

Treffen der eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus der Zentralschweiz mit Regierungsvertretenden vom 21. Januar 2026

Positionspapier der Zentralschweizer Kantonsregierungen, genehmigt im Januar 2026, zum Thema:

Finanzierung und Ausbau Bahninfrastruktur (FABI): Studie Verkehr '45 und Botschaft 2027 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. Der nächste Bericht soll im Juni 2026 in die Vernehmlassung gegeben werden, und dann 2027 dem eidgenössischen Parlament vorgelegt werden (Botschaft 2027).

Am 28.1.2025 hat das UVEK informiert, dass die Verbesserungen der Verkehrsinfrastrukturen auf Strasse (ablehnender Volksentscheid) und Schiene (Kostenwachstum) nicht wie ursprünglich geplant umgesetzt werden können. Das UVEK hat deshalb die ETH Zürich mit der Studie Verkehr '45 beauftragt, um die geplanten Ausbauprojekte beider Verkehrsträger zu überprüfen und zu priorisieren. Die Studie Verkehr '45 wurde am 9.10.2025 veröffentlicht.

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 hat und 2018 durch den Korridorrahmenplan Zentralschweiz bestätigt wurde. Das Zielkonzept erfordert die Realisierung der beiden Schlüsselinfrastrukturen Zimmerberg-Basistunnel 2 (ZBT 2) 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. Die Zentralschweiz wartet bereits seit 50 Jahren auf die dringend notwendigen Ausbauten der Infrastrukturen am Knoten Luzern und in Richtung Zürich. Der Handlungsbedarf ist unbestritten und dringend.

Der Zimmerberg-Basistunnel 2 (ZBT 2) ist ein rund 10,8 Kilometer langer Tunnel zwischen Thalwil und Zug und besteht aus zwei einspurigen Tunnelröhren. Diese schliessen in Thalwil unterirdisch an den bestehenden Zimmerberg-Basistunnel 1 an. Das Südportal des neuen Tunnels liegt im Raum Litti bei Baar. Das Vorprojekt ist abgeschlossen, und die SBB haben anfangs 2025 mit dem Bau/Auflageprojekt begonnen. Für die Zentralschweiz ist es essenziell, dass der ZBT 2 nun rasch realisiert wird. Der Streckenabschnitt Zug-Thalwil führt heute durch zwei Einspurtunnels und ist damit bezüglich Kapazität ausgereizt und bezüglich Stabilität kritisch. Für den Ausbau des Bahnangebotes zwischen Zürich-Zug-Luzern sind ergänzende Ausbauten an der Bahninfrastruktur zwischen Baar und Luzern notwendig, wobei für den Ausbau Baar-Zug das Bau/Auflageprojekt ebenfalls begonnen wurde. Der Kanton und die Gemeinden planen parallel den Ausbau der Umsteigeknoten Baar, Zug, Cham und Rotkreuz zu Verkehrsdrehscheiben.

Der Durchgangsbahnhof Luzern (DBL) macht aus dem heutigen Kopfbahnhof mit verschiedenen Engpässen eine zeitgemäss, leistungsfähige Mobilitätsdrehscheibe. Das Bahnprojekt besteht aus drei Elementen: dem Dreilindentunnel, dem Tiefbahnhof und dem Neustadtunnel. Mit den neuen unterirdischen Zufahrten und Perrons unterhalb des heutigen Kopfbahnhofs behebt der Durchgangsbahnhof die Engpässe im vollausgelasteten Bahnsystem und ermöglicht ein zukunftsähiges Bahnangebot, wie zum Beispiel ein S-Bahnsystem im 15-Minuten-Takt. Im Mai 2023 wurde das Vorprojekt präsentiert. Im November 2024 hat der Bund die SBB mit der Ausarbeitung des Bau- und Auflageprojekts für das erste Los beauftragt, welches den Tiefbahnhof Luzern mit Dreilindentunnel umfasst. Für das zweite Los, den Neustadtunnel, muss das Vorprojekt überarbeitet werden. Diese Arbeiten sollen 2026 begonnen werden. 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 ist eine Knotenorganisation unter der Führung des Bundesamts für Verkehr (BAV) aktiv.

3. Ergebnisse der Studie Verkehr '45 mit Fokus auf den Bahnausbau in der Zentralschweiz

Die Studie Verkehr '45 hat rund 500 Projekte auf Schiene, Strasse und in den Agglomerationen mit einem Gesamtvolumen von 112.7 Mia. untersucht und priorisiert. Für die Bahninfrastruktur werden Priorisierungen für zwei Ausbauumfänge mit 14 und mit 24 Mia. Investitionskosten dargestellt.

Bezüglich der strategischen Stossrichtung empfiehlt die Studie Verkehr '45 eine Fokussierung auf strukturell wirksame Schlüsselprojekte. Grosse, strukturell wirksame Projekte, ergänzt durch gezielte Ausbauten in Kapazitätskritischen Netzbereichen, ermöglichen langfristig orientierte und planerisch robuste Verbesserungen. Schlüsselprojekte, welche Engpässe in Knotenpunkten beheben, verbessern damit Kapazität und Qualität des ganzen Netzes. Wichtig ist auch, dass das Planungs- und Bauvolumen personell, prozessual und hinsichtlich Betriebsbeeinträchtigungen in angemessener Qualität bewältigt werden kann. Ein kleinteiliger Netzausbau wäre hingegen zu ineffizient und brächte keinen wesentlichen strukturellen Mehrwert.

In der Zentralschweiz wurden in der Studie Verkehr '45 beide Schlüsselprojekte, der ZBT 2 und der DBL, in höchster Priorität eingestuft. Beim DBL wird der Vollausbau zum Durchgangsbahnhof präferiert.

Die Studie Verkehr 45 hält dazu fest, dass der Vollausbau des DBL die Bahn zusammen mit dem ebenfalls priorisierten ZBT 2 in die Lage versetzen kann, das Rückgrat der Mobilität zwischen Luzern, Zug und Zürich zu bilden. Zudem beschleunigt er die Nord-Süd-Verbindung durch die Schweiz, was Optionen für den internationalen Personenverkehr eröffnet. Der Kapazitätsgewinn verschafft Freiheitsgrade auf verschiedenen Strecken des Mittellandes, wo andere Projekte entfallen oder vereinfacht werden können.

Ebenfalls in erster Priorität aufgeführt ist die Doppelspur Kägiswil der Zentralbahn. Bei weiteren Projekten auf den Achsen Luzern–Bern/–Olten, Luzern–Baar, Pfäffikon SZ–Chur und der Gotthard-Achse werden Vereinfachungen bzw. Reduktionen vorgeschlagen.

Die Studie Verkehr '45 weist weiter auf verschiedene Rahmenbedingungen bzw. flankierende Massnahmen hin, die zur Umsetzung insbesondere des grösseren finanziellen Umfangs beitragen sollen. Dazu gehören Aspekte zur Minderung des Fachkräftemangels, Augenmass bei der kostentreibenden Normenentwicklung, einfachere Prozesse und Ausnutzung des technischen bzw. digitalen Potenzials.

4. Würdigung der Ergebnisse der Studie Verkehr '45 aus Zentralschweizer Sicht

Die Bestätigung des ZBT 2 und des Vollausbau des DBL in höchster Priorität ist aus Sicht der Zentralschweizer Regierungen sehr erfreulich. Die Studie Verkehr '45 bestätigt nicht nur die Bedeutung und den

dringenden Handlungsbedarf auf der Achse Luzern – Zug – Zürich, sondern auch den nationalen und internationalen Nutzen des DBL.

Auf der Strecke Baar-Luzern benötigt es neben den beiden Schlüsselprojekten zwingend weitere Infrastrukturausbauten, damit das Personenverkehrsangebot ausgebaut werden kann. Die Studie Verkehr '45 schlägt vor, diese zu vereinfachen resp. reduzieren. Hier ist in einem weiteren Schritt genauer zu prüfen, welche Massnahmen in welchen Zeithorizonten erforderlich sind, um das geplante Angebot fahren zu können. Die bisherigen Planungen waren auf einen Netzzustand mit ZBT 2 ausgelegt. Wird auch der DBL hinterlegt, besteht Potential die Ausbauten zu optimieren oder geschickter zu etappen. Die Schlüsselprojekte können allerdings nicht isoliert realisiert werden, ohne auch die dazu notwendigen Projekte auf den Zulaufstrecken zu beachten.

Auf der Achse Luzern-Bern/Olten sieht die Studie Verkehr '45 ebenfalls Reduktionen vor, was insbesondere den schon lange in Aussicht gestellten 30'-Takt Luzern-Bern treffen könnte. Aus Zentralschweizer Sicht ist eine erneute Verschiebung des 30'-Takts Luzern-Bern auf jeden Fall zu vermeiden. Es ist nun durch die SBB zu klären, welche Infrastrukturelemente zwingend sind für den 30'-Takt Luzern-Bern und welche für begleitende Massnahmen wie eine Verlängerung der S3 von Olten nach Zofingen oder den Güterverkehr nötig sind. Mit der Gewissheit, dass der DBL realisiert wird, könnten die Ausbauten mit dem Bedarf in der Zeit nach Inbetriebnahme des DBL abgestimmt werden.

Auf den Achsen Pfäffikon SZ–Chur und der Gotthard-Achse werden Vereinfachungen bzw. Reduktionen der Massnahmen vorgeschlagen. Hier liegen noch zu wenig Informationen zum Umfang und den betrieblichen Auswirkungen vor, um eine Aussage treffen zu können.

Die Berücksichtigung der Doppelspur Kägiswil in erster Priorität wird begrüßt.

5. Finanzielle Situation des Bahninfrastrukturfonds

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 jährlich rund 500 Millionen Franken (ab 2019 indiziert). Aufgrund von verschiedenen Entwicklungen ist die nachhaltige Finanzierung des BIF nun jedoch gefährdet.

So kann festgestellt werden, dass dem BIF zunehmend weniger Mittel aus der Schwerverkehrsabgabe zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass ab 2031 das zusätzliche Mehrwertsteuerpromille entfällt, was zu einer nachhaltigen Senkung der Einlagen um ca. 400 Millionen Franken pro Jahr führen wird. Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates hat deshalb die Motion 25.3953 überwiesen, welche fordert, dass mit geeigneten Massnahmen die Alimentierung und Liquidität des BIF verbessert werden soll. Die Zentralschweiz unterstützt dieses Ansinnen. Für die Finanzierung des Bahnausbau hat eine ausreichende Alimentierung des BIF oberste Priorität.

6. Erwartungen der Kantone an Zentralschweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier

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 stabile und langfristige Finanzierung des BIF ist sicherzustellen.
- Die in der Studie Verkehr '45 vorgeschlagene strategische Stossrichtung mit einer Fokussierung auf strukturell wirksame Schlüsselprojekte wird unterstützt und ist als Basis für die Botschaft 2027 weiterzuverfolgen.

- Zimmerberg-Basistunnel 2: Zügige Realisierung dieses bereits beschlossenen und finanzierten Schlüsselprojektes inklusive der notwendigen Ausbauten auf der Zulaufstrecke.
- Durchgangsbahnhof Luzern: Genehmigung des Gesamtprojektes, Finanzierung des ersten Loses Dreilindentunnel mit Tiefbahnhof sowie erste Ausbauten auf den Zulaufstrecken mit der Botschaft 2027. Für das zweite Los Neustadtunnel Start Vorprojekt im Jahr 2026. Finanzierung des zweiten Loses (und damit Vervollständigung zum Durchgangsbahnhof) und weitere Ausbauten auf den Zulaufstrecken mit der Botschaft 2031. Optimale Realisierungsabfolge ohne zeitliche Unterbrechungen, so dass der ganze Durchgangsbahnhof ca. 2045 in Betrieb genommen werden kann.

2. Dezember 2025