



SBB Cargo AG

Betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente
und Reporting

Subventionierung des Güterverkehrs

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wesentliche in Kürze	4
1.1	Reportingwesen gegenüber dem Eigner und innerhalb der SBB AG	4
1.2	Betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente, insbesondere betriebliches Rechnungswesen von SBB Cargo	6
1.3	Subventionen im Bereich Güterverkehr und Rahmenbedingungen	8
2	Auftrag und Prüfungsdurchführung	25
2.1	Auftrag	25
2.2	Rechtsgrundlagen	25
2.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	26
2.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	26
2.5	Vernehmlassung	27
2.6	Berichtsaufbau	27
3	Ebene Eigner - Rolle und Berichterstattung	28
3.1	Grundlagen	28
3.2	Klar definierte Rolle des Eigners	28
3.3	Klare Hierarchisierung der Eignerziele im Güterverkehrsbereich ab 2007	29
3.4	Eignerreporting ist umfangreich	30
3.5	Zusammenfassung	31
4	Ebene Konzern - finanzielle Führung und Risikomanagement	33
4.1	Führungsstruktur im SBB-Konzern	33
4.2	Finanzielle Führung im SBB-Konzern	34
4.3	Risikomanagement im SBB-Konzern	35
4.4	Zusammenfassung	36
5	SBB Cargo - Strategie und betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente	38
5.1	Strategie SBB Cargo	38
5.1.1	SBB Cargo verfolgt eine konstante Strategie	38
5.1.2	Strategie muss anspruchsvolle Rahmenbedingungen einbeziehen	40
5.2	Betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente bei SBB Cargo	41
5.2.1	Vorgehen und Schwerpunkte der EFK	41
5.2.2	Verschiedene Rahmenbedingungen prägen die betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente von SBB Cargo	42
5.2.3	Stand und Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente bei SBB Cargo	44
5.2.4	Schwachstellen gemäss Bewertung der Firma PwC	48
5.2.5	Planungs- und Steuerungsinstrumente wurden für das Geschäftsjahr 2007 nicht optimal eingesetzt	49
5.3	Zusammenfassung	53

6	Standortverschiebung / Betriebszusammenlegungen	59
6.1	Betriebliches Rechnungswesens für strategische Entscheidungen ausreichend?	59
6.2	Betriebskostenrechnungen vorhanden, vereinfacht beim KSC Fribourg	59
6.3	Das KSC wird in die Geschäftsbereiche International und Schweiz integriert	60
6.4	IW Biel heute Filiale des IW Yverdon	60
6.5	Massnahmen beim IW Bellinzona	61
6.6	Zusammenfassung	62
7	Subventionsregime	64
7.1	Die wichtigsten Geldflüsse 2007 in der Übersicht	64
7.2	Wesentliche Subventionen und Instrumente zur Lenkung des Güterverkehrs	65
7.2.1	Instrumente der Verlagerungspolitik	66
7.2.2	Flankierende Massnahmen	66
7.2.3	Übrige Massnahmen mit Steuerungseffekt	66
8	Summarische Beurteilung der Zweckmässigkeit der einzelnen Subventionen und Instrumente	68
8.1	Instrumente der Verlagerungspolitik und der Überwachung	68
8.1.1	Die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA);	69
8.1.2	Die Modernisierung der Bahninfrastruktur (insbesondere die neuen Neat-Basistunnels am Lötschberg und Gotthard)	72
8.1.3	Die Liberalisierung des Schienengüterverkehrs und der damit eingeleitete Wettbewerb zwischen verschiedenen Güterbahnen mittels der Bahnreform	73
8.2	Flankierende Massnahmen	75
8.2.1	Bestellung und Abgeltung von unbegleitetem, kombiniertem Verkehr (UKV)	75
8.2.2	Investitionshilfen für den kombinierten Verkehr im In- und Ausland sowie für den Wagenladungsverkehr (Aufbau von Terminalkapazitäten, Subventionierung von Anschlussgleisen)	77
8.2.3	Trassenpreisverbilligungen im Wagenladungsverkehr	78
8.3	Übrige Massnahmen mit Steuerungseffekt	79
8.3.1	Leistungsvereinbarungen mit der SBB und anderen konzessionierten Transportunternehmungen (KTU)	79
8.3.2	Belastung der Strassentransporte	81
9	Auswirkungen der Bahnreform (Systemwechsel)	82
10	Empfehlungen	85
10.1	Berichtswesen und betriebswirtschaftliche Steuerung von SBB Cargo	85
10.2	Subventionen im Bereich Güterverkehr und Rahmenbedingungen	86

Beilagen

1 Das Wesentliche in Kürze

An ihrer ausserordentlichen Sitzung vom 19. März 2008 befasste sich die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) mit den finanziellen und strukturellen Schwierigkeiten von SBB Cargo AG (SBB Cargo). Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) wurde mit weiteren Abklärungen und Prüfungen zu folgenden drei Stossrichtungen beauftragt:

- Reportingwesen gegenüber dem Eigner und innerhalb der SBB AG
- Betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente, insbesondere betriebliches Rechnungswesen von SBB Cargo
- Subventionen im Bereich Güterverkehr und Rahmenbedingungen.

1.1 Reportingwesen gegenüber dem Eigner und innerhalb der SBB AG

Die Rolle des Eigners beruht auf einer klaren Trennung der Kompetenzen zwischen Bund (Zielvorgabe) und SBB (Umsetzung). Das Reporting richtet sich nach dieser Rollenteilung. Gegenüber dem Eigner dient es zur Beurteilung der Zielerreichung, innerhalb der SBB unterstützt es die Unternehmensführung auf Konzernstufe.

Das Reporting der SBB an den Eigner ist in der Praxis umfassender als in den Vorgaben vorgesehen. Daraus entsteht das Risiko der Beeinflussung der unternehmerischen Entscheidungen der SBB durch den Eigner mit der Folge einer Kompetenzverwischung und damit einer unklaren Verantwortlichkeit zwischen unternehmerischer und politischer Zuständigkeit. Das Reporting innerhalb der SBB basiert auf der Finanzbuchhaltung. Wichtige Instrumente zur finanziellen Führung auf Konzernebene sind das Budget mit der Mittelfristplanung, der Forecast und das Monatsreporting.

Über die Ergebnisentwicklung und die Risikosituation von SBB Cargo wurde mit den bestehenden Instrumenten stufengerecht informiert. Es sind dabei aber zu optimistische Einschätzungen vermittelt worden. Das etablierte Berichtswesen hat es deshalb nicht erlaubt, die Entwicklung der SBB Cargo im ersten Halbjahr 2007 und die strukturellen Schwierigkeiten frühzeitig zu erkennen.

Der Eigner wird umfangreich und regelmässig informiert

Die Rolle des Eigners beruht auf einer klaren Trennung der Kompetenzen zwischen Bund (politische Verantwortung) und SBB AG (unternehmerische Verantwortung), wobei der Bundesrat als Eigner seine Erwartungen in Form von strategischen Zielen festlegt, deren Erreichung kontrolliert und bei Fehlentwicklungen eingreifen kann.

Für die Berichterstattung der SBB an den Eigner bestehen Vorgaben. Sie sehen vor, dass der Eigner jährlich den Geschäftsbericht, einen Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele, einen Bericht zum Budget und der Mittelfristplanung sowie die Quartalsberichtserstattungen erhält. In der Praxis hat der Eigner darüber hinaus auch Einsicht in die Protokolle des Verwaltungsrates und das Risikoreporting der SBB. Regelmässige Gespräche über aktuelle Themen (SBB-Rapporte)

runden das Reporting ab. Zur Entwicklung von SBB Cargo hat im Zeitraum zwischen 2005 und anfangs 2007 eine sogenannte Sonderberichterstattung stattgefunden. Damit begleitete der Eigner gezielt das Güterverkehrsgeschäft der SBB. Das Berichtswesen der SBB an den Eigner ist in der Praxis insgesamt umfassender als in den Vorgaben festgelegt. Die umfassende Information wird vom Eigner sowie der SBB im Sinne einer vertrauensbildenden Massnahme als sinnvoll erachtet und als notwendig beurteilt.

Aus Sicht der EFK ist mit dem umfangreichen Berichtswesen auch das Risiko der direkten oder indirekten Beeinflussung der Entscheidungen der SBB durch den Eigner mit der Folge einer Kompetenzverwischung verbunden. Auch besteht das Risiko, dass die klare Trennung zwischen unternehmerischer und politischer Verantwortung zumindest wieder ein Stück weit aufgeweicht wird. Die dem Eigner gegebenen Instrumente zur strategischen Steuerung stehen nicht im Einklang mit dem hohen Detaillierungsgrad und der Frequenz der Berichterstattung an den Eigner. Diese Diskrepanz sollte aufgelöst werden.

Die Eignerziele lassen Interpretationsspielraum offen. Wurde dieser abschliessend geklärt?

Der Eigner legt zusammen mit dem Verwaltungsrat der SBB seine strategischen Ziele in Leistungsvereinbarungen für eine Dauer von 4 Jahren fest. Diese geben neben den für die gesamte SBB geltenden Vorgaben (verkehrspolitische Ziele, Grundsätze zur Leistungserbringung) auch die strategische Ausrichtung im Güterverkehr vor. Bei der Strategieentwicklung ist der vom Eigner vorgegebene Rahmen zu berücksichtigen.

Die EFK verglich die Eignerziele der Leistungsperioden 2003-2006 und 2007-2010. In beiden Leistungsperioden wurde von SBB Cargo ein ausgeglichenes Ergebnis gefordert, dies zunächst für das Jahr 2005, später dann für das Jahr 2007. Im Wagenladungsverkehr erwartet der Eigner in beiden Leistungsperioden ein flächendeckendes und eigenwirtschaftliches Angebot. Im Transitverkehr jedoch ist bei der Formulierung der strategischen Ziele des Eigners eine Entwicklung festzustellen. Aufgrund der Geschäftsentwicklung von SBB Cargo wurden die strategischen Ziele in der Periode 2007-2010 expliziter formuliert: Das Verkehrsvolumen im Transitverkehr soll nur ausgebaut werden, „soweit die damit verbundenen Risiken für die SBB tragbar sind und eine nachhaltig profitable Leistungserstellung nicht gefährdet wird“.

Bei der Durchsicht der Protokolle des Verwaltungsrates der SBB des Jahres 2007 ist festzustellen, dass im Verwaltungsrat Grundsatzdiskussionen rund um die Fragen des Verlagerungsziels und der Zielhierarchie geführt wurden. Die Diskussionen und die offen gebliebenen Fragen deuten darauf hin, dass der Auftrag des Eigners an SBB Cargo beziehungsweise die Priorisierung der Ziele bei Zielkonflikten selbst im Verwaltungsrat nicht einheitlich verstanden wurde und dass die Auseinandersetzung zum Thema Umsetzbarkeit der Eignerziele wahrscheinlich nicht oder nicht abschliessend stattgefunden hat. Offenbar hat der Verwaltungsrat die Zielkonflikte bisher als überwindbar betrachtet oder aber diese gegenüber dem Eigner nicht genügend thematisiert und damit die Grundsatzdiskussion über den vom Eigner für SBB Cargo gesetzten Rahmen nicht rechtzeitig aufgegriffen.

Das Konzern-Reporting von SBB Cargo basiert auf der Finanzbuchhaltung und wurde vom Konzern zu wenig kritisch hinterfragt

SBB Cargo ist zwar eine Tochterunternehmung der SBB mit eigener Rechtspersönlichkeit, wird innerhalb des Konzerns jedoch wie eine Division geführt. Der aktienrechtlich erforderliche Verwaltungsrat von SBB Cargo übt keine aktive Rolle aus. Faktisch wird SBB Cargo auf oberster Ebene durch den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung der SBB geführt.

Während es für die Finanzbuchhaltung im Rahmen der Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER sowohl für den Konzernbereich als auch für die Divisionen klar verbindliche Vorgaben gibt, existieren für das betriebliche Rechnungswesen keine Konzernvorgaben. Die Ausgestaltung obliegt somit den Divisionen.

SBB Cargo liefert das vom Konzern vorgeschriebene Reporting gemäss den Vorgaben. Das finanzielle Controlling im SBB-Konzern, inkl. Konzernreporting, basiert bis anhin auf der Finanzbuchhaltung. Die Kommentierung der Finanzzahlen ist den betroffenen Divisionen überlassen. Eine aktive Rolle wie auch ein kritischer Blick des zentralen Finanzbereiches des SBB-Konzerns wurden nicht verlangt.

Der SBB-Konzern verfügt über ein institutionalisiertes Risikomanagement

Der Eigner wie auch der Verwaltungsrat werden mit dem Corporate Risk Report über die Einschätzung der Geschäftsleitung SBB über die aktuelle Risikosituation der SBB informiert. Die EFK kommt zum Schluss, dass die Berichtsempfänger damit einen stufengerechten Einblick in die Situation bei SBB Cargo erhielten.

1.2 Betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente, insbesondere betriebliches Rechnungswesen von SBB Cargo

Die Aussagekraft und Zweckmässigkeit der betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente (inkl. betriebliches Rechnungswesen) sind zu verbessern. SBB Cargo konnte die zur Beseitigung der Schwachstellen des betriebswirtschaftlichen Instrumentariums erarbeiteten Konzepte weder inhaltlich noch innert der vorgesehenen Fristen umfassend umsetzen. Weil aber Teillösungen realisiert worden sind, verfügte SBB Cargo (ab 2005) über ein minimales Grundinstrumentarium für die Steuerung des Geschäftes. Dieses wurde aufgrund der gemachten Erfahrungen laufend verbessert, hat aber insgesamt - wie aktuelle Berichte zeigen - auch heute noch Verbesserungspotenzial. Die Prüfung der EFK zeigt, dass nicht nur die Schwächen in den bestehenden betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumenten, sondern auch weitere Faktoren die Führung und Steuerung von SBB Cargo erschwerten.

Bei der Entscheidfindung zu Standortverschiebungen bzw. Betriebszusammenlegungen spielten der Ausbaustandard und die Aussagekraft des betrieblichen Rechnungswesens nur eine untergeordnete Rolle.

Es besteht ein erheblicher Ermessensspielraum in der Ausgestaltung der betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente

Bei der Beurteilung der betriebswirtschaftlichen Instrumente ist zu berücksichtigen, dass für deren Ausgestaltung, inkl. betriebliches Rechnungswesen, keine gesetzlichen Vorgaben bestehen. Sie werden vielmehr vom Verwaltungsrat und der Geschäftsführung nach deren Ermessen gestaltet. Demzufolge gehen in der Praxis die Ansichten über die optimale Ausgestaltung auseinander. Die Diskussion um die Ausprägung der betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente bei der SBB Cargo wird durch die Anforderungen des neuen CEO SBB mitgeprägt.

Verschiedene Faktoren tragen zur erschwerten Steuerbarkeit von SBB Cargo bei

Die EFK identifizierte nebst den Schwächen im betrieblichen Rechnungswesen weitere Faktoren, die kumulativ dazu beigetragen haben, dass auf die Entwicklung im ersten Halbjahr 2007 nicht vor dem Bekanntwerden des Halbjahresergebnisses reagiert wurde. Diese Faktoren haben die finanzielle Transparenz beeinträchtigt und die Steuerbarkeit von SBB Cargo erschwert.

- **SBB Cargo hat die Optimierung der betriebswirtschaftlichen Instrumente angegangen, die Konzepte aber nicht im vorgesehenen Zeitplan umgesetzt**
SBB Cargo identifizierte schon 2002 die Schwachstellen ihrer Führungsinstrumente und entwickelte bereits im Jahr 2003 Konzepte zur Optimierung der betriebswirtschaftlichen Instrumente. Die Umsetzung verzögerte sich und es wurden nur einzelne Elemente realisiert. SBB Cargo verfügte damit über ein minimales Grundinstrumentarium für die Steuerung des Geschäftes, welches nach Aussagen der damals und zum Teil noch heutigen Verantwortlichen als Führungsinstrument genügte. Dieses wurde zwar laufend weiterentwickelt und verbessert, weist aber auch heute noch Verbesserungspotenzial auf.
- **Die Geschäftsbereichsgliederung per 1.1.2007 beeinträchtigte die Fertigstellung der Instrumente zusätzlich**
Die Geschäftsbereichsbildung erforderte eine Anpassung der Führungsinstrumente. SBB Cargo hatte ursprünglich vorgesehen, die Optimierung der Führungsinstrumente zeitlich und inhaltlich auf die Geschäftsbereichsbildung abzustimmen. Auf Anregung des Verwaltungsrats wurde die organisatorische Veränderung aber der Anpassung der Führungsinstrumente vorgezogen und bereits auf den 1. Januar 2007 umgesetzt. Eine vorübergehende Intransparenz bezogen auf die neue Organisationsstruktur wurde dabei von SBB Cargo und auch vom Konzern bewusst in Kauf genommen. Als Folge davon wurde die Planung und Budgetierung für 2007 nach der alten Struktur vorgenommen. Damit fehlte eine wesentliche Grundlage für die Übertragung der Ergebnisverantwortung und für die Identifikation der Geschäftsbereichsleiter mit dem Budget.
- **Planungs- und Steuerungsinstrumente 2007 nicht optimal eingesetzt**
Das vom Eigner geforderte ausgeglichene Ergebnis für das Jahr 2007 stellte sich im Budgetprozess als sehr anspruchsvoll heraus. Um diesen Erwartungen gerecht zu werden, wurden im Budget 2007 risikobehaftete Massnahmen definiert. Deren Umsetzung wurde ungenügend überwacht.

Die finanzielle Führung von SBB Cargo erfolgt in einem schwierigen Umfeld

Bei einer Gesamtbeurteilung der finanziellen Führung von SBB Cargo ist der starke Einfluss des Umfeldes zu berücksichtigen. Hervorzuheben sind folgende Punkte:

- Die Entwicklungsgeschichte von SBB Cargo vom Regiebetrieb zu einem Player in einem voll liberalisierten Markt mit intra- und intermodaler Konkurrenz; die dabei wahrgenommene Pionierrolle zu Gunsten der Attraktivität der Schiene für den Güterverkehr und damit der Verlagerung insgesamt
- Das risikobehaftete und hochkompetitive Cargogeschäft und der von Volatilitäten und Zyklen geprägte (Güterverkehrs-) Markt
- Die Schwierigkeit, Auswirkungen von Änderungen in den Rahmenbedingungen richtig einzuschätzen (z.B. 40t/LSVA, Subventionsabbau)
- Mit den vom Eigner durch die strategischen Ziele geschaffenen Rahmenbedingungen wird das unternehmerische Handeln von SBB Cargo beeinflusst. Das Management von SBB Cargo steht somit auch vor der schwierigen Aufgabe, den Spagat zwischen unternehmerischen Entscheidungen und verkehrspolitischer Zielsetzung zu schaffen
- Bezüglich der Entwicklung von geeigneten Führungsinstrumenten fällt ins Gewicht, dass es für die Geschäftstätigkeit von SBB Cargo - insbesondere für das internationale Geschäft - keine objektiven Vorgaben und allgemeinen Standards gibt. SBB Cargo hat also bei der Entwicklung zum Teil Neuland betreten.

Die Entscheidungsfindung zu Standortverschiebungen bzw. Betriebszusammenlegungen stützte sich nicht auf Informationen aus dem betrieblichen Rechnungswesen

Führungsentscheide betreffend Standortverschiebungen und Betriebszusammenlegungen haben strategischen Charakter. Das betriebliche Rechnungswesen dient aber grundsätzlich anderen Zwecken und spielte bei der Entscheidungsfindung nur eine untergeordnete Rolle. Begründet wurden die Massnahmen im Industrierwerk Bellinzona hauptsächlich mit mangelhafter Produktivität, Investitionsrückstau und den schlechten Standortaussichten. Weniger in den Vordergrund gerückt wurde ein anderes Argument, nämlich die auch im Instandhaltungsbereich bei der Division Personenverkehr bestehenden Überkapazitäten. Die Beendigung der - übrigens bis vor kurzem noch befürworteten - Divisionalisierung im Unterhaltsbereich erlaubt es der SBB, deutliche Synergien zu realisieren.

1.3 Subventionen im Bereich Güterverkehr und Rahmenbedingungen

Das Subventionsregime ist kompliziert und nicht sehr transparent

Der Bund übernimmt zusammen mit den Kantonen die ungedeckten geplanten Kosten des Bahnverkehrsangebotes. Die Mittel fliessen einerseits in den Bau, den Unterhalt und den Betrieb der Infrastruktur von Personen- und Güterverkehr. Direkte Nutzniesser sind aber beispielsweise auch die Betreiber von flächendeckenden Angeboten im regionalen Personenverkehr oder Operateure im kombinierten Verkehr (KV). Die wichtigsten Geldflüsse zwischen dem Bund und dem Transportgewerbe sind im Kapitel 7.1 zusammengestellt.

Die Bahnreform ist insgesamt ein Erfolg, gekoppelt aber mit Risiken

Die Bahnreform umfasst die rechnerische und organisatorische Trennung von Infrastruktur und Verkehr, die Einführung des Bestellprinzips für Betriebsabteilungen, die Regelung des Netzzugangs sowie die Liberalisierung des Schienengüterverkehrs.

Die Liberalisierung wurde erfolgreich in Gang gesetzt und hat zu Konzentrationen im Markt geführt. Die daraus resultierenden Produktivitätsfortschritte gegenüber der Strassenkonkurrenz sind ein wesentlicher Bestandteil der erfolgreichen Verlagerung. Im Nachhinein muss allerdings die Frage gestellt werden, ob die SBB für diesen Schritt genügend vorbereitet war.

Konzentrationen bergen aber auch Risiken. Sollte sich im Schienentransportmarkt ein Monopolangebot ergeben, ist die Erreichung des Verlagerungsziels zusätzlich gefährdet. Ob dieses ohne Marktteilnahme einer SBB Cargo erreicht werden kann, muss daher offen bleiben. Für SBB Cargo zeichnet sich wohl bis zur Eröffnung des Gotthard-Basistunnels eine Durststrecke ab. Deshalb empfiehlt die EFK, auf politischer und Verwaltungsebene zu prüfen, inwieweit SBB Cargo im Interesse der Verlagerungspolitik grundsätzlich bis zu diesem Zeitpunkt gestützt werden soll.

Das Subventionsregime setzt mehrheitlich die richtigen Anreize

Die wichtigsten Instrumente zeichnen ein positives Bild. Jedoch kann nicht für jedes einzelne Instrument seine Wirkung auf die Verlagerung isoliert quantifiziert werden.

- Beispielsweise sank mit der LSVA die Zahl der alpenquerenden Lastwagenfahrten zwischen dem Referenzjahr 2000 und 2006 um 16 Prozent, bis 2007 um 10 Prozent. Neuere Einschätzungen gehen davon aus, dass ohne zusätzliche Massnahmen das Verlagerungsziel von 650'000 alpenquerenden Fahrten im Jahr 2009 nicht erreicht werden kann.
- Die Modernisierung der Infrastruktur ermöglicht den Traktionären eine kostengünstigere Produktionsweise auf Basis optimierter Rollmaterialumläufe und einen wirtschaftlicheren Personaleinsatz. Eine markante Verbesserung bzw. effektiv marktfähige Preise dürften frühestens mit der Inbetriebnahme des Gotthardbasistunnels erreicht werden.
- Die Subventionierung des kombinierten Verkehrs ist die wichtigste flankierende Massnahme im Verlagerungsprozess. Die EFK empfiehlt, die Anreize und Steuerungsmöglichkeiten zu verstärken, indem der Operateur, nicht aber die Infrastrukturbetreiber subventioniert werden.
- Bei der Leistungsvereinbarung mit SBB und KTU werden der Betrieb und teilweise die Investitionen in die Infrastruktur finanziert. Das Controlling der Leistungsvereinbarung mit den Transportunternehmungen ist schwierig. Die Transparenz der Geldflüsse zwischen Infrastruktur und Betrieb ist eingeschränkt.

Grundsätzlich werden die Subventionen regelmässig durch die EFV und das BAV überprüft. Die EFK unterstützt die Haltung des Bundesrates, das Subventionsregime im Bereich der Anschlussgleisfinanzierung zu evaluieren, weil dort Mitnahmeeffekte bestehen.

Die Zweckmässigkeit einzelner Subventionen muss hinterfragt werden

Bei denjenigen Subventionen, welche an den Infrastrukturbetreiber entrichtet werden und von diesem in Form einer Verrechnung reduzierter Preise (Teilkosten) an den Operateur weitergegeben werden, resultieren verminderte Transparenz, erschwertes Controlling durch das BAV und einge-

schränkte Steuerungsmöglichkeiten auf die Verkehre. Bei möglichen Lösungsansätzen mit unabhängigen Infrastrukturbetreibern, einer Vollkostenverrechnung und einer direkten Subventionierung der Operateure werden Befürchtungen bezüglich Sicherheits-, Effizienz- und Effektivitäts-Verlusten vorgebracht. Sowohl die möglichen positiven Aspekte wie auch die denkbaren negativen Auswirkungen sind jedoch bisher nicht umfassend untersucht worden. Die EFK empfiehlt daher, im Rahmen einer Evaluation die Auswirkungen einer weitergehenden Trennung von Infrastruktur und Betrieb bezüglich Transparenz der Mittelflüsse und Steuerung der Verkehre sowie Effizienz, Effektivität und Sicherheit der Bahnunternehmungen sorgfältig zu prüfen, damit diese grundsätzlichen Diskussionen auf einer erhärteten Datenbasis geführt werden könnten.

L'essentiel en bref

Lors de sa séance extraordinaire du 19 mars 2008, la Délégation des finances des Chambres fédérales (DelFin) s'est penchée sur les difficultés financières et structurelles que connaît la SA CFF Cargo (CFF Cargo). Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a été chargé d'approfondir son enquête et ses examens dans les trois domaines suivants:

- Pratique du reporting à l'intention du propriétaire et au sein de CFF SA
- Instruments de pilotage en matière de gestion, en particulier la comptabilité d'entreprise de CFF Cargo
- Subventions dans le domaine du trafic marchandises et conditions cadres.

1.4 Pratique du reporting à l'intention du propriétaire et au sein de CFF SA

Le rôle de propriétaire est fondé sur une séparation claire des compétences entre Confédération (détermination des objectifs) et CFF (réalisation). Le reporting reflète cette répartition des rôles et permet au propriétaire d'apprécier si les objectifs ont été atteints. Au sein des CFF, le reporting est au service de la direction de l'entreprise au niveau du groupe.

Dans la pratique, les rapports soumis par les CFF au propriétaire sont plus détaillés que ne le prévoient les exigences. De ce fait, il existe un risque de voir les CFF influencés par leur propriétaire lors de la prise de décisions dans le cadre de la gestion de l'entreprise, engendrant une confusion des compétences et une répartition peu claire des responsabilités découlant des compétences politiques et entrepreneuriales respectives. Le reporting au sein des CFF s'appuie sur la comptabilité financière. Les principaux instruments de pilotage financier au niveau du groupe sont le budget avec la planification à moyen terme, les prévisions concernant la réalisation des objectifs budgétaires et le reporting mensuel.

Le propriétaire et les CFF ont été informés à chaque échelon de l'évolution des résultats et de la situation des risques courus par CFF Cargo au moyen des instruments existants. Cependant les évaluations avancées étaient trop optimistes. La manière établie de rapporter ne permettait pas d'identifier à temps l'évolution de CFF Cargo pendant le premier semestre 2007 ainsi que les problèmes structurels survenus.

Le propriétaire est informé de façon détaillée et régulière

Le rôle de propriétaire est fondé sur une séparation claire des compétences entre la Confédération (responsabilité politique) et les CFF (responsabilité d'entreprise). Le Conseil fédéral, en sa qualité de propriétaire, détermine ses attentes sous la forme d'objectifs stratégiques. Il contrôle la réalisation de ceux-ci et se réserve d'intervenir en cas de dérives.

Les CFF rendent des comptes à leur propriétaire selon des exigences qui prévoient de lui présenter chaque année un rapport de gestion, un rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques, un rapport sur le budget et la planification à moyen terme ainsi que des rapports trimestriels. Dans la pratique, le propriétaire a la possibilité de consulter les procès-verbaux des réunions du Conseil

d'administration et le reporting des risques des CFF. Des entretiens périodiques sur des questions d'actualité (Rapports CFF) viennent compléter le reporting. Entre 2005 et début 2007, l'évolution de CFF Cargo a fait l'objet d'un reporting spécial permettant au propriétaire de suivre plus spécifiquement le trafic marchandises des CFF. Dans la pratique, les informations présentées au propriétaire par les CFF s'avèrent plus détaillées que prévues. Tant le propriétaire que les CFF considèrent ce degré élevé de détail comme une mesure judicieuse et utile, visant à créer un climat de confiance.

Le CDF considère qu'un reporting aussi étendu comporte le risque de voir le propriétaire exercer une influence, directe ou indirecte, sur les décisions prises par les CFF, instaurant une confusion quant aux compétences respectives. Le risque existe également de voir à nouveau, du moins partiellement, compromise la séparation claire établie entre responsabilité entrepreneuriale et responsabilité politique. La pratique d'un reporting aussi détaillé et aussi fréquent est en contradiction avec le choix qui avait été fait de ne confier au propriétaire que les instruments d'un pilotage stratégique. Cette contradiction doit être levée.

Les objectifs fixés par le propriétaire laissent subsister une marge d'interprétation. Cette marge a-t-elle été interprétée de façon définitive?

Le propriétaire fixe ses objectifs stratégiques en concertation avec le Conseil d'administration des CFF pour une durée de quatre ans dans le cadre de Conventions sur les prestations. Outre les objectifs s'appliquant à l'ensemble du groupe (objectifs en matière de transports, principes pour la fourniture des prestations), ceux-ci fixent également l'orientation stratégique pour le transport des marchandises. Dans l'élaboration de leur stratégie, les CFF doivent respecter le cadre prescrit par le propriétaire.

Le CDF a comparé les objectifs fixés par le propriétaire pour les périodes 2003-2006 et 2007-2010. Pour les deux périodes, celui-ci exigeait de CFF Cargo un résultat équilibré, une première fois pour 2005 puis à nouveau pour 2007. Dans le domaine du trafic de marchandises par wagons complets, le propriétaire exige pour les deux périodes que l'offre couvre l'ensemble du territoire et qu'elle soit autofinancée. Pour le trafic de transit en revanche, on observe une évolution dans la manière dont le propriétaire formule ses objectifs stratégiques. Au vu de l'évolution des résultats de CFF Cargo, les objectifs stratégiques ont été formulés de façon plus explicite pour la période 2007-2010: CFF Cargo ne doit augmenter son volume de transport que si « les risques pris par l'entreprise restent supportables et si la rentabilité à long terme des prestations n'est pas menacée ».

Il ressort de la lecture des procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration des CFF en 2007 qu'il y a eu un débat de fond sur l'objectif à poursuivre en matière de transfert modal et sur la hiérarchie à établir entre les objectifs. L'existence de ces discussions et le fait que les questions n'aient pas été tranchées donnent à penser que même le Conseil d'administration n'avait pas une compréhension univoque du mandat conféré à CFF Cargo par le propriétaire, et plus particulièrement de l'ordre de priorité à établir entre les objectifs en cas de conflit entre ceux-ci, et qu'il n'y a pas eu de vrai débat, ou en tous cas de débat conclusif, sur la question de savoir si les objectifs du propriétaire étaient réalisables. Apparemment, le Conseil d'administration jugeait les conflits d'objectifs surmontables, ou a omis de les évoquer devant le propriétaire, se privant ainsi de la

possibilité d'engager en temps opportun une discussion de fond sur le cadre prescrit par le propriétaire pour l'activité de CFF Cargo.

Les rapports soumis par CFF Cargo au groupe sont fondés sur la comptabilité financière.

Le groupe n'en a pas fait une lecture suffisamment critique.

Tout en étant une filiale des CFF dotée de sa propre personnalité juridique, CFF Cargo est néanmoins gérée au sein du groupe comme une division. Le Conseil d'administration de CFF Cargo imposé par le droit des sociétés anonymes n'assume pas un rôle actif. Dans les faits, au plus haut niveau, ce sont le Conseil d'administration et la direction des CFF qui assument la direction de CFF Cargo.

Alors que, dans le domaine de la comptabilité financière, les normes comptables Swiss GAAP RPC établissent des règles claires et obligatoires tant au niveau du groupe que des divisions, pour la comptabilité d'entreprise, il n'existe pas de règles applicables au niveau du groupe. Il revient aux divisions de développer les leurs.

CFF Cargo s'acquitte de ses obligations de reporting à l'intention du groupe dans le respect des prescriptions. Le controlling financier dans le groupe CFF, y compris le reporting au sein du groupe, était jusqu'ici fondé sur la comptabilité financière. Il appartient aux divisions concernées de commenter les données. L'unité centrale des finances du groupe n'était ni tenue de prendre des initiatives ni tenue de procéder à un examen critique.

Le groupe CFF est doté d'une gestion institutionnalisée du risque

Tant le propriétaire que le Conseil d'administration sont tenus informés de la manière dont la direction des CFF évalue la situation des risques pour les CFF par l'instrument du Corporate Risk Report. Le CDF conclut que les destinataires du rapport ont été périodiquement informés de la situation chez CFF Cargo.

1.5 Les instruments de pilotage opérationnels de l'entreprise, notamment la comptabilité d'entreprise de CFF Cargo

La valeur informative et la pertinence des instruments de pilotage opérationnels (y compris la comptabilité d'entreprise) doivent être améliorées. Alors que des concepts avaient été conçus pour remédier aux faiblesses des instruments de gestion, CFF Cargo n'a pas été capable de les appliquer complètement ni d'en respecter le calendrier. Dans la mesure où des solutions partielles ont été mises en œuvre, CFF Cargo disposait néanmoins (depuis 2005) d'un instrumentaire minimal pour le pilotage de son activité commerciale. Celui-ci a continué d'être amélioré au gré des expériences faites, mais, comme le montrent les rapports récents, il reste perfectible. L'examen mené par le CDF montre qu'outre les faiblesses de l'instrumentaire de pilotage opérationnel, des facteurs supplémentaires sont venus compliquer la direction et le pilotage de CFF Cargo.

Lors de la décision de déplacer les sites respectivement de fusionner les entreprises, le degré de développement et la valeur informative de la comptabilité d'entreprise n'ont joué qu'un rôle secondaire.

Il subsiste une marge d'appréciation considérable dans l'élaboration des instruments de pilotage opérationnel

Lors de l'appréciation des instruments de pilotage opérationnel, il faut savoir qu'aucune loi ne prescrit la forme qu'ils doivent prendre, pas même pour la comptabilité d'entreprise. C'est le Conseil d'administration et la direction qui les élaborent selon leur jugement. C'est ainsi que, dans la pratique, les avis divergent sur leur forme optimale. La discussion sur la forme à donner aux instruments de pilotage opérationnel applicables à CFF Cargo est également influencée par les exigences du nouveau CEO des CFF.

Divers facteurs rendent plus difficile le pilotage de CFF Cargo

Outre les faiblesses de la comptabilité d'entreprise, le CDF a identifié d'autres facteurs dont l'accumulation explique en partie qu'il n'y ait pas eu de réactions aux développements des résultats dans le courant du premier semestre 2007, avant l'annonce des résultats de ce dernier. Ces facteurs ont compromis la transparence financière et le pilotage de CFF Cargo.

■ CFF Cargo s'est attelée à l'optimisation des instruments de gestion, mais sans mettre en œuvre les concepts correspondants selon le calendrier prévu

Dès 2002, CFF Cargo avait identifié les faiblesses de ses instruments de pilotage, et dès 2003, elle avait développé des concepts afin d'optimiser ses instruments de gestion. Mais leur mise en œuvre a pris du retard, et seuls certains éléments ont été réalisés. De ce fait, CFF Cargo disposait d'un instrumentaire minimal pour le pilotage de son activité commerciale. Selon d'anciens responsables, qui en partie continuent à détenir des responsabilités à l'heure actuelle, cet instrumentaire suffisait aux besoins de la gestion. Certes ces instruments ont continué d'être développés et améliorés en permanence, mais ils restent perfectibles.

■ L'organisation en secteurs d'activité introduite au 1.1.2007 a été un obstacle supplémentaire pour la mise au point des instruments

La constitution de secteurs d'activité a nécessité une adaptation des instruments de pilotage. Au départ, CFF Cargo avait prévu de coordonner l'optimisation des instruments de pilotage avec le contenu des secteurs d'activité et le calendrier de leur introduction. A la suggestion du Conseil d'administration, la refonte de l'organisation a cependant pris le pas sur l'adaptation des instruments de pilotage et a été introduite dès le 1er janvier 2007. Tant CFF Cargo que le groupe ont donc en toute conscience pris le risque d'un défaut de transparence passager lié à la nouvelle organisation. Aussi la planification et l'établissement du budget pour 2007 ont été effectués sur la base de l'ancienne structure, si bien qu'il manquait une base essentielle pour le transfert de la responsabilité des résultats et que les responsables des secteurs d'activités ne se reconnaissaient pas dans le budget.

■ **Les instruments de planification et de pilotage 2007 n'ont pas été mis en œuvre de façon optimale**

Lors du processus budgétaire 2007, il s'est avéré que le résultat équilibré exigé par le propriétaire était extrêmement ambitieux. Pour satisfaire ces attentes, des mesures dont la mise en œuvre était incertaine ont été inscrites au budget. Leur mise en œuvre n'a pas été suffisamment surveillée.

Le pilotage financier de CFF Cargo est intervenu dans un environnement difficile

Pour juger le pilotage financier de CFF Cargo dans son ensemble, il faut prendre en compte la forte influence de l'environnement. On retiendra notamment les facteurs suivants:

- L'évolution de CFF Cargo, ancienne régie fédérale devenue acteur économique sur un marché entièrement libéralisé, avec une concurrence intramodale et intermodale; le rôle de pionnier dans la promotion du rail pour le transport marchandises, et du transfert modal en général
- Le trafic marchandises, entreprise à risque et très exposée à la concurrence, avec un marché volatile et cyclique
- La difficulté d'évaluer correctement les effets de modifications des conditions cadres (p.ex. 40t/RPLP, réduction des subventions)
- Les conditions cadres prescrites par les objectifs stratégiques fixés par le propriétaire exercent une influence sur l'action de l'entreprise CFF Cargo. La direction de CFF Cargo se retrouve ainsi à devoir faire le grand écart entre ses décisions entrepreneuriales et les objectifs de la politique des transports
- S'agissant de la mise au point d'instruments de pilotage adéquats, il s'ajoute qu'il n'existe ni prescriptions objectives ni normes générales réglant l'activité commerciale de CFF Cargo, notamment dans le trafic international. En mettant au point ces instruments, CFF Cargo s'avance donc en partie en terrain inconnu.

Le processus de décision en vue du déplacement de sites, respectivement de la fusion d'entreprises, ne s'appuyait pas sur des informations tirées de la comptabilité d'entreprise

Les décisions prises par la direction de déplacer un site ou de fusionner des entreprises revêtent une importance stratégique. La comptabilité d'entreprise, elle, est utilisée à des fins entièrement différentes et n'a joué qu'un rôle mineur dans le processus de décision. Les mesures décidées à propos des ateliers de Bellinzona ont été motivées en premier lieu en raison de leur productivité insuffisante, des arriérés de crédits d'investissements et des perspectives peu favorables pour le site. Un autre argument qui a moins été mis en avant est celui des surcapacités dans le domaine de la maintenance au sein de la division du trafic voyageurs. En abandonnant l'organisation par divisions dans le domaine de la maintenance (préconisée encore il y a peu), cela permet aux CFF de réaliser de notables gains de synergie.

1.3. Les subventions dans le domaine du trafic marchandises et les conditions-cadres

Le régime des subventions est complexe et pas très transparent

La Confédération et les Cantons indemnisent les CFF pour les coûts d'exploitation planifiés non couverts de l'offre ferroviaire. Les fonds alimentent d'une part la construction, l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure du trafic voyageurs et marchandises. Mais, parmi les bénéficiaires directs, figurent également les fournisseurs de prestations couvrant l'ensemble du territoire dans le domaine du trafic voyageur régional ou les opérateurs du trafic combiné. On trouvera au chapitre 7.1. une synthèse sur les principaux flux financiers entre la Confédération et le secteur des transports.

La réforme des chemins de fer est une réussite dans l'ensemble, mais non exempte de risques

La réforme des chemins de fer comprend une séparation comptable et organisationnelle entre l'infrastructure et le trafic, l'introduction du principe de la commande pour les indemnités d'exploitation, la règle du libre accès au réseau, ainsi que la libéralisation du trafic marchandises ferroviaire.

La libéralisation a été introduite avec succès et a conduit à des concentrations sur le marché. Les gains de productivité qui en ont découlé par rapport à la concurrence de la route sont un élément clé du succès du transfert modal. Rétrospectivement, la question se pose néanmoins de savoir si les CFF étaient suffisamment préparés pour faire ce pas.

Les concentrations comportent également des risques. Un marché monopolistique des transports ferroviaires serait une menace supplémentaire pour la réalisation de l'objectif du transfert modal. Cet objectif est-il atteignable sans la participation au marché d'un acteur comme CFF Cargo? La question reste posée. Pour CFF Cargo, ce sera sans doute la traversée du désert en attendant l'ouverture du tunnel de base du Gothard. C'est pourquoi le CDF recommande que les autorités politiques et administratives examinent l'opportunité d'un soutien à apporter à CFF Cargo, en principe jusqu'à cette date, dans l'intérêt de la politique de transfert modal.

Pour l'essentiel, le régime des subventions produit les bonnes incitations

Les principaux instruments donnent une image positive. Il n'est cependant pas possible de quantifier isolément l'effet de chaque instrument sur le transfert.

- Ainsi, avec la RPLP, le nombre de passages de poids lourds traversant les Alpes a reculé de 16% entre l'année de référence 2000 et 2006, et de 10% jusqu'en 2007. Des évaluations plus récentes partent du principe qu'en l'absence de mesures supplémentaires, l'objectif du transfert de 650'000 passages de poids lourds à travers les Alpes ne sera pas atteint en 2009.
- La modernisation de l'infrastructure permet aux tractionnaires de produire à meilleur coût grâce à une optimisation de la rotation du matériel roulant et à une gestion plus économique du personnel. Une amélioration majeure avec des prix véritablement concurrentiels ne pourra cependant être atteinte qu'au mieux avec la mise en exploitation du tunnel de base du Gothard.

- Le subventionnement du trafic combiné est la principale mesure d'appui en vue du transfert modal. Le CDF recommande de renforcer les mesures incitatives et de les canaliser de façon à en faire bénéficier l'opérateur et non l'infrastructure.
- La Convention sur les prestations passée avec les CFF et les Entreprises de transport concessionnées prévoit de financer l'exploitation et une partie des investissements. Le controlling de la Convention sur les prestations conclu avec les entreprises de transport est difficile à assurer. La transparence des flux financiers entre infrastructure et exploitation est limitée.

En principe, les subventions font l'objet d'un contrôle régulier de la part de l'Administration fédérale des finances et de l'Office fédéral des transports. Le CDF soutient la position exprimée par le Conseil fédéral, selon laquelle le régime des subventions doit être évalué dans le cadre du financement des voies de raccordement, car c'est là que peuvent se présenter des « effets d'aubaine ».

Le bien-fondé de certaines subventions doit être remis en question

Les subventions versées au gestionnaire d'infrastructure et que celui-ci répercute sur l'opérateur sous forme de compensation par le biais de prix réduits (coût partiel) réduisent la transparence, compliquent la tâche de l'Office fédéral des transports lors du controlling et restreignent la possibilité d'en faire bénéficier les destinataires de façon ciblée. Une solution avec des gestionnaires d'infrastructure indépendants, une compensation du coût intégral et le subventionnement des opérateurs fait naître des inquiétudes quant à d'éventuelles pertes de sécurité, d'efficacité et d'efficacités. Cependant, ni les aspects positifs potentiels, ni les effets négatifs envisageables n'ont encore été étudiés de façon complète. C'est pourquoi le CDF recommande de réaliser une évaluation, avec une analyse minutieuse des effets d'une séparation plus poussée entre infrastructure et exploitation, en termes de transparence des flux financiers et de gestion de transport, de même que d'efficacité, d'efficacité et de sécurité des entreprises ferroviaires, pour que le débat de fond puisse s'appuyer sur un ensemble de données fiables.

Texte original en allemand

Key facts

At an extraordinary meeting on 19 March 2008 the Finance Delegation of the Federal Chambers discussed the financial and structural difficulties of Swiss Federal Railways subsidiary, SBB Cargo AG (SBB Cargo). As a result of the discussions the Swiss Federal Audit Office (SFAO) was trusted with the mandate to perform investigations in the following three key areas:

- Reporting to the Owner (Swiss Confederation - represented by the Federal Administration) and the internal reporting within the SBB AG (SBB)
- Business management tools, in particular SBB Cargo's management accounting tools
- Freight traffic subsidies and general conditions.

1.6 Reporting to the Owner and internal reporting SBB AG

The Owner's role is based upon a clear separation of responsibilities. The Owner defines the objectives whereas SBB are supposed to implement them. The reporting system supports this separation of roles, by helping the Owner to evaluate the extent to which objectives have been met and within the SBB AG, by supporting business management at Group level.

SBB's reporting to the Owner is actually more extensive than required. This leads to a risk of the Owner influencing SBB's corporate decisions, resulting in a blurred separation of responsibilities. As a consequence the clear demarcation between corporate and political responsibility may be affected. SBB's internal reporting is based upon financial accounting. At Group level, the important financial management tools are the budget along with medium-term planning, forecasts and monthly reporting.

The existing reporting tools provided information to each management level regarding the development of SBB Cargo's financial performance and potential risks. However, the forecasts were too optimistic. SBB Cargo's progress in the first half of 2007 and its structural difficulties were not anticipated by the reporting system in place.

The Owner receives regular and comprehensive information

The Owner's role is based upon a clear separation of responsibilities. The Swiss Confederation (Federal Council supported by the Federal Administration) defines the objectives (political responsibility) whereas SBB are supposed to implement them (corporate responsibility). The Swiss Confederation sets forth its expectations in the form of strategic objectives. It monitors the achievements and may intervene if problems arise.

SBB's reporting to the Owner is governed by guidelines, stipulating that the Owner receives quarterly, as well as annual reports. The reports include a financial statement, a progress report for the strategic objectives and a report on the budget and a medium-term planning. In addition to this, the Owner has access to the Board of Directors proceedings and SBB's risk reporting. Finally, the reporting includes regular discussions about current issues (SBB Reports). Between 2005 and the beginning of 2007, a so-called extraordinary reporting took place regarding the development of

SBB Cargo. This enabled the Owner to pay particular attention to SBB's freight traffic business. SBB's reporting to the Owner is actually more extensive than required. This comprehensive reporting is regarded by both the Owner and the SBB as a very useful and necessary means of building up trust.

The SFAO is of the opinion that this comprehensive reporting carries a certain amount of risk, in that the SBB's decisions could be influenced, either directly or indirectly, by the Owner, resulting in the separation of responsibilities becoming blurred. Furthermore, there is the risk that the clear separation between corporate and political responsibility suffers to some degree. The strategic controlling tools provided to the Owner are not compatible with the frequency and the level of detail of the reports submitted. This discrepancy needs to be resolved.

The Owner's objectives are open to interpretation. Has this been completely clarified?

The Owner, along with the SBB's Board of Directors, determines the strategic objectives in the form of four-year Service Level Agreements. Along with the general SBB objectives (traffic policy, service provision principles), these agreements also determine the strategic direction for freight transports. SBB has to develop a detailed strategy within the framework specified by the Owner.

The SFAO compared the objectives given by the Owner for the service periods 2003-2006 and 2007-2010. In both service periods, SBB Cargo was directed to deliver a balanced budget, firstly for 2005, then later for 2007. With regard to freight transport, the Owner expects for the domestic traffic ("Wagenladungsverkehr") a nationwide and profitable service for both performance periods. As a result of SBB Cargo's business development in the transit traffic sector the strategic objectives for the period 2007-2010 were formulated more explicitly: The transit traffic volume should only be expanded, if "the SBB can carry the associated risks and a sustainable, profitable service provision is not endangered".

From the SBB Board of Directors proceedings 2007, it can be seen that there were discussions regarding the principles of the modal shift objectives, as well as the hierarchy of objectives. It appears from the discussions and the questions left unanswered, that even among the Board of Directors, there was no common understanding regarding the Owner's mandate, or more specifically regarding prioritisation in the case of a conflict between objectives. Moreover, a debate regarding the feasibility of the Owner's objectives probably did not take place or at least not to the extent necessary. It seems that up until that period, the Board of Directors had either assumed it would be possible to resolve any conflict between objectives, or had not sufficiently discussed the issue with the Owner. Therefore a discussion by the Board regarding the principles of the framework specified by the Owner for SBB Cargo did not take place early enough.

SBB Cargo's corporate reporting is based on financial accounting and was not sufficiently reviewed by the Group

Although SBB Cargo is an SBB subsidiary with its own legal identity, it is managed within the Group as a Division. SBB Cargo's Board of Directors (required by stock company law) does not play an active role. In practice, SBB Cargo is ultimately managed by the SBB Board of Directors and the SBB Management Board.

While Swiss GAAP FER provides clear and binding standards for financial management within a financial reporting framework at both a group and a divisional level, there are no corporate standards for management accounting tools. It is therefore up to each Division to decide how they organise their accounting.

SBB Cargo carries out the reporting mandated by the Group according to the standards. Up until now, financial controlling within the SBB Group, including corporate reporting, has been based on financial accounting. It is up to the divisions concerned to comment on the financial figures. Neither an active role nor a critical review by the SBB's central finance department was requested.

The SBB Group has an institutionalised risk management

The Corporate Risk Report informs both the Owner and the Board of Directors about SBB's current risk situation as assessed by the SBB Management Board. The SFAO believes that the report recipients at each level of management were appropriately informed about the situation within SBB Cargo.

1.7 Business management tools, in particular SBB Cargo's management accounting tools

The significance and usefulness of the business management tools (including management accounting tools) need to be improved. SBB Cargo was not able to completely implement the concepts developed in order to remove weaknesses in the business management tools, within the timeframe agreed. Because partial solutions were actually implemented, SBB Cargo had a minimum set of basic business management tools (since 2005). Although this situation has been continuously improved as more experience was gained, current reports show that there is still room for improvement. The SFAO's audit shows that the management and control of SBB Cargo is hampered not only by weaknesses in the business management tools used, but that other factors are also involved.

As far as it concerned the decisions regarding site relocation or business mergers, the state of development of the management accounting tools, as well as their relevance only played a minor role.

There is considerable scope for discretion when developing business management tools

When evaluating business management tools (including management accounting tools) one has to consider that there are no legal requirements regarding their organisation. These tools are usually

designed according to what the Board of Directors and the Management Board deem to be appropriate. Therefore, in practice, there are differing opinions as to their ideal design. The discussion regarding specifications for the business management tools at SBB Cargo is influenced by the requirements stipulated by the new SBB CEO.

Various factors lead to a reduced controllability of SBB Cargo

As well as shortcomings in the management accounting system, the SFAO also identified a number of other factors contributing to the fact that there was no reaction to the developments during the first half of 2007, until after the half-year financial results were known. These factors reduced financial transparency and hampered the controllability of SBB Cargo.

- **SBB Cargo has initiated the optimisation of its management tools, but has not managed to implement the concepts within the planned timeframe.**

As early as 2002, SBB Cargo identified weaknesses in its business management tools. Already in 2003, it began to develop concepts for the optimisation of these tools. The implementation of these concepts was, however, delayed and only some elements were actually realised. SBB Cargo had therefore only a minimum set of basic tools for managing the business. This toolset was deemed sufficient by those responsible at the time, some of whom still hold positions of responsibility today. Although this toolset has been continuously developed and improved over time, there is still room for improvement today.

- **The division into business units introduced on 1.1.2007 further hampered the completion of the tools.**

The creation of business units required an adjustment of the management tools. SBB Cargo had originally planned to synchronise the optimisation of the management tools with the creation of the new business units. However, at the suggestion of the Board of Directors, the organisational changes were introduced earlier than initially planned on 1 January 2007, before the management tools had been updated. SBB Cargo and the entire Group consciously accepted the resulting temporary lack of transparency regarding the new organisational structure. As a consequence of this, the planning and budgeting for 2007 was based on the old structure. This meant that a fundamental basis for the transfer of financial responsibility and for the acceptance of the budget by the business unit management was missing.

- **In 2007, planning and control tools were not optimally used.**

During the budgeting process of 2007, the Owner's requirement of a balanced budget for that year turned out to be extremely challenging. In an attempt to meet these expectations, hardly realisable measures were included in the 2007 budget. Their implementation was not adequately monitored.

The financial management of SBB Cargo is carried out within a difficult environment

For a complete evaluation of financial management within SBB Cargo, it is necessary to take the predominant environmental factors into account, in particular the following ones:

- The development of SBB Cargo from a state-controlled company to an independent player in a fully liberalised market with intra- and intermodal competition; the pioneering role taken to increase the attractiveness of rail for freight traffic and thereby enhancing the overall Traffic Shift
- The risk-associated, highly competitive cargo business, and the cyclic, volatile freight market.
- The difficulty of correctly anticipating the consequences of changes to the business environment (e.g. 40t/HVF, reduction of subsidies)
- The parameters defined by the Owner by means of the strategic objectives influence the corporate activity of SBB Cargo. The SBB Cargo Management has the difficult task of balancing corporate decisions with traffic policies
- Regarding the development of appropriate management tools, it should be noted that there are no impartial guidelines or general standards relevant to SBB Cargo's business activities – in particular its international business. To some extent it can be said that SBB Cargo was breaking new ground in developing these tools.

Decisions regarding site relocations or business mergers did not take management accounting data into consideration

Management decisions regarding site relocations and business mergers are of a strategic nature. In principle, management accounting serves other purposes and played only a minor role in the decision-making process. The measures taken at the maintenance plant in Bellinzona were justified mainly because of lacking productivity, a backlog of investments and the poor outlook for the location. Less importance was attached to the excess capacity present in the maintenance sector of the passenger traffic division. The cessation of the divisionalisation of maintenance (which until a short time ago was still supported) enables SBB to realise considerable synergies.

1.8 Freight traffic subsidies and general conditions

The subsidy regime is complicated and lacks transparency

Together with the Cantons, the Confederation finances the uncovered planned costs of the rail service. On the one hand, these funds are used for the construction, maintenance and operation of the infrastructure of passenger and freight traffic, while on the other hand, operators of extensive regional passenger services or combined traffic operators also benefit from these funds. The main cash flows between the Confederation and the transport industry are listed in chapter 7.1.

Overall, the railway reform has been a success, albeit fraught with risks

The railway reform involves the financial and organisational separation of infrastructure and traffic, the introduction of the commissioning principle for operating subsidies, the regulation of rail network access and the liberalisation of the rail freight traffic.

The liberalisation has been successfully initiated and has led to increased market concentration. The resulting improvement in productivity, in comparison with road traffic, is an important factor for the success of the Traffic Shift policy. In retrospect, however, it is not clear if the SBB was sufficiently prepared for this step.

An increase in market concentration is not without risk. The creation of a monopoly in the rail traffic market would endanger the achievement of the Traffic Shift objectives. The question as to whether these objectives can be reached without the market participation of SBB Cargo therefore remains open. SBB Cargo is more than likely facing lean times until the opening of the Gotthard Base Tunnel. The SFAO, in the interest of the Traffic Shift policy, therefore recommends evaluating how far SBB Cargo should be supported until then at a political and administrative level.

The subsidy regime creates for the most part the right incentives

The key tools give good results. However, it is not possible to quantify the effect of each individual tool on the modal shift policy.

- The introduction of the Performance-related Heavy Vehicle Fee, for example, led to a 16 percent reduction in lorries crossing the Alps, between the reference years 2000 and 2006, and a 10 percent reduction up until 2007. According to new estimates, the Traffic Shift target of 650,000 trans-alpine journeys by 2009 will not be reached unless further measures are taken.
- Modernisation of the infrastructure gives traction service providers a cost-efficient means of service provision based upon optimised use of railway carriages and engines and a more efficient deployment of human resources. A marked improvement and realisation of competitive prices will be achieved at the earliest when the Gotthard Base Tunnel goes into operation.
- The subsidisation of combined traffic is the most important collateral measure of the Traffic Shift policy. The SFAO recommends increasing incentives and steering options by subsidising the operator and not the infrastructure provider.
- The Service Level Agreement between SBB and the Licensed Transport Companies finances the operation of the infrastructure and to a partial extent the investment in the infrastructure. Financial controlling of the Service Level Agreement with the transport companies is difficult. There is limited transparency regarding cash flows between infrastructure and operation.

In principle, subsidies are regularly scrutinised by the Federal Finance Administration and the Federal Office of Transport. The SFAO supports the Federal Council in its approach to evaluating subsidies to help finance private railroad sidings, as windfall gains may exist.

The usefulness of individual subsidies needs to be examined

The subsidies that have been paid to infrastructure providers and which in turn are passed on to the operator by means of lower prices (partial costs), result in reduced transparency, impaired Federal Office of Transport controlling and limitations in traffic monitoring. Potential solutions involving independent infrastructure providers, full cost allocation and direct subsidisation of operators, raise concerns regarding loss of security, efficiency and performance. However, neither the possible positive aspects nor the conceivable negative consequences have been comprehensively examined to date. The SFAO therefore recommends to carefully examine the consequences of a continued separation between infrastructure and operation with regard to both cash flow transpar-

ency and traffic monitoring as well as efficiency, performance and security of railway business ventures, so that these fundamental discussions can be carried out based on verified data.

Original text in German

2 Auftrag und Prüfungsdurchführung

2.1 Auftrag

An ihrer ausserordentlichen Sitzung vom 19. März 2008 befasste sich die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) mit den finanziellen und strukturellen Schwierigkeiten von SBB Cargo AG (SBB Cargo). Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) wurde mit weiteren Abklärungen und Prüfungen zu folgenden drei Stossrichtungen beauftragt:

- Reportingwesen gegenüber dem Eigner und innerhalb der SBB AG (SBB)
- Betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente, insbesondere betriebliches Rechnungswesen von SBB Cargo
- Subventionen im Bereich Güterverkehr und Rahmenbedingungen.

Nicht Gegenstand der Untersuchung ist die Beurteilung der zur Diskussion stehenden Sanierungsmassnahmen, die Analyse von Businessplänen, die Verhandlungen mit dem Industriewerk Bellinzona oder die Beurteilung der Strategien zur Sanierung von SBB Cargo.

2.2 Rechtsgrundlagen

Im Wesentlichen waren nachstehende Rechtsgrundlagen massgebend:

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
- Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998, Stand am 25. Oktober 2005 (SBBG; SR 742.31)
- Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, Stand am 1. Januar 2008 (EBG; SR 742.101)
- Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG, SR 616.1)
- Verordnung über Abgeltung, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz (Abgeltungsverordnung, ADFV, SR 742.101.1)
- Bundesgesetz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene (Verkehrsverlagerungsgesetz, SR 740.1)
- Verordnung über die Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge (Kombiverkehrsverordnung, VKV, SR 742.149)
- Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB; für die Jahre 2007-2010 (BBI 2006 9827) und die Jahre 2003-2006 (BBI 2002 3358)
- Eisenbahn-Netzzugangsverordnung (NZV, SR 742.122) und deren Ausführungsbestimmungen (AB-NZV, SR 742.122.4)
- Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG, SR 725.116.2)
- Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (SVAG, SR 641.81) und dessen Verordnung (SVAV, SR 641.811)
- Verordnung über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Verordnung, AtraV, SR 742.104.1)

- verschiedene Bundesbeschlüsse zu Rahmenkrediten
- Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle, Stand am 1. September 2007 (FKG; SR 614.0).

2.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Abklärungen wurden von Denise Ducrest, Roland Giger, Peter Küpfer (Revisionsleiter „Subventionen“), Daniel Ortner und Oliver Sifrig (Revisionsleiter „Reporting“ und „betriebliches Rechnungswesen“) vorgenommen. Die Prüfung stand unter der Gesamtleitung von Hans-Rudolf Wagner. Die Fachverantwortung für die Bereiche „Reporting“ und „betriebliches Rechnungswesen“ wurde von Regula Durrer wahrgenommen.

Die Prüfungen erfolgten mittels:

- Auswertung von Dokumenten und Expertisen
- Interviews mit der Direktion und Mitarbeitenden bei der SBB, SBB Cargo und den beteiligten Bundesstellen (Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bundesamt für Verkehr)
- Einsicht in die Systeme bei SBB Cargo / Auswertung ausgewählter Daten.

Die Arbeiten fanden schwergewichtig in den Monaten Mai bis Juli 2008 statt. Einzelheiten über Art und Umfang der durchgeführten Prüfungen gehen aus den Arbeitspapieren hervor.

2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die angeforderten Unterlagen sowie zusätzliche Auskünfte wurden von den beteiligten Personen bereitwillig und ohne Einschränkung erteilt.

2.5 Vernehmlassung

Folgende Empfänger haben einen vollständigen Berichtsentwurf zur Stellungnahme erhalten:

Schweizerische Bundesbahnen SBB	Herr Andreas Meyer, CEO
Generalsekretariat UVEK	Herr Hans Werder, Generalsekretär
Bundesamt für Verkehr	Herr Max Friedli, Direktor
Eidg. Finanzverwaltung	Herr Peter Siegenthaler, Direktor

Aus den schriftlichen Stellungnahmen zu den provisorischen Erläuterungen und Schlussfolgerungen der EFK geht hervor, dass der Bericht grundsätzlich ein ausgewogenes Bild über die Themenkreise „Reportingwesen“ und „betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente“ und einen guten Überblick über die wichtigsten Rahmenbedingungen für den Schienengüterverkehrsmarkt gibt. Die Anregungen und redaktionellen Korrekturen wurden - soweit möglich - in den Bericht eingearbeitet. Nicht berücksichtigte, wesentliche Hinweise sind bei den entsprechenden Kapiteln kenntlich gemacht.

2.6 Berichtsaufbau

Die folgenden Abschnitte 3 und 4 befassen sich mit dem Themenkreis Berichterstattung und zwar auf Stufe des Eigners sowie auch innerhalb der SBB. Aufgezeigt werden auch die Rollen des Eigners, die (finanzielle) Führungsstruktur und das Risikomanagement im SBB-Konzern.

In Abschnitt 5 werden einleitend - zum Gesamtverständnis - die Strategie und die Rahmenbedingungen, in welchen SBB Cargo agiert, dargestellt. Anschliessend erfolgt die Bewertung des Standes und der Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente von SBB Cargo. Abschliessend wird deren Anwendung und Umsetzung im Geschäftsjahr 2007 beurteilt.

In Abschnitt 6 wird auf die Einzelfrage eingegangen, inwieweit das betriebliche Rechnungswesen ausreicht, um damit Führungsentscheide wie Standortverschiebungen und Betriebszusammenlegungen stichhaltig begründen zu können. Konkret ging es um die Unternehmensbereiche Kundenservice-Center Fribourg und Industrierwerke Biel und Bellinzona.

In den Abschnitten 7 bis 9 wird eine Beurteilung der Zweckmässigkeit der Subventionen und Instrumente der Verlagerungspolitik vorgenommen.

Ein Abkürzungsverzeichnis befindet sich am Schluss des Berichtes auf Seite 74.

3 Ebene Eigner - Rolle und Berichterstattung

3.1 Grundlagen

Die SBB wird seit 1999 als verselbständigte Einheit des Bundes in der Form einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft geführt. Der Bund ist Eigentümer und hält 100 Prozent des Aktienkapitals. Der Bundesrat übt für den Bund die Funktion des Eigners aus und hat entsprechende Aufgaben der Steuerung und Kontrolle. Hierbei wird er verwaltungsintern vom Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und dem Eidg. Finanzdepartement (EFD), vertreten durch die Eidg. Finanzverwaltung (EFV), unterstützt. Das Parlament hat neben dem Erlass der rechtlichen Grundlagen auch die Aufgabe der Oberaufsicht. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) hat bei der Unternehmensführung der SBB keine Rolle wahrzunehmen.

Die organisatorischen Grundlagen der SBB ergeben sich aus dem Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen¹, den Statuten der SBB (Bundesratsbeschluss) sowie dem Organisationsreglement (Erlass des Verwaltungsrats).

Gemäss Art. 8 SBBG erarbeitet der Bundesrat zusammen mit der SBB die Ziele für jeweils vier Jahre, legt sie in einer Leistungsvereinbarung² mit der SBB fest und legt diese der Bundesversammlung zur Genehmigung vor. Diese Vorgaben werden in den „Strategischen Zielen des Bundesrats für die SBB“ konkretisiert und mittels Kennzahlen und Sollwerten / Indikatoren in messbare Ziele auf die einzelnen Jahre der Leistungsperiode heruntergebrochen.

3.2 Klar definierte Rolle des Eigners

Der Bundesrat als Eigner legt seine Erwartungen an den Verwaltungsrat in Form strategischer Ziele fest, kontrolliert deren Erreichung und kann bei Fehlentwicklungen eingreifen. Die klare Trennung der Kompetenzen zwischen Bund (politische Verantwortung) und SBB (unternehmerische Verantwortung) wird in der Leistungsvereinbarung als Voraussetzung für eine effiziente unternehmerische Führung der SBB festgehalten. Der Eigner hat keinen Vertreter im Verwaltungsrat der SBB.

Dem Bund steht - im Vergleich zu seinen Führungsinstrumenten für die Verwaltungseinheiten im 1. und 2. Kreis - zur Wahrnehmung seiner Aufgaben ein begrenztes Instrumentarium zur Verfügung, das aber einen potenziell grossen Einfluss auf die Aufgaben der SBB und deren Erfüllung hat:

- Dem Bundesrat obliegt - über die Befugnisse der Generalversammlung - die Wahl bzw. Abwahl der Mitglieder des Verwaltungsrats

¹ Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998 (SBBG, SR 742.31)

² Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2007–2010 (BBl 2006 9827); dito für die Jahre 2003–2006 (BBl 2002 3358)

- Der Bundesrat legt zusammen mit dem Verwaltungsrat der SBB die strategischen Ziele der SBB fest und kann diese bei Bedarf während der laufenden Leistungsperiode anpassen
- Der Bundesrat genehmigt gemäss Art. 18 SBBG das Budget der SBB
- Solange der Bund Alleinaktionär ist, übernimmt der Bundesrat zudem die weiteren Geschäfte der Generalversammlung (insbesondere die Entlastung des Verwaltungsrats, Genehmigung des Geschäftsberichts inkl. Jahresrechnung).

Die Berichterstattung der SBB an den Bundesrat (siehe Kapitel 3.4) soll diesem ermöglichen, die Kontrolle der Aufgabenerfüllung und Zielerreichung auszuüben. Der Bundesrat ist seinerseits gegenüber den parlamentarischen Kommissionen über die Wahrnehmung seiner Eignerrolle rechenschaftspflichtig.

Bezüglich potenzieller Rollenkonflikte des Bundes als Eigner und Leistungsbesteller sei auf den Corporate-Governance-Bericht³ verwiesen. Aus der laufenden Umsetzungsplanung⁴ zu diesem Bericht ergeben sich bezüglich SBB Differenzen zum dort erarbeiteten Steuerungsmodell, die bei einem nächsten Teilprojekt der Bahnreform korrigiert werden sollen. So soll insbesondere die Zuständigkeit für die Genehmigung von Budget und Rechnung der SBB in den Zuständigkeitsbereich des Verwaltungsrates respektive der Generalversammlung anstelle des Bundesrats gelegt werden. Der Bundesrat soll somit nur noch für die Genehmigung der Rechnung zuständig sein, und dies auch nur, solange der Bund Alleinaktionär ist. Zudem soll die gesetzliche Grundlage für den Erlass von strategischen Zielen durch den Bundesrat gefestigt werden. Ohne diese entfalten die strategischen Ziele des Bundesrates gegenüber dem Verwaltungsrat der SBB nur eine faktische, nicht jedoch eine rechtlich verbindliche Wirkung.

3.3 Klare Hierarchisierung der Eignerziele im Güterverkehrsbereich ab 2007

Bezüglich der Eignerziele betrachtete die EFK die Leistungsperioden 2003-2006 und 2007-2010. Die Leistungsvereinbarungen geben für den Bereich Güterverkehr neben den für die gesamte SBB geltenden Vorgaben (verkehrspolitische Ziele, Grundsätze der Leistungserbringung) auch die strategische Ausrichtung vor.

In der Leistungsperiode 2003-2006 fordern die für die gesamte SBB geltenden Grundsätze der Leistungserbringung einen kostendeckenden Betrieb für die nicht abgeltungsberechtigten Bereiche, im Güterverkehr ist die Eigenwirtschaftlichkeit aber nur für den Wagenladungsverkehr explizit erwähnt. Der Wagenladungsverkehr soll zudem flächendeckend angeboten werden. Die verkehrspolitischen Ziele in der Leistungsvereinbarung 2003-2006 verlangen im alpenquerenden Güterverkehr einen massgeblichen Beitrag zur Erreichung des Verlagerungsziels. Die aus der Leistungsvereinbarung abgeleiteten strategischen Ziele des Bundesrates und die zugehörigen Kennzahlen geben im Bereich des alpenquerenden Güterverkehrs sogar konkret eine Steigerung des Markt-

³ Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), (BBl 2006 8233)

⁴ Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, zum Zeitpunkt der Berichterstattung der EFK in Diskussion in der Generalsekretärenkonferenz (GSK)

teils vor. Der Güterverkehr insgesamt soll ab dem Geschäftsjahr 2005 ein ausgeglichenes Ergebnis vorweisen. Ab 2005 bestanden also auch für den internationalen Transitverkehr implizit zwei gleichwertige Ziele:

- Beitrag zur Verlagerung durch Wachstum
- Eigenwirtschaftlichkeit.

Da eine Priorisierung für den Fall fehlte, dass die Ziele nicht gleichzeitig erreichbar sind, bestand hier ein potenzieller Zielkonflikt.

In der Folgeperiode 2007-2010 bleibt die Forderung nach einem flächendeckenden und eigenwirtschaftlichen Angebot im Wagenladungsverkehr erhalten. Im Transitverkehr präzisiert die Leistungsvereinbarung den Beitrag der SBB Cargo zur Unterstützung des Verlagerungsziels: Dieser soll mit einer kostengünstigen Produktion und marktgerechten Angeboten bewerkstelligt werden. Das Verkehrsvolumen im Transitverkehr soll nur ausgebaut werden, „soweit die damit verbundenen Risiken für die SBB tragbar sind und eine nachhaltig profitable Leistungserstellung nicht gefährdet wird“. Die aus der Leistungsvereinbarung abgeleiteten strategischen Ziele des Bundesrates und die zugehörigen Kennzahlen übernehmen diese Ziel-Hierarchie. Die Division Güterverkehr insgesamt soll ab 2007 ein positives Jahresergebnis erzielen. Damit hat der Eigner in der Zielformulierung für die Periode 2007-2010 das Wachstumsziel explizit dem Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit untergeordnet.

3.4 Eignerreporting ist umfangreich

Rechtliche Grundlage für das Eignerreporting ist noch zu schaffen

Gemäss „Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht“ ist der Verwaltungsrat heute nicht gesetzlich verpflichtet, dem Bundesrat einen Bericht über die Zielerreichung zu unterbreiten. Die Berichterstattung an den Bundesrat erfolgte bisher auf der Basis der strategischen Ziele. In der Leistungsperiode 2003-2006 wird bezüglich Berichtswesen ein Geschäftsbericht (jährlich), ein Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele (halbjährlich) sowie ein Bericht zu Budget und Mittelfristplanung (jährlich) gefordert. Ab 2007 ist der Bericht zur Erreichung der strategischen Ziele nur noch jährlich zu erstellen, dafür erhält der Eigner Einblick in das Quartalsreporting der SBB. Die Berichterstattung der SBB basiert auf den vereinbarten Indikatoren und dient auch als Basis für die Information der zuständigen Parlamentskommissionen.

Eignerreporting - Gefahr der Kompetenzverwischung

Die EFK stellt fest, dass das Berichtswesen der SBB an den Eigner in der Praxis umfassender ist als in den Vorgaben festgehalten. Der Eigner erhält zusätzlich zum Bericht über die Zielerreichung auch die Protokolle der Verwaltungsratssitzungen sowie das Risikoreporting der SBB (siehe Kapitel 4.3). Darüber hinaus informiert die SBB den Eigner in regelmässig stattfindenden Gesprächen über aktuelle Themen (SBB-Rapporte). Zur Entwicklung von SBB Cargo hat zudem im Zeitraum zwischen 2005 und Anfang 2007 eine sogenannte Sonderberichterstattung stattgefunden.

Die umfassende Information wird von den Beteiligten seitens Eigner sowie seitens SBB im Sinne einer vertrauensbildenden Massnahme als sinnvoll und notwendig beurteilt. Sie soll auch die Basis

zur Ausübung der Kontrollfunktion durch den Eigner bilden. Hierbei entsteht dennoch aus Sicht der EFK das Risiko der direkten oder indirekten Beeinflussung der Entscheidungen der SBB durch den Eigner mit der Folge einer Kompetenzverwischung. Auch schon allein die kommentarlose Kenntnisnahme von Massnahmen und Entwicklungen birgt die Gefahr, dass die Eignerrolle im Nachhinein nicht mehr unabhängig wahrgenommen werden kann.

Die Handlungsoptionen des Eigners stehen nicht im Einklang mit seinem Informationsstand

Die dem Eigner gegebenen Instrumente zur strategischen Steuerung stehen nicht im Einklang mit dem hohen Detaillierungsgrad und der Frequenz der Berichterstattung der SBB an den Eigner. Der Eigner hat formell keine Möglichkeit, die SBB auf in seinen Augen unerwünschte Entwicklungen hinzuweisen. Gemäss den erhaltenen Informationen sieht der Eigner vor, allfällige Bedenken gegenüber der SBB in Zukunft in Form einer schriftlichen Stellungnahme zu äussern (gelbe Karte). Der Verwaltungsrat erhalte so die Möglichkeit zur Korrektur, bevor der Eigner seine Handlungsoptionen ergreift (Zielanpassungen, Abwahl des Verwaltungsrats).

3.5 Zusammenfassung

Es ist festzuhalten, dass die Rolle des Eigners auf einer klaren Trennung der Kompetenzen zwischen Bund (politische Verantwortung) und SBB (unternehmerische Verantwortung) beruht. Dem Bund steht zur Wahrnehmung seiner Aufgaben ein - im Vergleich zu seinen Führungsinstrumenten für die Verwaltungseinheiten im 1. und 2. Kreis - begrenztes Instrumentarium zur Verfügung, das aber einen grossen Einfluss auf die SBB haben kann. Diese Instrumente zur strategischen Steuerung stehen nicht im Einklang mit dem hohen Detaillierungsgrad und der Frequenz der Berichterstattung der SBB an den Eigner. Diese Diskrepanz sollte aufgelöst werden. Aus Sicht der EFK ist es durchaus angebracht, die Eignerrolle in der komplexen Situation der SBB zu überdenken. Mit der Initiative, dem Eigner die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme als weiteres Instrument in die Hand zu geben, um auf unerwünschte Entwicklungen formell reagieren zu können, dürfte die klare Trennung der unternehmerischen und politischen Verantwortung teilweise verwischt werden. Ein solches Mittel sollte daher nur in Ausnahmefällen eingesetzt werden. Da die angesprochene gelbe Karte auf jeden Fall die etablierte Eignerrolle tangiert, müsste vorher (politisch) geklärt werden, ob die Bereitschaft besteht, die Eignerrolle in diese Richtung auszuweiten. Ist dies nicht der Fall, müsste das Eignerreporting konsequenterweise auf den vorgesehenen Umfang (jährliche Berichte zur Zielerreichung, zu Budget und Mittelfristplanung sowie das Quartalsreporting) beschränkt werden.

Bei der Formulierung der strategischen Zielsetzung für das internationale Transitgeschäft durch den Eigner ist eine Entwicklung festzustellen. Während der Eigner in der Aufbauphase die Wachstumsstrategie von SBB Cargo stützte, hat er - nicht zuletzt im Lichte der Sonderberichterstattung 2005/2006 - die strategischen Ziele in der Periode 2007 - 2010 expliziter formuliert. Das Wachstumsziel ist dem Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit untergeordnet worden. Eine deutliche Hierarchisierung der Eignerziele im Transitverkehr fand somit ab 2007 statt. Das Ziel des zumindest ausgeglichenen Ergebnisses für den Güterverkehrsbereich wurde auch in der Zielsetzung 2007-2010 übernommen und vom Bundesrat in der Budgetbewilligung 2007 mit Nachdruck verfolgt.

Stellungnahmen GS UVEK, EFV und SBB

Eignerziele, Zielhierarchie

Mit dem Hinweis, dass von SBB Cargo bereits in der Leistungsperiode 2003-2006 (ab dem Geschäftsjahr 2005) ein ausgeglichenes Ergebnis verlangt wurde, sehen sowohl das GS UVEK wie auch die EFV bezüglich der Zielhierarchie keine Unklarheiten. Natürlich bestünde ein gewisses Spannungsfeld zwischen der verkehrspolitischen Zielsetzung, d.h. Ausbau des Verkehrsvolumens im Transitverkehr sowie dem Ziel einer Eigenwirtschaftlichkeit des alpenquerenden Transitverkehrs. Da aber nach Ansicht von GS UVEK und der EFV im europaweit geöffneten Schienengüterverkehrsmarkt auf mittlere Sicht nur ein Unternehmen, welches Gewinne macht, zur Verlagerung beitragen kann, wurden im Einverständnis mit der SBB beide Ziele gesetzt. Richtig sei, dass die strategischen Ziele 2007-2010 aufgrund der damaligen Geschäftsentwicklung von SBB Cargo in dieser Hinsicht klarer formuliert wurden.

Aus Sicht der SBB erscheint der Zielkonflikt zwischen Rentabilitätszielen einerseits und den Verlagerungszielen andererseits zumindest für die aktuelle Periode 2007-2010 als geregelt. Es bestünde aber auch der Wunsch, einzelne Vorgaben in der Leistungsvereinbarung und/oder den Eignerzielen zu präzisieren.

Diskrepanz zwischen Informationsumfang und Handlungsoptionen des Eigners

Die dem Eigner gegebenen Instrumente zur strategischen Steuerung der SBB sind gesetzlich festgelegt und nach Ansicht des GS UVEK und der EFV ausreichend. Für den zielgerichteten Einsatz sei es aber erforderlich, ausreichend über die Entwicklung der SBB informiert zu sein. In diesem Sinne bestünde kein Ungleichgewicht zwischen Steuerungsinstrumenten und Informationsstand des Eigners.

Für die SBB hingegen ist nachvollziehbar, dass die EFK ein Risiko darin sieht, dass die klare Verantwortlichkeitsteilung mit einem zu umfangreichen Eignerreporting wieder verwischt wird. Aus Sicht der SBB würde die „gelbe Karte“ des Alleinaktionärs die klare Trennung zwischen der unternehmerischen und der politischen Verantwortung zumindest wieder ein Stück weit aufweichen.

4 Ebene Konzern - finanzielle Führung und Risikomanagement

4.1 Führungsstruktur im SBB-Konzern

Die Oberleitung der SBB ist von der Eignerrolle klar getrennt

Dem Verwaltungsrat obliegt die Oberleitung der SBB sowie die Aufsicht und Kontrolle über die Geschäftsführung. Er ist gegenüber dem Eigner für die Erreichung der strategischen Ziele verantwortlich und erstattet diesem hierüber Bericht. Der Verwaltungsrat ist gemäss Statuten und Organisationsreglement unter anderem für die Festlegung der Organisation, die Ausgestaltung des Rechnungswesens sowie für die Erstellung des Budgets zuhanden des Bundesrates zuständig. Der Verwaltungsrat der SBB ist innerhalb des SBB-Konzerns Entscheidungsträger für die Strategie, die Leistungsvereinbarung mit dem Bund und die Umsetzung der Eignerstrategie des Bundesrates.

Der Verwaltungsrat verfügte bis Ende 2006 über mehrere vorberatende Gremien, darunter die Arbeitsgruppe Güterverkehr⁵. Aufgabe dieser Arbeitsgruppen war die Vertiefung von strategischen Fragen, die Vorbereitung der Entscheide des Verwaltungsrats und die Unterstützung der Divisions- bzw. Bereichsleiter.

Divisionale Führung der SBB Cargo innerhalb der SBB

Die Delegation der Geschäftsleitung und die Kompetenzen der jeweiligen Führungsorgane sind aus dem SBBG und den Statuten abgeleitet und im Organisationsreglement bzw. den Geschäfts- und Zuständigkeitsordnungen festgelegt.

SBB Cargo ist zwar ein Tochterunternehmen der SBB mit eigener Rechtspersönlichkeit, die Führung erfolgt jedoch divisional. Der Verwaltungsrat der SBB Cargo existiert nur „pro forma“ und war bis August 2007 mit dem CEO SBB, CFO SBB und CEO SBB Cargo besetzt; die Zusammensetzung wird aktuell überprüft. Im Rahmen der divisionalen Führung entscheidet der Verwaltungsrat der SBB gemäss Organisationsreglement nicht nur über die Strategie des Konzerns, sondern auch über diejenige der Divisionen. Die Interne Revision der SBB erwähnte im Rahmen einer bei SBB Cargo anfangs 2007 durchgeführten Prüfung, dass auf der Ebene des Verwaltungsrats von SBB Cargo eine Regelungslücke besteht. Sie empfahl, die Kompetenzen des Verwaltungsrats von SBB Cargo in einem separaten Organisationsreglement zu umschreiben. Gemäss der Stellungnahme der SBB zum Berichtsentwurf liegt das Organisationsreglement von SBB Cargo inzwischen vor.

SBB Cargo verfügt seit 2007 über eine Organisation nach Geschäftsbereichen. Der Vorsitzende der Leitung Cargo ist Mitglied der Geschäftsleitung des Konzerns (siehe Organigramm des SBB-Konzerns in Beilage 1.1). In SBB Cargo eingegliedert sind diverse Güterverkehrs-Tochtergesellschaften (siehe Organigramm der SBB Cargo in Beilagen 1.2 und 1.3).

⁵ letzte ordentliche Sitzung: 1. Februar 2007, ad-hoc Abschluss-Sitzung am 7.6.2007 mit dem gesamten Verwaltungsrat, inkl. CEO, CFO und Generalsekretär SBB.

4.2 Finanzielle Führung im SBB-Konzern

Wichtige (finanzielle) Führungsinstrumente auf Konzernebene sind

- Budget / Mittelfristplanung
- Forecast (zur Budgetfortschreibung unter dem Jahr)
- Monatsreporting.

Der Finanzbereich des SBB-Konzerns - das Corporate Finance & Controlling (CFC) - ist dem CEO der SBB unterstellt, der Leiter ist Mitglied der Geschäftsleitung des SBB-Konzerns. Die fachliche Führung im Finanzbereich umfasst regelmässige oder bedarfsweise Berichterstattungen an verschiedene Adressaten und Treffen mit den Finanzverantwortlichen der Divisionen bzw. Bereiche.

Im Bereich Corporate Accounting ist das Kompetenzzentrum des SBB-Konzerns für die Rechnungslegung mit den Hauptaufgaben der Konsolidierung sowie der Ausgestaltung der IT-Prozesse angesiedelt. Im Weiteren führt der Bereich die finanziellen Planungsprozesse des SBB-Konzerns (Mittelfristplanung, Budget, Forecast), erstellt die periodische Berichterstattung und betreut die Planungs- und Reportingapplikationen.

Konzernreporting basiert auf der Finanzbuchhaltung

Das Konzernreporting erfolgt monatlich. Quartalsweise sind zusätzliche Angaben zur Bilanz, Mittelflussrechnung und Nettoverschuldung aufzuführen. Das Jahresendreporting ist umfangreicher, es sind verglichen mit der monatlichen Berichterstattung zusätzliche Kommentierungen vorzunehmen. Von der monatlichen Begründung der Budgetabweichungen pro Erfolgsrechnungsposition ist man gegenüber der Geschäftsleitung und dem Verwaltungsrat schrittweise abgewichen; mittlerweile sind solche nur noch einmal pro Jahr erforderlich. Intern erfolgen die Analysen und die Dokumentierung unverändert auf Basis der Monatsabschlüsse. Das Monatsreporting wird zuhause der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrates der SBB erstellt und war bis ins Jahr 2007 auf die Finanzbuchhaltung ausgerichtet.

SBB Cargo liefert das vom Konzern vorgeschriebene Reporting gemäss den Vorgaben in der Anleitung zur Erstellung des Monatsreportings. Die monatliche Berichterstattung umfasst Leistungskennzahlen, Personal- und Finanzaufgaben, eine geraffte Erfolgsrechnung sowie Erläuterungen. Für das Finanzreporting ist gemäss Vorgaben das Zahlenmaterial aus SAP verbindlich. Die Leistungskennzahlen (Verkehrsmengen, Verkehrsleistungen, Pünktlichkeit) sind mit den divisional geführten Führungsinstrumenten abzustimmen. Die Angaben der Personalzahlen müssen in Abstimmung mit einem zentralen Personalbericht erfolgen.

Konzernvorgaben für das Management Accounting gab es bisher keine

Währenddem es für die Finanzbuchhaltung im Rahmen der Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER sowohl für den Konzernbereich als auch für die Divisionen klar verbindliche Vorgaben gibt, wurde den Divisionen bis Ende 2006 bewusst die Ausgestaltung des betrieblichen Rechnungswesens überlassen.

Im Rahmen eines SBB Strategieworkshops im April 2007 wurde durch das zentrale Konzerncontrolling die Notwendigkeit zur vermehrten Einflussnahme auf die Gestaltung des betrieblichen Rechnungswesens eingebracht. Die Konzernleitung erteilte hierauf den Auftrag zum Aufbau eines konzernweiten „Group Management Accountings“. Damit sollen auf Konzernebene neben dem finanziellen Rechnungswesen auch konzernweite Grundlagen für das betriebliche Rechnungswesen geschaffen werden. Das Ziel ist, das betriebliche Rechnungswesen für Konzernbelange soweit wie nötig und sinnvoll zu standardisieren.

Die dazu notwendigen Arbeiten wurden aufgenommen. Nach einer Ist-Aufnahme bei den Divisionen ist per Ende Juni 2008 die Fertigstellung eines Soll-Konzeptes vorgesehen. Die Umsetzung soll ab Juli 2008 beginnen.

Starke Divisionen, Konzern-Controlling „mit angezogener Handbremse“

Die Divisionen haben bis 2007 eine starke Rolle gespielt; sie waren für die Ausgestaltung ihres betrieblichen Rechnungswesens allein verantwortlich. Auch die Kommentierung der Finanzzahlen war ausschliesslich den betroffenen Divisionen überlassen. Eine aktive Rolle wie auch ein kritischer Blick des CFC war im Konzern nicht gefordert. Seit 1. Januar 2007 findet gemäss erhaltenen Informationen eine stärkere Führung der Geschäftsbereiche von Seiten des Konzerns statt.

4.3 Risikomanagement im SBB-Konzern

Der SBB-Konzern verfügt über ein institutionalisiertes Risikomanagement

Die SBB verfügen seit 2003 über einen institutionalisierten Risiko-Management-Kreislauf. Die Ergebnisse werden in regelmässigen (grundsätzlich halbjährlichen) Corporate Risk-Reports zu Händen des Verwaltungsrates der SBB zusammengefasst; der Eigner erhält jeweils eine Kopie, die SBB wäre hierzu allerdings nicht verpflichtet. Die Divisionen müssen die in ihrem Verantwortungsbereich bestehenden Risiken erfassen, dokumentieren und steuern. Die Risikoeinschätzung durch den Konzern stützt sich im Wesentlichen auf standardisierte Interviews des Generalsekretärs mit ausgewählten Liniverantwortlichen. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Einzelinterviews nimmt die Geschäftsleitung der SBB eine Einschätzung der aktuellen Risikosituation auf Konzernebene vor. Die interne Revision ist beauftragt, das Vorhandensein und die Zweckmässigkeit der bereichsspezifischen Risikoerfassung regelmässig zu überprüfen.

Die Verantwortung für die Risikoidentifikation liegt bei den Divisionen, eine Methodik wird nicht vorgegeben

Nach Auskunft der SBB wird das Risikomanagement bewusst delegiert. Vom Konzern vorgegeben wurden die Risikolandschaft und die Risikobewertungsmatrix, welche als Massstab für die Risikobewertung innerhalb des Corporate Risk Management-Kreislaufs dient. Es bestehen hingegen keine Vorgaben für die Methodik zur Risikoerfassung und -beherrschung. Das Risikomanagement ist gemäss Konzernauffassung eine Managementaufgabe und muss sich in die Führungsphilosophie der Divisionen einordnen.

Funktionalität auf Stufe des Konzerns von externer Stelle bestätigt

Das Corporate Risk Management der SBB wurde im Rahmen der Second Opinion zur Strompanne von einer externen Firma im Herbst 2005 eingehend hinterfragt. Im Abschlussbericht wurde festgehalten, dass das Risikomanagement der SBB auf Stufe Konzern die wesentlichen funktionalen Anforderungen erfüllt. Insbesondere wird dem Berichtswesen an den Verwaltungsrat eine angemessene Detaillierungstiefe beschieden. Bemängelt wurde jedoch, dass das Corporate Risk Management keine strukturierten und systematischen Vorgaben durch den Konzern im Sinne einer Methodik für die Risikoerfassung, -bewertung und -steuerung macht. Damit ist die systematische Identifikation der Risiken an die Linienverantwortlichen delegiert, ohne aber Mindestanforderungen zu nennen.

Im Nachgang zu der externen Überprüfung wurde schliesslich am 15. Juli 2006 eine Weisung in Kraft gesetzt, welche einen verbindlichen Rahmen für die Durchführung der Risikointerviews darstellt. Die am Risiko-Kreislauf beteiligten Linienverantwortlichen werden damit formell verpflichtet, die im eigenen Verantwortungsbereich liegenden Risiken systematisch zu identifizieren und mit geeigneten Massnahmen zu steuern. Die Methodik bleibt frei wählbar. Die Verantwortung liegt aber - nach dem Delegationsprinzip - nach wie vor explizit bei den Divisionen.

Bei SBB Cargo besteht ein Verbesserungspotenzial bei den Grundlagen, Massnahmen sind eingeleitet

Die interne Revision der SBB hat im Jahr 2007 das Risikomanagement in den Divisionen flächendeckend geprüft. Die Prüfung umfasste die Beurteilung der Methodik und der Prozesse des Riskmanagements als Führungsinstrument. Bei SBB Cargo hat sie vor allem einen Handlungsbedarf für die Vereinheitlichung der Methodik/Systematik einer vollständigen Risikoidentifikation, für ein systematisches Risiko-Controlling und für ein Massnahmenreporting gezeigt. Seither befinden sich bei SBB Cargo die entsprechenden Grundlagen im Aufbau.

Risikosituation von SBB Cargo erfasst

Aufgrund der vorliegenden Bewertungen sowie geführter Gespräche ist festzustellen, dass bei der SBB ein stufengerechtes Risikomanagement besteht. Trotz der von der internen Revision SBB beanstandeten fehlenden Methodik erhielt der Verwaltungsrat der SBB mittels des Risikoberichts einen stufengerechten Einblick in die Risikosituation bei SBB Cargo.

4.4 Zusammenfassung

SBB Cargo wird innerhalb des Konzerns wie eine Division geführt. Der aktienrechtlich erforderliche Verwaltungsrat von SBB Cargo übt keine aktive Rolle aus. Faktisch wird SBB Cargo auf oberster Ebene durch den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung der SBB geführt. Die finanzielle Führung im SBB-Konzern inkl. Konzernreporting basieren auf der Finanzbuchhaltung. Es existieren keine Konzernvorgaben für das betriebliche Rechnungswesen; dieses soll in Zukunft für Konzernbelange - soweit nötig und sinnvoll - standardisiert werden. Auch soll das Konzerncontrolling eine aktivere und kritischere Rolle gegenüber den Divisionen wahrnehmen. Die EFK begrüsst diese Bestrebungen.

Die SBB verfügt über ein institutionalisiertes Risikomanagement. Die Verantwortung für die Risiko-identifikation und -steuerung liegt bei den Divisionen. In diesem Bereich wurden durch die interne Revision SBB Schwachstellen aufgezeigt. Die EFK kommt zum Schluss, dass der Verwaltungsrat der SBB aber - trotz fehlender Methodik bei SBB Cargo - einen stufengerechten Einblick in die Situation bei SBB Cargo erhielt.

5 SBB Cargo - Strategie und betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente

5.1 Strategie SBB Cargo

5.1.1 SBB Cargo verfolgt eine konstante Strategie

Unveränderte strategische Hauptstossrichtungen

Der Verwaltungsrat SBB entwickelt - in dem vom Eigner vorgegebenen Rahmen - die Strategie von SBB Cargo. Nach den gescheiterten Fusionsverhandlungen mit Trenitalia entstand im Jahre 2001 eine Strategie, welche in Anlehnung an die strategischen Ziele des Bundes auf zwei Hauptpfeilern ruht:

- **Binnenverkehr**
Produktivitätssteigerungen und moderates Wachstum in der Schweiz (Halten der Verkehre, Fokus auf Kostenmanagement)
- **Internationaler Verkehr (auf der Nord-Süd-Achse)**
Gezielter Ausbau in Deutschland und Italien (Selbsteintritt, Kooperationen) zur Sicherung des Wachstums im Transitverkehr.

Diese beiden Hauptstossrichtungen waren vom Verwaltungsrat der SBB bewilligt und durch die in den Jahren 2005, 2006 und 2007⁶ durchgeführten Strategiereviews bestätigt worden.

Die von SBB Cargo verfolgte Strategie ist somit seit 2001 im Kern unverändert. Im Detail erfolgten diverse Anpassungen. Im Zusammenhang mit der Internationalisierungsstrategie sind zum Beispiel der Entscheid zur Beendigung der engen operativen Zusammenarbeit mit Trenitalia und die Beendigung der Partnerschaft mit der Hafens- und Güterbahn Köln zu erwähnen, welche beide schliesslich zur Eigenständigkeit in der internationalen Produktion und im Verkauf führten. Auch diese wichtigen strategischen Geschäfte wurden dem Verwaltungsrat SBB zur Entscheidung vorgelegt. Bis Ende 2006 wurden die Geschäfte in der Arbeitsgruppe Güterverkehr des Verwaltungsrates vorberaten; die Arbeitsgruppe wurde zu Beginn des Jahres 2007 aufgelöst (siehe Kapitel 4.1). Der Verwaltungsrat als Entscheidgremium prüfte insbesondere, ob der Antrag der Grundstrategie entspricht (strategic fit) und ob das Geschäft mit dem Eigner vorzubesprechen ist (z.B. wegen politischer Brisanz, Bedeutung/Grösse des Geschäftes, allfälligen Finanzierungsfolgen). Somit wurden auch die wesentlichen Entwicklungsschritte von SBB Cargo vom Verwaltungsrat der SBB gutgeheissen.

Die im Rahmen der laufenden Sanierungsmassnahmen diskutierten Handlungsoptionen stellen aus Sicht der SBB keine Strategieänderung dar, sondern sind eine logische Weiterentwicklung des bisherigen Geschäftsmodells.

⁶ im April 2007, vor dem Bekanntwerden des Halbjahresergebnisses

Strategie bis 2006 weitgehend umgesetzt

Für die Positionierung im liberalisierten Schienengüterverkehr und als Reaktion auf den Abbau der Bundessubventionen im Wagenladungsverkehr hat SBB Cargo die Produktivität im Binnenverkehr gesteigert und die Overheadkosten in den Jahren 2001-2006 gesenkt. Geprägt war diese Entwicklung von mehreren Restrukturierungsprojekten.

Im internationalen Geschäft wurden eigene Tochtergesellschaften in Deutschland und Italien aufgebaut, um den direkten Kundenzugang zu sichern und damit einen durchgehend selbst verantworteten Bahntransport auf der Nord-Süd-Achse anzubieten. Seit dem Start der eigenständigen Produktion im Jahr 2005 wurde die im Ausland produzierte Verkehrsleistung jährlich gesteigert. Der Aufbau des internationalen Geschäfts war mit Anfangsinvestitionen verbunden, wobei vor allem die neuen, modernen Lokomotiven sowie der Aufbau der Tochtergesellschaften ins Gewicht fallen.

Die Strategieumsetzung 2003-2006 durch SBB Cargo wird auch noch nach Bekanntwerden des schlechten Halbjahres-Abschlusses 2007 im Verwaltungsrat gelobt. Ausser den Profitabilitätszielen seien alle Ziele erreicht worden. Auch seitens des neuen CEO SBB wird die bisherige Strategie von SBB Cargo unterstützt.

2007: Die Internationalisierung führt zur Geschäftsbereichsgliederung

Mit dem erfolgten Ausbau und dem gestiegenen Umfang des internationalen Geschäftes von SBB Cargo wurden die Organisations- und Führungsstrukturen per 1. Januar 2007 angepasst. SBB Cargo hat sich von einer produktions- in eine absatzmarktorientierte Organisation gewandelt. Ziele der neuen Ausrichtung waren die Orientierung am Kunden und die Delegation der integralen Ergebnisverantwortung auf die neuen Geschäftsbereiche Schweiz, International und Asset Management (Instandhaltung). Sowohl der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung SBB als auch die Leitung Cargo bestätigten die Notwendigkeit einer Geschäftsbereichsgliederung und deren zügige Umsetzung. Die Veränderung der Organisation wurde auf den 1. Januar 2007 festgelegt, währenddem die finanzielle Führungsstruktur erst im Laufe des Jahres 2007 angepasst werden sollte (siehe Kapitel 5.2.2). Die Geschäftsbereichsbildung und die beschriebene zeitliche Abfolge wurden zwar im Verwaltungsrat und dessen Arbeitsgruppe Güterverkehr thematisiert, letztlich lag der Entscheid gemäss den erhaltenen Auskünften beim CEO SBB⁷.

⁷ Gemäss Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung der SBB AG liegt die Entscheidkompetenz für Änderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation beim CEO SBB. Entscheide zu Strategien liegen beim Verwaltungsrat der SBB AG. Man kann darüber, zu welcher Kategorie die Geschäftsbereichsgliederung von SBB Cargo gehört, geteilter Meinung sein. Für die EFK handelt es sich um einen Entscheid, der - insbesondere in der Umsetzung - eine strategische Dimension annimmt.

5.1.2 Strategie muss anspruchsvolle Rahmenbedingungen einbeziehen

Risikobehaftetes Geschäft

Bei SBB Cargo handelt es sich um eine relativ junge Unternehmung, die sich in den letzten Jahren in einer herausfordernden Aufbauphase in einem frisch liberalisierten, zum Teil grenzüberschreitenden und sehr wettbewerbsintensiven Markt befand. Der Markt ist von konjunkturellen Sensitivitäten und der Abhängigkeit von gesetzlichen Vorgaben⁸ geprägt. Zudem muss SBB Cargo die vom Eigner gesetzten strategischen Ziele berücksichtigen.

Die grössten Risiken von SBB Cargo liegen im internationalen Geschäft, der Konjunkturerwicklung und in der Wettbewerbsintensität (z.B. Verkehrsverluste infolge open access, Preisentwicklung nach unten, schwankendes Verkehrsaufkommen). Sie werden das Geschäft auch in Zukunft massgeblich prägen, von einer Risikoverflachung kann nicht ausgegangen werden. In diesem Zusammenhang ist entscheidend, dass die Geschäftsplanung die Risiken entsprechend berücksichtigt und die bestehenden Sensitivitäten korrekt und transparent abgebildet werden.

Die Prüfungen und Abklärungen der EFK haben gezeigt, dass SBB Cargo heute über Mehrjahresvergleiche, Chancen- / Risikobetrachtungen und Sensitivitätsberechnungen verfügt. Die Beurteilung der Vergangenheit ist als Folge von personellen Wechseln auf allen Stufen bei SBB Cargo schwierig. Inwieweit die genannten Instrumente auch in früheren Jahren vorhanden waren, kann mit vernünftigem Aufwand heute nicht mehr beurteilt werden. Aber bereits 2004 und 2005 wurden entsprechende Überlegungen angestellt und teilweise auch die monetären Auswirkungen festgehalten (z.B. die Auswirkung der Erhöhung der Nutzlast im Strassenverkehr auf 40t in Verbindung mit der 2. Stufe LSVA; Folgen des Subventionsabbaus im Wagenladungsverkehr, Konjunkturfliüsse).

Gemäss mündlichen Auskünften bestanden seit 2002 Auswertungen über die konjunkturellen Einflüsse auf den Cargo-Markt. Die Berechnung der daraus resultierenden Auswirkungen wurde dem Vernehmen nach jedoch eher in groben Zügen und in kurzer Zeit erstellt.

Die aktuell geplante Überarbeitung der Auswertungen (Konjunktur) aber auch die Grundlage „Cargo Eckwerte Ziel Mittelfristplanung 09“ zeigen, dass die Arbeiten laufend weiterentwickelt werden und offensichtlich zumindest teilweise auch in die Mittelfristplanung einfließen.

Die Eignerziele lassen Interpretationsspielraum offen

Der Eigner verlangt konsequent ein im Minimum ausgeglichenes Ergebnis, die sogenannte „schwarze Null“. Dieses Ziel ist anspruchsvoll, weil es zu potenziellen Konflikten mit anderen

⁸ wie zum Beispiel die Auswirkungen der Erhöhung der Nutzlast der Strasse auf 40-Tonnen / 2. Stufe LSVA, der Subventionsabbau im Wagenladungsverkehr

Eignerzielen führt. In diesem Zusammenhang stellt die EFK Folgendes fest:

- Im Jahr 2007 warnte der Verwaltungsrat SBB vor der Verwendung des plakativen Begriffs „schwarze Null“ und betonte, dass das Ziel darin bestehen müsse, ein nachhaltiges Geschäftsmodell zu entwickeln
- Im Rahmen der Strategiereview hat der Verwaltungsrat im ersten Halbjahr 2007 über Grundsatzfragen in der Zielhierarchie diskutiert. Im Zentrum standen
 - der „Verlagerungsauftrag“
Um die Verlagerung zu erreichen, sei der Nord/Süd-Verkehr notwendig. Es sei offen, in welcher Form der Beitrag von SBB Cargo zur Verlagerung geleistet werden solle. Es wurde diskutiert, ob das Verlagerungsziel erste Priorität besitzt oder ob SBB Cargo primär ein finanziell gesundes Unternehmen darstellen solle, das nebenbei einen Beitrag zur Verlagerung bringt
 - der „Binnenverkehr“
Die Forderung nach einem flächendeckenden und eigenwirtschaftlichen Binnenverkehr wurde als Widerspruch geortet. Die Flächendeckung müsse daher relativiert werden
- Anlässlich der Diskussion zum Stand des Projektes Turnaround Cargo wurden im Verwaltungsrat wiederum Grundsatzfragen zum Auftrag und zu den Zielen des Bundesrates diskutiert:
 - Es wurde festgehalten, dass aufgrund der Ergebnisentwicklung in den letzten Jahren eine Neubeurteilung der strategischen Positionierung notwendig wird. Dabei sei die Positionierung im Geschäftsbereich Schweiz grundsätzlich gegeben, diejenige im Geschäftsbereich International jedoch offen
 - Die strategischen Optionen im Zusammenhang mit der Erfüllung des Auftrages des Eigners an SBB Cargo sollten geprüft und offen diskutiert werden. Dies könne unter Umständen dazu führen, dass der Auftrag des Bundes in der heutigen Form nicht ausgeführt werden kann.

Die EFK wertet diese Art von Grundsatzdiskussion im Verwaltungsrat rund um die Fragen des Verlagerungsziels und der Zielhierarchie als Hinweis, dass der Auftrag beziehungsweise die Priorisierung der Ziele von SBB Cargo im Verwaltungsrat SBB selbst nicht einheitlich verstanden wurde. Die offenen Fragen deuten darauf hin, dass die Auseinandersetzung über die Umsetzbarkeit der Eignerziele möglicherweise nicht abschliessend stattgefunden hat. Der Verwaltungsrat SBB hat demzufolge die Zielkonflikte bisher als überwindbar betrachtet oder aber diese gegenüber dem Eigner nicht genügend thematisiert und damit die Grundsatzdiskussion über den gesetzten Rahmen nicht rechtzeitig aufgegriffen.

5.2 Betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente bei SBB Cargo

5.2.1 Vorgehen und Schwerpunkte der EFK

Betriebswirtschaftliche Instrumente unterstützen sowohl die strategische Führung als auch das operationelle Controlling einer Unternehmung; sie können eine Vielzahl von Gebieten, wie z.B. finanzielle Steuerung, Produktion, Marketing, Personal abdecken.

Im Gegensatz zur gesetzlich vorgeschriebenen Finanzbuchhaltung gibt es keine rechtlichen Vorgaben zur Ausgestaltung der betriebswirtschaftlichen Instrumente. Der Einsatz liegt deshalb letztlich im unternehmerischen Ermessen der Entscheidungsträger. Dabei ist dem Grundsatz zu folgen, dass die Zielvorstellung, also was mit den Instrumenten erreicht werden soll, deren Inhalt und Ausprägung bestimmt. Es geht also darum, das zu verantwortende Handeln mit angemessenen Instrumenten zu überwachen und zu steuern. Je nach Ansichten, Prioritätensetzung und Verfügbarkeit von Ressourcen können die Verantwortlichen hier zu unterschiedlichen Lösungen kommen. Entscheidend kann auch sein, in welcher Entwicklungsphase sich eine Unternehmung befindet.

Bei der Prüfung hat sich die EFK einen Überblick über die finanziellen Führungsinstrumente bei SBB Cargo verschafft. Sie konzentrierte sich in der Folge auf diejenigen Instrumente, welche notwendig sind, um eine zweckmässige und angemessene Planung und Steuerung des Geschäftsverlaufes durch die Geschäftsleitung zu verantworten. Bewertet wurden schwergewichtig deren Stand und Entwicklung sowie die Anwendung und Umsetzung für das Geschäftsjahr 2007.

5.2.2 Verschiedene Rahmenbedingungen prägen die betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente von SBB Cargo

Zwei unterschiedliche Entwicklungsphasen

Die EFK hat die Geschichte von SBB Cargo in zwei Phasen unterteilt:

- Die Aufbau- und Wachstumsphase (2001-2004)

Es ging in erster Linie darum, die Wachstumsstrategie im internationalen Geschäft zu verwirklichen, was schliesslich zur Produktion aus einer Hand führte. SBB Cargo suchte den Einstieg in einen neuen Markt und verfolgte dabei konsequent eine Marktaufbaustrategie. Priorität wurde auf Wachstum und Investitionen gelegt. Es ging darum, einen Markt – nicht nur zu erobern – sondern auch zu schaffen. Gefordert waren primär Fantasie, Initiative und Durchsetzungsvermögen. Neben dem Aufbau des neuen Marktes und der Expansion des bisherigen Geschäfts wurde das Binnenverkehrsgeschäft restrukturiert und Einsparungen realisiert, um möglichst ein kostendeckendes Ergebnis zu erreichen.

Das Geschäft wurde in dieser Phase durch Umsatz-, Produktions- und Kostenanalysen gesteuert. Im Vordergrund standen die Umsatzentwicklung sowie Kostenanalysen auf der Basis der monatlichen Finanzabschlüsse (Vorjahres-/Budgetvergleiche). Nach dem Ermessen der damaligen Verantwortungsträger konnte die Steuerbarkeit des Geschäftes damit durchaus gewährleistet werden. SBB Cargo hatte im Jahr 2002 aber auch schon das Bedürfnis für eine Verbesserung im Management Accounting formuliert (siehe Kapitel 5.2.3).

- Die Konsolidierungsphase (ab 2005)

2005 war der Einstieg in das internationale Geschäft weitgehend abgeschlossen, die Produktion aus einer Hand bewirkte per Fahrplanwechsel eine bedeutende Erhöhung der selber gefahrenen Züge im Ausland. Im Geschäftsjahr 2005 erlitt SBB Cargo einen erheblichen Verlust, dies entgegen der Zielsetzung eines ausgeglichenen Ergebnisses. Auf das Ergebnis reagierte SBB Cargo mit einschneidenden Kostensenkungsprogrammen. Die Planung und Umsetzung dieser

Programme banden gemäss erhaltenen Auskünften vor allem auch im Finanzbereich von SBB Cargo in den Jahren 2005 und 2006 enorme Ressourcen.

Aus Sicht der EFK ging es in der Konsolidierungsphase nicht mehr primär um den Geschäftsaufbau und um das Wachstum, sondern darum, das bestehende Geschäft zu analysieren und zu optimieren. Spätestens ab dieser Phase wurde ein ausgeprägteres Management Accounting benötigt, und es galt zu prüfen, ob die bestehenden Führungsinstrumente noch genügen oder ausgebaut werden müssen. Aus dem 2002 von SBB Cargo formulierten Bedürfnis nach einem verbesserten Management Accounting ist per 2005 ein integrales Konzept entstanden. Für einzelne Themengebiete (Deckungsbeitragsrechnung, Vorkalkulation) bestanden zu diesem Zeitpunkt Insellösungen (siehe Kapitel 5.2.3).

Ergebnisdarstellung nach strategischen Zielen bis Ende 2006 nicht verlangt

Die SBB verfügte vor 2007 nicht über eine Corporate-Development-Einheit und dementsprechend bestand auf Stufe Konzern kein strategischer Controllingprozess. Die Wirkung divisionaler Programme wurde somit auch nicht systematisch nachverfolgt.

Die für SBB Cargo erwartete Umsatz-, Kosten- und Ergebniswirkung aus den strategischen Entscheidungen sind jeweils in die folgenden Budgets/Mittelfristplanungen eingeflossen. Diese Instrumente (Budget/Mittelfristplanung, Monatsreporting) haben Verwaltungsrat und Geschäftsleitung SBB gewählt, um die Strategie von SBB Cargo zu konkretisieren, messbar zu machen und deren Umsetzung zu überwachen. Eine direkte Abbildung der einzelnen strategischen Entscheidungen und deren finanzieller Entwicklung waren aber weder Gegenstand der Mittelfristplanung noch des Monatsreportings. Eine Darstellung der Planung bzw. des Ergebnisses nach den strategischen Hauptstossrichtungen hatte bis zur Geschäftsbereichsbildung 2007 keine Priorität. Eine Information darüber, welche strategischen Initiativen welchen Beitrag zum Gesamtergebnis leisten, wurde daher auch von SBB Cargo nicht als wichtige Messgrösse definiert.

Der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung SBB informierten sich über die Umsetzung der Cargo-Strategie hauptsächlich im Rahmen des standardisierten mündlichen und schriftlichen Monatsreportings. Der Schwerpunkt lag auf dem Financial Accounting sowie der Beschreibung der Entwicklung von Verkehrsleistungen (Netto-Tonnen-Kilometer) und Umsatz (Auswirkungen Konjunktur, Konkurrenzaktionen). Zudem informierte SBB Cargo regelmässig über den Fortschritt des Aufbaus der für die Umsetzung der Strategie notwendigen Organisation (wie Entwicklung der Tochtergesellschaften, Rekrutierung von Lokführern, Kauf von Lokomotiven und deren Zulassungen).

Gemäss Stellungnahme der SBB zum Berichtsentwurf wird der Aufbau einer Corporate-Development-Einheit seit anfangs 2007 Schritt für Schritt auf Stufe Konzern entwickelt.

Ergebnisverantwortung auf Geschäftsbereiche delegiert, neue Darstellung notwendig

Per 1. Januar 2007 richtete sich SBB Cargo konsequent auf den Kunden aus und stattete gleichzeitig die dafür gegründeten Geschäftsbereiche mit einer vollständigen Ergebnisverantwortung aus. Diese Verantwortung sollte damit in Einklang mit den strategischen Hauptstossrichtungen

gebracht werden und erfordert eine Anpassung der Führungsinstrumente (siehe Kapitel 5.1.2). Dies sollte mittels einer Spartenrechnung erreicht werden.

Die Planung für das Geschäftsjahr 2007 indes erfolgte noch nach den alten Organisationsstrukturen. Es gab daher per 1. Januar 2007 - trotz vorgesehener Ergebnisverantwortung - keine auf die neuen Verantwortungsbereiche bezogene finanzielle Planung (siehe Kapitel 5.2.3). Aufgrund des Verzichtes auf eine Planung pro Geschäftseinheit, welche ursprünglich im Projektansatz vorgesehen war (Querschnittsthema „Business Case (Projektnutzen) und Erfolgsmessung“), fehlte aus Sicht der EFK ein wichtiger Grundstein zur finanziellen Transparenz. Auch ist bei der Übertragung der Ergebnisverantwortung eine mangelnde Identifikation der Geschäftsbereichsleiter mit dem Budget als Folge nicht auszuschliessen.

Zudem waren zum Zeitpunkt der Geschäftsbereichsbildung wesentliche Grundsatzentscheide bezüglich der Konzeption der Spartenrechnung noch nicht abschliessend getroffen. Zielsetzung der Spartenrechnung ist eine transparente Darstellung des Ergebnisses der einzelnen Geschäftsbereiche. Sie dient als Grundlage für die ergebnisorientierte Steuerung und für die strategische Weiterentwicklung des Geschäftes. Die Darstellung der Spartenrechnung hängt von grundsätzlichen Entscheidungen ab, wie z.B. die Zuordnung von Kunden/Erträgen, Kostenstellen, Anlagen, Verrechnungsprinzipien zwischen den Geschäftsbereichen und Umlagen der Zentralbereiche.

Die Umstellung auf neue Organisation per 1. Januar 2007 erfolgte ohne gleichzeitige Abstützung durch die finanziellen Führungsinstrumente

Wie im folgenden Kapitel ausgeführt wird, hat die Geschäftsbereichsgründung zusammen mit der bis dahin fehlenden Umsetzung des betriebswirtschaftlichen Konzepts zu einer Komplexität geführt, die 2007 nicht sofort bewältigt werden konnte.

5.2.3 Stand und Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente bei SBB Cargo

Handlungsbedarf bereits 2002 erkannt, erste Umsetzungstermine nicht eingehalten

Bis 2002 verfügte die Leitung Cargo nur über ein rudimentäres Controllingssystem zur betriebswirtschaftlichen Führung. Dieses Manko ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen. Einerseits wurden durch das geplante Joint Venture mit der Trenitalia und andererseits durch die Notwendigkeit, die Ordnungsmässigkeit der Finanzbuchhaltung sicherzustellen, wichtige Ressourcen gebunden.

Auf Grund eines Reviews über die Controllinginstrumente hat SBB Cargo Ende 2002 klar erkannt, dass angesichts der bedeutenden Schwachstellen ein erheblicher Handlungsbedarf besteht. Vorgeschlagen wurde deshalb ein umfassendes Massnahmenprogramm mit einem hohen Führungscommitment. Das dazu notwendige Projekt „Performance Management“ wurde anfangs 2003 gestartet. Das Gesamtpaket wurde als wichtig angesehen und sollte innerhalb von 18 Monaten prioritär realisiert werden, d.h. per Mitte 2004 vollständig umgesetzt sein.

Die Umsetzung verzögerte sich und bis anfangs 2005 wurden nur einzelne Elemente realisiert. Im Rahmen von Sofortmassnahmen und als sogenannte Quick-Wins wurden die Instrumente Balanced Scorecard, Vorkalkulation und eine Ergebnisrechnung eingeführt. SBB Cargo verfügte damit bereits ab 2005 über ein minimales Grundinstrumentarium, welches für die operative Geschäftsabwicklung und -steuerung dienen konnte. Dieses wurde im Detail schrittweise verbessert, hat aber insgesamt - wie die Review von PricewaterhouseCoopers (PwC) aber auch Berichte der internen Revision SBB zeigen - immer noch Verbesserungspotenzial.

Die Instrumente werden bei SBB Cargo wie folgt verwendet:

Instrument	Verwendung bei SBB Cargo
Balanced Scorecard	Überwachung und Steuerung der Strategieumsetzung für die Geschäftsleitung und die 1. Führungsstufe.
Vorkalkulation	Berechnung und Entscheidungsfindung über die Annahme von Kundeneinzelaufträgen auf der Basis von Standardkosten. Diese Anwendung ist bis heute in Betrieb und noch nicht wie vorgesehen abgelöst. Die Vorkalkulation ist nach wie vor ein wichtiges Instrument für die Auftragsannahme. Gemäss den erhaltenen Auskünften seitens der für den Verkauf zuständigen Personen hängt die Auftragsannahme aber nicht alleine von der Vorkalkulation ab. Es braucht in der Regel zusätzlich noch eine individuelle Beurteilung der jeweiligen potenziellen Aufträge, damit der richtige Umgang mit den vernetzten Abhängigkeiten sichergestellt werden kann. Die Verwendung von Standardkosten hat sich in der Vergangenheit als schwierig herausgestellt. Zwar kann damit das Volumengeschäft relativ gut abgebildet werden. Die Anwendung für den internationalen Bereich - zum Teil Einzelanfertigungen - erweist sich jedoch als sehr anspruchsvoll. Die EFK wurde auch darauf hingewiesen, dass die zu Beginn noch sehr instabilen Kalkulationsgrundlagen in der Vergangenheit zu Unsicherheiten in Einzelentscheidungen geführt haben. Aufgrund der verbesserten Datenqualität sei diese Problematik heute aber nicht mehr gegeben.
Ergebnisrechnung	Darstellung und Verdichtung der einzelnen Sendungen zu einer Kundensicht. Die Ergebnisrechnung erlaubte es, die Bewertung einzelner Sendungen vorzunehmen und auf die Kundenbeziehung zu verdichten.

Integrales betriebswirtschaftliches Konzept anfangs 2005 genehmigt, vollständige Realisierung verzögert

Anfangs 2005 wurde eine Gesamtkonzeption der betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente durch die Leitung Cargo genehmigt und zur Realisierung freigegeben.

Das Konzept deckt alle Anforderungen von SBB Cargo ab und besteht aus fünf Hauptelementen:

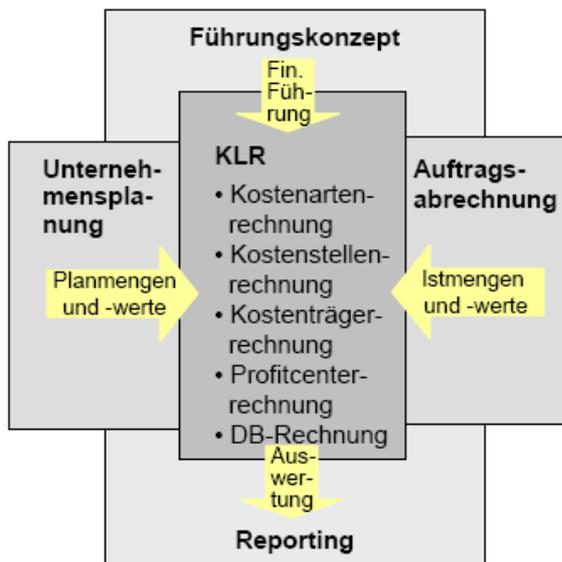


Abbildung 1: Betriebswirtschaftliches Konzept der SBB Cargo AG; Quelle: SBB Cargo

Die einzelnen Elemente im Kurzbeschreibung:

Komponente	Beschreibung
Führungskonzept	Das Führungskonzept ist die Definition der finanziellen Führung und der damit verbundenen Delegation von finanzieller Verantwortung auf die Organisationseinheiten. Es dient der zielorientierten Ausrichtung und der Steuerung von SBB Cargo.
Unternehmensplanung	Abbildung und Bewertung des geplanten Vorgehens zur Erreichung des Unternehmenszieles, sowie Zuweisung der Verantwortung. Verzahnen der Erlös-/Absatzplanung mit der Produktions-/Kostenplanung.
Auftragsabrechnung	Durchgängiger und integrierter Auftragsabwicklungsprozess mit den Elementen: Vorkalkulation, Kostenträgerrechnung, Nachkalkulation, Auftragsabwicklung.
Kosten- und Leistungsrechnung (Centerrechnung)	Kostenstellenrechnung, Controllingobjekt „Zug“ und „Auftrag“, Deckungsbeitragsrechnung.
Reporting	Ausbau der bestehenden Balanced Scorecard für die 2. und 3. Organisationsstufe. Bereitstellen der für die operative und strategische Führung notwendigen Reports.

Der erste Zeitplan nach der Konzepterstellung sah eine integrale Fertigstellung bis Mitte 2006 vor. Ziel war es, dass die Geschäftssteuerung ab Planjahr 2007 mit den neuen Instrumenten erfolgt.

Das finanzielle Führungskonzept wurde durch die Leitung Cargo als wichtiges Instrument für die Steuerung des Geschäftsverlaufs erklärt. Die Planung ist die erste verbindliche Festlegung des Managements für das neue Geschäftsjahr. Qualität und Umfang der Planung legen die Basis für nachfolgende Entscheidungen fest. Über die Balanced Scorecard wird sichergestellt, dass diese Planung mit der Umsetzungsverantwortung innerhalb der Organisation verankert und messbar wird.

Das finanzielle Führungskonzept (noch ohne Geschäftsbereichsgliederung) ist daher die Grundlage für die gesamte Umsetzung. Es wurde erstmalig im Mai 2006 von der Leitung Cargo abgenommen, was zu einer Verschiebung des Fertigstellungstermines auf Ende 2007 führte.

Im November 2006 wurde in der Arbeitsgruppe Güterverkehr des Verwaltungsrates SBB über den Projektfortschritt informiert. Die seit 2003 erreichten Resultate wurden präsentiert. Nach drei Jahren fühlte sich SBB Cargo endlich einen entscheidenden Schritt weiter. Der Stand der Arbeiten wie auch die Zeitverzögerung wurden ohne Bemerkungen zur Kenntnis genommen. SBB Cargo wurde motiviert, die Arbeiten fortzusetzen mit dem Ziel, am Ende über wirksame Instrumente zu verfügen.

Die geplante Geschäftsbereichsgliederung beeinflusst die Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Instrumente massgeblich

Der von SBB Cargo ursprünglich vorgeschlagene Umsetzungstermin für die Geschäftsbereichsgliederung war der 1. Januar 2008. Dieser Termin sollte es ermöglichen, die Einführung zeitlich mit der Anpassung und Umsetzung der betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente zusammenzulegen.

SBB Cargo hat auf Anregung des Verwaltungsrates und mit dessen Unterstützung die Einführung der Geschäftsbereiche dennoch bereits auf den 1. Januar 2007 festgelegt. Die finanzielle Führungsstruktur und die darauf ausgerichteten Führungsinstrumente sollten erst im Laufe des Jahres 2007 angepasst werden (siehe Kapitel 5.1.1). Die SBB hat in ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf betont, dass die rasche und konsequente Ausrichtung der Geschäftsfelder auf die Kunden gegenüber dem zeitgleichen Nachziehen der finanziellen Planungsinstrumente aus unternehmerischen Gründen prioritär behandelt worden sei.

Mit dem Entscheid für die nachgelagerte Anpassung der finanziellen Elemente wurden die daraus in der Übergangsphase resultierenden Risiken bewusst in Kauf genommen. Wichtige Voraussetzungen für die finanzielle Führbarkeit und Transparenz im Sinne der vorgesehenen Spartenrechnung - wie auch die damit verbundene Verantwortung auf oberster Führungsstufe - waren damit per 1. Januar 2007 noch nicht geschaffen:

- **Fehlende Zuordnung der Verantwortung**
Da keine Anpassung des Führungskonzeptes auf die neue Organisationsstruktur erfolgte und gleichzeitig auch das bereits bestehende Führungskonzept nicht vollständig eingeführt und umgesetzt worden ist, wurden die Voraussetzungen für eine Übernahme der Verantwortung nicht rechtzeitig geschaffen.
- **Planung nach alter Führungsstruktur**
Das Geschäftsjahr 2007 wurde noch nach der alten Organisationsstruktur geplant, eine bottom-up Planung nach der neuen Geschäftsfelderlogik mit entsprechender markt- und kostenseitiger

Detailierung/Untermauerung fand nicht statt. Mangels einer Planung in der neuen Struktur musste in einer Übergangsphase mit einer „Schattenrechnung der IST-Zahlen“⁹ gearbeitet werden. Die neue Struktur von SBB Cargo ist in der Planung erst mit dem Budget 2008 und in der Ist-Rechnung ab Juni 2007 abgebildet (siehe Kapitel 5.2.2).

Das Führungskonzept ist heute noch nicht umgesetzt, der Umsetzungstermin ist auf 2009 festgelegt

Die EFK stellt fest, dass das Führungskonzept bis Juni 2008 nicht umgesetzt ist und erst ab 2009 in der SBB-Cargo-internen Zielvereinbarung für die Geschäftsbereiche verankert sein wird. Erst auf diesen Zeitpunkt sollen im Planungsprozess finanzielle Zielvorgaben für die Organisationsverantwortlichen festgelegt und deren Erreichung gemessen werden.

In ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf betont die SBB, dass pragmatische, messbare und wirtschaftliche Ziele bereits für 2008 vereinbart und Veränderungen bereits angegangen wurden. Die Veränderungen nähmen aber voraussichtlich 2-3 Jahre in Anspruch. Schliesslich unterstreicht die SBB, dass nicht nur funktionsfähige, kohärente Systeme, sondern auch neue und kompetente Teams zur operativen und finanziellen Führung aufgebaut werden müssen. Der rasche Aufbau sei jedoch angesichts der zahlreichen ad-interim Besetzungen, der in der Vergangenheit erlebten Fluktuation und dem damit verbundenen Know-how-Verlust, risikobehaftet.

Die EFK erachtet die Umsetzung des Führungskonzepts sowie eine darauf ausgerichtete Planungsstruktur als zentrale Voraussetzung für die finanzielle Steuerung und Übernahme der Ergebnisverantwortung. Es gilt daher, jegliche Verzögerung zu vermeiden.

5.2.4 Schwachstellen gemäss Bewertung der Firma PwC

Am 15. Februar 2007 erteilte der CEO SBB der Firma PricewaterhouseCoopers (PwC) einen Auftrag zur Analyse der Controllinginstrumente von SBB Cargo. Erwartet wurde die Beantwortung folgender Fragen:

- Analyse der vorhandenen Instrumente des heutigen Berichtswesens und des Management-Information-Systems bezüglich deren Eignung als finanzielles Führungsmittel
- Stärken-/Schwächenanalyse bezüglich Aussagekraft, Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Richtigkeit der vorhandenen Reports
- Identifikation für die Führung der SBB Cargo relevanten Lücken des bestehenden finanziellen Führungsinstrumentariums
- Im Falle von festgestellten Lücken: Empfehlungen und Vorschläge, wie diese geschlossen werden können.

PwC präsentierte ihre Ergebnisse der SBB am 19. März 2007. Die einzelnen Schwachstellen wurden zu folgenden Beurteilungsthemen zusammengefasst:

⁹ Formulierung seitens der Leitung Cargo, die EFK interpretiert dies dahingehend, dass man im Jahr 2007 in der Übergangsphase eine Spartenrechnung anhand der IST-Zahlen erstellt und diese als Führungsinstrument einsetzt.

Beurteilungsthema	Beurteilung durch PwC
Planung	Keine einheitliche und umfassende Planung
BSC	Balanced Scorecard nur auf oberster Ebene verankert, nicht geeignet für operative Steuerung
Betriebsbuchhaltung	Mangelnde Datenqualität, vorhandene Informationen werden nicht zur Steuerung eingesetzt
Risk Management	Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen nicht erkennbar
Reporting	Nicht adressatengerecht und zu spät

Die EFK kann die von PwC festgestellten Schwachstellen der Betriebsbuchhaltung bezüglich Auftragskalkulation, Sekundärkostenplanung und Umlage sowie festgestellte Mängel in der Kostenträgerrechnung insgesamt nachvollziehen. Sie wurden von PwC umfassend dargestellt, weshalb die EFK im Weiteren nicht mehr darauf eingeht.

Die EFK stellte aber auch ganz generell fest, dass die von PwC aufgeführten Mängel in den Controllinginstrumenten im Wesentlichen eine Bestätigung dessen sind, was der Leitung Cargo seit spätestens 2005 bekannt war. Die von SBB Cargo dokumentierten Schwachstellen, welche durch das Projekt „Reorganisation Controlling“ sowie im Standbericht des Projektes „Performance Management“ Ende 2005 festgehalten wurden, zeigten die wesentlichen Kernprobleme des Controllings (Planungsprozesse, Datenqualität, Integrationsprobleme sowohl der IT-Systeme wie auch des Reportings) bereits auf (siehe Kapitel 5.2.3).

Gemäss SBB habe der PwC-Bericht den vom Verwaltungsrat und vom CEO vermuteten Handlungsbedarf bestätigt. Der CFO und die Divisionsleiter seien aufgefordert worden, die von PwC genannten Schwachstellen mit hoher Priorität anzugehen.

Das Vorgehen zur Behebung der Schwachstellen der Controllinginstrumente von SBB Cargo wurde mittels einer Projekt-Roadmap im Juli 2007 festgelegt. Der Terminplan ging von einer Zeitspanne von 1½ bis 2 Jahren aus, was den Schwierigkeitsgrad für die Realisierung verdeutlicht und aufzeigt, dass die Kernprobleme komplex und nicht so einfach zu lösen sind. Die Auswirkungen der geplanten Konzernvorgaben (siehe Kapitel 4.2) sind noch zu berücksichtigen.

5.2.5 Planungs- und Steuerungsinstrumente wurden für das Geschäftsjahr 2007 nicht optimal eingesetzt

Ungünstige Ausgangslage für die Planung und Steuerung des Geschäftsjahrs 2007

Wie in den vorangegangenen Kapiteln ausgeführt, waren zum Zeitpunkt der Erarbeitung des neuen Mittelfristplanes und des Budgets 2007 die Strukturen nach Geschäftsbereichen in den Planungsinstrumenten nicht vorhanden. Auch waren die angedachten betriebswirtschaftlichen Konzepte - davon insbesondere das Führungskonzept - noch nicht realisiert.

Dies ist aber nicht die einzige Voraussetzung für eine verlässliche finanzielle Führung und Steuerung des Geschäftsjahrs 2007 durch die Leitung Cargo. Die zweckmässige Anwendung beste-

hender Planungs- und Controllinginstrumente, verbunden mit einer verantwortungsvollen Vorgehensweise, gehören ebenfalls dazu.

Nachstehend beurteilt die EFK die Umsetzung und Anwendung der bestehenden Instrumente (im Wesentlichen: Budget/Mittelfristplan, Forecast und Finanzreporting) für das Geschäftsjahr 2007.

Der Planungsprozess der SBB Cargo sieht wesentliche Controllinginstrumente vor

Die strategische Positionierung der SBB wird top-down durchgeführt. Die daraus erarbeiteten finanziellen Eckwerte werden durch die Geschäftsleitung SBB bewilligt und gelten als Planungsvorgabe für die bottom-up-Planung des jährlich neuen Mittelfrist- und Investitionsplanes durch die Organisationseinheiten.

In der strategischen Positionierung werden Massnahmen definiert, welche zur Erreichung der finanziellen Ziele umgesetzt werden müssen. Das Controlling dieser Massnahmen soll mittels „Strategischem Programm Management“ überwacht und rapportiert werden.

Das Budget 2007 war mit ungenügend überwachten Massnahmen unterlegt

Die erste Ausarbeitung des neuen Budgets 2007/Mittelfristplanes zeigte anfangs September 2006, dass das anvisierte Jahresergebnis nach Aussagen von Cargo als ambitiös, aber vertretbar eingeschätzt wurde. Die vom Eigner verlangte schwarze Null wurde aber immer noch - wenn auch knapp - verfehlt. Hinterlegt wurden zu diesem Zeitpunkt elf Massnahmen, welche zur Sicherstellung des Ergebnisses beitragen sollten.

Die EFK stellt fest, dass nicht alle definierten Massnahmen gemäss Vorgabe in das „Strategische Programm Management“ übernommen worden sind. Massnahmen, welche einen wesentlichen finanziellen Ergebniseinfluss hatten, fehlten.

Gegenüber dem Bundesrat wurde ein positives Ergebnis in Aussicht gestellt

Der Stellenwert der „schwarzen Null“ war bei SBB Cargo sehr hoch. In der Vergangenheit hat SBB Cargo diese Forderung mit einer in der Mittelfristplanung ausgewiesenen positiven Tendenz immer wieder als erreichbar dargestellt. Die Vermutung liegt daher nahe, dass die Geschäftsplanung im Zeichen dieses Zieles stand und die Forderung implizit in der Planerstellung mitberücksichtigt wurde. Die auf diesem Weg fortwährend gesendeten Signale von SBB Cargo, dass ein positives Ergebnis bald in Reichweite sein wird, verstärkte wahrscheinlich die Erwartungshaltung des Eigners. Offenbar war der Eigner auch dadurch von der Umsetzbarkeit der Forderung überzeugt und drängte daher weiterhin auf das Erreichen dieses Zieles.

Bei der Genehmigung des SBB-Budgets 2007 verlangte der Bundesrat, dass SBB Cargo das in den Eignerzielen festgelegte ausgeglichene Ergebnis erreichen müsse. Der Verwaltungsrat SBB entschied aber, das Budget intern nicht anzupassen und gegenüber dem Bundesrat darauf hinzuweisen, dass bei SBB Cargo Anstrengungen im Gange sind, besser als budgetiert zu sein, womit

die schwarze Null erreicht werden kann¹⁰. SBB Cargo konnte der EFK die angesprochenen Anstrengungen allerdings nicht dokumentieren. In einem Antwortschreiben vom 27. Februar 2007 an den Bundesrat kündigte die SBB an, dass SBB Cargo für das Geschäftsjahr 2007 insgesamt ein positives Ergebnis anstrebt. Am darauffolgenden Eigner-Rapport wurde ebenfalls signalisiert, dass ein positives Gesamtergebnis angestrebt werde, die anspruchsvolle Planung aber bei einem Defizit bleibe.

Forecast 1 enthielt wiederum neue und nicht überwachte Massnahmen

Bei der Ausarbeitung des Forecast 1 im April/Mai 2007 zeigte die aktuelle Situation, dass das budgetierte Periodenergebnis 2007 nur durch nochmals zusätzliche Massnahmen erreicht werden kann. Diese wurden zwar eingerechnet, aber als stark risikobehaftet und unsicher eingeschätzt. Sie wurden ebenfalls nicht in das „Strategische Programm Management“ aufgenommen. Im Juni 2007 stellte die Leitung Cargo fest, dass diese zusätzlichen Massnahmen zum Teil unrealistisch und auch das Massnahmencontrolling schlecht waren.

Fazit: Bestehende Instrumente nicht optimal eingesetzt, Ergebnisentwicklung im ersten Halbjahr 2007 spät kommuniziert

Die Planung des Jahres 2007 enthielt Massnahmen, welche einen bedeutenden Einfluss auf das Jahresergebnis von SBB Cargo hatten. Ihre finanziellen Auswirkungen waren im Budget eingerechnet. Der Leitung Cargo war bewusst, dass das Planergebnis bzw. eine „Schwarze Null“ nur mit grossem Effort erreicht werden kann und zu einem grossen Teil von der Realisierung der Massnahmen abhängig ist. Der Forecast 1 bestätigte denn auch, dass das anvisierte Jahresergebnis nur dann zu erreichen ist, wenn - bei gleichbleibenden Grundannahmen - die bisherigen und die neuen zusätzlichen Massnahmen vollständig umgesetzt werden. Die Leitung Cargo bestätigte sowohl im Monatsreporting März und April 2007, im Forecast 1 und im Quartalslagegespräch mit dem CEO SBB, dass SBB Cargo auf Budgetkurs sei.

Nach Beurteilung der EFK war diese Ergebniseinschätzung sehr optimistisch. Folgende Überlegungen führen zu diesem Schluss:

- **Bestehende Vorbehalte zur Qualität der Planung und Forecast**
Die Ergebnisentwicklung im Jahr 2005 hat zu einer intensiven Diskussion im Verwaltungsrat der SBB (24.6.2005) geführt. Es wurde vermerkt, dass die Pläne für 2005 ehrgeizig und die Hoffnungen gross waren, aber auch, dass der zunehmende Preisdruck und die Zunahme der Konkurrenz, die Preiserosion und die grossen Umsatzeinbussen in der Schweiz (Bau, Militär, Post) weder vorausgesehen noch kompensiert werden konnten. In diesem Zusammenhang wurde der Forecast in die Kritik genommen. Er sei jetzt bereits mehrmals zu optimistisch gewesen und müsse verbessert werden (z.B. durch das Herunterbrechen auf die Verkehrsarten). Gleichzeitig wurde vermerkt, dass es in der Vergangenheit immer wieder gelungen sei, die allzu optimistischen Einschätzungen zur Entwicklung des Güterverkehrsertrages mit Kosteneinsparungen aufzufangen; dies sei jetzt aber ausgereizt.

¹⁰ In den Indikatoren für die Berichterstattung zu den strategischen Zielen SBB 2007-2010 wird auf die Divergenz zwischen der Forderung des Bundesrats nach dem ausgeglichenen Ergebnis und dem Budget der SBB für die „Division Cargo“ für das Jahr 2007 hingewiesen.

Im Hinblick auf den deutlich geringeren als budgetierten Jahresverlust 2006 wurde die Qualität der Budgetierung erneut kritisiert. Zahlreiche Aufwandpositionen wurden offenbar massiv falsch eingeschätzt. Dies wirkte sich einerseits negativ auf die präzise budgetierten Verkehrserträge aus und führte andererseits zur Verunsicherung des Managements sowie des Verwaltungsrates.

- **Bekannte Mängel der Führungsinstrumente**
Seit März 2007 waren auch dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung der SBB die Mängel der betrieblichen Führungsinstrumente von SBB Cargo und deren Einfluss auf die Steuerbarkeit von SBB Cargo bekannt.
- **Budget 2007**
Das Budget 2007 war mit ungenügend abgesicherten Massnahmen erarbeitet worden. Der Leitung Cargo war zu diesem Zeitpunkt bewusst, dass das geplante Ergebnis nur unter optimalen Umständen erreicht werden kann. Die vom Verwaltungsrat SBB gegenüber dem Bundesrat kommunizierten Anstrengungen für die Zielerreichung des ausgeglichenen Ergebnisses sind bei SBB Cargo nicht dokumentiert.
- **Bericht UVEK / EFV mit Ergebniskorridor und dargestelltem „bad case“**
Die SBB legte dem UVEK und der EFV anfangs 2007 (Bericht vom 20. Februar 2007) einen vom Verwaltungsrat SBB verabschiedeten Bericht über die Geschäftsentwicklung von SBB Cargo vor. Dieser zeigte einerseits eine - auf der Basis der Geschäftsentwicklung 2006 erstellte - anspruchsvolle Planung für die Jahre 2007-2012 auf. Andererseits wurden auch Fälle aufgezeigt, bei denen SBB Cargo aufgrund verschiedener Faktoren weiterhin mit erheblichen Verlusten rechnen muss. Gegenüber dem Eigner wurde allerdings glaubhaft gemacht, dass Verwaltungsrat und Geschäftsleitung einer schlechten Entwicklung mit Gegenmassnahmen und Optimierungen entgegenwirken würden. Bei risikobehafteten Geschäften sei eine entsprechende Sensibilisierung und enge Beobachtung der Entwicklung Daueraufgabe dieser Verantwortungsträger. Der von SBB Cargo in diesem Bericht an den Eigner präsentierte Ergebniskorridor zeigte für das Jahr 2007 im besseren wie auch schlechteren Fall ein negatives Ergebnis. Das Budget 2007 war am „besseren“ Ende dieser Skala angesiedelt.
- **IST-Werte des 1. Quartals 2007, Forecast 1**
Das Geschäftsergebnis des 1. Quartals 2007 erreichte bereits den budgetierten Jahresverlust. Trotz diesem negativen Resultat glaubte SBB Cargo, gestützt auf die bisherigen Erfahrungswerte (saisonale Schwankungen), die Budgetwerte noch zu erreichen. Über den im Rahmen des Forecast 1 erarbeiteten „contingency plan“ sollte aber erst nach Vorliegen der Mai-Zahlen entschieden werden.
- **Massnahmencontrolling**
Sowohl die im Budget 2007 als auch die im Forecast 1 zusätzlich geplanten Massnahmen wurden ungenügend überwacht. Deren niedrige Realisierungswahrscheinlichkeit war auch der Leitung Cargo bekannt.
- **Einschätzung durch Konzerncontrolling**
Das Konzerncontrolling der SBB stellte in einer Analyse zum Forecast 1/2007 fest, dass die Situation auf der Ertrags- als auch auf der Aufwandseite im Forecast 1 von SBB Cargo sehr optimistisch eingeschätzt worden ist.

5.3 Zusammenfassung

Die seit 2001 quasi unveränderten strategischen Hauptstossrichtungen von SBB Cargo ruhen auf zwei Pfeilern; im Binnenverkehr wird ein moderates Wachstum und die Steigerung der Produktivität angestrebt, im internationalen Verkehr der Ausbau zur Sicherung des Wachstums im Transitverkehr. Der Verwaltungsrat SBB hat diese Grundausrichtung auf der Basis der strategischen Ziele des Bundesrates entwickelt und in mehreren Strategiereviews bestätigt.

Mit der Ausrichtung der Struktur nach Geschäftsbereichen wurde per 1. Januar 2007 die Organisation und Ergebnisverantwortung in Einklang mit den strategischen Hauptstossrichtungen gebracht.

Aufgrund der durchgeführten Abklärungen, Analysen und dem Studium der vorgelegten Dokumente identifizierte die EFK nebst den Schwächen im betrieblichen Rechnungswesen weitere Faktoren, die kumulativ dazu geführt haben, dass die Transparenz in der finanziellen Führung von SBB Cargo beeinträchtigt war und damit zu einer erschwerten Steuerbarkeit von SBB Cargo beigetragen haben. Die Gründe dazu sind vielschichtig. Hervorzuheben sind die Geschäftsbereichsgründung per 1.1.2007 und die bis dahin fehlende Umsetzung des betriebswirtschaftlichen Konzeptes, welche zu einer Komplexität geführt haben, die 2007 nicht sofort bewältigt werden konnte. Dazu kommt aus Sicht der EFK ein nicht optimaler Umgang mit den vorhandenen Informationen und Instrumenten. Diese Faktoren haben massgeblich dazu beigetragen, dass auf die Entwicklung im ersten Halbjahr 2007 nicht vor dem Bekanntwerden des Halbjahresergebnisses 2007 reagiert worden ist.

Anspruchsvolle Rahmenbedingungen

Risikoreiches Geschäft

Das Cargogeschäft ist risikoreich. Es ist sehr margenarm und dies wird gemäss Einschätzung der SBB auch in Zukunft so bleiben. Dies bedeutet, dass kaum je viel Geld zu verdienen sein wird. Insbesondere bleibt auch die Situation im Strassenverkehr zu berücksichtigen. Zudem ist das Geschäft zu einem grossen Teil auch konjunkturabhängig. Die Wettbewerbsintensität ist zumindest im internationalen Verkehr, zunehmend aber auch im Binnenverkehr, sehr hoch. Mit der Deutschen Bahn ist ein starker Marktteilnehmer vorhanden, welcher seine beherrschende Stellung bisher mit grossem Engagement verteidigt hat.

Zielhierarchie nicht vollständig geklärt, Zielkonflikte nicht thematisiert

SBB Cargo richtet sich nach den Eignerzielen. Wo sich Ziele konkurrenzieren, wurde eine Priorisierung vorgenommen, allerdings wurden die Zielkonflikte nie offengelegt und die Konsequenzen nie vollständig thematisiert.

Der im Geschäftsfeld Schweiz geforderte eigenwirtschaftliche Betrieb konnte durch SBB Cargo nach ihrer eigenen Einschätzung in den letzten Jahren nicht erreicht werden. Insbesondere der Wagenladungsverkehr erwirtschaftete - trotz verschiedener

Reorganisationsschritte - weiterhin ein Defizit.

Der EFK liegen vor 2007 keine dokumentierten Grundsatzdiskussionen und Entscheide bezogen auf die Priorisierung zwischen verkehrspolitischen Zielsetzungen und dem Ziel einer Eigenwirtschaftlichkeit des Transitverkehrs vor. Es gibt keine Aussagen darüber, wie lange man die Nord/Süd-Strategie trägt und wie hoch der damit verbundene Grundbeitrag aus übergeordneter, gesellschaftspolitischer Sicht sein könnte. Es entsteht der Eindruck, dass sich die Strategie zu einem gewissen Teil verselbständigt hat und niemand wirklich potenzielle Zielkonflikte thematisieren und deren Konsequenzen aufzeigen wollte.

Fokus lag bisher auf dem Gesamtergebnis von SBB Cargo

Führungsinstrumente stehen verspätet zur Verfügung

Mangels eines etablierten strategischen Controllingprozesses lag der Fokus in der Berichterstattung zuhanden der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrates der SBB bis und mit Geschäftsjahr 2006 auf dem Gesamtergebnis der Division Güterverkehr, der Entwicklung der Leistungszahlen und der Wiedergabe von allgemeinen Informationen über den Geschäftsaufbau im Ausland und der Entwicklung im Binnenverkehr. Die Wirkung divisionaler Programme wurde nicht systematisch nachverfolgt, und es lag auch keine Priorität darin, das finanzielle Ergebnis nach den einzelnen Geschäftsfeldern oder bewilligten strategischen Projekten aufzugliedern. Diese Anforderung entstand erst mit dem Projekt der Geschäftsbereichsbildung.

Vorgezogene Geschäftsbereichsbildung per 1. Januar 2007: Anfängliches Fehlen von finanziellen Führungsinstrumenten wurde in Kauf genommen.

Bei der Geschäftsbereichsbildung per 1. Januar 2007 wurde beschlossen, die finanziellen Führungsinstrumente erst später anzupassen. Als Folgen der nachgelagerten Anpassung sind zu erwähnen:

- Es erfolgte keine Darstellung der künftigen Geschäftsbereiche als einzelne Business Cases. Damit wurden per 1. Januar 2007 die Voraussetzungen für die finanzielle Transparenz (im Sinne einer geschäftsbereichsbezogenen Planung) nicht geschaffen
- Fehlende Abbildung der neuen Geschäftsbereiche in der Planung für das Jahr 2007. Mit der für das Geschäftsjahr 2007 nicht angepassten Planungsstruktur wird die Aussagekraft der Finanzplanung beeinträchtigt. Weder im Budget, in der Mittelfristplanung noch in konkreten Businessplänen sind die Ergebnisse der künftigen Geschäftsbereiche ersichtlich
- Mit dem Fehlen eines Führungskonzeptes für die neue Struktur hat die vorgenommene Aufteilung der Geschäftsbereiche möglicherweise zu Unklarheiten bezüglich der Ergebnisver-

antwortung geführt und damit auch ein schnelleres Erkennen des schlechten Starts 2007 erschwert. Die Verantwortung und Umsetzung der Finanzplanung ist dadurch schwieriger geworden.

Mit dem Entscheid der zeitlich zurückgesetzten Anpassung der finanziellen Führungsstruktur wurden diese Nachteile der eingeschränkten Transparenz und Führbarkeit aber bewusst in Kauf genommen.

Nicht realisiertes betriebswirtschaftliches Konzept, Betriebsbuchhaltung mit diversen Schwächen

Die seit 2002 erkannten Mängel in den betriebswirtschaftlichen Instrumenten konnten nicht rechtzeitig behoben werden. Es wurden Insellösungen realisiert, das Konzept aber nie integral umgesetzt. Dies führte schliesslich - zu Recht - zur Bewertung der PwC im März 2007, dass die Steuerbarkeit von SBB Cargo erschwert sei. Die Umsetzungsfähigkeit der vorhandenen Konzepte muss daher bemängelt werden.

Das für die Steuerung des Geschäftsverlaufs definierte Führungskonzept, welches Elemente der finanziellen Planung und Umsetzungsverantwortung enthält, ist bis heute nicht realisiert worden. Erst ab 2009 sollen die finanziellen Zielvorgaben für die Organisationsverantwortlichen festgelegt und deren Erreichung gemessen werden.

Die EFK erachtet die Umsetzung des Führungskonzepts sowie eine darauf ausgerichtete Planungsstruktur als zentrale Voraussetzung für die finanzielle Steuerung und Übernahme der Ergebnisverantwortung. Jegliche Verzögerung ist daher zu vermeiden.

Optimistische Planung und Steuerung 2007, vorhandene Instrumente nicht optimal eingesetzt.

Bestehende Vorbehalte zur Planungsqualität führten nicht zu Verbesserungen

Die Schwächen in der Anwendung der bestehenden Instrumente (Planung und Forecast) wurden zwar angesprochen, Massnahmen blieben jedoch aus. Es war bekannt, dass die Ergebniseinschätzungen tendenziell zu optimistisch waren.

Strategie wurde durch stets positive Darstellung im Budget und in der Mittelfristplanung als durchführbar beurteilt

Die strategische Grundausrichtung von SBB Cargo ist im Kern seit 2001 unverändert. Die Grundstrategie und die wesentlichen Entwicklungsschritte wurden jeweils vom Verwaltungsrat SBB gutgeheissen.

SBB Cargo hat es verstanden, den (finanziellen) Erfolg der eingeschlagenen Strategie anhand der jährlich vorgelegten Budgets bzw. der Mittelfristplanung immer wieder glaubhaft darzu-

stellen. Diese Planung zeigte jedes Jahr erneut auf, dass ein positives Jahresergebnis in unmittelbarer Reichweite ist. Von den oberen Führungsstufen ist diese Entwicklung mitgetragen worden. Letztlich wurde mit der positiven Planung auch erreicht, dass die Forderung des Eigners nach einem ausgeglichenen Ergebnis hinausgeschoben werden konnte (von 2005 auf 2007).

Planung und Einschätzung
Geschäftsverlauf 2007

Die Planungsqualität für das Geschäftsjahr 2007 war mangelhaft. CEO und Verwaltungsrat SBB haben die von SBB Cargo ausgehende positive Planung mitgetragen. Gegenüber dem Eigner wurde sogar - gestützt auf die Entwicklung im Vorjahr - signalisiert, dass die Planung übertroffen werden kann.

Die kritische Grundhaltung (Sicherheit bezüglich Strategie, Berücksichtigung von Preisentwicklungen und anderen Sensitivitäten, richtiger Zeitpunkt für Diskussion über die Internationalisierungsstrategie) des Eigners - welche sich im Rahmen der Sonderberichterstattung und insbesondere in der Abschlussnotiz dazu dokumentiert - hatte wenig Einfluss auf die unternehmerische Planung seitens der SBB. Dem Eigner lag im Rahmen der Sonderberichterstattung ein „bad case“-Szenario mit einem erheblichen „down-side“ Potenzial vor. Gemäss Eigner diene dieses insbesondere der Einschätzung, ob der Konzern SBB den finanziellen Absturz von SBB Cargo verkraften könnte. Dennoch verliess sich der Eigner ausschliesslich auf die optimistische Einschätzung seitens der Verantwortlichen der SBB und ging von einem erreichbaren ausgeglichenen Ergebnis für SBB Cargo im Jahr 2007 aus.

Starker Eckwert „schwarze
Null“

Es lässt sich nicht ausschliessen, dass der starke - auch von den Eignervertretern nachdrücklich geforderte - Eckwert der schwarzen Null mit dazu beigetragen hat, dass die Planung 2007 und die definierten Massnahmen, welche einen wesentlichen Ergebnisbeitrag leisten sollten, zu optimistisch waren und die fortlaufende Berichterstattung zu unkritisch ausfiel.

Massnahmen aus dem Budget
2007 wurden nicht umgesetzt

Die im Budget vorgesehenen Massnahmen konnten in den Geschäftsbereichen nicht durchgesetzt werden. Diese Tatsache führte jedoch erst im Forecast 3 (Oktober 2007) dazu, dass die damit als unrealistisch betrachteten Massnahmen eliminiert wurden. Im Forecast 1 und 2 waren diese noch fester Bestandteil der Planung. Inwieweit hier bereits bekannt war, dass vorgesehene Massnahmen nicht bzw. nicht in genügendem Masse greifen, kann nicht mit letzter Sicherheit geklärt werden. Eine Schwäche besteht beim Instrument „Forecast“ darin, dass das

damit prognostizierte Periodenergebnis jeweils durch zusätzliche oder neue Massnahmen beeinflusst werden kann.

Im Rückblick scheinen diese Faktoren offensichtlich und man mag die Frage stellen, wieso dies nicht früher erkannt worden ist. Bei einer Gesamtbeurteilung der finanziellen Führung von SBB Cargo ist aber mitzuberücksichtigen, dass die Steuerbarkeit auch von externen Faktoren beeinflusst wird. Für eine ausgewogene Beurteilung sind diese wie auch die damaligen Verhältnisse zu berücksichtigen:

- Die Entwicklungsgeschichte von SBB Cargo vom Regiebetrieb zu einem Player in einem voll liberalisierten Markt mit intra- und intermodaler Konkurrenz. Die dabei wahrgenommene Pionierrolle zu Gunsten der Attraktivität der Schiene für den Güterverkehr und damit der Verlagerung insgesamt
- Das risikobehaftete und hochkompetitive Cargogeschäft und der von Volatilitäten und Zyklen geprägte (Güterverkehrs)-Markt. Dazu kommt die Schwierigkeit, Auswirkungen von Änderungen in den Rahmenbedingungen richtig einzuschätzen (z.B. 40t/LSVA, Subventionsabbau)
- Die Forderung, ein ausgeglichenes Ergebnis zu erzielen, ohne dass die strategischen Ziele und deren Erreichbarkeit in ihrer Gesamtheit darauf ausgerichtet sind. Mit den vom Eigner durch die strategischen Ziele geschaffenen Rahmenbedingungen hinsichtlich Flächendeckung im Inland und dem erwarteten Beitrag zur Verlagerung wird das unternehmerische Handeln von SBB Cargo beeinflusst. Das Management von SBB Cargo steht vor der schwierigen Aufgabe, den Spagat zwischen unternehmerischen Entscheidungen und verkehrspolitischer Zielsetzung zu schaffen
- Fehlende Benchmarks. Bezüglich der Entwicklung von geeigneten Führungsinstrumenten fällt ins Gewicht, dass es für die Geschäftstätigkeit von SBB Cargo - insbesondere für das internationale Geschäft - keine Vorgaben und allgemeine Standards gibt. SBB Cargo hat also bei der Entwicklung zum Teil Neuland betreten müssen.

Was die Zukunft von SBB Cargo betrifft, sind aus Sicht der EFK folgende Fragestellungen zu klären:

Auf strategischer Ebene, gemeinsam mit dem Eigner

- SBB Cargo ist heute ein Akteur der Verlagerungspolitik des Bundes. Diese Rolle steht unter Umständen zur Disposition. Es geht darum, sich Gedanken über die Auswirkungen zu machen, falls sich SBB Cargo nicht mehr im Bundesbesitz befinden würde. Wie sähe die Güterverkehrssituation nach einem allfälligen Verlust der Eigenständigkeit von SBB Cargo aus? Will und kann der Bund das Risiko tragen, vom Akteur zum Besteller zu werden, und welches sind allfällige Folgen verkehrs- aber auch finanzpolitischer Art (siehe auch Abschnitt 9, Zusammenfassung)?
- Wie wird der Zielkonflikt im Binnenverkehr gelöst? Was ist vorrangig, das flächendeckende Angebot von SBB Cargo oder die Eigenwirtschaftlichkeit? Welche Auswirkungen sind zu erwarten bei der Aufgabe des flächendeckenden Angebots? Wie viel kostet die Aufrechterhaltung desselben?

SBB-intern inkl. betriebswirtschaftliche Steuerung und Ausbau der Führungsinstrumente von SBB Cargo

- Können die Massnahmen der Taskforce ohne Verluste in der Qualität nachhaltig umgesetzt werden? Gelingt es, die Kostenstrukturen so zu gestalten, dass SBB Cargo letztlich profitabel im Markt bestehen kann?
- Gelingt es der SBB insgesamt, insbesondere aber der SBB Cargo, das bisherige Niveau des betriebswirtschaftlichen Know-hows zu verbessern, zu halten oder gar auszubauen? Können bei SBB Cargo die im Moment interimistisch besetzten und mit Beraterleistungen unterstützten Schlüsselrollen eines CFO, CIO und Personalchefs mit eigenem Personal besetzt werden?
- Gelingt es, die betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente so zu realisieren, dass sie den Bedürfnissen von SBB Cargo entsprechen? Dabei geht es primär um eine funktionale und einfache Gestaltung derselben.
- Können die geplanten Konzepte und Instrumente auf einer einheitlichen IT-Infrastruktur im vorgesehenen Zeitrahmen realisiert werden?

6 Standortverschiebung / Betriebszusammenlegungen

6.1 Betriebliches Rechnungswesen für strategische Entscheidungen ausreichend?

Die Frage stellte sich, inwieweit das betriebliche Rechnungswesen ausreicht, um damit Führungsentscheide wie Standortverschiebungen und Betriebszusammenlegungen stichhaltig begründen zu können. Im konkreten Fall ging es um die Unternehmensbereiche Kundenservice-Center Fribourg (KSC), Industriewerke (IW) Biel und Bellinzona.

Ein betriebliches Rechnungswesen ist auf seine Aufgabe als Führungs- und Kontrollinstrument hin optimiert. Die Betriebsbuchhaltung liefert Grundlagen für die Steuerung eines Unternehmens und ermöglicht unter anderem, die Annahme oder Ablehnung von Aufträgen zu beurteilen, eine Kostendeckung zu ermitteln und eine Preiskalkulation vornehmen zu können. Damit wird deutlich, dass die erzeugten Informationen primär für Entscheidungen auf operativer Ebene eingesetzt werden. Für strategische Entscheidungen sind in erster Linie fundierte und strukturierte Annahmen über künftig erwartete Entwicklungen massgebend. Daten aus dem betrieblichen Rechnungswesen - soweit vorhanden - werden ergänzend herangezogen. Die externen Berater, welche mit potenziellen neuen Strategien befasst waren, stützten sich hauptsächlich auf die Analyse anderer Führungsinstrumente (Mittelfrist- und Finanzplanung, Investitionsrechnung etc.). Die Schwächen des betrieblichen Rechnungswesens von SBB Cargo hatten keinen bedeutenden Einfluss auf die nachstehend erläuterten Entscheidungen.

6.2 Betriebskostenrechnungen vorhanden, vereinfacht beim KSC Fribourg

Der Geschäftsbereich Instandhaltung (G-IH) ist in Profitcenter gegliedert (Zentrale, Service Rollmaterial, IW Biel und Bellinzona). Auf Basis der Vollkostenrechnung werden Betriebsrechnungen mittels SAP R/3 geführt. Zum IW Bellinzona liegen der EFK Unterlagen zum Kalkulationsschema und -beispiele vor. Vorhanden sind einheitliche Betriebsrechnungs-Strukturen, ausgebaute Profitcenter-Rechnungen, Plan-/Ist-Rechnungen, identische Kostenstellenstrukturen sowie Deckungsbeitrags-Rechnungen. Zur Anwendung gelangen Standardkostensätze. Diesbezügliche Abweichungen zwischen Planung und Ist-Rechnung werden jährlich analysiert. Eine Nachkalkulation ist nicht etabliert.

Beim KSC wird eine Betriebsrechnung ebenfalls in SAP R/3 geführt, systembedingt als eigenständiges „Profitcenter“. Organisatorisch ist das KSC aber Teil des Geschäftsbereiches Schweiz (G-CH), dort finanziell eingebunden und daher ohne eigenen Betriebsrechnungsabschluss. Variable, direkte Kosten werden bei den Kostenstellen erhoben und belastet. Im Unterschied zu üblichen Betriebsrechnungen erfolgt aber keine Umlage von weiteren Kosten. Diese werden prozentual dem G-CH und Geschäftsbereich International (G-INT) zugeordnet. Eine Nachkalkulation der Standardkostensätze gibt es auch beim KSC nicht. Die dabei unvermeidlich auftretenden grösseren Über- und Unterdeckungen verbleiben vollumfänglich im G-CH.

6.3 Das KSC wird in die Geschäftsbereiche International und Schweiz integriert

Im Jahre 1999 wurden die administrative Führung und Belange des Kundenprozesses mit der Gründung des KSC in Fribourg konzentriert. Weitere Funktionen wie Verkauf und operative Betriebsführung wurden zwei Jahre später im Rahmen des Projektes „Move to Basel“ beim Hauptsitz angesiedelt. Bei den Überlegungen zur Entscheidung über die Verlegung des KSC von Fribourg nach Basel und Integration in die Geschäftsbereiche International und Schweiz standen die Zentralisierung wichtiger Betriebszweige in Basel und Verbesserungen bei den Produktionsabläufen im Vordergrund, weniger aber konkrete Kosteneinsparungen. Primär aus regionalpolitischen Überlegungen und wegen einer bestehenden Vereinbarung mit dem Kanton Freiburg wurde auf eine Integration zu einem früheren Zeitpunkt verzichtet. SBB Cargo beschränkte sich darauf, die Funktionen an den beiden Standorten isoliert zu optimieren. Weitergehende Verbesserungen waren somit aus Sicht von SBB Cargo nur noch über eine Zusammenführung möglich. Infolge des heutigen dringenden Sanierungsbedarfs bei SBB Cargo wurde die Berücksichtigung von regionalen Interessen zweitrangig.

Als Gründe für die Entscheidung wurden das allgemeine Stellen-Abbauziel, Verbesserungen bei den heutigen schlechten räumlichen Arbeitsbedingungen und die Möglichkeit, freie Kapazitäten am Hauptsitz Basel zu nutzen (dank Overhead-Massnahmen werden dort entsprechende Arbeitsplätze frei) genannt. Eine Optimierung der Prozesslandschaft und Massnahmen zum Ausgleich systemischer Unzulänglichkeiten setzten im Weiteren einen Standortwechsel voraus. Die genannten Argumente können insgesamt nachvollzogen werden, ebenfalls die finanziellen Auswirkungen. Lösungsalternativen wurden keine vorgebracht bzw. es wird darauf hingewiesen, dass Teillösungen nicht die gewünschte Wirkung brächten.

6.4 IW Biel heute Filiale des IW Yverdon

Das IW Biel (schwere Instandhaltung Diesellokomotiven und Dienstfahrzeuge) galt schon seit längerem als Sanierungsfall. Im Jahre 2007 belastete das IW Biel die Spartenrechnung Instandhaltung mit 10.3 Mio. Franken. Gegenüber der Mittelfristplanung (MFP) wurden auch für 2008 und 2009 jeweils 6.0 Mio. Franken Ergebniseinbussen befürchtet. Das Problem lag insbesondere - wie anderswo - bei der ungenügenden Auslastung der Kapazitäten.

Es wurden verschiedene Optionen bewertet. Als Basisvariante für die Rückstellungen und schlussendlich auch umgesetzt wurde die Filiallösung. Von den geprüften Varianten ergab diese den höchsten Net Present Value (NPV) und den geringsten Rückstellungsbedarf bzw. die niedrigsten Sanierungskosten. Zudem stimmte die Ausgliederung mit der zeitlich parallel verfolgten Strategie der Konzentration auf das Kerngeschäft überein.

Die Sanierung des IW Biel vollzog sich dank günstiger Umstände nahezu problemlos; Reaktionen analog dem IW Bellinzona gab es hier keine. Der Standort blieb unverändert, Stellen wurden schweremässig beim Overhead abgebaut und vom Stellenabbau Betroffene konnten durch Yverdon übernommen werden. Es ergaben sich keine Umzugs- und Sprachbarrieren, ebenso keine

„Sozial-Kosten“ (Kosten für die Neuorientierung und Arbeit). Die Integration beim Personenverkehr ist zwischenzeitlich abgeschlossen.

6.5 Massnahmen beim IW Bellinzona

Divisionalisierung bis Ende 2006 nicht in Frage gestellt

Im Jahre 2000 wurde im Nachgang zum Projekt „Redesign Service Rollmaterial“ durch den Verwaltungsrat entschieden, den Gross- und Betriebsunterhalt sowie die Reinigung zusammenzuführen und auf die Bereiche Personen- und Güterverkehr aufzuteilen (Divisionalisierung). Noch im August 2006 wurde die Positionierung bei SBB Cargo bestätigt, dies, nachdem der Verwaltungsrat im Oktober des Vorjahres ebenfalls den Richtplan Serviceanlagen für den Personenverkehr genehmigt hatte. Im Vordergrund der damaligen Bemühungen um eine nachhaltige Restrukturierung standen Anlageschliessungen und Massnahmen zur Effizienzverbesserung. An den Standorten und der Divisionalisierung wurde aber vorbehaltlos festgehalten.

Kostensenkungspotenzial beim Unterhalt bis vor kurzem ausser Acht gelassen

Am Beispiel der ICN-Werkhalle in Yverdon wird deutlich, dass die Problematik bei den Produktionsüberkapazitäten bisher nicht angegangen worden ist. Diese im Jahre 2007 in Betrieb genommene Halle konnte, obwohl einem nachweislichen Bedürfnis entsprechend, allein durch die Division Personenverkehr bisher nicht ausgelastet werden. Die nun angestrebte Verlegung würde dazu beitragen, die bislang auch beim Personenverkehr vorliegenden und kostentreibenden Überkapazitäten abzubauen, ohne dass es dazu namhafter Investitionen bedarf. Die noch bis ins Jahr 2006 als zweckmässig erachtete Divisionalisierung verhinderte somit eine frühere konzernweit optimale Auslastung der Gesamtheit der Unterhaltskapazitäten.

Optimierungen nur noch über Divisionsgrenzen hinweg

Im Oktober 2007 schliesslich genehmigte der Verwaltungsrat SBB im Rahmen der Aktualisierung den überarbeiteten Richtplan. Dieser zeigte auf, dass weitergehende Optimierungen im Bereich der schweren Instandhaltung (sIH) nur über Divisions- oder Unternehmensgrenzen hinweg realisierbar sind. Im September 2007 entschied die Konzernleitung SBB, die Bereiche Personenverkehr und Güterverkehr mit einer gemeinsamen Studie zu beauftragen mit dem Ziel, geeignete Optionen für die sIH zu bewerten.

Auf die untersuchten Optionen soll hier nicht im Detail eingegangen werden. Die für das IW Bellinzona beschlossenen Massnahmen wurden als zweitbeste Lösung bewertet. Die (finanziell) bessere Lösung beinhaltete das gewählte Modell, ergänzt aber um ein Outsourcing der verbleibenden Werkteile in Bellinzona. Mangels potenzieller Partner innert nützlicher Zeit wurde zunächst die nun getroffene Lösung vorangetrieben. Darauf basierten ebenfalls die gebildeten Rückstellungen. Den Beteiligten war zu jeder Zeit klar - Entsprechendes geht aus den Unterlagen hervor -, dass die unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu bevorzugenden Optionen allesamt als politisch brisant einzustufen waren.

Verlegungsentscheid hilft, Überkapazitäten beim Personenverkehr abzubauen

Die IW leiden - wie andere Konkurrenten im europäischen Markt - unter teilweise beträchtlichen Überkapazitäten, genauer an deren Kostenfolgen. Nicht nur mit Synergien, sondern auch mit optimalen Auslastungen von Produktionsanlagen können beträchtliche Kostensenkungen realisiert werden, das steht ausser Frage. Die Konzernführung liess deshalb die Werke Olten, Yverdon und Bellinzona untersuchen. Dabei zeigte sich, dass die Anlagen teilweise selbst im Einschichtbetrieb nicht ausgelastet sind. Im Vergleich zum Werk in Yverdon schneidet aber das IW Bellinzona verhältnismässig gut ab und gehört SBB-intern sogar zur Spitze (nur knapp hinter Olten). Ungeachtet davon wiederholten sich bei den Diskussionen um das Werk in Bellinzona die bekannten Argumente. Von Auslastungsdefiziten in anderen Konzernbereichen war kaum die Rede. Nach Unterlageninsicht und Interviews mit Beteiligten zeigte sich, dass in Form divisionsübergreifender Verbesserungen der Infrastrukturauslastung ein weiteres und vermutlich eines der wichtigsten Argumente für die beschlossenen Massnahmen in Bellinzona vorliegt. Der Verlegungsentscheid lässt sich isoliert auf die Verhältnisse in Bellinzona betrachtet und aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht auch nachvollziehen. Ob aber dieselben einschneidenden und rasch wirkenden Entscheidungen auch gefällt worden wären, wenn nicht diese Überkapazitäten beim Personenverkehr mit eingerechnet würden, muss offen gelassen werden.

Investitionsrückstau im IW Bellinzona als weiterer Stolperstein

Das IW Bellinzona weist einen Investitionsbedarf infolge Substanzverzehr von 26.4 Mio. Franken auf. Von den untersuchten IWs weist Bellinzona den höchsten Reinvestitionsbedarf auf. Das IW Yverdon demgegenüber verfügt über verhältnismässig moderne Anlagen, die es optimal zu bewirtschaften gilt. Ein genehmigtes Programm für weitere bedeutende Investitionen liegt hier ebenso vor. Demgegenüber eröffnen sich längerfristig dem Standort Bellinzona kaum interessante Perspektiven; mit dem in ein paar Jahren eröffneten Betrieb der NEAT-Flachbahn und dem geplanten Abbau beim überalterten Lokomotivpark hat dieses Werk einen schweren Stand, Investitionen für Erneuerungen und noch weniger für einen Ausbau als lohnend erscheinen zu lassen. Ein Investitionsprogramm könnte sich hier kaum mehr als auf eine mittelfristige Weiterführung ausrichten.

6.6 Zusammenfassung

Die Frage, ob das betriebliche Rechnungswesen genügt, um damit Führungsentscheide betreffend Standortverschiebungen und betriebliche Zusammenlegungen stichhaltig begründen zu können, kann wie folgt beantwortet werden: Es geht hier um strategische Entscheidungen. Das betriebliche Rechnungswesen dient aber grundsätzlich anderen Zwecken. Fallweise bediente man sich für diese Entscheidungen durchaus dieser Daten. Die mit der Ausarbeitung strategischer Optionen beauftragten Experten stützten sich aber hauptsächlich auf Finanzinstrumente und den daraus ableitbaren Projektionen. Bei der Entscheidungsfindung zur Standortverschiebung bzw. Betriebszusammenlegung spielten der Ausbaustandard und die Aussagekraft des betrieblichen Rechnungswesens nur eine untergeordnete Rolle.

Begründet wurden die Massnahmen im IW Bellinzona hauptsächlich mit mangelhafter Produktivität, Investitionsrückstau und schlechten Standortaussichten (Eröffnung NEAT). Weniger in den Vordergrund gerückt wurde ein anderes Argument, nämlich die im Instandhaltungsbereich auch bei

der Division Personenverkehr bestehenden Überkapazitäten. Zuvor musste jedoch die noch bis vor kurzem befürwortete Divisionalisierung mindestens im Unterhaltsbereich aufgegeben werden. Diese neue Strategie erfolge - so die offizielle Leseart - in Übereinstimmung mit dem allgemein zu beobachtenden Trend zur Konzentration auf Kernaufgaben beim Cargogeschäft, entlaste das Management und erlaube die Umsetzung von Synergien. Sie dient aber auch dazu, Voraussetzungen für Massnahmen zur Verbesserung weiterer ungünstiger Kostenstrukturen zu schaffen.

7 Subventionsregime

Der Bund deckt zusammen mit den Kantonen die geplanten ungedeckten Kosten des Bahnverkehrsangebotes ab. Die Mittel fliessen einerseits in den Bau, den Unterhalt und den Betrieb der Infrastruktur von Personen- und Güterverkehr. Direkte Nutzniesser sind aber beispielsweise auch die Betreiber von flächendeckenden Angeboten im regionalen Personenverkehr oder Operateure im Kombinierten Verkehr (KV). In diesem Gesamtkontext ist die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene eines der Hauptanliegen der schweizerischen Verkehrspolitik.

Gesamtüberblick

Den beiden Verkehrsbereichen Personen- bzw. Güterverkehr werden in diesem Bericht nachfolgende Farben zugeordnet.



7.1 Die wichtigsten Geldflüsse 2007 in der Übersicht

Eine Tabelle über die einzelnen Subventionen und Geldflüsse sind in der Beilage 2 dargestellt. Darin aufgeführt sind Zahlungen an Bahnunternehmen, Operateure und Verlader. Die Mittelverteilung auf die einzelnen Transportunternehmungen kann den Beilagen 3-12 entnommen werden. Ergänzend sind in den Beilagen die wesentlichen Belastungen des Strassenverkehrs, unabhängig davon, ob diese zur Finanzierung der Bahnbetriebe oder der Infrastruktur herangezogen werden, dargestellt. Zusätzliche Detailinformationen dazu können dem „Vorabdruck Subventionsbericht 2008 des Bundesrats“ entnommen werden¹¹.

Die nachstehenden Zusammenstellungen sind an die Rubriken der Staatsrechnung angelehnt. Sie geben einen Überblick über die hauptsächlichen Subventionstatbestände und flankierenden Massnahmen und zeigen auf, mit welchen Instrumenten die Verkehrsverlagerung bewirkt werden soll. Die Darstellung lässt die Komplexität der Finanzierung und Steuerung erahnen.

¹¹ http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/bundesfinanzen/subventionen/Subventionsbericht_d_2008_Anhang.pdf

Darstellung der wichtigsten Geldflüsse auf der Basis des Geschäftsjahres 2007

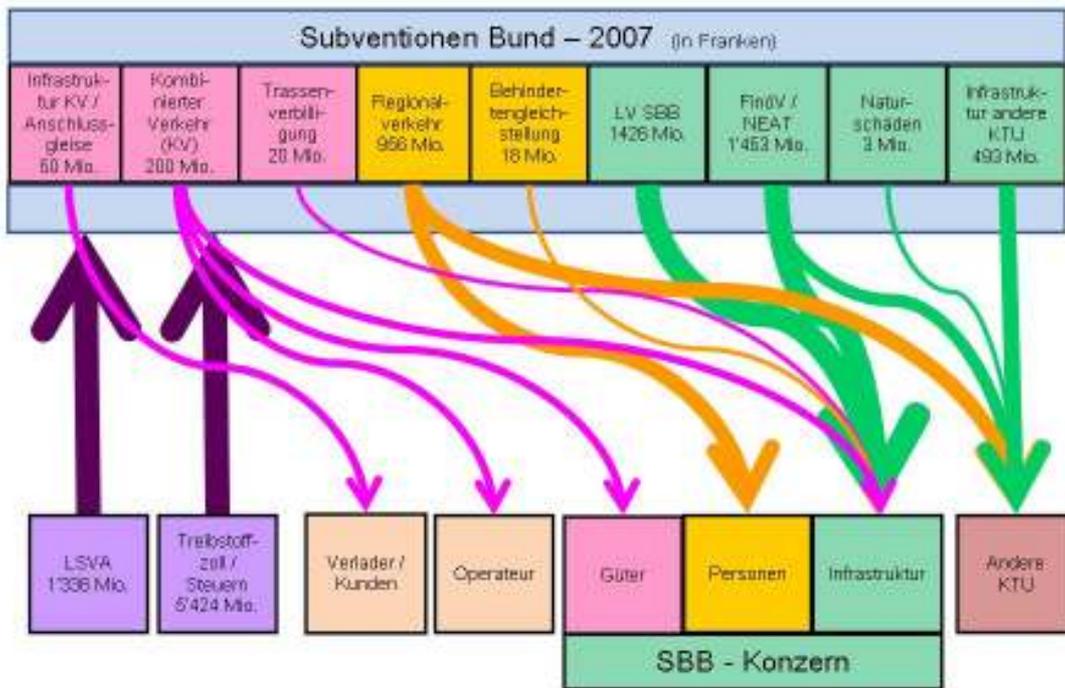


Abbildung 2; Quelle: eigene Darstellung, stark vereinfacht

7.2 Wesentliche Subventionen und Instrumente zur Lenkung des Güterverkehrs

Nachfolgend konzentriert sich der Bericht auf die wesentlichen, den Güterverkehr betreffende Subventionen (meist Abgeltungen) und Instrumente. Es sind drei Hauptbereiche hervorzuheben, nämlich die Instrumente der Verlagerungspolitik, die flankierenden Massnahmen zur Verlagerungspolitik sowie die übrigen Massnahmen mit Steuerungseffekt (in rosa Farbe hervorgehoben):

Instrumente der Verlagerungspolitik			
LSVA	Modernisierung Infrastruktur	Liberalisierung Güterverkehr	
Flankierende Massnahmen zu den Instrumenten der Verlagerungspolitik			
Kombiniertes Verkehr	Investitionshilfen	Trassenpreisverbilligung	Diverses
Übrige Massnahmen mit Steuerungseffekt			
Leistungsvereinbarungen Infrastruktur		Mineralölsteuer / Treibstoffzollzuschlag	

7.2.1 Instrumente der Verlagerungspolitik

Die drei hauptsächlichen Instrumente dieser Verlagerungspolitik sind bis anhin¹²:

- Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)
- Modernisierung der Bahninfrastruktur (insbesondere die neuen Neat-Basistunnels am Lötschberg und Gotthard)
- Liberalisierung des Schienengüterverkehrs und der damit eingeleitete Wettbewerb zwischen verschiedenen Güterbahnen mittels der Bahnreform.

7.2.2 Flankierende Massnahmen

Flankierend werden schienen- und strassenseitig verschiedene Massnahmen umgesetzt, um die Verlagerung zu unterstützen bzw. zu beschleunigen. Die zentralen Massnahmen sind bzw. waren:

- Bestellung und Abgeltung von unbegleitetem, kombiniertem Verkehr (UKV)
- Investitionshilfen für den kombinierten Verkehr im In- und Ausland (Aufbau von Terminalkapazitäten)
- Trassenpreisverbilligungen.

Ebenfalls zu den flankierenden Massnahmen gehören die nachfolgenden Punkte (auf diese wird die EFK aus Wesentlichkeitsgründen nicht näher eingehen):

- Bestellung der Rollenden Landstrasse (Rola) Gotthard und Lötschberg-Simplon
- Produktivitätssteigerungen im Infrastruktur- und im Verkehrsbereich
- pauschale Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf zu KV-Terminals.

7.2.3 Übrige Massnahmen mit Steuerungseffekt

Leistungsvereinbarungen mit der SBB

Abgeltungen für den Betrieb der Infrastruktur bzw. für Abschreibungen und den Unterhalt auf Investitionen zählen nicht zu den explizit erwähnten Verlagerungsmassnahmen. Es handelt sich aber um wichtige Beiträge, welche im Rahmen von Leistungsvereinbarungen an die Infrastrukturbetreiber vom Bund vergütet werden. Da nur 25 Prozent der Vollkosten der Bahninfrastruktur von den Eisenbahn-Verkehrsunternehmen (EVU) durch Verrechnung der Trassenpreise getragen werden, kommt den Bundessubventionen eine verlagernde Wirkung zu. Diese machen somit 75 Prozent der Vollkosten der Bahninfrastruktur aus.

¹² Botschaft zur Güterverkehrsvorlage vom 8. Juni 2007

Belastung der Strassentransporte

Des Weiteren sind die Auswirkungen der Abgaben für Mineralölsteuer und Treibstoffzollzuschlag zu erwähnen, welche die Kosten des strassenseitigen Schwerverkehrs nicht unwesentlich erhöhen.

Auch zu den Rahmenbedingungen gehört das in der Schweiz gültige Nacht- und Sonntagsfahrverbot für den Schwerverkehr. Dieses führt zumindest im Wagenladungsverkehr zu einer intermodalen Verlagerung des Verkehrs. Ferner erzeugen die ausgebauten Schwerverkehrskontrollen und das Schwerverkehrsmanagement einen zusätzlichen Druck auf die intermodale Konkurrenz.

8 Summarische Beurteilung der Zweckmässigkeit der einzelnen Subventionen und Instrumente

8.1 Instrumente der Verlagerungspolitik und der Überwachung

Für eigenständige Aussagen über die Wirkung einzelner Subventionen oder Massnahmen müssten im Einzelfall Evaluationsstudien durchgeführt werden, welche abhängig von deren Komplexität mehrere Monate in Anspruch nähmen. Die EFK hat keine eigenen Evaluationen zu diesem Thema vorgenommen. Bei ihren Abwägungen handelt es sich deshalb um summarische Beurteilungen, gestützt auf bestehende externe Berichte und Untersuchungen Dritter, des BAV und der SBB.

Die EFK stellt die entsprechenden Kriterien je Verlagerungsinstrument dar. Es ist jedoch nicht für jedes einzelne Instrument möglich, seine Wirkung auf die Verlagerung isoliert zu quantifizieren. Die Zweckmässigkeit bzw. die Anreize oder die Wirkung sind oft ein Produkt von mehreren Massnahmen.

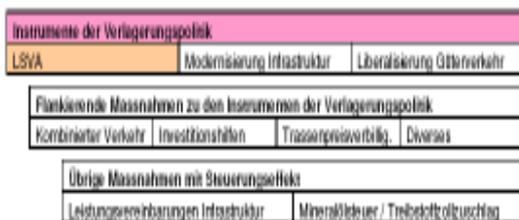
Aufgrund einer früheren Prüfung der EFK unternimmt das BAV aus Sicht der EFK angemessene Schritte zur Beurteilung der Wirksamkeit und der Zweckmässigkeit der aktuellen Massnahmen. Mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln stellt das BAV sicher, dass

- im Rahmen der Möglichkeiten beurteilt wird, ob die Subventionen resp. die zur Zielerreichung ergriffenen Massnahmen wirksam sind,
- die Subventionen wie auch die Massnahmen immer wieder auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit überprüft werden,
- geprüft wird, ob die Subventionen und Massnahmen in der aktuellen Form das geeignete Instrument zur Zielerreichung sind und ob es Alternativen gibt.

Es entsteht der Eindruck eines sorgfältigen wie auch umsichtigen Vorgehens in diesen Belangen. Allerdings steht mit den erwähnten Mitteln schienseitig vor allem die Beurteilung der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen im Bereich UKV im Zentrum der Überlegungen. Die Trassenpreissubventionen für den Wagenladungsverkehr hatten eine untergeordnete Rolle und werden jeweils nur am Rande erwähnt.

8.1.1 Die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA¹³);

(in Mio. Franken)	2003	2004	2005	2006	2007	Teil GV 07
LSVA	700.8	693.6	1'230.5	1'305.7	1'336.4	1'336.4



Die schrittweise Einführung der 40-Tonnen-Limite für Lastwagen, im Verbund mit der Erhebung und schrittweisen Erhöhung der LSVA, ist wesentlicher Bestandteil des Landverkehrsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft. Mit der LSVA soll der Schwerverkehr diejenigen Kosten zahlen, die er

tatsächlich verursacht. Sie wird proportional zum zugelassenen Gesamtgewicht, in Abhängigkeit der gefahrenen Kilometerleistung und differenziert nach den EURO-Emissionstypen der Nutzfahrzeuge erhoben. Für die Jahre 2001 - 2004 galt die 34-Tonnen-Limite mit emissionsabhängigen Tarifen zwischen 1.42 und 2.0 Rappen. Ab 1. Januar 2005 gilt die 40-Tonnen-Limite mit Ansätzen zwischen 2.15 und 2.88 Rappen. Die Abgabe bewirkt flächendeckend eine allgemeine Erhöhung der Transportkosten.

Ebenfalls in diesem Bereich ist die Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf des Kombinierten Ladungsverkehrs (KLV)¹⁴ abzuhandeln. Fahrzeuge, welche im Strassenvor- und -nachlauf des KLV eingesetzt werden, erhalten heute pro Umschlag je nach Behältergrösse eine Entschädigung von 20 bis 25 Franken. Diese Rückerstattung ist vor allem für den Binnenverkehr von Bedeutung. Die Rückerstattungsansätze sind fix, d.h. distanzunabhängig. Dies führt dazu, dass Unternehmen, welche mit sehr kurzen Vor- und Nachlaufdistanzen tätig sind, Netto-Auszahlungen erhalten.

Zweckmässigkeit / Grobbeurteilung der Anreize

Die Erhöhung der Gewichtslimite und die parallel dazu eingeführte LSVA haben einen direkten Einfluss auf die Verkehrsentwicklung und somit auf die Verlagerung¹⁵. Die mit der LSVA eingeleitete Senkung der Zahl der alpenquerenden Lastwagenfahrten (im Vergleich zum Referenzjahr 2000 wurde bis 2006 eine Abnahme um 16 Prozent erreicht, 2007 betrug die Abnahme noch 10 Prozent) weist allgemein darauf hin, dass die LSVA als zentrales Verlagerungsinstrument und im Verbund mit den anderen Instrumenten wirkt. Ohne die Verlagerungsinstrumente hätte gemäss Experten bis 2006 eine wahrscheinliche Verkehrszunahme um 10 - 17 Prozent resultiert. Diese Aussage wird erhärtet durch die vorhergehende Dreijahresperiode (1998 - 2000), welche eine durchschnittliche jährliche Verkehrszunahme von 7 Prozent auswies.

¹³ Botschaft zur Güterverkehrsvorlage vom 8. Juni 2007

¹⁴ BAV/EZV Ergänzungsstudie Vor- und Nachlauf im Kombinierten Ladungsverkehr, Evaluation der LSVA-Rückerstattungslösung, 23.08.2004

¹⁵ Botschaft zur Güterverkehrsvorlage vom 8. Juni 2007

Eckwerte Alpenquerender Güterverkehr	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gewichtslimite Tonnen	28	34	34	34	40	40	40
Fahrten alpenquerend	1'404'000	1'249'000	1'292'000	1'255'000	1'204'000	1'180'000	1'263'000
LSVA-Ansatz Rappen/ je t/km		1.42 - 2.0	1.42 - 2.0	1.42 - 2.0	2.15 - 2.88	2.15 - 2.88	2.15 - 2.88

Die mit der LSVA bewirkten Preissteigerungen reichen jedoch nicht aus, um im alpenquerenden Verkehr die erwünschte Menge an Transporten von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Die LSVA stellt für langläufige internationale Transporte weiterhin nur einen sehr geringen Kostenbestandteil dar. Dies hat unter anderem auch mit der relativ kurzen Transitstrecke durch die Schweiz zu tun. Die Kosten des Schwerverkehrs sind durch die fortschreitende internationale Marktöffnung im Strassengüterverkehr und die verschärfte Konkurrenzsituation tendenziell gesunken. Währenddem die Verkehrsleistung im Strassenverkehr fast kontinuierlich gewachsen ist, hat die Fahrleistung abgenommen. Dieser Produktivitätseffekt (bessere Auslastung der Lastwagen) wiegt die Mehrbelastung durch die LSVA zum Teil auf¹⁶. Das durchschnittliche Ladungsgewicht der Lastwagen hat seit 2004 um 13 Prozent zugenommen.

Aktuelle Einschätzungen gehen davon aus, dass ohne zusätzliche Massnahmen das Verlagerungsziel von 650'000 alpenquerenden Fahrten im Jahr 2009 nicht erreicht werden kann. Trotzdem soll die Zielgrösse möglichst rasch erreicht werden, spätestens aber zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels, die für ca. 2017 vorgesehen ist. In der Vernehmlassung zur Güterverkehrsvorlage wurde verschiedentlich an der generellen Erreichbarkeit der Zielgrösse von 650'000 Fahrten gezweifelt.

Die Entwicklung des Modalsplits im alpenquerenden Verkehr der Schweiz im Vergleich zu den Nachbarländern Frankreich und Österreich stellt den Verlagerungsinstrumenten hingegen - wie nachfolgende Grafik verdeutlicht - ein gutes Zeugnis aus.

¹⁶ BAV Güterverkehr durch die Schweizer Alpen 2007 / ARE Volkswirtschaftliche Auswirkungen der LSVA mit höherer Gewichtslimite 10.2007

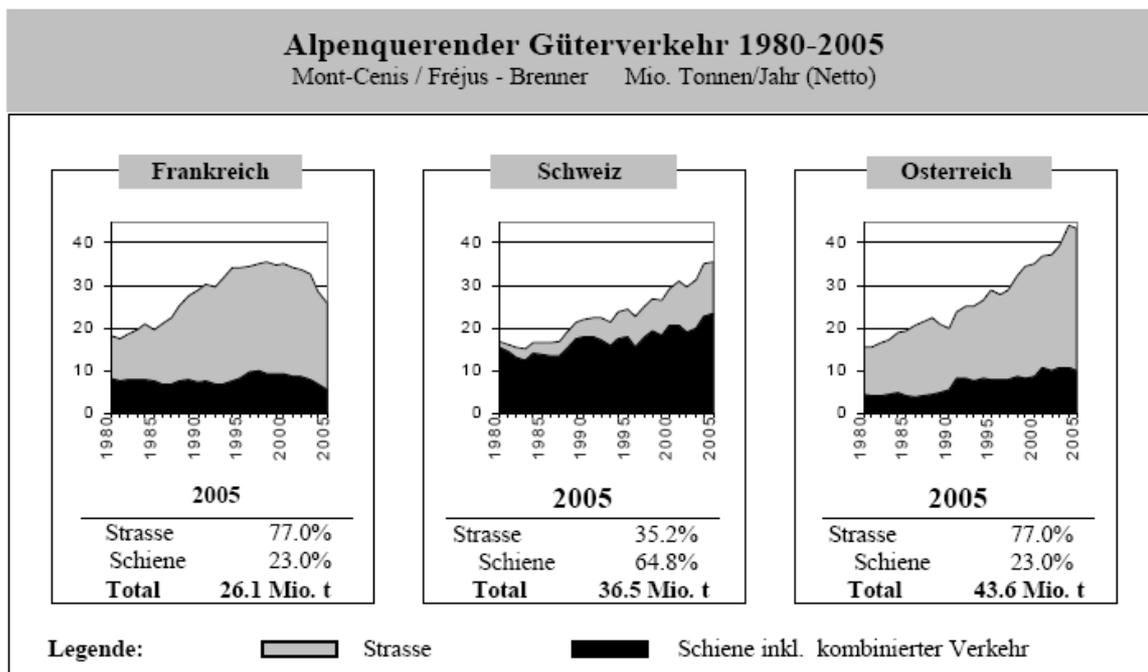


Abbildung 3; Quelle: Botschaft zur Güterverkehrsvorlage vom 8. Juni 2007

In der Schweiz konnten die auf der Schiene transportierten Tonnagen auch in den Jahren zwischen 2002 und 2005 gesteigert werden, währenddem in Frankreich die per Bahn transportierten Mengen abnahmen bzw. in Österreich stagnierten.

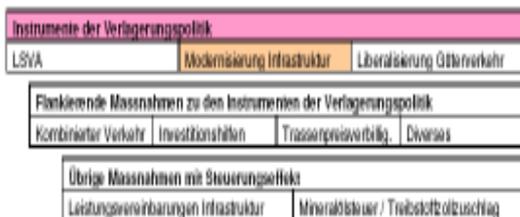
Bezogen auf die LSVA-Rückerstattungslösung werden die Anreize und die Wirkung weniger positiv beurteilt. Die Autoren einer entsprechenden Evaluation¹⁷ halten fest: „Insgesamt ist heute die Verlagerungswirkung im Verhältnis zum finanziellen Aufwand der Rückerstattung klein. Der Vollzug ist mit bescheidenem organisatorischem Aufwand machbar, die Kontrolle aber schwierig und das Missbrauchspotenzial hoch. Eine lückenlose Kontrolle würde den Erfassungsaufwand und den Deklarationsaufwand erheblich erhöhen. Aufgrund der hohen Kosten pro verlagerte Tonne bestehen berechtigte Zweifel an der Wirksamkeit und Zweckmässigkeit der heutigen Rückerstattungslösung.“ Die Evaluatoren empfehlen nach der Prüfung von Alternativvarianten: „Ein Verzicht auf eine Rückerstattung ohne direkte Kompensation erscheint die zweckmässigste Lösung“.

Den Einschätzungen des BAV aus der Botschaft zur Güterverkehrsvorlage und denjenigen aus den zitierten Berichten hat die EFK nichts hinzuzufügen.

¹⁷ BAV/EZV Ergänzungsstudie Vor- und Nachlauf im Kombinierten Ladungsverkehr, Evaluation der LSVA-Rückerstattungslösung, 23.08.2004

8.1.2 Die Modernisierung der Bahninfrastruktur (insbesondere die neuen Neat-Basistunnels am Lötschberg und Gotthard)

(in Mio. Franken)	2003	2004	2005	2006	2007	Teil GV 07
FinöV-Fonds: Entnahme Projekte	1'979.3	1'932.8	2'161.0	1'614.9	1'453.1	0
Führerstandsinalisierung (ETCS)	8.6	29.5	46.0	20.0	9.1	9.1



Zentrale Voraussetzung für die Verkehrsverlagerung und einen funktionierenden Markt ist eine den Anforderungen genügende Infrastruktur. Abgesehen vom Preis ist es eine Frage der Qualität und der Kapazität. Das heisst, dass nur eine den Kundenbedürfnissen entsprechende Transportdienstleistung, welche

zudem in ausreichender Menge angeboten werden kann, von der beladenden Wirtschaft in Anspruch genommen wird. Es versteht sich von selbst, dass hier nur eine gemeinsame international koordinierte Vorgehensweise nachhaltige Erfolge zur Verlagerung des Güterverkehrs verspricht.

Für den Güterverkehr sind aus den FinöV-Projekten primär die Neat-Achsen von Bedeutung. Der Verlagerungsbericht 2004¹⁸ geht nach Inbetriebnahme beider Basistunnels von folgenden Leistungsgrenzen aus (Trassenzahlen - Züge pro Tag):

	Basistunnel	Bergstrecke
Lötschberg-Basistunnel:	80	30
Gotthard-Basistunnel:	180	36

Im Rahmen des Landverkehrsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft verpflichtete sich die Schweiz, ihr Eisenbahnnetz im Sinne der europaweiten Interoperabilität zu entwickeln, dazu gehört auch die Umsetzung der ETCS-Standards.

Zur streckenseitigen Umsetzung stehen mehrere Finanzierungsgefässe zur Verfügung. Einerseits erfolgt die Umsetzung projektbezogen im Rahmen der 1. Etappe von Bahn 2000 und der NEAT mit der entsprechenden Finanzierung über den FinöV-Fonds. Andererseits wird die Migration des Normalspurnetzes bei der SBB als Teil der Infrastruktur-Substanzerhaltung mittels Finanzierung über die Leistungsvereinbarungen umgesetzt. Bei den konzessionierten Transportunternehmungen erfolgt die Finanzierung zur „Anpassung an den Stand der Technik“ über den Rahmenkredit und über die Abgeltungen betriebsnotwendiger Abschreibungen der Privatbahnen.

Für die fahrzeugseitigen Ausrüstungen stehen ebenfalls mehrere Gefässe zur Finanzierung bereit. Insbesondere ist der „Verpflichtungskredit für die Ausrüstung von Schienenfahrzeugen mit einer Führerstandsinalisierung (ETCS)“ erwähnt. Diese einmalig gesprochenen Mittel werden im Sinne einer Anschubfinanzierung eingesetzt.

¹⁸ Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2004 des Bundesrates an die parlamentarischen Kommissionen

Als Grundlage für die ETCS-Ausrüstungen bestehender Fahrzeuge oder entsprechender Neubeschaffungen dient die aktualisierte Flottenpolitik zum Rollmaterial der jeweiligen Betreibergesellschaft. Daraus geht u.a. ein Mengengerüst für die Ausrüstung - gegliedert nach Fahrzeugtyp und Anzahl Fahrzeugen - hervor.

Gemäss ProgTrans AG¹⁹ wurden für den Güterverkehr insgesamt 209 Fahrzeugausrüstungen von EVU finanziert, die zum Zeitpunkt der Festlegung der Kredite in der Schweiz operierten.

Zweckmässigkeit / Grobbeurteilung der Anreize

Qualitativ hochwertige Trassen ermöglichen den Traktionären eine kostengünstigere Produktionsweise auf Basis optimierter Rollmaterialumläufe und einen optimierten Personaleinsatz. Für durchgängige Trassen mit kürzerer Fahrzeit sind weniger Rollmaterial sowie geringere Personalleistungen erforderlich, so dass Produktionskosten eingespart werden können.

Im Falle des Gotthard-Basistunnels können zudem die Vorteile einer Flachbahn genutzt werden, so dass zusätzliche, für Steigungen erforderliche Traktionsmittel, eingespart werden können. Die Nutzung der modernen Infrastruktur ermöglicht eine höhere Zuverlässigkeit der Verkehre, so dass Verspätungen reduziert werden können. Deshalb ist davon auszugehen, dass dies nach der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels zu positiven Effekten wie Kostenreduktion, besserer Planbarkeit, Zuverlässigkeit und kürzeren Laufzeiten führt.

Die Beurteilung der EFK deckt sich mit den Begründungen aus der Botschaft zur Güterverkehrsvorlage. Ohne ausreichendes Angebot sind alle anderen Verlagerungsinstrumente wertlos, d.h. sie hätten keine Möglichkeit, sich entfalten und somit wirken zu können. Effektiv marktfähige Preise dürften erst nach der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels zu erwarten sein.

Die Anschubfinanzierung beim ETCS machte Sinn. Die Schweiz gehörte zu den Pionieren bei der Einführung von ETCS in Europa. Die Systeme wurden nicht nur wegen der Interoperabilität notwendig, sondern auch wegen den im Personenverkehr gefahrenen hohen Geschwindigkeiten.

8.1.3 Die Liberalisierung des Schienengüterverkehrs und der damit eingeleitete Wettbewerb zwischen verschiedenen Güterbahnen mittels der Bahnreform

Instrumente der Verlagerungspolitik			
LVA	Modernisierung Infrastruktur	Liberalisierung Güterverkehr	
Flankierende Massnahmen zu den Instrumenten der Verlagerungspolitik			
Kombinierter Verkehr	Investitionsanlässe	Trassenpreiserbillig.	Diverses
Übrige Massnahmen mit Steuerungseffekt			
Leistungsvereinbarungen Infrastruktur	Mineralölsteuer / Treibstoffzuschlag		

Das Landverkehrsabkommen (LVA) regelt die Zugangs- und Transitrechte für Schienengüterverkehrsdienste im Verhältnis zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft (EG)²⁰. Im grenzüberschreitenden Kombinierten Verkehr haben schweizerische Bahnen und solche aus der EG

Zugangsrechte in der Schweiz und in der EG. Für alle übrigen internationalen Güterverkehre hat beispielsweise eine Schweizer Eisenbahnunternehmung nur dann Zugangsrechte auf dem Gebiet

¹⁹ progtrans, Situation des Schienengüterverkehrs der Schweiz, 17. Januar 2007

²⁰ Botschaft zur Güterverkehrsvorlage vom 8. Juni 2007

der EG, wenn sie sich einer internationalen Gruppierung mit einer in einem EG-Mitgliedstaat lizenzierten Eisenbahnunternehmung anschliesst. Diese neuen Rahmenbedingungen führen zu einem Anpassungsdruck bei den im Schienengüterverkehr tätigen Unternehmen. Der Markt sieht sich daher von einem Konsolidierungsprozess geprägt, welcher Reorganisations- und vor allem auch Konzentrationsvorgänge auf allen Stufen der Wertschöpfungskette im Transportwesen umfasst. In einem für den Wettbewerb geöffneten Umfeld müssen die Unternehmen Produkte anbieten, die auch ohne Preisregulierung und garantierte Abnahmemengen sowie ohne hohe staatliche Subventionierung im Markt bestehen können.

Das „alte“ Modell mit einer aufeinander folgenden Frachtführerschaft, bei dem an der Grenze jeweils die Frachtführerschaft zum alt eingesessenen nationalen Bahnunternehmen wechselte, wurde schrittweise durch das „neue“ Modell mit Hauptfrachtführerschaft abgelöst. Damit übernimmt ein Vertragspartner für die Verloader die Verantwortung für den gesamten Transportweg. Dies sollte nebst der erwähnten Steigerung der Effizienz auch zu günstigeren Preisen führen.

Zweckmässigkeit / Grobbeurteilung der Anreize

Konzentrations- und Reorganisationsprozesse im Schienengüterverkehrsmarkt sind notwendig. Im Auftrag des UVEK hat ProgTrans AG die Märkte und den Marktzugang²¹ analysiert und zieht folgenden Schluss: „Damit ist abschliessend festzuhalten, dass intramodaler und/oder intermodaler Wettbewerb im Schienengüterverkehr bzw. in dessen Teilmärkten herrscht und dass der Schienengüterverkehrsmarkt Schweiz liberalisiert ist, d.h. neue Eisenbahnverkehrsunternehmen in den Markt eintreten können und eingetreten sind.“

Die EFK ist mit der Aussage im Verlagerungsbericht 2004 grundsätzlich einverstanden, dass Konzentrationen notwendig und daher positiv zu bewerten sind. Daraus resultierende Produktivitätsfortschritte gegenüber der Strassenkonkurrenz sind wesentlicher Bestandteil der erfolgreichen Verlagerung. Mit der Einschätzung, es sei denkbar, dass bereits mittelfristig nur noch wenige Unternehmen erfolgreich im Markt operieren werden, besteht jedoch auch eine Gefahr. Zurzeit gibt es europaweit einen dominanten Anbieter von Güterverkehrsleistungen. SBB Cargo hat Schwierigkeiten, daneben einen potenten Partner innerhalb den europäischen EVU zu finden. Dies deutet darauf hin, dass diese Konzentration sehr wohl zu einer Monopolsituation mit allen negativen Auswirkungen führen könnte. Der Schienengüterverkehr steht im Spannungsfeld zwischen einem gesunden und einem ruinösen Wettbewerb. Ein Monopolist wird vermutlich nur Geschäfte mit guten Margen forcieren. Dies hat unweigerlich einen negativen Einfluss auf die Verkehrsverlagerung. Die flankierenden Massnahmen verlieren ihre Wirkung, wenn infolge der Liberalisierungsbestrebungen keine Konkurrenten verbleiben.

²¹ ProgTrans AG, Situation des Schienengüterverkehrs der Schweiz, 17. Januar 2007

8.2 Flankierende Massnahmen

8.2.1 Bestellung und Abgeltung von unbegleitetem, kombiniertem Verkehr (UKV)

(in Mio. Franken)	2003	2004	2005	2006	2007	Teil GV 07
Abgeltung kombinierter Verkehr	189.3	203.3	215.0	214.0	199.9	199.9

Instrumente der Verlagerungspolitik			
LSVA	Modernisierung Infrastruktur	Liberalisierung Güterverkehr	
Flankierende Massnahmen zu den Instrumenten der Verlagerungspolitik			
Kombinierter Verkehr	Investitionsföhen	Trassenpreisverbilg.	Diverses
Übrige Massnahmen mit Steuerungseffekt			
Leistungsvereinbarungen Infrastruktur		Mineralölsteuer / Treibstoffzuschlag	

Im Kombinierten Verkehr (KV) erfolgt der Transport in ein und derselben intermodalen Ladeeinheit (Container, Wechselbrücken, Sattelzughänger, Last- und Sattelzüge). Dabei wird noch unterschieden zwischen begleitetem (Rola) und unbegleitetem KV. Die Produktion erfolgt in Ganzzügen.

Mit den Abgeltungen im kombinierten Verkehr werden der unbegleitete kombinierte Verkehr (UKV) und die rollende Landstrasse (Rola) gefördert²². Der Grossteil der Mittel wird für Bestellungen im alpenquerenden UKV eingesetzt. Der Bund bestellt bei den Operateuren mittels Vereinbarung für jeweils ein Jahr ein bestimmtes Angebot. Den Operateuren werden nach Ziel- und Quellgebiet differenzierte maximale Abgeltungen pro effektiv gefahrenem Zug und verlagerter Sendung ausgerichtet. Zusätzlich zur direkten Unterstützung der Operateure subventioniert der Bund auch einen Teil des Trassenpreises für den KV. 2007 wurden an die Infrastrukturbetreiberinnen rund 28 Prozent und an die Operateure 72 Prozent der Subvention ausgerichtet.

Die Bestellung von kombinierten Verkehren sowie die entsprechende Trassenpreisverbilligung sind finanziell die bedeutendsten flankierenden Massnahmen der Verlagerung. Im Jahr 2007 wurden über 1'250'000 Sendungen des unbegleiteten kombinierten Verkehrs durch den Bund bestellt, davon über 900'000 Sendungen im alpenquerenden Verkehr. Damit ist die Zahl der durch den Bund geförderten Verkehre gegenüber dem Jahr 2000 um mehr als 50 Prozent gestiegen. Dieses Volumen verdeutlicht die Bedeutung dieser Einzelmassnahme für den Verlagerungsprozess, da die Gesamtheit dieser Verkehre ohne die Fördermassnahmen des Bundes prinzipiell nicht wirtschaftlich hätte betrieben werden können.

Produktivitätssteigerungen und Qualitätsverbesserungen im KV haben es ermöglicht, dass seit Ausweitung der Förderung des KV im Jahr 2001 die Subventionen pro beförderte Sendung kontinuierlich abgesenkt werden konnten. Das Niveau der Abgeltungen für die einzelne Sendung betrug 2006 nur noch durchschnittlich 70 % der Abgeltungshöhe des Jahres 2002²³.

Zweckmässigkeit / Grob beurteilung der Anreize

Innerhalb des Verkehrsträgers Schiene hat eine deutliche Verschiebung vom „konventionellen“ Wagenladungsverkehr zum kombinierten Verkehr stattgefunden. Die Stärkung des KV im Rahmen der flankierenden Massnahmen ist eine der wirksamsten Massnahmen zur Unterstützung des Ver-

²² Subventionsbericht des Bundesrats

²³ Botschaft zur Güterverkehrsvorlage vom 8. Juni 2007

lagerungsprozesses. Die effektive Messung der Wirkung der Massnahmen ist schwierig. Gemäss den Erkenntnissen einer früheren Prüfung der EFK verhält sich das BAV in diesem Bereich jedoch sorgfältig. Es kann auf diverse externe wie auch interne Studien zurückgreifen. Bezüglich der Aufteilung der Subvention in einen Anteil Operateur und einen Anteil Infrastrukturbetreiber stellt sich die Frage nach dem Sinn dieses Splittings. Aus Sicht der EFK sollte primär der Operateur begünstigt werden, damit der Anreiz zur Nutzung des Angebots direkt beeinflusst wird. Infrastrukturbetreiber sollten aus Transparenzgründen möglichst die vollen Kosten verrechnen. Auch der Bundesrat hält im Subventionsbericht fest, dass die Vergünstigung des Trassenpreises fragwürdig ist, weil jeder kombinierte Mehrverkehr eine höhere finanzielle Belastung für den Bund mit sich bringt. Die Botschaft zur Güterverkehrsvorlage und der dort beantragte neue Zahlungsrahmen zur Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs für die Jahre 2011 - 2018 sehen die Massnahmen der Trassenpreisverbilligung nicht mehr vor. Die notwendigen Schritte wurden somit ergriffen.

Stellungnahmen SBB und BAV

Verzicht auf Trassenpreisverbilligungen im Güterverkehr

Für die SBB ist die grundsätzliche Kritik an der Subventionierung der Trassenpreise im Güterverkehr nicht gerechtfertigt. Trassenpreisverbilligungen hätten vielmehr den zentralen Vorteil, dass sie hinsichtlich der einzelnen Cargo-Produkte wettbewerbsneutral ausgestaltet werden können. Direkte Beiträge an die Operateure für einzelne Produktkategorien verzerren dagegen tendenziell den Schienengüterverkehrsmarkt und verhindern allenfalls eine rasche Anpassung der Angebote an veränderte Marktbedürfnisse. Die SBB erachtet die Subventionierung über Trassenpreisverbilligungen daher grundsätzlich als taugliches und zielgerichtetes Instrument.

Das BAV stimmt der Beurteilung der EFK zu, dass aus Transparenzgründen die gegenwärtige Aufteilung wenig zweckmässig sei und keine zusätzlichen Verlagerungsanreize setze. Es weist aber darauf hin, dass eine Änderung des Splittings zwischen Betriebsabgeltungen und Trassenpreissubventionen zum jetzigen Zeitpunkt eine Änderung des geltenden Bundesbeschlusses über den Zahlungsrahmen für die Förderung des gesamten Bahngüterverkehrs vom 28. September 1999 bedürfe, welcher die Entrichtung von Trassenpreisvergünstigungen vorsieht. Mit der Güterverkehrsvorlage, welche die Massnahme der Trassenpreisverbilligung nicht mehr vorsieht, seien die notwendigen Schritte eingeleitet worden. Für die Umsetzung seien vorerst die Beschlüsse des Parlaments abzuwarten. Die bisherigen parlamentarischen Beratungen zeigten, dass die Frage der Nichtweiterführung der Trassenpreisverbilligung nicht unumstritten sei.

Neues, an den Vollkosten orientiertes Trassenpreissystem

Das BAV wie auch die SBB weisen darauf hin, dass die von der EFK angeregte Verrechnung der vollen Kosten durch den Infrastrukturbetreiber dem derzeitigen System der Infrastrukturfinanzierung durch die schweizerische Eidgenossenschaft widerspreche. Die 1999 beschlossene Bahnreform gehe davon aus, dass das Gesamtsystem Eisenbahn nicht ohne Subventionen der öffentlichen Hand betrieben werden kann. Dabei hätte sich das Parlament dafür entschieden, das System primär über die Infrastruktur zu subventionieren.

Gemäss SBB sei das Vollkostenmodell zwar transparenter, habe aber sehr gewichtige verkehrs- und finanzpolitische Nachteile. So müsste beispielsweise das schweizerische Personenfernverkehrssystem in ein bürokratisches Bestellsystem überführt werden. Ein auf Vollkosten basiertes

Trassenpreissystem würde auch die Kantone als Besteller des Regionalverkehrs zu Gunsten des Bundes deutlich mehr belasten. Die SBB sehen aber im bestehenden Trassenpreissystem zu wenig kapazitätsorientierte und unternehmerische Anreize. Zusammen mit dem BAV würden zurzeit Lösungsansätze erarbeitet, um das bestehende System dementsprechend weiterzuentwickeln.

8.2.2 Investitionshilfen für den kombinierten Verkehr im In- und Ausland sowie für den Wagenladungsverkehr (Aufbau von Terminalkapazitäten, Subventionierung von Anschlussgleisen)

(in Mio. Franken)	2003	2004	2005	2006	2007	Teil GV 07
Darlehen kombinierter Verkehr	39.1	28.4	9.9	7.6	2.4	2.4
Investitionsbeitr. kombin. Verkehr	35.0	20.7	2.2	4.9	0.1	0.1
Anschlussgleise	19.9	17.8	20.1	22.0	31.0	31.0



Die Zahlungen an Terminalbetreiber und Interessenten erfolgen entweder als à-fonds-perdu Beiträge oder als rückzahlbare Darlehen auf Gesuch hin. Die Aufteilung erfolgt unter anderem auf der Grundlage des prognostizierten Verlagerungseffektes auf der Nord/Süd-Achse und der Wirtschaftlichkeit des Projektes.

Der Bau, die Erweiterung und Erneuerung von privaten Anschlussgleisen werden mit einer Finanzhilfe unterstützt. Die Anschlussgleise sind die Zulieferstrecken für den flächendeckenden Wagenladungsverkehr. Sie bilden ein Element der Verlagerungspolitik im Inland²⁴.

Zweckmässigkeit / Grob beurteilung der Anreize

Mit der finanziellen Unterstützung der KV-Terminalanlagen werden notwendige Infrastrukturen für die erfolgreiche Güterverkehrsverlagerung geschaffen. Begünstigte sind die Terminalbetreiber.

Die Subvention von Anschlussgleisen ist geeignet, das anvisierte Ziel der Verkehrsverlagerung zu unterstützen. Das BAV ist durch den Bundesrat beauftragt worden, das Subventionsregime im Bereich der Anschlussgleise zu evaluieren, weil dort Mitnahmeeffekte bestehen. Gemäss EFV bedeutet dies, dass Subventionen an Empfänger (Besitzer von Anschlussgleisen) bezahlt werden, die Investitionen auch ohne Beiträge vorgenommen hätten. Gemäss BAV entstehen die Mitnahmeeffekte hingegen dadurch, dass bei der Festlegung der Beitragshöhe die geforderte Mindesteffizienz (Transportmenge im Verhältnis zu Baukosten) nicht berücksichtigt wird. Mit der Umsetzung der Güterverkehrsvorlage sollen die möglichen Mitnahmeeffekte auf Verordnungsstufe beseitigt werden.

²⁴ Subventionsbericht des Bundesrats

8.2.3 Trassenpreisverbilligungen im Wagenladungsverkehr

(in Mio. Franken)	2003	2004	2005	2006	2007	Teil GV 07
Trassenpreisverbilligung WLV	62.2	66.3	58.0	20.0	19.8	19.8

Instrumente der Verlagerungspolitik		
L/SVA	Modernisierung Infrastruktur	Liberalisierung Güterverkehr
Flankierende Massnahmen zu den Instrumenten der Verlagerungspolitik		
Kombinierter Verkehr	Investitionsfälligkeiten	Trassenpreisverbilligung, Diverses
Übrige Massnahmen mit Steuerungseffekt		
Leistungsvereinbarungen Infrastruktur	Mineralölsteuer / Treibstoffzuschlag	

Im klassischen Wagenladungsverkehr (WLV) werden die Güter in Eisenbahnwagen transportiert. Produziert wird im Einzelwagensystem. Diese Subvention wurde - wie geplant - per Ende 2007 aufgehoben.

Wie von der EFK anlässlich einer früheren Prüfung festgestellt, wurden bei den Trassenpreisverbilligungen systembedingt und aus Effizienzgründen für alle Verkehre - auch den schienengebundenen - Subventionen ausgeschüttet. Faktisch kamen die Subventionen einem Betriebsbeitrag für die entsprechenden Güterverkehrsunternehmungen gleich. Inwieweit die erhaltenen Beiträge in die Preisfindung mit einbezogen wurden, richtete sich nach dem Markt und kann nicht abschliessend beurteilt werden.

Zweckmässigkeit / Grob beurteilung der Anreize

Wirkungsprüfungen in diesem Gebiet wurden eher vernachlässigt. Dies geschah wahrscheinlich deshalb, weil gemäss Einschätzung des BAV „der Beitrag zur Erreichung des Verlagerungsziels im Vergleich zu den anderen Massnahmen gering war“. Der Nachweis für die Mittelverwendung und Wirkung erfolgte via jährlichen Bericht der SBB Cargo AG. Eine Analyse der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Abgeltungssystems wie auch der Zweckmässigkeit der Beitragspraxis erfolgte bisher nicht. Die Abgeltung bzw. Vergünstigung von Trassenpreisen verbilligt jeden Verkehr unabhängig seiner Art und Strecke proportional zu den verursachenden Kosten. Durch die Abgeltung der Infrastruktur hatte der Bund keine Einflussmöglichkeit auf die Verteilung der Verkehre.

8.3 Übrige Massnahmen mit Steuerungseffekt

8.3.1 Leistungsvereinbarungen mit der SBB und anderen konzessionierten Transportunternehmungen (KTU)

(in Mio. Franken)	2003	2004	2005	2006	2007	Teil GV 07
LV SBB Betrieb Infrastruktur	457.9	498.5	355.1	355.9	445.5	100
LV SBB Infrastrukturinvestitionen	23.8	72.8	203.4	202.5	980.1	220
LV SBB Abschreibung Infrastruk.	858.3	833.0	844.2	855.5	0.0	-
Andere KTU Betrieb Infrastruktur	0.0	0.0	0.0	0.0	180.2	-
Andere KTU Infrastrukturinvestit.	0.0	0.0	0.0	0.0	312.5	-

Instrumente der Verlagerungspolitik			
LSVA	Modernisierung Infrastruktur	Liberalisierung Öttnerverkehr	
Flankierende Massnahmen zu den Instrumenten der Verlagerungspolitik			
Kombinierter Verkehr	Investitionsfähigkeit	Trassenpreisverbilg.	Diversas
Übrige Massnahmen mit Steuerungseffekt			
Leistungsvereinbarungen Infrastruktur	Mineralölsteuer / Treibstoffkürzung		

Der Bundesrat schliesst mit der SBB als Betreiberin der Schieneninfrastruktur eine vierjährige Leistungsvereinbarung ab, in der unter anderem die Abgeltung der geplanten ungedeckten Kosten des Infrastrukturbetriebs und -unterhalts festgelegt wird. Sie wird durch das Parlament genehmigt, das zudem

einen auf die Leistungsvereinbarung abgestimmten vierjährigen Zahlungsrahmen beschliesst. Der Betriebsbeitrag Infrastruktur ist eine Residualgrösse und errechnet sich nach Berücksichtigung der Trassenerlöse und der Darlehen bzw. Abschreibungen Infrastruktur. Die Höhe der gegenwärtig erhobenen Trassenpreise entspricht letztlich einer politischen Grösse, welche kaum die tatsächlichen Grenzkosten widerspiegelt²⁵. Eine Veränderung des Trassenpreissystems zum Beispiel in Richtung tatsächlicher, streckenbezogener Grenzkosten oder kapazitätsabhängiger Trassenpreise könnte den Betriebsbeitrag des Bundes substanziell verringern. Aus diesem Grund hat der Bundesrat das BAV beauftragt, im Rahmen der Neuordnung der Infrastrukturfinanzierung das Trassenpreissystem zu überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen zu unterbreiten.

Bei den Subventionen an andere KTU geht es sinngemäss um die Finanzierung derselben Leistungen wie bei der SBB. Die Abgeltungen erfolgen hier noch nicht in allen Fällen über Leistungsvereinbarungen.

Trotz der per 1. Januar 2007 eingeleiteten Transparenzverbesserung werden nach wie vor unter zehn verschiedenen Titeln Beiträge an die Infrastrukturfinanzierung geleistet. Diese haben nur teilweise einen direkten Zusammenhang mit dem Güterverkehr und sind, soweit sie diesen betreffen, sowohl in den flankierenden Massnahmen als auch innerhalb der Leistungsvereinbarung zu finden:

- LV SBB Betrieb Infrastruktur und Infrastrukturinvestitionen
- Andere KTU Betrieb Infrastruktur und Infrastrukturinvestitionen
- Abgeltung kombinierter Verkehr
- Anschlussgleise

²⁵ Subventionsbericht des Bundesrats

- Darlehen kombinierter Verkehr
- Investitionsbeiträge kombinierter Verkehr
- Verkehrstrennung
- Behindertengleichstellung
- Naturschäden
- Eisenbahngrossprojekte: Entnahme Projekte aus FinöV-Fonds.

Es wäre der Transparenz allerdings nicht dienlich, wenn berechnete, steuerbare und wirksame Einzelsubventionen mit anderen Bereichen zusammengeführt würden.

Wie die EFK anlässlich früherer Prüfungen festgestellt hat, beeinträchtigt diese starke Gliederung, bzw. die Finanzierung des Infrastrukturbetriebes - inkl. den darin enthaltenen rund 100 Mio. Franken für Erweiterungsinvestitionen - die Transparenz. Zudem sind die Geldflüsse durch das BAV nur schwer zu überwachen. Eine direkte Förderung bestimmter Verkehre durch den Bund ist nur bedingt möglich. Zudem besteht die Gefahr von Querfinanzierungen innerhalb des SBB-Konzerns. Nachdem die EFK auf die Verrechnung nicht kostendeckender Preise gegenüber SBB-Cargo hingewiesen hat, vertiefte die „Zentrale Revision“ der SBB dieses Thema in einer entsprechenden Prüfung²⁶. Die „Zentrale Revision“ kommt zum Schluss, dass sämtliche Unterstützungen abzulehnen sind, welche die effektive wirtschaftliche Situation verdecken und damit zu Intransparenz führen. Sie errechnete konzernintern eine Vorteilszuwendung an die SBB Cargo AG von rund 12 Mio. Franken im Jahr 2006 und rund 16 Mio. Franken für 2007. Da diese Massnahmen gemäss „Zentraler Revision“ diskriminierungsfrei umgesetzt worden sind, konnten auch Dritte zu Lasten der Konzernrechnung davon profitieren.

Die Möglichkeit, eine Verbesserung der Transparenz durch eine weitergehende Trennung von Betrieb und Infrastruktur zu erreichen, wird sehr kontrovers beurteilt, selbst wenn die Bereitstellung der Infrastruktur als öffentliche Aufgabe erhalten bliebe. Es stellt sich die Frage, ob diese Transparenz nicht durch Effizienz- und Effektivitätsverluste oder höhere Sicherheitsrisiken erkaufte werden müsste. Klare Entscheidungsgrundlagen sind in diesem heiklen Bereich wichtig, um künftige Subventionsflüsse noch wirkungsvoller steuern zu können. Die EFK empfiehlt, die Fragen bezüglich integrierter Bahn versus Trennung von Betrieb und Infrastruktur im Rahmen einer Evaluation sorgfältig zu prüfen, damit diese grundsätzlichen Diskussionen auf einer erhärteten Datenbasis geführt werden könnten.

²⁶ Sofortmassnahmen von Infrastruktur zu Gunsten Cargo AG - ENTWURF: Stand 25.04.2008

Stellungnahmen SBB und BAV

Evaluation der Vor- und Nachteile einer allfälligen Trennung von Betrieb und Infrastruktur

Für die SBB geht der Vorschlag der EFK zu weit. Sie weist darauf hin, dass dies im Endeffekt zur Zerschlagung der SBB in unabhängige Verkehrs- und Infrastrukturateile führen könnte. Die mit einer solchen Trennung zwingend einhergehenden Synergieverluste würden im Resultat die Auslastung wie auch die Qualität des schweizerischen Bahnsystems markant verschlechtern. Es bestünde dementsprechend kein Anlass, das im internationalen Vergleich vorbildliche Schweizer Bahnsystem unter Federführung der SBB einer grundsätzlichen Prüfung zu unterziehen. SBB und BAV sind der Meinung, dass die Transparenz der Finanzflüsse durch eine rechnerische und organisatorische Abtrennung ausreichend gewährleistet werden kann.

8.3.2 Belastung der Strassentransporte

(in Mio. Franken)	2003	2004	2005	2006	2007	Teil GV 07
Mineralölsteuer	2'895.4	2'926.7	2'957.4	2'967.7	3'027.6	290.0
Treibstoffzollzuschlag	1'960.7	1'978.7	1'997.0	2'000.6	2'038.6	190.0

Instrumente der Verlagerungspolitik		
LSVA	Modernisierung Infrastruktur	Liberalisierung Güterverkehr
Flankierende Massnahmen zu den Instrumenten der Verlagerungspolitik		
Kombinierter Verkehr	Investitionshilfen	Trassenpreisverbilligung, Diverses
Übrige Massnahmen mit Steuerungseffekt		
Leistungsvereinbarungen Infrastruktur	Mineralölsteuer / Treibstoffzuschlag	

Mineralölsteuern und Treibstoffzollzuschlag werden nur zum Teil für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs herangezogen. Dieser Anteil muss an dieser Stelle nicht separat ausgewiesen werden, weil die Subventionen für den Bahnverkehr insgesamt beurteilt wurden. Die Mittelherkunft ist bei dieser

Betrachtung irrelevant. Wesentlich ist hingegen, in welchem Umfang Mineralölsteuern und Treibstoffzuschlag aus Fahrten von Lastwagen d.h. aus Strassentransporten generiert wurden, weil diese Abgaben ähnlich wie die LSVA die Wirtschaftlichkeit der Strasse im Vergleich zu den Schienentransporten verschlechtern.

Genau Zahlen für die Belastung der Strassentransporte waren nicht zugänglich. Gemäss Schätzung der EFK bewegen sich die Belastungen der Strassentransporte aus Mineralölsteuer und Treibstoffzollzuschlag im Rahmen von rund 480 Mio. Franken. Diese Zahl liess sich durch Schätzungen der ASTAG basierend auf Zahlen des BAFU plausibilisieren (siehe Beilage 12).

9 Auswirkungen der Bahnreform (Systemwechsel)

Es ist festzustellen, dass bereits viele Aspekte des Strassen-, Personen- und Güterverkehrs in entsprechenden Studien durch das BAV oder durch Dritte untersucht worden sind. Auch die SBB hat im Rahmen von Sensitivitätsanalysen die Auswirkungen von Änderungen variabler Einflüsse auf künftige Ergebnisse untersucht. Diese fanden beispielsweise auch Eingang in die Mittelfristplanung von SBB-Cargo.

Durch das BAV und Dritte erstellte Berichte und Analysen mit Relevanz für diesen Bericht

- Gütertransportstatistik (TGS) - Stand Informatiksystem-LSVA, 5. Mai 2008
- BAV Güterverkehr durch die Schweizer Alpen 2007 / ARE Volkswirtschaftliche Auswirkungen der LSVA mit höherer Gewichtslimite, 10.2007
- BAV/Eidg. Zollverwaltung (EZV) Ergänzungsstudie Vor- und Nachlauf im Kombinierten Ladungsverkehr, Evaluation der LSVA-Rückerstattungslösung, 23.08.2004
- Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2004 des Bundesrates an die parlamentarischen Kommissionen
- Botschaft zur Güterverkehrsvorlage vom 8. Juni 2007
- ProgTrans AG, Situation des Schienengüterverkehrs der Schweiz, 17. Januar 2007
- „Zentrale Revision“ der SBB: Sofortmassnahmen von Infrastruktur zu Gunsten Cargo AG - ENTWURF: Stand 25.04.2008.

Durch SBB-Cargo erstellte oder veranlasste Sensitivitätsberechnungen

- Entwicklungen 2008 - 2014 mit best- und worst case. Einbezogen werden unter anderem Währung, Konjunkturverlauf - Entwicklung Brutto-Inland-Produkt (BIP), verzögerte oder beschleunigte Umsetzung des Kostensenkungsprogrammes
- LSVA, Erhöhung Nutzlast mit Einfluss auf leichte und schwere Güter, Subventionsabbau, Einfluss auf die Preiserhöhung bzw. auf Umsatzverluste
- Entwicklung Modalsplit 1980 - 2005 in der Schweiz, Frankreich und Österreich. Im Rahmen der Chancen/Risiken wird auf die Verteuerung der Strasse durch die Treibstoffpreise hingewiesen
- Preisvorteil Strasse bei schweren Gütern - erste Analysen zeigen, dass die LSVA-Erhöhung im Verhältnis zur Erhöhung der Gewichtslimite auf 40 t keine ausreichend ausgleichende Wirkung hatte.

Zusammenfassende Beurteilung

Die Auswirkungen des Systemwechsels, der Subventionskürzungen sowie verschiedener externer Einflüsse wurden und werden untersucht und beurteilt. Aus diesen Berichten lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Die Liberalisierung ist erfolgreich in Gang gesetzt worden. Ohne die damit verbundenen Preissenkungen ist eine nachhaltige Verkehrsverlagerung kaum machbar. Im Nachhinein muss die Frage gestellt werden, ob die SBB für diesen Schritt genügend vorbereitet war. Der Schienenverkehr ist stark konjunkturabhängig.
- Die LSVA gleicht die Produktivitätsfortschritte der Strasse nicht vollständig aus. Eine markante Verbesserung dürfte frühestens mit der Inbetriebnahme des Gotthardbasistunnels erreicht werden.
- Sollte sich im Schienentransportmarkt ein Monopolangebot ergeben, kann die Verlagerung mit den bisher eingesetzten Mitteln kaum mehr erreicht werden.
- Die Abgeltungen im kombinierten Verkehr sind eine der wirksamsten Massnahmen im Verlagerungsprozess.
- Gemäss Einschätzung BAV hatte die Einführung und Streichung der Trassenverbilligung im Wagenladungsverkehr kaum Wirkung: „...deren Beitrag zur Erreichung des Verlagerungsziels war im Vergleich zu den anderen Massnahmen gering“.
- Als Faktor für eine Verlagerung ist die momentane Entwicklung des Treibstoffpreises zu erwähnen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine Preiserhöhung um 10 Rappen pro Liter lediglich rund 3 Prozent der LSVA ausmachen.

Insgesamt ist die erste Stufe der Bahnreform ein Erfolg. Sie umfasst die rechnerische und organisatorische Trennung von Infrastruktur und Verkehr, die Einführung des Bestellprinzips für Betriebsabgeltungen, die Regelung zum Netzzugang sowie die Liberalisierung des Schienengüterverkehrs.

In Anbetracht der Risiken, die sich bei einem allfälligen Abschied von SBB Cargo aus dem Markt ergeben, muss die Frage nach dem grundsätzlichen Willen zur Verkehrsverlagerung - im Wissen um die möglicherweise damit verbundenen Kosten - gestellt werden. In einem Markt ohne SBB Cargo steigt das Risiko, dass die Ziele nicht oder nur zu einem höheren Preis erreicht werden können. Es wird zwar allgemein erwartet, dass sich (erst) im Jahre 2017 mit der Inbetriebnahme des Gotthard Basistunnels eine grundsätzlich neue Situation ergeben wird (Effizienzgewinne, bessere Planbarkeit, höhere Zuverlässigkeit und kürzere Umlaufzeiten). SBB Cargo wird bis dahin aber möglicherweise kurzfristig keine nachhaltige Lösung für die grundsätzliche Verbesserung ihrer Marktfähigkeit finden. Die Entscheidungsträger müssen deshalb möglichst rasch die Frage beantworten, inwieweit sie SBB Cargo im Interesse der Verlagerungspolitik grundsätzlich bis zu diesem Zeitpunkt stützen wollen. Die Bestrebungen einer Ergebnisverbesserung wären aber trotzdem mit Nachdruck weiterzuführen.

Stellungnahmen GS UVEK und EFV

Rahmenbedingungen von SBB Cargo

Das GS UVEK und die EFV sind der Meinung, dass die verkehrspolitische Zielsetzung für SBB Cargo der finanziellen Vorgabe eines ausgeglichenen Ergebnisses nicht im Wege stand. Beispiele von europäischen Güterverkehrsbahnen zeigen, dass auch eine auf Wachstum ausgerichtete Strategie profitabel umgesetzt werden könne.

Die EFV weist darauf hin, dass der Bund gemäss Art. 84 der Bundesverfassung das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs schützen soll. Es bestünden aber keine expliziten Vorgaben, dass die Verlagerung massgeblich durch ein bestimmtes Unternehmen zu erbringen sei. In einem stark liberalisierten Markt könne die Verlagerung mittelfristig nur durch Unternehmen sichergestellt werden, die Gewinne erzielen. SBB Cargo sei daher stark gefordert, ihre Strukturen und Prozesse so auszugestalten, dass sie selbsttragende Güterverkehrsleistungen anbieten und damit einen Beitrag für die Verlagerung leisten könne. Die EFV steht daher einer Unterstützung von SBB Cargo grundsätzlich ablehnend gegenüber.

10 Empfehlungen

Aus den Arbeiten der EFK ergeben sich zusammenfassend folgende Empfehlungen:

10.1 Berichtswesen und betriebswirtschaftliche Steuerung von SBB Cargo

Empfehlung 10.1.1 - Referenz zu Bericht Pt. 3.5 „Handlungsoptionen des Eigners“

Die EFK empfiehlt, die Diskrepanz zwischen Detaillierungsgrad und Frequenz der Berichterstattung zu den Handlungsoptionen des Eigners aufzulösen. In diesem Zusammenhang ist die Eignerrolle bei der SBB zu überprüfen. Einerseits erscheint es sinnvoll, mittels einer schriftlichen Stellungnahme ein Instrument zu schaffen, welches es erlaubt, auf unerwünschte Entwicklungen bei der SBB formell und rechtzeitig zu reagieren. Das Risiko der Kompetenzverwischung ist dabei jedoch zu berücksichtigen, d.h. ein solches Instrument dürfte nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen. Sollte für eine diesbezügliche Ausweitung der Eignerrolle keine Bereitschaft bestehen, müsste das Eignerreporting auf den vorgesehenen Umfang beschränkt werden.

Empfehlung 10.1.2 - Referenz zu Bericht Pt. 4.4 „Konzernvorgaben für das Management Accounting/Rolle des Konzerncontrollings“

Die EFK begrüsst die Bestrebungen der SBB, das betriebliche Rechnungswesen für Konzernbelange - soweit nötig und sinnvoll - zu standardisieren. Ebenfalls unterstützt sie die geplante aktivere und kritischere Rolle des Konzerncontrollings gegenüber den Divisionen.

Empfehlung 10.1.3 - Referenz zu Bericht Pt. 5.2.3 „Stand und Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente von SBB Cargo“

Die EFK erachtet die Umsetzung des Führungskonzeptes sowie eine darauf ausgerichtete Planungsstruktur als eine zentrale Voraussetzung für die finanzielle Steuerung und Übernahme der Ergebnisverantwortung. Weitere Verzögerungen in der Umsetzung sind zu vermeiden.

Empfehlung 10.1.4 - Referenz zu Bericht Pt. 5.3. „Fragestellungen in Bezug auf die Zukunft von SBB Cargo auf strategischer Ebene - gemeinsam mit dem Eigner“

- Internationaler- resp. Transitverkehr: Will und kann der Bund das Risiko tragen, vom Akteur (via SBB Cargo) zum Besteller im Schienengüterverkehr zu werden? Im Minimum wäre eine Chancen- und Risikoanalyse in Bezug auf die Folgen verkehrs- und auch finanzpolitischer Art zu erstellen.
- Binnen- bzw. Wagenladungsverkehr: Der Zielkonflikt im Binnenverkehr ist aufzulösen. Da gleichzeitig ein eigenwirtschaftliches und flächendeckendes System im Wagenladungsverkehr offenbar nicht erreicht werden kann, wäre es Sache der SBB, den Bundesrat entsprechend zu informieren und Massnahmen mit den entsprechenden Kostenfolgen vorzuschlagen. In diesem Sinne ist eine Analyse zur Klärung der zentralen Frage vorzunehmen, wie viel die weitere Aufrechterhaltung dieser Leistung kosten darf.

Empfehlung 10.1.5 - Referenz zu Bericht Pt. 5.3 „Fragestellungen in Bezug auf die Zukunft von SBB Cargo - innerhalb der SBB“

- SBB und SBB Cargo stellen sicher, dass die Massnahmen der Taskforce ohne Verluste in der Qualität und nachhaltig umgesetzt werden können. Die Bestrebungen, die Kostenstruktur so zu gestalten, dass SBB Cargo letztlich profitabel im Markt bestehen kann, sind konsequent umzusetzen.
- SBB und SBB Cargo bauen - soweit nötig - das bisherige Niveau des betriebswirtschaftlichen Know-hows aus. Dabei sind interne Lösungen vorzuziehen. Die im Moment interimistisch besetzten und mit Beraterleistungen unterstützten Schlüsselrollen (CFO SBB Cargo, CIO SBB Cargo, Personalchef SBB Cargo) sind sobald als möglich wieder mit eigenem Personal zu besetzen.
- Den bestehenden Projekten zur Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente ist erste Priorität beizumessen. Bei der Realisierung ist darauf zu achten, dass die Instrumente den Bedürfnissen von SBB Cargo entsprechen, wobei es primär auch darum geht, eine funktionale und einfache Gestaltung derselben zu erreichen.
- Das Problem der heterogenen IT-Landschaft ist im Rahmen der personellen und auch finanziellen Möglichkeiten zu lösen. Es ist anzustreben, dass die geplanten Konzepte und Instrumente auf einer möglichst einheitlichen IT-Plattform - im vorgesehenen Zeitrahmen - realisiert werden können.

10.2 Subventionen im Bereich Güterverkehr und Rahmenbedingungen

Empfehlung 10.2.1 - Referenz zu Bericht Pt. 8.2.1 „Vergünstigung des Trassenpreises“

Im kombinierten Verkehr unterstützt der Bund die Operateure, subventioniert zusätzlich aber auch einen Teil des Trassenpreises. Die Subventionierung des Trassenpreises bringt dem Bund im kombinierten Verkehr eine finanzielle Belastung ohne echte Steuerungsmöglichkeit. Die EFK empfiehlt, primär die Operateure zu subventionieren, damit der Anreiz zur Nutzung des Angebots direkt beeinflusst werden kann.

Empfehlung 10.2.2 - Referenz zu Bericht Pt. 8.3.1 „Trennung von Infrastruktur und Betrieb“

Das Controlling der Leistungsvereinbarung mit den Transportunternehmungen ist schwierig. Die Transparenz der Geldflüsse zwischen Infrastruktur und Betrieb ist eingeschränkt. Die Auswirkungen eines allfälligen Wechsels von der integrierten Bahn zu einer vollständigen Trennung von Betrieb und Infrastruktur sind nicht ausreichend abgeklärt. Die EFK empfiehlt, im Rahmen einer Evaluation die Auswirkungen einer weitergehenden Trennung von Infrastruktur und Betrieb bezüglich Transparenz der Mittelflüsse sowie Effizienz, Effektivität, Sicherheit und Steuerung der Verkehre sorgfältig zu prüfen, damit diese grundsätzlichen Diskussionen auf einer erhärteten Datenbasis geführt werden könnten.

Empfehlung 10.2.3 - Referenz zur Bericht Pt. 9 „Unterstützung von SBB Cargo“

SBB Cargo ist einem starken intermodalen und intramodalen Marktdruck ausgesetzt, ohne dass die Rahmenbedingungen im Infrastrukturbereich (Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels voraussichtlich im Jahr 2017) die notwendigen Effizienzgewinne in ausreichendem Masse zulassen. Ohne SBB Cargo steigt das Risiko, dass die Verlagerungsziele nicht oder nur zu einem höheren Preis erreicht werden können. Die EFK empfiehlt, auf politischer und Verwaltungsebene die Frage zu beantworten, inwieweit sie SBB Cargo im Interesse der Verlagerungspolitik grundsätzlich bis zu diesem Zeitpunkt stützen wollen.

Wir danken allen Mitarbeitenden für die gewährte Unterstützung und die kooperative Zusammenarbeit bei der Auftragsabwicklung bestens.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Hans-Rudolf Wagner
Fachbereichsleiter

Oliver Sifrig
Revisionsleiter

BEILAGEN

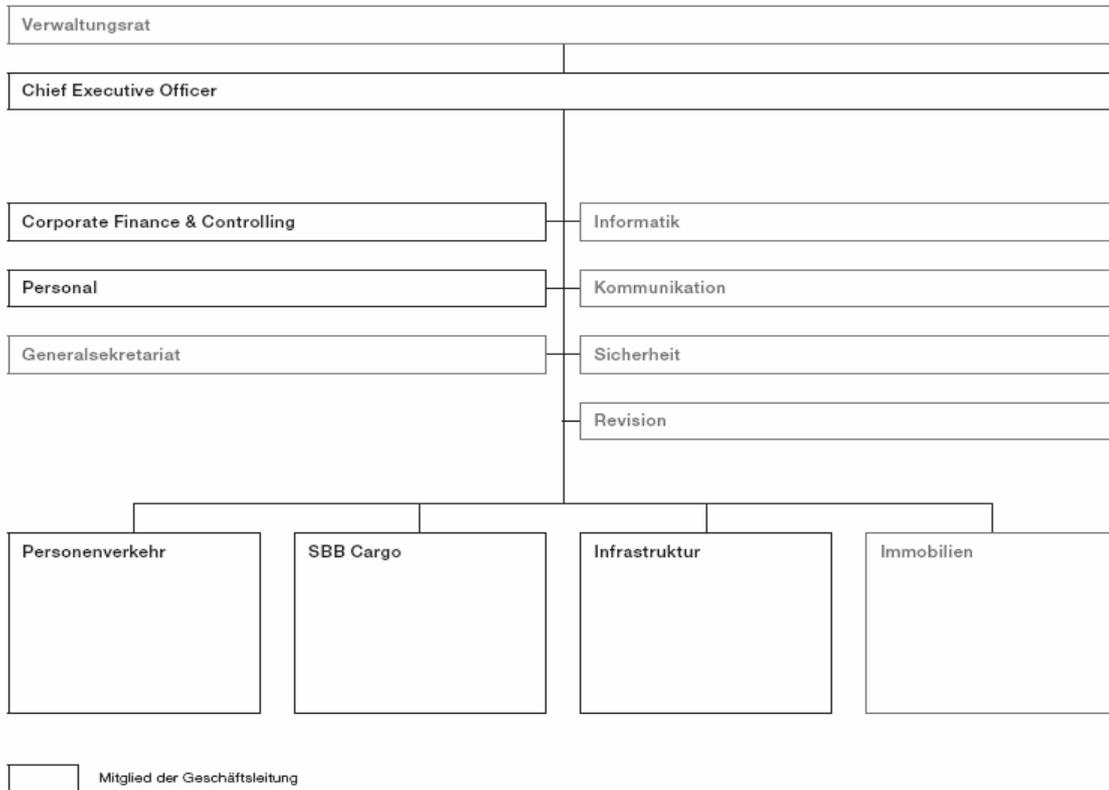
- 1 Organigramme SBB AG / SBB Cargo AG
- 2 Tabelle über die einzelnen Subventionen und Geldflüsse
- 3-12 Abteilungen inkl. Details zur Mittelverteilung auf die einzelnen Transportunternehmen

Abkürzungsverzeichnis

ASTAG	Schweizerischer Nutzfahrzeugverband
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BIP	Brutto-Inland-Produkt
CEO	Chief Executive Officer
CFO	Chief Financial Officer
CFC	Corporate Finance & Controlling
CIO	Chief Information Officer
EBG	Eisenbahngesetz
EBIT	Earnings before interest and taxes (Ergebnis vor Finanzergebnis und Ertragssteuern)
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EG	Europäische Gemeinschaft
ETCS	European Train Control System
EVU	Eisenbahn-Verkehrsunternehmen
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
FinöV	FinöV -Fonds; Fonds zur Finanzierung der FinöV-Projekte (Bundesbeschluss und Fondsreglement vom 9. Oktober 1998)
FTE	Full time equivalent (Vollzeitstelle)
G-CH	Geschäftsbereich Schweiz
G-IH	Geschäftsbereich Instandhaltung
G-INT	Geschäftsbereich International
GSK	Generalsekretärenkonferenz
IW	Industriewerk
ICN	InterCity-Neigezug
KSC	Kundenservice-Center
KLV	Kombinierter Ladungsverkehr
KTU	Konzessionierte Transportunternehmungen
KV	Kombinierter Verkehr
LVA	Landverkehrsabkommen
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MFP	Mittelfristplan
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NPV	Net Present Value (diskontierter Kapitalwert)
Rola	Rollende Landstrasse
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBBG	Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen
sIH	Schwere Instandhaltung
SOMA	Sofortmassnahmen
TGS	Gütertransportstatistik
UKV	Unbegleiteter, kombinierter Verkehr
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

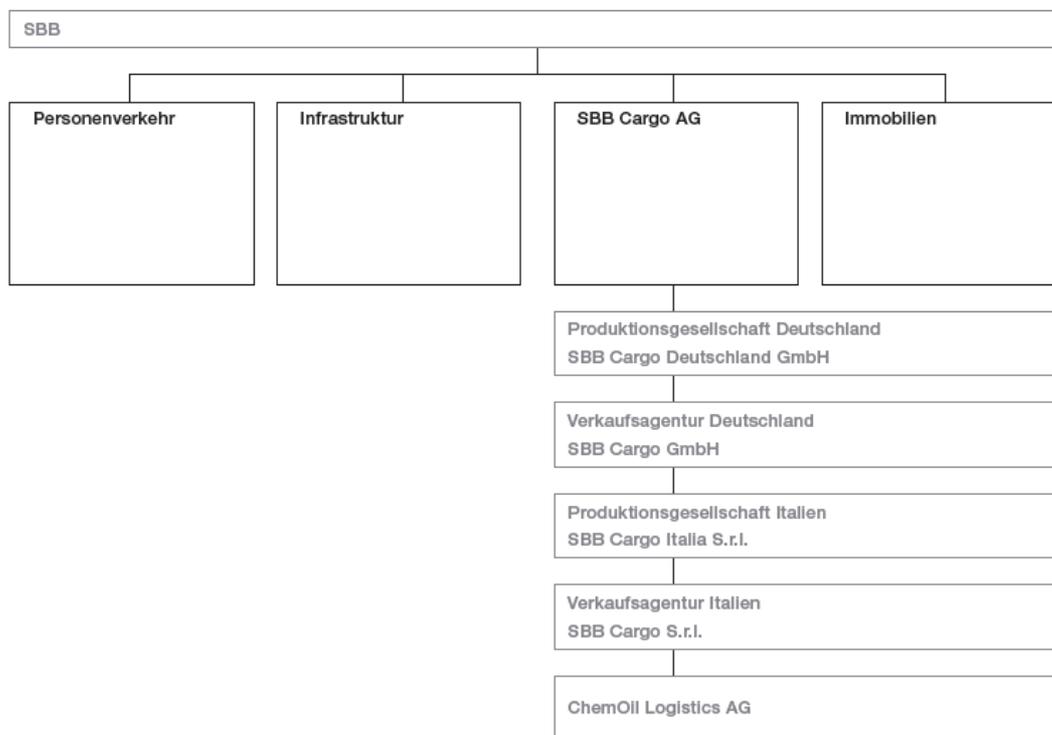
Organigramme

Beilage 1.1 - Organigramm des SBB-Konzerns



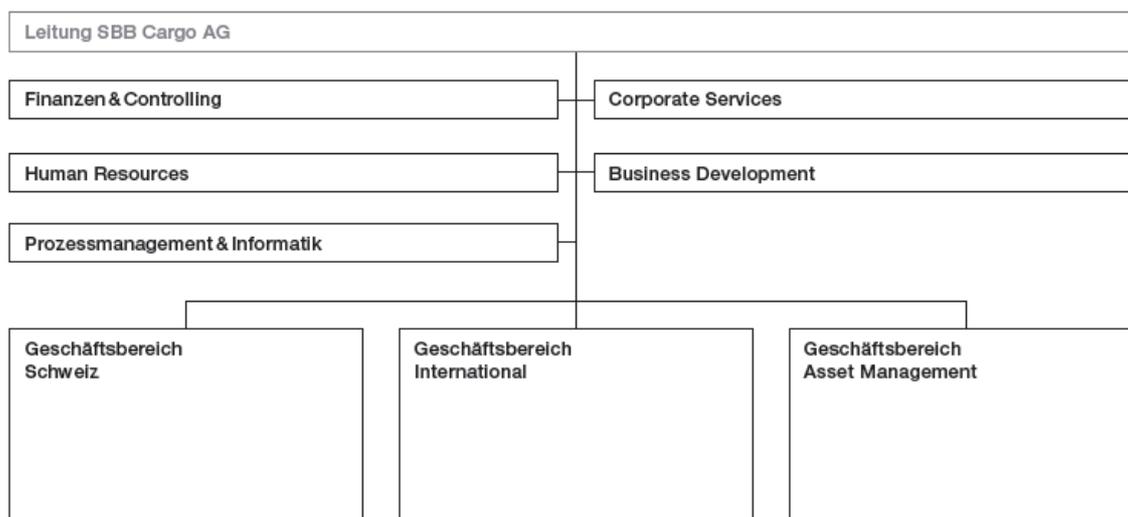
Quelle: SBB Konzern, Geschäftsbericht 2007

Beilage 1.2 - Tochtergesellschaften der SBB Cargo AG



Quelle: SBB Cargo, Geschäftsbericht 2007

Beilage 1.3 - Organigramm der SBB Cargo AG



Quelle: SBB Cargo, Geschäftsbericht 2007

Die Subventionen und relevanten Geldflüsse im Einzelnen:

Nr.	Personenverkehr	in Millionen			Franken		
		2003	Tendenzen	2007	Teil GV 07	SBB-Cargo	Beilage
1	Abgeltung Regionalverkehr	1'175.5	Ab 2007 teilw.7+8	956.4	ca. 5.0	0.0	-
2	Autoverlad	3.5	↘	3.2	0.0	0.0	-
3	Behindertengleichstellung	0.0	↗	17.8	0.0	0.0	-
		1'179.0		977.4			

Nr.	Infrastruktur	in Millionen			Franken		
		2003	Tendenzen	2007	Teil GV 07	SBB-Cargo	Beilage
4	LV SBB Betrieb Infrastruktur	457.9	→	445.5	-	100.0 ^A	3
5	LV SBB Infrastrukturinvestition	23.8	Ab 2007 von 6	980.1	-	220.0 ^A	3
6	LV SBB Abschreibg. Infrastruktur	858.3	Ab 2007 in 5 ↗	0.0	0.0	0.0	-
7	Andere KTU Betrieb Infrastruktur	0.0	Ab 2007 von 1	180.2	-	-	4
8	Andere KTU Infrastrukt.investition	0.0	Ab 2007 von 1 + 9	312.5	-	-	4
9	Technische Verbesserungen	125.8	Ab 2007 in 8	0	0.0	0.0	-
10	Anschlussgleise	19.9	↗	31.0	31.0	-	5
11	Abgeltung kombinierter Verkehr	189.3	→	199.9	199.9	10.5	6
12	Darlehen kombinierter Verkehr	39.1	↘	2.4	2.4	-	7
13	Investitionsbeitr. kombin. Verkehr	35.0	↘	0.1	0.1	-	-
14	Trassenpreisverbilligung WLW	62.2	Ende 2007 = fertig	19.8	19.8	18.4	8
15	Verkehrstrennung	22.7	↘	4.2	-	-	9
16	Eisenbahngrossproj. Entnahme	1'979.3	↘	1'453.1	-	-	10
		3'813.3		3'628.8			

Nr.	Spezielle Massnahmen und Projekte	in Millionen			Franken		
		2003	Tendenzen	2007	Teil GV 07	SBB-Cargo	Beilage
17	Führerstandsignalisierung (ETCS)	8.6	↘	9.1	9.1	0.0	11
18	Naturschäden	11.0	ereignisabhängig	2.5	0	0	-
		19.6		11.6			

Nr.	Massnahmen im Strassenverkehr	in Millionen			Franken		Beilage
		2003	Tendenzen	2007	Teil GV 07	SBB-Cargo	
19	Mineralölsteuer	2'895.4	↗	3'027.6	290.0 ^B		12
20	Treibstoffzollzuschlag	1'960.7	↗	2'038.6	190.0 ^B		12
21	Automobilsteuer	306.0	↗	358.0	- ^B		12
22	Nationalstrassenabgabe	298.3	↗	321.7	0.0	0.0	-
23	LSVA	700.8	↗	1'336.4	1'336.4	-	-
24	Lenkungsabg. Benzin und Diesel	0.0	-	0.1	0.0		-
25	Schwerverkehrskontrollen	17.0	↗	19.1	19.1		-
26	Schwerverkehrsmanagement	16.2	-	-	-		-
		6'194.4		7'101.5			

Teil GV 07 = Anteil Güterverkehr im Jahr 2007

Quelle: Staatsrechnungen des Bundes

Leistungsvereinbarung SBB**2007****in Tausend CHF**

Leistungsvereinbarung SBB Betrieb Infrastruktur	445'500
Leistungsvereinbarung SBB Infrastrukturinvestitionen	980'100

Eine Aufteilung in Anteile Personen- und Güterverkehr ist gestützt auf die Leistungsvereinbarung nicht möglich. Die Infrastrukturinvestitionen und deren Unterhalt erfolgen teilweise gemeinsam für alle Nutzer. Einzelne Teile weisen hingegen besondere Anforderungen aus, wie Rangierbahnhöfe, besondere Schienenprofile, Sicherheitseinrichtungen usw., die wiederum nicht linear auf die einzelnen Benutzer verteilt werden können.

Obschon die Erlöse der vereinnahmten Trassengebühren nicht bei allen Nutzungsarten dieselben Deckungsbeiträge ausweisen, erschienen diese Umsätze - aufgeteilt nach Personen- und Güterverkehr - als akzeptable Basis für eine annäherungsweise, proportionale Aufteilung der Beiträge an die Infrastruktur.

Vergleichsweise wurde auch eine Aufteilung nach Brutto-Tonnen-Kilometer berechnet. Der Güterverkehrsanteil der SBB liegt zwischen 22 Prozent bei einer Aufteilung nach Trassenerträgen, bis 30 Prozent bei einer Aufteilung nach Brutto-Tonnen-Kilometern. Der Anteil Dritte liegt - je nach Basis - zwischen 8 und 12 Prozent.

	Total	Dritte	SBB Personenverkehr	SBB Cargo
Ertrag Infrastruktur Netz	685'554	54'177	481'194	150'183

Aufteilung nach Ertrag Infrastruktur:

LV SBB Betrieb Infrastruktur	445'500	35'200	312'700	97'600
LV SBB Infrastrukturinvestitionen	980'100	77'500	687'900	214'700

	Total	Dritte	SBB Personenverkehr	SBB Cargo
Mio. Bruttotonnenkilometer (Mio. Btkm)	67'978	7'963	39'578	20'438

Aufteilung nach Mio. Btkm:

LV SBB Betrieb Infrastruktur	445'500	52'200	259'400	133'900
LV SBB Infrastrukturinvestitionen	980'100	114'800	570'600	294'700

Auf eine Schätzung für den Gesamtgüterverkehr wird verzichtet. Für SBB Cargo geht die EFK von einem geschätzten und gerundeten Anteil aus von:

Betrieb Infrastruktur	100 Mio.
Infrastrukturinvestitionen	220 Mio.

Andere KTU

2007
in Tausend Franken

Andere KTU Betrieb Infrastruktur	180'200
Andere KTU Infrastrukturinvestitionen	312'500

Eine analoge Aufteilung wie bei der LV SBB wäre zwar grundsätzlich auch möglich. Die entsprechenden Grunddaten standen der EFK jedoch nicht zur Verfügung.

	Total	Personen- verkehr	Güter- verkehr	SBB Cargo
Andere KTU Betrieb Infrastruktur	180'200	nicht	nicht	0
Andere KTU Infrastrukturinvestitionen	312'500	bekannt	bekannt	0

Die Subventionen verteilen sich auf 45 verschiedene KTU

KTU	Initialen	Namen	A2300.0382	A4300.0131
			Abg_Betr_Bund	Investitionsbeiträge Total
0004	VCh	Compagnie du Chemin de fer Vevey-Chexbres	0	154'394
0005	HBS	Hafenbahn des Kt. Basel-Stadt	6'099'065	692'702
0006	HBL	Hafenbahn des Kt. Basel-Land	3'633'358	573'230
0016	BLS	BLS AG	45'793'206	64'861'172
0019	SOB	Schweizerische Südostbahn AG	9'750'718	29'278'041
0020	Thurbo	Thurbo AG	1'976'610	5'194'605
0025	TPF	Transports publics fribourgeois	5'263'592	8'726'052
0026	KLB	Kriens-Luzern-Bahn	148'307	12'155
0032	TMR	Transports de Martigny et Régions	2'771'864	2'212'224
0036	OC	Chemin de fer Orbe - Chavornay	251'556	276'960
0037	TRAVYS	Transports Vallée-de-Joux - Yverdon - St-Croix	1'561'659	1'013'120
0040	CJ	Chemins de fer du Jura	4'785'637	1'879'488
0041	STB	Sensetalbahn	837'521	192'529
0044	ST	Sursee-Triengen Bahn	59'261	39'462
0047	TRN	Transport régionaux neuchâtelois	1'424'449	527'352
0048	BDWM	Bremgarten-Dietikon-Bahn	605'693	1'704'813
0058	DB Netz	Deutsche Eisenbahn-Infrastruktur in der Schweiz	17'587'136	2'161'030
0080	ZVV	Zürcher Verkehrsverbund	2'003'954	3'237'308
0105	TPC	Transports Publics du Chablais	1'115'924	5'842'336
0109	AB	Appenzeller Bahnen	3'838'627	3'906'514
0114	BOB	Berner Oberland-Bahnen	5'417'969	1'794'718
0115	BLM	Bergbahn Lauterbrunnen-Mürren	0	309'600
0120	MBC	Transports de la région Morges-Bière-Cossonay	1'251'904	931'970

0122	BLT	Baselland Transport AG	2'036'860	3'900'208
0130	FW	Frauenfeld-Wil-Bahn AG	370'428	527'177
0131	MGI	Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG	9'874'114	17'486'884
0136	ASm	Aare Seeland Mobil AG	5'791'767	3'640'455
0139	LEB	Lausanne-Echallens-Bercher	1'000'132	1'174'108
0142	FART	Ferrovie Autolinee Regionali Ticinesi	587'052	1'260'766
0146	FLP	Ferrovie Luganesi	726'442	2'095'300
0148	MIB/KWO	Meiringen - Innertkirchen-Bahn	0	67'631
0151	MOB	Montreux-Oberland bernois	5'227'301	6'563'026
0152	NStCM	Nyon - St-Cergue - Morez	604'680	818'290
0154	RhB	Rhätische Bahn	22'741'297	86'514'005
0170	RBS	Regionalverkehr Bern-Solothurn	3'595'277	9'323'231
0171	ZB	Zentralbahn AG	7'740'824	16'827'320
0181	WB	Waldenburgerbahn AG	534'356	634'744
0183	WSB	Wynental- und SuhrentalBahn	1'037'706	1'996'660
0211	LO	Méto Lausanne - Ouchy (M2)	0	15'000'000
0212	MVR	Transports Montreux-Vevey-Riviera	948'609	2'521'231
0219	WAB	Wengernalpbahn AG	1'109'996	1'090'600
0316	TPG	Transports publics genevois	0	5'273'776
0330	TN	Transports en commun de Neuchâtel et environs	75'021	80'570
0334	RTB	Rheintal Bus AG		108'560
0560	VBG	Verkehrsbetriebe Glattal	0	90'000
Total			180'179'869	312'516'317

Förderung der Anschlussgleise

**2007
in Tausend Franken**

Anschlussgleise 31'000

Die Aufteilung der Beiträge für die Förderung der Anschlussgleise hat die EFK nicht separat erhoben.

Gemäss BAV handelt es sich über die letzten fünf Jahre verteilt um rund 200 verschiedene Begünstigte. Wesentliche Nutzniesser dieser Subvention sind beispielsweise die Post, die Migros oder die Holcim AG.

	Total	Personen- verkehr	Güter- verkehr	SBB Cargo
Förderung der Anschlussgleise	31'000	0	31'000	0

Abgeltung kombinierter Verkehr**2007****in Tausend Franken**

Abgeltung kombinierter Verkehr 199'900

	Total	Personen- verkehr	Güter- verkehr	SBB Cargo
Abgeltung kombinierter Verkehr	199'900	0	199'900	10'500

Entschädigt wird primär der Operateur. Ein Subventionsteil wird an den Infrastrukturbetreiber entrichtet. SBB Cargo erhält somit nur dort eine Vergütung, wo sie selbst als Operateur auftritt.

Entschädigungen an Operateure:

	EURO	Franken
Ambrogio	2'781'161	4'310'800
BLS Cargo AG	52'898	81'992
BMT AG	166'100	257'455
Cemat SpA	8'718'117	13'513'081
Crossrail	741'058	1'148'640
European Rail Shuttle (ERS)	2'104'818	3'262'468
Ewals Cargo Care N.V.	2'139'045	3'315'520
G.T.S.	1'130'567	1'752'379
Hangartner Terminal (HAN)	5'466'303	8'472'770
Hannibal SpA (HBB)	145'024	224'787
Hupac UKV	38'843'683	60'207'709
Intercontainer - (ICF) SA	1'925'698	2'984'832
Norfolkline	403'580	625'549
RailLogistics AG	1'196'285	1'854'242
Transfracht	212'674	329'645
Hupac Rola	4'125'490	6'394'510
RApin AG	16'468'553	25'526'257
Swissterminal		529'245
SBB Cargo		10'501'426
		145'293'307

Infrastrukturbetreiberin:	<u>Franken</u>
SBB-Infrastruktur	46'800'715
BLS-Infrastruktur	6'786'436
RM-Infrastruktur	1'719
DB Netz	855'180
RhB	153'161
HBS/HBL	7'808
	54'605'019
Total	<u>199'898'326</u>

Darlehen kombinierter Verkehr

**2007
in Tausend Franken**

Darlehen kombinierter Verkehr 2'400

	Total	Personen- verkehr	Güter- verkehr	SBB Car- go
Darlehen kombinierter Verkehr	2'400	0	2'400	0

Wegen dem relativ kleinen Betrag hat die EFK auf eine detaillierte Aufteilung verzichtet. Empfänger sind private Terminalbetreiber oder -eigentümer, Verlader oder Spediteure (beispielsweise Basel Multiterminal AG, Hochrhein Terminal AG, Hangartner Terminal AG, Termi S.A.). Im Jahr 2007 wurden Mittel für die Beschaffung von 30 Flach- und Tiefladewagen für den kombinierten Verkehr an die RhB ausbezahlt.

Trassenverbilligung im Wagenladungsverkehr (WLV)

2007

in Tausend Franken

Trassenverbilligung WLV 19'800

	Total	Personen- verkehr	Güter- verkehr	SBB Cargo
Trassenverbilligung WLV	19'800	0	19'800	18'400

Entschädigt werden die Güterverkehrsunternehmen. Diese Subvention ist per Ende 2007 ausgelaufen. 2008 kamen keine entsprechenden Abgeltungen mehr zur Auszahlung.

Entschädigungen Güterverkehrsunternehmen:**Franken**

HBS	Hafenbahn des Kt. Basel-Stadt	6'000
HBL	Hafenbahn des Kt. Basel-Land	17'000
BLS	BLS AG	754'838
SOB	Schweizerische Südostbahn AG	49'563
Thurbo	Thurbo AG	3'979
KLB	Kriens-Luzern-Bahn	1'325
TMR	Transports de Martigny et Régions	11'760
Travys	Transports Vallée-de-Joux - Yverdon - St-Croix	2'332
CJ	Chemins de fer du Jura	577
SZU	Sihltal Zürich Uetliberg Bahn	5'169
ST	Sursee-Triengen Bahn	35'138
DB AG	Deutsche Bahn AG	120'276
BAM	Bière Apples Morges Bahn	6'450
MGBI	Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG	231'750
Asm	Aare Seeland Mobil AG	4'292
RhB	Rhätische Bahn	70'909
RBS	Regionalverkehr Bern-Solothurn	57'796
WSB	Wynental- und Suhrentalbahn	8'106
SBB	SBB AG	18'405'583
		19'792'843

Verkehrstrennung

**2007
in Tausend Franken**

Verkehrstrennung 4'200

	Total	Personen- verkehr	Güter- verkehr	SBB Cargo
Verkehrstrennung	4'200	-	-	-

Eine Verteilung entsprechend den Umsätzen aus Trassenerträgen wäre theoretisch auch hier möglich. Wegen dem relativ geringen Betrag und der damit verbundenen Ungenauigkeit verzichtet die EFK auf eine annäherungsweise Berechnung.

Eisenbahngrossprojekte - Entnahme für Projekte

**2007
in Tausend Franken**

Eisenbahngrossprojekte: Entnahme Projekte 1'453'100

	Total	Personen- verkehr	Güter- verkehr	SBB Cargo
Eisenbahngrossprojekte: Entnahme Projekte	1'453'100	-	-	-

Die Investitionen erfolgen gemäss Projektfortschritt. Eine gleichmässige Verteilung proportional zur späteren Nutzung ist nicht gegeben. So weisen Gleise für Hochgeschwindigkeitsstrecken spezielle Schienenprofile auf. Zudem sind die Installationen für die Zugsicherheit nicht im gleichen Mass für den Güter- und den Personenverkehr notwendig.

Eine Verteilung entsprechend den Umsätzen aus Trassenerträgen ist deshalb bezogen auf ein einzelnes Rechnungsjahr aus Sicht der EFK nicht angebracht. Die EFK verzichtet hier auf eine annäherungsweise Berechnung des Anteils Güterverkehr.

Führerstandssignalisierung (ETCS)

2007
in Tausend Franken
 Führerstandssignalisierung (ETCS) 9'100

	Total	Personen- verkehr	Güter- verkehr	SBB Cargo
Führerstandssignalisierung (ETCS)	9'100	0	9'100	0

Auszahlungen aus Sonderkredit ETCS

Zahlungen:	Total	2002 - 2006	2007
SBB AG	24'127'767	24'127'767	0
BLS AG	11'408'000	11'408'000	0
Cisalpino	8'585'110	8'585'110	0
SBB Cargo AG	47'744'440	47'744'440	0
BLS Cargo AG	32'400'000	24'767'378	7'632'622
Railion Deutschland AG	5'300'000	3'826'695	1'476'305
	129'565'317	120'456'390	9'108'927

Abgaben auf Treibstoffen

2007
in Tausend Franken

Abgaben auf Treibstoffen 5'066'200

	Total	Personen- verkehr	Güter- verkehr	SBB Cargo
Mineralölsteuer	3'027'600	-	290'000	-
Treibstoffzollzuschlag	2'038'600	-	190'000	-

Eine annäherungsweise Berechnung der Belastungen des Strassen - Güterverkehrs ist hier möglich.

Die EFK geht bei ihrer Schätzung von folgenden Eckwerten aus:

- Ein Lastwagen verbraucht durchschnittlich 35 Liter pro 100 km
- Die Mineralölsteuer beträgt rund 46 Rappen pro Liter
- Der Treibstoffzollzuschlag schlägt mit 30 Rappen zu Buche
- Die Mehrwertsteuer belastet den Treibstoffkauf mit rund 12 Rappen pro Liter. Dies wird bei der Berechnung jedoch nicht berücksichtigt, weil auch die Transportleistungen der Bahn der Mehrwertsteuer unterliegen
- Für die Steuerberechnung wurden alle LSVA-pflichtigen Fahrzeuge im Inland (inkl. FL) herangezogen. Die ausländischen Fahrzeuge leisten zusätzlich rund 500 Mio. Fahrzeugkilometer (Fzkm). Die EFK geht davon aus, dass ausländische Fahrzeuge in der Schweiz keinen Treibstoff aufnehmen (Annahme).

Berechnung Anteil Güterverkehr - gestützt auf die Fahrzeugkilometer (Fzkm)

Basis: Bundesamt für Statistik

	Fzkm Inland	Abgabe	Verbrauch	Totalbetrag
Mineralölsteuer	1'764'824'091	46 Rp./Liter	35 l / 100 km	284'136'678
Treibstoffzollzuschlag	1'764'824'091	30 Rp./Liter	35 l / 100 km	185'306'529

Für SBB Cargo geht die EFK von einem geschätzten und gerundeten Anteil aus von:

Mineralölsteuer	290 Mio.
Treibstoffzollzuschlag	190 Mio.

Gestützt auf eine Anfrage der EFK geht die ASTAG, basierend auf den CO2-Emissionen der schweren Nutfahrzeuge gemäss Informationen des BAFU, von einem Jahresverbrauch von rund 610 Millionen Diesel aus. Multipliziert mit 76 Rappen je Liter ergäbe dies rund 470 Mio. Franken.

Auf die Berechnung der Anteile an der Automobilsteuer wurde mangels geeigneter Basisdaten verzichtet.