

Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (NEE) e.V.

Überjährige Finanzierung der Schieneninfrastruktur (Schieneninfrastrukturfonds)

Policy Brief
Zürich, 5. Oktober 2021

Anne Greinus, Daniel Sutter

Impressum

Überjährige Finanzierung der Schieneninfrastruktur (Schieneninfrastrukturfonds)

Policy Brief

Zürich, 5. Oktober 2021

2021_10_04_Policy Brief NEE Schieneninfrastrukturfonds.docx

Auftraggeber

Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (NEE) e.V.

Vertreter des Auftraggebers

Peter Westenberger

Autorinnen und Autoren

Anne Greinus, Daniel Sutter

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich

Tel. +41 44 205 95 95

info@infras.ch

Inhalt

Zusammenfassung	_____	4
1.	Die heutige Finanzierung der bundeseigenen Schieneninfrastruktur in Deutschland ist sehr komplex. _____	5
2.	Die Finanzierung der Schieneninfrastruktur in der Schweiz ist langfristig gesichert. __	8
3.	Ein Schieneninfrastrukturfonds hat verschiedene Vorteile. _____	16
Quellen	_____	18

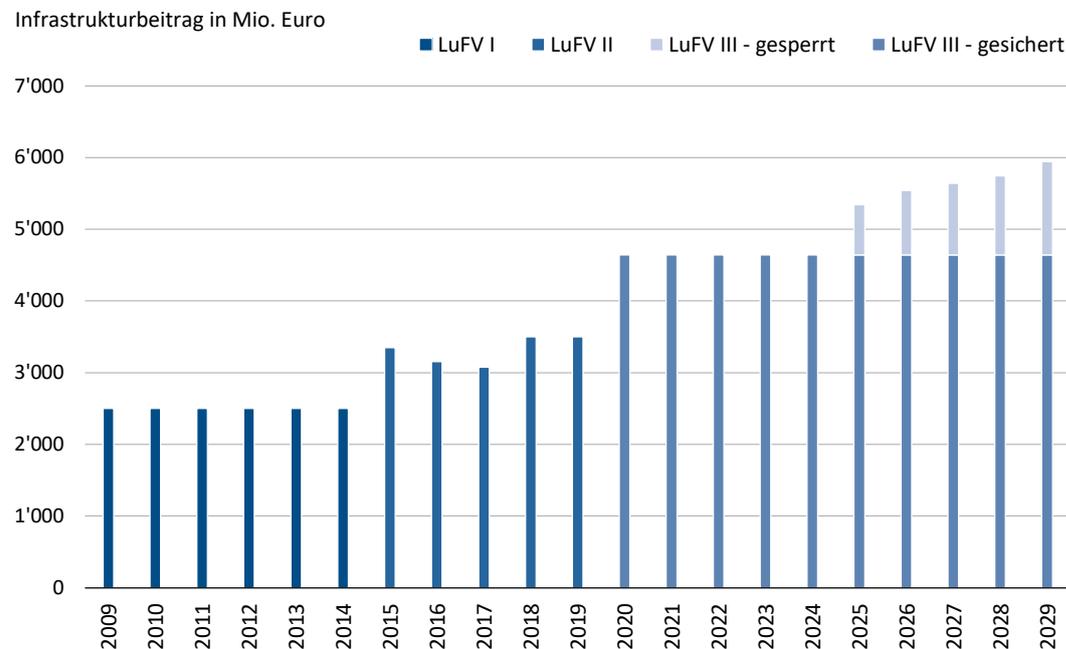
Zusammenfassung

- Eine qualitativ hochwertige und zukunftsfähige Schieneninfrastruktur hat für die Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland und vor dem Hintergrund der klimapolitischen Herausforderungen eine sehr hohe Bedeutung. Eine Verlagerung von der Straße auf die Schiene kann nur gelingen, wenn die Infrastruktur ausgebaut und erhalten wird. Eine **verlässliche, überjährige Finanzierung der Schieneninfrastruktur** ist dafür **notwendige Voraussetzung**.
- Die **heutige Finanzierung der bundeseigenen Schieneninfrastruktur und deren Steuerung ist sehr komplex**. Mit der aktuellen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung stehen zwar deutlich mehr Mittel zur Verfügung, die Höhe der Mittel ist jedoch mittel- bis langfristig nicht gesichert. Der Ausbau des Schienennetzes der Bundeseisenbahnen folgt dem Bedarfsplan und den jährlich im Bundeshaushalt beschlossenen Budgets. Eine **langfristige, überjährige Finanzierung der Schieneninfrastruktur ist nicht gegeben**. Eine finanzielle Abstimmung von Erhaltungs- und Neu-/Ausbauinvestitionen ist aufgrund der getrennten Haushaltstitel nicht zwingend bzw. erschwert. Aufgrund der getrennten Finanzierungslösungen für Betrieb und Erhalt, Erneuerungsinvestitionen sowie Ausbau sind Fehlanreize nicht auszuschließen.
- Ein **Fonds zur Finanzierung der Investitionen in die Infrastruktur der EIU des Bundes kann eine Lösung sein**, den Herausforderungen bei langlebigen Infrastrukturen Rechnung zu tragen und systeminhärente Anreize im Rahmen der Finanzierung zu setzen. Ein Beispiel hierfür ist seit 2016 der Bahninfrastrukturfonds in der Schweiz, aus dem die ungedeckten Kosten für Betrieb und Substanzerhalt, der Ausbau sowie auch weitere Aufgaben finanziert werden.
- Ein Schieneninfrastrukturfonds hat verschiedene Vorteile: Er verbessert die **Kontinuität** sowie **Planbarkeit bzw. Verlässlichkeit** der künftig tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel für einen längeren Zeitraum für die EIU. Die **Transparenz des Finanzierungssystems** kann erhöht und die **Komplexität reduziert** werden. Entsprechend kann auch die **Steuerung** der Finanzierung aus Sicht des Bundes **vereinfacht** werden. Aber auch aus Sicht der EIU ist die finanzielle Steuerung verbessert.
- Mit einem Fonds, aus dem sowohl Erneuerung als auch Neu-/Ausbau finanziert wird, ist die **finanzielle Abstimmung** verbessert. **Fehlanreize** können **vermieden** werden. Es kann ein Finanzierungssystem im Sinne, dass Verkehr die Mobilität finanziert, implementiert werden. So können Lenkungsziele z.B. zur Verkehrsverlagerung explizit berücksichtigt werden.
- Nur wenn dem Fonds **ausreichend Mittel** zugeführt werden und die Bahninfrastruktur entsprechend auch ausgebaut werden kann, kann die (klimapolitisch) notwendige Verlagerung gelingen. Aus diesem Grund ist es bedeutend, dass der Mittelbedarf sowohl für die Substanzerhaltung als auch dem nachfragebasiertem Ausbau der Schieneninfrastruktur berücksichtigt wird.

