



Planung von Bahninfrastrukturvorhaben

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 18. Mai 2026

Das Wichtigste in Kürze

Bei den vom Parlament verabschiedeten Bahnausbau schritten kam es in den vergangenen Jahren regelmässig zu erheblichen Mehrkosten und Verzögerungen. Diese führten zum Aufschieben bereits geplanter Vorhaben und könnten das Bahnangebot mittel- bis langfristig gefährden. Die Beaufsichtigung und Steuerung dieser Vorhaben obliegt dem Bundesamt für Verkehr (BAV), während die für die betreffende Infrastruktur verantwortlichen Bahnunternehmen, die sogenannten Infrastrukturbetreiberinnen (ISB), für die Planung, Projektierung und Realisierung der Vorhaben zuständig sind.

Vor diesem Hintergrund beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) im Januar 2024 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation der Planung von Bahninfrastrukturvorhaben. Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) legt in diesem Bericht auf der Grundlage der Evaluation der PVK und ihrer eigenen Arbeiten ihre Beurteilung aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht dar und formuliert sieben Empfehlungen zuhanden des Bundesrates. Sie hat zudem ein Postulat beschlossen.

Insgesamt ist die GPK-S der Ansicht, dass das Vorgehen des BAV bei der Steuerung und Beaufsichtigung der Bahninfrastrukturvorhaben effizient ist. Sie hält zudem fest, dass sich das Bundesamt der Problematik der regelmässig auftretenden Mehrkosten und Verzögerungen bewusst ist. Sie begrüsst auch, dass das BAV verschiedene Arbeiten in Angriff genommen hat, um die Nachverfolgung und Steuerung der Vorhaben zu verbessern. Darüber hinaus erachtet die Kommission die Zusammenarbeit des BAV mit den ISB über die verschiedenen bilateralen Gremien insgesamt als gut und konstruktiv sowie die Zuständigkeiten als klar geregelt.

Allerdings geht aus der Evaluation der PVK hervor, dass im BAV nicht immer klar zwischen den Aufsichts- und den Steuerungsaufgaben unterschieden wird und dass zwischen den zuständigen Sektionen des Bundesamtes eine grosse organisatorische Nähe besteht. Diese kann der unabhängigen Entscheidungsfindung schaden. Die GPK-S erachtet es deshalb als notwendig, dass für eine klare Unterscheidung zwischen den Steuerungs- und den Aufsichtsaufgaben in der Sektion Grossprojekte des BAV gesorgt wird (Empfehlung 1) und allgemeine Regeln zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Sektionen Bewilligungen erlassen werden (Empfehlung 2).

Die Kommission hält ausserdem fest, dass in den Botschaften zuhanden des Parlaments systematisch zu tiefe Kosten und zu kurze Termine angegeben werden. Die GPK-S erachtet es darum als wesentlich, dass die Schätzungen, die im Hinblick auf die Erstellung der Botschaften vorgenommen werden, verbessert werden. Sie begrüsst in diesem Zusammenhang die Vorschläge des Bundesrates vom Januar 2026 zur Anpassung des Planungsverfahrens. Davon abgesehen erachtet sie es als notwendig, dass das Monitoring der Projektkosten durch das BAV unverzüglich verbessert wird. Es muss sichergestellt sein, dass die ISB dem Bundesamt rasch und transparent die nötigen Informationen zukommen lassen (Empfehlung 3). Im Weiteren ist die Kommission der Auffassung, dass die Projektsteuerung des BAV beim Auftreten von Mehrkosten nicht ausreichend ist und verbessert werden muss (Empfehlung 4).

Die Arbeiten der PVK haben zudem gezeigt, dass die Unterschiede bei der Steuerung und der Finanzierung zwischen einerseits Ausbau- und andererseits Substanzerhaltungsmassnahmen zu Koordinationsproblemen führen, die sich auf die Realisierung des Angebotskonzepts auswirken können. Die GPK-S ist der Ansicht, dass es innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens Verbesserungen bei der Unterscheidung und der Koordination der Ausbau- und Substanzerhaltungsmassnahmen durch das BAV braucht (Empfehlung 5).

Insgesamt stellt sie fest, dass einige der von der PVK erkannten Grundsatzprobleme bei der Steuerung und der Beaufsichtigung der Bahninfrastrukturvorhaben aber auch auf die bestehenden Rechtsgrundlagen zurückzuführen sind, die grundsätzlich zwischen Ausbau und Substanzerhalt unterscheiden. Die Kommission hält es für notwendig, dass der Bundesrat im Rahmen seiner aktuellen generellen Überlegungen über die Weiterentwicklung der Infrastruktur prüft, ob es zweckmässig ist, dass für Ausbau und Substanzerhalt weiterhin unterschiedliche Finanzierung-, Genehmigungs- und Steuerungsverfahren gelten. Ihrer Ansicht nach wäre es sinnvoll, alternative Lösungen zu prüfen, mit denen eine kohärentere Steuerung sichergestellt werden könnte.

Die Kommission begrüsst ferner die verschiedenen Vorschläge des Bundesrates zur künftigen Finanzierung und Steuerung der Infrastrukturvorhaben sowie die ersten Eckwerte für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur bis 2045. Mit diesen Vorschlägen wird die Stossrichtung für die mittel- bis langfristige Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur vorgegeben. Die GPK-S erachtet es allerdings als notwendig, dass den künftigen Angeboten und Ausbausritten eine klare und konkrete Gesamtstrategie zugrunde liegt, welche den künftigen Infrastrukturbedarf antizipiert (Empfehlung 6).

Schliesslich zeigt die Evaluation der PVK auf, dass der Einbezug der Kantone und Gemeinden in der Bahninfrastrukturvorhaben nicht immer gewährleistet und einheitlich ist. Angesichts des föderalistischen Systems der Schweiz hält es die Kommission für zentral, dass das Know-how und die Anliegen der Kantone und Gemeinden berücksichtigt werden. Ihrer Ansicht nach müssen die jeweiligen Zuständigkeiten des BAV und der ISB in diesem Bereich geklärt und der Prozess für die Behandlung der Anliegen der Kantone und Gemeinden verbessert werden. Dabei ist der Schwerpunkt auf die Aspekte Verständlichkeit und Transparenz zu legen (Empfehlung 7).

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	2
1 Einleitung	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Gegenstand der Evaluation	6
1.3 Aktueller Kontext und Schnittstellen mit der vorliegenden Inspektion	9
1.4 Arbeiten der GPK-S	11
2 Analyse und Empfehlungen	11
2.1 Allgemeine Feststellungen	11
2.2 Steuerung und Aufsicht durch das BAV	12
2.2.1 Steuerungs- und Aufsichtspraxis des BAV	12
2.2.1.1 Feststellungen der PVK	12
2.2.1.2 Beurteilung durch die GPK-S	14
2.2.2 Monitoring und Steuerung der Kosten durch das BAV	15
2.2.2.1 Feststellungen der PVK	15
2.2.2.2 Beurteilung durch die GPK-S	18
2.3 Koordination zwischen Ausbau, Substanzerhalt und Weiterentwicklung der Infrastruktur im BAV	21
2.3.1 Ausbau und Substanzerhalt	21
2.3.1.1 Feststellungen der PVK	22
2.3.1.2 Beurteilung durch die GPK-S	25
2.3.2 Weiterentwicklung der Infrastruktur	27
2.3.2.1 Feststellungen der PVK	27
2.3.2.2 Beurteilung durch die GPK-S	28
2.4 Koordination zwischen dem BAV und den anderen Akteuren	29
2.4.1 Koordination mit den ISB	29
2.4.1.1 Feststellungen der PVK	29
2.4.1.2 Beurteilung durch die GPK-S	30
2.4.2 Einbezug der Kantone und Gemeinden	30
2.4.2.1 Feststellungen der PVK	30
2.4.2.2 Beurteilung durch die GPK-S	33
3 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen	35
Abkürzungen	

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Zur Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur verabschiedet das Parlament regelmässig Bahnausbau-schritte. Der jüngste, der Ausbauschnitt 2035, sieht Investitionen von rund 13 Milliarden Franken zur Finanzierung von mehr als 200 Projekten vor.¹

Die Umsetzung der Ausbauschnitte ist Aufgabe des Bundesamtes für Verkehr (BAV). Dieses arbeitet mit den für die betreffende Infrastruktur zuständigen Bahnunternehmen, auch Infrastrukturbetreiberinnen (ISB) genannt, zusammen. Während das BAV für die Steuerung und die Beaufsichtigung der Ausbauvorhaben zuständig ist, sind die ISB für die Planung, Projektierung und Realisierung verantwortlich.

Als Auftraggeber der Ausbauschnitte hat das BAV auf die Einhaltung der technischen Vorgaben und der Sicherheitsvorschriften zu achten und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Projekte die vom Parlament festgelegten Kosten- und Terminziele einhalten sowie die vorgesehenen Funktionalitäten² aufweisen.

In den vergangenen Jahren kam es bei den Ausbauschnitten allerdings regelmässig zu erheblichen Mehrkosten und Verzögerungen. Das hat dazu geführt, dass bereits geplante Vorhaben aufgeschoben wurden. Das Bahnangebot könnte dadurch mittel- bis langfristig gefährdet sein.³ Dies wirft Fragen auf zur Steuerung und Beaufsichtigung der vom Parlament beschlossenen Bahninfrastrukturvorhaben durch das BAV, aber auch zur Zusammenarbeit zwischen dem BAV und den anderen Beteiligten, namentlich den ISB, den Kantonen und den Gemeinden.

Vor diesem Hintergrund beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) an ihrer Sitzung vom 26. Januar 2024 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) damit, die Planung der Bahninfrastrukturvorhaben zu evaluieren. Das Dossier wurde der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) zugewiesen.

¹ Bundesbeschluss vom 11.6.2019 über den Verpflichtungskredit für den Ausbauschnitt 2035 für die Eisenbahninfrastruktur (BBI 2019 7915) und Bundesbeschluss vom 21.6.2019 über den Ausbauschnitt 2035 für die Eisenbahninfrastruktur (BBI 2019 4555)

² Die Funktionalitäten sind die Eigenschaften, welche die Projekte aufweisen müssen, damit das angestrebte Angebot (z. B. Viertelstundentakt) tatsächlich umgesetzt werden kann.

³ Das BAV informierte Ende 2024 darüber, dass für die Realisierung des beschlossenen Bahnangebots knapp 14 Milliarden Franken zusätzlich benötigt werden, darunter 3,5 Milliarden Franken wegen Mehrkosten. Zudem wurde der Zieltermin für die Arbeiten auf 2040 verschoben (siehe hierzu: [Angebotskonzept 2035: Weitere Ausbauten und Finanzmittel notwendig](#) [aufgerufen am 2.2.2026])

1.2 Gegenstand der Evaluation

Gegenstand der Evaluation

Die zuständige Subkommission EDI/UVEK der GPK-S⁴ beschloss am 5. Juli 2024 auf der Grundlage einer Projektskizze der PVK, dass mit der Evaluation die folgenden Fragestellungen beantwortet werden sollen:

1. Nimmt das BAV die Steuerung und Aufsicht bei der Planung und Projektierung der Bahninfrastrukturvorhaben angemessen wahr?
2. Ist die Koordination innerhalb des BAV zweckmässig, um die verschiedenen Ziele des Amtes (Ausbau, Erhalt und Weiterentwicklung der Infrastruktur) bestmöglich zu erfüllen?
3. Ist die Zusammenarbeit zwischen dem BAV und den ISB zweckmässig?
4. Ist der Einbezug der von den Bahninfrastrukturvorhaben betroffenen Kantone und Gemeinden angemessen?

Die PVK⁵ konzentrierte sich bei der Beantwortung dieser Fragestellungen auf die verschiedenen Konkretisierungsphasen eines Infrastrukturvorhabens *nach* dem Parlamentsbeschluss über einen Ausbauschnitt, d. h. von der Planungsphase des konkreten Vorhabens (Vorstudie) bis zu dessen Projektierungs- und Ausarbeitungsphase (Vor-, Auflage- und Bauprojekt) (siehe Abb. 1).⁶ In diesen Phasen ist der Einfluss des BAV am grössten. Das Plangenehmigungsverfahren (PGV), mit dem die Projektierung des Vorhabens endet, wurde von der PVK nicht im Detail untersucht, da es bereits Gegenstand laufender Arbeiten⁷ ist.

⁴ Der Subkommission EDI/UVEK der GPK-S gehören die Ständeratsmitglieder Heidi Z'graggen (Präsidentin), Fabien Fivaz (seit 2.6.2025), Petra Gössi, Marianne Maret, Franziska Roth (seit 10.10.2025), Simon Stocker (bis 24.3.2025), Céline Vara (bis 1.6.2025) an.

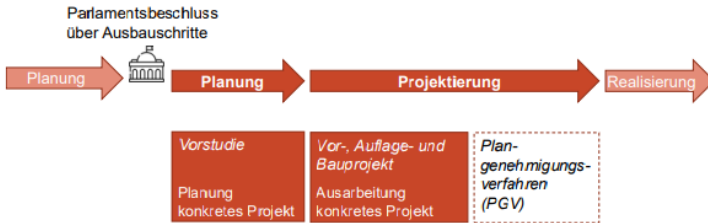
⁵ Planung von Bahninfrastrukturvorhaben, Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, Bericht der PVK vom 23.10.2025 (im Folgenden: Evaluation der PVK vom 23.10.2025)

⁶ Ähnlich wie im Evaluationsbericht des PVK bezieht sich der Begriff „Planung“ im gesamten Bericht der GPK-S nicht nur auf die Phase der Planung, sondern auch auf die Phase der Projektierung.

⁷ Unter anderem muss der Bundesrat in Kürze einen Bericht in Erfüllung des Postulats François 22.3231 («Plangenehmigungsverfahren bei den Eisenbahnen. Bestandsaufnahme und Verbesserungen») vom 17.3.2022 vorlegen. Im Weiteren startete die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) 2025 eine Prüfung der Prozesseffizienz bei Plangenehmigungsverfahren im Hinblick auf die digitale Transformation (Auftragsnummer 25725). Bestimmte Aspekte werden auch von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) im Rahmen ihrer Arbeiten zum Ausbau des Bahnhofs Lausanne behandelt.

Abbildung 1

Phasen der Konkretisierung von Bahninfrastrukturprojekten



Gegenstand der PVK-Evaluation waren die dunkelrot dargestellten Phasen. Quelle: Evaluation der PVK vom 23.10.2025

Im Zentrum der PVK-Evaluation standen demzufolge die Rolle des BAV und dessen Zusammenspiel mit den anderen Beteiligten.⁸ Neben dem BAV gibt es zwei weitere Gruppen von Beteiligten: die ISB und die lokalen Behörden (Kantone und Gemeinden). Gegenstand der Oberaufsicht der GPK ist gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag die Geschäftsführung der Bundesbehörden.

Am Ausbau der Bahninfrastruktur beteiligte Akteure	
BAV	<p>Gemäss Eisenbahngesetz (EBG)⁹ unterstehen der Bau und der Betrieb der Eisenbahnen der Aufsicht des BAV. Innerhalb des Bundesamtes ist es die Sektion <i>Grossprojekte</i>, welche die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur durch die ISB steuert und beaufsichtigt.</p> <p>Das BAV hat ausserdem sicherzustellen, dass die ISB die Ausbaumassnahmen (Bau neuer Infrastrukturen) bei Bedarf ausreichend mit den Substanzerhaltungsmassnahmen (Unterhalt und Reparatur der bestehenden Infrastruktur) koordinieren. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe arbeitet die Sektion <i>Grossprojekte</i> mit der Sektion <i>Schiennetz</i>, die für den Substanzerhalt verantwortlich ist, zusammen.</p> <p>Das BAV ist im Weiteren für die technische und rechtliche Aufsicht zuständig und erteilt bei den einzelnen Projekten die Plangenehmigung, die mit einer Baubewilligung vergleichbar ist. Das</p>

⁸ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 2.2

⁹ Eisenbahngesetz vom 20.12.1957 (EBG; SR 742.101)

	<p>Plangenehmigungsverfahren fällt in die Zuständigkeit der beiden Sektionen <i>Bewilligungen (I und II)</i>.</p> <p>Die strategische Planung der Ausbauschritte zuhanden des Parlaments liegt in der Verantwortung der Sektion <i>Planung</i>, bei den späteren Phasen teilweise in Absprache mit der Sektion <i>Grossprojekte</i>.¹⁰</p>
Infrastrukturbetreiberinnen (ISB)	<p>Die Realisierung der vom Parlament beschlossenen Ausbauschritte obliegt den ISB. Das UVEK legt in <i>Umsetzungsvereinbarungen</i> mit den jeweiligen ISB die Leistungen, Kosten und Termine der einzelnen Projekte fest.¹¹</p> <p>Aufgabe der ISB ist es, den nötigen Substanzerhalt zu planen und mit den Ausbaumassnahmen zu koordinieren. Die Substanzerhaltungsmassnahmen werden in einer <i>Leistungsvereinbarung</i> zwischen dem BAV und der jeweiligen ISB festgehalten.¹²</p>
Kantone und Gemeinden	<p>Die Kantone und Gemeinden werden als Verantwortliche für die Raumplanung in die dem Parlamentsbeschluss folgenden Phasen des Ausbauvorhabens einbezogen (z. B. Informationsrecht, Einspracherecht).</p> <p>Die Kantone sind ausserdem für die Planung des Regionalverkehrs (vor dem Parlamentsbeschluss) zuständig und werden im PGV angehört. Diese Phasen sind nicht direkt Gegenstand der PVK-Evaluation.¹³</p>

Sobald ein Ausbauschritt vom Parlament genehmigt ist, setzen das BAV und die ISB für dessen Umsetzung Steuerungsgremien ein. Diese Gremien sind in der Richtlinie «Umsetzung Bahninfrastruktur-Ausbauten» (RUBA)¹⁴ definiert. Je nach Fall handelt es sich um bilaterale Gremien (BAV–ISB) oder um Gremien, in welche die Kantone und Gemeinden einbezogen sind.¹⁵ Die PVK befasste sich in ihrer Evaluation mit der Zweckmässigkeit und der Effizienz dieser Gremien.

¹⁰ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 2.2

¹¹ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 2.3

¹² Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 2.2

¹³ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 2.2

¹⁴ UVEK (2025): Richtlinie Umsetzung Bahninfrastruktur-Ausbauten (RUBA). Version 5.0, bav.admin.ch > Rechtliches > Weitere Rechtsgrundlagen und Vorschriften > Richtlinien > Bahn > Richtlinie Umsetzung Bahninfrastruktur-Ausbauten. Version 5.0. Die PVK stützte sich für ihren Bericht auf die RUBA Version 4.0 vom Dezember 2022. Die Version 5.0 wurde im Dezember 2025 veröffentlicht.

¹⁵ Für eine Übersicht über die Steuerungs- und Koordinationsgremien siehe Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Abb. 4, Ziff. 2.4.

Evaluationsmethoden

Zur Beantwortung der Evaluationsfragestellungen verwendete die PVK verschiedene Datenerhebungs- und Analysemethoden.¹⁶ Sie wertete insbesondere eine Vielzahl an Dokumenten aus und führte Fallstudien zu sechs laufenden Ausbauprojekten durch. Zusätzlich stützte sie sich auf die jüngsten Arbeiten der GPK des Nationalrates (GPK-N) betreffend den Ausbau des Bahnhofs Lausanne.¹⁷ Ausserdem erteilte die PVK ein externes Mandat an die Interface Politikstudien Forschung Beratung AG (im Folgenden: Interface) für eine Online-Befragung der Mitarbeitenden des BAV, der ISB sowie der Kantone und Gemeinden¹⁸.

1.3 Aktueller Kontext und Schnittstellen mit der vorliegenden Inspektion

Aufgrund der Mehrkosten und Verzögerungen beim Ausbauschritt 2035 beauftragte der Bundesrat Anfang 2025¹⁹ die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETHZ) damit, die Ausbauvorhaben der kommenden Jahrzehnte für Schiene und Strasse zu priorisieren.²⁰ Er nahm im Oktober 2025 Kenntnis vom entsprechenden Gutachten und erteilte dem UVEK den Auftrag, ihm die Projekte zum Entscheid vorzulegen, die in die künftigen Bahnausbau-schritte aufgenommen werden sollen.²¹ Ende Januar 2026 legte der Bundesrat auf dieser Grundlage die Eckwerte für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur bis 2045 («Verkehr '45») fest und beauftragte das UVEK damit, bis Ende Juni 2026 eine Vernehmlassungsvorlage für die kommenden Ausbauschritte auszuarbeiten.²²

Zudem formulierte der Bundesrat im Januar 2026 verschiedene allgemeine Vorschläge für die Steuerung und Finanzierung der Bahninfrastrukturvorhaben, die in den kommenden Monaten konkretisiert werden sollen.²³ Diese Vorschläge weisen Schnittstellen mit dem Gegenstand des vorliegenden Berichts auf.

¹⁶ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 1.2

¹⁷ Ausbau des Bahnhofs Lausanne: Erkenntnisse aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht, Bericht der GPK-N vom 23.01.2025 (BBl 2025 411)

¹⁸ Arnold, Tobias / Stephan, Jake / Haefeli, Ueli (2025): Evaluation Planung von Bahninfrastrukturvorhaben – Ergebnisse der Online-Befragung. Bericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK). Interface Politikstudien Forschung Beratung. Luzern.

¹⁹ Verkehr '45: UVEK priorisiert Ausbauprojekte für Schiene und Strasse, Medienmitteilung des UVEK vom 28.1.2025

²⁰ Weidmann, Ulrich A., Nold, Michael (2025): UVEK: Verkehr 2045, Gutachten, ETH Zürich

²¹ Verkehr '45: Bundesrat legt weiteres Vorgehen für Infrastrukturausbau fest, Medienmitteilung des Bundesrates vom 9.10.2025

²² Bewältigung der künftigen Mobilitätsbedürfnisse: Verkehr '45, Medienmitteilung des Bundesrates vom 28.1.2026

²³ Das UVEK kommunizierte der GPK-N diese Informationen Ende Januar 2026 im Rahmen eines sachverwandten Dossiers. Die GPK-N übermittelte der GPK-S diese Informationen im Hinblick auf den vorliegenden Bericht.

- In finanzieller Hinsicht möchte der Bundesrat die Risikozuschläge für neue Projekte erhöhen. Zu diesem Zweck hat das BAV den Leitfaden zur Ermittlung der Kosten von Ausbauprojekten im Jahr 2024 überarbeitet (siehe hierzu Ziff. 2.2.2). Im Weiteren beabsichtigt der Bundesrat, in der Finanzplanung künftig genügend finanzielle Reserven einzuplanen, um die für einen Angebotsschritt technisch notwendigen, aber in der Planung nicht vorgesehenen Infrastrukturen (z. B. Abstellanlagen) später ergänzen zu können. Ebenfalls vorgesehen ist eine unbefristete Verlängerung des Mehrwertsteuer-Promilles für den Bahninfrastrukturfonds (BIF).²⁴
- Der Bundesrat plant ausserdem eine Anpassung des Planungsverfahrens für die Infrastrukturprojekte. Er möchte, dass die strategischen Vorhaben künftig nur dann in einen Ausbauschritt aufgenommen werden können, wenn ein abgeschlossenes Vorprojekt vorliegt. Dies würde eine grundlegende Änderung für das Genehmigungsverfahren im Parlament bedeuten (siehe Abb. 1). Ferner sollen die ISB und das BAV künftig verstärkt den Grundsatz «Design-to-Cost»,²⁵ d. h. die Kostenoptimierung ab den ersten Schritten der Projektkonzeptionierung, anwenden.²⁶ Diese Vorschläge müssen aktuell durch das UVEK konkretisiert werden und anschliessend vom Bundesrat dem Parlament in den kommenden Monaten und Jahren unterbreitet werden. Ihre politische Beurteilung fällt in die Zuständigkeit der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) und der Finanzkommissionen (FK). Die GPK-S wird diese Vorschläge im vorliegenden Bericht – dort, wo es sinnvoll erscheint – dennoch berücksichtigen.

Der Untersuchungszeitraum der PVK endete im Frühjahr 2025. Seitdem haben sich in diesem Dossier unter anderem die oben erwähnten neue Entwicklungen ergeben. Die PVK-Evaluation gibt gleichwohl einen guten Überblick über die Schritte, die vor der Realisierung der Bahninfrastrukturvorhaben erfolgen und ergänzt damit verschiedene laufende Arbeiten und Studien.²⁷ Die GPK-S bezieht in ihrem vorliegenden Bericht in Ergänzung zu den Erkenntnissen der PVK die jüngsten Entwicklungen so weit erforderlich mit ein.

²⁴ Schreiben des UVEK vom 29.1.2026 an die Subkommission EDI/UVEK der GPK-N (*nicht veröffentlicht*)

²⁵ Der Grundsatz «Design-to-Cost» bezeichnet eine Methode zur Kostenkontrolle, bei der von Projektbeginn an Kostenziele festgelegt werden, um den Bedarf so laufend anpassen zu können.

²⁶ Schreiben des UVEK vom 29.1.2026 an die Subkommission EDI/UVEK der GPK-N (*nicht veröffentlicht*)

²⁷ Siehe insbesondere: EFK (2017): Prüfung der Planung und Steuerung der Ausbauschritte der Eisenbahninfrastruktur, efk.admin.ch > Publikationen > Berichte > Themen > Verkehr und Umwelt > EFK-16188 > [Prüfung der Planung und Steuerung der Ausbauschritte der Eisenbahninfrastruktur](#); Interface (2021): Evaluation Planungsprozess für Ausbauschritt 2035 des strategischen Entwicklungsprogramms Eisenbahninfrastruktur. Bericht im Auftrag des BAV, interface-pol.ch, Projekte > Verkehr und Mobilität > [Evaluation Planungsprozess für Ausbauschritt 2035 des strategischen Entwicklungsprogramms Eisenbahninfrastruktur](#); EFK (2023): Prüfung der Effizienz der finanziellen Aufsicht über die Infrastrukturbetreiberinnen Eisenbahn, efk.admin.ch > Publikationen > Berichte > Themen > Verkehr und Umwelt > EFK-23761 > [Prüfung der Effizienz der finanziellen Aufsicht über die Infrastrukturbetreiberinnen Eisenbahn](#).

1.4 Arbeiten der GPK-S

Die GPK-S hat die Evaluationsresultate der PVK analysiert und ebenfalls die Arbeiten der GPK-N betreffend den Bahnhof Lausanne, den Ausbau der Bahninfrastruktur und die Konsolidierung des Ausbauschnitts 2035 zur Kenntnis genommen. Ausserdem berücksichtigt sie die vom Bundesrat angekündigten weiteren Entwicklungen (siehe Ziff. 1.3). Im vorliegenden Bericht legt sie ihre Gesamtbeurteilung der «Planung von Bahninfrastrukturvorhaben» vor und formuliert Empfehlungen an den Bundesrat, soweit aus ihrer Sicht Handlungsbedarf besteht

Vor der Verabschiedung des Berichts konsultierte die GPK-S das UVEK. Die Stellungnahme des Departements ist in der Endfassung des Berichts dort berücksichtigt, wo es die Kommission als sinnvoll erachtete. Die GPK-S hat ihren Bericht am 18. Mai 2026 verabschiedet und dem Bundesrat zur Stellungnahme unterbreitet. Zudem hat sie beschlossen, den vorliegenden Bericht zusammen mit dem Bericht der PVK zu veröffentlichen.

2 Analyse und Empfehlungen

2.1 Allgemeine Feststellungen

Ausgehend von der Evaluation der PVK gelangt die GPK-S zu einer Reihe von allgemeinen Feststellungen betreffend die Planung von Bahninfrastrukturvorhaben, die für die nachfolgende Analyse grundlegend sind.

- *Hohe Komplexität der Infrastrukturvorhaben:* Es ist offensichtlich, dass Bahninfrastrukturvorhaben aufgrund ihrer grossen technischen Herausforderungen und der Vielzahl an Beteiligten, die teils unterschiedliche Interessen vertreten, sehr komplex sind. Diese Komplexität spiegelt sich auch in den Strukturen und Prozessen zur Steuerung und Beaufsichtigung der Vorhaben wider. Die GPK-S hält deshalb fest, dass die zahlreichen Verzögerungen und die Mehrkosten bei den Ausbauschnitten auch auf die Komplexität und die lange Laufzeit der Vorhaben zurückzuführen sind.
- *Zentrale Rolle der ISB:* Die ISB spielen eine zentrale Rolle bei der Realisierung der Infrastrukturvorhaben. Da sie über spezialisierte Ressourcen und Fachwissen von erheblichem Ausmass verfügen, haben die ISB einen Informationsvorsprung gegenüber dem BAV.²⁸ Dies kann für das BAV eine Herausforderung bei der Beaufsichtigung, Steuerung und Entscheidungsfindung darstellen.
- *Genehmigung von Nachtragskrediten durch das Parlament – Paradigmenwechsel im letzten Jahr:* In den vergangenen Jahren genehmigte das Parlament alle Nachtragskredite, die aufgrund von Mehrkosten bei Vorhaben zur Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur beantragt wurden. Die beiden Kammern ergänzten die Ausbauschnitte zudem mehrfach um zusätzliche Projekte. Insbesondere die Mehrkosten beim Ausbauschnitt 2035 und die angespannte Finanzlage des Bundes veranlassten den Bundesrat im Verlaufe des letzten Jahres, eine Pri-

²⁸ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.4

orisierung der Vorhaben vorzunehmen (siehe Ziff. 1.2), was einen Paradigmenwechsel darstellt.

2.2 Steuerung und Aufsicht durch das BAV

2.2.1 Steuerungs- und Aufsichtspraxis des BAV

2.2.1.1 Feststellungen der PVK

Die PVK kommt in ihrer Evaluation zum Schluss, dass das BAV seine *Steuerungsaufgaben* insgesamt effizient wahrnimmt.²⁹ Die für die Ausbauprojekte zuständige Sektion *Grossprojekte* bezieht die anderen am Planungs- und Projektierungsprozess beteiligten Sektionen des BAV ausreichend früh ein. Dies entspricht den Schlussfolgerungen aus dem Prüfbericht der EFK von 2023.³⁰

Die PVK erachtet die Daten, die der Sektion Grossprojekte von den ISB für die Steuerung der verschiedenen Vorhaben zur Verfügung gestellt werden, als ausreichend.³¹ Im Übrigen ist das BAV daran, die entsprechende Datenbank weiterzuentwickeln. In diesem Zusammenhang prüft das Amt, ob den ISB die Möglichkeit eingeräumt werden soll, die Daten selbst einzugeben. Darüber hinaus hat das BAV die Erstellung einer zentralen Datenbank lanciert, die seinen Abteilungsleiterinnen und -leitern einen Überblick über die Risikoprojekte verschaffen soll. Laut PVK sind einige Kantone und ISB allerdings der Auffassung, dass das BAV bei der Digitalisierung nicht produktiv genug ist.³² Dieser Aspekt wurde von der GPK-N im Rahmen des Dossiers betreffend den Ausbau des Bahnhofs Lausanne³³ behandelt und dementsprechend im vorliegenden Bericht nicht vertieft.

Die PVK bewertet neben der Steuerung auch die risikoorientierte *Aufsicht* des BAV über die Ausbauprojekte insgesamt als effizient.³⁴ Auch die Prüftiefe bei den Phasenübergängen erachtet sie als angemessen. Allerdings bemängeln die ISB bisweilen das fehlende Vertrauen des BAV. Die PVK hält aber fest, dass es dem BAV als Aufsichtsbehörde obliegt, die Kontrollergebnisse der ISB kritisch zu prüfen.

Als Schwachpunkt werden in der PVK-Evaluation die knappen Ressourcen der Abteilung *Sicherheit* des BAV hervorgehoben. Die ISB haben die Möglichkeit, am Ende des Vorprojekts beim BAV eine technische Vorprüfung zu beantragen. Aus Ressourcenmangel kam es jedoch bereits vor, dass die Abteilung Sicherheit diese Vorprüfung nicht vornahm und das BAV die ISB auf das spätere ordentliche PGV verwies. Die

²⁹ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.5

³⁰ EFK (2023): Prüfung der Effizienz der finanziellen Aufsicht über die Infrastrukturbetreiberinnen Eisenbahn, efk.admin.ch > Publikationen > Berichte > Themen > Verkehr und Umwelt > EFK-23761 > [Prüfung der Effizienz der finanziellen Aufsicht über die Infrastrukturbetreiberinnen Eisenbahn](#), Ziff. 2.2

³¹ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.5

³² Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.5

³³ Ausbau des Bahnhofs Lausanne: Erkenntnisse aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht, Bericht der GPK-N vom 23.1.2025 (BBl 2025 411). Auch die GPK-N war zum Schluss gekommen, dass die Digitalisierung des Planungsgenehmigungsverfahrens mit Herausforderungen verbunden sei.

³⁴ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.5

PVK hält fest, dass es der Effizienz des gesamten Prozesses abträglich ist und zu Verzögerungen führen kann, wenn aufgrund der mangelnden Ressourcen der betreffenden Sektionen auf eine Vorprüfung verzichtet werden muss.³⁵

Die PVK kommt in ihrem Bericht ferner zum Schluss, dass die Aufsicht des BAV über die Infrastrukturvorhaben zu wenig unabhängig von der Steuerung erfolgt.³⁶ Zwar erachtet sie die rechtlichen Grundlagen³⁷, die eindeutig zwischen den Aufsichts- und Steuerungskompetenzen innerhalb der Sektion Grossprojekte unterscheiden, als angemessen, doch ist sie der Auffassung, dass die Sektion der Trennung zwischen Aufsicht und Steuerung in der Praxis zu wenig Beachtung schenkt. Die Unabhängigkeit der Aufsicht beim BAV ist nach Einschätzung der PVK insbesondere in zweierlei Hinsicht eingeschränkt:

- Zum einen ist in der Sektion Grossprojekte *die Unterscheidung zwischen den Aufsichts- und Steuerungsaufgaben nicht immer ganz klar*. Die PVK hat unter anderem festgestellt, dass innerhalb einer Region oder eines Programms beide Aufgaben von derselben Person übernommen werden können. Auch wenn die von der PVK interviewten Personen versichern, dass in der Praxis innerhalb der Sektion klar zwischen den Steuerungs- und Aufsichtsaufgaben unterschieden wird, gibt es keine erkennbare organisatorische oder personelle Trennung.

Zudem werden die Mitarbeitenden des BAV stets denselben ISB zugewiesen, obwohl das Aufsichts- und Steuerungskonzept des BAV eigentlich eine regelmässige Überprüfung der Zuständigkeit innerhalb Sektion auf die einzelnen ISB vorsieht. In der Praxis gibt das BAV aber dem Erhalt des Fachwissens den Vorzug und kommt es nur aufgrund natürlicher Fluktuation zu einem Wechsel der Zuständigkeiten. Die EFK hatte bereits in ihrem Prüfbericht von 2023 empfohlen, die Unabhängigkeit der Mitarbeitenden innerhalb der Sektion Grossprojekte zu erhöhen.³⁸ Diese Empfehlung wurde aber bis heute nicht umgesetzt. Die PVK kommt demnach zum Schluss, dass die Sektion Grossprojekte der Trennung der Aufsichts- und Steuerungsaufgaben nicht genug Beachtung schenkt und die Unabhängigkeit der Mitarbeitenden dieser Abteilung erhöht werden sollte.³⁹

- Zum anderen verweist die PVK auf die *Nähe zwischen der Sektion Grossprojekte und den beiden Sektionen Bewilligungen*, die für das Plangenehmigungsverfahren (PGV) zuständig sind. Diese Sektionen tauschen sich bereits in der Projektierungsphase regelmässig aus. Die interviewten Personen im BAV erachten diese Kontakte als nützlich und versicherten, dass die jeweiligen Rollen klar sind und von allen respektiert werden. Diese Nähe könnte nach Ansicht der PVK allerdings der Unabhängigkeit der Sektionen Bewilligungen im PGV schaden.⁴⁰ Es sind keine Vorkehrungen bekannt, mit welchen deren Unabhängigkeit sichergestellt wird.

³⁵ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.5

³⁶ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.1

³⁷ Die Grundsätze der Aufsicht und Steuerung sind in einem Aufsichts- und Steuerungskonzept des BAV sowie in der RUBA festgehalten (siehe Ziff. 2.4).

³⁸ EFK (2023): S. 17

³⁹ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.1

⁴⁰ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.1

Zusammenfassend erachtet die PVK die Unabhängigkeit der Aufsicht durch das BAV als unzureichend, konnte bei ihrer Evaluation aber keine Fälle ausmachen, in denen die Doppelrollen in der Sektion Grossprojekte oder die Nähe zwischen dieser Sektion und den Sektionen Bewilligungen zu problematischen Entscheiden bei der Projektsteuerung führten.

2.2.1.2 Beurteilung durch die GPK-S

Generell stellt die GPK-S positiv fest, dass das BAV die Bahninfrastrukturvorhaben effizient steuert und beaufsichtigt. Sie begrüsst die Massnahmen, die das Bundesamt ergriffen hat, um die Erhebung und Weitergabe der aufsichtsrelevanten Daten zu optimieren. Der Stand der Digitalisierung im BAV wird, wie bereits erwähnt, weiterhin von der GPK-N im Rahmen ihrer Arbeiten zum Ausbau des Bahnhofs Lausanne⁴¹ verfolgt und daher nicht in diesem Bericht vertieft.

Die GPK-S ist allerdings der Ansicht, dass das BAV der Trennung von Steuerung und Aufsicht in der Praxis grössere Beachtung schenken muss. Sie erachtet es als wesentlich, dass die Vorgaben zur Unabhängigkeit systematisch umgesetzt und nötigenfalls verschärft werden, um eine völlig unabhängige Entscheidungsfindung der jeweiligen Sektionen des Bundesamtes sicherzustellen. Eine konsequente Umsetzung der Vorgaben ist insbesondere in Anbetracht des erheblichen finanziellen Umfangs der Ausbauprojekte gerechtfertigt. Die Kommission ist sich bewusst, dass es für das BAV ein Gleichgewicht zwischen dem Erhalt des Fachwissens der Mitarbeitenden und der Wahrung einer unabhängigen Aufsicht zu finden gilt. Sie verweist allerdings darauf, dass bereits zuvor – von der EFK – Kritik an der fehlenden Unabhängigkeit geäussert wurde, das Bundesamt die entsprechende Empfehlung aber nicht umgesetzt hat.

Die GPK-S hält es für notwendig, dass die Frage der Unabhängigkeit der Mitarbeitenden innerhalb der Sektion Grossprojekte systematisch thematisiert wird, auch wenn die PVK keine konkreten Problemfälle ermittelt hat und die aktuelle Praxis auch Vorteile aufweist. Im Grundsatz teilt sie die Auffassung der EFK von 2023 und fordert das BAV auf, regelmässige Gespräche mit den Mitarbeitenden der Sektion zu führen, unterjährige Kontrollen durchzuführen und Unabhängigkeitserklärungen einzufordern. Zudem wäre aus Sicht der GPK-S die Einführung einer konsequente Personalrotation sinnvoll, um zu verhindern, dass dieselbe Person mehrere Jahre lang für dieselbe ISB zuständig ist. Die Kommission lädt den Bundesrat ferner dazu ein, zu prüfen, ob es zusätzliche organisatorische Massnahmen in der Sektion braucht. Sie stellt sich zum Beispiel die Frage, ob ein Verbot der Kumulation gewisser Funktionen oder punktuelle Kontrollen durch die interne Revision des BAV zweckmässig wären.

Empfehlung 1

Klarere Unterscheidung zwischen den Steuerungs- und den Aufsichtsaufgaben der Sektion Grossprojekte bei Bahninfrastrukturvorhaben

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, sicherzustellen, dass das BAV in der Sektion *Grossprojekte* konsequent die Grundsätze für die Unabhängigkeit der Steuerung

⁴¹ Ausbau des Bahnhofs Lausanne: Erkenntnisse aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht, Bericht der GPK-N vom 23.01.2025 (BBI 2025 411)

und der Beaufsichtigung der Bahninfrastrukturvorhaben umsetzt. Sie lädt ihn insbesondere ein, dafür zu sorgen, dass die Trennung der verschiedenen Rollen regelmässig mit den Mitarbeitenden thematisiert wird, und dass für die Aufsichtsaufgaben eine regelmässige Personalrotation eingeführt wird, die über die natürliche Fluktuation hinausgeht. Die GPK-S ersucht den Bundesrat ferner, zu prüfen, ob es zur Sicherstellung einer strengeren Rollentrennung zusätzliche organisatorische Massnahmen in der Sektion braucht.

Die GPK-S nimmt zur Kenntnis, dass die Kontakte zwischen der Sektion *Grossprojekte* und den Sektionen *Bewilligungen* insgesamt gut und konstruktiv sind. Sie anerkennt, dass diese Kontakte für ein effizientes und schlüssiges Vorgehen wichtig sind, hält aber fest, dass eine grosse Nähe besteht und ein gewisser Einfluss der Sektion Grossprojekte auf die Sektionen Bewilligungen nicht auszuschliessen ist, was deren unabhängige Entscheidungsfindung infrage stellen könnte. Dies umso mehr, als es im BAV keine ausreichend klaren Vorgaben für die Unabhängigkeit der Sektionen Bewilligungen bei der Entscheidungsfindung gibt. Für die Kommission wäre es wünschenswert, wenn das BAV diesbezüglich allgemeine Grundsätze festlegen würde. Sie stellt sich im Weiteren die Frage, ob es für eine unabhängige Entscheidungsfindung zweckmässig ist, dass die Sektion Grossprojekte und die beiden Sektionen Bewilligungen derselben operativen Einheit angehören. Die GPK-S ersucht den Bundesrat, diese Frage zu prüfen.

Empfehlung 2

Sicherstellung einer unabhängigen Entscheidungsfindung der Sektionen Bewilligungen bei Bahninfrastrukturvorhaben

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass das BAV allgemeine Regeln erlässt zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Sektionen Bewilligungen, namentlich gegenüber der Sektion Grossprojekte. Der Bundesrat wird in diesem Zusammenhang gebeten, zu prüfen, ob es zweckmässig ist, dass die drei Sektionen derselben Organisationseinheit angehören.

2.2.2 Monitoring und Steuerung der Kosten durch das BAV

2.2.2.1 Feststellungen der PVK

Termin- und Kostenangaben in den Botschaften

Die Fallstudien der PVK zeigen zum einen, dass die vom BAV festgelegten *Terminziele* zu ambitioniert sind. Daraus entstehen Verzögerungen – in erster Linie beim PGV, regelmässig jedoch auch in den anderen Phasen (siehe unten).⁴² Zum anderen sind die *Kostenziele*, die das BAV mit den ISB vereinbart, häufig ebenfalls unrealis-

⁴² Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.2

tisch. Die Kostenschätzungen für die Botschaften zuhanden des Parlaments basieren auf Daten, die von den ISB geliefert werden.

Das BAV kann seine Aufgabe, die einzelnen Ausbauprojekte so zu steuern und zu beaufsichtigen, dass bei den mit den ISB vereinbarten Infrastrukturvorhaben die Kosten- und Terminziele des Parlaments eingehalten werden, deshalb nur beschränkt erfüllen. Eine genauere Schätzung erfolgt erst in der Vorstudie. Die Fallstudien der PVK zeigen, dass die ISB ihre Kostenschätzungen in dieser Phase dann oft deutlich nach oben korrigieren.⁴³

Laut dem Evaluationsbericht der PVK ist sich das BAV der Problematik der ungenauen Kostenschätzungen bewusst. Das Bundesamt überarbeitete deshalb 2024 den Leitfaden zur Ermittlung der Kosten von Ausbauprojekten⁴⁴, auf den sich die Schätzungen in den Botschaften stützen. Die PVK erachtet diese Anpassung als sinnvoll, hält aber fest, dass auch künftig keine genauere Kostenschätzung erfolgt, sondern lediglich grössere Reserven einkalkuliert werden.⁴⁵ Sie kann nicht bewerten, ob die Anpassungen der Risikozuschläge für eine realistischere Schätzung der Kosten genügen. Der Bundesrat teilte zudem im Rahmen der Arbeiten zum Entwurf «Verkehr '45» mit, dass er bei den Infrastrukturvorhaben künftig eine verstärkte Anwendung des Grundsatzes «Design-to-Cost», wünscht (siehe Ziff. 1.2).⁴⁶

Monitoring und Ermittlung der Kostenabweichungen

Die Aufsicht des BAV über die verschiedenen Vorhaben folgt einem risikoorientierten Ansatz. Das Bundesamt definiert anhand von Kriterien wie Kosten und Komplexität des Projekts Präventiv- und Aufdeckungsmassnahmen.⁴⁷ Dennoch erkannte das BAV in der Hälfte der Fallstudien der PVK kritische Entwicklungen nicht früh genug, um rechtzeitig Massnahmen ergreifen zu können.⁴⁸

Ein Grund für die verspätete Reaktion des BAV könnte laut PVK der Informationsvorsprung der ISB gegenüber dem Bundesamt sein. Das BAV ist auf die regelmässig übermittelten Informationen der ISB zum Projektstand angewiesen.⁴⁹ Bei Zweifeln über den Projektfortschritt kann das BAV den ISB zwar Prüfaufträge erteilen, doch

⁴³ Das BAV geht beim Ausbauschritt 2035 davon aus, dass rund zwei Drittel der Mehrkosten auf Abweichungen zwischen den Schätzungen in der Botschaft und denjenigen in der Vorstudie zurückgehen (siehe Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.2).

⁴⁴ BAV (2024): Infrastrukturkosten Bahn. Leitfaden zur Ermittlung der Kosten von Ausbauprojekten, bav.admin.ch > Allgemeine Themen > Arbeitshilfen > Leitfäden > Leitfaden Kostenmethodik Bahninfrastruktur > [Infrastrukturkosten Bahn. Leitfaden zur Ermittlung der Kosten von Ausbauprojekten](#)

⁴⁵ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.2

⁴⁶ Schreiben des UVEK vom 29.1.2026 an die Subkommission EDI/UVEK der GPK-N (*nicht veröffentlicht*)

⁴⁷ Die *Präventivmassnahmen* umfassen die Überprüfung der Einhaltung der Anforderungen (gesetzliche Vorgaben, Richtlinien, Arbeitsanweisungen) mit dem Ziel, das Risiko einer ungerechtfertigten Verwendung der Subventionen zu verringern. *Aufdeckungsmassnahmen* sind zusätzliche Prüfungen, mit denen das Risiko in einzelnen Projekten, beispielsweise durch die Überprüfung einzelner Kennzahlen, reduziert werden soll. Bei Bedarf werden im Anschluss Spezialprüfungen durchgeführt, bei denen spezifische Aufsichtsthemen behandelt werden.

⁴⁸ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.4

⁴⁹ Die ISB informieren das BAV halbjährlich über den Projektstand und an Sitzungen etwa alle zwei Monate über den Arbeitsfortschritt.

geschieht dies üblicherweise erst am Ende der Projektierungsphase und somit häufig zu spät. Zu diesem Zeitpunkt sind Kostenkorrekturen ohne Abstriche am Projekt oder komplette Neuplanung kaum mehr möglich (siehe unten). Laut PVK kommt es bisweilen auch vor, dass die ISB das BAV über gewisse Kostenabweichungen verspätet informieren.⁵⁰

Die PVK stellte sich die Frage, ob die Mehrkosten zum Teil auch auf einen Ressourcenmangel beim BAV zurückzuführen sind, kam aber zum Schluss, dass die Ressourcenausstattung für die Aufsicht insgesamt angemessen ist. Diese ist also nicht ursächlich für das verspätete Erkennen der Mehrkosten. Die PVK weist jedoch darauf hin, dass das Bundesamt seine Ressourcen aufgrund seiner risikoorientierten Aufsicht auf die grössten Projekte konzentriert und den kleineren Projekten dadurch wenig Beachtung schenkt.⁵¹ Sie hat aber keine problematischen Fälle festgestellt.

Steuerung und Einhaltung der Kosten

Wie bereits erwähnt, werden die Mehrkosten hauptsächlich in der Phase der Vorstudie erkennbar.⁵² Die PVK-Evaluation zeigt, dass das BAV über keine geeigneten Instrumente verfügt, um beim Auftreten von Mehrkosten Massnahmen zur Budgetdisziplin durchzusetzen und dass seine Kostenkontrolle dementsprechend wenig wirksam ist.⁵³

Im Rahmen seiner Steuerungsaufgaben prüft das BAV bei der Phasenfreigabe die Eigenschaften und Kosten der Vorhaben. Die Anforderungen und Arbeitsanweisungen sind laut PVK klar definiert und stellen die Einheitlichkeit sicher. Bei Abweichungen kann das Bundesamt Massnahmen ergreifen. Es kann zum Beispiel Vorgaben für die weitere Projektierung machen, Prüfaufträge erteilen und den ISB neue Ziele vorgeben. Laut PVK hat das BAV solche Massnahmen tatsächlich ergriffen und von den ISB Abklärungen und Massnahmen zur Kostenreduktion eingefordert.⁵⁴ Allerdings werden diese Massnahmen anschliessend zumeist nicht umgesetzt.

Im Jahr 2020 beschloss das BAV generelle Kostenreduktionen.⁵⁵ Diese Massnahme war laut PVK jedoch wenig wirksam und wurde vom Bundesamt letztlich abgebrochen. Seit 2023 wird eine neue Strategie angewendet. Bei Kosten- oder Terminabweichungen erteilt das BAV den ISB Prüfaufträge, welche auch Abklärungen zu möglichen Kosteneinsparungen beinhalten können. Dieses Vorgehen wird von allen befragten Akteuren positiv bewertet. Aus der PVK-Evaluation geht allerdings hervor, dass das BAV letztlich zumeist auf die Kosteneinsparungen verzichtet, da diese Abstriche bei den Funktionalitäten erfordern würden.⁵⁶ Das Angebotsziel wird dement-

⁵⁰ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.4

⁵¹ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.4

⁵² Für diese Mehrkosten gibt es laut PVK verschiedene Ursachen (technische und geologische Aspekte, Unterschätzung der Planungskomplexität, Anpassung von technischen Vorgaben, Erhöhung der Materialpreise usw.).

⁵³ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.3

⁵⁴ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.3

⁵⁵ Einsparung eines fixen Prozentsatzes bei allen Projekten mit Budgetabweichungen

⁵⁶ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.3

sprechend nicht reduziert und die allgemeinen Kosten steigen. Bislang hat das Parlament die Kredite zur Deckung von Mehrkosten auch stets gebilligt.⁵⁷

Da der Verzicht auf Funktionalitäten eher in frühen Phasen möglich sind, wäre es nach Ansicht der PVK zweckmässig, wenn das BAV die Phase Vorstudie erst freigibt, wenn diese genügend ausgearbeitet ist.⁵⁸ Dadurch könnte sichergestellt werden, dass später weniger Kostenüberschreitungen auftreten.

Der Bundesrat schlug im Rahmen seiner Arbeiten zum Entwurf «Verkehr '45» Ende Januar 2026 Anpassungen am Planungsverfahren für die Bahninfrastrukturvorhaben vor, die in die Richtung der Feststellungen der PVK gehen. Er möchte die strategischen Vorhaben künftig nur dann in einen Ausbauschritt aufnehmen, wenn ein abgeschlossenes Vorprojekt vorliegt (siehe Ziff. 2.1).⁵⁹

2.2.2.2 Beurteilung durch die GPK-S

Termin- und Kostenangaben in den Botschaften

Die Kosten- und Termschätzungen in den Botschaften werden vor der Behandlung der Vorhaben im Parlament erstellt. Die PVK hält in ihrem Bericht allerdings fest, dass die übermittelten Kostenschätzungen systematisch zu tief sind. Dies bedeutet nach Ansicht der GPK-S, dass das Parlament seinen für den weiteren Projektverlauf massgebenden Beschluss über einen Ausbauschritt auf der Grundlage unkorrekter Daten fällt. Dieser Aspekt wurde von der PVK allerdings nicht untersucht, da sich deren Evaluation auf die Phasen *nach* dem Parlamentsbeschluss konzentrierte. Die GPK-S hält jedoch fest, dass sich das BAV der Problematik der ungenauen Schätzungen bewusst ist. Sie begrüsst die Überarbeitung des Leitfadens für die Kostenermittlung durch das Bundesamt, ist aber wie die PVK der Ansicht, dass dies in erster Linie zur Einplanung zusätzlicher Reserven führen wird, nicht aber zur genaueren Schätzung der Projektkosten.

Die Kommission verweist auf eine Grundsatzproblematik, die den gesamten Kostenermittlungsprozess beeinflusst: Die ISB haben ein Interesse daran, die Kosten vor der Vorlage der Botschaft kleinzureden, um so das Parlament dazu zu bewegen, möglichst viele Vorhaben gemäss dem vorgesehenen Kostenrahmen zu genehmigen. Für das BAV, dem die Ausarbeitung der Botschaft und in der Folge die Umsetzung der beschlossenen Ausbauschritte obliegt, sind die Schätzungen der ISB zu Beginn des gesamten Verfahrens hingegen eine entscheidende Grundlage. Die GPK-S erachtet es deshalb als wesentlich, dass die Schätzungen, die im Hinblick auf die Erstellung der Botschaft vorgenommen werden, so realistisch und präzise wie möglich sind.

Die GPK-S begrüsst die im Zusammenhang mit dem Entwurf «Verkehr '45» geäusserte Absicht des Bundesrates, bei den Infrastrukturvorhaben künftig verstärkt den Grundsatz «Design-to-Cost», d. h. die Kostenoptimierung ab den ersten Schritten der Projektkonzeptionierung, anzuwenden. Sie nimmt im Weiteren zur Kenntnis, dass der

⁵⁷ Beratung des Bundesratsgeschäfts «Stand und Änderungen bei Ausbauprogrammen der Bahninfrastruktur und neue Langfriststrategie (Perspektive Bahn 2050)» (23.055)

⁵⁸ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.3

⁵⁹ Bewältigung der künftigen Mobilitätsbedürfnisse: Verkehr '45, Medienmitteilung des Bundesrates vom 28.1.2026

Bundesrat das Planungsverfahren anpassen und nur Projekte mit abgeschlossenem Vorprojekt in die Ausbauschritte aufnehmen will.⁶⁰ Dadurch sollte das Parlament künftig über eine genauere und geeignetere Entscheidungsgrundlage verfügen, insbesondere was die Kostenschätzungen angeht. Die Kommission begrüsst die vorgegebene Stossrichtung, anerkennt aber, dass diese Änderung erhebliche Auswirkungen auf die Organisation und die internen Prozesse des BAV sowie auf die Koordination mit den ISB haben dürfte. Ausserdem stellt sich die Frage nach der Berechnung und Steuerung der Kosten und Termine für die Realisierung des Vorprojekts.

Die Kommission geht davon aus, dass sich die zuständigen Sachbereichskommissionen im Rahmen ihrer Behandlung des Entwurfs «Verkehr '45» mit diesen Aspekten befassen werden, und verzichtet deshalb auf eine Empfehlung in dieser Sache.

Monitoring und Ermittlung der Kostenabweichungen

Die GPK-S ist allerdings der Ansicht, dass das BAV das Monitoring der Projektkosten unverzüglich verbessern sollte. Die ISB müssen dem BAV rasch und transparent die für das Kostenmonitoring erforderlichen Informationen liefern, damit das Bundesamt Abweichungen bei den Kosten der Ausbauvorhaben rechtzeitig erkennen kann. Aus Sicht der Kommission ist es Aufgabe des BAV, auf die Übermittlung dieser Informationen zu bestehen und bei den Projekten mit den meisten Risiken und höchsten Kosten nötigenfalls eine regelmässige Berichterstattung zu verlangen.

Die Kommission ist ausserdem der Auffassung, dass das BAV in der Lage sein muss, die von den ISB erhaltenen Informationen rasch und kritisch zu analysieren. Ihrer Ansicht nach ist nicht zweckmässig, wenn mit der Erteilung von Prüfaufträgen bis zum Ende der Projektierungsphase abgewartet wird, da dies häufig zu spät ist. Die GPK-S ersucht den Bundesrat, zu prüfen, ob solche Prüfungen nicht früher im Planungsverfahren erfolgen könnten.

Die GPK-S erachtet es ebenfalls als wichtig, dass der Bundesrat prüft, ob sich der risikoorientierte Ansatz für die Projektauf sicht eignet. Für die Kommission muss sichergestellt sein, dass alle Vorhaben vom BAV angemessen beaufsichtigt werden. Zu diesem Zwecke ist nicht nur auf die Projektgrösse, sondern auch auf die vorhandenen Risiken abzustellen, da sonst die Gefahr besteht, dass kleinere Projekte vernachlässigt werden, obwohl sie ebenfalls erhebliche Risiken aufweisen (siehe hierzu auch Ziff. 2.3.1).

Empfehlung 3

Besseres Monitoring der Kosten von Bahninfrastrukturvorhaben durch das BAV

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, sicherzustellen, dass das BAV sicherstellt, jederzeit angemessen informiert zu sein. Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat zudem, zu prüfen, Prüfaufträge künftig vor dem Ende der Projektierungsphase zu erteilen. Der Bundesrat wird ferner gebeten, dafür zu sorgen, dass das BAV bei

⁶⁰ Bewältigung der künftigen Mobilitätsbedürfnisse: Verkehr '45, Medienmitteilung des Bundesrates vom 28.1.2026

seiner risikoorientierten Aufsicht auch das Mehrkostenrisiko bei kleineren Projekten berücksichtigt.

Steuerung und Einhaltung der Kosten

Die GPK-S hält fest, dass das BAV derzeit während der Realisierung der Vorhaben über begrenzten Spielraum für die Steuerung der Kosten und die Durchsetzung der Kostenziele verfügt. Die PVK-Evaluation zeigt, dass das BAV die Ursachen für die Mehrkosten bestmöglich analysiert und mögliche Massnahmen zur Kostenreduktion prüft.⁶¹ Allerdings ist es nicht in der Lage, diese durchzusetzen. Die Kommission begrüsst die Kostensenkungsmassnahmen des BAV von 2020 und 2023, bedauert aber, dass diese bislang wenig Wirkung gezeigt haben.

Die GPK-S hält fest, dass das BAV bei Mehrkosten zwischen einer Korrektur der Kostenziele, einer Korrektur der Terminziele und Abstrichen bei den Projekteigenschaften abzuwägen hat. Die ISB haben ein grösseres Interesse daran, die Projekte mit dem gewünschten Pflichtenheft und den vorgesehenen Terminen zu realisieren, als den vorgesehenen Budgetrahmen einzuhalten. Zudem hat das Parlament in der Vergangenheit die Anträge auf Krediterhöhung wegen Mehrkosten stets angenommen (siehe Ziff. 2.1).

Die Kommission ist allerdings der Auffassung, dass eine Kostenerhöhung keinesfalls die Standardlösung sein darf. Alternativ sollte auch jeweils ein Verzicht geprüft und gegebenenfalls dem Parlament beantragt werden. Dort, wo das Verschieben der Terminziele die Kosten reduziert, ohne das angestrebte Angebot zu gefährden, sollte auch diese Option in Betracht gezogen werden.

Aus diesen Gründen ist die GPK-S der Ansicht, dass die Projektsteuerung des BAV in Fällen von Mehrkosten verbessert werden muss. Insbesondere fragt sie sich, ob es – wenn sich Mehrkosten abzeichnen – nicht sinnvoll wäre, eine Entscheidungsgrundlage zuhanden der Entscheidungsträger (UVEK oder Bundesrat) auszuarbeiten, in der auch die Option einer Angebotsreduktion und deren allfällige Folgen für die Infrastrukturplanung dargelegt sind. Sie ersucht den Bundesrat, dies zu prüfen.

Die Kommission geht davon aus, dass die Massnahmen zur besseren Schätzung der Projektkosten in der frühen Planungsphase (siehe oben) ebenfalls zur Senkung der Anzahl Fälle von erheblichen nachträglichen Mehrkosten beitragen und dem BAV so die Projektsteuerung erleichtern.

Empfehlung 4

Bessere Projektsteuerung durch das BAV beim Auftreten von Mehrkosten in der Planungsphase von Bahninfrastrukturvorhaben

⁶¹ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 3.3

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Projektsteuerung durch das BAV in Fällen, in denen in der Planungsphase Mehrkosten auftreten, verbessert wird. Es bedarf einer angemessenen Abwägung zwischen der Korrektur der Kostenziele, dem Verzicht auf gewisse Projekteigenschaften und in einigen Fällen der Korrektur der Terminziele. Dem Parlament ist die zweckmässigste Option zu unterbreiten. Zudem ersucht die Kommission den Bundesrat, zu prüfen, ob respektive in welchen Fällen die Interessenabwägung vom UVEK oder vom Bundesrat vorgenommen werden sollte.

2.3 Koordination zwischen Ausbau, Substanzerhalt und Weiterentwicklung der Infrastruktur im BAV

2.3.1 Ausbau und Substanzerhalt

Im Bereich der Bahninfrastruktur wird unterschieden zwischen Massnahmen zum Ausbau und Massnahmen zum Substanzerhalt. Ausbaumassnahmen dienen der Kapazitätserhöhung oder der Fahrzeitverkürzung (Art. 5 KPFV⁶²), während Substanzerhaltungsmassnahmen dazu dienen, die Infrastruktur in gutem Zustand zu erhalten sowie den Erfordernissen des Verkehrs und dem Stand der Technik anzupassen (Art. 51 Abs. 3 EBG). Der Ausbauschnitt 2035 enthält rund 200 Ausbau- und fast 6500 Substanzerhaltungsprojekte.

Die beiden Massnahmenarten sind häufig miteinander verknüpft: So umfassen viele Ausbauvorhaben auch Massnahmen zum Substanzerhalt, um die Synergien bei den Arbeiten zu nutzen. Der Substanzerhalt ist in diesem Fall dem Ausbau «untergeordnet» und wird über das Ausbaubudget finanziert.⁶³ Wird zum Beispiel beim Ausbau eines Bahnhofs das Dach des Bahnhofgebäudes ersetzt, ist dies eine Substanzerhaltungsmassnahme, die in die Umsetzungsvereinbarung aufgenommen wird.⁶⁴ Die Zuteilung eines Projekts in die eine oder andere Kategorie hat jedoch nicht unerhebliche Auswirkungen auf dessen Finanzierung und dessen Steuerung durch das BAV. Der Koordinationsbedarf ist deshalb erheblich.

Der BIF ermöglicht die *Finanzierung* von beidem, *Ausbau* und *Substanzerhalt* der Bahninfrastruktur. Die Verfahren unterscheiden sich jedoch. Für die Finanzierung des *Substanzerhalts* verabschiedet das Parlament alle vier Jahre einen Zahlungsrahmen. Die einzelnen Massnahmen werden dann in den vierjährigen (allgemeinen) Leistungsvereinbarungen zwischen dem BAV und den ISB festgelegt. Die *Ausbaumassnahmen* werden hingegen über die Parlamentsbeschlüsse zu den verschiedenen Ausbauschnitten in der Bundesratsbotschaft finanziert. Die ausgewählten Projekte sind anschliessend Gegenstand von Umsetzungsvereinbarungen zwischen dem BAV und den betroffenen ISB.⁶⁵

⁶² Verordnung vom 14.10.2015 über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur (KPFV; SR 742.120)

⁶³ Art. 48f Abs. 2 EBG

⁶⁴ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.1

⁶⁵ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.1

Auch in Bezug auf die *Steuerung* durch das BAV unterscheiden sich der Erhalt und der Ausbau der Infrastruktur. Die Ausbauprojekte werden auf der Grundlage der RUBA eng von der Sektion Grossprojekte gesteuert. Die Steuerung des Substanzerhalts durch das Bundesamt ist allgemeiner: Die zuständige Sektion Schienennetz steuert die entsprechenden Massnahmen lediglich auf der Ebene der vierjährigen Leistungsvereinbarung, die nicht den Vorgaben der RUBA unterliegt.⁶⁶

2.3.1.1 Feststellungen der PVK

Die PVK kommt zum Schluss, dass die Unterschiede bei der Steuerung und der Finanzierung der Ausbau- und Substanzerhaltungsmassnahmen – insbesondere bei Ausbauvorhaben mit einem grossen Substanzerhaltungsteil – zu Koordinationsproblemen führen können.⁶⁷ Dies kann sich wiederum auf die Erreichung der Ziele des Angebotskonzepts auswirken.

Substanzerhalt, der nicht mit dem Ausbauvorhaben verbunden ist

Die Massnahmen zum Substanzerhalt (z. B. Ersatz eines Stellwerks) machen laut PVK-Evaluation bei gewissen Ausbauvorhaben (z. B. Erweiterung eines Bahnhofs) einen nicht unerheblichen Teil der Kosten aus, ohne dass sie direkt mit dem Ausbauprojekt verbunden sind und dementsprechend als diesem untergeordnet betrachtet werden können.⁶⁸ Die ISB planen diesen teils sehr kostenaufwändigen Substanzerhalt jedoch nicht immer prioritär in der vierjährigen Leistungsvereinbarung ein, die den Zahlungsrahmen festlegt. In diesen Fällen hat das BAV nur wenig Einfluss auf die Festlegung der Prioritäten, da die Steuerung durch das Bundesamt beim Erhalt weniger streng ist. Durch die fehlende Finanzierung des Substanzerhalts entsteht das Risiko von Verzögerungen beim Ausbau. Sowohl die ISB als auch das BAV haben ein grosses Interesse, solche Situationen zu vermeiden, weshalb sie sich unter Umständen darauf einigen, dass ein Teil des Substanzerhalts dennoch über den Ausbau finanziert wird. Dies hat Mehrkosten beim Ausbau zur Folge. Da diese allerdings regelmässig vom Parlament per Nachtragskredit genehmigt wurden, ist die PVK der Ansicht, dass für die ISB ein Anreiz besteht, die Folgekosten des Ausbaus bei der Planung der Substanzerhaltungsmassnahmen zu wenig zu berücksichtigen.⁶⁹

Substanzerhalt, der mit dem Ausbauvorhaben verbunden ist

Die PVK weist zudem darauf hin, dass die Kosten für den mit dem Ausbau direkt verbundenen Substanzerhalt oft ebenfalls zu tief geschätzt werden. Diese Kosten werden dann den Ausbaukosten untergeordnet. Für die Kostenschätzungen sind die ISB zuständig. Diese haben bereits in der dem Parlamentsbeschluss folgenden *Planungsphase* der Ausbauschritte den damit zusammenhängenden Substanzerhalt anzugeben. Die Sektionen *Planung* und *Grossprojekte* des BAV konsultieren die Sektion *Schienennetz*, doch diese hat keinen Überblick über den langfristig anfallenden Substanz-

⁶⁶ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.1

⁶⁷ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.1

⁶⁸ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.1

⁶⁹ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.1

erhalt⁷⁰ und kann die Angaben der ISB nicht prüfen. Über diese Konsultation hinaus ist die Sektion Schienennetz nicht weiter in diesen Prozess eingebunden.

Die PVK kommt zudem zum Schluss, dass die Kostenschätzungen für den Substanzerhalt bei der Planung der Ausbauschritte derzeit nicht eingehend geprüft werden. Eine solche Prüfung erfolgt erst später im Rahmen der *Projektierungsphase* (siehe unten). Nach Ansicht der PVK besteht dadurch ein erhöhtes Risiko für nachträgliche Mehrkosten.⁷¹

Fehlende Klarheit bei der Regelung der Kostenzuteilung

Die PVK ist zudem der Auffassung, dass bei Projekten, die sowohl Ausbau- als auch Substanzerhaltungsmassnahmen umfassen, die Kostenzuteilung in die eine oder andere Kategorie nicht klar genug geregelt ist.⁷² Das Gesetz bestimmt die Finanzierung der Vorhaben und sieht vor, dass Ausbau und Substanzerhalt je nach Fall dem anderen untergeordnet sind.⁷³ Allerdings ist weder im Gesetz noch in der Verordnung definiert, was unter «untergeordnet» zu verstehen ist. Lediglich ein BAV-internes Merkblatt und der Branchenstandard für finanzielle Führung und Controlling Leistungsvereinbarung legen fest, dass der untergeordnete Teil höchstens ein Drittel der Gesamtkosten betragen darf.⁷⁴ Die PVK erachtet es als problematisch, dass eine rechtliche Definition des Begriffs «untergeordnet» fehlt, und fragt sich ebenfalls, ob die Festlegung auf ein Drittel angemessen ist, da ihr dieser Wert eher hoch erscheint. Sie befürchtet, dass dies für die ISB den Anreiz setzt, ihre vierjährigen Leistungsvereinbarungen zu entlasten, indem sie möglichst viel Substanzerhalt als einem Ausbauvorhaben untergeordnet ausweisen, was wiederum mitursächlich für die Mehrkosten bei den Ausbauvorhaben ist.

Die PVK hält in diesem Zusammenhang fest, dass die (in der *Projektierungsphase* vorgenommene) eingehende Prüfung der von den ISB vorgeschlagenen Substanzerhaltungsmassnahmen zu spät erfolgt. Laut Merkblatt des BAV sollten die Projekte «möglichst früh, aber spätestens im Vorprojekt» definitiv dem Ausbau oder dem Substanzerhalt zugewiesen werden. Die Evaluation der PVK zeigt jedoch, dass die Vor-

⁷⁰ EFK (2023): Prüfung der Investitionsplanung und -steuerung bezüglich Priorisierung des Substanzerhalts, efk.admin.ch > Publikationen > Berichte > Themen > Verkehr und Umwelt > EFK-22273 > Prüfung der Investitionsplanung und -steuerung bezüglich Priorisierung des Substanzerhalts

⁷¹ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.1

⁷² Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.1

⁷³ Gemäss Gesetz werden beim Ausbau notwendige «untergeordnete Arbeiten für den Substanzerhalt» in den Umsetzungsvereinbarungen festgelegt und somit über das Ausbaubudget finanziert (Art. 48/Abs. 2 EBG). Umgekehrt werden notwendige «dem Substanzerhalt untergeordnete Ausbaumassnahmen» in der Leistungsvereinbarung festgelegt und somit über das Budget für den Substanzerhalt finanziert (Art. 51 Abs. 2 EBG).

⁷⁴ Das Merkblatt legt fest, dass Vorhaben, bei denen der Substanzerhalt weniger als ein Drittel der erwarteten Kosten ausmacht, gesamthaft dem Ausbau zugeteilt werden. Umgekehrt werden Projekte mit einem Ausbauteil von weniger als einem Drittel gänzlich dem Substanzerhalt zugewiesen. BAV (2014): Merkblatt Triage LV/UV, www.bav.admin.ch > Allgemeine Themen > Arbeitshilfen > Merkblätter > Weitere Merkblätter > Merkblatt Triage LV/UV; siehe auch Branchenstandard vom 31. Mai 2024. Finanzielle Führung und Controlling Leistungsvereinbarung des Verbandes öffentlicher Verkehr (2. Version).

haben erst im Vorprojekt oder sogar noch später definitiv zugeteilt werden.⁷⁵ Dies führt dazu, dass Mehrkosten für den Substanzerhalt bei Ausbauprojekten häufig erst dann deutlich werden, wenn nicht mehr Einfluss genommen werden kann.

Derzeit werden Vorhaben, bei denen der Substanzerhalt weniger als ein Drittel der erwarteten Kosten ausmacht, gesamthaft dem Ausbau zugeteilt. Umgekehrt werden Projekte mit einem Ausbauanteil von weniger als einem Drittel gänzlich dem Substanzerhalt zugewiesen. Die PVK weist aber darauf hin, dass die Entscheidungskriterien des BAV in den Fällen, in denen sich die Anteile für Substanzerhalt und Ausbau zwischen einem und zwei Dritteln bewegen (z. B. 40 % und 60 %), nicht transparent sind. Der PVK-Bericht zeigt, dass für die ISB die Zuteilung der Projekte weder einheitlich noch nachvollziehbar ist. Innerhalb des BAV wird der bestehende Entscheidungsspielraum hingegen positiv bewertet, da er es ermöglicht, Projekte mit erhöhtem Steuerungsbedarf der Kategorie der Ausbauprojekte zuzuteilen. Angesichts der finanziellen Tragweite dieser Entscheidung für die ISB bewertet die PVK die vorhandenen Grundlagen als ungenügend und wenig nachvollziehbar.⁷⁶

Unterschiedliche Steuerung trägt den Risiken nicht Rechnung

Ferner hält die PVK fest, dass die unterschiedlich enge Steuerung der Ausbau- und Substanzerhaltungsvorhaben nicht den Risiken Rechnung trägt.⁷⁷ Die Ausbauprojekte werden von der Sektion Grossprojekte unabhängig von ihrer Grösse eng gesteuert und das BAV macht selten von der in der RUBA vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, Projekte mit geringen Risiken weniger stark zu steuern. Demgegenüber steuert die Sektion Schienennetz die Projekte zum Substanzerhalt nur sehr allgemein und übt sie nur begrenzten Einfluss aus. Zwar werden risikobehaftete Substanzerhaltungsprojekte vom BAV genauer verfolgt, doch ist die Steuerung auch hier weniger eng als bei den Ausbauprojekten. Das BAV tendiert deshalb dazu, gewisse gemischte Projekte der Kategorie der Ausbauprojekte zuzuweisen, um eine engere Steuerung sicherzustellen. Der Steuerungsbedarf ist folglich ein wichtiges Kriterium für den Zuteilungsentscheid. Dies entspricht allerdings nicht den rechtlichen Grundlagen, gemäss denen die jeweiligen Kostenanteile von Ausbau und Erhalt und nicht die Risiken das Entscheidungskriterium sind.⁷⁸

Die PVK kommt zum Schluss, dass die Kriterien für die Bestimmung des Aufsichtsniveaus klarer definiert werden müssen. Sie weist darauf hin, dass die bestehenden rechtlichen Grundlagen ein risikoorientierteres Projektmonitoring ungeachtet der Zuteilung der Projekte zu Ausbau oder Substanzerhalt zulassen, dieser Spielraum vom BAV jedoch zu wenig genutzt wird. Eine stärker risikoorientierte Steuerungspraxis würde nach Ansicht der PVK nicht nur eine engere Beaufsichtigung der Substanzerhaltungsvorhaben, sondern auch eine reduzierte Aufsicht über die weniger risikobehafteten Ausbauprojekte ermöglichen.⁷⁹

⁷⁵ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.1

⁷⁶ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.1

⁷⁷ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.2

⁷⁸ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.2

⁷⁹ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.2

2.3.1.2 Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S ist der Ansicht, dass es innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens zeitnah Verbesserungen bei der Unterscheidung und Koordination der Ausbau- und Substanzerhaltungsvorhaben durch das BAV braucht.

Erstens bedarf es einer verstärkten internen Koordination zwischen den Sektionen, die für den Ausbau (Sektion *Grossprojekte*) und den Substanzerhalt (Sektion *Schiennetz*) zuständig sind, damit die Kostenaufteilung zwischen Substanzerhalt und Ausbau so früh und genau wie möglich geprüft werden kann. Die GPK-S erachtet es als wichtig, dass solche Prüfungen so früh wie möglich im Planungsverfahren erfolgen und nicht erst im Vorprojekt.

Zweitens ist die Kommission der Auffassung, dass die Kriterien für die Kostenzuteilung Ausbau/Substanzerhalt klarer definiert werden müssen. Der Begriff der Unterordnung (massgebender Schwellenwert) sollte rechtlich, entweder auf Gesetzes- oder Verordnungsebene, definiert werden. Zudem sollte das BAV in einer Richtlinie präzisieren, wie die Zuteilung der Vorhaben erfolgt, wenn die jeweiligen Anteile von Substanzerhalt und Ausbau zwischen einem Drittel und zwei Dritteln (z. B. 40% und 60%) liegen. Die GPK-S kann nachvollziehen, dass das BAV beim Entscheid darüber, wie eng es solche Vorhaben begleitet, einen gewissen Spielraum braucht. Sie ist allerdings der Ansicht, dass nicht die (bisweilen wenig nachvollziehbare) Zuweisung der Projekte in die eine oder andere Kategorie entscheidend sein sollte, sondern dass das Projektmanagement im Allgemeinen stärker auf die Risiken auszurichten ist.

Drittens ersucht die GPK-S das BAV in diesem Zusammenhang, die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten für ein stärker risikoorientiertes Monitoring der Projekte zu nutzen. Ihrer Ansicht nach sollten risikoärmere Ausbauvorhaben weniger eng begleitet und Substanzerhaltungsprojekte mit grösserem Risikopotenzial hingegen stärker beaufsichtigt werden. Hierfür bedarf es einer engen Koordination zwischen den beteiligten Sektionen des BAV während der gesamten Planung und Realisierung der Vorhaben.

Empfehlung 5

Bessere Koordination der Ausbau- und Substanzerhaltungsmassnahmen durch das BAV

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, für eine bessere Koordination der Ausbau- und Substanzerhaltungsmassnahmen durch das BAV zu sorgen. Der Bundesrat wird insbesondere gebeten, die folgenden Massnahmen zu prüfen:

- Stärkung der internen Koordination zwischen den Sektionen, die für den Ausbau und den Substanzerhalt zuständig sind, damit die Kostenaufteilung zwischen Substanzerhalt und Ausbau so früh und genau wie möglich erfolgt;
- klarere Definition der Kriterien für die Kostenzuteilung Ausbau/Substanzerhalt, insbesondere durch die Festlegung einer rechtlichen Definition des Begriffs «Unterordnung» auf Gesetzes- oder Verordnungsebene, zudem Präzisierung der Zuteilung bei Vorhaben, bei denen die

jeweiligen Anteile von Substanzerhalt und Ausbau zwischen einem Drittel und zwei Dritteln liegen, in einer BAV-Richtlinie;

- Stärker risikoorientiertes Projektmanagement, unter anderem gestützt auf eine enge Zusammenarbeit der betreffenden Sektionen des BAV.

Insgesamt stellt die GPK-S fest, dass einige der von der PVK ermittelten Grundsatzprobleme bei der Steuerung und der Beaufsichtigung der Bahninfrastrukturprojekte darauf zurückzuführen sind, dass rechtlich grundsätzlich zwischen Ausbau und Substanzerhalt unterschieden wird. Diese Unterscheidung wird laut PVK-Evaluation sowohl von den ISB als auch vom BAV kritisiert. Sie bedeutet in der Praxis, dass sich die Finanzierung, das Monitoring und die Steuerung der Vorhaben je nach Kategoriezuteilung unterscheiden, was die Verfahren erheblich verkompliziert und einen hohen Koordinationsbedarf verursacht. Die Folge sind eine uneinheitliche Aufsicht durch das BAV und in einigen Fällen Mehrkosten.

Für die GPK-S stellt sich deshalb die Frage, ob eine solche Unterscheidung wirklich erforderlich ist. Die Kommission hält es für notwendig, dass der Bundesrat im Rahmen seiner aktuellen allgemeinen Überlegungen über die Weiterentwicklung der Infrastruktur eingehend prüft, ob es zweckmässig ist, dass für Ausbau und Substanzerhalt weiterhin unterschiedliche Finanzierungs-, Genehmigungs- und Steuerungsverfahren gelten. Ihrer Ansicht nach wäre es sinnvoll, alternative Lösungen zu prüfen, mit denen eine kohärentere Steuerung sichergestellt werden könnte (z. B. ein einheitliches Finanzierungs- und Steuerungssystem für alle Substanzerhaltungs- und Ausbauprojekte). Dies drängt sich umso mehr auf, als die Finanzierung aller Massnahmen über den BIF erfolgt. Die Kommission hat vor diesem Hintergrund das folgende Postulat beschlossen:

Postulat 1

Überprüfung des dualen Systems für die Finanzierung, Steuerung und Beaufsichtigung der Bahninfrastrukturprojekte

Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen, ob das derzeitige duale System für die Finanzierung, Steuerung und Beaufsichtigung der Bahninfrastrukturprojekte (Ausbau einerseits und Substanzerhalt andererseits) nach wie vor zweckmässig ist.

Der Bundesrat wird insbesondere beauftragt:

1. anhand der Erfahrungen der vergangenen Jahre die Stärken und Schwächen des derzeitigen dualen Systems aufzuzeigen;
2. zu prüfen, ob es Anpassungen an den geltenden Rechtsgrundlagen braucht (Präzisierungen betreffend die Unterscheidung zwischen Ausbau- und Substanzerhaltungsmassnahmen);
3. alternative Lösungen zu prüfen, mit denen eine kohärentere allgemeine Steuerung der Substanzerhaltungs- und Ausbauprojekte sichergestellt wird (z. B. durch die Zusammenlegung der beiden Projektarten).

2.3.2 Weiterentwicklung der Infrastruktur

2.3.2.1 Feststellungen der PVK

Den Ausbausritten liegt ein *Angebotskonzept* zugrunde, das die angestrebte Weiterentwicklung der Infrastruktur vorgibt. Die Projekte eines Ausbauschnitts müssen gewisse *Funktionalitäten* erfüllen, damit das angestrebte Angebot tatsächlich umgesetzt werden kann (z. B. Viertelstundentakt der Züge).⁸⁰

Die PVK kommt zum Schluss, dass die Ausbauprojekte generell gut auf die Weiterentwicklung des Bahnangebots, die das Parlament beschlossen hat, ausgerichtet sind. Die Koordination zwischen der Sektion *Planung* und der Sektion *Grossprojekte* ist gut und es findet ein regelmässiger Austausch statt.⁸¹ Die Funktionalitäten der einzelnen Projekte werden von der Sektion *Planung* regelmässig überprüft, da zwischen der Ausarbeitung der Botschaft und dem Abschluss der Vorhaben bis zu zehn Jahre vergehen können.⁸²

Die Mehrkosten für die Realisierung des Angebotskonzepts 2035, die das BAV im Jahr 2024 kommunizierte, sind laut PVK nicht auf eine ungenügende BAV-interne Koordination zurückzuführen,⁸³ sondern lassen sich vor allem dadurch erklären, dass die ISB die Kosten zu tief einschätzten und das BAV keine wirksamen Instrumente zur Kostensteuerung hat (siehe Ziff. 2.2.2).

Die PVK ist allerdings der Ansicht, dass die Grundlagen nicht konkret genug für die Ausrichtung des Ausbaus auf die längerfristige Weiterentwicklung sind. Obwohl der Bundesrat 2023 die «Perspektive BAHN 2050»⁸⁴ mit einer räumlichen Konkretisierung definiert hat, werden die entsprechenden Dokumente von den Mitarbeitenden des BAV und von den Kantonen nicht als ausreichend konkret erachtet, um sicherzustellen, dass die laufenden Ausbauprojekte den künftigen Anforderungen entsprechen. Die PVK hält gleichwohl fest, dass sich die Beteiligten bei den einzelnen Projekten bemühen, die Infrastruktur so anzulegen, dass mögliche zukünftige Entwicklungen integriert werden können.⁸⁵

Im PVK-Bericht wird weiter hervorgehoben, dass bei den verschiedenen Beteiligten derzeit grosse Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur und deren Finanzierung herrscht. Im Moment gibt es noch kein An-

⁸⁰ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.3

⁸¹ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.3. Laut PVK ist es punktuell vorgekommen, dass die Sektion *Grossprojekte* nicht über Anpassungen informiert war, welche die Sektion *Planung* im Rahmen der Angebotskonsolidierung mit den betroffenen ISB diskutiert hatte. Dennoch wird die Koordination eher positiv bewertet.

⁸² So musste beispielsweise nach dem Verzicht auf das Wankkompensationssystem bei den neuen Doppelstockzügen der SBB im Jahr 2022 das Angebotskonzept 2035 entsprechend angepasst werden.

⁸³ Einige Personen äusserten in den Interviews mit der PVK die Meinung, dass die Sektion *Planung* zu wenig aus den Erfahrungen in Sachen Mehrkosten bei der Projektierung der vergangenen Ausbauschnitte gelernt hat. Die PVK-Evaluation konnte diese Behauptungen jedoch nicht bestätigen. Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.3

⁸⁴ Perspektive BAHN 2050, www.bav.admin.ch > Verkehrsmittel > Eisenbahn > Ausbauprogramme > Perspektive BAHN 2050 (aufgerufen am 4.2.2026)

⁸⁵ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.3

gebotskonzept für die Zeit nach dem Ausbauschritt 2035, dessen Finanzierung noch nicht einmal gesichert ist. Die PVK ist der Ansicht, dass dieser finanzielle Rahmen geklärt werden muss, bevor das BAV das nächste Angebotskonzept ausarbeitet.⁸⁶ Aktuell laufen verschiedene Abklärungen des UVEK und des BAV, insbesondere im Rahmen des Entwurfs «Verkehr '45» (siehe Ziff. 1.2). Die PVK kann allerdings nicht beurteilen, inwiefern diese Bemühungen die Ausrichtung des bereits laufenden Ausbauschritts 2035 auf die längerfristige Weiterentwicklung noch gewährleisten können.

Seit Abschluss der Untersuchung der PVK im im Frühjahr 2025 haben sich weitere Entwicklungen ergeben: So legte Ende Januar 2026 der Bundesrat auf der Grundlage eines ETHZ-Gutachtens die Eckwerte für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur bis 2045 fest (siehe Ziff. 1.2). Dabei erarbeitete er insbesondere Vorschläge für die künftige Finanzierung des Bahnausbaus und nahm eine Priorisierung der Vorhaben im Hinblick auf das Angebotskonzept mit Zeithorizont 2045 vor.

Zudem teilte das UVEK der GPK-N Anfang 2026 mit, dass «zukünftig dem Grundgedanken eines schrittweisen Ausbaus des Bahnnetzes mit Angebots- und Realisierungshorizonten wieder stärker Rechnung getragen» werden soll.⁸⁷ Das Departement präzisierte dabei, bei seiner Priorisierung dem Umstand Rechnung getragen zu haben, dass die Infrastrukturprojekte auf ein funktionierendes Angebotskonzept abgestimmt sein müssen, weshalb es an einzelnen Projekten festhält, obwohl diese von der ETHZ weniger hoch priorisiert wurden.

2.3.2.2 Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S erachtet es als wichtig, dass die Bundesbehörden und alle anderen Beteiligten über eine konkrete langfristige Vorstellung von der Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur verfügen, um die Ausbaurbeiten stimmig ausrichten zu können. Die Lehren aus den bisherigen Verzögerungen und Mehrkosten sind ebenfalls zu berücksichtigen. Die Kommission erachtet es als vorrangig, dass der Bundesrat die Unsicherheiten über die künftige Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur und über die Finanzierung dieser Schritte ausräumt.

Die GPK-S begrüsst in diesem Zusammenhang, dass der Bundesrat im Januar 2026 Vorschläge für die künftige Finanzierung der Infrastrukturmassnahmen und erste Eckwerte für den Bahnausbau mit Zeithorizont 2045 vorgelegt hat. Sie unterstützt die Absicht des Bundesrates, den Ausbau des Bahnnetzes schrittweise und mit konkreten Angebotshorizonten voranzutreiben. Die Kommission erachtet es als besonders wichtig, dass die priorisierten Infrastrukturprojekte auf ein funktionierendes Angebotskonzept abgestimmt sind, um so die künftigen Bedürfnisse und Ausbauschritte bis zu einem gewissen Grad zu antizipieren.⁸⁸ Auch wenn es nicht an ihr ist, die Vorschläge des Bundesrates politisch zu beurteilen, begrüsst die Kommission im Grundsatz, dass

⁸⁶ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 4.4

⁸⁷ Schreiben des UVEK vom 29.1.2026 an die Subkommission EDI/UVEK der GPK-N (nicht veröffentlicht)

⁸⁸ Schreiben des UVEK vom 29.1.2026 an die Subkommission EDI/UVEK der GPK-N (nicht veröffentlicht)

sich dieser der Problematik bewusst ist und verschiedene Arbeiten zur Verbesserung der Situation in die Wege geleitet hat.

Nach aktuellem Kenntnisstand der Kommission werden mit diesen Vorschlägen die Eckwerte für die vom Bundesrat angestrebte mittel- bis langfristige Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur gesetzt. Die GPK-S erachtet es allerdings als notwendig, dass den künftigen Angeboten und Ausbausritten eine klare und konkrete Strategie für die Weiterentwicklung der Infrastruktur zugrunde liegt, welche die künftigen Bedürfnisse antizipiert. Sie ersucht den Bundesrat, dies im Rahmen seiner Arbeiten sicherzustellen und seine bereits begonnenen Bemühungen unter Festlegung konkreter Ziele für die künftigen Ausbauvorhaben fortzusetzen. Das Ziel müsste aus Sicht der Kommission sein, die aktuellen Ausbauvorhaben bestmöglich auf die künftigen Bedürfnisse auszurichten. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die eidgenössischen Räte im Sommer 2025 und im Frühjahr 2026 zwei Motionen verabschiedet haben, mit denen der Bundesrat aufgefordert wird, spätestens in seiner Botschaft 2030 eine konkretisierte langfristige Strategie vorzulegen.⁸⁹

Empfehlung 6

Stärkere Ausrichtung der Infrastrukturmassnahmen auf die langfristigen Ziele

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, sicherzustellen, dass die Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur stärker auf die langfristigen Ziele ausgerichtet ist. Insbesondere ist durch die Festlegung konkreter Ziele dafür zu sorgen, dass die aktuellen Ausbauvorhaben bestmöglich im Einklang mit den künftigen Bedürfnissen und Ausbausritten stehen.

2.4 Koordination zwischen dem BAV und den anderen Akteuren

2.4.1 Koordination mit den ISB

2.4.1.1 Feststellungen der PVK

Aus Sicht der PVK sind die Aufgaben und Kompetenzen des BAV und der ISB bei der Steuerung von Bahninfrastrukturprojekten klar geregelt sowie die Zusammenarbeit an den Schnittstellen geklärt. Die bilateralen Steuerungsgremien des BAV und der ISB nehmen zudem laut PVK bei offenen Fragen ihre Aufgaben wahr und ermöglichen eine schnelle Lösung.⁹⁰

Die Ergebnisse der PVK-Evaluation zeigen, dass die Zusammenarbeit zwischen dem BAV und den ISB im Regelfall gut und konstruktiv ist.⁹¹ Die Akteure erachten sie als gut organisiert und effizient. Die PVK hält indes fest, dass diese Zusammenarbeit bei gewissen Projekten, bei denen Probleme auftreten (z. B. Ausbau des Bahnhofs

⁸⁹ Mo. Broulis 24.4037 «Entwicklung eines Angebotskonzepts 2050 auf nationaler und internationaler Ebene» du 26.9.2024 und Mo. Tuosto 24.4042 «Entwicklung eines Angebotskonzepts 2050 auf nationaler und internationaler Ebene» vom 26.9.2024

⁹⁰ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 5.1

⁹¹ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 5.2

Lausanne), nicht immer optimal funktioniert⁹² und dass es die ISB bisweilen an Transparenz bezüglich der Kostenentwicklung der Projekte vermissen liessen (siehe Ziff. 2.2.2). Im Grossen und Ganzen zeigen die Fallstudien und die Online-Befragung der PVK jedoch, dass die Zusammenarbeit gut funktioniert. Zudem gaben die Mitarbeitenden des BAV und der ISB an, dass die Vorgaben der RUBA von allen Beteiligten respektiert werden und für die Zusammenarbeit nützlich sind. Auch die Zusammenarbeit in den Steuerungsgremien wird insgesamt als angemessen erachtet.⁹³

Dennoch stellt die PVK bei einigen Punkten Verbesserungspotenzial fest. Aus dem Bericht geht insbesondere hervor, dass die ISB der Meinung sind, das BAV verlange bisweilen unnötige Abklärungen und stelle gewisse Prüfergebnisse infrage, und Sorge dadurch für Verzögerungen bei den Vorhaben. Sie würden sich diesbezüglich mehr Vertrauen vom BAV wünschen. Die Befragung der PVK zeigt jedoch, dass das BAV grosse Anstrengungen zur Optimierung der Zusammenarbeit unternommen hat.⁹⁴ Zudem sind die Überprüfungen gewisser ISB-Dokumente durch das BAV für die PVK ganz generell Ausdruck davon, dass das Bundesamt seine Aufsichtsfunktion wahrnimmt, auch wenn diese Überprüfungen bisweilen zu Verzögerungen führen. Die PVK fand keine Hinweise auf offensichtlich unnötige Überarbeitungsschleifen.⁹⁵

2.4.1.2 Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S zieht auf der Grundlage des PVK-Berichts eine positive Bilanz und begrüsst die gute Zusammenarbeit zwischen dem BAV und den ISB, die unter anderem auf die bilateralen Gremien und die Richtlinien wie die RUBA zurückzuführen ist. Aus Sicht der Kommission muss das BAV seine Steuerungs- und Aufsichtsfunktion kritisch und gewissenhaft wahrnehmen, auch wenn dies bisweilen zu Verzögerungen führt. Die Evaluation der PVK liefert zudem keine Hinweise auf eine unverhältnismässige Aufsicht durch das BAV.

Die GPK-S ersucht das BAV und die ISB, weiterhin eine konstruktive, lösungsorientierte und auf gegenseitiger Transparenz beruhende Zusammenarbeit zu pflegen.

2.4.2 Einbezug der Kantone und Gemeinden

2.4.2.1 Feststellungen der PVK

Zuständigkeit für den Einbezug der Kantone und Gemeinden

Das BAV ist gemäss den Rechtsgrundlagen für die *Information der Kantone* über den Stand des Ausbaus (Art. 32 Abs. 3 KPFV) zuständig. Die Aufgaben der ISB hinsichtlich des Einbezugs der Kantone und Gemeinden sind jedoch weder in den gesetzlichen Grundlagen noch in der RUBA explizit festgehalten.⁹⁶ Für die von der PVK befragten

⁹² Ausbau des Bahnhofs Lausanne: Erkenntnisse aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht, Bericht der GPK-N vom 23.1.2025 (BBl 2025 411)

⁹³ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 5.2

⁹⁴ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 5.2

⁹⁵ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 5.2

⁹⁶ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 6.1

Mitarbeitenden des BAV und der ISB scheint gleichwohl klar zu sein, dass sich die ISB insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen der Ausbauprojekte mit den Gemeinden und Kantonen absprechen müssen. Dies wird in der RUBA jedoch nicht ausreichend deutlich erwähnt.

Ausserdem sind die Zuständigkeiten hingegen bei *Anliegen der Kantone und Gemeinden in Bezug auf die Anpassung der Ausbauprojekte* wenig eindeutig (z. B. wenn Kantone und Gemeinden zusätzliche oder alternative Ausbaumassnahmen verlangen). Sowohl der Bund als auch die ISB spielen bei der Behandlung solcher Anliegen eine Rolle. Nicht klar geregelt ist jedoch das Vorgehen. Weder beim BAV noch bei den ISB gibt es ein gemeinsames Verständnis dafür, wer für die Behandlung der Anliegen von Kantonen und Gemeinden zuständig ist und die Kantone und Gemeinden wissen nicht, an wen sie diese Anliegen richten sollen. Auch die Prüfung der Machbarkeit der verlangten Massnahmen durch die ISB ist nicht ausdrücklich geregelt. Die Evaluation der PVK zeigt, dass sich die Beteiligten nur bei einem Schritt – der Behandlung und Prüfung der Anliegen – über die Zuständigkeit einig sind (in diesem Fall liegt diese beim BAV).⁹⁷ Diese unklare Aufgabenteilung hat einen stark negativen Einfluss auf die Zufriedenheit der Kantone und Gemeinden.

Auch im BAV bestehen unterschiedliche Ansichten dazu, inwieweit das Amt für den Einbezug der Kantone und Gemeinden zuständig ist. Während einige Mitarbeitende der Meinung sind, dass sich die Zuständigkeit auf Anliegen mit finanziellen Auswirkungen beschränkt, halten andere das BAV auch dafür zuständig, dass die Koordination der ISB mit den Kantonen und Gemeinden funktioniert. Die PVK hält fest, dass sich die unterschiedliche Einschätzung der Rolle des BAV durch dessen Mitarbeitende auf den Einbezug der Kantone und Gemeinden in der Praxis auswirkt. Einige Mitarbeitende finden es angemessener, die Kantone und Gemeinden möglichst wenig zu informieren und einzubeziehen und stattdessen auf die ISB zu verweisen. Andere wiederum finden es besser, die Kantone und Gemeinden möglichst früh einzubeziehen, damit es später weniger Widerstand gibt.⁹⁸

Information der Kantone und Gemeinden über den Stand der Projekte

Die RUBA sieht verschiedene Steuerungsgremien vor, die dem Einbezug der von den Projekten betroffenen Kantone (*Lenkungsausschuss* und *Koordinationsausschuss*) und der Gemeinden mit *Knotenbahnhöfen* (*Knotenorganisationen*) dienen.⁹⁹ Diese Kantone und Gemeinden werden somit regelmässig über den Stand der Vorhaben informiert. Bei den übrigen von den Ausbauprojekten betroffenen Gemeinden läuft die Information über ihre Kantone sowie die ISB.¹⁰⁰

Aus den Fallstudien der PVK geht hervor, dass die Kantone die notwendigen Informationen erhalten und sich mehrheitlich zufrieden zeigen. Auch das BAV und die ISB

⁹⁷ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 6.1

⁹⁸ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 6.1

⁹⁹ Die beiden Steuerungsgremien *Koordinationsausschuss* und *Lenkungsausschuss*, die für jede der sechs Planungsregionen gebildet wurden, dienen dem Einbezug der Kantone bei Bahninfrastrukturprojekten. Die *Knotenorganisationen* ermöglichen den Einbezug und die Information der Gemeinden mit Knotenbahnhöfen sowie der Kantone. Eine detaillierte Präsentation der einzelnen Gremien findet sich in der Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 2.4.

¹⁰⁰ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 6.2

erachten die Informationsweitergabe über die entsprechenden Gremien als insgesamt positiv. Für einige ISB ist der Lenkungsausschuss jedoch zu gross. Einige Kantone halten dasselbe in Bezug auf den Koordinationsausschuss fest. Aus Sicht der PVK eignen sich diese beiden Steuerungsgremien als Gefässe für die Information der Kantone durch das BAV über den Stand des Ausbaus. Dasselbe gilt für die Knotenorganisationen: Die Analyse der PVK zeigt, dass sie zweckmässig organisiert sind und eine angemessene Information der Kantone und Gemeinden ermöglichen.¹⁰¹

Die PVK weist indes darauf hin, dass die Gemeinden, die nicht in einer Knotenorganisation vertreten sind, nicht immer zweckmässig informiert werden. Eigentlich wäre es Aufgabe der ISB und der Kantone, die betroffenen Gemeinden zu orientieren, doch zeigt sich, dass die Informationspraxis der Kantone gegenüber diesen Gemeinden sehr unterschiedlich ist und die Information durch die ISB von den Gemeinden nicht immer als angemessen erachtet wird.¹⁰²

Gremien für die Behandlung der Anliegen der Kantone und Gemeinden

In ihrem Bericht kommt die PVK zum Schluss, dass sich der Lenkungsausschuss und der Koordinationsausschuss für die Behandlung der Anliegen der Kantone und Gemeinden zu den Ausbauvorhaben nicht wirklich eignen.¹⁰³ Der Zweck dieser Gremien ist aus Sicht des BAV und der ISB auf die Information beschränkt; für die Diskussion einzelner Projekte stehe nur wenig Zeit zur Verfügung. Aus den Fallstudien der PVK geht hervor, dass die Kantone ihre Anliegen in der Praxis eher nicht im Lenkungsausschuss oder im Koordinationsausschuss vorbringen, da sich diese Gefässe in ihrer Wahrnehmung dafür nicht eignen. Sie bevorzugen stattdessen bilaterale Kontakte mit dem BAV. Solche bilateralen Kontakte sind in den Vorgaben des BAV allerdings nicht vorgesehen.

In Bezug auf das Einbringen von Anliegen ist zwischen Gemeinden, die in Knotenorganisationen vertreten sind, und Gemeinden, die nicht in Knotenorganisationen vertreten sind, zu unterscheiden. Erstere können ihre Anliegen direkt beim BAV einbringen, eine Praxis, die von allen Beteiligten als zweckmässig erachtet wird. Für Gemeinden, die nicht in Knotenorganisationen vertreten sind, ist in der RUBA hingegen kein direkter Kontakt mit dem BAV vorgesehen. Aus der Evaluation der PVK geht hervor, dass diese Gemeinden gerne mehr Möglichkeiten hätten, ihre Anliegen geltend zu machen. Obwohl es nicht vorgesehen ist, bringen einige dieser Gemeinden ihre Anliegen bisweilen auf bilateralem Weg beim BAV und bei den ISB ein. Das BAV und die ISB sind der Meinung, dass die Anliegen der Gemeinden angemessen behandelt werden. Allerdings funktioniert aus Sicht der PVK der Ansatz, dass die Kantone die Anliegen der Gemeinden gegenüber dem BAV und den ISB über den Lenkungsausschuss vertreten, nicht, weil dieses Gefäss für das Einbringen solcher Anliegen nicht geeignet ist.¹⁰⁴

Prozess für die Behandlung der Anliegen der Kantone und Gemeinden

¹⁰¹ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 6.2

¹⁰² Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 6.2

¹⁰³ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 6.3

¹⁰⁴ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 6.3

Aus der Evaluation der PVK geht hervor, dass die Anliegen der Kantone und Gemeinden nicht einheitlich behandelt werden. Einige Gemeinden stehen ausschliesslich mit den ISB in Kontakt, andere nur mit dem BAV und wiederum andere haben weder mit dem BAV noch mit den ISB Kontakt.¹⁰⁵ Für die PVK ist die uneinheitliche Praxis auf die unklare Kompetenzverteilung und auf die unterschiedlichen Ansichten innerhalb des BAV zur Behandlung dieser Anliegen zurückzuführen (siehe oben). Die Kantone und Gemeinden geben insbesondere an, dass die Behandlung ihrer Anliegen stark von den zuständigen Personen beim BAV und bei den ISB abhängt.

Die PVK hält zudem fest, dass die Kantone und Gemeinden die Entscheide zu ihren Anliegen nur teilweise nachvollziehen können.¹⁰⁶ Ein Teil von ihnen beklagt die fehlende Transparenz und die nicht nachvollziehbaren Begründungen. Zudem sind sie der Meinung, dass ihre Anliegen bei den Entscheiden nicht angemessen berücksichtigt werden. Im Grossen und Ganzen sind die Kantone und Gemeinden überzeugt, dass ihr Einbezug einen Mehrwert bei der Projektführung bringt.

Demgegenüber erachten die ISB und das BAV die Kommunikation des BAV insgesamt als angemessen. Allerdings scheint nicht ganz klar, wer – das BAV oder die ISB – in erster Linie für die Kommunikation der Entscheide zuständig ist. Das BAV ist zudem der Meinung, dass es sich in angemessener Weise mit den Anliegen der Kantone und Gemeinden auseinandersetzt und sich für akzeptable Lösungen einsetzt. Die ISB teilen diese Ansicht grundsätzlich, sehen aber Verbesserungspotenzial.¹⁰⁷

Diese Feststellungen widerspiegeln die unterschiedlichen Perspektiven auf den Einbezug der Kantone und Gemeinden. Die Hälfte der Befragten des BAV und der ISB ist der Meinung, dass kantonale und kommunale Anliegen Haupttreiber für Kostensteigerungen und Verzögerungen in den Ausbauprojekten sind. Aus der PVK-Evaluation geht allerdings auch hervor, dass die Hälfte der Personen der Ansicht ist, dass der Einbezug der kantonalen und kommunalen Anliegen zusätzliches Know-how einbringt und zur Qualität der Projekte beiträgt. Die Kantone und Gemeinden wiederum sind generell überzeugt, dass sie wichtiges und relevantes Wissen einbringen. Die PVK hält fest, dass der Einbezug der Kantone und Gemeinden zwar zu Verzögerungen führen kann, bisweilen aber auch Vorteile hat. Inwiefern der Einbezug der Kantone und Gemeinden zu besseren Lösungen beim Ausbau der Bahninfrastruktur führt, kann die PVK hingegen nicht abschliessend beurteilen.¹⁰⁸

2.4.2.2 Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S hält es für wichtig, dass der rechtlich vorgesehene *Einbezug der Kantone und Gemeinden* gewährleistet bleibt. Ihres Erachtens können so allfällige Blockaden bei Projekten frühzeitig gelöst werden, auch wenn dieser Einbezug bisweilen zu Verzögerungen führt. Die Kommission hält es für zentral, dass im föderalistischen System der Schweiz das Know-how der Kantone und Gemeinden berücksichtigt wird, insbesondere bei grossen Projekten mit vielen Akteuren.

¹⁰⁵ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 6.3

¹⁰⁶ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 6.3

¹⁰⁷ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 6.3

¹⁰⁸ Evaluation der PVK vom 23.10.2025, Ziff. 6.3

Deshalb erachtet sie es als notwendig, in erster Linie die jeweiligen *Zuständigkeiten des BAV und der ISB* in Sachen Anliegen der Kantone und Gemeinden zu klären. Es gilt insbesondere festzulegen, wer – das BAV oder die ISB – die Anliegen entgegennimmt, behandelt und prüft und wer den Entscheid dem betroffenen Kanton oder der betroffenen Gemeinde mitteilt. Die Kommission ersucht den Bundesrat, dies in den einschlägigen Rechtsbestimmungen und/oder Richtlinien klarer festzulegen und die Kantone und Gemeinden darüber zu informieren.

Die GPK-S begrüsst, dass die bestehenden Koordinationsgremien, die der Information der Kantone sowie der Gemeinden mit Knotenbahnhof dienen, insgesamt effizient sind und von den Akteuren positiv beurteilt werden. Sie ist indes der Ansicht, dass die *Information der Gemeinden, die nicht in den Knotenorganisationen vertreten sind*, verbessert werden muss. Sie ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Kantone und die ISB ihre Praxis gegenüber diesen Gemeinden vereinheitlichen oder dass für diese beim BAV eine Struktur für die direkte Information geschaffen wird.

Zu guter Letzt ist aus Sicht der Kommission der *Prozess für die Behandlung der Anliegen der Kantone und Gemeinden* zu verbessern. Insbesondere gilt es zu klären, an wen sich die Kantone und Gemeinden richten sollen und wie sie dabei vorzugehen haben. Die Koordinationsgremien sind in der jetzigen Form nicht die geeignete Plattform dafür. In diesem Zusammenhang ersucht die GPK-S den Bundesrat, insbesondere zu prüfen, ob beim BAV ein «Single-Point-of-Contact»-System mit geregelten Zuständigkeiten, die den Akteuren aktiv kommuniziert werden, eingeführt werden sollte. Ganz generell hält es die Kommission zudem für notwendig, dass das BAV in Zusammenarbeit mit den ISB Richtlinien zur Behandlung der Anliegen der Kantone und Gemeinden sowie zur Art und Weise erlässt, wie die Entscheide begründet und den Kantonen und Gemeinden kommuniziert werden. Dabei ist der Schwerpunkt auf Verständlichkeit und Transparenz zu legen.

Empfehlung 7

Verbesserung des Einbezugs der Kantone und Gemeinden in die Bahnausbauprojekte

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, den Einbezug der Kantone und Gemeinden nachhaltig zu verbessern:

- Erstens ersucht sie ihn, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten des BAV und der ISB hinsichtlich Information der Kantone und Gemeinden sowie Behandlung von deren Anliegen zu klären und die entsprechenden Vorgaben in den einschlägigen Rechtsbestimmungen und/oder Richtlinien festzuschreiben.
- Zweitens ersucht sie ihn, dafür zu sorgen, dass die Gemeinden ohne Knotenbahnhof angemessen informiert werden.
- Drittens ersucht sie ihn, zu prüfen, wie der Prozess für die Behandlung der Anliegen der Kantone und Gemeinden (Entgegennahme der Anliegen, Behandlung, Entscheid, Kommunikation) verbessert werden kann, z. B. durch die Einführung eines «Single-Point-of-Contact»-Systems beim BAV.

3 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die GPK-S gelangt auf der Grundlage der Evaluation der PVK und ihrer eigenen Arbeiten zum Schluss, dass das BAV Bahninfrastrukturvorhaben im Grossen und Ganzen effizient steuert und beaufsichtigt. Sie hält zudem fest, dass sich das Amt den regelmässig auftretenden Mehrkosten und Verzögerungen bewusst ist und mehrere Arbeiten in Angriff genommen hat, um die Nachverfolgung und Steuerung der Projekte zu verbessern. Darüber hinaus erachtet sie die Zusammenarbeit des Bundesamtes mit den ISB über die verschiedenen bilateralen Gremien grossmehrheitlich als gut und konstruktiv sowie die Zuständigkeiten für klar geregelt. Die Kommission hat ferner erfreut zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur verschiedene zielführende Vorschläge zu deren künftiger Finanzierung und zur Steuerung der Vorhaben formuliert sowie Eckwerte für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur bis 2045 festgelegt hat.

Dennoch bedarf es aus Sicht der GPK-S Verbesserungen auf verschiedenen Ebenen, um die Planung der Bahninfrastruktur im Rahmen des geltenden Rechts zu optimieren. Mit ihren sieben Empfehlungen ersucht die Kommission den Bundesrat, in Bezug auf die folgenden Punkte Massnahmen zu ergreifen:

- *Unterscheidung zwischen den Steuerungs- und den Aufsichtsaufgaben* der Sektion Grossprojekte bei Bahninfrastrukturvorhaben (Empfehlung 1) und *Sicherstellung einer unabhängigen Entscheidungsfindung der Sektionen Bewilligungen* bei Bahninfrastrukturvorhaben (Empfehlung 2);
- *effektiveres Kostenmonitoring* durch das BAV (Empfehlung³) und *bessere Projektsteuerung bei Mehrkosten* (Empfehlung⁴);
- *zweckmässigere Koordination der Substanzerhaltungs- und Ausbaumassnahmen* durch das BAV (Empfehlung⁵);
- *verstärkte Ausrichtung der Infrastrukturmassnahmen auf die langfristigen Ziele* (Empfehlung 6);
- *angemessener Einbezug der Kantone und Gemeinden* in die Bahnausbauprojekte (Empfehlung 7).

Zu guter Letzt hält die GPK-S fest, dass einige Schwachpunkte der Steuerung und Aufsicht durch das BAV auf strukturelle Probleme zurückzuführen sind. Die Evaluation zeigt insbesondere Verzerrungen auf, die vom dualen System für die Finanzierung, die Steuerung und die Beaufsichtigung von Bahninfrastrukturvorhaben (Ausbau auf der einen Seite, Substanzerhalt auf der anderen) herrühren. Die GPK-S erachtet es als notwendig, dass die Zweckmässigkeit dieses Systems analysiert wird. Gerade die aktuellen Überlegungen des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur bieten aus Sicht der Kommission eine Chance, Optimierungen und alternative Lösungen zu prüfen, mit denen eine kohärentere Steuerung der Infrastrukturprojekte gewährleistet werden kann. Sie hat deshalb ein entsprechendes Postulat beschlossen.

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, bis zum 26. August 2026 zu den Feststellungen und Empfehlungen im vorliegenden Bericht sowie zur erwähnten PVK-Evaluation

Stellung zu nehmen und ihr mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen umzusetzen plant.

18. Mai 2026

Im Namen der GPK-S:

Die Präsidentin:
Maya Graf, Ständerätin

Die Sekretärin:
Ursina Jud Huwiler

Die Präsidentin der Subkommission
EDI/UVEK:
Heidi Z'graggen, Ständerätin

Der Sekretär der Subkommission
EDI/UVEK:
Baptiste Ruedin

Abkürzungsverzeichnis

BAV	Bundesamt für Verkehr
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
FK	Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
ISB	Infrastrukturbetreiberin
KPFV	Verordnung vom 14.10.2015 über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur
KVF	Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen der eidgenössischen Räte
PGV	Plangenehmigungsverfahren
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RUBA	Richtlinie Umsetzung Bahninfrastruktur-Ausbauten
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

