



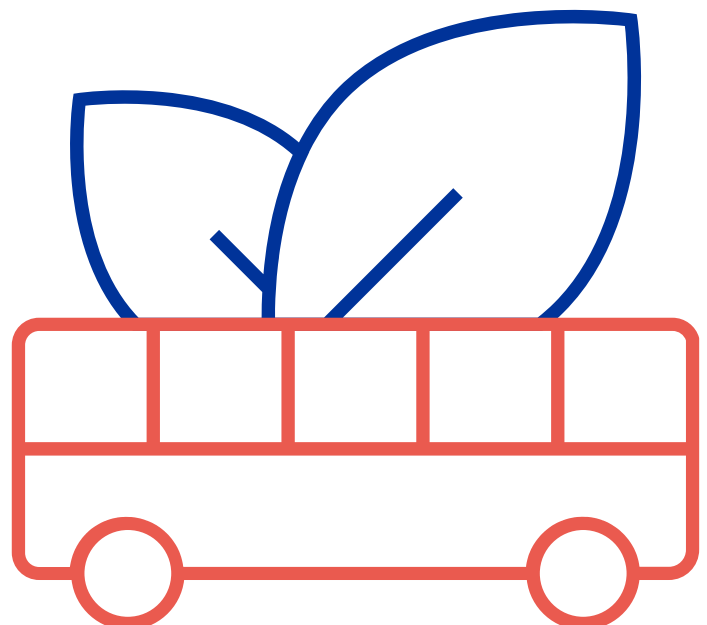
Synthesebericht vergangener Prüfungen zu den Lasten für künftige Generationen

Eidgenössische Finanzverwaltung

EFK-25502

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

09.01.2026



DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE

ADRESSE DE COMMANDE
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE
ORDERING ADDRESS

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Monbijoustrasse 45
3003 Bern
Schweiz

BESTELLNUMMER

NUMÉRO DE COMMANDE
NUMERO DI ORDINAZIONE
ORDERING NUMBER

601.25502

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI
ADDITIONAL INFORMATION

www.efk.admin.ch
info@efk.admin.ch
+ 41 58 463 11 11

ABDRUCK

REPRODUCTION
RIPRODUZIONE
REPRINT

Gestattet (mit Quellenvermerk)
Autorisée (merci de mentionner la source)
Autorizzata (indicare la fonte)
Authorized (please mention source)

PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering.
Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).

INHALTSVERZEICHNIS

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	12
1.1 Ausgangslage.....	12
1.2 Zielsetzung des Berichts.....	12
1.3 Prüfungsumfang und-grundsätze.....	13
1.4 Schlussbesprechung.....	13
2 Planung und Strategie	14
2.1 Planung im Datennebel: Wenn Belastungen nicht frühzeitig abgeklärt werden.....	14
2.2 Ohne klaren Kompass in die Zukunft – strategischer Weitblick fehlt zum Teil.....	15
3 Umsetzung und Aufsicht	17
3.1 Schätzen und Scheitern bei den Finanzen.....	17
3.2 Fortschrittskontrolle mit blinden Flecken.....	18
3.3 Silostrukturen als Hindernisse für eine reibungslose Zusammenarbeit.....	19
Anhang 1 – Liste der berücksichtigten Prüfberichte.....	22
Anhang 2 – Abkürzungen.....	24

Synthesebericht vergangener Prüfungen zu den Lasten für künftige Generationen

Eidgenössische Finanzverwaltung

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich verankerten Prinzipien der Vorsorge und Nachhaltigkeit hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) verschiedene Prüfungen in den Bereichen Umwelt systematisch ausgewertet. Sie fokussierte sich dabei auf den Umgang mit Altlasten, Abfällen oder Schadstoffen und ergänzend auf Infrastrukturen, um übergreifende und wiederkehrende Steuerungsschwächen bei langfristigen Bundesaufgaben zu erkennen. Ziel der Analyse war es zu prüfen, ob ökologische, gesundheitliche und finanzielle Belastungen wirksam begrenzt wurden oder ob Risiken einer Verschiebung von Lasten auf künftige Generationen entstehen.

Die Synthese beruht auf 20 Prüfberichten aus den Jahren 2011 bis 2024 und identifiziert fünf eng miteinander verknüpfte Defizite beim vorsorglichen und nachhaltigen Handeln des Bundes (siehe Abbildung 1). Die grössten Mängel sieht die EFK bei der Qualität der verfügbaren Informationen, in der strategischen Steuerung und bei den Instrumenten zur Kontrolle von Fortschritt und der Kosten.

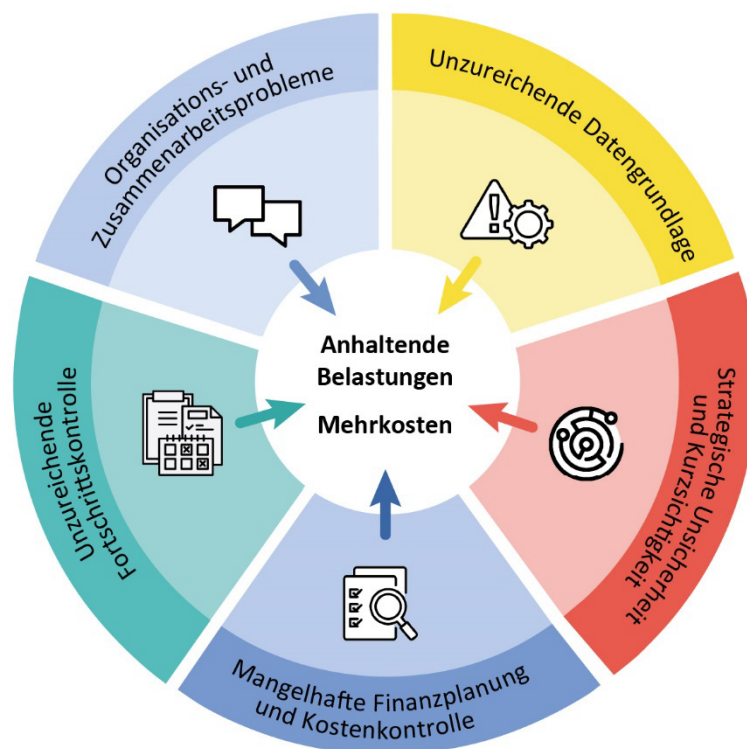


Abbildung 1: Die grössten Defizite beim generationengerechten Verwaltungshandeln in den Bereichen Umwelt, Altlasten und Infrastruktur (Quelle: EFK)

Solche Defizite haben nicht nur kurzfristige negative Folgen, sondern bergen auch langfristige Risiken für künftige Generationen:

Belastungen werden mit Verspätung adressiert

Zahlreiche Planungs-, Umsetzungs- und Kontrollprobleme grosser Bundesprojekte wurzeln in unzureichenden Datengrundlagen. Ökologische, gesundheitliche und finanzielle Belastungen bleiben unerkannt, weil ein

Monitoring, technische Untersuchungen oder kompatible Datenbanken fehlen. Solange belastbare Informationen fehlen, bestehen Risiken für Mensch und Umwelt bzw. verschärfen sich sogar mit der Zeit. Dies widerspricht dem Vorsorgeprinzip, das eine frühzeitige Begrenzung möglicher Schäden verlangt. Zudem macht es der Mangel an verlässlichen Daten schwieriger, die wichtigsten Probleme zuerst anzugehen.

Die operative Steuerung des Bundes hat in komplizierten Projektorganisationen mit vielen Beteiligten häufig zu wenig Einfluss und Durchsetzungskraft. Dadurch fehlen teilweise verbindlichen Fristen, wichtige Massnahmen werden verzögert umgesetzt oder verspätet abgeschlossen. Unzureichende Fortschrittskontrollen erschweren es, Terminüberschreitungen frühzeitig zu erkennen und rasch gegenzusteuern. Mehrkosten sind oftmals die Folge.

Kosten werden unterschätzt und falsch kommuniziert

Die unvollständige Erfassung der Ausgangslage führt häufig dazu, dass die tatsächlichen Kosten für Sanierungen, Instandhaltungen und die Bewältigung von Altlasten unterschätzt werden. Kostenschätzungen fallen zu optimistisch aus, enthalten etwa unzureichende Reserven und Rückstellungen. Dadurch scheint die Finanzierung gesichert, tatsächlich bleiben jedoch wesentliche Finanzrisiken unsichtbar und werden dementsprechend nicht adressiert. Die EFK kritisierte mehrfach, dass die ausgewiesenen Kosten intransparent, ungenau oder unvollständig waren. Auch die Kostenkontrolle zeigte teilweise Schwächen darin, frühzeitig Mehrkosten zu identifizieren und konsequent einzudämmen.

AUDIT

Rapport de synthèse des audits précédents sur les charges pour les générations futures

Administration fédérale des finances

L'ESSENTIEL EN BREF

À l'aune des principes de la prévoyance et du développement durable, ancrés dans la Constitution, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué systématiquement différents audits portant sur le domaine de l'environnement. Il s'est concentré à cet égard sur la gestion des sites contaminés, des déchets et des polluants et, à titre complémentaire, sur les infrastructures, afin d'identifier les faiblesses générales et récurrentes en matière de pilotage des tâches à long terme de la Confédération. L'objectif de l'analyse était de vérifier si les charges sur les plans écologique, sanitaire et financier avaient été efficacement limitées ou s'il existait un risque de transfert vers les générations futures.

Reposant sur 20 rapports d'audit établis entre 2011 et 2024, le rapport de synthèse identifie cinq lacunes, étroitement liées entre elles, dans les activités de la Confédération en matière de prévoyance et de développement durable (voir illustration 1). Le CDF estime que les principales lacunes concernent la qualité des informations disponibles, le pilotage stratégique et les instruments de contrôle des progrès réalisés et des coûts.

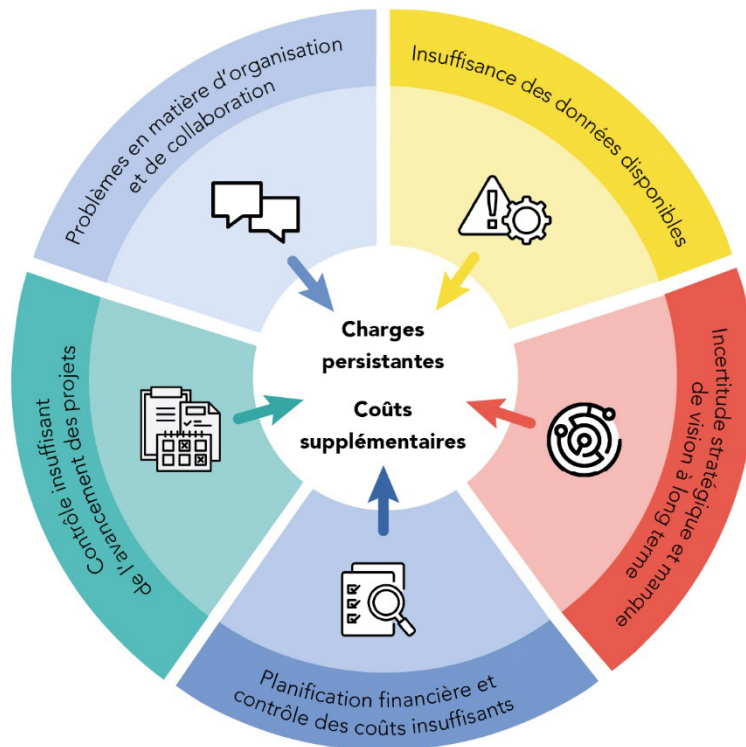


Illustration 2 : principales lacunes en matière d'action administrative intergénérationnelle dans les domaines de l'environnement, des sites contaminés et des infrastructures (source : CDF)

Ces lacunes ont des conséquences négatives à court terme et s'accompagnent de risques à long terme pour les générations futures.

Les charges ne sont prises en compte que tardivement

L'insuffisance des données disponibles est à l'origine de nombreux problèmes liés à la planification, à la mise en œuvre et au contrôle des projets fédéraux d'envergure. Les charges sur les plans écologique, sanitaire et financier qui découlent de ces projets ne sont pas identifiées à temps en raison de l'absence de monitoring, d'études techniques ou de bases de données compatibles. Tant que des informations solides font défaut, les risques pour l'homme et l'environnement persistent, voire s'aggravent avec le temps. Cela va à l'encontre du principe de la prévoyance, qui exige de limiter le plus tôt possible les dommages potentiels. De plus, le manque de données fiables entrave le traitement prioritaire des problèmes les plus importants.

Dans le cadre de l'organisation de projets complexes impliquant de nombreux participants, le pilotage opérationnel de la Confédération manque souvent de moyens d'influence et a de la peine à s'imposer, ce qui peut se traduire par l'absence de délais contraignants ainsi que par une mise en œuvre décalée, voire trop tardive de mesures importantes. Le contrôle insuffisant de l'avancement des projets complique la détection précoce des dépassements des délais et la mise en place rapide de mesures correctives, ce qui engendre souvent des coûts supplémentaires.

Les coûts sont sous-estimés et mal communiqués

Une analyse incomplète de la situation débouche souvent sur une sous-estimation des coûts réels liés aux assainissements, à l'entretien et à la gestion des sites contaminés. Les coûts prévus sont alors trop optimistes et n'incluent pas suffisamment de réserves et de provisions. Le financement semble ainsi garanti, mais en réalité, des risques financiers importants restent invisibles et ne sont donc pas pris en compte. Le CDF a dénoncé à plusieurs reprises le manque de transparence, l'imprécision ou le caractère incomplet des coûts figurant dans les projets. Il a également détecté certaines faiblesses des instruments de contrôle des coûts, notamment en ce qui concerne l'identification précoce des coûts supplémentaires et leur limitation systématique.

VERIFICA

Rapporto di sintesi sulle precedenti verifiche concernenti gli oneri che gravano sulle generazioni future

Amministrazione federale delle finanze

L'ESSENZIALE IN BREVE

In considerazione dei principi di precauzione e sviluppo sostenibile sanciti dalla Costituzione, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha valutato sistematicamente diverse verifiche nel settore dell'ambiente. Si è concentrato sulla gestione dei siti contaminati, dei rifiuti o delle sostanze inquinanti e, in aggiunta, sulle infrastrutture, al fine di individuare carenze gestionali trasversali e ricorrenti nei compiti federali a lungo termine. L'obiettivo dell'analisi era verificare se l'impatto ambientale, le implicazioni per la salute e gli oneri finanziari fossero stati efficacemente limitati o se emergessero rischi di trasferimento degli oneri alle generazioni future.

La sintesi si basa su 20 rapporti di verifica redatti tra il 2011 e il 2024 e identifica cinque deficit strettamente correlati nell'azione precauzionale e sostenibile della Confederazione (v. figura 1). Secondo il CDF, le principali lacune riguardano la qualità delle informazioni disponibili, la gestione strategica e gli strumenti di controllo dei costi e dell'avanzamento dei progetti.

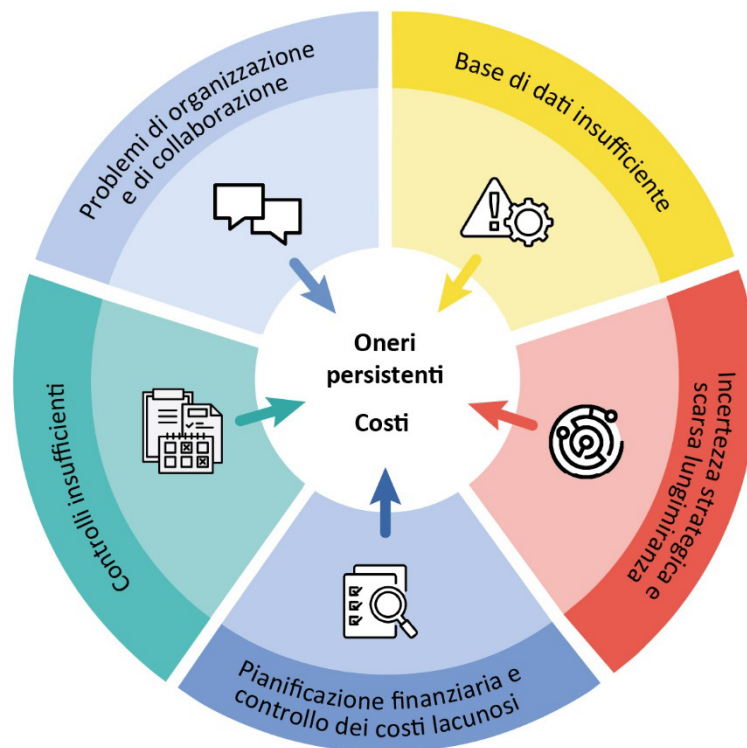


Figura3: I principali deficit nell'azione amministrativa orientata all'equità intergenerazionale nei settori dell'ambiente, dei siti contaminati e delle infrastrutture (fonte: CDF)

Tali deficit non solo hanno conseguenze negative a breve termine, ma comportano anche rischi a lungo termine per le generazioni future.

Gli oneri vengono affrontati tardivamente

Numerosi problemi di pianificazione, di attuazione e di controllo di importanti progetti federali sono dovuti a basi di dati insufficienti. L'impatto ambientale, le implicazioni per la salute e gli oneri finanziari rimangono sconosciuti a causa della mancanza di monitoraggio, di indagini tecniche o di banche dati compatibili. In assenza di informazioni affidabili, sussistono rischi per le persone e l'ambiente, che addirittura rischiano di aggravarsi con il passare del tempo. Ciò è in contraddizione con il principio di precauzione, che richiede di limitare tempestivamente i possibili danni. Inoltre, la mancanza di dati affidabili rende più difficile affrontare per primi i problemi più importanti.

La gestione operativa della Confederazione ha spesso un'influenza e una capacità di imporsi limitate in organizzazioni di progetto complesse che coinvolgono diverse parti interessate. Di conseguenza, talvolta mancano termini vincolanti e misure importanti vengono attuate o completate in ritardo. I controlli insufficienti dell'avanzamento dei progetti rendono difficile individuare tempestivamente il mancato rispetto dei termini e adottare rapidamente contromisure. Ne derivano spesso costi aggiuntivi.

I costi vengono sottovalutati e comunicati in modo errato

Una valutazione incompleta della situazione iniziale porta spesso a sottovalutare i costi effettivi di risanamento, manutenzione e gestione dei siti contaminati. Le stime dei costi risultano troppo ottimistiche e includono riserve e accantonamenti insufficienti. In questo modo il finanziamento sembra assicurato, ma in realtà i rischi finanziari sostanziali rimangono invisibili e non vengono pertanto affrontati. Il CDF ha criticato più volte il fatto che i costi indicati fossero poco trasparenti, imprecisi o incompleti. Anche dal controllo dei costi sono emerse alcune difficoltà nell'identificare tempestivamente i costi supplementari e nel contenerli in modo coerente.

AUDIT

Summary report on past audits regarding burdens for future generations

Federal Finance Administration

KEY FACTS

Against the backdrop of the constitutionally enshrined precautionary and sustainability principles, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) systematically analysed various audits in environmental areas. It focused on the management of contaminated sites, waste and pollutants, as well as infrastructure, in order to identify overarching and recurring management weaknesses in the case of long-term federal tasks. The aim of the analysis was to examine whether ecological, health and financial burdens were effectively limited, or whether there was a risk of burdens being shifted to future generations.

The summary is based on 20 audit reports from the period between 2011 and 2024 and identifies five closely linked shortcomings in the federal government's action in terms of preparedness and sustainability (see Figure 1). For the SFAO, the most significant shortcomings concern the quality of the information available, strategic management and the instruments used to monitor progress and costs.

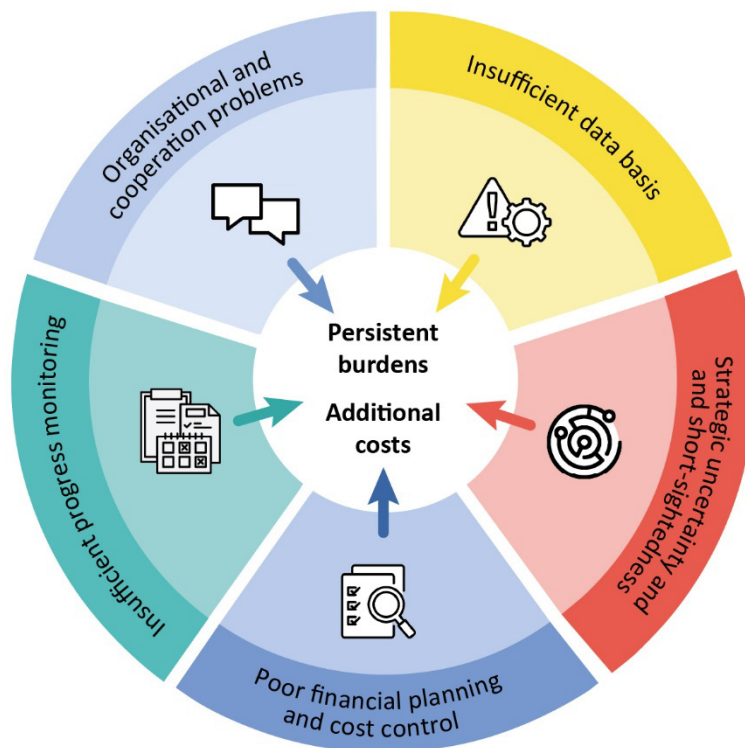


Figure 4: The most significant shortcomings with respect to generationally fair government action in the areas of the environment, contaminated sites and infrastructure (source: SFAO)

Such shortcomings not only have adverse effects in the short term, but also entail long-term risks for future generations.

Burdens are addressed belatedly

Numerous planning, implementation and monitoring problems associated with major federal projects stem from insufficient data. Ecological, health and financial impacts go undetected because of a lack of monitoring, technical investigations or compatible databases. In the absence of reliable information, risks for people and the environment continue to exist or even deteriorate over time. This is contrary to the precautionary principle, which requires potential damage to be minimised at an early stage. In addition, the lack of reliable data makes it more difficult to tackle the most important problems first.

The federal government's operational management often has too little influence and enforcement power in complicated project organisations with many parties involved. As a result, binding deadlines are sometimes missing, and important measures are either implemented with a delay or completed late. Insufficient progress monitoring makes it difficult to detect missed deadlines at an early stage and take countermeasures quickly. This often results in additional costs.

Costs are underestimated and miscommunicated

The incomplete consideration of the background often leads to the actual costs of remediation, maintenance and the management of contaminated sites being underestimated. Cost estimates are overly optimistic and include insufficient reserves and provisions. As a result, financing appears to be secured, but significant financial risks actually remain invisible and are thus not addressed. The SFAO repeatedly criticised the fact that the reported costs were opaque, inaccurate or incomplete. Cost controlling also suffered from some weaknesses in identifying additional costs at an early stage and consistently containing them.

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Das Vorsorgeprinzip ist entscheidend um zu verhindern, dass ökologische, gesundheitliche oder finanzielle Lasten auf zukünftige Generationen abgewälzt werden. Es verpflichtet die Bundesverwaltung, Massnahmen zu ergreifen, damit schädliche oder lästige Einwirkungen begrenzt werden, bevor sie eintreten (Art. 74 Abs. 2 BV). Potenzielle Schäden für Mensch und Umwelt sind bereits dann zu erkennen und zu begrenzen, wenn noch keine vollständige Gewissheit über das Ausmass der Risiken besteht.

Neben dem Vorsorgeprinzip ist auch das Nachhaltigkeitsprinzip (Art. 73 BV) zentral, um die Interessen zukünftiger Generationen zu wahren. Besonders in den Bereichen Umwelt und Infrastruktur kommt ihm grosse Bedeutung zu, da hier ein langfristiges und vorausschauendes Handeln unerlässlich ist.

Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) befassen sich immer wieder mit Aufgaben und Entscheidungen der Bundesverwaltung, die weitreichende Auswirkungen auf künftige Generationen haben. Besonders im Zusammenhang mit der Umwelt (z. B. beim Umgang mit Altlasten, Abfällen oder Schadstoffen) und Investitionen in Infrastrukturen zeigen sich vielfältige generationenübergreifende Herausforderungen. Nicht selten erstreckt sich der Zeitraum von der Entstehung eines Problems über seine Gefahreneinschätzung bis zur Behebung über mehrere Generationen (siehe Beispiel in Exkurs 1). Vor diesem Hintergrund hat die EFK in diesem Synthesebericht Prüfberichte auf wiederkehrende Muster analysiert, die Lasten für künftige Generationen bedeuten können.

Exkurs 1: Räumung des ehemaligen Munitionslagers der Armee in Mitholz (22159 und 24137)

Das Räumungsprojekt Mitholz ist ein Jahrhundertprojekt – nicht nur wegen seiner Dauer, sondern auch wegen seiner Komplexität.

Während des Zweiten Weltkriegs wurde in Mitholz (Kanton Bern) ein unterirdisches Munitionslager der Armee errichtet. 7000 Tonnen Minen, Bomben und weitere Munition wurden darin gelagert. Im Dezember 1947 kam es zu mehreren Explosionen, die grosse Schäden in der Umgebung verursachten und neun Todesopfer forderten. Gemäss Expertenschätzungen befinden sich bis heute rund 3500 Tonnen Munition und mehrere hundert Tonnen Sprengstoff in der eingestürzten Anlage. Lange galt das Risiko als beherrschbar, bis eine Untersuchung im Jahr 2018 zeigte, dass die Gefährdung für Bevölkerung und Umwelt deutlich höher war als angenommen. Munitionsreste im Berg hätten weiterhin explodieren können. Der Bund beschloss daraufhin eine vollständige Räumung, verbunden mit der Umsiedlung der Bevölkerung. Der Bundesrat beantragte dafür einen Verpflichtungskredit von 2,6 Milliarden Franken, der 2023 vom Parlament bewilligt wurde.

Das Generalsekretariat des VBS ist für das Projekt verantwortlich, das sich über rund 20 Jahre erstreckt und voraussichtlich 2045 abgeschlossen sein soll – fast 100 Jahre nach dem Unglück.

1.2 Zielsetzung des Berichts

Mit diesem Synthesebericht soll aufgezeigt werden, welche wiederkehrenden Muster und Auffälligkeiten sich aus den bisherigen EFK-Prüfungen ergeben. Durch die systematische Analyse der vorliegenden Berichte werden zentrale Herausforderungen bei der Steuerung generationenübergreifender Themen sichtbar gemacht. Die Untersuchung zielt darauf ab, Handlungsfelder zu identifizieren, in denen die Bundesverwaltung vorsorglicher agieren kann, um künftige Generationen zu entlasten.

Die Einzelberichte zu den genannten Beispielen sind in Anhang 1 aufgeführt. Soweit nicht anders vermerkt, wurden die dort referenzierten Berichte veröffentlicht und sind unter der entsprechenden Nummer auf efk.admin.ch zugänglich. Der Synthesebericht gibt den Erkenntnisstand zum Zeitpunkt der jeweiligen Prüfung wieder; es wurden keine weiteren Prüfungshandlungen unternommen, um den Stand zu aktualisieren.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die vorliegende Synthese wurde von Roger Pfiffner und Gregory Ryan vom 15. Mai bis am 15. August 2025 erstellt. Sie erfolgte unter der Federführung von Marius Féraud.

- Die EFK verfolgt einen risikoorientierten Prüfungsansatz und konzentriert sich auf Bereiche, in denen sie wesentliche Risiken für den effizienten Einsatz von Steuergeldern, die Reputation der Bundesverwaltung oder das Vertrauen der Bevölkerung erkennt. Die analysierten Berichte sind daher nicht repräsentativ für das gesamte Verwaltungshandeln.
- Die Synthese basiert auf 20 EFK-Berichten aus den Jahren 2011 bis 2024, die aufgrund ihrer besonderen generationenübergreifenden Relevanz ausgewählt wurden. Der Bericht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.
- Die berücksichtigten EFK-Prüfungen stammen überwiegend aus dem Bereich Umwelt, insbesondere zum Umgang mit Altlasten, Abfällen und Schadstoffen. Insgesamt wurden 14 Berichte aus diesem Themenschwerpunkt analysiert. Ergänzend wurden sechs Prüfungen aus dem Bereich «Infrastrukturen» einbezogen, da sie ebenfalls langfristige Auswirkungen adressieren und teilweise Überschneidungen mit Umweltfragen aufweisen. Durch die Berücksichtigung dieser Berichte können bereichsübergreifende Parallelen aufgezeigt werden.
- Die thematischen Cluster werden in den Kapiteln 2.1 bis 3.4 ausführlich dargestellt und mit konkreten Fallbeispielen illustriert. Zur Unterstützung der Mustererkennung wurde ergänzend Künstliche Intelligenz (KI) eingesetzt. Die Ergebnisse wurden vor der Verwendung kritisch überprüft und finalisiert.

1.4 Schlussbesprechung

Die der Analyse zugrundeliegenden Einzelberichte wurden im Rahmen der jeweiligen Prüfungen mit den verantwortlichen Stellen besprochen. Eine zusätzliche Besprechung dieses Syntheseberichtes bringt daher keine wesentlichen neuen Erkenntnisse.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 PLANUNG UND STRATEGIE

2.1 Planung im Datennebel: Wenn Belastungen nicht frühzeitig abgeklärt werden

In zahlreichen Prüfungen hat die EFK unzureichende oder wenig belastbare Datengrundlagen für die Aufgabenerfüllung des Bundes festgestellt.¹ Die Entscheidungsgrundlagen waren mangelhaft.

Im Bereich der Altlasten haben die Bundesverwaltung und die Kantone Fortschritte bei der Erfassung belasteter Standorte gemacht. Rund 38 000 potenziell belasteten Standorte sind in öffentlich zugänglichen Katastern erfasst. Auf dieser Grundlage entscheiden die Behörden, ob von einem belasteten Standort potenziell schädliche Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen könnten. Wenn mit schädlichen oder lästigen Einwirkungen gerechnet werden muss, so ist der Standort mittels einer historischen und technischen Untersuchung zu untersuchen. Erst dann kann entschieden werden, ob der Standort überwacht oder saniert werden muss. Bei rund 4200 belasteten Standorten befanden sich 2021 die Untersuchungen zu möglichen Umweltauswirkungen entweder noch in Bearbeitung oder waren erst für die kommenden Jahre geplant. Bei Deponien konnten Herkunft, Zusammensetzung und Menge des eingebrachten Materials noch nicht abschliessend beurteilt werden. Die potenziellen Gefahren für Mensch und Umwelt blieben dadurch teilweise unklar. Gleichzeitig war bei gleichbleibendem Tempo zu erwarten, dass das Ziel einer abgeschlossenen Altlastenbearbeitung bis 2045 verfehlt wird.

Grosse Risiken sah die EFK 2021 bei Munitionsablagerungen der Armee in Schweizer Seen. Viele der 16 Seestandorte wurden lediglich historisch beurteilt. Eine technische Untersuchung, die etwas über die tatsächliche Belastung des Sediments oder des Wassers aussagen könnte, lag nicht vor. Trotzdem wurde keiner der Seestandorte als sanierungsbedürftig eingeschätzt. Für Seestandorte rechnete das VBS mit Voruntersuchungen bis ins Jahr 2050.

Ähnliche Informationslücken zeigten sich auch bezüglich Siedlungsabfällen, der historischen Nutzung von Gewerbearealen sowie zum Zustand bestehender Verkehrsinfrastrukturen oder sanierungsbedürftiger Anlagen. Bezüglich des Substanzerhaltungsrückstandes der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) bestand Uneinigkeit: Die SBB bezifferte diesen Rückstand auf 6,5 Milliarden Franken, während das Bundesamt für Verkehr (BAV) die Aussagekraft dieser Berechnung in Frage stellte. Andere Eisenbahnverkehrsunternehmen lieferten keine Daten zum Substanzerhaltungsrückstand, wodurch ein Gesamtüberblick fehlte (siehe Exkurs 3).

Dem Bund fehlte vereinzelt die rechtliche Grundlage, um die benötigten Daten konsequent einzufordern, was eine wirksame Steuerung und Aufsicht erheblich erschwerte. Besonders deutlich zeigte sich dies im Schweizer Abfallverwertungssystem, das durch Abgaben finanziert wird, die beim Kauf bestimmter Produkte wie z. B. Batterien erhoben werden. Gemäss einer Schätzung der EFK beliefen sich diese Abgaben im Jahr 2019 auf rund 176 Millionen Franken. Es blieb jedoch unklar, ob Abfälle tatsächlich recycelt oder lediglich verbrannt wurden, da verlässliche Informationen zur Qualität der Wiederverwertung fehlten. Weder die Effizienz der eingesetzten Mittel noch die Entwicklung der Recyclingpraxis in der Schweiz liessen sich zuverlässig beurteilen. Somit fehlt die Basis für eine transparente Erfolgskontrolle, die Sicherstellung der zweckgemässen Mittelverwendung sowie für die Optimierung des Recyclingsystems.