1. Die heutige Finanzierung der bundeseigenen Schieneninfrastruktur in Deutschland ist sehr komplex.

- DB Netze erhielt im Jahr 2020 Investitionszuschüsse für die Infrastruktur (Fahrwege, Personenbahnhöfe und Energie) von insgesamt rund 8,4 Mrd. Euro von Bund (84 %), Ländern/Gemeinden (14 %), der EU (2 %) und sonstigen (DB 2021b). Ca. 1,7 Mrd. Euro investieren die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) des Bundes aus sog. Eigenmitteln. Neben den Investitionszuschüssen erhält die DB in geringfügigem Umfang ertragswirksame Zuschüsse.
- Den mit Abstand größten Zuschuss (rund 62 Prozent) erhält die DB im Rahmen der **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV)**. Seit 2009 leistet der Bund zur Erfüllung des Gewährleistungsauftrags nach Art. 87e Abs. 4 GG im Rahmen der LuFV einen jährlichen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung des Schienennetzes. Der Infrastrukturbeitrag an die DB ist seit 2009 kontinuierlich gestiegen. Aktuell gilt die LuFV III, deren Geltungsdauer auf 10 Jahre erweitert wurde. Der Infrastrukturbeitrag ist jedoch ab 2025 teilweise qualifiziert gesperrt (Abbildung 1). D.h. eine Erhöhung der Mittel – beispielsweise zur Angleichung an die Teuerung – ist nicht gesichert.

Abbildung 1: Entwicklung des geplanten Infrastrukturbeitrags des Bundes im Rahmen der LuFV mit der DB



Grafik INFRAS. Quelle: LuFV I, II, III.

- Kosten für Betrieb, Unterhalt und Instandsetzung der Schienenwege sind durch die EIU zu tragen. Die Höhe dieser Eigenmittel der EIU für das Bestandsnetz der DB betrug im Jahr 2020 1,3 Mrd. Euro. Mit der LuFV verpflichten sich die EIU zu einem Mindestinstandhaltungs- und Mindestersatzinvestitionsbeitrag.
- Entgegen der Grundidee einer LV bzw. LuFV, eine output- bzw. zielorientierte Steuerung der Finanzierung der bestehenden Infrastruktur zu gewährleisten, wird die Mittelverwendung teilweise vorab festgelegt – auch für Ausbaumaßnahmen. Beispielsweise sind Mittel des Infrastrukturbeitrags und der gezahlten Dividende in Höhe von 2.800 Mio. Euro für die Jahre 2020–2029 für Verbesserungs- und Ausbaumaßnahmen des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) vorab in der LuFV reserviert und auf die Länder aufgeteilt (vgl. Anlage 8.7 LuFV III).
- Seit der LuFV II werden außerdem die erwartete Höhe der Dividendenzahlung der DB und die Verpflichtung des Bundes, diese wieder vollständig in die Eisenbahninfrastrukturfinanzierung zu reinvestieren, in der LuFV vereinbart.
- Der **Ausbau des Schienennetzes der Bundeseisenbahnen** folgt dem Bedarfsplan für die Bundesschienenwege und den jährlich im Bundeshalt beschlossenen Budgets. In der jährlich stattfindenden sog. „Fulda-Runde“ von BMVI und DB werden die spezifischen Projekte festgelegt, für die Finanzierungsvereinbarungen unterzeichnet werden. Im Jahr 2020 betrug der Anteil der Zuschüsse für Projekte nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchWAG) 1,4 Mrd. Euro oder 17 Prozent an den gesamten Infrastrukturzuschüssen¹ (DB 2021b). Seit 2018 präzisiert die Bedarfsplanungsumsetzungsvereinbarung (BUV) zwischen den EIU des Bundes und dem BMVI die Finanzierung von Vorhaben des Bedarfsplans.
- Ergänzend werden auch Rahmenvereinbarungen zwischen dem BMVI, dem BMF und den EIU des Bundes zur Finanzierung von Sonderinvestitionsprogrammen (z.B. Lärmsanierungsprogramm) geschlossen.
- Außerdem sollen die Länder auch Investitionen in die Infrastruktur für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) aus den Mitteln des Bundes gestützt auf das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz finanzieren. Mindestens 3 % der Regionalisierungsmittel des Bundes an die Länder wurden ebenfalls für Investitionen in die Infrastruktur ÖPNV im Jahr 2017 verwendet (Bundestag 2020). Die Höhe wird jedoch nur für den SPNV ohne ÖPNV ausgewiesen.
- Die o.g. Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) der DB AG haben bei ihren Investitionsentscheidungen die Investitions- und Folgekosten für die Infrastruktur zu optimieren (Life-Cycle-Cost-Betrachtung). Eine finanzielle Abstimmung von Erhaltungs- und Neu-/Ausbauminvestitionen durch den Bund ist aufgrund der getrennten Haushaltstitel nicht zwingend bzw. erschwert. Aufgrund der getrennten Finanzierungslösungen für den Betrieb und Erhalt

¹ Sämtliche Zuschüsse des Bundes, der Länder/Gemeinden, der EU und sonstigen an DB Netze Fahrweg, Personenbahnhöfe und Energie.

(Eigenbeitrag EIU aus deren Einnahmen aus Trassenentgelten), für Erneuerungsinvestitionen (öffentliche Hand via LuFV) sowie Ausbau (öffentliche Hand via projektspezifischer Vereinbarungen) sind Fehlanreize nicht auszuschließen.

- Die finanziellen Mittel des Bundes werden aus dem allgemeinen Bundeshaushalt finanziert. Die effektiven Zahlungen stehen unter dem jährlichen Vorbehalt des Haushaltsgesetzgebers. Zudem ist die Höhe des Infrastrukturbeitrags aus der LuFV von der tatsächlichen Höhe der Dividende abhängig, die Ergebnis der konzerninternen Verrechnung von Gewinnen und Verlusten sämtlicher DB-Unternehmen ist.
- Strategische Ziele des Bundes als Eigner der DB AG (und nicht nur als Gewährleister), die eventuell Vorgaben hinsichtlich Betrieb, Erhalt und Ausbau/Neubau der Schieneninfrastruktur definieren, werden unseres Wissens nicht vereinbart.

Ein Fonds zur Finanzierung der Investitionen in die Infrastruktur der EIU des Bundes kann eine Lösung sein, den Defiziten bzw. Herausforderungen bei langlebigen Infrastrukturen Rechnung zu tragen und systeminhärente Anreize im Rahmen der Finanzierung zu setzen. Beispiele gibt es in der Schweiz mit einem Bahninfrastrukturfonds oder auch der Niederlande mit einem umfassenden Infrastrukturfonds.

2. Die Finanzierung der Schieneninfrastruktur in der Schweiz ist langfristig gesichert.

Bis 2015 bestand mit dem FinöV-Fonds ein Fonds für den Ausbau der Bahninfrastruktur.

- Mit der Bahnreform in 1999 in der Schweiz wurde die Defizitdeckung der Schweizerischen Bundesbahnen AG (SBB) durch eine Leistungsvereinbarung (LV) zwischen Bund und SBB abgelöst. Die Höhe der öffentlichen Mittel zur Deckung der geplanten, ungedeckten Kosten für Betrieb und Substanzerhalt sowie kleineren Erweiterungen der SBB-Infrastruktur sowie die gesetzten Ziele wurden in der LV jeweils für vier Jahre vorab festgelegt. Dadurch wurde u.a. die Trennung zwischen Staat und Eisenbahnunternehmen vollzogen und das sog. Bestellprinzip eingeführt. Das Parlament erhielt dadurch ein Instrument, nicht nur die Mittel, sondern insbesondere auch die Ziele und Leistungen zu definieren. Dadurch sollten Anreize geschaffen werden, die Effizienz der im Schienenverkehr eingesetzten Mittel zu erhöhen. Für die Zielerreichung ist die SBB selbst verantwortlich. Im Vordergrund stand die Ziel- bzw. Output-orientierte Steuerung (Bundesrat 1996b).
- Größere Ausbaumaßnahmen werden projektspezifisch finanziert. 1998 wurde vor dem Hintergrund des Baus der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) in der Schweiz ein Fonds zur Finanzierung von Eisenbahngroßprojekten (FinöV-Fonds) als bis 2017 befristete Spezialfinanzierung (Fonds innerhalb der Staatsrechnung) geschaffen.
- Ziel war es, die Finanzierung dieser sehr hohen und über viele Jahre andauernden Großprojekte klar zu regeln und sicherzustellen. Die hohen Aufwendungen sollten durch Einnahmen abgesichert werden, um einer volkswirtschaftlich nicht zu verantwortenden Verschuldung entgegenzuwirken. Innen-, umwelt- und verkehrspolitisch ging es um eine längerfristige und kontinuierliche Stärkung des öffentlichen Verkehrs. Nur mit einer gezielten Attraktivitätssteigerung, verbunden mit einer Lenkungswirkung der zur Finanzierung nötigen Abgaben, konnte die Schiene das zu erwartende Verkehrswachstum übernehmen (Bundesrat 1996a).
- Vor dem Hintergrund des Auslaufens des FinöV-Fonds und der damaligen Herausforderungen wurde die Finanzierung der Schieneninfrastruktur in der Schweiz überprüft (UVEK 2010) Insbesondere folgende Aspekte sollte dabei berücksichtigt werden:
 - Verkehrswachstum verbunden mit einer starken Nutzung des Schienennetzes und finanziellem Mehrbedarf für Betrieb und Substanzerhalt sowie zunehmende Mittelkonkurrenz zwischen Ausbau/Neubau und Betrieb/Substanzerhalt bei gleichzeitig neuen Folgekosten (Betrieb/Substanzerhalt) infolge Neu- und Ausbauten
 - Unterschiedliche Finanzierung von Betrieb/Substanzerhalt (ordentlicher Bundeshaushalt mit geringer Planungssicherheit) und Ausbau/Neubau (FinöV-Fonds, ergänzend auch

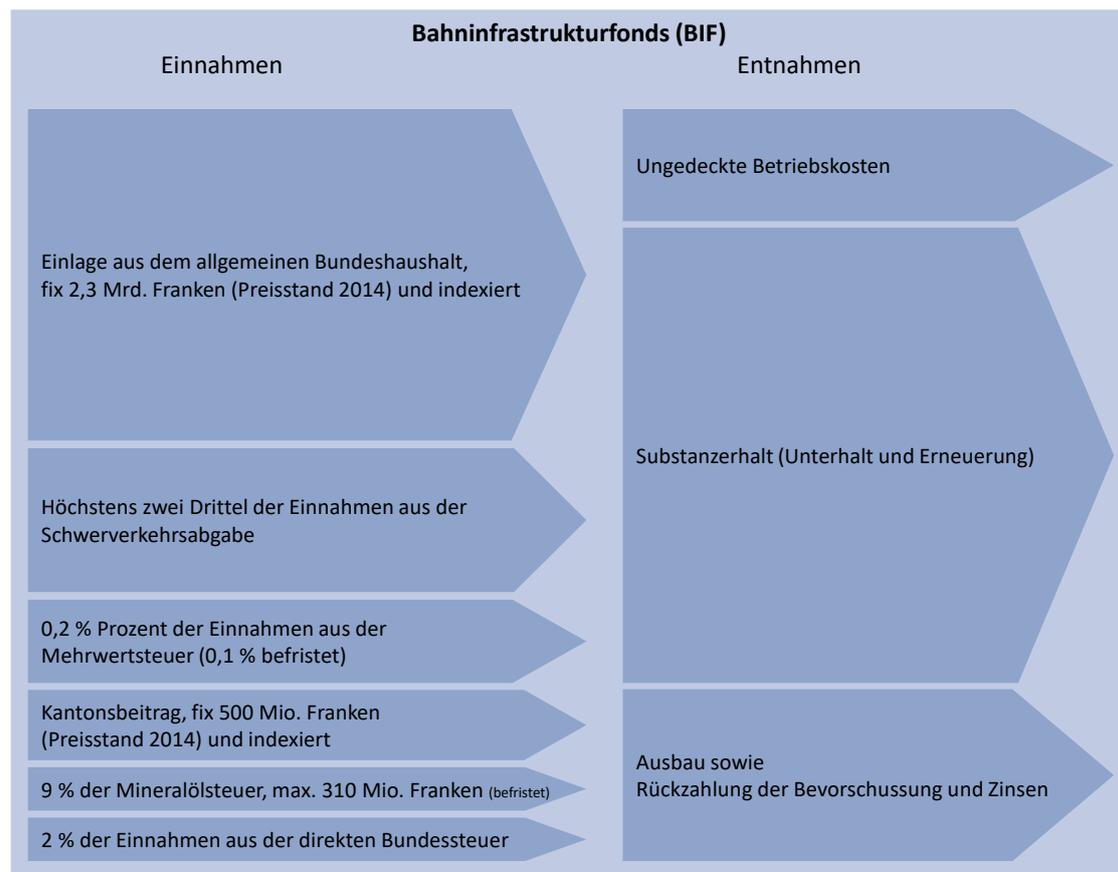
damaliger Infrastrukturfonds für Agglomerationsprojekte), obwohl enge gegenseitige Abhängigkeiten bestehen (v.a. führt mehr Ausbau zu höheren Kosten für Substanzerhalt)

- Gewährleistung einer kontinuierlichen, von Konjunkturzyklen unabhängigen Finanzierung des Substanzerhalts sowie Erschließung neuer Einnahmenquellen
- Langfristige Finanzplanung unter Berücksichtigung der Folgekosten als Basis für die Entscheidungsfindung zur Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur

Aus dem Bahninfrastrukturfonds werden Betrieb, Erhalt sowie Ausbau finanziert.

- Die Arbeitsgruppe schlug ein Finanzierungskonzept und insbesondere als Ablösung des FinöV-Fonds einen Bahninfrastrukturfonds (BIF) zur langfristigen Sicherung der Finanzierung von Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur vor (Abbildung 2).

Abbildung 2: Grundzüge des Bahninfrastrukturfonds



Hinweis: Die Höhe der Pfeile entspricht ungefähr der Höhe der Erträge bzw. Aufwände im Jahr 2020. Die Verwaltungskosten in Höhe von 5 Mio. Franken wurden nicht dargestellt. Darüber hinaus können auch Forschungsvorhaben sowie Systemaufgaben finanziert werden.

Grafik INFRAS.

- Die Ergebnisse der Überprüfung flossen in eine Botschaft des Bundesrates vom Januar 2012 an das Parlament (Bundesrat 2012). Aufgrund der Änderung der Eidgenössischen Verfassung war eine nationale Volksabstimmung zum Bundesbeschluss notwendig, der am 9. Februar 2014 angenommen wurde.
- Im Rahmen dieser Reform wurde gleichzeitig festgelegt, dass der Bund neu nicht nur für die Finanzierung der nationalen Infrastruktur (v.a. der SBB) aber auch der 38 sog. Privatbahnen² verantwortlich sein wird, wobei die Kantone einen Beitrag in den BIF zahlen müssen. Somit ist der Bund für die Finanzierung der Bahninfrastruktur zuständig und schließt auch die entsprechenden Vereinbarungen mit den EIU ab.
- Der Bahninfrastrukturfonds ist ein rechtlich unselbständiger Fonds mit eigener Rechnung („Spezialfonds“) mit Bilanz, Investitionsrechnung und Erfolgsrechnung, die vom Parlament separat zu genehmigen ist. Er besteht seit dem 01.01.2016 und übernahm die Schulden des FinöV-Fonds per Ende 2015. Diese Bevorschussung ist zurückzuzahlen.
- Zwei Jahre später, d.h. per 1. Januar 2018, wurde außerdem ein Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs fonds (NAF) in Kraft gesetzt. Aus dem NAV werden große Projekte des Agglomerationsverkehrs durch den Bund mitfinanziert, die der Bund ansonsten nicht finanziert. D.h. Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur, die der Bund finanziert, werden nicht berücksichtigt. Hieraus ergeben sich in der Praxis gewisse Abgrenzungsfragen.

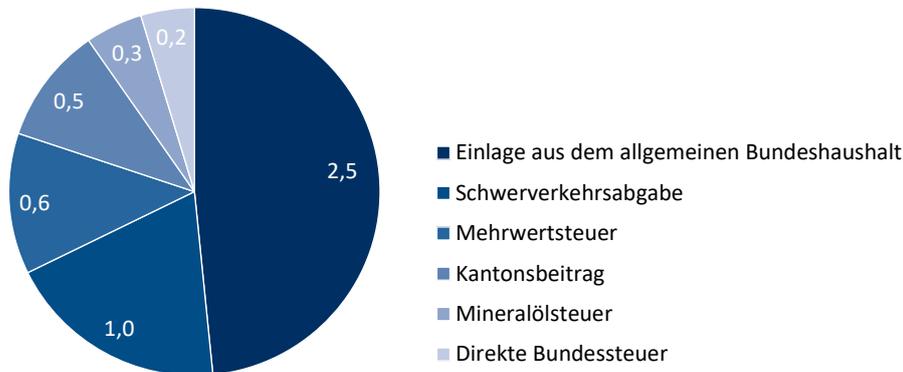
Die Straße finanziert teilweise die Schieneninfrastruktur.

- In den BIF fließen Einnahmen von insgesamt rund 5,2 Mrd. Franken (im Jahr 2020) aus verschiedenen Quellen (Abbildung 3). Der BIF darf sich nicht verschulden, kann aber eine angemessene Reserve aufbauen. Damit soll sichergestellt werden, dass Mittel, die in einem Jahr nicht benötigt wurden, im folgenden Jahr zur Verfügung stehen.

² Bei den sog. Privatbahnen handelt es sich in der Regel um Eisenbahnunternehmen, die zwar privatrechtlich organisiert aber ganz oder mehrheitlich in öffentlicher Hand sind. Die Kapitalanteile der Privatbahn BLS AG teilen sich beispielsweise wie folgt auf: Kanton Bern (55,75%), Bund (21,70%), nicht stimmberechtigten Aktien (9,22%), natürliche und juristische Personen (5,97%) sowie andere Kantone und Gemeinden (7,36%).

Abbildung 3: Erträge des Bahninfrastrukturfonds im Jahr 2020 (Mrd. Franken)

Einlagen in Mrd. CHF



Grafik INFRAS. Quelle: EFV 2021.

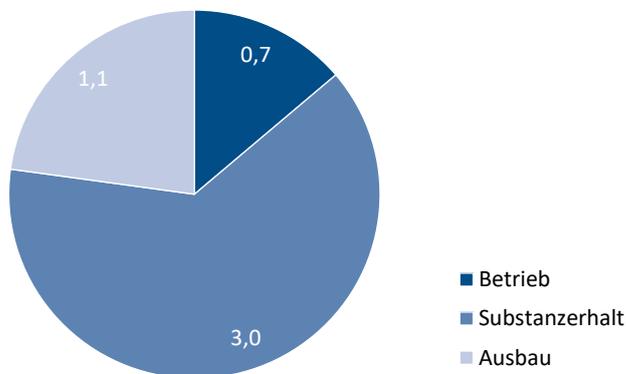
- Knapp die Hälfte der Erträge kommt aus dem Bundeshaushalt und ist in der Bundesverfassung bzw. im Gesetz zum Bahninfrastrukturfonds (BIFG) festgelegt. Die Einlage des Bundes von 2,3 Mrd. Franken (Preisstand 2014) wird an die Entwicklung des realen Brutto-Inlandprodukts und dem Bahnbau-Teuerungsindex angepasst.
- Ein Teil der Einnahmen aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVA (maximal zwei Drittel) und aus der Mineralölsteuer – zusammen knapp ein Viertel der Einlagen – fließt zweckgebunden in den BIF. Aus Einnahmen auf der Straße wird somit die Bahninfrastruktur als Grundlage für die Verbesserung der Voraussetzungen für den schienengebundenen Güter-, Fern- und Regionalverkehr und zu Erreichung des Verlagerungsziels mitfinanziert (Intermodalität). Aufgrund der Formulierung „höchstens“ bei der LSVA sind hier Anpassungen der Höhe der Einlage durch die Regierung bzw. das Parlament möglich.
- Die Kantone leisten einen Beitrag von 0,5 Mrd. Franken, der ebenfalls indexiert wird. Im Gegenzug finanziert der Bund neu die Infrastruktur der sog. Privatbahnen aus dem BIF.
- Die Einlage aus der Mineralölsteuer ist bis längstens 2030 befristet. Ein Teil der Mehrwertsteuereinnahmen – 9 Prozent des Reinertrags der zweckgebundenen Mineralölsteuer bzw. höchsten 310 Mio. Franken – fließt bis zur vollständigen Rückzahlung der Bevorschussung des FinÖV-Fonds in den BIF. Mit Rückgang der Mineralölsteuereinnahmen sinkt somit auch die Einlage in den Bahninfrastrukturfonds.
- Knapp ein Drittel (60 Prozent) der Erträge des Fonds sind also (mit Ausnahme der Anpassung an die Teuerung und Wirtschaftsentwicklung, d.h. Indexierung) nicht variabel und gesichert.

Betrieb und Substanzerhalt werden vorrangig sichergestellt.

- Aus dem BIF werden gemäß BIF-Gesetz vorrangig Betrieb und Substanzerhalt der Eisenbahninfrastruktur sichergestellt (Abbildung 4). Es ist also mindestens die bestehende Infrastruktur zu unterhalten und zu erneuern, bevor neue Infrastruktur gebaut werden kann. Es werden außerdem Ausbau, Forschung sowie weitere Ausgaben (Trassenvergabestelle, unternehmensübergreifende Systemaufgaben) finanziert.
- Betrieb und Substanzerhalt sollten explizit Vorrang vor dem Ausbau erhalten, weil die Ergebnisse eines im Jahr 2009 durchgeführten Netzaudits der SBB Infrastruktur zeigten, dass insbesondere der Unterhalt der Infrastruktur seit der Bahnreform 1999 und vor dem Hintergrund der gestiegenen Nachfrage aus dem Netz vernachlässigt wurde. Aufgrund dessen stellte die SBB fest, dass die Lebensdauer von Anlagen nicht erreicht werden konnte und der Erneuerungsbedarf deutlich höher ausfiel (Nachholbedarf). Aus diesem Grund wurden auch deutlich mehr Mittel in der LV benötigt.

Abbildung 4: Mittelverwendung des Bahninfrastrukturfonds im Jahr 2020 (Mrd. Franken)

Mittelverwendung in Mrd. CHF



Grafik INFRAS. Quelle: EFV 2021.

- Mit Start des BIF wurde gleichzeitig die Abgrenzung zwischen Substanzerhalt und Ausbau in einer Verordnung präziser geregelt, damit die Zuordnung zu einem Finanzierungsinstrument klarer ist. Gleichzeitig sollten Mischfinanzierungen, d.h. die Finanzierung eines Projekts aus verschiedenen Finanzierungsgefäßen, vermieden werden, um die Steuerung zu vereinfachen und die Transparenz zu erhöhen (Vermeidung von Doppelfinanzierungen).

Überjährigkeit und Planungssicherheit

- Für die Finanzierung von **Betrieb und Substanzerhalt** der Infrastruktur wird zwischen dem Bundesamt für Verkehr (BAV) und der jeweiligen Infrastrukturbetreiberin eine

Leistungsvereinbarung (LV) für vier Jahre abgeschlossen. Ein entsprechender vierjähriger Zahlungsrahmen³ für den Betrag aller Leistungsvereinbarungen im jeweiligen Zeitraum (i.d.R. vier Jahre) wird vom Parlament verabschiedet. Mit dem vierjährigen Zahlungsrahmen wird im jeweiligen Jahr zwar noch kein Kredit beschlossen, aber das Parlament bekennt sich im gewissen Sinne zur Höhe der jährlichen Zahlungen in einer Legislaturperiode.⁴

- Die Höhe des Bedarfs für Betrieb und Substanzerhalt basiert auf den mit den EIU ausgehandelten LV. Maßgeblich sind die geplanten Kosten, die nicht durch die geplanten Trassenentgelte und sonstige Einnahmen gedeckt werden können. Eine Zuordnung wie in Deutschland, dass Betrieb und Instandhaltung durch die EIU zu zahlen seien, gibt es in der Schweiz nicht. Dies entspricht der Grundidee, dass mit der LV die Ziele bzw. das „Was“ (*Was soll erreicht werden?*), aber nicht das „Wie“ bzw. die Mittelverwendung (*Wie sollen die Ziele erreicht werden?*) definiert sind. Insbesondere die Verwendung für Unterhalt oder Erneuerung soll durch die EIU und nicht vorab durch die Zuweisung von Mitteln definiert werden, um mögliche Fehlanreize zu vermeiden. Zu beachten ist, dass der Trassenpreis in der Schweiz gestützt auf die Netzzugangs-Verordnung durch den Bund – und nicht die EIU – festgelegt wird.
- Die Planung des **Ausbaus** erfolgt regelmäßig in Ausbausritten des strategischen Entwicklungsprogramms (STEP) Bahninfrastruktur. Ziel ist eine rollende Planung. Die Zuständigkeiten und Rollen im Planungsprozess wurden in einer Verordnung⁵ ebenfalls klarer definiert. Zudem wurde der Prozess zeitlich an die LV angepasst. Zu jedem Ausbausritt wird gleichzeitig jeweils ein Netznutzungskonzept (NNK)⁶ publiziert, zu dessen Entwurf vorab Stellung genommen werden kann. Basis bilden die Angebotskonzepte im Personen- und Güterverkehr (Kantone für den regionalen Personenverkehr, Bund bzw. beauftragte Dritte für den Personenfernverkehr sowie das Bundesamt für Verkehr für den Gütertransport auf der Schiene unter Einbezug der Branche). Die Ausbaumaßnahmen werden bewertet und gesamtschweizerisch priorisiert sowie vom Parlament beschlossen. Gleichzeitig beschließt das Parlament, wann die Regierung einen neuen Ausbausritt dem Parlament vorzulegen hat.
- Mittels Umsetzungsvereinbarungen erfolgt die Bestellung konkreter Ausbauprojekte des Bundes bei dem jeweiligen EIU bzw. Ersteller. Im Rahmen der Erarbeitung eines Ausbausritts wird die langfristige Finanzierung von Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Infrastruktur aufgezeigt (vgl. z.B. Bundesrat 2018). Mit dem Ausbausritt 2035 hat das

³ Mit einem Zahlungsrahmen begrenzt das Parlament die Voranschlagskredite für bestimmte Ausgaben über eine Periode von mehreren Jahren. Dieses Instrument stellt keine Kreditbewilligung dar; die erforderlichen Voranschlagskredite müssen jährlich beantragt und vom Parlament beschlossen werden.

⁴ Der Beginn der LV 2013–2016 wurde seinerzeit bewusst auf eine Legislaturperiode angepasst und entspricht in der Länge jeweils dem vierjährigen Finanzplan. Eine Verlängerung der LV auf mehr als vier Jahre wurde bewusst nicht gewählt.

⁵ Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur (KPFV) vom 14. Oktober 2015.

⁶ Netznutzungskonzept (NNK) und Netznutzungspläne (NNP) dienen dazu, die Fahrrechte (Trassen) für den Güter- und Personenverkehr auf dem schweizerischen Schienennetz gleichberechtigt zu sichern. So kann beiden Verkehrsarten langfristig ein attraktives Angebot ermöglicht werden.

Parlament z.B. Ausbaumaßnahmen von insgesamt rund 13 Mrd. Franken bewilligt und mit einem entsprechenden Verpflichtungskredit⁷ finanziell gesichert.

- Im Rahmen der Kostenschätzungen für Ausbauprojekte sind die Folgekosten für Betrieb und Unterhalt sowie Erneuerung der Bahninfrastruktur jeweils auszuweisen. Dadurch wird sichergestellt, dass die Bahninfrastruktur auch langfristig finanziert werden kann. Es kann nur so viel ausgebaut werden, wie auch Mittel vorhanden sind.
- Im Rahmen der Finanzplanung des Bundes (Voranschlag für das nächste Haushaltsjahr und Finanzplan für drei weitere Jahre) wird die Sonderrechnung für den BIF jeweils dem Parlament vorgelegt bzw. das Budget beschlossen. Handlungsspielraum bei den Erträgen gibt es hinsichtlich der Höhe der Einlagen aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe („höchstens“ zwei Drittel). Allerdings ist die LSVA mit rund 1 Mrd. CHF im Jahr 2020 die zweitbedeutendste Einnahmequelle. Die Höhe der anderen Erträge bzw. deren Entwicklung ist definiert.
- Mit der langfristigen Fonds-Simulation bzw. BIF-Langfristplanung kann sichergestellt werden, dass nicht mehr ausgebaut werden kann als Mittel verfügbar sind. Die langfristige Fonds-Simulation ermöglicht die finanzielle Abstimmung über alle Zeithorizonte hinweg und damit einen Abgleich von Mittelbedarf und -verfügbarkeit. Gleichzeitig steigen dadurch die Planungssicherheit und Transparenz.

Monitoring

- In der **Leistungsvereinbarung** sind die Pflichten zur Berichterstattung für alle EIU definiert und aufeinander abgestimmt. Die Anforderungen sind in den letzten Jahren gestiegen. Es zeigte sich, dass ein Vergleich zwischen den EIU erschwert war, weil diese unterschiedliche Abgrenzungen nutzten (z.B. Zurechnung Erfolgs- oder Investitionsrechnung). Aufgrund dessen wurden in verschiedenen Arbeitsgruppen unter der Leitung des Verbands öffentlicher Verkehrsunternehmen und Einbezug des Bundesamts für Verkehr ein Branchenstandard zur finanziellen Steuerung und Controlling LV erarbeitet (VöV 2019). In der aktuellen LV-Periode 2021–2024 sind unter anderem folgende Berichte erforderlich:
 - unterjährige Meldungen zur Änderung an Investitionsplänen;
 - halbjährliche Zwischenberichte für Projekte mit einem hohen Risiko bzw. Baukosten;
 - Jahresbericht zur Zielerreichung (inkl. elektronische Datenübermittlung zu den Kennzahlen), Geschäftsbericht und Netzzustandsbericht⁸ sowie

⁷ Der Verpflichtungskredit setzt den Höchstbetrag fest, bis zu dem der Bundesrat für ein bestimmtes Vorhaben finanzielle Verpflichtungen eingehen kann. Er wird dann benutzt, wenn die Ausführung eines Vorhabens über das Voranschlagsjahr hinaus Zahlungen verursacht. Dies ist ähnlich einer Verpflichtungsermächtigung in Deutschland.

⁸ Aufgrund der Ergebnisse des SBB-Netzaudits 2009 berichtet die SBB Infrastruktur seit dem Jahr 2011 jährlich über den Netzzustand. Diese Pflicht wurde nachfolgend auch für die sog. Privatbahnen eingeführt. Damit ein Benchmarking gewisser Kennzahlen auch zwischen den EIU aufgebaut werden kann, entwickelte die Branche einen Branchenstandard bzw. ein Regelwerk

- alle vier Jahre Be- und Auslastung der Infrastruktur für den Bericht an das Parlament.
- Im Rahmen der **Umsetzungsvereinbarungen** berichten die EIU bzw. Ersteller halbjährlich über den Stand des Projekts an das Bundesamt für Verkehr. Vorgaben und Prozesse sind in einer Richtlinie definiert (BAV 2020). Das BAV publiziert darauf basierend einen jährlichen Standbericht über die Eisenbahn-Ausbauprogramme (BAV 2021).
- Die Leistungsvereinbarungen, die Netzzustandsberichte und die Investitionspläne sind neu auch zu publizieren. Auch die Netznutzungspläne der EIU werden publiziert.⁹
- Eine Untersuchung zu den mittel- bis langfristigen Wirkungen des Bahninfrastrukturfonds gab es in der Schweiz bisher nicht. Das Instrument der Leistungsvereinbarungen wurde im Auftrag des BAV evaluiert (Interface 2017).

Technik Eisenbahn 29900 (VöV 2018). Damit sind Minimalanforderungen zur Strukturierung und Abgrenzung der Anlagen, der Bewertung anhand von Zustandsklassen und an die Berichterstattung definiert.

⁹ Vgl. <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrsmittel/eisenbahn/fachinformationen/netznutzungskonzept-plaene.html>.

3. Ein Schieneninfrastrukturfonds hat verschiedene Vorteile.

- Eine qualitativ hochwertige und zukunftsfähige Schieneninfrastruktur hat für die Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland und vor dem Hintergrund der klimapolitischen Herausforderungen eine sehr hohe Bedeutung. Eine Verlagerung von der Straße auf die Schiene kann nur gelingen, wenn die entsprechende Infrastruktur erhalten und ausgebaut wird. Eine verlässliche, überjährige Finanzierung der Schieneninfrastruktur ist dafür notwendige Voraussetzung.
- Ein Schieneninfrastrukturfonds verbessert die **Kontinuität sowie Planbarkeit bzw. Verlässlichkeit der künftig tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel** für einen längeren Zeitraum für die EIU. Im Rahmen einer klassischen Haushaltsfinanzierung kann dies nicht im erforderlichen Maße gewährleistet werden. Die Höhe der Mittel, die aus dem allgemeinen Bundeshaushalt finanziert werden, werden jährlich definiert und stehen in Konkurrenz zu anderen Titeln. Sie sind daher nicht für folgende Jahre gesichert. Zudem ist der Horizont der Finanzplanung kürzer als beispielsweise der Zeitraum der LuFV III, weswegen die Höhe der Infrastrukturbeiträge des Bundes nicht vollständig gesichert sind. Eine höhere Planungssicherheit erhöht die Effizienz des Einsatzes der zur Verfügung stehenden Mittel. Dies ist auch vor dem Hintergrund der langen Planungsvorlaufzeiten bei langlebigen Infrastrukturen wichtig. Wird beispielsweise der Unterhalt der Infrastruktur kurzfristig vernachlässigt, hat dies langfristige finanzielle Folgen.
- Im Verkehrsinvestitionsbericht (BMVI 2020) werden zwar jeweils die getätigten Investitionen zusammenfassend berichtet, aber dies erfolgt jeweils nachrichtlich rund 1,5 Jahre später und mit Fokus auf dem Ausbau der Infrastrukturen. Mit einem Infrastrukturfonds kann die **Transparenz** des Finanzierungssystems der Schieneninfrastruktur des Bundes **erhöht** und die **Komplexität reduziert** werden. Entsprechend kann auch die **Steuerung der Finanzierung** aus Sicht des Bundes **vereinfacht werden**. Aber auch aus Sicht der EIU ist die finanzielle Steuerung verbessert. Ein „Optimieren“ verschiedener Finanzierungsgefäße bzw. Haushaltstitel kann verhindert werden. Der Gestaltungsspielraum durch den Bundeshaushaltsgesetzgeber wird nicht vollständig eingeschränkt. Die in einen Fonds fließenden Mittel bzw. deren Höhe und deren Verwendung werden weiterhin festgelegt werden müssen. Mit einer institutionellen Lösungen zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur wie in der Schweiz dürften jedoch geringere (politische) **Transaktionskosten** anfallen als bei klassischen Haushaltsfinanzierungen (Becker und Beckers 2019b).
- Mit einem Schieneninfrastrukturfonds, aus dem sowohl die **Erhaltungs- als auch Neu-/Ausbauinvestitionen** finanziert werden, ist die **finanzielle Abstimmung verbessert** und Fehlansätze können vermieden werden. Insbesondere die Umsetzung der Vorgabe, dass Erhalt vor

Ausbau der Schienenwege Vorrang hat, kann so besser umgesetzt werden. Weil jeder Ausbau auch Folgekosten (Betrieb, Instandhaltung, Erneuerung) verursacht, können mit einem umfassenden Fonds und einer entsprechenden langfristigen Finanzplanung (Fondssimulation) diese Folgekosten besser berücksichtigt werden. Dies setzt systeminhärente Anreize. Eine lebenszyklusorientierte Kostenrechnung gewinnt so an Bedeutung.

- Mit einem Fonds kann ein **Finanzierungssystem** im Sinne, dass Verkehr die Mobilität finanziert, transparent implementiert werden. So könnten beispielsweise Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur durch Einnahmen auf der Straße finanziert werden (Intermodalität). **Lenkungsziele** – beispielsweise zur Verkehrsverlagerung – können im Rahmen der Finanzierung demnach explizit berücksichtigt werden.
- Und das Wichtigste: Nur wenn dem Fonds **ausreichend Mittel** zugeführt werden und die Bahninfrastruktur entsprechend auch ausgebaut werden kann, kann die (klimapolitisch) notwendige Verlagerung gelingen. Aus diesem Grund ist es bedeutend, dass der Mittelbedarf sowohl für die Substanzerhaltung als auch dem nachfragebasiertem Ausbau der Schieneninfrastruktur berücksichtigt wird. Hierbei ist es wichtig, sowohl die künftige Nachfrage und Bedürfnisse des Personen- als auch Güterverkehrs abzuschätzen und den entsprechenden Mittelbedarf einzuplanen.

Quellen

- Allianz pro Schiene 2021:** Deutschland investiert zu wenig in die Schieneninfrastruktur, URL: <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/investitionen/>, letzter Zugriff: 03.09.2021, August 2021.
- BAV 2020:** Richtlinie Umsetzung Bahninfrastruktur-Ausbauten (RUMBA), Version 3.0 vom 1. Dezember 2020, URL: https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/richtlinien/eisenbahn/umsetzung_bahninfrastruktur-ausbauten-ruba.pdf.download.pdf/umsetzung_bahninfrastruktur-ausbauten-ruba.pdf, letzter Zugriff: 04.10.2021.
- BAV 2021:** Eisenbahnausbauprogramme – Bahninfrastrukturfonds (BIF), Standbericht 2020, Periode 1. Januar bis 31. Dezember 2020, URL: https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/aktuell-startseite/berichte/sb_eisenbahn_ausbauprogramme/standbericht-2020-eisenbahn-ausbauprogramme.pdf.download.pdf/Standbericht%202020.pdf, letzte Zugriff: 04.10.2021.
- Becker und Beckers 2019a:** Intermodale Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen – Eine institutionsökonomische Analyse des Schweizer Modells der Finanzierung der Eisenbahninfrastrukturen, Teil 1, Zeitschrift für Verkehrswissenschaften Heft 02/2019, S. 129–199.
- Becker und Beckers 2019b:** Intermodale Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen – Eine institutionsökonomische Analyse des Schweizer Modells der Finanzierung der Eisenbahninfrastrukturen, Teil 2, Zeitschrift für Verkehrswissenschaften Heft 03/2019, S. 202–241.
- BMVI 2020:** Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2018, August 2020.
- Bundesrat 1996a:** Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs vom 26. Juni 1996.
- Bundesrat 1996b:** Botschaft zur Bahnreform vom 13. November 1996.
- Bundesrat 2012:** Botschaft zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, FABI) vom 18. Januar 2012.
- Bundesrat 2018:** Botschaft zum Ausbauschnitt 2035 des strategischen Entwicklungsprogramms Eisenbahninfrastruktur vom 31. Oktober 2018.
- Bundestag 2020:** Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder im Jahr 2017, Drucksache 19/23670, 14. Oktober 2020.
- DB 2021a:** BMVI und Bahn treiben 15 weitere Schienenprojekte in 2021 voran, Pressemitteilung vom 22. März 2021, URL: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2021/028-scheuer-schienenprojekte.html>, letzter Zugriff: 04.10.2021.
- DB 2021b:** Investitionen und öffentliche Zuwendungen, URL: <https://ir.deutschebahn.com/de/db-konzern/investitionen/>, letzter Zugriff: 27.08.2021.

DB Netz 2021: Geschäftsbericht 2020, Frankfurt am Main, März 2021.

EFV 2021: Rechnung 2020 – Spezialfinanzierungen, Spezialfonds und übrige zweckgebundene Mittel, Zusatzdokumentation, März 2021.

Interface 2017: Evaluation 2017 der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Infrastrukturbetreiberinnen, Schlussbericht, im Auftrag des Bundesamts für Verkehr, URL: https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/aktuell-startseite/berichte/schlussbericht_evaluation_lv_2017.pdf.download.pdf/d-f-Publikation_Studie_Evaluation_LV.docx.pdf, letzte Zugriff: 04.10.2021, Luzern, 30. September 2017.

UVEK 2010: Projekt Finanzierung Bahninfrastruktur (FIBI), Bericht des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD), Bern, 16. Dezember 2010.

VöV 2018: R RTE 29900 Netzzustandsbericht – Minimalanforderungen, Stand: 08.11.2018.

VöV 2019: Finanzielle Führung und Controlling Leistungsvereinbarung – Empfehlungen (Branchenstandard), 1. Ausgabe vom 26. Februar 2019, URL: https://www.voev.ch/de/Service/content_index.php?section=downloads&download=16815, letzter Zugriff: 04.10.2021.