



---

## Stellungnahme der Zentralschweizer Konferenz des öffentlichen Verkehrs (ZKÖV) zur Vorlage für die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)

---

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Zentralschweizer Konferenz des öffentlichen Verkehrs (ZKÖV) danken wir Ihnen für die Möglichkeit, zur Vorlage für die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) Stellung nehmen zu können. Unsere Darstellung beschränkt sich auf die aus unserer Sicht zentralen Punkte. Neben dieser und der Stellungnahme der KÖV, die nicht zu allen Details Stellung nimmt, sondern eine Gesamtsicht vermittelt, erarbeiten die in der ZKÖV vertretenen Kantone Luzern, Zug, Schwyz, Uri, Obwalden und Nidwalden unabhängig von dieser Stellungnahme jeweils eine eigene.

### Zusammenfassung der Anträge:

- Im strategischen Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP) sind neben dem Zimmerberg-Basistunnel II auch der Tiefbahnhof Luzern und die Neubaustrecke am Axen in die erste Dringlichkeitsstufe aufzunehmen.
- Die zeitliche Verknüpfung von FABI mit der VCS-Initiative ist zu hinterfragen. Eine grundlegende Überprüfung der Aufgaben- und Finanzierungsordnung muss umgehend an die Hand genommen werden.
- Art. 87a Abs. 3 BV ist zu streichen und Art. 3 Abs. 4 SBBG zu belassen.
- Art. 3 Abs. 2 BIFG ist ersatzlos zu streichen.
- Art. 58c EBG (neu) soll die Vorfinanzierung der vom Bund beschlossenen oder der als dringlich erachteten Projekte ermöglichen.

### 1. Wir unterstützen das Ziel, die Finanzierung für den Ausbau der Bahninfrastruktur langfristig zu sichern.

Sie schlagen die Schaffung eines Bahninfrastrukturfonds (BIF) vor, welcher den befristeten FinöV-Fonds ablösen soll. Gleichzeitig messen Sie einem hochwertigen öV-Angebot grosse Bedeutung zu. Die hohe Bedeutung der Verkehrsinfrastrukturen für die Standortattraktivität eines Landes wird jährlich immer wieder durch die Bewertung der wettbewerbsfähigsten Länder eindrücklich dokumentiert. Deshalb sind Sie auch gewillt, weitere markante Investitionen in den Ausbau der Bahninfrastruktur zu tätigen. Allerdings fehlen für den Betrieb und den Substanzerhalt des bestehenden Netzes bis zu 500 Mio. Franken pro Jahr. Somit sind derzeit weder die Finanzierung der Instandhaltung noch des Ausbaus langfristig gesichert. In den bereits erwähnten BIF sollen deshalb nicht nur die bisher dem FinöV-Fonds zugeführten Mittel und die Zahlungen des Bundes aus der Leistungsvereinbarung mit den SBB fließen. Über höhere Trassenpreise, Beiträge der Kantone und steuerliche Massnahmen (Reduktion des Fahrkostenabzugs bei der Bundessteuer) sollen jährlich rund 850 Mio. Franken zusätzlich generiert werden.

Wir werten positiv, dass die Sicherung der Finanzierung wichtiges Ziel der Vorlage ist und der weitere Ausbau der Bahninfrastruktur in Teilpaketen geplant wird. Richtig ist auch, dass nicht nur der Ausbau, sondern auch der Betrieb und Unterhalt mit einer Fondslösung langfristig finanziell gesichert wird. Es scheint ebenfalls notwendig zu sein, dass gegenüber heute zusätzliche Mittel in den BIF fließen sollen. Begrüsst wird zudem, dass auch Massnahmen bei Privatbahnen geplant werden.

**2. Wir akzeptieren die abermalige Vernachlässigung der Bahninfrastruktur in der Zentralschweiz nicht. Der Zimmerberg-Basistunnel II, der Tiefbahnhof Luzern und der neue Axentunnel müssen sofort realisiert werden. Der Zimmerberg-Basistunnel überzeugt mit einem vorteilhaften Kosten-Nutzen-Verhältnis und ist bereits in einer Volksabstimmung beschlossen worden. Der Tiefbahnhof Luzern ist eine aufwärtskompatible Lösung, welche die mehrfach bestehenden Engpässe beseitigt, kostengünstiger als das Flickwerk an der Oberfläche ist und auch langfristig einen Ausbau ermöglicht. Der neue Axentunnel ist Voraussetzung für einen erfolgreichen Betrieb des Gotthard-Basistunnels.**

Mit dem ersten Ausbauschnitt 2025, welcher das Programm "Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur" (ZEB) ergänzt, werden die Voraussetzungen geschaffen, dass Lausanne, Biel und St. Gallen zu Vollknoten aufgewertet werden können. Für Luzern, den wichtigsten Knoten der Zentralschweiz, ist dies weiterhin nicht der Fall. Auch mit FABI und dem strategischen Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP) kommen wir diesem Ziel nicht näher. Der Abstand wird vielmehr noch grösser. Wiederum wird mit grossem Aufwand die West-Ost-Achse gestärkt. Gleichzeitig weisen wir in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Zentralschweizer Kantone die vergangenen Ausbauschnitte der schweizerischen Schieneninfrastruktur immer mitgetragen haben. Abgesehen von der Bedeutung des Nord-Süd-Korridors ist es auch aus regionalpolitischen Gründen nicht statthaft, die Zentralschweiz zu vernachlässigen. So werden nach der vorliegenden STEP-Planung der Tiefbahnhof Luzern und ein neuer Axentunnel auf die Zeit nach 2040 verschoben. Wir sind jedoch von der Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Dringlichkeit der Kernprojekte Zimmerberg-Basistunnel II, Tiefbahnhof Luzern und neuer Axentunnel überzeugt. Zu den drei Kernprojekten folgende Überlegungen.

Zimmerberg-Basistunnel II (ZBT II): Wir meinen, dass Projekte mit im Verhältnis zu anderen Projekten hohem Kosten-Nutzen-Verhältnis möglichst rasch umgesetzt werden sollen. Am 1. März 2011 hat das BAV den zuständigen Regierungsräten der Kantone Zürich und Zug mitgeteilt, dass der ZBT II, inkl. 3. Gleis Baar-Zug, ein hervorragendes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweise und dass auch bei Sensitivitätsbetrachtungen der errechnete Wert von plus 1.4 stabil bleibe. Wir sind nun erstaunt, dass STEP gesamthaft einen Wert von plus 1.0 erreicht und dass dabei der erste Ausbauschnitt bis 2025 lediglich einen Wert von plus 0.4 erreichen wird. Deshalb können wir nicht nachvollziehen, weshalb der ZBT II nicht im ersten Ausbauschnitt realisiert werden soll, obwohl in der Vorlage darauf hingewiesen wird, dass eine Priorisierung unter den Projekten stattfindet, welche vor allem durch das Kosten-Nutzen-Verhältnis gegeben sei. Zusätzlich haben gemäss ZEB-Gesetz Art. 10 Abs. 3 Projekte Priorität, die in einer Volksabstimmung auf Bundesebene gutgeheissen wurden oder gesamthaft vordringlich sind.

Tiefbahnhof Luzern: Ihre Vorlage ist widersprüchlich und verfolgt zwei Stossrichtungen, die nicht kompatibel zueinander sind. Offenbar wird dieser Widerspruch bewusst in Kauf genommen, da auf Seite 133 der Vorlage ausdrücklich darauf hingewiesen wird. Einerseits soll in der Dringlichkeitsstufe 1 mit einem Betrag von 600 Mio. Franken die Kapazitätssteigerung Rotsee und Fluhmühle-Luzern realisiert werden. Die Kapazitätssteigerung Rotsee und Fluhmühle-Luzern ist jedoch für den Bahnknoten Luzern keineswegs ausreichend, weil sie die Kapazitätsprobleme im engen Bahnhofvorfeld und im eigentlichen Bahnhof Luzern nicht löst. Gleichzeitig ist diese unvollständige Massnahme nicht mit dem Tiefbahnhof Luzern aufwärtskompatibel. Andererseits soll in der Dringlichkeitsstufe 2 mit einem

Betrag von 1'570 Mio. Franken der Tiefbahnhof Luzern realisiert werden. Dieser Ausbauschnitt ist wiederum nicht mit der Kapazitätssteigerung Rotsee und Fluhmühle-Luzern kompatibel und stellt deshalb keine sinnvolle Ergänzung dieser ersten Massnahme dar. Gemäss Rahmenplan Luzern, einer umfassenden Planung der SBB, kristallisierte sich der Tiefbahnhof Luzern als Bestvariante heraus. Demzufolge ist die Dringlichkeitsstufe 2 für den Tiefbahnhof Luzern nicht akzeptabel - gerade auch in Anbetracht des ersten Ziels zur Entwicklung des Bahnangebotes: Etablierung und Vervollständigung des Knotensystems in der ganzen Schweiz. Falls der Tiefbahnhof Luzern in der Dringlichkeitsstufe 2 bleibt, würde der Bahnhof Luzern bis weit nach 2040 weiterhin keinen vollständigen Knoten des schweizerischen Eisenbahnnetzes anbieten. Deshalb muss der Tiefbahnhof Luzern, die Bestvariante für den Knoten Luzern und damit für die gesamte Zentralschweiz, Bestandteil der Dringlichkeitsstufe 1 werden und die unvollständige Massnahme der Kapazitätssteigerung Rotsee und Fluhmühle-Luzern ersetzen. Immerhin stellen wir fest, dass Sie die Probleme erkennen - leider ist die Lösung unbefriedigend. Der Kanton Luzern zeigte mit mindestens zwei unabhängigen Studien, dass die Lösung für die Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse im Raum Luzern der Tiefbahnhof Luzern ist. Aus der vertieften Kosten-Nutzen-Betrachtung geht der Durchgangsbahnhof als beste Lösung hervor. Der vorerst als Kopfbahnhof vorgesehene Tiefbahnhof Luzern stellt den ersten Schritt dar, mit dem das benötigte Angebot von morgen (2030) abgedeckt werden kann. Mit relativ bescheidenen weiteren Aufwendungen kann mit der Ergänzung zum Durchgangsbahnhof diejenige Infrastruktur geschaffen werden, welche die Kapazität für das Angebot von übermorgen (ab 2050) sicherstellt.

Neuer Axentunnel: Die Neubaustrecke (NBS) am Axen ist in der Dringlichkeitsstufe 2 eingeteilt - notwendig ist jedoch Dringlichkeitsstufe 1. Dass am Axen bis 2030 dringender Handlungsbedarf besteht, da dann der seeseitige Tunnel ersetzt oder erneut saniert werden muss, wird in der Vorlage nicht erwähnt. Eine Sanierung des Seetunnels mit einer notwendigen Profilanpassung ist aber nach der Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels (GBT) mit dem dazumal geplanten Verkehr nicht mehr möglich. Ausserdem ist diese Lösung eine inakzeptable Abkehr von einer leistungsfähigen Flachbahn auf der Gotthardachse. Sie verunmöglicht die Gewährleistung einer hinreichenden Schienenkapazität zur nachhaltigen Entlastung der Strasse (Verkehrsverlagerung). Das heisst, dass eine NBS am Axen bis 2030 zwingend zu realisieren ist. Die NBS ist nötig um die Kapazität zu schaffen, den geplanten Verkehr durch den GBT überhaupt auf den Zulaufstrecken bewältigen zu können. Mit einem zusätzlichen bergseitigen Tunnel ist das infolge der bedeutend geringeren Geschwindigkeiten und der langen Abschnitte, in denen das Gleis nicht gewechselt werden kann, nicht möglich. Ausserdem wird mit der NBS Axen das Regionalverkehrsangebot auf der bestehenden Linie sicher gestellt und die Orte Brunnen, Sisikon und Flüelen vom Lärm entlastet. Die NBS Axen ist aufwärtskompatibel für mögliche weitere Neubaustrecken wie die NBS Urmiberg. Ausserdem ist der neue Axentunnel Teil der gemeinsamen behördenverbindlichen Richt- und Sachplanung von Bund und Kantonen.

Wir stellen fest, dass Sie bis 2025 signifikante Verbesserungen unter anderem auf den Schmalspurlinien der MOB, der MGB, des RBS und der RhB vorsehen - jedoch nicht auf der Interregio-Linie Zürich-Luzern, eine der meistfrequentierten SBB-Strecken. Der Zimmerberg-Basistunnel II und der Tiefbahnhof Luzern tragen dazu bei, dass der in der Langfristplanung vorgesehene Viertelstundentakt im SBB-Fernverkehr auf der Strecke von Zürich nach Luzern umgesetzt werden kann. Gleichzeitig ist der Tiefbahnhof Luzern unabdingbare Voraussetzung für den im Kernbereich der S-Bahn Luzern angestrebte Viertelstundentakt.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich folgender

**Antrag:**

- **Im strategischen Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP) sind neben dem Zimmerberg-Basistunnel II auch der Tiefbahnhof Luzern und die Neubaustrecke am Axen in die erste Dringlichkeitsstufe aufzunehmen.**

**3. Wir fordern eine nachhaltige und transparente Finanzordnung. Deren Erarbeitung benötigt Zeit. Die Koppelung von FABI an die VCS-Initiative ist zu hinterfragen.**

Wir sind der Meinung, dass mehr Zeit und Geist für eine grundlegend neue Finanzordnung benötigt wird. Den Grund für die noch nicht ausgegorene Vorlage orten wir auch im Zeitdruck: Die Volksinitiative des VCS "Für den öffentlichen Verkehr" wurde am 6. September 2010 eingereicht. Wir gehen mit Ihnen einig, dass diese Initiative abgelehnt werden muss, da sie die Finanzierungsproblematik bloss verschiebt. Aus unserer Sicht gibt es ausreichende Argumente und Chancen, die Initiative abzulehnen. Ein Gegenvorschlag ist dazu nicht notwendig. Dieses Vorgehen erzeugt einen enormen Zeitdruck. Schon heute sind die Finanzierungsquellen für den öV und besonders für den Schienenverkehr gewachsen und höchst vielfältig. Fehlende Transparenz und Steuerbarkeit ist die Folge. Mit Ihren Vorschlägen wird dieser verworrene Zustand zementiert und noch zunehmen, da neue Quellen wie zum Beispiel Kantonsbeiträge angezapft werden sollen. Anstehende Finanzierungsungleichheiten, wie zum Beispiel die höhere Finanzierungslast der Kantone mit Privatbahnen, werden jedoch nicht beseitigt. Deshalb wollen wir eine nachhaltige und transparente Finanzordnung, welche den Grundsätzen der Aufgabenverteilung und Finanzierung zwischen Bund und Kantonen gemäss der NFA entspricht. Deren Erarbeitung benötigt jedoch Zeit und deshalb ist die Verbindung mit der VCS-Initiative zu hinterfragen. Die grundlegenden Fragen müssen mit dem nötigen Zeitrahmen angegangen werden. Falls die zeitliche Verknüpfung mit der VCS-Initiative bleibt, müsste eine grundlegende Überprüfung der Aufgaben- und Finanzierungsordnung gleichwohl umgehend an die Hand genommen werden.

Obwohl wir einen umfassenden Fonds für Ausbau und Unterhalt im Grundsatz befürworten, sind innerhalb des Fonds Regeln zu setzen, damit die Mittel zielführend - entweder für Ausbau oder für Unterhalt/Betrieb - eingesetzt werden. Falls diese Trennung bzw. Transparenz innerhalb des Fonds nicht erfolgt, droht die Gefahr, dass sich die SBB respektive der Bund mit dem BIF "gesund finanzieren". Die Vorlage legt in diesem Zusammenhang nicht genügend klar, wie sichergestellt wird, dass die Mittel zielführend verwendet werden.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich folgender

**Antrag:**

- **Die zeitliche Verknüpfung von FABI mit der VCS-Initiative ist zu hinterfragen. Eine grundlegende Überprüfung der Aufgaben- und Finanzierungsordnung muss umgehend an die Hand genommen werden.**

**4. Im Grundsatz beteiligen wir uns finanziell nicht an der nationalen Infrastruktur in anderen Landesteilen. Sofern wir von der Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Dringlichkeit einzelner Projekte überzeugt sind, leisten wir jedoch einen Beitrag. Die Möglichkeit zur Vorfinanzierung durch Kantone ist zu erweitern.**

Sie sehen vor, dass sich die Kantone im Umfang von jährlich 300 Mio. Franken am Ausbau der nationalen Bahninfrastruktur beteiligen sollen. Dass die Zentralschweizer Kantone anderswo den Ausbau der nationalen Bahninfrastruktur mitfinanzieren sollen, ist gerade aufgrund der Benachteiligung der Zentralschweiz umso widersprüchlicher und deshalb abzulehnen. Wir werden dies aus gut nachvollziehbaren Gründen nicht hinnehmen. Insbesondere ist für uns die Mitfinanzierung kein diskussionswürdiges Thema, solange der Bund u.a. seine Finanzierungsverantwortung beim Betrieb des Regionalverkehrs gemäss Art. 33 Abs. 1 PBG nicht voll wahrnimmt; aktuell bezahlt der Bund wesentlich weniger als gemäss dieser gesetzlichen Grundlage vorgesehen ist. Wir sind deshalb überzeugt, dass sich der Bund nicht vorzeitig aus seiner alleinigen Verantwortung für die SBB-Infrastruktur verabschieden darf. So wehren wir uns gegen eine Mitverantwortung der Kantone bei der Eisenbahninfrastruktur in der Bundesverfassung (Art. 81a BV (neu) und Art. 87a Abs. 3 BV (neu)). Eine Neuordnung der Zuständigkeiten zwischen Bund und

Kantone entsprechend der NFA-Prinzipien bedarf einer umfassenden Betrachtung aller Aufgaben und Lasten und benötigt wesentlich mehr Zeit für alle Beteiligten.

Wir haben Ihnen jedoch in der Vergangenheit bei unterschiedlicher Gelegenheit immer wieder klar signalisiert, dass uns die Lösungen der Mobilitätsprobleme sehr wichtig sind. Sofern wir von der Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Dringlichkeit einzelner Projekte überzeugt sind, sind wir bereit, einen wesentlichen Beitrag an die Vor- und/oder Mitfinanzierung zu leisten. Dies hat sich jedoch insbesondere auf die Finanzierung der Infrastrukturen des Regionalverkehrs zu beschränken. In diesem Bereich haben die Kantone schon bisher eine grössere Finanzverantwortung wahrgenommen, als gemäss den Vorgaben zu dieser Verbundaufgabe vorgesehen ist.

Wir begrüssen, dass auch in Zukunft - wie beim Programm ZEB - Vorfinanzierungen durch Kantone möglich sein sollen (Art. 58c EBG). Die Möglichkeit der Vorfinanzierung soll jedoch nicht nur für die beschlossenen Projekte, sondern für alle priorisierten Projekte von STEP möglich sein.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergeben sich folgende

**Anträge:**

- **Art. 87a Abs. 3 BV ist zu streichen und Art. 3 Abs. 4 SBBG zu belassen ("An Investitionen und Leistungen, die nicht diesen Kriterien entsprechen, haben sich Dritte, die daran besonders interessiert sind und entsprechende Begehren stellen, angemessen zu beteiligen.").**
- **Art. 3 Abs. 2 BIFG ist ersatzlos zu streichen.**
- **Art. 58c EBG (neu) soll die Vorfinanzierung der vom Bund beschlossenen oder der als dringlich erachteten Projekte ermöglichen.**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und grüssen Sie freundlich.

Luzern, 14. Juni 2011

Im Namen der Zentralschweizer Konferenz des öffentlichen Verkehrs

Der Präsident: Matthias Michel, Landammann, Kanton Zug



**Kopie an:**

- Mitglieder ZKöV

