



An den Grossen Rat

25.5227.02

BVD/P255227

Basel, 28. Mai 2025

Regierungsratsbeschluss vom 27. Mai 2025

Interpellation Nr. 57 Brigitta Gerber betreffend «Ergebnisse der Vorstudie zum Bahnknoten Basel durch das Bundesamt für Verkehr (BAV) und parl. Reaktionen – Fragen zum Herzstück»

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 14. Mai 2025)

«Am 22.4.25 wurden die Ergebnisse der Vorstudie zum Bahnknoten Basel durch das Bundesamt für Verkehr (BAV) präsentiert. Ein Schock für die Region Basel. Die Gesamtkosten für den Basler Bahnknoten sollen von 9 auf 14 Milliarden Franken steigen. Die Inbetriebnahme der beiden Tiefbahnhöfe ist gemäss BAV etwa im Jahr 2080 möglich sein. Idee des Projektes wäre, dass ein neuer Tiefbahnhof nicht nur die heutigen Gleisanlagen entlasten soll, er hat auch zentrale regionale Bedeutung (wirtschaftlich, klimapolitisch) und soll zudem die internationalen Verbindungen ab Basel ermöglichen, indem es im Bahnhof Basel oberirdisch mehr Platz geben soll.

Zwecks Klärung haben am 7. Mai die Nationalrätin Florence Brenzikofer (Grüne, BL) zusammen mit den Nationalrätinnen der Kantone BL & BS eine Anfrage eingereicht. Dieser stellt dem Bundesrat kritische Fragen zu den exorbitant hohen Kosten von 14,2 Milliarden Franken für den Ausbau der Basler S-Bahn inklusive Herzstück (und inklusive 2,3 Milliarden für Ertüchtigungsmassnahmen) rund um Basel SBB und fordert Erklärungen zum angekündigten Zeithorizont 2080. Welche Erfahrungen das BAV dazu bewogen haben, die Kosten mit Risikozuschlägen derart massiv zu erhöhen (schaffe vor allem falsche Anreize etc.); beim Tiefbahnhof Basel SBB nicht der gleiche Massstab gelte, wie für bereits realisierte Tiefbahnhöfe in der übrigen Schweiz oder für den Tiefbahnhof Bern, der zurzeit in Bau ist. Zu den Kostenberechnungen und zeitlichen Priorisierung des BAV (z.B. S-Bahn-Verbindung «Herzstück» könne parallel, statt etappenweise gebaut werden) haben zuvor bereits die Ständerätinnen Eva Herzog (SP, BS) und Maya Graf (Grüne, BL) Vorstösse eingereicht. Die Antworten des Bundesrats sind jedoch schon da unbefriedigend ausgefallen. Und das BAV könne die Mehrkosten gemäss der neuen Berechnungsmethode nicht genau beziffern. Für die Basler S-Bahn werde ein Risikozuschlag angewendet. Und die Ankündigung, dass neu alle Grossprojekte/ Verkehrsprojekte mit Realisierungshorizont 2045 von der ETH überprüft würden.

In diesem Kontext bittet die Interpellantin den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen: Falls die ETH-Studie nicht im Sinne der Regierung BS, die regionalen Vertreter:innen in Bern mit ihren Fragen auch keine Verbesserung im Prozesse erreichen, ist die Regierung bereit eine reduzierte Planung mit einer schnelleren Umsetzungschance anzugehen? Seit über 20 Jahren wird am Infrastrukturausbau Basel rumgebastelt und an dieser Herzstückidee festgehalten. Wäre die Regierung bereit, diesen Teil des Bahnknoten-Umbaus zu Gunsten des langfristigen, internationalen Bahnanbindung nochmals grossräumig anzudenken, in Frage zu stellen? Damit das Gesamtverkehrssystem der Kantone BS/ BL mit entsprechenden Massnahmen schnell zu stärken; die Schienenkapazitäten schneller zu steigern, die grenzüberschreitenden Mobilität schnell zu verbessern. Und so zeitnah - nicht erst in 60 Jahren - die gewünschte Grundlage zu bieten, um die langfristigen Ziele einer klima- und siedlungsverträglichen Mobilität in der Region anzugehen.

Brigitta Gerber»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Einleitung

1.1 Haltung des Regierungsrats

Der Regierungsrat ist überzeugt: Der Ausbau des Bahnknotens Basel ist essenziell. Nicht nur stellt er Erreichbarkeit und Standortqualität von Stadt und Agglomeration Basel sicher, sondern er ist für die ganze Schweiz im Regional-, Güter- und Fernverkehr gleichermaßen unumgänglich, um den künftigen Mobilitätsbedürfnissen entsprechen zu können und gleichzeitig die anvisierten Klima- und Umweltziele bestmöglich zu erreichen.

Die früheren, von der Region Basel vorangetriebenen Planungen – vor allem jene zum «Herzstück» – wurden lange von Bahn und Bund wenig beachtet. Seit die Federführung dieser Planungen aufgrund der Annahme des STEP Ausbaus Schritts AS2035 ans Bundesamt für Verkehr (BAV) überging, werden sie nun aber mit grossem Engagement und einvernehmlich von allen Bahnknotenpartnern¹ gemeinsam vorangetrieben.

In der strategischen Planung «Fünfpunkteplan» und in der darauf anknüpfenden Vorstudie «Kapazitätsausbau Knoten Basel» (VKKB) kommen die Partner übereinstimmend zum Schluss, dass der langfristige Bahnknotenausbau nötig und die Verbindung der Bahnhöfe Basel SBB und Basel Bad Bf mit dem Kernelement «Herzstück» unverzichtbar sind, um Fern-, Güter- und Regionalverkehr so zu entflechten, dass auf lange Frist genügend Kapazität für alle Verkehrsarten vorhanden ist.

Im Hinblick auf den nächsten Bundesbeschluss zum Eisenbahnausbau fordert der Regierungsrat Basel-Stadt zusammen mit dem Regierungsrat Basel-Landschaft gemäss gemeinsamem Beschluss² vom Mai 2023 die Aufnahme des Tiefbahnhofs Basel SBB und des «Pakets Fricktal» in die entsprechende Botschaft.

Ebenso hat der Regierungsrat dem Grossen Rat am 29. November 2024 den «Ratschlag II betreffend Finanzierung der weiteren Arbeit im Zusammenhang mit dem Herzstück und dem Bahnknoten Basel» unterbreitet, damit die kantonseigenen Planungen mit jenen der Bahnen Schritt halten und die Bedürfnisse des Kantons phasengerecht eingebracht werden können.

1.2 Kommunikation zum Abschluss der Vorstudie VKKB

Die Vorstudie VKKB wurde Ende 2025 inhaltlich abgeschlossen. Sie bestätigt die früheren Planungserkenntnisse: Das gewählte Konzept für den Bahnknotenausbau ist richtig. Als Kernelement dient die unterirdische S-Bahn-Verbindung zwischen Bahnhof Basel SBB und dem Bahnhof St. Johann einerseits und dem Badischen Bahnhof andererseits. Vor dessen Realisierung sind Ertüchtigungsmassnahmen nötig, eine ganze Reihe von ebenfalls grossen Projekten, mit denen der Raum rund um den Bahnhof Basel SBB – vom Zolli bis zum Joggeli – so vorbereitet wird, dass anschliessend der Tiefbahnhof Basel SBB gebaut und ans Bahnnetz angeschlossen werden kann. Diese Arbeiten sind aufgrund der räumlichen Enge und der bereits heute komplexen Bahnanlage sehr anspruchsvoll, umfangreich und zeitaufwändig.

Mit der Studie VKKB wurde zudem die technische Machbarkeit des Bahnausbaus nachgewiesen, und es wurden besonders für die Tiefbahnhöfe resp. die neuen unterirdischen Haltestellen belastbare und umsetzbare Lösungen für deren Anbindung und Integration an und in die Stadt entwickelt.

¹ Bundesamt für Verkehr (BAV, ff), SBB, DB/BEV, Kantone BS und BL, Schweizerische Rheinhäfen

² RRB 23/16/4 vom 16. Mai 2023

Im Rahmen von VKKB wurden auch die Kosten- und die Bauzeitschätzung aktualisiert. Beide Schätzungen waren – gerade in ihren Abweichungen zu früheren Planungsständen – überraschend viel teurer und länger, weshalb sie von den regionalen Partnern äusserst kritisch hinterfragt werden.

Das BAV und die Bahnen begründeten die deutliche Kostensteigerung mit wesentlich höheren Risikozuschlägen infolge angepasster Kostenkalkulationsmethodik, mit weiterführenden und detaillierteren Erkenntnissen aus der Planung, mit der Teuerung im Bahnbau und mit der noch nicht vorgenommenen Abgrenzung von Kostenbeteiligungen Dritter. Die genannten Gründe sind zwar rein technisch grösstenteils nachvollziehbar, aber schwierig zu vermitteln. Das gilt auch für die Tatsache, dass bei anderen Vorhaben wie beispielsweise dem Durchgangsbahnhof Luzern aufgrund der bereits weiter fortgeschrittenen Planung keine Anpassung der Risikozuschläge erfolgte, was die Vergleichbarkeit erschwert.

Die extrem langen Zeitpläne sind gemäss BAV und SBB der Tatsache geschuldet, dass im Wesentlichen eine serielle Abfolge der verschiedenen Vorhaben untersucht wurde. Eine sorgfältige und belastbare Untersuchung von Optimierungsmöglichkeiten hat hingegen bisher nicht stattgefunden. Grund dafür ist, dass diese Arbeiten umfangreich und komplex sind, und dass sie den Abschluss der Vorstudie stark verzögert hätten. Dies wiederum hätte die Auslösung von Folgeprojekten verzögert, namentlich diejenigen Teilprojekte der Ertüchtigung, die unbestrittenermassen zuerst auszuführen sind.³

Während auf Fachebene die Ergebnisse von VKKB nachvollzogen und in vielerlei Hinsicht positiv beurteilt werden können, konnten sie der Öffentlichkeit nur unzureichend vermittelt werden. Die umfangreichen und sehr wertvollen technischen Erkenntnisse, die Bestätigung aller wesentlichen Konzepte und Annahmen und insgesamt der Nachweis der Machbarkeit fanden vor dem Hintergrund der Aussagen zu Kosten und Terminen zu wenig Beachtung. Verkürzt blieb einzig die Botschaft: «Es wird viel teurer und es dauert unsäglich lange.»

Für den Regierungsrat ist klar: Die Ergebnisse der VKKB sind ein Weckruf, die Bearbeitung zügig weiterzuführen und besonders dort mit Nachdruck Verbesserungen herbeizuführen, wo Beschleunigungen u.a. durch parallele Bearbeitung möglich sind. Diese Haltung wird auch vom BAV gestützt: So löst dieses in Kürze einen Auftrag aus, der die Möglichkeiten zur Optimierung und Beschleunigung ausloten soll. Denn: Der Plan B kann keine Neuplanung sein, die Basel um etwa zehn Jahre zurückwirft. Es braucht keinen Plan B, sondern einen optimierten Plan A. Dazu bleibt der Regierungsrat gegenüber allen Ideen zur Verbesserung und Beschleunigung des Vorhabens offen.

1.3 Ein klares Ja zum Bahnausbau

Dem Regierungsrat ist bewusst, dass für die Finanzierung und Realisierung des Basler Bahnausbaus das Bundesparlament überzeugt werden muss. Dabei sind folgende Aspekte und Argumente zentral:

- Die technische Lösung überzeugt. Das Konzept wird von allen Bahnknotenpartnern getragen und wurde inzwischen mehrfach überprüft. Mit VKKB wurde die Machbarkeit detailliert nachgewiesen.
- Das Konzept für den Ausbau des Bahnknotens Basel entspricht in geradezu idealer Weise den Stossrichtungen der Perspektive Bahn 2050.
- Echte Alternativen zum Ausbau gemäss der vorliegenden Studie gibt es keine. Eine Abwicklung des künftigen Mehrverkehrs auf der Strasse oder – im Fall des Regionalverkehrs – mit dem Tram ist räumlich schlicht nicht möglich. Nur die Bahn kann auf lange Frist die nötige Leistungsfähigkeit erreichen.

³ Das BAV kann gemäss geltenden Richtlinien eine neue Projektphase erst auslösen, wenn die vorherige Phase vollständig abgeschlossen ist. Das gilt auch, wenn aus einer sehr umfassenden Gesamt-Vorstudie wie der VKKB nur ein einzelnes Teilprojekt wie z.B. der Ausbau des Westkopfs in ein Vorprojekt gebracht werden soll.

- Damit Güter-, Fern- und Personenverkehr in Basel gleichermassen funktionieren können, braucht es eine Lösung, die allen drei Verkehrsarten gerecht wird – bei nationalen und internationalen Fahrten. VKKB zeigt diese Lösung überzeugend auf.
- Wird der Güterverkehr in Basel limitiert, ist die Wirtschaft in der ganzen Schweiz gefährdet, weil diese in vielen Fällen ihre Ausgangsprodukte nicht in genügender Menge importieren und ihre Erzeugnisse nicht exportieren könnte. Gefährdet würde bei gewissen Produkten auch die Landesversorgung – z.B. bei Erdölprodukten.
- Wird der Fernverkehr in Basel eingeschränkt, ist für praktisch die ganze Deutschschweiz der Anschluss ans internationale (Hochgeschwindigkeits-)Bahnnetz gefährdet.
- Werden Fern- und Regionalverkehr in Basel limitiert, wird die Kraft des Wirtschaftsmotors Basel geschwächt. Die Erreichbarkeit der Stadt für Arbeitskräfte sowie für Güter ist zentrale Voraussetzung dafür, dass dieser Motor auch weiterhin kräftig zum Wohlstand in der ganzen Schweiz beiträgt.
- Laut BAV und SBB «definiert das Angebot die Infrastruktur». In der Region Basel ist es aktuell aber genau anders herum: Die Infrastruktur limitiert das Angebot. Die VKKB zeigt, wie dieser Zustand durchbrochen werden kann.
- Der Bahnausbau in Basel ist – als Gesamtes – ein Generationenprojekt, das entsprechend viel kostet und lange dauert. Aber auch dieses Vorhaben wird in (verdaubaren) Etappen realisiert, von denen jede einzelne ihren eigenen unmittelbaren Nutzen bringen wird.
- Der Zeithorizont 2080 ist nicht als Prognose, sondern vielmehr als Weckruf zu verstehen: Wir können in Zukunft nicht wie bisher «eins nach dem andere» planen und realisieren.
- Prioritätensetzung: Wo ist der Handlungsbedarf für die Schweiz am grössten? Wo werden die beschränkten personellen und finanziellen Ressourcen eingesetzt? Sind die bereits finanzierten Projekte so dringend, dass sie zuerst fertiggestellt sein müssen, bevor man mit den noch zu finanzierenden beginnt? Welche Etappen des umfassenden Ausbauprogramms Knoten Basel bringen die grösste Entlastung und sind zuerst zu realisieren?

1.4 Verkehr '45

Die vom UVEK ausgelöste Untersuchung «Verkehr '45», welche Strassen-, Eisenbahn- und grosse Aggloprogramm-Vorhaben gleichermassen betrachtet und priorisiert, wird vom Regierungsrat im Grundsatz begrüsst. Da die Priorisierungs-Methodik und die anzuwendenden Kriterien nicht im Detail bekannt sind, ist es aktuell kaum möglich, das Ergebnis abzuschätzen. Der Regierungsrat sieht die Studie aber durchaus als Chance, dass die dem Bahnknotenausbau Basel innewohnenden Vorteile anerkannt werden und seine Realisierung priorisiert wird.

Offen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch, wie stark sich die Verwaltung des Bundes, der Bundesrat und danach das Parlament an den Ergebnissen der Studie orientieren werden.

Falls die ETH-Studie den Tiefbahnhof Basel SBB nicht priorisieren resp. nicht zur Aufnahme in die nächste Botschaft empfehlen sollte, sind in einem ersten Schritt die folgenden Fragen zu klären:

- Werden die Vorhaben der Ertüchtigung zur Aufnahme in die Botschaft empfohlen?
- Macht der Bericht andere Aussagen zur Etappierung des Gesamtvorhabens?
- Gibt es Aussagen zur Aufnahme weiterer Vorhaben in der übernächsten Botschaft?
- Welches sind die Begründungen für die einzelnen Empfehlungen?

Darauf aufbauend wird der Regierungsrat die Strategie für die folgenden Phasen – Botschaftsentwurf, Vernehmlassung, parlamentarische Debatte – festlegen.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Falls die ETH-Studie nicht im Sinne der Regierung BS, die regionalen Vertreter:innen in Bern mit ihren Fragen auch keine Verbesserung im Prozesse erreichen, ist die Regierung bereit eine reduzierte Planung mit einer schnelleren Umsetzungschance anzugehen?*

Der Bahnknotenausbau erfolgt in jedem Fall in Etappen und jede Etappe soll Nutzen entfalten. Etappierung und Maximierung des jeweiligen Nutzens sind eine Aufgabe, die in jedem Fall angegangen werden muss. Dieses Vorgehen entspricht aus Sicht des Regierungsrats der angesprochenen reduzierten Planung und hat das primäre Ziel, zügig(er) voranzukommen.

2. *Seit über 20 Jahren wird am Infrastrukturausbau Basel rumgebastelt und an dieser Herzstückidee festgehalten. Wäre die Regierung bereit, diesen Teil des Bahnknoten-Umbaus zu Gunsten des langfristigen, internationalen Bahnanbindung nochmals grossräumig anzudenken, in Frage zu stellen?*

Mit dem Bahnknotenausbau wird ganz bewusst ein Ausbau für alle Verkehrsarten angestrebt, d.h. auch für den internationalen Fernverkehr sollen in Zukunft deutlich mehr Trassen zur Verfügung stehen. Dazu ist aber eine Entflechtung der verschiedenen Verkehre nötig, zu der vor allem die beiden Tiefbahnhöfe und das Herzstück beitragen.

Ein Verzicht auf das Herzstück ist aus Sicht des Regierungsrats keine Option – er wird diesbezüglich keine Neuplanung in Angriff nehmen. Alle bisherigen Untersuchungen sowohl der Region als auch des Bundes kommen zum Schluss, dass andere Lösungen nicht einfacher, nicht günstiger, nicht schneller und auch nicht gewinnbringender umgesetzt werden können. Andere Lösungen – z.B. mit einer anderen Linienführung – führen im besten Fall zu einer ähnlich leistungsfähigen Lösung wie jene mit Herzstück. Die Planung würde aber aufgrund des Neuanfangs um etwa zehn Jahre zurückgeworfen. Auch ist davon auszugehen, die Planungspartner beim Bund, bei der SBB und der DB bzw. dem BEV mit einer Neuplanung vor den Kopf zu stossen.

Neben dem Herzstück gehört eine Reihe weiterer Projekte zum Bahnknotenausbau. Deren Realisierungsreihenfolge ist bis zu einem gewissen Grad frei. Der Regierungsrat wird gemeinsam mit dem Regierungsrat des Partnerkantons Basel-Landschaft – je nach Verlauf der weiteren Planung und Finanzierung der einzelnen Vorhaben – überprüfen, ob diese Reihenfolge geändert werden soll und kann.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin