

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK
Einreichung per E-Mail an konsultationen@bav.admin.ch

Bern, 29. September 2026

Vernehmlassung Verkehr '45

Vorlage zur verkehrsträgerübergreifenden Bewältigung der Mobilitätsbedürfnisse: Verkehr '45

Organisation	Schweizerische Verkehrs-Stiftung (SVS)
Adresse	Aarberggasse 61, Postfach, 3001 Bern
Kontakt	info@verkehrsstiftung.ch 031 328 58 02
Vertretung	Ursula Wyss, Präsidentin

Generelle Stellungnahme

Die Schweizerische Verkehrs-Stiftung SVS dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Sie setzt sich gemäss ihrem Stiftungszweck für ein menschen- und umweltgerechtes Verkehrswesen ein. Dazu gehören insbesondere der sparsame Umgang mit Energie, Raum und Rohstoffen, die Vermeidung unnötigen Verkehrsaufkommens, Sicherheit und Gesundheit, die Begünstigung effizienter Verkehrsmittel sowie verkehrsarme Raum- und Siedlungsstrukturen.

Die SVS begrüsst, dass Schiene, Nationalstrassen und Agglomerationsverkehr mit Verkehr '45 erstmals in einer gemeinsamen Vorlage behandelt und anhand einer verkehrsträgerübergreifend angelegten Wirkungsbeurteilung koordiniert werden. Dieser Schritt ist richtig. Aus Sicht der SVS sollte die Vorlage jedoch stärker von der Frage ausgehen, welche Erreichbarkeit und welche räumliche Entwicklung die Schweiz 2045 sicherstellen will und mit welcher Kombination von Massnahmen diese Ziele mit möglichst geringem Flächen-, Energie-, Ressourcen- und Umweltverbrauch erreicht werden können.

Mit «Mobilität und Raum 2050» besteht bereits das verkehrsträgerübergreifende Koordinationsinstrument und die Mobilitätsstrategie des Bundesrats. Dessen Zielbild sowie die Entwicklungsstrategien und Handlungsgrundsätze bilden den behördenverbindlichen Rahmen für die Infrastrukturplanungen des Bundes und für Botschaften zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur. Verkehr '45 sollte diesen Rahmen in der Priorisierung noch konsequenter operationalisieren: Nicht die Infrastruktur selbst, sondern die gewünschte Erreichbarkeit und die Qualität des Gesamtverkehrssystems müssen Ausgangspunkt sein.

Die ETH Zürich hat für Verkehr '45 eine gemeinsame strukturierte Wirkungsbeurteilung entwickelt und dabei unter anderem Angebotsqualität, Netzbetrieb, Wirtschaftlichkeit, Raum und Umwelt sowie technologische und operative Alternativen berücksichtigt. Die SVS stellt diese Arbeit nicht grundsätzlich in Frage. Sie sieht den Weiterentwicklungsbedarf vielmehr darin, den Vergleich systematisch über das vorgegebene Portfolio grosser Infrastrukturprojekte hinaus zu öffnen und auch betriebliche, nachfrageseitige, preisliche, raumplanerische sowie programmatische Lösungen gleichwertig in die strategische Prüfung einzubeziehen.

Aus Sicht der SVS sollen bei der weiteren Bearbeitung insbesondere folgende Grundsätze gelten:

1. Zielbild und Zielhierarchie vor Projektpriorisierung

Die Priorisierung ist konsequent aus dem Zielbild «Mobilität und Raum 2050» abzuleiten. Die massgebenden Ziele – insbesondere Erreichbarkeit, Klimaverträglichkeit, Flächen- und Energieeffizienz, Verkehrssicherheit,

Siedlungsqualität, Natur- und Landschaftsschutz sowie volkswirtschaftliche Kosten – sind transparent zu gewichten und verkehrsträgerübergreifend anzuwenden.

2. Nachfragewirkungen transparent und robust abbilden

Die Verkehrsperspektiven 2050 arbeiten zu Recht mit mehreren Szenarien. Für die Projektpriorisierung sollte transparent ausgewiesen werden, wie robust die Ergebnisse unter unterschiedlichen Nachfrageszenarien sind und wie induzierte beziehungsweise verlagerte Verkehrswirkungen bei Kapazitätserweiterungen in die Bewertung einfließen. Infrastruktur, Raumplanung, Preise und betriebliche Massnahmen beeinflussen die Nachfrage und dürfen nicht nur als Reaktion auf eine als gegeben angenommene Verkehrsentwicklung behandelt werden.

3. Optimieren und steuern systematisch mit Ausbau vergleichen

Technologische und operative Alternativen werden bereits berücksichtigt. Dieser Ansatz ist zu vertiefen: Betriebliche, nachfrageseitige, preisliche und raumplanerische Optionen sind nach einheitlichen Kriterien mit baulichen Kapazitätserweiterungen zu vergleichen. Wo bestehende Infrastruktur mit solchen Massnahmen ausreichend wirksam genutzt werden kann, ist dies einem Ausbau vorzuziehen.

4. Klimakompatibilität des Gesamtportfolios ausweisen

Klima- und Umweltwirkungen werden in der Projektbewertung berücksichtigt. Zusätzlich sollte der Bund ausweisen, ob die kumulierte Wirkung des vorgeschlagenen Gesamtportfolios mit den gesetzlichen Klimazielen vereinbar ist. Art. 4 Abs. 1 Bst. b des Klima- und Innovationsgesetzes nennt für den Sektor Verkehr Richtwerte von mindestens 57 Prozent Emissionsverminderung bis 2040 und 100 Prozent bis 2050 gegenüber 1990. Diese Richtwerte sind auf strategischer Ebene in der Portfoliobeurteilung abzubilden.

5. Vollkosten und Systemgrenzen vergleichbar darstellen

Lebenszykluskosten und verschiedene externe Wirkungen sind bereits Bestandteil der Bewertungsansätze. Für eine belastbare verkehrsträgerübergreifende Entscheidung ist transparent auszuweisen, welche Kosten und Nutzen monetarisiert beziehungsweise qualitativ bewertet werden und welche Systemgrenzen gelten. Insbesondere Klima-, Umwelt-, Gesundheits-, Lärm-, Unfall- und Flächenwirkungen sollen über die Verkehrsträger hinweg methodisch konsistent berücksichtigt werden.

6. Funktional vergleichbare Massnahmenpakete bewerten

Die Vernehmlassung umfasst neben Grossprojekten auch zahlreiche kleinere Massnahmen des Agglomerationsverkehrs. In der strategischen Querschnittsbetrachtung besteht dennoch das Risiko, dass die Wirkung vieler kleiner, miteinander verknüpfter Massnahmen unterschätzt wird. Deshalb sollen nicht nur Einzelprojekte, sondern auch funktional vergleichbare Massnahmenpakete und ihre Netzwirkung beurteilt werden – etwa Kombinationen aus Fuss- und Veloverkehr, ÖV-Priorisierung, Umsteigeknoten, Verkehrsmanagement und weiteren Agglomerationsmassnahmen.

7. Planungsreife und strategische Priorität trennen

Eine ausreichende Planungsreife ist für belastbare Kosten- und Realisierungsentscheide notwendig. Sie darf jedoch auf der strategischen Vergleichsstufe nicht dazu führen, dass bereits weit entwickelte Projekte allein aufgrund ihres Planungsvorsprungs gegenüber weniger weit entwickelten, aber möglicherweise wirksameren Alternativen bevorzugt werden. Entscheiderreife und strategische Priorität sind auseinanderzuhalten.

8. Finanzierungswirkungen lösungsneutral prüfen

BIF, NAF und die Mitfinanzierung im Programm Agglomerationsverkehr folgen unterschiedlichen Finanzierungsregeln. Es ist zu prüfen, ob diese Unterschiede bei funktional vergleichbaren Lösungen Fehlanreize setzen. Die Finanzierung soll die Wahl der aus gesamtverkehrlicher und volkswirtschaftlicher Sicht besten Lösung unterstützen und nicht vorprägen.

9. Volksentscheid vom 24. November 2024 sachgerecht berücksichtigen

Die Stimmberechtigten haben den Bundesbeschluss über den Ausbauschritt 2023 für die Nationalstrassen als Gesamtpaket abgelehnt. Dieses politische Signal ist in der weiteren Planung zu berücksichtigen.

Antworten auf den offiziellen Fragebogen

1. Sind Sie mit der generellen Stossrichtung der Vorlage einverstanden?

Ja, mit Vorbehalten.

Die gemeinsame Behandlung von Schiene, Nationalstrassen und Agglomerationsverkehr ist ein sinnvoller Schritt. Die Vorlage sollte jedoch noch konsequenter aus dem bestehenden Zielbild «Mobilität und Raum 2050» entwickelt werden. Die strategische Priorisierung soll von Erreichbarkeits- und Raumzielen ausgehen und unterschiedliche Lösungsansätze anhand transparenter, vergleichbarer Wirkungs- und Kostenkriterien prüfen.

2. Gibt es Aspekte, die Ihrer Ansicht nach unzureichend berücksichtigt wurden?

Ja.

Weiterzuentwickeln sind insbesondere: die verbindliche Operationalisierung des Zielbilds «Mobilität und Raum 2050» in der Priorisierung; die Transparenz zur Robustheit der Prioritäten unter verschiedenen Nachfrageszenarien; die nachvollziehbare Berücksichtigung induzierter und verlagerter Verkehrswirkungen; der systematische Vergleich betrieblicher, nachfrageseitiger, preislicher und raumplanerischer Alternativen mit baulichen Erweiterungen; ein Nachweis der Klimakompatibilität des Gesamtportfolios; verkehrsträgerübergreifend vergleichbare Systemgrenzen bei Kosten und Nutzen; die Bewertung funktional vergleichbarer Massnahmenpakete; die Trennung von Planungsreife und strategischer Priorität; sowie die Prüfung möglicher Fehlanreize aus unterschiedlichen Finanzierungsregeln.

3. Sind Sie einverstanden mit der Bündelung von Strassen-, Schienen- und Agglomerationsverkehrsprojekten in einer Vorlage?

Ja.

Die Bündelung ist zu begrüßen. Ihr Mehrwert entsteht dann, wenn sie tatsächlich zu einer gemeinsamen Problemanalyse und einem lösungsneutralen Vergleich führt. Neben Infrastrukturprojekten sollen deshalb auch betriebliche, nachfrageseitige, preisliche und raumplanerische Optionen sowie funktional vergleichbare Massnahmenpakete einbezogen werden.

4. Sind Sie mit der Neupriorisierung des Strategischen Entwicklungsprogramms Bahninfrastruktur (Schrittweiser Ausbau und Verknüpfung mit Angebotsentwicklung) einverstanden?

Grundsätzlich ja, mit Vorbehalten.

Die Verknüpfung von Angebotsentwicklung und Infrastruktur sowie ein schrittweiser Ausbau sind sachgerecht. Die Infrastruktur soll aus langfristigen Angebots- und Erreichbarkeitszielen abgeleitet werden. Ein Fokus auf strategische Netzelemente darf jedoch nicht dazu führen, dass kosteneffiziente, netzirksame Optimierungen oder notwendige Ergänzungsmassnahmen strukturell zurückgestellt werden.

5. Sind Sie mit dem Grundsatzentscheid «strukturegebende Schlüsselprojekte» statt «kleinteilige Optimierung» einverstanden?

Nein, nicht als pauschaler Grundsatz.

Strukturgebende Schlüsselprojekte können notwendig sein. Die Gegenüberstellung von Grossprojekten und kleinteiligen Optimierungen ist als genereller Entscheid jedoch zu schematisch. Massgeblich sollen Zielbeitrag, Nutzen, Kosten, Netzwirkung, Resilienz und Umsetzbarkeit sein. Mehrere aufeinander abgestimmte kleinere Massnahmen können gemeinsam eine hohe systemische Wirkung entfalten und müssen als Paket mit Grossprojekten vergleichbar sein.

6. Sind Sie mit der Auswahl der in der Botschaft 2027 vorgesehenen Schlüsselprojekte (strategische Netzelemente) einverstanden?

Keine abschliessende projektbezogene Beurteilung.

Die SVS hat die einzelnen Bahn-Schlüsselprojekte nicht technisch im erforderlichen Detail geprüft und nimmt deshalb keine pauschale Zustimmung oder Ablehnung vor. Für die definitive Auswahl ist aus Sicht der SVS entscheidend, dass die Projekte aus einem belastbaren Angebots- und Erreichbarkeitsziel abgeleitet werden, Systemabhängigkeiten und Ergänzungsmassnahmen berücksichtigt sind und die Auswahl gegenüber funktional vergleichbaren Alternativen transparent begründet wird.

7. Sind Sie mit der Umsetzung der ERTMS-Strategie und den dafür vorgesehenen Mitteln einverstanden?

Grundsätzlich ja.

Die bessere Nutzung der bestehenden Bahninfrastruktur durch Digitalisierung und betriebliche Optimierung entspricht dem Grundsatz, vorhandene Kapazitäten möglichst effizient zu nutzen. Zur exakten Höhe der vorgesehenen Mittel nimmt die SVS mangels eigener technischer Kostenprüfung keine Stellung.

8. Sind Sie mit dem Umfang der im Ausbauschritt 2027 vorgesehenen Ergänzungsmassnahmen einverstanden?

Zum Instrument ja; zum Umfang keine abschliessende Beurteilung.

Ergänzungsmassnahmen sind notwendig, damit strategische Netzelemente ihren vorgesehenen Nutzen entfalten können. Der Umfang ist aus dem künftigen Angebotskonzept und den betrieblichen Abhängigkeiten abzuleiten. Die betroffenen Kantone und Planungsregionen sind einzubeziehen; Kosten, Nutzen und Systemwirkung sind transparent auszuweisen.

9. Sind Sie mit den Anpassungen der drei bereits beschlossenen Bahnausbauprogramme «Zukünftige Entwicklung Bahninfrastruktur», «Ausbauschritt 2025» und «Ausbauschritt 2035» einverstanden?

Keine pauschale Zustimmung.

Die Anpassung bereits beschlossener Programme muss für jede betroffene Massnahme nachvollziehbar begründet werden. Zu berücksichtigen sind insbesondere Abhängigkeiten zu strategischen Netzelementen, Auswirkungen auf Angebotskonzepte, bereits getätigte Investitionen sowie allfällige spätere Wiederaufnahme als Ergänzungsmassnahme. Zugleich darf ein fortgeschrittener Planungsstand allein keine materielle Priorität begründen.

10. Sind Sie mit den Anpassungen am Planungsprozess einverstanden, sodass künftig nur noch Projekte, die im Stadium Vorprojekt sind, in einen Ausbauschritt aufgenommen werden können?

Ja, mit Vorbehalt.

Ein abgeschlossenes Vorprojekt vor einer definitiven Finanzierungs- und Realisierungsentscheid verbessert Kostensicherheit und Entscheidungsqualität. Die Regel darf jedoch nicht dazu führen, dass strategisch relevante Alternativen bereits in einer früheren Vergleichsphase ausgeschlossen oder allein wegen geringerer Planungsreife schlechter priorisiert werden. Strategische Auswahl und Entscheidungsfähigkeit sind klar zu trennen.

11. Sind Sie damit einverstanden, dass der Entscheid über die Realisierung ergänzender Infrastrukturmassnahmen beim Bundesrat liegen soll?

Ja, unter Bedingungen.

Die nötige Flexibilität bei Ergänzungsmassnahmen ist sinnvoll. Voraussetzung sind transparente Kriterien, eine nachvollziehbare Berichterstattung über Kosten, Nutzen und Auswirkungen sowie der systematische Einbezug der betroffenen Kantone und Planungsregionen. Die Kompetenz darf nicht dazu führen, dass die materielle Tragweite eines parlamentarisch beschlossenen Ausbaus nachträglich wesentlich verändert wird.

12. Sind Sie mit einer Verlängerung des bis 2030 befristeten Mehrwertsteuer-Promilles zugunsten des Bahninfrastrukturfonds einverstanden?

Ja.

Eine langfristig gesicherte, transparente Finanzierung von Betrieb, Substanzerhalt und prioritärem Ausbau der Bahninfrastruktur ist notwendig.

13. Haben Sie weitere Bemerkungen zum Teil Eisenbahninfrastruktur?

Ja.

Die Bahnplanung soll konsequent von langfristigen Angebots- und Erreichbarkeitszielen ausgehen. Gemäss Art. 48c Abs. 2 EBG müssen den in Ausbausritten vorgesehenen Massnahmen ein Bedarfsnachweis und ein betriebs- und volkswirtschaftlich abgestütztes Angebotskonzept zugrunde liegen. Systemabhängigkeiten, Ergänzungsmassnahmen und Folgekosten sind entsprechend frühzeitig sichtbar zu machen. Grosse Schlüsselprojekte und funktional vergleichbare Pakete kleinerer Massnahmen sind nach transparenten Kriterien zu beurteilen.

14. Sind Sie mit dem beantragten Umfang der im Zahlungsrahmen Nationalstrasse 2028 – 2031 für Betrieb, Unterhalt und die Anpassung der Nationalstrassen an den neuesten Stand der Technik zur Verfügung stehenden Mittel einverstanden?

Ja.

Der sichere Betrieb, der Unterhalt und die Werterhaltung der bestehenden Infrastruktur haben für die SVS hohe Priorität.

15. Sind Sie mit den im Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrassen enthaltenen Kapazitätserweiterungsprojekten einverstanden?

Nein.

Kapazitätserweiterungen sind nur dann zu priorisieren, wenn betriebliche, nachfrageseitige und verkehrsträgerübergreifende Alternativen nach einheitlichen Kriterien geprüft wurden und der Ausbau im Vergleich einen ausreichenden Zielbeitrag aufweist. Zu berücksichtigen sind insbesondere Netz- und Nachfragewirkungen einschliesslich induziertem beziehungsweise verlagertem Verkehr, Klima- und Umweltwirkungen, Flächenverbrauch, Siedlungsverträglichkeit, Verkehrssicherheit sowie Lebenszyklus- und externe Kosten.

16. Sind Sie mit der Zuteilung der Kapazitätserweiterungsprojekte zu den Realisierungshorizonten einverstanden?

Keine abschliessende Zustimmung.

Die Zuteilung soll auf einer transparenten, zielorientierten Gesamtbewertung beruhen. Dabei ist nachvollziehbar auszuweisen, wie Alternativen, Nachfragewirkungen, Umwelt- und Klimaziele sowie

Systemabhängigkeiten berücksichtigt wurden. Planungsfortschritt und rasche Umsetzbarkeit sind legitime Kriterien für die Realisierbarkeit, dürfen aber die strategische Bewertung des Zielbeitrags nicht übersteuern.

17. Sind Sie mit den definitiv zur Realisierung beantragten Kapazitätserweiterungsprojekten im Ausbauschritt 2027 einverstanden?

Nein. Keine abschliessende projektbezogene Zustimmung.

Die SVS nimmt ohne eigene technische Vertiefungsprüfung keine definitive Einzelbeurteilung der beiden Projekte Aarau-Ost – Verzweigung Birrfeld und Perly – Bernex vor. Vor dem definitiven Realisierungsentcheid soll jedoch transparent dokumentiert werden, welche betrieblichen, nachfrageseitigen und verkehrsträgerübergreifenden Alternativen geprüft wurden, welche induzierten und verlagerten Verkehrswirkungen zu erwarten sind und wie die Projekte zu Klima-, Raum-, Umwelt-, Sicherheits- und Erreichbarkeitszielen beitragen.

18. Sind Sie mit der vorgesehenen Änderung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz (Streichung Glattalautobahn und Umfahrung Morges) einverstanden?

Ja. Keine spezifische projektbezogene Stellungnahme.

Die SVS hat die beiden Netzänderungen nicht technisch vertieft geprüft. Entscheidend ist, dass Streichungen und allfällige Ersatzlösungen anhand derselben Ziel-, Wirkungs- und Alternativenlogik begründet werden und die Auswirkungen auf das Gesamtverkehrssystem und die Raumentwicklung transparent ausgewiesen werden.

19. Haben Sie weitere Bemerkungen zum Teil Nationalstrasseninfrastruktur?

Ja.

Der Volksentscheid vom 24. November 2024 zum Ausbauschritt 2023 ist als politisches Signal zu berücksichtigen. Soweit Elemente des abgelehnten Pakets erneut verfolgt werden, ist ihre Notwendigkeit unter den heutigen Rahmenbedingungen neu und transparent zu begründen. Bei Kapazitätserweiterungen sind zudem induzierte und verlagerte Verkehrswirkungen sowie Auswirkungen auf das untergeordnete Strassennetz und die Siedlungsräume auszuweisen. Betriebliche und nachfrageseitige Alternativen sind nach denselben Zielkriterien zu prüfen.

20. Sind Sie mit den Ergebnissen der Prüfung des Programms Agglomerationsverkehr der fünften Generation einverstanden?

Grundsätzlich ja zum Programm; keine Einzelbeurteilung sämtlicher Agglomerationsprogramme.

Die SVS misst dem Programm Agglomerationsverkehr grosse Bedeutung bei, weil es Verkehrs- und Siedlungsentwicklung verbindet und zahlreiche kleinere, multimodale Massnahmen ermöglicht. Diese Wirkung ist in der Gesamtverkehrsplanung angemessen zu berücksichtigen. Zudem ist zu prüfen, ob unterschiedliche Finanzierungs- und Mitfinanzierungsregeln die Wahl zwischen funktional vergleichbaren Lösungen beeinflussen und ob Anpassungen zugunsten einer lösungsneutralen Gesamtverkehrsplanung sinnvoll sind.

21. Haben Sie Bemerkungen zu einzelnen Agglomerationsprogrammen bzw. zu einzelnen Massnahmen?

Nein.

Die SVS nimmt im Rahmen dieser Stellungnahme keine Beurteilung einzelner Agglomerationsprogramme oder Einzelmassnahmen vor.

22. Haben Sie zur Vorlage weitere Bemerkungen?

Ja.

Verkehr '45 bietet die Chance, die bisher modal geprägten Infrastrukturplanungen stärker in eine gemeinsame Gesamtverkehrsplanung zu überführen. Für die weitere Bearbeitung empfiehlt die SVS eine klare Reihenfolge: Zielbild und Erreichbarkeitsziele konkretisieren; Nachfrage- und Systemwirkungen analysieren; betriebliche, nachfrageseitige, preisliche, raumplanerische und infrastrukturelle Optionen anhand gemeinsamer Kriterien vergleichen; funktional vergleichbare Massnahmenpakete bewerten; und erst darauf gestützt zusätzliche Infrastruktur priorisieren. Ergänzend sind die Klimakompatibilität des Gesamtportfolios, vergleichbare Kosten- und Nutzensystemgrenzen sowie allfällige Fehlanreize der Finanzierungsarchitektur transparent auszuweisen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Verkehrs-Stiftung (SVS)



Dr. Ursula Wyss
Präsidentin