



# ***Prüfung der Planung und Steuerung der Ausbauschritte der Eisenbahninfrastruktur***

Prüfung beim Bundesamt für Verkehr



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.16188.802.00283.013
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Prüfung der Planung und Steuerung der Ausbauschritte der Eisenbahninfrastruktur Bundesamt für Verkehr**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Das Bundesamt für Verkehr (BAV) plant aktuell den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur. Zum Zeitpunkt der Prüfung der Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) sind zwei Varianten für den Ausbauschritt 2030/35 (AS 2030/35) in Arbeit. Ende 2018 sollen dem Parlament mit der Botschaft Investitionen von 7 Milliarden Franken bis 2030 oder 12 Milliarden Franken bis 2035 beantragt werden.

Am 9. Februar 2014 hat das Schweizer Stimmvolk die Abstimmungsvorlage zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) angenommen. Gestützt auf diesen Entscheid, ist das BAV seit dem 1. Januar 2016 neu Prozessführer für die Planung und Bestellung der Bahninfrastruktur. Vor FABI führten faktisch die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) den Planungsprozess für den Infrastrukturausbau. Dieser Rollentausch stellt einen Paradigmenwechsel dar. Neu ist auch, dass die einzelnen Verkehrsarten Fernverkehr (FV), regionaler Personenverkehr (RPV) und Güterverkehr (GV) wie auch die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) einander gleichgestellt sind.

### **Der Planungsprozess für die Ausbauschritte ist nachvollziehbar, die Modulauswahl jedoch wenig konkret**

Die Infrastrukturausbauten für den AS 2030/35 werden nachfrageorientiert geplant. Dazu hat das BAV einen Planungsprozess in elf Arbeitspaketen (AP) definiert. Da mehr Ausbauwünsche (Module) als Finanzmittel im Bahninfrastrukturfonds (BIF) vorhanden sind, muss eine Auswahl der wirkungsvollsten Module getroffen werden. Die dafür vorgesehene Methode stützt sich auf die anerkannten Nachhaltigkeitsindikatoren für Bahninfrastrukturprojekte (NIBA). Bis zur Einteilung der Module in die Dringlichkeitsstufen ist die Bewertungsmethode eindeutig. Bei der Modulauswahl aus der ersten Dringlichkeitsstufe wird das Vorgehen weniger konkret, sodass sich u. a. das Risiko einer (politischen) Beeinflussung erhöht. Hier wird das BAV gefordert sein, die Modulauswahl jederzeit nachvollziehbar zu begründen.

### **Die SBB erarbeiten eine eigene Unternehmervariante**

Die Planung des AS 2030/35 fokussiert auf die volkswirtschaftlichen Aspekte und nicht auf die betriebswirtschaftliche Perspektive der SBB. Die SBB muss jedoch nach betriebswirtschaftlichen Kriterien geführt werden. Daher entschied sie sich 2016, im Einvernehmen mit den Eignervertretern Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS-UVEK), neben dem ordentlichen Planungsprozess eine eigene Unternehmervariante zu erarbeiten. Mit dieser Variante besteht allerdings das Risiko, dass das gemeinsame Planungsergebnis aller Beteiligten zum falschen Zeitpunkt infrage gestellt würde. Das GS-UVEK führt zum einen das BAV und ist zum anderen Eignervertreter der SBB. In dieser Doppelrolle muss es sicherstellen, dass sowohl die Aufgaben des BAV wie auch die der SBB wahrgenommen werden können, ohne sich gegenseitig negativ zu beeinflussen.



## **Audit de la planification et du pilotage des étapes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire**

### **Office fédéral des transports**

#### **L'essentiel en bref**

---

L'Office fédéral des transports (OFT) planifie actuellement l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Lors de l'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF), deux variantes sont à l'étude pour l'étape d'aménagement 2030/35 (EA 2030/35). Dans son message prévu fin 2018, le Conseil fédéral proposera au Parlement des investissements de 7 milliards de francs d'ici 2030 ou de 12 milliards d'ici 2035.

Le 9 février 2014, le peuple suisse a accepté le projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF). Se fondant sur cette décision, l'OFT est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le responsable du processus de la planification et de la commande de l'infrastructure ferroviaire. Avant le FAIF, les Chemins de fer fédéraux (CFF) assumaient de facto cette fonction. Cette inversion des rôles constitue un changement de paradigme. Autre nouveauté, les différents types de trafic, à savoir le trafic grandes lignes (TGL), le trafic régional voyageurs (TRV) et le trafic marchandises (TM) ainsi que les entreprises de transport ferroviaire (ETF), sont mis sur un pied d'égalité.

#### **Le processus de planification des étapes d'aménagement est compréhensible, le choix des modules est toutefois peu concret**

Les aménagements de l'infrastructure prévus pour l'EA 2030/35 sont planifiés en fonction de la demande. À cet effet l'OFT a défini un processus de planification qui se décline en onze phases de travail (PT). Comme il y a plus de demandes d'aménagements (modules) que ce que peut financer le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), il faut sélectionner les modules les plus efficaces. La méthode prévue à cette fin s'appuie sur les indicateurs de durabilité reconnus pour les projets d'infrastructure ferroviaire (NIBA). Jusqu'au classement des modules par ordre de priorité, la méthode d'évaluation est claire. Concernant la sélection des modules issue du premier niveau de priorité, la démarche apparaît moins concrète, ce qui accroît, entre autres, le risque d'influence (politique). Dans ce cas, l'OFT sera appelé à justifier la sélection des modules à tout moment.

#### **Les CFF élaborent leur propre variante d'entreprise**

La planification de l'EA 2030/35 se concentre sur les aspects politico-économiques et non pas sur la perspective entrepreneuriale des CFF. Or les CFF doivent être dirigés selon des critères de gestion d'entreprise. C'est pourquoi ils ont décidé en 2016, en concertation avec les représentants du propriétaire, à savoir l'Administration fédérale des finances (AFF) et le Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (SG-DETEC), d'élaborer leur propre variante d'entreprise en plus du processus ordinaire de planification. Avec cette variante toutefois, le risque existe que le résultat commun de la planification de toutes les parties prenantes soit remis en question au mauvais moment. Le SG-DETEC dirige l'OFT tout en étant représentant du propriétaire des CFF. Dans ce double rôle, il doit s'assurer que l'OFT et les CFF pourront assumer leurs tâches respectives sans influence négative mutuelle.

#### **Texte original en allemand**

## **Verifica della pianificazione e della gestione delle fasi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria**

### **Ufficio federale dei trasporti**

#### **L'essenziale in breve**

---

L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) sta pianificando l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria. Al momento della verifica del Controllo federale delle finanze (CDF), per la fase di ampliamento 2030/35 sono allo studio due varianti. Mediante il messaggio che trasmetterà al Parlamento alla fine del 2018, il Consiglio federale proporrà investimenti per 7 miliardi di franchi in progetti da realizzare entro il 2030 o investimenti per 12 miliardi entro il 2035.

Il 9 febbraio 2014 il popolo svizzero ha accolto il progetto concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF). Sulla base di questa decisione, dal 1° gennaio 2016 l'UFT gestisce i processi di pianificazione e ordinazione dell'infrastruttura ferroviaria. Prima del FAIF erano le Ferrovie federali svizzere (FFS) ad assumere tale funzione. L'inversione dei ruoli costituisce un cambiamento di paradigma. Un'altra novità è l'equiparazione dei diversi tipi di traffico: a lunga distanza, regionale viaggiatori e regionale merci nonché le imprese di trasporto ferroviarie.

#### **Il processo di pianificazione delle fasi di ampliamento è comprensibile però la scelta dei moduli è poco concreta**

Gli ampliamenti dell'infrastruttura previsti per la fase 2030/35 sono pianificati in funzione della domanda. A tale scopo l'UFT ha definito un processo di pianificazione che si articola in 11 fasi di lavoro. Poiché vi sono più richieste di ampliamento (moduli) di quante il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) possa finanziare, bisogna selezionare i moduli più efficaci. Il metodo previsto per la selezione si basa sugli indicatori di sostenibilità riconosciuti per progetti di infrastruttura ferroviaria (NIBA). Il metodo è chiaro finché si tratta di classificare i moduli in base all'ordine di priorità. Quando si selezionano i moduli del primo livello di priorità, il metodo è meno concreto e il rischio di subire un'influenza (politica) cresce. A questo proposito l'UFT dovrà a giustificare costantemente e in modo plausibile la selezione dei moduli.

#### **Le FFS elaborano una propria variante aziendale**

La pianificazione della fase di ampliamento 2030/35 si concentra sugli aspetti politico-economici e non si basa sulla prospettiva aziendale delle FFS. Queste ultime devono però essere gestite secondo criteri d'impresa, ragion per cui nel 2016 hanno deciso, d'intesa con i rappresentanti dei proprietari – Amministrazione federale delle finanze (AFF) e Segreteria generale del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (SG-DATEC) – di elaborare una propria variante oltre al processo ordinario di pianificazione. Tale variante comporta tuttavia il rischio che il risultato comune della pianificazione ottenuto da tutte le parti interessate sia messo in discussione nel momento sbagliato. La SG-DATEC dirige l'UFT, pur essendo rappresentante dei proprietari delle FFS. In questo suo duplice ruolo essa deve garantire che l'UFT e le FFS possano espletare i loro compiti senza influenzarsi negativamente a vicenda.

#### **Testo originale in tedesco**



## **Audit of the planning and steering of the railway infrastructure expansion steps Federal Office of Transport**

### **Key facts**

---

The Federal Office of Transport (FOT) is currently planning to expand the railway infrastructure. At the time of the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audit, two versions of the 2030/2035 expansion step were being worked on. At the end of 2018, an application is to be made to Parliament with the dispatch for investments of CHF 7 billion up to 2030 or CHF 12 billion up to 2035.

On 9 February 2014, Swiss voters accepted the proposal on the financing and expansion of the railway infrastructure (FERI). Based on this decision, the FOT has been the process leader for planning and ordering railway infrastructure since 1 January 2016. Before FERI, the Swiss Federal Railways (SBB) effectively managed the planning process for infrastructure expansion. This change of roles represents a paradigm shift. What has also changed is that the individual types of traffic, i.e. long-distance traffic, regional passenger traffic and goods traffic, as well as the railway undertakings (RUs) are placed on an equal footing.

### **The planning process for the expansion steps is comprehensible, but the module choice is not concrete enough**

The infrastructure expansion for the 2030/35 expansion step is being planned based on demand. The FOT has defined a planning process in eleven work packages for this. As there are more expansion requests (modules) than financial resources in the railway infrastructure fund (RIF), the most effective modules have to be selected. The method envisaged for this is based on the recognised sustainability indicators for railway infrastructure projects. The evaluation method is unambiguous up to the division of the modules into priority levels. In the case of module selection from the first priority level, the process is less specific, with the result that there is an increased risk of (political) influence. The FOT will be required to substantiate the module choice comprehensibly here at all times.

### **The SBB is drawing up its own business variant**

The planning of the 2030/2035 expansion step focusses on the political-economic aspects and not on the commercial perspective of the SBB. However, the SBB must be managed according to commercial criteria. It thus decided in 2016, in agreement with the owner representatives the Federal Finance Administration (FFA) and the General Secretariat of the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (GS-DETEC), to draw up its own business variant in addition to the regular planning process. But with this variant, there is the risk that the joint planning result of all participants would be called into question at the wrong time. The GS-DETEC is managing the FOT on the one hand and is the SBB's owner representative on the other. In this dual role, it has to ensure that the FOT's tasks and those of the SBB can be performed without adversely affecting each other.

### **Original text in German**

### **Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Verkehr zur Prüfung:**

Wir bedanken uns bei der EFK für die Möglichkeit, zum Prüfbericht zu Planung und Steuerung der Ausbauschritte der Eisenbahninfrastruktur Stellung nehmen zu können. Die Prüfung fand in einem ca. zweiwöchigen Zeitraum statt und konzentrierte sich ganz auf die Planung des Ausbauschrittes 2030/35. Die Steuerung der Umsetzung wurde in Abstimmung mit dem BAV nicht in die Prüfung aufgenommen. Damit entstand eine Momentaufnahme in einem auf vier Jahre ausgelegten Planungsprozess, der für alle Beteiligten – auch dem BAV – neu ist. Auf der Grundlage der FABI-Vorlage begann der Planungsprozess unmittelbar nach der Volksabstimmung im Februar 2014. Zu diesem Zeitpunkt waren die Vorgaben auf Gesetzesebene gegeben, jedoch musste die Umsetzung auf Verordnungsebene parallel erarbeitet, vernehmlicht und verabschiedet werden. Die Beurteilung der EFK, dass der Ausbauschritt 2030/35 deshalb faktisch das Ergebnis der Prozessprüfung ist, ist für das BAV deshalb nachvollziehbar. Auch hat die EFK die Bewertungsmethodik in ihrer Stringenz aus Sicht BAV richtig erfasst und die Schwierigkeiten, die sich aus Erprobungsphase, Zeitdruck und anspruchsvoller Koordination mit den Planungspartnern, die in ihre neue Rolle zuerst noch hineinwachsen müssen, erkannt. Die Arbeit des BAVs, der Umgang mit dem Paradigmenwechsel und die Übernahme der Verantwortung um eine volks-wirtschaftlich verantwortbare Erarbeitung der einzelnen Massnahmen werden entsprechend gewürdigt.



## **Generelle Stellungnahme der Schweizerischen Bundesbahnen zur Prüfung:**

Das neue Verfahren der Planung und Steuerung der Ausbauschnitte der Eisenbahninfrastruktur ist für alle Beteiligten anspruchsvoll und stellt hohe Anforderungen an das Projekt- und Prozessmanagement. Mit Ihren Empfehlungen sind wir im Grundsatz einverstanden, mit Ausnahme des Vorwurfs bezüglich der verspäteten Eingabe des FV-Konzeptes. In Ergänzung sehen wir folgende Punkte:

- Durch Stärkung der Projektmanagement Kompetenzen beim BAV kann der Einhaltung der für die Entscheidung Findung erforderlichen Lieferobjekte und Termine besser Rechnung getragen werden.
- Das fachliche Know-how der Stabstelle (ebp) bezüglich Bewertung und Interpretation der Resultate ist zu internalisieren.
- Die Eignung des modularen Ansatzes für die STEP-Planung ist zu überprüfen. Die Kombination verschiedener Angebotsziele in einem Modul führt grundsätzlich dazu, dass entweder alle oder keines dieser Ziele im Ausbauschritt aufgenommen werden, obwohl nicht alle Ziele denselben Nutzen haben. Im Weiteren kann die Kosten-Nutzen-Bewertung einzelner Module sehr irreführend ausfallen, da die Kombination von verschiedenen Modulen in einem Gesamtkonzept je nach Kombination starke und unterschiedliche Wechselwirkungen mit sich bringt.
- Bei Verzögerungen in den einzelnen Arbeitspaketen sind frühzeitig Möglichkeiten und Konsequenzen von Terminanpassungen zu prüfen.

Die Gründe für die verspätete Abgabe des FV-Konzeptes haben wir anlässlich der Schlussbesprechung vom 15. März 2017 eingebracht. Zusätzlich haben wir diese im Schreiben vom 17. März 2017 ausführlich dokumentiert. Eine Aufnahme in den Schlussbericht ist leider nicht erfolgt.

Der Vorwurf der verspäteten Abgabe des FV-Konzeptes ohne entsprechende Erläuterung ist für uns nicht akzeptabel. Die SBB konnte das FV-Konzept in keiner Weise selbständig planen. Das BAV hat diesen Prozessschritt sehr stark geführt und auch inhaltlich Einfluss genommen. Die Bestellung wurde durch das BAV laufend ergänzt und angepasst, sodass eine Konsolidierung nicht rechtzeitig möglich war.

Wir danken für den Einbezug und die Möglichkeit, dass die SBB ihre Erfahrungen aus dem Planungsprozess FABI einbringen konnte. Eine Aufnahme unserer nachgewiesenen Vorbehalte bezüglich verspäteter Abgabe des FV-Konzeptes hätten wir sehr begrüsst.



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>10</b>
1.1	Ausgangslage	10
1.2	Prüfungsziel und -fragen	10
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	10
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	10
<b>2</b>	<b>Informationen zum Prüfgebiet</b>	<b>11</b>
2.1	Änderungen mit FABI	11
2.2	Planung Ausbauschritt 2030/35: Organisation, Prozesse und Methoden	11
2.3	Stand der Planung des Ausbauschritt 2030/35	12
<b>3</b>	<b>Der Planungsprozess für den Ausbauschritt 2030</b>	<b>13</b>
3.1	Die Planung eines Ausbauschritts ist beim BAV eine Linienaufgabe	13
3.2	Bei der Modulpriorisierung wird die rechnerische Bewertung durch die Auswahlkriterien ergänzt	14
3.3	Kaum Zeitreserven im Planungsprozess für den Ausbauschritt 2030/35	16
3.4	Die weiteren Arbeiten bis zur Erstellung der Botschaft Ausbauschritt 2030/35	16
<b>4</b>	<b>Unternehmervariante aus betriebswirtschaftlicher Sicht der SBB</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>19</b>
	<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b>	<b>20</b>
	<b>Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen</b>	<b>21</b>
	<b>Anhang 3: Planungsprozess AS 2030/35 in elf Arbeitspaketen</b>	<b>23</b>



## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Mit der Annahme der Vorlage zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) sowie der Einführung des Bahninfrastrukturfonds (BIF) sind wesentliche Änderungen verbunden. Insbesondere der Rollenwechsel zwischen dem Bundesamt für Verkehr (BAV) und den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) bei der Planung und Bestellung der Eisenbahninfrastruktur stellen einen Paradigmenwechsel dar. Neu sind die einzelnen Verkehrsarten Fernverkehr (FV), Regionaler Personenverkehr (RPV) und Güterverkehr (GV) wie auch die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) einander gleichgestellt.

In der Vergangenheit führten faktisch die SBB den Planungsprozess für den Infrastrukturausbau. Getrieben vom Fernverkehrsangebot (FV Monopol der SBB) orientierten sich der RPV (Privatbahnen) und der GV an diesen Angebotskonzepten. Seit dem 1. Januar 2016 hat das BAV, gestützt auf das Eisenbahngesetz (EBG), Art. 48d, die Prozessführerschaft für die Planung und Umsetzung des Infrastrukturausbaus übernommen.

### **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Im Rahmen der vorliegenden Prüfung wurde untersucht:

- ob das BAV mit der gewählten Methodik in der Lage ist, aus den Angebotskonzepten geeignete Infrastrukturmodule zu bilden, welche den schweizweiten Ausbaubedarf abdecken und den langfristigen Entwicklungszielen des Bundes entsprechen und
- ob mit den eingesetzten Instrumenten (Bsp. Prozesse, Bewertungsmethoden, Entwicklungsprognosen etc.) eine zielgerichtete Priorisierung der Module sichergestellt und aufgrund der entstehenden Wechselwirkungen Synergien genutzt werden können.

Für die Module der Privatbahnen lag zum Zeitpunkt der Prüfung (Mitte Dezember 2016) ein erster Entwurf der Zuteilung zu den Dringlichkeitsstufen vor. Die Angebotskonzepte für den FV waren verspätet eingereicht worden und die Modulbewertungen waren in Arbeit.

### **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde in der Zeit vom 28. November bis 16. Dezember 2016 von Martina Moll und Frank Ihle (Revisionsleiter) durchgeführt.

Die Prüfergebnisse basieren auf Interviews mit Mitarbeitenden des BAV, der Planungsregionen, der SBB sowie des Generalsekretariats UVEK (GS UVEK) und auf der Analyse von ausgewählten Dokumenten des BAV und der SBB.

### **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die notwendigen Auskünfte vor Ort wurden der EFK zuvorkommend und ausführlich erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen den Prüfenden zur Verfügung.

## **2 Informationen zum Prüfgebiet**

### **2.1 Änderungen mit FABI**

Mit dem Ja des Schweizer Stimmvolks am 9. Februar 2014 zur FABI-Abstimmungsvorlage sagte es auch Ja zum BIF sowie zum Strategischen Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP). Damit werden sowohl die Finanzierung wie auch die Bestellung und der Ausbau der Bahninfrastruktur neu geregelt. Der Bundesrat hat beschlossen, dass die entsprechenden Verfassungsänderungen und die damit verbundenen Erlasse per 1. Januar 2016 in Kraft treten.

Der neu geschaffene BIF finanziert sowohl den Betrieb und den Unterhalt wie auch den künftigen Ausbau der Eisenbahninfrastruktur. Wobei der Unterhalt erste Priorität hat. Im Rahmen des STEP sind für die Zeit bis 2050 Massnahmen und Projekte im Umfang von insgesamt rund 40 Milliarden Franken vorgesehen. Die daraus hervorgehenden Ausbauschritte (AS) sind nachfrageorientiert und werden künftig alle vier bis acht Jahre vom Parlament beschlossen. Im Rahmen dieser Vorlagen können beschlossene Ausbauschritte aufgrund geänderter Rahmenbedingungen (etwa Anpassungen von Gesetzen, Prognosen etc.) angepasst werden.

Die laufenden Bahninfrastruktur-Programme (Bsp. ZEB, HGV, NEAT, AS 2025 etc.) sind bei der Planung des AS 2030/35 zu berücksichtigen. Sie werden im Referenzfall AS 2030/35 berücksichtigt und bilden die Vergleichsbasis für die Nachfrageprognose<sup>1</sup> und die aus dem Vergleich entstehenden Differenzen im Infrastrukturbedarf. Deren Stand wird in der Botschaft STEP AS 2030/35 dargelegt.

Seit dem 1. Januar 2016 hat das BAV die Prozessführerschaft für die Planung der Ausbauschritte übernommen. Die Sektion Planung führt den Planungsprozess und die Sektion Grossprojekte verantwortet die Umsetzung der Ausbauschritte.

### **2.2 Planung Ausbauschritt 2030/35: Organisation, Prozesse und Methoden**

Aktuell läuft die Planung des AS 2030/35. Wie neu im Eisenbahngesetz (EBG) festgeschrieben, leitet und koordiniert das BAV als Prozessführer die Planung. Die Umsetzung des Prozesses wird in Kapitel 3 beschrieben (Prozessmodell siehe Anhang 3). Die Planungsbeteiligten hatten die Möglichkeit, sich zum Prozess und den Grundlagen zu äussern.

Ausgehend von den Angebotskonzepten definiert das BAV die Module. Diese bilden die Angebotsverbesserungen sowie die zusätzlich zum Referenzfall AS 2030/35 notwendige Infrastruktur ab. Die Module werden von den Infrastrukturbetreiber (ISB) mit finanzrelevanten Inputdaten (Investitionen, Kosten etc.) befüllt, die zur Bewertung der Module dienen. Die anschliessende Modulbewertung erfolgt über die Nachhaltigkeitsindikatoren für Bahninfrastrukturprojekte (NIBA) durch das BAV.

Im Ergebnis dieser rechnerischen Bewertung sind die Module in Dringlichkeitsstufen geordnet. Das Investitionsvolumen der ersten Dringlichkeitsstufe übersteigt den Finanzrahmen, weshalb eine entsprechende Modulauswahl durch das BAV erfolgt. Aus diesen Modulen wird das Gesamtkonzept AS 2030/35 gebildet und danach als Gesamtpaket unter Berücksichtigung von netzweiten

---

<sup>1</sup> Basis Verkehrsperspektiven 2030 und 2040 des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE)



Abhängigkeiten sowie Synergien erneut bewertet. Der gesamte Planungsprozess ist geprägt durch iterative und sich teils überlappende Schritte zwischen dem BAV und den Planungsbeteiligten.

Das BAV hat die SBB Infrastruktur als Ingenieurbüro beauftragt, die Grundlagen zur Bewertung der Module und die Gesamtkonzepte zu erarbeiten. Unterstützt wird das BAV zusätzlich durch eine externe Stabstelle. Nebst administrativen Tätigkeiten steht sie ihm auch bei fachlichen Fragen und bei der Modulbewertung zur Seite.

Im Rahmen dieses Planungsprozesses sind die Kantone für die regionale Angebotsplanung verantwortlich. Schweizweit haben sie sich für diese neuen Aufgaben und Rollen in sechs Planungsregionen<sup>2</sup> organisiert. SBB erstellt die nationalen Angebotskonzepte für den FV und GV. Beim GV muss sie zusätzlich die GV-Branche in die Konzepterstellung einbeziehen. Die darauf basierende Angebots- und Infrastrukturplanung erfolgt im Netz der SBB für alle Verkehrsarten durch SBB Infrastruktur.

Der Planungsprozess für den AS 2030/35 wird zum ersten Mal in dieser Form umgesetzt. Er befindet sich in einer Erprobungsphase, die eine kritische Analyse der einzelnen Arbeitspakete durch alle Beteiligten und gegebenenfalls Anpassungen verlangt.

### **2.3 Stand der Planung des Ausbaus Schritt 2030/35**

Ende 2014 reichten die Planungsregionen ihre Angebotskonzepte für den Regionalverkehr und die GV-Branche ihr Konzept für den Güterverkehr termingerecht beim BAV ein. Die Angebotskonzepte für den Fernverkehr gaben die SBB mit rund einem halben Jahr Verzögerung, zum offiziellen Terminplan des BAV, im Sommer 2015 ein.

Nach der durch das BAV durchgeführten Eingangsprüfung der Angebotskonzepte, bildete es die sogenannten Module. 2015 wurden den Infrastrukturbedarf sowie die Inputdaten für die Bewertung ermittelt. Hierfür wurde jede Privatbahn wie die SBB vom BAV mittels Planungsverträge beauftragt. Im Jahr 2016 fand die Modulbewertung der Privatbahnen und darauf basierend die Einteilung derselben in die erste oder zweite Dringlichkeitsstufe statt. Per Ende 2016 lagen damit die Bewertungsergebnisse und eine BAV-intern, noch nicht diskutierte Auswahl der Privatbahnmodule vor.

Die Module SBB wurden vom BAV begleitet und ebenfalls bis Ende 2016 erarbeitet. Das BAV wird die Modulbewertung Anfang 2017 abschliessen. Geplant ist das Prozessende mit der Verabschiedung der Botschaft für den AS 2030/35 durch den Bundesrat an das Parlament per Ende 2018.

Aktuell geht die Planung von zwei möglichen Varianten für den AS 2030/35 aus, welche beide in der Botschaft beantragt werden sollen. Die eine Variante sieht Investitionen von 7 Milliarden Franken bis 2030 und die andere 12 Milliarden Franken bis 2035 vor.

---

<sup>2</sup> Nord-West-Schweiz, Zürich, Tessin, Ostschweiz, Zentral- und Westschweiz

### **3 Der Planungsprozess für den Ausbauschritt 2030**

#### **3.1 Die Planung eines Ausbauschritts ist beim BAV eine Linienaufgabe**

Aus Sicht des BAV handelt es sich bei der Erarbeitung eines Ausbauschrittes und der dazugehörigen Botschaft um eine wiederkehrende Aufgabe. Die Planung des AS 2030/35 wurde bewusst als Projekt 2013 gestartet, da die FABI-Erlasse noch nicht in Kraft waren. Sobald das Datum der Inkraftsetzung der Erlasse bestimmt wurde, wurde das Projekt in die BAV-Linienprozesse überführt.

Der vom BAV definierte und in der Dokumentation „Planungsgrundlagen STEP Ausbauschritt 2030“ beschriebene Planungsprozess gliedert sich in elf Arbeitspakete (AP). Die AP umfassen die Erstellung der Planungsgrundlagen (AP 1), die Erarbeitung der Angebotskonzepte für den FV, RPV und GV (AP 2 bis 4), darauf basierend die Modulbildung und deren Bewertung sowie Priorisierung (AP 5 bis 10). Der Planungsprozess wird abgeschlossen mit dem Gesamtkonzept (AP 11) und der darauf basierenden Botschaft für den AS 2030/35. Der Prozess startete Anfang 2014 mit der nachfragegestützten Bedarfsanalyse (AP 1) und endet voraussichtlich 2018 mit dem Gesamtkonzept (AP 11) sowie der Botschaft für den AS 2030/35.

Die AP laufen teilweise sequenziell wie auch aufgrund von erforderlichen Iterationen zwischen den einzelnen Schritten und Planungsbeteiligten parallel ab. Punktuell sind Meilensteine geplant. Je AP ist eindeutig definiert, wer die Leitung hat und wer dabei einzubeziehen ist (Bsp. SBB, Planungsregionen). In zehn von elf Prozessschritten ist das BAV im Lead.

Bisher fanden zu den umgesetzten AP noch keine umfassenden Analysen im Sinne von lessons learned statt. Gemäss BAV werden die Erfahrungen aus dem Ausbauschritt 2025 für den aktuellen AS 2030/35 genutzt.

#### Beurteilung

Der Planungsprozess für den AS 2030/35 (AP 1 bis 11) ist logisch aufgebaut. Vor dem Hintergrund des wiederholenden Charakters kann die EFK die Entscheidung des BAV nachvollziehen, die Planung von Ausbauschritten über die Linienprozesse abzuwickeln.

Der AS 2030/35 ist faktisch das Ergebnis der Prozesserschöpfung. Aus diesem Grund muss das BAV sicherstellen, dass die Analysen der einzelnen AP nach deren Umsetzung, im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses, zeitnah erfolgen. Die EFK geht davon aus, dass das BAV allfällig erkannte Optimierungsmöglichkeiten vor dem nächsten Prozessstart umsetzt.

#### *Empfehlung 1 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem BAV, die Planungsgrundlagen für den AS 2030/35 gemeinsam mit den Beteiligten aufgrund der gemachten Erfahrungen und im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses zu analysieren. Das erkannte Verbesserungspotenzial ist spätestens bis zum Start des nächsten Ausbauschrittes umzusetzen.*

Stellungnahme des Bundesamtes für Verkehr:

Die EFK anerkennt, dass das BAV mit dem Paradigmenwechsel in der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur Neuland betreten hat. Das BAV wird im Sinne des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses die einzelnen Schritte des Planungsprozesses analysieren und erkanntes Verbesserungspotential umsetzen. Schon während des laufenden Prozesses wurden einzelne Schritte im Sinne des „learning by doing“ angepasst und weiterentwickelt. In Arbeitsgruppen mit den Planungspartnern, wurde der Planungsprozess kritisch begleitet und kleinere Verbesserungsvorschläge angepasst. Dass dies spätestens für die nächste Planungssequenz systematisch zu erfolgen hat, ist für das BAV folgerichtig und erkannt.

### **3.2 Bei der Modulpriorisierung wird die rechnerische Bewertung durch die Auswahlkriterien ergänzt**

Das BAV bildet nach der Eingangsprüfung der Angebotskonzepte die darauf basierenden Module. Sie beinhalten die definierten Angebotsziele und die dafür von den ISB ermittelten notwendigen Infrastrukturen. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) und/oder die ISB liefern im Auftrag des BAV die sogenannten Inputdaten für die nachfolgende Modulbewertung. Bei den Inputdaten handelt es sich um die Investitionsausgaben, Folgekosten, Abbau der Überlast, Erlöse etc. Damit die Vergleichbarkeit der Daten gegeben ist, müssen diese nach dem Leitfaden zur Ermittlung der Kosten von Ausbauvorhaben hergeleitet werden.

Die Nachhaltigkeitsindikatoren für Bahninfrastrukturprojekte (NIBA) werden für die Ermittlung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses angewandt. Folgende vier Kriterien bestimmen die Zuordnung der Module in die erste oder zweite Dringlichkeitsstufe:

- a) Nutzen und Kosten aus der volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse (KNA)  $\Rightarrow$  Kennzahl
- b) Veränderung der Überlast Personenverkehr und Güterverkehr  $\Rightarrow$  Kennzahl
- c) Übereinstimmung mit der Langfristperspektive Bahn  $\Rightarrow$  qualitative Bewertung
- d) Übereinstimmung mit den räumlichen Entwicklungszielen  $\Rightarrow$  qualitative Bewertung.

Das BAV hat in einem ersten Entwurf, folgende Grundvoraussetzungen für die Positionierung in der ersten Dringlichkeitsstufe definiert:

- Nutzen-Kosten-Verhältnis  $\geq 1$ ,
- Überlastabbau  $\geq 0$  km/a,
- Langfristperspektive  $\geq 0$  und
- Raumentwicklung  $\geq -0.5$ .

Bei einem NKV  $< 1$  muss der Überlastabbau bedeutend sein ( $> 0,5$  Mio. km/a).

Zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung lag eine erste, im BAV noch nicht diskutierte Herleitung der Priorisierung der Privatbahnmodule vor. Die aus dem BIF zur Verfügung stehenden Finanzmittel reichen nicht, um alle Module der ersten Dringlichkeitsstufe zu finanzieren. Aus der rechnerischen Bewertung ergibt sich eine Reihenfolge der Module innerhalb der ersten Dringlichkeitsstufe. Eine weitere Auswahl respektive Priorisierung der Module ist daher unumgänglich.

Aufgrund von Auswahlkriterien (Bsp. finanzieller Rahmen, Priorität des Ausbaubedarfs innerhalb der ersten Dringlichkeitsstufe, Funktionale und netzbedingte Abhängigkeit etc.) werden diejenigen Module der ersten Dringlichkeitsstufe bestimmt, die in das Gesamtkonzept STEP AS 2030/35 übernommen werden. Mit der Anwendung der Auswahlkriterien bei den Modulen der ersten Dringlichkeitsstufe, wird die bis dahin angewandte rechnerische Methode bewusst verlassen.

#### Beurteilung

Bis und mit der Modulzuteilung in die Dringlichkeitsstufen ist die Bewertungsmethode stringent und basiert auf den in der Bundesverwaltung vier anerkannten Kriterien. Diese Methode berücksichtigt Aspekte der Raumplanung, der Langfristperspektive, der Verkehrsüberlast sowie die Auswirkungen aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht. Aus der Summe der Kennzahlen und der qualitativen Kriterien berechnet sich eine Reihenfolge der bewerteten Module. Durch die einheitliche Anwendung wird auch die Vergleichbarkeit der Ergebnisse sichergestellt.

Durch die anschliessende Anwendung der Auswahlkriterien kann die rechnerisch ermittelte Reihenfolge der Module verändert werden. Aus Sicht der EFK besteht dabei die Gefahr, dass dieser Priorisierung der Module unter anderem eine politische Vorauswahl unterstellt werden könnte. Ziel muss es sein, die Module ausschliesslich nach verkehrs- und nachfragetechnischen Aspekten auszuwählen. Sollten aufgrund der Auswahlkriterien die Reihenfolge der Module verändert werden, muss diese Entscheidung mit den betroffenen Planungsbeteiligten abgesprochen und nachvollziehbar dokumentiert werden. Das BAV als Prozessführerin verantwortet die Aufnahme in die Botschaft. Die abschliessende Entscheidung der zu realisierenden Module muss jedoch dem Parlament obliegen.

#### *Empfehlung 2 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem BAV, eine von der rechnerisch ermittelten Reihenfolge abweichende Modulauswahl, mit den betroffenen Planungsbeteiligten abzustimmen und nachvollziehbar zu dokumentieren.*

#### Stellungnahme des Bundesamtes für Verkehr:

Die von der EFK postulierte Befürchtung, dass bei den methodischen Übergängen Unschärfen entstehen können, die einer politischen Vorauswahl Vorschub geben könnten, ist für das BAV nachvollziehbar. Um dies zu vermeiden, wurden zu den Bewertungskriterien klar umrissene Auswahlkriterien ergänzt. Diese bauen auf Sachargumentationen auf, die wissenschaftlichen Folgerungen entsprechen. Entsprechend angewandt können diese Sachargumentationen genau so exakt sein wie ein Zahlenwerk. Das BAV sieht sich dieser exakten Vorgehensweise verpflichtet und setzt die Empfehlung um, dies für die anderen Planungsbeteiligten nachvollziehbar zu dokumentieren.



### **3.3 Kaum Zeitreserven im Planungsprozess für den Ausbauschnitt 2030/35**

Zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung (Mitte Dezember 2016) lagen die bewerteten Module der Privatbahnen und ein erster, intern noch nicht diskutierter Entwurf für die Modulauswahl vor. Die SBB-Module für den Fern-, Regional und Güterverkehr resp. deren Bewertung und Zuteilung in die Dringlichkeitsstufen waren noch ausstehend. Durch eine um sechs Monate verzögerte Eingabe des Fernverkehrskonzeptes sowie eine vorgelagerte Methodendiskussion zwischen SBB und dem BAV ergab sich gesamthaft eine Verzögerung von rund einem Jahr im Planungsprozess.

Nach Einschätzung des BAV sind im Planungsprozess AS 2030/35 kaum Zeitreserven mehr vorhanden. An der Terminplanung für die Einreichung der Botschaft des AS 2030/35 per Ende 2018 hält der Bundesrat jedoch fest.

Innerhalb der Sektion Planung des BAV resultiert daraus eine hohe personelle Belastung, die teilweise durch eine Auftragsverlagerung der externen Stabstelle kompensiert wird.

Die externe Stabstelle nimmt nebst den administrativen Tätigkeiten auch operative Aufgaben bei der Modulbewertung wahr. So liest sie die Inputdaten der ISB/EVU ein und ermittelt daraus die Kennzahlen gemäss NIBA. Dem BAV zufolge braucht es im Rahmen der Modulbewertung einiges an Spezialwissen, welches ebenfalls durch die externe Stabstelle abgedeckt wird. Dabei handelt es sich zum einen um die Erfassung des Überlastabbaus der Module und zum anderen um die Abschätzungen deren Kompatibilität mit der Raumentwicklung und der Langfristperspektive Bahn.

#### Beurteilung

Die stark angespannte Terminalsituation beinhaltet das Risiko, dass die Qualität der Arbeit dem Zeitdruck untergeordnet wird. Diese Gefahr gewinnt an Bedeutung, wenn man berücksichtigt, dass gerade jetzt wichtige Arbeitsschritte im Planungsprozess der SBB-Module anstehen (Bsp. Synergien, Optimierungen, Auswahl, etc.). Allenfalls sollte der Bundesrat auch eine Verschiebung der Botschaft zugunsten einer qualitativen Abstützung der Arbeiten in Erwägung ziehen.

Aufgrund der angespannten personellen Situation bei der Sektion Planung ist die Unterstützung durch die externe Stabstelle nachvollziehbar. Das BAV sollte jedoch mittelfristig versuchen, das Fach-Know-how dieser Stelle zu internalisieren.

### **3.4 Die weiteren Arbeiten bis zur Erstellung der Botschaft Ausbauschnitt 2030/35**

Gemäss dem Gesamtterminplan AS 2030/35 (Stand 30.09.2016) sollen im Jahr 2017 das Angebotskonzept für den RPV, FV und GV im Normalspurnetz, die Auswahl der Module der Privatbahnen und die Querschnittsfelder (Bsp. Publikumsanlagen) erstellt werden. Parallel dazu optimieren die Planungsbeteiligten in einem iterativen Vorgehen die ausgewählten Module für die beiden Varianten (7 und 12 Milliarden Franken). Damit wird die Basis für die Vorbereitung und Abfassung der Botschaft AS 2030/35 gelegt.

Am 25. Januar 2017 hat der Bundesrat (BR) beschlossen, dass das UVEK die Planung für die beiden Varianten weiterführen soll. Zudem soll es dem BR spätestens bis zum 30. November 2017 eine Vernehmlassungsvorlage unterbreiten. Damit wird am ursprünglichen Terminplan des BAV für die Planung des AS 2030/35 festgehalten.



## Beurteilung

Mit den jetzt beginnenden Arbeiten stellt das BAV die Weichen für die Botschaft AS 2030/35. Aufgrund der angespannten Terminalsituation im Planungsprozess und den je nach Iteration intensiven Diskussionen, ist eine Entspannung nicht zu erwarten. Es ist wichtig, dass die Planungsergebnisse auf einer belastbaren Basis festgehalten werden. Auf diese Weise können unnötige Zusatzschlaufen verhindert und Zeit gespart werden. In dieser Abstimmungsphase akzentuiert sich das Risiko der schon heute teilweise spürbaren (regional-)politischen Einflussnahme. Das BAV in seiner Rolle als Prozessführer ist gefordert, dem Bundesrat und dem Parlament eine sachlich ausgewogene Botschaft zu unterbreiten.

## **4 Unternehmervariante aus betriebswirtschaftlicher Sicht der SBB**

Der Planungsprozess AS 2030/35 bewegt sich im Spannungsfeld zwischen volks- und betriebswirtschaftlichen Interessen. Der Bund ist Eigner der SBB und gibt ihr Ziele vor, welche sie aus betriebswirtschaftlicher Sicht erreichen soll. Andererseits ist der Bund auch verantwortlich für die volkswirtschaftliche optimale Umsetzung von FABI.

Der laufende Planungsprozess AS 2030/35 bewertet primär die Netzentwicklung aus volkswirtschaftlicher Sicht. Gemäss SBB ist diese Bewertungsmethode gut, sie entspricht jedoch nicht den Konzernanforderungen. Die SBB muss nach betriebswirtschaftlichen Aspekten geführt werden und hat dabei die Netzentwicklung aus Konzernsicht sicherzustellen. Aus diesem Grund hat die SBB im Einvernehmen mit dem GS UVEK im Jahr 2016 parallel zum ordentlichen Planungsprozess des AS 2030/35 eine Unternehmervariante für den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur erarbeitet.

Gemäss SBB zeigt diese Variante inhaltlich die Netzentwicklung im RPV, FV und GV sowie die Auswirkungen auf die Immobilien und die Infrastruktur. Von Interesse für die SBB sind allfällige Differenzen zwischen den beiden Varianten. Für die Erarbeitung der Unternehmervariante (Position SBB) hat die SBB intern eine eigene Projektorganisation aufgebaut.

Anlässlich eines Spitzentreffens im November 2016 haben sich die Departementsvorsteherin UVEK, das BAV, die SBB und die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) zum AS 2030/35 sowie der SBB-Unternehmervariante ausgetauscht.

Dem GS UVEK obliegt die direkte Führung des BAV. Bei der SBB ist das GS UVEK zusammen mit der EFV die Eignervertreterin. Mit den strategischen Zielen 2015 - 2018 formuliert der Bund seine Erwartungen an die SBB. Die Erwartung ist, dass die SBB einen wesentlichen Beitrag an des Gesamtsystem öffentlicher Verkehr, unter anderem im Rahmen der vom Bund in Auftrag gegeben Planung und Netzentwicklung leistet. Gemäss Aussage des GS UVEK muss sowohl der Planungsprozess AS 2030/35 funktionieren, es müssen aber auch die unternehmerischen Freiheiten der SBB gewährleistet sein. Die Unternehmervariante der SBB betrachtet das GS UVEK daher als wenig kritisch. Das GS UVEK betrachtet die Unternehmervariante als Teil des SBB-internen Prozesses im Rahmen des Planungsprozesses AS 2030/35.



### Beurteilung

Der mit FABI eingeleitete Paradigmenwechsel benötigt entsprechende Zeit, bis sich alle Planungsbeteiligten in der neuen Situation zurechtfinden. Bei einem solchen Prozess ist die enge Begleitung der betroffenen Parteien wichtig.

Die Modulbewertung erfolgt gemäss NIBA. Diese Bewertungen beinhalten sowohl volks- wie auch betriebswirtschaftliche Betrachtungen. Dass dabei die betriebswirtschaftliche Sicht eher allgemeingültig und nicht unternehmensspezifisch erfolgt, ist der EFK zufolge nachvollziehbar. Es ist aber auch verständlich, dass die SBB ihre Konzernsicht mit eigenen Instrumenten darstellen will. Weshalb dazu jedoch eine eigene Planungsvariante notwendig ist oder ob der betriebswirtschaftliche Ansatz nicht auf dem Planungsergebnis des AS 2030/35 vorgenommen werden könnte, muss kritisch hinterfragt werden. Gestützt auf die strategischen Ziele des Bundesrates für die SBB, geht die EFK davon aus, dass diese Sicht im Planungsprozess mit der Eingabe der Angebotskonzepte FV und GV hätte eingebracht werden müssen.

Im Rahmen des Planungsprozesses AS 2030/35 sind kritische Auseinandersetzungen bezüglich der Netzentwicklung von allen Beteiligten erwünscht. Dies muss jedoch über den ordentlichen Prozess stattfinden. Parallele Variantenentwicklungen ausserhalb des Planungsprozesses beinhalten stets das Risiko, dass damit das gemeinsame Planungsergebnis aller Beteiligten zur Unzeit in Frage gestellt werden könnte und damit der Planungsprozess reputationsmässig geschädigt würde. Hier ist das GS UVEK im Sinne der Führung des BAV wie auch der SBB gefordert, sicherzustellen, dass dieser Fall nicht eintritt.

#### *Empfehlung 3 (Priorität 1):*

Die EFK empfiehlt dem GS UVEK, das BAV und die SBB in der Erstellung des AS 2030/35 zu begleiten und zu unterstützen. Es soll sicherstellen, dass der Planungsprozess beim BAV ohne Beeinträchtigung zur Unzeit abgeschlossen werden kann.

#### Stellungnahme des Generalsekretariates UVEK:

Das GS UVEK begleitet den Planungsprozess AS 2030/35 im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen.

## **5 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 15. März 2017 statt. Teilgenommen haben der Direktor des BAV, der Sektionschef Planung des BAV, der Sektionschef Revision BAV, der Leiter Division Infrastruktur der SBB, der zuständige Mandatsleiter und das Revisionsteam der EFK.

Sie ergab Übereinstimmung mit den Feststellungen und Empfehlungen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen**

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1)

Eisenbahngesetz (EBG; SR 742.101)

Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur (KPFV, SR 742.120)

Verordnung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen (Eisenbahnverordnung, EBV, SR 742.141.1)

Bundesbeschluss über den Ausbauschnitt 2025 der Eisenbahninfrastruktur (742.140.1)

## **Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen**

### **Abkürzungen**

AS	Ausbauschritt
AP	Arbeitspaket
BAV	Bundesamt für Verkehr
BIF	Bahninfrastrukturfonds
BR	Bundesrat
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
FABI	Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur
FV	Fernverkehr
GS	Generalsekretariat
GV	Güterverkehr
ISB	Infrastrukturbetreiber
NIBA	Nachhaltigkeitsindikatoren für Bahninfrastrukturprojekte
RPV	Regionaler Personenverkehr
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
STEP	Strategisches Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

### **Glossar**

Referenzfall	Der Referenzfall zur Entwicklung des STEP AS 2030 umfasst das Angebot und die Infrastruktur im Zeithorizont 2030 ohne den STEP AS 2030/35. Der Referenzfall entspricht dabei im Grundsatz dem Angebot und der Infrastruktur der bisher beschlossenen und finanzierten Programme bis und mit dem Bundesbeschluss über den STEP AS 2025 der Eisenbahninfrastruktur.
Modul	Ein Modul beinhaltet eine oder mehrere Angebotsverbesserung(en) und die zugehörige (zum Referenzfall zusätzliche) Infrastruktur.



### **Priorisierung der Empfehlungen**

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

### Anhang 3: Planungsprozess AS 2030/35 in elf Arbeitspaketen

Gemäss der Dokumentation Planungsgrundlagen STEP AS 2030/35 (April 2014) ist der Planungsprozess mit folgenden Arbeitspaketen definiert:

Nr. Arbeitspaket Vorgehensschritt	Lead	Einbezug
<b>1 Planungsprozess, nachfragegestützte Bedarfsanalyse</b> 1.1 Planungsrahmen, nachfragegestützte Bedarfsanalyse SBB, BLS, 1.2 Starke reg Abweichung zur Verkehrsnachfragep./Überlast SBB, BLS, SOB 1.3 Verkehrsnachfrageprognose/Überlast weitere Bahnen	<b>BAV</b> BAV Planungsregionen Planungsregionen	<b>EVU, ISB, Planungsregionen</b> EVU, ISB, Planungsregionen EVU, ISB, BAV EVU, ISB, BAV
<b>2 Angebotskonzept RPV 1)</b> 2.1 Entwicklung von Angebotskonzepten RPV in den Planungsräumen 2.2 Abstimmung von Angebotskonzepten in Planungsräumen 2.3 Abstimmung und Priorisierung von Angebotskonzepten in Planungsregionen 2.4 Allfällige Differenzbereinigung zwischen Planungsregionen	<b>Planungsregionen</b>	<b>BAV, EVU</b>
<b>3 Nationale Angebotskonzepte FV 2)</b> 3.1 Erarbeiten Variantenfächer FV 3.2 Vertiefung Variantenfächer FV 3.3 Konkretisierung Angebotskonzepte FV, Beurteilung Varianten	<b>BAV</b>	<b>SBB</b>
<b>4 Nationale Angebotskonzepte GV 3)</b> 4.1 Konkretisierung Bedarfsanalyse GV im Hinblick auf AS 2030/35 4.2 Entwicklung von Angebotskonzepten GV in Bandbreiten 4.3 Konkretisierung Angebotskonzepte GV, Beurteilung Varianten	<b>BAV</b>	<b>GV-Branche, SBB-I</b>
<b>5 Eingangsprüfung</b>	<b>BAV</b>	
<b>6 Modulbildung</b>	<b>BAV</b>	<b>Planungsreg., EVU, ISB, GV-Branche</b>
<b>7 Kosten und Inputgrössen für Bewertung je Modul</b>	<b>BAV</b>	<b>EVU, ISB</b>
<b>8 Bewertung und Priorisierung Module</b>	<b>BAV</b>	
<b>9 Optimierung Module</b>	<b>BAV</b>	<b>Planungsreg., EVU, ISB, GV-Branche</b>
<b>10 Finale Bewertung und Priorisierung Module</b>	<b>BAV</b>	
<b>11 Gesamtkonzept AS 2030/35 mit Bewertung</b>	<b>BAV</b>	
<b>11: Gesamtkonzepte AS 2030/35, Netz Privatbahnen</b> Fallweise Vertiefungsstudien und Optimierungen	<b>BAV</b>	<b>EVU, ISB</b>