

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



Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung 2021

Bundesamt für Strassen

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	3
2	Funktion und Aufgaben des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds	4
3	Durchführung und Ergebnisse der Revision	5
4	Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung	6
5	Zusammenfassung der Prüfungsdifferenzen.....	14
6	Internes Kontrollsystem	15
7	Follow-up von Empfehlungen aus früheren Prüfungen	17
8	Weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte	18

1 Management Summary

In der nachstehenden Tabelle sind die wesentlichsten Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung 2021 durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zusammengefasst.

Sachverhalt	Status
Durchführung und wesentliche Ergebnisse der Prüfung Die EFK hat die Prüfungsarbeiten wie geplant durchgeführt. Das Testat mit Datum vom 11. April 2022 zur Jahresrechnung 2021 hat sie ohne Einschränkung und Hinweis erteilt. In ihrem Testat empfiehlt sie den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte und der Bundesversammlung, die Jahresrechnung zu genehmigen. Die EFK hat alle wesentlichen Punkte und Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung 2021 mit den zuständigen Personen besprochen (siehe Kapitel 4 und 7).	
Qualität der Rechnungslegung Der Jahresabschluss wurde in Übereinstimmung mit dem Finanzhaushaltsgesetz (FHG), der Finanzhaushaltsverordnung (FHV) und nach den Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund (HH+RF), insbesondere Kapitel 5.2.3 Nationalstrassen, erstellt. Die Anmerkungen zur Rechnungslegung finden sich in Kapitel 3.	
Feststellungen zum Internen Kontrollsystem (IKS) Die EFK hat die Existenz des IKS im Testat vom 11. April 2022 bestätigt. Die Feststellungen hierzu sind in Kapitel 6 dargelegt.	

Zusammenfassung der wesentlichsten Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung 2021

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 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 dem 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 2021 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 zur Prüfung des IKS hat die EFK die Prüfungsschwerpunkte, die Schlüsselrisiken und damit verbunden den Prüfungsansatz definiert.

Die Schlussrevision wurde zwischen dem 7. und 18. März 2022 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 2021 wurden nur punktuell Prüfungen zum IKS durchgeführt. Für die Abschlussprüfung stützt sich die EFK auf IKS-Prüfungen, die sie anlässlich der Zwischenrevisionen und Funktionsprüfungen durchgeführt hat.

Das Testat mit Datum vom 11. April 2022 zur Jahresrechnung 2021 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.

Die in diesem Bericht festgehaltenen Ergebnisse wurden an der Schlussbesprechung vom 7. April 2022 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 einem Revisor vertreten. Die EFK war mit der Federführenden und der Revisionsleiterin 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 definierten 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 2021 weist folgende Salden aus:

in TCHF	2021	2020	Differenz	Diff. in %
Aktiven	4'236'324	4'091'614	144'710	4%
Umlaufvermögen	4'236'324	4'091'614	144'710	4%
Anlagevermögen	-	-	-	-
Nationalstrassen im Bau	9'192'322	8'162'312	1'030'010	13%
Wb Nationalstrassen im Bau	-9'192'322	-8'162'312	-1'030'010	13%
Bedingt rückzahlbare Darlehen Agglomerationsverkehr	952'693	1'563'501	-610'808	-39%
Wb bedingt rückzahlbare Darlehen Agglomerationsverkehr	-952'693	-1'563'501	610'808	-39%
Passiven	4'236'324	4'091'614	144'710	4%
Kurzfristiges Fremdkapital	472'693	473'326	-633	0%
Langfristiges Fremdkapital	3'763'631	3'618'288	145'343	4%

Wb = Wertberichtigung

4.1.1 Umlaufvermögen

Das Umlaufvermögen enthält hauptsächlich die Forderung des NAF gegenüber dem Bund von 4,2 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 2021 die Entnahmen aus dem Fonds 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 1.1.2021 im NAF	Zugang im NAF	Abgang fertiggestellte bzw. gekaufte Anlagen an ASTRA	Bestand per 31.12.2021 im NAF
AiB Ausbau	1'981'733	407'417	233'831	2'155'319
AiB Unterhalt	4'224'077	1'109'825	596'836	4'737'066
AiB Engpassbeseitigung	632'706	107'537	22'072	718'171
AiB Kapazitätserweiterung / grössere Vorhaben	69'527	167'525	-	237'052
AiB Netzfertigstellung vor 2008	81'976	-	-	81'976
AiB Netzfertigstellung nach 2008	1'171'643	144'971	55'854	1'260'760
AiB Software Nationalstrassen	649	1'408	79	1'978
Betrieb	-	960	960	-
Total	8'162'311	1'939'643	909'632	9'192'322

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

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 vom 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 Investitionen in Ausbau- und Unterhaltsprojekte beliefen sich 2021 auf 1,5 Milliarden Franken (Vorjahr: ebenfalls 1,5 Milliarden Franken). Davon sind 1,1 Milliarden Franken auf Projekte des wertvermehrenden Unterhalts zuzuweisen. 2021 befanden sich weiterhin grosse Projekte in der Realisierungsphase und die Hauptarbeiten werden durchgeführt. Abgeschlossene Ausbau- und Unterhaltsprojekte, die von den Anlagen im Bau in die Anlagen in Betrieb umgebucht wurden, betragen 831 Millionen Franken (Vorjahr: 641 Millionen Franken).

AiB Engpassbeseitigung

Die Betreuung der Projekte für Engpassbeseitigung erfolgt ebenfalls durch die ASTRA-Filialen. Die Finanzierung erfolgt vollständig durch den NAF. 2021 wurden 107 Millionen Franken in Engpassbeseitigungsprojekte investiert. Dies sind oft langjährige Projekte, die im Zusammenhang mit Ausbau- und Unterhaltstätigkeiten im Nationalstrassenbau durchgeführt werden. Für das Projekt Härkingen – Wiggertal, 6 Streifen Ausbau, erfolgte eine Inbetriebnahme in der Höhe von 22 Millionen Franken.

AiB Kapazitätserweiterung und grössere Vorhaben

Seit 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 Absatz werden auch die *grösseren Vorhaben* genannt, da sie aus der gleichen Fondsentnahme wie die Engpass- und Kapazitätserweiterungsprojekte finanziert werden.

Kapazitätserweiterungsprojekte sind beispielsweise der 8-Spurausbau Wankdorf-Schönbühl in Bern oder der Tunnel-Bypass in Luzern. Als *grösseres Vorhaben* ist per Ende 2021 einzig die zweite Röhre Gotthardstrassentunnel deklariert.

AiB Netzfertigstellung vor 2008

Bei Bauprojekten der Netzfertigstellung vor 2008 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 seitdem 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

2021 wurden 163 Millionen Franken in Netzfertigstellungsprojekte nach 2008 investiert. Davon betreffen 18 Millionen Franken nicht aktivierbare Ausgaben.

Per 31. Dezember 2021 sind Bauprojekte der Netzfertigstellung mit 1,3 Milliarden Franken in den AiB bilanziert. Davon betreffen 1,2 Milliarden Franken bzw. 90 % die Autobahn A9. Der nächste Teilabschnitt, im Wert von einer halben Milliarde Franken, wird voraussichtlich 2022 eröffnet. Zu diesem Zeitpunkt wird die Aktivierung in den definitiven Anlageklassen erfolgen.

Aufgrund verschiedener Tatbestände wurden drei Projekte abgebrochen und folgerichtig in den AiB als Abgang verbucht:

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

AiB Software Nationalstrassen

In den AiB sind wie im Vorjahr 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.

Betrieb

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

Beurteilung

Die Abwicklung der Beschaffungen bei Leistungserbringern und die Handhabung des Baukostenmanagements ist in den Filialen etabliert. Das Investitionscontrolling funktioniert in Zusammenarbeit mit der Zentrale in Ittigen gut.

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 bereits bei der Gewährung vollständig wertberichtigt.

in TCHF	2021	2020	Differenz	Diff. in %
Darlehen Agglomerationsverkehr				
Bedingt rückzahlbare Darlehen Dritte	50'678	48'409	2'269	5%
Wb bedingt rückzahlbare Darlehen Dritte	-50'678	-48'409	-2'269	5%
Darlehen Agglomerationsverkehr SBB				
Bedingt rückzahlbare Darlehen SBB	902'015	1'515'092	-613'077	-40%
Wb bedingt rückzahlbare Darlehen SBB	-902'015	-1'515'092	613'077	-40%
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 sowie für sämtliche Auszahlungen seit Projektbeginn vor. Ende 2021 bestehen 20 Darlehen beim NAF.

Beurteilung

Die Darlehen sind vollständig ausgewiesen und entsprechend den Vorgaben wertberichtigt.

4.1.4 Kurzfristiges Fremdkapital

in TCHF	2021	2020	Differenz	Diff. in %
Verbindlichkeiten Dritte	-2'884	-4'347	1'463	-34%
Passive Rechnungsabgrenzung	-439'913	-448'074	8'161	-2%
Kurzfristige Garantierückbehalte	-29'896	-20'905	-8'991	43%
Total	-472'693	-473'326	633	0%

Passive Rechnungsabgrenzungen

Die Abgrenzungen per Ende 2021 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.

4.1.5 Langfristiges Fremdkapital

in TCHF	2021	2020	Differenz	Diff. in %
Mittel- und langfristige Garantierückbehalte	-56'820	-53'906	-2'914	5%
Reservierte Mittel Nationalstrassen	-3'706'811	-3'564'381	-142'430	4%
Total	-3'763'631	-3'618'287	-145'344	4%

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 % 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 2021 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. 2021 betrug die Einlage 2,1 Milliarden Franken. Davon wurden 1,9 Milliarden für den Nationalstrassenbau ausgegeben. Die

Differenz stellt die Zunahme des Bestandes von gerundet 0,2 Milliarden Franken dar. Die reservierten Mittel von 3,7 Milliarden Franken werden künftig investiert.

Beurteilung

Die Verbuchung erfolgte nach den definierten 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	2021	2020	Differenz	Diff. in %
Aufwand	-2'849'980	-2'795'466	-54'514	2%
Betrieb Nationalstrassen	-424'560	-401'579	-22'981	6%
Nicht aktivierbarer Nationalstrassen Ausbau	-82'864	-90'079	7'215	-8%
Nicht aktivierbarer Nationalstrassen Unterhalt	-83'772	-96'379	12'607	-13%
Einlage in reservierte Mittel für Nationalstrassenbau	-2'082'072	-1'951'122	-130'950	7%
Wertberichtigung Investitionsbeiträge Agglomerationsverkehr	-110'172	-218'077	107'905	-49%
Wertberichtigung Darlehen Agglomerationsverkehr	-66'540	-38'230	-28'310	74%

Betrieb Nationalstrassen

Im Betrieb Nationalstrassen sind hauptsächlich die Vergütungen an die elf Gebietseinheiten in der Höhe von 371 Millionen Franken (Vorjahr: 349 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 2021 zurückzuführen.

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

Beurteilung

Die Ausgaben liegen innerhalb des zu erwartenden Wertes. Die EFK hat stichprobenweise Abstimmungen der verbuchten Ausgaben mit den pauschal abgegoltenen Leistungen (Globale) der Gebietseinheiten vorgenommen. Daraus 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

Die EFK hat stichprobenweise Einsicht in die Rechnungen und die im TDcost hinterlegten Kostenarten genommen. Daraus ergaben sich keine negativen Feststellungen.

4.2.2 Ertrag

in TCHF	2021	2020	Differenz	Diff. in %
Ertrag	2'849'981	2'795'465	54'516	2%
Zweckgebundene Einnahmen	2'790'484	2'590'616	199'868	8%
Mineralölsteuerzuschlag	1'761'103	1'634'927	126'176	8%
Mineralölsteuer	192'817	174'638	18'179	10%
Automobilsteuer	310'111	331'133	-21'022	-6%
Nationalstrassenabgabe	321'093	310'270	10'823	3%
Ertrag CO ₂ -Sanktionen Personenwagen	145'360	79'648	65'712	83%
Kompensationsbeitrag Kantone für NEB-Streckenübernahme	60'000	60'000	0	-
Temporäre Einlage aus der Bundesrechnung	-	148'305	-148'305	-100%
Temporäre Einlage aus Spezialfinanzierungen Strassenverkehr SFSV	-	148'305	-148'305	-100%
Einnahmen aus Drittmitteln und übrige Einnahmen	59'497	56'544	2'953	5%
Einnahmen aus Drittmitteln und Kofinanzierungen	49'666	46'726	2'940	6%
Bewirtschaftungserträge	9'831	9'818	13	0%

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	591 Millionen Franken
Einlagen für aktivierbare Investitionen	2082 Millionen Franken
Einlagen für Beiträge an den Agglomerationsverkehr	177 Millionen Franken
Total Einlagen	2850 Millionen Franken

Beurteilung

Die zweckgebundenen Einnahmen werden beim Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) erhoben. Die Abstimmung mit der Gegenbuchhaltung BAZG konnte differenzlos vorgenommen werden.

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 jährlicher Einlage an den NAF weitergeleitet.

Beurteilung

Die Verbuchung der Drittmittelerträge erfolgte gemäss den definierten Geschäftsvorfällen.

4.3 Prüfung 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 2021 durch die Prüfungsgesellschaft EY die Wirksamkeit mittels einem ISAE 3402 Typ 2 Bericht attestiert.

Die generellen IT-Kontrollen, die in der Verantwortlichkeit des NAF resp. des ASTRA liegen, wurden für die Anwendungen SAP P07 und TDcost anhand von Wurzelstichproben bezüglich ihrer Existenz geprüft. Zudem wurde durch zusätzliche Stichproben die Wirksamkeit der Kontrollen überprüft.

SAP

Die Existenz und Wirksamkeit der generellen IT-Kontrollen für SAP P07 werden bestätigt.

TDcost

Beim TDcost ist die Existenz und Wirksamkeit von vier Kontrollen in den Bereichen *Benutzerberechtigung* und *Betrieb der IT* nicht oder nur teilweise gegeben. Es wurden Verbesserungspotenziale bei den Kontrollen zu Objekt- und Konfigurationsänderungen, bei Eintritt, Funktionsänderung, Benutzerüberprüfung sowie Wiederherstellungstestanfrage beim BIT festgestellt.

Beurteilung

Mit dem Projekt *Baukostenmanagement BKM* ist geplant, die IT-Anwendung TDcost per Ende Juni 2022 ins SAP zu migrieren. Aufgrund dieser Sachlage wird keine Empfehlung zur Behebung der Feststellungen abgegeben.

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.

Aus der Prüfung ergaben sich keine korrigierten oder nicht korrigierten Prüfungsdifferenzen.

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 verdeutlicht 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. Eine Rotation ist nicht möglich.

Prozesse	Beurteilung (EFK)		Rotationsplan		
	2020	2021	2022	2023	2024
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.

RKM Finanzierung Netzfertigstellung und Subvention Agglomerationsverkehr

Die EFK hat die Existenz des IKS für die Prozesse Nr. 5 Finanzierung Netzfertigstellung und Nr. 6 Subvention Agglomerationsverkehr NAF anlässlich der Zwischenrevision 2021 überprüft. Die Feststellungen über die Ausgestaltung der Risiko-Kontrollmatrizen wurden mit dem IKS-Beauftragten im Rahmen der Zwischenrevision besprochen. In der Risiko-Kontrollmatrix Nr. 6 Subvention Agglomerationsverkehr NAF wurden seit der Zwischenrevision 2021 erste Anpassungen vorgenommen. Die Risiko-Kontrollmatrix Nr. 5 Finanzierung Netzfertigstellung ist in Bearbeitung.

7 Follow-up von Empfehlungen aus früheren Prüfungen

Die EFK hat den Stand der Umsetzung von Empfehlungen aus früheren Prüfungen überprüft. Eine Empfehlung im Bereich der generellen IT-Kontrollen aus der letzten Prüfung wurde umgesetzt. In der nachfolgenden Tabelle wird dies in zusammengefasster Form festgehalten. Die detaillierte Beschreibung der Empfehlung und Erläuterungen sind im TeamMate+ der EFK enthalten.

7.1 Umgesetzte Empfehlungen

Die nachfolgend aufgeführte Empfehlung ist seit der letzten Abschlussprüfung umgesetzt worden. Sie gilt im TeamMate+ als erledigt.

Ref.	Ziel/ Zweck der aufgrund einer früheren Prüfung abgegebenen Empfehlung	Umsetzungsstand der Empfehlung zum Zeitpunkt der Prüfung der Jahresrechnung 2021
20551.001	Generelle IT-Kontrollen Im Bereich der Benutzerberechtigungen für die Anwendung SAP P07 und TDcost ist die Wirksamkeit der Kontrollen bei Eintritt, Übertritt, Mutation und Berechtigungsreview zu optimieren.	Ein Gesamtreview sämtlicher Berechtigungen auf finanzrelevanten Transaktionen im SAP P07 ist durch die Vorgesetzten oder die Prozessverantwortlichen im Herbst 2021 erfolgt. Hierbei hat es sich um eine zeitaufwändige detektive Kontrolle gehandelt. Die Wirksamkeit der Kontrollen bezüglich der Benutzerberechtigungen wurde verbessert. Die Empfehlung ist somit umgesetzt. Beim TDcost ist die Existenz und Wirksamkeit von vier Kontrollen in den Bereichen <i>Benutzerberechtigung</i> und <i>Betrieb der IT</i> nicht oder nur teilweise gegeben. Mit dem Projekt <i>Baukostenmanagement BKM</i> wird die IT-Anwendung TDcost per Ende Juni 2022 ins SAP migriert. Aufgrund dieser Sachlage erübrigt sich eine weitere Nachverfolgung dieser Empfehlung.

8 Weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte

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

8.1 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 dolosen 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 2021 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 2021 aufgrund von Verstössen gegen Gesetze oder anderen Rechtsvorschriften.

8.2 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 Datenanalyse wurden die für das Geschäftsjahr 2021 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.

8.3 Aussergewöhnliche oder bedeutsame Transaktionen mit nahestehenden Personen

Der NAF stellt eine Sonderrechnung 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.

8.4 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.

8.5 Verwendung der Arbeit interner Prüfer

Entsprechend den Anforderungen von PS 610 *Verwendung der Arbeit interner Prüfer* hat sich die EFK über die Arbeiten der Internen Revision des ASTRA informiert und deren Berichte zur Kenntnis genommen.

Die EFK weist auf den Bericht Nr. 2114 vom 24. Februar 2022 der Internen Revision hin. Diese prüfte das Rechnungswesen und Reporting der Gebietseinheit VIII. Die Prüfung zeigt, dass weiterhin Governancefragen hinsichtlich der Aufsicht des ASTRA über die Gebietseinheiten bestehen. Aufgrund von weiteren Prüfungen in den Vorjahren hat das ASTRA das *Handbuch Rechnungswesen Betrieb* angepasst. Damit sollen Diskrepanzen zwischen den Gebietseinheiten bereinigt werden. Die Veröffentlichung des Handbuchs ist am 17. März 2022 erfolgt. Im 2. Quartal 2022 wird die Interne Revision des ASTRA weitere Prüfungen in diesem Bereich durchführen.

Bern, 11. April 2022

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 (NAFG) vom 1. Januar 2018, SR 725.13

Weisungen

Weisung der EFV zum Jahresabschluss 2021 vom 8. November 2021

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

Handbuch HH+RF, Kapitel 5.2.3 Nationalstrassen vom 14. Dezember 2021

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
NSNW AG	Nationalstrassen Nordwestschweiz AG
PS	Schweizer Prüfungsstandards