

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
CH-3003 Bern

Per E-Mail an: konsultationen@bav.admin.ch

7. Oktober 2026

Vorlage zur verkehrsträgerübergreifenden Bewältigung der Mobilitätsbedürfnisse: Verkehr '45

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. Juni 2026 haben Sie uns eingeladen, zur Vorlage zur verkehrsträgerübergreifenden Bewältigung der Mobilitätsbedürfnisse: Verkehr '45 Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

economiesuisse bündelt als Dachverband der Schweizer Wirtschaft die Interessen von rund 100 Branchenverbänden, 20 Handelskammern und insgesamt etwa 100 000 Unternehmen mit rund 2 Millionen Beschäftigten. Unsere Mitglieder sind in ihrer ganzen Breite auf leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen angewiesen: für die Erreichbarkeit ihrer Standorte, für die Mobilität ihrer Mitarbeitenden und für einen zuverlässigen Gütertransport auf Schiene, Wasser und Strasse. Die Verkehrsinfrastruktur ist damit ein zentraler Standortfaktor.

economiesuisse unterstützt die Vorlage Verkehr '45 im Grundsatz, aber mit gewichtigen Vorbehalten. Positiv zu werten sind die erstmalige gemeinsame Vorlage der Finanzierungsbeschlüsse für Schiene, Nationalstrassen und Agglomerationsverkehr sowie erste Fortschritte bei der Kostendisziplin im Bahnausbau. Der Vorlage fehlt aber weiterhin ein verbindliches Zielbild über 2035 hinaus, der vorgesehene Umfang beim Ausbau der Nationalstrassen bleibt hinter dem ausgewiesenen Bedarf zurück, und die strukturellen Ursachen der Kostensteigerungen bei der Bahn werden erst teilweise angegangen. Die Vorlage schiebt damit entscheidende Fragen eher vor sich her, als sie zu lösen. Dennoch ist sie unverzichtbar: Ohne sie drohen Planungsstillstand und eine weitere Verzögerung dringend nötiger Infrastrukturprojekte. economiesuisse stimmt der Vorlage deshalb im Sinne eines «Ja, aber» zu und verknüpft die Zustimmung mit folgenden konkreten Anträgen an den Bundesrat:

1. **Verbindliches Zielbild:** Bis zur Botschaft 2031 ist eine parlamentarisch beschlossene Zielnetzdefinition für die Bahn vorzulegen, analog zum Netzbeschluss bei den Nationalstrassen.
2. **Substanzerhalt vor Ausbau:** Unterhalt, Verfügbarkeit und Stabilität des bestehenden Netzes haben Vorrang. Die Folgekosten jedes Ausbaus sind beim Projektentscheid transparent auszuweisen.
3. **Bauherren- und Beschaffungskompetenz stärken:** Infrastrukturbetreiber bauen ihre Kompetenz bei Ausschreibung, Beschaffung und Projektführung gezielt aus. Alternative Abwicklungsmodelle wie Allianzverträge sind bei geeigneten Grossprojekten systematisch zu prüfen.

4. **Kostendisziplin umsetzen:** Der Bundesrat konkretisiert den im Auftrag des BAV verfassten Schlussbericht zu den Kostensteigerungen bei den Ausbauprogrammen der Eisenbahninfrastruktur¹ und legt dar, welche der acht empfohlenen Handlungsstrategien er umsetzt, in welchem Zeitrahmen und mit welcher erwarteten Wirkung auf die Kostenentwicklung.
5. **Finanzierung zweckgebunden, transparent und befristet:** Die Mittel der Fonds BIF und NAF sind zweckgebunden einzusetzen, ohne Umverteilung zwischen Strasse und Schiene. Eine erneut befristete Lösung beim Mehrwertsteuerpromille für den BIF mit periodischer Überprüfung trägt die Wirtschaft mit, eine unbefristete Erhöhung lehnt sie ab.
6. **Schienengüterverkehr gleichwertig behandeln:** Der Güterverkehr ist bei der Planung der Ausbauschritte gleichwertig mit dem Personenverkehr zu berücksichtigen, auch während der Bauphasen; zu prüfen ist zudem ein eigener Budgetposten für Massnahmen zugunsten des Schienengüterverkehrs.
7. **Ausbauschritt 2027 Nationalstrassen erweitern:** Über die zwei vorgesehenen Vorhaben hinaus sind ausreichend reife, dringliche Projekte in überlasteten Korridoren aufzunehmen. Weitere Projekte sind planerisch zu sichern und anhand des Zielbilds (siehe Punkt 1) zu priorisieren.
8. **Planungsmittel nicht kürzen:** Die vorgesehene Reduktion der Planungsmittel für Nationalstrassenprojekte von 300 auf 200 Millionen Franken ist rückgängig zu machen.
9. **Privates Kapital mobilisieren:** Bund und bundesnahe Bauherren prüfen bei grossen, klar abgrenzbaren Vorhaben systematisch die Beteiligung privater, institutioneller Investoren, statt sie von vornherein auszuschliessen.

1. Grundsätzliche Stossrichtung: Zuerst das Zielbild, dann der Ausbau

Der Vorlage fehlt ein Konzept über 2035 hinaus. Für den Horizont 2045 werden zwar strategische Netzelemente vorgeschlagen, die zugrundeliegende Angebotsentwicklung wird aber nur grob skizziert, und das Zielbild STEP soll erst bis zur Botschaft 2031 erarbeitet werden. Dasselbe gilt für die West-Ost-Achse, für die ein übergeordnetes, verkehrsträgerübergreifendes Gesamtkonzept ebenfalls erst später vorgelegt wird. Damit wird die Reihenfolge umgekehrt. Damit wird die Reihenfolge umgekehrt: Bauwerke werden beschlossen, bevor definiert ist, welches Zielbild hinsichtlich Netz und Angebot damit erreicht werden soll. Dies ist aus Sicht der Wirtschaft der wichtigste ungeklärte Punkt dieser Vorlage. Eine Investition ist nie Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck. Ohne Zielbild droht im schlechtesten Fall, dass Infrastruktur entsteht, die später nicht oder nicht in der vorgesehenen Weise genutzt wird. Wie real dieses Risiko ist, zeigt das Angebotskonzept 2035, das sich nach dem Beschluss des Ausbauschritts als nicht umsetzbar erwiesen hat.

Das Gutachten der ETH Zürich kann diese Lücke nicht füllen, und es beansprucht das auch gar nicht. Der Auftrag des UVEK gab die Verwendung einfacher und vorwiegend qualitativer Kriterien vor; eine Änderung der Projekte oder eine grundsätzliche Hinterfragung des Systems war ausdrücklich nicht vorgesehen. Das Gutachten selbst hält fest, dass es eine detaillierte Projektbeurteilung nicht ersetzt, nur ausgewählte Aspekte abdeckt und keinen konsistenten und funktionsfähigen Netzzustand gewährleistet. Die EFK kommt entsprechend zum Schluss, dass das Gutachten als Grundlage für die schweizerische Verkehrspolitik zu kurz greift und dass keine transparenten und reproduzierbaren Entscheidungsgrundlagen vorliegen. Das ist keine Kritik an den Verfassern, die innerhalb eines eng gesteckten Rahmens gearbeitet haben. Es zeigt aber, dass die zentrale strategische Frage bisher noch nicht abschliessend beantwortet ist: nicht welche der bestehenden Projekte vorzuziehen sind, sondern welche überhaupt nötig sind, um ein definiertes Zielbild zu erreichen. Diese Analyse ist nachzuholen. Die

¹ Schlussbericht, Ausbauprogramme der Eisenbahninfrastruktur, Kostensteigerungen vom 16.12.2025, Enginious AG im Auftrag des Bundesamtes für Verkehr (BAV)

Wirtschaft erwartet, dass sie bis zur Botschaft 2031 vorliegt und dass die Projektauswahl daran gemessen wird.

Das Zielbild muss zugleich sicherstellen, dass das Netz als Ganzes robust bleibt. Auf Schiene wie Strasse gehört dazu, dass die Versorgung und Erreichbarkeit aller Landesteile auch bei Störungen, Naturereignissen oder Unterhaltsarbeiten gewährleistet ist. Neben dem Nutzen im Normalbetrieb sind deshalb die Bedeutung einer Verbindung für die Landesversorgung, ihre Redundanzfunktion bei Ausfällen anderer Hauptachsen und das Vorhandensein gleichwertiger Alternativen auf einem anderen Verkehrsträger zu berücksichtigen. Das gilt besonders für Achsen mit wenigen Ausweichmöglichkeiten und hoher Exposition gegenüber Naturgefahren, etwa die alpenquerenden Verbindungen. Die Vorlage zieht die Netzresilienz bereits zur Begründung einzelner Projekte heran. Sie ist konsequent und nach einheitlichen Kriterien auf das gesamte Netz anzuwenden.

Ausdrücklich begrüßen wir, dass die Finanzierungsbeschlüsse für Schiene, Nationalstrassen und Agglomerationsverkehr erstmals gleichzeitig vorgelegt werden. Das schafft Transparenz über das Gesamtvolumen und macht Zielkonflikte sichtbar. Dieses Vorgehen ist im Vierjahresrhythmus zu institutionalisieren, und die Planungsgrundlagen sind darauf abzustimmen. Dass die vorliegende Vorlage noch auf den Verkehrsperspektiven von 2021 beruht, während die Aktualisierung im Herbst 2026 vorliegt und nicht mehr einfließt, darf sich nicht wiederholen.

Vier Leitlinien für den künftigen Infrastrukturausbau

Die gemeinsame Vorlage allein genügt jedoch nicht. Koordiniert wurde bisher vor allem der Zeitpunkt der Beschlüsse, nicht die Umsetzung. Wo Bahn- und Strassenprojekte im gleichen Raum und Zeitraum realisiert werden, lassen sich Bauplätze, Logistik und Verkehrsführung bündeln. Gemeinsame Ausschreibungen und abgestimmte Bauprogramme senken die Kosten und verkürzen die Beeinträchtigungen. Wir erwarten, dass das UVEK bis zur Botschaft 2031 aufzeigt, wie die Bauprogramme von ASTRA und BAV systematisch aufeinander abgestimmt werden und welche Einsparungen daraus resultieren.

Aus Sicht der Wirtschaft wird die Debatte um Verkehr '45 zu stark als Finanzierungsfrage geführt. Entscheidend ist aber nicht nur, wie viel investiert wird, sondern wie. Die Wirtschaft erwartet deshalb, dass der Bund entlang des gesamten Lebenszyklus einer Infrastruktur ansetzt, von der Planung über den Bau und den Betrieb bis zum Unterhalt. Die folgenden Anforderungen reichen über diese Vorlage hinaus und sollten für den künftigen Infrastrukturausbau der Schweiz insgesamt gelten.

I. Planung am Bedarf ausrichten

Planungsabläufe sind zu verschlanken und regulatorische Hürden gezielt abzubauen. Der Dialog mit Behörden und Markt muss früh geführt werden, damit Anforderungen und Risiken geklärt sind, bevor Entscheide fallen. Vor allem aber sind Angebotskonzepte konsequent am nachgewiesenen Bedarf auszurichten. Ergänzend braucht es verbindliche Design Freezes ab einem definierten Projektstand, weil nachträgliche Änderungen zu den grössten Kostentreibern gehören.

II. Effizienter bauen

Die Bauwirtschaft ist früh einzubinden, und die Qualität der Ausschreibungen muss deutlich steigen. Unvollständige oder fachlich ungenügend aufbereitete Ausschreibungsunterlagen, unklare Leistungsbeschreibungen und eine unausgewogene Risikoallokation führen zu Risikoprämien, Nachträgen, Bauverzögerungen und letztlich höheren Kosten für die öffentliche Hand. Entscheidend sind deshalb eine hohe Beschaffungskompetenz auf Bestellerseite, ausreichend Zeit und Ressourcen für die Projektvorbereitung sowie eine frühzeitige Einbindung des Marktes. Marktdialoge und andere geeignete Formen der Zusammenarbeit vor der Ausschreibung helfen, Risiken, Logistik, Terminpläne und Bauverfahren realistisch zu beurteilen, Fehlannahmen zu vermeiden und wirtschaftlichere Lösungen zu identifizieren. Wir erwarten deshalb, dass Ausschreibungskompetenz und Beschaffungsqualität bei den Infrastrukturbetreibern gezielt gestärkt werden, um Wettbewerb zu fördern und die Gesamtkosten zu senken.

Dasselbe gilt für die Beschaffung digitaler Systeme wie Zugsicherung, Leit- und Telematiksysteme oder Fahrgastinformation. Unklare funktionale Anforderungen, fehlende Vorgaben zur Interoperabilität und eine starke Abhängigkeit von einzelnen Anbietern führen hier häufig zu Verzögerungen, Mehrkosten und einer eingeschränkten Weiterentwicklung. Auch bei solchen Vorhaben sind die Anforderungen früh im Dialog mit dem Markt zu klären, offene Schnittstellen und Standards vorzugeben und die Beschaffung über den gesamten Lebenszyklus der Systeme zu planen.

In diesem Zusammenhang sind auch alternative Abwicklungs- und Vertragsmodelle konsequenter zu prüfen. Mit dem Merkblatt SIA 2065 «Planen und Bauen in Projektallianzen» liegt seit 2024 eine schweizerische Grundlage für Allianzverträge vor, die Bauherr, Planer und Unternehmer von Beginn weg in einer gemeinsamen Projektorganisation zusammenführt, mit gemeinsam ermittelten Zielkosten, geteilter Risikotragung und einem anreizbasierten Vergütungsmodell. Solche Modelle setzen genau dort an, wo die heutigen Kostenprobleme entstehen: bei Projekten mit hoher Komplexität, vielen Schnittstellen, Bauen unter Betrieb und langer Dauer, bei denen der Bauherr die Leistung zum Zeitpunkt der Ausschreibung gar nicht abschliessend beschreiben kann. Erste Erfahrungen in der Schweiz und im Ausland sind vielversprechend. Allianzverträge sind kein Allheilmittel und eignen sich nicht für jedes Vorhaben. Wir erwarten aber, dass Bund und bundesnahe Bauherren sie bei geeigneten Grossprojekten systematisch prüfen.

Die öffentliche Hand bleibt auch bei alternativen Modellen in der Verantwortung. Gerade deshalb braucht es auf Bauherrenseite ausreichende technische, kommerzielle und beschaffungsrechtliche Kompetenz. Komplexe Projekte lassen sich nicht allein über detaillierte Vorgaben und ein Controlling steuern; sie erfordern aktive Führung, realistische Risikobeurteilung, klare Entscheide und ein professionelles Vertragsmanagement. Der Aufbau entsprechender Bauherrenkompetenz ist eine Voraussetzung dafür, dass neue Beschaffungs- und Abwicklungsmodelle ihre Wirkung entfalten.

Moderne Methoden wie BIM sind konsequent anzuwenden, statt neue Technologien mit alten Prozessen zu beschaffen. Dazu braucht es ein standardisiertes und einheitliches BIM-Konzept.. Leitprinzip ist Design-to-Cost: Zuerst werden Kostendach und Nutzen definiert, danach wird geplant. Hierher gehört auch die bereits erwähnte Bündelung von Materialbewirtschaftung, Bauplätzen und Bauabläufen über die Verkehrsträger hinweg.

III. Bestehendes ausschöpfen

Bevor neue Infrastruktur geschaffen wird, sind die Möglichkeiten zur besseren Nutzung des bestehenden Netzes konsequent auszuschöpfen. Auf der Strasse heissen diese intelligentes Verkehrsmanagement, dynamische Geschwindigkeitsregelung und Pannestreifenumnutzung dort, wo sie eine nachweisbare Wirkung entfalten. Auf der Schiene geht es um betriebliche Optimierungen und eine deutlich ambitioniertere Digitalisierung, insbesondere die korridorweise Einführung der Führerstandssignalisierung. Die Vorlage anerkennt dieses Potenzial, nutzt es aus Sicht der Wirtschaft jedoch noch nicht umfassend.

Ein weiterer, bislang kaum genutzter Hebel liegt in der Automatisierung des Betriebs. Mit der Verordnung über das automatisierte Fahren besteht seit 2025 eine Rechtsgrundlage für den Einsatz automatisierter Fahrzeuge auf Schweizer Strassen. Automatisierte und bedarfsorientierte Angebote können insbesondere in der Feinerschliessung, in Randzeiten und als Zubringer zu Bahnknoten die bestehende Infrastruktur besser auslasten und den öffentlichen Verkehr dort wirtschaftlicher machen, wo heute hohe Betriebskosten einem dichteren Angebot entgegenstehen. So lassen sich Erschliessungslücken schliessen, ohne neue Infrastruktur zu bauen. Wir sprechen uns dafür aus, dass der Bund aufzeigt, wie erfolgreiche Pilotbetriebe in den Regelbetrieb überführt und im regionalen Personenverkehr sowie im Ortsverkehr finanziert werden können.

IV. Substanz erhalten

Der Substanzerhalt hat Vorrang vor dem Ausbau. Notwendig sind die Anwendung innovativer Verfahren und Werkstoffe, ein effizientes Instandhaltungsmanagement, die Vermeidung gleichzeitiger Baustellen auf

Ausweichrouten und eine Planung, die Unterhalt und Betrieb von Anfang an mitdenkt. Da jeder Ausbau zusätzliche Folgekosten erzeugt, sind diese bei jedem Projektentscheid transparent auszuweisen. Zustandsbasierte und vorausschauende Instandhaltung auf Basis von Sensorik, Betriebsdaten und digitalen Abbildern der Anlagen senkt die Unterhaltskosten und verkürzt Sperrzeiten. Sie ist bei Infrastruktur und Fahrzeugen systematisch einzusetzen.

Zusammen sind diese Anforderungen die Voraussetzung dafür, dass der Infrastrukturausbau finanzierbar und wirksam bleibt. Wir erwarten, dass der Bundesrat sie nicht nur punktuell aufnimmt, sondern zum Massstab für die Botschaft 2027 und die nachfolgenden Ausbauschritte macht. Die Schweiz muss weiter investieren und ihre Spitzenposition bei der Infrastruktur halten. Sie muss es aber besser tun, nicht einfach teurer.

Die Priorisierung darf sich nicht auf Investitionskosten beschränken. Massgebend sind die Kosten über den gesamten Lebenszyklus: Planung, Bau, Betrieb, Unterhalt, spätere Anpassungen sowie die volkswirtschaftlichen Kosten von Sperrungen und Störungen. Lösungen mit höheren Anfangsinvestitionen können günstiger sein, wenn sie Unterhalt vereinfachen, Bauphasen verkürzen oder die Verfügbarkeit des Netzes erhöhen. Die Bewertung der Projekte ist deshalb konsequent auf Lebenszykluskosten und Verfügbarkeit auszurichten.

2. Ausbau der Eisenbahninfrastruktur

Die Wirtschaft ist auf ein leistungsfähiges und stabiles Schienennetz angewiesen, im Personenverkehr für die Erreichbarkeit der Standorte, im Güterverkehr für die Versorgung von Industrie, Handel und Logistik. Sie unterstützt deshalb weitere Investitionen in die Bahninfrastruktur. Mit rund 24 Milliarden Franken an neuen Mitteln und einem Bauvolumen von über 55 Milliarden Franken bis 2045 ist jedoch die Grenze des sinnvoll Realisierbaren erreicht. Umso entscheidender ist, dass jeder eingesetzte Franken einen nachgewiesenen Nutzen erbringt.

Strukturelle Reformen für mehr Kostenstabilität. Die Wirtschaft hält fest: Wenn das System des Bahnausbaus nicht grundlegend geändert wird, werden sich die Kostensteigerungen der Vergangenheit wiederholen. Der Ausbauschritt 2035 ist dafür das Anschauungsbeispiel. Seine Kostenprognose stieg um fast 100%, und das zugrunde liegende Angebotskonzept erwies sich nach dem Parlamentsbeschluss als nicht umsetzbar. Das ist kein Einzelfall, sondern Ausdruck eines strukturellen Problems.

Der vom BAV in Auftrag gegebene Bericht zu den Kostensteigerungen der Ausbauprogramme legt die Ursachen offen. Die Auswertung zeigt, dass sich die Bandbreite der Kostenabweichungen gegenüber der ursprünglichen Kostenbezugsbasis mit zunehmender Projektreife nicht reduziert: Selbst in der Phase Auflageprojekt, beziehungsweise Bauprojekt liegt sie bei über 40 Prozent. Die Kostenbasis wird also regelmässig auf Grundlage ungenügender Projektdesigns zu früh gesetzt. Hinzu kommt ein systematischer Unterschied zum Strassenbereich: Bei den Nationalstrassen genehmigt der Bundesrat Projekte im Reifegrad des Generellen Projekts mit einer Kostengenauigkeit von rund plus/minus 10 Prozent, während bei der Bahn die finanzielle Verpflichtung auf Basis von Vorstudien eingegangen wird und eine vergleichbare Genauigkeit erst im Bauprojekt erreicht wird. Als weitere Treiber identifiziert der Bericht instabile Projekthinhalte und nachträgliche Bestellungsänderungen, fehlende Quality Gates beim Eintritt in ein Ausbauprogramm, eine risikoaverse und wenig flexible Anwendung technischer Standards sowie Standards und Normen, die häufig erst kurz vor Baubeginn feststehen.

Die Vorlage nimmt einzelne dieser Erkenntnisse auf, insbesondere das Vorprojekt als Aufnahmekriterium. Dies ist ein wichtiger erster Schritt, sollte aus Sicht der Wirtschaft jedoch weitergeführt werden.. Wir fordern, dass der Bundesrat in der Botschaft 2027 darlegt, welche der acht prioritär empfohlenen Handlungsstrategien er umsetzt, in welchem Zeitrahmen und mit welcher erwarteten Wirkung auf die Kostenentwicklung. Entscheidend ist nun, die gewonnenen Erkenntnisse in konkrete Reformen und messbare Verbesserungen bei Kosten-, Termin- und Projektstabilität zu überführen.

Zielbild statt Projektliste. Zentral ist aus Sicht der Wirtschaft die Forderung nach einem verbindlichen Zielbild. Eine parlamentarisch beschlossene Zielnetzdefinition, analog zum Netzbeschluss bei den Nationalstrassen, würde festlegen, wohin die Summe der Ausbauprogramme führen soll, und die Anforderungen an Kapazität und Stabilität des Gesamtsystems schärfen. Heute fehlt eine solche Definition, und die parallele Abwicklung mehrerer Programme erschwert eine kohärente Steuerung zusätzlich. Ebenso unterstützen wir die Ausrichtung der Angebotsplanung an der tatsächlichen Nachfrage und an der Wirtschaftlichkeit statt an Extrapolationen und regionalen Taktwünschen, die Bündelung in streckenbezogene Teilprogramme mit zeitnahe Nutzen sowie standardisierte Nutzen-Kosten-Berechnungen auf Streckenebene.

Das Zielbild muss vorsehen, dass Infrastrukturvorhaben in den grossen Wirtschaftszentren prioritär behandelt werden. Dies entspricht der Perspektive BAHN 2050 des Bundes, die den Schwerpunkt auf grosse Agglomerationen und Grenzräume sowie auf eine bessere Abstimmung von Raum- und Verkehrsentwicklung legt. In diesen Räumen treffen eine hohe Verkehrs- und Arbeitsplatzdichte, bedeutende Güterströme und zentrale Netzfunktionen zusammen, weshalb Kapazitätsausbauten besonders grosse Wirkungen entfalten. Die verfügbaren Mittel sind deshalb vorrangig dort einzusetzen, wo Infrastrukturprojekte den höchsten volkswirtschaftlichen Nutzen erzielen und die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz nachhaltig stärken.

Kostendisziplin verbindlich verankern. Die Vorprojektspflicht als Aufnahmekriterium für strategische Netzelemente begrüsst die Wirtschaft ausdrücklich. Sie ist konsequent anzuwenden und nicht durch Ausnahmen aufzuweichen. Ergänzend fordern wir ein Einfrieren der technischen Standards und des Streckenkonzepts zum Zeitpunkt des Programmbeschlusses, analog zum Normen-Freeze bei Rollmaterialbeschaffungen, sowie einen bewusst grösseren Ermessensspielraum der Bewilligungsbehörde, wo die strikte Anwendung geltender Regelwerke zu unverhältnismässigen Mehrkosten führt. Gesetzliche und normative Vorgaben sind vor ihrer Einführung systematisch auf ihre Kostenfolgen zu prüfen. Programmgebundene Reserven, über die allein der Bundesrat verfügt, und Anreizsysteme, die Einsparungen bei den Infrastrukturbetreibern honorieren, sind einzuführen. Schliesslich ist die Berichterstattung projektbezogen und öffentlich zugänglich zu gestalten. Bei erheblichen Kostensteigerungen muss ein Projekt neu beurteilt werden können, statt dass Mehrkosten automatisch übernommen werden.

Zur Kostenwahrheit gehört zudem eine Vollkostenbetrachtung. Grössere Ausbauten ermöglichen zusätzliche Angebote im Personenverkehr, die auch bestehende Zu- und Ablaufstrecken beanspruchen und dort neue Engpässe schaffen können. Die nötigen flankierenden Massnahmen sind deshalb von Beginn weg mit dem Projekt zu planen und ihm kostenseitig zuzurechnen. Andernfalls erscheint ein Vorhaben günstiger, als es ist, und die Folgekosten fallen später an anderer Stelle an.

Nutzen nachweisen, Substanz erhalten. Die Konzentration auf strukturgebende Schlüsselprojekte statt kleinteiliger Optimierungen trägt die Wirtschaft mit. Jeder Ausbauschritt braucht jedoch ein verbindliches und nachweislich umsetzbares Angebotskonzept. Wir erwarten, dass die volkswirtschaftliche Bewertung der strategischen Netzelemente bis zur Botschaft aktualisiert vorliegt. Wo der Nutzen nach heutiger Beurteilung gering oder negativ ausfällt, wie dies die EFK für einzelne Vorhaben feststellt, ist der Nachweis vor dem Entscheid zwingend zu erbringen.

Der Substanzerhalt hat Vorrang vor dem Ausbau. Beim Unterhalt besteht bereits heute ein erheblicher Rückstand, und der künftige Mittelbedarf ist nicht geklärt. Da jeder investierte Franken wiederkehrende Unterhaltskosten nach sich zieht, sind die Folgekosten bei jedem Projektentscheid transparent auszuweisen. Zielführend ist zudem, Ersatzinvestitionen und Ausbauten nicht nach Finanzgefässen, sondern nach den sachlichen Gesamtbedürfnissen einer Strecke zu bündeln, wie dies im Strassenbereich üblich ist. Das führt zu einem intelligenten Substanzerhalt statt zu einem kurzsichtigen Eins-zu-eins-Ersatz.

Digitalisierung ambitionierter nutzen. Die Umstellung auf Führerstandssignalisierung und digitale Stellwerke erhöht die Kapazität und kann bauliche Ausbauten ersetzen. Der Umstellungshorizont von rund dreissig Jahren ist dafür zu wenig ambitioniert: Was erst in den 2050er-Jahren flächig wirkt, löst die Engpässe der kommenden fünfzehn Jahre nicht.

Ambitioniertere Ziele dürfen aber nicht zu einer Kostenmogelpackung führen. Beantragt ist erst eine erste Tranche von einer Milliarde Franken. Allein die SBB, ohne die übrigen Infrastrukturbetreiber, schätzt ihren Bedarf auf rund 7 Milliarden Franken. Ein finalisiertes Budget fehlt ebenso wie ein geklärter Finanzierungsmechanismus. Digitalisierungsprojekte der öffentlichen Hand sind wiederholt aus dem Ruder gelaufen, weil ihr Umfang zu Beginn unvollständig beziffert wurde. Die Wirtschaft fordert deshalb volle Kostentransparenz: Vor weiteren Tranchen braucht es eine konsolidierte, extern plausibilisierte Gesamtkostenschätzung bis 2045 für alle Infrastrukturbetreiber und einen konkreten Finanzierungsmechanismus.

Diese Transparenz ist auch Voraussetzung für Planungssicherheit. Solange unklar ist, ob die Folgetranchen fliessen, investieren Industrie und Infrastrukturbetreiber nicht im nötigen Umfang in Entwicklung und Engineering. Offenzulegen ist zudem die Abwägung beim Rollout-Tempo: Ein schnelleres Vorgehen verursacht Kosten für Doppelausrüstungen, ein langsames glättet die Investitionen und vermeidet vorzeitige Abschreibungen, verzögert aber den Nutzen.

Die Ausrollplanung ist nicht allein am Lebensende der bestehenden Anlagen auszurichten. Wo auf stark belasteten Abschnitten eine vorgezogene Umstellung zusätzliche Kapazität schafft und teurere bauliche Ausbauten vermeidet, ist der frühere Ersatz auch bei noch nicht ausgeschöpfter Nutzungsdauer zu prüfen. Wir erwarten, dass der Bundesrat bis zur Botschaft 2027 aufzeigt, auf welchen Korridoren eine beschleunigte Umstellung Ausbauten ersetzen oder verkleinern könnte und wie sich Mehrkosten und Einsparungen gegenüberstehen. Diese Gegenüberstellung fehlt heute, obwohl sie für die Priorisierung zentral wäre.

Güterverkehr gleichwertig behandeln. Der Schienengüterverkehr ist bei der Planung der Ausbauschritte gleichwertig mit dem Personenverkehr zu berücksichtigen. Trassen, Anlagen und die Erreichbarkeit von Anschlussgleisen und Umschlagsanlagen sind Voraussetzung für eine funktionierende Logistik und für die Versorgungssicherheit des Werkplatzes Schweiz. Dabei genügt es nicht, die heutigen Kapazitäten zu sichern. Die Verkehrsperspektiven 2050 des Bundes erwarten im Güterverkehr ein Wachstum von über 30 Prozent bei steigendem Anteil der Schiene. Der Schienengüterverkehr braucht deshalb eine echte Entwicklungsperspektive.

Ebenso entscheidend, wie die Zahl der Trassen ist ihre Qualität. Güterverkehrstrassen müssen zur richtigen Zeit, zwischen den tatsächlich nachgefragten Punkten und mit wettbewerbsfähigen Fahrzeiten verfügbar sein. Angebotskonzepte, die primär auf Taktverdichtungen im Personenverkehr ausgerichtet sind, dürfen diese Kapazitäten nicht verdrängen. Das gilt auch während der Bauphasen: Ausweichrouten sind sicherzustellen und die Bauprogramme so abzustimmen, dass nicht mehrere Umleitungsstrecken gleichzeitig betroffen sind.

Bei jedem Ausbauvorhaben ist zudem systematisch zu prüfen, welchen Beitrag es für den Güterverkehr leisten kann, etwa bei Nutzlängen, Profilen, Anschlüssen oder Entflechtungen. Werden solche Verbesserungen früh mitgeplant, sind sie oft mit geringem Mehraufwand realisierbar, später lassen sie sich kaum mehr nachrüsten. Zu prüfen ist schliesslich ein eigener Betrag im Ausbauschritt, damit Massnahmen zugunsten des Güterverkehrs nicht regelmässig der Priorisierung des Personenverkehrs zum Opfer fallen.

Finanzierung: zweckgebunden und befristet. Die Bahninfrastruktur ist über den Bahninfrastrukturfonds zu finanzieren. Eine Verschiebung von Mitteln zwischen den Fonds oder eine Finanzierung des Bahnausbaus zulasten der zweckgebundenen Strassenfinanzierung lehnt die Wirtschaft ab.

Zweckbindung und Transparenz der Mittelflüsse sind die Voraussetzung dafür, dass die Nutzenden die Finanzierung ihrer Infrastruktur mittragen.

Der Bundesrat will das heute bis 2030 befristete Mehrwertsteuerpromille zugunsten der Bahninfrastruktur dauerhaft in der Verfassung verankern und den entsprechenden Zuschlag auf neu insgesamt 0,2 Prozentpunkte erhöhen. Dem kann die Wirtschaft nicht zustimmen. Es handelt sich nicht um eine Verlängerung, sondern um eine dauerhafte Erhöhung der Steuerbelastung ohne zeitliche Befristung und ohne Wirkungsüberprüfung. Wir sind bereit, eine erneut befristete Lösung mit periodischer Überprüfung mitzutragen, lehnen eine unbefristete Verankerung jedoch ab. Die Befristung ist das wirksamste Instrument, um den Druck zur Kostendisziplin aufrechtzuerhalten. Solange die im BAV-Bericht aufgezeigten Systemmängel nicht behoben sind, sollte der Fokus auf der konsequenten Umsetzung der empfohlenen Reformen liegen. Erst wenn die Voraussetzungen für eine nachhaltige Kosten- und Projektsteuerung geschaffen sind, erscheint eine Zusatzfinanzierung gerechtfertigt.

3. Ausbau der Nationalstrassen

Der Handlungsbedarf auf dem Nationalstrassennetz ist ausgewiesen. Auf den drei Prozent Nationalstrassen werden rund 45 Prozent der Fahrleistungen des motorisierten Individualverkehrs und über 72 Prozent des schweren Güterverkehrs abgewickelt. Die Stautunden erreichen Jahr für Jahr neue Höchstwerte, und ohne Gegenmassnahmen werden 2050 rund 355 Kilometer des Netzes regelmässig überlastet sein, auf 87 Kilometern täglich während mehrerer Stunden. Die volkswirtschaftlichen Kosten dieser Überlastung tragen die Unternehmen unmittelbar, über längere Fahrzeiten, unzuverlässige Lieferketten und sinkende Produktivität. Der Wirtschaftsverkehr ist auf planbare Reisezeiten angewiesen, und die Schiene kann das erwartete Wachstum im Strassengüterverkehr nicht absorbieren. Schiene und Strasse sind komplementär, nicht substitutiv. Hinzu kommt, dass der Bund gemäss Artikel 83 der Bundesverfassung für eine ausreichende Strasseninfrastruktur in allen Landesgegenden zu sorgen hat. Dieser Auftrag verpflichtet nicht nur zum Unterhalt des Bestehenden, sondern auch dazu, die Funktionsfähigkeit des Netzes dort zu sichern, wo sie absehbar verloren geht.

Vor diesem Hintergrund beurteilen wir den vorgeschlagenen Umfang als ungenügend. Der Bundesrat will 31 Projekte im Umfang von 16,1 Milliarden Franken aus dem STEP Nationalstrassen streichen und nimmt lediglich zwei Vorhaben mit 1601 Millionen Franken in den Ausbauschritt 2027 auf. Angesichts eines Portfolios von rund 44 Milliarden Franken bis 2050 steht dieser Umfang in einem Missverhältnis zum ausgewiesenen Handlungsbedarf.

Für die Wirtschaft ist weniger entscheidend, welches einzelne Vorhaben in einen Ausbauschritt aufgenommen wird, als nach welchen Kriterien ausgewählt wird. Massgebend muss sein, wo gemäss den Verkehrsperspektiven in den kommenden Jahrzehnten das stärkste Verkehrswachstum und die grössten Kapazitätsengpässe zu erwarten sind, wo die volkswirtschaftlichen Staukosten am höchsten ausfallen und wo die Funktionsfähigkeit des Gesamtnetzes am unmittelbarsten betroffen ist. Gerade dort, wo der Zuwachs am deutlichsten ausfällt, braucht es aus Sicht der Wirtschaft auch bauliche Massnahmen. Entlang dieser Kriterien ist der Ausbauschritt 2027 zu erweitern. Dass die Vorlage noch auf den Verkehrsperspektiven 2021 beruht, während die Aktualisierung im Herbst 2026 vorliegt, wiegt in diesem Zusammenhang besonders schwer: Die Auswahl der prioritären Korridore sollte auf den aktuellen Prognosen beruhen.

Zum Ausbau der Nationalstrassen sei hier auch darauf hingewiesen, dass das Volksnein von 2024 ein Gesamtpaket betraf, nicht einzelne Vorhaben. Ein genereller Verzicht auf den Ausbau lässt sich daraus nicht ableiten. Umgekehrt zeigt es, dass eine Vorlage nur dann mehrheitsfähig ist, wenn sie als ausgewogenes Ganzes über alle Verkehrsträger und Landesteile hinweg wahrgenommen wird.

Aus dieser Erfahrung zieht die Wirtschaft eine Konsequenz für das weitere Verfahren. Der Bundesrat bündelt Nationalstrassen, Eisenbahninfrastruktur und Agglomerationsverkehr zwar in einer gemeinsamen Vorlage, die Bundesversammlung kann jedoch über die einzelnen Ausbauschritte und Verpflichtungskredite weiterhin unabhängig voneinander entscheiden. Eine rechtliche Verknüpfung

besteht bislang nur zwischen der Verlängerung des Mehrwertsteuerpromilles und Teilen des Bahnausbaus. Nationalstrassen und Agglomerationsverkehr wirken hingegen funktional eng zusammen und werden gemeinsam über den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds finanziert. Die Wirtschaft fordert deshalb, dass die Beschlüsse zum Ausbauschritt 2027 der Nationalstrassen und zu den Verpflichtungskrediten des Agglomerationsverkehrs politisch, materiell und formell miteinander verknüpft und gemeinsam behandelt werden. Damit wird sichergestellt, dass sich die verkehrsträgerübergreifende Betrachtung nicht nur auf der Planungsebene, sondern auch in den politischen Entscheiden niederschlägt.

Bestehendes konsequenter nutzen. Die Pannestreifenumnutzung ist dort systematisch zu prüfen und umzusetzen, wo die Belastung besonders hoch ist, also insbesondere auf den Abschnitten mit ausgeprägter Staubbelastung gemäss Verkehrsflussbericht des ASTRA. Dasselbe gilt für ein intelligentes Verkehrsmanagement und die dynamische Geschwindigkeitsharmonisierung. Solche Massnahmen entsprechen unserer Leitlinie, das Bestehende auszuschöpfen, bevor neu gebaut wird. Sie müssen jedoch rasch und flächig zur Anwendung kommen, um überhaupt wirksam zu sein.

Die Pannestreifenumnutzung ist dabei ausdrücklich als Übergangslösung zu verstehen, nicht als Dauerzustand. Der Pannestreifen erfüllt eine Sicherheitsfunktion: Er dient liegengebliebenen Fahrzeugen und den Rettungs- und Einsatzkräften als Zufahrt. Wird er dauerhaft dem fliessenden Verkehr zugeschlagen, geht diese Funktion verloren, und zwar gerade auf jenen Abschnitten, die ohnehin am höchsten belastet sind und wo die Folgen eines Zwischenfalls am gravierendsten ausfallen. Wo sich abzeichnet, dass die Kapazität langfristig nicht ausreicht, ist die Umnutzung deshalb mit einer baulichen Lösung zu hinterlegen und nach deren Realisierung wieder aufzuheben. Sie darf nicht dazu dienen, einen ausgewiesenen Ausbaubedarf dauerhaft zu kaschieren.

Keine definitiven Streichungen. Die vorgeschlagenen betrieblichen Ersatz- und Entlastungsmassnahmen begrüssen wir dort, wo sie rasch und kostengünstig Kapazität schaffen. Einen vollwertigen Ersatz für bauliche Kapazitätserweiterungen auf dauerhaft überlasteten Achsen bieten sie jedoch nicht. Wir lehnen es deshalb ab, Projekte definitiv aus dem STEP zu entfernen. Sie sind im Programm zu belassen und planerisch weiterzuführen. Bevor ein Vorhaben endgültig aufgegeben wird, ist nachzuweisen, dass die Ersatzmassnahmen langfristig eine gleichwertige Wirkung entfalten. Nach deren Umsetzung sind Verkehrsfluss, Stautunden, Ausweichverkehr auf das nachgelagerte Netz, Verkehrssicherheit und Erreichbarkeit periodisch zu überprüfen. Bleibt die erwartete Wirkung aus, ist das Projekt einem verbindlichen Realisierungshorizont zuzuweisen.

Ausbauschritt 2027 erweitern. Die Forderung nach einem Zielbild steht einer Erweiterung des Ausbauschriffs 2027 nicht entgegen, sofern klar unterschieden wird: Projekte, die bereits ausreichend reif sind und deren Dringlichkeit auf heute schon überlasteten Abschnitten ausgewiesen ist, sind jetzt aufzunehmen. Die stetig zunehmenden Stautunden untermauern dies. Ihr Nutzen hängt nicht von einem künftigen Zielbild ab, und ein Aufschub würde die Engpässe nur verlängern. Alle übrigen Vorhaben sind im STEP zu belassen, planerisch zu sichern und anhand des Zielbilds zu priorisieren, sobald dieses vorliegt. Wo der Handlungsbedarf ausgewiesen ist, die Reife aber noch fehlt, sind die Verfahren zu beschleunigen und die nötigen Planungsressourcen bereitzustellen. Die Realisierungshorizonte müssen sich am nachgewiesenen Bedarf orientieren und nicht an der jeweils verfügbaren Liquidität.

Planungsmittel nicht kürzen. Die vorgesehene Reduktion der Planungsmittel für noch nicht beschlossene Projekte von 300 auf 200 Millionen Franken ist rückgängig zu machen. Sie steht in direktem Widerspruch zur neu eingeführten Anforderung eines fortgeschrittenen Projektstands. Wer höhere Planungsreife verlangt, muss die dafür nötigen Mittel bereitstellen. Andernfalls entsteht ein Engpass, der künftige Ausbauschritte strukturell verzögert.

Zahlungsrahmen und Substanzerhalt. Dem Zahlungsrahmen für Betrieb, Unterhalt und Anpassung der Nationalstrassen 2028–2031 stimmt die Wirtschaft zu. Verfügbarkeit, Sicherheit und Substanzerhalt des bestehenden Netzes haben Vorrang und sind von künftigen Entlastungspaketen auszunehmen. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Ausbau und Substanzerhalt ist aus volkswirtschaftlicher Sicht zentral.

Transparenz bei der Fondsfinanzierung. Die EFK hält fest, dass die erwarteten liquiden Mittel nur rund 60 Prozent der bis 2045 vorgesehenen Ausgaben decken und dass die Einnahmenprognosen optimistisch sind, weil sie eine noch nicht beschlossene Abgabe auf Elektrofahrzeuge und eine Rückkehr zur Regel bei der Mineralölsteuer unterstellen. Der Bundesrat soll bis zur Botschaft 2027 ein Referenzszenario sowie ein Szenario mit tieferer Finanzierungskraft ausweisen und aufzeigen, welche Projekte unter welchen Annahmen finanzierbar sind. Die zweckgebundenen Mittel der Strassenfinanzierung sind ihrem Zweck entsprechend einzusetzen. Der hohe Eigenfinanzierungsgrad des Strassenverkehrs zeigt, dass eine nutzerbasierte Finanzierung grundsätzlich möglich ist und Anreize zu einer effizienten Mittelverwendung schafft.

4. Programm Agglomerationsverkehr

Die Wirtschaft unterstützt das Programm Agglomerationsverkehr und stimmt den Bundesbeiträgen der fünften Generation grundsätzlich zu.

Anders als bei Strasse und Schiene liegt die Herausforderung hier nicht bei der Finanzierung, sondern bei der Umsetzung. Ein erheblicher Teil der Mittel früherer Generationen ist noch nicht abgerufen, weil Kantone und Gemeinden langsamer umsetzen, als der Bund finanziert. Mitfinanziert werden sollen deshalb nur Massnahmen mit nachgewiesenem Kosten-Nutzen-Verhältnis und realistischer Umsetzungsplanung.

Die Programme müssen verkehrsträgerneutral sein und die Erreichbarkeit für den Wirtschaftsverkehr sichern. Anlieferung, Entsorgung und Baustellenlogistik sind auf funktionierende Zufahrten und Flächen angewiesen. Massnahmen, die auf eine Verdrängung des Verkehrs statt auf einen besseren Verkehrsfluss zielen, sind nicht mit Bundesmitteln zu unterstützen. Zudem müssen Agglomerationsprojekte das übergeordnete Netz entlasten und dürfen an den Schnittstellen zu Nationalstrassen und Bahnknoten keine neuen Engpässe schaffen.

Angesichts der Umsetzungsprobleme sollten die Programme zudem stärker auf rasch wirksame Massnahmen ausgerichtet werden. Wo bauliche Vorhaben nur langsam vorankommen, können digitales Verkehrsmanagement, bedarfsorientierte und automatisierte Angebote oder eine bessere Verknüpfung der Verkehrsträger bereits kurzfristig Wirkung entfalten. Solche betrieblichen und digitalen Massnahmen sollten mit Bundesmitteln mitfinanziert werden können, sofern ihr Nutzen nachgewiesen ist.

5. Schweizer Kapital für Schweizer Infrastruktur

Die Vorlage geht davon aus, dass die gesamte Verkehrsinfrastruktur vollständig durch die bestehenden Finanzierungsmechanismen finanziert werden kann. Angesichts der angespannten Lage beider Fonds und der von der EFK aufgezeigten Finanzierungslücke hält die Wirtschaft diese Prämisse für zu eng. Bevor über zusätzliche Abgaben und Steuern diskutiert wird, ist das vorhandene private Kapital zu mobilisieren.

Öffentlich-private Partnerschaften sind international etabliert, haben in der Schweiz aber einen schweren Stand. Dabei besteht erhebliches Potenzial: Schweizer Pensionskassen dürften bis zu zehn Prozent ihres Vermögens in Infrastruktur investieren, tatsächlich liegt ihre Quote bei rund zwei Prozent, und ein erheblicher Teil davon fliesst ins Ausland. Es geht dabei nicht um eine Privatisierung der Verkehrsinfrastruktur, sondern um zusätzliche Finanzierungsquellen für klar abgrenzbare Einzelprojekte, die ohne neue Belastung von Wirtschaft und Konsumenten erschlossen werden könnten.

Die Wirtschaft fordert deshalb, dass Bund und bundesnahe Bauherren bei grossen, klar abgrenzbaren Vorhaben die Beteiligung privater Investoren systematisch prüfen, statt sie von vornherein auszuschliessen. Voraussetzung sind klare Modelle, eine transparente Risikoaufteilung und eine langfristig nachgewiesene Wirtschaftlichkeit. Wir erwarten, dass der Bundesrat bis zur Botschaft 2027 aufzeigt, bei welchen Projekten eine private Mitfinanzierung in Frage käme und welche rechtlichen oder regulatorischen Hürden dem heute entgegenstehen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse

economiesuisse

Lukas Federer
Bereichsleiter Energie, Umwelt, Infrastruktur &
Digitales
Mitglied der erweiterten Geschäftsleitung

David Stauffacher
Projektleiter Infrastruktur und Digitales