

Bericht zu einem Kantonsratsbeschluss über einen zweiten Planungskredit für Doppelspurausbauten und die Tieflegung der Zentralbahn in Luzern

vom 30. Januar 2007

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zu einem Kantonsratsbeschluss über einen zweiten Planungskredit für Doppelspurausbauten und die Tieflegung der Zentralbahn in Luzern mit den nachstehenden Erläuterungen. Weil es sich bei dieser Vorlage um ein gemeinsames Projekt der drei Kantone Luzern, Obwalden und Nidwalden sowie der Stadt Luzern handelt, haben die vier beteiligten Partner beschlossen, den entsprechenden Parlamenten einen gemeinsamen und einheitlichen Bericht vorzulegen. Im Anschluss an den gemeinsamen Teil des Berichts unterbreitet jeder Partner dem zuständigen Kantonsparlament einen spezifischen Teil.

Wir beantragen Ihnen auf die Vorlage einzutreten.

Sarnen, 30. Januar 2007

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Hans Wallimann
Landschreiber: Urs Wallimann

I. Gemeinsamer Teil

1. Ausgangslage

Mit Kantonsratsbeschluss vom 5. Mai 2006 sicherte der Kanton Obwalden dem Kanton Luzern an den Planungskredit von Fr. 2 200 000.– für Doppelspurausbauten und die Tieflegung der Zentralbahn in Luzern einen Kantonsbeitrag von 15 Prozent, insgesamt aber höchstens Fr. 330 000.–, zu.

Dabei war im Rahmen des Vorprojekts die folgende Projektbearbeitung vorgesehen:

- Ausarbeitung des Bau- und Auflageprojekts,
- Genehmigung der Baukredite in Volksabstimmungen,
- Durchführung des Plangenehmigungsverfahrens,
- Durchführung der Baumeistersubmissionen,
- Realisierung des Projekts.

Das Vorgehen und der Zeitplan waren darauf ausgerichtet, Bundesmittel aus der zweiten Tranche des Infrastrukturfonds zu erhalten. Als sich abzuzeichnen begann, dass die Mittel für diese zweite Tranche der Förderung von Projekten des Agglomerationsverkehrs erst nach 2010 zur Verfügung stehen werden, beschloss das Steuerungsgremium S-Bahn Luzern an seiner Sitzung vom 31. März 2006, das Projekt Doppelspurausbau und Tieflegung der Zentralbahn in Luzern zu beschleunigen. In der Folge konnten das federführende Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das für das Bewilligungsverfahren

zuständige Bundesamt für Verkehr (BAV) davon überzeugt werden, dass dieses Projekt auf die Liste der dringlichen und baureifen Projekte gehört. Durch ein geeintes Auftreten trugen die eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Kantone Obwalden, Nidwalden und Luzern dazu bei, dass das Projekt Doppelspurausbau und Tieflegung der Zentralbahn in Luzern in der Herbstsession 2006 der eidgenössischen Räte in die Liste der dringlichen und baureifen Projekte des Infrastrukturfonds aufgenommen wurde. Über diesen Fonds beteiligt sich der Bund mit 50 Prozent an den subventionsberechtigten Objekten, was gemäss Kostenschätzung 111 Millionen Franken entspricht. Der Bundesbeitrag fliesst jedoch nur bei einem Baubeginn vor Ende 2008.

Der vorgezogene Baubeginn hat tiefgreifende Auswirkungen auf das Vorgehen in der Projektierungsphase. Neu ist jetzt der folgende Ablauf geplant:

- Ausarbeitung des Bau- und Auflageprojekts,
- Durchführung des Plangenehmigungsverfahrens, Bewilligung der Baukredite in Volksabstimmungen und Durchführung der Bausubmissionen parallel,
- Realisierung des Projekts.

In Folge des neuen Vorgehens müssen wesentlich mehr Arbeiten als bisher geplant vor den Volksabstimmungen über die Baukredite durchgeführt werden. Es sind die Voraussetzungen zu schaffen, damit nach der Bewilligung des Baukredits und der Erteilung der Plangenehmigung durch das Bundesamt für Verkehr sofort mit der Realisierung begonnen werden kann. Dazu muss insbesondere das Submissionsverfahren für den Gesamtleister rechtzeitig durchgeführt werden. Für die Submission müssen die Randbedingungen sehr exakt und im Detail bestimmt und beschrieben werden. Das Projekt ist zu vertiefen und in einem Ausschreibungsprojekt darzustellen. Die Ausschreibung für dieses Grossprojekt erfordert die Erstellung von umfangreichen Unterlagen bzw. Dossiers. Das Ausschreibungsverfahren muss eng begleitet und die eingehenden Offerten müssen durch Spezialisten intensiv geprüft und bewertet werden. Mit den aussichtsreichsten Anbietern sind technische Bereinigungsgespräche zu führen. Diese Leistungen können mit den bisher bewilligten Planungskrediten nicht erbracht werden.

