

Beilage zum Beschluss Nr. 873/2026 Vernehmlassung Botschaft 2027

Beantwortung des Fragebogens:

Grundsätzliche Stossrichtung der Vorlage

1. Sind Sie mit der generellen Stossrichtung der Vorlage einverstanden?

NEIN

Insbesondere in Bezug auf die verkehrsträgerübergreifende Abstimmung und den Bahnbereich sind wir nicht einverstanden. Weder das Gutachten der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich (siehe Ulrich A. Weidmann/Michael Nold, Schlussbericht Verkehr 2045, Gutachten zuhanden Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 15. September 2025, Zürich, doi: 10.3929/ethz-c-000783536, nachfolgend Gutachten Weidmann) noch der erläuternde Bericht zur Vernehmlassungsvorlage nehmen eine umfassende, verkehrsträgerübergreifende Abstimmung der Vorhaben oder eine Koordination mit der angestrebten Raumentwicklung vor.

Im Bahnbereich wird teilweise auf beschlossene Projekte verzichtet oder sie werden von der zusätzlichen Finanzierung (Verlängerung des Mehrwertsteuer-[MWSt-]Promilles) abhängig gemacht, während gleichzeitig neue strukturgebende Netzelemente ohne Bedarfsnachweis, Angebotskonzept (gemäss Art. 48 Eisenbahngesetz [EBG, SR 742.101]) oder gutem Kosten-Nutzen-Verhältnis beschlossen werden sollen.

2. Gibt es Aspekte, die Ihrer Ansicht nach unzureichend berücksichtigt wurden?

JA

Die Vorlage zielt darauf ab, möglichst in allen Landesteilen Infrastrukturausbauten vorzusehen. Es fehlt die konsistente verkehrsträgerübergreifende und mit der gewünschten Raumentwicklung abgestimmte Planung auch auf Bundesebene. Die fachliche, verkehrsplanerische Grundlage für die Priorisierung der Infrastrukturausbauten im Bahnbereich ist somit ungenügend und entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben. Auch hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen und Folgen liegen keine ausreichenden Informationen vor.

Wir fordern vom Bund, dass er im Hinblick auf die Botschaft 2031 eine Gesamtverkehrsplanung etabliert. Die Kantone sind in diese Planungen auf geeignete Weise einzubeziehen.

3. *Sind Sie einverstanden mit der Bündelung von Strassen-, Schienen- und Agglomerationsverkehrsprojekten in einer Vorlage?*

JA, mit Vorbehalten

Grundsätzlich sind breit abgestimmte, verkehrsträgerübergreifende Vorlagen zweckmässig, wenn diese in sich schlüssig und auf die erwünschte Raumentwicklung abgestimmt sind. Mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage werden jedoch Beschlussvorlagen gebündelt, ohne dass vorgängig eine gemeinsame Erarbeitung stattgefunden hat. Auch das Gutachten Weidmann kann diesen Mangel nicht wettmachen, denn auch dieses nimmt keine umfassende, verkehrsträgerübergreifende Abstimmung vor. Somit bietet die aktuelle Vorlage keine wesentlichen Vorteile gegenüber einem getrennten Vorgehen.

Ausbau der Eisenbahninfrastruktur

Strategisches Entwicklungsprogramm Eisenbahninfrastruktur:

4. *Sind Sie mit der Neupriorisierung des Strategischen Entwicklungsprogramms Bahninfrastruktur (Schrittweiser Ausbau und Verknüpfung mit Angebotsentwicklung) einverstanden?*

NEIN

In der bisherigen Ausbauplanung wurden Angebotsziele gestützt auf Bedarf, Nachfrage und verkehrs- und umweltpolitische sowie raumplanerische Zielsetzungen definiert und daraus ein Angebotskonzept abgeleitet. Die dazu erforderlichen Infrastrukturen wurden auf dieser Basis abgeleitet und umgesetzt, teilweise in Etappen, wenn bereits erste Infrastrukturelemente vor anderen in Betrieb genommen werden konnten. Mit der aktuellen Vorlage sollen bereits Infrastrukturen beschlossen werden, ohne den Nachweis, dass es sich hierbei um die zweckmässigsten und dringlichsten Projekte handelt.

