

Prüfung der Investitionsplanung und -steuerung bezüglich Priorisierung des Substanzerhalts Schweizerische Bundesbahnen und Bundesamt für Verkehr

Das Wesentliche in Kürze

Das schweizerische Schienennetz besteht aus Normalspur-, Schmalspur- und Zahnradstrecken. Es umfasst insgesamt ca. 5300 km. Die Division Infrastruktur der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB Infra) ist mit einem Netzanteil von rund 3265 km die grösste Infrastrukturbetreiberin. Wie die anderen 34 Infrastrukturbetreiberinnen ist sie für den Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau ihrer Eisenbahninfrastruktur verantwortlich.

Das Bundesamt für Verkehr (BAV) beaufsichtigt nebst anderem den Bau und Betrieb der Eisenbahninfrastruktur. Das BAV ist für die Planung des Bahninfrastrukturfonds (BIF) und damit für die Finanzierung der ungedeckten Kosten des Betriebs, des Substanzerhalts und des Ausbaus verantwortlich. Über eine vierjährige Leistungsvereinbarung bestellte das BAV vorgängig bei der SBB Infra Betriebs- und Substanzerhaltungsleistungen, z. B. baulicher Unterhalt von Anlagen und Einrichtungen. Für die Periode 2021–2024 beträgt die Leistungsvereinbarung 7,6 Milliarden Franken. Die Ausbauten bestellt und finanziert das BAV über Umsetzungsvereinbarungen bei der SBB Infra und weiteren Infrastrukturbetreiberinnen. Für den sogenannten Ausbauschnitt 2035¹ hat das Parlament ein Gesamtpaket von knapp 13 Milliarden Franken bewilligt, ein Grossteil davon betrifft die SBB.

Die Entnahmen aus dem BIF haben gemäss Gesetz vorrangig den Betrieb und Substanzerhalt der Eisenbahninfrastruktur sicherzustellen und erst in zweiter Linie den Ausbau zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund prüfte die EFK die langfristige Investitionsplanung der Eisenbahninfrastruktur der SBB Infra und die BIF-Planung des BAV.

Die Prüfungsergebnisse zeigen Handlungsbedarf auf. Während seitens SBB Infra viele Planungsinstrumente eine langfristige und strategische Planung zulassen, erfolgt die Planung des Substanzerhalts nur kurz- und mittelfristig. Die SBB Infra hat diese fehlende Verbindung erkannt und will diese in der Planung weiterentwickeln.

Das BAV plant den BIF heute primär aus finanzieller Sicht und berücksichtigt die Einschränkungen zu wenig, die sich aus der bautechnischen Machbarkeit, wie insbesondere Bauintervalle, ergeben. Die SBB Infra meldet per 31. Dezember 2021 einen Substanzerhaltungsrückstand von mehr als 6 Milliarden Franken. Das BAV beurteilt diese Grösse als wenig belastbar und sieht kaum Handlungsbedarf. Eine Planungsgrösse betreffend Substanzerhaltungsrückstand fehlt im BIF, was ein finanzielles Risiko darstellt.

Herausforderung Bauen unter Betrieb

Das Bahnsystem hat begrenzte Ressourcen. Die Umsetzung des Fahrplans und das Bauen unter Betrieb konkurrieren sich dabei um die verfügbaren Zeitfenster. Limitierend wirken vor allem die immer kürzeren und stellenweise fehlenden Bauintervalle sowie die

¹ Das 2019 vom Parlament bewilligte Paket Ausbauschnitt 2035 hat zum Ziel, die Engpässe im Eisenbahnnetz zu beheben (u. a. Verdichtung des Fern- und S-Bahn-Verkehrs).

Verfügbarkeit von bautechnischen und personellen Ressourcen. Angesichts dessen zeichnen sich erste Korrekturen ab, so soll etwa der Ausbauschnitt 2035 einige Jahre später als geplant in Betrieb gehen. Damit sollen die notwendigen Kapazitäten für den Substanzerhalt kurz- und mittelfristig bereitgestellt werden.

Die Realisierbarkeit des Bauvolumens unter Betrieb muss verlässlicher sein

Die Umsetzung des Substanzerhalt und des Ausbaus ist massgeblich von den verfügbaren Kapazitäten und Ressourcen unter Betrieb abhängig. Um abzuleiten, wie weit die geplanten Vorhaben mit den verfügbaren Intervallen und Ressourcen umsetzbar sind, entwickelte die SBB Infra eine auf Vergangenheitswerten geschätzte «Fahrbarkeitslinie». Diese zeigt als Frühwarnsystem auf, was realisierbar ist und wie gross die Lücke zum Zielwert ist.

Da die Schätzung der Linie zu wenig fundiert ist, empfiehlt die EFK der SBB Infra, die Linie mit zusätzlichen, belastbaren Daten herzuleiten.

Das ausgewiesene Volumen des Substanzerhaltungsrückstands ist wenig belastbar und ein Abbauplan fehlt

Der im Netzzustandsbericht freiwillig ausgewiesene Substanzerhaltungsrückstand der SBB Infra nimmt seit einigen Jahren zu und wird in Zukunft gemäss Planung weiter ansteigen. Die Berechnung des Rückstandes ist aus Sicht BAV zu wenig belastbar und wird vom BAV infrage gestellt, weshalb die EFK der SBB Infra empfiehlt, den Rückstand nachvollziehbar herzuleiten.

Die EFK empfiehlt des Weiteren der SBB Infra, einen Abbauplan für den validierten Substanzerhaltungsrückstand zu erstellen und in den bestehenden SBB-Planungsinstrumenten abzubilden.

Der allfällige Rückstand beim Substanzerhalt ist im Bahninfrastrukturfonds noch nicht abgebildet

Das BAV führt den BIF primär finanziell. Die maximale bautechnische Machbarkeit unter Betrieb wird von der SBB Infra zum Prüfungszeitpunkt erst aufgebaut und kann daher in der BIF-Planung noch nicht berücksichtigt werden.

Die EFK empfiehlt dem BAV, bei allen Infrastrukturbetreiberinnen, die Signale eines Substanzerhaltungsrückstands aussenden, diesen finanziell auszuweisen und dafür einen Abbauplan aufstellen zu lassen. Die Ergebnisse sind in der BIF-Planung zu berücksichtigen.