Treffen der eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus der Zentralschweiz mit Regierungsvertretenden vom 29. Januar 2025.

Positionspapier der Zentralschweizer Kantonsregierungen, genehmigt im Januar 2025, zum Thema:

Finanzierung und Ausbau Bahninfrastruktur (FABI): Botschaft 2026 zum Ausbau der Bahninfrastruktur

1. Ausgangslage

Zum Ausbau der Bahninfrastruktur legt der Bundesrat alle vier Jahre einen Bericht vor. Das eidgenössische Parlament hat im Juni 2019 den Ausbauschritt 2035 (AS 2035) genehmigt. Im März 2024 hat das eidgenössische Parlament die Botschaft «Stand und Änderungen bei Ausbauprogrammen der Bahninfrastruktur und neue Langfriststrategie Perspektive Bahn 2050» (Botschaft 2023) genehmigt. Die Vorbereitungsarbeiten für die nächsten Botschaften 2026 und 2030 sind bereits im Gang. In der Botschaft 2026 wird namentlich die Konsolidierung des Angebotskonzepts 2035 vorgelegt, während die Botschaft 2030 basierend auf der Perspektive Bahn 2050 ein neues Angebotskonzept beinhalten soll.

Im Rahmen der Aufgaben- und Subventionsüberprüfung sieht der Bundesrat vor, die BIF-Einlage um jährlich 200 Millionen Franken zu kürzen (Stand 12. Dezember 2024). Die Reduktion soll primär zulasten der Ausbauten gehen und durch eine Neupriorisierung von Projekten umgesetzt werden.

Am 28.11.2024 hat das BAV informiert, dass für den Ausbauschritt 2035 ein zusätzlicher Finanzbedarf von bis zu 14 Milliarden Franken ermittelt wurde. Diese Grundlagen werden nun BAV intern und extern überprüft.

2. Stand der Bahnplanung in der Zentralschweiz

Die Bahnplanung in der Zentralschweiz basiert auf einem langfristigen Zielzustand, welcher die Zentralschweizer Konferenz des öffentlichen Verkehrs (ZKöV) dem Bund 2014 vorgelegt und 2018 durch den Korridorrahmenplan Zentralschweiz bestätigt wurde. Das Zielkonzept erfordert die Realisierung der beiden Schlüsselinfrastrukturen Zimmerberg-Basistunnel II (ZBT II) und Durchgangsbahnhof Luzern (DBL). Erst diese beiden Grossprojekte ermöglichen, zusammen mit ergänzenden Massnahmen, stimmige Angebotskonzepte für die Zentralschweiz und sind damit Voraussetzung für eine klimaneutralere Mobilität in der Zentralschweiz.

Im Bundesbeschluss zum AS 2035 wurde der ZBT II als zu realisierendes Element aufgenommen (Art. 1 Abs. 2a.14. „Luzern–Zug–Zürich: Kapazitätsausbau und Beschleunigung“), zusammen mit ergänzenden Streckenausbauten zwischen Ebikon–Zug–Baar. Weitere Elemente in der Zentralschweiz sind Kapazitätsmassnahmen zwischen Olten und Luzern (Art. 1 Abs. 2a.13.), auf der Schweizerischen Südostbahn (SOB) ein Ausbau der Strecken Wädenswil–Einsiedeln und Arth-Goldau–Pfäffikon (Art. 1. Abs. 2b.16) und auf der Zentralbahn (zb) ein Ausbau der Strecken Luzern–Interlaken Ost und Luzern–Engelberg (Art. 1. Abs. 2b.17). Der DBL ist explizit als zu projektierendes Vorhaben aufgeführt (Art. 1. Abs. 2h „Projektierung (inkl. Auflageprojekt) für Kapazitätsausbau Knoten Luzern (Durchgangsbahnhof)“).

Die Planungen für die Ausbauten Luzern–Zug–Zürich (inkl. ZBT II) sowie auf der SOB und zb laufen. Für die Zentralschweizer Kantone ist es von zentraler Bedeutung, dass beim ZBT II keine weiteren Vorzögerungen eintreten und die Projektierung rasch vorangetrieben wird. Ohne ZBT II sind auch weitere, zukünftige Projekte «blockiert».

Beim DBL wurde das Vorprojekt Ende Mai 2023 abgeschlossen und vorgestellt. Ebenfalls abgeschlossen sind die Arbeiten zur Realisierungsabfolge. In dieser Studie wurde untersucht, welche Massnahmen auf den Zulaufstrecken notwendig sind (z.B. Ast Küssnacht, Gütsch), welche betrieblichen Anforderungen bestehen und in welcher Reihenfolge die Massnahmen umgesetzt werden sollten. Das BAV hat die Phasenfreigabe für das Bau- und Auflageprojekt für die erste Etappe Tiefbahnhof/Dreilindentunnel Ende November 2024 erteilt. Der Kanton Luzern, die Stadt Luzern, der regionale Entwicklungsträger LuzernPlus und der Verkehrsverbund Luzern arbeiten parallel im Rahmen eines Masterplans an der Einbettung des DBL in die städtische und regionale Mobilitätsplanung sowie in die städtebauliche Entwicklung. Zur Koordination der verschiedenen Planungen wurde eine Knotenorganisation unter der Führung des Bundesamts für Verkehr (BAV) aufgebaut.

3. Botschaft 2026 zum Ausbau der Bahninfrastruktur

Zentraler Bestandteil der Botschaft 2026 ist die Überarbeitung und Konsolidierung des 2019 vom Parlament beschlossenen Angebotskonzepts 2035. Diese ist nötig, weil dieses betrieblich nicht stabil umsetzbar ist. Zudem wird auf das bogenschnelle Fahren mit dem neuen Doppelstock-Zug (Wako) verzichtet. Mit zusätzlichen Infrastrukturmassnahmen (Reparturmassnahmen) soll das Netz so ergänzt werden, dass das künftige Angebot stabil und pünktlich betrieben werden kann. Zudem sollen Bahnhöfe erweitert werden, um die gestiegene und weiter steigende Nachfrage sicher und innerhalb der notwendigen Umsteigezeit abzuwickeln. Auch braucht es zusätzliche Abstellgleise und Unterhaltskapazitäten. Für die Botschaft 2026 prüft das BAV zudem erste Etappen von Grossprojekten, darunter den DBL.

Am 28.11.2024 hat das BAV informiert, dass ein zusätzlicher Finanzbedarf von bis zu 14 Milliarden Franken für die Botschaft 2026 ermittelt wurde. Die Kosten für die Konsolidierung belaufen sich nach heutigem Stand auf rund 8,5 Milliarden Franken. Dazu kommen noch Mehrkosten bei schon beschlossenen Projekten, Investitionen für den sicheren Betrieb verschiedener Bahnhöfe auch bei wachsender Nutzerzahl und für weitere Projektierungen und Kleinprojekte. Die erarbeiteten Ergebnisse zur Konsolidierung und zum finanziellen Mehrbedarf werden nun vom BAV und extern überprüft – auch im Hinblick auf mögliche Kostenreduktionen. Parallel wird der Bund im ersten Quartal 2025 in Absprache mit den Kantonen die Erarbeitung von möglichen Stossrichtungen für das weitere Vorgehen starten. Angesichts dieser Arbeiten hat der Bund bisher kein konsolidiertes Angebotskonzept und auch keine Massnahmenliste veröffentlicht.

Mit dem AK 2035 wurde im Knoten Luzern ein Angebotsausbau zu 23 Trassen/h in der Hauptverkehrszeit (HVZ) und 22 Trassen/h in der Nebenverkehrszeit (NVZ) beschlossen (Normalspur). Im Rahmen der Konsolidierung wurde nun untersucht, wie diese Kapazitäten im Knoten Luzern stabil betrieben werden können. Die Abklärungen haben gezeigt, dass dies auf der bestehenden Infrastruktur nicht erreichbar ist. Während zur HVZ wie heute maximal 22 Trassen/h gefahren werden können, sind ausserhalb der HVZ nur 20 Trassen/h realisierbar. Der limitierende Faktor ist dabei nicht die Zufahrt, sondern die Bahnhofsanlage. Betriebliche Manöver wie Bereitstellen und Wegstellen von Zügen sorgen für Abkreuzungskonflikte im Bahnhofsvorfeld. Für diese Manöver sind deshalb Zeitfenster frei zu halten, was die Kapazität reduziert. Die Ziele des AK 2035 in der Zentralschweiz können deshalb mit dem konsolidierten Angebotskonzept nicht erreicht werden.

Im Knoten Luzern sind keine einfachen und kostengünstigen «Reparaturmassnahmen» möglich, welche die Kapazitäten gemäss dem AK35 sicherstellen würden. Anstelle von teuren Reparaturmassnahmen fordern die Zentralschweizer Kantone, dass zur Erreichung der Kapazitäten gemäss dem AK35 die erste Etappe des DBL in die Botschaft 2026 aufgenommen wird. Nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl Trassen für verschiedene Angebotskonzepte sowie mit der ersten Etappe des DBL.

Trassen im Bahnhof Luzern (Normalspur)	**Fahrplan 2024**	**Beschlossenes AK35**	**Konsolidiertes AK35 (Stand 6/2024)**	**DBL 1. Etappe**
HVZ	22 Trassen/h	23 Trassen/h	22 Trassen/h (-1)	32 Trassen/h (+10)
NVZ	19 Trassen/h	22 Trassen/h	20 Trassen/h (-2)	30 Trassen/h (+10)

(-1) Differenz zu beschlossenes AK35 (+10) Differenz zu konsolidiertem AK35

Je nach Ankunftszeiten des Fernverkehrs in Luzern ist als Reparaturmassnahme der Doppelspurtunnel Hergiswil zu prüfen, falls der Fahrplan der Strecken Luzern-Interlaken und Luzern- Engelberg (Zentralbahn) an veränderte Fahrlagen des Fernverkehrs angepasst werden muss.

4. Ausblick auf Botschaft 2030

Mit der Botschaft 2030 ist dann der nächste, gemäss Art. 48 EBG und Art. 15 ff. KPFV vollständig zu erarbeitende Ausbauschritt geplant. Grundlage bildet die Perspektive BAHN 2050 inklusive der räumlichen Konkretisierung.

Die Zentralschweizer Kantone begrüssen die Zielsetzung der Perspektive Bahn 2050. Allerdings ist die Perspektive BAHN 2050 kein minutiertes Angebotskonzept. Folglich lassen sich daraus keine Infrastrukturmassnahmen herleiten. Zudem dürfte sich die Umsetzung der Ziele der Perspektive BAHN 2050 kaum in einer einzelnen Botschaft abbilden lassen.

Gegenwärtig stehen mehrere Grossprojekte zur Diskussion, welche sich aufgrund des Finanzbedarfs und der Realisierungsdauer nicht in einer einzelnen Botschaft unterbringen lassen. Die schrittweise Realisierung über mehrere Botschaften birgt aber die Gefahr, dass aus finanziellen Überlegungen jeweils nur realisiert wird, was gerade benötigt wird. In der nächsten Botschaft muss dann bereits wieder nachgebessert werden. Dies führt zu einer ineffizienten und langsamen Umsetzung, da der Fachkräftemangel und das Baustellenmanagement die Umsetzung ausbremsen.

Mit der Perspektive BAHN 2050 bietet sich aus Sicht der Zentralschweizer Kantone die Chance, als nächsten Schritt eine langfristige Angebotsvision zu entwickeln, welche auch eine Vision für den Fernverkehr enthält. Die Zentralschweizer Kantone schlagen deshalb vor, dass das BAV zusammen mit den Planungsregionen als Basis ein langfristiges, national akzeptiertes und wirksames Angebotskonzept erarbeitet. Zumindest auf den Hauptachsen soll dieses Takte, Fahrzeiten, Knotenstrukturen und minutengenaue Ankunft/Abfahrzeiten vorgeben. Infrastrukturmassnahmen können dann entsprechend den langfristigen Anforderungen ausgelegt werden, dabei kann eine möglichst effiziente Umsetzung beachtet werden. Mit laufenden Iterationen können die Nachfrageentwicklung und technische Innovationen berücksichtigt werden. Die koordinierte schrittweise Umsetzung von Angebot und Infrastruktur kann über mehrere Botschaften geplant werden, und die Mittel für die Realisierung entsprechend dem Projektierungsfortschritt freigegeben werden.

5. Finanzielle Situation des BIF

Über den Bahninfrastrukturfonds (BIF) finanziert der Bund sämtliche Kosten der Bahninfrastruktur, d.h. sowohl den Betrieb und Substanzerhalt der bestehenden Eisenbahninfrastruktur als auch den weiteren Ausbau. Die Kantone leisten einen Beitrag in der Höhe von rund 500 Millionen Franken (ab 2019 indexiert).

Im Rahmen der Aufgaben- und Subventionsüberprüfung sieht der Bundesrat vor, die BIF-Einlage um jährlich 200 Millionen Franken zu kürzen (Stand 12.12.2024). Die Reduktion soll primär zulasten der Ausbauten gehen und durch eine Neupriorisierung von Projekten umgesetzt werden, was auch für bereits vom Parlament bewilligte Projekte gelten soll. Die konkreten Auswirkungen auf die Botschaft 2026 sind nicht bekannt.

Ausserdem steht zur Diskussion, die Subventionierung des Güterverkehrs über den BIF zu finanzieren. Die Modernisierung des Güterverkehrs ist zwar essentiell, um dessen Zukunft im Binnenverkehr zu sichern. Die Finanzierung von Rollmaterial & Betrieb über den BIF ist allerdings artfremd und reduziert die Mittel des BIF.

Aus Sicht der Zentralschweizer Kantone besteht mit diesen Entwicklungen die Gefahr, dass die finanziellen Mittel nicht ausreichen werden, dringend notwendige Ausbauten wie den DBL zu finanzieren. Die Zentralschweizer Kantone lehnen daher eine Kürzung der Bundesbeiträge an den BIF ab.

6. Durchgangsbahnhof Luzern

Der Bahnknoten Luzern inklusive seiner Zufahrten hat seine Kapazitätsgrenze erreicht. Diese Situation lässt keine Weiterentwicklung des Angebots zu, obwohl die Nachfrage und das Verlagerungspotenzial dies erfordern würde. Der DBL hat sich nach eingehenden Untersuchungen als die beste Lösung für den Bahnknoten Luzern und die Weiterentwicklung des Zentralschweizer Bahnangebots herausgestellt. Das Vorprojekt wurde Ende Mai 2023 abgeschlossen und publiziert. Die Abklärungen zur Realisierungsabfolge sind ebenfalls abgeschlossen. Die Freigabe für das Bau- und Auflageprojekt zum Tiefbahnhof und Dreilindentunnel (erste Etappe) wurde Ende November 2024 vom BAV ausgelöst. Für eine direkte Überführung aus der Planung in die Realisierung erachten die Zentralschweizer Kantone die Aufnahme des DBL in die Botschaft 2026 als zu realisierendes Element als zwingend.

Eine Delegation der ZKöV hat sich am 13.3.2023, am 19.11.2023 und am 11.9.2024 mit Bundesrat Albert Rösti, Vorsteher UVEK, getroffen. An der Besprechung vom 19.11.2023 wurde folgendes vereinbart:

- Der Ausbau des Bahnhofs Luzern zum DBL ist nur in Etappen machbar. Alles andere würde den Finanzrahmen sprengen und andere wichtige Ausbauprojekte auf dem schweizerischen Schienennetz gefährden.
- Es besteht die Absicht des UVEK, den DBL in zwei Schritten mit den Botschaften 2026 bzw. 2030 zum Ausbau der Eisenbahninfrastruktur dem Parlament zum Beschluss zu unterbreiten.
- Als erster Schritt ist im Einklang mit der Studie zur Realisierungsabfolge der Tiefbahnhof mit Dreilindentunnel vorgesehen. Die Kosten dafür werden auf 2,3 Milliarden Franken geschätzt. Der Tiefbahnhof mit Dreilindentunnel soll unter Berücksichtigung der Ergebnisse der noch folgenden Analysen und Bewertungen in die Botschaft 2026 aufgenommen und dem Parlament zur Umsetzung beantragt werden. Die Studien zu den Zulaufstrecken sollen fortgesetzt werden. Planung und Projektierung vom Tiefbahnhof mit Dreilindentunnel sind so voranzutreiben, dass nach einer allfälligen Zustimmung des Parlaments mit dem Bau ab 2030 begonnen werden kann.
- Als zweiter Schritt kommt gemäss Realisierungsabfolge der Neustadttunnel in Frage. Es besteht die Absicht des UVEK, Planung und Projektierung ohne Verzögerungen – wie im Bundesbeschluss zum AS2035 vom 19. Juni 2019 in Art. 1 Abs. 2h durch das Parlament bereits festgesetzt – so fortzusetzen, dass die Realisierung des Neustadttunnels und die Zulaufstrecken zum Bahnhof Luzern (u.a. Gütschtunnel, Ast Küssnacht) in die Botschaft 2030 aufgenommen werden können. [..]
- Es besteht die Absicht des UVEK, in der Botschaft 2026 das Gesamtprojekt DBL und die Umsetzung in zwei Etappen vertieft zu umreissen.
- Es besteht die Absicht des UVEK, sich dafür einzusetzen, dass der DBL in den 2040er Jahren in Betrieb gehen kann.

Die Absicht des UVEK, den DBL in der Botschaft 2026 als Gesamtprojekt zu präsentieren und über die Botschaften 2026 und 2030 zu finanzieren, ist aus Zentralschweizer Sicht erfreulich. Wichtig ist das Commitment für das Gesamtprojekt, denn nur so ist eine effiziente Planung und Ausführung möglich. Für eine möglichst rasche Realisierung ist zudem eine optimale Abstimmung der Massnahmen entlang der Achse Luzern-Zug-Zürich

essentiell. Den beiden Schlüsselprojekten ZBT II und DBL ist erste Priorität beizumessen, vor kleineren Ausbauten in derselben Achse. Die beiden Schlüsselprojekte bedingen sich gegenseitig, um den vollen Nutzen zu entfalten. Ohne ZBT II und DBL sind weitere Ausbaumassnahmen blockiert.

7. Erwartungen der Kantone an Zentralschweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier

Aufgrund des hohen zusätzlichen Finanzbedarfs für den beschlossenen Ausbau der Bahninfrastruktur zeichnet sich eine Überprüfung und Prioritätensetzung ab. Die Zentralschweizer Kantone fordern, dass bei den Investitionen alle Regionen zu berücksichtigen sind. Die Zentralschweiz darf nicht zu kurz kommen. In der Zentralschweiz stehen dabei nicht teure Reparaturmassnahmen, sondern die Realisierung der beiden Schlüsselprojekte ZBT II und Durchgangsbahnhof Luzern im Vordergrund. Der ZBT II ist wie genehmigt umzusetzen, während der DBL in der Botschaft 2026 zu genehmigen und über die Botschaften 2026/2030 zu finanzieren ist. Die Zentralschweizer Kantone laden die Zentralschweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier der eidgenössischen Räte ein, entsprechend folgende Anliegen einzubringen:

- Der BIF muss über ausreichend finanzielle Mittel zum Ausbau und Unterhalt des Bahnnetzes verfügen. Die Einlage des Bundes in den BIF darf daher nicht gekürzt werden.
- Zimmerberg-Basistunnel II: Zügige Realisierung dieses bereits beschlossenen und finanzierten Schlüsselprojektes.
- Durchgangsbahnhof Luzern: Genehmigung des Gesamtprojektes, Finanzierung des ersten Realisierungsschrittes Dreilindentunnel mit Tiefbahnhof sowie erste Ausbauten auf den Zulaufstrecken mit der Botschaft 2026. Umsetzung einer ersten Etappe dieses Schlüsselprojektes anstelle von teuren Reparaturmassnahmen.
- Durchgangsbahnhof Luzern: Finanzierung des zweiten Realisierungsschrittes Neustadttunnel (und damit Vervollständigung zum Durchgangsbahnhof) und weitere Ausbauten auf den Zulaufstrecken mit der Botschaft 2030. Optimale Realisierungsabfolge ohne zeitliche Unterbrechungen, so dass der ganze Durchgangsbahnhof ca. 2045 in Betrieb genommen werden kann.
- Weitere Forderungen abhängig des konsolidierten Angebotskonzeptes (beispielsweise Doppelspurtunnel Hergiswil).
- Als Grundlage für die Botschaft 2030 und die Etappierung von Grossprojekten ist ein langfristiges Angebotskonzept zu entwickeln.

Von der ZKöV genehmigt am 12. Dezember 2024.