

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds

Umfassender Bericht an die Direktion des ASTRA über die Prüfung der Jahresrechnung 2020

Bundesamt für Strassen

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	3
2	Funktion und Aufgaben des NAF.....	4
3	Durchführung und Ergebnisse der Revision	5
4	Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung	6
5	Zusammenfassung der Prüfungsdifferenzen.....	15
6	Internes Kontrollsystem	16
7	Weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte	18




1 Management Summary

In der nachstehenden Tabelle sind die wesentlichsten Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung 2020 durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zusammengefasst.

Sachverhalt	Status
<p>Durchführung und wesentliche Ergebnisse der Prüfung</p> <p>Die EFK hat die Prüfungsarbeiten wie geplant durchgeführt. Das Testat mit Datum vom 7. April 2021 zur Jahresrechnung 2020 hat sie ohne Einschränkung und Hinweis erteilt. In ihrem Testat empfiehlt sie den Finanzkommissionen der eidg. Räte und der Bundesversammlung, die Jahresrechnung zu genehmigen.</p> <p>Die EFK hat alle wesentlichen Punkte und Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung mit den zuständigen Personen besprochen (siehe Kapitel 4 und 7).</p>	●
<p>Qualität der Rechnungslegung</p> <p>Der Jahresabschluss wurde in Übereinstimmung mit dem Finanzhaushaltsgesetz (FHG), der Finanzhaushaltverordnung (FHV) und nach den Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund (HH+RF), insbesondere Kapitel 5.2.3 Nationalstrassen, erstellt.</p> <p>Die Anmerkungen zur Rechnungslegung finden sich im Kapitel 4.</p>	●
<p>Feststellungen zum Internen Kontrollsystem (IKS)</p> <p>Die EFK hat die Existenz des IKS im Testat vom 7. April 2021 bestätigt. Die Feststellungen hierzu sind im Kapitel 6 dargelegt.</p>	●

Zusammenfassung der wesentlichsten Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung 2020

Legende:

-  Es liegt ein bedeutender Mangel vor. Für das ASTRA / NAF besteht dringender Handlungsbedarf.
-  Es besteht ein Verbesserungspotenzial, welches vom ASTRA / NAF umgesetzt werden kann.
-  Die Ergebnisse entsprechen den Erwartungen der EFK; daher besteht aus deren Sicht kein Handlungsbedarf.

2 Funktion und Aufgaben des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds

Der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) ist ein rechtlich unselbständiger Fonds mit eigener Rechnung. Die Gültigkeit der Rechnungslegung nach FHG und somit des HH+RF ist in Art. 52 Abs. 4 FHG (SR 611.0) festgelegt. Auf Basis von Art. 5 lit. b des FHG bildet der NAF als Sonderrechnung einen Bestandteil der Staatsrechnung. Die Rechnungslegung des Bundes richtet sich nach den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

Mit dem NAF wird die Finanzierung der Nationalstrassen und die Mitfinanzierung von Agglomerationsverkehrsprojekten sichergestellt. Der Fonds ist seit 1. Januar 2018 in Kraft. Im Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG, SR 725.13) werden die Verfahren für die Einlagen in und die Entnahmen von Finanzmitteln aus dem NAF geregelt. Die Einlagen stammen aus zweckgebundenen Einnahmen. Diese Mittel werden gemäss Art. 5 des NAFG auf die folgenden Aufgabengebiete verteilt:

- Betrieb, Unterhalt und Ausbau im Sinne von Anpassungen
- Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz
- Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes
- Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung des Agglomerationsverkehrs.

3 Durchführung und Ergebnisse der Revision

Die EFK hat die Prüfung der Jahresrechnung 2020 des NAF gestützt auf Art. 6 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 614.0) und in Übereinstimmung mit den Schweizer Prüfungsstandards (PS) vorgenommen. Die Unabhängigkeit der EFK ist im Finanzkontrollgesetz (SR 614.0) verankert und es liegen keine mit ihrer Unabhängigkeit nicht vereinbaren Sachverhalte vor.

Auf der Basis einer Risikoanalyse und des mehrjährigen Rotationsplans hat die EFK die Prüfungsschwerpunkte, die Schlüsselrisiken und damit verbunden den Prüfungsansatz definiert.

Die Schlussrevision wurde zwischen dem 8. und 19. März 2021 durchgeführt. Die EFK konnte die Abschlussarbeiten wie geplant durchführen. Die Prüfung wurde von Frau Senem Sahin (Revisionsleiterin) und Herrn Nicolas Marty durchgeführt. Die EFK wurde von Lisa Marasco und Stephan Aeschlimann von der internen Revision ASTRA unterstützt. Im Rahmen der Abschlussprüfung 2020 wurden nur punktuell Prüfungen zum IKS durchgeführt. Für die Abschlussprüfung stützt sich die EFK auf anlässlich der Zwischenrevisionen und Funktionsprüfungen durchgeführte IKS-Prüfungen.

Das Testat mit Datum vom 7. April 2021 zur Jahresrechnung 2020 hat die EFK ohne Einschränkung erteilt und die Existenz eines IKS gemäss den Vorgaben der Direktion des ASTRA bestätigt. Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die wichtigsten Elemente der Prüfung und die identifizierten Verbesserungspotenziale.

Die in diesem Bericht festgehaltenen Ergebnisse wurden an der Schlussbesprechung vom 7. April 2021 besprochen. Teilgenommen haben seitens ASTRA der Abteilungsleiter Steuerung und Finanzen, der Bereichsleiter Finanzen und Controlling, die Bereichsleiterin Investitionscontrolling Nationalstrassen und die Fondsmanagerin NAF. Die interne Revision des ASTRA war mit dem Leiter und einer internen Revisorin und einem internen Revisor vertreten. Die EFK war mit der Federführenden, der Revisionsleiterin und einem Teammitglied vertreten.

Die EFK bedankt sich bei allen an dieser Prüfung beteiligten Personen für ihre Verfügbarkeit sowie die gute Zusammenarbeit.

4 Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung

Die Jahresrechnung wurde in Übereinstimmung mit dem HH+RF erstellt. Die Abstimmung mit den im SAP vorgenommenen Buchungen ergab bei den geprüften Transaktionen eine Übereinstimmung mit den vordefinierten Geschäftsvorfällen.

Die EFK hat zu den aus ihrer Sicht wichtigsten Themenkreisen der Buchführung und Rechnungslegung Folgendes zu bemerken:

4.1 Bilanz

Die Bilanz per 31. Dezember 2020 weist folgende Salden aus:

in TCHF	2020	2019	Differenz	Diff. in %
Aktiven	4'091'614	3'895'623	195'991	5%
Umlaufvermögen	4'091'614	3'895'623	195'991	5%
Anlagevermögen	-	-	-	0%
Nationalstrassen im Bau	8'162'312	7'213'007	949'305	13%
Wb Nationalstrassen im Bau	-8'162'312	-7'213'007	-949'305	13%
Bedingt rückzahlbare Darlehen Agglomerationsverkehr	1'563'501	1'525'322	38'179	3%
Wb bedingt rückzahlbare Darlehen Agglomerationsverkehr	-1'563'501	-1'525'322	-38'179	3%
Passiven	4'091'614	3'895'623	195'991	5%
Kurzfristiges Fremdkapital	473'326	434'763	38'563	9%
Langfristiges Fremdkapital	3'618'288	3'460'860	157'428	5%

Wb = Wertberichtigung

4.1.1 Umlaufvermögen

Das Umlaufvermögen enthält hauptsächlich die Forderung des NAF gegenüber dem Bund von 4,1 Milliarden Franken. Sie beinhaltet die zugesprochenen Einlagen, die der NAF für seine Aufgabenerfüllung noch nicht verwendet hat. Diese Mittel wird er von der Bundesrechnung noch abrufen können. Deshalb bilanziert das ASTRA eine Verbindlichkeit in gleicher Höhe. Die Zunahme gegenüber dem Vorjahr resultiert daraus, dass 2020 die Entnahmen tiefer ausgefallen sind als die Einlage.

Beurteilung

Der Bestand des Umlaufvermögens ist nachgewiesen und werthaltig. Die Verbuchung erfolgte in den entsprechenden Positionen nach den definierten Geschäftsvorfällen.

4.1.2 Nationalstrassen im Bau

Die Anlagen im Bau werden in der Anlagenbuchhaltung wie folgt differenziert:

in TCHF	Bestand per 1.1.2020 im NAF	Zugang im NAF	Abgang fertiggestellte bzw. gekaufte Anlagen an ASTRA	Bestand per 31.12.2020 im NAF
AiB Ausbau	1'690'421	463'961	172'649	1'981'733
AiB Unterhalt	3'654'538	1'038'280	468'741	4'224'077
AiB Engpassbeseitigung	739'011	97'348	203'653	632'706
AiB Kapazitätserweiterung / grössere Vorhaben	-	69'527	-	69'527
AiB Netzfertigstellung vor 2008	81'976	-	-	81'976
AiB Netzfertigstellung nach 2008	1'046'927	125'284	568	1'171'643
AiB Software Nationalstrassen	134	515	-	649
Betrieb	-	429	429	-
Total	7'213'007	1'795'344	846'040	8'162'311

Die Anlagen im Bau (AiB) werden sowohl im NAF als auch beim Bund (ASTRA) aktiviert. Beim NAF sind sie aber gleichzeitig zu 100 Prozent wertberichtigt. Sobald die Anlagen in Betrieb genommen werden, erfolgt die Umgliederung im ASTRA von den AiB in die passende Anlagekategorie. Ab diesem Zeitpunkt werden sie abgeschrieben. Im NAF erfolgt zu diesem Zeitpunkt die Ausbuchung der AiB und der entsprechenden Wertberichtigung.

Anlagen im Bau: Ausbau und Unterhalt

Die Betreuung der Projekte für Ausbau und Unterhalt erfolgt durch die ASTRA-Filialen. Die Finanzierung erfolgt vollständig durch den NAF.

Der Ausbau des Nationalstrassennetzes, d. h. alle baulichen Umgestaltungen, die weder unter die Netzfertigstellung noch unter die Engpassbeseitigung fallen, werden aus dem NAF finanziert. Die wertvermehrenden Investitionen in Nationalstrassen entsprechen den AiB Unterhalt und werden aktiviert.

Im Baukostenmanagementtool TDCost werden alle Aufwände erfasst und mit aktivierbaren bzw. nicht aktivierbaren Kostenarten hinterlegt. Die Finanzierung erfolgt vollständig durch den NAF. Die Investitionen in Ausbau- und Unterhaltsprojekte beliefen sich 2020 auf 1,5 Milliarden Franken. Davon sind rund 1 Milliarde Franken auf Projekte des wertvermehrenden Unterhalts zuzuweisen. Die Zunahme der AiB Ausbau und AiB Unterhalt im Jahr 2020 ist darauf zurückzuführen, dass grosse Projekte sich in der Realisierungsphase befinden und nun die Hauptarbeiten durchgeführt werden. Abgeschlossene Ausbau- und Unterhaltsprojekte, die von den Anlagen im Bau in die Anlagen in Betrieb umgebucht wurden, betragen 641 Millionen Franken (Vorjahr: 1135 Millionen Franken).

AiB Engpassbeseitigung

Die Betreuung der Projekte für Engpassbeseitigung erfolgt ebenfalls durch die ASTRA-Filialen. Die Finanzierung erfolgt vollständig durch den NAF. 2020 wurden 97 Millionen Franken in Engpassbeseitigungsprojekte investiert. Dies sind oft langjährige Projekte, die meist im Zusammenhang mit Ausbau- und Unterhaltstätigkeiten im Nationalstrassenbau durchgeführt werden. Für das Projekt Autobahn-Nordumfahrung ANU Gubrist-ZH-Nord Los 4 erfolgte 2020 eine Erstaktivierung in der Höhe von 204 Millionen Franken.

AiB Kapazitätserweiterung und grössere Vorhaben

Ab 2020 werden die Projekte des Ausbaus Schritts 2019 und alle noch nicht beschlossenen Erweiterungsprojekte des Strategischen Entwicklungsprogramms Strasse gemäss Art. 5 Bst. a Abs. 2 NAFG als Kapazitätserweiterungsprojekte bezeichnet. Im gleichen Abs. 2 NAFG werden auch die «grösseren Vorhaben» genannt, da sie aus der gleichen Fondsentnahme wie die Engpass- und Kapazitätserweiterungsprojekte finanziert werden. Bis anhin wurden Projekte der Kapazitätserweiterung unter Engpassbeseitigung und das grössere Vorhaben unter Ausbau geführt.

Ein Kapazitätserweiterungsprojekt ist beispielsweise der 8-Spurausbau Wankdorf-Schönbühl. Als «grösseres Vorhaben» ist per Ende 2020 einzig die zweite Röhre Gotthardstrassentunnel deklariert.

AiB Netzfertigstellung vor 2008

Bei Bauprojekten der Netzfertigstellung sind die Kantone die Bauherren. Die Netzfertigstellung stellt eine Verbundaufgabe dar. Daher wird sie hauptsächlich aus dem NAF und, mit einem kleineren Anteil, von den Kantonen finanziert.

Die AiB Netzfertigstellung beinhaltet noch ein Projekt, bei dem die Bautätigkeit vor dem 1. Januar 2008 begonnen wurde und dessen Bilanzierung seit 1. Januar 2008 beim ASTRA erfolgt. Dabei handelt es sich um die Projektkosten für die Autobahn A9 im Oberwallis in der Höhe von 82 Millionen Franken. Sie können in Betrieb genommen bzw. in die definitive Anlageklasse umgebucht werden, wenn das gesamte Projekt abgeschlossen ist. Dies wird voraussichtlich 2040 der Fall sein.

AiB Netzfertigstellung nach 2008

2020 wurden 145 Millionen Franken in Netzfertigstellungsprojekte investiert. Davon betreffen 20 Millionen Franken nicht aktivierbare Ausgaben. Des Weiteren konnten Objekte im Wert von 568 Millionen Franken in Betrieb genommen werden.

Per 31. Dezember 2020 sind Bauprojekte der Netzfertigstellung mit 1,2 Milliarden Franken in den AiB bilanziert. Davon betreffen 1091 Millionen Franken bzw. 87 % die Autobahn A9. Der nächste Teilabschnitt wird voraussichtlich 2022 eröffnet.

Aufgrund verschiedener Tatbestände wurden drei Projekte festgestellt, deren Realisierung und allfällige Abschreibung neu zu beurteilen ist:

- Projekt 224 «A5 Umfahrung Biel BE (Westast) inkl. Zubringer Nidau», AiB Wert 42 Millionen Franken
- Projekt 213 «A5 Vingelztunnel», AiB Wert 3,2 Millionen Franken
- Projekt 211 «A1/A3 Stadttunnel ZH», AiB Wert 5 Millionen Franken.

Beurteilung

Im Hinblick auf den Jahresabschluss 2021 sind die oben genannten drei Projekte neu zu beurteilen und gegebenenfalls nachzuweisen, welcher Teil der bereits investierten Kosten in einem allfälligen Folgeprojekt weiterverwendet werden kann.

Sind die bereits getätigten Kosten nicht weiter verwendbar, sind die AiB mit den dazugehörigen Wertberichtigungen auszubuchen.

AiB Software Nationalstrassen

In den AiB sind die Softwareprojekte *Integration von Verkehrsmanagement-Anlagen Schweiz* (IVM CH) und die Fachanwendung *Betriebs- und Sicherheitsausrüstung* (FA BSA) enthalten. Der Bestand ist hauptsächlich auf IVM CH zurückzuführen. Gemäss erhaltener Auskunft vom Projektleiter befindet sich das Projekt IVM CH in der Konzeptphase.

Betrieb

Bei den Beschaffungen für den Bereich Betrieb handelt es sich hauptsächlich um Anschaffungen von Fahrzeugen und Geräten für die Schadenwehr Gotthard.

Beurteilung

Die Anlagen im Bau sind nachgewiesen und werthaltig. Die Verbuchung erfolgt nach den definierten Geschäftsvorfällen. Die Anlagen sind vollständig wertberichtigt und beim ASTRA in der gleichen Höhe bilanziert.

4.1.3 Bedingt rückzahlbare Darlehen für Agglomerationsprogramme

Der NAF gewährt bedingt rückzahlbare Darlehen und À-fonds-perdu-Beiträge für die Mitfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen. Unter gewissen Bedingungen, zum Beispiel bei Zweckentfremdung, kann die Rückzahlung der Darlehen verlangt werden. Da jedoch in der Regel die Rückzahlungsbedingung nicht eintritt, werden die Darlehen bei der Gewährung vollständig wertberichtigt.

in TCHF	2020	2019	Differenz	Diff. in %
Darlehen Agglomerationsverkehr				
bedingt rückzahlbare Darlehen Dritte	48'409	41'474	6'935	17%
Wb bedingt rückzahlbare Darlehen Dritte	-48'409	-41'474	-6'935	17%
Darlehen Agglomerationsverkehr SBB				
bedingt rückzahlbare Darlehen SBB	1'515'092	1'483'848	31'244	2%
Wb bedingt rückzahlbare Darlehen SBB	-1'515'092	-1'483'848	-31'244	2%
Total	-	-	-	-

Für die bedingt rückzahlbaren Darlehen wie auch für die À-fonds-perdu-Beiträge für den Agglomerationsverkehr liegen Bestätigungen der Empfänger für die jährlichen Auszahlungen vor. Bei einem Projektabschluss wird das Projekt beim NAF ausgebucht und an das Bundesamt für Verkehr abgetreten. Ende 2020 bestehen 29 Darlehen beim NAF.

Das Darlehen für das Projekt «Ausbauten TL-Netz 2008» wurde um 808 000 Franken auf 5 Millionen Franken reduziert. Die Reduktion wurde nicht verbucht. Die Darlehen und die dazugehörige Wertberichtigung werden zu hoch ausgewiesen.

Beurteilung

Damit der Darlehensbestand korrekt ausgewiesen wird, ist die Reduktion des Darlehens «Ausbauten TL-Netz 2008» 2021 nachträglich zu buchen.

Die Darlehen werden ansonsten vollständig ausgewiesen und wertberichtigt.

4.1.4 Kurzfristiges Fremdkapital

in TCHF	2020	2019	Differenz	Diff. in %
Verbindlichkeiten Dritte	-4'347	-2'706	-1'641	61%
Passive Rechnungsabgrenzung	-448'074	-415'291	-32'783	8%
kurzfristige Garantierückbehalte	-20'905	-16'766	-4'139	25%
Total	-473'326	-434'763	-38'563	9%

Passive Rechnungsabgrenzungen

Die Abgrenzungen per Ende 2020 betreffen erhaltene aber noch nicht abgerechnete Leistungen. Dies hauptsächlich für Projekte aus den Bereichen Ausbau und Unterhalt von Nationalstrassen. Die Filialen liefern die Angaben für die passiven Rechnungsabgrenzungen in einem einheitlich definierten Tool und auf Basis der abgeschlossenen Verträge.

Beurteilung

Die Abgrenzungsbeträge sind nachgewiesen und vollständig. Die Zunahme gegenüber dem Vorjahr ist hauptsächlich auf Abgrenzungen für Projekte der Kapazitätserweiterung bzw. grössere Vorhaben zurückzuführen.

4.1.5 Langfristiges Fremdkapital

in TCHF	2020	2019	Differenz	Diff. in %
Mittel- und langfristige Garantierückbehalte	-53'906	-52'256	-1'650	3%
Reservierte Mittel Nationalstrassen	-3'564'381	-3'408'605	-155'776	5%
Total	-3'618'287	-3'460'861	-157'426	5%

Garantierückbehalte

Die Garantierückbehalte werden in der Norm 118 des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA) geregelt. Sie werden als Sicherheit für die Erfüllung der Verpflichtungen der Unternehmer bis zur Abnahme des Werkes gebildet. Das ASTRA begleicht während der Bauphase je nach Vereinbarung nicht 100 Prozent der Vertragssumme. Der Rückbehalt wird erst am Ende des Projektes mit der Schlussabrechnung überwiesen. Die Rückbehalte werden im TDCost auf Basis der einzelnen Verträge verwaltet und berechnet.

Beurteilung

Der Bestand der Garantierückbehalte ist nachgewiesen und vollständig. Die Zunahme der Garantierückbehalte gegenüber dem Vorjahr ist mit der höheren Bautätigkeit im Jahr 2020 zu begründen.

Reservierte Mittel für den Nationalstrassenbau

Als reservierte Mittel für den Nationalstrassenbau werden jene Beträge ausgewiesen, die als zweckgebundene Einnahmen in den NAF eingelegt wurden und deren Verwendung voraussichtlich zu aktivierbaren Nationalstrassenabschnitten führen wird. Sie werden zu einem späteren Zeitpunkt als fertiggestellte Anlagen ans ASTRA transferiert und stellen daher eine Verbindlichkeit gegenüber dem Bund dar. 2020 betrug die Einlage

1951 Millionen Franken. Davon wurden 1795 Millionen Franken für den Nationalstrassenbau ausgegeben. Die Differenz stellt die Zunahme des Bestandes dar. Die reservierten Mittel von 3564 Millionen Franken werden künftig investiert.

Beurteilung

Die Verbuchung erfolgte nach den vordefinierten Geschäftsvorfällen.

Die Position wird im ASTRA unter Einlagen, die voraussichtlich zu aktivierungsfähigen Anlagen führen werden, mit dem gleichen Betrag ausgewiesen. Die Abstimmung mit der Gegenbuchhaltung konnte differenzlos vorgenommen werden.

4.2 Erfolgsrechnung

4.2.1 Aufwand

in TCHF	2020	2019	Differenz	Diff. in %
Aufwand	-2'795'466	-2'933'428	137'962	-5%
Betrieb Nationalstrassen	-401'579	-371'077	-30'502	8%
nicht aktivierbarer Nationalstrassen Ausbau	-90'079	-30'953	-59'126	191%
nicht aktivierbarer Nationalstrassen Unterhalt	-96'379	-93'345	-3'034	3%
Einlage in reservierte Mittel für Nationalstrassenbau	-1'951'122	-2'257'905	306'783	-14%
Wertberichtigung Investitionsbeiträge Agglomerationsverkehr	-218'077	-120'248	-97'829	81%
Wertberichtigung Darlehen Agglomerationsverkehr	-38'230	-59'900	21'670	-36%

Betrieb Nationalstrassen

Im Betrieb Nationalstrassen sind hauptsächlich die Vergütungen an die elf Gebietseinheiten in der Höhe von 349 Millionen Franken (Vorjahr: 325 Millionen Franken) enthalten, die meist Teil von kantonalen Baudirektionen sind. Ihnen wurde per Leistungsvereinbarung der Betrieb der Nationalstrassen übertragen. Die Zunahme gegenüber dem Vorjahr ist auf Mehrleistungen der Gebietseinheiten im Jahr 2020 zurückzuführen.

Des Weiteren sind unter dieser Aufwandsposition die Bundesbeiträge an die Schadenwehren auf Nationalstrassen von 33 Millionen Franken (Vorjahr: 32 Millionen Franken) enthalten. Sie betreffen hauptsächlich Leistungen für Feuer-, Chemie-, Öl- und Strahlenschutzstützpunkte.

Beurteilung

Die Ausgaben liegen innerhalb des zu erwartenden Wertes.

Es wurden stichprobenweise Abstimmungen der verbuchten Ausgaben mit den pauschal abgegoltenen Leistungen (Globale) der Gebietseinheiten vorgenommen. Ausserdem erfolgte stichprobenweise Einsichtnahme in die Rechnungen der Gebietseinheiten, die nach Aufwand verrechnet werden. Es ergaben sich keine negativen Feststellungen.

Nicht aktivierbarer Nationalstrassenbau: Ausbau und Unterhalt

Nicht aktivierbarer Nationalstrassenbau enthält hauptsächlich Ausgaben für flankierende Massnahmen. Dies sind Schutzmassnahmen oder Hilfsstrassen ausserhalb der Nationalstrassenperimeter. Die Kosten hängen von den jeweiligen Projektaufträgen ab und können daher jährlich schwanken.

Beurteilung

Es wurde stichprobenweise Einsicht in die Rechnungen und die im TDCost hinterlegten Kostenarten genommen. Es ergaben sich keine negativen Feststellungen.

4.2.2 Ertrag

in TCHF	2020	2019	Differenz	Diff. in %
Ertrag	2'795'465	2'933'426	-197'961	-7%
zweckgebundene Einnahmen	2'590'616	2'694'840	-164'224	-6%
Mineralölsteuerzuschlag	1'634'927	1'767'594	-132'667	-8%
Mineralölsteuer	174'638	133'329	41'309	31%
Automobilsteuer	331'133	406'785	-75'652	-19%
Nationalstrassenabgabe	310'270	356'452	-46'182	-13%
Ertrag CO ₂ -Sanktionen Personenwagen	79'648	30'680	48'968	160%
Kompensationsbeitrag Kantone für NEB-Streckenübernahme	60'000	-	60'000	-
Temporäre Einlage aus der Bundesrechnung	148'305	183'067	-34'762	-19%
Temporäre Einlage aus Spezialfinanzierungen Strassenverkehr SFSV	148'305	183'067	-34'762	-19%
Einnahmen aus Drittmitteln und übrige Einnahmen	56'544	55'519	1'025	2%
Einnahmen aus Drittmitteln und Kofinanzierungen	46'726	46'491	235	1%
Bewirtschaftungserträge	9'818	9'028	790	9%

Da es sich um einen Fonds handelt, sind grundsätzlich alle Einnahmen zweckgebunden. Die Fondseinlagen erfolgen gemäss Artikel 4 des NAFG. Die Verwendung der zweckgebundenen Einnahmen teilt sich wie folgt auf:

Einlagen für nicht aktivierbare Ausgaben	588 Millionen Franken
Einlagen für aktivierbare Investitionen	1951 Millionen Franken
Einlagen für Beiträge an den Agglomerationsverkehr	256 Millionen Franken
Total Einlagen	2795 Millionen Franken

Beurteilung

Die zweckgebundenen Einnahmen werden bei der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) erhoben. Die Abstimmung mit der Gegenbuchhaltung EZV konnte differenzlos vorgenommen werden.

Temporäre Einlage aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV)

Aus haushaltpolitischen Gründen wurden die Einlagen in den Infrastrukturfonds in den Jahren 2016 und 2017 um insgesamt 465,2 Millionen Franken gekürzt. Entsprechend Art. 12 NAFG wurden die damals gekürzten Einlagen in den Jahren 2018 bis 2020 durch höhere Einlagen in den NAF kompensiert. 2020 wurden die Einlagen in den NAF zulasten der SFSV um 65 Millionen Franken erhöht. Des Weiteren ist in dieser Position der Reservenanteil des NAF enthalten. In Zukunft werden keine Einlagen mehr aus SFSV in den NAF erfolgen.

Beurteilung

Die Einlage aus der SFSV erfolgte korrekt.

Erträge aus Drittmitteln und Kofinanzierungen

Die Erträge aus Drittmitteln und Kofinanzierungen sind Finanzierungsbeteiligungen von Dritten an Bauprojekten, die über den üblichen Baustandard hinausgehen. Sie werden beim ASTRA vereinnahmt und mittels der jährlichen Einlage an den NAF weitergeleitet.

Beurteilung

Die Verbuchung der Drittmittelerträge erfolgte gemäss den vordefinierten Geschäftsvorfällen.

4.3 Prüfungen der generellen IT-Kontrollen

Die generellen IT-Kontrollen (ITGC) bilden die Grundlage für ein ordnungsgemässes Funktionieren der IT-Anwendungen. Sie decken aus Sicht des finanziellen IKS die folgenden Bereiche ab:

- Änderungswesen (Change Management)
- Benutzerberechtigung (Logical Access Management)
- Betrieb der IT (Operations).

Die generellen IT-Kontrollen für die IT-Anwendungen SAP und TDCost beim ASTRA werden grösstenteils beim BIT durchgeführt. Für diese in der Verantwortung des BIT stehenden Kontrollen wurde für das Finanzjahr 2020 durch die Prüfungsgesellschaft EY die Wirksamkeit mittels einem ISAE 3402 Typ 2 Bericht attestiert.

Die generellen IT-Kontrollen, die ganz oder teilweise in der Verantwortlichkeit des ASTRA liegen, wurden für die Anwendungen SAP P07 und TDCost anhand von Wurzelstichproben bezüglich ihrer Existenz geprüft. Zudem wurde mittels Stichproben die Wirksamkeit der Kontrollen überprüft.

Die Existenz der generellen IT-Kontrollen für beide IT-Anwendungen wird bestätigt. Die Wirksamkeit der Kontrollen für die Bereiche *Änderungswesen* und *Betrieb der IT* wird ebenfalls für beide IT-Anwendungen bestätigt.

Für den Bereich der *Benutzerberechtigungen* wurden für beide Applikationen Verbesserungspotenziale festgestellt. Infolgedessen wird die Wirksamkeit in diesem Bereich nicht bestätigt.

Beurteilung

Für den Bereich der *Benutzerberechtigungen* wurden für beide Applikationen Verbesserungspotenziale festgestellt. Infolgedessen wird die Wirksamkeit in diesem Bereich nicht bestätigt. Die Kontrollen Eintritt, Übertritt, Mutation und Berechtigungsreview müssen optimiert und deren wirksame Umsetzung sichergestellt werden.

Empfehlung 20551.001 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, die Kontrollen der Benutzerverwaltung für die Anwendungen SAP P07 und TDCost zu verstärken.

Diese Empfehlung ist identisch mit derjenigen im Bericht des ASTRA über die Prüfung des Jahresabschlusses 2020 vom 7. April 2021. Diese Empfehlung kann mit derjenigen des ASTRA (Empfehlung 20193.001) gleichzeitig umgesetzt werden.

Stellungnahme des ASTRA

Das Interne Kontrollsystem in den Prozessen Eintritt, Übertritt und Mutationen wird hinsichtlich der Berechtigungsverwaltung für die Zugriffe auf die Anwendungen SAP und TDCost angepasst. In Abstimmung mit der für die bundesinternen Vorgaben zuständigen Stelle in der Eidgenössischen Finanzverwaltung werden zudem in einem einmaligen Gesamtinterview die bestehenden Berechtigungszuordnungen im Verantwortungsbereich des ASTRA überprüft und bei Bedarf aktualisiert.

5 Zusammenfassung der Prüfungsdifferenzen

Falsche Darstellungen, einschliesslich fehlender Darstellungen, werden als wesentlich angesehen, wenn vernünftigerweise erwartet werden kann, dass sie einzeln oder in der Summe ein falsches Bild beim Bilanzleser hervorrufen können.

5.1 Zu korrigierende Prüfungsdifferenzen

Das Darlehen für das Projekt «Ausbauten TL-Netz 2008» unter *bedingt rückzahlbare Darlehen* (siehe Kapitel 4.1.3) wurde um 808 000 Franken reduziert. Die Reduktion wurde nicht verbucht. Der Betrag ist unwesentlich. Damit der Darlehensbestand korrekt ausgewiesen wird, ist die Buchung der Darlehensreduktion 2021 nachzuholen.

6 Internes Kontrollsystem

Aufgrund der Prüfungsergebnisse hat die EFK bestätigt, dass ein gemäss den Vorgaben der Direktion des ASTRA ausgestaltetes IKS, in Übereinstimmung mit dem PS 890, für die Erstellung der Jahresrechnung existiert.

Die meisten Risiko-Kontrollmatrizen des ASTRA gelten auch für den NAF. Zusätzlich werden Risiko-Kontrollmatrizen für NAF-spezifische Prozesse geführt. Die darin abgebildeten Risiken finden sich in den Prozessbeschreibungen in ADONIS. Die von der EFK durchgeführten Prüfungen im Bereich des IKS decken die Prozesse des NAF und des ASTRA ab.

Die IKS-Prüfungen decken nicht jedes Jahr alle Geschäftsprozesse ab. Die untenstehende Tabelle zeigt zum einen die von der EFK vorgenommene Einschätzung des Risikos hinsichtlich wesentlicher Fehler im Jahresabschluss aufgrund von Kontrolldefiziten. Zum anderen zeigt sie den mehrjährigen Rotationsplan betreffend die Überprüfung der verschiedenen IKS-Prozesse in den kommenden Jahren. Gemäss PS müssen die drei Prozesse unternehmensweite Kontrollen, Generelle IT-Kontrollen und der Abschlussprozess jährlich geprüft werden und unterliegen nicht einer Rotation.

Prozesse	Beurteilung (EFK)		Rotationsplan		
	2019	2020	2021	2022	2023
Unternehmensweite Kontrollen (ELC)	●	●	X	X	X
Generelle IT-Kontrollen (ITGC)	●	■	X	X	X
Abschlussprozess	●	●	X	X	X
Anlagen	-	●	-	-	-
Beschaffung und Investitionscontrolling NS	●	-	-	X	-
Finanzierung Netzfertigstellung	-	-	X	-	-
Subvention Agglomerationsverkehr	-	-	X	-	-
Gebietseinheiten: Globale, kleiner baulicher Unterhalt, im Aufwand	-	●	X	-	-
Schadenwehren	-	●	-	X	-

Beurteilung des Risikos wesentlicher Fehler im Jahresabschluss aufgrund von internen Kontrolldefiziten und Rotationsplan betreffend die Überprüfung des IKS

Legende:



Es liegt ein bedeutender Mangel vor. Für die Verwaltungseinheit besteht dringender Handlungsbedarf. Es gibt keine oder praktisch keine internen Kontrollen. Das IKS ist unzuverlässig.



Es besteht ein bedeutendes Verbesserungspotenzial, das von der Verwaltungseinheit umgesetzt werden muss. Es gibt zwar oftmals Kontrollen, diese sind aber nicht standardisiert und / oder stark von einzelnen Personen abhängig. Das IKS findet sich lediglich auf einer informellen Ebene.



Die Ergebnisse entsprechen den Erwartungen der EFK. Es besteht kein oder lediglich ein geringfügiges Verbesserungspotenzial.

Prozesse Gebietseinheiten: Globale, kleiner baulicher Unterhalt, im Aufwand

Die EFK hat die Existenz des IKS für die Prozesse, die die Gebietseinheiten betreffen (Prozesse *Globale, kleiner baulicher Unterhalt, im Aufwand*) anlässlich der Zwischenrevision und Abschlussrevision 2020 überprüft. Die Feststellungen über die Ausgestaltung der Risiko-Kontrollmatrizen wurden mit dem IKS-Beauftragten besprochen. Die Kontrollen in den Risiko-Kontrollmatrizen sind klarer zu beschreiben. Die Risiko-Kontrollmatrizen werden anlässlich der Zwischenrevision 2021 überprüft. Die Existenz des IKS in den Prozessen *Globale, kleiner baulicher Unterhalt, im Aufwand* wird bejaht.

Generelle IT-Kontrollen

Der Prüfansatz der EFK in den generellen IT-Kontrollen hat von der Überprüfung der Existenz des IKS zur Überprüfung der Wirksamkeit des IKS gewechselt.

Wie in Kapitel 4.3 dargestellt, wird die Existenz der generellen IT-Kontrollen für die Applikationen SAP P07 und TDCost bestätigt. Die Wirksamkeit der Kontrollen für die Bereiche *Änderungswesen* und *Betrieb der IT* wird ebenfalls für beide IT-Anwendungen bestätigt.

Für den Bereich der *Benutzerberechtigungen* wurden für beide Applikationen Verbesserungspotenziale festgestellt. Infolgedessen wird die Wirksamkeit in diesem Bereich nicht bestätigt.

7 Weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte

Dieses Kapitel informiert über weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte, gemäss dem PS 260 *Kommunikation mit den für die Überwachung Verantwortlichen*.

7.1 Strafbare Handlungen, Verstösse gegen Gesetz und andere Rechtsvorschriften, dolose Handlungen

Im PS 240 sind die Pflichten des Abschlussprüfers im Zusammenhang mit dolosen Handlungen im Rahmen der Abschlussprüfung definiert. Die Analyse der EFK bezüglich doloser Handlungen und damit verbundenen Fehler im Zusammenhang mit PS 240 basiert auf Befragungen und anderen Prüfungshandlungen. Die EFK erhielt während ihrer Prüfungstätigkeit keine Kenntnisse bezüglich wesentlicher Sachverhalte im Zusammenhang mit strafbaren oder dolosen Handlungen, die eine wesentliche falsche Darstellung der Jahresrechnung 2020 zur Folge haben könnten.

Der PS 250 behandelt die Pflicht des Abschlussprüfers zur Berücksichtigung der Auswirkungen von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften auf den Jahresabschluss. Die Analyse der EFK bezüglich Verstössen gegen Gesetze und andere Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit PS 250 basiert auf Befragungen und anderen Prüfungshandlungen. Die EFK hat keine Kenntnisse von wesentlichen falschen Darstellungen im Abschluss 2020 aufgrund von Verstössen gegen Gesetze oder anderen Rechtsvorschriften.

7.2 Journal Entry Testing

Der Zweck eines Journal Entry Testings (JET-Analyse) ist, unerwartete oder ungewöhnliche Transaktionen im SAP P07 zu identifizieren und zu beurteilen. Mit einer IT-gestützten Datenanalyse wurden die für das Geschäftsjahr 2020 erfassten Journaleinträge ausgewertet. Die Ergebnisse aus diesen Auswertungen wurden durch das Revisionsteam beurteilt und mit der Fachbereichsleiterin Finanzen besprochen.

Beurteilung

Die abgeklärten Buchungen konnten durch das ASTRA erklärt bzw. dargelegt werden.

7.3 Aussergewöhnliche oder bedeutsame Transaktionen mit nahestehenden Personen

Der NAF stellt eine Sonderrechnung in der Staatsrechnung dar. Es finden verschiedene Transaktionen zwischen dem ASTRA und dem NAF statt.

Aufgrund der durchgeführten Prüfungshandlungen kommt die EFK zum Schluss, dass keine aussergewöhnlichen Transaktionen mit nahestehenden Personen bestehen.

7.4 Wesentliche Ereignisse nach dem Bilanzstichtag

Entsprechend den Anforderungen von PS 560 hat die EFK die Ereignisse nach dem Bilanzstichtag und deren Auswirkungen auf die Jahresrechnung in Betracht gezogen. Es sind keine zu berücksichtigenden Sachverhalte bekannt.

Bern, 7. April 2021

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Finanzhaushaltsgesetz, FHG, vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung, FHV, vom 5. April 2006 (SR 611.01)

Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr vom 1. Januar 2018 (NAFG, SR 725.13)

Weisungen

Weisung der EFV zum Jahresabschluss 2020 vom 16. November 2020

Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund der EFV (HH+RF)

Handbuch HH+RF, Kapitel 5.2.3 Nationalstrassen vom 24.05.2019

Anhang 2: Abkürzungen

AiB	Anlagen im Bau
ASTRA	Bundesamt für Strassen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ELC	Entity Level Controls (Unternehmensweite Kontrollen)
HH+RF	Handbuch für die Haushalt- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung
IKS	Internes Kontrollsystem
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
ITGC	IT General Controls (Generelle IT-Kontrollen)
JET	Journal Entry Testing
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds
NAFG	Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr
PS	Schweizer Prüfungsstandards