

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



Bahninfrastrukturfonds

Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung 2021




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	Zusammenfassung der Prüfungsdifferenzen.....	10
6	Follow-up von Empfehlungen aus früheren Prüfungen	11
7	Weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte	12

1 Management Summary

In der nachstehenden Tabelle sind die wesentlichsten Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung 2021 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 11. April 2022 zur Jahresrechnung 2021 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 2021 wurde in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz über den Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (SR 742.140) erstellt. Die Anmerkungen zur Buchführung und Rechnungslegung finden sich im Kapitel 3.	
Feststellungen zum Internen Kontrollsystem (IKS) Die EFK hat die Existenz des IKS im Testat vom 11. April 2022 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 2021

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 2021 des Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (Bahninfrastrukturfonds, BIF) in Übereinstimmung mit dem Bahninfrastrukturfondsgesetz (BIFG, SR 742.140) und den Schweizer Prüfungsstandards (PS) vorgenommen. Die Unabhängigkeit der EFK ist im Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0) verankert und es liegen keine mit ihrer Unabhängigkeit nicht vereinbaren Sachverhalte vor.

Aufgrund von Art. 5 lit. b des Finanzhaushaltgesetzes (FHG, SR 611.0) ist der BIF als Sonderrechnung Bestandteil der Staatsrechnung. Die subsidiäre Anwendung des FHG wird in Art. 1 Abs. 2 des BIFG (SR 742.149) 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- bzw. den 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 21. März und dem 1. April 2022 durchgeführt. Die EFK konnte die Abschlussarbeiten wie geplant durchführen. Die Prüfung wurde von Frau Christine Neuhaus (Revisionsleiterin) und Frau Véronique Vogel durchgeführt. Im Rahmen der Abschlussprüfung 2021 wurden nur punktuell Prüfungen zum IKS durchgeführt. Für die Abschlussprüfung stützt sich die EFK auf die durch die Interne Revision des Bundesamts für Verkehr (IR BAV) durchgeführten IKS-Prüfungen. Auf eine vorgängige Zwischenrevision wurde verzichtet.

Das Testat mit Datum vom 11. April 2022 zur geprüften Jahresrechnung 2021 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 7. April 2022 statt. Teilgenommen haben seitens BAV der Direktor, die Leiterin Betriebswirtschaft und Organisation, der Leiter Finanzen / Fondsmanager BIF und der Leiter 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 angesichts 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 2021 zweimal statt. Die dabei festgestellten Abweichungen wurden abgeklärt und entsprechend dokumentiert. Die Prüfungsdokumentation der ersten durchgeführten Kontrolle war zum Prüfungszeitpunkt jedoch nicht mehr vorhanden. Die Dokumentation sollte zukünftig für den Nachvollzug der vorgenommenen Arbeiten aufbewahrt werden.

2.2 Steuerung Leistungsvereinbarungen zum Substanzerhalt

Für den Substanzerhalt wurden mit 2965 Millionen Franken (brutto) rund 233 Millionen (-7,3%) weniger investiert als im Voranschlag ausgewiesen.

Risikobeurteilung

Die Abweichungen zum Voranschlag können 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 Unterschreitung des Planwertes im Jahr 2021 für Substanzerhalt ist zu einem Grossteil auf Verzögerungen bei der Erneuerung der Bahninfrastruktur bei der SBB, der BLS Netz AG und der Regionalverkehr Bern-Solothurn AG zurückzuführen. Andererseits wurden im Nachtrag IIa 104 Millionen Franken aus dem Substanzerhalt in die Aufwendungen für Betrieb und Unterhalt verschoben. Dies zur Abfederung des COVID-19 bedingten Mehrbedarfs in diesem Bereich.

Mit der Einführung von Webinterface Daten Infrastruktur (WDI) wurde ein Instrument für einen besseren Informationsaustausch geschaffen. Die dadurch erhöhte Transparenz löst jedoch nicht die Problematik der Schätzungsungenauigkeit. Der Fokus der ISB liegt stark auf den Leistungsvereinbarungen (LV) über vier Jahre und weniger auf den jährlichen Voranschlagkrediten, die für den BIF massgebend sind. Der Steuerungsprozess für LV weist, in Anbetracht der vorerwähnten Differenzen, weiterhin 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 6577 Millionen Franken

Sachverhalt

Der BIF hat vom Bund Vorschüsse in der Höhe von 6,6 Milliarden Franken (per 31. Dezember 2021) erhalten. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Verschuldung um 753 Millionen Franken reduziert. Die Rückzahlung ist im BIFG geregelt. Danach muss 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 für den Abschluss 2020 einmalig geändert. Dabei wurde auf eine Rückzahlung des Darlehens 2020 verzichtet und für den zusätzlich erwarteten Mittelbedarf ein weiteres Darlehen von 150 Millionen Franken gewährt. Für den Abschluss 2021 sind wiederum die ursprünglichen gesetzlichen Vorgaben massgebend.

Schlussfolgerung

Die Rückzahlung der Bevorschussung im Jahr 2021 erfolgte korrekt gemäss den gesetzlichen Vorgaben.

3.2 Zweckgebundene Einnahmen

Total gemäss Erfolgsrechnung 2809 Millionen Franken

Sachverhalt

Die Corona-Pandemie führte zu Mehrausgaben für den BIF. Die Einnahmen aus der Mineralölsteuer liegen ebenfalls unter Budget und Vorjahr. Wie 2020 wurde durch das Parlament im Nachtrag IIa beschlossen, die ursprünglich im ordentlichen Bundeshaushalt zurückbehaltenen Mittel der LSVA in Höhe von 233 Millionen Franken in den Fonds einzulegen. Dadurch wurde wiederum der gesetzlich vorgegebene Maximalbetrag von zwei Drittel des Reinertrages aus der LSVA dem BIF zur Verfügung gestellt.

Schlussfolgerung

Bedingt durch den Nachtrag IIa konnten die Auswirkungen der Pandemie auf den BIF abgedeckt werden. Die total aus der LSVA getätigten Einlagen von 1051 Millionen Franken entsprechen der gesetzlichen Vorgabe.

3.3 Eventualverbindlichkeit SBB

Total gemäss Eventualverbindlichkeiten

0 Million 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 der fehlenden rechtlichen Grundlage für die Nachforderung von 110 Millionen Franken wurde im Abschluss 2020 eine Eventualverbindlichkeit in entsprechender Höhe gebildet. Im Berichtsjahr 2021 konnte dieser Sachverhalt abgeschlossen und die Eventualverbindlichkeit aufgelöst werden. Für den BIF sind daraus keine Kosten entstanden.

Schlussfolgerung

Die Auflösung der Eventualverbindlichkeit wurde korrekt vorgenommen.

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 die IR BAV mit Bericht vom 8. Dezember 2021 das IKS BAV, BIF und NAF geprüft. Angesichts der Prüfungsergebnisse hat IR BAV 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 Zusammenfassung der Prüfungsdifferenzen

Die EFK beurteilt eine Prüfungsdifferenz als wesentlich, wenn diese den Betrag von 4,7 Millionen Franken [Nichtaufgriffsgrenze] überschreitet. Die Auswirkung der Prüfungsdifferenzen auf das Verständnis des Abschlusses wird als wesentlich beurteilt, wenn sie kumuliert den Betrag von 35 Millionen Franken [Gesamtwesentlichkeit] überschreitet.

Falsche Darstellungen, einschliesslich fehlender Darstellungen, werden als wesentlich angesehen, wenn vernünftigerweise erwartet werden kann, dass sie einzeln oder in der Summe ein falsches Bild beim Bilanzleser hervorrufen können.

Aus der Prüfung ergaben sich keine korrigierten oder nicht korrigierten Prüfungsdifferenzen.

6 Follow-up von Empfehlungen aus früheren Prüfungen

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

6.1 Pendente Empfehlungen

Die nachfolgende Empfehlung waren zum Zeitpunkt der Prüfung der Jahresrechnung 2021 noch nicht umgesetzt. Sie gilt im TM+ weiterhin als pendent.

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 Bundesamts für Verkehr (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 Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) beim 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 wurde die Botschaft «Strukturelle Reformen» mit Gesetzesänderungen aufgegleist. Darin ist die Anpassung von Artikel 10 BIFG enthalten. Die Botschaft wurde am 26. August 2020 durch den Bundesrat genehmigt und im Mai 2021 durch das Parlament bewilligt. Das Gesetz wird per 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt. Die Darlehen werden 2022 in den BIF transferiert und entsprechend verbucht.

7 Weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte

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

7.1 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 Fondsleitung und anderen Prüfungshandlungen. Die EFK erhielt während ihrer Prüfungstätigkeit keine Kenntnisse zu wesentlichen Sachverhalten im Zusammenhang mit strafbaren oder dolosen Handlungen, die eine wesentliche falsche Darstellung der Jahresrechnung 2021 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 2021 aufgrund von Verstössen gegen Gesetze oder anderen Rechtsvorschriften.

7.2 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 2021 erfassten Journaleinträge ausgewertet. Die Ergebnisse aus diesen Auswertungen wurden durch das Revisions-team beurteilt.

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

7.3 Aussergewöhnliche oder bedeutsame Transaktionen mit nahestehenden Personen

Der BIF stellt eine Sonderrechnung der Staatsrechnung dar. Aufgrund der durchgeführten Prüfungshandlungen kommt die EFK zum Schluss, dass keine aussergewöhnlichen Transaktionen mit nahestehenden Personen bestehen.

7.4 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 keine zu berücksichtigenden Sachverhalte bekannt.

7.5 Verwendung der Arbeiten interner Prüfer

Entsprechend den Anforderungen von PS 610 Verwendung der Arbeit interner Prüfer hat sich die EFK über die Arbeiten der IR BAV informiert und deren Berichte zur Kenntnis genommen.

Die Ergebnisse dieser Arbeiten wurden in der Planung für die Abschlussprüfung berücksichtigt. Die EFK konnte sich im Rahmen der PS 610 bei der Prüfung auf die Prüfungsergebnisse des IR BAV abstützen.

7.6 Schwierigkeiten bei der Prüfungsdurchführung

Die EFK ist bei ihrer Prüfung auf keine Schwierigkeiten gestossen.

Bern, 11. April 2022

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Finanzhaushaltsgesetz, FHG, vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung, FHV, vom 5. April 2006 (SR 611.01)

Bundesgesetz über den Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur vom 21. Juni 2013 (BIFG, SR 742.140)

Weisungen

Weisung der EFV zum Jahresabschluss 2021 vom 8. November 2021

Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund der EFV (HH+RF)
