

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr
Energie und Kommunikation
Generalsekretariat
Kochergasse 6
3003 Bern

SCHLUSSBERICHT

Audit der subventionsrechtlichen Prüfungen des Bundesamtes für Verkehr (BAV) im regionalen Personenverkehr

im Auftrag der

Schweizerischen Eidgenossenschaft

Vertreten durch das

**Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements
für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation**

19. Dezember 2018

INHALTSVERZEICHNIS

MANAGEMENT SUMMARY	3
1 AUSGANGSLAGE UND EINLEITUNG.....	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Projektauftrag.....	5
1.3 Abgrenzungen	5
1.4 Arbeitsorganisation	6
1.5 Arbeiten des externen Auditors	6
1.6 Berichterstattung	11
2 FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN.....	12
3 FAZIT	27
4 STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR VERKEHR	28
5 SCHLUSSBEMERKUNGEN	32

MANAGEMENT SUMMARY

Mit diesem Auftrag haben wir die Durchführung der subventionsrechtlichen Prüfung im regionalen Personenverkehr beim BAV analysiert und beurteilt. Unser Auftrag beschränkte sich in diesem Zusammenhang auf die Organisation, die Methodik und die Ressourcen. Die wichtigsten Feststellungen und Ergebnisse der Analyse werden in diesem Bericht verdichtet und die Fragen der Auftraggeberin in den drei definierten Themenbereichen beantwortet.

Im Rahmen des Audits konnte BDO feststellen, dass der heutige Abwicklungsprozess der subventionsrechtlichen Prüfung gut eingespielt und effizient ist. Die Rollen und Zuständigkeiten sind grösstenteils klar und die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Stellen funktioniert, insbesondere aufgrund des koordinierenden, sektionsübergreifenden Fachgremiums, sehr gut.

Unzureichend sind dagegen die Konzeption des Prüfprozesses (Setup), die Wirksamkeit und Angemessenheit der Prüfungshandlungen und insbesondere die Prüfungstiefe. Bei der Rechnungsgenehmigung handelt es sich nicht um eine Prüfung im eigentlichen Sinne, sondern bestenfalls um ein Controlling. Aus Sicht der befragten Prüfer nimmt das konzessionierte Transportunternehmen (nachfolgend KTU) den Rechnungsgenehmiger BAV primär unterstützend und beratend wahr. Das heutige Prüfkonzept des BAV geht von der Annahme aus, dass die durch die KTU zur Verfügung gestellten Daten und Informationen im Grundsatz korrekt sind. Entsprechend gestaltet sich die subventionsrechtliche Prüfung in ihren Grundzügen als ein Abgleich der erhaltenen Jahresrechnung (Ist-Zahlen) mit dem Budget der KTU (Soll-Zahlen). Der Prüfauftrag gemäss gesetzlicher Vorgabe (Personenbeförderungsgesetz, Art. 37 Abs. 2) ist aus unserer Sicht jedoch umfassender zu verstehen, um die vom Gesetzgeber verlangte Rechnungsprüfung und Genehmigung sicherzustellen. Dem Gesetz (PBG) entsprechend hat das BAV zu prüfen, ob die Jahresrechnung der KTU mit den gesetzlichen Vorschriften und den darauf basierenden Vereinbarungen über Beiträge und Darlehen der öffentlichen Hand übereinstimmt. Mit dem aktuellen Prüfkonzept kann das BAV diesen Auftrag nicht vollumfänglich erfüllen.

Die Unabhängigkeit, welche als Grundvoraussetzung einer ordnungsgemässen Prüfung gilt, ist aufgrund der Doppelrolle der Mitarbeitenden, einerseits als Besteller von Leistungen bei der KTU für das BAV und andererseits als Prüfer und Genehmiger der Jahresrechnung der KTU (teilweise sogar bei ein- und derselben KTU), nicht gewährleistet. Zudem ist der Prüfumfang und die Prüftiefe der Prüfungshandlungen unvollständig bzw. zu eingeschränkt, da ausschliesslich der subventionierte Geschäftsbereich einer KTU geprüft wird. Die übrigen, nicht subventionierten Geschäftsbereiche wurden in die Prüfung nicht integriert. Somit können allfällige Fehlallokationen von Kosten und/oder Erträgen, welche sich bekanntlich auf den Abgeltungsbedarf auswirken können, nicht oder nur zufälligerweise festgestellt werden.

Zudem kann mit den eingesetzten bzw. vorhandenen Ressourcen im Umfang von lediglich rund 500 Arbeitsstunden pro Jahr den fehlenden Fach- und Methodenkompetenzen und dem ungenügenden Prüfer-Know-how der involvierten Mitarbeitenden keine, dem Prüfauftrag entsprechende, Prüfung der rund 120 KTU im erforderlichen Ausmass abgewickelt werden. Eine Anpassung des Prüfkonzepts, eine Ausweitung des Prüfumfanges sowie eine deutliche Verstärkung des Prüfteams mit Fachwissen und insbesondere auch einer klaren Trennung von Besteller und Genehmiger ist aus diesem Grunde zwingend, um inskünftig

die vom Gesetzgeber erwartete Wirkung bei der Umsetzung des Prüfauftrages zu erzielen.

Als kurzfristig umsetzbare Massnahmen zur Prozessoptimierung, resultierend aus den identifizierten Handlungsfeldern, empfehlen wir insbesondere:

- ▶ Neukonzeption des Prozesses der subventionsrechtlichen Prüfung, insbesondere Definition von verbindlichen Vorgaben bezüglich Prüfungsziel, Prüfumfang, Prüfungstiefe und Prüfungshandlungen und Optimierung des zeitlichen Ablaufs des Abwicklungsprozesses (ausgewogenere Verteilung im Jahresverlauf, Reduktion der "Ballung" Februar bis Juni). Da die Mehrheit der Jahresrechnungen der KTU ab Rechnungsjahr 2018 nicht mehr jährlich geprüft wird, sollte aus unserer Sicht auch die Flexibilität bezüglich Zeitpunkt der Rechnungsgenehmigung für die jährlich neu noch rund 50 zu prüfenden KTU erhöht werden können.
- ▶ Sicherstellung der vollständigen Unabhängigkeit der rechnungsgenehmigenden Personen mit organisatorischen Massnahmen, um die konsequente Trennung der beiden Rollen Leistungsbesteller und Rechnungsgenehmiger sowohl "*tatsächlich und dem Anschein nach* (independence in fact and appearance)" bei den betroffenen Mitarbeitenden durchzusetzen.
- ▶ Situative, bedarfsorientierte Vergabe von Aufträgen an Externe, um vertiefte Prüfungen bei den Transportunternehmungen vorzunehmen und vermutete Sachverhalte abzuklären, um zu einem gesicherten Prüfurteil zu gelangen. Damit kann zusätzlich das personelle Klumpenrisiko reduziert und die Qualität der Rechnungsgenehmigung erhöht werden.
- ▶ Etablierung eines standardisierten Austausches zwischen dem BAV und der gesetzlichen Revisionsstelle der jeweiligen KTU über die bereits durchgeführten Prüfungshandlungen und die darauf basierenden Feststellungen.
- ▶ Anpassung des Anforderungsprofils und der Stellenbeschreibung für den Rechnungsprüfer (mindestens Niveau zugelassener Revisor gemäss Revisionsaufsichtsbehörde) und gestützt darauf gezielte Verstärkung des Teams einerseits mit Neuanstellungen und andererseits mit spezifischer, individueller Schulung und weiteren Aus-/Weiterbildungsmassnahmen bei den bestehenden Mitarbeitenden.
- ▶ Reorganisation der Sektionen Schienennetz und Personenverkehr, um inskünftig eine klare Trennung der beiden Rollen Leistungsbesteller und Rechnungsgenehmiger durch organisatorische Zuordnung zu unterschiedlichen Fachbereichen (bspw. Rechnungsgenehmigung im Fachbereich Grundlagen und Controlling, Bestellverfahren im Fachbereich Finanzierung) sicherzustellen.

Im mittelfristigen Horizont empfehlen wir, die gesetzlichen Grundlagen allenfalls so anzupassen, dass das BAV zum Beispiel der Revisionsstelle der KTU im subventionsrechtlichen Bereich bei Bedarf einen Prüfauftrag erteilen bzw. eine zusätzliche Prüfung verfügen kann. Mit den heutigen gesetzlichen Grundlagen ist keine Auslagerung des Prüfauftrags des BAV an eine externe Revisionsstelle möglich. Der Prüfauftrag für die subventionsrechtliche Prüfung und die dementsprechende Verantwortung gegenüber dem Gesetzgeber liegt aus unserer Sicht unverändert beim BAV als Aufsichtsbehörde.

Die Stellungnahme des BAV vom 10. Dezember 2018 zu unserem Berichtsentwurf vom 3. Dezember 2018 ist in Kapitel 4 abgebildet. Ansonsten entspricht der Schlussbericht dem Berichtsentwurf.

1 AUSGANGSLAGE UND EINLEITUNG

1.1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Verkehr (BAV) hatte im Rahmen eines internen Audits festgestellt, dass die PostAuto Schweiz AG (PAG) von 2007 bis 2015 Gewinne vom abteilungsberechtigten regionalen öffentlichen Personenverkehr (RPV) in andere Geschäftsfelder umgebucht hat. In der Folge hat die PAG nachweislich zu hohe Subventionen erhalten.

Das BAV (Sektionen Schienennetz und Personenverkehr) führt periodisch subventionsrechtliche Prüfungen durch, um den vereinbarten Mitteleinsatz (Beiträge und Darlehen der öffentlichen Hand) der konzessionierten Transportunternehmungen sicherzustellen. Die Prüfungen erfolgen risikoorientiert und mittels Stichproben und sind als Ergänzung zu den Prüfungen der externen Revisionsstellen der KTU zu verstehen. Zusätzlich kann die interne Revision des BAV in Koordination und Absprache mit den betroffenen amtsinternen Sektionen vertiefte Prüfungen vornehmen, um die Wahrscheinlichkeit zur Aufdeckung von bedeutenden Fehlern zu erhöhen. Die Prüfungsplanung findet unter Berücksichtigung des Personenbeförderungsgesetzes (Art. 37 PBG) statt. Das BAV entscheidet aufgrund der Prüfungsergebnisse jährlich über eine allfällige Anpassung der Prüfungsplanung. Seit dem 1. Januar 2018 (betreffend der Jahresrechnung 2017) erfolgen die subventionsrechtlichen Prüfungen des BAV aufgrund einer risikoorientierten Mehrjahresplanung. Davon betroffen und geprüft werden neu jährlich etwa 50 KTU.

1.2 Projektauftrag

Mit diesem Auftrag sollte die Durchführung der subventionsrechtlichen Prüfung gemäss Art. 37 Art. 2 PBG beim BAV überprüft und beurteilt werden. Der Auftrag hatte sich in diesem Zusammenhang auf die Organisation, die Methodik und die Ressourcen zu beschränken sowie die Ergebnisse in einem kompakten Bericht zu verdichten.

Im Rahmen des Projekts waren unterschiedliche Fragestellungen gemäss Ziff. 2.2 der Offertanfrage im Detail zu beantworten. Pro Themenblock galt es, allfällige Handlungsempfehlungen vorzuschlagen. Im Fokus standen die nachfolgenden Bereiche:

- ▶ Eignung der heutigen organisatorischen Struktur des BAV hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer Besteller- und Aufsichtsrolle;
- ▶ Verhältnis Revision BAV zur Revisionsstelle der KTU, insbesondere betreffend die Aufgabenerfüllung und Möglichkeiten einer effizienteren Rollen- und Aufgabenzuteilung;
- ▶ Prozess der subventionsrechtlichen Prüfung, Planung und Qualität der Prüfungshandlungen sowie ausreichende Vorgaben zur Offenlegung an KTU;
- ▶ Spezifisch personelle Ressourcen des BAV und deren entsprechende Eignung.

1.3 Abgrenzungen

Bezüglich der unrechtmässigen Umbuchungen im Fall PostAuto Schweiz AG fanden separate Untersuchungen statt, welche in diesem Auftrag nicht abzudecken waren. Unser Auftrag fokussierte sich auf die generellen Prozesse und die Organisation innerhalb des BAV.

1.4 Arbeitsorganisation

Im Rahmen des Projektes wirkte Christian Kunz, Partner und Mitglied Regionaldirektion Mittelland, für die Auftraggeberin als Single Point of Contact. Er nahm zudem an Besprechungen teil und stellte die Qualität und Review der Arbeiten sicher.

