



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 Entscheidungsfindung 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 Bahn-Verkehrsangebotes. 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 eingeschränkte 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.