

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 erscheint 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.