

11.000

Botschaft

zur Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur (SBB und Privatbahnen) und zur Leistungsvereinbarung Bund–SBB für die Jahre 2013–2016

vom ...

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

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

- Bundesbeschluss über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2013–2016,
- Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur der SBB für die Jahre 2013–2016,
- Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur der schweizerischen Privatbahnen für die Jahre 2013–2016.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der/Die Bundespräsident/in: ...
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Mit dieser Botschaft legt der Bundesrat die Ziele für die Entwicklung der vom Bund finanzierten beziehungsweise mitfinanzierten Eisenbahninfrastruktur der SBB und der Privatbahnen sowie die dafür benötigten Finanzmittel für die Jahre 2013–2016 fest.

Mit der Leistungsvereinbarung Bund-SBB 2013–2016 (LV SBB 13–16) einigen sich Bund und SBB zum fünften 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.

Die Finanzierung der Privatbahnen (übrige konzessionierte Eisenbahnunternehmen) wurde 2011 weitgehend an diejenige der SBB angeglichen. Mit der vorliegenden Botschaft werden die Ziele und der Verpflichtungskredit für 2013–2016 festgelegt. Nach einer Übergangsphase mit einer zweijährigen Leistungsvereinbarung wird mit den Privatbahnen erstmals eine vierjährige Leistungsvereinbarung abgeschlossen.

An den Zielen für die Betreiberinnen der Eisenbahninfrastruktur hat sich gegenüber der Periode 2011–2012 nur wenig verändert.

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 2013–2016 insgesamt 9449 Millionen Franken zur Verfügung. Davon entfallen 6624 Millionen auf die SBB-Infrastruktur und 2825 Millionen auf die Infrastrukturen der Privatbahnen. Der grösste Teil davon sind Investitionsbeiträge (etwa 83% bei der SBB, 76% bei den Privatbahnen). Weil auf den Strecken der Privatbahnen, mit Ausnahme der BLS Netz AG, nur wenig Personenfern- und Güterverkehr abgewickelt wird und die durchschnittlichen Trassenpreiserlöse deshalb geringer ausfallen, ist der Anteil der Betriebsabgeltungen dort höher als bei der SBB-Infrastruktur.

Mit der Erhöhung des Zahlungsrahmens beziehungsweise des Verpflichtungskredits und mit der Anpassung des Trassenpreissystems ab 2013 stehen den Infrastrukturbetreiberinnen gegenüber den Jahren 2010–2012 deutlich mehr Mittel zur Verfügung. Damit wird der geltend gemachte Mehrbedarf für die Substanzerhaltung der Eisenbahninfrastruktur finanziert. Die Aufstockungen des Zahlungsrahmens für die SBB-Infrastruktur und des Verpflichtungskredits für die Privatbahninfrastruktur zur Finanzierung des Mehrbedarfs in der Finanzrechnung des Bundes sind durch eine entsprechende Reduktion der Speisung des FinöV-Fonds zu kompensieren. In den Jahren 2013–2016 beträgt diese Reduktion 650 Millionen Franken.

Die Priorität des Bundes liegt bei der Substanzerhaltung. Die Mittel für Erweiterungsinvestitionen können aus diesem Grund nicht weiter erhöht werden. Eine weitere Erhöhung des Zahlungsrahmens beziehungsweise des Verpflichtungskredits für zusätzliche Erweiterungsinvestitionen zu Lasten des FinöV-Fonds würde zu einer Verzögerung von Eisenbahngrossprojekten führen und wird daher vom Bundesrat abgelehnt.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Inhalt der Vorlage	5
1.2.1 Aufbau	5
1.2.2 Grundsätze der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur	5
1.2.3 Controlling der Infrastrukturfinanzierung	9
1.2.3.1 Controllingprozess	9
1.2.3.2 Finanzierung der SBB-Infrastruktur	12
1.2.3.3 Finanzierung der Privatbahninfrastruktur	12
1.3 Ziele für die Eisenbahninfrastruktur 2013–2016	12
1.3.1 Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus	13
1.3.2 Gewährleistung der Leistungsfähigkeit des Netzes	14
1.3.3 Optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten	14
1.3.4 Verbesserung der Interoperabilität	15
1.3.5 Erhöhung der Produktivität	16
1.4 Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2013–2016	17
1.4.1 Steuerung der SBB durch den Bund	17
1.4.2 Inhalt der Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2013–2016	19
1.4.3 Mittelbedarf für die SBB-Infrastruktur 2013–2016	20
1.4.3.1 Mittelbedarf für Betrieb und Substanzerhaltung	22
1.4.3.2 Mittelbedarf für Erweiterungen	23
1.4.4 Entwicklung des Mittelbedarfs gegenüber der LV 11–12	24
1.4.5 Finanzierung der bestellten Leistungen	25
1.5 Leistungsvereinbarungen für Privatbahninfrastrukturen 2013–2016	26
1.5.1 Fortführung des Finanzierungsmodells 2011–2012	26
1.5.2 Mustervorlage Leistungsvereinbarung 2013–2016	27
1.5.3 Abstimmung zwischen den Kantonen und Privatbahnen	27
1.5.4 Steuerung über Zielvorgaben	28
1.5.5 Mittelbedarf	29
1.5.6 Finanzierung	33
1.5.7 Vergleich Mittelbedarf - verfügbare Mittel	34
1.6 Anhörung der Kantone	35
1.6.1 Ergebnis der Anhörung	36
2 Erläuterungen zu den Bundesbeschlüssen	36
2.1 Bundesbeschluss über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2013–2016	36
2.2 Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur der SBB für die Jahre 2013–2016	36
2.3 Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur der schweizerischen Privatbahnen für die Jahre 2013–2016	36
3 Auswirkungen	37

3.1 Auswirkungen auf den Bund	37
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	37
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	38
3.4 Regionalpolitische Auswirkungen	38
3.5 Andere Auswirkungen	38
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	38
5 Rechtliche Aspekte	39
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	39
5.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	39
5.3 Erlassform	39
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	40
5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	40
Anhänge	
1 Rechenschaftsbericht der SBB über die Leistungsvereinbarung Bund-SBB 2011–2012	
2 Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2013–2016	
3 Muster der Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dem/den Kanton/en [...] und der Infrastrukturbetreiberin [XXX AG] für die Jahre 2013–2016	
Bundesbeschluss über Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2013–2016 (Entwurf)	xx
Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur der SBB für die Jahre 2013–2016 (Entwurf)	xx
Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur der schweizerischen Privatbahnen für die Jahre 2013–2016 (Entwurf)	xx

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 Erhaltung der bestehenden Infrastruktur in einem guten Zustand (Substanzerhaltung) und ihre Anpassung an die Bedürfnisse des Personen- und Güterverkehrs erfordern erhebliche finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand.

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

- die Genehmigung der in einer Leistungsvereinbarung (LV) für die Jahre 2013–2016 festgelegten Ziele für die SBB;
- die Bewilligung der für die Erreichung der Ziele in den Jahren 2013–2016 erforderlichen Finanzmittel (Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur, Verpflichtungskredit für die Privatbahninfrastruktur).

1.2 Inhalt der Vorlage

1.2.1 Aufbau

Die Vorlage ist in fünf Hauptkapitel gegliedert.

Einleitend werden die Grundsätze der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (Ziffer 1.2.2) und der Prozess des Controllings erläutert (Ziffer 1.2.3).

In einem zweiten Teil (Ziffer 1.3) werden die Zielsetzungen für den Betrieb und die Entwicklung der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur, welche Einfluss auf die Prioritätensetzung bei den Investitionen haben, näher erläutert.

Das Konzept für die zielorientierte Steuerung der SBB, der Inhalt der LV SBB 2013–2016 und der Mittelbedarf werden in Ziffer 1.4 erläutert. Eine Übersicht über den von den Betreiberinnen der Privatbahninfrastrukturen gemeldeten Mittelbedarf findet sich in Ziffer 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 verpflichtet, 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. Dieser Trassenpreis besteht aus einem Basispreis in der Höhe der Normgrenzkosten (der üblichen Grenzkosten einer zeitgemäss ausgerüsteten Strecke) und einem Beitrag an die Fixkosten der Infrastruktur (Deckungsbeitrag). Der Basispreis wird dabei durch verschiedene Faktoren, wie beispielsweise Tageszeit und Qualität der befahrenen Trasse, nachfragegerecht beeinflusst. Die Preise werden vom Bundesrat in der Eisenbahn-Netzzugangsverordnung vom 25. November 1998¹ (NZV) bzw. vom Bundesamt für Verkehr (BAV) in den Ausführungsbestimmungen vom 7. Juni 1999² zur NZV (AB-NZV) festgelegt. Lediglich die Preise für Zusatzleistungen können gestützt auf Artikel 22 NZV von den Infrastrukturbetreiberinnen selbst bestimmt 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 nur moderat erhöhen. Mit der im Jahr 2011 beschlossenen Teilrevision der NZV³ hat der Bundesrat eine Anpassung der Trassenpreise auf Beginn des Jahres 2013 beschlossen. Diese Massnahme hat insbesondere zwei Gründe: Einerseits musste festgestellt werden, dass der Basispreis um 200 Millionen Franken zu tiefe Erträge einbrachte, um die in Artikel 9b Absatz 2 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957⁴ (EBG) geforderte Deckung der Grenzkosten sicherzustellen. Andererseits steht sie in einem direkten Zusammenhang mit dem Konzept zur Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI). FABI setzt höhere Trassenpreise voraus; dadurch soll die Kundschaft stärker zur Finanzierung der Bahninfrastruktur beitragen.

Aufgrund der weiter steigenden Nachfrage beim Personenfernverkehr und der daraus zu erwartenden Erträge soll der Deckungsbeitrag für den Fernverkehr der SBB ab dem 1. Januar 2013 von 12 auf 13 Prozent der Verkehrserlöse erhöht werden. Auf den davon betroffenen Strecken steigen dementsprechend die Trassenpreiserlöse der Infrastrukturbetreiberinnen SBB, BLS Netz AG und Thurbo, was zu einer Reduktion der abzugeltenden ungedeckten Kosten führt. Im bestellten regionalen Personenverkehr beträgt der Deckungsbeitrag ab dem 1. Januar 2013 8 Prozent der Verkehrserlöse (statt bisher 13 Prozent).

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

¹ SR 742.122
² SR 742.122.4
³ AS 2011 4331
⁴ SR 742.101

Bestellung von Infrastrukturleistungen

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

Die für eine Bestellperiode vereinbarten Mittel werden den Infrastrukturbetreiberinnen als Betriebsabgeltung und Investitionsbeiträge aus der Finanzrechnung des Bundes bezahlt. Die Betriebsabgeltung 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 Verkehrs⁵ (z.B. Blockverdichtungen, Perronverlängerungen, Doppelspuren) 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 andern 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 Betriebsabgeltungen und Investitionsbeiträge seit 1999 auf der Grundlage der Mittelfristplanung und des mittelfristigen Investitionsplans in einer auf vier Jahre bezogenen Leistungsvereinbarung festgelegt. Einzig für die Jahre 2011 und 2012 wurde eine Leistungsvereinbarung lediglich für die Dauer von zwei Jahren als Übergangslösung zur Harmonisierung mit der Legislaturperiode abgeschlossen. Seit 2011 erfolgt die Finanzierung der übrigen konzessionierten Eisenbahnunternehmen (Privatbahnen) gemeinsam mit den Kantonen ebenfalls über mehrjährige Leistungsvereinbarungen. Diese werden jeweils für denselben Zeitraum abgeschlossen wie die Leistungsvereinbarung zwischen Bund und SBB.

Bau und Betrieb der Kraftwerke für die Erzeugung des Bahnstroms und der Übertragungsleitungen sind nicht Bestandteil der abgeltungsberechtigten Infrastruktur. Diese Anlagen dürfen keine ungedeckten Kosten verursachen. Die Investitionen und die Betriebskosten müssen demnach über den Strompreis selber erwirtschaftet werden. Zur Gewährleistung einer zuverlässigen und effizienten Energieversorgung hat der Bund die SBB in der LV 2011–2012 mit der landesweiten Netzplanung und dem Bau, Betrieb und Erhalt der 132 kV/16,7-Hz-Bahnstromversorgung für das Normalspurnetz beauftragt.

Sonderfinanzierungen

⁵ Vgl. Art. 3 Abs. 3 SBBG und Art. 51 Abs. 2 EBG

Während Betrieb und Substanzerhalt der bestehenden Eisenbahninfrastruktur aus den mit dieser Botschaft beantragten allgemeinen Haushaltsmitteln (sogenannte ordentliche Infrastrukturfinanzierung) finanziert werden, erfolgen Netzerweiterungen in der Regel über Sonderfinanzierungen. 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.⁶ 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 Bahnhöfen und Stationen, die nicht ohnehin bis 2023 erneuert werden müssen. Mit den objektbezogen gewährten Beiträgen, zum Beispiel für Teilerhöhungen von Perrons, können die jeweils kostengünstigsten Massnahmen zur Erfüllung der Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁷ (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 durchgeführt werden, z.B. Anpassungen an erhöhte Kapazitäts- oder Sicherheitsanforderungen. Diese Kosten müssen vollständig aus Mitteln der ordentlichen Finanzierung gedeckt werden.

Neues Finanzierungsmodell (Finanzierung und Ausbau Bahninfrastruktur, FABI)

Am 6. September 2010 wurde die Volksinitiative des VCS «Für den öffentlichen Verkehr» mit rund 140 000 gültigen Stimmen eingereicht. Der Bundesrat lehnt diese Initiative ab, anerkennt jedoch das Ziel einer gesicherten Finanzierung der Bahninfrastruktur und stellt der Volksinitiative die Vorlage zur Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) als direkten Gegenentwurf gegenüber. Im Frühjahr 2012 wird der Bundesrat die Botschaft FABI als direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative des VCS «Für den öffentlichen Verkehr» dem Parlament unterbreiten.

Mit der Vernehmlassungsvorlage FABI wird eine Neuregelung der Finanzierung der Bahninfrastruktur angestrebt. Neu sollen die Vorteile einer Fondsfinanzierung mit einem Bahninfrastrukturfonds (BIF) auf die gesamte Bahninfrastruktur übertragen werden. Der BIF ist unbefristet und stellt die Mittel des Bundes für Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau des Bahnnetzes sicher.

⁶ BBl 2003 8115

⁷ SR 151.3

Betrieb und Substanzerhalt sowie kleinere Erweiterungen sollen nachwievor über mehrjährige Leistungsvereinbarungen finanziert werden. Die Leistungsvereinbarungen für die Jahre 2013–2016 werden daher analog zur LV 2011–2012 abgeschlossen. Damit ein Übergang in das neue Finanzierungsmodell möglich ist, sollen grössere, über die LV finanzierte Erweiterungen (≥ 10 Mio. Fr.) innerhalb der LV-Periode 2013–2016 abgeschlossen 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. Auf Verordnungsstufe werden die Bestimmungen zur Infrastrukturfinanzierung in der Verordnung über die Konzessionierung und Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur vom 4. November 2009⁸ (KFEV) 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 englische Verb «to control» wird im Deutschen in der Regel 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 Verwaltungsorganisationsverordnung⁹ wird Controlling als ein Führungsmittel zur prozessbegleitenden Steuerung der Zielerreichung, das heisst als 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 Subventionsgesetzes¹⁰ 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

⁸ SR 742.120

⁹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV), SR 172.010.1

¹⁰ Subventionsgesetz vom 6. Oktober 1990 (SuG), SR 616.1

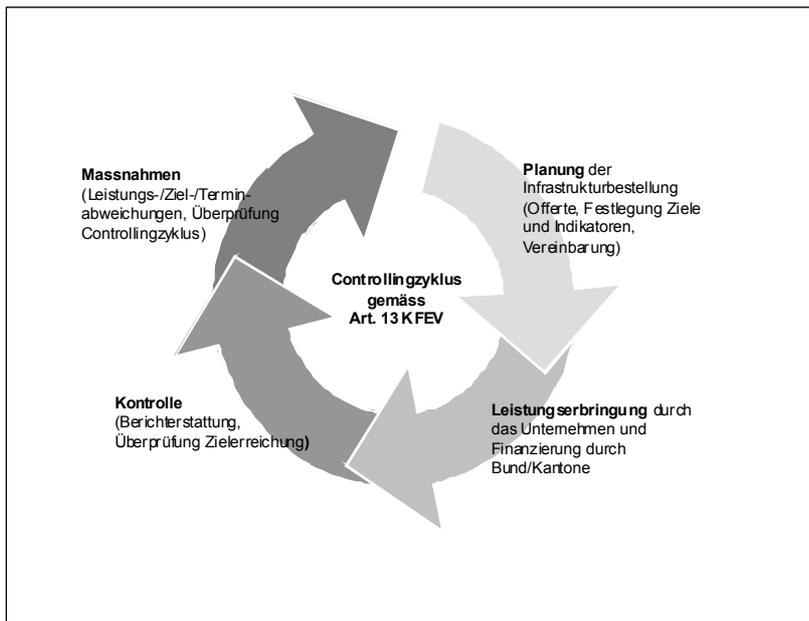
Der Controllingprozess gemäss Artikel 13 KFEV wird als ein abgeschlossener Regelkreis verstanden, der vom BAV als Besteller geleitet wird. Bei gemeinsam bestellten Strecken werden die beteiligten Kantone einbezogen.

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.

Abbildung 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, den

Investitionsplan, die auf der Basis der Mittelfristplanung berechneten Indikatoren zur Leistungsmessung und gegebenenfalls die Begründungen für die Abweichungen bisherigen Planungen (Art. 19 KFEV). Die Anforderungen an die Mittelfristplanung sind in der Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen¹¹ näher beschrieben.

Der Qualität der Mittelfristplanungen der Unternehmen kommt eine entscheidende Bedeutung zu, da die vereinbarten Betriebsabgeltungen und Investitionsbeiträge während der Laufzeit einer Leistungsvereinbarung – zum Beispiel aufgrund geringerer Trassenpreiserlöse infolge geringerer Nachfrage oder Erträge im Personenverkehr – nachträglich nicht geändert werden können. Die abschliessende Festlegung der Betriebsabgeltungen und Investitionsbeiträge für einen mehrjährigen Zeitraum fördert zudem den haushälterischen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln und setzt Anreize für die Verbesserung der Produktivität des Unternehmens. Die Unternehmen können über allfällige Gewinne verfügen und diese Mittel im Folgejahr für zusätzliche Unterhaltmassnahmen oder zusätzliche Infrastrukturinvestitionen verwenden. Damit schafft das Finanzierungsinstrument auch ausreichend Flexibilität für die Infrastrukturbetreiberinnen.

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 (Verkehrsunternehmen und Infrastrukturbetreiberinnen) stattfinden.

Im Ergebnis der Planung liegt eine Finanzierungsvereinbarung (Art. 20 KFEV) vor, auf deren Basis die Eisenbahnunternehmen die bestellten Leistungen erbringen. Diese Vereinbarung wird nun auch bei den Privatbahnen «Leistungsvereinbarung» genannt. Damit wird verdeutlicht, dass das Controlling der Infrastrukturfinanzierung von SBB und den übrigen Infrastrukturbetreiberinnen auf einheitlichen Grundsätzen und Instrumenten basiert. Die Unternehmen 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 zielgerechte 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 Bestellern und Unternehmen 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

¹¹ Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV), SR 742.221

des EBG, sofern Bundesmittel zweckentfremdet oder unwirtschaftlich eingesetzt würden, sowie die Tätigkeit der Sicherheitsaufsicht, die vom finanziellen Controlling vollständig getrennt ist.

Die Berichte der Unternehmen werden anlässlich einer Überprüfung durch das BAV 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 bei Nicht-Erbringung der bestellten Leistungen, Nicht-Erreichen von Zielvorgaben sowie bei Nicht-Einhaltung von festgelegten Fristen durch das BAV Massnahmen angeordnet werden. Es ist auch dazu berechtigt, finanzielle Leistungen zurückzufordern.

1.2.3.2 Finanzierung der SBB-Infrastruktur

Seit 1999 werden der Betrieb und die zeitgemässe Substanzerhaltung der SBB-Infrastruktur über mehrjährige Leistungsvereinbarungen finanziert. Gestützt auf Artikel 49 Absatz 3 EBG finanziert der Bund die Infrastruktur nationaler Bedeutung allein. Gestützt auf Artikel 3 Absatz 4 SBBG ist eine Mitfinanzierung von Investitionen und Leistungen der SBB durch Dritte wie z.B. Kantone möglich sofern diese Begehren stellen, die nicht Artikel 3 Absatz 3 SBBG entsprechen. Das System der Leistungsvereinbarung hat sich grundsätzlich bewährt und wird seit 2011 auch für die Finanzierung der Privatbahninfrastruktur angewendet.

1.2.3.3 Finanzierung der Privatbahninfrastruktur

Bei der Finanzierung der Privatbahninfrastruktur erfolgte per 2011 der Übergang von der einjährigen zur mehrjährigen Finanzierung. Nach einer Übergangsphase mit zweijährigen Leistungsvereinbarungen erfolgt ab 2013 die vollständige Angleichung an das Finanzierungssystem der SBB Infrastruktur mit vierjährigen Leistungsvereinbarungen. Mit Ausnahme der Strecken von nationaler Bedeutung werden die Leistungen von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt.

1.3 Ziele für die Eisenbahninfrastruktur 2013–2016

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 ableiten:

- Gewährleistung eines sicheren, zuverlässigen, den Erfordernissen des Personen- und Güterverkehrs entsprechenden effizienten Betriebs und des 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 2013–2016 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 Infrastrukturbetreiberinnen, dass sie ein hohes Sicherheitsniveau im Schweizer Schienenverkehr gewährleisten. Unter Berücksichtigung des wirtschaftlich und finanziell Tragbaren, der technischen Normen und Sicherheitsvorschriften und des Gefährdungspotenzials soll dieses Sicherheitsniveau mit geeigneten Massnahmen optimiert werden. Dabei gilt es, insbesondere die folgenden Zielsetzungen zu erreichen:

- Ein hoher Schutz vor Zugskollisionen und Entgleisungen ist gewährleistet.
- Eine hohe Sicherheit des Personals ist gewährleistet.
- Das Sicherheitsniveau in bestehenden Eisenbahntunnels wird im Rahmen der Substanzerhaltungsprogramme auf den anerkannten Stand der Technik gebracht.
- Die Sanierungsprogramme für die Bahnübergänge sind abzuschliessen, so dass Ende 2014 (innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist) alle Bahnübergänge gesetzeskonform sind.
- Im Bereich des Zugangs zu Perrons und des Aufenthalts auf diesen wird im Rahmen von Um- und Neubauten ein hohes Sicherheitsniveau gewährleistet.¹²
- Risiken aus Altlasten und aus Störfällen werden so reduziert, dass sie den gesetzlichen Vorgaben genügen.

Zudem sind die Unternehmen verpflichtet, ein umfassendes Qualitäts- und Sicherheitsmanagementsystem (SMS) zu betreiben. Die Infrastrukturbetreiberinnen beachten die Vorgaben zum SMS der EU-Sicherheitsrichtlinie (2004/49/EG). Das BAV überprüft im Rahmen seiner Sicherheitsaufsicht die Funktionsfähigkeit des SMS in der Praxis. Bei bedeutenden Bauvorhaben am Bahnstromnetz erarbeiten die Infrastrukturbetreiberinnen zudem (Gesamt-)Schutzkonzepte.

¹² Die Umsetzung von Ausgleichsmassnahmen und Anlagensanierungen für die Ausgestaltung des sicheren Bereichs auf Perrons sind 2013 zwischen Infrastrukturbetreiberin und BAV abzustimmen. Rechtliche Grundlage bildet die Ausführungsbestimmung zur EBV zu Art. 21, AB 21.2, Ziffer 5.

1.3.2 Gewährleistung der Leistungsfähigkeit des Netzes

Die Infrastrukturbetreiberinnen gewährleisten unter Wahrung der Wirtschaftlichkeit mit geeigneten Massnahmen eine möglichst hohe Leistungsfähigkeit des Netzes. Es gelten insbesondere folgende Zielsetzungen:

- optimale Dimensionierung des Netzes
- Gewährleistung eines barrierefreien Zugangs zur Bahn
- eine möglichst hohe Verfügbarkeit des Netzes

Die Infrastrukturanlagen und insbesondere die Anlagen im Zugang zur Bahn sind auf die jeweiligen Anforderungen der Kunden, das heisst der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) im Personen- und Güterverkehr, zu dimensionieren. Die regelmässig auf dem jeweiligen Netz der Infrastrukturbetreiberinnen verkehrenden EVU werden regelmässig, diskriminierungsfrei in die Planungsprozesse zur Dimensionierung einbezogen. Eine besondere Verantwortung haben die Infrastrukturbetreiberinnen bei der Integration der Bedürfnisse des Güterverkehrs, da die künftigen Angebotsentwicklungen im Güterverkehr wegen den eher kurzen Planungshorizonten der EVU und dem freien Marktzugang schwieriger abzubilden sind.

Zur Aufgabe der Infrastrukturbetreiberinnen gehört insbesondere die Überprüfung der Dimensionierung und der bedarfsgerechten Ausstattung der Anlagen im Zugang zur Bahn im Personen- und im Güterverkehr. Eine besondere Bedeutung hat hierbei die Gewährleistung eines barrierefreien Zugangs zur Bahn gemäss dem Behindertengleichstellungsgesetz.

Neben der adäquaten Dimensionierung der Anlagen ist für die Leistungsfähigkeit des Netzes eine hohe Verfügbarkeit des Netzes entscheidend. Die Infrastrukturbetreiberinnen haben dafür zu sorgen, dass die Infrastrukturanlagen eine angemessene Qualität in der Anlagensubstanz aufweisen, damit eine hohe Verfügbarkeit der Anlagen und eine möglichst stabile Verkehrsabwicklung gewährleistet werden. Trotz Zunahme der Netzauslastung sollen die Auswirkungen von Störungen auf den Betriebsablauf auf einem vertretbaren Niveau gehalten werden. Zudem sind Einschränkungen der Verfügbarkeit wie beispielsweise notwendige Streckensperrungen aufgrund von Bauarbeiten frühzeitig bekannt zu geben. Erfolgt dies nicht rechtzeitig trägt die Infrastrukturbetreiberin die Mehrkosten für Ersatzbeförderungen oder Umleitungen.¹³

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. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, kommt der Erstellung des Jahresfahrplans und der Vergabe der verfügbaren Trassen eine besondere Bedeutung zu.

Artikel 9a EBG verpflichtet die Eisenbahnunternehmen zur Gewährung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Infrastruktur. Ein wichtiger Prozess zur

¹³ Die rechtliche Grundlage bildet Artikel 11b der Netzzugangsverordnung (NZV), AS 2011 4331.

Einhaltung dieser gesetzlichen Vorgabe ist die Vergabe der verfügbaren Trassen an die EVU. Die Infrastrukturbetreiberinnen sorgen für eine optimale Zuteilung von Trassen an die interessierten Unternehmen oder stellt der Trassenvergabestelle die für eine optimale Zuteilung der Kapazitäten erforderlichen Grundlagen zur Verfügung. 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 vorgesehene Kompetenzen für eine Übernahme der betreffenden EU-Richtlinie noch nicht ausreichen wird. Um die künftige Ausgestaltung der Trassenvergabestelle oder die organisatorische und rechtliche Weiterentwicklung von Infrastruktur und Verkehr zu untersuchen, wurde vom UVEK eine Expertengruppe eingesetzt. Diese Expertengruppe soll bis im 2012 eine umfassende Analyse vorlegen. Ziel ist es, gestützt auf die Ergebnisse eine Vernehmlassungsvorlage zu erarbeiten.

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 Belegung gemäss dem aktuellen Netzfahrplan auf dem Internet zugänglich machen.

1.3.4 Verbesserung der Interoperabilität

Mit dem zweiten Schritt der Bahnreform 2 übernimmt die Schweiz die Vorschriften der EU zur Interoperabilität (vgl. Botschaft vom 20. Oktober 2010).¹⁴ Die Interoperabilität schafft Voraussetzungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahn gegenüber der Strasse und vereinfacht so den Warenaustausch mit unserer wichtigsten Handelspartnerin, 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. Die Unternehmen fördern im Rahmen ihrer Erneuerungs- und Ausbauprogramme die Interoperabilität mit den Infrastrukturen anderer Infrastrukturbetreiberinnen im In- und Ausland und schaffen optimale Übergangsverhältnisse.

Wichtig für die Interoperabilität ist die Migration der bestehenden Zugsicherungen (SIGNUM/ZUB) auf das auf europäischer Ebene standardisierte System ETCS (European Train Control System). Zu diesem Zweck werden die bestehenden streckenseitigen Zugsicherungssysteme SIGNUM und ZUB 121 durch EuroZUB und EuroSignum und ETCS Level 1 Limited Supervision abgelöst. Die BAV-Strategie sieht in einer ersten Phase die Migration des Normalspurnetzes zu ETCS Level 1 Limited Supervision (ausgenommen Zahnradstrecken und Strecken mit ETCS Level 2) vor. Bis Ende 2015 sind die Nord-Süd-Achsen und bis Ende 2017 das restliche Normalspurnetz umzurüsten.

¹⁴ BBI 2011 911

Mit ETCS Level 2 werden in der Schweiz seit 2007 die BAHN 2000 Neubaustrecke Mattstetten–Rothrist und die Lötschberg-Basistrecke mit einer sehr hohen Zuverlässigkeit betrieben. Die Zuläufe zum Gotthard- und Ceneri-Basistunnel (Pollegio Nord – Castione Nord, Brunnen – Altdorf-Rynächt) werden ebenfalls mit ETCS Level 2 ausgerüstet. Ab 2025 wird ETCS Level 2 (L2) sukzessive auf das ganze Normalspurnetz ausgedehnt. Im Rahmen einer Erstanwendung von ETCS Level 2 auf konventionellen Strecken wird die Strecke Lausanne (exkl.) – Simplon mit ETCS L2 ausgerüstet und ab 2015 etappiert in Betrieb genommen. SBB Infrastruktur erarbeitet als Systemführerin für ETCS einen Migrationsplan ETCS Level 2.

Zur Verbesserung der Kommunikation zwischen den eigenen Ereignisdiensten der Infrastrukturbetreiberinnen und den Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit rüsten die Unternehmen ihre Tunneln gemäss den Vorgaben der BAV-Richtlinie betreffend Sicherheitsanforderungen für bestehende Eisenbahntunneln (Bundesamt für Verkehr, 10. August 2009) derart aus, dass sie mit Signalen der jeweiligen kantonalen POLYCOM-Netze versorgt werden können.

In den LV werden weitere unternehmensspezifische Ziele bzw. Systemführungsleistungen festgelegt:

- SBB Infrastruktur trägt als Systemführerin ETCS die Verantwortung für die technische und betriebliche Abstimmung zwischen den Infrastrukturbetreiberinnen und den Eisenbahnverkehrsunternehmen. Sie sorgt für den Aufbau und Erhalt des dafür erforderlichen Knowhows.
- SBB Infrastruktur betreibt und entwickelt das GSM-R-Netz Schweiz.
- Weitere unternehmensspezifische Ziele werden jeweils separat festgelegt.

1.3.5 Erhöhung der Produktivität

Als Besteller erwartet der Bund, dass die Unternehmen die vereinbarten Ziele möglichst effizient, das heisst zu den geringst möglichen Kosten, erreichen. Angesichts der steigenden Netzauslastung und des Ausbaus der Infrastruktur ist eine absolute Reduktion der Betriebs- und Unterhaltskosten sowie der Kosten für die Erneuerung nicht realistisch. Das Ziel richtet sich daher auf die Erhöhung der Produktivität im Betrieb und Unterhalt, das heisst der Reduktion der Kosten je Leistungseinheit wie Zug- oder Bruttotonnenkilometer. Zudem sollen die Einheitskosten beispielweise in der Oberbauerneuerung gesenkt oder beziehungsweise auf einem geringen Niveau stabil gehalten werden.

Hierzu gehört auch, dass die Infrastrukturbetreiberinnen in allen Bereichen der Sicherheit (Security, Safety) langfristig kostengünstigere Massnahmen prüfen und diese einführen, ohne das hohe Sicherheitsniveau insgesamt zu gefährden.

Durch die Erhöhung der Produktivität im Betrieb und Substanzerhalt erhöhen die Infrastrukturbetreiberinnen die Effizienz der von den Bestellern gewährten Subventionsmittel.

Der Bund erwartet zudem, dass die Infrastrukturbetreiberinnen einen Beitrag für eine nachhaltige, effiziente Ressourcennutzung insbesondere zur Erhöhung der Energieeffizienz und zur Reduktion der Umweltbelastung leisten.

Die Unternehmen gewährleisten die Transparenz gegenüber den Bestellern durch die Vorlage gesonderter Rechnungen für die Sparte Infrastruktur sowie für einzelne Strecken und Knoten seines Netzes.

Der Bundesrat erwartet, dass die Unternehmen bei der Bewirtschaftung der Infrastruktur darauf achten, dass die Nutzung der gesamten Schweizer Schieneninfrastruktur optimiert werden kann. Insbesondere suchen die Infrastrukturbetreiberinnen die Zusammenarbeit, um Materialbeschaffungen, Unterhaltsverträge und Energiekäufe gemeinsam zu realisieren.

1.4 Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2013–2016

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 spezialgesetzlichen SBB AG einen neuen Ordnungsrahmen geschaffen. Gestützt auf Artikel 8 SBBG obliegen dem Parlament 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 strategischen Ziele des Eigentümers durch die SBB.

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 in der Regel alle vier Jahre vom Bundesrat erlassenen strategischen Ziele für die SBB (Eignerstrategie).

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. Ziffer 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. Wie in Ziffer 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 Verantwortlichkeitsbereich der SBB. Gestützt auf das Personenbeförderungsgesetz¹⁵ und die Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs¹⁶ 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 2014 mittels 2-jährlichen – Angebotsvereinbarungen. Gestützt auf das Gütertransportgesetz¹⁷ und die Verordnung über die Förderung des Bahngüterverkehrs¹⁸ bestellt der Bund wie bei anderen Transportunternehmen mittels jährlicher Abgeltungsvereinbarungen bei der SBB Cargo AG Leistungen des kombinierten Verkehrs und des Einzelwagenladungsverkehrs.

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 der 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).

Rechenschaftsbericht der SBB

¹⁵ Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009 (PBG), SR 745.1.

¹⁶ Verordnung vom 11. November 2009 über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV), SR 745.16.

¹⁷ Gütertransportgesetz vom 19. Dezember 2008, SR 740.1.

¹⁸ Verordnung vom 4. November 2009 über die Förderung des Bahngüterverkehrs (BGFV), SR 740.12.

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. Da die LV 11–12 als Übergangslösung nur zwei Jahre dauerte, umfasst der Bericht der SBB nur das Jahr 2011. Er wird dieser Botschaft als Anhang beigelegt.

1.4.2 Inhalt der Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2013–2016

Die LV 13–16 wurde gegenüber der vorherigen LV 11–12 nicht wesentlich geändert. Sie besteht aus den gleichen sieben Abschnitten und enthält im Gegensatz zu den LV mit den Privatbahnen einen Abschnitt zu den Zielen für die SBB (Eignerziele). Im Folgenden werden die Änderungen gegenüber der LV 11–12 zusammengefasst.

Der 2. Abschnitt enthält die Ziele an die SBB. Der Bundesrat legt basierend auf der LV die strategischen Ziele des Bundesrates für die SBB für vier Jahre fest. Gegenüber der LV 11–12 wurde der 2. Abschnitt gekürzt. Statt einzelner Artikel zur strategischen Ausrichtung der einzelnen Divisionen wurde die strategische Ausrichtung der Divisionen SBB in Artikel 6 zusammengefasst. Änderungen gab es zudem in Artikel 7 (Finanzielle Ziele) und Artikel 10 (Sicherheit). Basierend auf der ausnahmsweise nur zweijährigen LV 11–12 wurden die strategischen Ziele des Bundesrates für die SBB für 2011–2014 festgelegt. Aufgrund der Anpassungen der Ziele in der LV 13–16 wird eine Überprüfung und allenfalls Anpassung der Strategischen Ziele 2011–2014 erfolgen.

Die Ziele für das Infrastrukturangebot werden im 3. Abschnitt konkretisiert und sind abgestimmt mit den Zielen für das Infrastrukturangebot der Privatbahnen (vgl. Kapitel 1.3). Ergänzungen gab es in Artikel 13 Buchstabe e hinsichtlich der Umsetzung von Ausgleichsmassnahmen und Anlagensanierungen für die Ausgestaltung des sicheren Bereichs auf Perrons. Neu wird in Artikel 16 festgelegt, dass SBB Infrastruktur im Rahmen der Substanzerhaltung ETCS Level 2 ab 2025 sukzessive auf das ganze Normalspurnetz ausweitet. Zudem wird festgelegt, auf welchen Strecken bereits vor 2025 ETCS Level 2 zur Anwendung kommt. Die SBB wird als Systemführerin ETCS verpflichtet, einen Migrationsplan ETCS Level 2 bis Januar 2013 zu erarbeiten und mit dem BAV abzustimmen. In Artikel 17 wurde neu aufgenommen, dass bei allen Investitionsentscheiden die Optimierung der Investitions- und Folgekosten für Infrastruktur und Verkehr anzustreben ist. Darüber hinaus soll die SBB einen Beitrag für eine nachhaltige, effiziente Ressourcennutzung insbesondere zur Erhöhung der Energieeffizienz und zur Reduktion der Umweltbelastung leisten. Zudem wird vereinbart, dass die SBB in allen Bereichen der Sicherheit (Security, Safety) langfristig kostengünstigere Massnahmen prüft und diese einführt, ohne das hohe Sicherheitsniveau insgesamt zu gefährden.

Im 4. Abschnitt werden die bestellten Leistungen konkretisiert und insbesondere auch die mit der LV finanzierten Erweiterungsinvestitionen (vgl. 1.4.3.2) aufgelistet. Die über das Netz der SBB hinausgehenden Leistungen bei der Informationsplattform zur Kundeninformation wurden dahingehend ergänzt, dass die Kommunikation über normierte Schnittstellen erfolgen soll, aber auch eine

Online-Abfragemöglichkeit zur Verfügung gestellt werden muss (Artikel 22 Buchstabe e). Die SBB ist Systemführerin öffentlicher Verkehr Schiene im Ereignisfall. Dies wurde in Artikel 22 Buchstabe j ergänzt. Neu wird dem Artikel 26 zur Verwendung nicht investierter Finanzmittel eingefügt. BAV und SBB legen die Verwendung gemeinsam schriftlich fest. Mit der Weiterführung der bereits in der LV 11–12 vereinbarten Erweiterungsinvestitionen sind bereits mehr als 500 Millionen Franken in der LV 13–16 gebunden. Eine Aufnahme zusätzlicher Erweiterungsinvestitionen ist aufgrund des Mehrbedarfs für den Substanzerhalt und der Höhe der verfügbaren Mittel nicht möglich.

Der 5. Abschnitt (Bereitstellung der Mittel) und der 6. Abschnitt (Controlling) blieben weitestgehend unverändert. Eine Änderung der LV (7. Abschnitt) ist gestützt auf Artikel 36 sowie gestützt auf Artikel 8 Absatz 3 SBBG möglich. Im Anhang zur LV 13–16 werden die konkreten Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung festgelegt. Die konkreten Zielwerte für die einzelnen Jahre werden mit der SBB abgestimmt.

1.4.3 Mittelbedarf für die SBB-Infrastruktur 2013–2016

Die Inbetriebnahme neuer Infrastruktur, die höhere Auslastung des Netzes, der Einsatz schnellerer und schwererer Züge aber auch hohe Anforderungen an die Verfügbarkeit des Netzes haben zu einem höheren Mittelbedarf für Betrieb und Substanzerhalt der SBB-Infrastruktur geführt. Das BAV hat gestützt auf eine Zweitmeinung zum SBB Netzaudit 2009 bestätigt, dass künftig mehr Mittel für die Substanzerhaltung der SBB-Infrastruktur und dem Abbau eines Nachholbedarf nötig sind, um die SBB-Infrastruktur auch künftig in gutem Zustand zu erhalten. Auch der aktuelle SBB Netzzustandsbericht 2010 zeigt für die künftigen Jahre einen deutlich höheren künftigen Mittelbedarf gegenüber 2010 auf.

Vor diesem Hintergrund wurde entschieden, dass sowohl durch Anpassung der Trassenpreise (Erhöhung des Deckungsbeitrags im Personenfernverkehr im Jahr 2011 und Anpassung an die Normgrenzkosten im Jahr 2013, vgl. Kapitel 1.2.2) als auch durch Erhöhung des Zahlungsrahmens zur LV Bund-SBB der SBB Infrastruktur sukzessive mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden. Durch die schrittweise Erhöhung der verfügbaren Mittel soll der SBB Infrastruktur ein kontinuierlicher Hochlauf bei den Ressourcen ermöglicht werden. Die Zweitmeinung zum Netzaudit 2009 kam zu dem Ergebnis, dass gegenüber 2010 bis zu 500 Millionen p.a. Franken mehr zur Verfügung gestellt werden sollen. Zudem trägt die SBB durch Effizienzsteigerungsmassnahmen von etwa 250 Millionen Franken p.a. im Jahr 2016 gegenüber 2010 zur Verminderung des gestiegenen Mittelbedarfs bei. Gleichzeitig wurde vereinbart, eine gemeinsame enge Überwachung des Netzzustandes einzuführen. Letzteres wurde durch Aufnahme neuer Kennzahlen zum Netzzustand in die LV 11–12 und der Verpflichtung, den jährlichen Netzzustandsbericht der SBB an das BAV weiterzugeben, bereits teilweise umgesetzt.

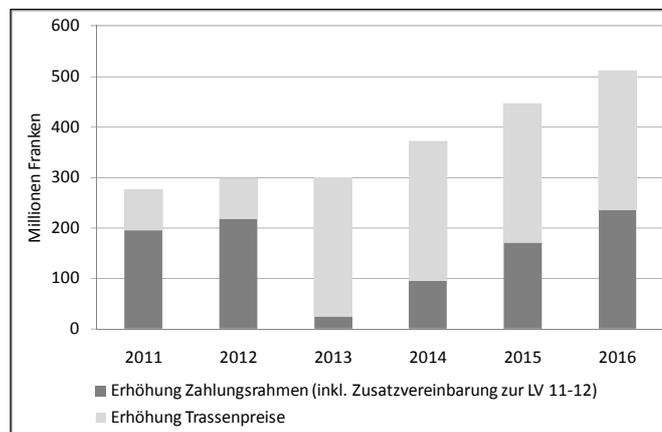
Die SBB hat gemäss ihrer aktuellen Planungen einen Zahlungsrahmen zur LV 13–16 von rund 7110 Millionen Franken für den Betrieb, Substanzerhalt und die Weiterführung der bereits mit der LV 11–12 vereinbarten Erweiterungsinvestitionen beantragt. Hierbei bereits berücksichtigt sind die Effizienzsteigerungsmassnahmen von SBB Infrastruktur, Priorisierungen beim Mehrbedarf im Substanzerhalt sowie

ein langsamerer Abbau des Nachholbedarfs. Für die Weiterführung der bereits mit der LV 11–12 bestellten Erweiterungen besteht ein Mittelbedarf für 2013–2016 von etwa 500 Millionen Franken. Darüber hinaus benötigt sie gemäss ihren Planungen etwa 320 Millionen Franken für zusätzliche Erweiterungsinvestitionen, d.h. insgesamt 820 Millionen Franken für Erweiterungsinvestitionen für vier Jahre.

Gestützt auf die Ergebnisse der Zweitmeinung und vor dem Hintergrund des Bundesbeschlusses über den Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur 2011–2012¹⁹ hat der Bundesrat eine weitere sukzessive Erhöhung der verfügbaren Mittel für die SBB Infrastruktur für die Jahre 2013–2016 beschlossen. Den vom Bundesrat beschlossenen Finanzplanungen des Bundes (Legislaturfinanzplan 2013–2015) liegt ein Zahlungsrahmen zur Leistungsvereinbarung zwischen Bund und SBB für 2013–2016 von 6624 Millionen Franken zugrunde. Die jährlichen Beiträge des Bundes, d.h. Betriebsabgeltungen und Investitionsbeiträge, werden in den Jahren 2013 bis 2016 sukzessive erhöht, damit ein kontinuierliches Hochfahren der Ressourcen sichergestellt werden kann. Gegenüber 2010 werden der SBB Infrastruktur im Jahr 2016 etwa 510 Millionen Franken mehr Mittel für Betrieb und Substanzerhaltung der Infrastruktur zur Verfügung stehen. Diese zusätzlichen Mittel im 2016 gegenüber 2010 setzen sich aus Mehrerträgen bei den Verkehrseinnahmen in der Höhe von etwa 275 Millionen Franken und der Erhöhung des Beitrags aus dem Zahlungsrahmen um rund 235 Millionen Franken zusammen. Aufgrund der Mehreinnahmen aus den Trassenpreisanpassungen im Jahr 2013 entspricht der jährliche Bundesbeitrag an die SBB-Infrastruktur im Jahr 2016 etwa dem Niveau im 2012.

Abbildung 2

Veränderung der verfügbaren Mittel der SBB gegenüber 2010



Mit einem Zahlungsrahmen von 6624 Millionen Franken und der Erhöhung der Verkehrserträge durch die Anpassung der Trassenpreise stehen für die notwendige

¹⁹ BBl 2011 3543.

Intensivierung des Substanzerhalts und dem Abbau des Nachholbedarfs deutlich mehr Mittel gegenüber 2010 zur Verfügung.

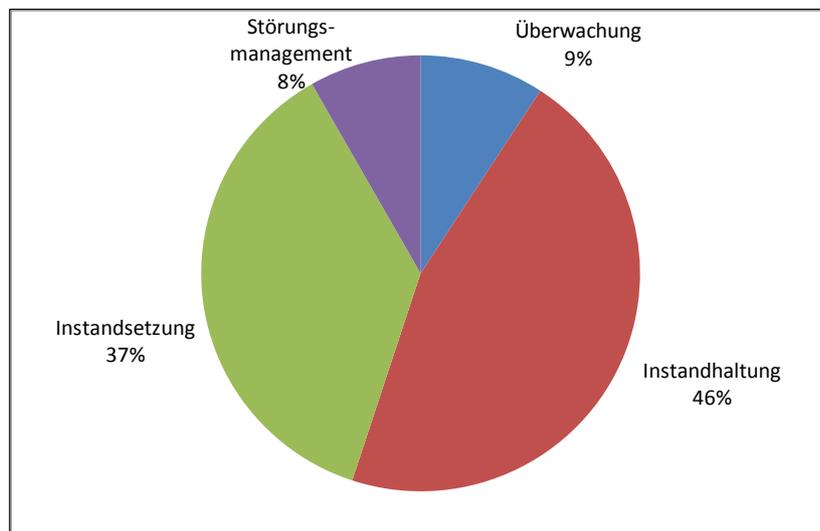
1.4.3.1 Mittelbedarf für Betrieb und Substanzerhaltung

Mit dem vom Bundesrat beantragten Zahlungsrahmen können alle bestehenden Anlagen (Strecken, Stationen, Rangierbahnhöfe, Freiverladeanlagen etc.) der SBB-Infrastruktur weiterhin sicher betrieben und erhalten werden. Der jährliche Aufwand für den Betrieb der Infrastruktur (Verkehrssteuerung, Bahnstrom, Betriebstelekkommunikation etc.) beträgt durchschnittlich etwa 500 Millionen Franken pro Jahr. Die Produktivität im Betrieb gemessen in Betriebskosten je Zugkilometer konnte durch SBB Infrastruktur in den letzten Jahren sukzessive verbessert werden, d.h. trotz der gestiegenen Nachfrage sind die gesamten jährlichen Betriebskosten unterproportional angestiegen.

Die Mittel für die Substanzerhaltung (Unterhalt und Erneuerung) der SBB-Infrastruktur werden in den Jahren bis 2016 sukzessive erhöht. Der Bedarf für den Unterhalt der SBB-Infrastruktur ist in den letzten Jahren von etwa 460 Millionen Franken im 2008 auf etwa 520 Millionen im 2011 angestiegen. Auch für 2013–2016 geht die SBB gemäss aktuellen Planungen von einem Anstieg der Kosten für den Unterhalt aus. Die Aufteilung der Unterhaltskosten von durchschnittlich etwa 550 Millionen Franken pro Jahr respektive etwa 2200 Millionen Franken für 2013 bis 2016 ist aus Abbildung 3 ersichtlich.

Abbildung 3

Struktur der Unterhaltskosten der SBB Infrastruktur

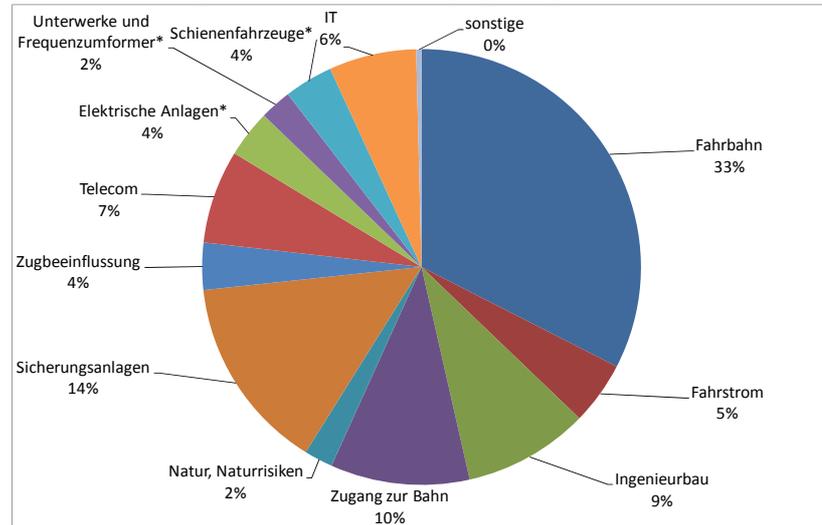


Der Mittelbedarf für die Erneuerung der Infrastruktur gemäss der Planungen der SBB basiert insbesondere auf den Ergebnissen des Netzaudits 2009 respektive dem Netzzustandsbericht 2010 der SBB. Für die Erneuerung der Infrastruktur werden insgesamt 4976 Millionen Franken während der LV-Periode 2013–2016 zur Verfügung stehen.

Die Verteilung des Mittelbedarfs für die Substanzerhaltung (Unterhalt und Erneuerung) der SBB-Infrastruktur auf die Anlagengattungen gemäss Netzzustandsbericht 2010 ist in Abbildung 4 dargestellt.

Abbildung 4

Substanzerhaltungsbedarf SBB nach Anlagengattungen



* Nur teilweise über LV finanziert

1.4.3.2 Mittelbedarf für Erweiterungen

Die Weiterführung der in der LV 11–12 einschliesslich der Zusatzvereinbarung vereinbarten Erweiterungen führt für die LV-Periode 2013–2016 zu einem Mittelbedarf von insgesamt etwa 500 Millionen Franken respektive durchschnittlich 125 Millionen Franken pro Jahr. Dieser Bedarf liegt über den jährlichen Mitteln von etwa 100 Millionen Franken, die bisher in den LV für Erweiterungen vorgesehen waren. Hierbei noch nicht berücksichtigt sind die Kosten derjenigen Substanzerhaltungsmassnahmen, die auch Erweiterungsaspekte haben, wie beispielsweise die Tunnelanierungen, bei denen im Rahmen der Erneuerung gleichzeitig das Lichtraumprofil erweitert wird (z.B. Tunnelanierungen im Wallis für den Einsatz von Doppelstockzügen).

Gemäss Einschätzung der SBB kann aufgrund eines verminderten Mehrbedarfs für die Substanzerhaltung der Mittelbedarf für die Weiterführung der bereits mit der LV 11–12 bestellten Erweiterungen von etwa 500 Millionen Franken mit dem Zahlungsrahmen von 6624 Millionen Franken vollständig gedeckt werden.

Aufgrund des notwendigen Bedarfs für die Substanzerhaltung können jedoch keine zusätzlichen Erweiterungen in die LV aufgenommen werden. Die Priorität liegt bei der Substanzerhaltung. Mit FABI ist zudem vorgesehen, dass in den Leistungsvereinbarungen keine Erweiterungen mehr finanziert werden. Der Bund strebt daher an, dass im Rahmen der LV 13–16 keine neuen Erweiterungsinvestitionen mit Annuitäten für 2017 und die folgenden Jahre begonnen werden.

Aufgrund der beschränkten Mittel in der LV 13–16 können die Anpassungen am Rangierbahnhof Limmattal (RBL) für das Gateway nur verzögert finanziert werden. Unter die von der SBB angemeldeten zusätzlichen Erweiterungsinvestitionen fallen beispielsweise das Umformerwerk in St.Gallen-Winkeln für die Stromversorgung im Raum Ostschweiz im Hinblick auf den Angebotsausbau (Anteil LV ca. 72 Mio. Franken), die Abstellanlage Oberwinterthur zur Erhöhung der Abstellkapazität im Raum Zürich/Winterthur (Anteil LV ca. 37 Mio. Franken), die Kreuzungsstelle Cheyres für ein Angebotsausbau Fribourg-Yverdon (Anteil LV ca. 5 Mio. Franken), ein Freiverlad in Chiasso SM für den Ersatz des Wegfalls des Freiverlads Mendrisio (FMV) (Anteil LV ca. 6 Mio. Franken), netzweite Wasserzapfstellen und Stromversorgungsanlagen (Anteil LV ca. 7 Mio. Franken) sowie Ausbauten in Othmarsingen, Mägenwil und Muri für ein Angebotsausbau im Freiamt (Anteil LV ca. 33 Mio. Franken).. Darüber hinausgehende zusätzliche Erweiterungen sind beispielsweise Zofingen–Lenzburg, Wettingen/Otelfingen, Coppet–Founex oder Locarno–Cadenazzo.

Mit der LV 11–12 und der Zusatzvereinbarung zur LV 11–12 wird der SBB Infrastruktur für Erneuerungen und Erweiterungen ein Investitionsbeitrag in Höhe von insgesamt 2447 Millionen Franken gewährt. Sofern die SBB nicht alle bereitgestellten Mittel im 2011 und 2012 vollständig ausschöpfen kann, könnte zusätzlich zum Abbau der Verschuldung aufgrund der notwendigen ordentlichen Investitionen im 2007–2010 gegenüber dem Konzern eine höhere Finanzierung von bereits mit der LV 11–12 bestellten Erweiterungen im 2011 und 2012 vorgesehen werden. Der Finanzierungsbedarf für die Weiterführung dieser Erweiterungen ab 2013 würde sich dadurch reduzieren und zusätzliche Investitionen (Erneuerungen und Erweiterungen) ermöglichen.

1.4.4 Entwicklung des Mittelbedarfs gegenüber der LV 11–12

Der geplante Abgeltungsbedarf der SBB Infrastruktur für Betrieb und Substanzerhalt von durchschnittlich 1656 Millionen Franken pro Jahr für die Jahre 2013–2016 sind gegenüber der Leistungsvereinbarung 2011–2012 mit durchschnittlich 1721 Millionen Franken jährlich gesunken. Dies ist zum einen auf die Anpassung des Trassenpreissystems im 2013 zurückzuführen, die zu Mehreinnahmen für SBB Infrastruktur von rund 200 Millionen Franken jährlich ab 2013 führt. Aufgrund der Mehreinnahmen sinkt der Abgeltungsbedarf. Demgegenüber gibt es einen

Mehrbedarf in der Substanzerhaltung, der nicht vollständig durch die Mehreinnahmen gedeckt beziehungsweise durch Effizienzsteigerungsmassnahmen von SBB Infrastruktur minimiert werden kann. Zum anderen wurde die Leistungsvereinbarung 2011–2012 auf der Basis eines vom Bundesrat beschlossenen Zahlungsrahmens von 3322 Millionen Franken, d.h. durchschnittlich 1661 Millionen Franken pro Jahr, durch die Bundesversammlung genehmigt. Aufgrund der Erhöhung des Zahlungsrahmens zur LV 11–12 durch die Bundesversammlung um 140 Millionen auf 3462 Millionen Franken wurde eine Zusatzvereinbarung zur LV 11–12 hinsichtlich der Verwendung der zusätzlichen 140 Millionen Franken zwischen Bundesrat und SBB abgeschlossen.

Wie in Abschnitt 1.4.3 dargestellt hat die SBB Infrastruktur seit 2010 deutlich mehr Mittel zur Verfügung. Die Entwicklung der aus den Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur seit 2007 gewährten Betriebsabgeltungen und Investitionsbeiträge ist aus der folgenden Tabelle ersichtlich.

Tabelle 1

Zahlungsrahmen und Aufteilung Betriebsabgeltungen- und Investitionsbeiträge seit 2007*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Betriebsabgeltungen	446	450	480	470	510	505
Investitionsbeiträge	980	1012	1154	1054	1210	1237
total	1426	1462	1634	1524	1720	1742
Zahlungsrahmen		6046			3462	

	2013	2014	2015	2016
Betriebsabgeltungen	291	280	288	287
Investitionsbeiträge	1258	1340	1407	1473
total	1549	1620	1695	1760
Zahlungsrahmen		6624		

* Für 2007 bis 2010 sind die effektiven Zahlungen aus dem Zahlungsrahmen gemäss der Staatsrechnungen dargestellt.

1.4.5 Finanzierung der bestellten Leistungen

Der Bundesrat beantragt für die Finanzierung der geplanten ungedeckten Kosten und der Investitionen gemäss der Planungen der SBB einen Zahlungsrahmen von 6624 Millionen Franken. Dieser Zahlungsrahmen übersteigt die in der Finanzplanung des Bundes eingestellten Mittel. Damit diese Differenz zu keiner zusätzlichen Belastung des allgemeinen Bundeshaushalts führt, wurde vom Bundesrat entschieden, Mittel in Höhe der Differenz 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 Schwerverkehrsabgabegesetz) zu verwenden.

Tabelle 2

Finanzplanung des Bundes und Finanzierung der bestellten Leistungen

(Mio. Franken)	2013	2014	2015	2016	2013-2016
Plafonds UVEK	1527	1548	1573	1598	6346
Aufstockung Eidgn. Räte	-	-	-	-	-
Kompensation LSVA	22	72	122	162	378
Total	1549	1620	1695	1760	6624

Mit der Reduktion der jährlichen Einnahmen des FinöV-Fonds von insgesamt 650 Millionen Franken für SBB-Infrastruktur und Privatbahninfrastruktur (vgl. Ziffer 1.5.6) für die Jahre 2013 bis 2016 ist keine Anpassung des Bauprogramms der aktuell aus dem FinöV-Fonds finanzierten Vorhaben (NEAT, HGV-Anschlüsse, Lärmsanierung, ZEB) erforderlich. Eine darüber hinausgehende Kompensation bei der LSVA würde zu Verzögerungen bei den Eisenbahn-Grossprojekten führen.

Die Finanzierung des Mehrbedarfs über eine Reduktion der jährlichen Einnahmen des FinöV-Fonds erfolgte bereits für die LV 2011-2012 Bund-SBB. Mit der Weiterführung dieser Reduktion für die LV-Periode 2013-2016 wird bereits dem angedachten Finanzierungsmodell eines Bahninfrastrukturfonds (BIF) gemäss der Vernehmlassungsvorlage zu Finanzierung und Ausbau Bahninfrastruktur (FABI) vorgegriffen.

1.5 **Leistungsvereinbarungen für Privatbahninfrastrukturen 2013–2016**

1.5.1 **Fortführung des Finanzierungsmodells 2011–2012**

Die 2011 eingeführte Harmonisierung der Finanzierungsinstrumente der SBB und der Privatbahnen hat sich bewährt und wird fortgeführt. Um die Angleichung der Finanzierung der Infrastruktur der Privatbahnen weiter voranzutreiben, sind folgende Anpassungen notwendig:

- Fortführung der Angleichung der Instrumente zur Eisenbahninfrastrukturfinanzierung von Privatbahnen und SBB mit neu einem **vierjährigen Verpflichtungskredit** anstelle des bisherigen Verpflichtungskredits mit einer einmaligen Laufzeit von zwei Jahren. Damit sind alle Auszahlungen des Bundesanteils an den Betriebsabteilungen und Investitionsbeiträgen an die Privatbahnen gewährleistet;
- endgültige Umstellung auf die **Programmfinanzierung** und Abkehr von der auf einzelne Objekte bezogenen Finanzierung durch die Kantone. Die Kantone müssen demzufolge ähnliche Finanzierungsinstrumente schaffen, um ihren Anteil an den Betriebsabteilungen und Investitionsbeiträgen zu decken;
- Abschluss von trilateralen **vierjährigen Leistungsvereinbarungen (LV)** zwischen dem Bund, den betroffenen Kantonen und Privatbahnen. Diese vierjährigen LV legen für die Periode 2013–2016 und für jede Privatbahn die Höhe der Betriebsabteilungen und Investitionsbeiträge sowie ihre Aufteilung unter den Bestellern fest. Zur Erinnerung: Die Investitionsbeiträge bestehen einerseits aus den A-Fonds-perdu-Beiträgen zum Ausgleich des

Abschreibungsaufwandes und andererseits aus den zinslosen, bedingt rückzahlbaren Darlehen.

1.5.2 Mustervorlage Leistungsvereinbarung 2013–2016

Die in der Botschaft zur Infrastrukturfinanzierung 2011–2012²⁰ beschriebene und ab 2013 vorgesehene vollständige Angleichung der Finanzierungsinstrumente der Privatbahnen und der SBB wird damit insbesondere über den Abschluss von LV mit einer vierjährigen Laufzeit vollzogen. Diese gewährleisten:

- eine höhere **Planungssicherheit** für die Besteller (Bund und Kantone) und die privaten Infrastrukturbetreiberinnen (ISB) dank der Einführung von vierjährigen Verpflichtungskrediten für alle Bundesbeiträge;
- eine stärkere Ausrichtung der Infrastrukturbestellung auf die während der Laufzeit der LV **zu erreichenden Ziele** (vgl. Ziff. 1.3);
- die Einführung und ständige Verbesserung des einheitlichen und integralen **Controllingprozesses** nach den Vorgaben der KFEV (vgl. Ziff. 1.2.3.1).

Die LV werden zwischen dem Bund, den Kantonen und den Privatbahnen abgeschlossen. Als Grundlage dient die beigefügte Mustervorlage; sie wird hier zum ersten Mal zur Kenntnis veröffentlicht (siehe Anhang).

1.5.3 Abstimmung zwischen den Kantonen und Privatbahnen

Um das Bestellverfahren der Privatbahnen an dasjenige der SBB auszurichten und um eine gute Koordination zwischen Bund, Kantonen und Privatbahnen sicherzustellen, wurde das Bestellverfahren der Privatbahnen der untenstehenden Gesamtplanung angepasst:

- Einreichung der ersten Investitionspläne für die Jahre 2013 bis 2016 durch die Privatbahnen und Aufnahme der Diskussionen mit den Kantonen 30. Juni 2011
- Entscheid des Bundesrates zum neuen Trassenpreissystem 31. August 2011
- Einreichung der ersten konsolidierten Offerten (Betrieb und Investition) der Privatbahnen für die Jahre 2013 bis 2016 31. Oktober 2011
- Koordination zwischen Bund, Kantonen und Privatbahnen (Verhandlungen, Beratungen, Budgetdebatten usw.) November 2011
Dezember 2012
- Abschluss der vierjährigen LV mit den Kantonen und Januar 2013

²⁰ BBI 2010 4933

Die oben dargestellte Gesamtplanung sieht die Einreichung der Offerten für die Jahre 2013 bis 2016 in zwei Phasen vor: In der ersten Phase reichen die Privatbahnen ihre Investitionspläne für die Jahre 2013 bis 2016 ein; in der zweiten Phase – nach der Annahme des neuen Trassenpreissystems – ergänzen die Privatbahnen ihre Investitionspläne für 2013–2016 mit allen erforderlichen Offertunterlagen für diese Periode. Bei diesem Offertverfahren wurden der Berechnung des Trassenpreises und Überlegungen, wie Energie effizient genutzt werden kann, einen wichtigen Platz eingeräumt.

Diese Gesamtplanung ist für die Privatbahnen eine besondere Herausforderung. Sie sieht eine ausreichende Zeit für die Abstimmung zwischen Bund, Kantonen und Privatbahnen vor und findet damit unter idealen Voraussetzungen gleichzeitig mit der Erarbeitung und während der Anhörung der vorliegenden Botschaft statt. So können alle LV mit einer vierjährigen Laufzeit spätestens im Januar 2013 unterzeichnet werden.

Dabei kommt der Offerte mit ihren obligatorischen Unterlagen nach Artikel 19 KFEV eine entscheidende Bedeutung zu. Sie werden den LV als Anhänge beigefügt.

1.5.4 Steuerung über Zielvorgaben

Wie schon in Ziffer 1.2.3.1 dargestellt, wird dem Controlling im erweiterten Sinne (von Engl. 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 insbesondere bei der Festlegung des Verkehrsangebotes, bei der Offertprüfung und bei Verhandlungen mit den Transport-unternehmen sowie bei der Festlegung und Überprüfung der Leistungsqualität federführend (Art. 12 Abs. 3 ARPV).

Wie in der Periode 2011–2012 werden die Privatbahnen gleich wie die SBB über Zielvorgaben und daraus abgeleitete Kennzahlen gesteuert. Damit verfügen die Besteller neu über eine Bewertungsgrundlage, um die Erfüllung der Vereinbarungen zu überprüfen. Bei der Festlegung der Zielwerte berücksichtigt das BAV selbstverständlich unternehmensspezifische Daten (Grösse des Unternehmens, Spurweite, Topographie, intern bereits verfügbare Daten). Ferner wurde die Auswahl der Indikatoren unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen (Leistungsvereinbarungen 2011–2012) und mit dem Ziel, eine kontinuierliche Weiterentwicklung zu ermöglichen, vorgenommen.

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 für die Periode 2013–2016.

1.5.5 Mittelbedarf

Weil die Aufteilung der Mittel auf die Privatbahnen erst im Verlaufe des Dezembers 2012, nach der Verabschiedung der verschiedenen Verpflichtungskredite der öffentlichen Hand (Bund und Kantone), definitiv feststehen wird, sind die nachfolgenden Beträge zulasten der Kantone und des Bundes sowie die Angaben zu den Privatbahnen vorderhand provisorisch.

Betriebsabgeltungen

Mit den unter der Bezeichnung «Betriebsabgeltungen» gewährten Abgeltungen kann die gemäss Budget und Mittelfristplan entstehende Kostenunterdeckung in der Betriebsrechnung der Sparte Infrastruktur ausgeglichen werden. Gemäss Schätzungen des BAV aufgrund der Angaben der Privatbahnen ergibt sich für die Infrastruktur der Privatbahnen für die Jahre 2013 bis 2016 ein Abgeltungsbedarf von insgesamt 960 Millionen Franken.

Gemäss dem neuen Schlüssel der Verordnung vom 18. Dezember 1995 über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV) entfallen davon 686 Millionen Franken (71.5%) auf den Bund und 274 Millionen Franken (28.5%) auf die Kantone.

Die Betriebsabgeltungen sinken insbesondere wegen der Einführung des neuen Trassenpreissystems. Das neue Trassenpreissystem erhöht die Trassenpreiserlöse der Privatbahnen ab 2013 um jährlich etwa 30 Millionen Franken und reduziert damit den Abgeltungsbedarf.

Diese Mehrerlöse tragen zur teilweisen Abdeckung der erhöhten Investitionsbeiträge bei – insbesondere zum Ausgleich des laufend steigenden Abschreibungsaufwandes – und dürfen nicht als Lastenübertragung auf die Sparte Verkehr angesehen werden. Letztere wird die Erhöhung des Trassenpreises über eine gezielte Anpassung ihrer Tarife auffangen müssen.

Die Hälfte der Betriebsabgeltungen würde auf die drei Infrastrukturbetreiberinnen BLS Netz AG, DB Netz und RhB entfallen.

Investitionsbeiträge

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

Der Mittelbedarf für die Periode 2013–2016 wurde aufgrund einer ersten Bestandsaufnahme und der bis am 31. Oktober 2011 von den Unternehmen eingereichten Mittelfristplanungen für diese Periode ermittelt. In den nachfolgenden Zahlen nicht enthalten sind Investitionen, die aus anderen Quellen (FinöV-Fonds, Infrastrukturfonds, BehiG-Sondermittel usw.) finanziert werden.

Die Investitionsvorhaben lassen sich in die folgenden drei Kategorien unterteilen:

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

Gemäss Schätzungen des BAV aufgrund der Angaben der Privatbahnen sind – nach Abzug der Beiträge Dritter – für die Jahre 2013–2016 Investitionsbeiträge in der Höhe von 3296 Millionen Franken erforderlich. Der grösste Teil davon wird auf Massnahmen für die Substanzerhaltung und technische Verbesserungen der bestehenden Anlagen entfallen.

Zur Finanzierung dieses Investitionsbedarfs wären gemäss dem neuen Schlüssel der Verordnung vom 18. Dezember 1995 über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV) Investitionsbeiträge des Bundes von 2139 Millionen Franken und der Kantone von 1157 Millionen Franken erforderlich. Die Hälfte der Investitionsbeiträge würde dabei auf die vier Infrastrukturbetreiberinnen BLS Netz AG, RhB, MGI und SOB entfallen.

Die Tabelle unten zeigt die vorgesehene Aufteilung der Betriebsabgeltungen und Investitionsbeiträge der öffentlichen Hand (Bund und Kantone) auf die Privatbahnen. Die endgültigen Beträge werden erst nach Unterzeichnung aller LV, das heisst, im Laufe des Januars 2013, feststehen.

Aufteilung der Betriebsabgeltung und Investitionsbeiträge Privatbahnen

Privatbahnen: Betriebsabgeltungen und Investitionsbeiträge der öffentlichen Hand (Bund und Kantone)	LV 2013-2016 (in Millionen Franken gerundet)	
	Total Bund und Kantone	Bund
AB	88.7	59.9
ASm	121.7	63.9
BDWM	37.9	9.7
BLS	1'046.6	781.2
BLT	116.7	37.9
BOB	50.2	28.7
CJ	60.7	42.6
DB Netz	117.0	117.0
FART	11.1	4.3
FLP	9.0	3.2
FW	17.8	7.5
HBS	76.0	76.0
LEB	86.5	42.4
MBC	39.6	19.6
MGI	289.6	201.7
MOB	133.3	70.1
MVR	50.2	24.6
NSStCM	39.4	19.3
ÖBB	4.0	4.0
OeBB	4.0	1.4
RBS	144.3	78.8
RhB	660.7	561.7
SOB	247.8	108.3
ST	0.8	0.2
STB	16.5	9.4
Thurbo	32.0	13.5
TMR	81.1	54.3
TN	5.9	2.9
TPC	56.1	33.5
TPF	91.4	50.3
TRAVYS	92.5	45.5
TRN	22.1	11.0
VCh	4.0	2.0
WAB	27.0	15.1
WB	56.0	18.5
WSB	45.2	12.2
ZB	188.0	170.0
ZVV	64.8	13.0

MIB/ST/VHE	9.5	5.3
SSSF	10.0	4.7
Total	4'255.4	2'825.0

Die Tabelle 4 bildet die wichtigsten Erweiterungsprojekte der Privatbahnen für die LV-Periode 2013–2016 ab (≥ 10 Millionen Franken und mit einem Erweiterungsanteil von über 50%). Die endgültigen Beträge werden erst nach Unterzeichnung aller LV mit einer vierjährigen Laufzeit, das heisst, im Laufe des Januars 2013, feststehen.

Tabelle 4

Erweiterungsprojekte Privatbahnen

Privatbahnen: wichtigste Erweiterungs- projekte	LV 2013-2016 (in Millionen Franken)			
	-2012	2013-2016	2017-	Total
AB: Umbau Bhf St. Gallen für DML	-	11.6	0.6	12.2
BLS: Ausbau Leissigen	-	23.0	-	25.2
BLS: Rosshäuserntunnel Anteil LV	-	64.0	12.4	76.4
BLT: DS-Ausbau Ettingen-Flüh	1.2	26.8	-	28.0
HBS: Anbindung Ost	0.5	17.4	-	17.9
LEB Kreuzungsstelle Etagnières	-	15.0	-	15.0
MGI: Güterterminal Bockbart	15.7	8.1	-	23.8
MGI: Kreuzungsstelle Staflerbord	-	9.7	0.3	10.0
MGI: Kreuzungsstelle Calmot	-	0.2	12.3	12.5
RBS: DS-Ausbau Zollikofen – Moosseedorf	-	39.1	-	39.1
RhB: Kreuzungsstelle Davos Oberlaret	-	14.6	-	14.6
RhB: Kreuzungsstelle & Ausbau Station Poschiavo	0.6	19.1	10.0	29.7
RhB: Doppelspur Klosters	2.0	12.1	-	14.1
RhB: Doppelspur Klosters-Gauggeli & Station 2. Etappe	-	8.0	8.0	16.0
RhB: Kreuzungsstelle Reichenau-Trin	1.2	18.8	-	20.0
Thurbo: Kreuzungsstelle Berg	-	3.0	10.0	13.0
zB: DS-Ausbau Sarnen Industrie	-	30.0	-	30.0
zB: DS-Ausbau Zollhaus	3.0	9.5	-	12.5

In der Tabelle 5 sind die vordringlichen Sanierungen von Tunnels und Brücken aufgeführt, die von den Privatbahnen in der LV-Periode 2013–2016 geplant sind (≥ 10 Millionen Franken). Die endgültigen Beträge werden erst nach Unterzeichnung aller LV mit einer vierjährigen Laufzeit, das heisst, im Laufe des Januars 2013, feststehen.

Sanierungen von Tunnels und Brücken Privatbahnen

Privatbahnen: vordringliche Sanierungen von Tunnels und Brücken	LV 2013-2016 (in Millionen Franken)			
	-2012	2013-2016	2017-	Total
BLS : Sanierung Weissensteintunnel	-	14.5	-	22.0
BOB : Tunnelumfahrung Buechi	0.8	21.2	-	22.0
MGI : Sanierung Furkatunnel	7.2	60.0	62.8	130.0
RhB: Gesamterneuerung Albulatunnel	6.4	98.5	155.1	260.0
RhB: Teilerneuerung Giarstunnel	0.8	30.3	14.9	46.0
RhB: Teilerneuerung Klosterstunnel	6.2	4.9	-	11.1
RhB: Teilerneuerung Val Pilatunnel	0.1	6.7	3.4	10.2
SOB : Sanierung Bruggwaldtunnel	-	0.2	30.2	30.4

Gesamtbedarf

Gemäss den eingereichten, im Rahmen der anstehenden Bestellverhandlungen noch zu überprüfenden Mittelfristplänen der Privatbahnen ergibt sich für die Jahre 2013–2016 ein vom Bund zu finanzierender Gesamtbedarf von 2825 Millionen Franken (686 Millionen Franken für die Betriebsabgeltungen und 2139 Millionen Franken für die Investitionsbeiträge).

1.5.6 Finanzierung

Unter Berücksichtigung des Bundesfinanzplans, der vom Parlament bewilligten Erhöhung für die Periode 2011–2012 (+30 Millionen Franken jährlich) und der zusätzlichen Mittel aus dem FinöV-Fonds (+70 Millionen Franken jährlich) stünden für die Jahre 2013–2016 beim Bund 2825 Millionen Franken für die Finanzierung der Privatbahninfrastruktur zur Verfügung.

Weil auch bei einigen Privatbahnen ein Mehrbedarf im Bereich der Substanzerhaltung besteht, beantragt der Bundesrat gestützt auf eine Schätzung des BAV einen Verpflichtungskredit für die Privatbahninfrastruktur von 2825 Millionen Franken (durchschnittlich +67 Millionen Franken im Jahr im Vergleich zur LV 2011–2012).

Diese Aufstockung ermöglichen den Privatbahnen, die dringend erforderlichen Massnahmen für die Substanzerhaltung zu realisieren und begonnene Erweiterungsinvestitionen fortzuführen. Die Mittel reichen allerdings nicht aus, um alle vorgesehenen Erweiterungen zu finanzieren.

Die Erweiterungsprojekte wurden nach ihrer Dringlichkeit und dem Umfang ihrer Mitfinanzierung durch die Kantone berücksichtigt.

Die Tabelle unten enthält die wichtigsten Erweiterungen (≥ 10 Millionen Franken) der Privatbahnen, die in der LV-Periode 2013–2016 zwar geplant sind, aber nicht finanziert werden können.

Erweiterungen Privatbahnen

Privatbahnen: nicht finanzierte Erweiterungen	LV 2013-2016 (in Millionen Franken)			
	-2012	2013-2016	2017-	Total
BLS: DS Frischingweg – Kehrsatz	-	16.1	29.3	45.4
BLS: Kreuzungsstelle Hüswil	-	26.6	2.3	29.9
MGI: Güterbahnhof Zermatt	0.2	10.3	-	10.5
RBS: Umfahrung Boll-Sinneringen	-	30.0	-	30.0
RhB: Angebotskonzept Retica 30	-	10.8	-	10.8
TPC: AOMC Anpassung Linienführung	-	30.0	-	30.0

1.5.7 Vergleich Mittelbedarf - verfügbare Mittel

Gegenwärtig finden die eigentlichen Verhandlungen mit den Unternehmen und den Kantonen über die Leistungsvereinbarungen für die Periode 2013–2016 statt. Zwischen dem Bedarf und den beim Bund und den Kantonen verfügbaren finanziellen Mitteln besteht eine geringfügige Differenz.

Es ist unumgänglich, dass die Unternehmen im Rahmen der Verhandlungen Abstriche bei den bisher eingeplanten Investitionen machen und dies in Abhängigkeit ihrer Dringlichkeit und der finanziellen Mittel der Kantone. Es wird Aufgabe der Infrastrukturbetreiberinnen sein, die Investitionsvorhaben entsprechend den vereinbarten Zielsetzungen (vgl. Ziff. 1.2.3.1) 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. Ziff. 1.3.1).

Unter Einbezug der Kantone werden die 2013–2016 voraussichtlich verfügbaren Mittel insbesondere im Rahmen des Offertverfahrens für die Periode 2013–2016 auf die Unternehmen verteilt werden müssen. Diese Mittel gewährleisten eine mittelfristige Substanzerhaltung der Privatbahninfrastruktur.

Dagegen war abzusehen, dass zusätzliche Erweiterungsinvestitionen, Vorhaben für Tunnel- und Bahnhofsanierungen nur teilweise finanziert werden können und deshalb zurückgestellt werden müssen. Mit der Aufstockung des Verpflichtungskredits um 385 Millionen Franken gegenüber der Finanzplanung stellt der Bund für die Privatbahninfrastruktur pro Jahr fast 100 Millionen Franken zusätzlich gegenüber dem Mittel der Jahre 2011–2012 zur Verfügung; es versteht sich von selbst, dass die Kantone ihren Teil an der Finanzierung ebenfalls zusichern können.

Damit das bestehende Eisenbahnnetz in seiner Ausdehnung und Qualität erhalten bleibt und längerfristig auf einen akzeptablen Sicherheitsstandard (dringend sind insbesondere die Sanierung von Tunnels und Bahnübergängen) gehoben werden kann, muss geprüft werden, wie auch in Zukunft für die Privatbahnen mehr Mittel verfügbar gemacht werden können.

Die folgende Tabelle stellt die voraussichtliche Entwicklung der Bundesbeiträge für die Periode 2013–2016 dar.

Entwicklung der Bundesbeiträge Privatbahnen

alle Zahlen in Millionen Franken

2007-2012	Rahmenkredit 2007-2010						Verpflichtungskredit 2011-2012					
	Rechnung 2009			Rechnung 2010			Budget 2011			Finanzplan 2012		
	Bund	Kt	Total	Bund	Kt	Total	Bund	Kt	Total	Bund	Kt	Total
Betriebsbeiträge	192	70	262	193	69	262	184	71	255	192	72	264
Investitionsbeiträge	438	168	606	434	162	596	454	204	658	449	214	663
- davon Abschreibungen	220	71	291	280	76	356	263	80	343	272	87	359
- davon Darlehen	218	97	315	154	86	240	191	124	315	177	127	304
Total	630	238	868	627	231	858	638	275	913	641	286	927

Bund 2009: inklusive 12 Millionen Betriebsbeitrag und 90 Millionen Darlehen aus Stabilisierungsprogramm

Bund 2010: inklusive 10 Millionen Betriebsbeitrag und 60 Millionen Darlehen aus Nachtrag I/2010

Bund 2011: inklusive Nachtrag II

Bund 2011- 2012: 1279 Millionen (siehe Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit vom 15. Dezember 2010)

2013-2016	Verpflichtungskredit 2013-2016											
	Finanzplan 2013			Finanzplan 2014			Finanzplan 2015			Finanzplan 2016		
	Bund	Kt	Total	Bund	Kt	Total	Bund	Kt	Total	Bund	Kt	Total
Betriebsbeiträge	171	68	239	171	68	239	172	69	241	172	69	241
Investitionsbeiträge	540	286	826	512	286	798	565	300	865	522	285	807
- davon Abschreibungen	285	91	376	299	95	394	313	99	412	328	103	431
- davon Darlehen	255	195	450	213	191	404	252	201	453	194	182	376
Total	711	354	1'065	683	354	1'037	737	369	1'106	694	354	1'048

Kt 2013-2016 : Kantonsbeiträgen werden noch nach absprache mit den Kantonen und Privatbahnen aktualisiert

1.6 Anhörung der Kantone

Gemäss Artikel 8 Absatz 1 SBBG sind die Kantone bei der Erarbeitung der Leistungsvereinbarung mit der SBB anzuhören. Gestützt auf Artikel 13 KFEV leitet das BAV den Controllingprozess bei der Infrastrukturfinanzierung und bezieht die betroffenen Kantone bei gemeinsam bestellten Strecken unter Einräumung einer angemessenen Frist ein.

Mit Schreiben vom 8. November 2011 hat das BAV 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 13–16 unterbreitet. Zudem wurde erstmals eine Muster-LV für die Privatbahninfrastruktur beigelegt.

Aus Gründen der Effizienz und im Bestreben, die Koordination zwischen Bund und Kantonen zu verbessern, fand am 29. November 2011 eine sogenannte konferenzielle Anhörung statt.

1.6.1 Ergebnis der Anhörung

....

2 Erläuterungen zu den Bundesbeschlüssen

2.1 Bundesbeschluss über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2013–2016

Art. 1

Dieser Artikel stützt sich auf Artikel 8 SBBG ab. 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 kann das Parlament nicht beschliessen.

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 das Jahr 2011 der LV 2011–2012 wird dieser Botschaft als Anhang beigefügt.

2.2 Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur der SBB für die Jahre 2013–2016

Art. 1

Mit diesem Beschluss wird ein Zahlungsrahmen bereitgestellt, der dazu dient, die mit der LV 2013–2016 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 28 der LV 2013–2016 dargestellten Aufteilung.

2.3 Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur der schweizerischen Privatbahnen für die Jahre 2013–2016

Art. 1

¹ Mit diesem Beschluss wird ein Verpflichtungskredit bereitgestellt, der dazu dient, die mit der LV 2013–2016 bei den konzessionierten Eisenbahnunternehmen (mit Ausnahme der SBB) 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.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Finanzielle Auswirkungen

Gestützt auf dem vom 18. August 2010 beschlossenen Finanzplan waren für die Jahre 2013–2016 für die Finanzierung von Betrieb und Substanzerhalt der SBB-Infrastruktur und der Privatbahninfrastruktur 8778 Millionen Franken vorgesehen. Unter Berücksichtigung der Aufstockung der Eidgenössischen Räte im Dezember 2010 von jährlich 30 Millionen Franken für die Privatbahninfrastruktur ergibt sich insgesamt ein Betrag von 8898 Millionen Franken. Davon waren 6346 Millionen Franken für die SBB-Infrastruktur und 2552 Millionen Franken für die Privatbahninfrastruktur vorgesehen.

Gemäss des Entscheids des Bundesrates zur Finanzpolitischen Standortbestimmung für den Voranschlag 2012 und Legislaturfinanzplan 2013–2015 darf ein Mehrbedarf nicht zu einer zusätzlichen Belastung des Bundeshaushalts führen. Die vorgeschlagenen Aufstockungen des Zahlungsrahmens für die SBB-Infrastruktur und des Verpflichtungskredits für die Privatbahninfrastruktur zur Finanzierung des Mehrbedarfs in der Finanzrechnung des Bundes sind durch eine entsprechende Reduktion der Speisung des FinöV-Fonds zu kompensieren. In den Jahren 2013–2016 beträgt die Reduktion der Speisung des Fonds 650 Millionen Franken.

Aufgrund dieser reduzierten Speisung des FinöV-Fonds kann die Bevorschussungslimite nur knapp eingehalten werden. Aufgrund der höheren Bevorschussung des Fonds sind künftig höhere Zinsen aus dem Fonds zu zahlen und die Dauer der Rückzahlung der Bevorschussung verlängert sich. Insgesamt werden dadurch die künftig verfügbaren Mittel für Investitionen reduziert. Gemäss heutigen Planungen sind keine Verzögerungen bei Projekten für die Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEB) zu erwarten.

Personelle Auswirkungen

Die Vorlage bringt keinen personellen Mehraufwand mit sich.

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 Strecken der Privatbahninfrastrukturen in der Periode 2013–2016 weiterzuführen.

Bei den Kantonen, die für die Realisierung von Erweiterungsinvestitionen auf SBB-Strecken Beiträge zugesagt haben, entsteht ein entsprechender finanzieller Aufwand.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Nur mit einer Eisenbahninfrastruktur, die sich auf dem Stand der Technik befindet und den Anforderungen des Verkehrs angepasst ist, kann das heutige qualitativ gute Angebot auf der Schiene erhalten und weiterentwickelt werden. Ein dichtes und zuverlässiges Verkehrsnetz, das einen effizienten Transport von Personen und Gütern erlaubt, stellt für unsere Wirtschaft einen nicht zu unterschätzenden Standortvorteil dar. Müsste auch nur ein Teil der Beförderungsleistung der Schiene auf der Strasse erbracht werden, wäre mit höheren volkswirtschaftlichen Kosten zu rechnen.

3.4 Regionalpolitische Auswirkungen

Die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur unterstützt die regionalpolitischen Ziele des Bundes. Ein wesentlicher Teil des Schienennetzes erschliesst periphere Regionen. Wenn der Zahlungsrahmen oder der Verpflichtungskredit reduziert würde und daher die Substanzerhaltung der Eisenbahninfrastruktur nicht mehr im erforderlichen Ausmass gewährleistet werden könnte oder sogar auf einzelne Strecken verzichtet werden müsste, wären negative regionalpolitische und volkswirtschaftliche Auswirkungen möglich.

3.5 Andere Auswirkungen

Die LV SBB mit dem zugehörigen Zahlungsrahmen und die Finanzierung der Privatbahninfrastruktur schaffen die Voraussetzungen für die Bereitstellung von effizienten Angeboten im Personen- und im Güterverkehr. Sie stellen die Erhaltung des Wertes und der Leistungsfähigkeit der Schieneninfrastruktur sicher. Die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur bildet die Basis für die Grundversorgung im Verkehr auf der Schiene. Sie ist unabdingbar für die Erfüllung des Verlagerungsauftrags im alpenquerenden Güterverkehr.

Die auch im heutigen schwierigen Umfeld positive volkswirtschaftliche Entwicklung der Schweiz lässt sich zu einem wesentlichen Teil auf das Vorhandensein einer hochwertigen Verkehrsinfrastruktur zurückführen. Die Leistungsvereinbarungen mit der SBB und den übrigen konzessionierten Eisenbahnunternehmen stellen sicher, dass die hohe Qualität der Eisenbahninfrastruktur in der Schweiz auch zukünftig gewährleistet ist.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom XXXX²¹ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

²¹ BBl 2012 ...

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 2013–2016 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 2013–2016 stützt sich auf Artikel 167 BV (Ausgabenkompetenz der Bundesversammlung).

Die Finanzierungsbeschlüsse über den Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur 2013–2016 und über den Verpflichtungskredit für die Privatbahninfrastruktur 2013–2016 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.

Anders als die Leistungsvereinbarung mit der SBB werden die Leistungsvereinbarungen mit den Privatbahnen nicht dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet, sondern vom Bundesamt für Verkehr unterzeichnet. Nach dem Finanzhaushaltsgesetz²² darf sich die Bundesverwaltung nur dann über die beschlossenen Kredite hinaus verpflichten, wenn diese Verpflichtung durch einen Verpflichtungskredit abgedeckt ist (vgl. Art. 21 Abs. 1 FHG).

5.2 Vereinbarkeit mit den 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.

5.3 Erlassform

Die Genehmigung der Leistungsvereinbarung Bund–SBB 2013–2016 sowie die Bewilligung des Zahlungsrahmens für die SBB-Infrastruktur 2013–2016 und des Verpflichtungskredits für die Privatbahninfrastruktur 2013–2016 erfolgen in der Form des einfachen Bundesbeschlusses (Art. 8 Abs. 2 SBBG i.V.m. 29 Abs. 1 Parlamentsgesetz, ParlG²³, bzw. 25 Abs. 1 und 2 ParlG).

²² Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005 (FHG) SR **611.0**

²³ Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (ParlG) SR **171.10**

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b 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 2013–2016 werden dem Parlament mit den Bundesbeschlüssen über den Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur 2013–2016 und dem Verpflichtungskredit für die Infrastruktur der Privatbahnen 2013–2016 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 2013–2016 der Ausgabenbremse zu unterstellen.

5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Beschlüsse zum Zahlungsrahmen für die SBB-Infrastruktur 2013–2016 und zum Verpflichtungskredit für die Privatbahninfrastruktur 2013–2016 stehen im Einklang mit dem Subventionsgesetz.

Bedeutung der Subvention für die Erreichung der angestrebten Ziele

Wie in Ziffer 1.2 dargestellt, ist eine leistungsfähige Schieneninfrastruktur ein wichtiger Standortvorteil der 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 Ziffer 1.2 ist auch beschrieben, wie die Subventionierung im Einzelnen ausgestaltet ist.

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 Ziffer 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 2013–2016. In diesen Vereinbarungen werden die den Bahnunternehmen vom Bund (bei den Privatbahnen mit Ausnahme der nationalen Strecken der BLS zusammen mit den Kantonen) zugesicherten Beiträge festgelegt.

Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der
Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2013–2016

Muster der Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dem/den Kanton/en [...] und der Infrastrukturbetreiberin [XXX AG] für die Jahre 2013–2016

