

**Beschluss des Kantonsrates  
zum Postulat KR-Nr. 34/2023 betreffend  
Viertelstundentakt Zürich – Affoltern am Albis – Zug**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 6. Mai 2026,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 34/2023 betreffend Viertelstundentakt Zürich – Affoltern am Albis – Zug wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. März 2024 folgendes von Kantonsrat Thomas Schweizer, Hedingen, und Mitunterzeichnenden am 30. Januar 2023 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragsstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, sich für den raschen S-Bahnausbau von Affoltern am Albis Richtung Zug einzusetzen mit dem Ziel, einen Viertelstundentakt im nächsten Ausbauschnitt anbieten zu können.

---

## **Bericht des Regierungsrates**

### **A. Ausgangslage**

#### ***a. Bestehendes Angebot***

Die S-Bahn-Linie S5 (Zürich – Zug) bietet im Fahrplan 2026 eine halbstündliche Verbindung zwischen Affoltern am Albis und Zug. Die S-Bahn-Linie S14 verkehrt ebenfalls im Halbstundentakt zwischen Zürich und Affoltern am Albis, wobei die Kurse 10 bzw. 20 Minuten versetzt zu denjenigen der S5 verkehren (kein exakter Viertelstundentakt). Durch eine Verlängerung der S14 bis Zug könnte ein Angebotsausbau auf vier Verbindungen pro Stunde und Richtung erreicht werden.

Da im Bahnknoten Zug neben der Zürcher S-Bahn auch die Stadtbahn Zug, der Fernverkehr und der Güterverkehr verkehren, ist der Handlungsspielraum für eine Angebotsverdichtung zwischen Affoltern am Albis und Zug stark eingeschränkt. Eine Anpassung des Angebots der Stadtbahn Zug, sodass diese den Abschnitt Affoltern am Albis – Zug in Ergänzung zur Zürcher S-Bahn bedienen könnte, ist aufgrund der Nachfragestrukturen und des bestehenden Angebots bei der Stadtbahn Zug nicht zweckmässig. Ebenso wäre aus Sicht des Kantons Zürich ein solcher Ansatz, der ein Umsteigen in Affoltern am Albis erforderlich machen würde, weniger attraktiv als eine Verlängerung der in Affoltern am Albis endenden Linie. Dementsprechend steht im vorliegenden Bericht die Variante Verlängerung der heutigen S14 im Vordergrund.

#### ***b. Infrastrukturseitige Rahmenbedingungen***

Der Abschnitt Affoltern am Albis – Zug ist mehrheitlich eingleisig ausgebaut. Ohne Infrastrukturmassnahmen (zusätzliche Doppelspurabschnitte) ist der gewünschte Angebotsausbau nicht möglich (vgl. Kapitel C).

Der Ausbau der Bahninfrastruktur ist grundsätzlich Aufgabe des Bundes und erfolgt im Rahmen der strategischen Entwicklungsprogramme (STEP). Bisher wurde der mittelfristige Angebotsausbau bis etwa 2040 mit dem Ausbauschritt STEP 2035 geplant, und die eidgenössischen Räte haben die dafür erforderlichen Infrastrukturmassnahmen bereits 2019 beschlossen. Fokus des Ausbaus Schritts STEP 2035 war die Behebung von Kapazitätsengpässen. Da ein Kapazitätsausbau auf dem Abschnitt zwischen Affoltern am Albis und Zug aus Kapazitätsgründen nicht vordringlich ist (vgl. Kapitel B. b), war dieser nicht Gegenstand der Planungen für den Ausbauschritt STEP 2035.

Das Angebotskonzept des Ausbaus Schritts STEP 2035 musste aufgrund des Verzichts auf die Wankkompensation bei den Zügen des Fernverkehrs und der generell zu optimistischen Planungsannahmen

2024 konsolidiert werden. Bei der Konsolidierung hat sich gezeigt, dass weitere, erhebliche Investitionen in die Bahninfrastruktur erforderlich werden, um die Angebotsziele zu erreichen. Unter anderem haben diese Entwicklungen das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation bewogen, die geplanten Ausbauten der Verkehrsinfrastruktur (Schiene und Strasse) durch die ETH überprüfen und priorisieren zu lassen (Gutachten Verkehr '45). Auf dieser Basis wird der Bund in den kommenden Beschlüssen zum Ausbau der Bahninfrastruktur aufgrund der beschränkten finanziellen Mittel eine Priorisierung der Massnahmen vornehmen, womit sich die Realisierung von wünschbaren, aber nicht zwingenden Angebotszielen verzögern dürfte. Zurzeit liegen diesbezüglich noch keine finalen Beschlüsse vor. Im Januar 2026 hat der Bundesrat bisher lediglich die inhaltlichen Eckpunkte für die Botschaft zum Bahnausbau vorgestellt, die auch die Realisierung des Zimmerberg-Basistunnels 2 (ZBT2) zwischen Thalwil und Baar bis im Horizont 2045 vorsehen. Die entsprechende Botschaft soll im Sommer 2026 in die Vernehmlassung geschickt werden. Ein detailliertes Angebotskonzept bzw. ein Fahrplan für den Horizont mit Umsetzung des ZBT2 liegen hingegen noch nicht vor.

Grundsätzlich haben die Kantone die Möglichkeit, über den vom Bund finanzierten Bahnausbau hinaus zusätzliche Infrastrukturmassnahmen zu realisieren (Art. 35 Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur [SR 742.120]). Voraussetzung dafür ist, dass diese umsetzbar sind und deren Bau und Instandhaltung für die ersten 40 Jahre durch die Kantone finanziert werden. Der Regierungsrat strebt keine solchen Ausbauten an, da damit die ordentliche Finanzierung aus dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) nicht zur Anwendung käme und hohe zusätzliche Kosten für den Kanton entstehen würden, der seinen Beitrag in den BIF (für 2025 insgesamt rund 145 Mio. Franken) unvermindert leisten müsste.

### ***c. Erarbeitung und Aufbau des Berichts***

Der vorliegende Bericht wurde durch den Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) in Zusammenarbeit mit den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), dem Amt für Mobilität sowie dem Amt für Raumentwicklung erarbeitet. Nach einer Analyse aus raumplanerischer und verkehrlicher Sicht (Kapitel B) werden die erforderlichen Infrastrukturmassnahmen für den Angebotsausbau grob aufgezeigt (Kapitel C). Darauf folgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse (Kapitel D) sowie der Antrag (Kapitel E).

## **B. Raumplanerische und verkehrliche Analyse**

### ***a. Raumplanerische Aspekte***

Gemäss dem Raumordnungskonzept des kantonalen Richtplans soll das Angebot des öffentlichen Verkehrs (öV) primär in den Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft» ausgebaut werden. In den übrigen Handlungsräumen ist zur Eindämmung der Zersiedelung sowie zum Schutz der Kultur- und Naturflächen auf eine weitergehende Steigerung der Erschliessungsqualität zu verzichten.

Das Knonaueramt entlang der S-Bahn ist mit Ausnahme der Siedlungsräume Affoltern am Albis und Hedingen dem Handlungsraum «Landschaft unter Druck» zugeordnet. Die mit dem Bus erschlossenen Siedlungen abseits der S-Bahn-Achse liegen im Handlungsraum «Kulturlandschaft» (vgl. auch die Abbildung in Kapitel C nachfolgend). Mit einem Ausbau des Angebots zwischen Affoltern am Albis und Zug auf vier Verbindungen pro Stunde und Richtung würde für alle angebotenen Gemeinden im Knonaueramt eine deutliche Verbesserung der Verbindungen nach Zug erfolgen. Für die Zürcher Gemeinden Mettmenstetten und Knonau würde sich zudem die Erschliessung in Richtung Zürich entsprechend verbessern. Damit läuft der Angebotsausbau bei der S-Bahn zumindest teilweise den gegenwärtigen Vorgaben des Raumordnungskonzepts des kantonalen Richtplans entgegen.

Gleichzeitig ist festzuhalten, dass das Knonaueramt massgebende Verkehrsströme in Richtung Zug hat, die jedoch einen geringen öV-Anteil aufweisen. Ein Ausbau des S-Bahn-Angebots könnte demnach zur politisch gewünschten Stärkung des öV beitragen (vgl. Ziel 2.2 des kantonalen Gesamtverkehrskonzepts 2018). Im Gesamtverkehrskonzept der Planungsgruppe Knonaueramt, das von den Gemeinden im Knonaueramt mitgetragen wird, wird denn auch der Ausbau des Bahnangebots vorgeschlagen. Darüber hinaus ist auch im Richtplan des Kantons Zug der Ausbau des S-Bahn-Angebots auf einen Viertelstundentakt während der Hauptverkehrszeiten als Ziel aufgeführt. Dies betrifft auch den Bahnkorridor ins Knonaueramt.

Folglich besteht vorliegend ein gewisser Zielkonflikt zwischen der Stärkung des öV durch einen Ausbau des S-Bahn-Angebots einerseits und den räumlichen Entwicklungszielen des Kantons Zürich anderseits. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Möglichkeiten eines Angebotsausbaus vertieft erörtert im Wissen darum, dass ein solcher unter Umständen eine entsprechende Anpassung der raumplanerischen Vorgaben des Kantons Zürich erforderlich machen würde.

## ***b. Verkehrliche Analyse***

Der Angebotsausbau bei der Bahn soll primär dort erfolgen, wo Kapazitätsengpässe vorhanden sind oder wo viele Reisende von einer Steigerung der Angebotsqualität profitieren können. In der Regel verkehren die S-Bahn-Linien im Halbstundentakt. Durch die Überlagerung von mehreren Linien steht aber auf vielen Streckenabschnitten ein dichteres Angebot zur Verfügung.

### *Aktuelle Nachfrage und Kapazität*

Die Nachfrage zwischen Affoltern am Albis und Zug betrug 2024 an Werktagen höchstens 6600 Reisende (gemessen im am stärksten belasteten Abschnitt zwischen Affoltern am Albis und Mettmenstetten). Die Nachfrage nimmt im Streckenverlauf nach Zug kontinuierlich ab und liegt zwischen Steinhausen Rigiblick und Zug bei 4800 Fahrgästen. Pro Kurs liegt die höchste, durchschnittliche Nachfrage bei 254 Fahrgästen (im Abschnitt Affoltern am Albis – Mettmenstetten). Dabei verkehrt die Linie S5 während der Hauptverkehrszeiten mit Doppelstockzügen mit einer Länge von 300 m und einer Sitzplatzkapazität von rund 1000 Fahrgästen pro Kurs. Die Sitzplatzauslastung lag damit 2024 bei etwa 25% der Sitzplatzkapazität für den Zug mit der höchsten Nachfrage. Im Vergleich betrug die höchste Nachfrage bei der S5 zwischen Uster und Zürich Stadelhofen 1007 Fahrgäste, was etwa der gesamten Sitzplatzkapazität des Kurses entspricht. Ein Ausbau des Bahnangebots zwischen Affoltern am Albis und Zug kann folglich nicht durch bestehende Kapazitätsengpässe begründet werden. Mit der erwähnten, verhältnismässig geringen Auslastung von 25% bei den am stärksten ausgelasteten Kursen bestehen sogar noch ausreichende Kapazitätsreserven, um selbst ein starkes Nachfragewachstum aufzunehmen. Dementsprechend ist mittelfristig mit dem Ausbausritt STEP 2035 auch kein Angebotsausbau auf diesem Abschnitt geplant.

Der Vergleich mit anderen Abschnitten bei der Zürcher S-Bahn, wo nur eine S-Bahn-Linie im Halbstundentakt verkehrt, zeigt überdies, dass diese zum Teil eine deutlich höhere Nachfrage aufweisen. So beispielsweise die Abschnitte Oberglatt – Niederhasli (S15) mit rund 9300 Reisenden oder Regensdorf-Watt – Buchs-Dällikon (S6) mit 8100 Reisenden. Von der gesteigerten Angebotsqualität durch ein verdichtetes Angebot würden folglich anderenorts im Kanton Zürich mehr Personen profitieren.

### *Nachfrageentwicklung*

Damit bleibt zu prüfen, ob sich ein Angebotsausbau aufgrund der künftig erwarteten Nachfrage rechtfertigt. Dabei sind neben der Siedlungsentwicklung im Raum Zug und im Knonaueramt auch das verän-

derte Reiseverhalten durch die Realisierung des ZBT<sub>2</sub> (zusätzliche Verbindungen zwischen Zürich und Zug via Baar) sowie die voraussichtliche Nachfragesteigerung aufgrund der Einführung eines Viertelstundentakts zu berücksichtigen.

In den Jahren 2015 bis 2024 wurde im Abschnitt zwischen Affoltern am Albis und Zug ein überdurchschnittliches Nachfragewachstum von etwa 3,5% pro Jahr festgestellt. Unter der Annahme, dass die Nachfrage weiterhin überdurchschnittlich wächst, würde dies bis 2040 eine Nachfragesteigerung um etwa 60% bedeuten, womit der Nachfragezuwachs rund doppelt so gross wäre wie die übliche erwartete Nachfrageentwicklung.

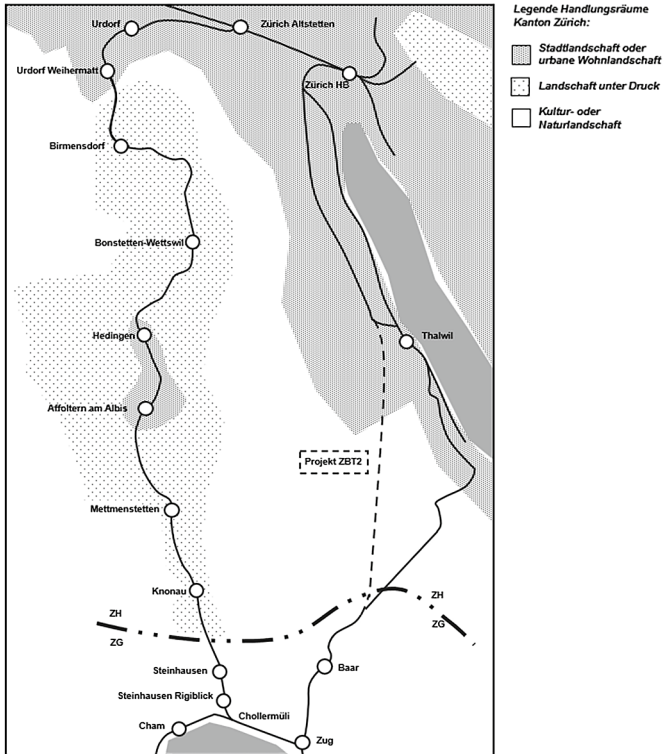
Die derzeit bis 2040 vorgesehene Realisierung des ZBT<sub>2</sub> wird zu deutlichen Reisezeitverkürzungen zwischen Zug, Baar und Zürich HB führen. Dies dürfte eine Abnahme der Nachfrage aus dem Raum Zug via Knonaueramt nach Zürich zur Folge haben, da die Verbindungen via ZBT<sub>2</sub> kürzer und damit attraktiver sein werden. Modellauswertungen der SBB sowie das Gesamtverkehrsmodell des Kantons Zürich gehen dabei davon aus, dass sich die Nachfrage auf der Strecke via Knonaueramt um etwa 700 bis 1500 Fahrgäste verringern wird, was je nach Abschnitt 10–25% der prognostizierten Fahrgäste im Jahr 2040 entspricht. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Einführung eines Viertelstundentakts zwischen Affoltern am Albis und Zug, wie vorliegend gefordert, die Attraktivität des öV in diesem Raum erheblich steigern würde, was wiederum zu einer höheren Nachfrage führen dürfte.

Hinsichtlich all dieser Entwicklungen bestehen derzeit noch viele Unsicherheiten. Gemäss aktuellen Prognosen dürfte aber der erwartete Nachfragerückgang infolge der Realisierung des ZBT<sub>2</sub> durch die zusätzliche Nachfrage aufgrund der Siedlungsentwicklung und der Attraktivierung des Angebots überkompensiert werden. Demnach wird für den nachfragestärksten Abschnitt Affoltern am Albis – Mettmenstetten von 8600 bis 11 000 Fahrgästen ausgegangen.

Das Bundesamt für Verkehr hat im Ausbauschnitt STEP 2035 für die Einführung eines Viertelstundentakts das Minimum von 8000 Reisenden pro Tag im am stärksten belasteten Abschnitt vorgegeben. Dieser Schwellenwert würde für den Abschnitt Affoltern am Albis – Zug gemäss den voranstehenden Ausführungen im Jahr 2040 erreicht. Es ist jedoch derzeit nicht bekannt, ob für einen nächsten Ausbauschnitt nach 2035 der gleiche Schwellenwert zur Anwendung kommen wird. Dessen ungeachtet ist aber klar, dass der Angebotsausbau auf anderen Abschnitten der Zürcher S-Bahn dringender wäre (vgl. voranstehende Ausführungen).

## C. Infrastrukturmassnahmen für den Angebotsausbau

Die folgende schematische Darstellung dient der Veranschaulichung der Ausführungen in diesem Kapitel.



### a. Abschnitt Affoltern am Albis – Chollermüli

Die Strecke zwischen Affoltern am Albis und Chollermüli (Einmündung in die Strecke Luzern – Zug) ist heute weitgehend eingleisig. Für einen Ausbau des Angebots zwischen Affoltern am Albis und Zug werden zusätzliche Doppelspurabschnitte erforderlich. Deren Lage unterscheidet sich grundsätzlich, je nachdem, ob die beiden S-Bahn-Linien im Knonaueramt weiterhin im 10/20-Minuten-Takt oder im exakten Viertelstundentakt verkehren. Damit die beiden S-Bahn-Linien im Knonaueramt im exakten Viertelstundentakt verkehren können, ist unabhängig von einem Angebotsausbau zwischen Affoltern am Albis und Zug ein Doppelspurabschnitt zwischen Urdorf Weihermatt und Birrnsdorf erforderlich. Zurzeit ist nicht bekannt, ob diese Infrastrukturmassnahme Bestandteil der nächsten Botschaft des Bundesrates zum Bahnausbau sein wird (vgl. Kapitel A. b). Aufgrund der massgeblichen

Vorteile für den Bahnbetrieb wie auch für die anschliessenden Buslinien wird aber vorliegend von der mittelfristigen Umsetzung eines exakten Viertelstundentakts ausgegangen. Damit wäre ein auf den 10/20-Minuten-Takt abgestimmter Doppelspurausbau auf einem anderen Abschnitt nicht zweckmässig, da er nur bis zur Umsetzung des exakten Viertelstundentakts genutzt werden würde.

Für die Verlängerung einer zweiten S-Bahn von Affoltern am Albis nach Zug im exakten Viertelstundentakt wäre im Weiteren ein Doppelspurabschnitt zwischen Steinhausen Rigiblick und Chollermüli erforderlich. Dieser Doppelspurausbau ist im Richtplan des Kantons Zug mit Priorität 3 (Baubeginn nach 2035) festgehalten. Aufgrund des unmittelbar südwestlich angrenzenden Flachmoors «Choffer/Sumpf» von nationaler Bedeutung wäre die Bewilligungsfähigkeit aber noch im Detail zu klären. Die Kosten für den Ausbau werden von SBB Infrastruktur grob auf mindestens 25 Mio. Franken geschätzt.

Im Weiteren wäre für eine Verdichtung des Angebots in diesem Abschnitt eine zusätzliche Kreuzungsmöglichkeit mit dem Fahrplantrasse des Güterverkehrs notwendig. Hierzu müsste ein weiterer Abschnitt (z. B. zwischen Mettmenstetten und Knonau oder im Bahnhof Mettmenstetten) auf Doppelspur ausgebaut werden. Mit dem Eintrag für den doppelspurigen Ausbau im gesamten Knonaueramt im Richtplan des Kantons Zürich ist die hierzu erforderliche Trassensicherung bereits vorhanden. Die Grössenordnung der Kosten für eine zusätzliche Kreuzungsstelle liegt bei etwa 15 Mio. Franken.

### ***b. Abschnitt Chollermüli – Zug***

Auf dem bereits zweigleisigen Abschnitt zwischen Chollermüli und Zug verkehren im aktuellen Fahrplan neben der S5 auch der Fernverkehr Zug – Luzern, der Güterverkehr und die Stadtbahn Zug. Mit dem Ausbauschnitt STEP 2035 ist in diesem Abschnitt insbesondere ein wesentlicher Ausbau des Fernverkehrs von heute zwei (bzw. drei während der Hauptverkehrszeiten) auf sechs Trassen pro Stunde und Richtung geplant. Zurzeit ist das mittelfristige Angebotskonzept im Bahnkorridor Zug – Luzern aber noch nicht im Detail bekannt (vgl. Kapitel A. b). Die Fachleute der SBB erachten es als wenig wahrscheinlich, dass die viertelstündliche Führung der S-Bahnen aus dem Knonaueramt nach Zug ohne einen dreigleisigen Ausbau dieses Abschnitts möglich sein wird. Auch dieser Ausbau auf drei Gleise ist im Richtplan des Kantons Zug bereits mit Priorität 3 (Baubeginn nach 2035) aufgeführt. Allerdings wäre die Bewilligungsfähigkeit aufgrund der Nähe zur bestehenden Bebauung sowie zum Zugersee-Gebiet als Objekt des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung fraglich und der Ausbau in jedem Fall äusserst aufwendig. Der Kanton Zug schätzt die Grössenordnung der Kosten auf rund 350 Mio. Franken.

### ***c. Fazit Infrastrukturmassnahmen***

Zum heutigen Zeitpunkt kann der Infrastrukturbedarf für den Ausbau des Angebots zwischen Affoltern am Albis und Zug noch nicht eindeutig benannt werden. Zwingend sind der Doppelspurausbau zwischen Steinhausen Rigiblick und der Chollermüli sowie Ausbauten für eine zusätzliche Kreuzungsstelle mit dem Güterverkehr. Voraussichtlich ebenfalls erforderlich und deutlich aufwendiger wäre der dreigleisige Ausbau des Abschnitts Chollermüli nach Zug. Die für den Angebotsausbau erforderlichen Infrastrukturmassnahmen liegen mehrheitlich auf dem Gebiet des Kantons Zug, der diese Massnahmen bereits in seinem Richtplan für eine Realisierung nach 2035 aufgeführt hat. Zudem wäre mit dem Eintrag des doppelspurigen Ausbaus des gesamten Knauernamtes im Richtplan des Kantons Zürich die allfällig erforderliche zusätzliche Kreuzungsmöglichkeit mit dem Güterverkehr planerisch bereits gesichert.

### **D. Fazit**

Ein Angebotsausbau zwischen Affoltern am Albis und Zug bei der S-Bahn ist gegenwärtig und auch mittel- bis langfristig aus Kapazitätsgründen nicht erforderlich, jedoch langfristig zur Erhöhung der Attraktivität des öV-Angebots wünschenswert. Er ist entsprechend auch als Massnahme im Richtplan des Kantons Zug aufgeführt. Soll mittelfristig eine Verdichtung des Angebots erfolgen, wären die raumplanerischen Vorgaben des Zürcher Richtplans zu überprüfen und allenfalls anzupassen.

Gegenwärtig kann der infrastrukturelle Aufwand für den Angebotsausbau noch nicht abschliessend abgeschätzt werden, da das Angebotskonzept im Korridor Zug – Luzern noch nicht vorliegt. Im Minimum werden ein zusätzlicher Doppelspurabschnitt zwischen Steinhausen Rigiblick und Chollermüli sowie ein weiterer Doppelspurabschnitt für die Kreuzung mit dem Güterverkehr erforderlich. Würde darüber hinaus in Abhängigkeit vom Angebotskonzept im Korridor Zug – Luzern ein Ausbau des dichtbefahrenen Abschnitts zwischen Chollermüli und Zug auf drei Gleise erforderlich, würde der Ausbau deutlich aufwendiger und teurer. Für alle potenziellen Ausbauten liegen bereits Richtplaneinträge vor, sodass eine langfristige Umsetzbarkeit planerisch gesichert ist.

Derzeit wird davon ausgegangen, dass dem Bund mit der Botschaft 2031 neue Angebotsziele für einen nächsten Ausbauschnitt der Bahninfrastruktur (voraussichtlich für den Horizont 2040) eingegeben werden können. Sobald die entsprechenden Planungsgrundlagen des Bundes vorliegen, wird die Zweckmässigkeit und Dringlichkeit des Angebots-

ausbaus im Knonaueramt im Vergleich zu anderen Angebotsausbauten bei der Zürcher S-Bahn geprüft. Dabei wird das Ziel sein, dem Bund die dringlichsten und zweckmässigsten Angebotsausbauten, die zusammen ein stimmiges Angebotskonzept ergeben, einzureichen. Den Angebotsausbau zwischen Affoltern am Albis und Zug bereits vor dieser Auslegeordnung als zwingend umzusetzendes Element zu klassieren, ist nicht angezeigt. Ebenso würde dies der Gleichbehandlung aller Teilregionen im Kanton Zürich widersprechen.

### **E. Antrag**

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 34/2023 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Carmen Walker Späh	Kathrin Arioli