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn auch für einen langfristigen Horizont Angebote und Infrastrukturen bestimmt werden, sodass eine zielgerichtete Entwicklung erfolgen kann. Basis für die Herleitung der erforderlichen Infrastrukturen muss aber eine detaillierte Auseinandersetzung mit den langfristigen Angebotszielen sowie die Erarbeitung eines langfristigen Angebotskonzepts sein. Die Herleitung der erforderlichen Infrastrukturen hat dabei gemäss Art. 48c EBG zu erfolgen.

Ausbauschrift 2027:

5. *Sind Sie mit dem Grundsatzentscheid «strukturgebende Schlüsselprojekte» statt «kleinteilige Optimierung» einverstanden?*

NEIN

Wir sind nicht der Meinung, dass bisher ein Ansatz der kleinteiligen Optimierung verfolgt wurde.

Richtig ist es, fokussiert und nach fachlichen Kriterien zu investieren. Der Fokus auf strukturgebende Schlüsselprojekte wäre richtig, wenn diese auf einer abgestimmten Bedarfs- und Angebotsplanung beruhen sowie Ergänzungsmassnahmen umfassen würden.

- Aus diesem Grund ist auch auf die entsprechenden vorgeschlagenen Änderungen des EBG zu verzichten.

6. *Sind Sie mit der Auswahl der in der Botschaft 2027 vorgesehenen Schlüsselprojekte (strategische Netzelemente) einverstanden?*

NEIN

Es muss davon ausgegangen werden, dass die Realisierung aller strategischen Netzelemente der Vernehmlassungsvorlage die Mittel für den Infrastrukturausbau auf lange Zeit hin beanspruchen wird. Zudem dürften noch mehr Mittel für ergänzende Ausbauten erforderlich werden. Dadurch werden andere Netzelemente, wie ein Ausbau zwischen Aarau und Zürich auf der zentralen West-Ost-Achse, faktisch um Jahrzehnte zurückgestellt, obwohl dies erwiesenermassen ein neuralgischer Engpass von schweizweitem Interesse ist.

Gleichzeitig zeigen die ersten NIBA-Bewertungen beispielsweise für den Grimseltunnel und den Tiefbahnhof Luzern auf, dass der erzielbare Nutzen unter den Kosten liegen wird.

Daraus folgt:

- Projekte ohne gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis sind noch nicht zu beschliessen. Voraussetzung für die Aufnahme neuer Projekte sind die Vorgaben gemäss Art. 48c EBG.
- Mit der Botschaft 2027 sind zwingend finanzielle Mittel für die weitere Planung des strategischen Netzelements zwischen Bern/Aarau und Zürich vorzusehen.

7. *Sind Sie mit der Umsetzung der ERTMS-Strategie und den dafür vorgesehenen Mitteln einverstanden?*

JA, mit Vorbehalten

Das Vorsehen von finanziellen Mitteln für die Umsetzung der ERTMS-Strategie ist richtig. Die Grössenordnung der Kosten kann nicht nachvollzogen werden und soll in der Botschaft 2027 erläutert werden.

8. *Sind Sie mit dem Umfang der im Ausbauschnitt 2027 vorgesehenen Ergänzungsmassnahmen einverstanden?*

NEIN

Aus den Unterlagen der Vernehmlassungsvorlage kann nicht ausreichend auf die konkret eingeplanten Ergänzungsmassnahmen geschlossen werden. Erfahrungen zeigen, dass – im Sinne eines Anhaltspunkts – etwa 40% der Kosten für Grossprojekte nochmals für ergänzende Infrastrukturausbauten aufgewendet werden müssen. Diese können in direktem Zusammenhang mit dem Angebotsausbau durch die Grossprojekte stehen (z. B. Doppelspuren, Perronverlängerungen) oder auch indirekt anfallen (z. B. durch zusätzlich erforderliche Abstellanlagen oder Ausbauten an Bahnhöfen aufgrund der erhöhten Nachfrage). In der Vernehmlassungsvorlage sind gemäss eigenen Aussagen etwa 10% für Ergänzungsmassnahmen vorgesehen, was ein deutlich zu tiefer Betrag sein dürfte. Aufgrund der bereits weitreichenden Verwendung der insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel besteht die grosse Besorgnis, dass nicht ausreichend Mittel für ergänzende Infrastrukturausbauten vorgesehen werden und diese gegenüber prestigeträchtigeren Grossprojekten zurückgestellt werden müssen.

Dies hätte bekanntlich potenziell negative Auswirkungen auf das mögliche Bahnangebot und würde den Nutzen der grossen Investitionen erheblich schmälern. Daraus folgt:

- Die rechtzeitige Realisierung und ausreichende Finanzierung von Ergänzungsmassnahmen, insbesondere im Hinblick auf die Inbetriebnahme der Schlüsselprojekte MehrSpur Zürich–Winterthur und Bahnhof Stadelhofen, ist sicherzustellen, damit diese Schlüsselprojekte ihren geplanten Angebotsnutzen voll entfalten können.

Anpassungen von bestehenden Beschlüssen:

9. *Sind Sie mit den Anpassungen der drei bereits beschlossenen Bahnausbauprogramme «Zukünftige Entwicklung Bahninfrastruktur», «Ausbauschnitt 2025» und «Ausbauschnitt 2035» einverstanden?*

NEIN

Die Anpassungen am Ausbauschnitt STEP 2035 mit Repriorisierung von bereits beschlossenen Massnahmen ist nicht zweckmässig. Dadurch wird insbesondere das Gesamtkonzept mit den beiden Schlüsselprojekten MehrSpur Zürich–Winterthur und Bahnhof Stadelhofen zum Ausbau des Bahnangebots im grössten Mobilitätsraum des Landes, der sich über insgesamt sieben Kantone erstreckt, zerschlagen. Dies führt zu höheren Kosten für den Bau, den Betrieb und den Unterhalt bei gleichzeitig deutlich reduziertem und verzögertem Nutzen für die Bevölkerung. Daraus folgt:

- Der Bahnhof Stadelhofen ist vollständig, unverzüglich und unabhängig von der Verlängerung des MWSt-Promilles umzusetzen.

Ebenso wird die dringende Realisierung der Doppelspur Uster–Aathal von der Verlängerung des MWSt-Promilles abhängig gemacht, was zu Verzögerungen der dringend notwendigen zusätzlichen Verbindungen im überlasteten Korridor Zürich – Zürcher Oberland von mehreren Jahren führen dürfte. Das ist zu verhindern, weshalb auch hier die Finanzierung und Umsetzung unabhängig von der Abstimmung über das MWSt-Promille gesichert sein muss.

- Gleiches gilt für die Ergänzungsmassnahmen zum Horizont 2035 im Raum Zürich. Diese sind vollständig, verzögerungsfrei und unabhängig von der Verlängerung des MWSt-Promilles zu realisieren.
- Der Verzicht auf Grüze Nord ist aus Gründen der Stadtentwicklung und aus verkehrlicher Sicht (Verkehrsdrehscheibe, Entlastung Winterthur Bahnhof) nicht zweckmässig und deshalb ist davon abzusehen. Auch vom Verzicht auf die Haltestelle Reidbach in Wädenswil ist abzusehen. Beide Projekte sind wie vorgesehen zu realisieren.

Für ausführliche Erwägungen zu den Forderungen verweisen wir auf die Erläuterungen in unserem Schreiben.

Weitere Massnahmen:

10. *Sind Sie mit den Anpassungen am Planungsprozess einverstanden, sodass künftig nur noch Projekte, die im Stadium Vorprojekt sind, in einen Ausbauschritt aufgenommen werden können?*

NEIN

Die Entwicklung von grossen strukturgebenden Netzelementen ist sehr aufwendig. Diese Vorgabe würde dazu führen, dass nicht die eidgenössischen Räte, sondern die Mittelzuteilung bei der Erarbeitung der Vorprojekte durch das UVEK oder das BAV darüber entscheidet, welche Projekte zur Umsetzung vorgeschlagen werden. Ebenso besteht mit so einem Vorgehen die Gefahr, dass aufwendige Planungen für Vorprojekte nicht weitergeführt werden und die Planungsmittel nicht optimal eingesetzt werden.

11. *Sind Sie damit einverstanden, dass der Entscheid über die Realisierung ergänzender Infrastrukturmassnahmen beim Bundesrat liegen soll?*

NEIN

Ergänzende Infrastrukturen von strukturgebenden Netzelementen sollten – wie dies im Vertiefungsgutachten Weidmann vorgeschlagen wird – zu «Programmen» zusammengeführt werden. Mit dem Entscheid zur Umsetzung eines strukturgebenden Netzelements wäre damit auch die Realisierung der notwendigen ergänzenden Infrastrukturen gesichert, was dann auch den vorgängig festgelegten, angestrebten Angebotsausbau ermöglicht. Für kleinere Massnahmen ohne

netzweite Relevanz wäre es voraussichtlich zweckmässig, wenn die Fachbehörden beim Bund diese innerhalb eines gewissen finanziellen Rahmens (z. B. Projekte bis 50 Mio. Franken Investitionskosten) ohne parlamentarischen Prozess zur Umsetzung freigeben könnten. Dazu bräuchte es aber klare Kriterien für die Priorisierung von Projekten.

- Auf die vorgeschlagenen Anpassungen des EBG ist daher zu verzichten.

Zusätzliche Bundesfinanzierung für die Eisenbahninfrastruktur:

12. Sind Sie mit einer Verlängerung des bis 2030 befristeten Mehrwertsteuer-Promilles zugunsten des Bahninfrastrukturfonds einverstanden?

JA

Die Verlängerung des bis 2030 befristeten MWSt-Promilles zugunsten des BIF ist erforderlich, damit ein massgeblicher Infrastruktur- und Angebotsausbau erfolgen kann.

Weitere Bemerkungen

13. Haben Sie weitere Bemerkungen zum Teil Eisenbahninfrastruktur?

Aus den Ausführungen im Begleitschreiben und den Antworten im Fragebogen geht hervor, dass die Vernehmlassungsvorlage im Bahnbereich schwerwiegende grundsätzliche Mängel aufweist und teilweise die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllt. Wir möchten uns konstruktiv in die Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastrukturen in der Schweiz einbringen und geben unsere Verbesserungsvorschläge und Forderungen deshalb detailliert ein, anstatt die Vorlage pauschal abzulehnen oder teilweise zurückzuweisen. Aus unserer Sicht sind aber grundlegende Anpassungen der Vorlage erforderlich, damit diese unterstützt werden kann. Hierfür verweisen wir auf unsere ausführlichen Erwägungen und konkreten Forderungen in unserem Schreiben, unter anderem zum Bahnausbau und zu dessen Finanzierung und letztlich auch zur verkehrsträgerübergreifenden und mit der gewünschten Raumentwicklung abgestimmten Gesamtverkehrsplanung. Ergänzend dazu ist die Transparenz bei der Kurz- und Langfristplanung des Bahninfrastrukturfonds zu erwähnen. Diese ist zurzeit ungenügend, was eine fundierte Diskussion über die möglichen, sinnvollen und finanzierbaren Massnahmen erschwert. Daher fordern wird:

- Der Bund zeigt in der Botschaft 2027 eine transparente und nachvollziehbare Planung für den Bahninfrastrukturfonds auf.

Beim Ausbau der Schieneninfrastruktur ist zudem der Güterverkehr zu berücksichtigen. Hierbei hat der Bund die Erreichbarkeit der in seinem «Konzept Güterverkehr auf der Schiene» (bzw. neu in seinem «Konzept Güterverkehr») sowie im kantonalen Richtplan festgesetzten Verladeanlagen zwischen der Schiene und der Strasse bahnbetrieblich sicherzustellen – dies entsprechend der anzunehmenden Nachfrage. Somit ist ein Angebotskonzept für den Schienengüterverkehr für den Zeithorizont 2035 vorzulegen, damit gesamtheitliche Entscheidungen im Rahmen von Verkehr '45 gefällt werden können. Für den Zeithorizont 2045 ist sodann eine Auslegeordnung möglicher Produktionskonzepte (mit oder ohne Einzelwagenladungsverkehr) zu erstellen. Die Kantone sind in alle konzeptionellen Arbeiten des Bundes in geeigneter Weise einzubeziehen.

Ausbau der Nationalstrassen

Zahlungsrahmen für die Nationalstrassen:

14. *Sind Sie mit dem beantragten Umfang der im Zahlungsrahmen Nationalstrasse 2028–2031 für Betrieb, Unterhalt und die Anpassung der Nationalstrassen an den neuesten Stand der Technik zur Verfügung stehenden Mittel einverstanden?*

JA

Wir sind im Grundsatz mit dem Zahlungsrahmen 2028–2031 einverstanden.

Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrasse:

15. *Sind Sie mit den im Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrassen enthaltenen Kapazitätserweiterungsprojekten einverstanden?*

JA, mit Vorbehalten

Im Kanton Zürich werden sehr viele Projekte nicht mehr weiterverfolgt. Dabei fällt vor allem der Verzicht auf die Glattalautobahn (vgl. Frage 18) und auf den Ausbau des Abschnitts Winterthur-Töss–Winterthur-Ost (Umfahrung Winterthur; vgl. Frage 19) ins Gewicht. Zudem bestehen beim Verzicht auf die Erweiterung des Cholfirstunnels Vorbehalte (vgl. Frage 19).

Bei den anderen Projekten können wir nachvollziehen, dass eine vergleichbare Wirkung auch mit betrieblichen Massnahmen erreicht werden kann. Wir erwarten aber vom Bund, dass diese Massnahmen zügig weiterverfolgt und umgesetzt werden.

16. Sind Sie mit der Zuteilung der Kapazitätserweiterungsprojekte zu den Realisierungshorizonten einverstanden?

JA

Wir können die Zuteilung nachvollziehen. Sie entspricht in unserer Beurteilung auch dem realistischen Zeitbedarf für die Umsetzung der im Kanton Zürich vorgesehenen Projekte.

Ausbauschrift 2027:

17. Sind Sie mit den definitiv zur Realisierung beantragten Kapazitätserweiterungsprojekten im Ausbauschrift 2027 einverstanden?

JA

Im Kanton Zürich sind keine Projekte im Ausbauschrift 2027 vorgesehen und auch nicht baureif. Die vom Bundesrat vorgelegten Grundlagen sind für uns nachvollziehbar. Wir unterstützen deshalb die zur definitiven Realisierung vorgesehenen Projekte.

Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz:

18. Sind Sie mit der vorgesehenen Änderung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz (Streichung Glattalautobahn und Umfahrung Morges) einverstanden?

JA, mit Vorbehalten

Wir sehen den Verzicht auf die Glattalautobahn kritisch, anerkennen aber, dass dieses Projekt einen Umfang erreicht hat, der sowohl bezüglich der Kosten als auch der Realisierbarkeit in einem sehr dicht besiedelten Gebiet an seine Grenzen stösst. Wir können deshalb den vorgeschlagenen Verzicht auf dieses Projekt wie auch die Entfernung des Vorhabens aus dem Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz nachvollziehen.

Wir sind aber klar der Meinung, dass auf Optimierungen und punktuelle Ausbauten nicht verzichtet werden kann, da es heute in diesem Bereich täglich zu Überlastungen und Ausweichverkehr kommt. Entsprechend begrüssen wir die in der Vorlage vorgesehene Fahrstreifenergänzung im Abschnitt Wallisellen–Brüttisellen, die in einem direkten Zusammenhang mit der geplanten Glattalautobahn steht, und auch die vorgesehene betriebliche Optimierung im Abschnitt Zürich-Nord–Kloten-Süd. Diese Massnahmen werden aber nicht genügen.

- Wir fordern deshalb, dass weitere Optimierungen und punktuelle Ausbauten vor allem im Bereich des Brüttiseller Kreuzes (insbesondere Anschluss der Oberlandautobahn an die A1) und im Bereich des Anschlusses des Flughafens Zürich geprüft und umgesetzt werden. Gerade die heute sehr stark belastete Flughafenautobahn kann sonst die Erreichbarkeit des im nationalen Interesse stehenden Landesflughafens Zürich nicht mehr sicherstellen.

Weitere Bemerkungen:

19. Haben Sie weitere Bemerkungen zum Teil Nationalstrasseninfrastruktur?

Der Verzicht auf die Engpassbeseitigung des Abschnitts Winterthur-Töss–Winterthur-Ost (Umfahrung Winterthur) ist für uns nicht annehmbar. Dieser Verzicht steht auch im Widerspruch zur Empfehlung des Gutachtens Weidmann, das den Ausbau im Bestand (Engpassbeseitigung) mit Priorität 2 «Priorität 2025–2045 tief – mässig, aber später wahrscheinlich hoch» bewertet hatte.

Das Bundesamt für Strassen, der Kanton Zürich und die Stadt Winterthur sind derzeit daran, auf der Basis einer 2023 gemeinsam unterzeichneten Absichtserklärung, das Projekt einer teilweisen Verlegung der Autobahn in einen neuen Tunnel «Ebnet» zusammen mit einem neuen Entwicklungsgebiet in Winterthur Süd zu prüfen. Damit kann der Nutzen gegenüber dem im Gutachten

Weidmann beurteilten Projekt erhöht werden. Das neue Projekt weist eine vielfach höhere Wirksamkeit für Verkehr, Umwelt und Stadtentwicklung aus. Diese Arbeiten laufen derzeit und sollten 2027 abgeschlossen werden. Neben dem Nationalstrassenprojekt werden dabei auch die städtebaulichen Chancen (Masterplan Winterthur Süd) und die Finanzierung geprüft.

Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb seitens Bund nun bereits der Verzicht auf dieses Vorhaben vorgeschlagen wird.

- Wir erwarten, dass dieses Vorhaben mindestens dem Realisierungshorizont «Weitere» zugewiesen wird und ausreichende Mittel für die weiteren Planungen vorgesehen werden. Dies deckt sich auch mit dem Planungsstand des inhaltlich vergleichbaren Projekts Wankdorf–Muri (Bypass Bern-Ost).

Die im Realisierungshorizont «Weitere» vorgesehene Hirzelverbindung begrüssen wir. Wir teilen die Einschätzung des Gutachtens Weidmann, wonach diese Verbindung längerfristig durch die Dynamik der beiden Räume Oberer Zürichsee und Zug–Luzern an Dringlichkeit gewinnen kann. Zudem durchquert die heutige Strasse über den Hirzel sehr sensible, national geschützte Naturräume.

Die Entfernung des Projekts zweite Röhre am Cholfirst aus der Liste der «weiteren Ausbauprojekte» nehmen wir zur Kenntnis. Wir haben aber grosse Bedenken betreffend zukünftige Sanierungen des Tunnels, da eine Umleitung des Verkehrs auf das untergeordnete Strassennetz nicht möglich ist.

Programm Agglomerationsverkehr

20. Sind Sie mit den Ergebnissen der Prüfung des Programms Agglomerationsverkehr der fünften Generation einverstanden?

JA, mit Vorbehalten

Die in der Vernehmlassungsvorlage und den Entwürfen der Prüfberichte dokumentierte Beurteilung der fünf Zürcher Agglomerationsprogramme der fünften Generation ist grossteils nachvollziehbar. Für eine Anzahl von Massnahmen trifft dies hingegen nicht zu (vgl. Frage 21).

21. *Haben Sie Bemerkungen zu einzelnen Agglomerationsprogrammen bzw. zu einzelnen Massnahmen?*

JA

Wir fordern, dass auf die folgenden Rückpriorisierungen verzichtet wird:

- Winterthur – Fuss- und Veloverkehrsunterführung Grüze Nord
- Weitere Massnahmen gemäss den Anträgen im Rahmen der Fachgespräche mit dem Bund.

Weitere Themen/Bemerkungen

22. *Weitere Bemerkungen zur Vorlage: Haben Sie zur Vorlage weitere Bemerkungen?*

Wir verweisen auf unsere umfassende Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage Verkehr '45.