Die Projektarbeiten wurden von nachfolgenden Mitarbeitenden erbracht:

- ▶ Michael Käsermann (Mandats- und Projektleiter)
- ▶ Matthias Hildebrandt (stv. Projektleiter, dipl. Wirtschaftsprüfer)

■ [REDACTED]

■ [REDACTED]

1.5 Arbeiten des externen Auditors

Unsere Verantwortung war es, hinsichtlich der subventionsrechtlichen Prüfungen beim BAV eine Beurteilung zur Organisation inklusive der Schnittstelle zur externen Revisionsstelle der KTU, der eingesetzten Methodik und der Ressourcenallokation vorzunehmen. Der Audit umfasste die Beurteilung der bestehenden Organisation, der Instrumente und Abläufe bezüglich Zieleinhaltung und Wirksamkeit, die Ressourcen und Fähigkeiten sowie das Aufzeigen möglicher Verbesserungsvorschläge.

Als Auditor führten wir die Prüfung mit hinreichender Sicherheit aus, um auf der Grundlage unserer Prüfung eine Schlussfolgerung über die vorgenannten Sachverhalte abzugeben. Unter Berücksichtigung von Risiko- und Wesentlichkeitsüberlegungen haben wir entsprechende Prüfungshandlungen durchgeführt, um ausreichende geeignete Prüfungsnachweise zu erlangen. Die Auswahl der Prüfungshandlungen lag im pflichtgemässen Ermessen des unabhängigen Auditors.

Das BAV gewährte uns volle Einsicht in Unterlagen und Dokumente, die zur Abwicklung unseres Audits erforderlich waren. Zudem wurden uns alle Auskünfte erteilt, welche einen Einfluss auf unsere Schlussfolgerungen haben konnten.

Nachfolgende Tätigkeiten wurden im Rahmen unseres Audits durchgeführt:

Einsichtnahme/Inaugenscheinnahme

Die Einsichtnahme/Inaugenscheinnahme umfasste die Untersuchung von internen oder externen Aufzeichnungen oder Dokumenten in Papier- oder elektronischer Form oder auf anderen Medien. Die Einsichtnahme in Aufzeichnungen und Dokumente lieferte je nach deren Art und Quelle Nachweise von unterschiedlichem Verlässlichkeitsgrad.

Übersicht der analysierten sekundären Daten

Dokumente
Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV), Stand vom 11.11.2009
Eisenbahngesetz (EBG), Stand vom 1.1.2018
Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur (KPFV), Stand vom 1.1.2017
Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG), Stand vom 1.3.2018
Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV), Stand vom 1.3.2016

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG), Stand vom 1.1.2016
Interne Revision BAV: Prozess 042.12-1 / 042.13-1: Innen- und Aussenrevision, Planung, Version 8, 1.5.2017
Interne Revision BAV: Prozess 042.12-2 / 042.13-2: Innen- und Aussenrevision, Durchführung, Version 8, 1.5.2017
Interne Revision BAV: Prozess 042.12-3 / 042.13-3: Innen- und Aussenrevision, Bericht und Abschluss, Version 8, 1.1.2018
Interne Revision BAV: Prozess 042.12-4 / 042.13-4: Innen- und Aussenrevision, Massnahmen, Version 6, 1.5.2017
Interne Revision BAV: Präsentation Revision Bundesamt für Verkehr (BAV) anlässlich Fachtagung Finanzchefvereinigung öffentlicher Verkehr deutsche Schweiz (FöV) vom 27.9.2018
Interne Revision BAV: Konzept Aussenrevision, 1.3.2018
Interne Revision BAV: Regelung der Zusammenarbeit FI und rev vom 1.3.2018
Interne Revision BAV: Geschäftsordnung, 1.3.2018
Interne Revision BAV: Empfehlungsübersicht Prozess zur Rechnungsgenehmigung (Anhang 1 zum Prüfungsbericht), Arbeitsunterlage [REDACTED]
Bundesamt für Verkehr: Öffentlicher Verkehr - für die Schweiz, Strategie BAV 2014
Bundesamt für Verkehr: Strategische Aufgabenschwerpunkte, Ziele und Massnahmen 2014 - interne Version
Bundesamt für Verkehr: Leitbild Zusammenarbeit, Stand März 2017
Organigramm Revision BAV (rev), Stand 31.12.2017
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Information: Sektion Personenverkehr: Neue Organisationsstruktur, 22.7.2014
Bundesamt für Verkehr: Organigramm Abteilung Finanzierung
Bundesamt für Verkehr: Organigramm BAV, Stand 1.8.2018
Bundesamt für Verkehr: Sektionsdesign Personenverkehr (pv), Stand Januar 2018
Bundesamt für Verkehr: Sektionsdesign Schienennetz (sn), Stand Mai 2015
Bundesamt für Verkehr: Organigramm pv Stand 15.11.2013
Bundesamt für Verkehr: Weisung Unterschriftenregelung BAV, Fassung vom 1.10.2017
Bundesamt für Verkehr: Weisung Unterschriftenregelung Sektion sn, Stand 19.9.2018
UVEK: Organigramm UVEK
Eidg. Personalamt: Verhaltenskodex Bundesverwaltung vom 15.8.2012
Bundesamt für Verkehr: Stellenbeschreibungen von [REDACTED]
[REDACTED] Stellenbeschreibung, CV, Übersicht Aus-/Weiterbildungen, Diplome
[REDACTED] Stellenbeschreibungen, Zwischenzeugnisse
[REDACTED] CV

██████████) Stellenbeschreibung, CV, Aus- und Weiterbildungen
██████████) Stellenbeschreibung, CV/Übersicht Erfahrungen, Aus- und Weiterbildungen
██████████) Stellenbeschreibung, CV, Aus- und Weiterbildungen
██████████) CV
██████████) Übersicht Aus- und Weiterbildungen
██████████) Stellenbeschreibung, CV, Aus- und Weiterbildungen
██████████) Stellenbeschreibung, Lebenslauf
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Aktennotiz: Arbeitsschritte Prozess Rechnungsgenehmigung, Stand 4.5.2018
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Aufteilung der Verantwortlichkeiten für die Bahnunternehmen Schienennetz-Personenverkehr, Stand Juni 2018
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Kontrollblatt Rechnungsgenehmigung Rechnungen 2017
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Korrespondenz mit Revisionsstellen der TU, Stand 19.9.2018
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Risikobeurteilung Rechnungsgenehmigung (RG) 2015
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Risikobeurteilung Rechnungsgenehmigung (RG) 2016
Botschaft zum Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017-2019 sowie zum Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht vom 25.5.2016
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Information Umsetzungsvorschlag zu Stabilisierungsprogramm periodische Rechnungsgenehmigung vom 29.1.2018
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Beilage zu Information Umsetzungsvorschlag zu Stabilisierungsprogramm periodische Rechnungsgenehmigung vom 29.1.2018: Aufteilung der Unternehmen für die Jahre 2018-2020
Bundesamt für Verkehr: Präsentation Stabilisierungsprogramm periodische Rechnungsgenehmigung, Stand 23.1.18
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Stabilisierungsprogramm Kriterien Abgeltungssumme Risiko 2016
Bundesamt für Verkehr: Muster Investitionsrechnung Infrastruktur
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Checkliste für die einzureichenden Unterlagen, Weisung Rechnungsgenehmigung, Beilage 1
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Musterbrief deutsch Nicht-Genehmigung TU (mit Kommentaren)
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Musterbrief Genehmigung mit Einschränkung (mit Kommentaren)
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Musterbrief Genehmigung ohne Einschränkung (mit Kommentaren)
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Infobrief an TU "Genehmigung der Jahresrechnungen 2016: Abstimmung von Darlehensbeständen der Kantone" vom 18.1.2017
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Muster Arbeitsdokument "Proposition RTE29900_8_Betriebsmittel"
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Infobrief an TU "Subventionsrechtliche Prüfung und Genehmigung der Jahresrechnung 2017 nach Artikel 37 Personenbeförderungsgesetz (PBG) vom 10.1.2018
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Arbeitsdokument "TUV_Kopie_Übersicht_Zusicherungen_u._Ausgaben"
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Zeitplan pv 2013
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Zeitplan pv 2014
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Zeitplan pv 2015

Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Zeitplan pv 2016
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Zuteilung KTU an MA pv 2016
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Zeitplan pv 2017
Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung: Zuteilung KTU an MA pv 2017

Übersicht der Inaugenscheinnahmen

Dokumente	Datum
Vollständiges Prüfdossier (Rechnungsgenehmigung) 2017 der Baselland Transport AG (BLT)	18. Oktober 2018

Befragungen

Befragungen bestanden in dem Einholen von sowohl finanziellen, als auch nicht finanziellen Informationen bei sachverständigen Personen des BAV. Die Befragungen reichten von formellen persönlichen Befragungen bis zu informellen mündlichen Gesprächen. Die Auswertung der Antworten ist ein integraler Bestandteil jedes Befragungsprozesses.

Sämtliche Befragungen erfolgten gestützt auf einen individuell zugeschnittenen Leitfaden. Die Auswahl der Gesprächspartner haben wir aus den Materialien hergeleitet und mit dem Direktor BAV am 28. September 2018 validiert. Die Befragungen wurden mündlich beim BAV in Ittigen sowie bei der BDO in Bern durchgeführt. Diese Erhebungsmethode hatte den Vorteil, dass die Auskunftsbereitschaft mehrheitlich gross war und wesentliche Informationen konkret aufgenommen werden konnten. BDO hat den Schlüsselpersonen bewusst die Möglichkeit gegeben, Aussagen zu begründen, was den Vorteil schaffte, den Blickwinkel der Betrachtung zu erweitern und Zusatzinformationen zu generieren. Zu wichtigen Aussagen wurden, sofern zu diesem Zeitpunkt nicht bereits vorliegend, weitergehende Materialien eingefordert. Die Ergebnisse beinhalten folglich Resultate aus Primärerhebungen, welche mittels objektiven Indikatoren gestützt worden sind.

Übersicht der durchgeführten Befragungen

Vorname / Name	Funktion	Datum
[REDACTED]	[REDACTED]	17.10.2018
[REDACTED]	[REDACTED]	17.10.2018
[REDACTED]	[REDACTED]	18.10.2018
[REDACTED]	[REDACTED]	19.10.2018
[REDACTED]	[REDACTED]	23.10.2018
[REDACTED]	[REDACTED]	24.10.2018
Pierre-André Meyrat	Stellvertretender Direktor BAV, Leiter Abteilung Finanzierung	25.10.2018

1.6 Berichterstattung

Als Auditor erstatten wir einen schriftlichen Bericht, der Schlussfolgerungen enthält, welche die erlangte Sicherheit über die Sachverhaltsinformationen vermittelt. Für die Berichterstattung drücken wir die Schlussfolgerungen unter Berücksichtigung von Wesentlichkeitsüberlegungen mit «hinreichender» oder mit «begrenzter» Sicherheit aus.

Nachdem wir Prüfungshandlungen zur Erlangung von Nachweisen durchgeführt haben, die in Art, zeitlicher Einteilung und Umfang, gemessen an den Merkmalen des Sachverhalts und anderen relevanten Umständen des Auftrags, hinreichend waren und im Auditbericht beschrieben sind, haben wir ausreichend geeignete Nachweise erlangt, um ein allfälliges Risiko von Fehlaussagen in den Feststellungen auf ein vertretbar niedriges Mass zu mindern. Solche Sachverhalte werden in positiver Form ausgedrückt, z. B.: «Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2017 abgeschlossene Geschäftsjahr dem schweizerischen Gesetz und den Statuten».

Unter Berücksichtigung von Wesentlichkeitsüberlegungen können verschiedene Sachverhalte mit begrenzter Sicherheit ausgedrückt werden, z. B.: «Auf der Grundlage von unseren in diesem Bericht beschriebenen Arbeiten sind uns keine Sachverhalte bekannt geworden, die uns zu der Annahme veranlassen, dass die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2017 abgeschlossene Geschäftsjahr nicht in allen wesentlichen Belangen dem schweizerischen Gesetz und den Statuten entspricht».

Die Beurteilung der Prüfungsziele erfolgte entlang des folgenden Ampelsystems:



Sachverhalte, die aus unserer Sicht verbessert werden müssten



Sachverhalte, die im Grundsatz funktionieren, aber optimiert werden können



Sachverhalte ohne Handlungsbedarf

Auf Basis unserer Feststellungen ist der Handlungsbedarf skizziert und bewertet worden. Die zwingenden oder empfehlenswerten Massnahmen wurden als solche gekennzeichnet (rote und gelbe Ampeln).

2 FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Organisation

Leitfragen:

- ▶ Sind die organisatorischen Strukturen im BAV geeignet, um die Bestell- und die Aufsichtsrolle (Rechnungsgenehmigung) wahrzunehmen?
 - Sollten die beiden Rollen im BAV personell stärker getrennt werden?
 - Sollte aus Good Practice Überlegungen ein Rotationsprinzip für die Mitarbeitenden des BAV eingeführt werden? Wenn ja, in welchem Turnus?
- ▶ Welche Aufgaben aus der subventionsrechtlichen Prüfung des BAV könnten durch andere Akteure (externe Revision, unabhängige Revisionsgesellschaft) effizienter erbracht werden?
 - Ist ein verbesserter Abgleich der Arbeiten notwendig?
 - Wie könnte dieser Abgleich aussehen?
 - Wie wird eine Auslagerung der Rechnungsgenehmigung in Form eines separaten Auftrages an die Revisionsgesellschaften oder an eine unabhängige Revisionsgesellschaft beurteilt?
- ▶ Welche Aufgaben könnten mit Blick auf eine effiziente Gestaltung der Rechnungsgenehmigung an die TU übertragen werden?

Unterthema	Feststellung	Ampel	Handlungsbedarf/Handlungsempfehlungen
1.1 Trennung der beiden Rollen Besteller und Genehmiger Eignung organisatorische Strukturen	Sowohl die Besteller-, wie auch die Aufsichtsrolle werden innerhalb der Sektion Personenverkehr (Abteilung Finanzierung) ausgeübt und sind auf mehrere Fachbereiche und Personen verteilt. Entsprechend ist die Sektion Personenverkehr als Matrixorganisation aufgestellt. Die Fachverantwortung des Prozesses der Rechnungsgenehmigung liegt im Fachbereich "Grundlagen und Controlling". Das Bestellverfahren wird im Fachbereich "Finanzierung" verantwortet. Die in den Prozess der Rechnungsgenehmigung involvierten Mitarbeitenden nehmen teilweise eine Doppelrolle ein. Einerseits sind sie in das Bestellverfahren involviert, indem sie als Kantons- und KTU-Verantwortliche für den Bund Leistungen bei den KTU bestellen. Andererseits genehmigen die gleichen Mitarbeitenden Rechnungen von KTU, teilweise sogar derselben. Dies führt faktisch zu Mehrfachunterstellungen der betroffenen Mitarbeitenden und damit zu unklaren		Die Rollen sind aus Überlegungen zur Unabhängigkeit klar zu trennen. Es soll nicht die gleiche Person Leistungen beim KTU bestellen (Bestellverfahren) und subventionsrechtliche Prüfungen beim KTU vornehmen und Jahresrechnungen genehmigen. Durch die Trennung der Besteller- von der Aufsichtsrolle ist auch die Organisationsstruktur klarer abzugrenzen. Die Unterscheidung zwischen Fachverantwortung und Mitarbeit führt innerhalb der Organisation zu unklaren Zuständigkeiten und Strukturen. Wir empfehlen deshalb, die in die Rechnungsgenehmigung involvierten Personen organisatorisch einem anderen Bereich zuzuordnen als die für das Bestellverfahren zuständigen Personen. Den Abhängigkeiten ist ein starkes Gewicht beizumessen, die Schnittstellen sowie der Know-how-Transfer sind sicherzustellen.

Unterthema	Feststellung	Ampel	Handlungsbedarf/ Handlungsempfehlungen
	<p>Zuständigkeiten. Zudem beeinträchtigt die Doppelrolle die Unabhängigkeit stark, wenn die gleiche Person Rechnungen genehmigt und Leistungen bestellt. Ursache und positiver Effekt dieses zurzeit eingesetzten Systems ist der wertvolle Know-how-Aufbau, welcher für die Verhandlungen mit den KTU verwendet werden kann (Bestellverfahren) und somit im Sinne eines Synergieeffekts den Prozess beschleunigt. Wichtig zu verstehen ist das unterschiedliche Interesse eines Mitarbeitenden in seiner Rolle als Leistungsbesteller und seiner Rolle als Rechnungsgenehmiger. Als Besteller liegt der Fokus hauptsächlich in der "Plan-Welt". Der Besteller bestellt eine Leistung zu einem abgemachten/verhandelten Preis (meist basierend auf Vorjahreszahlen). Wenn die Ist-Zahlen nun dem Plan entsprechen, hat der Besteller aus seiner Perspektive keinen unmittelbaren Grund, die Zahlen zu hinterfragen. Auf der anderen Seite ist genau dies die Aufgabe des Revisors bzw. Rechnungsgenehmigers. Dieser muss die Ist-Zahlen plausibilisieren und einen möglichst zweckmässigen Einsatz der Subventionsmittel prüfen. Sofern diese beiden Rollen von einer einzigen Person wahrgenommen werden, kann dies zu einem Interessenskonflikt führen. Dies ist im aktuell Abwicklungsprozess teilweise der Fall.</p>		<p>Wir empfehlen, den Prozess der Rechnungsgenehmigung (subventionsrechtliche Prüfung) im bereits bestehenden Fachbereich «Grundlagen und Controlling» zu aggregieren (inkl. aller damit beauftragten Personen). Alle in den Bestellprozess involvierten Personen sollten dem Fachbereich «Finanzierung» zugeordnet werden, welcher das Bestellverfahren als Ganzes verantwortet. Diese klare Zuordnung erleichtert die personelle Führung der betroffenen Mitarbeitenden und führt zu klaren Zuständigkeiten und effizienteren Prozessabläufen. Für die Offertverhandlungen mit den KTU geht zwar Know-how verloren, aufgrund der resultierenden Stärkung der Unabhängigkeit ist dies jedoch unumgänglich. Eine übergeordnete organisatorische Trennung der beiden Prozesse erleichtert die Umsetzung. Zu beachten ist, dass wesentliche Synergieeffekte (bspw. Know-how über die KTU) aufgrund der Doppelrolle bei den Mitarbeitenden durch die Trennung verloren gehen können. Die Umsetzung der Massnahme ist aus Gründen der Unabhängigkeit dennoch durchzuführen, da neben der Unabhängigkeitsthematik mit dem aktuellen System auch ein Klumpenrisiko bei den Mitarbeitenden besteht (Know-how-drain bei Abgang). Dies erfordert einen standardisierten Austausch zwischen Genehmiger und Besteller.</p>
<p>1.2 Auslagerung an eine externe Revisionsgesellschaft</p>	<p>Der Prozess der subventionsrechtlichen Prüfung erfordert ein ausgeprägtes Vorwissen im Bereich der gesetzlichen Grundlagen sowie insbesondere der Subventionsthematik und im Bereich Kosten-/Leistungsrechnung im öffentlichen Verkehr. Ohne dieses Vorwissen können allfällige Fehler/Manipulationen nur zufälligerweise entdeckt werden. Eine Auslagerung des Prozesses (oder Teilen davon) kann zwar eine Entlastung für die involvierten Sektionen bedeuten, führt jedoch in anderen Bereichen, beispielsweise im Rahmen der Offertverhandlungen, zu einem höheren Aufwand bei den Mitarbeitenden des BAV, da das Wissen zuerst gesammelt werden muss. Es ist zudem zu beachten, dass eine vollständige Auslagerung des Prozesses an die externe Revisionsgesellschaft deren Risiko stark erhöhen und zu einem massgeblichen Ressourcenbedarf bei der externen Revision mit entsprechenden Kostenfolgen führen würde.</p>		<p>Eine Auslagerung des gesamten Prozesses an die externe Revisionsgesellschaft der KTU wäre aus unserer Sicht nicht effizient. Der Aufwand, um sich das erforderliche Fachwissen anzueignen, wäre erheblich. Grundsätzlich birgt die Auslagerung an die externe Revisionsgesellschaft auch Risiken (gesamte Verantwortung der Prüfung bei externer Revisionsgesellschaft).</p> <p>Eine weiterzuerfolgende Überlegung wäre die Auslagerung an einen dritten Prüfer für spezifische Themen und Bereiche. Dieser könnte sich auf spezifische Prüfungsthemen beschränken, beispielsweise gemäss Risiko-beurteilung der KTU (siehe Themenfeld Methodik/risikoorientierte Planung), so dass der Aufwand und das benötigte Know-how in einem überschaubaren Bereich bliebe. Das Klumpenrisiko könnte damit vermindert, die Verantwortung auf weitere Schultern verteilt und eine weitere Kontrollinstanz institutionalisiert werden (Ergänzung der gesetzlichen Prüfung durch zweite Revisionsstelle für spezifische Themen). Es ist zudem zu beachten, dass eine externe Revisionsstelle kaum ein Interesse daran hat, neben den regulären Prüfungshandlungen auch noch vertiefte Prüfungen spezifischer Themen durchzuführen, insbesondere rückwirkend. Damit würde sie die durchgeführten Prüfungshandlungen im Prinzip selber</p>

Unterthema	Feststellung	Ampel	Handlungsbedarf/Handlungsempfehlungen
1.3 Organisatorische Strukturen	Die Zusammenarbeit zwischen den Sektionen Personenverkehr und Schienenetz wird als gut eingeschätzt. Über das Fachgremium Rechnungsge- nehmigung, bestehend aus dem Fachverantwortlichen aus der Sektion Schienenetz sowie den beiden Fachverantwortlichen aus der Sektion Per- sonenverkehr, ist ein regelmässiger Austausch sowie eine gemeinsame Ab- stimmung sichergestellt. Die Zusammenarbeit mit der internen Revision wird ebenfalls als gut und bereichernd bewertet. Die interne Revision ge- nertert Arbeiten für die Sektionen (Abklärungen etc.), im Gegenzug wird sie von den Sektionen regelmässig konsultiert bei Themen rund um die subventionsrechtliche Prüfung. Die Risikobeurteilung der Sektion Perso- nenverkehr dient der internen Revision zudem als Input für die Definition ihres Prüfprogramms (ein Input von mehreren).		überprüfen. Für spezifische Prüfungen wäre ebenfalls ein grosser Know-how-Aufbau auf Seiten der (zweiten) Revisionsstelle erforderlich, doch könnten damit die Unabhängigkeit sowie Ressourcenverteilung gestärkt werden. Bei einer Anpassung des Prozesses wäre eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen und des definierten Auftrags erforderlich (Verantwortlichkeiten subventionsrechtliche Prüfung).
1.4 Verbesserter Abgleich externe Revisionsstelle der KTU/BAV	Die externe Revision prüft die Jahresrechnung (Bilanz, Erfolgsrechnung, Geldflussrechnung, Anhang), also die Zahlen der Finanzbuchhaltung (FIBU) einer KTU. Es soll insbesondere geprüft werden, ob die Jahresrech- nung frei von wesentlichen falschen Angaben ist. Die Sektionen Personen- verkehr/Schienenetz prüfen im Rahmen der Rechnungsgenehmigung, ob "die Rechnungen mit den gesetzlichen Vorschriften und den darauf basie- renden Vereinbarungen über Beiträge und Darlehen der öffentlichen Hand übereinstimmen". Diese subventionsrechtliche Prüfung des BAV ergänzt die Prüfung der Revisionsstelle und umfasst zusätzlich die Betriebsbuch- haltung (BEBU) und insbesondere die sachlichen Abgrenzungen zwischen FIBU/BEBU sowie den entsprechenden Nachweis der Überleitung. Sie ba- siert grundsätzlich ebenfalls auf den Ist-Zahlen der KTU. Die Ist-Zahlen werden somit teilweise doppelt analysiert. Es findet jedoch kein Abgleich zwischen den Feststellungen der externen Revisionsstelle sowie den Er- kenntnissen im Rahmen der Rechnungsgenehmigung statt. Das Vorliegen des Revisionsberichts und des Umfassenden Berichts der gesetzlichen Re- visionsstelle ist kein zwingendes Erfordernis für die Abwicklung der sub- ventionsrechtlichen Prüfung bzw. wird nicht vorausgesetzt. Es besteht so- mit das Risiko, dass gewisse Punkte von beiden Stellen geprüft oder nicht		Ein standardisierter Abgleich der Arbeiten der gesetzlichen Revisionsstelle mit dem Prüfer des BAV wird empfohlen, um doppelt ausgeführte Prü- fungshandlungen zu vermeiden (bspw. Analyse von Ist-Zahlen). Zu diesem Zweck müsste ein standardisierter und regelmässiger Austausch zwischen dem BAV und der externen Revisionsstelle stattfinden, wo die Erkennt- nisse der externen Revisionsstelle übergeben werden können (da im Nor- malfall vorgelagert). Wir empfehlen, einen standardisierten Aus- tausch/Abgleich zwischen externer Revisionsstelle und BAV (idealerweise Fachverantwortung Prozess Rechnungsgenehmigung) einzuführen. Wäh- rend dem zu mittleren und insbesondere grossen KTU ein regelmässiger Austausch stattfinden sollte, könnte dies bei kleinen KTU ereignisbezogen stattfinden. Wichtig ist ein mündlicher und/oder schriftlicher Austausch über die wesentlichen Feststellungen sowie die durchgeführten Prüfungs- handlungen. Grundlage dafür wäre eine strikt sequentielle Abfolge der Prozesse. Zuerst erfolgen die Arbeiten der externen Revisionsstelle, wel- che die Jahresrechnung der KTU prüft, anschliessend erfolgt eine Über- gabe für die Rechnungsgenehmigung beim BAV. Das KTU ist grundsätzlich aufgefordert, für den Prozess der Rechnungsgenehmigung auch den exter- nen Revisionsbericht samt Umfassenden Bericht an den Verwaltungsrat

Unterthema	Feststellung	Ampel	Handlungsbedarf/ Handlungsempfehlungen
<p>1.5 Auslagerung von Arbeitern an die KTU selber</p>	<p>geprüft werden und/oder sich sogar widersprechen. Ein standardisierter Abgleich fehlt.</p> <p>Die bereits vom BAV andiskutierte Möglichkeit, dass die KTU die Angaben (oder Teile davon) im Sinne einer Selbstdeklaration an das BAV liefern, wird grundsätzlich positiv beurteilt. Die verfügbaren Ressourcen für die Rechnungsgenehmigung könnten damit auf substantiellere Themen gelegt werden wie beispielsweise die Spartenrechnungen, insbesondere die Abgrenzung von Hauptgeschäft (subventionsberechtigt) und Nebengeschäft. Die Rechnungsgenehmigung erfolgt grösstenteils mithilfe des sogenannten Kontrollblattes, welches durch den Rechnungsgenehmigenden abgefüllt werden muss. In der Mehrheit der Fälle handelt es sich um den Übertrag von Zahlen aus den eingereichten Unterlagen. Diese Aufgabe könnte den KTU übertragen werden, so dass diese im Sinne einer Selbstdeklaration die benötigten Angaben liefern. Die BAV-Mitarbeitenden könnten sich dann auf eine Validierungsfunktion beschränken.</p>		<p>beizulegen. In der Realität werden die Rechnungsgenehmigungen jedoch teilweise bereits durchgeführt, ohne dass diese Dokumente schon vorhanden sind.</p> <p>Wir empfehlen, die Mehrheit der für das Kontrollblatt relevanten Daten von den KTU erheben und ausfüllen zu lassen. Die Zahlen werden nach Eingang vom BAV stichprobenweise geprüft.</p>
<p>1.6 Rotationsprinzip für Mitarbeitende</p>	<p>Das Rotationsprinzip unter den Mitarbeitenden führt grundsätzlich zur Stärkung der Unabhängigkeit, wenn nicht jährlich die gleiche Person die Rechnung einer Transportunternehmung genehmigt. Auf Stufe der Mitarbeitenden konnten wir feststellen, dass die Qualität der Rechnungsgenehmigungen unter anderem von der Erfahrung und dem Know-how der Mitarbeitenden geprägt ist. Eine Rotation der Mitarbeitenden in dem Sinne, dass sie nicht alle Jahre Rechnungen genehmigen sollen, birgt die Gefahr des Know-how-Verlusts und damit einer ineffizienten Prozessabwicklung. Die Rotation bei Zuständigkeiten für Transportunternehmungen im Bereich Rechnungsgenehmigung hingegen wird positiv bewertet.</p>		<p>Aus organisatorischer Sicht sollten jährlich möglichst dieselben Mitarbeitenden in den Prozess der Rechnungsgenehmigung involviert sein. Dadurch kann ein wesentlicher Kompetenzerwerb (Know-how, Erfahrung) bei den Mitarbeitenden generiert werden, welcher zur Steigerung der Effizienz im Prozess beiträgt. Separat zu beantworten ist die Frage, wie viele Personen in den Prozess involviert werden sollten. Eine periodische Rotation (bspw. nach 3 bis 5 Jahren) des zuständigen Prüfers bzw. der zugewiesenen KTU scheint uns ebenfalls notwendig.</p>
<p>1.7 Verantwortlichkeiten</p>	<p>Die Verantwortung für den Prozess der subventionsrechtlichen Prüfung ist nicht klar definiert. Die Verantwortung liegt grösstenteils bei den Fachverantwortlichen aus den beiden Sektionen. Die Fachbereichsleiterin (Sektionschefin in Personalunion) übernimmt in diesem Prozess, abgesehen von der Personalallokation ihrer Sektion und der Einflussnahme bei Härtefällen, keine definierte Verantwortung, ebenso wenig wie die anderen Fachbereichsleiter. Der stellvertretende Sektionschef und Fachbereichsleiter Markt und Konzessionen unterschreibt zwar alle Rechnungsgenehmigungen (Delegation von der Sektionschefin), er ist aber nicht als Prozessverantwortlicher definiert.</p>		<p>Die Verantwortlichkeiten für den Prozess der subventionsrechtlichen Prüfung sind klar zu definieren und auf einer höheren Hierarchiestufe (mind. Sektionschefin) anzusiedeln. Der Unterzeichnende hat die formelle und fachliche Verantwortung für das Prüfergebnis zu übernehmen.</p>

Unterthema	Feststellung	Ampel	Handlungsbedarf/Handlungsempfehlungen
1.8 Anzahl Rechnungsnehmende	In der Sektion Personenverkehr sind zurzeit ca. 13 Personen in den Prozess der subventionsrechtlichen Prüfung involviert und genehmigen Rechnungen von Transportunternehmungen. Diese grosse Anzahl an Zuständigen hilft, im eingeschränkten Zeitfenster zwischen Februar und Juni die Rechnungsgenehmigungen auf viele Schultern zu verteilen und damit die Entwicklung der anderen Prozesse nicht zu gefährden. Auf der anderen Seite ist ein hoher Koordinationsaufwand erforderlich, um die Mitarbeitenden sinnvoll einzusetzen und die rund 120 (neu ca. 50) Rechnungsgenehmigungen zu verteilen. Ebenso führt diese Verteilung dazu, dass relativ unerfahrene Personen Rechnungen genehmigen, was ein Risiko für die Qualität der Rechnungsgenehmigung darstellt.		Wir empfehlen, deutlich weniger Personen in die beiden Prozesse zu involvieren, um eine stärkere funktionale Trennung vollziehen zu können. Sofern sich die Fachverantwortlichen für die subventionsrechtliche Prüfung primär auf die Rechnungsgenehmigung fokussieren können, reichen weniger Personen ebenfalls aus. Zudem empfehlen wir, in der Sache erfahrene Mitarbeitende einzusetzen, um die Qualität der Rechnungsgenehmigung zu verbessern. Auf der anderen Seite sind diese Personen von der Kantons- und KTU-Verantwortung zu entbinden. Durch eine Bündelung der rechnungsgenehmigenden Personen können die Ressourcen aufgrund von Effizienzgewinnen und Kompetenz-/Erfahrungszuwachs gestärkt werden. Dies allein reicht jedoch nicht aus, um eine ausreichende Prüfungstiefe zu erzielen. Es sind zusätzliche Ressourcen erforderlich. Handlungsbedarf besteht zudem in der «Ballung» von Aufgaben der Sektion Personenverkehr (Bestellverfahren, Rechnungsgenehmigung) zwischen Februar und Juni. Neben den Rechnungsgenehmigungen finden auch die Offertverhandlungen primär in diesem Zeitfenster statt.
1.9 Stellenbeschreibungen	Die Stellenbeschreibungen sind grundsätzlich sehr uneinheitlich, es sind unterschiedliche Pensumsangaben betreffend die Ausgestaltung der Involvierung im Prozess der Rechnungsgenehmigung vorhanden. Bei Fachverantwortlichen sind die vorgesehenen Stellenprozente beispielsweise nicht identisch. Insbesondere zwischen Fachverantwortlichen Schienennetz und Personenverkehr sind wesentliche Unterschiede feststellbar. Teilweise ist bei rechnungsgenehmigenden Mitarbeitenden gemäss Stellenbeschreibung überhaupt kein Anteil vorgesehen.		Sobald der Prozess definiert, konzipiert und eingeführt ist, empfehlen wir eine Aktualisierung der zugrundeliegenden Dokumentationen wie Stellenbeschreibungen und Funktionsdiagramm. Bei den Fachverantwortlichen sollten die Vorgaben einheitlich und verbindlich sein. Bei den weiteren Mitarbeitenden, die in den Prozess involviert sind, empfehlen wir, grundsätzlich mit Bandbreiten zu arbeiten.
1.10 Führungsspanne	Die Sektion Personenverkehr ist als Matrixorganisation aufgestellt und in drei Teilbereiche aufgeteilt. Ein Bereich wird von der Sektionsleiterin in Personalunion geführt. Die Führungsspanne der Sektionschefin ist somit sehr gross. Auffallend ist zudem, dass der für die Rechnungsgenehmigung zuständige Bereich von der Sektionschefin geführt wird, obwohl sie die Verantwortung grundsätzlich an einen anderen Bereichsleiter delegiert hat. Nicht zuletzt sind alle Mitarbeitenden der Sektion zwar jeweils einem Bereich zugeordnet, arbeiten jedoch mehrheitlich bereichsübergreifend. Dies führt teilweise zu unklaren Zuständigkeiten (Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten) sowie Doppelspurigkeiten.		Eine Reduktion der Führungsspanne der Sektionschefin ist empfehlenswert. Ihr Bereich (Grundlagen und Controlling) sollte von jemand anderem verantwortet werden, so dass sie sich auf die Führung der Sektion fokussieren kann. Diese Massnahme würde auch dazu dienen, die Verantwortlichkeiten bezüglich des Prozesses der Rechnungsgenehmigung anders und transparenter zu organisieren.

Leitfragen:

- ▶ Deckt der Prozess der subventionsrechtlichen Prüfung alle wesentlichen Prüfhandlungen in angemessener Tiefe ab, um eine stabile Aussage zur korrekten Mittelverwendung machen zu können?
 - Sind die Prüfungshandlungen und die Prüfungstiefe ausreichend und angemessen, um die Prüfungsziele zur Rechnungsgenehmigung zu erreichen? Ist ein verbesserter Abgleich der Arbeiten notwendig?
 - Ist eine zweckmässige risikoorientierte Sichtweise bei der Planung und Durchführung der Rechnungsgenehmigung gewährleistet?
 - Sind Qualitätskontrollen vorhanden?
 - Ist die Risikoanalyse angemessen und belastbar?
- ▶ Die TU müssen den Befund der subventionsrechtlichen Prüfung durch das BAV in ihren Geschäftsberichten veröffentlichen. Sind die Vorgaben an die TU zur Offenlegung des Befundes im Geschäftsbericht ausreichend?

Unterthema	Feststellung	Ampel	Handlungsbedarf/Handlungsempfehlungen
2.1 Qualität der Rechnungsgenehmigung (RG)	<p>Aus der Sicht der Sektionen wird die Qualität der Rechnungsgenehmigung durchgehend als gut beurteilt. Der Prozess der Rechnungsgenehmigung hat sich etabliert, das verwendete Kontrollblatt ist mittlerweile gut ausgearbeitet. Die Rechnungsgenehmigung ist jedoch eher eine Grobanalyse/Kontrolle und nicht eine Prüfung. Eine Ursache dafür sind unter anderem die fehlenden Ressourcen. Die Handlungen des BAV sind gemäss den befragten Mitarbeitenden als Ergänzung zur Prüfung der externen Revisionsstelle gedacht. Aus der Sicht der internen Revision wird der Eindruck bestätigt, dass es sich eher um eine Controlling-/Abweichungsanalyse als um eine Prüfung handelt. Das Kontrollblatt ist auf die minimal notwendigen Handlungen ausgerichtet und soll gewährleisten, dass es von allen Mitarbeitenden angewendet werden kann. Die interne Revision ist der Meinung, dass die Rechnungsgenehmigung bezüglich Inhalt und Zeit ausgebaut werden sollte. Es ist aber auch hier festzuhalten, dass die Mitarbeitenden der Sektionen teilweise zu nah an den KTU sind (langjährige Betreuung als Besteller, Arbeiten vor Ort, gemeinsame Mittagessen etc.), so dass die "Unabhängigkeit zumindest dem Anschein nach" nicht mehr gegeben sein könnte.</p>		<p>Die aktuelle Konzeption (Unabhängigkeit, Vorgehen, Tiefe, Zeit, Ressourcen) der Rechnungsgenehmigung ist nicht geeignet, um eine substantivrechtliche Prüfung mit der nötigen Qualität zu gewährleisten und sollte aus unserer Sicht überarbeitet werden.</p>

Unterthema	Feststellung	Ampel	Handlungsbedarf / Handlungsempfehlungen
<p>2.1.1 Angemessenheit der Prüfungshandlungen</p>	<p>Das aktuelle, überarbeitete Kontrollblatt ist grundsätzlich vollständig, jedoch dem zu prüfenden gesetzlichen Minimum angepasst. Die per Gesetz nicht zu prüfenden Themen wie Nebengeschäfte (da nicht subventioniert) werden im Prozess zu wenig berücksichtigt.</p> <p>Im Rahmen der Rechnungsgenehmigung ergeben sich Doppelspurigkeiten mit den Arbeiten der externen Revisionsstelle. Themen wie die korrekte Reservezuweisung oder Überschuldung werden von beiden Stellen geprüft. Diese Doppelspurigkeiten werden bei der Rechnungsgenehmigung in Kauf genommen, da die gewonnen Erkenntnisse für den Prozess des Bestellverfahrens hilfreich sind.</p>		<p>Fehlende Informationen und Prüfungshandlungen zu den Nebengeschäften erschweren eine Erkennung von allfälligen Quersubventionierungen. Mit dem momentan praktizierten Vorgehen lassen sich diese nicht oder nur zu-fälligerweise, z. B. wenn der Prüfer über vertiefte Kenntnisse oder lang-jährige Erfahrung verfügt, entdecken. Wir empfehlen, Nebengeschäfte bei der Prüfung künftig mitzuberücksichtigen bzw. den Prüfungsumfang entsprechend zu erweitern.</p> <p>Bei der vorgeschlagenen Trennung der beiden Prozesse Bestellverfahren und Rechnungsgenehmigung (vgl. Abschnitt Organisation, Pt. 1.1) werden diese Synergieeffekte nicht mehr benötigt, die Doppelspurigkeiten könnten eliminiert und der Prozess damit schlanker gestaltet werden.</p>
<p>2.1.2 Tiefe der Prüfungshandlungen</p>	<p>Die Prüfungstiefe entspricht, gemäss den erhaltenen Aussagen des BAV, den gesetzlichen Vorgaben und erlaubt die Erreichung der Prüfungsziele. Bei der Rechnungsgenehmigung handelt es sich aber eher um eine Abweichungsanalyse (Vergleich Ist-Plan), eine Prüfung der zugrundeliegenden Ist-Zahlen auf deren Korrektheit erfolgt nicht. Festgestellte Abweichungen werden in der Regel mit der nötigen Sorgfalt behandelt, indem eine plausible Erklärung vom KTU eingefordert wird. Die Lieferobjekte/Auskünfte werden schriftlich festgehalten. Dennoch erachten sowohl die Sekundion, als auch die interne Revision, die Prüfungstiefe als nicht zufriedenstellend und das zur Verfügung stehende Zeitbudget als zu knapp. Detailprüfungen im Bereich der Ist-Zahlen sind zwar grundsätzlich möglich, werden aber nur selten durchgeführt und sind nicht standardisiert. Im Kontrollblatt sind keine entsprechenden Prüfungen vorgesehen. Generell hängen Detailprüfungen stark von der Erfahrung des genehmigenden Mitarbeitenden ab und unterliegen einem relativ grossen Zeitdruck. Es stehen im Schnitt rund 8 Stunden pro Rechnungsgenehmigung zur Verfügung. Auch gegenüber der KTU ist ein Zeitdruck vorhanden, da diese im Hinblick auf die bevorstehende Generalversammlung die Rechnungsgenehmigung des BAV erwartet. Festgestellte Problemfelder bei einer KTU werden im Normalfall an die interne Revision zur vertieften Prüfung weitergegeben. Die Weiterbearbeitung hängt aber von der Prüfungsplanung und den Kapazitäten der internen Revision ab (vgl. Abschnitt Organisation, Pt. 1.3).</p>		<p>Im aktuellen Zustand entspricht die Rechnungsgenehmigung einer Analyse basierend auf den Ist- und Planzahlen und führt nur zu vertieften Prüfungshandlungen, sofern dort Abweichungen festgestellt werden. Nicht ausreichend berücksichtigt wird hingegen die Möglichkeit von allenfalls falschen Plan- und Ist-Zahlen. Sofern diese gleichermaßen falsch sind, resultiert keine Abweichung und damit werden auch keine zusätzlichen Prüfungshandlungen initiiert.</p> <p>Wir empfehlen, im Prüfprogramm die bedeutsamen nicht subventionsberechtigten Geschäftsbereiche der KTU einzubeziehen, den Prüfungsumfang deutlich zu erweitern und stichprobenweise Überprüfungen der korrekten Spartenzugehörigkeit von Aufwand und Erträgen bzw. der Zuschreibung der gesamten Kosten und Erlöse auf die Sparten bei den Ist-Zahlen einzuführen.</p> <p>Die Prüfungstiefe ist so weit als möglich festzulegen und zu standardisieren. Die dazu notwendigen Ressourcen sind bereit zu stellen. Es ist nicht sinnvoll, wenn jeder Mitarbeitende selbst und je nach vorhandener Zeit/Know-how entscheidet, ob Detailprüfungen erforderlich sind oder nicht.</p>

Unterthema	Feststellung	Ampel	Handlungsbedarf / Handlungsempfehlungen
2.1.2.1 Zahlengrundlagen	<p>Die Rechnungsgenehmigung beruft sich auf die durch die KTU gelieferten Zahlen der Betriebsbuchhaltung. In einem ersten Arbeitsschritt wird die Überleitung der Zahlen aus der Finanzbuchhaltung, welche durch die externe Revisionsstelle zu prüfen sind, in die Betriebsbuchhaltung geprüft.</p> <p>In einigen Fällen liegt zum Zeitpunkt der Rechnungsgenehmigung der externe Revisionsbericht der KTU bereits vor, vielfach jedoch noch nicht. Mittels Kontrolle 10.5 auf dem Kontrollblatt soll sichergestellt werden, dass schlussendlich die extern bereits testierten Zahlen in die Rechnungsgenehmigung eingeflossen sind (vgl. 2.5.1, bzw. Organisation). Zurzeit kommt es jedoch oft vor, dass zum Zeitpunkt der Rechnungsgenehmigung die testierten Zahlen der externen Revisionsstelle noch nicht vorliegen.</p>		<p>Es ist aufgrund der beschränkten Zeit und des unterschiedlichen Wissens der Mitarbeitenden fraglich, ob die Abweichungen der Betriebs- zu der Finanzbuchhaltung mit dem notwendigen Fachwissen plausibilisiert werden können.</p> <p>Zudem empfehlen wir, nebst dem Bericht der Revisionsstelle auch den Umfassenden Bericht der Revisionsstelle an den Verwaltungsrat einzufordern. Die Abstützung auf extern testierte Zahlen und Berichte ist aus unserer Sicht zwingend notwendig (vgl. Abschnitt Organisation, Pt. 1.4).</p>
2.1.2.2 Würdigung Kontrollblatt	<p>Das Kontrollblatt 2017 ist aus unserer Sicht sinnvoll aufgebaut. Die neu eingeführten Erläuterungen zur Prüfung (Prüfungshandlungen, Prüfungszweck, Vorgehen bei Differenzen) erleichtern den Einstieg in die Prüfung und führen zu einem standardisierten Vorgehen. Wie bereits dargelegt, wird aber eine vertiefte Prüfung der Ist-Zahlen explizit nicht verlangt.</p>		<p>Wir empfehlen, in der Übersicht Prüfungsergebnisse das Kapitel 6, Reserven, ebenfalls aufzuführen. Der Vollständigkeit halber sollten alle Dokumente, welche im Rahmen der Rechnungsgenehmigung bearbeitet werden, im Kontrollblatt referenziert/verlinkt werden. Auch sollten alle vorgenommenen Prüfungshandlungen im Kontrollblatt dokumentiert werden, sofern sie nicht direkt aus den vorgegebenen Erläuterungen der Prüfungshandlungen ableitbar sind.</p>
2.1.3 Erreichung Prüfungsziele	<p>Die Prüfungsziele werden durch das Kontrollblatt vollständig adressiert bzw. entsprechen dem Gesetz.</p> <p>Die aktuelle Gesetzgebung schränkt jedoch die Wirksamkeit der Rechnungsgenehmigung inhaltlich ein (keine Nebengeschäfte zu prüfen, Einsparungen bei den Ressourcen, Rotation anstatt alljährliche Prüfung, fehlende Wertschätzung von oben) und verlangt/ermöglicht eher eine Kontrolltätigkeit anstatt einer umfassenden Prüfung.</p>		<p>Es besteht eine konkrete Expectation Gap: Die korrekte Mittelverwendung der KTU kann aufgrund der unzureichenden Prüfungstiefe (Ist-Zahlen) im Rahmen der Rechnungsgenehmigung nicht ausreichend geprüft und bestätigt werden. Auf der anderen Seite schränkt die aktuelle Gesetzgebung nicht ein, was zusätzlich/freiwillig gemacht werden könnte. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, entspricht das aktuelle Vorgehen zwar dem gesetzlich vorgegebenen Minimum. Es müsste aus unserer Sicht jedoch grundsätzlich mehr gemacht werden von Seiten des BAV, unabhängig davon ob dies mit den bestehenden Ressourcen vereinbar wäre.</p> <p>Eine Anpassung der Prüfungsziele im Rahmen der Neukonzeption des Prozesses wird empfohlen.</p>

Unterthema	Feststellung	Ampel	Handlungsbedarf / Handlungsempfehlungen
<p>2.2 Risikoorientierte Planung der RG</p>	<p>Die Risikoanalyse sieht seit dem Jahr 2018 und der Einführung des Stabilitätsprogrammes des Bundes Prüfungen der KTU alle zwei bis drei Jahre vor, wobei Postauto/SBB jährlich geprüft werden. Die aufgrund des Stabilitätsprogrammes eingeführte periodische Prüfung der KTU wird durch die Sektionen und die interne Revision eher kritisch beurteilt. Beide befürworten grundsätzlich weiterhin eine jährliche Prüfung aller KTU und nennen mögliche Nachteile des neuen Systems:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kosteneinsparungen könnten durch den Mehraufwand, der anfällt, da festgestellte Fehler neu auch rückwirkend korrigiert werden müssen, neutralisiert werden. - Der Aufwand für die KTU wird nicht vermindert, ungeachtet einer Prüfung müssen sie die Unterlagen weiterhin jährlich einreichen. - Die Ungleichbehandlung der KTU führt zu Unsicherheit, sie können sich nicht mehr auf die Bestätigung durch die Rechnungsgenehmigung abstützen (die Genehmigung wird manchmal auch fälschlicherweise als Freipass verstanden). - der internen Revision geht ein wichtiges Arbeitsinstrument (Informationen aus dem jährlich ausgefüllten Kontrollblatt) verloren und sie verliert ein Druckmittel (Rechnungsgenehmigung) gegenüber den KTU, um ihre Forderungen durchzusetzen. - es werden zwar Ressourcen eingespart, es entfallen aber auch Gebühreneinnahmen. 		<p>Zum heutigen Zeitpunkt kann aufgrund der fehlenden Erfahrung noch keine Aussage dazu gemacht werden, ob die Vor- oder Nachteile der Rotation der KTU überwiegen. Wir empfehlen nach einer bestimmten Zeit eine erneute Standortbestimmung vorzunehmen.</p> <p>Diese Rotation der Prüfung senkt aber die aufgrund den bisher dargelegten Schwachstellen nicht sehr hohe Wirksamkeit der Rechnungsgenehmigung weiter. Deshalb ist es aus unserer Sicht unabdingbar, dass als Gegenmassnahme die Prüfungstiefe erhöht wird.</p>
<p>2.2.1 Auswahlkriterien für Risikoanalyse</p>	<p>Quantitative Auswahlkriterien sind die Abgeltungshöhe und das Vorhandensein von Leistungsvereinbarungen und Bürgschaften. Diese Auswahlkriterien sind sinnvoll, da es sich um eine subventionsrechtliche Prüfung handelt.</p> <p>Die rollende Prüfungsplanung ermöglicht Anpassungen von der ursprünglichen Planung, sollten neue Erkenntnisse (interne Revision, angeordnete Korrekturen aus vorangehender Rechnungsgenehmigung, Investitionsvorhaben etc.) eine frühzeitigere Prüfung notwendig machen.</p>		<p>Die Auswahlkriterien sind aus unserer Sicht sinnvoll gewählt. Mögliche Alternativen wären allenfalls die Anzahl Linien einer KTU oder die Anzahl an Mitarbeitenden.</p> <p>Kein Handlungsbedarf.</p>
<p>2.2.2 Review der Risikoanalyse</p>	<p>Aktuell wird die Risikobeurteilung der Sektionen nicht von einer unabhängigen Stelle kontrolliert.</p>		<p>Wir empfehlen, dass die Risikobeurteilung der Rechnungsgenehmigung einem zweiten Akteur zur Kontrolle übergeben wird. Dabei kann es sich beispielsweise um die interne Revision, eine zweite externe Revisionsstelle oder auch das UVEK handeln. Zentral ist, dass die Risikobeurteilung aus einer unabhängigen Optik validiert wird.</p>

Unterthema	Feststellung	Ampel	Handlungsbedarf / Handlungsempfehlungen
2.3 Risikoorientierte Durchführung der RG	Es erfolgt keine spezifische, auf die KTU bezogene Risikobeurteilung. Es werden bei allen KTU die gleichen Prüfgebiete geprüft. Eine Unterscheidung wird bei KTU mit Eisenbahninfrastruktur gemacht, hier sind zusätzliche Prüfungshandlungen notwendig.		Damit eine stichprobenartig vertiefte Prüfung (vgl. 2.1.2) auch korrekt durchgeführt werden kann, sollten vorgängig die mandatspezifischen Risikobereiche festgelegt werden. Wir empfehlen deshalb, dass mandatspezifische Risiken festgestellt werden und diese Risikobeurteilung einem Review durch einen anderen Akteur unterzogen wird, damit die Prüfungstiefe und -qualität sinnvoll erhöht werden kann. Bei dieser Gelegenheit könnte der zusätzliche Prüfer auch seine Revisoren-Sicht an die Mitarbeiter der Sektion weitergeben, denen dieses Wissen zurzeit mehrheitlich fehlt.
2.3.1 Wesentlichkeit	Auf Stufe der KTU erfolgt keine Auswahl der Prüfgebiete basierend auf der Wesentlichkeit (vgl. 2.3). Bei der Beurteilung der festgestellten Abweichungen bei Ist-Plan, Darlehen, Reserven etc. wird je nach Prüfgebiet definiert, in welcher Höhe allfällige Abweichungen noch akzeptiert werden.		Die Wesentlichkeit kann bei der mandatspezifischen Risikobeurteilung (vgl. 2.3) berücksichtigt werden. Wir erachten das gewählte Vorgehen bei den Abweichungen aber als sinnvoll und deshalb besteht aus unserer Sicht kein Handlungsbedarf.
2.3.2 Schwerpunkte 2017	Die Schwerpunkte der Rechnungsgenehmigung werden jährlich mit dem Ankündigungsschreiben an die KTU bekanntgegeben. Die Schwerpunkte sind ebenfalls nicht KTU-bezogen und mehrheitlich konstant (jährlich gleich/ähnlich). Im Zusammenhang mit der Rechnungsgenehmigung werden die Schwerpunkte nicht separat behandelt. Es ist aus dem Kontrollblatt nicht feststellbar, ob diese Schwerpunkte im Kontrollblatt vertieft thematisiert werden oder ob ausschliesslich weiterführende Information von den KTU einverlangt werden, die ins Dossier übernommen werden.		Wir empfehlen, die Schwerpunktthemen im Kontrollblatt entsprechend zu kennzeichnen/zu thematisieren.
2.4 Vier-Augen-Prinzip	Die Qualitätskontrolle wird mittels Vier-Augen-Prinzip sichergestellt, indem das fertiggestellte Kontrollblatt durch die nächsthöhere Stelle (Fachverantwortlicher, Sektionschef) kontrolliert wird. Je nach Risikokategorie der KTU (I bis III) fällt diese Kontrolle unterschiedlich genau aus (vgl. Kontrolle 12.1.). Während dem die Prüfungshandlungen der genehmigenden Person auf dem Kontrollblatt standardisiert sind, hängen diejenigen der zweiten Instanz (Qualitätskontrolle) von der Risikokategorie der KTU ab.		Aus Unabhängigkeits-/Effektivitätsüberlegungen empfehlen wir hier eine Ausweitung zu einer Sechs-Augen-Kontrolle. Ein dritter Akteur (bspw. interne Revision, externe Revisionsstelle, UVEK) sollte stichprobenartig die Kontrollblätter einem Review unterziehen. Wir empfehlen grundsätzlich eine zweite externe Revisionsstelle miteinzubeziehen, da dadurch weitere Synergien genutzt werden könnten.

Unterthema	Feststellung	Ampel	Handlungsbedarf / Handlungsempfehlungen
	Je höher diese ist, desto umfassender fällt die Qualitätskontrolle aus. Bei Kategorie I werden nur die negativen Feststellungen bei den Prüfungsergebnissen plausibilisiert, bei Kategorie II zusätzlich die Bereiche Investitionsvereinbarungen, Anlagen und Rückstellungen angeschaut, während bei Kategorie III das ganze Kontrollblatt nachkontrolliert wird.		
2.4.1 Pendenzenmanagement	Das Pendenzenmanagement ist im Kontrollblatt integriert (vgl. Kontrollen 0.1 und 11), was eine Weiterverfolgung der festgestellten Einschränkungen, Mängel oder Empfehlungen in den Folgejahren (durch andere Prüfer) gewährleistet.		Wir erachten dieses System als angemessen. Es sind keine Handlungen erforderlich. Zentral ist, dass der Wissenstransfer bei einer allfälligen Trennung Bestellverfahren/Rechnungsgenehmigung sichergestellt werden muss.
2.5 Zusammenarbeit externe Revisionsstelle: Kontrollblatt	Gemäss Kontrollblatt muss sichergestellt werden, dass die schlussendlich durch die externe Revision testierten Zahlen in die Rechnungsgenehmigung und den Geschäftsbericht einfließen (vgl. Kontrolle 10.5 auf Kontrollblatt) und dass bei KTU der Kategorie III der "ausführliche Revisionsbericht" (Umfassender Bericht an den Verwaltungsrat, allenfalls Managementletter) eingesehen wird (Kontrolle 12.2). In der Praxis wird aber die Rechnungsgenehmigung teilweise auch vor dem externen Revisionsbericht ausgestellt. Diesen Fall deckt das Kontrollblatt nicht explizit ab.		Die Zusammenarbeit vom BAV mit der externen Revisionsstelle sollte ausgeweitet werden. Wenn der externe Revisionsbericht noch nicht vorliegt, sollte die externe Revisionsstelle über ihren Stand der Prüfung angefragt werden. Es könnte direkt geklärt werden, ob allenfalls bereits subventionrechtliche Sachverhalte festgestellt worden sind. In Anbetracht der eingeführten Rotation bei den KTU empfehlen wir, inskünftig bei allen Kategorien die ausführende Berichterstattung einzuverlangen, um allenfalls für die Rechnungsgenehmigung relevante Feststellungen zu erfahren. Siehe auch die Ausführungen in Abschnitt Organisation, Pt. 1.4.
2.5.1 Zusammenarbeit externe Revisionsstelle: Verantwortlichkeiten	Gemäss Gesetz wird die aufsichtsrechtliche Prüfung durch das BAV vorgenommen. Im Rahmen ihres Mandates muss die externe Revisionsstelle aber Spezialgesetze zu einem gewissen Teil mitberücksichtigen (z.B. Reservezuweisungen gemäss PBG). Weitergehende Prüfungen, z.B. die korrekte Spartenzugehörigkeit der Erfolge in der Betriebsbuchhaltung, sind aber nicht zu erwarten (der Revisionsstelle stehen beispielsweise die Plan-Zahlen nicht zur Verfügung).		Ein Rollenabgleich BAV / externe Revisionsstelle wäre hilfreich, um allenfalls neue Prüfgebiete festzulegen und mandatieren zu können. Siehe auch die Ausführungen in Abschnitt Organisation, Pt. 1.2.
2.6 Auslagerung an externe Revision	Siehe Abschnitt Organisation, Pt. 1.2.		

Unterthema	Feststellung	Ampel	Handlungsbedarf / Handlungsempfehlungen
2.7 Auslagerung an KTU	Bei der Rechnungsgenehmigung nimmt das Ausfüllen des Kontrollblattes (Zusammensuchen der Ist-Zahlen) einen grossen Teil der zur Verfügung stehenden Zeit ein. Dies wirkt sich positiv auf das Verständnis des Unternehmers aus (Rolle des Leistungsbestellers für das BAV), senkt aber die Zeit für Detailprüfungen oder die Nachverfolgung von festgestellten Abweichungen.		Mittels Selbstdeklaration durch die KTU könnte dieser Erfassungsaufwand minimiert werden (eingereichte Zahlen müssten immer noch Stichprobenartig kontrolliert werden). Wir empfehlen, einen Pilotversuch zu starten, um Erfahrungen zu sammeln. Siehe auch Ausführungen in Abschnitt Organisation, Pt. 1.5.
2.8 Auslagerung an interne Revision	Im aktuellen System leitet die Rechnungsgenehmigung ihre festgestellten Risiken an die interne Revision zur vertieften Untersuchung weiter. Die interne Revision berücksichtigt diese Empfehlungen bei ihrer eigenen Risikobeurteilung und leitet allenfalls eine vertiefte Prüfung ein. Aufgrund der beschränkten Ressourcen der internen Revision und ihrer vielfältigen Prüfgebiete ergibt es sich aber relativ selten, dass Themen der Kosten-/Spartenrechnung analysiert werden.		Ein vertiefter Einbezug der internen Revision erscheint unter den gegebenen Umständen nicht sachgerecht. Die interne Revision des BAV sollte primär auf BAV-interne Themen fokussieren. Unabhängig davon sind die Ressourcen der internen Revision zurzeit beschränkt (vier Mitarbeitende), so dass diese zuerst ausgebaut werden müssten, bevor sie zusätzliche Aufgaben übernehmen könnten.
2.9 Offenlegung Befund im Geschäftsbericht	Die Offenlegung im Geschäftsbericht wurde ab dem Jahr 2016 angepasst. Neu wird auf das stichprobenmässige Vorgehen hingewiesen und das Prüfungsurteil negativ formuliert (in Anlehnung an die eingeschränkte Revision). Wichtig zu verstehen ist, dass die KTU die Rechnungsgenehmigung grundsätzlich als "Décharge" betrachtet. Sie betrachtet die Genehmigung des BAV als Bestätigung, dass die Jahresrechnung vollumfänglich korrekt ist. Dies kann das BAV mit der geringen Tiefe seiner Prüfungshandlungen aber nicht ausreichend bestätigen. Ein entsprechender Hinweis sollte den KTU mitgegeben werden.		Die Offenlegung orientiert sich an den Revisionsberichten der externen Revisionsstelle mit den Genehmigungen der Jahresrechnung ohne Einschränkung / mit Einschränkung / Verneinung und ist aus unserer Sicht angemessen.

Leitfragen:

- ▶ Ist die personelle Ressourcenallokation bei der subventionsrechtlichen Prüfung im BAV angemessen?
- ▶ Ist das Know-how und die Anzahl Mitarbeitende für die korrekte Prüfung ausreichend?
- ▶ Sind die subventionsrechtlichen Prüfungen des BAV personell zu verstärken?
- ▶ Sind Massnahmen im Bereich der fachlichen Kompetenz der Mitarbeitenden erforderlich?

Unterthema	Feststellung	Ampel	Handlungsbedarf/Handlungsempfehlungen
<p>3.1 Angemessenheit Ressourcenallokation, personelle Verstärkung</p>	<p>In der heutigen Situation und mit der bestehenden Systematik, in welcher die Prüfungshandlungen im Prozess der subventionsrechtlichen Prüfungen die Richtigkeit der Angaben der KTU voraussetzen, sind keine Ressourcenengpässe feststellbar. Es stehen genügend zeitliche Ressourcen zur Verfügung, um eine sinnvolle Verteilung der durchzuführenden Rechnungsgenehmigungen auf die Mitarbeitenden der Sektionen vorzunehmen. In der Regel genehmigen rund 15-20 Personen aus den beiden Sektionen Personenverkehr und Schienennetz Rechnungen bei einem Gesamtaufwand von ca. 500 Std. Dies entspricht im Schnitt ca. 10 Stunden pro KTU, wobei eine komplexe KTU wie die SBB bis zu einer Woche beansprucht und eine kleinere KTU, welche beispielsweise nur Bus fährt, in ca. vier Stunden genehmigt werden kann. Insgesamt erlaubt die verfügbare Zeit nur eine sehr oberflächliche Prüfung/Genehmigung. Die Einsatzplanung der Mitarbeitenden wird jeweils zu Beginn des Jahres von den Sektionschefs und den Fachverantwortlichen gemeinsam vorgenommen. Es wird dabei berücksichtigt, wie viel Zeit aufgrund parallellaufender Projekt pro Mitarbeitenden zur Verfügung steht. Auch die fachlichen Kompetenzen und Präferenzen fließen in die Planung ein. Unter Berücksichtigung eines idealen Soll-Zustands, welcher insbesondere die vorgenannten Punkte umfasst, ist zwingend eine Stärkung der Ressourcen im Prozess Rechnungsgenehmigung vorzusehen.</p>		<p>Durch eine Bündelung der rechnungsgenehmigenden Personen können die Ressourcen aufgrund von Effizienzgewinnen und Kompetenz-/Erfahrungszuwachs gestärkt werden. Dies allein reicht jedoch nicht aus, um eine ausreichende Prüfungstiefe zu erzielen. Es sind zusätzliche Ressourcen erforderlich. Handlungsbedarf besteht zudem in der «Ballung» von Aufgaben von Februar bis Juni. Neben den Rechnungsgenehmigungen finden auch die Offertverhandlungen primär in diesem Zeitfenster statt.</p> <p>Die Anzahl mit Rechnungsgenehmigungen beauftragter Personen ist zu reduzieren. Dies verringert den Koordinationsaufwand und verhilft zu grösserer Prozessersparnis bei den betroffenen Mitarbeitenden und damit zu einer qualitativ besseren Prüfung/Genehmigung. Zudem kann eine bessere Aufgabenteilung vorgenommen werden, so dass die «Ballung» in den Frühlingsmonaten verringert werden kann. Zu prüfen ist zudem, ob eine zeitliche Verlängerung oder gar Verlagerung des Prozesses der Rechnungsgenehmigung möglich ist. Eine Offenlegung der Ergebnisse der Genehmigung im Geschäftsbericht der KTU ist unserer Ansicht nach auch unter Vorbehalt möglich. Zudem wird der Mehrheit der KTU nicht mehr jährlich geprüft, so dass es aus unserer Sicht keine Rolle mehr spielt, wann genau die Rechnungsgenehmigung im Jahresverlauf stattfindet.</p>

Unterthema	Feststellung	Ampel	Handlungsbedarf / Handlungsempfehlungen
3.2 Periodizität	<p>Rechnungsgenehmigungen erfolgen grösstenteils zwischen Februar und Juni, da die KTU den Nachweis zur genehmigten Rechnung für ihre Generalversammlungen benötigen, welche mehrheitlich Ende der ersten Jahreshälfte stattfinden. Die KTU kann dabei wählen, wann ihre Rechnung genehmigt werden soll. Sie muss ihre Unterlagen mindestens 30 Tage vor der GV dem BAV einreichen, weitere verbindliche Vorgaben existieren nicht. Das BAV kann die Planung damit nicht vollständig autonom und proaktiv vornehmen, sondern ist abhängig vom Timing der KTU. Dies ist insbesondere problematisch, als dass in diese Zeit auch weitere prioritäre Aufgaben wie Offertverhandlungen (Zwei-Jahres-Rhythmus) fallen. Gerade für die Fachverantwortlichen der Rechnungsgenehmigungen ist die Doppelrolle in dieser Zeit eine grosse Herausforderung, zumal auch der Unterstützungsbedarf in den Rechnungsgenehmigungen nicht genau abschätzbar ist. Die Priorität sollte in dieser Zeit grundsätzlich klar auf den Rechnungsgenehmigungen liegen. Die Umsetzung ist jedoch nicht ganz einfach aufgrund der hohen Relevanz der weiteren Themen.</p>		<p>Das aktuelle System führt zu keinen massgeblichen negativen Konsequenzen für die betroffenen Mitarbeitenden. Bei den Fachverantwortlichen der Rechnungsgenehmigungen ist zwar in der Zeitspanne Februar bis Juni eine gewisse Mehrbelastung aufgrund der hohen Priorisierung diverser parallellaufender Themen feststellbar, doch gerade für die Rechnungsgenehmigungen bestehen genügend personelle und zeitliche Ressourcen, um bei Bedarf eine Entlastung der Fachverantwortlichen vornehmen zu können. Wir empfehlen, die periodische Mehrbelastung, sowohl bei den Fachverantwortlichen, wie auch bei den weiteren Mitarbeitenden, möglichst tief zu halten. Durch die Rollentrennung Leistungsbesteller/Rechnungsgenehmiger könnte bereits eine massgebliche Entschärfung der Situation umgesetzt werden. Als ergänzende Massnahme empfehlen wir, eine zeitliche Streckung des Prozesses der Rechnungsgenehmigungen zu prüfen. Die Offenlegung des Befundes für die KTU ist wäre wohl auch unter Vorbehalt möglich und da die KTU grundsätzlich nicht mehr jährlich geprüft werden, ist nach unserem Verständnis auch das Timing weniger entscheidend.</p>
3.3 Fachliche Kompetenz	<p>Bei den rechnungsgenehmigenden Personen, insbesondere denjenigen mit Fachverantwortung, fehlt spezifisches Prüfer-Know-how. Vertieftes Know-how im Bereich Rechnungslegung/Rechnungswesen ist punktuell vorhanden (hauptsächlich bei einer fachverantwortlichen Person). Die Mehrheit der zuständigen Personen verfügt über eine generalistische, betriebswirtschaftliche Ausbildung, das Prüfer-Wissen in der Tiefe fehlt jedoch. Vorhanden ist umfassendes Know-how über den öffentlichen Verkehr, die Subventionsthematik sowie über die KTU selber. Das System ist aktuell so ausgestaltet, dass auch weniger versierte Personen Rechnungsgenehmigungen vornehmen können. Dies geht zulasten der Prüfungstiefe und -qualität.</p>		<p>Es ist mindestens eine Person mit explizitem Prüfer-Wissen in den Prozess zu integrieren.</p> <p>Eine Reduktion der in den Prozess der Rechnungsgenehmigung involvierten Personen würde aus unserer Sicht das Fachwissen und die Erfahrung bei den weiterhin dafür zuständigen Personen stärken. Dies hätte einen positiven Einfluss auf die Qualität sowie Prüfungstiefe der Rechnungsgenehmigungen. Soll - unserem Vorschlag entsprechend - eine vertiefte Prüfung stattfinden, ist zudem ein gesteigertes grösseres Know-how im Bereich Rechnungsprüfung erforderlich. Eine Person mit explizitem Prüfer-Wissen sollte im Minimum einen Teil der Fachverantwortung übernehmen und die weiteren Mitarbeitenden im Prozess entsprechend schulen und das relevante Wissen einbringen/zur Verfügung stellen.</p>

Unterthema	Feststellung	Ampel	Handlungsbedarf / Handlungsempfehlungen
3.4 Fachverantwortungen	In den Sektionen Schienennetz und Personenverkehr, welche die Verantwortung für den Prozess der subventionsrechtlichen Prüfung tragen, sind eine resp. zwei Personen als Fachverantwortliche für die Rechnungsgenehmigung definiert. Die Fachverantwortlichen Personenverkehr können gemäss Stellenbeschreibung 30 % ihres Pensums für Rechnungsgenehmigungen sowie weitere 40 % für die Fachführung des Prozesses (Weiterentwicklung etc.) verwenden. Der Fachverantwortliche der Sektion Schienennetz verfügt gem. Stellenbeschreibung nur über ein 10 %-Pensum, welches für RG verwendet werden kann. In das Pensum nicht explizit eingerechnet ist jedoch die Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips durch stichprobenweise Qualitätskontrolle aller Rechnungsgenehmigungen.		keine
3.5 Anzahl rechnungsgenehmigende Personen	Es sind, inkl. Fachverantwortliche, im Normalfall zwischen 15 und 20 Mitarbeitende der Sektionen Personenverkehr und Schienennetz für Rechnungsgenehmigungen zuständig. Die Zahl variiert von Jahr zu Jahr leicht, da die Rechnungsgenehmigungen jährlich entsprechend der Auslastung, dem Know-how und den persönlichen Präferenzen verteilt werden.		Aus unserer Sicht sind zu viele Personen in den Prozess der Rechnungsgenehmigung involviert. Zwar hilft das Wissen, welches im Rahmen der Rechnungsgenehmigung gewonnen werden kann, teilweise für die anderen Tätigkeiten. Auf der anderen Seite bedeutet die grosse Anzahl involvierter Mitarbeitender einen hohen Koordinationsaufwand für die Sektionsleitungen sowie die Fachverantwortlichen. Zudem reduziert diese Regelung die Effizienz, da das Know-how bei Personen, welche nicht konstant in den Prozess involviert sind und nur sporadisch Rechnungen genehmigen, weniger präsent ist. Aus diesem Grund empfehlen wir eine Bündelung der Kräfte auf weniger rechnungsgenehmigende Personen, deren Anteil an Rechnungsgenehmigungen dafür erhöht wird (effektiv und im Pflichtenheft).

3 FAZIT

Im Rahmen unseres Audits konnten wir Handlungsfelder in den drei Themenbereichen Organisation, Methodik und Ressourcen ermitteln. Der aus unserer Sicht notwendige Handlungsbedarf sollte entsprechend der Wichtigkeit einzelner Themen priorisiert und gestaffelt umgesetzt werden. Insbesondere sollten in einem ersten Schritt diejenigen Themen angegangen werden, die kurzfristig umsetzbar sind und keinen gesetzlichen Anpassungsbedarf bewirken. Von den identifizierten Handlungsfeldern empfehlen wir insbesondere folgende Kernthemen anzugehen:

- ▶ Neukonzeption des Prozesses der subventionsrechtlichen Prüfung, insbesondere Definition von verbindlichen Vorgaben bezüglich Prüfungsziel, Prüfungsumfang, Prüfungstiefe und Prüfungshandlungen. Optimierung des zeitlichen Ablaufs des Abwicklungsprozesses (ausgewogenere Verteilung im Jahresverlauf, Reduktion der "Ballung" Februar bis Juni).
- ▶ Sicherstellung der vollständigen Unabhängigkeit der rechnungsgenehmigenden Personen mit organisatorischen Massnahmen, um die konsequente Trennung der beiden Rollen Leistungsbesteller und Rechnungsgenehmiger sowohl "*tatsächlich und dem Anschein nach* (independence in fact and appearance)" bei den betroffenen Mitarbeitenden durchzusetzen.
- ▶ Aufbau von Fach-Know-how im Bereich der Prüfung. Idealerweise Ergänzung des Fachgremiums mit einem diplomierten Wirtschaftsprüfer, welcher eine entsprechende Prozess- bzw. Fachverantwortung übernimmt.
- ▶ Reorganisation der Sektionen Schienennetz und Personenverkehr, um inskünftig eine klare Trennung der beiden Rollen Leistungsbesteller und Rechnungsgenehmiger durch organisatorische Zuordnung zu unterschiedlichen Fachbereichen (bspw. Rechnungsgenehmigung im Fachbereich Grundlagen sowie Controlling, Bestellverfahren im Fachbereich Finanzierung) sicherzustellen.
- ▶ Mandatierung einer zusätzlichen Revisionsstelle zur Unterstützung des BAV im Rahmen von vertieften Prüfungen (bspw. stichprobenweise Prüfung der korrekten Spartenzugehörigkeit) bei den Transportunternehmungen, gestützt auf Art. 37 Abs. 4 PBG.
- ▶ Etablierung eines standardisierten Austausches zwischen dem BAV und der gesetzlichen Revisionsstelle der jeweiligen KTU über die bereits durchgeführten Prüfungshandlungen und die darauf basierenden Feststellungen.

Im mittelfristigen Horizont empfehlen wir, die gesetzlichen Grundlagen allenfalls so anzupassen, dass das BAV zum Beispiel der Revisionsstelle der KTU im subventionsrechtlichen Bereich bei Bedarf einen Prüfauftrag erteilen bzw. eine zusätzliche Prüfung verfügen kann. Mit den heutigen gesetzlichen Grundlagen ist keine Auslagerung des Prüfauftrags des BAV an eine externe Revisionsstelle möglich. Der Prüfauftrag für die subventionsrechtliche Prüfung und die dementsprechende Verantwortung gegenüber dem Gesetzgeber liegt aus unserer Sicht unverändert beim BAV als Aufsichtsbehörde.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Verkehr BAV
Direktion

CH-3003 Bern, BAV

A-Post
GS UVEK
Herr T. Eder
Bundeshaus Nord
Postfach
3003 Bern

Aktenzeichen: F0 / BAV-041.19-00002/00001
Ihr Zeichen:
Bern, 10. Dezember 2018

**Audit der subventionsrechtlichen Prüfungen:
Stellungnahme des BAV zum Berichtsentwurf BDO vom 3. Dezember 2018**

Sehr geehrter Herr Eder

Wir danken Ihnen für die Zustellung des Berichtsentwurfs der BDO und nehmen wie folgt Stellung:

1) Ergebnisse des Audits

BDO hat im Rahmen eines Audits die Organisation, Methodik und die Ressourcen der subventionsrechtlichen Prüfungen des BAV gemäss Artikel 37 des Personenbeförderungsgesetzes (PGV) beurteilt. BDO kommt zum Schluss, dass der Abwicklungsprozess der subventionsrechtlichen Prüfungen gut eingespielt ist, die Rollen und Zuständigkeiten grösstenteils klar sind und die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Stellen funktioniert. Als unzureichend beurteilt BDO folgenden Aspekte:

- Der gesetzliche Auftrag zur subventionsrechtlichen Prüfung gemäss Artikel 37 Absatz 2 des PBG ist weitgehender zu interpretieren.
- Die Konzeption des Prüfprozesses, die Wirksamkeit und Angemessenheit der Prüfungshandlungen und insbesondere die Prüftiefe sind zu überprüfen.
- Die Unabhängigkeit der Mitarbeitenden bezüglich der Rollen als Besteller und Prüfer ist zu gewährleisten.
- Der Umfang der eingesetzten Ressourcen von 500 Arbeitsstunden pro Jahr ist ungenügend.

Das BAV teilt die Beurteilung und den Handlungsbedarf (siehe nachfolgendes Kapitel 3). Bei den Empfehlungen sucht BDO Optimierungen nach Einschätzung des BAV in einem zu eingeschränkten Rahmen. Die Empfehlungen der BDO sind aus Sicht des BAV nur teilweise geeignet, um eine nachhaltige Verbesserung zu gewährleisten.

Bundesamt für Verkehr BAV
Dr. P. Füglistaler
Postadresse: CH-3003 Bern
Standort: Mühlestrasse 6, 3063 Ittigen
Tel. +41 58 462 57 01, Fax: +41 58 462 78 29
peter.fueglistaler@bav.admin.ch
www.bav.admin.ch



2) Lösungskonzept des BAV

Im Folgenden stellen wir das Lösungskonzept dar, welches wir aufgrund der Erkenntnis des PostAuto-Falls in einem BAV-internen Projekt (Massnahmen im Nachgang zum Fall PostAuto (MaPAG) erarbeitet und mit den Erkenntnissen und Empfehlungen des Audits der BDO abgestimmt haben. Es basiert auf folgenden Stossrichtungen:

I. Stärkung der unternehmerischen Verantwortung der TU

Es ist sicherzustellen, dass die Transportunternehmen (TU) dem BAV verlässliche und geprüfte Werte unterbreiten. Dies soll mit folgenden Massnahmen verbessert werden:

- a. Jährliche Selbstdeklaration der TU zur Einhaltung der subventionsrechtlichen Vorschriften basierend auf einer Mustervorlage des BAV mit Unterschrift durch Verwaltungsratspräsident, Direktor/CEO und Finanzchef/CFO.
- b. Ordentliche Revisionspflicht für TU, welche mehr als 10 Mio. Franken Abgeltung pro Jahr beziehen (heute eingeschränkte Revision), was eine Änderung des Art. 4 Abs. 3 RfKV bedingt.
- c. Beauftragung der externen Revisionsstelle durch den Verwaltungsrat einer TU zur Durchführung von Prüfungen, wobei Prüfhandlungen und Prüftiefe durch das BAV vorgegeben werden (wobei EXPERTSuisse und VöV in die Erarbeitung der Vorgaben einbezogen sind).

II. Neukonzeption der subventionsrechtlichen Prüfungen

Wie im Audit von BDO ausgeführt vermag die bisherige subventionsrechtliche Prüfung unter Berücksichtigung der Vorgänge im Fall PostAuto nicht mehr zu genügen. In Abweichung zu den Empfehlungen der BDO, welche eine Optimierung der heutigen Prüfungen anstrebt, möchte das BAV ein grundsätzliches neues Konzept umsetzen, welches sich aus zwei Elementen zusammensetzt:

- a. Die subventionsrechtliche Genehmigung der Rechnung, so wie sie heute praktiziert wird, wird durch ein erweitertes Controlling-Konzept für Leistungen im bestellten Regionalverkehr und der Infrastruktur ersetzt, wobei die Fachsektionen in der Abteilung Finanzierung insbesondere die Effektivität und Effizienz der eingesetzten Subventionsmittel prüfen (dh. Stärkung der First Line of Defense). Unter anderem handelt es sich um ein schweizweites Benchmarking, welches im Rahmen der Reform RPV eingeführt werden sollen.
- b. Vertiefte, risikoorientierte Prüfungen, welche die Sektion Revision vor Ort durchführt (dh. Stärkung Third Line of Defense). Zusätzlich zu den rund 10 vertieften Revisionen, welche derzeit durchgeführt werden, sollen durch eine Aufstockung des Personalbestandes um 2 bis 3 Mitarbeitende weitere 10 bis 12 Prüfungen jährlich durchgeführt werden. (Anmerkungen: Die Schätzung des Personalbedarfs beruht darauf, dass im Rahmen der Reform RPV die Variante Teilentflechtung umgesetzt wird. Das BAV würde sich in diesem Fall auf Prüfungen bei den Bahnen beschränken. Busbetriebe wären durch die Finanzkontrollen der Kantone zu prüfen). Durch diese Massnahme wird auch die von BDO verlangte Trennung der Funktionen von Besteller und Prüfer realisiert.

Mit diesem Ansatz werden die bisherigen subventionsrechtlichen Prüfungen, welche bislang die Mitarbeitenden der Sektion Personenverkehr und Schienenverkehr durchgeführt wurden, durch vertiefte Prüfungen, welche durch Revisionsexperten der Sektion Revision verantwortet werden, abgelöst. Ob sich dieses Konzept ohne Gesetzesanpassung realisieren lässt, wird zurzeit geprüft.

III. Organisatorische Anpassungen innerhalb des BAV

Die Sektion Regionalverkehr ist heute die personell grösste Sektion mit einem umfangreichen und breit gefächerten Aufgabengebiet. Die Aufgaben der Sektion sollen deshalb neu geordnet werden, wobei Abgrenzungen zu den übrigen Sektionen in der Abteilung Finanzierungen (Güterverkehr, Schienenverkehr) sowie Schnittstellen mit weiteren Sektionen in die Überlegungen einbezogen werden. Die Sektion Regionalverkehr soll aufgeteilt werden in:

- a. Sektion Marktzugang, welche sich mit Fragen der Konzessionserteilung, Transportrecht oder Tarife befasst.

- b. Sektion Bestellverfahren, welche den Bestellprozess RPV und das Controlling RPV verantwortet.

Die Arbeiten für die Konkretisierung der organisatorischen Anpassungen sind im Gange und es soll anfangs 2019 der Grundsatzentscheid über die Neuorganisation der Abteilung Finanzierung gefällt werden. Eine Umsetzung ist auf Mitte 2019 geplant.

3) Bewertung des Handlungsbedarfs gemäss BDO mit dem Lösungskonzept BAV

Gemessen am von BDO festgestellten Handlungsbedarf können durch den Vorschlag des BAV die Handlungsfelder wie folgt abgedeckt werden:

Handlungsfeld gemäss BDO	Massnahme BAV
Neukonzeption des Prozesses der subventionsrechtlichen Prüfung	Die bisherige subventionsrechtliche Prüfung wird abgelöst. Die Fachsektionen prüfen mit bestehenden und erweiterten Controlling-Konzepten den effizienten Mitteleinsatz (1. Line of Defence). Erweiterte, vertiefte Prüfungen gewährleisten einen wesentlichen höheren Prüfungsumfang und Prüftiefe (3. Line of Defense).
Sicherstellung der vollständigen Unabhängigkeit der rechnungsgenehmigenden Personen	Die Funktion des Bestellens und Prüfens werden personell und organisatorisch vollständig getrennt.
Aufbau von Fach-Knowhow im Bereich der Prüfungen	Soweit zusätzliche Stellen bewilligt werden, erfolgen Neurekrutierungen oder Weiterbildungen für die Wahrnehmung der Aufgaben in der Sektion Revision. Damit kann das Knowhow innerhalb des BAV konzentriert werden.
Mandatierung einer zusätzlichen Revisionsstelle zur Unterstützung des BAV bei den erweiterten Prüfungen	Es werden definierte Prüfungshandlungen festgelegt, welche durch die externe Revisionsstelle der TU durchzuführen sind. Die erweiterten Prüfungen sollen durch (zusätzliche) Mitarbeitende des BAV wahrgenommen werden. Eine Auslagerung wird nicht unterstützt.
Etablierung eines standardisierten Austausches zwischen dem BAV und der gesetzlichen Revisionsstelle der TU	Das BAV sieht einen Austausch über die Branchenorganisation EXPERTSuisse vor, mit welcher die Prüfungshandlungen vereinbart werden. Ein Austausch mit allen Revisionsstellen der TU ist durch das BAV personell nicht zu bewältigen.

Zusammenfassend ist das BAV mit den Erkenntnissen und dem Handlungsbedarf des Auditberichts BDO einverstanden. Wir werden entsprechend den vorstehenden Ausführungen die Umsetzung der Massnahmen unmittelbar in Angriff nehmen oder weiterführen.

Zu den Empfehlungen im Auditbericht der BDO (Kapital 2, Seite 12 bis 26) würde es das BAV begrüßen, wenn BDO diese nochmals überprüfen könnte, auch mit Blick auf das oben dargestellte Lösungskonzept. Wir stehen für die Diskussion des Berichtsentwurfs gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Verkehr

Dr. P. Füglistaler
Direktor

Pierre-André Meyrat
Stv. Direktor

Aktenzeichen: F0 / BAV-041.19-00002/00001

Kopie zur Kenntnis:

- Herr ██████████ GS UVEK

Intern per Zeiger an:

- MEP, BAG, stp, ██████████

4/4

000.2125.100.2.11716129

5 SCHLUSSBEMERKUNGEN

Der vorliegende Bericht ist im Rahmen unseres Audits der subventionsrechtlichen Prüfungen des BAV im regionalen Personenverkehr im November 2018 erstellt worden. Nach der sekundären Datenerhebung wurden verschiedene leitfadengestützte Gespräche mit den ausgewählten Schlüsselpersonen durchgeführt. Diese Betrachtungsweise führte zu einem gesamtheitlichen Bild, welches relevante Zusammenhänge klar aufzeigte. Die Datenerhebung und deren Auswertung erfolgten planmässig. Die von uns gewünschten Dokumente und Unterlagen wurden uns innert nützlicher Frist zugänglich gemacht. Die Feststellungen und Informationen wurden anschliessend verdichtet und themenspezifisch geordnet. Die Analyse nahm stets auch Bezug auf die von der Auftraggeberin definierten Leitfragen. Die Feststellungen wurden anhand einer dreistufigen Ampel bewertet. Bei Bedarf ist ein konkreter Handlungsbedarf ermittelt und priorisiert worden.

Die Analyse und Bewertung der drei Themenbereiche, das Aufzeigen von Handlungsbedarf sowie die Beschreibung von Lösungsmöglichkeiten wurden im Rahmen des Auftrages wie gewünscht vorgenommen. Die inhaltlichen Vorgaben unseres Auftrages wurden somit erreicht und erfüllt.

Wir haben diesen Bericht nach bestem Wissen aufgrund der uns zur Verfügung stehenden Unterlagen und Informationen sowie der durchgeführten Erhebungen und Abklärungen erstellt. Die Feststellungen, Beurteilungen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen in diesem Bericht basieren auf Grundlagen, welche uns bis zum Stichtag (31. Oktober 2018) vorlagen. Ergänzend weisen wir darauf hin, dass Ereignisse oder Massnahmen nach diesem Datum zu anderen Ergebnissen führen können, deren Auswirkungen in diesem Bericht nicht abgebildet sind.

Die Stellungnahme des BAV vom 10. Dezember 2018 zu unserem Berichtsentwurf vom 3. Dezember 2018 ist in Kapitel 4 abgebildet. Ansonsten entspricht der Schlussbericht dem Berichtsentwurf.

Der Schlussbericht wurde zu Händen des GS UVEK in deutscher Sprache erstellt. Im Weiteren ist vorgesehen, dass der Bericht der Eidg. Finanzkontrolle und dem BAV zugestellt werden wird. Eine weitere Publikation des Berichtes ist nicht vorgesehen. Aufgrund des Öffentlichkeitsgesetzes ist eine spätere Offenlegung jedoch nicht auszuschliessen.

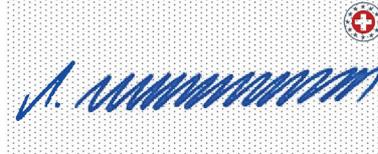
Für den erteilten Auftrag und das in uns gesetzte Vertrauen danken wir Ihnen bestens.

BDO AG

Bern, 19. Dezember 2018



Michael Käsermann
Partner, Leiter Unternehmensberatung Mittelland
und öffentliche Verwaltung Schweiz
Zugelassener Revisor



Matthias Hildebrandt
Partner, Leiter Wirtschaftsprüfung Bern
Zugelassener Revisionsexperte