanton partnerschaftlich mit den Transportunternehmen zusammenzuarbeiten und damit die Qualität des öV-Angebotes nachhaltig zu verbessern. Der Ausbau des Bestellwesens verbessert die Möglichkeiten des Benchmarking. Dieses liefert Anhaltspunkte, ob Leistungen marktkonform sind. Der Kanton sieht die Ausschreibung von Leistungen primär für neu konzipierte öV-Angebote vor. Falls jedoch Leistungen nicht marktkonform erbracht werden, sollen auch bestehende öV-Angebote ausgeschrieben werden. Diese Praxis entspricht im Wesentlichen jener des Zürcher Verkehrsverbundes.

- Damit die öffentliche Hand den Mitteleinsatz im regionalen Personenverkehr mittel- und langfristig optimieren kann, braucht sie eine **verlässliche Wirkungskontrolle**. Sie muss klare Aussagen darüber haben, ob die bestellten und abgeholzten Leistungen und die damit verbundenen Finanzierungs- und Anreizmechanismen in hinreichendem Mass den angestrebten verkehrspolitischen und volkswirtschaftlichen Nutzen stiften und ob die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung im engeren Sinn gegeben ist. Zu diesem Zweck gilt es ein aussagekräftiges Controlling aufzubauen.

Anbieterseite

Die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand auf die Angebotsentwicklung beschränken sich nicht allein auf die Bestellerfunktion. Kanton und Gemeinden sind auch Eigner von Regionalbahnen und Busunternehmen. In dieser Eigenschaft können sie auch auf der Anbieterseite direkt gestaltend wirken. Im Falle der Regionalbahnen ist dies namentlich in zweifacher Hinsicht bedeutsam.

- Zum einen können für die Ostschweiz wichtige Angebotserweiterungen im regionalen Personenverkehr unabhängig von komplexen Entscheidungsprozessen der SBB aus eigener Kraft gefördert werden. Dies gilt auch für den grenzüberschreitenden Verkehr im Bodenseeraum.
- Zum andern brechen die Regionalbahnen eine quasi Monopolstellung der SBB auf und tragen damit zum Wettbewerb auf dem Anbietermarkt bei.

Der Kanton St.Gallen ist zusammen mit den Nachbarkantonen gefordert, die mit den Beteiligungen an den Regionalbahnen verbundenen anbieterseitigen Einflussmöglichkeiten auf die Angebotsentwicklung offensiv zu nutzen. Im Hinblick auf den angestrebten Ausbau der S-Bahn St.Gallen können die Kantone aus ihrer Eignerposition heraus auch direkt darauf hinwirken, dass sich die verschiedenen Transportunternehmen zu einem leistungsfähigen Betreiber Netzwerk zusammenschliessen. Die künftige Eignerstrategie des Kantons St.Gallen soll sich primär an solchen verkehrspolitischen Zielsetzungen orientieren.

Bereinigung kritischer Verflechtungen

Die Kumulation von Aufgaben auf der Bestellerseite einerseits und der Anbieterseite andererseits bietet dem Kanton verstärkte Gestaltungsmöglichkeiten. Sie birgt aber auch die Gefahren der Verwischung der Funktionen, von Interessenkollisionen und verminderter Transparenz in sich. Die Regierung verfolgt daher das Ziel, das Portefeuille der Beteiligungen sukzessive zu bereinigen und das Potenzial von Interessenkollisionen zu vermindern. Deshalb wurde der Rückzug der von Regierung und Verwaltung gestellten Verwaltungsratsmitglieder, die sich direkt mit dem Bestellwesen befassen, aus den Transportunternehmen eingeleitet. Der Ersatz durch nicht am Bestellvorgang beteiligte Vertreter der Eigner soll im Einzelfall geprüft werden. Die Bereinigungen erfolgen im Gleichschritt mit den anderen Kantonen. Die Regierung definiert für die einzelnen Unternehmen eine Eignerstrategie.

Leitsatz 9

Finanzierung: Den Spielraum erhöhen und Sicherheit schaffen

5-Jahresrahmenkredite

Der Bund verfügt über mehrjährige Rahmenkredite für die finanzielle Unterstützung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs. Für die Mitfinanzierung des Regionalen Personenverkehrs legt er Kantonsquoten fest. Der Kanton unterstützt in Form von Darlehen und Beiträgen Investitionsvorhaben der konzessionierten Transportunternehmen. Zusam-

men mit den politischen Gemeinden beteiligt er sich über die Abgeltung der bestellten Transportleistungen an der Finanzierung des regionalen Personenverkehrs.

Aus Sicht des Kantons St.Gallen müssen die Prioritäten in den Ausbauvorhaben der Transportunternehmen und in den Kreditvorlagen des Bundes so gesetzt werden, dass die notwendigen Verbesserungen des Verkehrsangebots im östlichen Landesteil zielgerichtet und zeitgerecht realisiert werden können. Der Kanton setzt sich in den massgebenden Planungs- und Entscheidungsprozessen mit Nachdruck dafür ein. Gleichzeitig ist der Kanton gefordert, zusammen mit den Gemeinden selber genügend Mittel für einen adäquaten Ausbau des öffentlichen Verkehrs bereitzustellen. Damit seine Anliegen besser Gehör finden, muss der Kanton den Tatbeweis der substanziellen Mitfinanzierung im Rahmen der vorgegebenen Aufgabenteilung erbringen. Die Investitionsbereitschaft kann wesentlich erhöht werden, wenn frühzeitig Gewissheit über die Verfügbarkeit des kantonalen Finanzierungsanteils besteht. Er muss auch in der Lage sein, aus eigener Initiative eigenständige Investitionen in den regionalen Personenverkehr zu tätigen und zur Abdeckung spezifischer Bedürfnisse vermehrt auch vom Bund nicht mitfinanzierte Leistungen zu bestellen. Dies gilt erst recht, wenn im Zug der Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (Projekt NFA) die Kantone im Bereich des öffentlichen Verkehrs zusätzliche Verantwortung und finanzielle Lasten zu übernehmen haben.

Damit der Kanton den neuen Herausforderungen gewachsen ist, muss er über zeitgemässe Finanzierungsinstrumente verfügen. Er muss in der Lage sein, seine Verantwortung für eine strategiekonforme, abgestimmte und mittelfristige Angebots- und Infrastrukturplanung sachgerecht sowie seine Funktion als Besteller der Transportleistungen professionell und effektiv wahrzunehmen. Dies ist um so besser gewährleistet, je eher die finanzielle Steuerung Anforderungen wie Planbarkeit, Verlässlichkeit, Wirkungsorientierung, stufengerechte Kompetenzordnung, Flexibilität sowie Anreize zu effizientem Mitteleinsatz gerecht wird. Zu diesem Zweck sollen – auf der Grundlage des jeweiligen 5-Jahresprogramms öffentlicher Verkehr und gekoppelt an klare Leistungsaufträge – vom Grossen Rat neu 5-Jahresrahmenkredite für den öffentlichen Verkehr gesprochen werden.

Nach diesem Modell wird für jede Programmperiode einerseits ein Rahmenkredit "Betrieb" und andererseits ein Rahmenkredit "Investitionen" bereit gestellt. Der Rahmenkredit "Betrieb" dient der Finanzierung der Abgeltungen der bestellten Transportleistungen und der beitragsberechtigten Kosten der Tarifverbände während der 5-jährigen Programmperiode. Er ist an konkrete Leistungsziele geknüpft und hat den Charakter eines Globalkredites. Die Regierung ist somit ermächtigt, im Rahmen des vom Grossen Rat erteilten Leistungsauftrages Feinkorrekturen in der Mittelverwendung zu beschliessen oder frei werdende Mittel für notwendige zusätzliche Verbesserungen zu verwenden. Im Rahmenkredit "Investitionen" sollen jedoch nur jene Investitionsbeiträge zusammen gefasst werden, bei denen der Finanzbedarf zu Lasten des Staates die für das fakultative Finanzreferendum massgebliche Betragsgrenze nicht übersteigt. Grosse Investitionsvorhaben über 6 Millionen Franken unterliegen dem Finanzreferendum und erfordern wie bisher im Einzelfall separate Kreditbeschlüsse.

Eine eigentliche Zweckbindung von allgemeinen Einnahmen zu Gunsten des öffentlichen Verkehrs im Rahmen bspw. eines Verkehrsfonds verträgt sich nicht mit den Grundsätzen der st.gallischen Haushaltspolitik. Die vorgeschlagenen Rahmenkredite ermöglichen aber ebenso, die Steuerung der Ausgaben für den öffentlichen Verkehr im Sinne der strategischen Vorgaben wirkungsorientiert vorzunehmen und den finanziellen Handlungsspielraum auf der ausführenden Ebene zu erhöhen.

Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs ist im Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz (sGS 713.1; abgekürzt EG zum EBG) sowie im Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (sGS 710.5; abgekürzt GöV) geregelt.

Nach Art. 3 EG zum EBG tragen die politischen Gemeinden 45 Prozent der Abteilungen für beitragsberechtigte Angebote des öffentlichen Agglomerations- und Regionalverkehrs sowie des Ortsverkehrs mit regionaler Bedeutung. Bei neuen Linien, die als Versuchsbetriebe eingeführt werden, tragen die Gemeinden nach dem GöV während der Versuchsdauer 60 Prozent. Ebenfalls im GöV geregelt ist die Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei technischen Massnahmen und Tarifverbunden.

Die heutige Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden gilt seit dem 1. Januar 1997 und hat sich seither bewährt. Eine Überprüfung der Finanzierungsanteile von Kanton und Gemeinden ist erst wieder auf den Zeitpunkt grösserer Änderungen wie zum Beispiel im Zusammenhang mit der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vorgesehen.

Mitfinanzierung durch Nutzniesser/Verursacher

Wo Bauten und Anlagen von überörtlicher Bedeutung, insbesondere Einkaufszentren, Freizeit- und Erholungsanlagen nach Art. 69bis Baugesetz (sGS 731.1) durch den öffentlichen Verkehr neu oder besser erschlossen werden oder wenn massgebliche Anpassungen des Angebots erfolgen, gilt es Formen für eine adäquate Mitfinanzierung durch Nutzniesser/Verursacher zu finden. Die nötigen gesetzlichen Grundlagen, z.B. in Anlehnung an das Sondervorteilsprinzip nach Art. 72 ff. Strassengesetz (sGS 732.1), sollen im kantonalen Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs geschaffen werden. Gleichzeitig gilt es Modelle für zweckmässige "Private Public Partnership" – Projekte zu entwickeln. Ziel ist es, die Rechtssicherheit zu erhöhen, die richtigen Anreize für die Standortwahl und die optimale Erschliessungslösung zu schaffen sowie eine nutzniesser-/verursachergerechte Finanzierung der Infrastruktur- und Betriebskosten zu ermöglichen. Auf diesem Weg zur Verfügung gestellte Mittel von Dritten fliessen in der Regel direkt in das entsprechende Angebot ein. Im kantonalen Richtplan ist, in Übereinstimmung mit Art. 69bis BauG, für die Bereitstellung der entsprechenden Gebiete ein Zonenplanverfahren, in der Regel auch ein Sondernutzungsplanverfahren festgelegt. Damit wird bezweckt, dass die betroffenen Gemeinden und Regionen frühzeitig eine gesamtheitliche Betrachtung der voraussichtlichen Auswirkungen durchführen. In diesem Sinn ist im Rahmen des Planverfahrens auch der erforderliche Grad für die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr sowie dessen Finanzierung zu regeln.

Leitsatz 10

Öffentlicher Verkehr: Standortfaktor und Imageförderung

Der öffentliche Verkehr im Kanton St.Gallen soll als vom Kanton massgeblich gefördertes Leistungsangebot verstärkt zielgerichtet positioniert werden. Das Marketing soll die Umsetzung der verkehrspolitischen Ziele des Kantons unterstützen und einen Beitrag für die Standortpromotion des Kantons leisten. Neben der Attraktivität des Fahrplanangebotes des öffentlichen Verkehrs ist auch das allgemeine Image des Verkehrsmittels ein massgebender Faktor, der die Wahrnehmung beeinflusst und mitentscheidet, welchen Stellenwert der öffentliche Verkehr einnimmt.

Das Marketing für das Angebot des öffentlichen Verkehrs erfolgt heute hauptsächlich durch die entsprechenden Transportunternehmen. Es konzentriert sich dabei weitgehend auf deren Leistungen und die Positionierung des eigenen Unternehmens. Einzig mit dem Tarifverbund Ostwind erfolgt produktspezifisch eine über den ganzen Kanton flächendeckende Positionierung von Angeboten im Bereich der Tarife. Ergänzend zum Marketing der Transportunternehmen soll künftig ein einheitliches Marketing vermehrt auch transportunterneh-

mensunabhängig den öffentlichen Verkehr als attraktives Verkehrsmittel gesamtkantonal fördern. Der Kanton als federführender Besteller von Regionalverkehrsleistungen und als Gestalter in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit dem Bund, den Regionen und den Transportunternehmen nimmt diese Aufgabe verstärkt wahr.

Als Besteller der Leistungen des Regionalverkehrs bietet sich für den Kanton die Chance, das Image und den Stellenwert des öffentlichen Verkehrs zu beeinflussen und auch aufzuzeigen, dass der Einsatz von Steuergeldern einen attraktiven öffentlichen Verkehr ermöglicht. Das Angebot des öffentlichen Verkehrs wird massgeblich durch die kantonale Politik gesteuert. Diese gestalterische Kraft soll als Vorwärtsstrategie zur Vermeidung und zur Lösung von Verkehrsproblemen genutzt werden und einen wichtigen Beitrag für die Standortattraktivität des Kantons St.Gallen leisten.

Die Positionierung des öffentlichen Verkehrs als attraktives leistungsfähiges Verkehrsmittel mit einem positiven Image soll durch Marketingmassnahmen aber auch durch die verstärkte Umsetzung von einheitlichen Standards im öffentlichen Verkehr erfolgen. Mögliche Massnahmen können in den Bereichen des Erscheinungsbildes des öffentlichen Verkehrs wie z.B. beim Rollmaterial oder den Bushaltestellen erfolgen. Weiter sollen die Qualität des öffentlichen Verkehrs, die kantonalen Entwicklungsziele und insbesondere die Verbesserungsmassnahmen aktiv kommuniziert werden.

5. Umsetzung

Für die Umsetzung des Strategieplans öffentlicher Verkehr unterbreitet die Regierung folgendes Konzept.

5.1 Für die Leitsätze 1 bis 7

1. Die Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten in den Planungs- und Entscheidungsprozessen auf Bundesebene und im internationalen Kontext werden durch den Kanton offensiv genutzt. Synchronisiert mit der jeweiligen Projektorganisation des Bundes werden – soweit zweckmässig auch im überkantonalen Verbund – schlagkräftige Koordinations- und Steuerungsgremien eingesetzt und aus eigener Kraft interessensspezifische Planungsgrundlagen erarbeitet.

2. Soweit die Gestaltungsmacht für Angebots- und Infrastrukturentwicklungen auf kantonaler Ebene d.h. beim Kanton und bei den Gemeinden liegt, gilt es die in den Leitsätzen festgelegten Ziele im öV-Programm in der Form von Massnahmen für die jeweilige Programmperiode zu konkretisieren. Für die Massnahmen werden Wirkungs- und Leistungsziele definiert, die ein aussagekräftiges Controlling im Sinne der politischen Wirkungsüberprüfung erlauben. Das nächste Programm zur Förderung des öffentlichen Verkehrs für die Periode 2004–2008 wird die Regierung dem Grossen Rat im Frühjahr 2003 unterbreiten.

5.2 Für die Leitsätze 8 bis 10

3. Für die institutionellen und instrumentellen Optimierungen im Bereich der Angebotsplanung, des Bestellwesens, der staatlichen Eignerfunktionen und der Positionierung des öffentlichen Verkehrs erstellt die Regierung nach Verabschiedung des Strategieplans durch den Grossen Rat einen spezifischen Massnahmenplan und erstattet regelmässig Bericht über den Stand der Umsetzung. Die Massnahmen werden zu einem erheblichen Teil den Charakter von Handlungsoptionen haben, weil massgebende Entwicklungen zusammen mit den Nachbarkantonen und den Transportunternehmen eingeleitet werden müssen.

4. Die Modalitäten des geplanten Rahmenkredites werden im Zusammenhang mit dem öV-Programm geregelt. Es ist insbesondere festzulegen, welche Ausgabenkategorien im öffentlichen Verkehr über den Rahmenkredit budgetiert werden und welches die Modalitäten der Kreditverwendung sind. Nach Möglichkeit wird der Rahmenkredit zusammen mit dem nächsten öV-Programm eingeführt.

5. Für Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen unterbreitet die Regierung dem Grossen Rat eine Sammelvorlage. Dabei fasst die Regierung ins Auge, die beiden Erlasse über den öffentlichen Verkehr, das GöV und das EG zum EBG, zur Erhöhung der Transparenz und der Konsistenz zu einem Erlass zu verschmelzen. Die Sammelvorlage umfasst zweckmässigerweise auch die Neuordnung der innerkantonalen Zuständigkeiten, die aus der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) notwendig werden.

6. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, vom Bericht "Strategieplan öffentlicher Verkehr" Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Peter Schönenberger, Landammann

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer