



Immobilien der SBB

Prüfung der Identifikation und Umnutzung von
nicht betriebsnotwendigen Immobilien

Impressum

Bestelladresse Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione <http://www.efk.admin.ch/>
Order address

Bestellnummer 1.11417.802.00359.5
Numéro de commande
Numero di ordinazione
Order number

Zusätzliche Informationen Fachbereich 6 "Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation"
Complément d'informations E-Mail: ueli.luginbuehl@efk.admin.ch
Informazioni complementari Tel. 031 323 10 55
Additional information

Originaltext Deutsch
Texte original Allemand
Testo originale Tedesco
Original text German

Zusammenfassung Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary English (« Key facts »)

Abdruck Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction Authorised (please mention the source)

Immobilien der SBB

Prüfung der Identifikation und Umnutzung von nicht betriebsnotwendigen Immobilien

Das Wesentliche in Kürze

Mit einer Landfläche von 97 Quadratkilometern, was etwa der Hälfte des Kantons Zug entspricht, sind die Schweizerischen Bundesbahnen SBB eine der grössten Immobilienbesitzerinnen der Schweiz. Rund ein Fünftel dieser Fläche mit 3'500 Gebäuden dient nicht einer bahnbetrieblichen Nutzung.

Die Division Immobilien hat die Aufgaben, die nicht für den Netzzugang notwendigen Immobilien professionell zu bewirtschaften, auf die Marktbedürfnisse auszurichten und damit die Finanzkraft der SBB zu stärken. Die für den Netzzugang notwendigen Gebäude und Anlagen, die sogenannten Verkehrsflächen (z.B. Schienennetz, Stellwerkbauten) befinden sich im Eigentum der Division Infrastruktur. Die Division Infrastruktur unterhält die bestehenden Verkehrsflächen, projiziert Neubauten sowie Erweiterungen und entwickelt das Bahnnetz mit einem Planungshorizont von bis zu 30 Jahren.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) untersuchte, wie die SBB nicht mehr für den Bahnbetrieb benötigten Areale ermittelt und wie über die Freigabe zu einer Weiterverwendung entschieden wird.

Aktive Bewirtschaftung zur Erreichung der finanziellen Eignerziele

Der Bund führt die SBB über jeweils für vier Jahre festgelegte strategische Ziele. Dabei soll die SBB in den nicht abgeltungsberechtigten Bereichen einen angemessenen Gewinn erwirtschaften. So wird erwartet, dass die Division Immobilien jährliche Zuschüsse an die Infrastruktur in der Höhe von 150 Millionen Franken und Beiträge für die Sanierung der Pensionskasse leistet. Um die finanziellen Eignerziele zu erreichen, müssen in den nächsten zwei Jahrzehnten jährlich 245 Millionen Franken aus dem Immobilienbereich erwirtschaftet werden. Dafür müssen neben den Mieterträgen auch künftig Teile des Immobilienbestands verwertet werden.

Die SBB hat die Immobilien in drei Portfolios (Bahnproduktion, Bahnhöfe, Anlageobjekte) eingeteilt und für deren Bewirtschaftung Strategien definiert, welche laufend aktualisiert werden. Damit wird das Wertschöpfungspotential dieser Areale optimiert, mit dem Ziel zusätzliche Mieteinnahmen oder Verkaufserlöse zu generieren. Zu erwähnen sind zum Beispiel die 80 Entwicklungsareale für welche bei der Division Immobilien konkrete Umnutzungspläne bestehen.

Gemäss Bericht des Bundesrats über die Erreichung der strategischen Ziele 2010 hat die Division SBB-Immobilien wie bereits im Vorjahr gute Ergebnisse erzielt und damit die von ihr erwarteten Resultate mit der Umsetzung der definierten Immobilienstrategien erreicht.

Areale mit grösserem Wertschöpfungspotential ausgeschieden

Die SBB hat im Jahr 2006 letztmals flächendeckend ihre nicht betriebsnotwendigen Liegenschaften ermittelt und der Division Immobilien zugeteilt. Die Identifikation nicht betriebsnotwendiger Liegenschaften findet seither nicht systematisch statt. Einzelfallweise werden solche Objekte aber weiter-

hin laufend ermittelt, wobei der Auslöser in der Regel die Division Immobilien oder eine Anfrage von Dritten ist.

Aus Sicht der EFK braucht es ein geregeltes Vorgehen, damit Veränderungen bei den Ansprüchen an bestehenden Bahnarealen systematisch erkannt und für eine mögliche Freistellung beurteilt werden können. Ebenfalls erscheint der EFK überprüfenswert, ob mit finanziellen Anreizen für die Division Infrastruktur eine zusätzliche Dynamik bei der Potentialentwicklung ausgelöst werden könnte.

Interessenabwägung sichergestellt

Bevor Grundstücke und Gebäude zur Verwertung gelangen, findet ein Freistellungsverfahren statt. Damit stellt die SBB sicher, dass keine Objekte zur Verwertung gelangen, welche für den Bahnbetrieb noch benötigt werden. Im Rahmen des Freistellungsverfahrens werden die Interessen der Division Infrastruktur (Sicherung der notwendigen Areale für die Netzentwicklung) und denjenigen der Division Immobilien (wirtschaftliche Attraktivität der Areale für eine Verwertung) gegenübergestellt. Mit diesem Verfahren wird eine ausgewogene Interessenabwägung ermöglicht.

Aufgrund der eher zurückhaltenden Politik der Division Infrastruktur gegenüber Freistellungen besteht ein Risiko, dass eine wirtschaftlichere Verwendung nicht mit aller Konsequenz angestrebt wird. Die EFK empfiehlt daher, bei Freistellungsverfahren ab einem bestimmten Finanzvolumen Wirtschaftlichkeitsaspekte systematisch zu berücksichtigen.

Übernahme Rückbaukosten durch die Division Immobilien

Die Finanzierung von Kosten im Zusammenhang mit Kauf und Verkauf von Grundstücken und Gebäuden ist in einer SBB-internen Regelung festgehalten. Die Regelungen führen in der Umsetzung zu Unklarheiten, insbesondere bei Rückbaukosten für die Infrastrukturinstallationen (z.B. Gleise, Fahrleitungen etc.). Zum Teil wurde der EFK gegenüber die Meinung vertreten, dass die Finanzierung solcher Rückbauten Bestandteil der Leistungsvereinbarung zwischen Bund und SBB sei und somit durch die Division Infrastruktur bezahlt werden müssten. Die EFK hat angeregt, die bestehenden Unklarheiten im Rahmen der aktuellen Überarbeitung der Vorgaben in Rücksprache mit dem Bundesamt für Verkehr zu klären.

Bei den untersuchten Fallbeispielen hat die EFK festgestellt, dass die Division Immobilien bei Verkaufsgeschäften sämtliche anfallenden Kosten übernommen hat. Dies bedeutet, dass die Leistungsvereinbarung Bund – SBB nicht belastet wird. Da die Immobilien heute zu Buchwerten von der Division Infrastruktur übertragen werden und die Veräusserungsgewinne vollumfänglich bei der Division Immobilien anfallen, ist diese Praxis sachlogisch. Ein Vorteil dieser Praxis besteht darin, dass die Division Immobilien unabhängig von den finanziellen Ressourcen der Division Infrastruktur ihre Projekte vorantreiben kann.

Die SBB unterstützt die Empfehlungen der EFK und wird u.a. bei der Division Infrastruktur eine Organisationseinheit zur systematischen und wiederkehrenden Analyse des Infrastrukturportfolios einrichten. Damit soll sichergestellt werden, dass die nicht mehr für den Bahnbetrieb notwendigen Areale systematisch erkannt und für eine anderweitige Nutzung ausgeschieden werden.

Immobiliers CFF

Examen de l'identification et de la réaffectation des biens immobiliers non destinés à l'exploitation

L'essentiel en bref

Les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) font partie des principaux propriétaires fonciers de Suisse, puisqu'ils possèdent des terrains d'une superficie totale de 97 km², ce qui équivaut à peu près à la moitié du canton de Zoug. Près d'un cinquième de cette superficie comprenant 3500 bâtiments n'est pas affecté à une utilisation ferroviaire.

La division Immobilier est chargée de gérer de manière professionnelle les biens immobiliers non nécessaires à l'accès au réseau, de s'aligner sur les besoins du marché et, ainsi, de renforcer la solidité financière des CFF. Les bâtiments et installations indispensables au réseau, c'est-à-dire les surfaces de transport (par ex. réseau ferroviaire, postes d'aiguillage), sont la propriété de la division Infrastructure. Celle-ci entretient les surfaces de transport existantes, planifie les nouvelles constructions et les extensions et développe le réseau ferroviaire avec des perspectives allant jusqu'à 30 ans.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné comment les CFF déterminent les surfaces foncières qui ne sont plus destinées à l'exploitation ferroviaire et comment leur réaffectation est décidée.

Gestion active pour réaliser les objectifs financiers du propriétaire

La Confédération gère les CFF par l'intermédiaire d'objectifs stratégiques fixés pour quatre ans. Les CFF doivent réaliser un bénéfice raisonnable dans les secteurs non soumis à indemnisation. On s'attend ainsi à ce que la division Immobilier verse chaque année une compensation financière de 150 millions de francs à l'infrastructure et contribue à l'assainissement de la caisse de pensions. Pour atteindre les objectifs financiers du propriétaire, le secteur Immobilier doit générer 245 millions de francs par an pendant les 20 prochaines années, ce qui implique la cession future d'une partie du portefeuille immobilier, en plus des revenus locatifs.

Les CFF ont réparti leurs biens immobiliers en trois portefeuilles (production ferroviaire, gares et objets de placement) et ont défini des stratégies de gestion qui sont régulièrement actualisées. Cela permet d'optimiser le potentiel de création de valeur de ces sites, afin de générer des recettes locatives ou des produits de vente supplémentaires. On peut, par exemple, citer les 80 sites de développement pour lesquels la division Immobilier a élaboré des projets de réaffectation concrets.

D'après le rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques 2010, la division Immobilier des CFF a obtenu de bons résultats, comme l'année précédente, et a ainsi répondu aux attentes grâce à la mise en œuvre des stratégies immobilières définies.

Regroupement des sites présentant le plus fort potentiel de création de valeur

Les CFF ont déterminé tous les biens immobiliers non destinés à l'exploitation pour la dernière fois en 2006 et les ont affectés à la division Immobilier. Depuis, l'identification de ces biens immobiliers n'est pas systématique. Elle est toutefois régulière dans certains cas isolés, généralement sous l'impulsion de cette division ou d'une demande émanant de tiers.

Le CDF estime qu'une procédure claire est nécessaire afin d'identifier systématiquement les nouvelles exigences applicables aux sites ferroviaires existants et d'évaluer ces derniers en vue d'une éventuelle mise à disposition. D'après lui, il faudrait également examiner si des incitations financières destinées à la division Infrastructure permettraient d'insuffler une dynamique supplémentaire au développement du potentiel de création de valeur.

Garantie de la pesée des intérêts en présence

Une procédure de mise à disposition s'applique avant l'exploitation commerciale de terrains et d'immeubles. Les CFF s'assurent ainsi qu'aucun objet encore nécessaire à l'exploitation ne soit cédé. Cette procédure met en parallèle les intérêts de la division Infrastructure (garantie de sites nécessaires au développement du réseau) et ceux de la division Immobilier (attrait économique des sites en vue d'une réalisation), ce qui permet de les évaluer raisonnablement.

Eu égard à la retenue de la division Infrastructure en matière de mise à disposition, il est possible qu'une utilisation plus rentable ne soit pas recherchée systématiquement. Le CDF recommande donc que les aspects liés à la rentabilité soient automatiquement pris en compte dans cette procédure à partir d'un certain volume financier.

Frais de déconstruction pris en charge par la division Immobilier

Le financement des frais liés à l'achat et à la vente de terrains et d'immeubles est défini dans une réglementation interne aux CFF. L'application de cette dernière conduit cependant à des incertitudes, notamment en ce qui concerne les frais de déconstruction des infrastructures (par ex. voies, caténaires, etc.). Certains interlocuteurs du CDF ont relevé que le financement de ces déconstructions fait partie intégrante de l'accord sur les prestations conclu entre la Confédération et les CFF et qu'il devrait dès lors être assumé par la division Infrastructure. Le CDF recommande que les doutes existants soient clarifiés en accord avec l'Office fédéral des transports (OFT) dans le cadre de la révision actuelle des directives correspondantes.