2. Bedürfnis

Das Bedürfnis für die Ausbauten der Zentralbahn im Süden von Luzern ist im Bericht an den Kantonsrat vom 21. März 2006 detailliert und umfassend dargestellt. Deshalb werden hier nur noch die wichtigsten Punkte kurz zusammengefasst.

Der Abschnitt Horw – Hergiswil der Autobahn A2 ist gut ausgelastet. Die Leistungsreserve beträgt nur noch rund zehn Prozent, wobei die Kapazitätsgrenze an durchschnittlich 50 Tagen erreicht wird. Zu den Spitzenzeiten des Rückreiseverkehrs aus den Tourismusgebieten entstehen regelmässig Staus. Mit dem Ausbau der S-Bahn soll das künftige Verkehrswachstum im Süden von Luzern auf der Schiene stattfinden.

Auf dem Abschnitt Hergiswil – Luzern der Zentralbahn wird bis 2020 eine Steigerung der Nachfrage um 65 Prozent auf rund 16 500 Personen pro Tag erwartet. Damit dieser Mehrverkehr abgewickelt werden kann, muss das Angebot ausgebaut werden. Um das Ziel von zehn Zügen pro Stunde und Richtung und die Trennung von S-Bahn und touristischem Angebot zu erreichen, ist die Verlängerung der Doppelspur in den Vorbahnhof Luzern und bis Hergiswil Matt erforderlich. Die Zunahme des individuellen und des öffentlichen Strassenverkehrs sowie das dichtere Angebot auf der Zentralbahn führen auf den vier Bahnübergängen auf dem Gebiet der Stadt Luzern zu immer grösseren Behinderungen. Eine Tieflegung der Strecke ist unumgänglich. Der gleichzeitige Doppelspurausbau erlaubt eine weitere Angebotsverdichtung.

Der Ausbau der Zentralbahn erzeugt vielfältigen Nutzen:

- Die Autobahn A2 muss nur minimal ausgebaut werden.
- Das Angebot der Zentralbahn kann erheblich verbessert werden.
- Die Behinderungen des Verkehrs, insbesondere auch des strassengebundenen öffentlichen Verkehrs, durch die Zentralbahn in der Stadt Luzern werden beseitigt.
- Die Spange Süd kann realisiert werden.

- Der grosszügige Ausbau des Strassennetzes in Luzern kann vermieden werden.
- Das Messe-, Sport-, Naherholungs- und Freizeitgebiet Allmend wird mit der Bahn erschlossen.
- Die Tieflegung der Zentralbahn führt zu einer Reduktion der Lärmimmissionen.
- Das wegfallende Trasseee kann für eine Langsamverkehrsachse genutzt werden.

Angebotsuntersuchungen zeigen, dass die im Tellwald vorgesehene Kreuzungsstelle möglicherweise durch gleichwertige Ausbauten an andern Stellen in den Kantonen Obwalden und Nidwalden und im ähnlichen Kostenrahmen ersetzt werden kann. Anlässlich einer Sitzung der Politstrategischen Führung Agglomerationsprogramm Luzern wurde zudem entschieden, auf die sofortige Realisierung der Haltestelle Langensand-Steghof vorderhand zu verzichten, weil Unsicherheiten bezüglich des Rahmenplans Bahnhof Luzern, des Weiterbestandes des normalspurigen Güterverkehrs und der Überlegungen zur Spange Süd bestehen. Die Haltestelle Langensand-Steghof soll jedoch als Option im Projekt enthalten bleiben, da diese langfristig sinnvoll ist und eventuell Vorinvestitionen notwendig sind.

3. Kostenteiler Gesamtprojekt

3.1 Kostenschätzungen Gesamtprojekt

Für den Doppelspurausbau und die Tieflegung der Zentralbahn in Luzern sowie die beiden neuen Haltestellen liegen Vorprojekte vor, die Kostengenauigkeit beträgt +/- 20 Prozent. Für den Doppelspurausbau Hergiswil Schlüssel bis Hergiswil Matt und die Kreuzungsstelle Tellwald liegen Studien vor, deren Kostengenauigkeit +/- 30 Prozent beträgt. Aufgrund der Kostenschätzungen wird von Realisierungskosten für das Gesamtprojekt in der Höhe von rund 231 Millionen Franken ausgegangen.

Die Vertreter der beteiligten Regierungen haben sich darauf geeinigt, die Kosten auf der Basis des Nutzens für die Partner zu verteilen. Dabei konnte auf die Erfahrungen mit der Aufteilung des Nutzens zurückgegriffen werden, die beim Doppelspurausbau der Zentralbahn zwischen Luzern Allmend und Hergiswil Schlüssel gemacht wurden. Um die Nutzenaufteilung vornehmen zu können, wurde das Projekt in fünf Teilprojekte gegliedert:

Teilprojekte	Investitionskosten
1. Tieflegung in Luzern (Aufhebung von vier Bahnübergängen)	Teil von 175 Mio. Fr.
2. Doppelspurausbau in Luzern (Leistungssteigerung)	Teil von 175 Mio. Fr.
3. Neue Haltestellen Allmend und Langensand-Steghof	35 Mio. Fr.
4. Doppelspurausbau Hergiswil Schlüssel bis Hergiswil Matt	12 Mio. Fr.
5. Kreuzungsstelle Tellwald	9 Mio. Fr.
Insgesamt	231 Mio. Fr.

Die Teilprojekte wurden so abgegrenzt, dass sie von der Funktion und dem Nutzen her quantifizierbar sind und den Finanzierungspartnern zugeordnet werden können.

3.2 Projekte 1 und 2: Tieflegung und Doppelspurausbau in Luzern

Die Tieflegung der Zentralbahn in Luzern hat die Trennung von Strasse und Schiene zum Ziel. Sie ist durch den Kanton und die Stadt Luzern zu finanzieren.

Der Doppelspurausbau der Zentralbahn in Luzern hat eine Leistungssteigerung zum Ziel. Diese Kosten werden auf die drei Kantone verteilt. Deren Beteiligung wird auf der Basis der Kriterien Pendlerströme (Stand 2000; 50 Prozent) und Haltestellenabfahrten (gemäss Angebot 2012, Version 8, Option 2; 50 Prozent) errechnet. Die Anteile der drei Kantone betragen gemäss Beilage 2: Luzern 35,33 Prozent, Nidwalden 38,96 Prozent und Obwalden 25,71 Prozent.

Die Gesamtkosten von 175 Millionen Franken für den Doppelspurausbau und die Tieflegung auf dem Gebiet der Stadt Luzern werden auf Grund verschiedener Überlegungen und Kriterien zu 55 Prozent der Verkehrstrennung und zu 45 Prozent der Leistungssteigerung angerechnet. Die auf der Basis des Vorprojekts ermittelten Beiträge können der Tabelle in Beilage 1 entnommen werden.

3.3 Projekt 3: Neue Haltestellen Allmend und Langensand-Steghof

Die Kosten für die neue Haltestelle Allmend und die Option Haltestelle Langensand-Steghof werden auf die Standortgemeinde Luzern und den Kanton Luzern aufgeteilt.

3.4 Projekte 4 und 5: Doppelspurausbau Hergiswil Schlüssel – Hergiswil Matt und Kreuzungsstelle Tellwald bzw. gleichwertige andere Ausbauten

Die Kosten für den Doppelspurausbau Hergiswil Schlüssel – Hergiswil Matt und die Kreuzungsstelle Tellwald bzw. die gleichwertigen andern Ausbauten in den Kantonen Obwalden und Nidwalden werden wiederum auf die drei Kantone verteilt. Die Anteile der Kantone betragen gemäss Beilage 2: Luzern 35,33 Prozent, Nidwalden 38,96 Prozent und Obwalden 25,71 Prozent. Die auf der Basis des Vorprojekts ermittelten Beiträge können der Tabelle in Beilage 1 entnommen werden.

Der Bund beteiligt sich mit 50 Prozent an den in der Agglomeration Luzern liegenden Teilprojekten (Luzern und Hergiswil). Die Ausweichstelle Tellwald bzw. die gleichwertigen andern Ausbauten in den Kantonen Obwalden und Nidwalden liegen ausserhalb der Agglomeration und sind damit nicht subventionsberechtigt.

Gemäss den dargestellten Prinzipien ergibt sich für die Partner der folgende Kostenteiler:

Finanzierungspartner	Prozent	Mio. Fr.
Bund	48,16	111,0
Kanton Obwalden	6,01	13,9
Kanton Nidwalden	9,11	21,0
Kanton Luzern	27,29	62,9
Stadt Luzern	9,43	21,7
Insgesamt	100,00	230,5

Die in der Tabelle dargestellten Prozentwerte und Frankenbeiträge können sich wegen der Ausgestaltung des Kostenteilerprozesses, welcher der Berechnung zugrunde liegt, noch geringfügig verändern. Der Tabelle in Beilage 1 können die Beiträge pro Teilprojekt entnommen werden.

4. Projektierungskosten

Für die Planungsarbeiten werden bis zu den Volksabstimmungen über das Gesamtprojekt im Frühjahr 2008 Kredite in der Höhe von 6,0 Millionen Franken benötigt. Die Parlamente der Kantone Luzern, Nidwalden, Obwalden sowie der Stadt Luzern haben im Frühling 2006 Kredite von insgesamt 2,2 Millionen Franken für die Erstellung von Auflageprojekten bewilligt. Aufgrund der Aufnahme des Projekts in die Liste der dringlichen und baureifen Projekte des Infrastrukturfonds und des daher vorzuziehenden Baubeginns sind für die Weiterführung der Planung bis zu den Volksabstimmungen weitere 3,8 Millionen Franken notwendig.

Die Finanzierungspartner haben vereinbart, die aufgelaufenen und die neu beantragten Planungskosten auf der Basis des im Kapitel 3 dargestellten Gesamtkostenteilers auf die Partner zu verteilen. Der Kostenanteil des Bundes von rund 2,9 Millionen Franken (48,16 Prozent von 6,0 Millionen Franken) wird dabei durch alle Partner nach dem gleichen

Schlüssel vorfinanziert. Die Partner beteiligen sich somit an den Planungskosten von 6,0 Millionen Franken wie folgt:

	Kostenteiler Gesamtpro- jekt (%)	Finanzierung Bundesbei- trag (%)	Total Beiträ- ge Planungs- kosten (%)	Total Beiträge Planungskos- ten (Fr.)	bereits bewil- ligt (Fr.)	noch zu be- willigen (Fr.)
Kanton Obwalden	6,01	5,58	11,59	700 000	330 000	370 000
Kanton Nidwalden	9,11	8,46	17,57	1 050 000	330 000	720 000
Kanton Luzern	27,29	25,35	52,64	3 160 000	1 155 000	2 005 000
Stadt Luzern	9,43	8,77	18,20	1 090 000	385 000	705 000
Insgesamt	51,84	48,16	100,00	6 000 000	2 200 000	3 800 000

Die auf 6,0 Millionen Franken kalkulierten Kosten für die Projektierung werden nach dem Bruttoprinzip durch den Kanton Luzern finanziert. Die andern Finanzierungspartner leisten Beiträge.

5. Weiteres Vorgehen

Die Projektierungsarbeiten für den Doppelspurausbau und die Tieflegung der Zentralbahn auf dem Gebiet der Stadt Luzern laufen auf Hochtouren. Für die weitere Projektierung ist der folgende Zeitplan vorgesehen:

Tätigkeit	Start	Ende
Erarbeitung des Bau- und Auflageprojekts	Mitte 2006	Juli 2007
Plangenehmigungsverfahren	August 2007	Oktober 2008
Ausschreibungen und Vergabe der Bauarbeiten	März 2007	August 2008
Volksabstimmungen (eidg. Abstimmungstermin)	24. Februar 2008	
Spatenstich	9. Dezember 2008	
Realisierung	September 2008	Dezember 2012
Inbetriebnahme der Bahnstrecke		Dezember 2011

Weil die beiden andern Projekte Doppelspurausbau Hergiswil Schlüssel – Hergiswil Matt und Kreuzungsstelle Telliwald bzw. gleichwertige andere Ausbauten in den Kantonen Obwalden und Nidwalden weniger zeitkritisch sind, werden sie im Laufe des Jahres 2007 bzw. 2008 in Angriff genommen.

II. Spezifischer Teil des Kantons Obwalden

1. Notwendigkeit des zweiten Planungskredits

Das Bundesparlament hat das Projekt Doppelspurausbau und Tieflegung der Zentralbahn in Luzern gemäss Art. 3 des Bundesbeschlusses über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds in die Liste der dringlichen und baureifen Projekte des Agglomerationsverkehrs aufgenommen und gleichzeitig für dieses Projekt einen Höchstbeitrag (ohne Teuerung und Mehrwertsteuer) von 111 Millionen Franken freigegeben. Durch diesen Beschluss haben sich die Zeiträume für den Planungsprozess grundlegend verändert.

Die Auflage des Bundes, dass der Baubeginn spätestens im Jahr 2008 erfolgen muss, führt zu einer Planung, die bezüglich Zeitbedarf und Koordination der verschiedenen Prozesse sehr hohe Ansprüche stellt. Arbeiten, welche im Regelfall hintereinander ausgeführt werden (z.B. Baubewilligungsverfahren, Durchführung der Bausubmission und Bewilligung der Baukredite) müssen parallel durchgeführt werden. Nur so ist es möglich, den Spatenstich am 9. Dezember 2008 ausführen zu können. Mit dem Bundesbeschluss und der Freigabe der entsprechenden Finanzmittel ergibt sich für die Finanzierungspart-

ner aber eine hohe Realisierungssicherheit des Projekts. Der zweite Planungskredit für die weitem, sehr rasch erfolgenden Projektierungen wird in ein wichtiges und sicher realisierbares Gesamtprojekt investiert.

2. Verhandlungen über den Kostenteiler und Verteilschlüssel

Mit dem Abschluss des Vorprojekts im Herbst 2005 lag auch ein Vorschlag für einen Kostenteiler innerhalb des Gesamtprojekts vor. Verschiedene Finanzierungspartner signalisierten damals aber, dass dieser Kostenteiler unter dem Aspekt der Zuscheidungen von Nutzen noch weiter verhandelt werden muss. Im Laufe des Jahres 2006 fanden dann Gespräche zwischen den Finanzierungspartnern statt. Dabei wurden nochmals zwei Teilaspekte umfassend diskutiert.

Auf der einen Seite stand die Aufteilung der Gesamtkosten von 175 Millionen Franken für den reinen Doppelspurausbau und die Tieflegung auf dem Gebiet der Stadt Luzern zur Diskussion. Die planenden Bauingenieure schätzten die Kosten eines einspurigen Tunnels auf 60 bis 75 Prozent derjenigen eines doppelspurigen Tunnels. Gleichzeitig wurde aber argumentiert, dass ein Doppelspurausbau auf dem heutigen Trasse gar nicht realisierbar ist. Andererseits müssen auf dem Gebiet der Stadt Luzern in jedem Fall Massnahmen für die Trennung von Schiene und Strasse ergriffen werden, weil sonst mittelfristig der Verkehrskollaps auf den die Schienen querenden Strassen droht. Schlussendlich haben die Regierungsvertreter der Kantone Luzern, Obwalden und Nidwalden sowie der Stadt Luzern beschlossen, die Gesamtkosten von 175 Millionen Franken zu 55 Prozent der Verkehrstrennung und zu 45 Prozent der Leistungssteigerung anzurechnen.

Auf der andern Seite wurden die vorgeschlagenen Kriterien des Verteilschlüssels unter den Kantonen (Bevölkerung, Pendlerströme und Haltestellenabfahrten) überprüft. Dabei bilden die Bevölkerung und die Pendlerströme die Nachfrage nach Verkehrsleistungen ab und die Anzahl Haltestellenabfahrten stellt das künftige Angebot an Verkehrsleistungen dar. In der Folge einigten sich die Finanzierungspartner aber darauf, die Nachfrageseite im Verteilschlüssel vollständig über die vorhandenen Pendlerströme in diesem Verkehrskorridor abzubilden. Die Anteile der drei Kantone beim Verteilschlüssel betragen somit: Luzern 35,33 Prozent, Nidwalden 38,96 Prozent und Obwalden 25,71 Prozent.

3. Finanzierung

Die geplanten Investitionsbeiträge an die Doppelspurausbauten und die Tieflegung der Zentralbahn in Luzern sind in der kantonalen Finanzplanung für die Jahre 2008 bis 2010 enthalten. Die Beiträge für die Jahre 2011 und 2012 sind aber noch nicht berücksichtigt, weil sie den zeitlichen Rahmen dieser Finanzplanung überschreiten. Die Berechnungen für die Investitionsbeiträge in der Finanzplanung basieren auf vorsichtigen Annahmen.

4. Gesetzliche Grundlage

Die gesetzliche Grundlage für Investitionsbeiträge an die Ausbauten der Zentralbahn im Süden von Luzern ist im Bericht an den Kantonsrat vom 21. März 2006 detailliert und umfassend erläutert worden. Dabei kommt das Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 28. November 2002 (GDB 772.1) zur Anwendung. Insbesondere gelten die Art. 2 und 4 bis 8 dieses Gesetzes.