



NEAT: Übergabe von Anlageteilen vom Ersteller an den Betreiber auf der Achse Gotthard

Bundesamt für Verkehr
AlpTransit Gotthard AG
Schweizerische Bundesbahnen SBB



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.14519.802.00278.006
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
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 »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

NEAT: Übergabe von Anlageteilen vom Ersteller an den Betreiber auf der Achse Gotthard

Bundesamt für Verkehr – AlpTransit Gotthard AG – Schweizerische Bundesbahnen SBB

Das Wesentliche in Kürze

Das NEAT-Gremium „Koordination Anlagenübergang“ (AK) hat im Zeitraum von September 2012 bis Dezember 2013 unter Führung des Bundesamtes für Verkehr (BAV) und in Zusammenarbeit mit der AlpTransit Gotthard AG (ATG) und den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) die Pilotübergabe Altdorf Rynächt vorbereitet und umgesetzt. Dabei wurden zu aktivierende Anlagen in Höhe von 55,6 Millionen Franken von der ATG an die SBB übergeben. Im Rahmen der vorliegenden Prüfung hat die EFK untersucht, ob mit den aus der Pilotübergabe gewonnenen Erkenntnissen die Übergabe des Gotthard-Basistunnels (GBT) im Jahr 2016 und des Ceneri-Basistunnels (CBT) 2019 zielführend vorbereitet werden kann.

Dabei wurde geprüft, ob der Pilot gemäss den definierten Vorgaben umgesetzt wurde und dessen Auswertung die wesentlichen Aufgaben für eine erfolgreiche Übergabe des GBT erfasst hat. Bei den finanziellen Aspekten lag der Schwerpunkt einerseits auf den finanziellen Auswirkungen aus der Übergabe von GBT und CBT an die SBB und den Bund (aus heutiger Sicht werden vonseiten SBB folgende Werte erwartet: GBT: aktivierbare Investitionen von 5,6 Milliarden Franken, CBT: aktivierbare Investitionen von 1,6 Milliarden Franken). Andererseits wurden die Werteflüsse aus der Pilotübergabe hinsichtlich Nachvollziehbarkeit untersucht. Zu guter Letzt wurden noch ausgewählte Aufgaben und Abgrenzungsfragen betrachtet, die im Zusammenhang mit der technischen / physischen Anlagenübergabe stehen.

Die Prüfungsergebnisse basieren auf einer „Momentaufnahme“ der laufenden Vorbereitungsarbeiten und zeigen ein differenziertes Bild. Positiv zu beurteilen ist, dass mit der Pilotübergabe das grundsätzliche Bewusstsein für die Herausforderungen, welche mit dem Anlagenübergang entstehen, bei allen Beteiligten gestärkt werden konnte. Auch konnte, wie mit dem Pilot geplant, die finanzielle Anlagenübergabe „geübt“ und erfolgreich umgesetzt werden.

Die von der SBB aus der Übernahme des GBT und des CBT erwarteten finanziellen Auswirkungen (Bilanz) sind nachvollziehbar und plausibel dargestellt. Über die Betrachtungsperiode von 2014 bis 2019 zeigen sich für die SBB keine nicht zu bewältigenden Risiken.

Aus Sicht der EFK konnte der Pilot nur teilweise die Herausforderungen, die bei der Übergabe des GBT zu bewältigen sein werden, abdecken.

Bei folgenden Punkten sind Verbesserungen notwendig:

- Die im Konzept für die Pilotübergabe definierten Ziele konnten nicht vollständig erreicht werden. Zu erwähnen sind insbesondere die Abstimmung der Parallelprozesse, die Vertragsübergabe und der Umgang mit offenen Positionen.
- Die Auswertung der Pilotübergabe kann nicht in eine 1:1-Beziehung zu den definierten Zielen gebracht werden. Auch ist sie nicht vollständig und lässt beim aufgeführten Handlungsbedarf die für die Umsetzung erforderliche Verbindlichkeit (Verantwortung, Aufgabe, Termin)



vermissen. Der Erfüllungsgrad, sprich welche Vorarbeiten für eine erfolgreiche Übergabe des GBT zwingend umgesetzt sein müssen, ist nicht definiert.

- Das NEAT-Gremium AK wird durch das BAV geführt. Die Führungsrolle der AK muss hinsichtlich der Identifikation, Zuweisung der Umsetzungsverantwortung und Überwachung der Aufgaben für die Übergabe des GBT verstärkt werden. Zudem sind die heutigen oder neuen Arbeitsgruppen an die AK anzubinden, um die «übergeordnete» Führung sowie den Informationsaustausch und die Koordination im Zusammenhang mit dem Anlagenübergang sicherzustellen.
- Im Zusammenhang mit der Übergabe der finanziellen Werte ist hinsichtlich der Netto- oder Bruttowerte im Transferdokument noch Kommunikationsbedarf vorhanden. Auch kann der Projektstrukturplan der Projektbuchhaltung ATG nicht 1:1 in die Objektstruktur der Anlagenbuchhaltung der SBB überführt werden. Das Thema der Wertberichtigungen (Bsp. Werkpreisminderungen, Reduktion Nutzungsdauern) ist nicht systematisch aufgearbeitet.
- Bezüglich der Vertragsübergabe von der ATG an die SBB ist die Problematik erkannt, eine gemeinsame Lösung konnte bisher jedoch noch nicht gefunden werden. Zentrale Punkte sind der Übergabezeitpunkt und das für eine erfolgreiche Vertragsführung erforderliche Know-how. In der Zusammenarbeitsvereinbarung ATG – SBB werden Ziele für die Vertragsübergabe festgehalten. Zwischenzeitlich wurde eine Arbeitsgruppe für die Vertragsübergabe (ATG SBB) gebildet.
- Das Thema der Parallelprozesse ist im Konzept zur Pilotübergabe als Ziel wie auch als Risiko prominent erwähnt. Im Rahmen der Pilotauswertung schlägt sich dieses Thema jedoch nicht nieder. Die Begriffsdefinition und eine Übersicht der abzustimmenden Parallelprozesse fehlen.

Die EFK hat zu den Punkten entsprechende Empfehlungen abgegeben.

NLFA: remise de parties d'installation du constructeur à l'exploitant sur l'axe du Saint-Gothard

Office fédéral des transports – AlpTransit Gotthard SA – Chemins de fer fédéraux suisses

L'essentiel en bref

De septembre 2012 à décembre 2013, l'organe NLFA chargé de la coordination du transfert des immobilisations a préparé et réalisé la remise du projet pilote Altdorf Rynächt, sous la direction de l'Office fédéral des transports (OFT), en collaboration avec la société AlpTransit Gotthard AG (ATG) et les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF). ATG a alors transféré aux CFF des immobilisations activables à hauteur de 55,6 millions de francs. Dans le cadre du présent audit, le CDF a examiné si les connaissances acquises lors de la remise du projet pilote permettaient de préparer de manière efficace la remise du tunnel de base du Saint-Gothard (TBG) en 2016 et de celui du Ceneri (TBC) en 2019.

Conjointement, le CDF a examiné si le projet pilote avait été réalisé conformément aux directives définies et si les tâches essentielles nécessaires pour une bonne remise du TBG avaient été prises en considération lors de son évaluation. Concernant les aspects financiers, le CDF s'est d'abord penché sur les conséquences financières de la remise du TBG et du TBC aux CFF et à la Confédération (les valeurs suivantes sont actuellement attendues par les CFF: investissements activables de 5,6 milliards de francs pour le TBG et de 1,6 milliards de francs pour le TBC). Ensuite, il a examiné la traçabilité des flux de valeurs lors de la remise du projet pilote. Enfin, il a aussi vérifié des tâches spécifiques et considéré des questions de délimitation relatives à la remise technique et physique des installations.

Les résultats de l'audit se basent sur un «instantané» des travaux de préparation en cours et donnent une image différenciée. Point positif: la remise du projet pilote a permis à toutes les parties concernées de prendre conscience des difficultés à attendre lors du transfert des immobilisations. De même, elles ont pu «exercer», comme prévu dans le cadre du projet pilote, le transfert financier des immobilisations et le réaliser avec succès.

Les conséquences financières de la reprise du TBG et du TBC, telles qu'elles sont attendues par les CFF (bilan), sont présentées de manière claire et plausible. Aucun risque non maîtrisable n'est à constater pour les CFF pour la période considérée de 2014 à 2019.

De l'avis du CDF, le projet pilote n'a toutefois couvert que partiellement les défis qui devront être relevés lors de la remise du TBG.

Des améliorations sont nécessaires sur les points suivants:

- Les objectifs définis dans le plan de remise du projet pilote n'ont pas pu être atteints entièrement. À ce propos, le CDF relève notamment la coordination des processus parallèles, la remise des contrats et la gestion des postes ouverts.
- L'évaluation de la remise du projet pilote ne concorde pas absolument avec les objectifs définis. De plus, elle n'est pas complète et il y manque le caractère contraignant (responsabilité, tâche, délai) pour la mise en œuvre. Le taux de réalisation, c'est-à-dire



l'indication des travaux préalables à réaliser impérativement pour assurer le succès de la remise du TBG, n'est pas défini.

- L'organe de coordination du transfert des immobilisations est dirigé par l'OFT. Son rôle de gestion doit être renforcé en ce qui concerne l'identification des tâches à effectuer pour la remise du TBG, l'attribution des responsabilités ainsi que la surveillance correspondante. En outre, les groupes de travail actuels ou nouveaux doivent être intégrés sous la responsabilité de cet organe afin d'assurer la gestion «à l'échelon supérieur» ainsi que l'échange d'informations et la coordination en relation avec la remise des installations.
- Concernant le transfert des valeurs financières, un besoin de communication existe encore relativement aux valeurs nettes et brutes figurant dans le document de transfert. De même, la structure détaillée des tâches de la comptabilité de projet de la société ATG ne peut pas être transférée telle quelle dans la structure des objets de la comptabilité des immobilisations des CFF. Le sujet des réévaluations (p. ex. les baisses de prix des ouvrages, la réduction des durées d'utilisation) n'est pas traité de manière systématique.
- En ce qui concerne le transfert des contrats de la société ATG aux CFF, la problématique est identifiée, mais une solution commune n'a pas encore pu être trouvée. Posent problème essentiellement le moment de la remise et le savoir-faire requis pour une bonne gestion des contrats. La convention de collaboration entre la société ATG et les CFF définit des objectifs pour la remise des contrats. Entretemps, un groupe de travail a été formé à cette fin (ATG CFF).
- La question des processus parallèles est mentionnée de façon prédominante dans le plan de remise du projet pilote, comme objectif, mais aussi comme risque. L'évaluation du projet n'en tient toutefois pas compte. Il y manque une définition des termes et un aperçu des processus parallèles à coordonner.

Le CDF a émis des recommandations sur les points susmentionnés.

Texte original en allemand

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	8
1.1	Ausgangslage	8
1.2	Prüfungsziel und -fragen	8
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	9
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	9
2	Informationen zur Pilotübergabe Altdorf Rynächt	9
2.1	Organisation und Aufgaben für den Anlagenübergang sind in der NEAT-Controlling-Weisung definiert	9
2.2	Die Ziele für die Pilotübergabe Altdorf Rynächt sind definiert	10
3	Pilotübergabe	10
3.1	Die Erfahrungen aus der Anlagenübergabe des LBT sind nur bedingt in den Pilot eingeflossen	10
3.2	Die mit der Pilotübergabe definierten Ziele wurden nicht vollständig erreicht	11
3.3	Ein Erfüllungsgrad der Vorbereitungsarbeiten für die Übergabe des GBT ist nicht definiert und die Führungsrolle innerhalb der AK ist zu stärken	12
4	Finanzielle Aspekte	14
4.1	Die SBB hat die finanziellen Auswirkungen aus dem GBT und CBT aufgezeigt	14
4.2	Die Buchungsanweisung des BAV wurde korrekt umgesetzt	15
4.3	Die Ermittlung der finanziellen Werte ist nicht in allen Punkten nachvollziehbar und es besteht Abstimmungsbedarf	16
5	Technische / Physische Übergabe	18
5.1	Die Vertragsübergabe von der ATG an die SBB muss noch definiert werden	18
5.2	Die Werkabnahme und -übergabe sind standardisiert und die Abgrenzung zwischen Garantieansprüchen und Unterhaltsleistungen sind geregelt	19
5.3	Die Vorbereitungsarbeiten für die Dokumentenübergabe beim GBT sind auf Kurs	21
5.4	Die Parallelprozesse sind inhaltlich noch nicht definiert und die Übersicht fehlt	22
6	Schlussbesprechung	23
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	24
	Anhang 2: Priorisierung der Empfehlungen	25
	Anhang 3: Ziele Pilot und Einschätzung der Zielerreichung durch die EFK	26
	Anhang 4: Steuerungs- und Informationsgremien gemäss NCW	27



1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in der Zeit vom 24. März bis 17. April 2014 bei der AlpTransit Gotthard AG (ATG), den Schweizerischen Bundesbahnen AG (SBB) und dem Bundesamt für Verkehr (BAV) eine Prüfung über die Pilotübergabe Altdorf Rynächt (Übergabe von Anlageteilen vom Ersteller an den Betreiber) mit Blick auf die Übergabe des Gotthard- (GBT) und des Ceneri-Basistunnels (CBT) durchgeführt. Im Zentrum standen folgende Schwerpunkte:

- Die Durchführung der Pilotübergabe Altdorf Rynächt und deren Auswertung.
- Die finanziellen Aspekte mit Blick auf:
 - Die Auswirkungen auf die SBB und damit auf den Bund infolge Übergabe von GBT und CBT.
 - Die Vorbereitung, Umsetzung und Werteflüsse der Pilotübergabe.
- Die «technische / physische Übergabe» der Anlagen.

Die Prüfhandlungen stützen sich auf die Pilotübergabe und der bis zum Zeitpunkt der Prüfung vorliegenden Auswertung des Pilots. Die Prüfergebnisse basieren auf geführten Interviews mit der ATG, der SBB und dem BAV sowie auf der Analyse von ausgewählten Dokumenten und Prozessen.

Ursprünglich sollte die vorliegende Prüfung durch die Interne Revision ATG (REV SBB) im Jahr 2013 durchgeführt werden. Anlässlich der Sitzung des Audit Committee ATG im November 2013 wurde entschieden, dass REV SBB nicht die richtige Instanz für diese Prüfung sei, da die SBB jene Partei ist, welche die Anlagen übernimmt. Damit verbunden bestehe ein potentieller Interessenkonflikt mit entsprechendem Reputationsrisiko. Auf Anfrage von REV SBB hat die Direktion der EFK entschieden, die Prüfung zu übernehmen. Gleichzeitig wurde der ursprüngliche Kreis der Geprüften (ATG und SBB) mit dem BAV erweitert. Anlässlich der Koordinationssitzung AlpTransit vom 29. November 2013 wurde die Aufnahme der Prüfung ins Jahresprogramm 2014 der EFK kommuniziert.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war es, die Sachverhalte der Prüfungsschwerpunkte zu analysieren und zu beurteilen.

Aufgrund der Risikoanalyse zu diesem Prüfauftrag ergaben sich die folgenden Prüffragen:

1. Kann mit der Pilotübergabe Altdorf Rynächt die Übergabe von GBT und CBT umfassend simuliert werden? (Siehe Kapitel 3)
2. Werden die finanziellen Abwicklungen einerseits mit der Pilotübergabe und andererseits mit Fokus auf die Übergabe von GBT und CBT beherrscht und die daraus entstehenden Auswirkungen auf die SBB und den Bund erkannt? (Siehe Kapitel 4)
3. Werden mit der technischen / physischen Anlagenübergabe die Abgrenzungsfragen und die wesentlichen Aspekte (Bsp. Parallelprozesse, Übergang Nutzen und Gefahr, Garantieleistungen, Rechte und Pflichten etc.) genügend behandelt? (Siehe Kapitel 5)

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Frank Ihle (Revisionsleiter), Daniel Scheidegger und Paul Ackermann durchgeführt.

Nach Abschluss der Prüftätigkeiten wurden die ATG, die SBB und das BAV anlässlich eines mündlichen Feedbacks über die wesentlichen Feststellungen informiert.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte vor Ort wurden der EFK zuvorkommend und ausführlich erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen den Prüfenden vollumfänglich zur Verfügung.

2 Informationen zur Pilotübergabe Altdorf Rynächt

Mit der technischen und betrieblichen Übergabe der fertig erstellten Anlage(teile) von der Erstellerin ATG an die Betreiberin SBB sowie der Inbetriebsetzung und kommerziellen Nutzung tritt das Projekt NEAT in eine «neue» Phase. Die bisherigen Tätigkeiten wie Planung, Beschaffung und Realisierung werden jetzt mit der Anlagenübergabe erweitert.

Diese Phase beinhaltet neue Herausforderungen, welche mit der Pilotübergabe Altdorf Rynächt herausgearbeitet werden sollten. Mit den aus der Pilotauswertung gewonnenen Erkenntnissen soll sichergestellt werden, dass die Übergabe des GBT im 2016 und des CBT im 2019 reibungslos verlaufen. Mit der Pilotübergabe Altdorf Rynächt wurden Grundstücke wie auch Rohbau- und Bahntechnikanlagen von der ATG an die SBB übergeben.

2.1 Organisation und Aufgaben für den Anlagenübergang sind in der NEAT-Controlling-Weisung definiert

In der NEAT-Controlling-Weisung (NCW, Version 7.10) wird im Anhang 5 die übergeordnete Organisation für die Umsetzung der NCW vorgegeben. Für die Vorbereitung der bevorstehenden Anlagenübergabe wurde das NEAT-Gremium «Koordination Anlagenübergang» (AK) installiert und direkt der NEAT-Projektsteuerung (PS) unterstellt (siehe Anhang 3). Die AK ist mit folgenden für den Anlagenübergang übergeordneten Aufgaben betraut:

- Operative Koordination und Bearbeitung aller Themen im Zusammenhang mit dem Anlageübergang,
- sorgt für einen ordnungsgemässen Übergang von Nutzen und Gefahren,
- koordiniert die buchhalterischen Prozesse der Ersteller, der Bahnen und des FinöV-Fonds,
- regelt den Umgang mit Fertigstellungsarbeiten und behandelt Garantie- und Gewährleistungsfragen,
- bearbeitet Aufträge aus der PS und
- bereitet Informationen und Anträge für die übergeordneten Instanzen vor.



Das BAV hat die Führung der AK übernommen und zusammen mit Vertretern der ATG und der SBB, im Zeitraum von September 2012 bis Dezember 2013, die übergeordneten Aufgaben mit der Pilotübergabe Altdorf Rynächt konkretisiert, vorbereitet und deren Umsetzung begleitet. Zentrale Dokumente für die Pilotübergabe sind das «Konzept für die Pilotübergabe (19. Juni 2013)», die «Methodik zur Aktivierung der Investitionen (19. Juni 2013)» und der «Vertrag ATG – SBB für die Pilotübergabe (17. Dezember 2013)».

2.2 Die Ziele für die Pilotübergabe Altdorf Rynächt sind definiert

Im Kapitel «Auslöser und Auftrag» des Konzeptes wird festgehalten, dass das Schwergewicht auf der Bearbeitung der finanzbuchhalterischen Schnittstellen zwischen der ATG und der SBB, unter Federführung / Koordination des BAV, liegt. Daneben werden der Projektperimeter, die Rahmenbedingungen und die folgenden Ziele und erwarteten Resultate definiert (auszugsweise):

- Alle konzeptionellen Fragen sind geklärt und der Umgang mit Garantie- und Restleistungen ist geregelt.
- Die übergebenen Anlagen sind fertiggestellt und werkvertraglich abgenommen und befinden sich im Werkeigentum der ATG.
- Bei den Pilotanlagen stimmen Nutzungs- und (Werk)Eigentumsverhältnisse überein und die Haftungsfragen sind geklärt.
- Die Aktivierungsmethode für die Anlagen auf der NEAT-Achse Gotthard ist festgelegt.
- Abstimmung Bilanz und Projektcontrolling bei der ATG ist jederzeit sichergestellt.
- In den Bilanzen ATG und SBB gibt es keine Doppelausweise. Die Darlehen von ATG und SBB sind entsprechend nachgeführt.
- Die Auslegung der NCW ist geklärt, allfällige Anpassungen der NCW sind durchgeführt.
- Das Zusammenspiel mit den Parallelprozessen ist geklärt.

In den Rahmenbedingungen wird ausserdem vorgegeben, dass die Erfahrungen aus dem Anlagenübergang des Lötschberg-Basistunnels (LBT) in den Pilot einfließen sollen und die zu übergebenden Anlagen zu keinem Zeitpunkt im Eigentum des Bundes sind, sondern direkt in das Eigentum der SBB übergehen.

3 Pilotübergabe

3.1 Die Erfahrungen aus der Anlagenübergabe des LBT sind nur bedingt in den Pilot eingeflossen

Gemäss dem Konzept Pilotübergabe Altdorf Rynächt wurde angestrebt, die Erfahrungen aus dem Anlagenübergang des LBT in die Pilotübergabe einfließen zu lassen. Obwohl die direkte Vergleichbarkeit zwischen dem LBT und dem GBT nur bedingt gegeben ist, sollten wo möglich die für den LBT angewendeten «Grundsätze», «Vorgehensweisen» und «Regeln der finanziellen Übergabe», sinngemäss auch für den GBT verwendet werden.

Gegenüber der EFK wurden verschiedene Themen und Herausforderungen erwähnt, welche während der Anlagenübergabe des LBT zu bewältigen waren. Ein zentrales Element aus finanzieller Sicht war die Übernahme der Aktivierungsmethode des LBT und deren Anpassung an die Pilotübergabe. Erwähnt wurden aber auch der Umgang mit noch nicht schlussgerechneten Verträgen und offenen Positionen oder die Rückstellungen für Rechtsgeschäfte und Langzeitriskien. Auch die positiven Erfahrungen in Bezug auf die Erhaltungsarbeiten im LBT wurden aufgeführt.

Eine Dokumentation der im Pilot konkret zu berücksichtigenden LBT-Erfahrungen lag nicht vor. Die erwähnten Themen basieren auf den Erfahrungen der «Pilotmitarbeiterinnen und Pilotmitarbeitern» aus ihren früheren Tätigkeiten bei der BLS AlpTransit AG und/oder beim Anlagenübergang des LBT. Betont wurde jedoch, dass der kommende Anlagenübergang von GBT und CBT nur bedingt vergleichbar sei mit demjenigen des LBT.

Beurteilung

Die Erfahrungen aus dem LBT wurden nicht strukturiert aufgearbeitet und entsprechend als «lessons learned» und im Pilot zu berücksichtigende Punkte dokumentiert. Abgesehen von der Aktivierungsmethodik ist der Einfluss aus den Erfahrungen des LBT im Pilot nicht nachvollziehbar.

Aus der Sicht der EFK ist diese Chance und im Konzept postulierte Absicht, sich die Erfahrungen des LBT zu nutze zu machen, im Pilot nur teilweise genutzt worden. Die EFK schlägt der AK vor, zu prüfen, inwiefern die Aufarbeitungen der Erfahrungen aus dem LBT und dessen allfällige Berücksichtigung bei der Übergabe des GBT noch einen Nutzen stiften könnten.

3.2 Die mit der Pilotübergabe definierten Ziele wurden nicht vollständig erreicht

Im Konzept zur Pilotübergabe wird vorgesehen, den Pilot auszuwerten, die Projektsteuerung-NEAT (PS) über die Ergebnisse zu informieren und einen Vorgehensvorschlag für die Übergabe des GBT im Jahr 2016 zu unterbreiten.

In der AK-Sitzung vom 3. März 2014 wurde eine Excel-Auswertung der per 31. Dezember 2013 übergebenen Pilotanlagen vorgelegt. Eine 1:1-Beziehung zwischen den definierten Zielen (siehe Kapitel 2.2) und der Auswertung ist nicht ersichtlich. Die Auswertung greift Punkte zu den Themenbereichen Unterlagen, Prozess, Gremienlauf und Allgemeines auf. Dabei sind die Sichtweisen / Bemerkungen der ATG und der SBB zu den jeweiligen Punkten gesondert dargestellt und in einer Schlussfolgerung zusammengefasst. Eine Betrachtungsweise des BAV je Punkt ist nicht aufgeführt. Aus dem Protokoll zur AK-Sitzung geht jedoch hervor, dass sich die aufgeführten Punkte mit der Beurteilung des BAV decken. Weiter geht aus diesem Protokoll hervor, dass die PS mittels Bericht am 3. Juli 2014 über die Ergebnisse informiert werden soll.

Der ausgewiesene Handlungsbedarf konzentriert sich auf Anpassungen der Dokumente im Zusammenhang mit der Pilotübergabe, den Abstimmungsbedarf für die Datenübergabe von der ATG an die SBB sowie die rechtzeitige Vorbereitung der Genehmigungsläufe bei der SBB, welche im Zusammenhang mit der Übergabe GBT stehen. Unter dem Themenbereich «Allgemeines» wird auch festgehalten, dass aufgrund der Übungsanlage im Pilot die Erkenntnisse nicht 1:1 auf den Anlagenübergang im Jahr 2016 angewendet werden können. Vereinzelt werden die zu bearbeitenden Punkte einer Organisation zugeschrieben. Oftmals fehlt aber diese Zuweisung und es finden sich auch keine Vorgaben bezüglich Termin und erwartetem Inhalt.



Beurteilung

Aus Sicht der EFK konnte die Pilotübergabe die gesteckten Ziele nicht vollständig erreichen (siehe Anhang 2). Mit der gewählten Auswertungsstruktur der Pilotübergabe kann der direkte Bezug zu den definierten Zielen nur teilweise hergestellt werden und eine Gesamtbeurteilung der Pilotübergabe wird erschwert.

Entgegen der erwarteten, sich am Konzept orientierenden Auswertung erscheint die vorliegende Tabelle eher wie eine «Sammlung» von Themen. Auf der einen Seite werden zwar auch Punkte aufgelistet, für die keine konkreten Ziele definiert wurden (Bsp. Datenbank feste Anlagen [DfA], Pflege Anlagenbuchhaltung SBB, Wissenstransfer etc.), auf der anderen Seite aber fehlen aus Sicht der EFK wesentliche noch zu bearbeitende Aufgabengebiete wie Umgang mit offenen Positionen, Vertragsübergabe, die Erfassung und Abstimmung der Parallelprozesse oder die Dokumentenübergabe.

Zudem kann mit der gewählten Form der Auswertung keine Verbindlichkeit, sprich wer macht was bis wann, geschaffen werden. Ob und wie weit eine Aufgabenliste mit entsprechenden Zuordnungen der Verantwortung und Vorgabe der Termine im noch zu erstellenden Bericht über die Pilotübergabe erarbeitet wird, konnte zum Zeitpunkt der Prüfung nicht beantwortet werden. Wenn die Auswertung kein vollständiges und verbindliches Bild der bis zur Übergabe des GBT noch zu erledigenden Aufgaben zeigt, besteht das Risiko, dass wesentliche Vorbereitungsarbeiten nicht oder zu spät in Angriff genommen werden.

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BAV, als führendes Organ der NEAT-Gremium «Koordination Anlagenübergang», die Pilotauswertung mit Blick auf die Übergabe des Gotthard-Basistunnels hinsichtlich Vollständigkeit der noch zu bearbeitenden Aufgaben zu überprüfen, gegebenenfalls zu ergänzen und in Abstimmung mit der ATG und der SBB je Aufgabe eine eindeutige Verantwortlichkeit mit Terminvorgabe und erwartetem Ergebnis zu definieren.

3.3 Ein Erfüllungsgrad der Vorbereitungsarbeiten für die Übergabe des GBT ist nicht definiert und die Führungsrolle innerhalb der AK ist zu stärken

In der vorliegenden Pilotauswertung werden die für die Übergabe des GBT noch zu bearbeitenden Themen aufgelistet. Ein minimaler Erfüllungsgrad für die Übergabe des GBT, sprich welche Themen und Aufgaben zwingend bis im Mai 2016 vorbereitet sein müssen, ist nicht definiert.

Gemäss Auskunft des BAV will es nicht alle zu bearbeitenden Themen an sich ziehen und wie ein «Flaschenhals» innerhalb der AK wirken. In Bereichen, wo sich bereits zwei Parteien mit der Bearbeitung einer Aufgabe auseinandersetzen, nimmt das BAV heute eine zurückhaltende Rolle ein.

Aus Gesprächen mit der ATG und der SBB geht hervor, dass vor allem in Aufgabenbereichen mit einem gewissen Konfliktpotenzial eine «stärkere» Führung in der AK durch das BAV unterstützend wirken könnte. Dabei wird nicht erwartet, dass das BAV die Aufgaben lösen soll, sondern sich dafür einsetzt, dass die zu bearbeitenden Aufgaben und erwarteten Lösungen klar bezeichnet, terminiert und einem Verantwortlichen zugewiesen werden.

Zu den Themen Dokumenten- und Vertragsübergabe wurde je eine Arbeitsgruppe gebildet. Diese Arbeitsgruppen funktionieren weitgehend autonom und die gegenseitige Abstimmung ist nicht sichergestellt. Eine offizielle Anbindung an AK ist nicht vorhanden und ein allfälliger Informationsfluss erfolgt nur im Fall von personellen Doppelbesetzungen.

Beurteilung

Bis zur geplanten Übergabe des GBT stehen noch zwei Jahre Zeit zur Verfügung. Diese Zeit erscheint auf den ersten Blick ausreichend. Vor dem Hintergrund der anstehenden und komplexen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Übergabe des GBT relativiert sich dieses Zeitfenster jedoch.

Aus Sicht der EFK ist es notwendig, dass die AK festlegt, welche Themen zwingend für die Übergabe des GBT per 31. Mai 2016 vorbereitet sein müssen. Der damit definierte Erfüllungsgrad für die Übergabe des GBT soll sicherstellen, dass die Priorisierung der noch zu erledigenden Aufgaben richtig erfolgt. Auch müssen die heute tätigen Arbeitsgruppen «formell» an die AK angebunden werden, damit ein übergeordneter Austausch einerseits und eine ausreichende Koordination andererseits sichergestellt ist.

Kritische Erfolgsfaktoren für die erfolgreiche Übergabe des GBT im Jahr 2016 sind die Identifikation der «Mussaufgaben», die Zuweisung der Verantwortungen, die Überwachung der Aufgabenumsetzung, die Festlegung des Eskalationsverfahrens und eine zielgerichtete Führung der AK. Nach Meinung der EFK ist das BAV als Besteller, Aufsichtsbehörde, Geldgeber und Verantwortlicher der AK prädestiniert, diese Führungsrolle zu übernehmen.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BAV,

- *dafür zu sorgen, dass das NEAT-Gremium «Koordination Anlagenübergang» die ihm in der NEAT-Controlling-Weisung zugewiesenen Aufgaben konsequent umsetzt.*
- *den zu erreichenden «Erfüllungsgrad» (Priorisierung der Aufgaben) für die Übergabe des Gotthard-Basistunnels zu definieren.*
- *die neu gebildeten und/oder bestehenden Arbeitsgruppen an die «Koordination Anlagenübergang» anzubinden und deren «übergeordnete» Führung sowie den Informationsaustausch und die Koordination im Zusammenhang mit dem Anlagenübergang sicherzustellen.*



4 Finanzielle Aspekte

4.1 Die SBB hat die finanziellen Auswirkungen aus dem GBT und CBT aufgezeigt

Mit der Vorlage «Stand der Arbeiten Nord-Süd-Achse Gotthard und finanzielle Auswirkungen; Übernahme Anlagen» vom 11. Dezember 2013 hat die SBB ihren Verwaltungsrat über die finanziellen Auswirkungen durch die Über- und Inbetriebnahme des GBT und CBT informiert. Über die Betrachtungsperiode von 2014 bis 2019 wird aus heutiger Sicht eine Erhöhung des Anlagevermögens bei der Division Infrastruktur um 7,2 Milliarden Franken erwartet (2016: GBT 5,6 Milliarden Franken, 2019: CBT 1,6 Milliarden Franken). Der Bilanzausgleich erfolgt durch die Übernahme eines bedingt rückzahlbaren Darlehens in gleicher Höhe.

Aufgrund des Darlehensbetrags von 7,2 Milliarden Franken wird sich in der Bilanzstruktur der Eigenkapitalanteil von 30% (Stand 1. Januar 2014) per 31. Dezember 2019 auf 26% reduzieren. Dem gegenüber steigen die Darlehen der Öffentlichen Hand von 34% auf 49%. Die SBB hat Bilanzveränderungen untersucht und verschiedene Varianten zur Optimierung von Bilanzkennzahlen untersucht, beispielsweise die Umwandlung des Darlehens in Eigenkapital. Aufgrund der damit fällig werdenden Vorsteuerkürzungen wurde diese Variante jedoch verworfen. Aus Sicht der SBB wird durch die Zunahme der Verschuldung die Bilanzstruktur nur «kosmetisch» beeinflusst und rechtfertigt es nicht, diese mit hohem finanziellem Aufwand zu optimieren.

Mit den ausgewiesenen Abschreibungen aus dem GBT und dem CBT begründet die SBB den Finanzbedarf für den zusätzlichen Substanzerhalt. Gemäss Aussage BAV ist ihnen die VR-Vorlage nicht bekannt. Das BAV geht nach heutigem Stand und vor dem Hintergrund von FABI davon aus, dass der zusätzliche Finanzbedarf gedeckt werden kann. Im Herbst 2014 beginnen die Verhandlungen der Leistungsvereinbarung (LV) 2017 - 2020 zwischen der SBB und dem BAV. Dabei sind die Auswirkungen aus GBT und CBT gesondert, im Sinne der Transparenz auszuweisen. Die LV-Mittel aus dem GBT und CBT werden der SBB analog dem heutigen Finanzierungssystem für das Gesamtnetz zur Verfügung gestellt. Die SBB geht von ersten Ersatzinvestitionen im Jahr 2027 aus. Diese Finanzmittel sind dannzumal zur Einplanung und Finanzierung über die LV beim BAV zu beantragen.

Gemäss BAV weist die SBB einen Nachholbedarf für den Substanzerhalt im Bereich der Fahrbahn in der Höhe von 2 Milliarden Franken aus. Darauf basierend und entgegen der Erwartung der EFV gehen das BAV und auch die SBB davon aus, dass in absehbarer Zukunft keine Rückzahlungen der gewährten Darlehen erfolgen werden.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK hat die SBB die finanziellen Auswirkungen aus der Übernahme des GBT und CBT umfassend und nachvollziehbar dargestellt. Über die Betrachtungsperiode von 2014 bis 2019 zeigen sich für die SBB keine nicht zu bewältigende Risiken. De facto hat die Zunahme der Verschuldung aufgrund der zusätzlichen bedingt rückzahlbaren Darlehen nicht dieselbe Wirkung wie die Verschuldung aus den kommerziellen Darlehen. Die EFK teilt die Auffassung der SBB, dass es nicht gerechtfertigt ist, Bilanzkennzahlen mit grossem finanziellem Aufwand zu optimieren.

Bezüglich der Sicherstellung der Finanzierung des zusätzlichen Substanzerhaltungsbedarfs und der erstmals im 2027 anfallenden Ersatzinvestitionen scheint aktuell und vor dem Hintergrund von FABI, beim BAV und der EFV, kaum finanzieller Druck zu bestehen. Die unterschiedlichen Erwartungen zwischen der EFV und dem BAV bezüglich der Rückzahlung von Darlehen durch die SBB erstaunen jedoch. Hier stellt sich für die EFK die Frage, ob hinsichtlich der Erwartungen resp. Forderungen gegenüber der SBB und der Kommunikation zwischen dem BAV und der EFV ein Nachholbedarf besteht.

Empfehlung 3 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BAV ihre Erwartungen resp. Forderungen gegenüber allfälligen Darlehensrückzahlungen mit der EFV abzustimmen.

4.2 Die Buchungsanweisung des BAV wurde korrekt umgesetzt

Gestützt auf den Vertrag vom 17. Dezember 2013 zwischen der ATG und der SBB für die Pilotübergabe Altdorf Rynächt, beauftragt das BAV am 20. Dezember 2013 die ATG mit einer Buchungsanweisung den Anlagen- und Darlehenstransfer per 31. Dezember 2013 auszulösen. Parallel dazu wird die SBB vom BAV über den bevorstehenden Anlagen- und Darlehenstransfer informiert und angewiesen, die entsprechenden Buchungen in der Anlagen- und Finanzbuchhaltung ebenfalls vorzunehmen.

Für die zu übergebenden Pilotanlagen sind gemäss der Projektbuchhaltung (Auszug GRANID vom 17. Juni 2013) Ist-Kosten von 111,1 Millionen Franken angefallen. Unter Anwendung der in der AK erarbeiteten Aktivierungsmethodik ermittelte die ATG als an die SBB zu übergebende aktivierbare Investitionskosten von 55,6 Millionen Franken. Die verbleibenden nicht aktivierbare Investitionskosten von 55,5 Millionen Franken werden abgeschrieben, d.h. über à fonds perdu finanziert. Unter Anwendung der Rundungsregeln gemäss der Finanzierungsvereinbarung für die NEAT (auf- oder abrunden auf die nächsten 100 000 Franken) wurden schliesslich Anlagen im Wert von 55,6 Millionen bei der ATG aus- und bei der SBB eingebucht.

Im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung 2013 der ATG hat die externe Revisionsstelle, Ernst & Young, die korrekte Umsetzung der Buchungsanweisung bei der ATG mitgeprüft und bestätigt. Dabei wurde zwischen dem Kontokorrent (Fonds), der Bilanz sowie der Projektabrechnung das rechnerische Zustandekommen der Gesamtsalden geprüft und für rechnerisch korrekt befunden.

Auf Seite SBB konnte der Anlagenzugang von 55,6 Millionen Franken in der Anlagenbuchhaltung und des bedingt rückzahlbaren Darlehens in der gleichen Höhe im Hauptbuch ausgewiesen werden.

Beim BAV sind gemäss dem Kontoauszug die 55,6 Millionen Franken in der FinöV-Buchhaltung ausgebucht worden. Die Einsicht in die Konten BAV (Staatsrechnung 2013) ergab, dass der Betrag beim BAV entsprechend aktiviert worden ist. Da es sich um ein bedingt rückzahlbares Darlehen handelt, wurde das Darlehen in der BAV-Buchhaltung voll wertberichtigt.



Beurteilung

Auf Seite der ATG konnte der Nachweis erbracht werden, dass die Abstimmung zwischen Fonds, Bilanz sowie Projektbuchhaltung funktioniert und der Anlagenübergang korrekt erfolgt ist. Beim BAV konnte der Darlehnstransfer von der Rechnung FinöV-Fonds in die Staatsrechnung gemäss den Vorgaben nachvollzogen werden. Auch bei der SBB ist der Anlagenzugang und die Darlehnsübernahme gemäss den Vorgaben erfolgt. Aus Sicht der EFK konnte mit der Pilotübergabe auf Ebene der «Gesamtkosten» der Nachweis erbracht werden, dass die finanzielle Anlagenübergabe funktioniert.

4.3 Die Ermittlung der finanziellen Werte ist nicht in allen Punkten nachvollziehbar und es besteht Abstimmungsbedarf

Damit die Pilotanlagen finanziell von der ATG an die SBB übergeben werden konnten, waren verschiedene Vorbereitungsarbeiten erforderlich. Seitens ATG wurden über das GRANID die Ist-Kosten der Pilotanlagen ermittelt, in das Transferdokument (Excel) übernommen und darauf die Umlagen der Kosten mit Gemeinkostencharakter (Bsp. Gesamtleitungskosten) und die Aufteilung in aktivierbare und nicht aktivierbare Investitionen vorgenommen. Auf diesen Werten erstellte das BAV die Buchungsanweisung und löste bei der ATG und der SBB die entsprechenden Buchungen aus.

Innerhalb dieser Arbeitsschritte resp. im Rahmen der Übergabe der finanziellen Werte hat die EFK folgendes festgestellt:

- Zum Zeitpunkt der Pilotübergabe waren noch nicht alle Verträge schlussgerechnet und die Projektbuchhaltung nicht abgeschlossen. Die ATG geht davon aus, dass die Differenz zwischen den Werten der übergebenen Anlagen und der Schlussrechnung im einstelligen Millionenbereich liegen wird. In Absprache mit dem BAV ist geplant, diese Differenz über à fonds perdu-Beiträge zu finanzieren.
- Im Transferdokument werden die zu übergebenden Anlagewerte in der Nettosicht dargestellt (Rechnungen inkl. Vertragsteuerung [KS14] – realisierte Erlöse [KS17]), was aus Sicht der Finanzierung nachvollziehbar ist. Gemäss Auskunft der Anlagenbuchhaltung bei der SBB war nicht bekannt, dass im Transferdokument Nettowerte ausgewiesen werden. Bei der SBB werden die Anlagen aus der Betreibersicht nach dem Bruttoprinzip in der Anlagenbuchhaltung verbucht.
- Die übergebenen Anlageteile können im GRANID nicht als solche gekennzeichnet werden. Dies bedeutet, dass die kostenmässige Differenzbereinigung zwischen dem Zeitpunkt der Übergabe und der Schlussrechnung der Verträge auf der Ebene der PSP-Elemente manuell erfolgen muss.
- Das Thema der Wertberichtigungen kann aus Sicht der EFK in zwei Bereiche unterteilt werden. Die Wertberichtigung aus der Aufteilung in aktivierbare und nicht aktivierbare Investitionen wird mit der Aktivierungsmethodik beschrieben und geregelt. Hingegen ist der Umgang mit Wertberichtigungen aus beispielsweise Werkpreisminderungen und/oder verkürzten Nutzungsdauern (Bsp. Neuwertigkeitsprinzip) nicht definiert. Auch besteht keine systematische Sammlung mit Wertberichtigungsthemen, die am GBT auftreten könnten.

- Mit der Methodik zur Aktivierung wird vorgegeben, wie die Umlagen von Kosten mit Gemeinkostencharakter zu erfolgen haben. Das Umlageverhältnis für Bauarbeiten und Planungen wird auf Basis der erwarteten Endkosten ermittelt. Damit sind die Umlagen per se mit der Unsicherheit aus den prognostizierten Endkosten belastet. Gemäss ATG werden mit der abschliessenden Übergabe des CBT keine Umlagekosten mehr verbleiben. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Umlageschlüssel mit ihren Prozentanteilen variieren und nicht jede Anlage mit dem gleichen Prozentschlüssel belastet werden.
- Das Transferdokument ist entsprechend der PSP-Elemente der Projektbuchhaltung (GRANID) aufgebaut und entspricht den Vorgaben der NCW. Dieser Aufbau ist aber nicht 1:1 kompatibel mit der Struktur der Anlagenbuchhaltung (Anlagen-/Objektklassen) der SBB, weshalb eine «Übersetzung» zwischen den beiden Systemen nötig wird. Die SBB hat auf Basis der Pilotinformationen (Bsp. Pläne, geografische Informationen, Bauteile) in ihrer Anlagenbuchhaltung Referenzwerte für die mit dem Pilot übergebenen Anlagenteile ermittelt und damit die Verteilung der PSP-Werte auf die Anlagen- und Objektklassen vorgenommen. Mit diesem Instrument wurden Verteilungen im Gesamtbetrag von rund 8,2 Millionen Franken vorgenommen. Dieses Vorgehen wurde gemäss Auskunft der SBB von der externen Revisionsstelle im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung 2013 der SBB beurteilt und für gut befunden. Die Validierung der Berechnungsmethodik und der Wertansätze durch die externe Revisionsstelle ist im Rahmen der ordentlichen Revision 2014 vorgesehen.

Beurteilung

Die EFK kann den Prozess und die dabei durchzuführenden Vorbereitungsarbeiten für die finanzielle Übergabe nachvollziehen. Die vorstehend aufgeführten Punkte erscheinen einzeln betrachtet vielleicht unwesentlich. In der Summe zeigt sich aus Sicht der EFK jedoch ein Abstimmungs- und Klärungsbedarf zwischen der ATG, dem BAV und der SBB, welcher rechtzeitig bis zur Übergabe des GBT im Jahr 2016 durch die AK bereinigt werden muss.

Hinsichtlich der Kommunikation, ob die im Transferdokument übergebenen Anlagewerte netto oder brutto sind, sieht die EFK Klärungsbedarf. So ist für die ATG klar, dass aus Sicht des Geldgebers die Nettosicht zur Anwendung kommen muss. Die SBB als Anlagenbetreiberin vertritt dem gegenüber die Auffassung, dass die Bruttowerte als Ausgangsbasis in die Anlagenbuchhaltung zu übernehmen sind.

Beim Thema Wertberichtigungen ist es aus Sicht der EFK zielführend, sich rechtzeitig einen Überblick über mögliche Wertberichtigungen sowie deren allfälligen Kombinationen zu verschaffen und deren Auswirkungen auf die Nutzungsdauern und Abschreibungen aufzuzeigen.

Die Überführung der PSP-Struktur der Projektbuchhaltung ATG in die Anlagen- und Objektstruktur der Anlagenbuchhaltung SBB war bei der Pilotübergabe mit vertretbarem Aufwand möglich. Welche Aufwände sich aus dieser Strukturüberführung für den GBT ergeben ist schwer abschätzbar. Es macht jedoch Sinn, dass sich die ATG wie auch die SBB auf diese Aufgabe rechtzeitig vorbereiten.



Empfehlung 4 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BAV, die Aufgabenliste der Arbeitsgruppe «Koordination Anlagenübergang» insbesondere mit den hier aufgeführten Punkten zu ergänzen und sicherzustellen, dass die notwendigen Abstimmungen und die gegebenenfalls erforderlichen Anpassungen in den einzelnen Arbeitsschritten und -Dokumenten rechtzeitig vorgenommen werden.

5 Technische / Physische Übergabe

5.1 Die Vertragsübergabe von der ATG an die SBB muss noch definiert werden

Mit der Anlagenübergabe von der ATG zur SBB im Jahr 2016 sollen «Nutzen und Gefahr» für die Bauwerke an die Betreiberin übertragen werden. Damit die Werkeigentumsverhältnisse den Nutzungsverhältnissen angepasst werden können, strebt die ATG an, die (Werk-)Verträge nach dem Anlagenübergang rasch an die SBB zu übertragen. Aus rechtlicher Sicht findet somit auch eine Abtretung der Mängelrechte an die SBB statt. Der SBB würden damit die Aufgaben zufallen, allfällige Restleistungen bis zur Fertigstellung zu überwachen und mögliche Forderungen zu verhandeln sowie allfällige Rechtsstreitigkeiten zu erledigen.

Für die Erstellung des Werkes «Achse Gotthard» wurden durch die ATG ca. 9300 Verträge unterzeichnet. Diese verteilen sich grob in 5100 Dienstleistungsverträge, 1300 Werkverträge, 400 Planerverträge und 2500 sonstige Verträge. Viele dieser Verträge werden zum Zeitpunkt der Übergabe des GBT und des CBT bereits vollständig abgeschlossen sein und allfällige Gewährleistungsfristen sind verstrichen. Die ATG ist daran, das Mengengerüst der Verträge, die von der Übergabe des GBT berührt werden zu erarbeiten. Anschliessend erfolgt eine Triage nach Vertragstyp und -status. Auf dieser Basis soll die Vertragsübergabe zwischen der ATG und der SBB diskutiert werden.

Zum Zeitpunkt der Prüfung gab es zwischen der ATG und SBB noch keinen Konsens über den Übergabezeitpunkt und den damit verbundenen, beidseitigen Aufgaben und Pflichten bezüglich des eigentums- und vertragsrechtlichen Anlagenübergangs. Im Entwurf (Stand 14. Februar 2014) der überarbeiteten Vereinbarung betreffend «Zusammenarbeit zwischen der ATG und der SBB für die Inbetriebsetzung der Gotthardachse NEAT» gehen die Parteien von der Annahme aus, dass die Verträge der ATG bezüglich GBT über den Anlagenübergang hinaus weiter durch die ATG geführt werden. Der Übergabezeitpunkt der (Werk-)Verträge sollen in einer separaten Vereinbarung geregelt werden.

Unter Führung der ATG wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit der SBB gebildet, welche die oben erwähnte Problematik anpackt. Die in der Zusammenarbeitsvereinbarung ATG – SBB definierten Ziele für die Arbeitsgruppe zeigen, dass die Problematik erkannt wurde, jedoch eine gemeinsame Lösung noch nicht gefunden werden konnte.

Beurteilung

Bis heute wird das «Vertragsgeschäft» (Beschaffung, Führung, Abrechnung) autonom durch die ATG abgewickelt. Die SBB hat in diesem Prozess keine Aufgaben. Daher besteht das Risiko, dass der SBB das notwendige Know-how für eine erfolgreiche Vertragsführung allenfalls fehlt und dieses bis zur Vertragsübergaben nicht rechtzeitig aufgebaut werden kann. Daraus können sich nebst den betrieblichen auch finanzielle Risiken ergeben, welche schlussendlich der Bund tragen muss. Als Beispiel dafür steht der Werkvertrag für die Erstellung der Bahntechnik im GBT, welcher wegen seiner Komplexität und des Umfangs auch nach dem Anlagenübergang hohe Anforderungen an die verantwortlichen Fachleute stellen wird. Der Übergabeprozess muss deshalb sorgfältig geplant und frühzeitig eingeleitet werden.

Aus Sicht der EFK sollten die Diskussionen im Rahmen der Lösungsfindung alle möglichen Optionen wie beispielsweise die Aufrechterhaltung der ATG auf Mandatsbasis für die Weiterführung der Verträge oder die Übernahme von ATG-Mitarbeitern durch die SBB. Auch wenn es sich dabei um ein «Geschäft» zwischen der ATG und der SBB handelt, ist die AK gefordert, so rasch wie möglich eine für alle Beteiligten tragbare Lösung zu finden.

Empfehlung 5 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BAV, über das NEAT-Gremium «Koordination Anlagenübergang» sicherzustellen, dass eine zielführende und tragbare Lösung für die Vertragsübergabe (auch zur Sicherstellung des Übergangs von Nutzen und Gefahr) zwischen der ATG und der SBB termingerecht bis zur Übergabe des Gotthard-Basistunnels erarbeitet wird.

5.2 Die Werkabnahme und -übergabe sind standardisiert und die Abgrenzung zwischen Garantieansprüchen und Unterhaltsleistungen sind geregelt

Mit der Anlagenübergabe von der ATG an die SBB werden verschiedene Werkabnahmeprozesse durchlaufen, die Eigentumsverhältnisse ändern sich und mit Beginn der Nutzungsphase ergeben sich andere Verantwortlichkeiten. Im Rahmen dieser Phase hat die EFK folgendes festgestellt:

- Die Werkabnahme durch die ATG und die technische Übernahme durch die SBB sind Standardprozesse. Die Werkabnahme stellt bei der ATG einen Standardprozess dar und hat zum Ziel festzustellen, ob das Werk entsprechend der Bestellung (Auflageprojekt) und mängelfrei erstellt wurde. Mit der Werkabnahme geht das Eigentum des erstellten Werkes vom Unternehmer auf die ATG über. Die SBB führt zwei Monate vor der Anlagenübernahme die technische Begehung und einen Monat davor die technische Prüfung durch. Mit der technischen Prüfung soll festgestellt werden, ob die Anlage den aktuell geltenden Vorgaben (Bsp. RTE Regelwerk Technik Eisenbahn, URL Unterhaltsrichtlinien) entsprechen. Mit der technischen Übergabe beginnt die Phase der Anlagenutzung durch die SBB.

Trotz mängelfreier Werkabnahme durch die ATG, kann es sein, dass die SBB im Rahmen ihrer technischen Prüfung Abweichungen an der zu übernehmenden Anlage feststellt. Ursachen für solche Abweichungen können geänderte Anforderungen aus den auszugsweise erwähnten Rechtsgrundlagen bzw. einschlägigen Richtlinien sein. Zur Bereinigung dieser Abweichungen haben sowohl die ATG wie auch die SBB entsprechende Projektänderungs-



prozesse erarbeitet und aufeinander abgestimmt. Diese Prozesse regeln die Verantwortlichkeiten für die allfällige Behebung von Abweichungen.

- Die SBB hat den Anspruch und das Recht «neuwertige» Anlagen von der ATG zu übernehmen. Das Neuwertigkeitsprinzip kommt hauptsächlich bei Anlagen «mit schneller Alterung» (Bsp. Lüftung, IT) und einer gewissen Betriebsdauer vor dem Übergabezeitpunkt zur Anwendung. Gemäss ATG ist das Neuwertigkeitsprinzip in den entsprechenden Werkverträgen bereits vereinbart. Das heisst, dass der Unternehmer in seiner ursprünglichen Angebotskalkulation allfällige Leistungen für Instandstellung und/oder Refit von Anlagen einkalkuliert hat. Die ATG ist jedoch gehalten, diese Leistungen beim Unternehmer entsprechend einzufordern.
- Die Problematik der Abgrenzungsfrage «Garantieansprüche vs. ordentliche Unterhaltsarbeiten» ist erkannt. Seitens der SBB erarbeitet der Life-Cycle-Management (LCM) Grundlagen um zu entscheiden, ob auf Garantieansprüche (soweit solche Mängelrechte nach Massgabe der betreffenden Verträge noch bestehen) zugunsten von Einsparungen bei den Unterhaltsleistungen bei den SBB verzichtet werden soll. Die SBB tendiert zum heutigen Zeitpunkt beim GBT darauf, die Mängelrechte wahrzunehmen und die Garantieleistungen bei Bedarf einzufordern. Entschieden wird aber im Einzelfall.

Im Jahr 2013 hat die SBB bereits einen Teil des Unterhaltspersonals hinsichtlich der Triage zwischen «normalem» Unterhaltsprozess und werkvertraglichen Garantiefrieten geschult. Dabei stehen vor allem die Kommunikationswege bei einer Mängelfeststellung im Zentrum. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung lagen noch keine Erkenntnisse über die Wirkung der Schulung vor.

Beurteilung

Die Werkabnahmen und die technische Anlagenübernahme gehören zum Tagesgeschäft der ATG und der SBB und die Abstimmung zwischen diesen beiden Prozessen erfolgt laufend. Aus Sicht der EFK funktionieren die beiden Abnahmeprozesse gut.

Bei allfällig festgestellten Abweichungen im Rahmen der technischen Prüfung kommen die «Projektänderungsprozesse» zur Anwendung. Die EFK begrüsst die Regelungen zwischen der ATG und der SBB wie mit solchen Abweichungen resp. mit deren Behebung zu verfahren ist.

Beim Neuwertigkeitsprinzip ortet die EFK ein mögliches Diskussionspotenzial bezüglich der Interpretation der «Neuwertigkeit» einer Anlage nach der Instandstellung und den damit verbundenen Auswirkungen auf die Abschreibungsdauer des Objektes in der Anlagenbuchhaltung der SBB.

Aus Sicht der EFK hat die SBB mit den durchgeführten Schulungen des Unterhaltspersonals einen wesentlichen Schritt zur Sicherstellung der Abgrenzungsfrage Garantieansprüche vs. ordentliche Unterhaltsarbeiten gemacht. Jetzt muss überwacht werden, ob diese Massnahmen die erwartete Wirkung zeigen und allfällige Garantieansprüche nicht wegen vorgängig durchgeführter Unterhaltsarbeiten verwirkt werden.

5.3 Die Vorbereitungsarbeiten für die Dokumentenübergabe beim GBT sind auf Kurs

Mit dem Pilot wurden nur die für den Betrieb und Unterhalt notwendigen Bauwerksakten in elektronischer Form von der ATG an die SBB übergeben. Die physischen Dokumente bleiben bis auf weiteres bei der ATG. Mit dem GBT werden nach Auskunft der ATG rund 2000 Laufmeter Papierdokumente zu übergeben sein. Die Pilotübergabe hat dazu beigetragen die Herausforderungen, welche im Zusammenhang mit der Übergabe der Bauwerks-, System- und Firmenakten beim GBT bestehen, zu konkretisieren. Die zwischenzeitlich gebildete Arbeitsgruppe ATG - SBB nimmt sich jetzt diesen Fragestellungen an.

Bei der Dokumentenübergabe gibt es zwei Betrachtungsebenen. Zum einen die Akten für den Betrieb und Unterhalt der Anlagen und zum anderen die Dokumentationen für die Nachführung der DfA und zur Vorbereitung der Anlagenaktivierung. Die Herausforderung auf den beiden Ebenen sind die unterschiedlichen Datenbanksysteme der ATG und der SBB. Hier müssen noch geeignete Lösungen gefunden werden, damit die EDV-Daten in einer effizienten Form von der ATG an die SBB übergeben werden können.

Gemäss SBB ist die Dokumentenübergabe kein kritisches Element für die Anlagenübergabe und Inbetriebsetzung. Verspätet übergebene Dokumente können aber einerseits zu Effizienzverlusten beim Anlagenunterhalt und andererseits zu Verspätungen bei der Aktivierung führen.

Bei der SBB bestehen heute verschiedenste, teilweise komplexe Datenbanksysteme, welche auf die Anforderungen des «Tagesgeschäfts» der SBB abgestimmt sind. Die Integration der GBT-Dokumente stellt eine dementsprechende Herausforderung dar. Um diese meistern zu können, hat die SBB die Daten- und Dokumentenintegration in 8 Themenbereiche (Bsp. Anlagenbuchhaltung, Auftragsmanagement Unterhalt, Ersatzteile, Dokumente etc.) unterteilt, jeweils mit Fachkonzepten hinterlegt und die daraus abgeleiteten Aufgaben in einer Roadmap bis Ende 2016 dargestellt.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK scheinen die wesentlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Daten- und Dokumentenübergabe erkannt zu sein und auch die Roadmap der SBB stellt eine gute Planungsgrundlage dar. Um das ausgewiesene Arbeitsvolumen zu bewältigen sowie die grosse Menge an Daten und Dokumenten innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit erfolgreich zu übergeben, ist eine konsequente Führung und Überwachung der Arbeitsergebnisse unerlässlich.

Aus den unterschiedlichen Anforderungen an die Dokumente (Bsp. Betrieb und Unterhalt, DfA, Bestellungskontrolle BAV) leiten sich auch dementsprechende Ansprüche an den Übergabezeitpunkt sowie an die Dokumentenform und -inhalte ab. Die EFK geht davon aus, dass solche Triagen in der Arbeitsgruppe thematisiert und aufgenommen werden.

Aufgrund der bestehenden Datenbanklandschaft der SBB und dem damit definierten Zielsystem, sollte aus Sicht der EFK die SBB den Lead in der Arbeitsgruppe «Dokumentenübergabe» übernehmen und die Anbindung an die AK sicherstellen.



5.4 Die Parallelprozesse sind inhaltlich noch nicht definiert und die Übersicht fehlt

Die AK hat im Konzept zur Pilotübergabe die Klärung des Zusammenspiels der Parallelprozesse einerseits als Ziel und andererseits auch als Risiko formuliert. Bei der Risikobeschreibung werden ansatzweise mögliche Parallelprozesse wie vertragliche Aspekte, rechtliche Fragen zu Nutzung, Haftung und Garantie aufgeführt. Der Begriff Parallelprozess wird dabei aber nicht abschliessend definiert. Dementsprechend unterschiedlich fallen die Auffassungen der am Pilot beteiligten Personen aus, was unter dem Begriff zu verstehen sei.

Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte einzig die SBB Prozessübersichten im Zusammenhang mit der Vertragsübergabe und der technische Anlagenübergabe erstellt. Darauf werden Prozesse, Rollen, Tätigkeiten dargestellt und der mögliche Abstimmungsbedarf aufgezeigt.

Auch im Rahmen der Pilotauswertung konnten die Parallelprozesse inhaltlich nicht klar definiert werden. Auch fehlt die Gesamtübersicht der beim Anlagenübergang betroffenen Parallelprozesse. Gemäss BAV besteht für die Bezeichnung und Abstimmung der Parallelprozesse grundsätzlich Handlungsbedarf, Zeitdruck gebe es aber keinen.

Beurteilung

Den Parallelprozessen wird im Konzept mit der Ziel- und Risikoformulierung ein grosses Gewicht beigemessen. Umso mehr überrascht es, dass die Parallelprozesse in der Pilotauswertung nicht thematisiert werden.

Die EFK teilt die Risikobetrachtung gemäss dem Konzept zu Pilotübergabe und ist daher der Ansicht, dass diesem Thema bis jetzt zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Die SBB hat begonnen, erste Parallelprozesse aufzuzeichnen. Das integrale Gesamtbild der vom Anlagenübergang betroffenen Parallelprozesse fehlt jedoch noch. Damit besteht die Gefahr, dass das im Konzept formulierte Risiko eintritt und mögliche Differenzen erst zum Zeitpunkt der Übergabe, also zu spät, erkannt werden. Damit dies nicht eintritt, sollte in der AK das Gesamtbild der Parallelprozesse erarbeitet und die abzustimmenden Prozesse priorisiert werden.

Empfehlung 6 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BAV, das NEAT-Gremium Koordination Anlagenübergang anzuhalten die notwendigen Arbeiten auszulösen, um das im Konzept definierte Ziel in Sachen Parallelprozesse erreichen zu können. Dabei sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

- *Der Begriff der Parallelprozesse ist inhaltlich zu definieren.*
- *Es ist eine Gesamtübersicht der beim Anlagenübergang zu berücksichtigenden Parallelprozesse zu erstellen und eine Priorisierung vorzunehmen.*
- *Die notwendigen Abstimmungsarbeiten der Parallelprozesse sind mit Blick auf die Übergabe des GBT in einem Terminplan festzulegen.*

6 Schlussbesprechung

Es fanden folgende Schlussbesprechungen statt:

10. Juni 2014 mit dem BAV. Teilgenommen haben [REDACTED] (Sektionschef Grossprojekte), [REDACTED] [REDACTED] (Sektionschef Schienennetz), [REDACTED] [REDACTED] (Sektion Schienennetz) und [REDACTED] (Sektion Grossprojekte).

11. Juni 2014 mit der SBB. Teilgenommen haben [REDACTED] (Leiter Projekte Nord-Süd Achse Gotthard), [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (Leiter Übernahme Bauwerke ATG), [REDACTED] (Leiter Controlling FinöV- und Infrastrukturfonds) und [REDACTED] (Leiter Anlagen und Services).

13. Juni 2014 mit der ATG. Teilgenommen haben [REDACTED] (Leiter Finanzen und Controlling), [REDACTED] (Leiter Compliance/Berichtswesen) und [REDACTED] (Stv. Leiter Tunnel- und Trasseebau).

Seitens EFK haben [REDACTED] [REDACTED] (Leiter Fachbereich Bau- und Beschaffungsprüfungen) und [REDACTED] (Revisionsleiter) teilgenommen.

Die Schlussbesprechungen ergaben Übereinstimmung mit den Feststellungen. Redaktionelle Hinweise der Geprüften wurden weitgehend berücksichtigt und der Berichtstext dementsprechend angepasst.

Die EFK dankt allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Geprüften für die gewährte Unterstützung und die angenehme Zusammenarbeit.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

BG über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (AtraG, SR 742.104)

Alpentransit-Verordnung (AtraV, SR 742.104.1)

BG über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEBG, SR 742.140.2)

Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen
(RKV, SR 742.221)

NEAT-Controlling-Weisung (NCW, Version 7.10)

Anhang 2: Priorisierung der Empfehlungen

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).



Anhang 3: Ziele Pilot und Einschätzung der Zielerreichung durch die EFK

Ziele gemäss Konzept Pilotübergabe (Quelle: Kapitel 4 im Konzept Pilotübergabe Altdorf Rynächt vom 19. Juni 2013)	Zielerreichung gemäss EFK
Alle konzeptionellen Fragen sind geklärt und der Umgang mit Garantie- und Restleistungen ist geregelt.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Gesamtheit <u>aller</u> konzeptionellen Fragen, ist nicht geklärt. x ▪ Der Umgang resp. die Abgrenzung zwischen Garantie- und Unterhaltsleistungen ist geregelt. ✓ ▪ Der Umgang mit Restleistungen (offenen Positionen) beim Anlagenübergang ist (noch) offen. x
Die übergebenen Anlagen sind fertiggestellt und werkvertraglich abgenommen und befinden sich im Werkeigentum der ATG.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die übergebenen Anlagen sind werkvertraglich abgenommen. Mit der Abnahme geht das Eigentum der Anlage vom Unternehmer auf die ATG über. ✓
Bei den Pilotanlagen stimmen Nutzungs- und (Werk)Eigentumsverhältnisse überein und die Haftungsfragen sind geklärt.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Pilotanlagen sind nach der Übergabe im Eigentum der SBB, damit stimmen Nutzungs- und Eigentumsverhältnisse überein. ✓
Die Aktivierungsmethode für die Anlagen auf der NEAT-Achse Gotthard ist festgelegt.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Aktivierungsmethodik ist bis einige wesentliche Punkte, festgelegt. Die Definition, welche Leistungen zum Tunnellausbruch gehören ist noch zu erarbeiten. (✓)
Abstimmung Bilanz und Projektcontrolling bei der ATG ist jederzeit sichergestellt.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Abstimmung zwischen Bilanz und Projektcontrolling der ATG ist korrekt (im Rahmen der Prüfung Jahresrechnung ATG 2013 durch E&Y mitgeprüft und bestätigt). ✓
In den Bilanzen ATG und SBB gibt es keine Doppelausweise. Die Darlehen von ATG und SBB sind entsprechend nachgeführt.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Anlagenabgang bei der ATG (31. Dezember 2013) und der Anlagenzugang bei der SBB (1. Januar 2014) sind nachvollziehbar erfolgt. Es liegen keine Doppelausweis vor. ✓
Die Auslegung der NCW ist geklärt, allfällige Anpassungen der NCW sind durchgeführt.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Auslegung der NCW wurde nicht explizit beurteilt. Gemäss ATG wurde mit der Pilotübergabe den Vorgaben der NCW <u>nicht</u> entsprochen (es wurden Anlagen übergeben, deren Werkverträge nicht schlussgerechnet und damit die PSP-Elemente nicht abgerechnet sind). x
Das Zusammenspiel mit den Parallelprozessen ist geklärt.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Definition der Parallelprozesse ist nicht erfolgt. Eine Übersicht der Parallelprozesse ist nicht vorhanden. x

✓ = erfüllt

(✓) = teilweise erfüllt

x = nicht erfüllt

Anhang 4: Steuerungs- und Informationsgremien gemäss NCW

NEAT-Gremien zur Projektsteuerung

unter Leitung BAV