Dans les études de cas examinées, le CDF a constaté que la division Immobilier avait pris en charge tous les frais correspondants lors d'une cession, ce qui signifie que l'accord sur les prestations entre la Confédération et les CFF n'est pas impacté. Cette pratique est logique, étant donné que les biens immobiliers constituent aujourd'hui des valeurs comptables de la division Infrastructure et que les produits des ventes sont entièrement affectés à la division Immobilier. Elle présente d'ailleurs l'avantage suivant: la division Immobilier peut poursuivre ses projets indépendamment des ressources financières de la division Infrastructure.

Les CFF soutiennent les recommandations du CDF et mettront notamment en place dans la division Infrastructure une unité organisationnelle chargée de l'analyse systématique et régulière du portefeuille des infrastructures. Cela garantira une identification automatique des sites qui ne sont plus destinés à l'exploitation ferroviaire, en vue d'une nouvelle utilisation.

Texte original en allemand

Immobili FFS

Verifica dell'identificazione e della trasformazione di immobili non più necessari all'esercizio

L'essenziale in breve

Con una superficie di 97 chilometri quadrati, ossia circa la metà del Cantone di Zugo, le Ferrovie federali svizzere FFS sono uno dei più grandi proprietari di immobili della Svizzera. Un quinto circa di questa superficie, con 3500 edifici, non serve all'esercizio ferroviario.

La Divisione Immobili ha il compito di gestire in modo professionale gli immobili che non servono all'accesso alla rete, di orientarsi alle esigenze di mercato e, così, di rafforzare la capacità finanziaria delle FFS. Gli edifici e gli impianti necessari per accedere alla rete, le cosiddette aree destinate al traffico (ad es. la rete ferroviaria, le costruzioni destinate ai posti di manovra) sono di proprietà della Divisione Infrastruttura. Questa Divisione gestisce le aree destinate al traffico esistenti, progetta nuove costruzioni e ampliamenti, sviluppa la rete ferroviaria su un periodo di pianificazione fino a 30 anni.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato come le FFS identificano le aree non più necessarie all'esercizio ferroviario e come decidono di destinarle ad altro uso.

Gestione attiva per raggiungere i propri obiettivi finanziari

La Confederazione dirige le FFS tramite obiettivi strategici stabiliti ogni volta per un periodo di quattro anni. Nei settori non aventi diritto a indennità le FFS devono conseguire utili adeguati. In tal modo si auspica che la Divisione Immobili fornisca versamenti suppletivi di 150 milioni di franchi all'anno per l'infrastruttura e contribuisca al risanamento della cassa pensioni. Per raggiungere questi obiettivi, nei prossimi 20 anni il settore degli immobili dovrà conseguire 245 milioni di franchi all'anno. A tal fine, oltre ai redditi locativi, devono essere alienate anche parti del parco immobiliare.

Le FFS hanno ripartito gli immobili in tre portafogli (produzione ferroviaria, stazioni, oggetti d'investimento) e stabilito strategie per la loro gestione, che vengono costantemente aggiornate. In tal modo intendono ottimizzare il potenziale del valore aggiunto di queste aree al fine di generare ulteriori entrate dalla locazione o ricavi dalla loro vendita. Al riguardo occorre menzionare ad esempio le 80 aree di sviluppo per le quali presso la Divisione Immobili esistono piani di trasformazione concreti.

Secondo il rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici 2010, la Divisione Immobili delle FFS ha, come l'anno scorso, conseguito buoni risultati e raggiunto quindi gli obiettivi attesi con l'attuazione delle strategie immobiliari.

Accertamento delle aree con notevole potenziale di valore aggiunto

Nel 2006 le FFS hanno rilevato per l'ultima volta su vasta scala gli immobili non necessari al loro esercizio e li hanno attribuiti alla Divisione Immobili. Da allora l'identificazione di questo tipo di immobili non avviene sistematicamente. Tali oggetti vengono comunque ancora rilevati singolarmente, dietro richiesta della Divisione Immobili o di terzi.

Secondo il CDF occorre disciplinare il modo di procedere affinché le nuove esigenze delle aree ferroviarie esistenti possano essere sistematicamente riconosciute e valutate ai fini di una possibile cessione. Il CDF ritiene parimenti che bisognerebbe esaminare se incentivi finanziari a favore della Divisione Infrastruttura consentano di dinamizzare ulteriormente lo sviluppo del potenziale.

Ponderazione degli interessi garantita

Una procedura di cessione è effettuata prima che terreni ed edifici vengano utilizzati. In questo modo le FFS si accertano che nessun oggetto ancora necessario per l'esercizio ferroviario sia ceduto. Nel quadro di questa procedura vengono messi a confronto gli interessi della Divisione Infrastruttura (garanzia delle zone necessarie per lo sviluppo della rete) e quelli della Divisione Immobili (attrattiva economica delle aree nell'ottica di una realizzazione). Questa procedura rende possibile una ponderazione equilibrata degli interessi.

A causa di una politica alquanto riluttante della Divisione Infrastruttura riguardo alle possibili cessioni sussiste il rischio che l'impiego più redditizio non venga sistematicamente perseguito. Il CDF raccomanda dunque di tener conto automaticamente degli aspetti di redditività nella procedura di cessione a partire da un determinato volume finanziario.

Assunzione dei costi di smantellamento da parte della Divisione Immobili

Il finanziamento dei costi legati alla compera o alla vendita di terreni ed edifici è disciplinato in un regolamento interno delle FFS. A livello pratico queste regole generano confusioni, in particolare per quanto concerne i costi di smantellamento delle installazioni infrastrutturali (ad es. binari, linee di contatto ecc.). Al CDF è stato a volte comunicato che il finanziamento di tali smantellamenti è parte integrante della Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS e che quindi dovrebbe essere sostenuto dalla Divisione Infrastruttura. Il CDF ha proposto di chiarire i punti oscuri con l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) nel quadro dell'attuale rielaborazione delle direttive.

Nei casi esaminati il CDF ha constatato che la Divisione Immobili si è assunta tutti i costi inerenti alle operazioni di vendita, ovvero non ha gravato la Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS. Questa prassi è logica poiché attualmente gli immobili sono contabilizzati dalla Divisione Infrastruttura secondo i valori contabili e gli utili di alienazione sono integralmente assegnati alla Divisione Immobili. Essa ha inoltre il vantaggio di concedere alla Divisione Immobili la possibilità di portare avanti i propri progetti indipendentemente dalle risorse finanziarie della Divisione Infrastruttura.

Le FFS condividono le raccomandazioni del CDF e istituiranno, tra l'altro, presso la Divisione Infrastruttura un'unità organizzativa che analizzerà in modo sistematico e periodico il portafoglio delle infrastrutture. In tal modo si intende garantire il riconoscimento sistematico delle aree non più necessarie per l'esercizio ferroviario e separarle per destinarle a un uso diverso.

Testo originale in tedesco

SBB Real Estate

Evaluation of the identification and conversion of non-operating real estate

Key facts

With an area measuring 97 square kilometres, approximating half the size of the Canton of Zug, the Swiss Federal Railways (SBB) are among the largest property owners in Switzerland. 3,500 buildings on about one-fifth of this area are not used for operating purposes.

SBB Real Estate is responsible for professionally managing properties not needed for rail network access and aligning them to market requirements to improve the SBB's financial strength. The buildings and facilities required for rail network access, referred to as traffic infrastructure (e.g. rail network, signal box facilities), are owned by SBB Infrastructure. This division maintains the existing traffic infrastructure, plans new construction and expansions, and develops the rail network with a planning horizon of up to 30 years.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined how the SBB identifies sites no longer required for railway operations and how decisions on their release for further use are reached.

Active management to achieve the proprietor's financial goals

The Confederation sets four-year strategic goals for the SBB under which they should generate reasonable profits on sites that are not entitled to public sector funding. SBB Real Estate is expected to pay annual infrastructure subsidies of CHF 150 million and contributions to restructure the pension fund. To achieve the proprietor's financial goals, CHF 245 million must be generated from the real estate area over the next two decades. To this end, individual properties will have to be sold to supplement income from rental properties.

The SBB has divided its properties into three portfolios (rail operations, stations and investment properties) and defined management strategies, which are updated on a regular basis. This optimises the value creation potential of these sites with the aim of generating additional rental income or sale proceeds. The 80 development sites for which SBB Real Estate has concrete conversion plans are one such example.

According to the Federal Council report on the attainment of the strategic goals for 2010, SBB Real Estate posted good results once again, as in 2009, thus meeting its performance expectations by implementing the defined real estate strategies.

Sites with substantial value creation potential are exempted

The SBB has last identified its non-operating properties nationwide and allocated them to SBB Real Estate in 2006. They have no longer been identified on a systematic basis since. In individual cases, however, such properties are still identified, generally on the initiative of SBB Real Estate or in response to a third-party query.

From the standpoint of the SFAO, a regulated approach is necessary to ensure that changing demands on existing rail sites are identified systematically and that the possibility of exempting such sites can be assessed. Moreover, the SFAO advises reviewing whether financial incentives for SBB Infrastructure could create additional momentum to develop such potential.

Weighing of interests is ensured

Before land and buildings are put up for sale, an exemption procedure is followed. This procedure ensures that the SBB do not sell any properties still needed for rail operations. The exemption procedure involves reconciling the interests of SBB Infrastructure (securing the necessary sites for network development) and those of SBB Real Estate (lucrative use of sites in terms of a sale). The exemption procedure enables a balanced weighing of both divisions' interests.

Given SBB Infrastructure's rather restrained policy with respect to exemptions, there is a risk that a more economical use will not be vigorously sought. The SFAO therefore advises the systematic consideration of economic aspects for exemption procedures in which financing volumes exceed a given threshold.

SBB Real Estate assumes dismantling costs

The financing of costs relating to the purchase and sale of land and buildings is set out in an internal SBB guideline. When implemented, the regulations lead to ambiguity, particularly with respect to dismantling costs for infrastructure (e.g. tracks, overhead lines, etc.). Certain parties expressed the opinion to the SFAO that the financing of such dismantling was part of the service agreement between the Confederation and the SBB and was therefore to be paid for by SBB Infrastructure. The SFAO proposed that existing ambiguities be clarified in consultation with the Federal Office of Transportation within the scope of the guideline revision under way.

In the cases examined, the SFAO has found that the Real Estate division assumed all costs arising in connection with sales transactions. This means that the service agreement between the Confederation and the SBB is not affected. As the properties are now carried forward from SBB Infrastructure at book value and the capital gains accrue entirely to SBB Real Estate, this practice makes logical sense. One advantage of this practice is that SBB Real Estate can go ahead with its projects independently of SBB Infrastructure's financial resources.

The SBB endorses the SFAO's recommendations and will establish an organisational unit within SBB Infrastructure, among other measures, to analyse the infrastructure portfolio regularly and systematically, with the aim of ensuring that sites no longer needed for rail operations are systematically identified and dismantled for alternative

Original text in German

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Warum dieses Thema?	3
1.2	Zu untersuchende Fragestellungen	3
1.3	Methodisches Vorgehen	4
2	Generelle Angaben	5
2.1	Strategische Ziele des Bundesrates für die SBB (Eignerziele)	5
2.2	Zahlen und Fakten	6
2.2.1	Flächen	6
2.2.2	Immobilien-Portfolio	6
2.2.3	Beurteilung der Portfolios hinsichtlich Wertschöpfungspotential	7
2.2.4	Finanzielle Bedeutung der Immobilien	9
3	Sicherstellung/Identifikation von Arealen mit Wertschöpfungspotential	11
3.1	Flächendeckende Identifikation und Ausscheidung (Projekt BERANL)	11
3.2	Standortbezogene Identifikation und Ausscheidung (Projekt OSTRA)	12
3.3	Laufende Identifikation und Ausscheidung (Tagesgeschäft)	12
3.4	Bewertung	14
3.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	15
4	Interessenabwägung	16
4.1	Das Freistellungsverfahren	16
4.2	Fallbeispiele: Abgelehnte und bewilligte Freistellungsverfahren	17
4.3	Bewertung	18
4.4	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	19
5	Kostenaufteilung	21
5.1	Interne Vorgaben	21
5.2	Typische Kosten	21
5.3	Praxis auf der Basis von Fallbeispielen	22
5.4	Bewertung	22
5.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	23

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Überblick über Hauptfragestellungen und Methoden.....	4
Abbildung 2: Eignerziele für die Division SBB-Immobilien	5
Abbildung 3: Zahlen und Fakten zu Flächen der Division Immobilien	6
Abbildung 4: Zahlen und Fakten zu den SBB-Immobilien 2010 (nach Teilportfolios).....	7
Abbildung 5: Einschätzung der Portfolios hinsichtlich Wertschöpfungspotential	9
Abbildung 6: Ausgewählte Kennzahlen der Division SBB Immobilien 2003 - 2010.....	10
Abbildung 7: Mengengerüst SBB-Grundstücke je Eigentümer per 1.1.2006.....	11
Abbildung 8: Standort Bahnhofareal in Thun	12
Abbildung 9: Vereinfachte Darstellung des Prozesses Trasseesicherung	13
Abbildung 10: Exemplarische Beschreibung einer Freistellung	16
Abbildung 11: Überblick ausgewählte Fallbeispiele	17
Abbildung 12: Geschäftsarten und Kosten.....	21
Abbildung 13: Kostenübersicht der 9 untersuchten Immobilienverkäufe	22

Anhänge

Anhang 1: Grundlagen

Anhang 2: Bibliographie

Anhang 3: Gesprächspartner

Einleitung

1.1 Warum dieses Thema?

Die Schweizerischen Bundesbahnen SBB sind seit 1999 eine Aktiengesellschaft, welche sich zu 100 % in staatlichem Besitz befindet (Bund). Seit dem 1. Januar 2003 gliedert sich die SBB in die vier Divisionen Personenverkehr, Güterverkehr, Infrastruktur und Immobilien.

Der Bund führt die SBB über jeweils für vier Jahre festgelegte strategische Ziele. Ein wesentlicher Beitrag zur Erreichung der finanziellen Ziele wird heute durch die Division Immobilien geleistet. Haupteinnahmequellen der Division sind die Mieterträge sowie die Erlöse aus getätigten Immobilienverkäufen.

Bei der Gründung der Aktiengesellschaft wurden alle Bahnparzellen inklusive Gebäude übertragen. Die SBB besitzt eine Landfläche von 97 Quadratkilometer und ist damit eine der grössten Immobilienbesitzerinnen der Schweiz. Rund ein Fünftel dieser Fläche dient nicht oder nicht mehr einer bahnbetrieblichen Nutzung.

Das Ziel der Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist zu untersuchen, wie die SBB nicht bahnbetrieblich genutzte Areale mit Wertschöpfungspotential ermittelt und zu beurteilen, ob die SBB bei der Potentialbeurteilung gesamtwirtschaftliche Überlegungen einbezieht. Betrachtet wird der Zeitraum ab 1. Januar 2006.

1.2 Zu untersuchende Fragestellungen

Für die Untersuchung wurden drei Hauptfragestellungen definiert. Für jede der Hauptfragen wurden Detailfragen formuliert, welche als Grundlage für die Beantwortung dient.

1. Stellt die SBB sicher, dass Areale mit Wertschöpfungspotential identifiziert und systematisch auf eine mögliche Freistellung beurteilt werden?
--

Bei dieser Hauptfrage geht es darum, festzustellen, ob die SBB über einen ganzheitlichen Ansatz verfügt, um Nutzungsfragen für Areale mit Wertschöpfungspotential aufzugreifen. Es soll untersucht werden, ob damit sichergestellt werden kann, dass solche Areale, unabhängig von der aktuellen (bahnbetrieblichen) Nutzung, identifiziert werden und einen entsprechenden Beurteilungsprozess durchlaufen.

2. Findet eine ausgewogene Interessenabwägung zwischen bahnbetrieblicher Notwendigkeit und wirtschaftlicher Nutzung der Areale statt?
--

Die wichtigsten Entscheidungskriterien für Nutzungsfragen sind gemäss SBB gesamtunternehmerische Interessen, Finanzierbarkeit, Wirtschaftlichkeit, Sicherheit des Bahnbetriebs, rechtliche Auflagen und Kundennutzen. Dabei ist eine „Win-Win-Situation“ für beide SBB-Divisionen Immobilien und Infrastruktur anzustreben.

Bei dieser Hauptfrage geht es deshalb darum festzustellen, wie die Entscheidungskriterien operationalisiert und umgesetzt werden. Es ist zu prüfen, ob den Entscheidungen eine nachvollziehbare Darstellung und Abwägung der finanziellen und nichtfinanziellen Konsequenzen unter Einbezug der Interessen aller Beteiligten zu Grunde gelegt wird.

3. Stellen die Grundsätze bezüglich Kostenübernahmen sicher, dass bei Transferobjekten keine Querfinanzierung stattfindet?

Bei der Beantwortung dieser Hauptfrage steht die Tatsache im Vordergrund, dass die Finanzierung der Bahninfrastruktur zum Teil über die Leistungsvereinbarung Bund – SBB mittels Subventionen erfolgt. Es geht darum zu beurteilen, ob die heutige Praxis Gewähr bietet, dass Kosten, die im Rahmen der freigestellten Areale anfallen, vorgabegemäss verteilt werden.

1.3 Methodisches Vorgehen

Zur Beantwortung der Fragestellungen wurden verschiedenen Methoden angewendet. Neben der Dokumente- und Datenerhebung wurden Interviews durchgeführt sowie für die Beurteilung der Hauptfragen 2 und 3 Fallbeispiele untersucht.

Nachfolgende Abbildung gibt einen zusammenfassenden Überblick über die angewandten Methoden zur Beantwortung der Hauptfragestellungen.

Abbildung 1: Überblick über Hauptfragestellungen und Methoden

		Hauptfragestellungen		
		1 Identifikation von Arealen	2 Interessenabwägung bei Nutzungsfragen	3 Kostenübernahme
Methoden	Dokumenten- und Datenanalyse	X	X	X
	Interviews	X	X	X
	Fallbeispiele		X	X

Quelle: EFK

Anhand von 21 Fallbeispielen wurde aufgezeigt, wie die Interessenabwägung und die Kostenzuteilung umgesetzt wird.

Die Auswahl der Fallbeispiele wurde anhand verschiedener Unterlagen und unter Berücksichtigung der Hauptkriterien Grösse, Erlös und Standort vorgenommen. Da es der EFK primär darum ging, einen Überblick mit einem möglichst breiten Spektrum zu erhalten, wurde auf die Auswahl grosser bekannter Entwicklungsvorhaben (z.B. Zürich Europaallee, Zürich Altstetten Westlink, Genf La Prairie) verzichtet. Gemäss den Vorabklärungen bei der SBB erstrecken sich die Verfahren bei solchen Objekten über mehrere Parzellen und sind komplex und für einen exemplarischen Eindruck über die Abläufe ungeeignet.

Das Projektteam setzte sich aus Ueli Luginbühl und Oliver Sifrig zusammen. Zuständiger Fachbereichsleiter war Emmanuel Sangra; das Projekt stand unter der Federführung von Robert Scheidegger, Mandatsleiter UVEK. Die Durchführung des Projekts fand im Zeitraum vom Juni bis September 2011 statt. Die Ergebnisse wurden am 11. Oktober 2011 mit Herrn Ph. Gauderon, Leiter Division Infrastruktur und am 19. Oktober 2011 mit Herrn J. Stöckli, Leiter Division Immobilien besprochen.

Die Berichterstattung erfolgt an die SBB, das Bundesamt für Verkehr BAV sowie an die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte.

Die EFK dankt der SBB und allen interviewten Personen für die wertvolle Unterstützung.

2 Generelle Angaben

2.1 Strategische Ziele des Bundesrates für die SBB (Eignerziele)

Gemäss Bundesgesetz über die SBB legt der Bundesrat gestützt auf die Leistungsvereinbarung für die Dauer von jeweils vier Jahren die strategischen Ziele für das Unternehmen fest. Bezüglich der Grundstücke und Gebäude der SBB sind gemäss den Eignerstrategien für die Jahre 2007-2010 bzw. 2011 – 2014 folgende Vorgaben relevant.

Für das **Geschäftsfeld Immobilien** wird erwartet, dass die SBB ...

Abbildung 2: Eignerziele für die Division SBB-Immobilien

Eignerziele 2007 - 2010	Eignerziele 2011 - 2014
... ihre kommerziell genutzten Immobilien marktorientiert bewirtschaftet und mit ihrer Investitionspolitik die nachhaltige Wertsteigerung des Immobilienportfolios sicherstellt . Sie SBB informiert den Bund bei Plänen zur Veräusserung von grösseren Immobilienbeständen frühzeitig.	... mit einem aktiven Portfolio-Management und durch gezielte Entwicklung der Bahnareale an den Wertsteigerungen der Grundstücke und Immobilien partizipiert . Die SBB informiert den Bund bei Plänen zur Veräusserung von grösseren Immobilienbeständen frühzeitig.
... ihre Projekte in Bahnhofsgeländen mit kantonalen und kommunalen Behörden abstimmt und die Realisierung von Entwicklungsschwerpunkten in Bahnhofsgeländen unterstützt.	... die Bahnhöfe attraktiv gestaltet sowie deren Entwicklung und Ausbau zu kundenfreundlichen Dienstleistungszentren nachfrageorientiert vorantreibt. Bei Projekten in Bahnhofsgeländen stimmt sie sich mit kantonalen und kommunalen Behörden ab.
... im Geschäftsfeld Immobilien mit den kommerziell genutzten Immobilien eine marktübliche Rendite erwirtschaftet. Das Geschäftsfeld Immobilien leistet pro Jahr 150 Mio. Franken Ausgleichszahlungen an die Division Infrastruktur und stärkt die Finanzkraft des Unternehmens .	... im Geschäftsfeld Immobilien einen branchenüblichen Gewinn erwirtschaftet und dadurch einen massgeblichen Beitrag für die unternehmerische Weiterentwicklung der SBB erarbeitet. Die Division Immobilien leistet pro Jahr 150 Mio. Franken Ausgleichszahlungen an die Division Infrastruktur und stärkt die Finanzkraft des Unternehmens .

Quelle: Strategische Ziele des Bundesrates (Eignervorgaben)

Neben der Ausgleichszahlung von jährlich 150 Mio. Franken muss die Division Immobilien die Finanzierung und Rückzahlung des im Jahr 2007 von den SBB aufgenommen Darlehens zur Sanierung der PK im Umfang von 1.5 Milliarden Franken sicherstellen.

Zur Deckung der beiden finanziellen Ziele wurde im Zeitrahmen 2007 bis 2010 das gesamte Betriebsergebnis des Immobilienbereichs von durchschnittlich rund 300 Mio. Franken aufgewendet.

Für das **Geschäftsfeld Infrastruktur** erwartet der Bundesrat, dass die Leistungsfähigkeit des bestehenden Netzes gewährleistet wird. Bezüglich der Grundstücke und Gebäude werden keine expliziten Eignerziele für die Division Infrastruktur festgehalten. Ganz allgemein wird die SBB aufgefordert ihre Erhaltungs- und Erweiterungsarbeiten bedarfsorientiert zu planen und die Notwendigkeit bestehender Anlagen periodisch zu überprüfen (z.B. Rangierbahnhöfe und Freiverladeanlagen).

gen)¹. Die damit verbundenen Vorhaben können Auswirkungen auf den Gebäude- und Flächenbedarf der SBB zur Folge haben.

2.2 Zahlen und Fakten

2.2.1 Flächen

Sämtliche Parzellen (Grundstücke) der SBB sind im SBB-eigenen Grundbuch „Immorail“ registriert und seit dem 1. Januar 1999 ebenfalls in den amtlichen Grundbüchern als SBB-Grundstücke erfasst.

Insgesamt verfügt die SBB über 7'000 Parzellen mit einer Gesamtfläche von rund 97 Mio. m² mit 3'500 Gebäuden. Davon entfallen rund 19 Mio. m² auf Flächen der Division Immobilien und 77,8 Mio. m² auf Flächen der Division Infrastruktur (primär Bahntrassen).

Abbildung 3: Zahlen und Fakten zu Flächen der Division Immobilien

Zonen	Fläche in m ²	Anteil in Prozent
Wohnen	633'000	3,30 %
Wohnen/Gewerbe	1'820'000	9,50 %
Industrie	2'845'000	14,90 %
Büro/DL	209'000	1,10 %
Öffentliche Verwaltung	443'000	2,30 %
Landwirtschaft	4'376'000	22,90 %
Wald- und Schutzgebiet	2'390'000	12,50 %
Bahnhofsareale (Eisenbahngrundstücke)	6'405'000	33,50 %
Total	19'212'000	100,00 %

Quelle: SBB BERANL Stand 2008

2.2.2 Immobilien-Portfolio

Per 1. Januar 2003 wurden alle Immobilien² exklusive der nach Einschätzung der SBB für den Netzzugang notwendigen Liegenschaften in die neu geschaffene, eigenständige Geschäftseinheit „SBB Immobilien“ übertragen. Eine eigenständige Einheit wurde gegründet, um die Bewirtschaftung der Immobilien zu professionalisieren, auf die Marktbedürfnisse auszurichten und damit auch die Finanzkraft der SBB zu stärken. Durch die Überprüfung der künftigen Nutzung nach Massgabe der bestehenden Teilstrategien, wird das Wertschöpfungspotential dieser Areale optimiert, mit dem Ziel zusätzliche Mieteinnahmen oder Verkaufserlöse zu generieren.

Zu erwähnen sind zum Beispiel die Entwicklungsareale für welche bei der Division Immobilien bereits konkrete Umnutzungspläne bestehen. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um rund 80 Projekte an verkehrstechnisch gut erschlossener Lage in der ganzen Schweiz. Hinzu kommen

¹ Art. 22 Leistungsvereinbarung SBB 2011-2012.

² Grundstücke, Bahnhöfe, Hauptwerkstätten, Serviceanlagen, Bürogebäude usw.

noch die weniger attraktiven Areale, welche primär veräussert werden und die Umnutzung damit nicht durch die SBB erfolgt.

Die übrigen Immobilien werden durch die Division Infrastruktur gehalten. Es handelt sich primär um Gebäude und Anlagen, die für den Netzzugang notwendig sind (sogenannte Verkehrsflächen, wie das Schienennetz, die Stellwerkbauten etc.). Von den rund 97 Quadratkilometer Land³ der SBB fallen 80 Prozent auf die Verkehrsflächen.

Das Immobilien-Portfolio der SBB setzt sich aus den folgenden vier Hauptkategorien zusammen:

Abbildung 4: Zahlen und Fakten zu den SBB-Immobilien 2010 (nach Teilportfolios)

Zuständigkeit Division Immobilien		Bahnproduktion Umfasst Bahnanlagen (u.a. Serviceanlagen, Industriewerke, Bau-dienststützpunkte) und Bürogebäude der SBB	Grundstücke 2'600 Gebäudeanzahl 1'000
		Bahnhöfe Umfasst alle Bahnhöfe, jedoch ohne Zugänge, Unterführungen und Perrons.	763 Bahnhöfe auf 980 Grundstücken Gebäudeanzahl 1'700
		Anlageobjekte Bestehende (z.B. private und kommerzielle Mietobjekte) oder in Entwicklung befindende Objekte (z.B. Europaallee Zürich, Genf La Praille)	Grundstücke 690 Gebäudeanzahl 800
Zuständigkeit Division Infrastruktur		Streckennetz Umfasst u.a. Gleisanlagen (u.a. Bahnstrecken, Rangierbahnhöfe, Abstellgeleise), Bahnübergänge, Bahnhausunterführungen, Perrons, Brücken und Tunnels.	3'138 km Schienennetz 1'026 Bahnübergänge 303 Tunnel 6'054 Brücken

Quelle: SBB

2.2.3 Beurteilung der Portfolios hinsichtlich Wertschöpfungspotential

Ein Areal hat dann Wertschöpfungspotential, wenn es nicht mehr durch die ursprüngliche Nutzung belegt wird, aber noch nicht endumgenutzt ist⁴. Auf solchen Arealen wurde produziert, rangiert,

³ Was etwas mehr als der Fläche des Zürichsees entspricht.

⁴ In Anlehnung an die Brachendefinition von Wüest & Partner, Beratungsunternehmen, Zürich

repariert oder Material gelagert und nun sind sie für die Umnutzung frei oder werden es demnächst. In diesem Sinne haben aus Sicht der EFK bei den SBB all diejenigen Flächen ein Wertschöpfungspotential, die heute aus bahnbetrieblicher Sicht nicht (mehr) benötigt werden. Eine Wertschöpfung, die aus der Intensivierung einer bestehenden Nutzung (z.B. Massnahmen zur Erhöhung der Mieterträge wie u.a. Umbau) entstehen könnte, ist für die nachfolgende Beurteilung und auch für die Prüfung nicht ausschlaggebend. Im Rahmen der Prüfung stellt sich somit die Frage inwieweit noch Areale vorhanden sind, bei denen die Ausscheidung zwischen bahnbetrieblicher und nicht bahnbetrieblicher Nutzung noch nicht abgeschlossen ist.

Portfolio Bahnproduktion

Das Ziel der Division Immobilien besteht darin, den übrigen SBB Divisionen optimierte Büro-, Betriebs- und Produktionsgebäuden zur Verfügung zu stellen.

Aus Sicht der Arealfreistellung ist bei den **Bürogebäuden** die Konzentration in Dienstleistungszentren relevant, damit verbunden ist auch eine Verbesserung der Flächeneffizienz (m²/Kosten pro Arbeitsplatz). Bei den **Betriebs- und Produktionsgebäuden** soll eine optimale Wertschöpfung für bisher mehrheitlich betrieblich genutzte Areale erzielt werden, indem vermehrt Objekt- und Standortstrategien festgelegt werden. Damit soll die Flächennutzung verbessert, die Freistellung sowie Drittvermietung von betrieblich nicht mehr benötigten Arealen gefördert werden.

Portfolio Bahnhöfe

Das Ziel der Division Immobilien besteht darin, die **Bahnhöfe** nachfrageorientiert weiter zu entwickeln und Grossbahnhöfe zu kundenfreundlichen Dienstleistungszentren auszubauen. Zusätzliches Ertragspotential bei den Bahnhöfen sieht die SBB im forcierten Wachstum der Steigerung der kommerziellen Erträge und Kostenoptimierung.

Bahnhöfe sollen grundsätzlich nicht veräussert werden, eine Desinvestition von betrieblich freigestellten Arealen im Umfeld der Bahnhöfe ist jedoch möglich.

Portfolio Anlageobjekte

Einerseits will die Division Immobilien bei bestehenden Objekten (Bestand) eine Bereinigung des Portfolios und andererseits bei den Entwicklungsarealen eine Investitionsstrategie vorantreiben.

Beim **Bestand** sollen wenig rentable, unterhaltsintensive sowie nicht strategische Objekte identifiziert und veräussert werden.

Mit der Entwicklung und der Realisierung von erstklassigen Arealen in den wichtigsten Wirtschaftszentren der Schweiz soll eine nachhaltige Wertschöpfung erreicht werden. Die SBB will dabei an der langfristigen, überproportionalen Wertentwicklung der Top-Standorte, welche durch die Frequenzen des Bahnverkehrs geschaffen wird, partizipieren. Durch den Verkauf von **Entwicklungsarealen** soll eine einmalige Liquiditätsfreisetzung generiert werden.

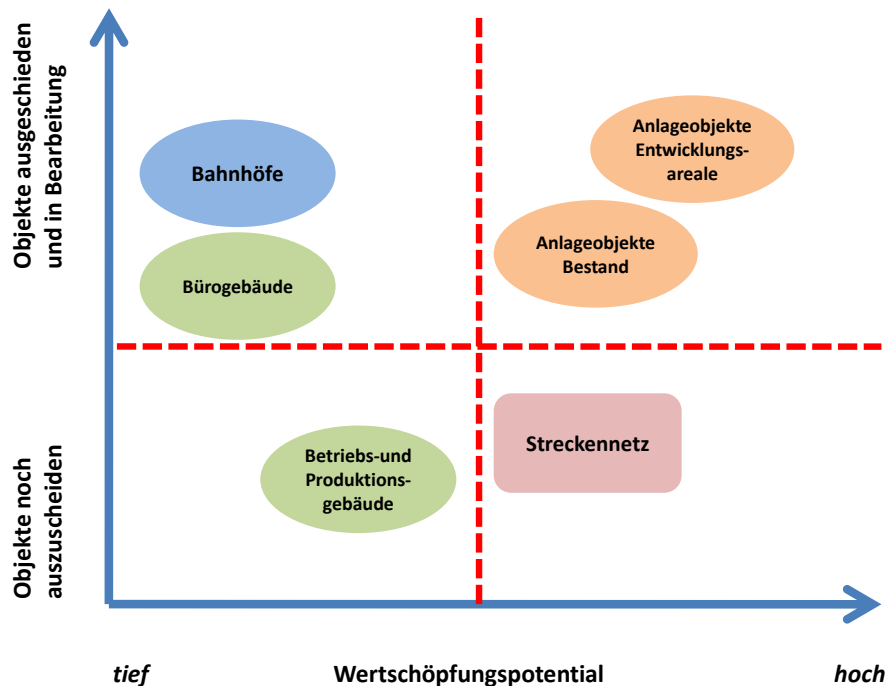
Portfolio Streckennetz

Grundsätzlich soll die Division Infrastruktur nur das für den Bahnbetrieb notwendige Grundeigentum besitzen. Die Division ist dafür verantwortlich, dass Flächen für mögliche künftige Ausbauten (z.B. neue Linienführung, Streckenausbauten, Bahnhofausbauten, Energieanlagen) freigehalten werden. Bei Vorhaben beurteilt die Division Infrastruktur inwieweit der Bahnbetrieb oder der Zugang zu bestehenden Anlagen beeinträchtigt sein könnte und trifft geeignete Massnahmen.

Das Wertschöpfungspotential in diesem Portfolio liegt im Grundeigentum, welches nicht oder nicht mehr betriebsnotwendig genutzt wird, aber kommerziell nutzbar ist. Dieses Potential ist von der Division Infrastruktur zu ermitteln und zur Abtretung an die Division Immobilien auszuscheiden.

Nachstehende Abbildung zeigt das oben beschriebene Wertschöpfungspotential der SBB-Areale auf der Basis der vier Teilportfolios.

Abbildung 5: Einschätzung der Portfolios hinsichtlich Wertschöpfungspotential



Quelle: Einschätzung und Darstellung EFK

Die zur Beantwortung der Hauptfragestellung 1 relevanten Areale, d.h. betrieblich nicht genutzte Areale mit einem noch nicht identifizierten Wertschöpfungspotential sind gemäss obiger Beurteilung primär im Teilportfolio Streckennetz zu erwarten. Areale für den Untersuchungsbereich der Hauptfragestellungen 2 und 3 befinden sich grundsätzlich in allen Portfolios.

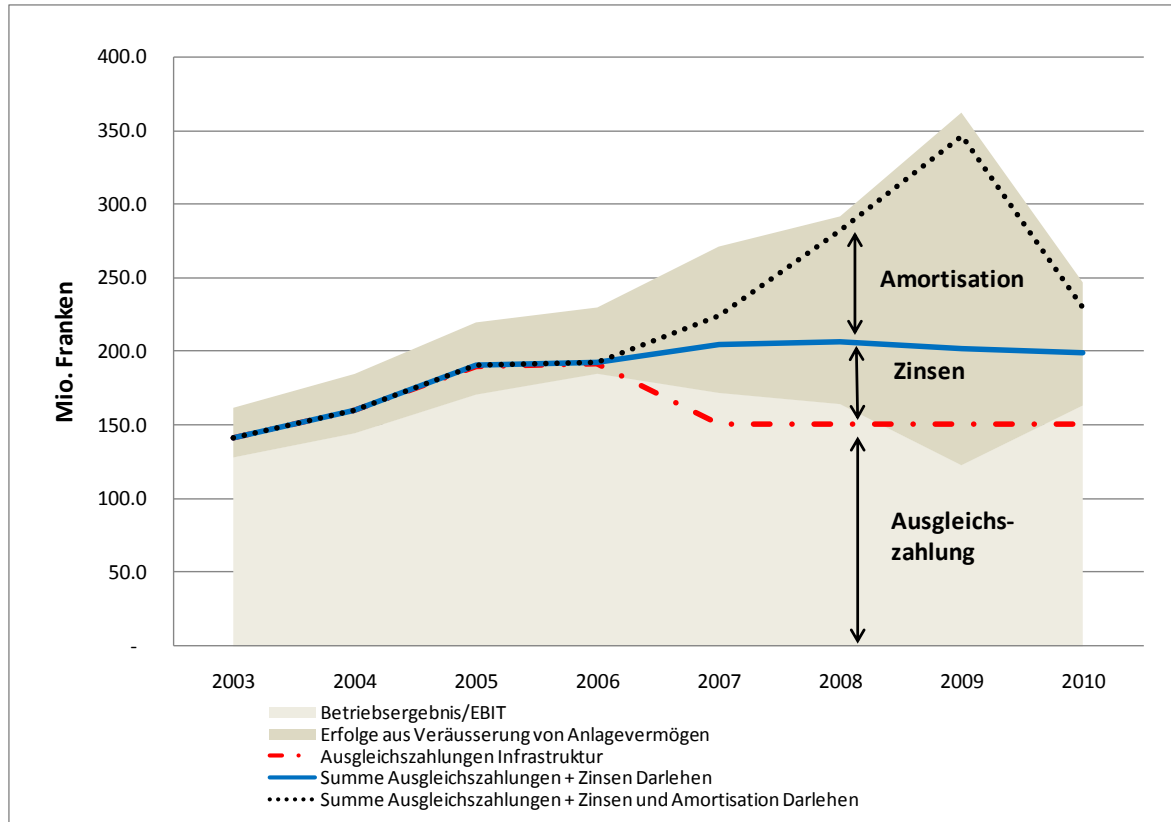
2.2.4 Finanzielle Bedeutung der Immobilien

Neben den Erträgen aus dem Infrastrukturnetz (z.B. Trassenerträge) erwirtschaftet die SBB aus der Verwertung der Immobilien einen wesentlichen finanziellen Beitrag im Hinblick auf die Erreichung der Eigenerziele. Der finanzielle Beitrag stammt im Wesentlichen aus zwei Hauptquellen. Einerseits sind es die Mieterträge Dritter (Portfolios Bahnhöfe und Anlageobjekte) sowie andererseits die Erlöse aus getätigten Immobilienverkäufen (Portfolio Anlageobjekte). Die Mittel fließen in das Ergebnis der Division Immobilien.

Mit den durch die Division Immobilien erwirtschafteten Mitteln wird eine Ausgleichszahlung von jährlich 150 Millionen Franken an den Infrastrukturbereich und die Verzinsung und Rückzahlung des von den SBB aufgenommen Darlehens im Umfang von 1,5 Mrd. Franken zur Sanierung der Pensionskasse geleistet (Verzinsung zu 4 Prozent und Amortisation über 25 Jahre).

Nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung ausgewählter Kennzahlen der Division Immobilien:

Abbildung 6: Ausgewählte Kennzahlen der Division SBB Immobilien 2003 - 2010



Quelle: SBB, Darstellung EFK

Damit die finanziellen Eignerziele für die Division Immobilien (Ausgleichszahlung an Division Infrastruktur sowie Zins und Amortisation Pensionskassendarlehen) erreicht werden können, müssen in den nächsten zwei Jahrzehnten jährlich 245 Mio. Franken aus dem Immobilienbereich erwirtschaftet werden. Obige Darstellung zeigt, dass die finanziellen Ziele ohne Veräusserungen von Immobilien in der Vergangenheit nicht erreicht werden konnten. Im Auftrag der Eidg. Finanzverwaltung hat die Firma PricewaterhouseCoopers (PwC) untersucht, inwieweit die Immobiliensubstanz vorhanden ist, um die Rückzahlung des Pensionskassen-Darlehens sicher zu stellen. Dabei kam die PwC zum Schluss, dass die von der Division Immobilien verfolgte Strategie plausibel und realisierbar erscheint⁵. Gleichzeitig wurde vermerkt, dass damit die Situation dazu führt, dass für das Immobilien-Portfoliomanagement ein enger Handlungsspielraum besteht. Die finanziellen Kapazitäten sind eingeschränkt und die Strategie wird primär darauf fokussiert sein, die Verzinsung und Amortisation des Darlehens zu erarbeiten.

⁵ PricewaterhouseCoopers AG, Zürich: 17.11.2006.

3 Sicherstellung/Identifikation von Arealen mit Wertschöpfungspotential

3.1 Flächendeckende Identifikation und Ausscheidung (Projekt BERANL)

Die aktuellen Besitzverhältnisse der SBB-Immobilien sind das Ergebnis von zwei Zuteilungsschritten. Zuerst wurden per 1. Januar 2003 alle Liegenschaften⁶ der SBB exklusive der zwingend für den Netzzugang notwendigen Liegenschaften auf die neu geschaffene Geschäftseinheit Immobilien übertragen. Per 1. Januar 2006 wurde das Projekt BERANL (Bereinigung Anlagenrechnung im Bereich Grundstücke und Gebäude) abgeschlossen. Im Rahmen dieser Projekte wurden alle Gebäude und Grundstücke inventarisiert und neu bewertet. Gleichzeitig wurden die Unterscheidungskriterien in betriebliche und nicht betriebliche Liegenschaften präzisiert. Die Unterscheidung erfolgte unter Berücksichtigung der eisenbahnrechtlichen/regulatorischen Bestimmungen. Anschliessend erfolgte die Bereinigung der damaligen Verteilung der Liegenschaften auf die SBB-internen Eigentümer.

Das Projekt stand unter der Leitung der Division Immobilien und wurde in Zusammenarbeit mit der Division Infrastruktur und den Konzernfinanzen durchgeführt.

Als Resultat des Projekts veränderten sich die SBB-internen Besitzverhältnisse wie folgt:

Abbildung 7: Mengengerüst SBB-Grundstücke je Eigentümer per 1.1.2006

	Flächen in m ²			Anzahl	Anzahl
Besitzer	M ² vor BERANL	M ² nach BERANL	Differenz in M ²	Grundstücke	Gebäudedatensätze ⁷
Division Immobilien	77'274'000	19'121'000	-58'153'000	4'046	8'772
Division Infrastruktur	58'357'000	78'259'000	+ 19'902'000	6'304	4'605
SBB Cargo	157'000	1'502'000	+ 1'345'000	1	109
SBB Energie	137'000	137'000	-	144	259
Total	135'925'000	99'019'000	- 36'906'000	10'661	16'620

Quelle: SBB Schlussbericht BERANL

Die im Projekt BERANL aufgezeigte Abweichung von rund 37 Mio. m² bei der inventarisierten Grundstückfläche ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen. Einerseits waren die früheren Grundstückdatensätze bei den SBB mangelhaft. Eine Identifikation bzw. Einzelbewertung pro Parzelle sowohl wert- wie flächenmässig war nicht möglich. Ebenso wurde früher nie eine Aktualisierung der Flächen (m²) durchgeführt. Erst mit dem Projekt BERANL wurden die Flächen genau inventarisiert und bewertet. Andererseits hat die SBB Grundstücke im Zusammenhang mit dem Bau der Bahn 2000 ausgewiesen, wobei sich effektiv gemäss BERANL nur ein Bruchteil davon im Ei-

⁶ Nachfolgend als „betriebsnotwendige“ Immobilien bezeichnet.

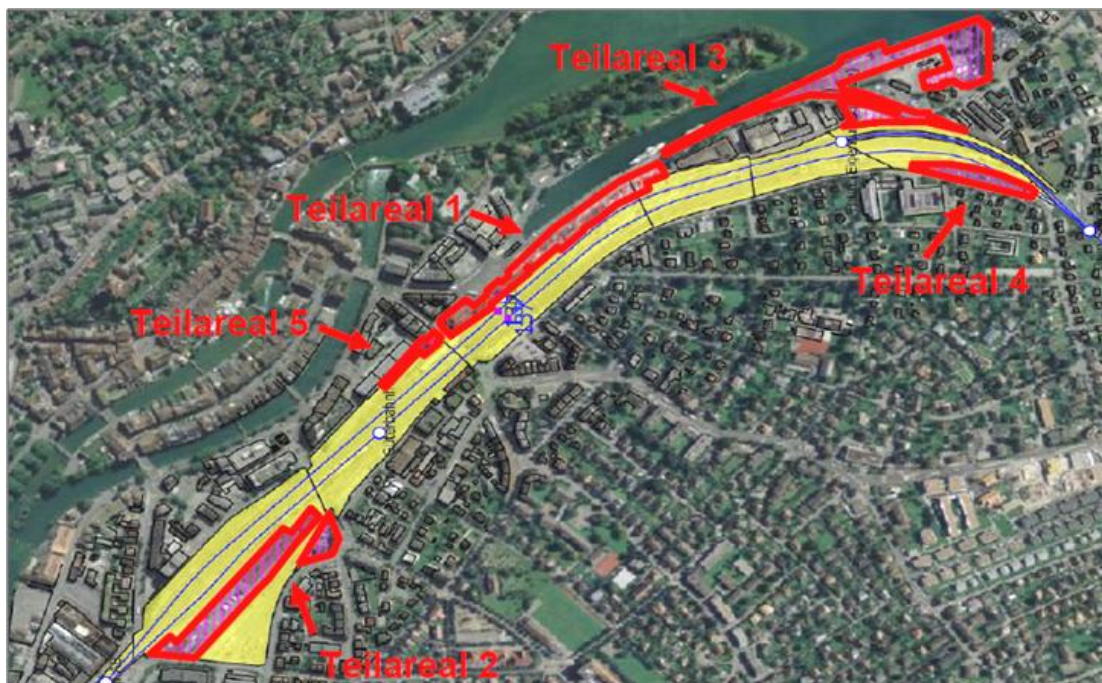
⁷ Die Anzahl Gebäudedatensätze bezieht sich auf die insgesamt 3'500 SBB-Gebäude. Ein Gebäude kann aus mehreren Datensätzen bestehen.

gentum der SBB befindet. Die Abweichung wurde vom BERANL-Projektteam auf Grund der Grundbucheinträge als plausibel erachtet.

3.2 Standortbezogene Identifikation und Ausscheidung (Projekt OSTRÄ)

Im Rahmen des Projekts OSTRÄ (Objektstrategie), welches die Division Immobilien in Zusammenarbeit mit der Division Infrastruktur durchführte, hat die SBB 35 Standorte im Hinblick auf ihre heutige und potentielle Nutzung näher untersucht. Im Zentrum standen strategisch wichtige Immobilienareale für welche eine Gesamtsicht (als Beispiel siehe nachfolgende Abbildung) hinsichtlich des Wertschöpfungspotentials, entsprechende Strategien und insbesondere konkrete Massnahmen entwickelt wurden. Betrachtet wurde dabei ein Perimeter, welcher über einzelne Areale hinaus ging.

Abbildung 8: Standort Bahnhofareal in Thun



Quelle: SBB Projekt OSTRÄ, Analysebericht Standort Thun

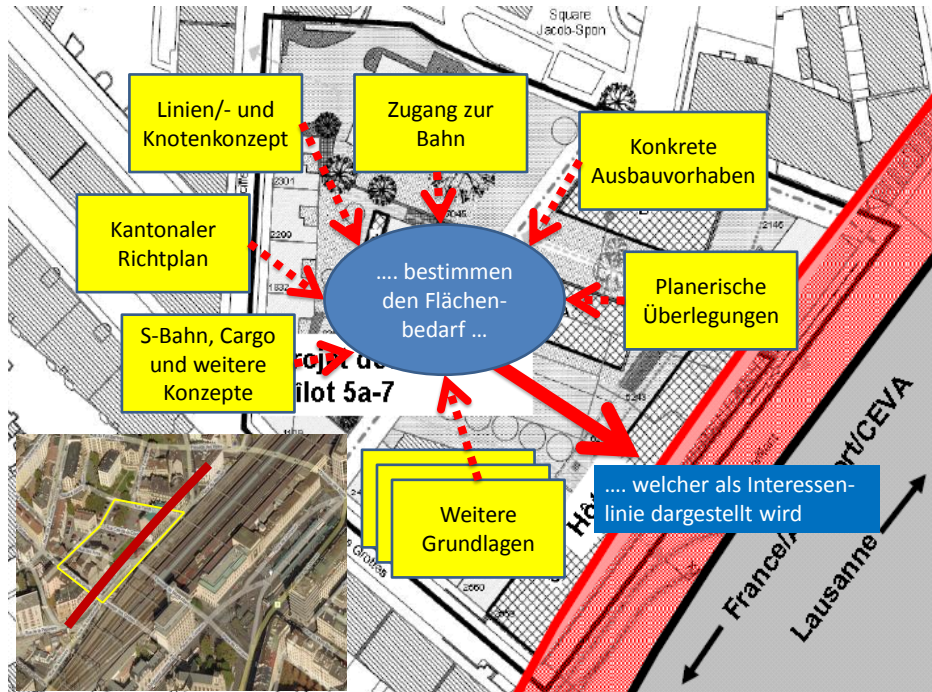
3.3 Laufende Identifikation und Ausscheidung (Tagesgeschäft)

Die Division Infrastruktur unterhält das bestehende Netz, projiziert Neubauten sowie Erweiterungen und plant das Bahnnetz von morgen. Zu den Aufgaben gehört somit das Ermitteln und Sicherstellen/Freihalten von Flächen für mögliche Ausbauten sowie die Wahrnehmung der Interessen für die Nutzung der bestehenden Anlagen. Dabei wird ein langfristiger Planungshorizont von bis zu 30 Jahren berücksichtigt.

Die EFK stellte fest, dass das zentrale Interesse der Division Infrastruktur darin liegt, für den Bahnbetrieb notwendigen Flächen und Infrastruktur („Trasseesicherung“) sicherzustellen. Zu diesem Zweck entscheidet die Division über Arealfreistellungen für den Verkauf, beurteilt Bauvorhaben

Dritter, kantonale Richtpläne, Quartier- und Zonenplanungen und legen Interessen-, Baulinien und Auflagen fest. Flächen innerhalb der Interessenslinie sind grundsätzlich freizuhalten.

Abbildung 9: Vereinfachte Darstellung des Prozesses Trasseesicherung



Quelle: SBB, Darstellung EFK

Im Zusammenhang mit der langfristigen Sicherstellung der für den Bahnbetrieb notwendigen Areale sind die sogenannten Rahmenpläne der Division Infrastruktur zu erwähnen. Mit dem Rahmenplan wird die langfristige Entwicklung des Schienennetzes für einen bestimmten Knotenpunkt bzw. Standort (z.B. Luzern, Lausanne, Genf, Basel, St. Gallen) untersucht und festgelegt. Damit soll gewährleistet werden, dass genügend Kapazität zur Sicherstellung der Nachfrage vorhanden ist. Weiter soll sichergestellt werden, dass mit den geplanten Ausbauschritten zielgerichtet investiert wird (keine unnötigen Investitionen). Einen zentralen Bestandteil des Rahmenplans bildet der langfristig ausgewiesene Flächenbedarf für die Bahnanlagen, welcher durch die so genannte „Interessenslinie“ definiert wird. Sie dient als Basis zur Beurteilung aller angrenzenden Bauvorhaben von Dritten, sowie der Bedürfnisse bezüglich Arealentwicklung seitens SBB Immobilien.

Nicht mehr betriebsnotwendiges Grundeigentum für den Bahnbetrieb ist gemäss SBB-Weisung⁸ von der Division Infrastruktur der Division Immobilien zu melden und für die weitere Nutzung oder zum Verkauf zur Verfügung zu stellen. Zu diesem Zweck finden periodische Abstimmungsgespräche zwischen den beiden Divisionen statt. Eine wichtige Informationsquelle bilden die laufenden Kontakte zwischen den Vertretern der Divisionen Immobilien und Infrastruktur vor Ort.

Dass ein systematisches Vorgehen besteht, das sicherstellt, dass die Division Infrastruktur im Rahmen dieser Tätigkeiten nicht mehr für den Bahnbetrieb benötigte Areale systematisch ermittelt und für die Übertragung an die Division Immobilien veranlasst, konnte die EFK nicht feststellen.

⁸ I-FR 0005, Kauf / Verkauf von Grundeigentum bei Infrastruktur SBB, vom 21.12.2007

Aufgrund der geführten Gespräche kommt die EFK zum Schluss, dass die Division Infrastruktur primär darauf bedacht ist, Flächen vorsorgend freizuhalten.

Für die Ermittlung von freistellbaren Flächen war bisher eher die Division Immobilien aktiv, indem Sie hinsichtlich Einzelgrundstücke und neuerdings auch für bestimmte Standorte mit konkreten Anfragen an die Division Infrastruktur gelangt. Im Jahr 2010 hat die Division Immobilien zudem eine Umfrage bei den Regionalen Infrastrukturorganisationen vor Ort über mögliche an die Division Immobilien übertragbare Flächen durchgeführt.

Im Jahr 2010 hat die Division Infrastruktur verschiedene Projekte lanciert (Überprüfung der Güterverkehrsanlagen, Netzlogik etc.), bei denen neben dem bahnbetrieblichen Bedarf auch mögliche freistellbare Areale ermittelt werden. Auch die langfristigen Rahmenpläne dienen immer mehr als Instrument für diesen Zweck.

Nicht zu unterschätzen ist die Marktnachfrage, welche durch die externen Anfragen zuhanden der SBB (Privatpersonen, Gemeinden, Unternehmungen, Immobilienmakler usw.) über die Verfügbarkeit von Gebäuden und Grundstücken deutlich zum Ausdruck kommt.

3.4 Bewertung

Die SBB hat im Jahr 2006 letztmals flächendeckend sämtliche nicht betriebsnotwendigen Liegenschaften ermittelt und der Division Immobilien zugeteilt. Damit wurden auch die Areale mit Wertschöpfungspotential identifiziert und ausgeschieden. Es ist davon auszugehen, dass der grosse Teil von Arealen mit Wertschöpfungspotential somit erfasst worden ist. Die Division Immobilien bearbeitet diesen Bestand mittels verschiedener Teilportfoliostrategien und stellt somit sicher, dass das Wertschöpfungspotential systematisch verwertet wird. Dazu trägt auch das Projekt Objektstrategie (OSTRA) bei.

Die Division Infrastruktur sollte aufgrund ihrer Langfristplanung in der Lage sein, diejenigen Objekte zu erkennen, welche nicht mehr betriebsnotwendig sind und somit einer anderen Verwendung zugeführt werden können. Im Tagesgeschäft erfolgt keine systematische Ermittlung von Arealen mit weiterem Wertschöpfungspotential. Dies wiegt aber aus Sicht der EFK nicht so schwer, da nicht zu erwarten ist, dass nach der Bereinigungsaktion 2006 noch bedeutendes Potential von nicht betriebsnotwendigen Liegenschaften besteht. Auch die SBB schätzt dieses Potential einhellig als gering ein, da es sich dabei tendenziell eher um kleinere Flächen (neben den Geleisen) handeln dürfte. Wie gross das Potential von Brachen bei der Division SBB Infrastruktur wirklich ist, kann von der EFK nicht abschliessend beurteilt werden.

Heute sind grössere Freisetzungen mit entsprechendem Wertschöpfungspotential erst dann denkbar, wenn die SBB geplante Ausbauvorhaben nicht realisiert oder Betriebskonzepte ändert. Attraktive Flächen lassen sich dann freistellen, wenn in diesem Zusammenhang zum Beispiel Rangierbahnhöfe stillgelegt oder Alternativen für die aktuelle bahnbetriebliche Nutzung an anderen Standorten geprüft werden. Aktuell ergreift hier die Division Immobilien überwiegend die Initiative. Durch die punktuellen Betrachtungen seitens der Division Infrastruktur wird auch sie künftig vermehrt zur Ermittlung von solchen freistellbaren Arealen beitragen.

3.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Hauptfrage 1: Stellt die SBB sicher, dass Areale mit Wertschöpfungspotential identifiziert und systematisch auf eine mögliche Freistellung beurteilt werden?

Spezifische Unterfragen:

- 1.1 Verfügt die SBB über eine Strategie um Areale mit Wertschöpfungspotential, wo Nutzungsfragen thematisiert werden müssten, zu identifizieren?
- 1.2 Welche Grundlagen und Kriterien bestehen bei den Divisionen SBB Infrastruktur und SBB Immobilien um ihre Flächenbedürfnisse zu bestimmen?

Die Areale mit grösserem Wertschöpfungspotential sind im Wesentlichen bekannt. Die Identifikation hat letztmals flächendeckend im 2006 stattgefunden. Für die EFK erfolgte eine Identifikation seither nicht systematisch sondern eher im Rahmen von Einzelfällen, wobei der Auslöser in der Regel die Division Immobilien oder eine Anfrage von Dritten ist. Die Division Infrastruktur identifiziert im Rahmen ihrer Projekte seit 2010 vermehrt Areale mit Freistellungspotential, jedoch nur punktuell und ohne finanziellen Anreiz.

Aus Sicht der EFK braucht es jedoch ein geregeltes Vorgehen, damit veränderte Nutzungen von bestehenden Bahnarealen systematisch erkannt und für eine mögliche Freistellung beurteilt werden. Aus Sicht der EFK erscheint es überprüfenswert, ob mit finanziellen Anreizen (Incentives) für die Division Infrastruktur eine zusätzliche Dynamik bei der Potentialentwicklung ausgelöst werden könnte.

Empfehlung 1

Die EFK empfiehlt, dass die Division Infrastruktur bei einer veränderten Nutzung von bestehenden Bahnarealen systematisch eine Beurteilung für eine mögliche Freistellung der betroffenen Grundstücke und Gebäude vornimmt.

4 Interessenabwägung

4.1 Das Freistellungsverfahren

Unabhängig von den aktuellen Zuteilungen auf die Division Immobilien oder Division Infrastruktur können keine Grundstücke und Gebäude veräussert oder umgenutzt werden ohne formelle Zustimmung der Division Infrastruktur. Die Zustimmung ist im Rahmen eines sogenannten Freistellungsverfahrens einzuholen. Mit diesem Verfahren will die SBB sicherstellen, dass die aktuell oder künftig für den Bahnbetrieb notwendigen Liegenschaften nicht für eine anderweitige Nutzung freigestellt werden. Das Freistellungsverfahren wird grundsätzlich auf Stufe Region abgewickelt. Bevor ein formelles Freistellungsverfahren eingeleitet wird, haben in der Regel bereits bilaterale Gespräche zwischen den lokalen SBB-Vertretern der Divisionen Infrastruktur und Immobilien stattgefunden. Für das Freistellungsverfahren sind zwei Eskalationsstufen vorgesehen.

Abbildung 10: Exemplarische Beschreibung einer Freistellung

Foto Unbenutztes Grundstück



1. Externer meldet Kaufinteresse an einem nicht genutzten Grundstück neben dem Bahnhof.
2. Schriftliche Freistellungsanfrage durch den regionalen Immobilienbewirtschafter (SBB Division Immobilien) beim regionalen Netzentwickler (Division Infrastruktur)
3. Bearbeitung der Anfrage durch den regionalen Netzentwickler (u.a. Einholung von internen Stellungnahmen bei betroffenen Stellen der SBB) inklusive Entscheidfällung mit Begründung (positiv oder negativ).
4. Mitteilung des Entscheides mit Begründung und allfälligen Auflagen an den regionalen Immobilienbewirtschafter.
5. Rückmeldung an den Kaufinteressenten und falls positiver Entscheid, Einleitung des Verkaufs durch den regionalen Immobilienbewirtschafter.

Quelle: SBB

Das Freistellungsverfahren ist in verschiedenen Weisungen der SBB dem Grundsatz nach beschrieben. Dabei erfolgt die Beurteilung der Anfrage durch die Division Infrastruktur unter dem Hauptaspekt der „Trasseesicherung“. Weitere massgebende Kriterien zur Entscheidungsfindung sind nicht vorgegeben.

„In der Region Ost werden jährlich 150 bis 200 Freistellungsverfahren abgewickelt. Davon werden weniger als 5 % abgelehnt, häufiger jedoch sind Auflagen seitens der Infrastruktur. In den letzten Jahren sind keine Eskalationsfälle bekannt.“ (Zitat)

4.2 Fallbeispiele: Abgelehnte und bewilligte Freistellungsverfahren

Die EFK hat 21 Geschäftsfälle ausgewählt, um das Freistellungsverfahren näher zu untersuchen. Die Auswahl beinhaltet:

- 9 abgeschlossene Verkäufe
- 2 umgenutzte Areale
- 8 nicht zum Verkauf oder Umnutzung freigegebene Areale sowie
- 2 Fälle mit standorientierten Überlegungen der SBB.

Nachstehende Abbildung bildet die Situation der Fallbeispiele bezüglich dem Ergebnis des Freistellungsverfahrens ab.

Abbildung 11: Überblick ausgewählte Fallbeispiele

Bewilligte Freistellungsverfahren				
Anzahl Fälle	Kantone	Total Fläche	Finanzvolumen in Franken	Geschäftsarten
9	BE, GE, LU, SG, VD, ZH	73'000 m ²	180 Mio.	• Verkauf Grundstück • Verkauf Grundstück mit Projekt • Verkauf Grundstück mit Gebäuden • Entwicklungsprojekt
Abgelehnte Freistellungsverfahren				
Anzahl Fälle	Kantone	Total Fläche	Finanzvolumen in Franken	Geschäftsarten
9	AG, BS, BE, FR, LU, SO, VS, ZH	15'000 m ²	n.a.	• Anfrage Grundstückkauf unmittelbar neben oder der Nähe Bahngeleise von Dritten • Interne Anfrage zwecks Portfoliobereinigung
Ohne Freistellungsverfahren				
Anzahl Fälle	Kantone	Total Fläche	Finanzvolumen in Franken	Geschäftsarten
3	VD, ZG, ZH	22'000 m ²	48 Mio.	• Verkauf Grundstück • Verkauf Grundstück mit Projekt • Neuüberbauung SBB

Quelle: SBB, Darstellung EFK

Bei 18 der ausgewählten Fälle hat ein formelles Freistellungsverfahren stattgefunden. Das Nichtvorliegen eines formellen Freistellungsverfahrens in drei Fällen wurde damit begründet, dass der Bahnbetrieb mit dem entsprechenden Immobiliengeschäftsfall nicht tangiert wurde. Das Fehlen der Freistellungsverfahren konnte der EFK plausibel begründet werden, entspricht jedoch nicht dem von der SBB geregelten Standardvorgehen. Die entsprechenden Regelungen sehen keine Ausnahmen vor.

Die EFK stellte fest, dass bei den Freistellungsverfahren der Aspekt der Trasseesicherung durchwegs berücksichtigt worden ist. Die Anzahl der Abklärungen durch die Division Infrastruktur ist von

Fall zu Fall unterschiedlich. Bei den von der EFK geprüften Fällen hat die Division Infrastruktur bis zu 12 SBB-interne Stellen um eine Stellungnahme gebeten (u.a. Betrieb, Bau, Personenverkehr, Telekom).

Bei den erwähnten drei Fällen ohne formelles Freistellungsverfahren wurde gemäss den Abklärungen der EFK die Division Infrastruktur entweder involviert oder in einem Fall aus nachvollziehbaren Gründen nicht einbezogen (Wohnhaus in einem Siedlungsgebiet ca. 500 Meter von der nächsten Bahnlinie entfernt).

Der Aspekt der Trasseesicherung ist bei der Beurteilung durch die Division Infrastruktur dominant. Dies zeigt sich auch darin, dass in sieben der neun bewilligten Freistellungsverfahren Einschränkungen (z.B. Gewährung Baurecht anstelle Verkauf, Durchfahrts- oder Durchleitungsrechte, Zugangsrechte, Lärmschutzvorgaben) formuliert wurden und in neun Fällen die Freistellung nicht bewilligt wurde. Die Einschränkungen erfolgen im Bestreben, die Freistellungen trotz bahnbetrieblichen Anforderungen zu ermöglichen. Bei den abgelehnten Gesuchen hat die Infrastruktur bei der Hälfte der Fälle einen konkreten Gegenvorschlag angeboten (z.B. Verpachtung anstelle Verkauf).

Bei finanziell bedeutenden Vorhaben zeigt sich, dass die Division Immobilien aktiv versuchte eine einvernehmliche Lösung zusammen mit der Infrastruktur zu finden. Bis anhin wurden in diesen Fällen Lösungen gefunden und eine Freigabe mittels Auflagen ermöglicht. Dies hat aber die Folge, dass die Arealnutzung nicht im geplanten Umfang stattfinden kann.

In einem Fall konnte jedoch keine solche Lösung gefunden werden, da die Mehrjahresplanung der Division Infrastruktur vorsieht, dieses Areal für künftig benötigte Abstellflächen zu verwenden. Aufgrund des wirtschaftlichen Potentials hat die Division Immobilien nun erstmals eine Überprüfung von Varianten für die vorgesehene bahnbetriebliche Nutzung angeregt. Insgesamt wurden für vier Varianten Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt, welche sowohl die Investitionen wie auch die cashrelevanten Veränderungen der Jahresrechnungen aller Divisionen aufzeigt. Zusätzlich erfolgte eine qualitative Bewertung durch die betroffenen Divisionen. Der Entscheid war zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung noch offen.

4.3 Bewertung

Durch das Freistellungsverfahren stellt die SBB sicher, dass keine Grundstücke und Gebäude zur Verwertung gelangen, welche für den Bahnbetrieb noch benötigt werden. Dies bedeutet, dass primär die Interessen bzw. die Bedürfnisse der Division Infrastruktur ausschlaggebend für einen Freistellungsentscheid sind, was von der Division Immobilien im Grundsatz akzeptiert wird. Die eher zurückhaltende Beurteilung der Freistellungen ist u.a. auf die vielfach noch offenen Fragen der verschiedenen Netzentwicklungsplanungen (ohne konkrete Projekte) zurückzuführen. Die Auswertungen der Fallbeispiele zeigen, dass dennoch eine ausgewogene Interessenabwägung zwischen der Trasseesicherung (Division Infrastruktur) und der wirtschaftlicher Nutzung (Division Immobilien) der Areale möglich ist.

Die Division Infrastruktur leistet ihren Beitrag primär damit, dass sie Freistellungen mit Einschränkungen ermöglicht. Dort wo es sich um bedeutende Vorhaben aus Sicht der Division Immobilien handelt, wird die Division Immobilien versuchen, ihre Interessen durchzusetzen, wobei die Selektion solcher Fälle im Wesentlichen von der strategischen Bedeutung des Vorhabens abhängig ist. Damit erfolgt eine Priorisierung der Fälle, bei welchen die Division Immobilien bei abgelehnten Freistellungsverfahren interveniert, was aus Sicht der EFK sinnvoll ist.

Das Freistellungsverfahren ist auf Einzelfälle ausgerichtet, d.h. es handelt sich typischerweise um spezifische Parzellen bzw. Grundstücke. Um standortbezogene Grundsatzfragen zu bearbeiten, ist das Freistellungsverfahren weniger geeignet. Insbesondere darum, weil die Division Infrastruktur im Rahmen der Freistellung im Normalfall nicht überprüft, ob Alternativen für die bestehende bahnbetriebliche Nutzung in Frage kämen, um eine Freistellung im Interesse der Division Immobilien zu ermöglichen. Die ganzheitliche Betrachtung - wo auch allfällige Verschiebungen von Nutzungen in Betracht gezogen werden - ist aus Sicht der EFK zielführend nicht zuletzt auch im Hinblick einer Steigerung der wirtschaftlichen Arealbenutzung. Dieser Ansatz, Bestehendes in Frage zu stellen, bringt die Interessenabwägung auf ein höheres Niveau, bedingt jedoch eine konsequente Verankerung in allen Divisionen mit Unterstützung der Konzernleitung.

Interessensunterschiede zwischen den Divisionen Immobilien und Infrastruktur sind je nach Fall zwar latent vorhanden, wurden bis anhin jedoch einvernehmlich bereinigt. Zu Interessenskonflikten mit nachfolgender Eskalation ist es gemäss den Abklärungen der EFK bis anhin nicht gekommen.

4.4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Hauptfrage 2: Findet eine ausgewogene Interessenabwägung zwischen bahnbetrieblicher Notwendigkeit und wirtschaftlicher Nutzung der Areale statt?

Spezifische Unterfragen:

- 2.1 Sind die Kriterien für die Entscheidungsfindung so definiert, dass eine ausgewogene Interessenabwägung erreicht werden kann?
- 2.2 Wie wird sichergestellt, dass die für künftige Netzerweiterungen notwendigen Areale nicht für anderweitige Nutzung freigestellt werden?
- 2.3 Werden im Rahmen der Beurteilung von Nutzungsaspekten (z.B. Freistellungsverfahren) betriebswirtschaftliche Abwägungen (Kosten-/Nutzenüberlegungen) miteinbezogen?
- 2.4 Gab es bisher Interessenkonflikte und wurde eine nachvollziehbare Lösung gefunden?

Die EFK hat im Rahmen ihrer Prüfung zwei wesentliche Faktoren identifiziert, welche die Interessenabwägung prägen. Einerseits ist dies die Trasseesicherung bei welcher die Sicherung der notwendigen Areale für die Netzentwicklung durch die Division Infrastruktur im Vordergrund steht und andererseits die wirtschaftliche Attraktivität der Areale für eine Verwertung durch die Division Immobilien. Im Rahmen dieses Zusammenspiels wird eine ausgewogene Interessenabwägung ermöglicht. Zu Interessenskonflikten mit nachfolgender Eskalation ist es gemäss Auskunft der SBB bis anhin nicht gekommen.

Durch die eher zurückhaltende Politik der Division Infrastruktur gegenüber Freistellungen, besteht in denjenigen Fällen, bei denen die Division Immobilien auf die abgelehnte Freistellung nicht reagiert, die Gefahr, dass die Chance für eine wirtschaftlichere Nutzung nicht mit aller Konsequenz genutzt wird. Aus Sicht der EFK könnte es ab einem bestimmten Finanzvolumen von Interesse sein, weitergehende Wirtschaftlichkeitsaspekte systematisch zu berücksichtigen.

Empfehlung 2

Die EFK empfiehlt der SBB, zu prüfen, ob bei abgelehnten Freistellungsanfragen Wirtschaftlichkeitsaspekte in Abhängigkeit des finanziellen Volumens systematisch berücksichtigt werden sollen.

Das Freistellungsverfahren dient dazu sicherzustellen, dass für künftige Netzerweiterungen notwendige Areale nicht für anderweitige Nutzung freigestellt werden. Mit dem heutigen Verfahren ist aus Sicht der EFK nicht gewährleistet, dass alle betroffenen Stellen bei der SBB eine Stellungnahme angefordert wird. Die für die Abklärungen zuständige Stelle hat keine verbindlichen Vorgaben bezüglich der zu kontaktierenden Stellen innerhalb der SBB. Es besteht somit das Risiko, dass nicht alle Abklärungen vorgenommen werden.

Die Abklärungen der EFK zeigen weiter, dass nicht alle Geschäfte eine Freistellung durchlaufen. Obwohl das Fehlen eines solchen Verfahrens von der SBB plausibel begründet werden konnte, ist die EFK der Meinung, dass keine Ausnahmen gemacht werden sollten. Sofern die SBB weiterhin Ausnahmen vorsieht, sind diese aus Sicht der EFK verbindlich zu regeln.

Empfehlung 3

Die EFK empfiehlt der SBB, das Freistellungsverfahren wie vorgesehen ohne Ausnahmen durchzuführen. Allfällige Ausnahmen sind verbindlich zu regeln.

5 Kostenaufteilung

5.1 Interne Vorgaben

Die SBB hat die Kostenaufteilung bei Grundstücken in einem Zusammenarbeitungspapier zwischen den Divisionen Immobilien und Infrastruktur (I-10002) für die Jahre 2007 – 2010 schriftlich festgehalten. Das Zusammenarbeitungspapier wird zurzeit von der SBB überarbeitet. Eine aktualisierte Version lag zum Zeitpunkt der EFK-Abklärungen noch nicht vor.

Nach der gültigen Version hat im Grundsatz der Auslöser (Division Immobilien oder Infrastruktur) eines Geschäftsvorfalles (z.B. Verkauf von Gebäuden oder Grundstücken) sämtliche damit verbundenen Kosten zu finanzieren. Dies bedeutet, dass die Division Immobilien für eines von ihr initiiertes Geschäft sowohl die Desinvestition von Gebäuden und Betriebsausrüstungen der Infrastruktur als die für die Verwertung des Grundstück anfallenden Kosten (z.B. Notar, Grundbuch, Parzellierung, Maklergebühren, Schätzungen, Steuern) zu tragen hat.

Die EFK stellte im Rahmen der Abklärungen fest, dass die Interpretation der bestehenden Regelung SBB-intern zu Diskussionen Anlass gibt.

5.2 Typische Kosten

Je nach Geschäftsart fallen unterschiedliche Kosten an. Nachstehende Abbildung zeigt die typischen anfallenden Kosten anhand drei exemplarischer Geschäftsarten auf.

Abbildung 12: Geschäftsarten und Kosten

Kostenart	Verkauf (Grundstück, Gebäude etc.)	Entwicklungsprojekt mit Verkauf	Entwicklungsprojekt zur Eigennutzung SBB
Arealbereitstellung			
Rückbau (Abbruch-/Wiederherstellung)	X	X	X
Infrastrukturbeiträge (Beitrag an öffentlichen Hand/Käufer, Rückkäufe Baurecht etc.)	X	X	
Altlastensanierung (Umweltschäden)	X	X	X
Projektkosten			
Entwicklungskosten		X	X
Investitionen			X
Übrige Kosten			
Schatzungshonorare	X		
Verkaufsgebühren (Notar, Grundbuch, Parzellierung usw.)	X	X	
Maklergebühren	X	X	

Quelle: Darstellung EFK

Zu den obigen Kosten können je nach Standort, bisherige Objektnutzung und Besitzdauer usw. Steuern anfallen.

Kosten für den Rückbau- und Altlastensanierungen sind abhängig vom Areal. Im Fall notwendiger Altanierungen wird die Finanzierung projektspezifisch festgelegt. Der SBB steht dafür ein Betrag ausserhalb der Leistungsvereinbarung Bund – SBB von 110 Mio. Franken zur Verfügung. Dadurch finanzierte Altlastensanierungen belasten die SBB-Rechnung nicht.

5.3 Praxis auf der Basis von Fallbeispielen

Anhand der Fallbeispiele hat die EFK geprüft, wie die Grundsätze der Kostenaufteilung umgesetzt werden. Für die 9 untersuchten Verkäufe teilen sich die in der SBB-Rechnung belasteten Kosten summarisch wie folgt auf:

Abbildung 13: Kostenübersicht der 9 untersuchten Immobilienverkäufe

Kostenträger	Verkaufserlös	Arealbereit- stellungskosten	Projektkosten	Übrige Kosten
Division Immobilien	164,13 Mio.			
Effektive Kosten oder Rück- stellungen		8,66 Mio. (5,28 %)	12,6 Mio. (7,68 %)	1,2 Mio. (0,74 %)
Division Infrastruktur				
Effektive Kosten oder Rück- stellungen		--	--	--

Quelle: Auswertungen SBB; Darstellung EFK

Der prozentuale Anteil der aufgeführten Kostengruppen ist bei den untersuchten Einzelfällen unterschiedlich hoch. Bei den Arealbereitstellungskosten beträgt der höchste Anteil 42 Prozent (Sanierung, Infrastrukturbeiträge), bei den Projektkosten 13 Prozent (Verkauf eines Entwicklungsprojekts) sowie bei den Übrigen Kosten 3 Prozent.

Anhand der Fallbeispiele ist festzustellen, dass die Division Immobilien bei einem Verkaufsgeschäft sämtliche anfallenden Kosten übernimmt.

5.4 Bewertung

Die bestehende SBB interne Regelung bezüglich der Finanzierung von Kosten zwischen der Division Immobilien und der Division Infrastruktur bei der Weiterverwertung von Grundstücken führt in der Umsetzung zu Unklarheiten. Insbesondere bestehen verschiedene Interpretationen darüber, wer die Rückbaukosten für die Infrastrukturinstallationen (z.B. Gleise, Fahrleitungen etc.) zu finanzieren hat. Zum Teil wurde der EFK gegenüber die Meinung vertreten, dass die Finanzierung solcher Rückbauten Bestandteil der Leistungsvereinbarung zwischen Bund und SBB sei und somit durch die Division Infrastruktur bezahlt werden müssten. Auch wurde angemerkt, dass die volle Übernahme von solchen Kosten durch die Division Immobilien aus eisenbahn- und subventionsrechtlicher Sicht problematisch sein könnte.

Die EFK geht davon aus, dass die bestehenden Unklarheiten im Rahmen der aktuellen Überarbeitung der Regelung geklärt werden.

Bei den Fallbeispielen hat die EFK festgestellt, dass die Division Immobilien bei Verkaufsgeschäften sämtliche anfallenden Kosten übernommen hat. Dies bedeutet, dass die Leistungsvereinbarung Bund – SBB nicht belastet wird. Da die heutige Regelung eine Übertragung zum Buchwert vorsieht und die Veräusserungsgewinne vollumfänglich bei der Division Immobilien anfallen, erscheint die festgestellte Praxis sachlogisch. Ein Vorteil dieser Praxis besteht darin, dass die Division Immobilien unabhängig von der finanziellen Ressourcen der Division Infrastruktur ihre Projekte vorantreiben kann.

5.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Hauptfrage 3: Stellen die Grundsätze bezüglich Kostenübernahmen sicher, dass bei Transferobjekten keine Querfinanzierung stattfindet?

Spezifische Unterfragen:

- 3.1 Welche Kosten entstehen typischerweise beim Übergang von Arealen von der Division Infrastruktur zur Division Immobilien bis zur definitiven Umnutzung?
- 3.2 Welche Regeln bestehen für die Kostenaufteilung vom Übergang bis zur definitiven Umnutzung (z.B. Sanierung, Abriss bestehende Anlagen, Altlasten etc.)?

Nach den Abklärungen der EFK löst der Übergang von Arealen von der Division Infrastruktur zur Division Immobilien keine zusätzlichen Kosten aus. Diese fallen erst im Rahmen der konkreten Umnutzung an. Die EFK hat die drei Hauptkostengruppen identifiziert. Es sind dies die Arealbereitstellungskosten, Projektkosten und übrigen Kosten.

Die SBB internen Vorgaben bezüglich der Kostenübernahme sind zurzeit in Überarbeitung. Die Prüfung der EFK zeigte, dass Unklarheiten darüber bestehen, welche Division die Arealbereitstellungskosten (insbesondere Rückbaukosten) zu finanzieren hat. In den untersuchten Fallbeispielen werden diese Kosten von der Division Immobilien übernommen.

Im Hinblick auf das Risiko einer Querfinanzierung sind die bestehenden Unklarheiten zu bereinigen. Da die diesbezüglichen internen Vorgaben zurzeit in Überarbeitung sind, ergibt sich die Möglichkeit, die Finanzierungsregeln bei Immobilienprojekten mit dem Bundesamt für Verkehr als zuständiges Subventionsamt abzustimmen. Das BAV soll dabei insbesondere bestätigen, dass die eisenbahn- und subventionsrechtlichen Anforderungen eingehalten werden.

Empfehlung 4

Die EFK empfiehlt der SBB, das BAV in die Überarbeitung der internen Vorgaben bezüglich Finanzierungsregeln bei Immobilienprojekten einzubeziehen.

Anhang 1 : Grundlagen

Gesetzgebung

- SR 700 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979.
- SR 742.31 Bundesgesetz über die SSB (SBBG) vom 20. März 1998.
- SR 742.122 Eisenbahn-Netzzugangsverordnung (NZV) vom 25. November 1998
- SR 742.221 Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV) vom 18. Januar 2011

Parlamentarische Vorstösse

- 06.3202 Interpellation von Nationalrat Abate Fabio. SBB. Zukunft der nicht mehr benötigten Immobilien. Eingereicht am: 10.05.2006.
- 08.1134 Anfrage von Nationalrat Lang Josef. Industriebrachen zu preisgünstigem Wohnraum. Eingereicht 18.12.2008
- 09.4183 Interpellation von Nationalrat Roth Christoph. Kostentransparenz SBB mit Trennung der Infrastruktur vom Verkehr. Eingereicht: 10.12.2009.
- 10.1030 Anfrage von Nationalrat Rutschmann Hans: Unverständliche Schliessung des Bahnhofes Rafz. Eingereicht: 18.03.2010.
- 10.5270 Fragestunde von Nationalrat Reymond André. Bauflächen in unmittelbarer Nähe von Bahnhöfen: Eingereicht am: 14.06.2010.

Anhang 2 : Bibliographie

Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die SBB (Sanierung der Pensionskasse der SBB), Bern: 05.03.2010.

Bundesrat, Botschaft für die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft SBB für die Jahre 2007-2010 und den Zahlungsrahmen für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur der SBB für die Jahre 2007-2010, Bern: 10.03.2006.

Bundesrat, Botschaft vom über die Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur (SBB und Privatbahnen) und die Leistungsvereinbarungen Bund-SBB für die Jahre 2011-2012, 23. Juni 2010

Bundesrat, Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele von Swisscom, SBB und Post im Geschäftsjahr 2007, Bern: 17. April 2008.

Bundesrat, Berichte des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele von Swisscom, SBB und Post im Geschäftsjahr 2008, 2009, 2010, Bern: 2009, 2010, 2011.

Bundesrat, Bericht in Beantwortung des Postulates 04.3583 Leutenegger Oberholzer vom 8. Oktober 2004, Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen – Massnahmenplan zur Förderung, Bern: 18.06.2008.

Bundesrat, Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft SBB für die Jahre 2011 – 2012, Bern: 2010.

EFV, Plausibilitätsüberprüfung des Konzepts für eine nachhaltige Sanierung des Anteils der aktiven Versicherten an der Pensionskasse SBB unter Verwendung von Cash Flows des Bereichs Immobilien, PricewaterhouseCoopers AG, Zürich: 17.11.2006.

Hochparterre, Unter Gewindruck: Wie SBB Immobilien das Bahnland planen. Nr. 1-2/2010.

SBB, Konzept für die nachhaltige Sanierung des Anteils der aktiven Versicherten an der Pensionskasse SBB unter Verwendung von Cash Flow des Bereiches Immobilien, Bern: 07.08.2006.

SBB Immobilien (LN), Business Plan und Kurzfassung. Bern: 03.05.2002.

SBB Immobilien, Schlegel Urs, Immobilien – ein Kerngeschäft der SBB. Medienorientierung zur SBB-Immobilienstrategie. Bern: 14.01.2003.

SBB Immobilien, Schlussbericht Neudefinition der Investitions- und Finanzierungsstrategie SBB Immobilien; Projekt "ImmoFer"; Bern, 29.08.2005.

SBB Immobilien, Portfoliobereinigungskonzept, Bern: 14.06.2006.

SBB Immobilien, Entwicklungspolitik von SBB Immobilien, Raum für preisgünstige Wohnungen? Grenchen: 29.10.2009.

SBB Immobilien, Liegenschaften an bester Lage. Bern: 21.02.2011.

SBB Infrastruktur, Organisation und Ansprechpartner, Bern: April 2011.

Schweizerischer Nationalfonds, Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung. Porträt des Nationalen Forschungsprogramms NFP 54.

UVEK, Strategische Ziele des Bundesrates für die SBB 2003-2006, 2007-2010, 2011-2014 (Eignerstrategie), Bern: 2002, 2006, 2010.

Diverse Presseartikel

Anhang 3 : Gesprächspartner

Name Vorname	Amt
Eggimann Hansueli	SBB Infrastruktur, Finanzen
Feurer Felix	SBB Infrastruktur Netzentwicklung
Füglister Peter	Direktor Bundesamt für Verkehr
Gauderon Philippe	Leiter SBB Infrastruktur
Howald Matthias	Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Husi Stefan	Schweizerischer Nationalfonds
Maichle Hannes	SBB Infrastruktur, Netzentwicklung
Martinoni Daria	SBB Infrastruktur, Netzentwicklung
Mester Sandor	SBB Infrastruktur Netzentwicklung
Michlig Daniel	SBB Infrastruktur, Finanzen
Moser Marcel	SBB Immobilien
Staffelbach Laurent	SBB Immobilien
Stähli Walter	SBB Interne Revision
Stalder Serge	SBB Immobilien
Stöckli Jürg	Leiter SBB Immobilien
Vinzens Martin	Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Diverse telefonische Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beiden Divisionen
SBB-Infrastruktur und SBB-Immobilien