¹ Nummern von Prüfungen mit Feststellungen zu mangelhaften Datengrundlagen: 11380, 12406, 16409, 16541, 22723, 23489, 23504, 23767.

Exkurs 2: Fehlende Datengrundlagen beim Umgang des Bundes mit problematischen Stoffen (23489)

Die EFK prüfte den Umgang des Bundes mit besonders gefährlichen Stoffen wie Asbest, Dioxinen und polychlorierten Biphenylen (PCB), per- und polyfluorierten Alkylverbindungen (PFAS), Quecksilber und Radium. Diese Substanzen sind toxisch (krebserregend, erbgutschädigend oder fortpflanzungsgefährdend) und zeichnen sich durch ihre extreme Langlebigkeit aus. Ihre Anreicherung in Umwelt und Organismen macht sie besonders problematisch, da sie mit erheblichen Umweltschäden, gesundheitlichen Belastungen und volkswirtschaftlichen Risiken verbunden sind. Die gesundheitsschädliche Wirkung von Dioxinen und PCB ist seit den 1970er Jahren wissenschaftlich dokumentiert.

Die Prüfung zeigte, dass der Bund kein ausreichendes System zur systematischen Erfassung von Vorkommen und Konzentration dieser Stoffe in Boden, Wasser, Luft sowie im menschlichen Organismus hat. Dadurch fehlt die Basis, um das verfassungsrechtlich verankerte Vorsorgeprinzip wirksam umzusetzen.

Q BEURTEILUNG

Die fehlenden Datengrundlagen zeigen, dass der Bund der Verlässlichkeit von Entscheidungs- und Planungsgrundlagen zu wenig Bedeutung beigemessen hat. Es fehlte offensichtlich ein systematischer Ansatz, Risiken frühzeitig zu erkennen und eine verlässliche Datenbasis für ihre langfristige Beobachtung aufzubauen. Dadurch steigt das Risiko von Fehlentscheidungen und möglichen Belastungen für Mensch, Umwelt und Infrastruktur werden zu spät angegangen. Dies steht im Widerspruch zum Vorsorgeprinzip, das die frühzeitige Begrenzung potenzieller Schäden verlangt.

2.2 Ohne klaren Kompass in die Zukunft – strategischer Weitblick fehlt zum Teil

In rund der Hälfte der Prüfungen hat die EFK ein Defizit in der strategischen Planung erkannt.² Die EFK stellte fest, dass strategisches Denken in der Bundesverwaltung oft auf allgemeine Absichtserklärungen beschränkt blieb und ein konkreter Umsetzungsplan fehlte. Unklar blieb dadurch, was genau erreicht werden sollte, mit welchen Mitteln, und bis wann. Bei der ökologischen Sanierung im Wasserkraftbereich waren Prioritäten weder auf Ebene Bund noch Kantone klar definiert. Statt einer systematischen Priorisierung dominierte das «Wer zuerst kommt, mahlt zuerst»-Prinzip. Bei der vorhandenen Unterfinanzierung von mehreren Milliarden Franken war dies besonders problematisch. In diesem Zusammenhang bemängelte die EFK auch mehrmals fehlende, unverbindliche oder unrealistische Umsetzungsfristen. Zu optimistisch angesetzte Termine zur Fertigstellung von Sanierungen oder anderen Massnahmen führten schliesslich zu erheblichen Verzögerungen.

Strategischen Ansätze in der Bundesverwaltung konzentrierten sich zudem häufig auf kurz- oder mittelfristige Zeithorizonte. Bei risikobehafteten Altlasten- und Infrastrukturprojekten zeigte sich dies u. a. am Fehlen einer echten Szenarienplanung. Kritisiert hat die EFK, wenn lediglich ein optimistisches „Best-Case“-Szenario in einem engen Zeithorizont berücksichtigt wurde, wie beim risikoreichen Projekt zur Räumung des Munitionslagers Mitholz für 2,6 Milliarden Franken (siehe Exkurs 1). Eine solch verkürzte Perspektive birgt erhebliche finanzielle Risiken.

Projekte im Bereich Umwelt, Infrastruktur oder Altlastensanierung wurden teilweise isoliert geplant, ohne Abstimmung zwischen den beteiligten Stellen, die unterschiedliche strategische Ansätze verfolgen. Dadurch blieben gegenseitige Abhängigkeiten, Risiken und Synergien unbemerkt. Diese Fragmentierung führte ferner dazu, dass die Wirkung einzelner Vorhaben oder Massnahmen zur Erreichung übergeordneter Ziele wie die Nachhaltigkeit nicht ausreichend festgestellt werden konnte. Anfällig dafür sind v. a. grosse Bundesvorhaben, weil die Vielzahl an Interessen, Gremien und Zuständigkeiten eine zentrale Steuerung erschweren.

² Nummern der Prüfungen mit Feststellungen zu Planungs- und Strategieproblemen: 11380, 16541, 23303, 20397, 20018, 21545, 22723, 23489, 23504, 24137, 24313.

Weitere Beispiele für die mangelnde strategische Weitsicht beim Bund zeigen Prüfungen beim Staatssekretariat für Wirtschaft und beim Bundesamt für Verkehr. Eine Prüfung zeigte 2020 beim Staatssekretariat für Wirtschaft, dass dieses im Rahmen der Neuen Regionalpolitik Bergbahnen unterstützte, die finanziell nicht solide aufgestellt waren und keine zufriedenstellenden Erträge erwirtschafteten. Angesichts des Klimawandels war nicht zu erwarten, dass sich die angespannte Finanzlage entschärft. Beim Bundesamt für Verkehr existierte 2023 kein Plan zur Finanzierung des Rückbaus von Seilbahnen im Fall insolventer Eigentümer. Ein Lösungsvorschlags scheiterte am Widerstand der Branche. Die Finanzierung des Rückbaus von Seilbahnen mit Erschliessungsfunktion blieb dadurch ungeklärt und eine Kostenbeteiligung des Bundes konnte nicht ausgeschlossen werden. Der Fall illustriert, dass Investitionen weder nachhaltig noch risikogerecht getätigt wurden.

Auch im Risikomanagement ortete die EFK Mängel. In der praktischen Umsetzung fehlte es wiederholt an einem klar strukturierten und systematisch verankerten Risikomanagement auf übergeordneter Ebene. Insbesondere die Risikoaggregation, also die konsistente Zusammenführung von Einzelrisiken aus Teilprojekten, war nicht immer ausreichend. Ebenso mangelte es an einer durchgängigen Verknüpfung von Risiken über verschiedene Projektteile und Organisationseinheiten hinweg. So blieb etwa beim VBS trotz grosser Altlasten unklar, welche Standorte zuerst untersucht oder saniert werden. Zudem wurde bei Beschaffungen unzureichend berücksichtigt, welche Rüstungsgüter später Entsorgungsprobleme verursachen und hohen Entsorgungskosten nach sich ziehen könnten.

Exkurs 3: Investitionsplanung und-steuerung bezüglich Priorisierung des Substanzerhalts im Schweizer Schienennetz (22723)

Die EFK prüfte die langfristige Investitionsplanung der Eisenbahninfrastruktur durch die SBB sowie die Planung und Steuerung des Bahninfrastrukturfonds (BIF) durch das Bundesamt für Verkehr (BAV). Die SBB ist mit rund 3265 km Streckennetz die grösste von insgesamt 35 Infrastrukturbetreiberinnen und verantwortlich für Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau ihrer Anlagen. Das BAV beaufsichtigt den Bau und Betrieb der Eisenbahninfrastruktur und ist für die Finanzierung der ungedeckten Kosten über den Bahninfrastrukturfonds zuständig. Die Entnahmen aus dem Fonds haben gemäss Gesetz vorrangig den Betrieb und Substanzerhalt der Eisenbahninfrastruktur sicherzustellen. Jährlich werden insgesamt 2 Milliarden Franken in den Unterhalt der Eisenbahninfrastruktur investiert.

Die EFK stellte eine unzureichende strategische Ausrichtung der langfristigen Investitionsplanung fest. Zwar verfügte die SBB über geeignete Instrumente für eine langfristige strategische Planung, doch der Substanzerhalt wurde nur kurz- und mittelfristig geplant. Ein belastbarer Abbauplan für den wachsenden Substanzerhaltungsrückstand fehlte, den die SBB auf über sechs Milliarden Franken bezifferte. Das BAV beurteilte diese Zahl als wenig verlässlich und negierte den Rückstand. In der BIF-Planung bleibt der Rückstand somit unberücksichtigt. Zudem führte das BAV den Bahninfrastrukturfonds primär aus finanzieller Sicht und berücksichtigt bautechnische Einschränkungen wie verfügbare Bauintervalle zu wenig. Tatsächlich war im Schienennetz nicht in erster Linie das Geld das begrenzende Element, sondern vielmehr die im dichten Fahrplan verfügbaren Zeitfenster für Bauarbeiten. Ohne ihre Berücksichtigung drohten wachsende und unkontrollierbare Rückstände.

BEURTEILUNG

Strategische Unklarheiten begünstigen die Verschiebung von Verantwortung und Kosten auf zukünftige Generationen. Deshalb müssen bei allen Investitionen und Projekten mit massgeblichen Umweltrisiken vorausschauende Instrumente wie Risikomanagement, Szenarienplanung oder präventive Ansätze zur Schadensvermeidung vorhanden sein.

3 UMSETZUNG UND AUFSICHT

Nahezu alle Einzelberichte dokumentierten Mängel bei der Umsetzung von Bundesaufgaben, von ungenauer Finanzplanung und mangelhafter Kostenkontrolle über das Fehlen systematischer Fortschrittsüberprüfungen bis hin zu Schwierigkeiten in der organisatorischen Koordination. Die zentralen Herausforderungen für ein nachhaltiges und vorsorgliches Handeln werden in den folgenden Unterkapiteln dargestellt.

3.1 Schätzen und Scheitern bei den Finanzen

Beinahe zwei Drittel der EFK-Prüfungen stellten Mängel im Finanzmanagement fest.³ Wie die Prüfberichte zeigten, waren die zum Zeitpunkt der Botschaft vom Bundesrat ans Parlament vorliegenden Kostenschätzungen mehrmals intransparent, ungenau oder unvollständig. In mehreren Fällen wurden Mehrwertsteuer und Teuerung nicht separat ausgewiesen. Ausserdem basierten die frühen Schätzungen auf optimistischen Annahmen, die zentrale Risiken nicht ausreichend berücksichtigen. Entsprechend wiesen Vorhaben bereits in der Planungsphase Budgetlücken auf. Ein Kernproblem war in diesem Zusammenhang die fehlende oder unzureichende Berücksichtigung von Reserven und Rückstellungen.

Im Laufe der Zeit stiegen die Kosten kontinuierlich an, da zusätzliche Anforderungen sichtbar wurden und die zuvor nicht erkannten Risiken zutage traten. Abweichungen im dreistelligen Millionenbereich gegenüber den ursprünglichen Kostenvoranschlägen waren keine Einzelfälle. Die Prüfung der EFK zur dritten Rhonekorrektur illustriert die Problematik eines unvollständigen Kostenbildes. In der ursprünglichen Botschaft von 2009 sprach der Bundesrat von Gesamtkosten in Höhe von 1,6 Milliarden Franken, wobei jedoch nur die wasserbaulichen Massnahmen der ersten Bauetappe berücksichtigt wurden. 2017 wurden die Gesamtkosten auf 3,6 Milliarden Franken geschätzt. Allein für die Altlastensanierung wurde ein mögliches Zusatzvolumen von 350 Millionen Franken ausgewiesen. Für die EFK stand fest, dass bei rund der Hälfte der veranschlagten Ausgaben zusätzlicher Klärungs- und Präzisierungsbedarf bestand.

Angesichts der unsicheren Finanzplanung ist die fortlaufende Überwachung aller Ausgaben von zentraler Bedeutung, um Abweichungen frühzeitig zu identifizieren und Gegenmassnahmen einzuleiten. Bei grossen Projekten und Investitionen des Bundes zeigten sich in Vergangenheit aber wiederholt Defizite bei der systematischen Kostenkontrolle: Ist-Kosten liessen sich nicht eindeutig eruieren, getätigte Ausgaben waren nicht mit dem Fortschritt abgeglichen oder liessen sich nicht hinreichend detailliert aufschlüsseln. Beiträge, die über die Kantone gewährt wurden, blieben unübersichtlich. Nicht nur einmal verhinderten die unterschiedlichen IT-Systeme der Kantone oder von privaten Subventionsempfängern einen konsolidierten Gesamtüberblick sowie ein zentrales Controlling-System. Oder es fehlten technische Schnittstellen zwischen Budget und effektiven Ausgaben. Die Folge sind Intransparenz, aufwändige manuelle Abgleiche und eingeschränkte Möglichkeiten zur laufenden Budgetsteuerung. So konstatierte die EFK wiederholt, dass Reserven und Rückstellungen teils über Jahre hinweg nicht aktualisiert wurden und unverändert auf dem ursprünglichen Stand der Botschaft verblieben – ungeachtet der veränderten Rahmenbedingungen und Risiken.

Diese Unzulänglichkeiten verdeutlichten, dass zwar eine Finanzierung bestand, diese aber nicht vollständig war. Ohne Mechanismen zur systematischen Nachsteuerung wandert das Finanzierungsdelta von Legislatur zu Legislatur weiter – selbst wenn die Systeme zur Projektsteuerung formal korrekt funktionieren. Das Beispiel der ökologischen Sanierung von Wasserkraftwerken zeigt dies exemplarisch auf (siehe Exkurs 4). Zwar war die gesetzliche Förderung durch den Bund gesichert, doch die Finanzierung basierte auf der Annahme, dass der Bund bis 2030 rund eine Milliarde Franken dafür ausgeben kann. Gemäss Schätzungen des BAFU werden die Kosten jedoch mehrere Milliarden Franken betragen. Bisher beteiligen sich weder

³ Nummern von Prüfungen mit Feststellungen im Bereich Finanzmanagement: 11380, 12406, 16409, 18185, 20018, 20397, 20428, 22159, 22723, 23303, 23767, 24137, 24313.

die Kraftwerksinhaber noch die Kantone an der Finanzierung für die ökologischen Sanierungsmassnahmen.

In bestimmten Umwelt- und Infrastrukturbereichen wurde versucht, das Verursacherprinzip über Fondslösungen umzusetzen, bei denen Private vorsorglich Beiträge leisten. Solche Ansätze stiessen jedoch teils auf erfolgreichen Widerstand aus der Branche, wodurch die Kofinanzierung ausblieb und ebenfalls eine strukturelle Finanzierungslücke entstand. Der Kostenträger blieb so letztlich der Bund.

Q BEURTEILUNG

Die Finanzplanung des Bundes trug den Unsicherheiten langfristiger Vorhaben zu selten Rechnung. Damit Kosten nicht aus dem Fokus geraten, braucht es geeignete Steuerungsmechanismen und Anreize, um sie fortlaufend zu erfassen, zu aktualisieren und transparent darzustellen.

3.2 Fortschrittskontrolle mit blinden Flecken

Planung und Umsetzung grosser Bundesvorhaben erstreckten sich häufig über 15 bis 25 Jahre – bei besonderer technischer oder politischer Komplexität auch länger. Anlaufschwierigkeiten waren dabei die Regel, da allein die Initialisierung der Massnahmen Jahre in Anspruch nehmen konnte. In dieser Zeit bestanden Belastungen für Mensch, Umwelt und Infrastruktur fort. Die Anforderungen an die Problemlösung stiegen dabei kontinuierlich, was den Prozess erschwerte und verteuerte. Um solchen Entwicklungen zu begegnen, wäre ein zügiger und systematisch überwachter Projektfortschritt unerlässlich gewesen.⁴

Die EFK hat mehrfach festgestellt, dass Sanierungsprojekte trotz gesicherter Finanzierung nur schleppend vorankamen. Die fristgerechte Umsetzung blieb dadurch unsicher – selbst bei Zeitfenstern über mehrere Jahrzehnte. Ein Beispiel ist die ökologische Sanierung von Wasserkraftwerken, die innerhalb von 20 Jahren ab dem 1. Januar 2011 abgeschlossen sein sollte (siehe Exkurs 4). Nach sieben Jahren waren 17 Prozent der Massnahmen angestossen und lediglich 2 Prozent vollständig umgesetzt. Hochgerechnet würde die Initiierung aller Massnahmen über 40 Jahre und ihre vollständige Umsetzung noch länger dauern. Insgesamt erweist sich die gesetzte Umsetzungsfrist bis 2030 als unrealistisch.

Trotz solcher Herausforderungen wurde der Fortschritt zentraler Bundesvorhaben mehrfach nicht systematisch erfasst und gesteuert. Das vorhandene Controlling reichte nicht aus, um den tatsächlichen Umsetzungsstand zu beurteilen und korrigierend einzugreifen. Insbesondere in dezentral organisierten Bereichen wie der Altlastenbearbeitung – mit Zuständigkeiten auf Bundes- und Kantonsebene sowie bei privaten Akteuren – gab es oftmals keine einheitlichen nationalen Vorgaben und Standards für die Anwendung der Fortschrittskontrolle. Die Verfahren variierten deshalb stark zwischen den beteiligten Stellen, was die Vergleichbarkeit und Transparenz erheblich beeinträchtigte. In einigen Fällen stützte sich die Einschätzung des Projektfortschritts lediglich auf Selbstauskünfte der Projektleitungen – während Fakten und Kontrollen vor Ort fehlten. Auch das Reporting erwies sich wiederholt als lückenhaft. Ein Grund für das Fehlen angemessener Steuerungsinstrumente und Beschleunigungsmassnahmen war unter anderem, dass dem Bund die notwendigen Kompetenzen fehlten. Dies war beispielsweise der Fall, wenn der Bund Massnahmen finanzierte, die von den Kantonen oder privaten Organisationen umgesetzt wurden.

Angesichts solcher Steuerungsdefizite kam es regelmässig zu Umsetzungsrückständen, die nicht rechtzeitig korrigiert werden konnten. In der Mehrzahl der geprüften Vorhaben traten Terminüberschreitungen auf, wobei die mittlere Verzögerung bei 42 Monaten lag. In drei Fällen hat die EFK die Verzögerungen auf 15 bis 25 Jahren geschätzt oder gar einen vollständiger Projektstillstand festgestellt. Unklare Zuständigkeiten, Personalmangel in den Vollzugsbehörden sowie politische Blockaden waren weitere Gründe für Verzögerungen und Verspätungen.

⁴ Nummern von Prüfungen mit Feststellungen im Bereich Fortschritt und Fortschrittskontrolle: 12406, 16409, 18185, 18261, 18360, 20428, 21545, 22159, 23303, 23767, 24313, 24137.

Exkurs 4: Ökologische Sanierungen im Bereich Wasserkraft (23303)

Gemäss dem Energiegesetz und dem Gewässerschutzgesetz sind die Betreiberinnen und Betreiber von Wasserkraftanlagen seit Januar 2011 verpflichtet, ökologische Sanierungsmassnahmen zu ergreifen. Ziel ist es, die Fischwanderung über Staumauern zu ermöglichen, den natürlichen Geschiebehauhalt wiederherzustellen und die Folgen schneller Pegelschwankungen zu begrenzen. Diese Massnahmen müssen innerhalb von zwanzig Jahren bis Ende 2030 abgeschlossen sein.

Die Finanzierung dieser ökologischen Sanierung erfolgt vollständig durch das Bundesamt für Umwelt (BAFU) über den Netzzuschlagsfonds, der von den Stromverbrauchenden getragen wird. Seit 2012 wird hierfür ein Beitrag von 0,1 Rappen pro Kilowattstunde erhoben, was bis 2030 zu Einnahmen von rund einer Milliarde Franken führt. Laut Subventionsgesetz darf das BAFU Bedingungen festlegen, damit die geförderten Massnahmen kostengünstig, termingerecht und zweckmässig umgesetzt werden.

Die EFK prüfte die Steuerung und Umsetzung der Abgeltung. Dabei stellte sie fest, dass verschiedene IT-Systeme der involvierten Akteure dazu führen, dass keine vollständige Übersicht über zugesagte Beträge, geleistete Zahlungen und verbleibende Mittel existierte. Die fehlende Datenkonsolidierung verhinderte ein zeitnahes Erkennen von Abweichungen im Zeit- und Kostenrahmen. Verzögerungen bei einzelnen Sanierungsmassnahmen erschwerten die Aktualisierung der Systeme zusätzlich. Ohne eine konsolidierte Gesamtsicht konnte das BAFU weder den Fortschritt zuverlässig überwachen noch bei Bedarf rechtzeitig Gegenmassnahmen einleiten. Die rechtlichen Grundlagen verhinderten es, ökologische Ziele, Fristen und Finanzmittel in Einklang zu bringen. Die Probleme waren bekannt und Verbesserungsvorschläge ausgearbeitet, ein politischer Entscheid zur Optimierung der Steuerung blieb jedoch aus.

Q BEURTEILUNG

Eine grosse Zahl involvierter Akteure und die begrenzten Steuerungsmöglichkeiten des Bundes erschweren die Umsetzung landesweiter Vorhaben. Besonders problematisch ist die unzureichende Fortschrittskontrolle des Bundes bei Massnahmen, deren Vollzug in der Verantwortung der Kantone liegt. Der Bund hat zwar die strukturellen Grundlagen geschaffen, konnte jedoch mit seinen eingeschränkten Kompetenzen keine wirksame operative Steuerung etablieren, um die Umsetzung zu beschleunigen und fristgerecht abzuschliessen. Einheitliche Standards und Verfahren sind zu stärken, um die Koordination zu vereinfachen.

3.3 Silostrukturen als Hindernisse für eine reibungslose Zusammenarbeit

Bundesaufgaben in den Bereichen Altlasten, Umwelt oder Infrastruktur erfordern oft eine enge Abstimmung zwischen zahlreichen Akteuren. Die Beteiligten sind häufig über verschiedene Verwaltungsebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) sowie unterschiedliche Bundesämter und Departemente verteilt. Zudem bestehen vielfältige Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Projektteilen, was ein reibungsloses Funktionieren der Schnittstellen und einen kontinuierlichen Informationsfluss voraussetzt. Eine gute Organisation und Zusammenarbeit sind deshalb entscheidend, um die Ziele effizient und effektiv zu erreichen. Nicht immer war das bei den geprüften Stellen der Fall.⁵

Prüfungen der EFK stellten wiederholt Umsetzungsprobleme fest, die auf grundlegende organisatorische Defizite zurückzuführen waren. Meist lag der Ursprung in einer fragmentierten Aufgabenverteilung und unklaren Prozessen. Zuständigkeiten und Abläufe waren nicht dokumentiert oder veraltet, was zu widersprüchlichen Interpretationen durch verschiedene Beteiligte führte. Besonders problematisch war die Situation, wenn keine übergeordnete Stelle existierte, die den Überblick behielt, als zentrale Anlaufstelle fungierte und wesentliche Führungsimpulse setzte. Als Folge davon blieben Aufgaben liegen, Projekte

⁵ Nummern von Prüfungen mit Feststellungen bei der Organisation und Koordination: 16541, 18185, 20018, 23303, 23504, 23489, 24137, 24313.

gerieten ins Stocken oder kamen ganz zum Stillstand. Dies war beispielsweise bei der Sanierung der Deponie Gamsenried bei Visp der Fall, die von 1918 bis 1978 durch die Lonza AG zur Ablagerung von Chemieabfällen genutzt wurde. Obwohl bereits in den 1990er-Jahren erste Sicherungsmassnahmen wie eine hydraulische Barriere errichtet wurden und der Standort 2011 offiziell als sanierungsbedürftig eingestuft wurde, fehlte 2024 noch immer ein umfassendes Sanierungskonzept mit Etappen, Fristen oder Kosten. Eine Gesamtübersicht über die Risiken unter Berücksichtigung der Schnittstellen mit dem Autobahnabschnitt A9 und der Rhonekorrektur war ebenfalls nicht vorhanden. Dass die Sanierung kaum Fortschritte machte, lag aber nicht an fehlenden finanziellen Mitteln, denn Lonza hat Rückstellungen von knapp 400 Millionen Franken gebildet. Neben den technischen Herausforderungen zeigten sich erhebliche organisatorische Schwächen: Die Verantwortung war auf mehrere Akteure verteilt. Lonza ist als Verursacherin finanziell verpflichtet, der Kanton Wallis fungiert als zuständige Behörde für die Sanierung, und der Bund nimmt eine überwachende Rolle ein. Was fehlte, war eine übergeordnete Steuerungsinstanz, welche die Gesamtkoordination übernimmt und verbindliche Vorgaben macht. Das hauptverantwortliche Generalsekretariat beim Bund verfolgte das Dossier nicht aktiv.

Die Defizite in der Aufgabenverteilung und Steuerung wirkten sich teilweise negativ auf die operative Zusammenarbeit aus. Verwaltungseinheiten agierten isoliert und verzichteten auf eine systematische Abstimmung mit anderen Bundesämtern. Dies zeigte sich etwa bei der Prüfung von 2016 im Immobilienbereich des Bundes: Trotz eines Portfolios im Wert von über 29 Milliarden Franken und jährlichen Ausgaben von 1,7 Milliarden Franken fehlte eine kohärente Steuerung über die drei zuständigen Bau- und Liegenschaftsorgane hinweg. In anderen Fällen wurden kulturelle Unterschiede zwischen den beteiligten Stellen zu wenig berücksichtigt, was zu Missverständnissen und Doppelspurigkeit führte und die Zusammenarbeit zusätzlich beeinträchtigte.

Ein weiterer Schwachpunkt bestand in der fehlenden Kultur kontinuierlicher Verbesserung sowie dem Mangel an Strukturen, die organisationales Lernen gezielt förderten. Viele der geprüften Vorhaben folgten starren Plänen, die wenig Raum für Reflexion, Anpassung oder iterative Entwicklung liessen. Pilotprojekte wurden zu spät abgeschlossen, um ihre Erkenntnisse sinnvoll in den Gesamtprozess einzubringen. Zudem verhinderten Dokumentationslücken und das Fehlen von Wirkungskontrollen eine strukturierte Auswertung von Erfahrungen. Relevantes Wissen blieb fragmentiert und wurde nicht konsolidiert. Das führte dazu, dass sich ineffiziente Vorgehensweisen wiederholten, weil Erkenntnisse aus früheren Projektphasen oder vergleichbaren Vorhaben nicht systematisch gesichert, ausgewertet und in die laufende Planung integriert wurden.

Exkurs 5: Aufsicht über die Stilllegung von Kernkraftwerken (2018)

Bis 2019 waren in der Schweiz fünf Kernkraftwerke in Betrieb. Dann stellte das Kernkraftwerk Mühleberg aus wirtschaftlichen Gründen als erstes schweizerisches Kernkraftwerk den Leistungsbetrieb ein. Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) beaufsichtigte die Kernkraftwerke in technischer Hinsicht bis zum vollständigen Wegfall eines radiologischen Gefährdungspotenzials. Zur Finanzierung der Stilllegung und Entsorgung errichtete der Bund mit dem Stilllegungsfonds und dem Entsorgungsfonds zwei öffentlich-rechtliche Fonds. Beide wurden vom Stilllegungs- und Entsorgungsfonds für Kernanlagen (STENFO) geführt und finanzieren sich durch Beiträge der Betreiber sowie durch langfristige Erträge aus dem Fondsvermögen.

Ausgehend von der Stilllegung Mühlebergs prüfte die EFK den Auszahlungsprozess des STENFO sowie den Informationsfluss zwischen STENFO und ENSI. Optimierungspotenzial sah die EFK insbesondere bei der Risikoabschätzung und der Transparenz der Endkostenprognose. Handlungsbedarf bestand auch bei der Zusammenarbeit zwischen technischer und finanzieller Aufsicht. Die EFK kritisierte die isolierte Arbeitsweise von ENSI und STENFO, da ein systematischer Austausch zwischen sicherheitstechnischer Überwachung (Rückbau, Strahlenschutz) und finanzieller Steuerung (Kosten, Auszahlungen) nicht stattfand. Nur das ENSI überprüfte die jährlichen Fortschrittsberichte der Betreiber auf Richtigkeit. Darüber hinaus fehlten strukturierte Kommunikationsprozesse. Dadurch bestand das Risiko, dass dem STENFO wesentliche finanzielle oder zeitliche Abweichungen in der Stilllegung nicht frühzeitig bekannt wurden und dass er nur verzögert reagieren konnte.

BEURTEILUNG

Vorhaben des Bundes leiden oftmals unter organisatorischen Schwächen, die ihre Umsetzung wesentlich beeinträchtigen und Probleme auf künftige Generationen verlagern können. Besonders hinderlich sind eine fragmentierte Aufgabenverteilung, fehlende Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten, unklare Prozesse sowie das Fehlen systematischer Verbesserungsprozesse. Dadurch bleiben Ineffizienzen unerkannt und Synergien ungenutzt.

ANHANG 1 – LISTE DER BERÜCKSICHTIGTEN PRÜFBERICHTE

Jahr Publikation	Prüfung	Nr.	Departement	Verwaltungseinheit
2025	Prüfung des Umgangs mit den Altlasten der Deponie Gamsenried	24313	UVEK	BAFU ASTRA
2025	Projektprüfung Räumung ehemaliges Munitionslager der Armee in Mitholz	24137	VBS	GS-VBS
2024	Prüfung der Umsetzung der Objektstrategie für die Betriebsimmobilien	23504	EFD	BAZG
2024	Querschnittsprüfung des Umgangs des Bundes mit problematischen Stoffen	23489	UVEK, EDI, WBF	BAFU, BAG BLW, BLV
2024	Subventionsprüfung der ökologischen Sanierungen im Bereich Wasserkraft	23303	UVEK	BAFU
2024	Prüfung der Aufsicht über die Seilbahnen mit Schwerpunkt Finanzierung Rückbau	23767	UVEK	BAV
2023	Prüfung der Investitionsplanung und-steuerung bezüglich Priorisierung des Substanzerhalts	22723	UVEK	SBB, BAV
2022	Prüfung der Botschaft Räumung ehemaliges Munitionslager Mitholz	22159	VBS	GS-VBS
2022	Prüfung des Umgangs mit Altlasten	21545	VBS	GS-VBS
2022	Prüfung der Entsorgung und Veräusserung von Rüstungsgütern	20428	VBS	V (A Stab)
2023	Aufsicht über die Verwertung von Abfällen mit vorgezogenen Gebühren und Beiträgen	20397	UVEK	BAFU
2022	Wirtschaftlichkeitsprüfung von Tourismusinfrastrukturprojekten der Neuen Regionalpolitik	20028	WBF	SECO
2021	Prüfung der Aufsicht über die Stilllegung von Kernkraftwerken	20018		ENSI
2019	Prüfung der Notwendigkeit der Massnahmen zur Stärkung der Schweiz als Gaststaat	18360	EDA	
2019	Umsetzung der Massnahmen zur Reduktion der Mikroverunreinigungen im Abwasser	18261	UVEK	BAFU

Jahr Publikation	Prüfung	Nr.	Departement	Verwaltungseinheit
2019	Finanzaufsicht der dritten Rhonekorrektur	18185	UVEK	BAFU
2018	Strategische Führung des Immobilienportfolios Bund. Querschnittsprüfung bei den Bau- und Liegenschaftsorganen.	16451		3 BLO
2018	Prüfung der Erstellung der Kostenstudie 2016	16409		STENFO
-	Sanierung von Altlasten: Umsetzung des VASA-Altlastenfonds	12406	UVEK	BAFU
-	Bewirtschaftung von Umweltrisiken, Altlasten und Sanierungskosten	11380	VBS	GS-VBS

ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BIF	Bahninfrastrukturfonds
BV	Bundesverfassung
KI	Künstliche Intelligenz
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
PCB	Polychlorierte Biphenyle
PFAS	Per- und polyfluorierte Alkylsubstanzen
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
STENFO	Stilllegungs- und Entsorgungsfonds für Kernanlagen
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport