

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur

Umfassender Bericht an die Direktion  
des BAV zur Abschlussrevision der  
Jahresrechnung 2019

Bundesamt für Verkehr

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Management Summary .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Durchführung und Ergebnisse der Revision .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung .....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Internes Kontrollsystem .....</b>	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>Follow-up von Empfehlungen aus früheren Prüfungen .....</b>	<b>9</b>
<b>6</b>	<b>Weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte .....</b>	<b>10</b>

# 1 Management Summary

In der nachstehenden Tabelle sind die wesentlichsten Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung 2019 durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zusammengefasst.

Sachverhalt	Status
<p><b>Durchführung und wesentliche Ergebnisse der Prüfung</b></p> <p>Die EFK hat die Prüfungsarbeiten wie geplant durchgeführt. Das Testat mit Datum vom 20. April 2020 zur geprüften Jahresrechnung 2019 hat sie ohne Einschränkung und Hinweis erteilt, hebt aber darin den im Anhang erwähnten Sachverhalt der nicht über den Bahninfrastrukturfonds (BIF) erfolgten Investitionen der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) über rund 190 Millionen Franken hervor (siehe Kapitel 2.2). Die EFK empfiehlt, die Jahresrechnung zu genehmigen.</p> <p>Die EFK hat alle wesentlichen Punkte und Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung mit der Direktion besprochen (siehe Kapitel 2).</p>	●
<p><b>Qualität der Rechnungslegung</b></p> <p>Der Jahresabschluss 2019 wurde in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz über den Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (SR 742.140) erstellt.</p> <p>Die Anmerkungen zur Rechnungslegung finden sich im Kapitel 3.</p>	●
<p><b>Feststellungen zum Internen Kontrollsystem (IKS)</b></p> <p>Die EFK hat die Existenz des IKS im Testat vom 20. April 2020 bestätigt. Die Ausführungen im Zusammenhang mit dem IKS sind im Kapitel 4 dargelegt. Der Stand von Empfehlungen aus früheren Prüfungen ist im Kapitel 5 abgebildet.</p>	●

Zusammenfassung der wesentlichsten Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung 2019

Legende:



Es liegt ein bedeutender Mangel vor. Für die Direktion besteht dringender Handlungsbedarf.



Es besteht ein Verbesserungspotenzial, welches von der Direktion umgesetzt werden kann.



Die Ergebnisse entsprechen den Erwartungen der EFK, daher besteht aus deren Sicht kein Handlungsbedarf.

## 2 Durchführung und Ergebnisse der Revision

Die EFK hat die Prüfung der Jahresrechnung 2019 des Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (BIF) in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz über den Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (SR 742.140) und den Schweizer Prüfungsstandards (PS) vorgenommen. Die Unabhängigkeit der EFK ist im Finanzkontrollgesetz (SR 614.0) verankert und es liegen keine mit ihrer Unabhängigkeit nicht vereinbaren Sachverhalte vor.

Aufgrund von Art. 5 lit. b des Finanzhaushaltgesetzes (SR 611.0, FHG) ist der BIF als Sonderrechnung Bestandteil der Staatsrechnung. Die subsidiäre Anwendung des FHG wird zudem in Art. 1 Abs. 2 des Bahninfrastrukturfondsgesetzes (SR 642.149, BIFG) explizit bestätigt. Die Gültigkeit der Rechnungslegung nach FHG und somit gemäss neuem Rechnungsmodell (NRM) ist in Art. 52 Abs. 4 FHG stipuliert.

Im Rahmen der Prüfung des Fonds kann die formelle Richtigkeit der Fondseinlagen und der Mittelgewährung an die verschiedenen Projekte und Infrastrukturbetreiber beurteilt werden. Nicht Bestandteil der Prüfung bildete die Mittelverwendung bei den Ersteller- respektive Betreibergesellschaften. Die Prüfung erfolgte in Übereinstimmung mit dem Revisionskonzept BIF vom 9. November 2017.

Auf der Basis einer Risikoanalyse und des mehrjährigen Rotationsplans hat die EFK die Prüfungsschwerpunkte, die Schlüsselrisiken und damit verbunden den jeweiligen Prüfungsansatz definiert.

Die Arbeiten wurden zwischen dem 23. März und dem 9. April 2020 durchgeführt. Die EFK konnte die Abschlussarbeiten wie geplant durchführen. Auf eine vorgängige Zwischenrevision wurde verzichtet.

Das Testat mit Datum vom 20. April 2020 zur geprüften Jahresrechnung 2019 hat die EFK ohne Einschränkung aber mit Hervorhebung eines Sachverhaltes erteilt und die Existenz eines IKS gemäss den Vorgaben der Geschäftsführung bestätigt.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die wichtigsten Elemente der Prüfung und die identifizierten Verbesserungspotenziale.

Die in diesem Bericht festgehaltenen Ergebnisse wurden an der telefonischen Schlussbesprechung vom 29. April 2020 mit folgenden Teilnehmern besprochen:

- Direktor BAV
- Leiterin Betriebswirtschaft und Organisation BAV
- Leiter Finanzen BAV/Fondsmanager BIF
- Leiter interne Revision BAV
- Federführende EFK
- Zuständiger Mandatsleiter EFK
- Revisionsleiter EFK.

Die EFK bedankt sich bei allen an dieser Prüfung beteiligten Personen für ihre Verfügbarkeit sowie die angenehme und konstruktive Zusammenarbeit. Sie erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Direktion obliegt.

## 2.1 Review BIF-System (Auszahlungsprozess)

Die in den Vorjahren vorgenommenen Analysen über die Funktionsweise des Auszahlungsprozesses im BIF wurde auf ihre Gültigkeit und Anpassungen hin überprüft.

### Risikobeurteilung

Die Durchführung von kompensierenden Kontrollen ist aufgrund der fehlenden durchgängigen Funktionentrennung (kleiner Personenkreis) und der Absenz der automatisierten Schnittstelle der Datenbank «Transportunternehmer-Verzeichnis» (TUV) zu SAP respektive zum Vertragsmanagement (VM-Bund) beizubehalten.

### Prüfungsansatz

Durch Nachverfolgung des Prozesses und aufgrund von Interviews mit zuständigen Personen wurde die Systematik auf Änderungen zum Vorjahr hin überprüft.

### Prüfungsergebnis

Die im Vorjahr getroffene Einschätzung hat sich nicht verändert. Mit der Erfassung aller Finanzpositionen durch die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und der Limitierung der Obligos aus dem VM-Bund auf die PSP-Gefässe sind wirksame Prozesse eingeführt. Zudem untersteht der Genehmigungsprozess in der Verbuchung wie auch bei der Zahlungsfreigabe einer Funktionentrennung sowie einer Doppelunterschrift.

Jedoch sind bereits in der Vergangenheit bei einzelnen Personen Mutationsberechtigungen auf dem VM-Bund als auch Buchungsberechtigung im SAP festgestellt worden. Diese lassen sich wegen der geringen Anzahl involvierter Personen beim BIF ohne grossen Zusatzaufwand kaum verhindern.

Als kompensierende Kontrolle wurden auch dieses Jahr Saldobestätigungen der Infrastrukturbetreiber (ISB) einverlangt. Der Abgleich der Leistungsvereinbarungen (LV) des TU-V (Sektion Schienennetze) mit dem VM-Bund (Sektion Grossprojekte) respektive Obligopositionen/Zahlungen auf den Buchungsgefässen SAP (PSP-Elemente) fand 2019 zweimal statt und wurde dokumentiert, allerdings im Abschlussprozess nicht aufgenommen. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit würde die EFK künftig die entsprechende Ergänzung in der Checkliste für den Jahresabschluss begrüssen.

## 2.2 Steuerung Leistungsvereinbarungen für Substanzerhalt

Für den Substanzerhalt wurden mit 2718 Millionen Franken (brutto) rund 232 Millionen Franken (+9,3 %) mehr investiert als im Voranschlag ausgewiesen. Eine Verbesserung der Plangenaugigkeit ist nicht eingetroffen.

Nach Rechnungsabschluss hat zudem die SBB das BAV darüber informiert, dass sie bis Ende 2019 rund 190 Millionen mehr in den Substanzerhalt investiert hat, als vom BIF zur Verfügung gestellt. Dies wird im Anhang zur Rechnung als Ereignis nach dem Bilanzstichtag aufgeführt und die EFK hebt diesen Sachverhalt im Testat hervor. Das BAV hat mit Schreiben vom 11. März 2020 die SBB aufgefordert, die Abweichungen aufzuzeigen und verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der inhaltlichen und finanziellen Steuerung in die Wege zu leiten. Während des ganzen Jahres 2019 gab es offenbar keine Hinweise, die auf ein Überschreiten der geplanten Mittel hindeuteten. Da aus Sicht Bund zum Zeitpunkt der Prüfung keine Zahlungspflicht abgeleitet werden kann, wurde auf die Berücksichtigung im Abschluss 2019 verzichtet.

### **Risikobeurteilung**

Die hohe Abweichung zum Voranschlag kann zu einer Fehlallokation der Mittel und, bei umgekehrten Vorzeichen, zu einer nicht gesetzeskonformen Neuverschuldung führen.

Die SBB ist mit Abstand die grösste Bahninfrastrukturbetreiberin in der Schweiz. Die nun zutage getretenen Probleme bei der Planung und Steuerung im Substanzerhalt der Infrastruktur der SBB können sich spürbar auf die finanzielle Situation des BIF auswirken.

### **Prüfungsansatz**

Ein analytischer Vergleich zwischen der Rechnung und dem Voranschlag wurde pro ISB vorgenommen. Zudem wurden Interviews geführt.

### **Prüfungsergebnis**

Die Überschreitung des Planwertes für Substanzerhalt ist primär dem Investitionsbeitrag der SBB (+210 Millionen Franken) zuzuschreiben. Der zusätzlich angemeldete, aber dem BIF nicht belastete Mittelbedarf von 190 Millionen Franken zeigt das Ausmass der Planungsdifferenz beim ISB SBB auf. Die EFK ist erstaunt, dass die SBB nicht die erforderliche Transparenz hat walten lassen und das BAV Fehlbeträge in dieser Höhe nicht entdeckt hat.

Mit der Einführung von Webinterface Daten Infrastruktur (WDI) wurde ein Instrument für einen besseren Informationsaustausch geschaffen. Die dadurch erhöhte Transparenz löst alleine nicht die Problematik. Der Fokus der ISB liegt stark auf den LV (vier Jahre) und weniger auf den jährlichen Voranschlagkrediten. Der Steuerungsprozess für LV hat, in Anbetracht der vorerwähnten Differenzen, Verbesserungspotenzial. Die EFK wird sich voraussichtlich im Rahmen neuer Prüfungen mit diesem Sachverhalt auseinandersetzen.

## 3 Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung

Die Jahresrechnung wurde in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz über den Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (SR 742.140) erstellt. Bei der Erstellung des Jahresabschlusses muss die Direktion in gewissen Bereichen Schätzungen vornehmen und Annahmen treffen. Die tatsächlichen Ergebnisse können von diesen Schätzungen abweichen. Unsere Prüfungen beschränken sich in diesen Bereichen auf eine Plausibilisierung der entsprechenden Beurteilungen und Überprüfung der Begründungen / Beweismittel der Direktion sowie der Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften.

Die EFK hat zu den aus ihrer Sicht wichtigsten Themenkreisen der Buchführung und Rechnungslegung Folgendes zu bemerken:

### 3.1 Ausweis Substanzerhalt

Die Aufschlüsselung des Substanzerhaltes pro ISB im Anhang der Jahresrechnung (Tabelle «Verteilung der Betriebsabgeltungen und Investitionsbeiträge») ist nicht unmittelbar mit der Investitionsrechnung abstimmbare. Zwar findet sich im Kommentar als Fliesstext die entsprechende Erklärung, für den Bilanzleser erschliesst sich der Zusammenhang mit der Rückzahlung der nicht reinvestierten Mittel nicht auf den ersten Blick. Allenfalls könnte eine Fussnote in der Tabelle den Nachvollzug erleichtern.

### 3.2 Verbuchung von Verwaltungskosten

Im Gegensatz zum Vorjahr wurden sämtliche Lohnkosten des BIF im SAP direkt verbucht bzw. ausgewiesen. Die Lohnkosten wurden auf die Konten «FABI-Stellen», «Lohn NEAT/Lärm/KANSAS» und «Lohn BAR/BAFU» aufgeteilt. Inhaltlich sind alle drei Positionen Kostenverschiebungen vom BAV, BAR bzw. BAFU in den BIF, basieren aber auf unterschiedlichen Beschlussgrundlagen.

## 4 Internes Kontrollsystem

### 4.1 IKS-Existenzprüfung

Aufgrund der Prüfungsergebnisse hat die EFK bestätigt, dass ein gemäss den Vorgaben der Direktion ausgestaltetes Internes Kontrollsystem (IKS), in Übereinstimmung mit dem PS 890, für die Erstellung der Jahresrechnung existiert.

Wie im Prüfungskonzept, Kapitel 3.1, vom 9. November 2017 festgehalten, führt die interne Revision BAV im Auftrag der EFK die IKS-Prüfungen für den BIF durch. Gestützt auf die fachliche Weisung über die Zusammenarbeit der EFK mit den Stellen für Interne Revision im Rahmen der Prüfung der Bundesrechnung der EFK, hat BAV-REV mit Bericht vom 20. Dezember 2019 das IKS BAV, BIF und NAF geprüft. Aufgrund der Prüfungsergebnisse hat BAV-REV ein positives Prüfungsurteil zur Existenz und Wirksamkeit des IKS BIF abgegeben. Aufgrund der geführten Interviews und eingesehenen Unterlagen kann die EFK diese Einschätzung nachvollziehen.

### 4.2 Generelle IT-Kontrollen nach PS 890

Die General IT Controls (GITC) werden von der EFK und der Internen Revision des BAV grundsätzlich im Rahmen der Staatsrechnungsprüfung für das BAV als Verwaltungseinheit des Bundes vorgenommen. Die Prüfungshandlungen haben nicht zu wesentlichen negativen Feststellungen geführt.

## 5 Follow-up von Empfehlungen aus früheren Prüfungen

Die EFK hat den Stand der Umsetzung von Empfehlungen (EC+) und Feststellungen aus früheren Prüfungen überprüft.

### 5.1 Empfehlungen im EC+

Aus der Abschlussprüfung BIF sind im EC+ keine Empfehlungen mehr pendent.

### 5.2 Follow-up von Feststellungen aus vorangehenden Prüfungen

Die nachfolgende Pendenza war zum Zeitpunkt der Prüfung der Jahresrechnung 2019 noch nicht umgesetzt:

#### Nicht transferierte Darlehen

Verschiedene Investitionen in die Bahninfrastruktur mit bedingt rückzahlbaren Darlehen (brutto rund 180 Millionen Franken) aus der Zeit vor dem BIF sind noch in den Büchern des BAV resp. ASTRA enthalten. Dies weil einerseits der FinöV-Fonds vor 2015 Darlehen von abgeschlossenen Projekten in den ordentlichen Bundeshaushalt ausgebucht hatte und andererseits im Rahmen des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs fonds (NAF) Darlehen für die Eisenbahninfrastruktur gewährt werden. Diese können aufgrund einer Gesetzeslücke (Art. 10 Abs. 2 BIFG) nicht in den BIF transferiert werden. Folglich würden allfällige Rückzahlungen nicht dem BIF zugutekommen, obwohl es sich ursprünglich um Bahninfrastrukturinvestitionen handelt.

Unter der Leitung der EFV ist inzwischen die Botschaft «strukturelle Reformen» mit Gesetzesänderungen aufgestellt worden, in welcher die Anpassung von Artikel 10 BIFG enthalten ist. Die Ämterkonsultation ist abgeschlossen, jedoch musste aufgrund der Corona-Krise die Behandlung des Geschäftes im Bundesrat verschoben werden. Die voraussichtliche Inkraftsetzung auf 1. Januar 2022 sollte dadurch aber nicht gefährdet sein.

## 6 Weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte

Dieses Kapitel informiert über weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte, gemäss dem PS 260.

### 6.1 Strafbare Handlungen, Verstösse gegen das Gesetz und andere Rechtsvorschriften, dolose Handlungen

Im PS 240 sind die Pflichten des Abschlussprüfers im Zusammenhang mit dolosen Handlungen im Rahmen der Abschlussprüfung definiert. Die Analyse der EFK bezüglich dolosen Handlungen und damit verbundenen Fehler im Zusammenhang mit PS 240 basiert auf Befragungen der Fondsleitung und anderen Prüfungshandlungen. Die EFK erhielt während ihrer Prüfungstätigkeit keine Kenntnisse bezüglich wesentlicher Sachverhalte im Zusammenhang mit strafbaren oder dolosen Handlungen, die eine wesentliche falsche Darstellung der Jahresrechnung 2019 zur Folge haben könnte.

Der PS 250 behandelt die Pflicht des Abschlussprüfers zur Berücksichtigung der Auswirkungen von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften auf den Jahresabschluss. Die Analyse der EFK bezüglich Verstössen gegen Gesetze und andere Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit PS 250 basiert auf Befragungen der Fondsleitung und anderen Prüfungshandlungen. Die EFK hat keine Kenntnisse von wesentlichen falschen Darstellungen im Abschluss 2019 aufgrund von Verstössen gegen Gesetze oder anderen Rechtsvorschriften.

### 6.2 Aussergewöhnliche oder bedeutsame Transaktionen mit nahestehenden Personen

Aufgrund der durchgeführten Prüfungshandlungen kommt die EFK zum Schluss, dass keine aussergewöhnlichen oder bedeutsamen Beziehungen zu, Salden gegenüber und Transaktionen mit nahestehenden Personen bestehen oder diese in der Jahresrechnung 2019 angemessen ausgewiesen wurden.

### 6.3 Wesentliche Ereignisse nach dem Bilanzstichtag

Entsprechend den Anforderungen von PS 560 hat die EFK die Ereignisse nach dem Bilanzstichtag und deren Auswirkungen auf die Jahresrechnung in Betracht gezogen. Diesbezüglich sind, nebst der offengelegten Angelegenheit, keine zu berücksichtigenden Sachverhalte bekannt.

## 6.4 Verwendung der Arbeiten von anderen Abschlussprüfer oder Experten

### **Interne Revision**

Die EFK wurde über die Arbeiten der Internen Revision des BAV informiert und hat deren Berichte zur Kenntnis genommen. Die Ergebnisse dieser Arbeiten wurden in der Planung für die Abschlussprüfung berücksichtigt.

## 6.5 Schwierigkeiten bei der Prüfungsdurchführung

Die EFK ist bei ihrer Prüfung auf keine Schwierigkeiten gestossen.