

10.xxx

Botschaft

über die Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur (SBB und Privatbahnen) und die Leistungsvereinbarung Bund–SBB für die Jahre 2011–2012

vom 23. Juni 2010

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit vorliegender Botschaft nachstehende Erlassentwürfe mit dem Antrag auf Zustimmung:

- Änderung des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG)
- Bundesbeschluss über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2011–2012
- Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur der SBB für die Jahre 2011–2012
- Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur der Privatbahnen für die Jahre 2011–2012.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

23. Juni 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Mit der vorliegenden Botschaft legt der Bundesrat die Ziele für die Entwicklung der vom Bund finanzierten beziehungsweise mitfinanzierten, Eisenbahninfrastruktur der SBB und der Privatbahnen und die dafür benötigten Finanzmittel für 2011 und 2012 fest.

Mit der Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2011–2012 (LV SBB 11–12) einigen sich Bund und SBB zum vierten Mal seit Inkrafttreten der Bahnreform 1999 gemeinsam auf die von der SBB zu erreichenden Ziele und die dafür vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzmittel für den Betrieb, Unterhalt und Erhalt der Eisenbahninfrastruktur der SBB.

Für die Privatbahninfrastruktur wird aufgrund der überwiegend positiven Erfahrungen aus den bisherigen Leistungsvereinbarungen mit der SBB eine weitgehende Angleichung der Eisenbahninfrastrukturfinanzierung von SBB und Privatbahnen erreicht. Mit der vorliegenden Botschaft werden die Ziele und der Verpflichtungskredit für 2011–2012 festgelegt.

Mit dem Bundesgesetz über die Bahnreform 2 (Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr) (RöVE) vom 20. März 2009 wurden die Rechtsgrundlagen für die Finanzierung der Schieneninfrastruktur geändert. Mit den am 1. Januar 2010 wirksam gewordenen Änderungen des SBB-Gesetzes (SBBG) werden die Instrumente für die Infrastrukturfinanzierung von SBB und Privatbahnen weitgehend angeglichen. So gelten die im revidierten Eisenbahngesetz (EBG) und in der neuen Verordnung über die Konzessionierung und Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (KFEV) beschriebenen Prozesse für das Controlling der Infrastrukturfinanzierung gleichermaßen für die SBB und die Privatbahnen. Mit der vorliegenden Botschaft wird darum für die Zielvorgaben und die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur erstmals eine gesamtschweizerische Perspektive eingenommen.

Die Laufzeit der zwischen Bundesrat und SBB ausgehandelten vierten Leistungsvereinbarung und der mit den Privatbahnen abzuschliessenden Vereinbarungen beträgt nur zwei Jahre. Aufgrund der am 5. Dezember 2008 vom Bundesrat beschlossenen Änderung der Finanzhaushaltsverordnung ergibt sich die Notwendigkeit einer Übergangslösung für die Infrastrukturfinanzierung in den Jahren 2011 und 2012. Ab 2013 soll die Infrastrukturfinanzierung bei der SBB und den Privatbahnen einheitlich auf vierjährigen Bestellperioden beruhen.

An den Zielen für Eisenbahninfrastruktur 2011–2012 sowie am Aufbau und Inhalt der LV SBB 11–12 hat sich gegenüber der Vorperiode 2007–2010 nur wenig verändert. Wegen des – insbesondere bei der SBB-Infrastruktur – identifizierten Mehrbedarfs für die Substanzerhaltung hat sich der Umfang der vom Bund bestellten Infrastrukturleistungen erhöht.

Für den Ausgleich der geplanten ungedeckten Kosten aus Betrieb und Unterhalt der Eisenbahninfrastruktur und zur Finanzierung der Investitionen – mit oberster Priorität für den Substanzerhalt – stellt der Bund für die Jahre 2011–2012 insgesamt 4542 Millionen Franken zur Verfügung. Davon entfallen 3322 Millionen Franken

auf die SBB-Infrastruktur und 1220 Millionen Franken auf die Infrastruktur der Privatbahnen.

Der grösste Teil davon sind Investitionsbeiträge (75 % bei der SBB, 65 % bei den Privatbahnen). Weil auf den Strecken der Privatbahnen, mit Ausnahme der BLS Netz AG, nur wenig Personenfern- und Güterverkehr abgewickelt wird, sind die durchschnittlichen Trassenpreiserlöse dort geringer, weshalb der Anteil der Betriebsbeiträge dort höher ist als bei der SBB Infrastruktur.

Mit den zur Verfügung stehenden Investitionsmitteln können sowohl bei der SBB als auch bei den Privatbahnen nur die für den Substanzerhalt zwingend erforderlichen Massnahmen realisiert werden. Unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem Netzaudit wurden die Substanzerhaltungsmittel für die SBB-Infrastruktur gegenüber der LV 07–10 deutlich erhöht. Auch für die Privatbahninfrastruktur stehen gegenüber dem bisherigen Finanzplan mehr Mittel (87 Millionen Franken) zur Verfügung.

Weil die Erhaltung der Substanz der bestehenden Infrastruktur absolute Priorität genießt, können unter Beachtung der erforderlichen Massnahmen zur Sanierung des Bundeshaushalts (Konsolidierungsprogramm 2011–2013) die Mittel für Erweiterungsinvestitionen gegenüber der Periode 2007–2010 trotz der gestiegenen Verkehrsnachfrage – weder für die SBB- noch für die Privatbahninfrastruktur – nicht weiter erhöht werden.

Trotz der Aufstockung der Kredite (Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur um insgesamt 332 Mio. CHF, Verpflichtungskredit für die Privatbahninfrastruktur um 87 Mio. CHF) werden die Vorgaben des Konsolidierungsprogramms 2012–2013 eingehalten. Der Mehrbedarf wird wie folgt kompensiert: In den Jahren 2011 und 2012 verbleiben durchschnittlich 210 Millionen Franken aus dem Reinertrag der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSWA im allgemeinen Bundeshaushalt. Diese Mittel werden für vom Bund getragene ungedeckte Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr eingesetzt. Die damit frei werdenden Bundesmittel werden für den Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur 2011–2012 und für den Verpflichtungskredit für die Privatbahninfrastruktur verwendet. Sofern sich die Reduktion der Einnahmen des Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) auf die Jahre 2011 und 2012 beschränkt, ist aus heutiger Sicht keine Anpassung des Bauprogramms der aktuell aus dem FinöV-Fonds finanzierten Vorhaben (NEAT, HGV-Anschlüsse der Ost- und Westschweiz, Lärmsanierung, ZEB) erforderlich.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	6
1.1 Ausgangslage	6
1.2 Inhalt der Vorlage	7
1.2.1 Aufbau	7
1.2.2 Grundsätze der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur	8
1.2.3 Controlling der Infrastrukturfinanzierung	10
1.2.3.1 Controllingprozess	10
1.2.3.2 Finanzierung der SBB-Infrastruktur	13
1.2.3.3 Finanzierung der Privatbahninfrastruktur	15
1.3 Ziele für die Eisenbahninfrastruktur 2011–2012	16
1.3.1 Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus	16
1.3.2 Gewährleistung der Leistungsfähigkeit des Netzes	17
1.3.3 Optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten	18
1.3.4 Verbesserung der Interoperabilität	19
1.3.5 Erhöhung der Produktivität	20
1.4 Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2011–2012	21
1.4.1 Steuerung der SBB durch den Bund	21
1.4.2 Inhalt der Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2011–2012	23
1.4.3 Mittelbedarf für die SBB-Infrastruktur 2011–2012	25
1.4.3.1 Mittelbedarf für Betrieb und Unterhalt	27
1.4.3.2 Mittelbedarf für die Substanzerhaltung	29
1.4.3.3 Mittelbedarf für Erweiterungen	30
1.4.4 Entwicklung des Mittelbedarfs gegenüber der LV 07–10	31
1.4.5 Finanzierung der bestellten Leistungen	32
1.5 Leistungsvereinbarungen für Privatbahninfrastruktur 2011–2012	33
1.5.1 Neues Finanzierungsmodell	33
1.5.2 Steuerung über Zielvorgaben	34
1.5.3 Zusammenarbeit Bund–Kantone	35
1.5.4 Mittelbedarf	35
1.5.5 Finanzierung	36
1.5.6 Vergleich Mittelbedarf – verfügbare Mittel	37
1.6 Anhörung der Kantone	38
1.6.1 Ergebnis der Anhörung	39
1.6.2 Schlussfolgerungen	41
2 Erläuterungen zu den Bundesbeschlüssen	42
2.1 Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen	42
2.2 Bundesbeschluss über die Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2011–2012	42
2.3 Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur 2011–2012	42
2.4 Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die Infrastruktur der schweizerischen Privatbahnen 2011–2012	43
3 Auswirkungen	43

3.1 Auswirkungen auf den Bund	43
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	44
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	44
3.4 Auswirkungen auf die Regionalpolitik des Bundes	44
3.5 Andere Auswirkungen	44
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	45
5 Rechtliche Aspekte	45
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	45
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	45
5.3 Erlassform	46
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	46
5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	46
Anhänge	
1 Rechenschaftsbericht der SBB über die Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2007–2010	48
2 Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2011–2012	67
Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) (Entwurf)	87
Bundesbeschluss über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2011–2012 (Entwurf)	89
Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur 2011–2012 (Entwurf)	91
Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die Infrastruktur der Schweizerischen Privatbahnen für die Jahre 2011–2012 (Entwurf)	93

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Der zuverlässige und sichere Betrieb der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur ist eine wichtige Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Die Substanzerhaltung der bestehenden Eisenbahninfrastruktur sowie deren Anpassung an die wachsenden Bedürfnisse des Personen- und Güterverkehrs erfordern erhebliche finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand.

Mit der vorliegenden Botschaft legt der Bundesrat die Ziele für die Entwicklung der vom Bund finanzierten beziehungsweise mitfinanzierten Eisenbahninfrastruktur der SBB und der Privatbahnen fest. Zugleich unterbreitet er den eidgenössischen Räten Beschlüsse über

- die Genehmigung der in einer Leistungsvereinbarung (LV) für die Jahre 2011–2012 festgelegten Ziele für die SBB und
- die Bewilligung der für die Zielerreichung 2011–2012 erforderlichen Finanzmittel (Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur, Verpflichtungskredit für die Privatbahninfrastruktur).

Zweijährige Übergangslösung

Die Laufzeit der zwischen Bundesrat und SBB ausgehandelten vierten Leistungsvereinbarung beträgt nur zwei Jahre. Grund dafür ist eine am 5. Dezember 2008 vom Bundesrat beschlossene Änderung der Finanzhaushaltsverordnung (FHV, SR 611.01). Diese soll gewährleisten, dass mehrjährige und periodisch wiederkehrende Finanzbeschlüsse von erheblicher Tragweite, zu denen zweifelsohne die Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite für die Bahninfrastruktur gehören, den eidgenössischen Räten jeweils zu Beginn einer neuen Legislatur vorgelegt werden. Um die heute phasenverschobenen Zyklen der Kreditrahmen für die Eisenbahninfrastruktur und der Legislaturperioden zum nächstmöglichen Zeitpunkt in Einklang zu bringen, ergibt sich die Notwendigkeit einer Übergangslösung für die Infrastrukturfinanzierung in den Jahren 2011 und 2012 mit einer ausnahmsweise auf zwei Jahre verkürzten Leistungsvereinbarung zwischen Bund und der SBB.

Weil die Dauer der LV SBB gemäss Artikel 8 Absatz 1 SBBG vier Jahre beträgt, beantragt der Bundesrat für die Umsetzung dieser Übergangslösung mit einer zweijährigen LV die Aufnahme einer entsprechenden Übergangsbestimmung in das SBBG.

Künftig soll die Infrastrukturfinanzierung bei der SBB und den Privatbahnen einheitlich auf vierjährigen Bestellperioden beruhen.

Weil die Periode 2011–2012 eine Übergangsphase darstellt, orientiert sich die LV SBB 11–12 im Wesentlichen an der LV 07–10. Für die Finanzierung der Privatbahninfrastruktur bedeutet die Umstellung von der bisher jährlichen Bestellung – zum Teil in Verbindung mit oftmals auf einzelne Objekte bezogenen Investitionsvereinbarungen – auf eine zweijährige Programmfinanzierung einen wichtigen Schritt als Vorbereitung für die ab 2013 angestrebte vollständige Angleichung an das Finanzierungssystem der SBB Infrastruktur mit vierjährigen Leistungsvereinbarungen.

Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr

Mit dem Bundesgesetz über die Bahnreform 2 (Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr) (RöVE) vom 20. März 2009 wurden die Rechtsgrundlagen für die Finanzierung des öffentlichen Personenverkehrs (neu im Personenbeförderungsgesetz, PBG¹) und die Schieneninfrastrukturfinanzierung voneinander getrennt. Mit den am 1. Januar 2010 wirksam gewordenen Änderungen des SBB-Gesetzes (SBBG)² werden die Instrumente für die Infrastrukturfinanzierung von SBB und Privatbahnen weitgehend angeglichen. So gelten die im revidierten Eisenbahngesetz (EBG)³ und in der neuen Verordnung über die Konzessionierung und Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (KFEV)⁴ beschriebenen Prozesse für das Controlling der Infrastrukturfinanzierung gleichermaßen für die SBB und die Privatbahnen. Als wesentlicher Unterschied bleibt, dass – abweichend vom allgemeinen Grundsatz aus Artikel 49 Absatz 1 EBG, nach dem Bund und Kantone die Eisenbahninfrastruktur gemeinsam finanzieren – die gesamte Eisenbahninfrastruktur der SBB nach wie vor, gestützt auf Artikel 49 Absatz 3 EBG, allein vom Bund finanziert wird.

Mit der vorliegenden Botschaft wird darum für die Zielvorgaben und die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur erstmals eine gesamtschweizerische Perspektive eingenommen. Bis die im Rahmen einer weiteren Etappe der Bahnreform vorgesehene Neuordnung der Infrastrukturfinanzierung und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in Kraft ist, sind zwei jedoch weiterhin getrennte Finanzierungsbeschlüsse für die SBB und die Privatbahnen erforderlich. Gestützt auf Artikel 8 Absatz 4 SBBG (in Verbindung mit der beantragten Übergangsbestimmung im neuen Art. 26a SBBG) beantragt der Bundesrat für die SBB Infrastruktur einen auf die Infrastrukturbestellung der Leistungsvereinbarung Bund–SBB für die Jahre 2011–2012 abgestimmten Zahlungsrahmen. Für die Finanzierung von Betrieb und Investitionen der Privatbahninfrastruktur wird ein Verpflichtungskredit für die gleiche Periode beantragt.

1.2 Inhalt der Vorlage

1.2.1 Aufbau

Die Vorlage gliedert sich inhaltlich in fünf Hauptkapitel.

Einleitend wird der Prozess des Controllings der Infrastrukturfinanzierung ausführlich erläutert (Abschnitt 1.2.3.1). Das gemeinsame Verständnis dafür, dass Controlling nicht ein Synonym für Kontrolle ist, sondern einen in sich geschlossenen Regelkreis zur zielorientierten Steuerung umfasst, ist für die Klärung der Verantwortlichkeiten der involvierten Stellen zwingend notwendig.

¹ Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009 (PBG), SR **745.1**.

² Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG), SR **742.31**.

³ Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG), SR **742.101**.

⁴ Verordnung vom 4. November 2009 über die Konzessionierung und Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (KFEV), SR **742.120**.

In einem zweiten Teil (Abschnitt 1.3) werden die Zielsetzungen an den Betrieb und die Entwicklung der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur, welche wiederum Einfluss auf die Prioritätensetzung der Investitionstätigkeit der Bahnen haben, näher erläutert.

Das Konzept für die zielorientierte Steuerung der SBB und der Inhalt der LV SBB 11–12, insbesondere die Änderungen gegenüber der LV 07–10 und die Finanzierung des erhöhten Mittelbedarfs, werden in Abschnitt 1.4 erläutert.

Eine Beschreibung der Neuerungen bei der Privatbahnfinanzierung und dem von den Infrastrukturbetreiberinnen gemeldeten Mittelbedarf findet sich im Abschnitt 1.5.

1.2.2 Grundsätze der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur

Getrennte Rechnungen für Verkehr und Infrastruktur

Mit Inkrafttreten der Bahnreform 1 am 1. Januar 1999 wurden alle Eisenbahnunternehmen in der Schweiz verpflichtet⁵, den abgeltungsberechtigten Bereich Infrastruktur rechnerisch und organisatorisch von den Bereichen Personen- und Güterverkehr zu trennen und Spartenrechnungen zu führen.

Trassenpreis als Finanzierungsinstrument für die Infrastruktur

Die Sparte Infrastruktur erhält für die Benutzung der Infrastruktur ein Entgelt, den Trassenpreis. Dieser besteht aus einem Mindestpreis in Höhe der Normgrenzkosten (das heisst, der üblichen Grenzkosten einer zeitgemäss ausgerüsteten Strecke) und einem Deckungsbeitrag an die Fixkosten der Infrastruktur. Diese Preise werden vom Bundesamt für Verkehr (BAV) festgelegt. Lediglich die Preise für Zusatzleistungen (vgl. Art. 22 NZV⁶) können von den Infrastrukturbetreiberinnen selbst festgelegt werden. Die derzeitigen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen erlauben keine kostendeckenden Preise für die Benutzung der Eisenbahninfrastruktur. Um die verkehrspolitischen Ziele, insbesondere das Verlagerungsziel für den alpenquerenden Güterverkehr und die Grundversorgung im Personenverkehr, nicht zu gefährden, lassen sich die Preise derzeit auch kaum erhöhen. Vielmehr wurden die Trassenpreise für den Güterverkehr ab dem 1. Januar 2010 sogar gesenkt. Im November 2009 hat der Bundesrat beschlossen, dass im Güterverkehr auf die Erhebung eines – über den Mindestpreis hinausgehenden – Deckungsbeitrags verzichtet werden soll. Mit der beschlossenen Anpassung wird insbesondere der Wagenladungsverkehr entlastet. Die durch die Senkung der Trassenpreise entstehenden Einnahmeherausfälle bei den Infrastrukturbetreiberinnen werden durch eine entsprechende Erhöhung der Abgeltungen für den Infrastrukturbetrieb kompensiert.

Aufgrund der weiter steigenden Nachfrage und den daraus zu erwartenden Ergebnisverbesserungen im Personenfernverkehr kann hingegen der Deckungsbeitrag für den SBB-Fernverkehr ab dem Fahrplanwechsel per 12. Dezember 2010 von 8 Prozent auf 12 Prozent der Verkehrserlöse erhöht werden. Auf den davon betroffenen Strecken steigen dementsprechend die Trassenpreiserlöse der Infrastrukturbet-

⁵ Schmalspurbahnen und kleinere Unternehmen kann das BAV gemäss Art. 64 Abs. 1 EBG von dieser Pflicht befreien.

⁶ Eisenbahn-Netzzugangsverordnung vom 25. November 1998 (NZV), SR 742.122.

reiberinnen (SBB, BLS Netz AG, Turbo) und reduzieren die abzugelenden ungedeckten Kosten. Im bestellten Regionalverkehr (RPV) beträgt der Deckungsbeitrag zurzeit 13 Prozent der Verkehrserlöse.

Mit Trassenpreiserlösen lässt sich rund ein Viertel der gesamten Aufwendungen für Betrieb, Unterhalt und Erhalt der Eisenbahninfrastruktur abdecken. Die SBB Infrastruktur kann unter Einbezug der festgelegten Ausgleichszahlungen der Division Immobilien (150 Mio. Franken pro Jahr) und sonstiger Erträge insgesamt etwas mehr als die Hälfte des Betriebs- und Unterhaltsaufwandes decken. Bei der Privatbahninfrastruktur liegt der Kostendeckungsgrad durchschnittlich bei rund 25 Prozent.

Bestellung von Infrastrukturleistungen

Weil eine sichere und leistungsfähige Eisenbahninfrastruktur ein wichtiger Standortfaktor für die Schweiz darstellt und damit auch entscheidend zur wirtschaftlichen Prosperität des Landes beiträgt, bestellt der Bund bei der SBB und zusammen mit den Kantonen bei den Privatbahnen den Betrieb, den Erhalt und die Erweiterung der Eisenbahninfrastruktur.

Die für eine Bestellperiode vereinbarten Mittel werden den Infrastrukturbetreiberinnen als Betriebs- und Investitionsbeiträge aus der Finanzrechnung des Bundes bezahlt. Der Betriebsbeitrag bemisst sich nach den geplanten ungedeckten Kosten aus dem Betrieb und dem Unterhalt der Eisenbahninfrastruktur auf der Grundlage der Mittelfristplanungen der Unternehmen.

Die notwendigen Mittel für Investitionen in den Substanzerhalt der bestehenden Anlagen und für Anpassungen an den Stand der Technik und an die Erfordernisse des Verkehrs⁷ (z.B. Blockverdichtungen, Perronverlängerungen, Doppelspurabschnitte) erhalten die Bahnen auf zwei Wegen ebenfalls aus dem ordentlichen Budget. Zum einen wird ihnen der geplante Abschreibungsaufwand durch entsprechende A-Fonds-perdu-Zahlungen ausgeglichen. Zum anderen werden für den darüber hinausgehenden Investitionsbedarf zinslose, bedingt rückzahlbare Darlehen gewährt.

Die Darlehen verbleiben im Prinzip auf unbeschränkte Zeit im Unternehmen und müssen nur zurückbezahlt werden, wenn die damit finanzierten Anlagen nicht mehr dem Eisenbahnbetrieb dienen oder das Investitionsvolumen geringer ist, als die Summe der Abschreibungen. Sie haben daher eigenkapitalähnlichen Charakter.

Entwicklung der Finanzierungsinstrumente

Bei der SBB Infrastruktur werden die Betriebs- und Investitionsbeiträge seit 1999 auf der Grundlage der Mittelfristplanung und des mittelfristigen Investitionsplans in einer auf vier Jahre bezogenen Leistungsvereinbarung festgelegt. Die Privatbahninfrastruktur wurde bislang auf der Basis jährlicher Finanzierungsvereinbarungen – in der Regel gemeinsam von Bund und Kantonen finanziert. Die Infrastrukturinvestitionen wurden in einigen Kantonen – analog zum System der LV SBB – auf der Grundlage von Programmfinanzierungsvereinbarungen finanziert, während in anderen Kantone für grössere Projekte jeweils separate Objektfinanzierungsvereinbarungen abgeschlossen wurden. Die Auswirkungen der am 1. Januar 2010 wirksam gewordenen Gesetzesänderungen auf die Privatbahnfinanzierung werden in den Abschnitten 1.2.3.3 und 1.5 gesondert dargestellt.

⁷ Vgl. Art. 3 Abs. 3 SBBG.

Bau und Betrieb der Kraftwerke für die Erzeugung des Bahnstroms und der Übertragungsleitungen sind nicht Bestandteil der abgeltungsberechtigten Infrastruktur. Diese Anlagen dürfen gemäss Artikel 62 Absatz 2 EBG keine ungedeckten Kosten verursachen. Die Investitionen und die Betriebskosten müssen demnach über den Strompreis selbst erwirtschaftet werden. Zur Gewährleistung einer zuverlässigen und effizienten Energieversorgung hat der Bund die SBB in der LV SBB 11–12 mit der landesweiten Netzplanung und dem Bau, Betrieb und Erhalt der 132 kV/16.7 Hz Bahnstromversorgung für das Normalspurnetz beauftragt.

Sonderfinanzierungen

Während Betrieb und Substanzerhalt der bestehenden Eisenbahninfrastruktur aus den mit dieser Botschaft beantragten allgemeinen Haushaltsmitteln (sog. ordentliche Infrastrukturfinanzierung) finanziert werden, werden Netzerweiterungen in der Regel über Sonderfinanzierungen sichergestellt. Seitens des Bundes konzentrieren sich diese derzeit auf den Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) und den Infrastrukturfonds, aus dem Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur für den Agglomerationsverkehr finanziert werden können.

Eine weitere Finanzierungsquelle für die Eisenbahninfrastruktur ist der Zahlungsrahmen für Massnahmen im öffentlichen Verkehr zugunsten von Menschen mit Behinderungen.⁸ Beiträge aus diesem bis 2023 zur Verfügung stehenden Zahlungsrahmen werden jedoch nur für die vorzeitige behindertengerechte Anpassung von Anlagen gewährt, das heisst für Massnahmen an Stationen, die nicht ohnehin bis 2023 erneuert werden müssen. Mit den objektbezogen gewährten Pauschalbeiträgen, zum Beispiel für Teilerhöhungen von Perronkanten, können die jeweils kostengünstigsten Massnahmen zur Erfüllung der Vorgaben des BehiG finanziert werden. Sollte sich im Einzelfall die Realisierung der Minimallösung in einer Gesamtbetrachtung als unwirtschaftlich erweisen oder sollte eine solche Minimallösung die Leistungsfähigkeit einer Station erheblich beeinträchtigen (z.B. Einschränkungen beim Rollmaterialeinsatz oder Behinderungen des Personenflusses), so kann das BAV die Realisierung ergänzender Massnahmen (z.B. vollständige Erhöhung der Perronkanten) aus Mitteln der ordentlichen Finanzierung bewilligen.

Nicht Gegenstand der BehiG-Sonderfinanzierung sind Umbaumassnahmen an Stationen, die bis 2023 im Rahmen der «normalen» Erneuerungsprogramme, z.B. Anpassungen an erhöhte Kapazitäts- oder Sicherheitsanforderungen, durchgeführt werden. Diese Kosten müssen vollständig aus Mitteln der ordentlichen Finanzierung gedeckt werden.

1.2.3 Controlling der Infrastrukturfinanzierung

1.2.3.1 Controllingprozess

Im EBG sind im 6. Kapitel die Grundsätze, die Voraussetzungen, das Leistungsangebot und das Bestellverfahren sowie die finanzielle Aufteilung der Finanzierung der Infrastruktur zwischen Bund und Kantonen festgelegt.

⁸ BBl 2003 8115; Vgl. auch: Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BehiG), SR 151.3.

Auf Verordnungsstufe werden die Bestimmungen zur Infrastrukturfinanzierung der Verordnung über die Konzessionierung und Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (KFEV⁹) konkretisiert.

Mit der KFEV werden die Instrumente für die Infrastrukturfinanzierung der Privatbahnen und der SBB (mehrjährige Leistungsvereinbarungen) weitgehend angeglichen. Grundlage bildet ein einheitliches Controllingverständnis.

Controllingverständnis

Das Verb «to control» wird im Deutschen häufig mit «kontrollieren» übersetzt. Dabei umfasst der Begriff in der englischen Sprache weit mehr. Demnach wird der synonym verwendete Begriff «Controlling» als Beherrschung, Lenkung, Steuerung, Regelung von Prozessen verstanden.

Auch in der Verwaltungsführung besteht ein breites Verständnis von Controlling. Gestützt auf Artikel 21 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung¹⁰ wird Controlling als ein Führungsinstrument zur prozessbegleitenden Steuerung der Zielerreichung, das heisst ein umfassendes Führungs- und Steuerungskonzept, verstanden.

Dem in der KFEV festgelegten Controllingprozess bei der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (Art. 13) liegt ebenfalls ein breites Verständnis von Controlling zugrunde. Controlling bedeutet die ziel- und anreizorientierte Steuerung des gesamten Prozesses der Bestellung des Leistungsangebotes.

Mit Artikel 1 des Subventionsgesetzes (SuG¹¹) wird festgelegt, dass Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes unter anderem nur gewährt werden, wenn sie ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen. Das Controlling der Infrastrukturfinanzierung konzentriert sich daher sowohl auf die Erreichung der angestrebten Ziele (Effektivität) als auch auf die Wirtschaftlichkeit bei der Erreichung dieser Ziele (Effizienz).

Controllingprozess der Infrastrukturfinanzierung

Der Controllingprozess gemäss Artikel 13 KFEV wird als ein abgeschlossener Regelkreis verstanden, der vom BAV als Besteller geleitet wird. Bei gemeinsam bestellten Strecken werden die beteiligten Kantone einbezogen.

Gemäss dem Controllingverständnis des BAV wird der gesamte Prozess der Leistungsbestellung gesteuert, insbesondere:

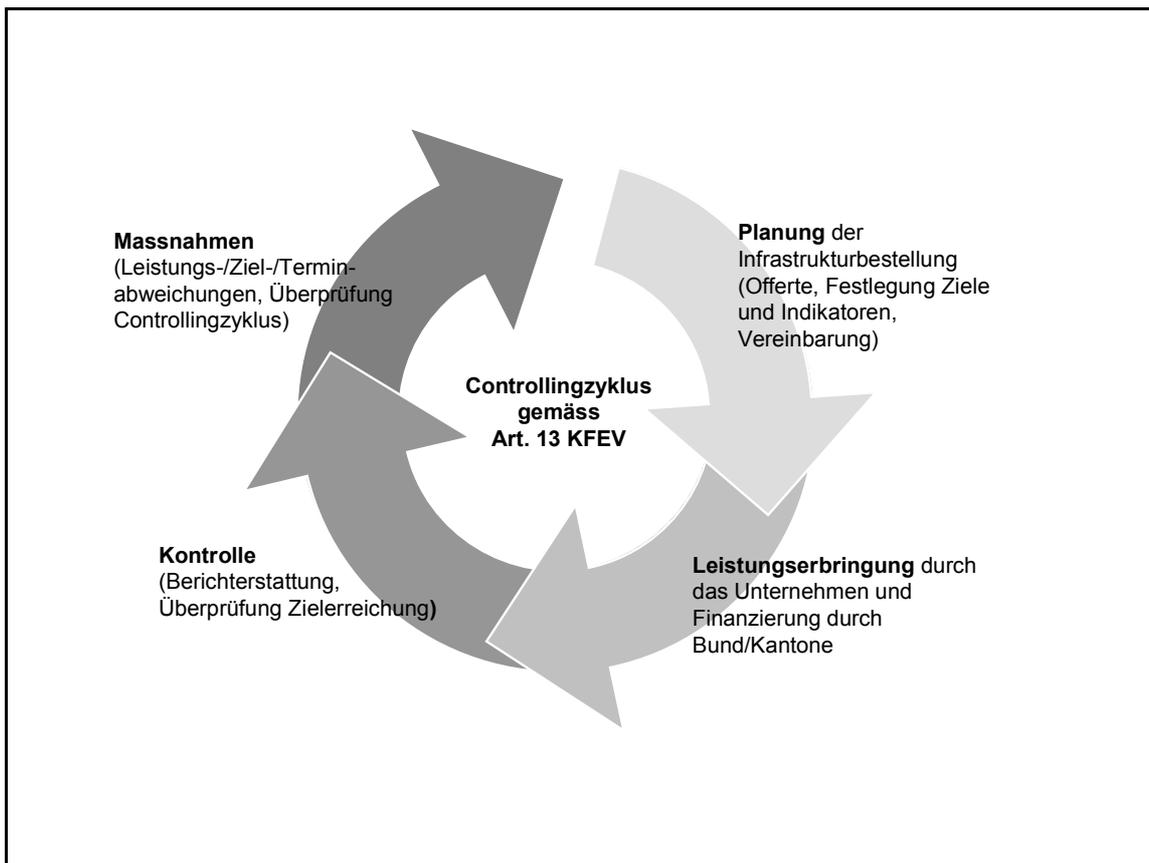
- Planung der Infrastrukturbestellung und Finanzierungsvereinbarung
- Berichterstattung über die Leistungserbringung durch das Eisenbahnunternehmen
- Überprüfung der Leistungserbringung und Zielerreichung
- Ergreifen von Massnahmen bei Abweichungen.

⁹ Verordnung vom 4. November 2009 über die Konzessionierung und Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (KFEV), SR 742.120.

¹⁰ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV), SR 172.010.1.

¹¹ Subventionsgesetz (SuG), SR 616.1.

Controllingregelkreis der Infrastrukturfinanzierung



Der geschlossene Controllingkreislauf soll gewährleisten, dass die Ergebnisse des Controllings der Infrastrukturbestellung einer Periode für die folgende Periode berücksichtigt und allenfalls Anpassungen bei der Steuerung vorgenommen werden.

Die Planung der Infrastrukturbestellung basiert auf der Finanzplanung des Bundes beziehungsweise der Kantone und auf den verbindlichen Offerten der Eisenbahnunternehmen (Art. 15 KFEV). Die einzureichenden Offertunterlagen umfassen die Umschreibung des Leistungsangebotes, die Mittelfristplanung (MFP), den Investitionsplan, die auf der Basis der MFP berechneten Indikatoren zur Leistungsmessung und gegebenenfalls die Begründungen für Abweichungen bisheriger Planungen (Art. 19 KFEV). Die Anforderungen an die Mittelfristplanung sind in der Verordnung über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmungen (REVO¹²) näher beschrieben.

Zur Planung im weiteren Sinn gehört auch die Abstimmung der Verkehrs- und Infrastrukturentwicklung. Hierfür sollen unter der Leitung des BAV regelmässige regionale Koordinationstreffen mit den beteiligten Bestellern von Infrastruktur- und Verkehrsleistungen und den involvierten Bahnunternehmen (EVU und Infrastrukturbetreiberinnen) stattfinden.

Im Ergebnis der Planung liegt eine Finanzierungsvereinbarung (Art. 20 KFEV) vor, auf deren Basis die Eisenbahnunternehmen die bestellten Leistungen erbringen.

¹² Verordnung des EVED vom 18. Dezember 1995 über das Rechnungswesen der konzessionierten Transportunternehmungen (REVO), SR 742.221.

Diese Vereinbarung wird nun auch bei den Privatbahnen «Leistungsvereinbarung» genannt. Damit wird verdeutlicht, dass das Controlling der Infrastrukturfinanzierung von SBB und Privatbahnen auf einheitlichen Grundsätzen und Instrumenten basiert. Die Eisenbahnunternehmen richten ihre operativen Tätigkeiten an den festgelegten qualitativen und quantitativen Zielen aus. Die Unternehmen sind für die Erreichung dieser Ziele selber verantwortlich. Dazu gehört auch, dass sie die Prioritätensetzung ihrer Investitionsplanung an den vereinbarten Zielvorgaben ausrichten. Die Ziele und Indikatoren sind für alle Eisenbahnunternehmen auf einheitlicher Basis festzulegen. Damit wird eine zielgerichtete Steuerung des Gesamtprozesses der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur des Bundes gewährleistet. Zudem ermöglicht dies Quervergleiche zwischen den Unternehmen.

Die Unternehmen berichten gestützt auf Artikel 22 KFEV regelmässig, das heisst mindestens halbjährlich, schriftlich über die Erreichung der Zielvorgaben und den Stand der vereinbarten Investitionsprojekte. Die Berichterstattung ist auf zentrale führungsrelevante Kernaussagen zu begrenzen und möglichst auf den unternehmensinternen Berichts- und Führungsrhythmus abzustimmen. Die Berichterstattung wird um einen regelmässigen Informationsaustausch zwischen Besteller und Eisenbahnunternehmen ergänzt.

Mit Artikel 22 Absatz 1 KFEV hat das BAV zur Erfüllung seiner Aufgaben auch ein Recht auf Einsicht in die Dokumente und die Daten der Sparte Infrastruktur der Eisenbahnunternehmen. Vorbehalten bleiben Massnahmen im Sinne des SuG und des EBG, sofern Bundesmittel zweckentfremdet oder unwirtschaftlich eingesetzt würden, sowie die Tätigkeit der Sicherheitsaufsicht, die vom finanziellen Controlling vollständig getrennt ist.

Im Rahmen der Überprüfung des BAV werden die Berichte der Unternehmen ausgewertet. Dabei werden insbesondere die in der Vereinbarung festgelegten qualitativen und quantitativen Zielvorgaben einem Soll-Ist-Vergleich unterzogen. Das BAV analysiert die Abweichungen, gibt Empfehlungen für Anpassungen ab und legt gegebenenfalls Korrekturmassnahmen fest.

Gestützt auf Artikel 22 Absatz 4 KFEV können Massnahmen bei Nicht-Erbringung der bestellten Leistungen, Nicht-Erreichen von Zielvorgaben sowie bei Nicht-Einhaltung von festgelegten Fristen durch das BAV angeordnet werden. Das BAV ist auch dazu berechtigt, finanzielle Leistungen zurückzufordern.

1.2.3.2 Finanzierung der SBB-Infrastruktur

Erfahrungen aus den bisherigen Leistungsvereinbarungen mit der SBB

Grundsätzlich hat sich das Instrument der LV für die Steuerung der Infrastrukturfinanzierung der SBB sehr bewährt. Es gibt beiden Seiten Planungssicherheit und Flexibilität: Planungssicherheit wird insofern gewährleistet, als der für vier Jahre – die vorliegende zweijährige LV ist aus Sicht des Bundesrats als eine einmalige Ausnahme anzusehen – gültige finanzielle Rahmen festgelegt ist. Flexibilität besteht im Vorfeld der Aushandlung der LV, weil die für eine Bestellperiode zur Verfügung stehenden Mittel erst bei Abschluss der Vereinbarung auf Betriebsabgeltungen und Investitionsbeiträge aufgeteilt werden. Dank der Steuerung über Zielvorgaben anstatt der detaillierten Bestellung von Einzelleistungen und Projekten kann die SBB Infrastruktur auch weitgehend frei über den Einsatz der vom Bund gewährten Mittel

entscheiden. Zudem kann sie über allfällige Gewinne verfügen und diese Mittel im Folgejahr für zusätzliche Unterhaltsmassnahmen oder zusätzliche Infrastrukturinvestitionen verwenden.

Seit der Ausweitung des unternehmerischen Entscheidungsspielraums mit der Bahnreform 1999 tragen die Geschäftsleitung und der Verwaltungsrat der SBB die Verantwortung für die Erreichung der vereinbarten Ziele. Weil die auf der Grundlage der Mittelfristplanung der Bahn vereinbarten Ziele und Betriebsbeiträge während der Laufzeit der LV nicht einfach nachträglich geändert werden können – sei es zum Beispiel aufgrund geringer Trassenpreiserlöse aus dem Güterverkehr oder gestiegener Rohstoffpreise – kommt der Qualität der Unternehmensplanungen der SBB eine entscheidende Bedeutung zu.

Die Sicherheit der finanziellen Planung konnte während der bisherigen Leistungsvereinbarungen seitens des Bundes nicht immer vollständig garantiert werden. Finanzpolitische Notwendigkeiten führten in den vergangenen Jahren zu Reduktionen der vertraglich zugesicherten Beträge. Der ursprünglich auf rund 6,025 Milliarden Franken festgelegte Zahlungsrahmen für die LV 03–06 wurde im Rahmen der Entlastungsprogramme 03 und 04 auf rund 5,6 Milliarden Franken reduziert, was eine Anpassung der LV 03–06 erforderlich machte.¹³ Während der LV 07–10 wurden bereits im ersten Jahr 2007 aufgrund einer vom Bundesrat beschlossenen Kreditsperre 14,4 Millionen Franken weniger als vereinbart ausgezahlt. Der SBB Infrastruktur wurden indes im Rahmen der 2. Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen 2009¹⁴ zur Förderung der Konjunktur auch 150 Millionen Franken zusätzlich gewährt.

Die abschliessende Festlegung der Betriebs- und Investitionsbeiträge für einen mehrjährigen Zeitraum fördert den haushälterischen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln und setzt Anreize für die Verbesserung der Produktivität des Unternehmens. Die hohe Flexibilität bei der Mittelverwendung eröffnet der SBB – im Gegensatz zum bis Ende 2009 geltenden Finanzierungssystem bei den Privatbahnen – grossen Spielraum für eine Optimierung der Kosten über die Gesamtlebensdauer der Anlagen («Life-Cycle-Cost-Optimierung»).

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat den vom BAV geführten Prozess des Controllings der Infrastrukturfinanzierung der SBB im Jahr 2008 revidiert und dabei ein gewisses Optimierungspotenzial identifiziert. Alle im Schlussbericht¹⁵ enthaltenen Empfehlungen für die Verbesserung der Wirksamkeit der Steuerung des BAV können nun dank der Verankerung des Controllingprozesses für die Infrastrukturfinanzierung in der neuen Verordnung KFEV (vgl. Abschnitt 1.2.3) mit der vorliegenden Leistungsvereinbarung Bund–SBB für die Jahre 2011 und 2012 umgesetzt werden.

¹³ Vgl. auch den Rechenschaftsbericht der SBB zur Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2007–2010 im Anhang 1.

¹⁴ Botschaft über die 2. Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen: Nachtrag Ia zum Voranschlag 2009 und weitere Massnahmen, BBl 2009 1043 ff.

¹⁵ www.efk.admin.ch/pdf/8102BE_Controlling_LV_def_Website.pdf

1.2.3.3 Finanzierung der Privatbahninfrastruktur

Bei der SBB Infrastruktur werden die Betriebs- und Investitionsbeiträge seit 1999 auf der Grundlage der Mittelfristplanung und des mittelfristigen Investitionsplans in einer auf vier Jahre bezogenen Leistungsvereinbarung festgelegt. Die Finanzierung der Privatbahninfrastruktur basierte bislang auf mehrjährigen Verpflichtungskrediten (Rahmenkrediten) für die Investitionshilfen gemäss Artikel 56 EBG und jährlich vereinbarten Abgeltungen (Betriebsbeiträge, Abschreibungsmittel). Weil es für die Abgeltungen weder einen Verpflichtungskredit noch einen Zahlungsrahmen gab, konnte der Bund bisher nur einjährige Finanzierungsvereinbarungen abschliessen.

Mit Ausnahme der Strecken von nationaler Bedeutung werden die Leistungen gemeinsam von Bund und Kantonen bestellt. Als nationale Infrastruktur gelten neben den Strecken der SBB:

- die BLS-Strecken Thun–Spiez–Interlaken, Spiez–Lötschberg–Brig/Raron und Lengnau–Moutier,
- die SOB-Strecke Lichtensteig–Wattwil–Ebnet-Kappel (ursprünglich SBB),
- die ZB-Strecke Luzern–Interlaken (ursprünglich SBB),
- die Infrastruktur der Basler Hafenbahnen HBS und HBL
- die Strecken der Deutschen Bahn¹⁶ Weil am Rhein Grenze–Basel Badischer Bahnhof–Basel Rheinbrücke/–Riehen Grenze/–Grenzach Grenze sowie Erzingen Grenze–Schaffhausen–Thayngen Grenze.

Die Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen erfolgte in einigen Kantonen – analog zum System der LV SBB – auf der Grundlage von Programmfinanzierungsvereinbarungen, während in anderen Kantonen für grössere Projekte jeweils separate Objektfinanzierungsvereinbarungen abgeschlossen wurden.

Verpflichtungskredit mit Leistungsvereinbarungen statt 10. Rahmenkredit und Objektfinanzierungen

Artikel 61a EBG-alt bildete die Rechtsgrundlage für den auf die Investitionshilfen beschränkten mehrjährigen Rahmenkredit. Er wurde mit RÖVE aufgehoben. Der 9. Rahmenkredit läuft Ende 2010 aus. Es braucht deshalb ab 2011 zwingend eine neue Finanzierung für die Privatbahninfrastruktur. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit dem System der LV bei der Infrastrukturfinanzierung der SBB (vgl. Ziff. 1.2.3.2) hat der Bundesrat mit der KFEV die Grundlagen geschaffen, die nötig sind, um eine Angleichung zu erreichen. Konkret bedeutet dies, dass anstelle eines 10. Rahmenkredits für Investitionshilfen neu ein zweijähriger Verpflichtungskredit für die gesamte Finanzierung der Infrastruktur der Privatbahnen beantragt wird. Alle Auszahlungen – Betriebs- und Investitionsbeiträge, das heisst Abgeltungen zum Ausgleich der ungedeckten Betriebskosten und des Abschreibungsaufwands sowie bedingt rückzahlbare zinslose Darlehen – erfolgen aus diesem Verpflichtungskredit. Der Verpflichtungskredit ist die rechtliche¹⁷ Voraussetzung für den Abschluss mehrjähriger Finanzierungsvereinbarungen. Für die Jahre 2011–2012 können damit – analog zur SBB – ebenfalls zweijährige Leistungsvereinbarungen abgeschlossen

¹⁶ Diese Strecken sind im Eigentum der Bundesrepublik Deutschland. Auf der Grundlage diverser Staatsverträge (SR **0.742.140**) aus dem neunzehnten Jahrhundert und späterer Vereinbarungen werden diese Strecken von der Deutschen Bahn betrieben.

¹⁷ Vgl. Artikel 21 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG), SR **611.0**.

werden. Im Unterschied zur LV mit der SBB beschränken sich die Leistungsvereinbarungen auf die Infrastrukturbestellung und enthalten keine generellen strategischen Zielvorgaben für die Unternehmen.

Wie bereits unter Ziffer 1.1 erläutert, stellen die Jahre 2011–2012 eine Übergangsphase dar. Für die Finanzierung der Privatbahninfrastruktur bedeutet die Umstellung von der jährlichen Bestellung auf eine zweijährige Leistungsvereinbarung mit Programmfinanzierung einen wichtigen Schritt als Vorbereitung für die ab 2013 angestrebte Angleichung an das Finanzierungssystem der SBB Infrastruktur mit vierjährigen Leistungsvereinbarungen.

1.3 Ziele für die Eisenbahninfrastruktur 2011–2012

Der gut ausgebaute öffentliche Verkehr und speziell das engmaschige und leistungsfähige Eisenbahnnetz der Schweiz sind ein wichtiger Erfolgsfaktor im internationalen Standortwettbewerb und tragen wesentlich zum Erfolg des Wirtschaftsstandorts Schweiz bei. Sie sind die Voraussetzung dafür, dass ein möglichst hoher Anteil des Personen- und Güterverkehrs effizient und umweltschonend auf der Schiene durchgeführt werden kann.

Aus dem übergeordneten Ziel der ökologisch tragfähigen und effizienten Bewältigung der wachsenden Mobilitätsbedürfnisse lässt sich aus Sicht des Bundes folgende generelle Zielsetzung für die Betreiber der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur – sowohl für die SBB als auch die Privatbahnen – ableiten:

- Gewährleistung eines sicheren, zuverlässigen, den Erfordernissen des Personen- und Güterverkehrs entsprechenden effizienten Betriebs- und Substanzerhalts der bestehenden Infrastruktur.

Aus diesem generellen Ziel lassen sich mehrere Einzelziele ableiten. Diese werden im Folgenden näher beleuchtet. Dabei ist stets zu beachten, dass die Eisenbahninfrastruktur nie einem Selbstzweck dienen kann, sondern möglichst optimal auf den Verkehr abgestimmt werden muss, der auf ihr abgewickelt werden soll.

Mit der Bestellung des Betriebs und des Substanzerhalts der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur für die Jahre 2011–2012 verknüpft der Bund konkret die Erwartung, dass folgende Ziele erreicht werden:

- Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus,
- Gewährleistung der Leistungsfähigkeit des Netzes,
- optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten,
- Verbesserung der Interoperabilität,
- Erhöhung der Produktivität.

1.3.1 Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus

Der Bundesrat erwartet von den Eisenbahnunternehmen, dass sie das bestehende Sicherheitsniveau im Schweizer Schienenverkehr aufrechterhalten. Unter Berücksichtigung des wirtschaftlich und finanziell Tragbaren soll der technischen Entwick-

lung und dem Gefährdungspotenzial mit geeigneten Massnahmen Rechnung getragen werden.

Sicherheitsziele

Der Bundesrat erwartet von den Infrastrukturbetreiberinnen, dass sie Massnahmen ergreifen, die geeignet sind, die Eintretenswahrscheinlichkeit und das Schadenspotenzial von erkannten zu hohen Risiken zu verringern. Dabei gilt es insbesondere die folgenden Zielsetzungen zu erreichen:

- Ein hoher Schutz vor Zugskollisionen und Entgleisungen ist gewährleistet.
- Das Sicherheitsniveau in bestehenden Eisenbahntunnels wird auf den anerkannten Stand der Technik gebracht.
- Die Sanierungsprogramme für die Bahnübergänge sind so weit voranzutreiben, dass Ende 2014 alle Bahnübergänge gesetzeskonform sind.
- Die Sicherheit im Bereich des Zugangs zu Perrons und des Aufenthalts auf diesen wird im Rahmen von Um- und Neubauten erhöht.
- Risiken aus Altlasten und aus Störfällen werden so reduziert, dass sie den Vorgaben des Bundes genügen.

Mit der Infrastrukturbestellung wird die Erreichung dieser Ziele mit den Eisenbahnunternehmen – mit der SBB in der LV 11–12, bei den Privatbahnen mit den noch abzuschliessenden Finanzierungsvereinbarungen für 2011–2012 – verbindlich vereinbart. Zudem werden die Unternehmen verpflichtet, ein umfassendes Qualitäts- und Sicherheitsmanagementsystem (SMS) zu betreiben. Das BAV überprüft im Rahmen seiner Sicherheitsaufsicht die Funktionsfähigkeit des SMS in der Praxis.

1.3.2 Gewährleistung der Leistungsfähigkeit des Netzes

Optimale Dimensionierung des Netzes

Für die Erreichung der Ziele der schweizerischen Verkehrspolitik ist die Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Eisenbahnnetzes von herausragender Bedeutung. Zunächst ist sicherzustellen, dass die Dimensionierung der Anlagen auf die jeweiligen Anforderungen der Kunden, das heisst der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) im Personen- und Güterverkehr, ausgerichtet ist.

Grundvoraussetzung dafür ist ein regelmässiger Austausch zwischen den Infrastrukturbetreiberinnen und ihren Kunden. Dabei ist zu gewährleisten, dass alle EVU über die gleichen Informations- und Einflussmöglichkeiten bezüglich der Infrastrukturplanung verfügen. Darum müssen die Infrastrukturbetreiberinnen die Planungsprozesse für die Dimensionierung der Strecken und Anlagen so ausgestalten, dass die regelmässig das jeweilige Netz oder Anlagen benutzenden EVU (Personenfernverkehr, Regionalverkehr, Güterverkehr) ihre Anliegen diskriminierungsfrei einbringen können. Durch organisatorische Vorkehrungen muss demnach sichergestellt werden, dass der – heute in der Regel nur auf die eigenen EVU beschränkte – institutionalisierte Einbezug der EVU in die Planungsprozesse der Infrastruktur auch den anderen im Netzzugang verkehrenden EVU gleichberechtigt offen steht. Handlungsbedarf besteht deshalb, weil in der Praxis mehr und mehr zu beobachten ist, dass Bahnen (EVU) nicht mehr nur allein auf Strecken der zum gleichen Unternehmen gehörenden Infrastrukturbetreiberinnen verkehren, z.B. S-Bahnzüge von BLS und SOB auf

SBB-Infrastruktur, TPF-Regionalzüge auf BLS-Infrastruktur (künftig auch auf SBB-Infrastruktur), SBB_Fernverkehr auf BLS- und Turbo oder SBB-Bahnzüge auf DB-Infrastruktur. Insbesondere bei der Aufteilung von knappen Investitionsmitteln auf die Strecken darf es keinen Unterschied machen, ob darauf ein konzernerneigene EVU oder eine andere Bahn Personen- oder Güterverkehrsleistungen erbringt.

Eine besondere Verantwortung haben die Infrastrukturbetreiberinnen bei der Integration der Bedürfnisse des Güterverkehrs. Denn anders als im konzessionierten und bestellten Personenverkehr sind die künftigen Angebotsentwicklungen im Güterverkehr wegen den eher kurzen Planungshorizonten der EVU (kurze Laufzeiten der Verträge) und dem freien Marktzugang schwieriger abzubilden.

Zur Aufgabe der Infrastrukturbetreiberinnen gehört insbesondere die Überprüfung der Dimensionierung und der bedarfsgerechten Ausstattung der Anlagen im Zugang zur Bahn (Personen- und Güterverkehr).

Hohe Verfügbarkeit des Netzes

Entscheidend für die Leistungsfähigkeit des Netzes ist neben der adäquaten Dimensionierung der Anlagen deren Verfügbarkeit. Eine wichtige und anspruchsvolle Aufgabe der Infrastrukturbetreiberinnen ist es darum, die Auswirkungen von Störungen auf den Betriebsablauf trotz Zunahme der Netzauslastung auf einem vertretbaren Niveau zu halten. Um diese Zielvorgabe zu konkretisieren, werden in den Finanzierungsvereinbarungen mit den Infrastrukturbetreiberinnen Zielwerte für die maximale Anzahl Störungen oder die von der Infrastrukturbetreiberin induzierten Verspätungsminuten festgelegt.

Grundvoraussetzung für eine hohe Verfügbarkeit des Netzes und der Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus ist die Erhaltung eines guten Netzzustandes. Neu werden daher in den Leistungsvereinbarungen auch Kennzahlen zum Netzzustand wie z.B. die Anzahl Schienenbrüche oder Gleisverbiegungen aufgenommen.

1.3.3 Optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten

Mit seinem Engagement in der Finanzierung des Infrastrukturbetriebs und der Investitionen verknüpft der Bund den Anspruch, dass die vorhandenen Kapazitäten von Strecken und Knoten des Eisenbahnnetzes möglichst optimal ausgelastet werden. Auch für die Erreichung des Verlagerungsziels für den alpenquerenden Güterverkehr ist die optimale Kapazitätsauslastung wichtig. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, kommt der Erstellung des Jahresfahrplans und der Vergabe der verfügbaren Trassen eine besondere Bedeutung zu.

Gewährleistung einer unabhängigen Kapazitätszuteilung

Artikel 9a EBG verpflichtet die Eisenbahnunternehmen zur Gewährung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Infrastruktur. Ein wichtiger Prozess zur Einhaltung dieser gesetzlichen Vorgabe ist die Vergabe der verfügbaren Trassen an die EVU. Weil integrierte Eisenbahnunternehmen, die sowohl Infrastruktur als auch Personen- und/oder Güterverkehr betreiben, ein systemimmanentes Diskriminierungspotenzial aufweisen, haben SBB, BLS und SOB im Jahr 2006 entschieden, gemeinsam mit dem VöV die Trasse Schweiz AG zu gründen und diese mit der operativen Vergabe der Trassen zu beauftragen. An diesem Unternehmen halten die drei genannten

Eisenbahnunternehmen sowie der VöV einen Anteil von je 25 Prozent und je einen Sitz im Verwaltungsrat, der mit dem Präsidenten aus fünf Mitgliedern besteht. Eine Besprechung mit den Fachdiensten der EU-Kommission hat gezeigt, dass die im Rahmen der Vernehmlassung zum 2. Teilpaket der Bahnreform 2 vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung einer Trassenvergabestelle in Form einer öffentlich rechtlichen Anstalt, insbesondere deren vorgesehenen Kompetenzen für eine Übernahme der betreffende EU-Richtlinien noch nicht ausreichen wird. Der Bundesrat hat das UVEK darum beauftragt, die Frage der Unabhängigkeit der Trassenvergabe nicht im Rahmen des 2. Teilpaktes zur Bahnreform 2, sondern in einer separaten Vorlage anhand verschiedener Modelle vertieft zu prüfen.

Damit die Trasse Schweiz AG in der heutigen Aufgabenteilung bei der Trassenvergabe die ihr übertragenen Aufgaben – und damit letztlich die Infrastrukturbetreiberinnen ihre gesetzlichen Pflichten – bestmöglich erfüllen kann, ist sie darauf angewiesen, dass sie von den Infrastrukturbetreiberinnen alle dafür notwendigen Grundlagen erhält.

Zudem soll für die potenziellen Nutzer die Transparenz über die effektive Nutzung der Infrastruktur verbessert werden, indem die Infrastrukturbetreiberinnen neben den relevanten technischen Parametern der Infrastrukturanlagen auch deren aktuelle Belegung auf dem Internet zugänglich machen.

1.3.4 Verbesserung der Interoperabilität

Im 2. Schritt der Bahnreform 2 wird die Schweiz auch die sogenannten Interoperabilitätsrichtlinien¹⁸ für das Transeuropäische Eisenbahnsystem (Hochgeschwindigkeitsverkehr und konventionelle Systeme) in das schweizerische Recht übernehmen. Diese haben zum Ziel, europaweit ein technisch und betrieblich harmonisiertes Eisenbahnsystem zu schaffen, das den freien und sicheren Verkehr durch den ganzen Kontinent ermöglicht. Die Interoperabilität schafft Voraussetzungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahn gegenüber der Strasse und vereinfacht so den Warenaustausch mit unserem wichtigsten Handelspartner, der Europäischen Union. Sie erleichtert auch die Aufgabe, den Transitverkehr auf der Nord-Süd-Achse auf dem direktesten Weg und mit der Bahn zu bewältigen. Aufgrund ihrer Verlagerungspolitik und des Ziels einer koordinierten Verkehrspolitik hat die Schweiz grosses Interesse an einem harmonisierten und interoperablen Eisenbahnsystem in Europa.

Konkret angewendet werden die in den Interoperabilitätsrichtlinien der EU enthaltenen technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) durch die Harmonisierung der Zugsicherungs- und Kommunikationssysteme.

Migration der Zugsicherungssysteme auf ETCS (European Train Control System)

Wichtig für die Interoperabilität ist die Migration der bestehenden Zugsicherungen (SIGNUM/ZUB) auf das auf europäischer Ebene standardisierte System ETCS. Dieses System kommt mittlerweile in fast allen europäischen Ländern zur Anwendung, in grösserem Umfang namentlich auf den Neubaustrecken in Holland, Belgien

¹⁸ Richtlinien 96/48/EG, ABl. L 235 vom 17.9.1996, S.6 sowie Richtlinie 2001/16/EG, ABl. L 110 vom 20.4.2001, S. 1.

und Italien. Mit ETCS Level 2 werden in der Schweiz seit 2007 die BAHN 2000 Neubaustrecke Mattstetten–Rothrist und die Lötschberg-Basisstrecke mit einer sehr hohen Zuverlässigkeit betrieben. Damit ETCS seine volle Wirkung entfalten kann, müssen auch die bestehenden Zugsicherungssysteme möglichst rasch durch ETCS-Komponenten ersetzt werden. Die vom BAV definierte Migrationsstrategie für die Zugsicherungen der normalspurigen Bahnen der Schweiz basiert darauf, dass die Interoperabilität im Rahmen der Erneuerungs- und Ausbauprogramme gefördert wird. Zu diesem Zweck werden ab 2011 die bestehenden streckenseitigen Zugsicherungssysteme SIGNUM und ZUB 121 durch EuroZUB und EuroSignum als Zugsicherungssystem abgelöst.

Ablösung des analogen Zugfunks durch GSM-R

Ein weiterer wichtiger Schritt zur Förderung der Interoperabilität ist die Ablösung der länderspezifischen analogen Bahnfunksysteme auf dem Normalspurnetz durch GSM-R. Über die Bestellung der Leistungsvereinbarung hat der Bund die SBB mit dem Aufbau und Betrieb des GSM-R-Funknetzes auf dem schweizerischen Normalspurnetz beauftragt. Ende 2009 waren rund 1300 km von insgesamt ca. 2500 km mit GSM-R auszurüstenden Strecken in Betrieb. Die Migration soll bis Ende 2011 weitestgehend abgeschlossen sein.

Auf Nebenstrecken, auf denen Interoperabilitätsanforderungen einen geringeren Stellenwert haben, besteht die Möglichkeit, anstelle einer eigenen aufwendigen GSM-R-Streckenausrüstung über GSM der öffentlichen Anbieter zu kommunizieren (GSM-R-Public-Roaming).

Polycom

Damit im Ereignisfall auch in Eisenbahntunnels eine reibungslose Kommunikation zwischen den Blaulichtorganisationen und den Einsatzkräften der Bahnunternehmen möglich ist, sollen die bestehenden Tunnels bis 2015 mit dem digitalen Ereignisfunksystem Polycom ausgerüstet werden.

1.3.5 Erhöhung der Produktivität

Anreize für höhere Effizienz

Als Besteller von Infrastrukturleistungen erwartet der Bund, dass die Unternehmen die vereinbarten Ziele möglichst effizient, das heisst zu den geringst möglichen Kosten, erreichen. Angesichts der steigenden Netzauslastung und dem Ausbau der Infrastruktur ist eine absolute Reduktion der Betriebs- und Unterhaltskosten nicht realistisch. Das mit der Bestellung vereinbarte Ziel richtet sich darum auf die Erhöhung der Produktivität, das heisst Reduktion der Betriebs- und Unterhaltskosten pro Leistungseinheit wie z.B. Trassen- oder Bruttotonnenkilometer.

Da die Infrastrukturbetreiberinnen nicht in direkter Konkurrenz zueinander stehen und damit wettbewerbsinhärente Anreize fehlen, werden mit den Unternehmen anspruchsvolle Zielvorgaben zur Erhöhung der Produktivität vereinbart. Weil die Unternehmen über die durch Effizienzsteigerungen eingesparten Mittel innerhalb der Sparte Infrastruktur frei verfügen können (z.B. für zusätzliche Investitionen), besteht auch ein positiver Anreiz für die Zielerreichung.

Für die Jahre 2011–2012 werden erstmals Zielwerte für alle Infrastrukturbetreiberinnen vereinbart. Damit wird eine wichtige Voraussetzung für einen Quervergleich zwischen den Infrastrukturbetreiberinnen geschaffen.

Synergien im Einkauf

Auf der anderen Seite ist jedoch unbestritten, dass mit grösseren Bestellvolumina die Beschaffungskosten reduziert werden können. Sowohl innerhalb der grösseren Unternehmen als auch unternehmensübergreifend sollen bisher brachliegende Einsparpotenziale bei der Materialbeschaffung ausgeschöpft werden. Voraussetzung dafür ist ein verstärkter Austausch von Erfahrungen zwischen den Infrastrukturbetreiberinnen und die Realisierung von Einsparpotenzialen durch eine Ausweitung der unternehmensübergreifenden gemeinsamen Materialbeschaffung. Dabei ist aber sorgsam darauf zu achten, dass trotzdem nur beschafft wird, was wirklich benötigt wird.

1.4 Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2011–2012

In Artikel 8 Absatz 1 SBBG heisst es: *«Der Bundesrat erarbeitet zusammen mit den SBB die Ziele für jeweils vier Jahre und legt sie in einer Leistungsvereinbarung mit den SBB fest ...»*. Die LV ist aber nicht das einzige Element der Steuerung der SBB durch den Bund. Das folgende Kapitel gibt einen Überblick darüber, welche verschiedenen Institutionen des Bundes in irgendeiner Art und Weise an der Steuerung und am Controlling der SBB beteiligt sind.

1.4.1 Steuerung der SBB durch den Bund

Das Parlament legt die Rahmenbedingungen fest

Das Parlament hat mit der Bahnreform 1999 und der Gründung der SBB als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft einen neuen Ordnungsrahmen geschaffen. Dabei hat es bisherige und neu entstandene Aufgaben und Funktionen den verschiedenen involvierten Akteuren zugewiesen. Dem Parlament obliegen die Genehmigung der LV und der Beschluss über den Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur.

Der Bundesrat steuert als Alleinaktionär

Gestützt auf die Leistungsvereinbarung erlässt der Bundesrat die strategischen Ziele für die SBB (Eignerstrategie), und er nimmt die Befugnisse der Generalversammlung der SBB wahr. Dazu gehört insbesondere die Genehmigung der Rechnung des Unternehmens. Er wählt auch den Verwaltungsrat. Die Wahrnehmung der Aktionärsinteressen hat der Bundesrat an das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und an das Finanzdepartement (EFD) übertragen. Die SBB erstattet dem UVEK und der EFV jährlich Bericht über den Stand der Umsetzung der in der Eignerstrategie festgelegten Zielvorgaben. Die Berichte zur Zielerreichung werden analysiert, mit den Unternehmen diskutiert und anschliessend dem Bundesrat zur Beurteilung vorgelegt. Der Bundesrat seinerseits erstattet daraufhin den Geschäftsprüfungskommissionen sowie den Mitgliedern der Finanz- und der Verkehrskommissionen des Parlaments Bericht über die Erreichung der strategi-

schen Ziele des Eigentümers durch die SBB. Dieser Ablauf hat sich seit 1999 einge-
spielt und bewährt.

Der Verwaltungsrat führt über strategische Zielvorgaben

Der Verwaltungsrat der SBB ist für die strategische Führung des Unternehmens verantwortlich. Dazu gehören die Umsetzung der vom Parlament genehmigten Leistungsvereinbarung und die Erreichung der – gestützt auf die LV – in der Regel alle vier Jahre vom Bundesrat erlassenen strategischen Ziele für die SBB (Eignerstrategie). Gemäss Artikel 7a SBBG basieren die strategischen Ziele auf der Leistungsvereinbarung (Abschnitt 2 der LV 11–12). In regelmässigen Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern des UVEK und des EFD berichten die Konzernleitung und der Verwaltungsrat der SBB über den jeweiligen Stand der Erreichung der strategischen Ziele.

Das BAV steuert über die Bestellung von Leistungen

Unabhängig von seiner Verantwortung als Alleinaktionär der SBB (Eignerrolle) agiert der Bund – gleich wie bei allen anderen Bahnunternehmen – als Besteller von Infrastrukturleistungen (Bestellerrolle). Gemäss Artikel 13 der KFEV ist das BAV verantwortlich für das Controlling der Infrastrukturfinanzierung. Gleich wie bei den Privatbahnen (vgl. Ziff. 1.2.3.3) beruht die Infrastrukturbestellung in der Leistungsvereinbarung mit der SBB auf Artikel 49 EBG. Gemäss dessen Absatz 3, finanziert der Bund Strecken von nationaler Bedeutung allein. Diese Bestimmung wird im Sinne der Besitzstandswahrung bis zu einer grundsätzlichen Neuordnung der Infrastrukturfinanzierung (vorgesehen mit dem 3. Schritt der Bahnreform 2) so interpretiert, dass der Bund die gesamte SBB-Infrastruktur, unabhängig von der tatsächlichen verkehrlichen Bedeutung der einzelnen Strecken, allein finanziert. (Eine Auflistung der Strecken nationaler Bedeutung der Privatbahnen findet sich in Abschnitt 1.2.3.3.)

Wie in Abschnitt 1.2.3 bereits dargestellt, basiert das Controlling der Infrastrukturfinanzierung seitens des BAV auf der Steuerung mit Zielvorgaben. Die operativen Entscheidungen über die Wahl der für die Zielerreichung erforderlichen konkreten Massnahmen – und damit auch die Folgen von Zielverfehlungen – liegen allein im Verantwortungsbereich der SBB.

Gestützt auf das Personenbeförderungsgesetz¹⁹ und die Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs²⁰ bestellt und finanziert der Bund gemeinsam mit den Kantonen bei der SBB auch die Regionalverkehrsleistungen. Diese Bestellung erfolgt wie bei allen andern Transportunternehmen gestützt auf linienweise Offerten mittels jährlichen – ab 2012 mittels 2-jährlichen – Angebotsvereinbarungen. Für die Steuerung und die Sicherstellung eines effektiven und effizienten Mitteleinsatzes stützt sich das BAV auf ein kennzahlenbasiertes Benchmark-System.

Gestützt auf das Gütertransportgesetz²¹ und die Verordnung über die Förderung des Bahngüterverkehrs²² bestellt und finanziert der Bund Güterverkehrsleistungen bei SBB Cargo, im kombinierten Verkehr seit 1999, im Einzelwagenladungsverkehr seit 2010.

¹⁹ Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009 (PBG), SR 745.1.

²⁰ Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV), SR 745.16.

²¹ Gütertransportgesetz vom 19. Dezember 2008, SR 740.1.

²² Verordnung über die Förderung des Bahngüterverkehrs (BGFV), SR 740.12.

Rechtsnatur der Leistungsvereinbarung Bund–SBB

Die LV ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen Bund und SBB. Im Gegensatz zu einem Gesetz oder einer Verordnung hat sie keine rechtlich bindenden Auswirkungen auf Dritte. Sie schafft damit für Dritte keinen Rechtsanspruch auf Realisierung bestimmter Leistungen im Infrastrukturbereich. Die LV beinhaltet zwei Elemente, deren Rechtsnatur zu unterscheiden ist:

- die gemeinsame Festlegung strategischer Ziele für die SBB,
- die Bestellung von Leistungen im Infrastrukturbereich.

Verfahren zum Abschluss der Leistungsvereinbarung

Die von Bundesrat und SBB beauftragten Vertreterinnen und Vertreter handeln einen Entwurf der Leistungsvereinbarung und des Zahlungsrahmens aus. Dieser Entwurf wird den Kantonen zusammen mit der vorliegenden Botschaft zur Stellungnahme vorgelegt. Anschliessend prüfen SBB und Bundesrat den Entwurf und genehmigen schliesslich die LV. Mit dem entsprechenden Genehmigungsvermerk wird die LV gestützt auf Artikel 8 SBBG gemeinsam mit dem Zahlungsrahmen vom Bundesrat mit der vorliegenden Botschaft dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt.

Verfahren zur Änderung der Leistungsvereinbarung

Für die Bestellung im Infrastrukturbereich hat die LV rechtlich den Charakter eines Subventionsvertrags. Als Besonderheit ist darauf hinzuweisen, dass der Betrag der Subvention nicht nur im Subventionsvertrag, sondern auch in dem vom Parlament gemeinsam mit der LV zu beschliessenden Zahlungsrahmen festgelegt wird. Es besteht ein direkter Zusammenhang zwischen der Höhe des Zahlungsrahmens und dem mit der LV bestellten Leistungsangebot. Beschliesst das Parlament einen höheren oder niedrigeren Zahlungsrahmen, so führt dies in der Regel auch zu einer Änderung der LV (Umfang des bestellten Angebots). Diese muss wiederum von den beiden Vertragspartnern Bundesrat und SBB ausgehandelt werden, bevor sie erneut dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden kann.

Rechenschaftsbericht der SBB

Zusammen mit der Vorlage einer neuen Leistungsvereinbarung muss die SBB gemäss Artikel 8 Absatz 2 SBBG dem Parlament einen Rechenschaftsbericht über die letzten vier Jahre unterbreiten. Der Bericht der SBB für die Jahre 2007–2009 der LV 07–10 liegt dieser Botschaft als Anhang 1 bei.

1.4.2 Inhalt der Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2011–2012

Wie in Abschnitt 1.1 erläutert, ist die ausnahmsweise auf zwei Jahre verkürzte LV 11–12 als eine Übergangslösung anzusehen. Die Infrastrukturbestellung bei SBB und Privatbahnen soll zukünftig generell mit vierjährigen Leistungsvereinbarungen erfolgen.

Aufgrund dieser Ausgangslage haben Bund und SBB entschieden, am Aufbau und Inhalt der LV 11–12 möglichst wenig Veränderungen gegenüber der LV 07–10

vorzunehmen. In den nachfolgenden Ausführungen zum Inhalt der LV 11–12 werden darum insbesondere die Neuerungen gegenüber der LV 07–10 näher erläutert.

Änderungen gegenüber der LV 07–10

Die LV 11–12 ist in die gleichen sieben Abschnitte untergliedert wie die LV 07–10. Nach der Beschreibung des Zwecks und der zugrunde gelegten Planungsannahmen werden im 2. Abschnitt die strategischen Ziele für die SBB als Gesamtunternehmen umrissen. Die Zielvorgaben des Bundes als Alleinaktionär der SBB werden in der Eignerstrategie des Bundesrates konkretisiert (vgl. Art. 7a SBBG). Bei den Eigenerzielen ergaben sich insbesondere bei Artikel 7 (Finanzielle Ziele), Artikel 13 (Strategische Ausrichtung des Personenverkehrs)²³ und Artikel 14 (Strategische Ausrichtung des Güterverkehrs) Änderungen bzw. Präzisierungen gegenüber der LV 07–10. Neu aufgenommen wurde ein Ziel für die strategische Ausrichtung des Immobilienbereichs (Art. 15).

Im 3. Abschnitt werden die vereinbarten Zielsetzungen für das Infrastrukturangebot der SBB möglichst konkret beschrieben. Dazu ist hervorzuheben, dass der Bund in seiner Rolle als Besteller von der SBB nicht die Realisierung bestimmter Massnahmen verlangt, sondern die Erfüllung der vereinbarten Zielsetzungen. Die SBB ist verantwortlich für Auswahl und Umsetzung der für die Zielerreichung erforderlichen Massnahmen. Bei den Zielvorgaben für die SBB Infrastruktur wurde gegenüber der LV 07–10 nur wenig geändert. Zur Verbesserung der Kommunikation zwischen den Ereignisdiensten wurde in Artikel 19 als zusätzliches Ziel die Ausrüstung von Tunnels mit dem Funksystem der kantonalen Ereignisdienste «Polycom» (vergleiche Kap. 1.3.4) aufgenommen. Weil angesichts der weiter steigenden Netzauslastung eine absolute Reduktion der Betriebs- und Unterhaltskosten nicht erreichbar ist, soll stattdessen die Produktivität im Betrieb und Unterhalt der Anlagen erhöht werden.

Der im 4. Abschnitt der LV 11–12 beschriebene Inhalt der Infrastrukturbestellung des Bundes blieb im Wesentlichen unverändert. Das heisst, dass mit der LV 11–12 keine zusätzlichen Leistungen, insbesondere keine zusätzlichen Erweiterungsinvestitionen bestellt werden (vgl. Kap. 1.4.3). Kleinere Änderungen gegenüber der LV 07–10 haben sich bei den über das Netz der SBB hinaus bestellten Systemleistungen (Art. 25) ergeben. So wird neu auch die Systemführung bei Betrieb und Substanzerhalt sämtlicher Unterwerke und Frequenzumformer für die Versorgung des Normalspurnetzes bei der SBB Infrastruktur bestellt. Präzisierungen wurden auch bei der Abgrenzung bestellter und nicht bestellter Leistungen vorgenommen (Art. 21).

Während es im 5. Abschnitt (Bereitstellung der Mittel) fast keine Änderungen gibt, wurde der Controllingprozess (6. Abschnitt) neu entsprechend Artikel 13 KFEV beschrieben (vgl. auch Kap. 1.2.3.1). Im 7. Abschnitt werden das Vorgehen bei Änderungen der LV, das Inkrafttreten und die Geltungsdauer beschrieben. Anpassungen der LV 11–12 sollten aufgrund der auf zwei Jahre verkürzten Laufzeit nur in wichtigen Ausnahmefällen vorgenommen werden. Gemäss Artikel 8 Absatz 3

²³ Der Auftrag an die SBB, sich im Rahmen der Gremien des VöV für die Aufnahme von nachfrageorientierten Preisgestaltungselementen zur Optimierung der Erträge einzusetzen bezieht sich nicht nur auf den Fernverkehr. Das heisst, die Personenverkehrserträge sollen insgesamt erhöht werden und nicht nur durch eine zugunsten des Fernverkehrs veränderte Einnahmeaufteilung aus den Pauschalfahrausweisen beeinflusst werden.

SBBG hat der Bundesrat die Kompetenz, die LV während der Laufzeit aus wichtigen, nicht vorhersehbaren Gründen zu ändern.

Neu werden in einer Beilage zur LV 11–12 auch die konkreten Kennzahlen, einschliesslich Zielwerte, für die Überprüfung der Zielerreichung aufgeführt.

1.4.3 Mittelbedarf für die SBB-Infrastruktur 2011–2012

Höhere Auslastung des Netz verkürzt die Lebensdauer der Anlagen

Nach der Inbetriebnahme der Neubaustrecken von BAHN 2000 und des Lötschberg-Basistunnels ist die Verkehrsnachfrage auf dem Schweizer Schienennetz, insbesondere im Personenverkehr, deutlich angestiegen und liegt weit über den Erwartungen. So betrug das Wachstum der Personenverkehrsleistung von 2002–2008 mehr als 30 Prozent. Weil auch der Güterverkehr auf der Schiene zugenommen hat, ist die Auslastung des Schienennetzes, gemessen in Trassenkilometer pro Gleiskilometer, in diesem Zeitraum ebenfalls stark angestiegen (+17 %). Durchschnittlich wird ein Gleiskilometer von 93 Zügen pro Tag befahren – ein so hoher Wert wird kaum an einem anderen Ort erreicht.

Immer mehr immer schnellere und immer schwerere Züge erhöhen den Verschleiss der Infrastrukturanlagen und verkürzen deren Lebensdauer erheblich. Um die hohe Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit des Netzes als Basis für einen pünktlichen und sicheren Zugverkehr zu erhalten, muss der Unterhalt der Bahninfrastruktur intensiviert werden. Der laufende Unterhalt unter «dem rollenden Rad» wird immer aufwendiger. Weil die Zeitfenster für den Unterhalt immer enger werden, steigt der Unterhaltsaufwand überproportional an. Auch die steigenden Anforderungen an die Pünktlichkeit tragen zu einem Anstieg der Kosten bei.

Aufgrund dieser Entwicklung ergibt sich gemäss den aktuellen Planungen der SBB ein deutlich höherer Mittelbedarf. Zu Beginn der Verhandlungen über die LV 11–12 hat die SBB einen Infrastrukturzahlungsrahmen 2011–2012 von rund 3,7 Milliarden Franken beantragt, was gegenüber einer Fortschreibung des bisherigen Zahlungsrahmens eine Erhöhung von mehr als 300 Millionen pro Jahr bedeutet hätte. Der grosse Anstieg wurde auch mit den Erkenntnissen aus dem – zu jenem Zeitpunkt noch in Erarbeitung befindlichen Netzaudit begründet.

Anlagenzustand noch gut, künftig aber mehr Mittel nötig

Wie aus dem Schlussbericht des von der SBB in Auftrag gegebenen Netzaudits²⁴ hervorgeht, hat sich der Zustand der SBB-Infrastruktur in den letzten Jahren verschlechtert. Die Anlagen sind zwar überwiegend noch in einem guten Zustand. In einigen wichtigen Anlagengattungen, wie Fahrbahn, Fahrstrom und Ingenieurbau (Brücken, Tunnels) konnten die Substanzerhaltungsmassnahmen jedoch nicht analog der gestiegenen Netzbelastung intensiviert werden. Gestützt auf das Netzaudit sieht die SBB längerfristig allein für den Substanzerhalt der Infrastrukturanlagen einen Mehrbedarf gegenüber den bisherigen Planungsannahmen von 410 Millionen Franken pro Jahr. Für den Abbau des aufgelaufenen Nachholbedarfs von 1,35 Milliarden Franken innerhalb von zehn Jahren wären zusätzlich 130 Millionen Franken jährlich

²⁴ Der Abschlussbericht ist auf der Website der SBB unter folgender Adresse abrufbar: http://mct.sbb.ch/mct/abschlussbericht_100219_netzaudit.pdf

erforderlich. Für die Erfüllung von Auflagen und Gesetzen sowie für die Behebung struktureller Mängel sieht die SBB einen zusätzlichen Mittelbedarf von jährlich 310 Millionen Franken. Insgesamt wären gemäss den Ergebnissen des Netzaudits für einen nachhaltig sicheren und leistungsfähigen Betrieb pro Jahr zusätzlich 850 Millionen Franken erforderlich.

Das BAV hat die Erarbeitung des Netzaudits auf der Ebene von Expertinnen und Experten mitverfolgt und hat keine grundsätzlichen Zweifel, dass für den Unterhalt des Netzes mehr Mittel benötigt werden. Angesichts der Höhe der zur Diskussion stehenden Summen hat das BAV in Absprache mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) eine unabhängige Zweitmeinung zum SBB-Netzaudit in Auftrag gegeben. Diese hatte zum Ziel, die Methodik, die Datenbasis und die Ergebnisse der SBB kritisch zu hinterfragen und zu plausibilisieren. Der Schlussbericht zur Second Opinion kommt zum Schluss, dass ein zusätzlicher Mittelbedarf vor allem bei der Substanzerhaltung nachgewiesen ist. Der von der SBB angemeldete Betrag von durchschnittlich 850 Millionen Franken erscheint jedoch aufgrund diverser Aspekte deutlich zu hoch angesetzt. Auf der Grundlage des Schlussberichts zur Zweitmeinung ist längerfristig eine Grössenordnung von 500 Millionen Franken realistisch. Die Studie kommt auch zum Schluss, dass einzelne Teile des Mehrbedarfs erst in späteren Jahren anfallen werden.

Die Zweitmeinung verweist auch auf vorhandene Optimierungspotenziale bei der Leistungserbringung der SBB Infrastruktur, die es umzusetzen gilt. Ausserdem wird das BAV im Rahmen der Aufgabenüberprüfung (AÜP) die Baunormen im Bereich der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes²⁵ und der Sicherheit in Eisenbahntunnels überprüfen²⁶.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, bei der zweifellos notwendigen Aufstockung der Kredite schrittweise vorzugehen und die Entwicklung des Netzzustands genau zu beobachten. Es ist daher wichtig, Kennzahlen zur Beurteilung des Netzzustandes (wie Gleisgeometrie, Schienenfehler) in die Leistungsvereinbarung 11–12 aufzunehmen und zudem in einem jährlichen Netzzustandsbericht die Entwicklung in den einzelnen Anlagengattungen und bei weiteren Kennzahlen kontinuierlich und systematisch zu überwachen.

Erhöhung des Zahlungsrahmens 2011–2012 für die SBB-Infrastruktur

Aufgrund der Ergebnisse dieser Arbeiten haben sich Bund und SBB in den Verhandlungen auf eine Erhöhung des Zahlungsrahmens für die SBB-Infrastruktur 2011–2012 auf 3322 Millionen Franken verständigt. In Verbindung mit einer Erhöhung des Trassenpreises für den Personenfernverkehr stehen der SBB Infrastruktur damit ab 2011 deutlich mehr Mittel (Aufstockung des Zahlungsrahmens 11–12 um 332 Millionen Franken) für die laufende Substanzerhaltung sowie zum Abbau des aufgelaufenen Nachholbedarfs zur Verfügung. Ausschlaggebend für die Bemessung des Zahlungsrahmens waren die seitens der SBB verfügbaren beziehungsweise bis 2012 zusätzlich zu schaffenden Unterhalts- und Baukapazitäten. Die SBB hat zugesichert, dass die zusätzlichen Mittel effektiv in 2011 und 2012 für eine Intensivierung der Substanzerhaltung eingesetzt werden können und auch mit dem Abbau des identifizierten Nachholbedarfs begonnen werden kann.

²⁵ Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BehiG), SR 151.3.

²⁶ vgl. Bericht des Bundesrates vom 14. April 2010 zur Umsetzungsplanung der Aufgabenüberprüfung des Bundes (AÜP).

Unter Berücksichtigung des Konsolidierungsprogramms 2012–2013 wird die Erhöhung der Kredite für die Substanzerhaltung der SBB Infrastruktur in der Finanzrechnung des Bundes durch eine entsprechende Reduktion der Speisung des FinöV-Fonds kompensiert, sodass per Saldo keine Mehrbelastung des Bundesbudgets entsteht. Die konkrete Ausgestaltung dieser Kompensationsmassnahme und deren Auswirkungen werden in Kapitel 1.4.5 beschrieben.

Bund untersucht neue Finanzierungslösungen

Die schrittweise Erhöhung der finanziellen Mittel für Betrieb, Unterhalt und Substanzerhaltung des bestehenden Netzes sowie für die Anpassung der Infrastruktur an die Erfordernisse des Verkehrs bei steigender Verkehrsnachfrage bedarf neuer Lösungen für die Finanzierung.

Lösungen für die mittel- und langfristige Sicherung der Finanzierung der Bahninfrastruktur (Ausbau und Substanzerhalt) werden in einer interdepartementalen Arbeitsgruppe BAV/EFV unter Leitung des BAV untersucht. Die im vierten Quartal 2010 vorliegenden Ergebnisse dieser Arbeiten werden in die Entscheidungsfindung für die Vorlagen zu Bahn 2030 und zum nächsten Teilpaket der Bahnreform 2 sowie in die Botschaft für die übernächste Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2016 einfließen.

1.4.3.1 Mittelbedarf für Betrieb und Unterhalt

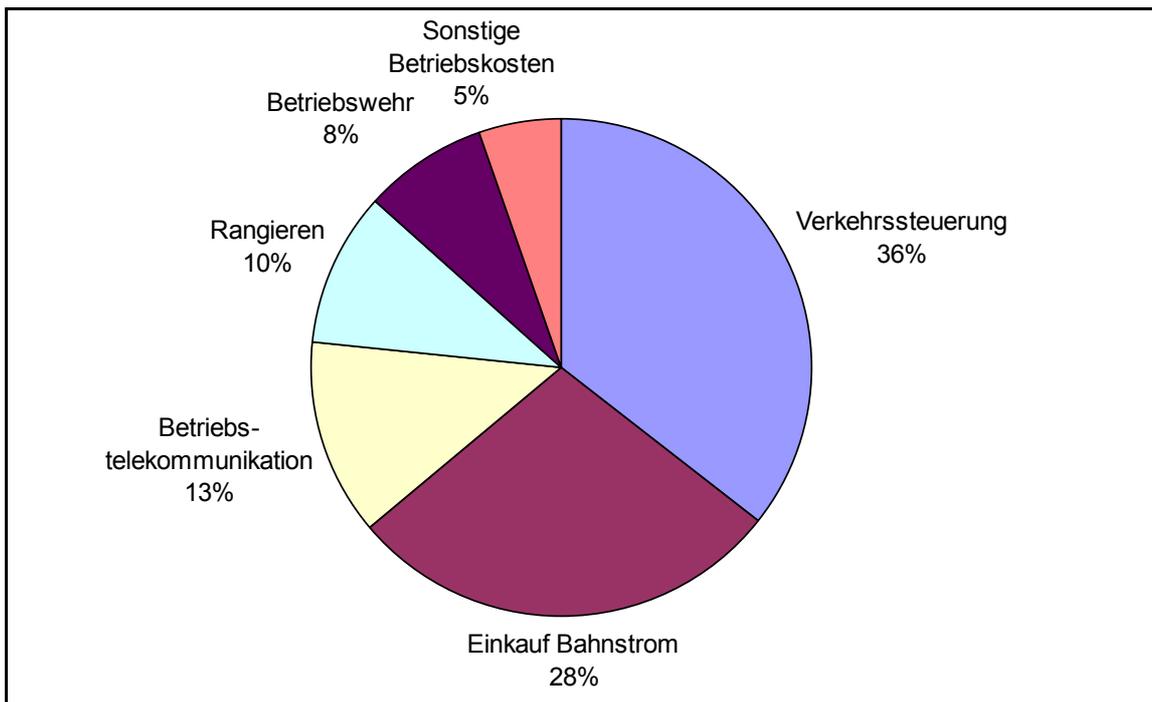
Mit dem vom Bundesrat beantragten Zahlungsrahmen können alle bestehenden Anlagen (Strecken, Stationen, Rangierbahnhöfe, Freiverladeanlagen, etc.) der SBB-Infrastruktur im bisherigen Ausmass weiter sicher betrieben und unterhalten werden.

Die Erhöhung des Zahlungsrahmens macht es auch möglich, die in den letzten Jahren zurückgefahrenen Massnahmen im Bereich des präventiven Unterhalts, insbesondere das Schleifen der Schienen und das Stopfen des Oberbaus, wieder zu intensivieren. Mit den 2011/2012 zusätzlich zur Verfügung stehenden Mitteln wird sich der Zustand der Fahrbahn sukzessive verbessern lassen.

Gemäss der Mittelfristplanung 2011–2016 der SBB beträgt der jährliche Aufwand für die Betriebsführung rund 790 Millionen Franken. Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Zusammensetzung dieser Kosten.

Abbildung 2

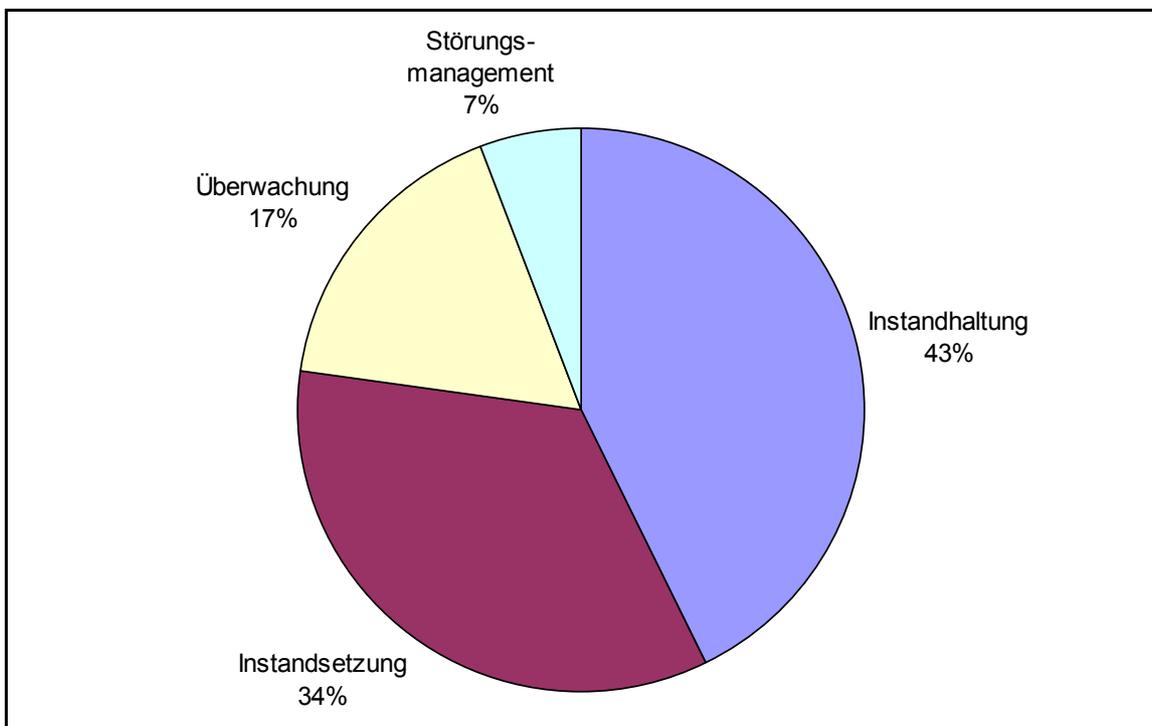
Struktur der Betriebsführungskosten der SBB Infrastruktur



Für Unterhaltmassnahmen stehen gemäss den Planungen der SBB in den Jahren 2011 und 2012 jährlich rund 490 Millionen Franken zur Verfügung. Die Aufteilung der Unterhaltskosten ergibt sich aus Abbildung 3.

Abbildung 3

Struktur der Unterhaltskosten der SBB Infrastruktur



1.4.3.2

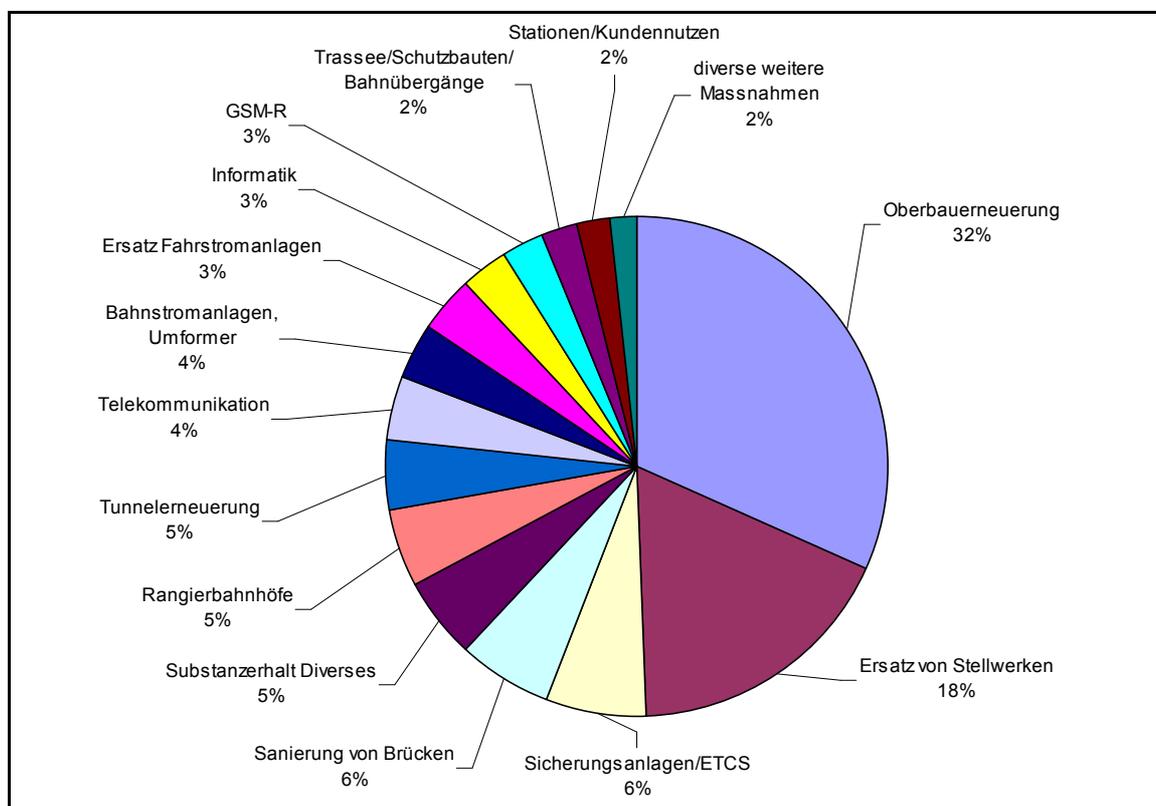
Mittelbedarf für die Substanzerhaltung

Gemäss den vorliegenden Expertenberichten ist in verschiedenen Anlagekategorien von einem grossen Mehrbedarf an Mitteln gegenüber den bisherigen Planungen der SBB auszugehen. Weil es nicht zielführend und vom Aufwand her kaum vertretbar ist, weitere Diskussionen über den «exakten» Mehrbedarf zu führen, sollen die Mittel für die Substanzerhaltung in den nächsten Jahren schrittweise erhöht und die damit erreichten Wirkungen anhand der in der LV SBB 11–12 vereinbarten Kennziffern zum Netzzustand und eines jährlichen Netzzustandsberichtes überprüft werden. Mit dem vom Bundesrat beantragten Zahlungsrahmen stehen für die SBB Infrastruktur in den Jahren 2011 und 2012 jährlich rund 160 Millionen Franken zusätzlich für die Substanzerhaltung zur Verfügung. Ein Investitionsvolumen in dieser Grössenordnung sollte mit den verfügbaren und den schrittweise weiter aufzubauenden Baukapazitäten der SBB Infrastruktur in den Jahren 2011 und 2012 tatsächlich auch umgesetzt werden können. Weil in den folgenden Jahren eine weitere Aufstockung der Mittel erforderlich sein wird, müssen mit hoher Priorität Lösungen für die mittel- bis langfristige Sicherstellung der Infrastrukturfinanzierung (Ausbau und Substanzerhalt) entwickelt werden. Damit diese bereits ab 2013 wirksam werden können, hat das UVEK im März 2010 die schon erwähnte interdepartementale Arbeitsgruppe BAV/EFV unter Leitung des BAV eingesetzt.

Gemäss den aktuellen Planungen der SBB können in den Jahren 2011 und 2012 jeweils rund 1170 Millionen Franken für die Substanzerhaltung der bestehenden Infrastruktur eingesetzt werden. Abbildung 4 gibt einen Überblick über die geplante Verwendung dieser Substanzerhaltungsmittel.

Abbildung 4

Geplante Mittelverwendung für die Substanzerhaltung



1.4.3.3 Mittelbedarf für Erweiterungen

Wie in Kapitel 1.2.2 ausgeführt, dient der mit dieser Botschaft beantragte Zahlungsrahmen zur LV SBB 11–12 in erster Linie zur Finanzierung der Substanzerhaltung der bestehenden Infrastruktur. Erweiterungsinvestitionen werden in der Regel über Sonderfinanzierungen, wie den FinöV-Fonds und den Infrastrukturfonds, sichergestellt. Gemäss Artikel 8 Absatz 5 SBBG können gewisse, ausdrücklich in der LV zu bezeichnende, Erweiterungsvorhaben aber auch aus Mitteln des Zahlungsrahmen für die SBB Infrastruktur finanziert werden.

Trotz der klaren Schwerpunktsetzung für die Intensivierung der Substanzerhaltung, werden auch in der LV 11–12 weiterhin Mittel für Erweiterungsinvestitionen zur Verfügung stehen. Mit gut 110 Millionen Franken pro Jahr sogar etwas mehr als die durchschnittlich rund 97,5 Millionen Franken in der LV 07–10. Im Unterschied zur LV 07–10 können aber fast keine neuen Projekte in Angriff genommen werden, da die 2011–2012 verfügbaren Mittel praktisch vollständig für bereits im Bau befindliche Projekte gebunden sind. Die Liste der Erweiterungsprojekte mit einem Investitionsvolumen von mehr als 10 Millionen Franken (vgl. Art. 29 der LV 11–12) enthält darum gegenüber der Auflistung in der LV 07–10 mit dem Beitrag für den Fernverkehrsanteil der Durchmesserlinie Zürich (DML) nur ein neues Projekt.

Wegen des erhöhten Mittelbedarfs für die Substanzerhaltung sowie der finanzpolitischen Erfordernisse aus dem Konsolidierungsprogramm 2012–2013 können in den Jahren 2011–2012 neben der Fortführung der laufenden Erweiterungsprojekte keine grösseren neuen Projekte begonnen werden. Der verbleibende Spielraum beschränkt sich auf einige kleinere Massnahmen (Investitionsvolumen kleiner als 10 Millionen Franken). Die hierfür verfügbaren Mittel (etwas mehr als 50 Millionen Franken) werden voraussichtlich nicht für alle im Zusammenhang mit geplanten Angebotsverbesserungen erforderlichen Projekte ausreichen. Sollten die Verlängerungen von Perrons im Bereich der S-Bahnen (Zürich, Bern, Lausanne, St. Gallen) oder punktuelle Massnahmen zur Erhöhung der Kapazität (z.B. Verkürzung der Zugfolgezeiten Bern-Ost, Doppelspurausfahrt Koblenz) oder die Erweiterung des Lichtraumprofils für den Einsatz von Doppelstockzügen von Lausanne bis Vevey nicht vor 2013 in Angriff genommen werden, so können die im Hinblick auf Angebotsverbesserungen neu beschafften Fahrzeuge nur eingeschränkt oder nicht auf den vorgesehenen Linien eingesetzt werden. Auch eine zeitliche Verschiebung von einzelnen Angebotsverbesserungen um ein bis zwei Jahre kann nicht ausgeschlossen werden.

Die SBB beurteilt die Auswirkungen aus der Verschiebung der erwähnten Massnahmen jedoch als schwerwiegender. Zudem befürchtet sie Einbussen bei der Fahrplanstabilität, falls nicht noch weitere Massnahmen zum gezielten Abbau von Kapazitätsengpässen auf dem Netz und in den grossen Personenbahnhöfen realisiert werden können. Gemäss SBB wären dafür im Zeitraum der LV 11–12 rund 140 Millionen Franken²⁷ zusätzlich erforderlich.

Weil der Realisierungszeitraum der meisten dieser Projekte bereits gemäss den derzeitigen Planungen weit in die nächste LV-Periode 2013–2016 hineinreicht und deren Finanzierung damit ohnehin im Rahmen der erwähnten grundlegenden

²⁷ Der Gesamtmittelbedarf für die aus Sicht der SBB erforderlichen Massnahmen beläuft sich auf rund 715 Millionen Franken, davon entfallen 140 Millionen Franken auf die LV 11–12 und rund 575 Millionen Franken auf die LV 13–16.

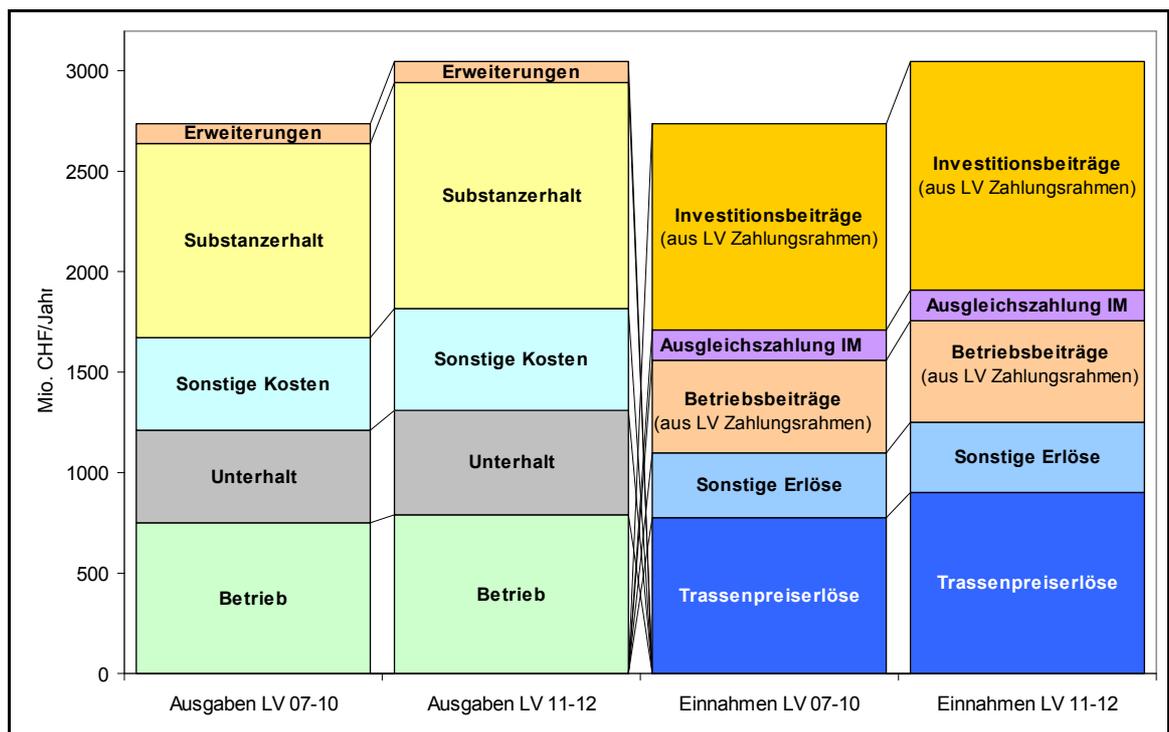
Lösungssuche für eine nachhaltige Sicherstellung der Infrastrukturfinanzierung überprüft werden muss, erscheint es aus Sicht des Bundes vertretbar, diese Projekte nochmals genauer auf Etappierungsmöglichkeiten zu untersuchen und danach schrittweise ab 2013 in Angriff zu nehmen.

1.4.4 Entwicklung des Mittelbedarfs gegenüber der LV 07–10

Die geplanten Ausgaben der SBB Infrastruktur – Betriebs- und Unterhaltsaufwand zuzüglich Investitionsausgaben – steigen in den Jahren 2011–2012 gegenüber dem Durchschnitt der LV 07–10 um rund 300 Millionen Franken pro Jahr. Der grösste Teil dieses Anstiegs ist auf die Intensivierung der Substanzerhaltung (Ersatzinvestitionen) und des laufenden Unterhalts (insb. Instandhaltung und Instandsetzung) zurückzuführen. Der Aufwand für die Betriebsführung steigt dank Produktivitätssteigerungen trotz des zu bewältigenden Mehrverkehrs nur gering an. Leicht gestiegen sind die Ausgaben für Erweiterungsinvestitionen, stärker steigen die Strukturkosten (u.a. höhere Konzernumlagen aus der Sanierung Pensionskasse).

Abbildung 5

Entwicklung der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben und Einnahmen der SBB Infrastruktur



Die steigenden Ausgaben werden zum einen durch höhere Trassenpreiserlöse und zum anderen über eine Erhöhung der aus dem Zahlungsrahmen gewährten Investitionsbeiträge finanziert. Die geplanten jährlichen Trassenpreiserlöse steigen um mehr als 100 Millionen Franken. Mehr als die Hälfte dieser zusätzlichen Erlöse ist auf die Erhöhung des Trassenpreises für den Fernverkehr – konkret die Erhöhung des Deckungsbeitrags von 8 Prozent auf 12 Prozent der Verkehrserlöse – und damit auf eine stärkere Kostenbeteiligung der Nutzer zurückzuführen. Weil sowohl die Unter-

haltskosten als auch die sonstigen Kosten steigen und Trassenpreissubventionen für den Güterverkehr wegfallen, erhöhen sich die geplanten ungedeckten Kosten. Dies führt dazu, dass die aus dem Zahlungsrahmen gewährten Betriebsbeiträge für die SBB Infrastruktur gegenüber der LV 07–10 um rund 50 Millionen Franken ansteigen. Während die sonstigen Erlöse und die Ausgleichszahlung aus dem Immobilienbereich konstant bleiben, werden die über den Zahlungsrahmen gewährten Investitionsbeiträge zur Deckung des gestiegenen Mittelbedarfs in der Substanzerhaltung spürbar (um durchschnittlich rund 150 Millionen Franken pro Jahr) erhöht.

Die Entwicklung der aus dem Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur gewährten Betriebs- und Investitionsbeiträge ist aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich.

Abbildung 6

Entwicklung der Zahlungen aus dem Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur

Mio. Fr.	2007 ¹⁾	2008	2009 ²⁾	2010 ³⁾	VA 2011	FP 2012
Betriebsbeiträge	446	450	480	470	510	505
Investitionsbeiträge	980	1'012	1'154	1'054	1'140	1'167
Total	1'426	1'462	1'634	1'524	1'650	1'672
Zahlungsrahmen	6'060				3'322	

1) aufgrund einer Kreditsperre von 1% liegen die ausgezahlten Beträge unter den in der LV 07-10 vereinbarten
2) inklusive 30 Millionen Betriebsbeitrag und 120 Millionen Investitionsbeitrag aus Stabilisierungsprogramm
3) inklusive 30 Millionen aus Nachtrag I/2010 als Kompensation für den Wegfall der Trassenpreissubventionen im Güterverkehr

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die SBB ihren gesetzlichen Auftrag gemäss Artikel 3 Absatz 3 SBBG, nämlich die Eisenbahninfrastruktur in gutem Zustand erhalten und sie den Erfordernissen des Verkehrs und dem Stand der Technik anzupassen, mit den für die Jahre 2011–2012 zur Verfügung stehenden Mitteln erfüllen kann.

1.4.5 Finanzierung der bestellten Leistungen

Wie dargestellt, beantragt der Bundesrat für die Finanzierung der geplanten ungedeckten Kosten (gemäss MUP 11–16) und der Investitionen, die für die Erreichung der in der LV 11–12 gemeinsam vereinbarten Ziele erforderlich sind, einen Zahlungsrahmen von 3322 Millionen Franken.

Dieser durch den Bund für die Infrastrukturbestellung bei der SBB aufzubringende Betrag ist das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses. Durch ambitionöse Vorgaben zur Erhöhung der Produktivität der SBB Infrastruktur, zur Erhöhung des Trassenpreises für den Fernverkehr und durch die zeitliche Verschiebung von Erweiterungsinvestitionen konnte der von der SBB ursprünglich angemeldete Bedarf von rund 3,7 Milliarden um fast 400 Millionen Franken auf die 3322 Millionen Franken reduziert werden.

Unter Berücksichtigung der im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2012–2013 beschlossenen Massnahmen (Korrektur der Planungsannahmen zur Teuerung, Kompensation der vorgezogenen Investitionen aus dem Stabilisierungsprogramm 2009) und der für den Bundeshaushalt neutralen Kompensation des Wegfalls der bis 2009

gewährten Trassenpreissubventionen für den Güterverkehr sind für den Zahlungsrahmen nur 2960 Millionen Franken verfügbar.

Der beantragte Zahlungsrahmen übersteigt die gemäss der korrigierten Finanzplanung des Bundes verfügbaren Mittel um 332 Millionen Franken. Damit diese Differenz zu keiner zusätzlichen Belastung des allgemeinen Bundeshaushalts führt, schlägt der Bundesrat vor, in den Jahren 2011 und 2012 durchschnittlich je 210 Millionen Franken aus dem Reinertrag des Bundesanteils der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVA im allgemeinen Bundeshaushalt zu belassen und diese Mittel für vom Bund getragene ungedeckte Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr (vgl. Art. 19 Abs. 2 Schwerverkehrsabgabegesetz²⁸) zu verwenden. Die dadurch frei werdenden (allgemeinen) Bundesmittel können anschliessend für den Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur 2011–2012 (162 bzw. 170 Millionen Franken) sowie für den Verpflichtungskredit für die Privatbahninfrastruktur verwendet werden.

Bei einer Reduktion der jährlichen Einnahmen des FinöV-Fonds von durchschnittlich 210 Millionen Franken in den Jahren 2011 und 2012 ist nach dem Entscheid des Bundesgerichts vom 20. April 2010 über die maximal zulässige Höhe der LSVA sicher keine Anpassung des Bauprogramms der aktuell aus dem FinöV-Fonds finanzierten Vorhaben (NEAT, HGV-Anschlüsse der Ost- und Westschweiz, Lärmsanierung) erforderlich. Für den Fall, dass der FinöV-Fonds auch ab 2013 auf entsprechende Erträge verzichten müsste, könnten unter Umständen Steuerungs-massnahmen erforderlich werden. Dies wird spätestens der Fall sein, wenn Gotthard-Basistunnel (ca. 2017) in Betrieb genommen wird und 50 Prozent der zweckgebundenen Fondseinlagen gemäss Artikel 196 Ziffer 3 Absatz 2 Buchstaben b und e der Bundesverfassung für die Rückzahlung der kumulierten Bevorschussung eingesetzt werden müssen.

Diese Ausführungen verdeutlichen nochmals die Berechtigung für die Einsetzung der erwähnten interdepartementalen Arbeitsgruppe zur grundlegenden Untersuchung von Lösungsmöglichkeiten für die mittel- bis langfristige Sicherung der Finanzierung der Substanzerhaltung und des Ausbaus der Eisenbahninfrastruktur.

1.5 Leistungsvereinbarungen für Privatbahninfrastruktur 2011–2012

1.5.1 Neues Finanzierungsmodell

Das ab 2011 zum Einsatz gelangende Finanzierungsmodell bringt folgende Neuerungen:

- Angleichung der Finanzierungsinstrumente von SBB und Privatbahnen mit einem zweijährigen Verpflichtungskredit für alle Zahlungen (Betriebs- und Investitionsbeiträge)
- Abschluss von zweijährigen Leistungsvereinbarungen mit den Infrastruktur-betreiberinnen für Betriebs- und Investitionsbeiträge (A-Fonds-perdu-Beiträge zum Ausgleich des Abschreibungsaufwandes und zinslose, bedingt rückzahlbare Darlehen)
- für Kantone mit Objektfinanzierung: Wechsel zur Programmfinanzierung

²⁸ Schwerverkehrsabgabegesetz, vom 19. Dezember 1997 (SVAG), SR **641.81**.

- höhere Planungssicherheit für die Besteller und die Unternehmen dank der Einführung eines Verpflichtungskredites für alle Beiträge
- stärkere Ausrichtung der Infrastrukturbestellung auf die während der Laufzeit der LV zu erreichenden Ziele (vgl. Ziff. 1.5.2)
- Einführung eines einheitlichen und integralen Controllingprozesses gemäss den Vorgaben der KFEV (vgl. hierzu Erläuterungen unter Ziff. 1.2.3.1).

Ab 2013 ist eine vollständige Angleichung der Finanzierungsinstrumente von Privatbahnen und SBB vorgesehen. Dies heisst unter anderem, dass mittelfristig mit allen Bahnunternehmen Leistungsvereinbarungen mit einer vierjährigen Laufzeit abgeschlossen werden.

Vorgehen zum Abschluss der Leistungsvereinbarungen 2011–2012

Im Bestellverfahren hat die Offerte mit ihren obligatorischen Unterlagen gemäss Artikel 19 KFEV weiterhin eine zentrale Bedeutung. Mit Blick auf das Bestellverfahren für die Periode 2011–2012 werden die vom BAV zur Verfügung gestellten Offert- und Berichtsvorlagen überarbeitet und eine Mustervorlage für die abzuschliessenden Leistungsvereinbarungen erstellt.

1.5.2 Steuerung über Zielvorgaben

Wie schon im Abschnitt 1.2.3.1 dargestellt, wird dem Controlling im erweiterten Sinne (to control = steuern) ein stärkeres Gewicht als bisher beigemessen. In der KFEV wurden die Rollen- und Aufgabenteilung für den Controllingprozess definiert: Das BAV leitet den Controllingprozess der Sparte Infrastruktur unter Einbezug der Kantone. Diese wiederum sind bei der Angebotsplanung für den regionalen Personenverkehr (RPV) federführend.

Gleich wie bei der SBB erfolgt die Steuerung neu auch bei den Privatbahnen über Zielvorgaben und daraus abgeleitete Kennzahlen. Mit den vereinbarten Zielen und Kennzahlen haben die Besteller neu eine Bewertungsgrundlage betreffend Erfüllung der Vereinbarungen. Die Kennzahlen sollen mit einem vertretbaren Aufwand erhebbar sein und zuverlässige Aussagen ermöglichen. Bei der Zusammenstellung und Definition der Kennzahlen wird das BAV die unternehmensspezifischen Gegebenheiten (wie Unternehmensgrösse, Spurweite, intern bereits vorhandene Daten) berücksichtigen. Das Set der Kennzahlen wird so angelegt sein, dass eine umfassende Beurteilung möglich ist. Analog zu den Erfahrungen mit den bisherigen Leistungsvereinbarungen mit der SBB sind Kennzahlen aus den folgenden Bereichen vorgesehen: Sicherheit, Verfügbarkeit des Netzes und Qualität im Betrieb sowie Produktivität. Der Fokus liegt dabei auf unternehmens- und nicht auf streckenbezogenen Kennzahlen. Die Kennzahlen ermöglichen Vergleiche zwischen den Infrastrukturbetreiberinnen (Benchmark) und bilden die Grundlage für die Offertverhandlungen.

Die Unternehmen sind schliesslich verantwortlich für ihre Planung. Sie müssen diese, insbesondere bei den Investitionen, so ausrichten, dass die vereinbarten Ziele erreicht werden können.

Sie legen den Bestellern mindestens halbjährlich einen schriftlichen Bericht über die Erreichung der Ziele und den Stand der vereinbarten Investitionsprojekte vor. Werden die bestellten Leistungen nicht wie vereinbart erbracht, Zielvorgaben nicht erreicht oder festgelegte Fristen nicht eingehalten, so kann das BAV Massnahmen zur Zielerreichung anordnen oder finanzielle Leistungen zurückfordern.

Der Inhalt der «Allgemeinen Bestimmungen» die bislang den Vereinbarungen beilagen, wird überarbeitet und in die Leistungsvereinbarungen integriert.

1.5.3 Zusammenarbeit Bund–Kantone

Die Zusammenarbeit mit den Kantonen funktioniert gut. Es finden regelmässige Zusammenkünfte auf verschiedenen Ebenen statt. Wegen den bevorstehenden Anpassungen bei der Finanzierung der Privatbahninfrastruktur (u.a. Wechsel von der Objekt- zur Programmfinanzierung, Steuerung der Infrastrukturbetreiberinnen über Zielvorgaben) und auch wegen den laufenden Projekten des Infrastrukturfonds ist vorgesehen, die Zusammenarbeit unter Federführung des BAV durch einen regelmässigen und institutionalisierten Austausch auszubauen.

1.5.4 Mittelbedarf

Betriebsbeiträge

Mit den unter der Bezeichnung «Betriebsbeiträge» gewährten Abgeltungen kann die gemäss Budget und Mittelfristplan entstehende Kostenunterdeckung in der Betriebsrechnung der Sparte Infrastruktur ausgeglichen werden. Gemäss den beim BAV eingereichten Mittelfristplänen ergibt sich für die Infrastruktur der Privatbahnen für die Jahre 2011–2012 ein Abgeltungsbedarf von insgesamt rund 534 Millionen Franken. Davon entfallen 390 Millionen Franken auf den Bund und 144 Millionen Franken auf die Kantone.

Investitionsbeiträge

Die Investitionsbeiträge umfassen A-Fonds-perdu-Beiträge zum Ausgleich des Abschreibungsaufwandes und zinslose, bedingt rückzahlbare Darlehen.

Aufgrund der von den Unternehmen eingereichten Mittelfristplanungen 2010–2013 wurde der Mittelbedarf für die Periode 2011–2012 anhand einer ersten Bestandsaufnahme ermittelt. In den nachfolgenden Zahlen nicht enthalten sind Investitionen, die aus anderen Quellen (FinöV-Fonds, Infrastrukturfonds) finanziert werden.

Die Investitionsvorhaben lassen sich den folgenden drei Kategorien zuscheiden:

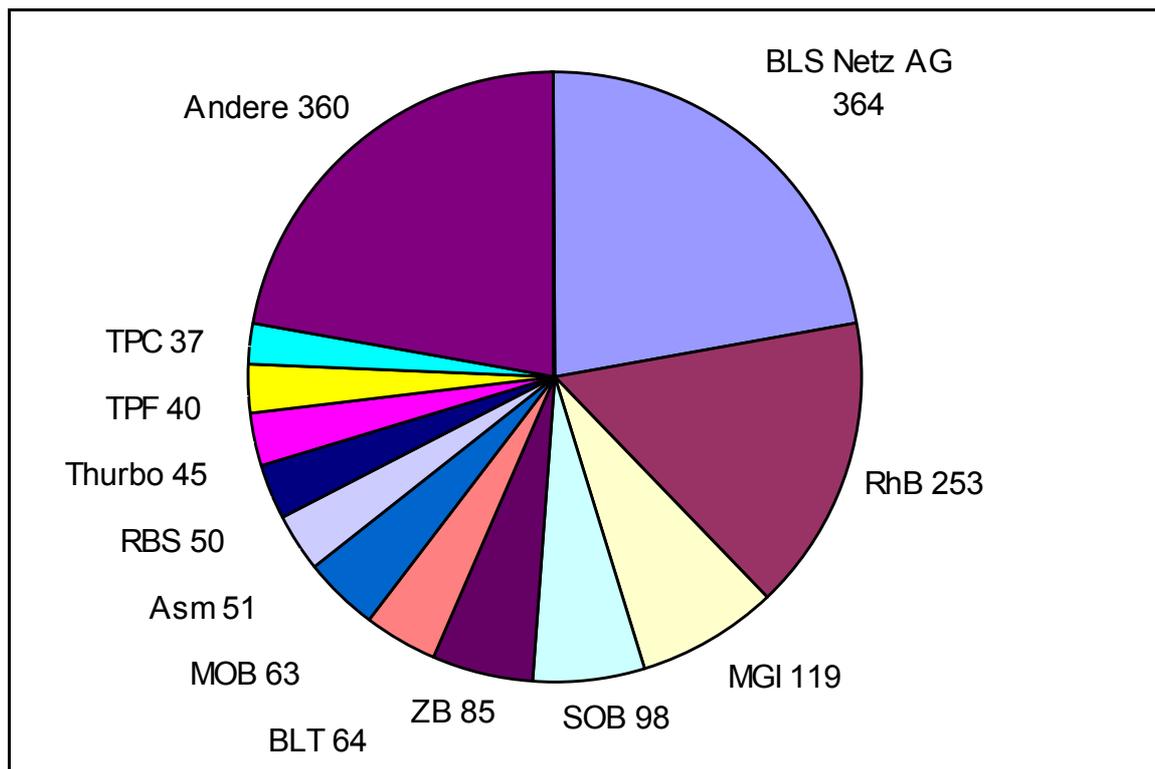
- Substanzerhaltung
- technische Verbesserungen und Anpassungen an Normen/Gesetze (z.B. Behindertengesetz, Sanierung von Bahnübergängen, Sicherheit)
- Erweiterung (Kapazitätserhöhung)

Gemäss den noch zu überprüfenden Planungen der Unternehmen sind – nach Abzug der Beiträge Dritter – für die Jahre 2011–2012 Investitionsbeiträge in der Höhe von 1629 Millionen Franken erforderlich. Der grösste Teil davon entfällt auf Massnah-

men für die Substanzerhaltung und technische Verbesserungen der bestehenden Anlagen (84 %). Für Erweiterungsinvestitionen sind rund 16 Prozent der Investitionsmittel eingeplant. Zur Finanzierung dieses von den Privatbahnen angemeldeten Investitionsbedarf wären gemäss dem aktuellen KAV-Schlüssel²⁹ Investitionsbeiträge des Bundes von 1054 Millionen Franken und der Kantone von 575 Millionen Franken erforderlich. Gut die Hälfte der benötigten Investitionsbeiträge entfallen auf die fünf Infrastrukturbetreiberinnen BLS Netz AG, RhB, MGI, SOB und ZB (vgl. Abb. 7)

Abbildung 7

Aufteilung des angemeldeten Investitionsbedarfs auf die Bahnen (Mio. CHF)



Gesamtbedarf

Gemäss den eingereichten, im Rahmen der anstehenden Bestellverhandlungen noch zu überprüfenden Mittelfristplänen der Privatbahnen ergibt sich für die Jahre 2011–2012 ein vom Bund zu finanzierender Gesamtbedarf von 1444 Millionen Franken (390 Millionen Franken Betriebsbeiträge und 1054 Millionen Franken Investitionsbeiträge).

1.5.5 Finanzierung

Unter Berücksichtigung der Massnahmen des Konsolidierungsprogramms 2012–2013 (KOP 12/13), des Ausgleichs für die tieferen Trassenpreis beim Güterverkehr von jährlich 10 Millionen Franken und der Darlehensrückzahlungen der BLS Netz

²⁹ Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV), SR 742.101.2.

AG von jährlich 30 Millionen Franken (nicht reinvestierte Abschreibungsmittel des Lötschberg-Basistunnels) stünden für die Jahre 2011–2012 beim Bund 1133 Millionen Franken für die Finanzierung der Privatbahninfrastruktur zur Verfügung. Weil jedoch auch bei einigen Privatbahnen ein Mehrbedarf im Bereich der Substanzerhaltung besteht, beantragt der Bundesrat gestützt auf eine Schätzung des BAV einen um 87 Millionen Franken erhöhten Verpflichtungskredit für die Privatbahninfrastruktur von 1220 Millionen Franken. Mit dieser Aufstockung ergibt sich eine mit der SBB Infrastruktur vergleichbare Situation, die es den Privatbahnen ermöglichen sollte, die dringend erforderlichen Massnahmen für die Substanzerhaltung zu realisieren und begonnene Erweiterungsinvestitionen fortzuführen. Wie bei der SBB verbleiben aber keine Mittel für neue Erweiterungsinvestitionen.

1.5.6 Vergleich Mittelbedarf – verfügbare Mittel

Vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen mit den Unternehmen über die Leistungsvereinbarungen für die Periode 2011–2012 besteht zwischen dem angemeldeten Bedarf von 1444 Millionen Franken und den seitens des Bundes verfügbaren finanziellen Mittel von 1220 Millionen Franken dennoch eine erhebliche Differenz von 224 Millionen Franken.

Aus heutiger Sicht erscheint es unumgänglich, dass im Rahmen der Verhandlungen deutliche Abstriche bei den bisher von den Unternehmen eingeplanten Investitionen gemacht werden müssen. Es wird Aufgabe der Infrastrukturbetreiberinnen sein, die Investitionsvorhaben entsprechend den vereinbarten Zielsetzungen (vgl. Abschnitt 1.3) neu zu priorisieren und aufzuzeigen, welche Vorhaben ohne Verletzung gesetzlicher Vorgaben beziehungsweise ohne Schaden für das Netz hinausgeschoben werden können. Dazu gehört auch die Überprüfung von Normen, Standards und Fristen (vgl. Kap. 1.4.3). Unter Einbezug der Kantone werden die 2011–2012 voraussichtlich verfügbaren Mittel neu auf die Unternehmen verteilt werden müssen. Sollte sich zeigen, dass diese Mittel für die Finanzierung aller dringenden, nicht verschiebbaren Investitionsprojekte nicht ausreichen, so wären letztlich auch Redimensionierungen des Eisenbahnnetzes zu prüfen. Mittelfristig könnte die Stilllegung von weniger intensiv genutzten Nebenbahnen, insbesondere Schmalspurbahnen, nicht ausgeschlossen werden. Dabei ist im Rahmen der Aufgabenüberprüfung des Bundes (AÜP) auch die Umstellung von Bahn auf Bus zu prüfen.³⁰

Das BAV hat 2007/08 den Zustand der Privatbahninfrastruktur erheben lassen. Dabei hat sich gezeigt, dass die Infrastruktur insgesamt in einem guten Zustand ist (der Zustand variiert aber relativ stark zwischen den einzelnen Bahnen) und dass die damals im Finanzplan des Bundes eingestellten Mittel ausreichen für den Betrieb und den dringenden Substanzerhalt der bestehenden Anlagen. Weil durch die Erhöhung des Deckungsbeitrags für den SBB Personenfernverkehr auch die Trassenpreiserlöse auf den betroffenen Strecken (BLS Netz AG, Turbo) ansteigen werden, reduziert sich dort der Abgeltungsbedarf entsprechend. Dagegen war abzusehen, dass Erweiterungsinvestitionen, Vorhaben für Tunnel- und Bahnhofsanierungen sowie die Sicherung oder Aufhebung von Bahnübergängen nicht finanziert werden können. Mit der Aufstockung des Verpflichtungskredits um 87 Millionen Franken

³⁰ Vgl. Bericht des vom Bundesrat am 14. April 2010 zur Umsetzungsplanung der Aufgabenüberprüfung des Bundes (AÜP).

gegenüber der Finanzplanung auf 1220 Millionen Franken stellt der Bund für die Privatbahninfrastruktur pro Jahr etwas mehr als im Mittel zur Verfügung als 2010 (ohne eine Nachzahlung für 2009 stehen 2010 effektiv 594 Mio. CHF zur Verfügung).

Damit das bestehende Eisenbahnnetz in seiner Ausdehnung und Qualität erhalten werden und längerfristig auf einen akzeptablen Sicherheitsstandard (dringend sind insbesondere die Sanierung von Tunnels und Bahnübergängen) gehoben werden kann, muss geprüft werden, wie ab 2013 auch für die Privatbahnen mehr Mittel verfügbar gemacht werden können. Dabei sind neben einer Erhöhung Beiträge der öffentlichen Hand auch höhere Beiträge der Nutzer zu prüfen.

Abbildung 8

Entwicklung der Betriebs- und Investitionsbeiträge 2007–2012

alle Zahlen in Millionen Franken

	Rechnung 2007			Rechnung 2008			Rechnung 2009		
	Bund	Kantone	Total	Bund	Kantone	Total	Bund ¹⁾	Kantone	Total
Betriebsbeiträge	180	42	222	167	71	238	192	70	262
Investitionsbeiträge	313	176	489	336	186	522	438	168	606
- davon Abschreibungen	153	35	188	156	62	218	220	71	291
- davon Darlehen	160	141	301	180	124	304	218	97	315
Total	493	218	711	503	257	760	630	238	868

	Budget 2010			Finanzplan 2011			Finanzplan 2012		
	Bund ²⁾	Kantone	Total	Bund	Kantone	Total	Bund	Kantone	Total
Betriebsbeiträge	190	69	259	193	71	264	197	73	270
Investitionsbeiträge	434	188	622	416	155	571	414	157	571
- davon Abschreibungen	284	77	361	273	88	361	277	93	370
- davon Darlehen	150	111	261	143	67	210	137	64	201
Total	624	257	881	609	226	835	611	230	841

1) inklusive 12 Millionen Betriebsbeitrag und 90 Millionen Darlehen aus Stabilisierungsprogramm
2) inklusive 10 Millionen Betriebsbeitrag und 60 Millionen Darlehen aus Nachtrag I/2010

1.6 Anhörung der Kantone

Gemäss Artikel 8 Absatz 1 SBBG sind die Kantone bei der Erarbeitung der Leistungsvereinbarung mit der SBB anzuhören. Mit Schreiben vom 20. April 2010 hat das UVEK den kantonalen Direktorinnen und Direktoren für den öffentlichen Verkehr zusammen mit einem Entwurf der vorliegenden Botschaft das mit der SBB erreichte Verhandlungsergebnis für die LV 11–12 zur Stellungnahme bis zum 14. Mai 2010 unterbreitet.

Artikel 13 KFEV bestimmt bezüglich der Zusammenarbeit für die Infrastrukturfinanzierung der Privatbahnen, dass das BAV den Controllingprozess leitet und die

beteiligten Kantone bei gemeinsam bestellten Strecken unter Einräumung einer angemessenen Frist einzubeziehen sind. Mit Schreiben vom 20. April 2010 hat das UVEK den kantonalen Direktorinnen und Direktoren für den öffentlichen Verkehr die vorliegende Botschaft zur Stellungnahme bis zum 14. Mai 2010 unterbreitet und gleichzeitig über das weitere Vorgehen bei der Aushandlung der Leistungsvereinbarungen 2011–2012 informiert.

1.6.1 Ergebnis der Anhörung

Im Rahmen der Anhörung haben 23 Kantone sowie die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) zu den Entwürfen der Botschaft und der Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2011–2012 Stellung genommen. Zudem gingen Rückmeldungen von Verbänden (ASTAG, VCS, VöV, Schweizerischer Städteverband, TCS) und einzelnen Bahnunternehmen (BLS, RhB, SOB) ein.

Frist für Stellungnahme unangemessen kurz

Fast ausnahmslos wird kritisiert, dass die Frist für die Einreichung einer Stellungnahme für dieses für die Kantone bedeutsame Geschäft mit 16 Arbeitstagen äusserst knapp bemessen war. Viele Kantone sahen sich ausserstande, eine fundierte Stellungnahme zu erarbeiten, und äusserten sich darum nur zu wenigen für sie wichtigen Punkten. Generell wurde ein früherer Einbezug der Kantone gefordert. – Daneben unterstützten sie die umfangreiche Stellungnahme der KöV.

Harmonisierung der Infrastrukturfinanzierung wird begrüsst

Die Kantone begrüssen die weitgehende Angleichung der Instrumente zur Finanzierung von SBB und Privatbahnen. Die damit einhergehenden Änderungen bei der Privatbahnfinanzierung, wie der Wechsel von der Objekt- zur Programmfinanzierung und der Steuerung über Zielvorgaben, werden mehrheitlich unterstützt. Vom BAV wird ein adäquates Controlling erwartet, welches dazu beiträgt, dass die Privatbahnen ihre Investitionsprogramme tatsächlich auf die vereinbarten Ziele ausrichten.

Einige Kantone weisen darauf hin, dass die für einen solchen Wechsel erforderlichen kantonalen Rechtsgrundlagen noch nicht vorhanden seien und darum eine Übergangslösung gefunden werden müsse.

Zustimmung findet auch die Synchronisierung der LV-Perioden mit den Legislaturperioden der eidgenössischen Räte.

Mittel für SBB- und Privatbahninfrastruktur ungenügend

Die für die SBB- und die Privatbahninfrastruktur in der Anhörungsvorlage vorgesehenen Mittel für die Periode 2011–2012 (SBB-Infrastruktur: 3292 Millionen Franken, Privatbahninfrastruktur: 1133 Millionen Franken) werden als ungenügend bezeichnet. Es wird zwar anerkannt, dass der Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur zur Intensivierung der Substanzerhaltung um 332 Millionen Franken erhöht werden soll. Zugleich wird aber deutlich kritisiert, dass der Verpflichtungskredit für die Privatbahninfrastruktur – trotz des bestehenden Mehrbedarfs für die Substanzerhaltung – gegenüber den Jahren 2009–2010 um 121 Millionen Franken reduziert werden soll. Hierin wird eine Ungleichbehandlung von SBB und Privat-

bahnen gesehen. Den Kanton Graubünden hat dies dazu bewogen, den Botschaftsentwurf in der vorgelegten Form abzulehnen.

In fast allen Rückmeldungen wird gefordert, dass die zusätzlich benötigten Mittel für die Substanzerhaltung der SBB- und der Privatbahninfrastruktur durch eine Aufstockung der Kredite im allgemeinen Bundeshaushalt bereitgestellt werden sollen. Die in der Vorlage beschriebene Lösung, diese Aufstockung über eine zeitlich befristete andere Verwendung eines Teils des dem Bund zufallenden Reinertrags der LSVA auszugleichen, wird unisono abgelehnt. Die Kantone kritisieren dies als «Zweckentfremdung» der LSVA und befürchten Verzögerungen bei den aus dem FinöV-Fonds finanzierten Projekten, insbesondere bei den ZEB-Projekten.

Abstimmung der Angebots- und der Investitionsplanung soll verbessert werden

Viele Kantone bemängeln, dass neben der Fortführung der laufenden Projekte in den Jahren 2011–2012 weder bei den Privatbahnen noch bei der SBB praktisch keine neuen Erweiterungsinvestitionen in Angriff genommen werden können. Um zu verhindern, dass einzelne wichtige Elemente bereits beschlossener Angebotsverbesserungen gefährdet oder gar verunmöglicht werden – betroffen sind fast alle S-Bahn-Systeme der Schweiz, vgl. Kapitel 1.4.3.3 –, soll das BAV eine aktivere Rolle bei der Koordination der Angebots- und Infrastrukturplanungen wahrnehmen. Die Kantone erwarten eine höhere Verbindlichkeit und eine bessere Transparenz über die Investitionsplanungen der SBB. Zudem wird der Bund aufgefordert, die dafür erforderlichen Mittel über eine zusätzliche Erhöhung des Zahlungsrahmens für die SBB und des Verpflichtungskredits für die Privatbahninfrastruktur zur Verfügung zu stellen. Damit sollen die bestehenden Infrastrukturanlagen an die Erfordernisse des Marktes und den Einsatz neuer Fahrzeuggenerationen, z.B. durch Verlängerungen von Perrons, angepasst werden. Handlungsbedarf wird insbesondere auf dem Netz der SBB gesehen. Solange die gesamte SBB Infrastruktur gestützt auf Artikel 49 Absatz 3 EBG allein vom Bund finanziert würde, dürfe es nicht angehen, dass die SBB solche Massnahmen faktisch nur noch mit finanzieller Unterstützung der Kantone realisieren wolle beziehungsweise könne. Viele Kantone fordern darum vom Bund klare Regelungen, in welchen Fällen und in welchem Umfang Kantonsbeiträge an Erweiterungsinvestitionen der SBB verlangt werden dürfen. In diesem Zusammenhang wird vom BAV auch eine stärkere Koordination bei der Zuweisung von Projekten zu den verschiedenen Finanzierungsquellen des Bundes (ordentliches Budget, FinöV- und Infrastrukturfonds) erwartet; insbesondere sollen die zeitlichen und materiellen Abhängigkeiten zwischen den Projekten, die über verschiedene Finanzierungsquellen realisiert werden, stärker beachtet werden.

Kantone befürchten Lastenverschiebung

Die in Artikel 13 Absatz 5 der LV 11–12 enthaltene Anforderung an die SBB, sich im Rahmen der Gremien des VöV für eine nachfrageorientierte Preisgestaltung zur Optimierung der Erträge einzusetzen, wird von den Kantonen kritisiert, weil sie befürchten, dass die Erträge des SBB-Fernverkehrs zulasten der Anteile aus den Verbund- und Generalabonnement-Einnahmen optimiert würden, was zu einer zusätzlichen Belastung der Besteller von Regionalverkehrsleistungen führen könnte.

Um Unklarheiten zu vermeiden, welche Planungsleistungen der SBB künftig nicht mehr im Bestellumfang der Leistungsvereinbarung enthalten sind, wurde auch eine Streichung oder Präzisierung von Artikel 24 Buchstabe j der LV SBB 11–12 verlangt. Eine Mehrbelastung der Kantone wird abgelehnt.

Mit Verweis auf seine Rechtsansprüche aus dem Vertrag über die ZVV-Vorteilsanrechnung fordert der Kanton Zürich eine Erhöhung der Akontozahlungen auf 45 Millionen Franken sowie die Begleichung der aufgelaufenen Zahlungsrückstände des Bundes, welche sich nach Angaben des Kantons Zürich auf rund 18 Millionen Franken belaufen.

1.6.2 Schlussfolgerungen

Aufgrund von Hinweisen aus den Stellungnahmen einzelner Kantone und der erneuten Prüfung der Mittelfristpläne der Privatbahnen gelangte der Bundesrat zur Erkenntnis, dass mit einem Verpflichtungskredit von 1133 Millionen Franken einige Unternehmen nicht in der Lage sein werden, die für 2011–2012 angestrebten Ziele (i.e. sicherer und zuverlässiger Betrieb der Anlagen) zu erreichen. Insbesondere Bahnen mit einem hohen Anteil an Kunstbauten wie Tunnels und Brücken benötigen mehr Mittel für die Substanzerhaltung. Wie im Kapitel 1.5.5 dargestellt, beantragt der Bundesrat nun für die Privatbahninfrastruktur einen Verpflichtungskredit von 1220 Millionen Franken. Das sind 87 Millionen mehr als in der Anhörungsvorlage. Diese Aufstockung wird ebenfalls über eine entsprechende Reduktion der Speisung des FinöV-Fonds kompensiert. Weil dem FinöV-Fonds nach dem Entscheid des Bundesgerichts vom 20. April 2010 über die Höhe der LSWA mehr Mittel als in der Anhörungsvorlage angenommen zufließen werden, wird das Bauprogramm der aktuell aus dem FinöV-Fonds finanzierten Projekte davon nicht tangiert.

Dem Umstand, dass in einigen Kantonen die bestehenden Rechtsgrundlagen noch keine zweijährige Bestellung mit Programmfinanzierung erlauben, wird das BAV in der Übergangsphase 11–12 im Einzelfall mit pragmatischen Lösungen Rechnung tragen.

Die vom BAV geforderte stärkere Koordination bei Erweiterungsinvestitionen auf dem Netz der SBB soll unter anderem dadurch erreicht werden, dass künftig alle SBB-Projekte mit Beiträgen Dritter mit dem BAV abgesprochen werden müssen. Bei Gesamtkosten von mehr als 5 Millionen Franken muss neu eine trilaterale Finanzierungsvereinbarung abgeschlossen werden (vgl. Art. 29 Abs. 3 LV SBB 11–12). Zur besseren Koordination der Angebots- und Infrastrukturplanung wird das BAV künftig vermehrt Koordinationstreffen zwischen den Verkehrs- und Infrastrukturbestellern und den Eisenbahnverkehrs- und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen durchführen.

Schliesslich wird sich das BAV bemühen, den Prozess für die Erarbeitung der nächsten Leistungsvereinbarungen 2013–2016 so zu planen, dass die Kantone früher in das Verfahren einbezogen werden können und auch mehr Zeit für die Anhörung eingeräumt werden kann.

2 Erläuterungen zu den Bundesbeschlüssen

2.1 Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen

Art. 26a Übergangsbestimmung (*neu*)

Diese Übergangsbestimmung ist erforderlich, damit der am 5. Dezember 2008 vom Bundesrat beschlossenen Änderung der Finanzhaushaltsverordnung (FHV, SR 611.01), nach der mehrjährige und periodisch wiederkehrende Finanzbeschlüsse von erheblicher Tragweite jeweils zu Beginn einer neuen Legislatur verabschiedet werden sollen, Rechnung getragen werden kann. Mit einer einmalig auf zwei Jahre verkürzten Laufzeit der Leistungsvereinbarung Bund–SBB ist gewährleistet, dass das im Herbst 2011 neu gewählte Parlament über den Zahlungsrahmen für die nachfolgende LV-Periode 2013–2016 beschliessen kann.

2.2 Bundesbeschluss über die Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2011–2012

Art. 1

Dieser Artikel stützt sich auf Artikel 8 SBBG. Dort ist festgelegt, dass der Bundesrat zusammen mit der SBB die Ziele für vier Jahre erarbeitet und in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag, einer sogenannten Leistungsvereinbarung, festhält (Art. 8 Abs. 1 SBBG). Dieser Vertrag ist vom Parlament zu genehmigen (Art. 8 Abs. 2 SBBG). Änderungen an der von SBB und Bundesrat abgeschlossenen Vereinbarung können nicht beschlossen werden.

Art. 2

Die SBB ist durch Artikel 8 Absatz 2 SBBG verpflichtet, dem Parlament einen Rechenschaftsbericht über die laufende LV-Periode vorzulegen. Der Bericht über die LV 07–10 (für die Jahre 2007–2009) liegt als Anhang 1 dieser Botschaft bei.

2.3 Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur 2011–2012

Art. 1

Mit diesem Beschluss wird ein Zahlungsrahmen bereitgestellt, der dazu dient, die mit der LV 11–12 bei der SBB Infrastruktur bestellten Leistungen abzugelten. Die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Jahre der LV-Periode und die dafür bestimmten Zahlungsrubriken der Finanzrechnung werden im Rahmen der jährlichen Budgetberatungen vom Parlament beschlossen. Die Infrastrukturbestellung beruht auf der in Artikel 27 der LV 11–12 dargestellten Aufteilung.

2.4 **Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die Infrastruktur der schweizerischen Privatbahnen 2011–2012**

Art. 1

¹ Mit diesem Beschluss wird ein Verpflichtungskredit bereitgestellt, der dazu dient, die mit der LV 11–12 bei den konzessionierten Eisenbahnunternehmen (mit Ausnahme der SBB) bestellten Leistungen abzugelten. Die Aufteilung der Mittel auf die beiden Jahre der LV-Periode und die dafür bestimmten Zahlungsrubriken der Finanzrechnung werden im Rahmen der jährlichen Budgetberatungen vom Parlament beschlossen.

² Dieser Beschluss untersteht nicht dem Referendum.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Finanzielle Auswirkungen

Gemäss dem vom Bundesrat am 19. August 2009 beschlossenen Finanzplan waren für die Jahre 2011–2012 für die SBB-Infrastruktur 3056 Millionen Franken und für die Privatbahninfrastruktur 1111 Millionen Franken vorgesehen. Unter Berücksichtigung des vom Bundesrat beschlossenen Konsolidierungsprogramms 2012–2013 (KOP 12/13) und der Kompensation der Infrastrukturbetreiberinnen aufgrund des Wegfalls des Deckungsbeitrages im Güterverkehr wurde der Finanzplan auf 2960 Millionen Franken für die SBB-Infrastruktur und 1133 Millionen Franken für die Privatbahninfrastruktur korrigiert.

Gestützt auf den Entscheid des Bundesrates vom 16. Dezember 2009, dass eine allfällige Erhöhung der gemäss dem korrigierten Finanzplan für die Bahninfrastruktur vorgesehenen Mittel zu keiner zusätzlichen Belastung des Bundeshaushalts führen darf, werden die vorgeschlagenen Aufstockungen des Zahlungsrahmens für die SBB-Infrastruktur und des Verpflichtungskredits für die Privatbahninfrastruktur in der Finanzrechnung des Bundes durch eine entsprechende Reduktion der Speisung des FinöV-Fonds kompensiert. In 2011 und 2012 beträgt die Reduktion der Speisung des Fonds 419 Millionen Franken.

Damit ergibt sich für die SBB-Infrastruktur ein Zahlungsrahmen von 3292 Millionen Franken und für die Privatbahninfrastruktur ein Verpflichtungskredit in Höhe von 1220 Millionen Franken.

Insgesamt entsteht daher keine Mehrbelastung des Bundesbudgets gegenüber dem Finanzplan unter Berücksichtigung des KOP 12/13.

Personelle Auswirkungen

Die Vorlage bringt keinen personellen Mehraufwand mit sich. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die bestehenden Ressourcen für das Controlling aufgrund der Angleichung des Finanzierungssystem der Infrastrukturbetreiberinnen zu Beginn sehr stark gefordert werden.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Kantone. Sie ermöglicht indessen, die Finanzierung der gemeinsam von Bund und Kantonen finanzierten Privatbahnstrecken in der Periode 2011–2012 weiterzuführen.

Bei den Kantonen, die für die Realisierung von Erweiterungsinvestitionen auf SBB-Strecken Beiträge zugesagt haben, an die Realisierung von (Art. 26 LV 11–12), entsteht ein entsprechender finanzieller Aufwand.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Eine gut erhaltene und den Erfordernissen des Verkehrs angepasste Eisenbahninfrastruktur ist Basis für den Eisenbahnverkehr in der Schweiz und damit eine wesentliche Grundlage für die Wirtschaft. Sie erlaubt einen effizienten Personen- und Gütertransport. Müssten diese Transporte auf der Strasse abgewickelt werden, so wäre mit höheren volkswirtschaftlichen Kosten zu rechnen. Die Eisenbahninfrastrukturfinanzierung erbringt letztlich einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Bewältigung des Verkehrs.

3.4 Auswirkungen auf die Regionalpolitik des Bundes

Die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur unterstützt insbesondere die regionalpolitischen Ziele des Bundes. Ein wesentlicher Teil des Schienennetzes insbesondere der Privatbahnen erschliesst periphere Regionen. Hingegen wäre mit negativen Rückwirkungen zu rechnen, wenn der Zahlungsrahmen oder der Verpflichtungskredit reduziert und die Substanzerhaltung der Eisenbahninfrastruktur nicht mehr im erforderlichen Ausmass gewährleistet werden könnte oder auf bestimmte Strecken verzichtet werden müsste.

3.5 Andere Auswirkungen

Die LV SBB mit dem zugehörigen Zahlungsrahmen und die Finanzierung der Privatbahninfrastruktur schaffen die Voraussetzungen für die effiziente Bereitstellung von Angeboten im Personen- und im Güterverkehr auf dem schweizerischen Schienennetz. Sie stellen damit die Erhaltung des Wertes und der Leistungsfähigkeit der schweizerischen Schieneninfrastruktur sicher. Die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur bildet somit eine Basis für die Grundversorgung im Verkehr. Zugleich ermöglicht eine leistungsfähige Infrastruktur eine weitere Verlagerung des Güter- und Personenverkehrs von der Strasse auf die Schiene. Mittelbar trägt die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur somit zur Entlastung der Umwelt bei.

Die positive volkswirtschaftliche Entwicklung der Schweiz lässt sich zu einem grossen Teil auf das Vorhandensein einer hochwertigen und leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur zurückführen. Die Leistungsvereinbarungen mit der SBB und den Privatbahnen stellen sicher, dass die im internationalen Vergleich hohe Qualität der Eisenbahninfrastruktur in der Schweiz auch zukünftig gewährleistet wird.

4

Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008 über die Legislaturplanung 2007–2011³¹ angekündigt.

5

Rechtliche Aspekte

5.1

Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Bundesbeschlüsse über die Leistungsvereinbarung des Bundes mit der SBB und über den Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur für die Jahre 2011–2012 stützen sich auf Artikel 8 Absätze 2 und 4 SBBG. Danach genehmigt die Bundesversammlung die Leistungsvereinbarung und beschliesst den Zahlungsrahmen. Der Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die Privatbahninfrastruktur für die Jahre 2011–2012 stützt sich auf Artikel 167 BV (Ausgabenkompetenz der Bundesversammlung).

Die Finanzierungsbeschlüsse über den Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur 2011–2012 und über den Verpflichtungskredit für die Privatbahninfrastruktur 2011–2012 haben ihre materiell-rechtliche Basis in Artikel 49 EBG. Danach bestellen Bund und Kantone gemeinsam die Eisenbahninfrastruktur. Die Infrastruktur der Strecken von nationaler Bedeutung finanziert der Bund allein. Strecken, die ausschliesslich Orts- oder Ausflugsverkehr dienen, sind von Bundesleistungen ausgeschlossen.

Neu wird mit den Privatbahnen eine Leistungsvereinbarung über zwei Jahre abgeschlossen. Anders als die Leistungsvereinbarung mit der SBB wird diese nicht dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet, sondern vom Bundesamt für Verkehr unterzeichnet. Nach dem Finanzhaushaltsgesetz³² darf sich die Bundesverwaltung nur dann über die beschlossenen Kredite (für 2011) hinaus verpflichten, wenn diese Verpflichtung durch einen Verpflichtungskredit abgedeckt ist (vgl. Art. 21 Abs. 1 FHG). Deshalb ist neu die gesamte Summe von Abgeltungen und Darlehen zugunsten der Privatbahnen in einen Verpflichtungskredit aufzunehmen.

5.2

Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz hat im Zusammenhang mit dem Eisenbahnwesen verschiedene Staatsverträge und bilaterale Abkommen mit der EU geschlossen. Es bestehen keine Konflikte mit diesen Vertragswerken.

Das im Gesetz vorgesehene System der Mittelgewährung an Infrastrukturbetreiberinnen durch mehrjährige Leistungsvereinbarungen entspricht auch den Vorgaben des europäischen Rechts.

³¹ BBl 2008 820

³² Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005 (FHG) SR 611.0.

5.3 Erlassform

Die Genehmigung der Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2011–2012 sowie die Bewilligung des Zahlungsrahmens für die SBB-Infrastruktur 2011–2012 und des Verpflichtungskredits für die Privatbahninfrastruktur 2011–2012 erfolgen in der Form des einfachen Bundesbeschlusses (Art. 8 Abs. 2 SBBG i.V.m. 29 Abs. 1 Parlamentsgesetz, ParlG,³³ bzw. 25 Abs. 1 und 2 ParlG).

Die Änderung des SBBG erfolgt in der Form des Bundesgesetzes; dieses untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 BV bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

Mit der vorliegenden Botschaft über die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur 2011–2012 werden dem Parlament mit den Bundesbeschlüssen über den Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur 2011–2012 und dem Verpflichtungskredit für die Infrastruktur der Privatbahnen 2011–2012 zwei budgetrelevante Beschlüsse unterbreitet. Da für einen Teil der damit zu finanzierenden Leistungen, nämlich für die Erweiterungsinvestitionen eine gewisse Handlungsfreiheit bezüglich der Höhe, des Zeitpunkts und anderer Modalitäten der damit verbundenen Ausgaben besteht, schlägt der Bundesrat vor, die beiden Bundesbeschlüsse für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur 2011–2012 der Ausgabenbremse zu unterstellen.

5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Änderung des SBBG sowie die Beschlüsse zum Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur 2011–2012 und zum Verpflichtungskredit für die Privatbahninfrastruktur 2011–2012 stehen im Einklang mit dem Subventionsgesetz.

Bedeutung der Subvention für die Erreichung der angestrebten Ziele

Wie in Kapitel 1.2.2 dargestellt, ist eine leistungsfähige Schieneninfrastruktur ein wichtiger Standortvorteil für die Schweiz. Sie schafft die Voraussetzungen für eine möglichst effiziente und umweltfreundliche Bewältigung des wachsenden Personen- und Güterverkehrs. Weil die derzeitigen Rahmenbedingungen keine kostendeckenden Preise für die Benutzung der Eisenbahninfrastruktur erlauben, können die verkehrspolitischen Ziele der Schweiz, insbesondere das in der Bundesverfassung verankerte Verlagerungsziel für den alpenquerenden Güterverkehr nur bei einer Subventionierung der Bahninfrastrukturunternehmen erreicht werden. In Kapitel 1.2.2 ist auch beschrieben, wie die Subventionierung im Einzelnen ausgestaltet ist.

³³ Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (ParlG) SR 171.10.

Materielle und finanzielle Steuerung

Die Steuerung basiert auf einem geschlossenen Controlling-Regelkreis mit quantifizierten Zielvorgaben und einer regelmässigen Kontrolle der Zielerreichung. Der Prozess der finanziellen Steuerung des Bundes ist in 1.2.3 ausführlich dargestellt. Die rechtliche Grundlage dafür findet sich in der Verordnung über die Konzessionierung und Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (KFEV, SR 742.120).

Verfahren der Beitragsgewährung

Die Gewährung der Subventionen erfolgt auf der Basis von Leistungsvereinbarungen für die Jahre 2011–2012. In diesen Vereinbarungen werden die den Bahnunternehmen vom Bund (bei den Privatbahnen zusammen mit den Kantonen) zugesicherten Beiträge festgelegt.

Rechenschaftsbericht der SBB über die Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2007–2010

Abkürzungen

BAV	Bundesamt für Verkehr
BLS	Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn
CEVA	Genève Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse
DML	Durchmesserlinie Zürich
ETCS	European Train Control System
EVU	Eisenbahn-Verkehrsunternehmen
FinöV-Fonds	Fonds für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs
FMV	Ferrovial Mendrisio–Varese
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GSM-R	GSM Railroad
ILTIS	Integriertes Leitsystem
LBT	Lötschberg-Basistunnel
LV	Leistungsvereinbarung
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NWA	Nutzwertanalyse
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBBG	SBB-Gesetz
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
ZEB	Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur

Einleitung

Der Bundesrat hat der Bundesversammlung gemäss Artikel 8 Absatz 2 SBBG und gemäss Artikel 32 der geltenden Leistungsvereinbarung (LV) zusammen mit der LV 2011–2012 einen Rechenschaftsbericht der SBB über die laufende Leistungsperiode 2007–2010 vorzulegen. Der Rechenschaftsbericht zeigt auf, ob die SBB die Ziele der Leistungsvereinbarung erreicht und die im Zahlungsrahmen gewährten Mittel für die Infrastruktur wirksam verwendet hat. Da zum heutigen Zeitpunkt nur die Jahresergebnisse bis 2009 vorliegen, beschränkt sich der Bericht auf die ersten drei Jahre der laufenden LV. Das Controlling richtet sich nach Artikel 29 der LV 2007–2010. Die Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrats für die Jahre 2007–2010 erfolgt zusammen mit der Verabschiedung der neuen strategischen Ziele 2007–2010 in einem besonderen Bericht.

1. Übersicht

Die dritte LV-Periode gemäss SBB Gesetz von 1999 läuft von 2007–2010. Sie lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Generell:

- Die Mittel aus der aktuellen LV entsprechen nicht dem in diesem Zeitraum angefallenen Bedarf im Substanzerhalt. Dies hat das externe Netzaudit gezeigt.
- Der starke Mehrverkehr hat bei gleichbleibendem Zahlungsrahmen zu einem Rückstand im Substanzerhalt geführt.
- Die LV muss künftig den Bedarf für den Substanzerhalt besser einbeziehen, auch wenn sich das Instrument gesamthaft etabliert und das Reporting und das Controlling bewährt haben.
- Für *Erweiterungsinvestitionen* stehen seit 1999 jährlich rund 100 Millionen Franken zur Verfügung. Damit werden Projekte finanziert, die nicht zu grösseren und sonderfinanzierten Programmen wie NEAT oder ZEB gehören. Heute zeigt sich, dass auch hier künftig mehr Mittel nötig sind, um dringende Engpässe zu beseitigen. Damit können die Netzkapazität und die Stabilität verbessert werden und die Infrastruktur an neue und längere Züge angepasst werden.
- Immer wichtiger wird die *Beteiligung der Kantone*. In der laufenden LV wurden neben den Erweiterungsinvestitionen von über 10 Millionen Franken erstmals auch die bereits vereinbarten Kantonsanteile explizit aufgelistet (Art. 23). Zusätzlich zu den Beiträgen an die S-Bahnen sind die Kantone zunehmend auch gefordert, Investitionen etwa aus ZEB *vorzufinanzieren* und so eine vorgezogene Realisierung zu ermöglichen.
- Seit 2008 steht der *Infrastrukturfonds* zur Verfügung, um Projekte des SBB-Netzes mitzufinanzieren. Die Höhe der Investitionsmittel steht noch nicht fest, weil die sogenannten Agglomerationsprogramme erst in Arbeit sind. Bereits begonnen worden sind die dringlichen Projekte, zu denen die Durchmesserlinie Zürich (DML), die Verbindungslinie Genève Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) und die Ferrovia Mendrisio–Varese (FMV) gehören. Die Folgekosten dieser Infrastrukturfonds-Projekte werden später ebenfalls zu einer deutlichen Erhöhung des Mittelbedarfs der SBB führen.

Erreicht worden sind folgende Ziele:

- Das europäische Zugssicherungssystem ETCS Level 2 ist auf der Neubaustrecke (NBS) Mattstetten–Rothrist und im Lötschberg-Basistunnel (LBT) in Betrieb.
- Die Subventionseffizienz (Verhältnis des eingesetzten Subventionsfrankens zur Leistung der Infrastruktur) konnte weiter verbessert werden. Die Verkehrsleistung ist bei praktisch konstantem Zahlungsrahmen markant gestiegen.
- Auch die Produktivität der Infrastruktur konnte weiter gesteigert werden. Sie stösst aber zunehmend an Grenzen.

- Die SBB konnte das Sicherheitsniveau auf dem geforderten hohen Stand halten und sogar weiter verbessern.

Nicht oder nur zum Teil erreicht worden sind folgende Ziele:

- Das Ergebnis der Infrastruktur war in der Berichtsperiode nicht immer ausgeglichen.
- Während der Trassenverkauf im Personenfernverkehr weiter anstieg, musste der Güterverkehr aufgrund der Wirtschaftskrise einen empfindlichen Rückschlag hinnehmen.
- Die SBB erreichte die ambitionösen Vorgaben im Bereich der Pünktlichkeit nicht.
- Noch nicht erreicht wurden in der Berichtsperiode die Ziele bezüglich der Sanierung von Bahnübergängen.

Eine Übersicht zu allen zahlenbasierten Zielen finden Sie auf Seite **12** dieses Berichtes.

2.1 Geschäftsgang SBB Infrastruktur

Geschäftsgang 2007

Zielerreichung

Von insgesamt dreizehn quantifizierten Zielvorgaben erreichte die SBB Infrastruktur acht. Nicht erreicht wurden die Ziele bei den Bahnübergängen, den verunfallten Personen im Zugang zur Bahn, den beiden Kenngrössen für die Verspätungsminuten und bei der Unterhaltsproduktivität.

Aufgrund von Life-Cycle-Überlegungen überprüfte die SBB ihre Unterhaltsstrategie. Intensiverer Unterhalt (Stopfen, Schleifen) verlängert die Lebensdauer der Anlagen und senkt die Substanzerhaltungsinvestitionen. Er hat aber Auswirkungen auf die Kennzahl (Kosten pro Bruttotonnenkilometer) und stellt die Zielerreichung in Frage. Auch die Belastung der Infrastruktur durch schwerere und schnellere Züge löst zusätzlichen Unterhalt aus.

Belastung Zahlungsrahmen

Der Zahlungsrahmen von 5880 Millionen Franken wurde 2007 mit 1425,6 Millionen Franken belastet. Insgesamt wurden 1027 Millionen Franken in das Schienennetz investiert. Mit einem Ergebnis von –15,5 Millionen Franken wurde das Budget von Infrastruktur Netz (–11,6 Mio.) knapp verpasst. Die Ursache sind Mehrkosten (Informatik, Unterhalt) sowie Sondereffekte (Bildung von Rückstellung, Prämien).

Spezielle Ereignisse

2007 fanden zahlreiche Grossanlässe statt, zum Beispiel das Eidgenössische Turnfest in Frauenfeld, das Eidgenössische Schwing- und Älplerfest in Aarau, das Rolling Stones-Konzert in Lausanne, die Street Parade in Zürich und der Cup-Final in Bern. Die SBB konnte diese Grossanlässe kundendienstlich und betrieblich gut abwickeln.

Am 18. März erfolgte die Umstellung auf den Vollbetrieb ETCS Level 2 auf der Neubaustrecke Mattstetten–Rothrist. Seit dem Fahrplanwechsel 2007 verkehren die Züge auch im Lötschberg-Basistunnel planmässig mit ETCS.

Vom 7.–9. August führten heftige Gewitter in der ganzen Schweiz zu Schäden an Bahnanlagen und zu diversen Streckenunterbrüchen. Mehrere Erdbeben auf der Strecke Thörishaus–Flamatt–Schmitten und eine daraus folgende Gleissenkung bei Wünnewil führten zu einem Unterbruch der Strecke Bern–Freiburg. Die umfangreiche Sanierung dauerte bis Ende 2008.

Geschäftsgang 2008

Zielerreichung

2008 erreichte die SBB Infrastruktur sechs von dreizehn Zielvorgaben. Nicht erreicht wurden die Ziele bei den Zusammenstössen mit Beteiligung einer Zugfahrt, den Bahnübergängen, den verunfallten Personen im Zugang zur Bahn, den Verspätungsminuten (beides Kenngrössen), beim Unterhaltsaufwand und bei den Kosten der Oberbauerneuerung pro umgebauten Kilometer.

Die gestiegene Netzauslastung geht vor allem auf den Personenverkehr zurück. Die Anzahl gefahrener Trassenkilometer im Güterverkehr war wegen der Wirtschaftskrise rückläufig. Trotz höherer Auslastung ergaben sich bei den Engpässen im Netz nur punktuelle Änderungen. Eine Verbesserung brachte die Inbetriebnahme der Doppelspur Cham–Freudenberg im Kanton Zug.

Aufgrund des weiterhin intensivierten Unterhalts stiegen die Kosten in diesem Bereich gegenüber dem Vorjahr um 13,7 Millionen Franken. Die Gleislagequalität wurde mit zusätzlichen Stopf- und Schleifarbeiten gehalten. Um bei der Pünktlichkeit bessere Werte zu erreichen, wurde bei Sicherheits- und Telecomanlagen im Dezember 2007 die Taskforce Robusto (robuste Sicherungsanlagen) eingesetzt.

Belastung Zahlungsrahmen

Ende 2008 lag das Jahresergebnis der Infrastruktur mit –10,2 Millionen Franken rund 5 Millionen über dem Vorjahr. Ein ausgeglichenes Ergebnis konnte die Infrastruktur insbesondere wegen Mehrkosten in der Informatik und im Unterhalt nicht erreichen. Wesentlich gesteigert werden konnten die Trassenerträge (+40,5 Mio.). Auch Sondereffekte wie die Nachverrechnung von Leistungen, Prämienrückerstattung und die Auflösung von Rückstellungen haben das Ergebnis positiv beeinflusst.

Aus dem Zahlungsrahmen wurden 2008 1462 Millionen Franken in Anspruch genommen. Insgesamt wurden 1012 Millionen Franken investiert, die restlichen 450 Millionen Franken entfielen auf Betriebsbeiträge. Auffallend ist der steigende Mittelbedarf beim Substanzerhalt, der unter anderem auf den zunehmenden Verkehr, aber auch auf kostspielige Auflagen zurückzuführen ist.

Spezielle Ereignisse

Das erste Halbjahr war von der Fussball-Europameisterschaft geprägt. Dafür wurden 6500 Extrazüge eingesetzt. Einschränkungen bei Baustellen und Güterverkehr ermöglichten eine gute Pünktlichkeit. Grössere Betriebsstörungen blieben aus. Am Spitzentag, dem 11. Juni 2008, wurden in 250 Extrazügen 350 000 Fans befördert.

Am Ende der Euro fand das Eidgenössische Jodlerfest in Luzern statt und am 30. August das Madonna-Konzert in Dübendorf. Für beide Anlässe wurden entsprechende Zusatzangebote geführt.

Mit dem Fahrplanwechsel am 14. Dezember 2008 wurde das Angebot um 5,5 Prozent erhöht. Damit hat die SBB seit 2003 die angebotenen Zugkilometer um 26 Prozent gesteigert.

Am 12. und am 28. Februar entgleisten IR/IC-Zügen auf der Südrampe des Gott-hards beim Spurwechsel Pianotondo. Diese Entgleisungen hatten weitreichende Folgen: Die Gotthardachse musste an diesen Tagen jeweils für mehrere Stunden gesperrt werden. Als Folge wurden diverse Sofortmassnahmen ausgelöst.

Eine Tastenstörung im Stellwerk Lausanne Triage hatte im Oktober massive netz-weite Auswirkungen auf den Güterverkehr. Die Folge waren Zugausfälle und insge- samt 14 940 Verspätungsminuten.

Die Erneuerung der Spurwechselweichen im Hauenstein-Basistunnel Olten–Teck- nau konnte mit einer Totalsperre planmässig umgesetzt werden.

Geschäftsgang 2009

Zielerreichung

2009 erreichte die SBB Infrastruktur acht der dreizehn Zielvorgaben. Bei den Bahn- übergängen wurde die Zielsetzung angepasst. Die gesetzliche Sanierungsfrist (Ende 2014) wird eingehalten. Nicht erreicht wurden die Ziele bei den Verspätungsminuten (beide Kenngrössen). Der höhere Unterhaltsaufwand wurde bewusst in Kauf ge- nommen, um Stabilität und Verfügbarkeit nicht zu gefährden und die Langsamfahr- stellen nicht weiter ansteigen zu lassen. Auch die Kosten der Oberbauerneuerung pro umgebauten Kilometer Gleisanlage (Ober- und Unterbau) lagen über der Vor- gabe. Ursachen waren unter anderem höhere Rohstoffpreise, Bauteuerung, Zusatz- kosten für Landerwerb und Entsorgung sowie ein höherer Anteil der Unterbausanie- rung.

Belastung Zahlungsrahmen

Aus dem Zahlungsrahmen wurden 2009 1484 Millionen Franken in Anspruch genommen. Insgesamt wurden 1034 Millionen Franken investiert, die restlichen 450 Millionen Franken flossen als Betriebsbeiträge.

Zusätzlich zu diesen Mitteln standen aus dem Stabilisierungs- beziehungsweise Konjunkturförderungsprogramm (KFP) 120 Millionen Franken für Investitionen und 30 Millionen Franken für den Unterhalt zur Verfügung. Zum KFP stellt die SBB dem BAV einen separaten Bericht zu. Dank des KFP konnten zusätzliche Projekte mit fortgeschrittenem Planungsstand umgesetzt werden. Die Unterhaltsmittel wur- den hauptsächlich für das Stopfen und Schleifen des Oberbaus verwendet. Die Anzahl der ungeplanten Langsamfahrstellen konnte dank des KFP stabil gehalten werden:

2005: 12
2006: 7
2007: 16
2008: 31
2009: 34

Dem Rückgang im Güterverkehr (12,4 % weniger verkaufte Trassenkilometer) stand eine weitere Zunahme im Personenverkehr (plus 5,3 %) gegenüber. Insgesamt stiegen die Trassenkilometer gegenüber 2008 von 158,7 Millionen auf 161,6 Millionen. Trotz gestiegener Netzauslastung konnten Verfügbarkeit und Pünktlichkeit leicht verbessert werden. Das Jahresergebnis der Infrastruktur ist mit –23,4 Millionen Franken zwar um ca. 13 Millionen schlechter ausgefallen als im Vorjahr, liegt aber über dem Budget von –29,9 Millionen Franken. Die Trassenerträge im Güterverkehr sind konjunkturell bedingt stark zurückgegangen. Weiter haben im vergangenen Jahr Sondereffekte das Ergebnis belastet.

Spezielle Ereignisse

Eine Fahrleitungsstörung in Dietikon führte am 26. März 2009 zu erheblicher Behinderung des gesamten Fern- und S-Bahn-Verkehrs.

Am 11. August 2009 führte die Verkettung mehrerer Ereignisse im ganzen Kanton Tessin zu einem rund einstündigen Stromausfall.

In Zürich Hardbrücke führte eine Fahrleitungsstörung am 16. August 2009 zu Behinderungen auf der S-Bahn Zürich.

Die nächtliche Entgleisung eines Güterzuges im Bahnhof Zürich Museumsstrasse führte am 14. Dezember 2009 zu erheblichen Beeinträchtigungen des S-Bahnverkehrs.

Ausblick auf 2010

Übergangs-LV für zwei Jahre (2011/2012)

Seit 1999 ist im SBB-Gesetz eine LV-Periode von vier Jahren vorgesehen. Damit die LV-Perioden an die ebenfalls vierjährigen Legislaturperioden des Bundes angeglichen werden kann, wird für die Jahre 2011 und 2012 eine zweijährige LV abgeschlossen.

Vorfinanzierung

Die rasche Realisierung der Durchmesserlinie Zürich (DML) ist für die SBB und den Kanton Zürich von grosser Bedeutung. Mit dem Kanton konnte eine Vereinbarung über die Vorfinanzierung der DML bis zu maximal 500 Millionen Franken abgeschlossen werden. Zurzeit ist der Kanton Zürich daran, weitere Kantone in die Vorfinanzierung einzubinden, die von der DML profitieren. Schon heute zeichnet sich ab, dass auch ZEB nur dann innert nützlicher Frist realisiert werden kann, wenn die Kantone einzelne Projekte in erheblichem Umfang vorfinanzieren. Das am 1. September 2009 in Kraft getretene ZEB-Gesetz sieht diese Möglichkeit ausdrücklich vor (Art. 12 Abs. 3).

Externes Netzaudit

Der Netzzustand ist eine wichtige Kenngrösse im Rahmen der LV-Aushandlung, fliesst doch der grösste Teil der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel in den Substanzerhalt. Um eine fundierte Aussage zum Zustand des SBB-Netzes zu erhalten, wurde 2009 unter engem Einbezug des BAV ein externes Netzaudit durchgeführt. Die Erkenntnisse daraus sollen in die Planung und die Bemessung der Mittel für die künftigen LV-Perioden einfließen. Der Nachholbedarf gegenüber der Planung 2010–2015 beträgt gemäss der Ergebnisse des Netzaudits 1,4 Milliarden Franken.

Gemäss Netzaudit sind für die Jahre 2010–2016 zusätzlich zum bestehenden Zahlungsrahmen bis zu 850 Millionen Franken pro Jahr notwendig. Sie setzen sich wie folgt zusammen:

- 410 Millionen für Substanzerhalt der Anlagen
- 135 Millionen für den Abbau des ermittelten Nachholbedarfs (Annahme: Abbau über 10 Jahre)
- 140 Millionen für die Behebung struktureller Mängel (u.a. Investitionen in die Stromversorgung und Erweiterungen im Publikumsbereich der Bahnhöfe)
- 150 Millionen für den Mehrbedarf aufgrund von Auflagen und gesetzlichen Vorgaben
- 15 Millionen für die Folgekosten aufgrund des Mehrverkehrs

2010 wird die SBB die Investitionen in die Substanzerhaltung aus eigener Kraft auf dem Niveau von 2009 halten (einschliesslich Konjunkturförderungsprogramm). Für 2011 und 2012 sind aber Zusatzmittel im Rahmen der LV nötig, in noch stärkerem Ausmass in der LV 2013–2016.

Infrastruktur 2014

Unter dem Titel «Infrastruktur 2014» hat sich die Division Infrastruktur 2009 einer umfassenden Reorganisation unterzogen. Die neue, prozessorientierte Struktur gilt seit dem 1. Januar 2010. Prozesse und Schnittstellen sind festgelegt und die Verantwortlichen bezeichnet. Die Struktur wird in der ersten Hälfte des laufenden Jahres verfeinert und vertieft. Die Regionen werden harmonisiert und die Abläufe innerhalb der Geschäftsbereiche optimiert. Ziel ist es, bis 2014 Business-Excellence gemäss EFQM (European Foundation of Quality Management) zu erreichen.

Die Vision von SBB Infrastruktur dazu lautet: «Grünes Licht für die Bahnen», mit folgenden Elementen:

- Wir sind die Fabrik für freie Fahrten in der Schweiz.
- Wir legen den Teppich für den Erfolg der Bahnen.
- Wir leben Exzellenz!
- Wir als Mitarbeitende sind der Schlüssel zum Erfolg.

Und die dazugehörigen Grundwerte lauten:

- Wir verstehen uns als Dienstleister.
- Wir arbeiten effizient, sicher und zuverlässig.
- Wir sind offen für Neues und veränderungsbereit.
- Wir gehen professionell und fair miteinander um.

Best Infrastruktur Overhead

Die SBB Infrastruktur steht vor grossen finanziellen Herausforderungen: Die Kosten für den Substanzerhalt steigen stark an, der Investitionsbedarf für den Netzausbau ist gross, und gleichzeitig werden die Mittel der öffentlichen Hand knapper. Die SBB

bahninfrastruktur beantragt, damit das geplante Defizit von 82 Millionen Franken sowie die nötigen, den Zahlungsrahmen übersteigenden Investitionen gedeckt werden können. Damit wäre ein geglättetes Investitionsvolumen über die Jahre 2009–2012 erzielt worden.

Das BAV hat diese Erhöhung abgelehnt. Gleichwohl wird 2010 an den geplanten Investitionen zur Sicherung des Anlagenzustandes festgehalten und rund 80 Millionen Franken mehr in den Substanzerhalt investiert, als über den Zahlungsrahmen finanziert ist. Damit wird die Verschuldung in der gesamten LV-Periode um 196 Millionen Franken zunehmen.

Überblick über die Verwendung der Investitionsmittel

Investitionszweck	2007		2008		2009		Plan 2010	
Beträge in Mio CHF								
Substanzerhalt								
Brücken	32	3%	23	2%	38	3%	44	4%
Telekomanlagen	71	7%	56	5%	43	4%	34	3%
Bahnstromanlagen / Umformer	17	2%	27	2%	25	2%	31	3%
Fahrleitung	47	5%	33	3%	37	3%	32	3%
Sicherungsanlagen / ETCS	33	3%	66	6%	73	6%	69	6%
Oberbauerneuerungen	355	35%	424	38%	393	35%	368	32%
Rangierbahnhöfe	2	0%	4	0%	18	2%	37	3%
Trassee / Stütz- und Schutzbauten / Bahnübergänge	9	1%	17	2%	18	2%	13	1%
Diverses (u.a. Baudienstwerkstätte Hägendorf)	42	4%	27	2%	58	5%	50	4%
Tunnelerhaltung	19	2%	22	2%	26	2%	41	4%
GSM-R	47	5%	44	4%	41	4%	37	3%
Summe Substanzerhaltung	674		743		770		756	
Automatisierung (ATR)	180	18%	148	13%	183	16%	150	13%
Stationen / Kundennutzen	55	5%	54	5%	48	4%	28	2%
Erweiterungen / Optimierungen	61	6%	71	6%	72	6%	151	13%
Informatik	38	4%	50	5%	37	3%	37	3%
Diverses (Fahrzeuge Betriebswehr)	19	2%	37	3%	28	2%	11	1%
Total	1'027	100%	1'103	100%	1'138	100%	1'133	100%

Über ein Drittel der Investitionsmittel fließen in die Oberbauerneuerung. Dieser Anteil wird aufgrund der Netzbelastung künftig eher noch ansteigen.

Der Rationalisierungsanteil bei den Automatisierungsinvestitionen nimmt ab. Demgegenüber gewinnt der Substanzerhalt auch bei den Sicherungsanlagen an Bedeutung.

Im Bereich Stationen/Kundennutzen stehen die steigenden Investitionen in die Kundeninformation im Vordergrund (Anzeigemonitoren und akustische Info-Anlagen).

2010 sind die im Artikel 23 der LV enthaltenen Erweiterungsinvestitionen voll im Gang; vgl. Kapitel 4.5 des vorliegenden Berichts.

2.4

Finanzergebnisse 2007–2010 von SBB Infrastruktur (I-Netz)

Infrastruktur Netz in Mio. CHF (ohne Tochtergesellschaften)	Ist	Ist	Ist	Budget
	2007	2008	2009	2010
Ertrag aus Betriebsleistungen	37.7	36.9	26.9	26.1
Ertrag aus Infrastrukturbenützung	685.6	726.0	703.6	750.3
Total Verkehrsertrag	723.2	762.9	730.5	776.4
Trassenpreissubventionen	65.2	47.2	38.8	0.0
Miet-, Neben- und übriger Ertrag	510.2	437.6	499.1	473.5
Gewinn aus Veräusserung von Anlagevermögen	0.9	7.2	0.4	0.0
Eigenleistungen	427.7	382.0	395.9	404.4
Leistungen des Bundes für Infrastruktur	1'284.4	1'360.2	1'389.6	1'359.9
Ertragsminderungen	-0.2	-0.1	0.4	-0.1
Total Betriebsertrag	3'011.5	2'997.1	3'054.7	3'014.1
Materialaufwand	-226.3	-186.5	-192.4	-185.5
Personalaufwand	-1'129.6	-1'122.0	-1'124.6	-1'145.1
NOA	-1.7	-1.1	-3.7	-1.0
Sonstiger Betriebsaufwand	-1'160.0	-1'182.8	-1'165.8	-1'145.8
Verlust aus Veräusserung von Anlagevermögen	-3.4	-1.3	-1.6	0.0
Abschreibungen auf Sach-, Finanz-, immat Anlagen	-658.1	-660.1	-723.8	-757.7
Total Betriebsaufwand	-3'179.1	-3'153.9	-3'211.8	-3'235.1
Betriebsergebnis	-167.6	-156.8	-157.1	-221.0
Finanzerfolg	2.1	-3.7	-16.4	-11.4
Jahresergebnis vor Steuern (EBT)	-165.5	-160.5	-173.4	-232.4
Steuern	0.0	0.3	0.0	0.0
Jahresergebnis vor Ausgleichszahlung	-165.5	-160.2	-173.4	-232.4
Ausgleichszahlung von Immobilien und Zentr.bereich	150.0	150.0	150.0	150.0
Jahresergebnis	-15.5	-10.2	-23.4	-82.4

Wichtige positive Einflüsse auf das Ergebnis

- Im Trassenverkauf liefert der Personenverkehr durch die Verkehrszunahme regelmässig höhere Erträge für die Infrastruktur.
- Der Personalaufwand ist über die Jahre trotz ausbezahlter Teuerung und einmaligen Lohnmassnahmen stabil.

Wichtige negative Einflüsse auf das Ergebnis

- 2009 brachen die Erträge aus dem Güterverkehr um 46,6 Millionen Franken ein. Auch 2010 rechnet die SBB nicht mit einer markanten Erholung. Mit Optimierungen im Bereich der Rangierbahnhöfe reagiert die Infrastruktur hier insbesondere auf der Kostenseite.
- Bei Erhaltung und Unterhalt stiegen die Kosten seit 2008. Die intensivierten Stopf- und Schleifarbeiten, die Massnahmen zur Verbesserung der Verfügbarkeit sowie die verstärkte Überwachung bilden den Grund des Anstiegs. Mit der Überprüfung der Standards insbesondere in weniger stark belasteten Netzteilen (vgl. Kapitel 4.6; Seite 17) sowie mit Verbesserungen im Bereich der Maschineneinsatzplanung und bei der vermehrten Nutzung von Synergien zwischen Unterhalts- und übrigen Bauleistungen soll die Produktivität

verbessert werden. Weitere Kostenoptimierungen werden durch Verbesserungen der Intervallsituation vorangetrieben.

3. Berichterstattung über quantitative Zielerreichung 2007–2010

Leistungsvereinbarung Bund 2007 - 2010				Jahresergebnisse			Ziel über die Jahre 07 bis 10	Prognose 2010	
Kategorie	Messgrösse	Masseinheit	IST	IST	IST				
			2007	2008	2009				
Sicherheit	Zusammenstösse	3.1.1	Anzahl Zusammenstösse mit Beteiligung einer Zugfahrt pro Mio Trassenkilometer	Anz./Mio Tkm	1.52	1.37	0.07	≤ 0.19 1)	■
	Entgleisungen	3.1.2	Anzahl Entgleisungen mit Beteiligung einer Zugfahrt pro Mio Trassenkilometer	Anz./Mio Tkm	0.01	0.04	0.02	≤ 0.05	■
	Bahnübergänge	3.1.3	Anzahl gefährliche Bahnübergänge	Anz.	102	87	70	7	●
	Personenunfälle	3.1.4	Anzahl verunfallte Personen im Zugang zur Bahn	Anz.	15	18	7	≤ 7 1)	■
Leistungsfähigkeit	Verfügbarkeit Netz	3.2.1	Ausgefallene Trassenkilometer aufgrund geplanter Sperrungen, die mit Bussen ersetzt werden (in % der Tkm Personenverkehr)	%	0.08	0.09	0.1	≤ 0.1	■
	Verspätungen Infrastruktur	3.2.2	Verspätungsminuten, welche durch die Infrastrukturbetreiberin verursacht wurde	Minuten/Monat	42'700	42'800	35'900	37'000 - 27'000	●
	Verspätungen Sicherungsanlagen	3.2.3	Verspätungsminuten, welche durch die Sicherungsanlagen verursacht wurde; (Teilmenge von 3.2.2)	Minuten/Monat	22'137	19'900	19'100	22'000 - 17'000	●
Netznutzung	verkaufte Trassenkilometer	3.3.1	Gesamt verkaufte Trassenkilometer	Mio Tkm	154.7	158.7	161.6	153 - 159	■
			SBB P-FV (IST-Werte)	Mio Tkm	52.9	54.5	58.0		
			SBB P-RV (inkl. TILO) (IST-Werte)	Mio Tkm	48.3	49.9	52.6		
			Thurbo (IST-Werte)	Mio Tkm	9.9	10.1	10.7		
			BLS P (IST-Werte)	Mio Tkm	6.4	6.8	7.1		
			Cisalpino (IST-Werte)	Mio Tkm	4.3	4.3	3.5		
			weitere EVU's PV (IST-Werte)	Mio Tkm	1.9	1.8	2.2		
			SBB Cargo (IST-Werte)	Mio Tkm	24.7	24.2	21.4		
			BLS Cargo (IST-Werte)	Mio Tkm	4.9	5.6	4.6		
			Crossrail (IST-Werte)	Mio Tkm	0.4	0.4	0.7		
			Rail4Chem (IST-Werte)	Mio Tkm	0.3	0.3	0.2		
			Railion DE (IST-Werte)	Mio Tkm	0.3	0.2	0.1		
			weitere EVU's GV (IST-Werte)	Mio Tkm	0.4	0.6	0.4		
	Trassenerlöse	3.3.2	Erlöse aus dem Trassenverkauf	Mio CHF	685.6	725.7	703.2	657 - 715	■
Produktivität	Betrieb	3.4.1	Kosten der Verkehrssteuerung, Betriebstelekkommunikation und Stromversorgung 50Hz pro Trassenkilometer	CHF/ Tkm	2.59	2.30	2.23	≤2.6 bis ≤2.45	■
	Unterhalt	3.4.2	Unterhaltsaufwendungen pro Tausend Bruttotonnenkilometer	CHF/ Tsd Btkm	6.50	6.50	7.16	≤6.4 bis ≤6	●
	Erneuerung	3.4.3	Kosten der Oberbauerneuerung pro umgebauten km	Tsd CHF/ km	1'844	2'025	2'240	≤1560 bis ≤1'470	●
	Subventionseffizienz	3.4.4	Betriebsbeitrag des Bundes pro Trassenkilometer	CHF/ Tkm	2.87	2.84	2.80	≤2.95 bis ≤2.8	■

1) Für die beiden Zielgrössen «Zusammenstösse» und Personenunfälle wurden die Berechnungen und die entsprechende Zielsetzung per 1.1.2009 angepasst.

3.1 **Kommentar zur Kennzahlenübersicht**

Die SBB erreicht per Ende 2010 voraussichtlich 8 der 13 quantifizierten Zielvorgaben:

- *Anzahl Zusammenstösse mit Beteiligung einer Zugfahrt*
Die Anzahl der Zusammenstösse reduzierte sich von 31 (2007) auf 12 (2009).
- *Entgleisungen mit Beteiligung einer Zugfahrt*
Die Anzahl Entgleisungen schwankte zwischen 2 (2007) und 6 (2008).
- *Anzahl verunfallte Personen im Zugang zur Bahn*
Die Anzahl Unfälle schwankte zwischen 18 (im 2008) und 7 (im 2009), abhängig von der Zählmethode. Seit Anfang 2009 werden die Unfälle im Zugang zur Bahn mit eindeutigen Dritt- oder Selbstverschulden nicht mehr zur Messung der Zielerreichung einbezogen.
- *Ausgefallene Trassenkilometer aufgrund von geplanten Sperrungen*
Gemäss Zielvorgabe dürfen maximal 0.1 Prozent der geplanten Trassenkilometer im Personenverkehr aufgrund von Erhaltungsarbeiten ausfallen bzw. mit Bussen ersetzt werden. Dieser Wert wurde stets eingehalten.
- *Verkaufte Trassenkilometer*
Der jeweilige Jahreszielwert wurde stets übertroffen; aufgrund der starken Nachfrage im Personenverkehr wird dies voraussichtlich auch 2010 der Fall sein.
- *Erlöse aus Trassenverkauf*
Die Jahreszielwerte bei den Trassenerlösen konnten stets eingehalten werden. Erträge aus Deckungsbeiträgen und Mehrverkehr P machten Mindererträge im Güterverkehr wett.
- *Kosten der Verkehrssteuerung*
Die Kosten der Verkehrssteuerung pro Trassenkilometer wurden jährlich eingehalten. Zur Produktivitätsverbesserung trugen neben dem Mehrverkehr auch Kostensenkungen bei der Betriebstelekkommunikation bei.
- *Betriebsbeitrag des Bundes pro Trassenkilometer*
Der Betriebsbeitrag pro Trassenkilometer (Subventionseffizienz) liegt in den vier Jahren auf Zielkurs (CHF 2.80 pro Trassenkilometer).

Bei folgenden Vorgaben werden die Zielwerte per Ende 2010 voraussichtlich nicht erreicht:

- *Anzahl gefährliche Bahnübergänge*
Die SBB Infrastruktur erreicht die Zielsetzung gemäss LV 2007–2010 nicht; indes wird die gesetzliche Vorgabe (Ende 2014) für die noch zu sanierenden 70 Bahnübergänge eingehalten.
- *Verspätungsminuten, die durch die Infrastruktur verursacht wurden*
Trotz höherer Netzauslastung wurde die Pünktlichkeit besser; das Ziel von 27 000 Minuten im Jahr 2010 wird die SBB Infrastruktur aber kaum erreichen.

- *Verspätungsminuten, die durch Sicherungsanlagen verursacht wurden*
Auch hier gab es zwar Verbesserungen; doch der Zielwert von 17 000 Minuten wird nicht erreicht.
- *Unterhaltsaufwand pro Tausend Bruttotonnenkilometer*
2009 wurde bewusst ein weiterer Anstieg der Kosten in Kauf genommen, um eine bessere Verfügbarkeit zu erreichen. Gleichzeitig werden aber auch kostensenkende Programme (vereinfachte Anlagenstandards) umgesetzt.
- *Kosten der Oberbauerneuerung pro umgebauten Kilometer*
Die Kosten pro umgebauten Kilometer Gleisanlage stiegen von 2007–2010 erheblich an. Im Kapitel 4.6 steht mehr zu den Massnahmen.

4. Berichterstattung zu weiteren Zielsetzungen

4.1 Engpässe im Netz

In der Berichtsperiode gingen diverse kapazitätssteigernde Ausbauten in Betrieb. Sie erlauben eine flexiblere Nutzung für den Güterverkehr. Namentlich auf der Jurasüdfussstrecke verbleiben aber Engpässe. Die Zunahme des Güterverkehrs über die Lötschberg–Simplon-Achse führt dazu, dass auch der 2007 in Betrieb genommene, teilweise einspurige Lötschberg-Basistunnel (LBT) der BLS eine sehr hohe Auslastung erreicht.

Generell weisen die Strecken in den Agglomerationsräumen wie Basel, Zürich, Winterthur, Bern, Lausanne, Genf und Luzern eine hohe Auslastung aus. Auch die Zufahrtsstrecken zum Gotthard, wie Arth-Goldau–Erstfeld und die Luino-Linie sowie die West-Ost-Achse mit der Heitersberglinie, Lenzburg–Olten und Zürich Flughafen–Winterthur bleiben stark belastet.

4.2 Einbezug der EVU in Planungsprozesse der Infrastruktur

In den Jahren 2007–2009 wurden die auf dem SBB-Netz verkehrenden Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) in die Planungsprozesse der Infrastruktur einbezogen, um die Dimensionierung des Netzes gemäss Artikel 13 der LV abzustimmen. Die Prozesse wurden systematisiert, um einerseits die Bedürfnisse der EVU frühzeitig berücksichtigen und andererseits die Diskriminierungsfreiheit sicherstellen zu können.

Der Jahresfahrplan wird im Rahmen von Konzeptworkshops mit SBB Personenverkehr sowie SBB Cargo, BLS Cargo und Crossrail vertieft. Neben den Fahrplankonzepten werden grosse Bauprojekte besprochen und abgestimmt.

Auch im Rahmen von ZEB, 1. Umsetzungsschritt, und Bahn 2030 fanden regelmässig Abstimmungworkshops mit den grossen EVU im Personen- und Güterverkehr statt. EVU-Tage und Kantonstage fördern und vertiefen die Kundenbeziehungen. Ebenso wurden Kundenumfragen durchgeführt.

4.3 Zugsicherung, ETCS

In den Jahren 2007–2009 konnte die SBB beim European Train Control System (ETCS) bedeutende Fortschritte erzielen. Das System Level 2 ist heute auf der Neubaustrecke Mattstetten–Rothrist und im Lötschberg-Basistunnel aktiv und ermöglicht dichte Zugfolgen bei hohen Geschwindigkeiten und maximaler Sicherheit.

Dazu laufen die Vorbereitungen, um das Eisenbahnnetz bis 2017 mit dem System ETCS Level 1 Limited Supervision (L1LS) auszurüsten. Zu diesem Zweck wurde im Rahmen eines Pilotprojekts die Stellwerke in Riedtwil und Wynigen mit ETCS-Komponenten ausgerüstet und die Fahrzeuge auf ETCS umgerüstet.

Die SBB nimmt bei der ETCS-Technologie eine führende Stellung in Europa ein. Deshalb ist sie ein gern gesehener Gast in wichtigen EU-Gremien zum Thema ETCS. Die bestehenden ETCS-Systeme auf der Neubaustrecke Mattstetten–Rothrist und im Lötschberg-Basistunnel wie auch die künftigen Systeme im Gotthard-Basistunnel und im Ceneri-Basistunnel führen zu neuen Anforderungen an die Designstandards. Erst am Anfang steht der systematische Einbezug von Monitoring-Daten für eine gezielte Verbesserung der Systemleistungen. Mittels Risikoanalysen wurde die Situation im grenzüberschreitenden Verkehr untersucht; Massnahmen sind in Umsetzung.

4.4 Zugfunk, GSM-R

Die Umsetzung des Programms GSM-R (GSM Railroad; internationaler Mobiltelefon-Standard für Eisenbahnen) ist auf Kurs. Alle wichtigen Meilensteine wurden gemäss Terminplan erreicht. Gegenstand von Gesprächen sind mögliche Anpassungen des Netzumfanges.

Von total 827 geplanten Standorten waren Ende 2009 440 oder 53 Prozent in Betrieb. Damit sind bereits knapp 60 Prozent der geplanten Strecken mit GSM-R ausgerüstet.

Ende 2009 beliefen sich die kumulierten Investitionskosten auf 246 Millionen Franken. Die im Businessplan prognostizierte Gesamtinvestition von 431 Millionen Franken konnte um 17 Millionen Franken auf 414 Millionen Franken reduziert werden. Mit der Gotthardstrecke wurde im Juli 2009 ein weiteres Kernstück des GSM-R Netzes in Betrieb genommen. Dies war auch der Startschuss für die Umrüstung der restlichen Streckenfahrzeuge mit den nötigen Einrichtungen. Im Dezember 2009 wurde GSM-R im Raum Zürich eingeführt. Zusammen mit der Direktdurchsage in den Fahrgastraum wird ein wichtiger Beitrag zum effizienteren Bahnbetrieb und für eine bessere Kundeninformation geleistet.

Zwei Systemausfälle des GSM-R-Netzes im Sommer 2009 sorgte für negative Schlagzeilen. Die Fehler wurden analysiert und Massnahmen definiert. Parallel dazu werden Szenarien ausgearbeitet, wie der Betrieb notfalls auch ohne GSM-R abgewickelt werden kann.

4.5 Erweiterungsinvestitionen

Erweiterungsinvestitionen LV 07-10 (in Mio CHF)									
Stand Ende Dez. 2009 (NWA 123fixed)									
Projekt	Vereinbarung Art. 23				aktueller Planungsstand SBB				
	Gesamt-kosten*	Beiträge	Belastung		Gesamt-kosten*	Beiträge	Belastung		Δ
			07-10	11ff			07-10	11ff	
2. Rheinbrücke Basel	40		40		54.5	2.7	16.2	35.5	-23.8
Bahnhof Castione-Arbedo	24	12	12		32.2	14.5	21.8	-4.1	9.8
3. Gleis Rütli-Zollikofen	58	22.4	23	12.6	70.6	27.2	19	24.4	-4
3. Teilergänzung, S-Bahn, Furttal	29	14	15		25.9	17.9	7.9		-7.1
Sissach-Tecknau; Blockverdichtung	10		10		3.1		3.1		-6.9
Bahnhof Giubiasco	34		24	10	42.1		1.2	40.9	-22.8
Angebot Jurafuss	125		65	60	115.5	3.5	19.1	92.9	-45.9
> Däniken-Aarau					83.1	2.9	4		76.2
> Olten-Biel					16.7				16.7
> Biel-Lausanne					15.7	0.6	15.1		
Ausbau Lupfig	22	4	18		15.4		9	6.4	-9
Basel SBB PB; Perron 8	10		10		9.6	0.5	9.1		-0.9
Verlängerung Abstellanlage Paleyres	10		10		19	9.5	0.4	9.1	-9.6
3. Gleis Lenzburg - Gexi	70	60	10		72	52.2	18.7	1.1	8.7
1. Etappe Doppelspur Cham - Rotkreuz (Freudenberg)	40	16	24		36.2	18.3	18		-6
Zürich DML / 7./8. Gleis Oerlikon					50		50		50
Total	472	128.4	261	82.6	546.1	146.3	193.5	206.2	
			Abweichung		74.1	17.9	-67.5	124	
ca. 50 weitere Projekte < 10 Mio. Fr.	260	130	130		611.1	124.4	170.1	135.6	42.4
Total mit kleinen Projekten	732	258.4	391	82.6	1157.2	270.7	363.6	341.8	-27.4
			Abweichung total		425.2	12.3	-27.4	259	

Übersicht der Veränderungen (Projekte > 10 Mio):

Aufgrund der aktualisierten Planung und als Resultat von Vertragsverhandlungen ergibt sich die nachstehende Kostensituation (Kosten netto SBB):

Mehrkosten	+43,1 Mio.
(im Wesentlichen die Projekte zweite Rheinbrücke Basel, Castione-Arbedo, Rütli-Zollikofen, Giubiasco, Gexi-Lenzburg)	
Aufnahme LV-Anteil 2010 für die Durchmesserlinie	+50 Mio.
Minderkosten	-37,0 Mio.
(im Wesentlichen Ausbauten am Jurafuss, Furttal, Cham-Rotkreuz, Sissach-Tecknau und Lupfig)	
Total Mehrkosten	+56,1 Mio.

Den Mehrkosten von 43,1 Millionen Franken (Verteuerung von Projekten) stehen Minderkosten von 37 Millionen Franken aufgrund von Projektoptimierungen gegenüber. In Absprache mit dem BAV (Art. 23 Abs. 2 LV) wurde neu ein LV-Anteil für die Durchmesserlinie bei den Erweiterungsinvestitionen eingerechnet.

Zeitliche Verschiebung von Projekten bzw. Investitionen:

Beschleunigte Umsetzung/Zahlungspläne (Castione-Arbedo)	+4,1 Mio.
Erstreckte / spätere Umsetzung (Projekte Giubiasco, Rheinbrücke Basel, Objekte am Jurafuss und Abstellanlage Paleyres)	–123,6 Mio.
Total Minderbelastung aus zeitlicher Verschiebung	–123,2 Mio.
Auswirkungen auf Finanzierungsbedarf	–67,5 Mio.

Damit wurden für die grösseren Projekte (>10 Mio. Fr.) insgesamt 67,5 Millionen Franken weniger aufgewendet, als in der LV ursprünglich vorgesehen waren. Unter Einbezug der Projekte, die weniger als 10 Millionen Franken beanspruchten, beläuft sich die Differenz nur mehr auf 27,4 Millionen Franken. Diese Mittel werden nicht für Erweiterungsinvestitionen benötigt und stehen für den Substanzerhalt zur Verfügung.

Stand der einzelnen Projekte (per Ende 2009):

2. Rheinbrücke Basel

Die Beseitigung des Engpasses erhöht die Güterverkehrskapazität auf der Nord–Süd-Achse, die Verdichtung des Personenfernverkehrs auf einen Halbstundentakt sowie die Durchbindung des regionalen Personenverkehrs aus dem süddeutschen Raum nach Basel SBB. Am 26. November 2009 fand die Grundsteinlegung statt. Die Inbetriebnahme erfolgt in Etappen (2012–2014).

Bahnhof Castione-Arbedo

Das Vorhaben ermöglicht den Halbstundentakt im regionalen Personverkehr und entspannt die Betriebssituation im Knoten Bellinzona. Die Inbetriebnahme ist Ende 2010 vorgesehen.

3. Gleis Rütli–Zollikofen

Der Ausbau erlaubt den durchgehenden Stundentakt des Regional-Express-Angebotes auf der Lötschberg-Bergstrecke Frutigen–Kandersteg–Brig) unter gleichzeitiger Sicherung der Güterverkehrskapazität auf der Lötschbergachse und der Weiterentwicklung der S-Bahn Bern 1. Teilergänzung 2008–2010 (Viertelstundentakt der S3 Münchenbuchsee–Belp). Spatenstich war am 6. November 2009, die Inbetriebnahme ist Ende 2011 geplant.

Bahnhof Giubiasco

Die höhere Knotenkapazität erlaubt eine bessere Verkehrsabwicklung im Güter- und im regionalen Personenverkehr. Zudem wird der Zulauf des Ceneri-Basistunnels (CBT) vorbereitet. Die Inbetriebnahme ist auf Mitte 2015 vorgesehen. Die Verzögerung resultiert aus fehlenden Projektierungsressourcen im Tessin.

Angebot Jurafuss

Diverse Ausbauten auf der Linie Zürich–Biel–Lausanne ermöglichen den Halbstundentakt im Fernverkehr und die Verkürzung der Fahrzeit unter Wahrung der Kapazitäten für den Güterverkehr. Es geht um die Projekte:

- Leistungssteigerung Däniken–Aarau (Vorarbeiten Eppenbergtunnel).
- Parallele Einfahrten Aarau, Inbetriebnahme Ende 2014.
- Überholungsgleise Luterbach und Oensingen, Inbetriebnahme Ende 2012.
- Überholungsgleise Le Landeron und Colombier, Inbetriebnahme Ende 2009.

Ausbau Lupfig

Mit dem Ausbau werden die Verkehrsströme entflochten, in den Formations- und Annahmegleise die Kapazität gesteigert und die Leistungen im Transitverkehr erhöht. Die Arbeiten haben im Herbst 2009 begonnen, die Inbetriebnahme ist auf Ende 2011 geplant.

Abstellanlage Paleyres

Die Verbesserung des Angebotes im Personenfernverkehr auf der Jurafusslinie (Beschleunigung) erfordert zusätzliche Ausstellkapazität in Lausanne (zwingende Voraussetzung für Concept Romandie).

Drittes Gleis Gexi–Lenzburg

Das dritte Gleis ermöglicht den zweiten Fernverkehrshalt in Lenzburg und die Anbindung des regionalen Personenverkehrs ohne Auswirkung auf den Güterverkehr. Tief- und Trassenbau sind abgeschlossen, zurzeit wird die Bahntechnik eingebaut, Inbetriebnahme ist Ende 2010.

Anteile der Durchmesserlinie mit LV-Mitteln

Die Durchmesserlinie (DML) schafft zusätzliche Kapazitäten für den Fern- und den Regionalverkehr im Knoten Zürich HB. Die Finanzierung ist komplex und erfolgt aus mehreren Quellen. Neu werden in Absprache mit dem BAV 50 Millionen Franken der für Erweiterungsinvestitionen vorgesehenen Mittel für die DML eingeplant.

4.6 Baustandards

Zur Optimierung des Mitteleinsatzes im Bereich Fahrweg wurden in der Berichtsperiode verschiedenste Massnahmen geprüft:

Massnahme	Bereich
Einsatz vorfabrizierter Elektroschränke statt Bahntechnikgebäuden auf Nebenstrecken	Fahrbahn, Zugang zur Bahn
Schotter 2. Qualität und Stahlschwellen auf Strecken mit geringen Achslasten und Verkehrsmengen	Fahrbahn
Gezielter Verzicht auf Bankette	Fahrbahn
Einfachere Entwässerungskonzepte ausserhalb von Grundwasserschutzzonen	Ingenieurbau
Ausnahmebewilligungen Gleisachsabstände bei drei- und mehrgleisigen Anlagen von 5.20 m auf 4.80 m	Fahrbahn
Verzicht bituminöse Tragschicht (HMT) auf Nebenstrecken	Ingenieurbau

Massnahme	Bereich
Bau aufgeständerter Kabelkanäle auf Strecken mit schlechtem Untergrund oder ohne Bankett	Kabelanlagen
Linienweise Gruppierung Unterhalts- und Erneuerungskampagnen, grosse Baulängenabschnitte	Fahrbahn, Fahrstrom
Erhöhung Vorfabrizierungsgrad, Reduktion der Streckenbelegung	Fahrstrom

SBB Infrastruktur wird die entsprechenden Massnahmen bis Ende 2012 umsetzen.

Ebenfalls im Rahmen der Überprüfung der Baustandards fanden verschiedene Benchmarkings statt, so mit der Rhätischen Bahn RhB und mit der THURBO AG.

4.7 Rangierbahnhöfe (RB)

Das Cargo-Express-Netz von SBB Cargo wird über die Rangierbahnhöfe (RB) Däniken, Zürich-Mülligen und Renens abgewickelt. Dies erlaubte die Schliessung des RB-Betriebs in Olten im Dezember 2008. In den übrigen RB machte sich der konjunkturbedingte Verkehrsrückgang spürbar, was zur Umnutzung des RB Rotkreuz in einen Teambahnhof von SBB Cargo im September 2009 führte. Im Dezember 2009 wurde auch der RB Biel in einen SBB-Cargo-Teambahnhof umgewandelt. Mit diesen Umnutzungen ist die SBB dem Auftrag der Leistungsvereinbarung 2007–2010 (Artikel 20) nachgekommen, die Zahl der RB von 8 auf 6 zu reduzieren. Da die RB jedoch nach wie vor eine erhebliche Kostenunterdeckung aufweisen, wird die Rangierkapazität soweit möglich und sinnvoll weiterhin der Nachfrage angepasst. SBB Infrastruktur arbeitet im Rahmen der Wagenladungsverkehrs-Strategie eng mit SBB Cargo zusammen. Damit fliessen die Interessen der Infrastruktur auch künftig in die Verkehrskonzepte ein und die RB-Landschaft kann weiterhin bedürfnis- und kostenorientiert ausgestaltet werden.

