



Bundesamt für Verkehr BAV
Herrn Dr. Peter Füglistaler
Direktor
3003 Bern

Datum 26. Oktober 2016

Ihr Zeichen
Unser Zeichen 1.16374.802.00281.02
chth/hada

Management Letter über die Zwischenrevision der Jahresrechnung 2016 des Bahninfrastrukturfonds (BIF)

Sehr geehrter Herr Füglistaler

Gestützt auf Artikel 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (FKG, SR 614.0) hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Zwischenrevision der Jahresrechnung 2016 des Bahninfrastrukturfonds (BIF) durchgeführt. Die Prüfung wurde in der Zeit vom 6. bis 22. September 2016 durch die Herren Daniel Hasler (Revisionsleiter) und Paul Ackermann vorgenommen. Die Revision umfasste im Wesentlichen folgende Bereiche:

- Eröffnungsbilanz
- Vorbereitung Jahresabschluss 2016
- Problematik des Neuverschuldungsverbotes gemäss Artikel 7 BIFG
- Steuerungselemente
- Follow-up der Empfehlungen und Nachrevision bezüglich Umsetzung der Pendenzen aus der Schlussrevision des Geschäftsjahres 2015 (Finöv)

1 Eröffnungsbilanz BIF 1.1.2016

Durch die Neueinführung des BIF und dadurch erstmalige Prüfung durch die EFK stand die Eröffnungsbilanz im Fokus unserer Arbeiten. Nebst der korrekten und vollständigen Einbuchung in Neben- und Hauptbücher beurteilten wir auch die Auswirkungen des im Zuge der Fondsablösung eingeführten neuen Rechnungsmodelles des Bundes (NRM).

Die Eröffnungsbilanz des BIF war anlässlich unserer Prüfung noch nicht abgeschlossen. Aufgrund von ausstehenden Abklärungen des Fachbereiches Finanzen und Controlling (BAV-BO-FC) bei

der Eidgenössischen Finanzverwaltung konnte uns keine finale Eröffnungsbilanz vorgelegt werden. Wir werden somit erst anlässlich der Schlussrevision die entsprechenden Prüfungshandlungen zu Ende führen.

1.1 Datenübernahme aus FinöV und BAV

Die vollständige Übernahme der Darlehen aus dem FinöV konnte aufgrund unserer Prüfungen eingesehen werden. Dadurch kann die in Artikel 10 BIFG formulierte Auflösung des FinöV vorgenommen werden. Der Transfer von restlichen für die Finanzierung von Bahninfrastruktur gewährten Darlehen des BAV wurde aufgrund der vorgelegten Unterlagen und Informationen nachvollzogen.

Aufgrund der Einschränkung von Artikel 10 Abs. 2, wonach nur aus dem ordentlichen Bundeshaushalt finanzierte Darlehen in den BIF übernommen werden, verblieben vereinzelte über das Budget BAV oder über die Sonderrechnung (IF/Astra) finanzierte Darlehen beim BAV respektive Astra. Da diese Darlehen als bedingt rückzahlbar gewährt und entsprechend vollständig wertberichtet wurden, hat dies auf das in der Eröffnungsbilanz ausgewiesene Eigenkapital keine Auswirkungen. Sollten diese Darlehen doch zurückbezahlt werden, würden dadurch Mittel in einen Bereich fließen, der nun nicht mehr für die Finanzierung der Bahninfrastruktur zuständig ist. Die Absicht des BAV, den Artikel 10 Absatz 2 (nicht über den FinöV finanzierte Darlehen werden nicht übertragen) nachträglich zu streichen, unterstützen wird deshalb. Alsdann wird es möglich sein, auch die restlichen in Zusammenhang mit Bahninfrastruktur stehenden Darlehen in den BIF zu transferieren.

1.2 Umstellung auf NRM

Bezüglich der Mindestgliederung richtet sich die Eröffnungsbilanz BIF nach den Rechnungslegungsvorschriften des NRM. Die diesbezüglichen Vorgaben der EFV sollen gemäss Aussage BAV-BO-FC noch folgen, entsprechend werden wir diesen Punkt erst bei der Schlussrevision abdecken können.

Zu Diskussionen führte der Ausweis der bedingt rückzahlbaren Darlehen des BIF (auch die EFV hat diesen Sachverhalt abklären lassen). In einer entsprechenden Stellungnahme von Ernst & Young AG (EY) vom 14.9.2016 wird gegen eine Einbuchung plädiert. EY lässt aber zumindest aus Gründen der Nachvollziehbarkeit in der Buchhaltung die Bruttobetrachtung zu. Wir empfehlen in der Buchführung das Bruttoprinzip beizubehalten, da im Falle von Rückzahlungen die Restsaldi pro Infrastrukturbetreiberin nicht mehr ersichtlich sind und eine entsprechende Kontrolle erschwert würde.

Durch die erstmalige Anwendung der Rechnungslegungsgrundsätze NRM fallen in der Bilanz nun Abgrenzungspositionen an, welche bisher nicht ausgewiesen werden mussten. Wir haben für die einzelnen Verwendungszwecke Ausbau, Substanzerhalt, Betrieb und Forschung überprüft, wo eine Berechnung und Buchung notwendig sein könnte.

Unserer Ansicht nach drängt sich diese in erster Linie bei den Zahlungen an die Alp Transit Gotthard AG (ATG) auf. Im Jahresabschluss werden nur die bereits der ATG eingereichten Kreditorenrechnungen zur Zahlung an den BIF weitergereicht. Für bereits geleistete aber noch nicht an die ATG verrechnete Leistungen besteht grundsätzlich eine Verpflichtung des BIF gegenüber der ATG (analog der ATG an die Bauleistungserbringer). Die Verbuchung einer Abgrenzung ist in der Folge zwingend.

Im Umfeld von Substanzerhalt und Betrieb entsprechen aufgrund der eingesehenen Unterlagen und erhaltenen Informationen die geleisteten Zahlungen dem rechtlich zustehenden Betrag aus den Leistungsvereinbarungen. Dadurch dürfte sich in der Regel kein Anspruch ableiten lassen, welcher eine Abgrenzung im Jahresabschluss nach sich ziehen kann.

Im Zusammenhang mit der Finanzierung des HGV Anschlusses (Lindau-Geltersdorf) wurde der DB Netz AG ein Darlehen in Euro gewährt, im FinöV wurde die Bewertung jeweils zum historischen Kurs geführt. Eine Neubewertung zum Stichtagskurs der Eröffnungsbilanz ist noch nicht erfolgt.

Wie den Handlungsanleitungen Restatement O-NRM „Einstufung Darlehen BIF/BAV“ vom 15.2.2016 und „Darlehen im Verwaltungsvermögen“ vom 2.5.2016 der EFV erläutert, ist bei einem Darlehensbestand von mehr als CHF 50 Mio. die Abdiskontierung der rückzahlbaren Darlehen zu prüfen. Diese per 1.1.16 notwendige Neuberechnung ist noch nicht erfolgt.

1.3 Offene Punkte bezüglich Eröffnungsbilanz

Die per Revisionsdatum fehlenden Abgrenzungspositionen (vornehmlich erbrachte Leistungen ATG) sind in Abstimmung mit dem Infrastrukturbetreiber (ISB) noch vorzunehmen. Dadurch wird sich der Saldo der Verschuldung gegenüber dem per 31.12.15 im FinöV ausgewiesenen Betrag erhöhen. Ob dieser Umstand eine nachträgliche Vorlage an das Parlament erfordert, ist noch Gegenstand von Abklärungen seitens BAV beim Rechtsdienst der EFV.

Zusätzlich gilt es, die in Kapitel 1.2 erwähnte Abdiskontierung sowie Neubewertung der Darlehen in Fremdwährung noch vorzunehmen. Wir werden anlässlich der Schlussrevision diese Punkte einer Überprüfung unterziehen.

2 Abschlussprozess Jahresrechnung 2016

Durch die erstmalige Vornahme des Jahresabschlusses des BIF werden bezüglich Abschlussprozess verschiedene Anpassungen vorzunehmen sein. Auch befindet sich die Buchführung in einem neuen Buchungskreis und das CML-Modul im SAP zur Darlehensverwaltung wurde erfolgreich eingeführt. Hinzu kommt die im vorangehenden Kapitel ausgeführte Umstellung auf NRM, was wesentliche Auswirkungen auf die Erstellung des Jahresabschlusses haben wird. Gegenstand unserer Abklärungen war es, uns ein Bild über den Stand der Vorbereitungen des Abschlussprozesses zu verschaffen.

2.1 Stand der Vorbereitungen

Seitens BAV-BO-FC ist man sich des erhöhten Aufwandes für die Jahresabschlusserstellung des BIF, im Vergleich mit dem FinöV-Abschluss, bewusst. Der Zusatzaufwand wird vor allem in der Umstellung auf O-NRM und den damit verbundenen Bewertungen und Abklärungen vermutet. Der um Betrieb und Substanzerhalt erweiterte Zuständigkeitsbereich sollte sich demgegenüber nicht wesentlich auf die Abschlusserstellung des BIF auswirken, da diese Positionen bereits in der Vergangenheit beim Abschluss des BAV durch BAV-BO-FC buchhalterisch betreut wurden.

Seitens der EFV sind noch verschiedene Informationen, die eine vollständige Vorbereitung des Abschlussprozesses zulassen, ausstehend. So fehlen etwa die Terminpläne, die anzuwendenden Formulare und die verbindliche Einschätzung des Rechtsdienstes EFV, wie die Neuverschuldung des BIF zu interpretieren ist.

BAV-BO-FC verfügt noch über keine Checkliste, Handbuch oder ähnliches bezüglich Jahresabschlusserstellung. Dies soll aber im Zuge der IKS-Aufbereitung für den BIF noch nachgeholt werden.

Insgesamt sind die Vorbereitungsarbeiten zum Abschlussprozess noch nicht in dem Masse fortgeschritten, wie es dies auf Beginn des 4. Quartales erwarten liesse. Wir gehen davon aus, dass die knappe Ressourcensituation bei BAV-BO-FC dazu beigetragen hat, dass die Vorbereitungen noch nicht weiter vorangeschritten sind.

Insgesamt sehen wir jedoch die Erstellung des Jahresabschlusses BIF nicht in Gefahr, auch wenn der Grad der Vorbereitung nicht ganz den Erwartungen entspricht. Die noch fehlenden Grundlagen und Informationen sind den zuständigen Personen bewusst und die notwendigen Schritte zur Herstellung des erforderlichen Zustandes eingeleitet.

3 Verschuldungsverbot gemäss Art. 7 Abs. 1 BIFG

In der Auslegung des Verschuldungsverbotes gemäss Artikel 7 Absatz 1 BIFG bestehen noch unterschiedliche Ansichten. Die EFV sieht in Anlehnung an die Vorgaben der Schuldenbremse und der Definition der Bundesschulden gemäss Staatsrechnung, in welcher die Abgrenzungen nicht als Bestandteil der Schulden ausgewiesen werden, die rein geldwirksamen Fondsentnahmen als relevante Grösse. Die EFK kann grundsätzlich die Argumentation der EFV nachvollziehen.

Trotzdem ist die EFK der Meinung, dass, vorausgesetzt es wurden noch keine Reserven in entsprechender Grösse thesauriert, eine negative Veränderung des Eigenkapitals als Neuverschuldung und entsprechend als Gesetzesverstoss einzuordnen ist. Werden nur die geldwirksamen Fondsentnahmen ohne Veränderung der Rechnungsabgrenzungspositionen in Betracht gezogen, kann auf Jahresende hin die Verschuldung mittels Zurückhalten von Zahlungen im Bereich der Ausbauten (insbesondere ATG) künstlich gesteuert und das Neuverschuldungsverbot so relativ einfach umgangen werden. Unserer Ansicht nach sollte die Einführung von O-NRM auch dazu führen, dass der effektive Leistungsbezug und nicht nur der reine Geldfluss in die Neuverschuldungsthematik einfließt. Letztlich stellen vom Infrastrukturbetreiber als Leistungsempfänger

bezogene aber noch nicht bezahlte Leistungen eine Verpflichtung dar, welche in absehbarer Zukunft ebenfalls geldwirksame Entnahmen im BIF auslösen werden.

Wie in Kapitel 1.2 ausgeführt, werden die Rechnungsabgrenzungen hauptsächlich für von den Baufirmen geleistete aber von der ATG noch nicht weiterverrechnete Arbeiten, wohl auch in den Folgejahren zu verbuchen sein. Da aber die Arbeiten für den Gotthard-Basistunnel deutlich zurückgehen, wird auf Jahresende mit einer tieferen passiven transitorischen Abgrenzung gerechnet. Die voraussichtliche Abnahme der passiven Rechnungsabgrenzung wird sich positiv auf die Erfolgsrechnung und die Entwicklung des Eigenkapitals auswirken. Dadurch ist, bei ausgeglichenen Ein- und Entnahmen, die Wahrscheinlichkeit, dass eine buchhalterische Neuverschuldung im 2016 eintritt, relativ klein. Aufgrund der zurzeit noch fehlenden Reserven empfehlen wir, die Entwicklung des Eigenkapitals im Rahmen der Steuerung des BIF im Auge zu behalten.

4 Steuerungsmechanismen

Aufgrund der Tatsache, dass der BIF im Gegensatz zum FinöV die Finanzierung des gesamten Bahnbereiches (d.h. Betrieb und Substanzerhalt) abdeckt, ein Neuverschuldungsverbot gilt und die Rechnungslegung dem NRM unterliegt, ergeben sich neue Anforderungen an die Gesamtsteuerung. Im Folgenden haben wir mittels Interviews und Einsicht in Unterlagen versucht, uns ein Bild über die Zweckmässigkeit der angewandten Steuerung zu bilden.

4.1 Steuerung auf Stufe Programm/Projekt

Mit der per 1.1.2016 erfolgten Einführung der FABI-Gesetzgebung werden keine Ausbauten mehr über Leistungsvereinbarung (LV) getätigt und die Ausbauprojekte straffer überwacht. Bezüglich Verbesserung LV-Controlling hat die EFK in ihrem Bericht vom 8.2.2016¹ bereits Empfehlungen abgegeben (diese befinden sich in der Umsetzungsphase).

Das Zurückstellen des Vorhabens „Projektdatei“ in BIF-Management Phase 2 erschwert eine integrative und zeitnahe Steuerung der Ausbauprojekte und auch die Definition von Handlungsoptionen für die BIF-Gesamtsteuerung. Entsprechend sollte die Umsetzung nun vorangetrieben werden. Bei der Steuerung der Projekte wird den betriebswirtschaftlichen Aspekten hohe Bedeutung zugeordnet. Bezüglich kurzfristigen Optimierungen zur Einhaltung des Jahresbudgets durch absichtliches Zurückhalten von Rechnungen der ISB oder unnötiges Aufschieben von Projekten haben wir keine Hinweise vorgefunden.

4.2 Gesamtsteuerung des BIF Portfolio

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die Gesamtsteuerung des BIF noch nicht vollumfänglich institutionalisiert ist. Im Laufe des Jahres wurden auf Auftrag der Direktion BAV hin die ertragsseitigen Erhebungen auf monatlicher Basis eingeführt. Dadurch wird frühzeitig ein allfälliger Handlungsbedarf auf der Entnahmeseite aufgezeigt. Falls notwendig, werden in der Folge mögliche

¹ Bericht „Prüfung der Aufsicht und des Projektmanagements bei Bahnprojekten“, EFK, PA15073 vom 8.2.2016

Massnahmen ad hoc in der Direktion beschlossen. Nicht vorgefunden haben wir ein übergeordnetes Reporting, welches die Einnahmesituation mit möglichen Handlungsoptionen bei den Fondsentnahmen verbindet. Eine mit Prioritäten versehene Liste der potentiellen Massnahmen würde es der Direktion erlauben, rascher zu reagieren und somit die betroffenen Abteilungen nicht mit kurzfristigen Aufträgen zu belasten. Zudem empfiehlt es sich, die Umsetzung beschlossenen Massnahmen ebenfalls mittels Reporting zu verfolgen. Der Entwicklung der buchhalterischen Verschuldung sollte ebenfalls mehr Transparenz zugestanden werden.

5 Follow up von bisherigen Prüfungen

Die EFK hat sich anlässlich der Zwischenrevision über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen aus verschiedenen Prüfungen informiert. Die aus unserer Sicht noch offenen Punkte sind nachfolgend aufgeführt:

Bericht Prüfung Umsetzung FABI, Revision BAV, 23.9.2015

- Die FABI-Prozesse sind in das PiB zu überführen (Empfehlung 1): Die Überarbeitung ist noch im Gange und soll bis 31.10.16 abgeschlossen sein.
- IKS-Prozesse sind zu überarbeiten, in Risiko-Kontrollmatrizen zu dokumentieren und im Intranet aufzuschalten (Empfehlung 2): Soll mit externer Unterstützung bis November 2016 erledigt sein.
- Zur Steuerung, Aufsicht und dem Controlling sind Checklisten zu implementieren (Empfehlung 4): Aufgrund von Vakanz der Leitung Infrastruktur aufgeschoben, eine Nachfrist bis 31.12.2016 wurde gesetzt.

Bericht zur Abschlussrevision FinöV-Fonds, EFK, 13.5.2016

- Die beiden Kredite „Lötschberg-Tunnel“ und „Darlehen Bahn 2000“ sind noch nicht definitiv abgerechnet.

Abschlussprüfung zur Zwischenrevision FinöV-Fonds (bzw. Bahninfrastrukturfonds) zur Rechnung 2015, EFK, 16.2.2016

- Die Stellvertretung des Fondsmanagers ist einzurichten und zu dokumentieren (Empfehlung 1): Die Stellenbeschreibungen wurden angepasst, operativ ist die Stellvertretung aber noch nicht implementiert.
- Die Empfehlungen 4-7 sollen gemäss Stellungnahme des BAV bei der Umsetzung der 2. Phase des BIF-Managements realisiert werden. Die EFK geht davon aus, dass die entsprechenden Schritte in die Wege geleitet worden sind.

6 Weitere zu kommunizierende Sachverhalte

6.1 Zusammenarbeit mit der Interne Revision

Es ist der EFK ein Anliegen, dass die Zusammenarbeit mit der internen Revision BAV-REV bezüglich Aufgabenteilung und Verantwortung geklärt ist. Zu diesem Zweck wird die EFK, unter Einbezug von BAV-REV, im nächsten Jahr ein Prüfkonzept für den BIF erstellen.

6.2 Revisionstermin für die Abschlussprüfung der Jahresrechnung 2016

Die Prüfung der Jahresrechnung vor Ort erfolgt voraussichtlich in der Zeit vom 13.3. - 31.3.2017. Wie anlässlich der Resultatbesprechung vom 22.9.2016 vereinbart, wird das BAV-BO-FC auf die Schlussrevision hin der EFK einen Abschlussordner (auch elektronisch) zur Verfügung stellen.

7 Schlussbemerkungen

Die EFK hat den Entwurf dieses Berichts anlässlich der Schlussbesprechung vom 24.10.2016 vorbesprochen. An der Schlussbesprechung haben seitens des BAV Herr P. Füglistaler, Direktor, Frau Ch. Stoller-Gerber, Abteilungsleiterin Betriebswirtschaft und Organisation, Herr A. Nicollerat, Leiter Finanzen und Controlling, [REDACTED] sowie Herr P. Stirnimann, Leiter Revision, teilgenommen. Die EFK war durch Herr T. Christen, Verantwortlicher der Revision, Herr D. Hasler, Revisionsleiter und Herr P. Ackermann, Revisionsexperte, vertreten. Für weitere Erläuterungen zu einzelnen Punkten dieses Berichts stehen Ihnen die Verantwortlichen dieser Prüfung jederzeit gerne zur Verfügung.

Die EFK bedankt sich für die Unterstützung durch die Direktion, die interne Revision und die Mitarbeitenden des BAV während den Prüfungsarbeiten.

Mit freundlichen Grüssen

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE