

Policy Paper

15. Oktober 2023 | 2023_10_15_INFRAS_Governance_Infrastrukturbetreiberinnen_Schweiz_Policy_Paper.docx

An DIE GÜTERBAHNEN, Peter Westenberger

Von INFRAS AG, Anne Greinus

Betreff **Gemeinwohlorientierte Steuerung der Infrastrukturbetreiberinnen in der Schweiz – ein Beitrag zur Diskussion in Deutschland**

Die Eisenbahninfrastruktur ist zentrale Grundlage für einen effizienten Personen- und Gütertransport auf der Schiene. Der Finanzierung aber insbesondere auch der Steuerung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen kommt daher eine zentrale Rolle zu. Ein Blick in die Schweiz zeigt, wie eine gemeinwohlorientierte Schieneninfrastruktur gesteuert werden kann.

Klare Ziele der Eigner der Bahnen ohne Gewinnerwartungen an die Infrastruktur sind zentral.

Die rund 35 Infrastrukturbetreiberinnen in der Schweiz sind mehrheitlich in öffentlicher Hand und mit wenigen Ausnahmen integrierte Unternehmen. Die Infrastrukturen sind diskriminierungsfrei zu betreiben und können von allen EVU genutzt werden. So fahren beispielsweise BLS-Züge auf dem SBB-Netz und umgekehrt. In Eignerstrategien werden die Ziele an die Unternehmen festgelegt (vgl. Beispiel SBB, die rund 60 % des gesamten Streckennetzes betreibt).

Beispiel Schweizerische Bundesbahnen (SBB)

Die SBB ist eine spezialrechtliche Gesellschaft. Das [SBB-Gesetz](#) regelt seit der Bahnreform im Jahr 1999 wichtige Grundsätze der Steuerung. Der Bundesrat (Regierung) amtet als Generalversammlung, d.h. legt die Statuten fest, ändert diese bei Bedarf und wählt insbesondere die Mitglieder des Verwaltungsrats der SBB entsprechend eines [Anforderungsprofils](#). Die Steuerung orientiert sich am [Corporate-Governance-Bericht](#) des Bundes aus 2006. Die Vertretung der Eigner sind das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) sowie die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) – vergleichbar mit deutschen Ministerien.

SBB Infrastruktur ist zwar eine rechtlich unselbständige Division eines integrierten Konzerns, aber eingebettet in ein Gesamtsystem der Public Corporate Governance. Alle vier Jahre legt der Bundesrat die [strategischen Ziele](#) für das gesamte Unternehmen fest. Die Ziele sowie die Berichte des Bundes zur Zielerreichung werden publiziert. Die Ziele werden für die verschiedenen Divisionen (Personen-, Güterverkehr, Infrastruktur, Immobilien) separat definiert. Zur Infrastruktur ist in den Zielen 2019–2023 festgelegt, dass sie „durch ein diskriminierungsfreies Trassenmanagement, eine effiziente Betriebsführung und kundenfreundliche Bahnzugänge zum Erfolg ihrer Kundinnen und Kunden im Personen- und Güterverkehr beiträgt. Sie ermöglicht eine optimale Nutzung der Netzkapazitäten. Dabei hält sie den Zustand ihres Netzes sowie ihrer Anlagen durch adäquate Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen langfristig auf einem qualitativ hohen Stand.“

An die Division Infrastruktur wird keine Gewinnerwartung formuliert. Lediglich die Divisionen Personen-, Güterverkehr sowie Immobilien sollen zu einer „finanziell gesunden Basis des Gesamtunternehmens“ beitragen.

Herausfordernd ist die Abstimmung der Eignerziele mit den Zielen des Bundesamts für Verkehr für die Bahninfrastruktur.

Das Bundesamt für Verkehr als starkes Amt, welches die Bestellung der Infrastruktur steuert.

Das BAV entspricht teilweise dem deutschen BMDV aber auch einer nachgelagerten Behörde des BMDV. Das BAV hat eine starke Rolle. Das [Eisenbahngesetz](#) ist die zentrale Rechtsgrundlage. Der Bundesrat vergibt neue Konzessionen an Infrastrukturbetreiberinnen (ISB); das BAV erneuert diese. Das BAV legt die [Trassenpreise](#) fest und koordiniert gleichzeitig den Bestellprozess sowohl für Substanzerhalt (mit vierjährigen [Leistungsvereinbarungen](#)) als auch [Ausbau](#) der Bahninfrastruktur (mit Umsetzungsvereinbarungen) für alle ISB in der Schweiz. Letzteres basiert auf einem Strategischen Entwicklungsprogramm (STEP), das wiederum auf dem [Netznutzungskonzept](#) (NNK) des Bundesrates zur langfristigen Trassensicherung basiert.

Das Parlament verabschiedet die finanziellen Mittel für vier Jahre (Zahlungsrahmen) und legt die [Ziele für die Leistungsvereinbarungen](#) (Substanzerhalt) fest. Der Bundesrat und das Parlament beschließen Ausbauschritte und die finanziellen Mittel für den Ausbau (Verpflichtungskredite). Mit dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) wird die Finanzierung überjählig gesichert (vgl. [Policy Paper zum Schieneninfrastrukturfonds](#)).

Für die Infrastruktur ist ein eigener Buchungskreis verpflichtend. Das BAV ist auch für die Rechnungsgenehmigung bei subventionierten Bereichen verantwortlich. Die Prozesse lässt das BAV extern evaluieren (z.B. [Evaluation Leistungsvereinbarungen](#)). Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führt ebenfalls Prüfungen durch (z.B. [Investitionsplanung und -steuerung bezüglich Priorisierung des Substanzerhalts](#)). Das BAV hat zudem eine interne Revisionsstelle.

Gegen Verfügungen kann seitens der ISB an das Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gerichtet werden.

Die Leistungsvereinbarungen geben Ziele für die Infrastruktur vor.

Das BAV definierte einen [Controlling- Kreislauf](#) zur Steuerung mittels Leistungsvereinbarungen. Der Planungs- und Aushandlungsprozess ist herausfordernd. Ziel ist, die verfügbaren Finanzmittel der öffentlichen Hand und entsprechende Leistungen der ISB abzugleichen. Gleichzeitig wird ein kooperativer Ansatz zur Aushandlung der LV angestrebt (im Rahmen von Workshops).

Wichtige Grundlagen sind öffentlich verfügbar. Die Transparenz wurde in den letzten Jahren sukzessive erhöht. Das BAV publiziert die [Leistungsvereinbarungen](#). Die Infrastrukturunternehmen sind u.a. verpflichtet, die mit den EVU abgestimmten Investitionspläne oder auch die Netznutzungspläne (NNP) für die jeweils nächsten 6 Jahren zu veröffentlichen (z.B. [NNP 2023 der SBB](#)).

Die Zielerreichung wird anhand von Indikatoren und Berichten (u.a. auch Netzzustandsberichte) überprüft. Der [Branchenstandard Finanzielle Führung und Controlling](#)

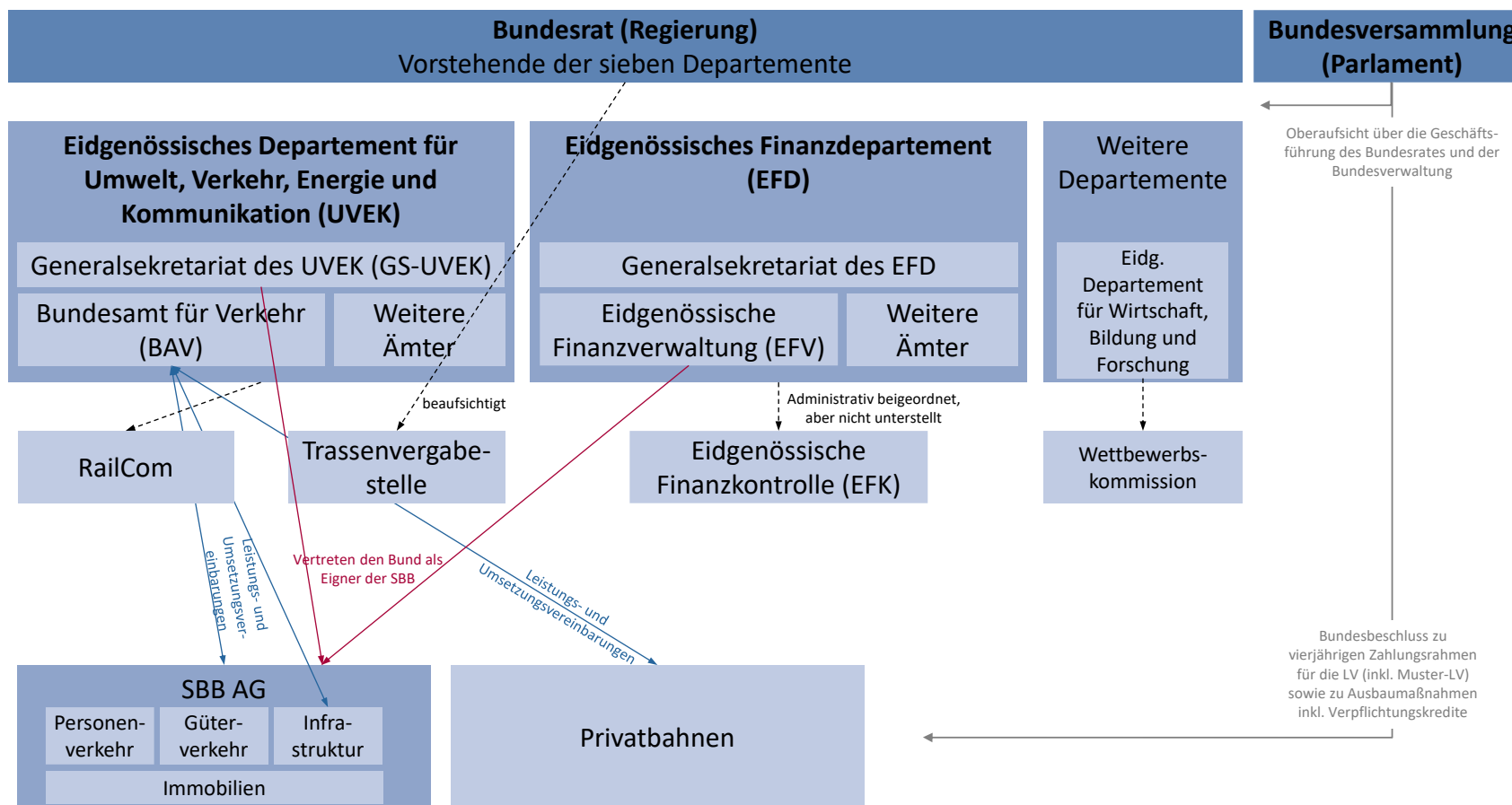
[Leistungsvereinbarung](#) wurde vom Verband für öffentlichen Verkehr (VöV) und dem BAV gemeinsam entwickelt. So ist auch ein Benchmarking der Infrastrukturbetreiberinnen untereinander möglich (SBB und Privatbahnen). Das BAV beauftragte und publizierte als Ergebnis der Evaluation der LV einen [Bericht zu stichprobenartigen Kontrollen](#).

Im BAV sind rund 14 Mitarbeitende für die Steuerung der 35 Leistungsvereinbarungen der Infrastrukturbetreiberinnen zuständig, die auch Rechnungsgenehmigungen durchführen.

Eine diskriminierungsfreie Trassenvergabe und eine unabhängige Regulierungsbehörde sind wichtig.

Die [Schweizerische Trassenvergabestelle](#) (TVS) ist eine nicht gewinnorientierte öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit, deren Verwaltungsrat vom Bundesrat gewählt wird. Sie ist für Fahrplan, Trassenvergabe sowie Inkasso für das Normalspurnetz verantwortlich. Sie publiziert u.a. auch die [Investitionspläne](#) der ISB.

Die Regulierungsbehörde [RailCom](#) gewährleistet als unabhängige Behördenkommission den diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur. Die RailCom kann als Aufsichtsbehörde von Amtes wegen aktiv werden und über Streitigkeiten von Eisenbahn- und weiteren Transportunternehmen entscheiden. Sie kann auch gegen Verfügungen der Trassenvergabestelle Beschwerde führen. Die RailCom besteht aus sieben Kommissionsmitgliedern und einem Fachsekretariat mit sechs Mitarbeitenden.



In der Schweiz hat sich das System der Governance der Infrastrukturbetreiberinnen über die letzten über 20 Jahre kontinuierlich entwickelt. Es ist ein komplexes, aber auch abgestimmtes Gesamtsystem von verschiedenen Instrumenten mit starken Behörden entstanden. Dieses kann nicht in kurzer Zeit und vor dem Hintergrund bestehender Rahmenbedingungen einfach auf Deutschland und insbesondere die InfraGO übertragen werden. Dennoch zeigt es wichtige Ansätze auf. **Für eine gemeinwohlorientierte InfraGO sind folgende Aspekte zentral:**

- ☞ Es braucht eine gelebte Public Corporate Governance für das gesamte Unternehmen mit **klaren Zielvorgaben und einer aktiven Rolle des Eigners**.
- ☞ Es darf **für die Infrastruktur explizit keine Gewinnerwartung** des Bundes als Eigner bestehen. Diese sollte für die Infrastruktur explizit ausgeschlossen werden, wenn diese subventioniert wird. Dies muss auch in der InfraGO entsprechend tief verankert sein.
- ☞ Eine **starke Behörde** muss durchdachte Steuerungskreisläufe definieren und koordinieren. Der Bestellprozess sowohl von Substanzerhalt (LuFV) als auch Ausbau muss koordiniert sein. Hierfür braucht es eine zentrale Gesetzesgrundlage.
- ☞ Ein **Schieneinfrastrukturfonds** nach Schweizer Vorbild kann die Finanzierung auch langfristig sichern. Es erlaubt eine Abstimmung zwischen Substanzerhalt, d.h. Instandhaltung sowie Ersatzinvestitionen, und Ausbau.
- ☞ Zwischen InfraGO und Bund bedarf es eines **offenen Umgangs und der Kooperation**. Gleichzeitig sind **geeignete Kontrollinstrumente** zu definieren bzw. weiterzuführen und bei Bedarf anzupassen wie beispielsweise die Infrastrukturzustandsberichte. Wenige Kennzahlen sind allein nicht ausreichend.
- ☞ Eine **hohe Transparenz** durch Publikationspflichten der InfraGO sichert den Einbezug der Branche, insbesondere der Eisenbahnverkehrsunternehmen, und schafft Vertrauen.
- ☞ Bundesnetzagentur und Bundesrechnungshof sind wichtige Behörden, die es einzubeziehen gilt.