

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



Bahninfrastrukturfonds

Umfassender Bericht an die Direktion des BAV über die Prüfung der Jahresrechnung 2020

Bundesamt für Verkehr

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	3
2	Durchführung und Ergebnisse der Revision	4
3	Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung	7
4	Internes Kontrollsystem	9
5	Follow-up von Empfehlungen aus früheren Prüfungen	10
6	Weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte	11

1 Management Summary

In der nachstehenden Tabelle sind die wesentlichsten Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung 2020 durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zusammengefasst.

Sachverhalt	Status
Durchführung und wesentliche Ergebnisse der Prüfung Die EFK hat die Prüfungsarbeiten wie geplant durchgeführt. Das Testat mit Datum vom 19. April 2021 zur Jahresrechnung 2020 hat sie ohne Einschränkung und Hinweis erteilt. Die EFK empfiehlt, die Jahresrechnung zu genehmigen. Die EFK hat alle wesentlichen Punkte und Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung mit der Direktion besprochen (siehe Kapitel 2).	
Qualität der Rechnungslegung Der Jahresabschluss 2020 wurde in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz über den Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (SR 742.140) erstellt. Die Anmerkungen zur Rechnungslegung finden sich im Kapitel 3.	
Feststellungen zum Internen Kontrollsystem (IKS) Die EFK hat die Existenz des IKS im Testat vom 19. April 2021 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.	

Zusammenfassung der wesentlichsten Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung 2020

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 2020 des Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (Bahninfrastrukturfonds, BIF) in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz über den Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (Bahninfrastrukturfondsgesetz, BIFG, 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 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 BIFG (SR 642.149) explizit bestätigt. Die Gültigkeit der Rechnungslegung nach FHG und somit gemäss den Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund (HH+RF) 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 Schlussrevision wurde zwischen dem 25. März und dem 1. April 2021 durchgeführt. Die EFK konnte die Abschlussarbeiten wie geplant durchführen. Die Prüfung wurde von Frau Christine Neuhaus (Revisionsleiterin) und Herrn Daniel Hasler durchgeführt. Im Rahmen der Abschlussprüfung 2020 wurden nur punktuell Prüfungen zum IKS durchgeführt. Für die Abschlussprüfung stützt sich die EFK auf die durch die Interne Revision Bundesamt für Verkehr (BAV) durchgeführten IKS-Prüfungen. Auf eine vorgängige Zwischenrevision wurde verzichtet.

Das Testat mit Datum vom 19. April 2021 zur geprüften Jahresrechnung 2020 hat die EFK ohne Einschränkung 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 Schlussbesprechung fand am 19. April 2021 statt. Teilgenommen haben seitens BAV der Direktor, die Leiterin Betriebswirtschaft und Organisation, der Leiter Finanzen / Fondsmanger BIF und ein Mitarbeiter der Internen Revision. Die EFK war mit dem zuständigen Mandatsleiter, der Federführenden und der Revisionsleiterin vertreten.

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 wurden auf ihre Gültigkeit und Anpassungen hin überprüft.

Risikobeurteilung

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

Prüfungsansatz

Nachverfolgung des Prozesses mittels Interviews und Dokumenteneinsicht

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 sowohl in der Verbuchung als auch bei der Zahlungsfreigabe einer Funktionentrennung sowie einer Doppelunterschrift.

Jedoch sind bereits in der Vergangenheit bei einzelnen Personen Mutationsberechtigungen auf dem VM-Bund wie auch Buchungsberechtigungen im SAP festgestellt worden. Diese lassen sich aufgrund 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 TUV (Sektion Schienennetze) mit dem VM-Bund (Sektion Grossprojekte) respektive den Obligopositionen/Zahlungen auf den Buchungsgefässen SAP (PSP-Elemente) fand 2020 zweimal statt. Die dabei festgestellten Abweichungen wurden abgeklärt und entsprechend dokumentiert. Im Berichtsjahr wurde diese Kontrolle neu in die Abschlusscheckliste aufgenommen.

2.2 Steuerung Leistungsvereinbarungen zum Substanzerhalt

Für den Substanzerhalt wurden mit 3000 Millionen Franken (brutto) rund 279 Millionen Franken (+7,9 %) mehr investiert als im Voranschlag ausgewiesen. Eine Verbesserung der Plangenaugigkeit ist nicht eingetroffen.

Risikobeurteilung

Die hohe Abweichung zum Voranschlag kann zu Fehlallokationen der Mittel und folglich auch zu einer nicht gesetzeskonformen Neuverschuldung führen.

Die SBB ist mit Abstand die grösste Bahninfrastrukturbetreiberin in der Schweiz. Die im Vorjahr zutage getretenen Probleme bei der Planung und Steuerung im Substanzerhalt der Infrastruktur der SBB (siehe Kapitel 3.3) könnten sich spürbar auf die finanzielle Situation des BIF auswirken.

Prüfungsansatz

Ein analytischer Vergleich zwischen Rechnung und Voranschlag wurde pro ISB vorgenommen. Zudem wurde der verbuchte Substanzerhalt mit den eingeforderten Drittbestätigungen der ISB abgestimmt.

Prüfungsergebnis

Die Überschreitung des Planwertes im Jahr 2020 für Substanzerhalt ist zu einem Grossteil den Überschreitungen bei der Regionalverkehr Bern Solothurn AG (+ 58 Millionen Franken) und der Schweizerischen Südostbahn AG (+ 53 Millionen Franken) zuzuschreiben. Zudem konnten die SBB und die Wengernalpbahn AG im Berichtsjahr die ihnen gemäss Gesetz vom Bund abgeholten Abschreibungen nicht vollständig reinvestieren. Dies führte zu einem Abbau der bedingt rückzahlbaren Darlehen von 115 Millionen Franken (siehe auch Kapitel 3.4). Obwohl physisch kein Geld geflossen ist, müssen die nicht reinvestierten Abschreibungen buchhalterisch als Investitionsausgaben behandelt werden. Der Abbau des Darlehens wird im Gegenzug als Investitionseinnahme ausgewiesen.

Mit der Einführung von WDI (Webinterface Daten Infrastruktur) wurde ein Instrument für einen besseren Informationsaustausch geschaffen. Die dadurch erhöhte Transparenz löst jedoch nicht die Problematik. Der Fokus der ISB liegt stark auf den LV (vier Jahre) und weniger auf den jährlichen Voranschlagkrediten, die für den BIF massgebend sind. Der Steuerungsprozess für LV weist, in Anbetracht der vorerwähnten Differenzen, Verbesserungspotenzial auf.

3 Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung

Die Jahresrechnung wurde in Übereinstimmung mit dem BIFG 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. Die Prüfungen der EFK 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 Bevorschussung Bund

Total gemäss Bilanz 7330 Millionen Franken

Sachverhalt

Der BIF hat vom Bund Vorschüsse in der Höhe von 7,3 Mrd. Franken (per 31. Dezember 2020) erhalten. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Verschuldung um 150. Mio. Franken erhöht. Die Rückzahlung ist im BIFG geregelt. Danach müsste der BIF seit dem 1. Januar 2019 50 % der zweckgebundenen Fondseinlagen aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) sowie die Mittel aus der Mineralölsteuer für die Verzinsung und die vollständige Tilgung der Schulden einsetzen. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde der dafür massgebende Art. 11 geändert. Darin ist nun explizit ausgeführt, dass die Bestimmung zur Tilgung der Bevorschussung für 2020 nicht anwendbar ist. Dementsprechend ist in diesem Jahr auch keine Rückzahlung erfolgt. Im Rahmen der Corona-Massnahmen wurde dem BIF für den zusätzlichen erwarteten Mittelbedarf ein weiteres Darlehen von 150 Millionen Franken gewährt. Die Aufnahme des Darlehens sowie die nicht vorgenommene Darlehensrückzahlung führte zu einem Anstieg der Flüssigen Mittel wie auch zur Gewinnerzielung von 483 Millionen Franken durch den BIF.

Schlussfolgerung

Der Verzicht auf die Rückzahlung ist gesetzlich geregelt. Der BIF geht davon aus, dass im Jahr 2021 höhere Rückerstattungen erfolgen werden.

3.2 Zweckgebundene Einnahmen

Total gemäss Erfolgsrechnung 2667 Millionen Franken

Sachverhalt

Die Corona-Pandemie führte zu Mindereinnahmen für den BIF. Vor allem die Einnahmen aus der Mineralöl- und der Mehrwertsteuer liegen unter Budget und Vorjahr. Um diese Mindereinnahmen abzufedern, hat das Parlament im Nachtrag IIb beschlossen, die ursprünglich im ordentlichen Bundeshaushalt zurückbehaltenen Mittel der LSVA in Höhe von 221,3 Millionen Franken in den Fonds einzulegen. Dadurch floss entgegen des Vorjahres der gesetzlich vorgegebene Maximalbetrag von zwei Drittel des Reinertrages aus der LSVA in den BIF.

Schlussfolgerung

Bedingt durch den Nachtrag IIb konnten die Auswirkungen von Corona auf den BIF abgefedert werden. Die total aus der LSVA getätigten Einlagen von 999 Millionen Franken entsprechen der gesetzlichen Vorgabe.

3.3 Eventualverbindlichkeit SBB

Total gemäss Eventualverbindlichkeiten

110 Millionen Franken

Sachverhalt

Anfang 2020 hat die SBB das BAV darüber informiert, dass sie bis Ende 2019 rund 190 Millionen Franken mehr in den Substanzerhalt investiert hat, als vom BIF zur Verfügung gestellt wurden. 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. Diesem Sachverhalt wurde im Revisionsstellenbericht 2019 der EFK mit einem Hinweis Rechnung getragen. Im Berichtsjahr 2020 konnte der Fall durch das BAV aufgearbeitet werden. Aufgrund dieser Abklärungen kamen das BAV wie auch die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) zum Schluss, dass keine rechtliche Grundlage für die aktuell bestehende Nachforderung von 110 Millionen Franken gegeben ist. In der Jahresrechnung des BIF wurde eine Eventualverbindlichkeit in entsprechender Höhe gebildet.

Schlussfolgerung

Die Bildung einer Eventualverbindlichkeit von 110 Millionen Franken für den Sachverhalt mit der SBB im Abschluss 2020 ist aus Sicht der EFK angemessen. Die Kriterien für die Bildung einer Rückstellung sind nicht erfüllt.

3.4 Ausweis Substanzerhalt

Sachverhalt

Die Aufschlüsselung des Substanzerhaltes pro ISB im Anhang der Jahresrechnung (Tabelle «Verteilung der Betriebsabteilungen und Investitionsbeiträge») ist im Abschluss 2020 erstmalig mit der Investitionsrechnung abstimmbare. Die Rückzahlung der Darlehen wird neu in einer separaten Zeile ausgewiesen.

Aus der Überleitung ist ersichtlich, dass im Jahr 2020 bedingt rückzahlbare Darlehen in Höhe von 115 Millionen Franken wegen Nichtgebrauchs zurückbezahlt wurden. Die SBB wie auch die Wengernalpbahn AG konnten die ihnen vom Bund abgeholten Abschreibungsmittel nicht vollständig reinvestieren. Dadurch wurden mit den überschüssigen Mitteln bestehende bedingt rückzahlbare Darlehen an den BIF zurückbezahlt.

Schlussfolgerung

Durch die Anpassung des Ausweises der zurückbezahlten Darlehen ist die Überleitung von Investitionsrechnung zur Tabelle der Verteilung der Betriebsabteilungen und Investitionsbeiträge nun differenzlos möglich.

4 Internes Kontrollsystem

4.1 IKS-Existenzprüfung

Aufgrund der Prüfungsergebnisse hat die EFK bestätigt, dass ein gemäss den Vorgaben der Direktion ausgestaltetes 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 8. Dezember 2020 das IKS BAV, BIF und NAF geprüft. Angesichts der Prüfungsergebnisse hat BAV-REV ein positives Prüfungsurteil zur Existenz und Wirksamkeit des IKS im BIF abgegeben. Aufgrund der geführten Interviews und eingesehenen Unterlagen kann die EFK diese Einschätzung nachvollziehen.

4.2 Generelle IT-Kontrollen nach PS 890

Die IT General Controls (ITGC) werden von der EFK und der internen Revision des BAV im Rahmen der Staatsrechnungsprüfung für das BAV als Verwaltungseinheit des Bundes geprüft. Im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung des BIF sind keine weiteren Prüfungshandlungen notwendig. Die Prüfung der ITGC hat nicht zu wesentlichen negativen Feststellungen geführt.

5 Follow-up von Empfehlungen aus früheren Prüfungen

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

5.1 Empfehlungen im TM+

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 2020 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. des ASTRA enthalten. Dies weil einerseits der Fonds zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV-Fonds) vor 2015 Darlehen von abgeschlossenen Projekten in den ordentlichen Bundeshaushalt, also ins BAV, ausgebucht hatte. Andererseits wurden vom Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF / ASTRA) Darlehen für die Eisenbahninfrastruktur gewährt. 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 aufgegleist worden. Darin ist die Anpassung von Artikel 10 BIFG enthalten. Die Botschaft wurde am 26. August 2020 durch den Bundesrat genehmigt und im Dezember 2020 von den beiden Räten behandelt. Der Zeitpunkt der Genehmigung des Gesetzes durch die beiden Kammern ist aktuell noch nicht bekannt. Die voraussichtliche Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2022 sollte aber nicht gefährdet sein.

6 Weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte

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

6.1 Strafbare Handlungen, Verstösse gegen 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 Fondleitung 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 2020 zur Folge haben könnten.

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 2020 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 2020 angemessen ausgewiesen wurden.

6.3 Journal Entry Testing

Die PS 240 schreiben vor, dass die im Hauptbuch erfassten Journaleinträge zu prüfen sind. Mittels einer Datenanalyse wurden die für das Geschäftsjahr 2020 erfassten Journaleinträge ausgewertet. Die Ergebnisse aus diesen Auswertungen wurden durch das Revisions-team beurteilt. Dabei zeigte sich, dass bei einer Kreditorenrechnung der Kreditoren-Workflow der EFV umgangen wurde. Die Rechnung wurde direkt durch den BIF erstellt und versandt. Im Kreditoren-Workflow wird die Prüfung der Richtigkeit der Angaben in der Rechnung durch die Freigabe durch Genehmiger 1 und Genehmiger 2 automatisch erzwungen. Bei Rechnungen, die nicht über den Workflow erstellt wurden, steigt das Risiko für dolose Handlungen an. Der Kreditoren-Workflow sollte deshalb nicht umgangen werden.

Sämtliche Ergebnisse aus der durchgeführten Datenanalyse konnten durch den BIF erläutert werden.

6.4 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.

6.5 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.

6.6 Schwierigkeiten bei der Prüfungsdurchführung

Die EFK ist bei ihrer Prüfung auf keine Schwierigkeiten gestossen.

Bern, 19. April 2021

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE