



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie
und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Energie BFE
Sektion Risikomanagement und Aufsicht Rohrleitungen

Prüfungen 2016

Prüfung der Unabhängigkeit des Eidgenössischen Starkstrominspektorats ESTI



Auftraggeber:

Geschäftsleitung des
Bundesamts für Energie BFE
CH-3003 Bern
www.bfe.admin.ch

Datum der Prüfung:

16.04.16 – 25.05.16

Prüfer:

Julien Perret (BFE)
julien.perret@bfe.admin.ch

Freigegeben durch:

Hans-Peter Binder (BFE)

Bundesamt für Energie BFE

Mühlestrasse 4, CH-3063 Ittigen; Postadresse: CH-3003 Bern
Tel. +41 58 462 56 11 · Fax +41 58 463 25 00 · contact@bfe.admin.ch · www.bfe.admin.ch



Inhaltsverzeichnis

1.	Ziel der Prüfung	4
2.	Hintergrund	4
3.	Methodologische Grundlagen und audit scope	4
4.	Prüfungstätigkeiten	5
5.	Ergebnisse	5
6.	Anfragen und Zusatzinformationen	6
7.	Anhang I: Befunde und Empfehlungen	7



1. Ziel der Prüfung

Das Hauptziel ist die Prüfung der Unabhängigkeit des Eidgenössischen Starkstrominspektorats (ESTI) vom Verein Electrosuisse sowie die Prüfung der Governance des ESTI.

Zu prüfen ist ebenfalls, ob die Tarife für Tätigkeiten des ESTI zweckmässig gebildet sind, ob auf dem Markt keine Monopolstellung für bestimmte angebotene Tätigkeiten herrscht und ob die internen Leistungen von ESTI und Electrosuisse betriebswirtschaftlich korrekt verrechnet werden.

2. Hintergrund

Verschiedene Akteure (Parlament, Bund) haben im Vorfeld Anfragen und kritische Überlegungen zur Unabhängigkeit und zur Governance des ESTI geäussert.

Die Geschäftsleitung des Bundesamtes für Energie (BFE) hat die Sektion Risikomanagement und Aufsicht Rohrleitungen (RR) mit der Prüfung beauftragt.

3. Methodologische Grundlagen und audit scope

Die Prüfung basiert einerseits auf einer von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) durchgeführten Studie¹, nach welcher die Unabhängigkeit vier Dimensionen abdeckt:

- A. *Funktionale Unabhängigkeit*
- B. *Institutionelle Unabhängigkeit*
- C. *Personelle Unabhängigkeit*
- D. *Finanzielle Unabhängigkeit*

Als weitere Grundlage für die Prüfung dienten die im Bericht² der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates festgehaltenen Leitsätze zur Steuerung verselbständiger Einheiten des Bundes.

¹ Evaluation zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung – Normanalyse im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK), September 2014

² Erläuternder Bericht der Eidg. Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, September 2006



4. Prüfungstätigkeiten

Nach der Analyse der vorhandenen Dokumentation und Grundlagen (Gesetze, Verordnungen, Verträge, Reglemente, Statuten, Geschäftsberichte, usw.) wurden Interviews mit verschiedenen Ansprechpartnern (Vertreter des BFE, des SECO, des ESTI und von Electrosuisse) geführt.

Verschiedene Stichprobenkontrollen, vor allem im Bereich des Rechnungswesens (Debitoren- sowie Kreditorenrechnungen), wurden durchgeführt.

Verschiedene Fragen und Validierungen wurden anschliessend per Email oder telefonisch mit den internen und externen Ansprechpartnern behandelt.

5. Ergebnisse

a. Management Summary

Die organisatorischen und finanziellen Beziehungen des ESTI zu Electrosuisse wurden im Detail geprüft. Es wurde auch geprüft, ob die gesetzlichen und vertraglichen Rahmenbedingungen zweckmässig sind, um die Unabhängigkeit des ESTI zu garantieren. Die Berechnung der Gebühren des ESTI war ebenfalls Bestandteil der Prüfung. Sowohl der Standort in Fehraltorf (ZH) als auch der Standort in Rossens (FR) wurden berücksichtigt.

Die Ergebnisse der Prüfung zeigen, dass es keine wesentlichen Befunde oder Mängel gibt, die zu Finanz-, Funktionsstörungs- oder Reputationsrisiken für den Bund führen können. Im Rahmen der Prüfung wurden jedoch einige wichtige Sachverhalte identifiziert, die die Unabhängigkeit des ESTI einschränken oder gefährden. Diese können verbessert und optimiert werden:

- Bei der internen Aufteilung der Kosten eines Projektes und einer Positionen der zentralen Dienste konnte der Prüfer die berechnete Kostenaufschlüsselung zwischen dem ESTI und Electrosuisse nicht in allen Details nachvollziehen;
- Der Berechnungsprozess der Gebührenreduktion für die Genehmigung von Planvorlagen erscheint nicht transparent genug;
- Die Gewährleistung der Vertraulichkeit der physischen Unterlagen ist verbesserungsfähig;
- Die Vertretung des ESTI in einem internen Entscheidungsgremien ist nicht gewährleistet;
- Die Rolle und die spezifischen Informationsbedürfnisse der Koordinationskommission für das Starkstrominspektorat (KKS) muss genauer definiert werden.

Das BFE hat Empfehlungen zur Verbesserung dieser Befunde formuliert.



b. Befunde und Empfehlungen

Insgesamt wurden 10 Befunde zu funktionaler, institutioneller und finanzieller Unabhängigkeit identifiziert und entsprechende Empfehlungen formuliert und mit dem ESTI, der Electrosuisse und der KKS abgestimmt. Die Empfehlungen werden nun umgesetzt, ein follow-up der Umsetzung soll 2017 erfolgen.

Siehe Anhang I „Prüfung der Unabhängigkeit des Eidgenössischen Starkstrominspektorats ESTI“.

6. Anfragen und Zusatzinformationen

Alle Anfragen zu dieser Prüfung sind dem BFE zukommen zu lassen.

Adresse für Rückfragen

Marianne Zünd, Leiterin Kommunikation BFE
+41 58 462 56 75, marianne.zuend@bfe.admin.ch



7. Anhang I: Befunde und Empfehlungen

Prüfung der Unabhängigkeit des Eidgenössischen Starkstrominspektorats ESTI

Nr.	Risikotyp	Befund (Bezeichnung und Inhalt)	Empfehlung
1	Finanzielle Unabhängigkeit - Interne Leistungsverrechnung (ILV)	Die Aufteilung der Finanzierung des IT-Projektes "Greenfield" erscheint unzweckmässig. Das ESTI trägt ca. 50% der Gesamtprojektkosten (aktuelle Schätzung: ca. 2 Mio CHF), obwohl die erwarteten Mehrwerte bzw. Optimierungspotentiale von den meisten ESTI-Abteilungsleitern als beschränkt wahrgenommen werden. Das entspricht nicht der allgemein anerkannten Kostenaufteilung von 2/3 Electrosuisse und 1/3 ESTI (Basis: Umsatz und Belegschaft).	Überprüfung und Rechtfertigung der Kostenaufteilung zwischen Electrosuisse und dem ESTI, vor allem im Hinblick auf: – Die erwarteten Mehrwerte (Arbeitserleichterungen, (administrative) Ersparnisse, Prozessoptimierungen) – Die allgemeinen Umsatz- und Belegschaftsgrössen zwischen Electrosuisse und dem ESTI.
2	Institutionelle Unabhängigkeit - Interessenvertretung	Die Projektorganisation des IT-Projektes "Greenfield" erscheint unzweckmässig und entspricht nicht der vorgesehenen Finanzierungaufteilung (<i>siehe Befund Nr. 1</i>). Die möglichen Einflussnahmen und Entscheidungsbefugnisse des ESTI sind gemäss dem Projektorganigramm sehr beschränkt. Im Projektorganigramm ist das ESTI weder im Steering-Committee noch in der Projektleitung vertreten. Auch bei den verschiedenen Projektteams (z.B. Prozesse, Lieferant) ist das ESTI nicht vertreten. Nur im Fachteam des ESTI sind ESTI-Mitarbeitende vorgesehen.	Anpassung der Projektorganisation (vor allem beim Steering-Committee und bei der Projektleitung), um den finanziellen Verhältnissen (Finanzierungsbeiträge) besser zu entsprechen.



Nr.	Risikotyp	Befund (Bezeichnung und Inhalt)	Empfehlung
3	Institutionelle Unabhängigkeit - Räumliche und organisatorische Gestaltungen	Die räumliche Gestaltung in Rossens (FR) erscheint unzweckmässig. Im Gebäude, in dem die Mitarbeitenden des ESTI ihre beruflichen Tätigkeiten ausüben, gibt es keine genügende physische Trennung gegenüber den Mitarbeitenden der Electrosuisse (inkl. Montena EMC, die zur Electrosuisse gehört). Besonders problematisch sind u.a.: – Fehlende Beschilderung für Besucher im Gebäude; – Ungenügende Gewährleistung der Vertraulichkeit (Zugang zu den Archiven und zu den Unterlagen, Telefongespräche, Diskussionen im Team oder mit Dritten (Gesuchstellern, usw.)); – Nicht klar definierte Abgrenzung der Räume; – Logos bei den Sitzungszimmern.	Die Räumlichkeiten sollten in Rossens (FR) neu gestaltet werden. Besonders die Gewährleistung von Türen und abschliessbaren Büros sollte für alle ESTI-Teams vorhanden sein. Die Beschilderung um das Gebäude ist zweckmässig, aber die Beschilderung und die Wegweiser für die einzelnen Einheiten (ESTI und Electrosuisse) innerhalb des Gebäudes sollten verbessert werden. Die Archive sollten verschlossen werden.
4	Funktionale Unabhängigkeit - Vertragliche Rahmenbedingungen und Reglemente	Gemäss dem Vertrag zwischen dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und Electrosuisse ist die Koordinationskommission für das Starkstrominspektorat (KKS) für die Prüfung des Finanzwesens des ESTI zuständig (Abs. 11). Im Reglement der KKS werden die konkreten Prüfaufgaben und deren Flughöhe nicht klar definiert. Es fehlt deshalb bei den KKS-Mitgliedern als auch bei den Ansprechpartnern des ESTI und der Electrosuisse eine klare Vorstellung, wie das Finanzwesen zu prüfen ist. Weder die Revisionsstelle von Electrosuisse noch die EFK führen regelmässig spezifische Prüfungen beim ESTI durch. Die folgenden Befunde sind ebenfalls relevant: – Im Internen Kontrollsystem (IKS) der Electrosuisse gibt es unter der Kontrolle Nr. 9 (Finanzen - Zweckgebundene Mittel) die folgende	Die im Reglement aufgelisteten Aufgaben, vor allem die "Prüfung der Rechnung und des Budgets" (Ziff. b) und die "Prüfung von dessen Tätigkeiten" (Ziff. d), sollten genauer beschrieben werden. Die Übereinstimmung mit den anderen Vorschriften (IKS, Management-Handbuch) sollte gewährleistet werden. Andere Aufgaben, die bis jetzt im Reglement nicht aufgelistet sind (z.B. die Kenntnisnahme des Stellenplans), sollten auch beschrieben werden. Ebenso wäre eine physische Präsenz der KKS vor Ort zu begrüssen, d.h. eine Sitzung einmal pro Jahr in Rossens bzw. in Fehraltorf. Es würde den interpersonellen Kontakt verbessern.



Nr.	Risikotyp	Befund (Bezeichnung und Inhalt)	Empfehlung
		Schlüsselkontrollbeschreibung: "Ausgleichsreserve ESTI: Handhabung ist im Vertrag mit dem UVEK geregelt. Verbuchung erfolgt basierend auf der separat erstellten und durch die KKS (Aufsichtsgremium ESTI) angenommene Jahresrechnung für das ESTI". Diese Tätigkeit der KKS ist weder im KKS-Reglement noch im Vertrag UVEK-Electrosuisse explizit erwähnt. – Die in Abs. 7 des Vertrages UVEK-Electrosuisse vorgesehene Kenntnisnahme des Stellenplans durch die KKS ist nicht im Reglement der KKS erwähnt.	
5	Finanzielle Unabhängigkeit - Gebühren	Der genaue Berechnungsprozess der Gebührenreduktion bzw. -erhöhung der Planvorlagen ist weder definiert noch dokumentiert. Das Gesetz setzt keine Vorgabe (d.h. weder Ober- noch Untergrenze) für die jährliche Höhe des Prozentsatzes für die Anpassung der Planvorlagen-Gebühren. Die Festlegung erfolgt in einer iterativen, aber intransparenten Art. Es gibt zurzeit eine informelle Regel (ca. 1% = CHF 100'000.– Ertrag). Der Reduktionssatz ist auf den ESTI-Rechnungen zwar nicht explizit erwähnt, aber falls es zu Einsprachen kommt, wäre eine solide Berechnung zweckmässig.	Die Etappen, Parameter und Akteure (Berechnung und Freigabe) bei der Festlegung der Gebührenreduktion sollten klar definiert werden und nachvollziehbar sein.
6	Finanzielle Unabhängigkeit - Treasury-Management	Im Anhang des Berichtes der Revisionsstelle (Jahr 2015) ist festgehalten: "Zweckgebundene Mittel - Dabei handelt es sich um treuhänderisch verwaltete Vermögen". Das aktuelle Treasury-Management der Electrosuisse, d.h. ohne separates Treuhandkonto, ermöglicht eine solche treuhänderische Verwaltung nicht. Die aktuelle Formulierung ist irreführend.	Die zweckgebundenen Mittel sollten in einem separat verwalteten Konto, z.B. Treuhandkonto, angelegt werden. Falls diese Änderung nicht möglich oder nicht erwünscht ist, wäre die Formulierung im Anhang des Berichtes der Revisionsstelle anzupassen.



Nr.	Risikotyp	Befund (Bezeichnung und Inhalt)	Empfehlung
7	Funktionale Unabhängigkeit - Gesetzliche Rahmenbedingungen	Es gibt einige Aufgaben der Abteilungen "Inspektionen (I)" bzw. "Vollzug (NIV)", die nicht eindeutig zu den ESTI-Aufgaben gemäss Bundesauftrag gehören. Diese Aufgaben könnten z.B. durch die Electrosuisse oder durch Dritte durchgeführt werden (NIV, Art. 26, Ziff. 1 bzw. NIV, Art. 34, Ziff. 2). Es geht vor allem um Inspektionen als akkreditierte Prüfstelle bei Spezialinstallationen. Gesetzlich ist dieser Tatbestand zurzeit gestattet.	Überprüfung, ob die Durchführung solcher Kontrollen als akkreditierte Prüfstelle nicht mittelfristig besser abgegrenzt werden kann. Im Rahmen der nächsten Revision der NIV sollte der Hinweis über das ESTI als Kontrollorgan für diese Installationskontrollen verschwinden.
8	Finanzielle Unabhängigkeit - Interne Leistungsverrechnung (ILV)	Das ESTI trägt einen überproportionalen Anteil der Kosten des Rechnungswesens (RW). Diese werden zu 50% Electrosuisse und zu 50% dem ESTI zugeordnet. Die folgenden Aspekte stellen diese Aufschlüsselung der RW-Kosten in Frage. – Die Mehrkosten für die Betreibungen (d.h. die Etappen nach der automatischen Erstellung der Mahnungen durch das ERP) erscheinen mehrheitlich bei der ESTI-Abteilung "Rechtdienst". – Die Anzahl Rechnungen sind so verteilt: ESTI (29%) und Electrosuisse (71%).	Überprüfung und Rechtfertigung der Kostenaufteilung zwischen Electrosuisse und dem ESTI.
9	Institutionelle Unabhängigkeit - Organisatorische Gestaltung	Die Benennung der Abteilung "Vollzug (NIV)" entspricht nicht ganz der Realität, da die Inspektoren dieser Abteilung auch Planvorlagenabnahmeinspektionen bzw. Aufsichtstätigkeiten im Hochspannungsbereich durchführen. Die Aufgaben der Abteilung "Inspektionen (I)" und "Vollzug (NIV)" sind sehr ähnlich. Die Unterscheidung ist eher geographischer Natur (Inspektionsgebiete). Die aktuelle Stellvertretungsorganisation der	Umbenennung der Abteilung und Reorganisation der Stellvertretungen.



Nr.	Risikotyp	Befund (Bezeichnung und Inhalt)	Empfehlung
		beiden Abteilungsleiter erscheint auch unzweckmässig.	
10	Finanzielle Unabhängigkeit - Interne Leistungsverrechnung (ILV)	Die interne Aufteilung der monatlichen Flottenkosten (Leasingrechnung) wird vom Abteilungsleiter (bzw. Kostenstellenleiter) nicht visiert. D.h. die Kosten für die ESTI-Abteilung (nach der Aufteilung) werden nicht geprüft. Die jährlichen Kosten des ESTI für Fahrzeuge (ohne Unterhalt und Reparaturen) betragen ca. 0.5 Mio. CHF und sind deshalb signifikant.	Es wird empfohlen, diese interne Verrechnung durch die ESTI-Abteilungsleiter visieren zu lassen, so dass diese Kosten mit dem tatsächlichen Gebrauch der ESTI-Mitarbeitenden (Inspektoren, usw.) übereinstimmen.