



Bundesamt für Verkehr

Controlling der Leistungsvereinbarung Bund-SBB 2007-2010

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung des Prüfungsergebnisses	3
2	Auftrag und Prüfungsdurchführung	6
2.1	Auftrag	6
2.1.1	Prüfungsziel	6
2.1.2	Prüfungsfragen	6
2.2	Rechtsgrundlagen	6
2.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	6
2.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	7
2.5	Priorisierung der Empfehlungen der EFK	7
3	Das Controlling des BAV ist wenig wirksam	7
3.1	Bereits die LV sieht ein zurückhaltendes Controlling vor	7
3.2	Das Reporting über die Zielerreichung fällt knapp aus	8
3.2.1	Nicht alle Ziele werden gemessen	9
3.2.2	Eine rein beschreibende Berichterstattung ist problematisch	10
3.2.3	Zeitreihen über mehrere LV-Perioden fehlen	10
3.3	Fachgespräche und Kontakte mit der SBB erfolgen vereinbarungsgemäss	10
3.4	Ein ergänzendes eigenes Reporting des BAV über die Zielerreichung fehlt	10
3.5	Die Voraussetzungen für das Controlling sind zu verbessern	11
4	Die Leistungsvereinbarung entspricht weitgehend „Best Practice“	13
5	Vorschläge für ein wirksames Controlling	14
5.1	Korrekt festgelegte Ziele und Zielebenen sind die Voraussetzung für ein wirksames Controlling	14
5.2	Der Vereinbarungsprozess kann optimiert werden	15
6	„IMPROVERAIL“ - ein Modell für ein aussagekräftiges und vergleichbares Reporting	15
6.1	Das Konzept	16
6.2	Die Notwendigkeit brauchbarer Vergleichsgrössen	16
6.3	Kennzahlen-Struktur (KPI)	17
6.4	Das Controllingkonzept der LV entspricht weitgehend dem Modell nach „IMPROVERAIL“	17
7	Ein potentieller Rollenkonflikt zwischen Eignervertretung und Besteller besteht	18
8	Frühere Empfehlungen der EFK werden von der SBB umgesetzt	19
9	Schlussbesprechung	20

Beilagen

1 Zusammenfassung des Prüfungsergebnisses

Die Leistungsvereinbarung entspricht weitgehend „Best Practice“

Mit der Leistungsvereinbarung Bund-SBB 2007-2010 (LV 07-10) einigten sich Bund und SBB bereits zum dritten Mal seit Inkrafttreten der Bahnreform 1999 auf die von der SBB zu erreichenden Ziele und die dafür vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzmittel. Sie belaufen sich für die genannte Periode auf 5'880 Millionen Franken.

Inhaltlich gliedert sich die LV in die Themenkreise „Generelle Zielsetzungen für die SBB“, „Zielsetzungen für das Infrastrukturangebot“, „Bestellung von Infrastrukturleistungen“ sowie „Controlling der Zielerreichung“. Prüfungsgegenstand war die Beurteilung des Controllings des Bundesamtes für Verkehr (BAV) bezüglich der Zielsetzungen für das Infrastrukturangebot sowie der Bestellung der Infrastrukturleistungen. Das Controlling der „Generellen Zielsetzungen für die SBB“, d.h. der sogenannten Eignerstrategie, erfolgt durch das Generalsekretariat des Departement Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS UVEK) und war nicht Bestandteil dieser Prüfung.

Im Zusammenhang mit dieser Prüfung hat die EFK abgeklärt, ob es im internationalen Umfeld „Musterlösungen“ bezüglich Leistungsvereinbarungen mit Bahninfrastrukturen gibt. Dabei hat die EFK das EU-Kommissionspapier „Mehrjahresverträge für die Qualität der Schieneninfrastruktur“ konsultiert und mit der LV Bund-SBB verglichen. Trotz gewissen Abweichungen darf festgestellt werden, dass die Schweiz mit den seit 1999 abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen im Vergleich zu anderen Bahnunternehmen über ein Vertragswerk, welches sich auf einem guten Niveau befindet, verfügt. Es wird aber auch aufgezeigt, wo Verbesserungspotenzial besteht. Dabei stehen die korrekte und adäquate Zielfestlegung, die sich an den verkehrspolitischen Zielen orientiert sowie der partnerschaftliche Verhandlungsprozess im Vordergrund. Mit dem Modell „IMPROVERAIL“ wird weiter ein Vorschlag zu einem international vergleichbaren Kennzahlenkonzept gemacht.

Der Vereinbarungsprozess kann optimiert werden

Abgekoppelt vom eigentlichen Zielsetzungsprozess der LV erfolgt die Festlegung des finanziellen Rahmens. Er wird von der eidg. Finanzverwaltung (EFV) vorgegeben. Die EFK ist der Ansicht, dass sich die Bestellung aufgrund der politischen Vorgaben und Schwerpunkte der Bahninfrastruktur ausrichten sollte. Dabei müssen die SBB die zur Zielerreichung notwendigen Kosten berechnen. Bestellung und der den Bundesbahnen abzugeltende Preis sind anschliessend in einem „Gegenstromverfahren“ unter Einbezug der EFV auszuhandeln.

Das Controlling ist wenig wirksam

Das Controlling des BAV soll dazu beitragen, dass die aus dem Zahlungsrahmen für die Infrastruktur gewährten Mittel effektiv und effizient eingesetzt werden. Es basiert auf der halbjährlichen schriftlichen Berichterstattung der SBB.

Neben den im Berichtsrastrer vorgesehenen quantitativen Kennzahlen erfolgt die Berichterstattung für gewisse Ziele rein beschreibend. Die Ausführungen sind informativ. Eine Bewertung bezüglich Grad der Zielerreichung ist jedoch schwierig. Ein Vergleich der Kennzahlen Ist-Werte erfolgt lediglich mit den Soll-Vorgaben der laufenden LV-Periode. Eine Gegenüberstellung mit Zahlen der Vorgängerperioden erfolgt, auch mangels Stetigkeit der verwendeten Kennziffern, nicht.

Die vom BAV aus dem Controlling gewonnenen Erkenntnisse sowie allfällige Empfehlungen werden mit der SBB diskutiert. Eine Pflicht zur Umsetzung eventueller BAV-Empfehlungen besteht für die SBB allerdings nicht, da sie gemäss LV allein die Verantwortung für die operativen Entscheidungen und Massnahmen zur Erfüllung der Ziele trägt. Die LV sieht zudem keine Sanktionen vor, falls Ziele nicht erreicht werden.

Die heutige Formulierung in Botschaft und LV bezüglich des Controllings und der Aufsicht schränken die Möglichkeiten des BAV bereits stark ein. Zu einem wirkungsvollen Controlling gehört unbedingt auch eine eigene Berichterstattung und Meinungsbildung des Amtes. Das Controlling BAV sollte die Zahlen der SBB aufbereiten und mindestens jährlich einen eigenen Bericht darüber verfassen.

Die EFK kommt zum Schluss, dass das heutige Controlling nicht genügt. Es ist zwar in Anbetracht der nur beschränkt eingesetzten Mittel effizient, aber auch wenig wirksam.

Viele der in der LV erwähnten Infrastrukturziele werden nicht gemessen

Die Zielerreichung wird aufgrund des anlässlich des LV-Erstellungsprozesses mit den SBB ausgehandelten Berichtsrasters (Anhang 2 zur Botschaft) gemessen. Dieser beinhaltet zwar gewisse kritische Erfolgsfaktoren einer Bahninfrastruktur, viele der zu erreichenden Infrastrukturziele werden jedoch nicht gemessen. Ein zukünftiges Kennzahlenmodell sollte möglichst Quervergleiche mit anderen (auch ausländischen) Infrastrukturbetreibern zulassen.

Fachgespräche und Kontakte mit der SBB erfolgen vereinbarungsgemäss

Die in der LV vorgesehenen Gespräche auf Fachebene und mit der Geschäftsleitung SBB finden vereinbarungsgemäss statt. Gesprächsthema ist jedoch oft nicht das Ergebnis und die Entwicklung der LV-Ziele, sondern andere aktuellere Themen zwischen dem BAV und der SBB. Besonders die Zusammenarbeit auf Fachebene wird als konstruktiv beurteilt.

Die Voraussetzungen für das Controlling sind zu verbessern

Der EFK erscheinen wesentlich, dass

- die Botschaft und LV die Aufsichts- bzw. Controllingfunktion nicht zum vornherein einschränkt,
- in zukünftigen LV Sanktionsmöglichkeiten (Bonus- Malus) vorzusehen sind,
- das Kennzahlenmodell überprüft bzw. erweitert werden muss,
- das Controlling durch gezielte Subventionsprüfungen vor Ort zu ergänzen ist,
- eine weitgehende Offenlegungspflicht der SBB gegenüber dem Bund sicherzustellen ist.

Ein potentieller Rollenkonflikt zwischen der Eignervertretung GS UVEK und Besteller BAV ist vorhanden

Konkrete Konflikte zwischen der Eignervertretung GS UVEK und dem BAV wurden anlässlich der Prüfung keine festgestellt. Solche können jedoch durchaus auftreten, da für das GS UVEK die Beurteilung der Zielerreichung der Gesamtunternehmung SBB im Vordergrund steht, während sich die Sicht des Bestellers BAV lediglich auf den Teilbereich Infrastruktur beschränkt. Auch wenn Eigner- Bestellerkonflikte nie ganz vermieden werden können, wäre es zweckmässig, eine Trennung der operativen (BAV) von den strategischen (GS UVEK) Zielen vorzunehmen. Die Zusatzbot-

schaft zur Bahnreform 2 (RöVE) vor (SBBG, Art. 7a) sieht immer noch vor, dass der Bundesrat „gestützt auf die Leistungsvereinbarung“ die strategischen Ziele jeweils für vier Jahre festlegt. Diese Formulierung betrachtet die EFK als nicht sehr glücklich. Von der Hierarchie her betrachtet, steht die Leistungsvereinbarung nach wie vor an oberster Stelle.

Frühere Empfehlungen der EFK werden von der SBB umgesetzt

Die Nachbearbeitung der EFK-Prüfung „Interne Leistungsverrechnung von und zur SBB Infrastruktur“ (1.7159.802.00359.02) hat ergeben, dass die SBB Infrastruktur die Empfehlungen teilweise bereits umgesetzt hat, während andere noch in Bearbeitung sind. Die erhaltenen Erklärungen sind plausibel. Ob die getroffenen Massnahmen jedoch auch wirksam sind, wurde nicht geprüft.

2 Auftrag und Prüfungsdurchführung

2.1 Auftrag

2.1.1 Prüfungsziel

Die Prüfung soll die Wirksamkeit der finanziellen Aufsicht des Bundesamtes für Verkehr (BAV) über die Leistungsvereinbarung (LV) und den Zahlungsrahmen Bund-SBB der Jahre 2007-2010 beurteilen.

2.1.2 Prüfungsfragen

Die Beantwortung folgender Prüfungsfragen steht im Vordergrund:

- Sind die gewählten Zielsetzungen und Indikatoren für die Einhaltung der Leistungsvereinbarung relevant? Wie kommen sie zu Stande?
- Wird die Erfüllung sämtlicher Zielvorgaben der LV überwacht? Sind die gewählten Messgrößen geeignet?
- Wie wird die Zusammenarbeit der am Prozess Beteiligten wahrgenommen?
- Welches sind die Schwächen des heutigen Controllings? Gibt es Optimierungspotenzial?
- Das eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie- und Kommunikation (UVEK) nimmt sowohl die Interessen als Eigner, Besteller und Aufsichtsbehörde wahr. Ist ein Rollenkonflikt erkennbar?

2.2 Rechtsgrundlagen

- Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101);
- Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG, SR 742.31);
- Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG SR 616.1);

2.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Als Vorgaben für die Beurteilung des Controllings dienen

- Botschaft vom 10. März 2006 über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2007-2010 und den Zahlungsrahmen für die Finanzierung der Infrastruktur der SBB für der 2007-2010;
- Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2007-2010;
- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Mehrjahresverträge für die Qualität der Schieneninfrastruktur“ {SEK(2008) 131-133} vom 6. Februar 2008

Zusätzlich berücksichtigte die EFK in ihrer Arbeit die Ergebnisse der von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Studie „Improved Tools for Railway Capacity and Access Management“¹.

Die Beurteilung der Controllingaktivitäten bezieht sich auf die Abschnitte 3 (Bestellung von Infrastrukturleistungen) und 4 (Controlling der Zielerreichung) der Leistungsvereinbarung. Das Controlling der Zielsetzungen für die SBB (Abschnitt 2 der Leistungsvereinbarung) erfolgt durch das Generalsekretariat des Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS UVEK) und war nicht Bestandteil der Überprüfung.

Die Beurteilung basiert auf den Controllingaktivitäten des Jahres 2007, d.h. der ersten Periode der laufenden Vereinbarung. Einzelheiten über Art und Umfang der durchgeführten Arbeiten gehen aus den Arbeitspapieren hervor.

2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die erforderlichen Auskünfte wurden der EFK durch das BAV, GS UVEK und der SBB, Division Infrastruktur bereitwillig erteilt und die verlangten Unterlagen zur Verfügung gestellt.

2.5 Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Priorität (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor **Risiko** [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor **Dringlichkeit der Umsetzung** (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

3 Das Controlling des BAV ist wenig wirksam

3.1 Bereits die LV sieht ein zurückhaltendes Controlling vor

Die Leistungsvereinbarung der Periode 2007-2010 umschreibt im 6. Abschnitt (Art. 28-32) Ziel und Inhalt der Controllingaktivitäten. Zusätzliche Informationen, wie z.B. „der Regelkreis für das Controlling der Infrastruktur“ sind aus der Botschaft zur LV (Abschnitt 2.4) ersichtlich. Gemäss den Vorgaben soll das Controlling dazu beitragen, dass die aus dem Zahlungsrahmen für die Infrastruktur gewährten Mittel effektiv und effizient eingesetzt werden. Das Controlling stützt sich dabei auf Artikel 25 des Subventionsgesetzes (SuG). Regelmässige Besprechungen auf Fachebene sowie eine

¹ Projekt „Improverail“, Deliverables 2 und 3 vom Dezember 2001 bzw. Juni 2003

halbjährliche Berichterstattung sollen den für das Controlling notwendigen Informationsaustausch sicherstellen. Die bei der Auswertung der Informationen gewonnenen Erkenntnisse und allfällige Empfehlungen diskutiert das BAV anschliessend mit der Geschäftsleitung der SBB. Eine Pflicht zur Umsetzung der Empfehlungen besteht für die SBB nicht, da sie gemäss Art. 29, LV die Verantwortung für die operativen Entscheidungen und Massnahmen zur Erfüllung der Ziele trägt.

Die LV sieht keine Sanktionen vor, falls Ziele nicht erreicht werden. Gemäss Botschaft zur LV könnte das BAV lediglich Massnahmen einleiten, sofern Bundesmittel zweckentfremdet oder krass unwirtschaftlich eingesetzt würden. In der Praxis dürfte es allerdings schwierig sein, aufgrund der Aufsichtstätigkeit den SBB eine Zweckentfremdung der Mittel oder krasses unwirtschaftliches Verhalten nachzuweisen.

In Anbetracht der bedeutenden Finanzströme, mutet es eigenartig an, wenn der Bund als Besteller der Bahninfrastruktur nicht mehr Einflussmöglichkeiten fordert, respektive erhält. Auch unter Beachtung der mit der Bahnreform von 1999 bewusst vorgenommenen Trennung von politischen und unternehmerischen Kompetenzen sollte eine wirksame Aufsicht möglich sein. Aus diesem Blickwinkel muss auch das Controlling gesehen und interpretiert werden. Controlling bedeutet steuern und Einfluss auf wichtige Entwicklungen / Entscheidungen nehmen. Die heutige Formulierung in Botschaft und LV ist diesbezüglich zu restriktiv, der Berichterstattungsrythmus zu tief und es fehlen die Ressourcen für eine regelmässige Begleitung und intensive Auseinandersetzung mit den Fachleuten der SBB Infrastruktur.

Die EFK ist aus den oben erwähnten Überlegungen der Auffassung, dass das heute praktizierte Controlling nicht genügt. Es fokussiert sich hauptsächlich auf die Wirksamkeit der Mittelverwendung, welche jedoch nur ein Aspekt der Zielerreichung ist. Die Voraussetzungen für eine Überwachung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sind mit dem heutigen Controllingansatz kaum gegeben. Damit werden die eigenen Controllingvorgaben (effektive und effiziente Mittelverwendung) gemäss Art. 28 LV nur hälftig eingehalten. Den Anforderungen von Art. 25 des SuG, auf die sich die Controllingaktivitäten berufen, dürfte nicht nachgekommen werden.

3.2 Das Reporting über die Zielerreichung fällt knapp aus

Die in der LV vorgesehenen Berichte der SBB Infrastruktur für das Jahr 2007 wurden erstellt. Die bereinigte Fassung des Halbjahresbericht, der hätte Ende September 2007 vorliegen sollen, datiert vom 8. November 2007. Grund für die Verspätung war die verzögerte Umsetzung der auf Grund des Berichtsentwurfs vom BAV punktuell vorgeschlagenen Anpassungen durch die SBB. Der Jahresbericht 2007 lag zum Revisionszeitpunkt (Ende Februar 2008) als Entwurf vor. Dessen Inhalt wird hier kurz erläutert:

Die quantitative Zielerreichung wird gemäss Berichtsraster (Anhang 2 zur Botschaft) mit den vereinbarten Indikatoren gemessen (Ziff. 3 des Jahresberichtes). Es erfolgt weiter eine Kommentierung des Geschäftsgangs SBB Infrastruktur (Ziff. 2 des Jahresberichtes) sowie eine Berichterstattung zu den weiteren Zielsetzungen (Ziff. 4 des Jahresberichtes). Das Reporting über die „weiteren Zielsetzungen“, wird mit Karten und Kommentaren (Ziff. 4.2 Engpässe im Netz, Ziff. 4.3 Umsetzung ETCS, Ziff. 4.4 Stand GSM-R) ergänzt. Über den Stand der Erweiterungsinvestitionen 2007-2010

(Art. 23 LV) wird unter Ziffer 4.5 in Tabellenform (Planung ursprünglich, aktueller Planungsstand) sowie einer Übersicht über die Veränderungen in der Planung rapportiert. Über die Ist-Situation wird nicht informiert.

Positiv zu bewerten ist, dass bei den Indikatoren die zu erreichenden Zielwerte bis Ende der LV-Periode definiert worden sind. Was fehlt sind Basiszahlen, wie Länge des Streckennetzes, Anzahl gefahrene Zugkilometer, Anzahl Bahnhöfe, usw.

3.2.1 Nicht alle Ziele werden gemessen

Viele der Leistungsvereinbarungsziele werden allerdings weder gemessen noch textlich erwähnt. Ausserdem fällt auf, dass es an „Effizienz-Kennzahlen“ mangelt.

LV Art.	LV Bereich	Messung aller Ziele	Quantitative-KZ	Wirtschaftlichkeits-KZ
12	Sicherheit	nein	ja	nein
13	Leistungsfähigkeit Netz	ja	ja	nein
14	Nutzung und Zugang	nein	nein	nein
15	Interoperabilität	nein	Keine KZ - Textberichterstattung.	
16	Produktivität	nein	ja	teilweise
17	Finanzierung	ja	Keine KZ - Finanzbericht und Textberichterstattung	
18 - 23	Bestellung	nein	ja	teilweise
24	Produktivität	nein	nein	
25	Finanzierung	ja	ja	--

Die EFK schlägt vor, in einer zukünftigen Vereinbarung ein Kennzahlenmodell zu wählen, welches (europäische) Quervergleiche zulässt. Ein Vorschlag eines solchen Modells für Bahninfrastrukturen mit einem Vergleich zum heute verwendeten Kennzahlenmodell findet sich in der Beilage 2.

Die im Reporting an das BAV verwendeten Indikatoren basieren mehrheitlich aus einer Auswahl SBB-interner Messwerte. Die EFK sieht keinen Grund, weshalb die SBB Infrastruktur dem BAV für die Berichterstattung nicht ihr internes Monatsreporting überlässt. Dies erlaubte dem Amt eine zeitnahe Verfolgung der Entwicklungen und verbesserte, vorausgesetzt die Monatsberichterstattung wird beim BAV entsprechend bearbeitet, die Effektivität der Aufsicht. Nach Auffassung der EFK könnte bei der Abgabe des internen Monatsreportings sogar auf die Abfassung des Halbjahresberichtes verzichtet werden. Die Jahresberichte sowie der Rechenschaftsbericht über die gesamte LV-Periode wären jedoch auf jedem Fall beizubehalten.

3.2.2 Eine rein beschreibende Berichterstattung ist problematisch

Die beschreibende Berichterstattung (Ziff. 4 des Jahresberichtes) ist oft wenig aussagekräftig und nicht zielführend. Die Aussagen sind oft rein informativ und nicht bewertbar. Vergleiche über einen Zeitraum sind kaum möglich. Die Netzkarten, obwohl z.B. für die Darstellung von Engpässen im Netz gut geeignet, sind für die Messung von Zielerreichungen nicht nützlich. Sie sollten deshalb mit Zurückhaltung eingesetzt werden und wenn möglich durch entsprechende Kennzahlen ersetzt werden.

Hingegen sind Texte als Ergänzung zu Kennzahlen wertvoll und zu begrüssen.

3.2.3 Zeitreihen über mehrere LV-Perioden fehlen

Der Vergleich der Ist-Werte mit den quantitativen Vorgaben (Soll) erfolgt nur für die Leistungsvereinbarungsperiode 2007-2010. Eine Gegenüberstellung mit den Zahlen der Vorgängerperioden erfolgt, auch mangels Stetigkeit der Zahlen, nicht. Für das erste Vertragsjahr bedeutet dies, dass lediglich die Ist-Werte 2007 mit den Soll-Werten 2007 verglichen werden. Das BAV erstellt selber keine Zahlenreihen, welche einen über eine LV-Periode hinausgehende Gegenüberstellung erlauben würde.

3.3 Fachgespräche und Kontakte mit der SBB erfolgen vereinbarungsgemäss

Die in der LV vorgesehenen Gespräche auf Fachebene und mit der Geschäftsleitung SBB haben stattgefunden.

Wie die eingesehene Korrespondenz und die Protokolle aufzeigen, herrscht zwischen den SBB und dem BAV zudem ein regelmässiger Schriftverkehr. Allerdings beziehen sich die Themen nicht speziell auf die Zielerreichung der Leistungsvereinbarung. Oft geht es um die Abmahnung von nicht eingehaltenen Terminen oder die Klärung bzw. Interpretation einzelner Kennziffern. Eine eigentliche Diskussion über die Ergebnisse und die Entwicklung der Zielerreichung ist nicht dokumentiert.

Ein breites Spektrum in Besprechungen und Korrespondenz nimmt die Behandlung der Empfehlungen und Ergebnisse der EFK-Prüfung „Interne Leistungsverrechnungen SBB Infrastruktur“ (Prüfbericht 1.7159.802.00359) ein. Wichtige Themen hier sind die Definition von Kostensätzen, Effizienzgewinne sowie die Einflussnahme der Eisenbahnverkehrsunternehmen auf die Trassenpreise. Ein weiteres für die SBB offensichtlich brennendes Thema bezüglich LV sind die namentlich erwähnten Erweiterungsinvestitionen (Art. 23). Hier wünscht die SBB offensichtlich mehr Handlungsfreiheiten.

3.4 Ein ergänzendes eigenes Reporting des BAV über die Zielerreichung fehlt

Die Sektion Schienennetz wehrt sich gegen ein eigenes LV-Reporting. Die Antwort auf eine diesbezügliche Empfehlung der Facheinheit Revision BAV lautete: „Wie schon mehrfach gesagt, ist die SBB für die Zielerreichung verantwortlich. Daher ist auch nur sie gesetzlich verpflichtet, dem Par-

lament Rechenschaft abzulegen. Am Ende der LV-Periode steht fest, ob die SBB die Ziele erreicht hat oder nicht. Es erscheint uns nicht zweckmässig, dass diese Fakten (Ziel erreicht ja/nein) zusätzlich vom BAV analysiert und kommentiert werden sollten. Entscheidungen des Parlaments könnten dadurch eher erschwert werden, weil dann vermutlich weniger über die effektive Zielerreichung der SBB, als vielmehr über die - allenfalls unterschiedliche - Interpretation der Ergebnisse diskutiert würde. Die Empfehlung wird daher nicht umgesetzt.“

Die EFK ist der Auffassung, dass zu einem effektiven Controlling durchaus eine eigene Berichterstattung mit Meinungsbildung gehört. Es wäre deshalb sinnvoll, wenn das Controlling BAV der Sektion Schienennetz die Zahlen der SBB zusätzlich aufbereiten würde und (mindestens jährlich) einen eigenen Bericht über die Zielerreichung der LV und die Zusammenarbeit mit den SBB verfassen würde. Dass sich die Sektion dagegen wehrt, ist möglicherweise mit mangelnden Ressourcen zu begründen.

3.5 Die Voraussetzungen für das Controlling sind zu verbessern

Die Unabhängigkeit der SBB bezüglich LV-Aufsicht und Controlling ist zu relativieren

In Art. 29, Abs. 1, LV wird festgehalten: „Die SBB trägt die Verantwortung für die operativen Entscheidungen und Massnahmen zur Erfüllung der Ziele“. Dies kommt mindestens in zwei Briefen der SBB Infrastruktur an das BAV zum Ausdruck: „Darüber hinaus legen wir aber auch Wert auf die Selbstverantwortung der SBB. In diesem Sinn sehen wir die anfangs dieses Jahres eingeführte Regelung, dass für jeden Antrag an die Geschäftsleitung SBB oder Infrastruktur ein juristischer Mitbericht zu erstellen ist“ und „dass dabei auf die Bedürfnisse der „Prime User“ abgestellt wird, ist rechtlich zulässig und volkswirtschaftlich sinnvoll“.

In Anbetracht der bedeutenden Finanzströme, die jährlich vom Bund zur SBB Infrastruktur fliessen, stellt sich die Frage, wie weit die SBB überhaupt eine Unabhängigkeit geltend machen kann. Die Beispiele zeigen ausserdem, dass das BAV einen schweren Stand gegenüber der SBB hat und es herausfordernd ist, Anliegen durchzusetzen. Die SBB wünscht offensichtlich keine sehr aktive Rolle seitens der Aufsichtsbehörde und übt entsprechenden Druck aus. Es ist deshalb gut möglich, dass die zurückhaltenden Formulierungen in Botschaft und LV dementsprechend ausgestaltet sind, so dass das Amt „geschützt“ ist, da ja das Parlament in Kenntnis der Einschränkungen der Vereinbarung trotzdem zugestimmt hat. Die EFK ist der Auffassung, dass SBB Infrastruktur nicht verlangen darf, dass Informationen, insbesondere bestimmte Kostendaten vertraulich behandelt werden. Die Infrastrukturleistungen unterliegen in der Regel keinem Wettbewerb. Mit der Verpflichtung zur Offenlegung von Finanzdaten wird dem Recht der Öffentlichkeit entsprochen, über die Verwendung öffentlicher Mittel unterrichtet zu werden.

In der LV ist die Aufsichts- bzw. Controllingfunktion nicht zum vornherein einzuschränken

Im Jahre 2005 führte die Facheinheit Revision des BAV eine Revision „Leistungsvereinbarung SBB (Revisionsbericht 221 / 2005) durch. Sie formulierte Empfehlungen, wie die Aufsicht verbessert werden könnte. Aus den Antworten zu den Empfehlungen ist ersichtlich, dass sich das BAV diesbezüglich offensichtlich bewusst zurückhält. Die Sektion Schienennetz spricht immer von einem

„strategischen Controlling“ welches auszuüben sei und, dass die SBB verantwortlich für die Analyse und Umsetzung allfälliger Massnahmen ist. Das BAV werde erst aktiv, wenn es mit der Analyse und/ oder Umsetzung der Massnahmen unzufrieden sei. Als Begründung wird die EU Richtlinie 91/440 aufgeführt, welches es dem Eigner verbiete, unmittelbaren Einfluss in die operativen Belange der Eisenbahnunternehmen zu nehmen.

Es ist nicht notwendig, dass sich das BAV in die operativen Belange der SBB einmischt. Die EFK ist aber überzeugt, dass die Aufsicht / das Controlling aktiver ausgeübt werden könnte, ohne dass die genannten Grundsätze verletzt werden.

Die für das Controlling der LV zur Verfügung stehenden Ressourcen beim BAV sind knapp. Sie betragen nach erhaltener Auskunft rund 40 Stellenprozente. Es ist möglich, dass in Anbetracht der verfügbaren Ressourcen dem BAV die heutige restriktive Formulierung der Aufsichts- / Controllingaufgaben gemäss LV und Botschaft nicht ungelegen kommt. Aus dieser Überlegung heraus betrachtet, ist das Controlling mit den vorhandenen Mitteln bestimmt effizient; dessen Wirkung im Zusammenspiel mit den auferlegten Restriktionen jedoch wenig effektiv. Ohne explizite Ausdehnung der Aufsichts- und Controllingfunktion in der LV selber wäre allerdings heute ein höherer Ressourceneinsatz wenig sinnvoll.

In der LV sind Sanktionsmöglichkeiten vorzusehen

Geregelt ist lediglich das Vorgehen, wenn die eidgenössischen Räte im Rahmen des Budgetprozesses andere als in der LV genannte Beträge beschliessen (Art. 33, LV). Im Interesse der Glaubwürdigkeit sollte die Vereinbarung Sanktionen für den Fall der Nichterfüllung von Zielen enthalten. Dazu muss der Vertrag klare und transparente Verfahren für die Feststellung der Nichterfüllung vertraglicher Verpflichtungen vorsehen. Gemäss Kommissionspapier der EU kommen unter anderem Bussen in Frage, eine der Leistungsverringerung entsprechende Kürzung der Finanzmittel, die Neubesetzung von Führungspositionen oder die Neuweisung von Infrastrukturen an einen anderen Betreiber. Es ist überlegenswert, in zukünftigen Infrastrukturvereinbarungen Sanktionsmöglichkeiten aufzunehmen.

Das Kennzahlenmodell sollte überprüft werden

Ohne Festlegung und Veröffentlichung (einheitlicher) Leistungsindikatoren ist es schwierig, Defizite in der Infrastrukturqualität aufzudecken. Die EFK regt an, die Messung der Zielerreichung auf einem möglichst europaweit harmonisierten Modell zu basieren. Als mögliches „Framework“ wird auf die Studie „IMPROVERAIL“ verwiesen. Sie wird in Abschnitt 7 näher erläutert.

Das Controlling ist durch gezielte Prüfungen nach SuG zu ergänzen

Das Controlling geht in der Regel davon aus, dass die aufzubereitenden und zu analysierenden Zahlen korrekt sind. Eine Prüfung des wirksamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes so wie ihn das Subventionsgesetz vorsieht, kann jedoch nur mittels gezielten Prüfungen vor Ort vorgenommen werden. Solche wurden bis jetzt vom BAV weder geplant, beantragt noch durchgeführt. Die

EFK empfiehlt, gezielte Stichprobenprüfungen ausgewählter Themen durchzuführen. Es ist dabei irrelevant, ob diese Kontrollen die Sektion Schienennetz selber durchführt oder Dritten überträgt.

Empfehlungen (Priorität: 1)

- 3.5.1 Die Grundlagen für ein wirksames Controlling müssen bereits mit der Botschaft zur Leistungsvereinbarung und in der Leistungsvereinbarung geschaffen werden. Die heutigen Formulierungen schränken die Wirksamkeit des Controllings und der Finanzaufsicht ein.
- 3.5.2 Die Erfüllung der vereinbarten Ziele sollten mit Konsequenzen verknüpft werden. Diese können finanzieller oder anderer Art sein.
- 3.5.3 Der Berichtsraster (inkl. Indikatoren) ist möglichst an einem internationalen Modell auszurichten. Nur so sind (langfristig) Quervergleiche mit anderen Infrastrukturbetreibern möglich.
- 3.5.4 Es ist ein umfassendes Einsichtrecht der Aufsichtsbehörde in die Leistungsvereinbarung aufzunehmen. Der SBB Konzernleitung muss klar sein, dass solange massgebliche Steuergelder fließen, die Öffentlichkeit Anspruch auf Transparenz der Mittelverwendung besitzt.
- 3.5.5 Ein Controlling im eigentlichen Sinne lässt sich mit dem jetzigen Berichterstattungsrythmus nicht betreiben. Das BAV sollte eine Kopie des SBB Infrastruktur internen Monatsreportings erhalten und auswerten. Motto: Der BAV-Controller als „Sparring-Partner zum SBB Infrastrukturmanagement“. Dazu wäre beim BAV ein Ressourcenausbau, bzw. eine Ressourcenverschiebung notwendig.
- 3.5.6 Neben dem Controlling sind gezielt stichprobenmässige Audits (Prüfungen) vorzusehen. Damit können Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung gemäss Subventionengesetz überprüft und auch die Richtigkeit von Berichtszahlen verifiziert werden.
- 3.5.7 Das Controlling der Sektion sn des BAV sollte mindestens jährlich einen eigenen Bericht über die Zielerreichung der LV-Ziele verfassen. Er sollte die Entwicklung von Indikatoren über eine längere Zeitperiode aufzeigen, d.h. mehrere LV-Perioden umfassen sowie eine eigene Beurteilung über Entwicklungen, Ereignisse und eingeleitete oder abgelehnte Massnahmen abgeben. Berichtsempfänger: Direktion BAV und das GS UVEK. Der Bericht ist anlässlich der jährlichen Spitzengespräche zwischen BAV und SBB zu besprechen.

4 Die Leistungsvereinbarung entspricht weitgehend „Best Practice“

Im Zusammenhang mit der Prüfung hat die EFK Recherchen durchgeführt, um abzuklären, ob es im europäischen Umfeld „Musterlösungen“ bezüglich Leistungsvereinbarungen von Bahninfrastrukturen gibt. Dabei hat die EFK das EU-Kommissionspapier „Mehrjahresverträge für die Qualität der Schieneninfrastruktur“ konsultiert und mit der LV Bund-SBB verglichen (Beilage 4). Sie kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Die Schweiz verfügt über den politischen Rahmen für ihre Bahnverkehrspolitik und erfüllt mit der vierjährigen Vereinbarungsperiode die im Kommissionspapier geforderte Vorgabe eines Mehrjahresvertrages, die es dem Infrastrukturbetreiber erlaubt, längerfristige Massnahmen zu planen.

- Der Messansatz zur Qualitäts- und Leistungskontrolle entspricht grundsätzlich der Definition der Kommission, d.h. es werden die Zielsetzungen und nicht Massnahmen gemessen (Ausnahme bilden die Erweiterungsinvestitionen, Art. 23 LV). Auch eine systematische Ausrichtung der Indikatoren nach den zu erreichenden (politischen) Oberzielen ist nicht immer zu erkennen. Die gewählten Indikatoren (Kennzahlen) entsprechen zudem nicht einem standardisierten europäischen Modell, so dass eine internationale Vergleichbarkeit nicht gegeben ist. (siehe Abschnitt 6).

Trotz gewissen Unzulänglichkeiten darf festgestellt werden, dass die Schweiz mit den seit 1999 abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen im Vergleich zu anderen Bahnunternehmen in Europa über ein gutes Vertragswerk, welches sich auf einem guten Niveau befindet, verfügt.

5 Vorschläge für ein wirksames Controlling

Die Leistungsvereinbarung mit ihren Zielen und der Bestellung der Infrastrukturleistung bildet die Grundlage für das Controlling. Die Problematik liegt darin, dass häufig implizite Ziele in eine explizite Formulierung zu überführen sind, die zudem prüf- und messbar sind. Entscheidend ist auch, dass die gemessenen Ziele nicht banal bzw. die Messwerte beeinflussbar sind. In diesem Abschnitt skizziert die EFK einen möglichen Ansatz auf, der von der politischen Zielsetzung ausgeht.

5.1 Korrekt festgelegte Ziele und Zielebenen sind die Voraussetzung für ein wirksames Controlling

Zielvereinbarungen bewegen sich in einem Spannungsfeld. Einerseits müssen sie hinreichend konkret und überprüfbar sein, andererseits dürfen sie keine Detailsteuerung betreiben und dadurch die Autonomie des Leistungserbringers gefährden. Ziele müssen deshalb auf der richtigen Ebene vereinbart werden. Dabei können Ziele in die Ebenen „Meta“-Ziele, Ergebnisziele sowie Verfahrensziele und Massnahmen eingeteilt werden. Es ist einer der häufigsten Fehler in Zielvereinbarungsprozessen, dass mit den unterschiedlichen Zielebenen nicht richtig umgegangen wird. Daraus resultiert entweder eine völlige Wirkungslosigkeit (wenn man sich zu weit oben auf der Meta-Ebene bewegt) oder der traditionelle, inputorientierte Blick auf die ordnungsgemäss Durchführung von Massnahmen, der dem eigentlichen Anliegen der ergebnisbezogenen Sichtweise widerspricht und die Flexibilität auf Ebene Leistungserbringer einschränkt.

Entscheidend ist, dass der Vereinbarungsprozess einem „Gegenstromverfahren“ entspricht. Es impliziert, dass die Abläufe nicht ausschliesslich von „oben nach unten“ verlaufen, sondern dass es sich um eine Kombination festgelegter „bottom-up“ und „top-down“ Impulse handelt. Eine richtige Verteilung der Vorschlags- und Verfügungsrechte ist von zentraler Bedeutung für die Funktionsfähigkeit von Zielvereinbarungen.

5.2 Der Vereinbarungsprozess kann optimiert werden

Die amtsinternen Besprechungen für die Erarbeitung der LV 2007-2010 begannen im Januar 2005. Sie umfassten die Bestimmung der in der neuen LV-Periode zu erreichenden verschiedenen Zielperspektiven (Schwerpunkte). Berücksichtigt wurden die Kundenperspektiven (Personen- und Güterverkehr) sowie die Bestellperspektiven des Bundes. Eine Übereinstimmung der von einem Projektteam des BAV erarbeiteten Ziele mit der langfristigen verkehrspolitischen Strategie des Parlaments bezüglich des zu gewährleistenden Zustandes der Bahninfrastruktur ist infolge der abgelehnten Bahnreform 2 nicht möglich (Welches Schienennetz braucht die Schweiz? Diese Frage, welche am Anfang jeder LV stehen müsste, wurde vom Parlament bis heute nicht beantwortet).

Der Einbezug der SBB im Zielsetzungsprozess erfolgte erst Ende Oktober / Anfangs November 2005. Von einem aktiven Mitwirken an der Zielbestimmung kann daher nicht ausgegangen werden. Wo es die SBB für nötig hielt, erfolgten punktuelle Gegenvorschläge. In den Besprechungsprotokollen der Sitzungen BAV / SBB ist die Messung der Ziele kein Thema. Protokolliert ist lediglich, „dass die Ziele und die Bestellung für den Bereich Infrastruktur in der LV 2007-2010 konkreter gefasst werden müsse“. Die Messgrössen konnten dann auch erst im Verlauf des Jahres 2007 bereinigt werden.

Abgekoppelt vom Zielsetzungsprozess erfolgt die Festlegung des Finanzbedarfs. Der Rahmen wird von der eidg. Finanzverwaltung (EFV) vorgegeben. Aufgrund der mittelfristigen Finanzplanung der SBB wird davon der Hauptteil (rund 90%) für den Unterhalt, die Ersatzinvestitionen sowie den Betriebsbeitrag verwendet. Verhandelt wird einzig über die Verteilung des Restbetrages für die in der LV 2007-2010 erstmals aufgenommenen „Erweiterungsinvestitionen“ (Art. 23 LV). Das gewünschte „Gegenstromverfahren“ findet bei der derzeitigen Verhandlungsabfolge nicht statt.

Die EFK ist der Ansicht, dass aufgrund der politischen Vorgaben und Schwerpunkte sich die Bestellung auf die Ziele der Bahninfrastruktur ausrichten muss. Dabei müssen die SBB die notwendigen Kosten berechnen. Bestellung und Preis müssen anschliessend im „Gegenstromverfahren“ verhandelt werden. Dabei ist ein rechtzeitiger Einbezug der SBB (und auch der EFV) in den Zielsetzungs-, Bestellungs- und Finanzierungsprozess unerlässlich.

Ein Lösungsvorschlag wird in den Beilagen 3 näher erläutert.

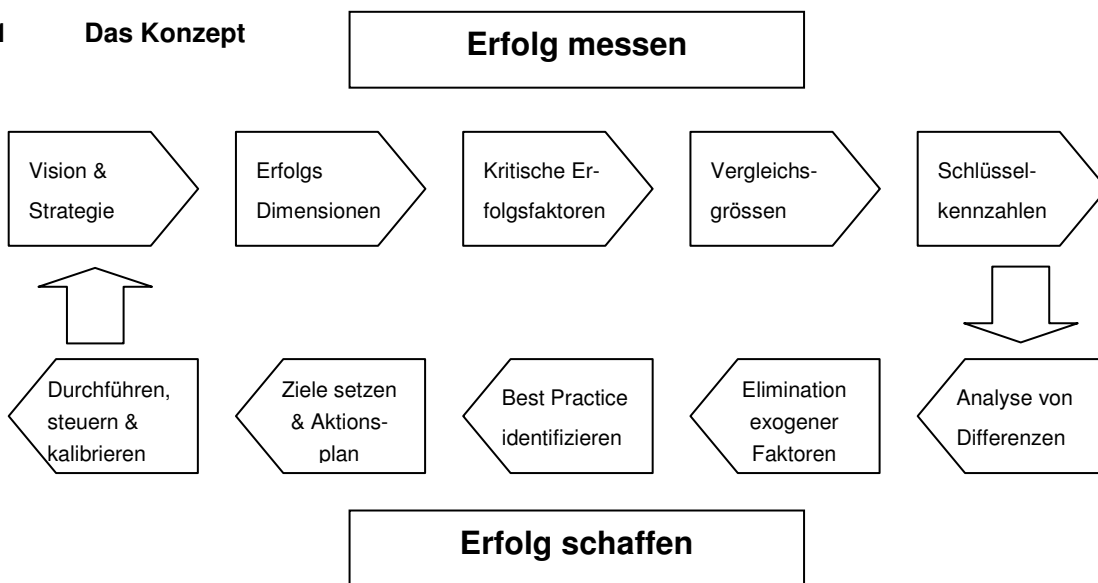
6 „IMPROVERAIL“ - ein Modell für ein aussagekräftiges und vergleichbares Reporting

Der Schwerpunkt früherer internationaler „Benchmarking-Projekte“ lag nicht bei der Bahninfrastruktur, sondern beim Rollmaterial, Unterhalt und dem Kundendienst. Mit der Abspaltung der Bahninfrastrukturen von den Verkehrsunternehmen, so wie sie die EU-Richtlinie vorsieht, führt dazu, dass das Benchmarking für die Infrastrukturunternehmen adaptiert werden muss.

Im Juli 2001 gab die EU-Kommission als Teil des 5. Entwicklungsprogramm das Projekt „IMPROVERAIL“ in Auftrag. Ihr Ziel: In Übereinstimmung mit der EU-Richtlinie 91/440 sollte für die Bahn-

infrastrukturunternehmungen ein Werkzeug für die Gestaltung der Bahninfrastruktur und Trassenvergabe entwickelt werden. Dabei beinhaltete ein Arbeitspaket die Entwicklung einer „Benchmarking“-Methode für Bahninfrastrukturunternehmungen, welches aus einem konsistenten Satz von harmonisierten Schlüsselkennzahlen bestehen sollte. Die Auftragnehmer erkannten die Wichtigkeit, ein Rahmenwerk und Prozesse zu definieren, welche eine erfolgreiche internationale Vergleichbarkeit ermöglichen würde.

6.1 Das Konzept



6.2 Die Notwendigkeit brauchbarer Vergleichsgrößen

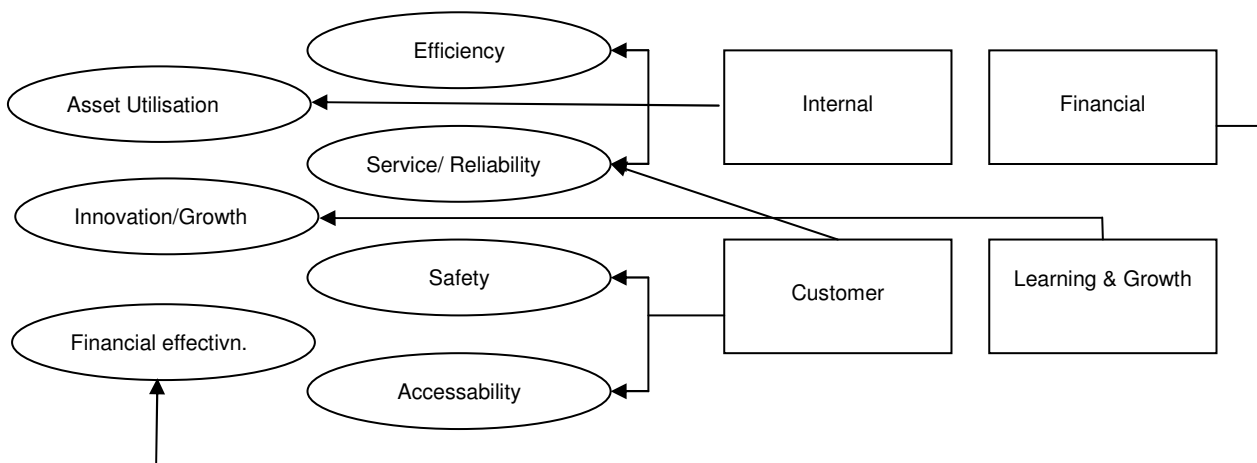
Um brauchbare Vergleiche der verfügbaren Daten zu erzielen, macht es Sinn, nur Teile einer Eisenbahnunternehmung zu vergleichen und nicht die ganze Firma. Verglichen können eine, mehrere, meist in Kombination miteinander, Größen wie:

- Produkte oder Dienstleistungen (z.B. Personenfern-, -regionalverkehr, Güterverkehr)
- Ein Prozess oder ein Set von Prozessen (z.B. Unterhalt, Betrieb)
- Ein Anlagegut oder ein Set von Anlagegütern (z.B. Trassen, Signalanlagen, Bahnhöfe)
- Eine Beziehung bzw. ein Set von Beziehungen (z.B. Behörden, Kunden, Lieferanten).

Schlüsselkennzahlen (KPI) müssen unter Einbindung und aktiver Beteiligung der Infrastrukturunternehmung entwickelt werden. Die Auswahl und ihre Definitionen müssen zwischen den Stakeholder und den Infrastrukturverantwortlichen erarbeitet werden.

Balanced Scorecard als Ausgangslage

Basierend auf dem „Balanced Scorecard“ Modell von Kaplan & Norton wurden Erfolgsdimensionen identifiziert auf welchem IMPROVERAIL die Schlüsselkennzahlen definiert hat.



6.3 Kennzahlen-Struktur (KPI)

Die von IMPROVERAIL entwickelten KPI's werden in vier hierarchische Kategorien eingeteilt. Die zwei Wichtigsten sind:

Core KPI Diese werden auf oberster Führungsstufe verwendet. Es handelt sich um kleine Sub-Sets von KPI's welche den grössten Einfluss auf den Erfolg einer Bahninfrastrukturunternehmung haben.

Second Order KPI Diese unterstützen oder vermitteln ein besseres Verständnis der in den KPIs beschriebenen Leistungen, oder, es handelt sich um Kennzahlen, die einen zweitrangigen Einfluss auf die Leistung der Infrastruktur haben.

Im Weiteren werden noch Contributory PIs und Pre-cursor PIs beschrieben. Sie werden an dieser Stelle nicht weiter behandelt. Die von IMPROVERAIL vorgeschlagenen Kennzahlen mit einem Vergleich zum heutigen Reporting der SBB Infrastruktur finden sich in der Beilage 2.

6.4 Das Controllingkonzept der LV entspricht weitgehend dem Modell nach „IMPROVERAIL“ - punktuelle Anpassungen sind prüfenswert

Der vom BAV angewendete Controlling-Kreislauf deckt sich ganz gut mit dem Modell von IMPROVERAIL „Erfolg messen - Erfolg schaffen“.

Das für die Leistungsvereinbarung Bund-SBB erarbeitete Kennzahlenmodell zur Überwachung der Zielerreichung ist demjenigen von IMPROVERAIL sehr ähnlich. Auch das BAV versucht mittels Kennzahlen, sie entsprechen jedoch nicht durchwegs denjenigen der Studie, die Zielerreichung zu messen. Eine klare Struktur, so wie sie IMPROVERAIL vorsieht, ist nicht zu erkennen.

Das BAV sollte für zukünftige Leistungsvereinbarungen mindestens die Schlüsselkennzahlen nach dem Modell ausrichten. Dies würde, sofern das vorgeschlagene Modell europaweit von den Infrastrukturbetreibern angewendet wird, interessante Quervergleiche erlauben.

7 Ein potentieller Rollenkonflikt zwischen Eignervertretung und Besteller besteht

Heute werden politische und unternehmerische Aspekte in der LV 2007-2010 zusammen dargestellt. Eine klare Trennung zwischen politischer und unternehmerischer Zielsetzung findet nicht statt. Dabei besteht das Risiko, dass sich verkehrspolitische Anliegen mit der unternehmerischen Führung der SBB vermischen.

Dies hat einen historischen Hintergrund. Bei der Ausarbeitung des SBB-Gesetzes (SBBG) wurde davon ausgegangen, dass ein Instrument für die „unternehmerische“ und die „verkehrspolitische Bestellung“ genüge. Gemäss Art. 8 SBBG sind die Ziele und die bereitzustellenden Mittel jeweils für die Dauer von vier Jahren festzulegen. Die Leistungsvereinbarung (LV) dient also sowohl als „verkehrspolitische Vorgabe“ als auch als Bestellung von Infrastrukturleistungen des Bundes an die SBB.

Der Bundesrat erlässt deshalb - mangels anderer rechtlichen Grundlagen - die Eignerstrategie für die SBB gestützt auf die Leistungsvereinbarung (in Anknüpfung an die Präambel zur LV 2007-2010). Als Resultat ergibt sich in eine Durchmischung von strategischen und auch (verkehrs-) politischen Zielsetzungen, was z.B. in Artikel 6 der LV zum Ausdruck kommt.

Es ist zweckmässig, eine strikte Trennung von operativen (Besteller) und strategischen (Eigner) Zielen vorzunehmen. Diese Problematik der Verflechtung von Eignerstrategie mit der Infrastrukturbestellung ist allseits anerkannt. Mit der Bahnreform 2 hätte eine Lösung vorgelegen. Da das Parlament diese Vorlage zurückgewiesen hat, konnte sie aber nicht vollzogen werden. Die Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 (RöVE) sieht nun vor dass der Bundesrat „gestützt auf die Leistungsvereinbarung“ die strategischen Ziele jeweils für vier Jahre festlegt (neu SBBG, Art. 7a). Diese Formulierung betrachtet die EFK als nicht sehr glücklich. Von der Hierarchie her betrachtet, steht also die Leistungsvereinbarung nach wie vor an oberster Stelle.

Die Prüfung selber hat bezüglich allfälliger Interessenkonflikte zwischen dem BAV und GS UVEK keine konkreten kritischen Berührungspunkte festgestellt. Solche können jedoch durchaus auftreten, da für das GS UVEK die Beurteilung der Zielerreichung der Gesamtunternehmung SBB im Vordergrund steht, während sich die Sicht des Bestellers BAV lediglich auf den Teilbereich Infrastruktur beschränkt. Auch wenn Eigner- Bestellerkonflikte nie ganz vermieden werden können, wäre es zweckmässig, wenn in Zukunft eine Trennung der operativen (BAV) von den strategischen

(GS UVEK) Zielen vorgenommen wird und sichergestellt ist, dass sich die Ziele nicht widersprechen.

8 Frühere Empfehlungen der EFK werden von der SBB umgesetzt

Ein „Follow-up“ der EFK-Prüfung „Interne Leistungsverrechnung von und zur SBB Infrastruktur“ (1.7159.802.00359.02) hat folgendes Resultat ergeben:

Ref.	Empfehlung	Status gemäss SBB Infra	Beurteilung
4.2	Berechnungen der im EBG und in der NZV definierten „Grenz- bzw. Normgrenzkosten“ und der bei gewissen Zusatzleistungen zu verrechnenden Knappheitspreisen.	Umgesetzt per 25.03.2008 Die Definitionen wurden zusammen mit dem BAV erarbeitet.	Die Definition und Berechnung der Grenzkosten für Unterhalt- und Fahrdienst erfahren vorläufig keine Änderung. Die Knotengebühren konnten nicht mit den Grenzkosten in Übereinstimmung gebracht werden. Eine Lösung soll im Zusammenhang mit der Überprüfung des Trassenpreissystems herbeigeführt werden (Teilpaket 3 der Bahnreform).
6.1.1	Für alle Leistungsbezüge ist eine schriftliche LV abzuschliessen.	Umgesetzt per 7.12.2007 Eine Nachkontrolle ist für Februar 2008 geplant.	--
6.1.2	Klare Rollenzuteilungen zwischen Einkauf, Controlling und Leistungsbezügern. Kalkulationen müssen nachvollziehbar sein.	Umgesetzt per 31.1.2008 Die Rollenzuteilung ist im Management System Infrastruktur vom 26.06.2007 umschrieben.	Es fehlt die Information, ob die Kalkulationsgrundlagen für LV > 1 Mio. Franken nachvollziehbar sind.
6.1.3	Es ist technisch sicherzustellen, dass interne LV mit den dazu notwendigen Informationen (LV-Ref-Nr.) buchhalterisch erfasst werden.	<u>Pendent - Termin: 30.6.2008</u> Umsetzung erfolgt im Rahmen der laufenden Anpassung des Kreditoren-Workflows.	Die Umsetzung (definieren eines „Muss-Feldes“ im SAP) dauert etwas lange.
6.1.4	Für jede Leistungsbeziehung ist ein separater LV-Vertrag zu erstellen.	Umgesetzt per 7.12.2007 Eine Nachkontrolle ist für Februar 2008 geplant.	
7.1	Überprüfung der Kalkulation der Lärmsanierung von Güterwagen.	Der Revisionsbericht der IR SBB liegt vor. Er ist zur Zeit in der Vernehmlassung bei SBB Cargo.	Es gibt Schwächen im betrieblichen Rv von SBB Cargo. Die Frage der Risiko- und Garantiezuschläge bei internen LV wird nicht beantwortet.

Die SBB Infrastruktur hat im Zusammenhang mit dem Revisionsbericht folgende zusätzlichen Massnahmen angeordnet:

- Festlegung des Prozesses für Kalkulationen;
- IKS-Massnahmen, damit einseitige Entlastungen von Eisenbahnverkehrsunternehmen verhindert werden;
- Konzept eines Instruktions- und Schulungsprogramms.

Zu allen Empfehlungen liegen Aussagen vor. Teilweise sind sie bereits umgesetzt. Andere sind noch in Bearbeitung. Die Erklärungen sind plausibel. Die Wirksamkeit der eingeleiteten bzw. vorgesehenen Massnahmen wurde nicht geprüft.

Die Überprüfung der Nachkalkulation der Sanierung der Güterwagen ergab keine neuen Erkenntnisse. Die EFK ist nach wie vor der Meinung, dass Risiko- und Garantiezuschläge bei internen Verrechnungen keine Berechtigung haben. Da diese aber offensichtlich in der Offerte an das BAV enthalten waren und akzeptiert wurden, wird auf eine Weiterverfolgung der Angelegenheit verzichtet.

9 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 10. April 2008 statt. Die Besprechung ergab eine grundsätzliche Übereinstimmung mit den Feststellungen dieses Berichtes.

Die Resultate dieses Berichtes wurden ausserdem am 28. April 2008 Herrn Dr. Max Friedli, Direktor vorgestellt.

Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird für die gewährte Unterstützung bestens gedankt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

BEILAGEN

- 1 Empfehlungsübersicht
- 2 Schlüsselkennzahlen (KPI)
- 3 Zielvereinbarungs- und Controllingprozesse
- 4 Vergleich LV Bund-SBB mit den Vorgaben der EU

Beilage 1 - Empfehlungsübersicht

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL) jjjj.mm.tt	Zuständige Person
8102.001	1	3.5.1	Die Grundlagen für ein wirksames Controlling müssen bereits mit der Botschaft zur Leistungsvereinbarung und in der Leistungsvereinbarung geschaffen werden. Die heutigen Formulierungen schränken die Wirksamkeit des Controllings und der Finanzaufsicht ein.			
8102.002	1	3.5.2	Die Erfüllung der vereinbarten Ziele sollten mit Konsequenzen verknüpft werden. Diese können finanzieller oder anderer Art sein.			
8102.003	1	3.5.3	Der Berichtsraster (inkl. Indikatoren) ist möglichst an einem internationalen Modell auszurichten. Nur so sind (langfristig) Quervergleiche mit anderen Infrastrukturbetreibern möglich.			
8102.004	1	3.5.4	Es ist ein umfassendes Einsichtrecht der Aufsichtsbehörde in die Leistungsvereinbarung aufzunehmen. Der SBB Konzernleitung muss klar sein, dass solange massgebliche Steuergelder fließen, die Öffentlichkeit Anspruch auf Transparenz der Mittelverwendung besitzt.			

8102.005	1	3.5.5	Ein Controlling im eigentlichen Sinne lässt sich mit dem jetzigen Berichterstattungsrythmus nicht betreiben. Das BAV sollte eine Kopie des SBB Infrastruktur internen Monatsreportings erhalten und auswerten. Motto: Der BAV-Controller als „Sparring-Partner zum SBB Infrastrukturmanagement“. Dazu wäre beim BAV ein Ressourcenausbau, bzw. eine Ressourcenverschiebung notwendig.			
8102.006	1	3.5.6	Neben dem Controlling sind gezielt stichprobenmässige Audits (Prüfungen) vorzusehen. Damit können Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung gemäss Subventionsgesetz überprüft und auch die Richtigkeit von Berichtszahlen verifiziert werden.			
8102.007	1	3.5.7	Das Controlling der Sektion sn des BAV sollte mindestens jährlich einen eigenen Bericht über die Zielerreichung der LV-Ziele verfassen. Er sollte die Entwicklung von Indikatoren über eine längere Zeitperiode aufzeigen, d.h. mehrere LV-Perioden umfassen sowie eine eigene Beurteilung über Entwicklungen, Ereignisse und eingeleitete oder abgelehnte Massnahmen abgeben. Berichtsempfänger: Direktion BAV und das GS UVEK. Der Bericht ist anlässlich der jährlichen Spitzengespräche zwischen BAV und SBB zu besprechen.			

P: Priorität

Datum und Visum des Direktors

Beilage 2a - Schlüsselkennzahlen (KPI) - Vergleich Modell IMPROVERAIL zum Reporting SBB - BAV

Framework of Improverail				Reporting SBB - BAV		Beurteilung EFK
				SBB - LV Reporting	SBB - intern	
Critical Success Factors	ID	Core KPI's	Begründung	KPI's	Auswahl zusätzlicher intern verfügbarer Kennzahlen	
Asset Utilisation Die Anlagen sollten so nahe wie möglich der Kapazitätsgrenzen genutzt werden, sofern dies mit der Zuverlässigkeit, Sicherheit und den Kundendienstansprüchen vereinbar ist.	A1	Intensity of track use Total number of train km / Total number of main track km	Beschreibt, wie stark das Schienennetz genutzt wird. Messgrösse bezieht sich auf die Dichtigkeit. Bestimmt die finanzielle Effektivität. Wichtig auch aus Kapazitätssicht (neue Investitionen).	Verkaufte Trassen-km Mio. verkaufte Trassenkilometer gesamt (detailliert nach den 5 grössten Kunden). (Ref. 3.3.1 = SBB Keza 110)	Trassen-km pro Hauptgleiskilometer (SBB Keza 108) Netznutzungseffizienz Trassenverkauf Auslastung max. Kapazität (SBB Keza 1106) Netznutzungseffizienz Netzentwickler Zuwachs Trassen-km in % (SBB Keza 1201) Netznutzungseffizienz pro Hauptgleiskilometer Fahrplan (SBB Keza 1302 - 22557)	Einer Berechnung gemäss Improverail dürfte nichts entgegen stehen, da die Messgrössen "Zugs-km" und "Hauptgleis-km" zur Verfügung stehen dürften (Keza 108?).
	A2	Train km per route km Total number of train km / Total number of route km km	Beschreibt die Nutzung des Trasses. Im Unterschied zu A1 wird als Divisor die Länge des Streckennetzes anstelle des Schienennetzes verwendet. Stellvertretendes Mass für die typischen Frequenzen der Züge. Bezieht sich auf die Dichtigkeit. Bestimmt die finanzielle Effektivität.	--	Verhältnis gefahrene Trassen-km zu Netzlänge (SBB Keza 1302 - 20268)	Kennzahl ist SBB intern verfügbar.
	A3	Intensity of load carried by infrastructure Total number of gross hauled tonne km / Total number of main track km	Das Zugsgewicht ist einer der wichtigsten Aspekte welche die Gleisabnutzung verursacht. Kennzahl ist sehr wichtig aus der Unterhaltsperspektive.	--	Durchschnittliches Zugsgewicht im GV - Mio. Brutto-Tonnen (SBB Keza 11004)	Gemäss Unterlagen SBB Infra werden entsprechende Gewichtszahlen für den PV nicht aufgearbeitet.

Beilage 2a - Schlüsselkennzahlen (KPI) - Vergleich Modell IMPROVERAIL zum Reporting SBB - BAV

<p>Safety Die Risiken von Unfällen mit Todesfolge und Verletzungen von Passagieren, Angestellten und Auftragnehmern sowie die Gefahren für die Umwelt sind so niedrig, wie vernünftiger Weise praktikabel zu halten.</p>	S1	<p>Train accidents due to infrastructure per train km Total number of train accidents due to infrastructure / Total number of train km</p>	<p>Zeigt wie sicher die Bahninfrastruktur ist.</p>	<p>Zusammenstösse und Entgleisungen: Anzahl Zusammenstösse mit Beteiligung einer Zugfahrt (d.h. ohne Rangieren) / Mio. bediente Trassen-km (Ref. 3.1.1 und 3.1.2 = SBB Keza 116 und 117). Gefährliche Bahnübergänge: Anzahl (Ref. 3.1.3 = SBB Keza 118)</p>	<p>Zusammenstösse und Entgleisungen Anzahl nach UIC Grenze (SBB Keza 213) Anzahl Rangierunfälle (SBB Keza 1504)</p>	<p>Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, sollte möglichst eine europaweit standardisierte Zahl (gemäss Definition UIC) verwendet werden.</p>
	S2	<p>Accidental equivalent fatalities per train km Total number of equivalent fatalities / Total number of train km</p>	<p>Die Kennzahl rechnet Todesfälle, Schwerverletzte und Leichtverletzte in eine gewichtete Skala um, in welcher 200 Leichtverletzte = 10 Schwerverletzte = 1 Toter. Beispiel: 1400 Leichtverletzte, 65 Schwerverletzte und 3 Tote ergeben eine Unfallrate von 16.5</p>	<p>Verunfallte Personen im Zugang zur Bahn: Anzahl (Ref. 3.1.4 = SBB Keza 119).</p>	--	<p>Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, sollte möglichst eine europaweit anerkannte Zahl (UIC) verwendet werden.</p>
<p>Service Quality and Reliability Zur Verfügung stellen der Kapazitäten für hohe Zugsfrequenzen und Nebenleistungen, welche zuverlässig und sicher sind, sowie den Kundenwünschen entsprechen.</p>	R1	<p>Trains delayed due to infrastructure Total number of trains delayed >3 min due to infrastructure causes / Total number of trains</p>	<p>Einer der wichtigsten Kennzahlen. Zeigt die Wirksamkeit der geleisteten Arbeit. Hat oft Auswirkungen auf die finanzielle Wirksamkeit, da Bussen oft auf durch fehlerhafte Infrastruktur verursachten Verspätungen basieren.</p>	--	--	<p>Keine Erwähnung im Kennzahlenset der SBB Infra.</p>
	R2	<p>Passengers delayed due to infrastructure Total number of passengers delayed due to infrastructure causes / Total number of passengers delayed.</p>		--	--	<p>Keine Erwähnung im Kennzahlenset der SBB Infra.</p>

Beilage 2a - Schlüsselkennzahlen (KPI) - Vergleich Modell IMPROVERAIL zum Reporting SBB - BAV

	R3	Passenger delay hours due to infrastructure Total number of passenger delay hours due to infrastructure causes / Total amount of passenger hours.		--	--	Berechnung der Kennzahl wäre nach Ansicht EFK möglich.
	R4	Train hour delay due to infrastructure Total number of train hours delay due to infrastructure causes / Total amount of train hours.		Verspätungsminuten Infrastruktur: Anzahl Verspätungsminuten verursacht durch Infrastruktur pro Monat. (Ref 3.2.2 und 3.2.3 = SBB Keza 112 und 303).	Ankunftspünktlichkeit PV und GV in % (SBB Keza 113) Verspätungsminuten verursacht durch BF: (SBB Keza 1402)	Teilweise Bestandteil der Pünktlichkeitsstandards des Reportings an den Bundesrat (2.1.4 und 2.2.3). Verwendete Messgrößen entsprechen nicht genau derjenigen von Improverail.
	R5	Train cancellations due to infrastructure Total number of train cancellations due to infrastructure causes / Total number of trains.		--	--	Keine Erwähnung im Kennzahlenset der SBB Infra.
Efficiency	E1	Number of track possessions Average total number of times a year a track section (or work zone) is unavailable due to maintenance.	Die Infrastruktur ist effizient, wenn es ihr gelingt Unterhaltsarbeiten so zusammenzufassen, dass weniger Streckensperrungen notwendig sind.	--	Verspätete Streckenfreigaben in Minuten (SBB Keza 2002)	Keine Erwähnung im Kennzahlenset der SBB Infra.
	E2	% of Planned track possessions Total number of planned track possession km hours / Total number of track possession km hours.	Wichtiger Indikator bezüglich Wirksamkeit der Unterhaltsplanung. Ein Hauptziel der Infrastruktur sollte sein, durch effiziente Planung und Durchführung der Arbeiten, die ungeplanten (fehlerbehebenden) Unterhaltsarbeiten der Schieneninfrastruktur zu minimieren.	Verfügbarkeit Netz: Ausgefallene Trassen-km aufgrund geplanter Sperrungen, die mit Bussen ersetzt werden / Trassen-km Personenverkehr % (Ref. 3.2.1 = SBB Keza 121).	--	Die im Reporting verwendete Kennzahl entspricht nicht genau der von Improverail vorgeschlagenen Messgröße.

Beilage 2a - Schlüsselkennzahlen (KPI) - Vergleich Modell IMPROVERAIL zum Reporting SBB - BAV

Finance	F1	Commercial revenue per operating cost Total amount of commercial revenues / Total amount of operating costs.		Trassenerlös in Mio. CHF (Ref. 3.3.2 = SBB Keza 111).	--	Die im Reporting verwendete Kennzahl entspricht nicht genau der von Improverail vorgeschlagenen Messgrösse.
	F2	Government subvention per operating cost Total amount of government subvention in the existing network / Total amount of operating costs.		Subventionseffizienz: Betriebsbeitrag / Trassenkilometer (Ref. 3.4.4 = SBB Keza [ohne Nr. - Vorgabe Konzern]).	--	Die im Reporting verwendete Kennzahl entspricht nicht genau der von Improverail vorgeschlagenen Messgrösse.
	F3	Total costs per main track km Total costs in the existing network / Total number of main track km.		Betriebsproduktivität: Kosten Verkehrssteuerung, Betriebstelekkommunikation, Stromversorgung (50Hz) / Trassen-km (Ref. 3.4.1 = SBB Keza 104)	--	Die im Reporting verwendete Kennzahl entspricht nicht genau der von Improverail vorgeschlagenen Messgrösse.
	F4	Total costs per gross hauled tonne km Total costs in the existing network / Total number of gross hauled tonne km.		Unterhalt: Unterhaltsaufwendungen / Bruttotonnenkilometer (Ref. 3.4.2 = SBB Keza 105) Erneuerungsinvestitionen: Kosten Oberbauerneuerung / umgebaute km (Ref. 3.4.3 = Keza 106).	Ökonomischer Einsatz der Mittel für Erweiterungsinvestitionen CHF / neue Trassen-km (SBB Keza 1202)	SBB Keza 105 entspricht der geforderten Messgrösse.
	F5	Life cycle costs per gross hauled tonne km Total amount of harmonised life cycle costs / Total number of gross hauled tonne km.		--	Durchschnittlicher Anlagenzustand % der existierenden Substanz (100% = alle Anlagen neuwertig, 50% = Idealwert, 0% = alle Anlagen sind am LCC-optimalen Ersatzzeitpunkt angekommen) (SBB Keza 306)	Die im Reporting verwendete Kennzahl entspricht nicht genau der von Improverail vorgeschlagenen Messgrösse.

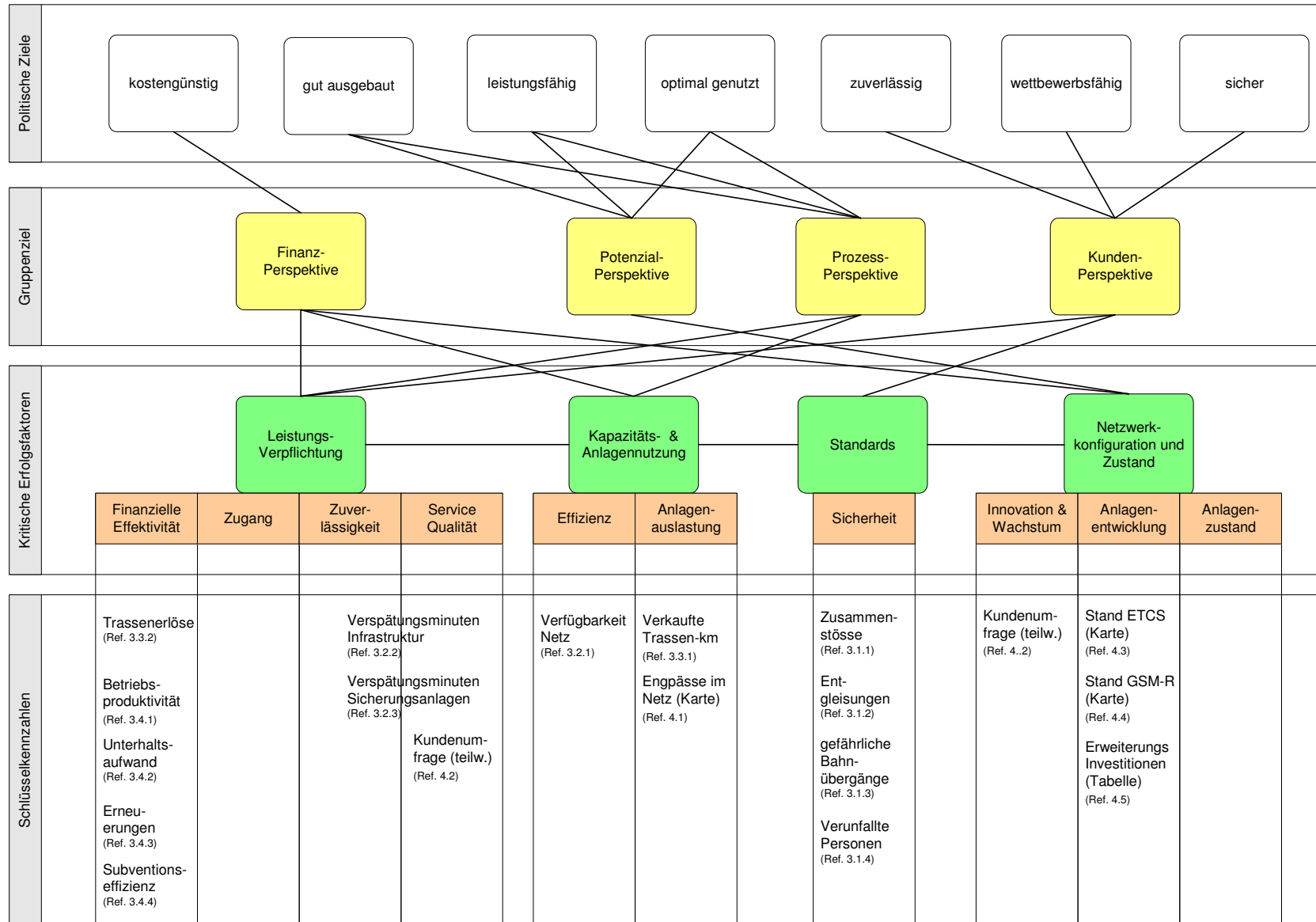
Beilage 2a - Schlüsselkennzahlen (KPI) - Vergleich Modell IMPROVERAIL zum Reporting SBB - BAV

Innovation & Growth	I1	Average relative age of assets Current age of the rail infrastructure asset / The expected total lifetime of that rail infrastructure asset.	Die Berechnung ergibt das relative Alter <u>eines</u> Anlagen-gutes. Um das relative Alter sämtlicher Anlagen zu erhalten, muss das relative Alter der einzelnen Aktiven addiert und durch die erwartete Lebensdauer sämtlicher Infrastrukturanlagen dividiert werden. In Bezug auf Innovation ist ein tiefes Durchschnittsalter der Anlagen ein Indikator einer guten Leistungsfähigkeit.	--	--	Keine Erwähnung im Kennzahlenset der SBB Infra.
	G1	% change in % of trains delayed due to infrastructure % of trains delayed due to infrastructure causes in the current year / % of trains delayed due to infrastructure in the previous year.	Siehe KPI R1: % verspäteter Züge > 3 Min verursacht durch die Infrastruktur.	--	--	Berechnung der Kennzahl wäre nach Ansicht EFK möglich.
	G2	% change in train km per main track km Total number of train km per main track km in the current year / Total number of train km per main track km in the previous year.	Siehe KPI A1: Zugkilometer je Hauptstrecken km.	--	--	Berechnung der Kennzahl wäre nach Ansicht EFK möglich.
Accessibility Stellt allen EVU, die bereit sind, Trassengebühren zu bezahlen, den einfachen Zugang zu den wichtigen Bevölkerungszentren (Reisende) und den grossen Handels- und Industriezentren (Güter) sicher.		Improverail sieht lediglich KPI der "Second Order" vor.				

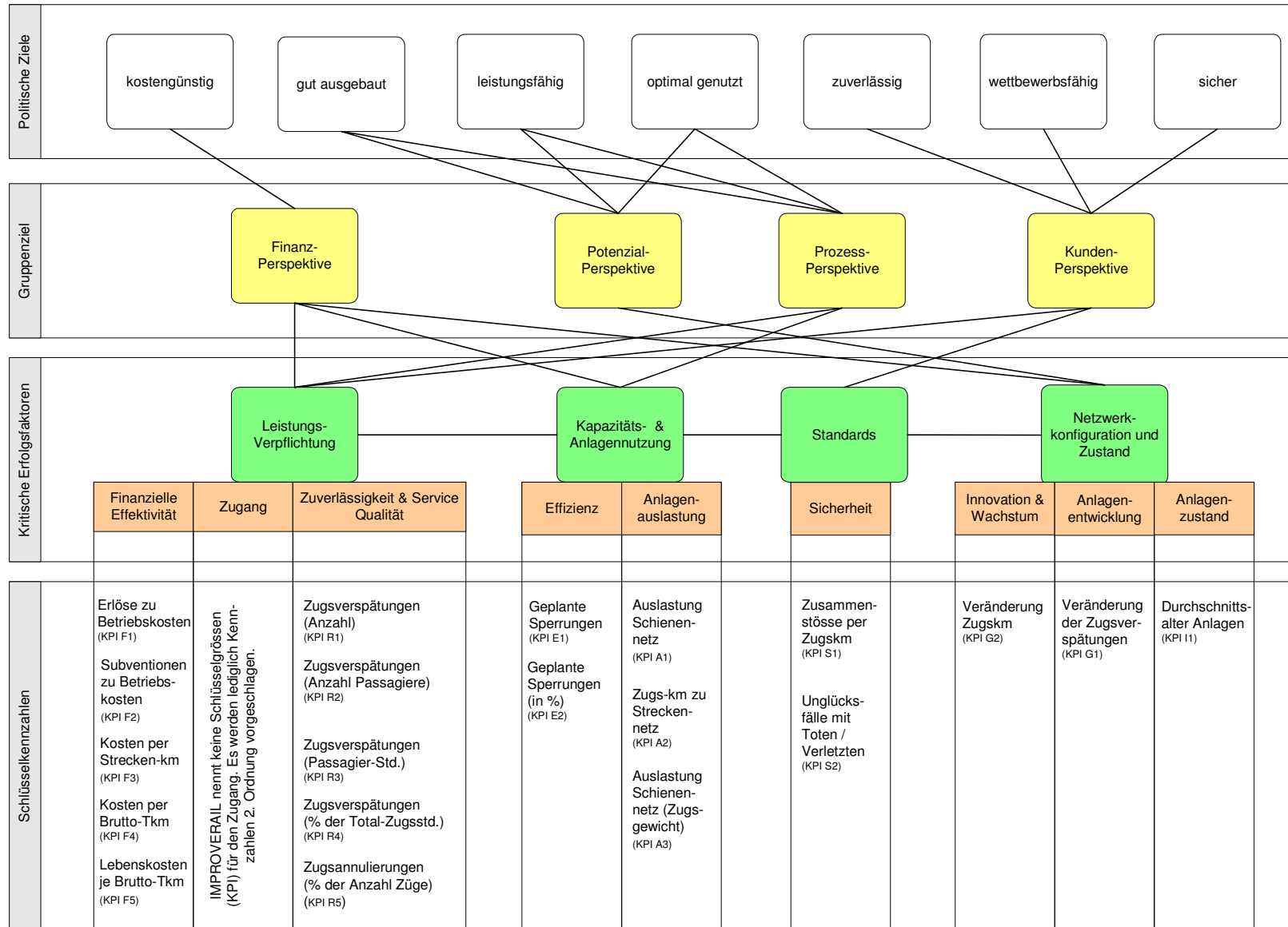
Beilage 2a - Schlüsselkennzahlen (KPI) - Vergleich Modell IMPROVERAIL zum Reporting SBB - BAV

<p>Bemerkungen:</p> <p>"Improverail" schlägt zu den Core-KPI (Schlüsselkennzahlen) noch solche von "Second Order" (2. Ordnung) vor. In der obigen Tabelle bleiben diese unberücksichtigt.</p> <p>Weiter werden sogenannte „Background“-Indicators verwendet, die Basiskennzahlen liefern:</p> <table border="1" data-bbox="288 450 1095 1072"> <thead> <tr> <th>ID</th> <th>Background indicators</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>B1</td> <td>total number of main track km / total number of route km</td> </tr> <tr> <td>B2</td> <td>total number of electrified main track km / total number of main track km</td> </tr> <tr> <td>B3</td> <td>total number of passenger km / total number of passenger capacity km</td> </tr> <tr> <td>B4</td> <td>total number of passenger capacity km / total number of main track km</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>B5</td> <td>% of main track with maximum running speed > 200 km/h</td> </tr> <tr> <td>B6</td> <td>% of main track with maximum running speed > 160 km/h</td> </tr> <tr> <td>B7</td> <td>% of main track with maximum running speed > 120 km/h</td> </tr> <tr> <td>B8</td> <td>% of main track with maximum running speed > 80 km/h</td> </tr> <tr> <td>B9</td> <td>% of main track with maximum running speed < 80 km/h</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>B10</td> <td>total number of stations / total number of route km</td> </tr> <tr> <td>B11</td> <td>total number of level crossings / total number of route km</td> </tr> <tr> <td>B12</td> <td>total number of switches / total number of main track km</td> </tr> </tbody> </table>	ID	Background indicators	B1	total number of main track km / total number of route km	B2	total number of electrified main track km / total number of main track km	B3	total number of passenger km / total number of passenger capacity km	B4	total number of passenger capacity km / total number of main track km			B5	% of main track with maximum running speed > 200 km/h	B6	% of main track with maximum running speed > 160 km/h	B7	% of main track with maximum running speed > 120 km/h	B8	% of main track with maximum running speed > 80 km/h	B9	% of main track with maximum running speed < 80 km/h			B10	total number of stations / total number of route km	B11	total number of level crossings / total number of route km	B12	total number of switches / total number of main track km	<p>Zusätzl. Infos des SBB (Jahres-) Reportings:</p> <p>Geschäftsgang Infra:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wichtige Vorkommnisse - Bezogene Mittel - Verwendete Investitionsmittel - Finanzergebnis Division - Zahlungsflüsse innerhalb SBB (Ref. 2.1 - 2.5). <p>Weitere Zielsetzungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Engpässe im Netz - Ergebnis Kundenumfrage (SBB Keza 126) - Stand Umsetzung ETCS - Stand GSM-R - Stand Erweiterungsinvestition - Baustandards, Tätigkeitsbericht - Rad / Schiene, Tätigkeitsbericht - Strecken- / Knoten-ER (Ref. 4.1. - 4.8). 	<p>Die Zusatzinformationen (teilw. in Kartenform) sind zu begrüssen und sollten beibehalten werden.</p>
ID	Background indicators																															
B1	total number of main track km / total number of route km																															
B2	total number of electrified main track km / total number of main track km																															
B3	total number of passenger km / total number of passenger capacity km																															
B4	total number of passenger capacity km / total number of main track km																															
B5	% of main track with maximum running speed > 200 km/h																															
B6	% of main track with maximum running speed > 160 km/h																															
B7	% of main track with maximum running speed > 120 km/h																															
B8	% of main track with maximum running speed > 80 km/h																															
B9	% of main track with maximum running speed < 80 km/h																															
B10	total number of stations / total number of route km																															
B11	total number of level crossings / total number of route km																															
B12	total number of switches / total number of main track km																															

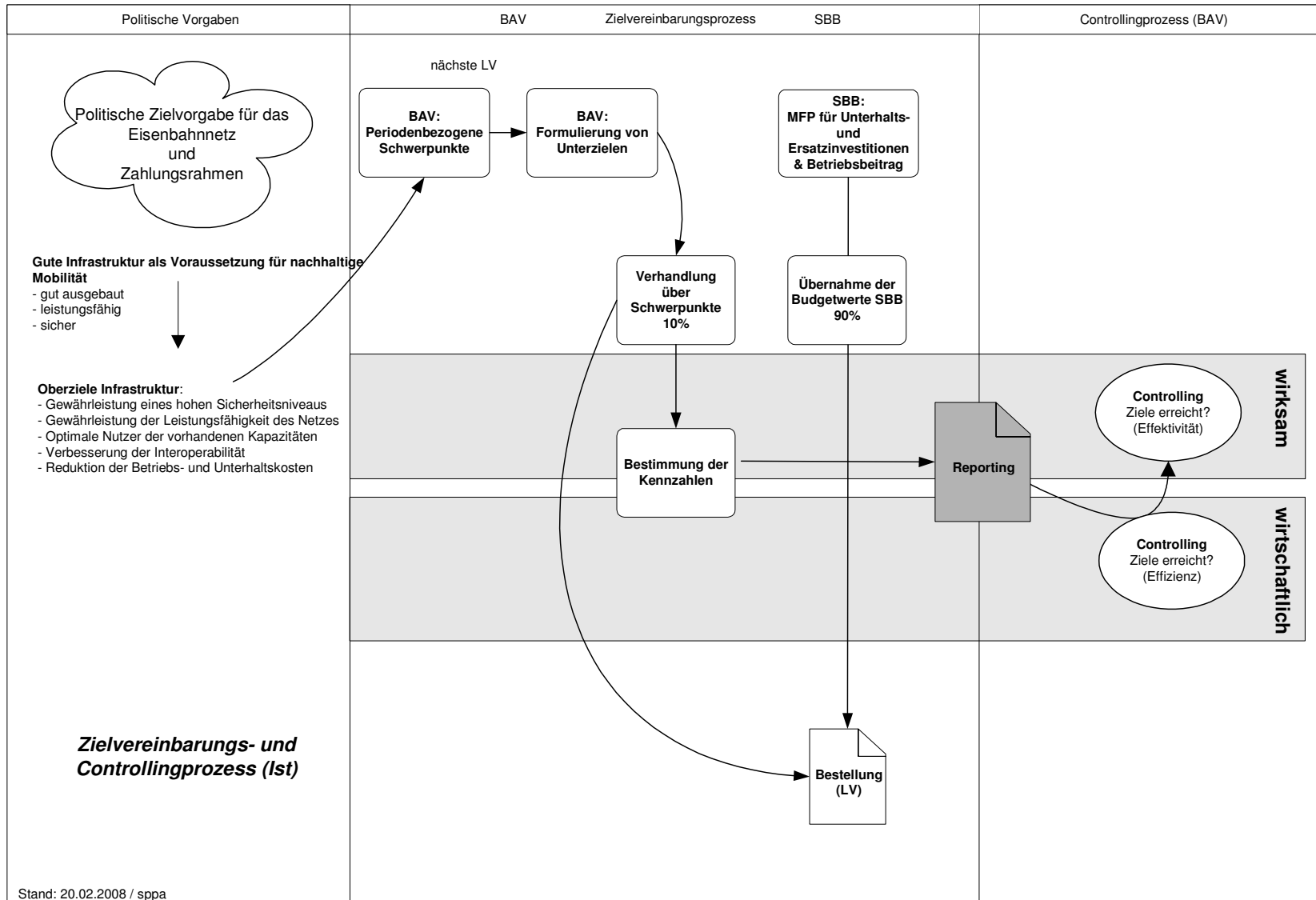
Beilage 2b - Schlüsselkennzahlen (KPI) - Zielhierarchie Modell IMPROVERAIL mit Indikatoren gemäss Berichtsraster LV Bund-SBB 2007-2010



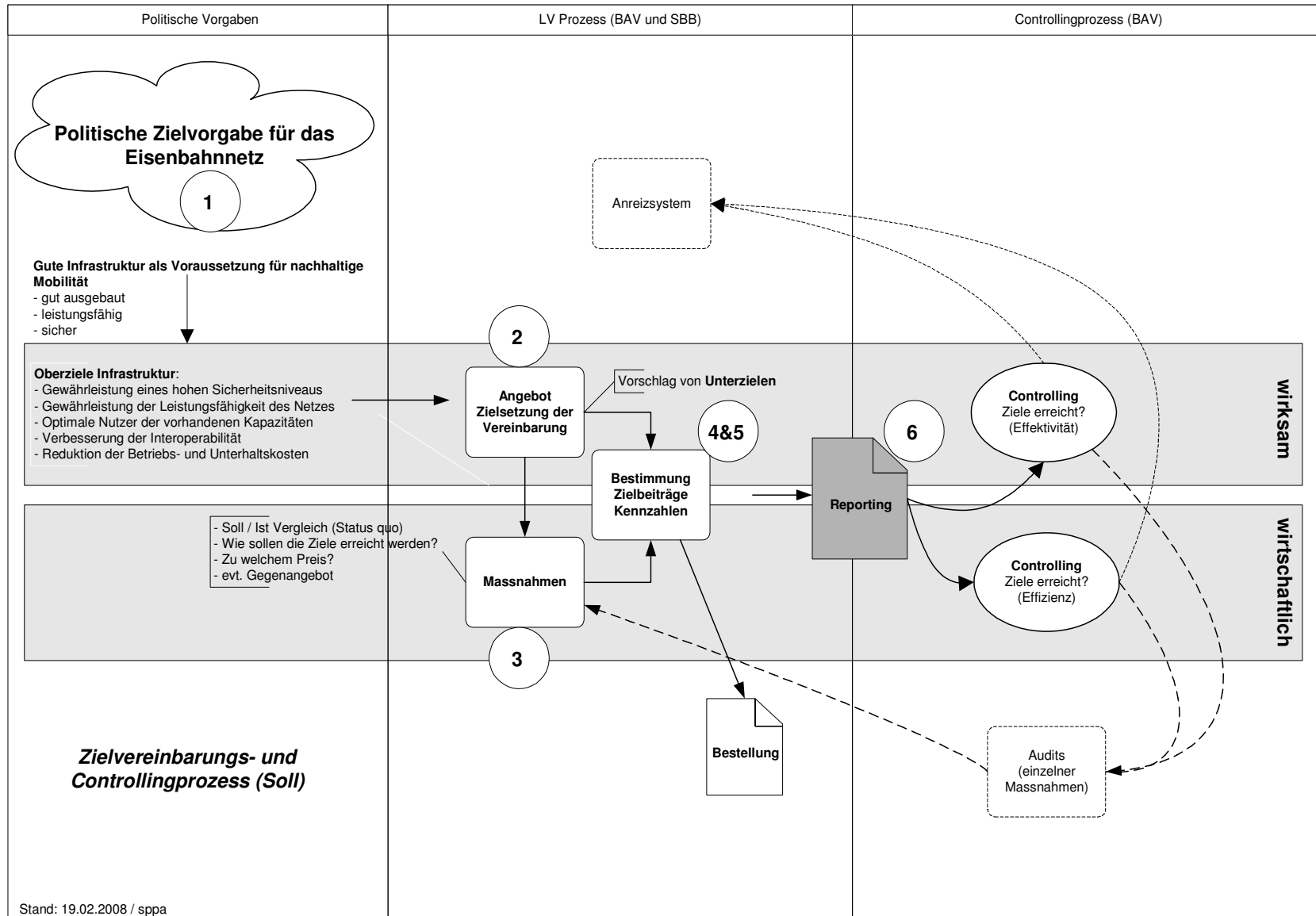
Beilage 2c - Schlüsselkennzahlen (KPI) - Zielhierarchie Modell IMPROVERAIL



Beilage 3a - Der Zielvereinbarungs- und Controllingprozess (Ist)



Beilage 3b - Zielvereinbarungs- und Controllingprozess (Soll)



Beilage 3c - Zielvereinbarungs- und Controllingprozess (Erläuterungen)

Erläuterungen

Entscheidend für den Vereinbarungsprozess ist, dass dieser einem „Gegenstromverfahren“ entspricht. Der Prozess soll nicht ausschliesslich in eine Richtung verlaufen, sondern in beide Richtungen:

Top-down-Recht (Phasen 1, 2, 4):

- gewährleistet die Effizienz des Verfahrens (Rahmenbedingungen, Fristen)
- bringt die übergeordneten (verkehrspolitischen) Zielvorstellungen in die LV ein.

Bottom-up-Recht (Phase 3):

- sichert die Autonomie und die Vorteile dezentraler Entscheidungen durch die EVU.

Wechselnde-Impulse (Phasen 5 und 6)

- gewährleisten eine partnerschaftliche, von beiden Parteien getragene Vereinbarung
- erlauben ein sowohl auf die unternehmerischen als auch politischen Ziele ausgerichtetes Controlling unter Berücksichtigung des im Kontexts des europäischen Forschungsprojekts „Improve-rail“ erarbeiteten Kennzahlenmodells.

Phase	Aktivität (Soll)	Beurteilung (Ist)
1. Top-Down-Zielbestimmung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Formulierung der Oberziele für die Infrastruktur aufgrund der politischen Zielvorgabe für das Eisenbahnnetz. 	Die politischen Zielvorgaben für das Eisenbahnnetz sind grundsätzlich gegeben. Diese werden in den Dokumenten jedoch nicht durchwegs kohärent wiedergegeben. Das BAV hat entsprechende für die Infrastruktur massgebende Ziele formuliert (Art. 12 - 16 der LV).
2. Zielvereinbarungsangebot an die SBB bzw. EVU	<ul style="list-style-type: none"> ■ Überlegungen anstellen, welche Leistungen / Massnahmen notwendig sind, um die Oberziele der Infrastruktur zu erreichen ■ Überlegungen zur Messung der Leistungen / Massnahmen anstellen (Datenverfügbarkeit prüfen) ■ Übermittlung eines Zielvereinbarungsangebotes an die EVU <p>Hinweis:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Das Angebot darf die Freiheiten der EVU zur Bestimmung der zur Erreichung der politischen Ziel- 	Ein BAV-internes Projektteam bestimmt die Schwerpunkte für die LV-Periode. Anschliessend erfolgen die Verhandlungen mit den SBB. Diese beschränken sich im Wesentlichen auf die zukünftigen Schwerpunkte und die zusätzlichen Erweiterungsinvestitionen (ca. 10% des Zahlungsrahmens). Der Mittelbedarf für Unterhalts- und Ersatzinvestitionen sowie für den Betriebsbeitrag (ca. 90% des Zahlungsrahmens) wird aus der Mittelfristplanung (MFP) der SBB übernommen, ohne

Beilage 3c - Zielvereinbarungs- und Controllingprozess (Erläuterungen)

Phase	Aktivität (Soll)	Beurteilung (Ist)
	setzungen notwendigen Leistungen / Massnahmen jedoch nicht einschränken.	dass dieser gross hinterfragt wird, so lange er sich innerhalb des von der Finanzverwaltung vorgegebenen Zahlungsrahmen bewegt.
3. Interner Prozess bei den SBB bzw. EVU	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aufnahme der politischen Vorgaben in die unternehmensinternen Zielsetzungen ■ SWOT-Analysen bezüglich der vom BAV formulierten Oberziele ■ Bestimmen der zur Erreichung der Oberziele notwendigen Leistungen / Massnahmen ■ Mittelbedarf der geplanten Leistungen / Massnahmen berechnen ■ Bestimmen, wie die einzelnen Leistungen / Massnahmen gemessen werden könnten (Messgrössen und Indikatoren bezüglich Effizienz und Effektivität festlegen) ■ Angebot an das BAV unter Angabe der für die Zielerreichung geplanten Leistungen / Massnahmen, der benötigten Mittel sowie der Messgrössen. 	Die benötigten Mittel für die Infrastrukturaufgaben ergeben sich aus der MFP der SBB. Sie werden vom BAV in der Regel ohne vertiefte Abklärungen übernommen (siehe Pt. 2). Bei den vom BAV für die neue Vertragsperiode vorgeschlagenen neuen Schwerpunktzielen erfolgt bei den SBB eine Abwägung, ob das Ziel innerhalb des „courant normal“ erreicht werden kann. Ist dies nicht der Fall, wird mit dem BAV verhandelt, bis das Ziel fallen gelassen wird, bzw. so abgeändert wird, dass eine Zielerreichung im normalen Rahmen möglich ist. Die SBB erstellt eine Liste der Erweiterungsinvestitionen über die verhandelt werden soll.
4. Abstimmung / Vergleich	<ul style="list-style-type: none"> ■ Die einzelnen Angebote der EVU werden verglichen und aggregiert ■ Interne Diskussion BAV, ob mit den Angeboten die Oberziele erreicht werden können ■ Evt. Nachbesserungen verlangen 	Ein Abgleich mit anderen EVU erfolgt noch nicht, da erst mit der SBB eine LV besteht. Dieser Schritt wird erst mit der Einführung der Bahnreform 2 aktuell, d.h. wenn auch für andere EVU Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden.

Beilage 3c - Zielvereinbarungs- und Controllingprozess (Erläuterungen)

Phase	Aktivität (Soll)	Beurteilung (Ist)
5. Verhandlung und Abschluss der Vereinbarung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Es herrscht Konsens <ul style="list-style-type: none"> - über die zu erbringenden Leistungen und den dazu benötigten finanziellen Rahmen - über die zu erreichenden Zielwerte und Messansätze (Meilensteine) 	<p>Der finanzielle Rahmen der LV ist durch die Finanzverwaltung vorgegeben. Verhandelt wird mehrheitlich über 10% der Mittel (siehe Pt. 2 und 3). Die zur Erfüllung der Oberziele zu erfüllenden Leistungen werden in einem Berichtsrastrer (Anhang 2 zur Botschaft definiert).</p> <p>Die LV sieht kein Anreizsystem vor, welches die Zielerreichung honorieren bzw. die Nichterreichen der Ziele bestrafen würde.</p>
6. Berichterstattung und Controllingaktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> ■ Das Berichts- und Diagnosesystem soll der Stand der Zielerreichung zu den Meilenstein darstellen ■ Es soll Kausalanalysen über Ursachen von Zielabweichungen zulassen 	<p>Es erfolgt ein halbjährliches Reporting nach dem vorgesehenen Raster. Dieses erfolgte im 2007 teilweise verspätet. Zusätzlich erfolgt ein regelmässiger Informationsaustausch auf Fachebene. Die Wirksamkeit des Controllings ist eingeschränkt, da die Einflussnahme des BAV eher bescheiden sein dürfte (keine Sanktionsmöglichkeiten).</p>

Beilage 4 - Vergleich EU Kommissionspapier {SEK(2008) 131-133} mit der LV Bund-SBB

EU

Rahmenbedingungen

Die erste Voraussetzung für die Bereitstellung der Schieneninfrastruktur ist ein schlüssiger strategischer Rahmen für die Verkehrspolitik. Auf der Grundlage von Bedarfsprognosen sollte der Staat im Rahmen seiner Verkehrspolitik den langfristigen Infrastrukturbedarf für alle Verkehrsträger bestimmen. Hieraus sollten sich die notwendigen Parameter ergeben, anhand deren über die bestmögliche Qualität der Infrastruktur und den Umfang des Schienennetzes entschieden werden kann.

Rechtsrahmen der EU

Das EU-Recht sieht die Schaffung von Anreizen vor, um die mit den Infrastrukturleistungen verbundenen Kosten und die entsprechenden Wegeentgelte zu senken. Die Kosten müssen verringert werden, wobei ein gebührendes Augenmerk auf die Sicherheit sowie auf die Aufrechterhaltung und Verbesserung der Qualität der Fahrwegbereitstellung zu richten ist.

Es wird den Mitgliedstaaten überlassen, Verpflichtungen entweder durch aufsichtsrechtliche Massnahmen und/ oder durch vertragliche Vereinbarungen nachzukommen. Die Laufzeit solcher Vereinbarungen soll mindestens drei Jahre betragen. Vertragsbedingungen und die Modalitäten der Zahlungen müssen für die gesamte Vertragslaufzeit im Voraus vereinbart werden.

Die EU-Kommission kommt zum Schluss, dass mit Mehrjahresverträgen die Bahninstandhaltungs- und -erneuerungskosten gesenkt werden könnten. Sie stellt dabei auch fest, dass die Infrastrukturbetreiber nicht verlangen dürfen, dass Informationen, insbesondere Kostendaten, vertraulich behandelt werden. Die Leistungen unterliegen in der Regel keinem Wettbewerb, sie stellen ein natürliches Monopol dar. Es besteht daher die Verpflichtung zur Offenlegung der Finanzdaten, da die Öffentlichkeit das Recht besitzt, über die Verwendung öffentlicher

Schweiz

Rahmenbedingungen

Auf den 1. Januar 1999 wurde mit der Bahnreform 1 eine grundlegende Umgestaltung des schweizerischen Bahnsystems vorgenommen: Einführung von Wettbewerb und mehr unternehmerische Freiheit insbesondere in der Sparte Güterverkehr; Neuregelung des Verhältnisses Bund - SBB sowie Einführung des Netzzugangs.

Leistungsvereinbarung

Zentral waren die Einführung des Bestellprinzips und die Abkehr von nachträglichen Defizitdeckungen. Art. 8 SBBG, SR 742.31 hält fest, dass der Bundesrat zusammen mit den SBB die Ziele jeweils für vier Jahre erarbeitet und sie in einer Leistungsvereinbarung mit den SBB festlegt.

In Art. 31 LV wird festgehalten, dass die SBB dem BAV alle für das Controlling der Vereinbarung relevanten Dokumente zur Verfügung stellt.

Da sich das Controlling auf das Subventionsgesetz stützt, ist das Einsichtsrecht gemäss Art. 11, Abs. 2, SuG zu gewähren.

Beilage 4 - Vergleich EU Kommissionspapier {SEK(2008) 131-133} mit der LV Bund-SBB

Mittel unterrichtet zu werden.

Sie hält fest, dass es ohne die Festlegung und Veröffentlichung (einheitlicher) Leistungsindikatoren schwierig sei, Defizite in der Infrastrukturqualität aufzudecken, da erst nach relativ langer Zeit das wahre Ausmass von Problemen in der Bahninfrastruktur deutlich werde.

Garantie der Wirksamkeit

Im Interesse der Glaubwürdigkeit müssen vertragliche Vereinbarungen Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung enthalten. Dafür muss der Vertrag klare und transparente Verfahren für die Feststellung der Nichterfüllung vertraglicher Verpflichtungen vorsehen, wie etwa die Nichtbeachtung finanzieller Vereinbarungen durch den Staat. Umgekehrt kann auch der Infrastrukturbetreiber es versäumen, eine oder mehrere der vereinbarten Leistungskriterien zu erfüllen.

Als ultima ratia kommen Sanktionen u.a. Bus- sen in Frage, eine der Leistungsverringerung entsprechende Kürzung der Finanzmittel, die Neubesetzung von Führungspositionen oder die Neuzuweisung von Infrastrukturen an einen anderen Betreiber.

Aufsicht

Die Aufsicht sollte nicht der Staat oder der Infrastrukturbetreiber, sondern eine unabhängige Stelle übernehmen. In der Praxis hat sich hierfür eine unabhängige, starke und kompetente Regulierungsstelle erwiesen, sofern diese Stelle nicht zum Auftraggeber gehört und über qualifizierte Mitarbeiter sowie über die nötigen Haushaltsmittel und Datenzugriffsrechte verfügt.

Garantie der Wirksamkeit

In der LV Bund-SBB sind keine konkreten Sanktionsmassnahmen vorgesehen.

Aufsicht

In Abschnitt 6 der Leistungsvereinbarung wird das Controlling beschrieben (Art. 28 - 32 der LV). Dieses wird nicht, wie von der Kommission angeregt, von einer unabhängigen Behörde, sondern vom Besteller (BAV) vorgenommen. Es stützt sich auf das Subventionsgesetz (SuG). Dadurch wird zumindest theoretisch sichergestellt, dass der Bund Einblick in die Mittelverwendung nehmen kann. Die geforderte Offenlegung von Finanzdaten wird grundsätzlich erfüllt (Art. 31 LV). Auf die Wirksamkeit des Controllings wird in Abschnitt 3 eingegangen.