



# ***Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur***

## ***Umfassender Bericht an die Direktion des BAV zur Abschlussrevision der Jahresrechnung 2016***

Bundesamt für Verkehr



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.17045.802.00281
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung des Revisionsergebnisses</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>5</b>
2.1	Ausgangslage	5
2.2	Prüfungsumfang und Grundsätze	5
2.3	Unterlagen und Auskunftserteilung	5
<b>3</b>	<b>Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung</b>	<b>5</b>
3.1	Priorisierung der Empfehlungen der EFK	5
3.2	Darstellung der Jahresrechnung	6
3.3	Verschuldungsverbot und Ausweis des Eigenkapitals	6
3.4	Verschuldung Währungsdifferenzen im Eigenkapital der Eröffnungsbilanz	7
3.5	Harmonisierung SAP zu Jahresrechnung	7
<b>4</b>	<b>Wesentliche Feststellungen zum Internen Kontrollsystem</b>	<b>7</b>
4.1	IKS-Existenz- und Wirksamkeitsprüfung	7
4.2	Generelle IT-Kontrollen nach PS 890	7
<b>5</b>	<b>Follow-up der Feststellung aus vorangehenden Prüfungen</b>	<b>8</b>
5.1	Nicht transferierte Darlehen	8
5.2	Abschluss Projekt «BIF-Management Phase 2»	8
5.3	Abrechnung Vorhaben «Lötschberg Tunnel»	8
5.4	Erledigte Pendenzen	9
<b>6</b>	<b>Weitere zu kommunizierende Sachverhalte</b>	<b>9</b>
6.1	Sonstige Informationen	9
6.2	Ereignisse nach dem Bilanzstichtag	9
<b>7</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>9</b>

## 1 Zusammenfassung des Revisionsergebnisses

Als Ergebnis aus den Prüfungen kann die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) festhalten, dass die Jahresrechnung 2016 des Fonds zur Finanzierung der Bahninfrastruktur (BIF) den gesetzlichen Vorschriften entspricht und die Rechnung ordnungsgemäss erstellt worden ist. In der nachstehenden Tabelle sind die wesentlichsten Feststellungen aus der Prüfung zusammengefasst.

Ein ▲ oder ■ Symbol zeigt an, dass Handlungsbedarf besteht.

■	<p><b>Durchführung und wesentliche Ergebnisse der Prüfung</b></p> <p>Die EFK hat das Testat zur Jahresrechnung ohne Einschränkung und Hinweis erteilt. Sie empfiehlt den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte die Jahresrechnung BIF für das Jahr 2016 zu genehmigen.</p> <p>Es handelt sich um den ersten Abschluss des BIF. Demnach stellte die korrekte Übertragung der Aktiven und Passiven in die Eröffnungsbilanz einen wichtigen Prüfungsbestandteil dar. Mehrheitlich erfolgte der Transfer aus dem bisherigen Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds). Als wesentliche Änderungen gegenüber dem FinöV-Fonds untersteht der BIF den Vorgaben des Neuen Rechnungsmodells (NRM) und unterliegt einem Neuverschuldungsverbot. Diese Umstellungen wurden seitens Finanzen und Controlling des BAV (BAV-BO-FC) erfolgreich vorgenommen. Alle wesentlichen Punkte und Feststellungen bei der Prüfung der Jahresrechnung sind mit der Direktion besprochen worden (vgl. Kap. 3-5).</p>
●	<p><b>Feststellungen zum Internen Kontrollsystem (IKS)</b></p> <p>Die Berücksichtigung des IKS wurde in der Planung der Abschlussprüfung festgelegt. Die EFK stützt sich zudem auf den Bericht der internen Revision (BAV-REV) vom 23. Dezember 2016 und hat die Existenz des IKS aufgrund der Prüfungsergebnisse im Testat bestätigt (vgl. Kap. 4).</p>
●	<p><b>Qualität der Rechnungslegung nach NRM</b></p> <p>Bei der Abschlussprüfung hat die EFK einen positiven Eindruck von der Qualität der Rechnungslegung nach NRM gewonnen.</p> <p>Die Anmerkungen zur Rechnungslegung finden sich in Kap. 3.</p>

- ▲ Es liegt ein bedeutender Mangel vor. Für die Direktion besteht Handlungsbedarf.
- Es existiert ein Verbesserungspotenzial, welches von der Direktion umgesetzt werden kann.
- Die Ergebnisse entsprechen den Erwartungen der EFK; daher besteht aus deren Sicht kein Handlungsbedarf.

## **2 Auftrag und Vorgehen**

### **2.1 Ausgangslage**

Die EFK hat gestützt auf Artikel 6 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 614.0) in der Zeit vom 20. März bis 7. April 2017 eine angemeldete Prüfung durchgeführt. Aufgrund Art. 5 lit. b des Finanzhaushaltgesetzes (SR 611.0, FHG) bildet der BIF als Sonderrechnung Bestandteil der Staatsrechnung. Die subsidiäre Anwendung des FHG wird zudem in Art. 1 Abs. 2 des Bahninfrastrukturfondsgesetzes (SR 642.149, BIFG) explizit bestätigt. Die Gültigkeit der Rechnungslegung nach FHG und somit gemäss neuem Rechnungsmodell (NRM) ist in Art. 52 Abs. 4 FHG stipuliert.

Im Rahmen der Prüfung des Fonds kann die formelle Richtigkeit der Fondseinlagen und der Mittelgewährung an die verschiedenen Projekte und Infrastrukturbetreiber beurteilt werden. Nicht Bestandteil der Prüfung bildete die Mittelverwendung bei den Ersteller- respektive Betreibergesellschaften.

### **2.2 Prüfungsumfang und Grundsätze**

Die Prüfung wurde von den Herren D. Hasler, Revisionsleiter, und P. Ackermann, Revisionsexperte, durchgeführt. Sie erfolgte nach den Schweizer Prüfungsstandards (PS).

Auf Basis der Risikoanalyse und der Prüfungsplanung hat die EFK die Schlüsselrisiken sowie die Prüfungsschwerpunkte und den Prüfungsansatz definiert. Die EFK konnte den Prüfungsansatz wie vorgesehen anwenden. Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche, stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Belegen und Transaktionen. Die Festlegung dieser Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit.

### **2.3 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK zuvorkommend erteilt. Sämtliche der gewünschten sachdienlichen Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung.

## **3 Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung**

### **3.1 Priorisierung der Empfehlungen der EFK**

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrundeliegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).



### **3.2 Darstellung der Jahresrechnung**

In der Jahresrechnung wird nicht zwischen Dritten und bundeseigenen Institutionen unterschieden. Da gemäss Art. 87a Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) die gesamte Eisenbahninfrastruktur über den BIF finanziert wird, wäre der Informationsgehalt dieser Zusatzinformation für den Bilanzleser nicht von nennenswertem Nutzen. In Hinblick auf die Konsolidierung ist jedoch sichergestellt, dass dank separatem Reporting die bundeseigenen Werteflüsse separat ermittelt werden können.

Das rückzahlbare Darlehen an die SBB von restanzlich 30 Millionen Franken wird jährlich um 5 Millionen Franken amortisiert. Gemäss Handbuch HH+RF Kapitel 5.1.3.1. gelten Finanzanlagen mit einer Restlaufdauer bis 1 Jahr als kurzfristige Finanzanlagen. Während im SAP die kurzfristige Tranche auf dem Konto 1102001004 separiert wurde, ist in der aggregierten Jahresrechnung der Gesamtbestand inklusive des kurzfristigen Teils unter dem Anlagevermögen ausgewiesen. Demgegenüber ist passivseitig in der offiziellen Jahresrechnung das Refinanzierungsdarlehen der Tresorerie mit einem Anteil von 5 Millionen Franken im kurzfristigen Fremdkapital aufgeführt. Damit wird die eigentlich vorhandene Fristenkongruenz auf dem Anteil von 5 Millionen Franken in der Jahresrechnung nicht korrekt dargestellt.

### **3.3 Verschuldungsverbot und Ausweis des Eigenkapitals**

Das Eigenkapital umfasst neben den Verlustvorträgen des FinöV, dem Jahresgewinn 2016 BIF noch die aufgrund der NRM Umstellung entstandenen Eigenkapitalbuchungen. Letztere sind hauptsächlich aufgrund von passiven Rechnungsabgrenzungen gegenüber der AlpTransit Gotthard AG (ATG) entstanden (erbrachte, aber noch nicht weiterverrechnete Leistungen). In Übereinstimmung mit dem Handbuch HH+RF Kapitel 3.7.2, Änderungen der Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden, können in begründeten Einzelfällen ab 100 Millionen Anpassungen retrospektiv erfolgen. Durch die Einbuchung ins Eigenkapital der Eröffnungsbilanz wurde korrekterweise das Bild vermittelt, als ob die neuen Grundsätze schon angewendet worden wären, was dem retrospektiven Verbuchungsprinzip entspricht.

Wie im Managementletter vom 26. Oktober 2016 Kapitel 3 ausgeführt, betrachtet die EFK das nach NRM ausgewiesene Eigenkapital als relevante Grösse in Bezug auf das Verschuldungsverbot. Die von BAV-BO-FC gewählte und mit der EFV abgestimmte Darstellung des Eigenkapitals inklusive Reservenzuweisung in der Jahresrechnung steht in Übereinstimmung mit der von der EFK unterstützten Betrachtungsweise.

Zur Abschätzung des Investitionsvolumens innerhalb des Verschuldungsverbotes verfügt der BIF über einen langfristigen Finanzplan bis ins Jahr 2040. Die einnahmeseitig unterlegten Wachstumsraten sind begründet und nachvollziehbar. Würde beispielweise die Wachstumsrate auf 1 % gesenkt werden, wäre bereits ab 2023 aufgrund des Engpasses eine Reduktion von Ausbauten zur Verhinderung einer Neuverschuldung in Betracht zu ziehen. Eine Variantenrechnung mit Sensitivitätsanalyse könnte diesem Aspekt mehr Gewicht verleihen.

### **3.4 Verschuldung Währungsdifferenzen im Eigenkapital der Eröffnungsbilanz**

Ebenfalls direkt dem Eigenkapital der Eröffnungsbilanz wurde der Währungsverlust für die erstmalige Neubewertung der Aktivdarlehen in Euro belastet. Die Bewertung der Darlehen erfolgte im FinöV fälschlicherweise zum historischen Anschaffungskurs, womit es sich mehrheitlich um eine Berichtigung aus früheren Perioden handelt. Gemäss Handbuch HH+RF Kapitel 3.7.4 sind Fehler ab 100 Millionen retrospektiv zu korrigieren. Der per 1.1.2016 eingebuchte Betrag von 2,5 Millionen liegt unter dem Schwellwert, womit eine prospektive Behandlung mittels vollständiger Belastung der Erfolgsrechnung den Vorgaben entsprochen hätte. Der Betrag ist allerdings weder für den Gewinn noch für das Eigenkapital (kein Einfluss) des BIF wesentlich.

### **3.5 Harmonisierung SAP zu Jahresrechnung**

Die Aufteilung für den Substanzerhalt in der Investitionsrechnung im Quellsystem SAP stimmt nicht mit der effektiven Aufteilung überein. Im SAP werden Auslagen für Substanzerhalt von Intercompany-Gesellschaften von 1'614 Millionen Franken ausgewiesen, gemäss vorgenommener Berechnung betragen diese aber 1'831 Millionen, also 217 Millionen mehr. Offenbar ist die Zuordnung der Gefässe in der Investitionsrechnung SAP fehlerhaft. Auf die aggregierte Jahresrechnung hat dies keine weiteren Auswirkungen. Die Differenz in der Aufteilung der Investitionsrechnung SAP für Substanzzahlungen in Intercompany/Dritte sollte gelegentlich behoben werden, damit die Ordnungsmässigkeit verbessert und die Saldi auch mit den effektiven Gegebenheiten übereinstimmen.

Der Übersicht nicht besonders zuträglich ist die im Quellsystem SAP vorgenommene Vermengung von rückzahlbaren und nicht rückzahlbaren Darlehen. Die Gruppierung analog der externen Jahresrechnung würde eine raschere Plausibilisierung und damit eine Reduktion von Fehlerquellen unterstützen.

## **4 Wesentliche Feststellungen zum Internen Kontrollsystem**

### **4.1 IKS-Existenz- und Wirksamkeitsprüfung**

Wie anlässlich der Abstimmung der Prüfhandlungen zwischen EFK und BAV-REV vom 11. Mai 2016 bestätigt wurde, obliegt die IKS-Prüfung des BIF unverändert BAV-REV. Gestützt auf die fachliche Weisung Nr. 1 über die Zusammenarbeit der EFK mit den Finanzinspektoraten (FISP) im Rahmen der Prüfung der Bundesrechnung vom 17.6.2015 der EFK, hat BAV-REV mit Bericht vom 23. Dezember 2016 das interne Kontrollsystem BAV, BIF und IF geprüft. Aufgrund der Prüfungsergebnisse hat REV-BAV ein positives Prüfungsurteil zur Existenz und Wirksamkeit des IKS BIF abgegeben. Aufgrund der geführten Interviews und eingesehenen Unterlagen kann die EFK diese Einschätzung nachvollziehen.

### **4.2 Generelle IT-Kontrollen nach PS 890**

Die General IT Controls (GITC) werden von der EFK grundsätzlich im Rahmen der Staatsrechnungsprüfung für das BAV als Verwaltungseinheit des Bundes vorgenommen.

Da das IT-Projekt „BIF Management 2“ (siehe auch Kapitel 5.2) mit den Teilprojekten «Projekt-daten» und «BIF-Langfristplanung» sich noch in Umsetzung befindet, sind die aufgrund der



Neueinführung BIF notwendigen Systemanpassungen noch nicht abgeschlossen. Aus diesem Grund hat die EFK in der Schlussrevision auf eine Überprüfung der spezifischen IT-Kontrollen des BIF verzichtet und stützt sich auf die in früheren Prüfungen gewonnen Erkenntnisse. Eine Prüfung der EFK nach Abschluss des Projektes im Jahr 2018 wird vorgesehen.

## **5 Follow-up der Feststellung aus vorangehenden Prüfungen**

### **5.1 Nicht transferierte Darlehen**

Verschiedene Investitionen in die Bahninfrastruktur mit bedingt rückzahlbaren Darlehen (brutto rund 170 Millionen Franken) aus der Zeit vor dem BIF sind noch in den Büchern des BAV resp. Astra enthalten. 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. Es ist die Absicht, dies nach einer entsprechenden Gesetzesanpassung noch nachzuholen. Diese wurde informell mit der EFV vorbesprochen, aber konkrete Schritte wurden noch nicht unternommen. Die EFK erachtet es als wünschenswert, der zuständigen Stelle einen konkreten Vorschlag der Gesetzesanpassung mit indikativem Zeitplan der Umsetzung zu unterbreiten.

### **5.2 Abschluss Projekt «BIF-Management Phase 2»**

Mit Beschluss vom 27.2.2017 hat die Direktion BAV das weitere Vorgehen des zurückgestellten Vorhabens «BIF-Management Phase 2» beschlossen. Wie im Management Letter vom 26. Oktober 2016 festgehalten, ist für die EFK die erfolgreiche Umsetzung der beiden Teilprojekte «Projektdaten» und «BIF-Langfristplanung» zur betriebswirtschaftlichen Steuerung des BIF von hoher Relevanz.

*Empfehlung 1 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt der Direktion BAV, den Projektfortschritt weiterhin mittels periodischem Reporting und Austausch mit der Projektleitung eng zu überwachen, damit der erfolgreiche Abschluss des Projektes «BIF-Management Phase 2» nicht gefährdet wird.*

Stellungnahme des BAV:

Das IT-Projekt BIF-Management 2. Teil wird im BAV nach HERMES 5 geführt und hat hohe Priorität. Die Meilensteine werden wie vorgesehen gemäss Auftrag der Direktion zum Entscheid vorgelegt.

### **5.3 Abrechnung Vorhaben «Lötschberg Tunnel»**

Die EFK hat schon im Vorjahr auf abgeschlossene aber noch nicht definitiv abgerechnete Projekte hingewiesen. Das Vorhaben „Lötschberg Tunnel“ ist seit längerer Zeit abgeschlossen, zudem sind im Voranschlag 2017 keine Ausgaben mehr für diese Position geplant. Somit kann das Projekt wohl definitiv abgerechnet werden. Je länger ein abgeschlossenes Projekt noch nicht definitiv abgerechnet wurde, desto schwieriger dürfte der Nachweis über die Kausalität von nachträglichen Zahlungen sein.



## **5.4 Erledigte Pendenzen**

Folgende, in der Managementletter vom 26. Oktober 2016 erwähnte Pendenzen, konnten zwischenzeitlich erledigt werden:

- Berechnung und Einbuchung der Abgrenzungspositionen
- Überführung der FABI-Prozesse in PiB sowie Dokumentation der Risiko-Kontrollmatrizen (IKS)
- Einführung von Checklisten im Controlling.

## **6 Weitere zu kommunizierende Sachverhalte**

### **6.1 Sonstige Informationen**

Durch die Prüfungsstandards sind wir angehalten, die allgemeinen Informationen im Jahresbericht zu lesen und dabei allfällige Widersprüche mit der Jahresrechnung zu hinterfragen. Es ist jedoch nicht unsere Aufgabe, den Jahresbericht zu prüfen. Demzufolge geben wir auch kein Prüfungsurteil über den Inhalt des Geschäftsberichts ab, Widersprüche haben wir jedoch keine identifiziert.

### **6.2 Ereignisse nach dem Bilanzstichtag**

Es wurden keine Ereignisse nach dem Bilanzstichtag identifiziert, die einen wesentlichen Einfluss auf die Jahresrechnung 2016 haben könnten.

## **7 Schlussbesprechung**

Die EFK hat den Entwurf dieses Berichts anlässlich der Schlussbesprechung vom 7. April 2017 besprochen. An der Sitzung haben vom BAV der Direktor, die Leiterin Betriebswirtschaft und Organisation, der Leiter Finanzen und Controlling sowie der Leiter interne Revision BAV teilgenommen. Die EFK war mit dem federführenden Fachbereichsleiter und dem Revisionsleiter 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 und die Mitarbeitenden des BAV während der Prüfungsarbeiten.

Mit freundlichen Grüßen

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE