

Auszug aus: Peter Füglistaler: Die Schweiz fährt vor. Das System des öffentlichen Verkehrs. NZZ-Libro. 2026.

Explizite Genehmigung des Autors zur Verwendung in der EPFL Vorlesung «Railway systems and their transition», 11/2025

7.4 Planungshoheit beim Bund

7.4.1 Kantonale Projekte setzen Bund unter Zugzwang

Die Kantone wirkten seit jeher beim Bau von Bahnen mit, sei es mit der Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn (BLS), welche der Kanton Bern 1906 gründete, da er sich durch die Gotthardbahn abgeschnitten fühlte oder bei der Bodensee-Toggenburg-Bahn, wo der Kanton St. Gallen 1901 mit dem Bund ein Tauschgeschäft abschloss, was zu komplizierten Eigentumsverhältnissen im Schienennetz führte, welche erst 2006 (teilweise) bereinigt werden konnten.

Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung in den 1960er Jahren traten die Verkehrsprobleme in den grossen Städten in den Vordergrund. In Zürich wurde eine **U-Bahn** geplant. Nach anfänglicher Euphorie wurde das Projekt 1973 in einer Volksabstimmung abgelehnt. Hohe Kosten und unsichere wirtschaftliche Aussichten sprachen gegen das Projekt.¹ Mit ein Grund ist, dass der Bund die Kosten für S-Bahnnetze finanziert, während städtische Verkehrsnetze durch die Kantone und Städte zu finanzieren sind. Nur in Lausanne entstand in den 1990er Jahren ein Metronetz, das weitgehend vom Kanton Waadt und der Stadt Lausanne finanziert wurden. Zürich setzt in der Folge auf den Ausbau der S-Bahn, wozu das Zürcher Stimmvolk 1981 seinen Segen gab. 1990 konnte die S-Bahn eröffnet werden. Ein Teil der Ausbaukosten wurde durch den Kanton Zürich getragen, der dazu 1978 einen Verkehrsfonds geschaffen hatte. Er sicherte sich in einem Vertrag mit den SBB, dass der durch den S-Bahnausbau generierte Mehrverkehr finanziell abgegolten wird (ZVV-Vorteilsanrechnung). Der Bund musste diese Verpflichtung übernehmen und finanzierte für die S-Bahn Zürich von 1996 bis 2025 eine Trassenpreismässigung von 45 Mio. Franken jährlich, was die Investitionen des Kantons Zürich mehr als kompensierte. Von Bedeutung für die Verschiebung der Planungshoheit zum Bund war die **Durchmesserlinie Zürich** mit dem unterirdischen Bahnhof Zürich-Löwenstrasse. Das Projekt mit Kosten von rund zwei Milliarden Franken wurde 2002 in einem Vertrag zwischen dem Kanton Zürich und den SBB vereinbart, ohne dass auf Bundesebene ein Parlamentsentscheid und Kreditbeschlüsse vorlagen. Der Kanton Zürich finanzierte einen Drittel der Kosten, wozu das Zürcher Stimmvolk 2001 mit rund 80 Prozent zustimmte. Das Milliardenprojekt überforderte den Bund. Es drohte die Einstellung der Arbeiten. Mit einer Sonderfinanzierung über den neugeschaffenen Agglomerationsfonds konnte 2006 eine teilweise Finanzierung von 400 Mio. Franken aufgebracht werden. Zwei Jahre später schloss der Bund mit dem Kanton Zürich und den SBB eine Finanzierungsvereinbarung zur Durchmesserlinie über 1,3 Mia. Franken ab, wobei er die Mittel aus dem Agglomerationsfonds, dem FinöV-Fonds und über die SBB-Leistungsvereinbarung zusammenkratzen musste. Der Kanton Zürich musste sich zu einer Vorfinanzierung des Bundesanteils verpflichten. Damit der Bund durch

¹ Einzelne Teilstücke wurden vor der Volksabstimmung entschieden. So wird das Teilstück zwischen Milchbuck und Schwamendingen als Tramtunnel genutzt und die Sihltal-Zürich-Uetliberg-Bahn (SZU) endet seit 1990 in der vorgesehenen U-Bahn-Station am Hauptbahnhof.

Entscheiden der SBB und der Kantone nicht unter Zugzwang gesetzt werden kann, drängte es sich auf, den Planungsprozess gesetzlich zu regeln.²



Durchmesserlinie Zürich

Die Durchmesserlinie Zürich beschleunigt den West-Ostverkehr, da das Wenden im Kopfbahnhof Zürich wegfällt. Die Lehren aus der Planung und Finanzierung des Projekts hatten massgeblichen Einfluss auf den Übergang der Planungshoheit für Ausbauprojekte zum Bund. © Keystone. Gerhard Riezler.

7.4.2 Übergang zur rollenden Ausbauplanung

BAHN 2000 und die NEAT wurden mit der Erwartung erarbeitet, dass mit einzelnen grösseren Ausbaumassnahmen die Bahn wettbewerbsfähig wird und sich das Investitionsvolumen anschliessend auf einem tieferen Niveau einpendelt. Das war nicht der Fall. In kurzer Folge wurden weitere Ausbauten dem Parlament unterbreitet:

Jahr	Botschaft	Inhalt
2005	Anschluss an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz	<ul style="list-style-type: none"> Streckenausbauten wie Zürich-München, Zürich-Stuttgart, Belfort-Dijon, Lausanne-Frasne, Genève-Mâcon, Biel-Belfort, St. Gallen-Konstanz-Singen

² Der Fonds wurde mit 2,2 Mia. Franken aus der Spezialfinanzierung des Strassenverkehrs gespeisen. Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds vom 4. Oktober 2006. [BBI 2007 8533](#). [Medienmitteilung](#) des Bundesrates vom 22. September 2008.

Jahr	Botschaft	Inhalt
2005	Infrastrukturfonds für Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzierung von dringlichen und baureifen Bahnprojekten • Durchmesserlinie Zürich, Bahnverbindung Mendrisio - Varese (MEVA) und Cornavin–Eaux-Vives – Annemasse (CEVA) • S-Bahnausbauten (Zug) und Tramerweiterungen (u.a. Glattalbahn, Genf, Lausanne, Zürich, Bern, Basel)
2009	Zukünftige Entwicklung Bahninfrastruktur (ZEB)	<ul style="list-style-type: none"> • Kapazitätssteigerung West-Ost-Achse für 400 Meter lange Doppelstockzüge • Angebotsverdichtung auf Fern- und Regionalverkehrsstrecken • Leistungssteigerungen in der Zufahrt zum Gotthard- und Ceneri-Basistunnel
2013	4-Meter-Korridor	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbau von Gotthard-Achse, Luino- sowie Simplonlinie zu 4-Meter-Korridoren
2014	Agglomerationsprogramm 2. Generation	<ul style="list-style-type: none"> • Mitfinanzierung von 36 Agglomerationsprogrammen • Bahnhof Bern mit RBS-Tiefbahnhof und Publikumsanlagen SBB • Ergänzung von S-Bahnen • Tramprojekte (wie Limmattalbahn, Tram Treno del Luganese)
2015	Ausbauschritt 2025	<ul style="list-style-type: none"> • Halb- bzw. Viertelstundentakte • Anbindung der Tourismusregionen • Kapazitätssteigerungen (längere Züge, Doppelstockzüge)
2019	Ausbauschritt 2035	<ul style="list-style-type: none"> • Taktverdichtungen mit rund 200 Ausbauprojekten (Strecken, Bahnhöfe) • Direktverbindung Neuenburg - La-Chaux-de-Fonds • Brüttener- und Zimmerbergbasistunnel im Grossraum Zürich • Ausbau des Lötschbergbasistunnels

Der kontinuierliche Ausbau des öV-Angebots verlangte nach einer koordinierten Planung. Da der Bund die Verantwortung für den Schienenverkehr innehat und alle Kosten des Bahnausbaus trägt, ist es nachvollziehbar, dass die nationale Politik die Rahmenbedingungen für den Ausbau vorgeben will. Eine durch die Bahnen getriebene Planung wurde den übergeordneten Zielsetzungen immer weniger gerecht. Die SBB priorisieren Ausbauten im Fernverkehr, da sie nur in dieser Sparte Geld verdienen. Regional tätige Bahnen unterstützen naturgemäss ihre eigenen Projekte und die Kantone entwickelten die S-Bahnnetze ohne Rücksicht auf die nationalen Verkehre. Ein Beispiel dazu ist die 2004 eröffnete Stadtbahn Zug, die auf dem bestehenden SBB-Netz durch den Bau zusätzlicher Haltestellen umgesetzt wurde. Durch den dichteren S-Bahnverkehr wurde der Zulauf für den Güterverkehr zur Gotthardstrecke gefährdet.

7.4.3 Partizipativer Planungsprozesses beim Bahnausbau

Mit der Vorlage zur Finanzierung und dem Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) erfolgte 2016 der formale Übergang der Planungshoheit zum Bund.³ Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs muss sich auf die **übergeordneten Ziele des Bundes** ausrichten. Der Bahnausbau soll einen Beitrag an Klimapolitik, Energiepolitik, Verkehrsverlagerung und Grunderschliessung leisten:⁴

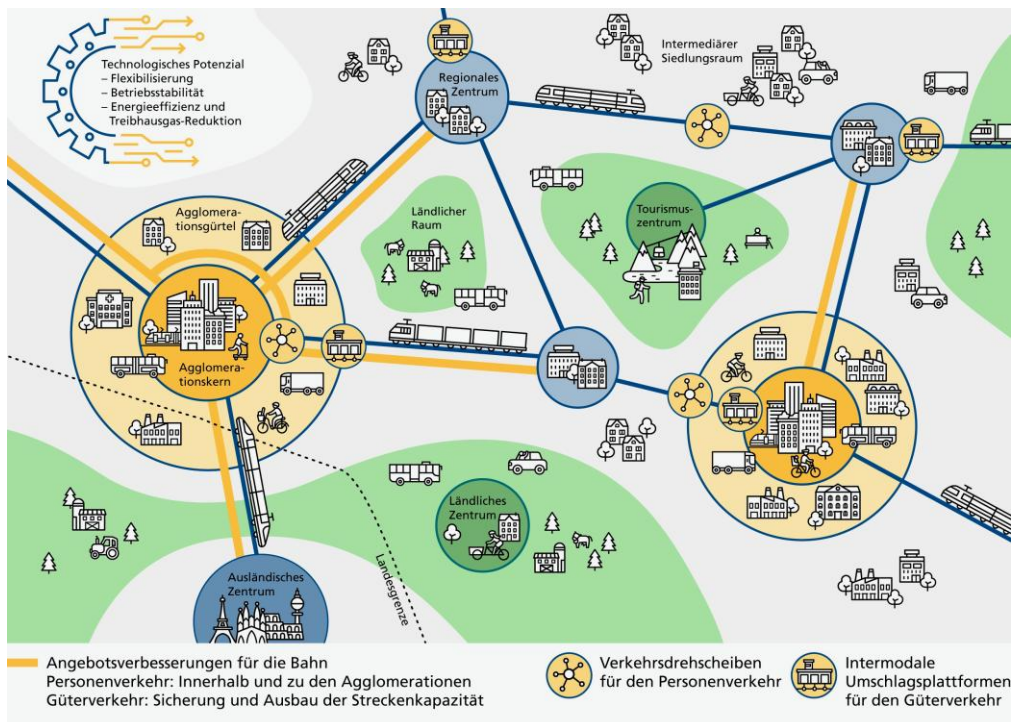
Verkehrssparte	Übergeordnete Ziele
Personenverkehr	<ul style="list-style-type: none">• Raumkonzept Schweiz• Anbindung an europäische Grossräume• Intercity-Netz zwischen den Schweizer Agglomerationen• Städtennetz (Interregio) zwischen Mittel- und Grossstädten• Agglomerationsverkehr zur Erschliessung der Grossräume• Regionalverkehr zur Grundversorgung• Erschliessung Berggebiete und Tourismusregionen
Güterverkehr	<ul style="list-style-type: none">• Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs• Sicherung des Binnen-, Import- und Exportverkehr

Mit der **Perspektive Bahn 2050** hat der Bund 2024 aktualisierte Stossrichtungen veröffentlicht. Es wird ein Schwergewicht auf dem Ausbau der Bahn auf kurzen und mittleren Distanzen gelegt. Der nationale und internationale Verkehr über längere Distanzen wird dort ausgebaut, wo die Bahn gegenüber dem Strassen- und Luftverkehr nicht wettbewerbsfähig ist. Im Güterverkehr soll der Zugang zur Bahn zu Umschlagsplattformen und zu City-Logistik-Anlagen verbessert werden. Die optimierte Nutzung des bestehenden Netzes hat Vorrang vor weiteren Infrastrukturausbauten. Ein erweitertes öV-Angebots ist damit nicht Selbstzweck, sondern dient den übergeordneten Interessen des Staates. Kritisiert wurde diese Stossrichtung von Anhängern von Hochgeschwindigkeitsstrecken, die darunter leiden, dass das Bahnland Schweiz beim Rennen um die schnellsten Züge nicht mithalten kann. Es geht jedoch nicht um schöne, schnelle Züge, sondern um die ökologische und effiziente Bewältigung der Mobilität.⁵

³ FABI-Botschaft vom 18. Januar 2012. [BBI 2012 1577](#).

⁴ Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957. Kapitel 5a. Ausbau der Infrastruktur. [SR 742.101](#).

⁵ [Perspektive Bahn 2050](#). Bundesamt für Verkehr. 2024.



Perspektive Bahn 2050:

Die Perspektive Bahn 2050 legt die Stossrichtungen für den Bahnausbau fest. Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs soll einen Beitrag an die Ziele zur Raumordnung, Klima- und Energiepolitik leisten. [Perspektive Bahn 2050](#). Bundesamt für Verkehr. 2024.

Das Bundesamt für Verkehr leitet die Planungen für den Bahnausbau. Vorab werden die Planungsgrundsätze (wie Nachfrageprognosen, Bewertungskriterien, Leitsätze) bestimmt. Mit den Angebotszielen wird die längerfristige Entwicklung des öffentlichen Verkehrs beschrieben mit folgender Aufgabenzuteilung:⁶

- Die Kantone sind verantwortlich für die **regionale Angebotsplanung** (Regional- und Ortsverkehr). Sie schliessen sich in Planungsregionen zusammen und stimmen das Angebot mit den raumplanerischen Zielen ab.
- Die SBB erarbeiten ein Angebotskonzept für den **Fernverkehr**, das eigenwirtschaftlich betrieben werden kann. Über die Fernverkehrskonzession werden den SBB Vorgaben zum Fernverkehrsnetz gemacht abgeleitet aus dem Raumkonzept Schweiz.
- Die Güterverkehrsbranche verständigt sich auf ein Angebotskonzept im **Schiengüterverkehr**.

⁶ Eine Dokumentation zum [Ausbauschnitt 2035](#) finde sich auf www.bav.admin.ch. Botschaft zum Ausbauschnitt 2035 und das strategische Entwicklungsprogramm Eisenbahninfrastruktur vom 31. Oktober 2018. Kapitel 2.1.2. [BBI 2018 7321](#). Bundesamt für Verkehr: [Grundsätze für den Fernverkehr](#), 2017.



FABI-Planungsprozess

In einem partizipativen Planungsprozess wird auf einen bestimmten Zeitpunkt eine Verdichtung des öV-Angebots geplant. Es werden diejenigen Ausbaumassnahmen gewählt, welche das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis sowohl bezüglich der Nachfrage wie auf die übergeordneten Zielsetzungen des Staates (u.a. Raumordnung, Klima-, Energie- oder Verlagerungspolitik) aufweisen.

Im Planungs-dreieck *‘Fahrplan – Rollmaterial – Infrastruktur’* wird geprüft, wie die zukünftige Nachfrage über eine Verdichtung des Fahrplans oder mit neuem Rollmaterial abgedeckt werden kann. Wenn dies nicht ausreicht, zeigen die Bahnen den Infrastrukturbedarf auf (Module aus Streckenausbauten, Erweiterung von Bahnhöfen). Bei der BAHN 2000 konnten dank Doppelstockzügen mit mehr Kapazität, Neigezügen mit höheren Geschwindigkeiten und verpendelten Reisezügen mit weniger Rangieraufwand Infrastrukturausbauten in Milliardenhöhe eingespart werden. Für den Zielhorizont (in der Regel 15 Jahre) wird ein landesweites Angebotskonzept (d.h. ein Fahrplan für das Zieljahr) entworfen. Die Module werden nach betriebs- und volkswirtschaftlichem Nutzen und der Übereinstimmung mit den übergeordneten Zielen bewertet. Die Summe aller Infrastrukturmassnahmen muss durch die verfügbaren Mittel im Bahninfrastrukturfonds finanzierbar sein.



Bauen unter Betrieb

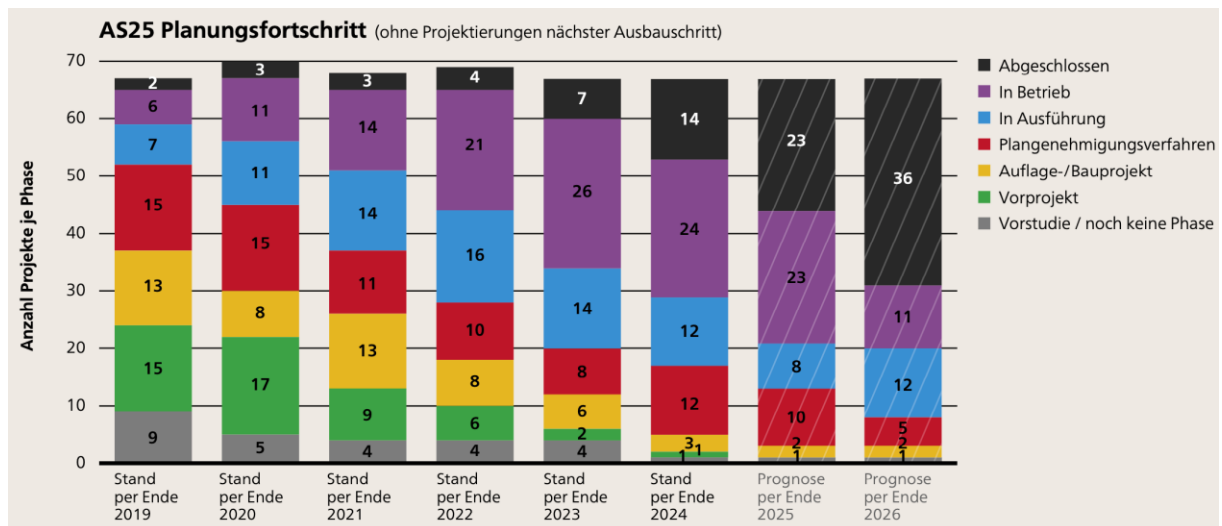
Das Bahnnetz ausbauen und gleichzeitig pünktlich sein, ist eine grosse Herausforderung und führt zu hohen Kosten. Bau einer zusätzlichen Personenunterführung im Bahnhof Bern. © FÜ.

Das Gesamtkonzept (Ausbauschritt genannt) und der Kreditbeschluss werden dem Parlament zur Entscheidung unterbreitet. Ein **Parlamentsentscheid über Bahnausbauten** verlangt eine gewisse Reife in der politischen Kultur. Es ist mehrheitlich gelungen, dass sich das Parlament an die Planungsergebnisse gehalten hat. Es hat die Anträge des Bundesrates zwar regelmässig aufgestockt. Es wurden jedoch überwiegend die nächstbestbewerteten Ausbaumassnahmen aufgenommen und der Kreditrahmen angepasst.⁷ Da nur umgesetzt werden kann, was aus dem Bahninfrastrukturfonds finanzierbar ist, sind den regionalpolitischen Gelüsten finanzpolitische Grenzen gesetzt.

Mit Umsetzungsvereinbarungen werden die Infrastrukturbetreiber beauftragt, die Projekte gemäss dem Zeit- und Kostenrahmen umzusetzen. Der Bundesrat beschliesst gestützt auf das Angebotskonzept das Netznutzungskonzept. Auf jeder Strecke werden die Kapazitäten pro Verkehrsart gesichert. Das Bundesamt für Verkehr steuert über ein Programmcontrolling die zeit-, kosten- und qualitätsgerechte Realisierung aller Projekte und berichtet darüber dem Parlament.⁸

⁷ Als Sündenfall steht der Grimseltunnel (www.grimseltunnel.ch) im Raum, welcher 2022 ohne vertiefte Abklärungen durch das Parlament hätte bewilligt werden sollen. Die Mehrheit des Parlaments entschied jedoch, zuerst die Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten und einen Bauentscheid zu vertragen. Vgl. Motionen [22.4121](#) und [22.4107](#) 'Multifunktionaler Grimseltunnel. Chance jetzt nutzen!' auf Curia vista.

⁸ [Standberichte](#) zu den Eisenbahn-Ausbauprogrammen finden sich auf www.bav.admin.ch.



Reporting über die Umsetzung der Ausbauschritte

Das Bundesamt für Verkehr rapportiert jährlich über die Umsetzung der Ausbauschritte. Bundesamt für Verkehr. Eisenbahnausbauprogramme. [Standbericht 2024. Seite 53.](#)

In **Deutschland** ist der Bundesverkehrswegeplan das Steuerungsinstrument. Er umfasst sowohl Ersatzinvestitionen als auch Neubauprojekte. Langfristig soll er die Umsetzung des Deutschlandtakts ermöglichen. Über das Bundesschienenwegeausbaugesetz werden die Projekte durch das Parlament beschlossen. Das Bundesministerium für Verkehr berichtet jährlich dem Parlament über die Umsetzung. Eine Schwäche ist, dass die Finanzierung der Massnahmen nicht gesichert ist. Sie wird projektspezifisch in Vereinbarungen zwischen den Bahnen und den Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) geregelt, wobei die Bahnen in aller Regel einen Teil der Investition aufzubringen haben.⁹

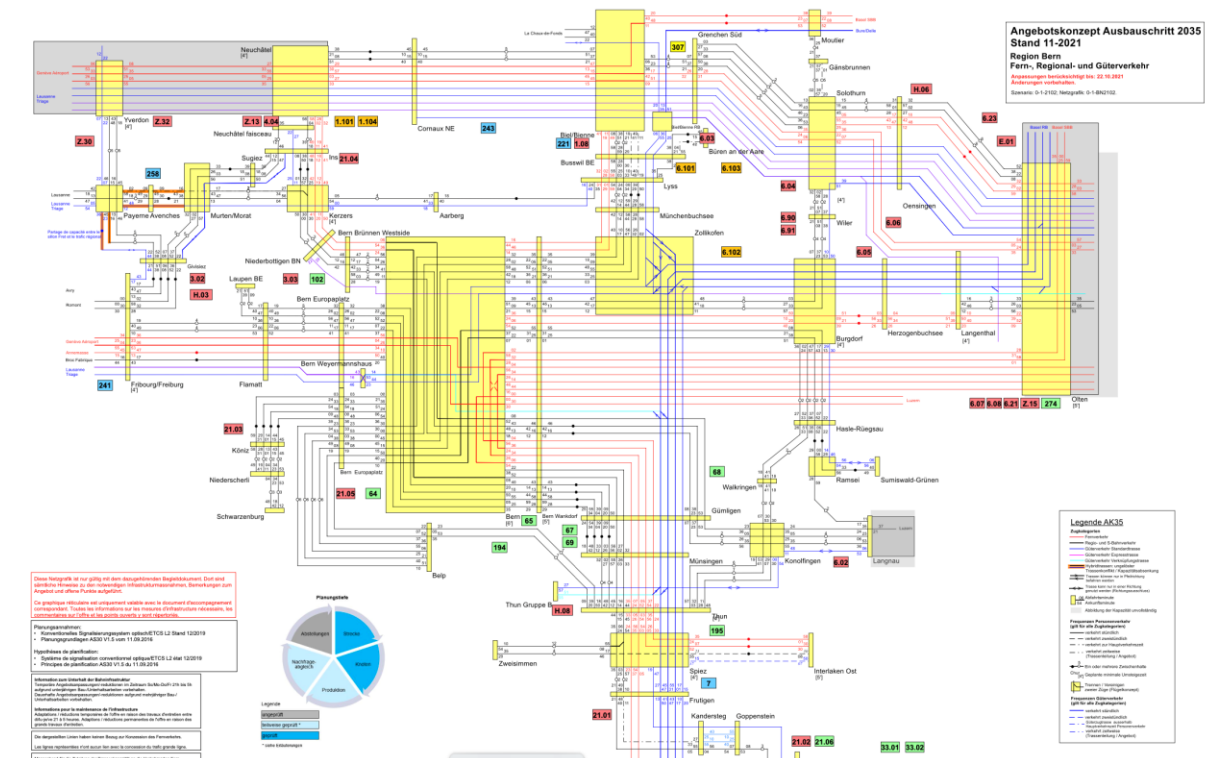
In **Österreich** ist die ÖBB-Infrastruktur für die strategische Planung der Bahninfrastruktur verantwortlich. Sie ist auf das von der Bundesregierung beschlossene Zielnetz auszurichten, welches unter Einbezug der Bundesländer und der ÖBB erarbeitet wird. Das Zielnetz sieht keine definierten Umsetzungszeitpunkte vor. Die Realisierung und die Finanzierung der Ausbauprojekte erfolgt über mehrjährige Rahmenpläne, welche zwischen der Regierung und der ÖBB abgeschlossen werden.¹⁰

7.4.4 Zusammenfassung

Die Planungshoheit für den Bahnausbau liegt beim Bund. Der Planungsprozess wird durch das Bundesamt für Verkehr geführt. Die Kantone, die Transportunternehmen und die Güterverkehrsbranche sind einbezogen. Den Ausbauprogrammen liegt ein **Angebotskonzept** für das Zieljahr zugrunde. Aufgrund der Nachfrage sowie den politischen Zielen des Bundes wird ein öV-Angebot definiert, das die Bedürfnisse abdecken kann. Es wird für das Zieljahr ein minutengenauer Fahrplan entworfen. Daraus kann der Bedarf an Rollmaterial und Infrastrukturausbauten abgeleitet werden (Planungsdreieck Fahrplan – Rollmaterial – Infrastruktur).

⁹ Siehe [Bundesverkehrswegeplan 2030](#) auf www.bmv.de sowie www.deutschlandtakt.de.

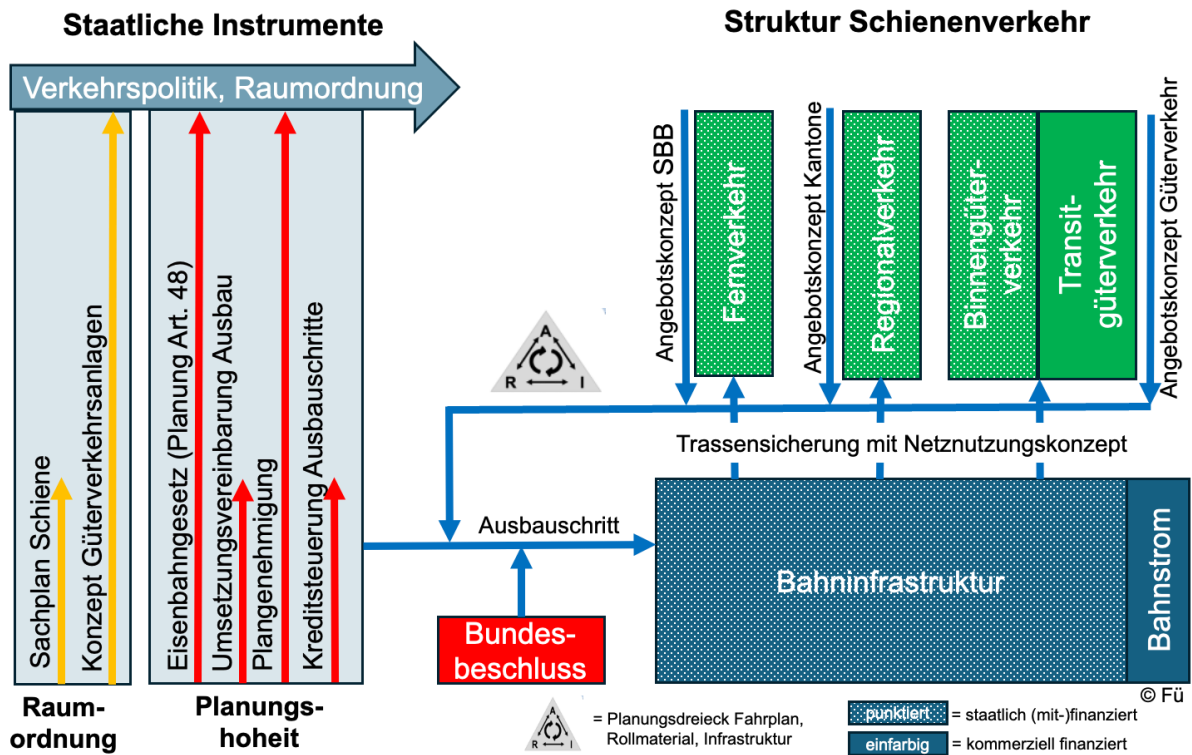
¹⁰ Siehe [Zielnetz 2040](#) auf www.bmimi.gv.at.



Ausschnitt aus Angebotskonzept 2035

Als Grundlage für die Ausbaumaßnahmen wird für den Zielzustand ein minutengenauer Fahrplan erstellt. Daraus wird abgeleitet, welches Rollmaterial zu beschaffen und welche Strecken- und Bahnhofsanlagen nötig sind. Bundesamt für Verkehr. Ausbauschritt 2035. [Begleitdokument](#) zum Angebotskonzept, Ausschnitt Region Bern, Seite 36. Dezember 2021.

Der Umfang der **Ausbauschritte** wird durch die finanziellen Mittel aus dem Bahninfrastrukturfonds begrenzt. Alle Massnahmen müssen im vorgesehenen Zeithorizont finanzierbar sein. Mit der Umsetzung der Bahnausbauten werden die Infrastrukturbetreiber beauftragt. Das Bundesamt für Verkehr ist für die Steuerung der Massnahmen verantwortlich. Es berichtet Bundesrat und Parlament über die Einhaltung der Kredite und informiert über den Stand der Umsetzung. Die Ausbauplanung des Netzes ist abgestimmt auf die raumplanerischen Instrumente des Bundes (Raumkonzept Schweiz, Sachplan Verkehr, Konzept Güterverkehr). Das **Plangenehmigungsverfahren** trägt dem politischen Willen nach einer raschen Realisierung so gut wie möglich Rechnung. Der politische Genehmigungsprozess, der Planungsprozess, die Kreditüberwachung und das Baubewilligungsverfahren werden in einer Hand durch das Bundesamt für Verkehr geführt.



Planungsprozess im Schienenverkehr

Bund, Kantone, Transportunternehmen und Güterverkehrsbranche erarbeiten in einem gesetzlich definierten Prozess die Ausbauschritte. Die Projekte mit dem grössten Nutzen werden ausgewählt und dem Parlament zur Entscheidung unterbreitet. Das Bundesamt für Verkehr beauftragt die Projekte bei den Infrastrukturbetreibern und überwacht die Einhaltung von Kosten, Terminen und Qualität gegenüber dem Parlament.