

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



Prüfung des Grundstücksmanagements für Nationalstrassen

Bundesamt für Strassen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18454.806.00293
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	16
2.1 Vorsorglicher Landerwerb ist nicht vorgesehen, wird fallweise trotzdem gemacht ..	16
2.2 Die Preisfindung für Landkaufgeschäfte wird unterschiedlich gehandhabt	17
2.3 Die Preisfindung für Landverkaufgeschäfte antizipiert die Marktlage wenig.....	18
2.4 Auf Nationalstrassengrundstücken gibt es ungenutzte Ertragspotenziale	19
2.5 Die Abgrenzungen der Nationalstrassenparzellen sind nachvollziehbar und schweizweit einheitlich geregelt	20
3 Struktur, Organisation, Steuerung	21
3.1 Eine «unité de doctrine» ist nicht erkennbar vorhanden	21
3.2 Bei den Verträgen mit externen Drittmandatierten besteht Verbesserungspotenzial	23
4 Gesamtsicht Grundstückseigentum	25
4.1 Eine Gesamtübersicht liegt nicht auswertungsbereit vor und Steuerungsinstrumente für das Eigentum des ASTRA sind nicht vollständig.....	25
4.2 Keine abschliessende Übersicht der Grundstücksflächen im Eigentum ASTRA	25
4.3 Die NFA-Übertragung ist zu einem grossen Teil abgeschlossen.....	27
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	28
Anhang 2: Abkürzungen	30
Anhang 3: Glossar	31

Prüfung des Grundstücksmanagements für Nationalstrassen

Bundesamt für Strassen

Das Wesentliche in Kürze

Im Jahr 2008 wurden die Nationalstrassen von den Kantonen an den Bund übertragen. Seitdem liegt die Verantwortung der inzwischen rund 3800 Grundstücke beim Bundesamt für Strassen (ASTRA). Die Grundstückswerte werden mit mehr als 4,2 Milliarden Franken bilanziert. Das ASTRA investiert jährlich in den Bau von neuen Abschnitten sowie den Ausbau und Unterhalt des bestehenden Netzes. 2018 betrug die Investition des Bundes etwa 1,9 Milliarden Franken.

Für die Realisierung von laufenden oder künftigen Nationalstrassenprojekten werden Grundstücke Dritter entlang der Strassen benötigt, teils vorübergehend, teils dauerhaft. Diese Grundstücksgeschäfte werden durch das ASTRA geführt. Dazu gehören alle Eigentumsengeschäfte des ASTRA, wie beispielsweise Landerwerb und -verkauf. Die Landerwerbsgeschäfte sind Dienstleistungen für die Strassenprojekte.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte 2018 eine Prüfung im Umfeld des Grundstücksmanagements Nationalstrassen durch. Anhand von sechs Fallbeispielen aus den Regionen Zürich, Bern, Innerschweiz und Tessin wurden die Erkenntnisse zu den Prüfungsschwerpunkten validiert.

Einheitlichkeit, Gesamtsicht und Steuerung müssen sichergestellt werden

Die Grundstücksgeschäfte werden schweizweit durchgeführt. Eine «unité de doctrine» für die Organisation und das Management dieser Geschäfte ist für die EFK nicht durchgängig erkennbar. Es gibt keine offiziellen Standards für Kauf und Verkauf der Grundstücke. Regelungen im Bereich des Dokumenten- und Vertragsmanagements sind nicht vorhanden.

Das ASTRA hat keine gültigen Prozesse und verbindlichen Abläufe für den Fachbereich «Landerwerb und Eigentumsverwaltung». Die finanziellen Vollmachten entsprechen nicht den erteilten Kompetenzen.

Für die Lenkung des Grundstückmanagements sind Kennzahlen notwendig. Langfristige Bedürfnisse können damit besser gesteuert werden.

Die für die Strassenprojekte notwendigen Grundstücke müssen durch das ASTRA gemäss Gesetz zum Verkehrswert erworben werden. Dazu muss das ASTRA eine marktorientierte Praxis anwenden. Eine einheitliche und nachvollziehbare Praxis besteht nicht.

Das Bundesamt führt Verkäufe von nicht mehr benötigtem Land durch, jedoch ohne geregelte Abläufe. Einzelanfragen von kaufinteressierten Dritten treiben die Geschäfte. Unwirtschaftliche Verkäufe sind damit nicht ausgeschlossen.

Die Erträge und Ausgaben im Grundstücksmanagement können verbessert werden

Das ASTRA-Grundeigentum wird auch an Dritte vermietet oder kostenlos vergeben. Dies wird innerhalb des Bundesamts regional sehr unterschiedlich gehandhabt. Die uneinheitliche Praxis im Bereich Eigentumsverwaltung ist auf fehlende übergeordnete Regelungen und gemeinsame Grundsätze zurückzuführen.

Das ASTRA arbeitet teilweise mit drittmandatierten Landerwerbsfirmen. Diese Aufgabenteilung kann durchaus sinnvoll sein, wobei die Verträge dazu unterschiedlich und nicht immer dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit entsprechen. In den häufig direkt vergebenen Mandaten sind in einigen Fällen übertriebene Honorare zu finden. In den Filialgebieten «Zentral- und Nordwestschweiz» sowie «Nordostschweiz» erhalten Mandatierte bis doppelt so hohe Honorare als andere vergleichbare Firmen in anderen Regionen.

Die im Jahr 2008 begonnene Eigentumsübertragung der Nationalstrassen ist zu rund 95 % abgeschlossen. Die Abgrenzungen wurden schweizweit einheitlich und sachgerecht geregelt. Dabei hat das ASTRA einen sinnvollen Gestaltungsfreiraum bei der örtlichen Umsetzung der Parzellierung angewendet.

Audit de la gestion des biens-fonds pour les routes nationales

Office fédéral des routes

L'essentiel en bref

En 2008, le domaine des routes nationales a été transféré des cantons à la Confédération. Depuis, la responsabilité des quelque 3800 biens-fonds incombe à l'Office fédéral des routes (OFROU). La valeur des terrains correspond à plus de 4,2 milliards de francs inscrits au bilan. Chaque année, l'OFROU investit dans la construction de nouveaux tronçons ainsi que dans le développement et l'entretien du réseau existant. En 2018, les investissements de la Confédération se sont élevés à près de 1,9 milliard de francs.

Pour réaliser les projets de routes nationales en cours ou prévus, il est nécessaire d'acquérir, temporairement ou durablement, des biens-fonds de tiers situés le long des routes. Les opérations immobilières sont traitées par l'OFROU. Elles comprennent tous les transferts de propriété tels que l'achat et la vente de terrains. Les opérations d'acquisition de terrain sont des prestations en vue des projets routiers.

En 2018, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit de la gestion des biens-fonds liés aux routes nationales. Les objectifs de l'audit ont été déterminés sur la base de six études de cas dans les régions de Zurich, de Berne, de la Suisse centrale et du Tessin.

L'uniformité, la vue d'ensemble et la gestion doivent être garanties

Les opérations immobilières sont effectuées sur tout le territoire suisse. Pour le CDF, une unité de doctrine en matière d'organisation et de gestion de ces opérations n'est pas toujours reconnaissable. Il n'existe pas de normes officielles régissant l'achat et la vente des biens-fonds, ni de réglementations applicables à la gestion des documents et des contrats.

L'OFROU n'a pas de processus valables et contraignants pour le domaine « Acquisition de terrain et gestion de la propriété ». En outre, les procurations financières ne correspondent pas aux compétences attribuées.

Des indicateurs sont nécessaires pour soutenir la gestion des biens-fonds. Les besoins à long terme peuvent ainsi mieux être pris en compte.

Conformément à la loi, les biens-fonds nécessaires aux projets routiers doivent être acquis par l'OFROU à un prix correspondant à leur valeur vénale. À cet effet, l'OFROU doit suivre une pratique adaptée au marché. Une pratique uniforme et traçable n'existe pas.

L'OFROU vend les terrains dont elle n'a plus besoin, mais sans processus ordonné. Les opérations se fondent sur les demandes individuelles de tiers intéressés. Des ventes non rentables ne sont donc pas exclues.

Les revenus et les dépenses dans la gestion des biens-fonds peuvent être améliorés

La propriété foncière de l'OFROU est aussi louée ou cédée gratuitement à des tiers. L'OFROU procède de façon très différente suivant les régions. La pratique hétérogène dans le domaine de la gestion de la propriété est due à l'absence de réglementations en amont et de principes communs.

L'OFROU travaille en partie avec des entreprises qui acquièrent du terrain pour des tiers. Cette répartition des tâches peut être tout à fait judicieuse, mais les contrats en la matière ne correspondent pas toujours et dans la même mesure au principe de la rentabilité. Dans certains cas, les mandats fréquemment attribués directement font état d'honoraires excessifs. Dans les régions « Suisse centrale et Suisse du Nord-Ouest » et « Suisse du Nord-Est », les entreprises mandatées reçoivent des honoraires jusqu'à deux fois plus élevés que des entreprises comparables dans d'autres régions.

Le transfert de propriété des routes nationales, qui a commencé en 2008, est achevé à environ 95 %. Les délimitations ont été réglées de manière homogène et adéquate dans toute la Suisse. Dans ce contexte, l'OFROU a exploité judicieusement sa marge de manœuvre dans la mise en œuvre locale de la parcellisation.

Texte original en allemand

Verifica della gestione dei fondi nell'ambito delle strade nazionali

Ufficio federale delle strade

L'essenziale in breve

Nel 2008 la proprietà delle strade nazionali è stata trasferita dai Cantoni alla Confederazione. Da allora, l'Ufficio federale delle strade (USTRA) è responsabile della gestione dei fondi che nel frattempo sono circa 3800. Il valore di tali fondi iscritto a bilancio ammonta a oltre 4,2 miliardi di franchi. Ogni anno l'USTRA investe nella costruzione di nuove tratte nonché nel potenziamento e nella manutenzione della rete esistente. Nel 2018 gli investimenti effettuati dalla Confederazione ammontavano a circa 1,9 miliardi di franchi.

Per realizzare i progetti in corso o previsti relativi alle strade nazionali è necessario acquistare, temporaneamente o definitivamente, fondi di terzi situati lungo le strade. Queste operazioni d'acquisto fondiario sono gestite dall'USTRA e comprendono tutti i trasferimenti di proprietà, ovvero sia l'acquisto che la vendita di terreno. Le operazioni d'acquisto di terreno sono prestazioni di servizi necessarie per realizzare i progetti stradali.

Nel 2018 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito una verifica sulla gestione dei fondi legati alle strade nazionali. I punti principali sono stati esaminati sulla base di sei esempi concreti tratti dalle regioni di Zurigo, di Berna, dalla Svizzera centrale e dal Ticino.

È necessario garantire l'uniformità, la visione globale e la gestione

Le operazioni d'acquisto fondiario sono effettuate sull'intero territorio svizzero. Secondo il CDF, un'unità di dottrina non è sempre garantita per quanto riguarda l'organizzazione e la gestione di tali operazioni. Non esistono standard ufficiali per l'acquisto e la vendita dei fondi né regolamentazioni per la gestione dei documenti e dei contratti.

L'USTRA non applica processi validi e vincolanti per il settore specializzato nell'acquisto di terreno e nella gestione della proprietà. Le procure finanziarie non corrispondono alle competenze assegnate.

Per sostenere la gestione dei fondi e migliorare a lungo termine il coordinamento delle esigenze è necessario disporre di dati pertinenti.

Conformemente alla legge, i fondi necessari per realizzare i progetti stradali devono essere acquistati dall'USTRA al valore venale. A tal fine l'USTRA deve applicare una prassi orientata al mercato. Al momento non esistono procedure uniformi e tracciabili.

L'USTRA effettua vendite di terreno di cui non ha più bisogno, ma senza seguire una procedura ordinata. Queste operazioni si fondano su domande individuali presentate da terzi interessati. Di conseguenza è probabile che vengano eseguite anche vendite poco redditizie.

I ricavi e le spese della gestione dei fondi possono essere migliorati

La proprietà fondiaria dell'USTRA viene in parte locata a terzi o ceduta gratuitamente. A seconda della regione, l'USTRA adotta procedure molto diverse. La prassi eterogenea nella gestione della proprietà è dovuta alla mancanza di regolamentazioni generali e di principi comuni.

L'USTRA lavora talvolta con imprese che acquistano terreno su mandato di terzi. Una simile ripartizione dei compiti può certamente essere sensata, ma i contratti stipulati non sono uniformi e non rispettano sempre il principio della redditività. I mandati che l'USTRA, spesso, assegna direttamente sono a volte retribuiti con onorari eccessivi. Le imprese assunte su mandato dalle filiali «Svizzera centrale/Nord» e «Nord-est della Svizzera» ricevono fino al doppio degli onorari di imprese analoghe assunte nelle altre regioni.

Il trasferimento della proprietà delle strade nazionali, avviato nel 2008, è stato completato al 95 per cento circa. Le delimitazioni sono state regolamentate in modo uniforme e adeguato in tutta la Svizzera. In questo contesto, l'USTRA ha ben sfruttato il suo margine di manovra per attuare localmente la parcellizzazione.

Testo originale in tedesco

Audit of property management for motorways

Federal Roads Office

Key facts

In 2008, motorways were transferred from the cantons to the Confederation. Since then, the Federal Roads Office (FEDRO) has been responsible for the 3,800 plots that have been built. The value of the properties is posted in the balance sheet at more than CHF 4.2 billion. FEDRO invests annually in the construction of new sections as well as in the expansion and maintenance of the existing network. In 2018, the federal government invested about CHF 1.9 billion.

For the realisation of current or future motorway projects, third-party property alongside the roads is needed, partly temporarily, partly permanently. These property transactions are managed by FEDRO. This includes all FEDRO property transactions, such as land acquisition and sale. The land acquisition businesses are services for the road projects.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out an audit in 2018 in the environment of the property management motorways. Six case studies from the regions of Zurich, Bern, Central Switzerland and Ticino were used to validate the findings on the main audit areas.

Uniformity, overall view and control must be ensured

The property transactions are carried out throughout Switzerland. Doctrinal unity for the organisation and management of these transactions is not consistently discernible for the SFAO. There are no official standards for buying and selling property. There are no regulations in the area of document and contract management.

FEDRO has no valid processes and binding procedures for the specialist area "land acquisition and property management". The financial powers of attorney do not correspond to the powers granted.

Key figures are required to control property management. Long-term needs can thus be better managed.

The land required for the road projects must be acquired by FEDRO at market value in accordance with the law. To this end, FEDRO must apply a market-oriented practice. There is no uniform and comprehensible practice.

The federal office carries out sales of land no longer needed, but without regulated procedures. Individual enquiries from interested third parties drive the business. Uneconomical sales are therefore not excluded.

Income and expenditure in property management can be improved

The property owned by FEDRO is partly rented out to third parties or given away free of charge. Within the federal office, this is handled very differently from region to region. The lack of uniform practice in the field of property management is due to a lack of overarching rules and common principles.

FEDRO partly works with third-party land acquisition companies. This division of tasks can make sense, although the contracts vary and do not always comply with the principle of economic efficiency. In the mandates which are often awarded directly, fees are sometimes overpriced. In the "Central and Northwestern Switzerland" and "Northeastern Switzerland" branch regions, the mandated parties receive up to twice as much in terms of fees as other comparable firms in other regions.

The transfer of ownership of motorways, which began in 2008, is roughly 95% complete. The demarcations were regulated uniformly and appropriately throughout Switzerland. FEDRO has applied a meaningful freedom of design in the local implementation of the parcelling out of land.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Das ASTRA hat vom Schlussbericht der Prüfung Kenntnis genommen. Es stellt fest, dass zwei der drei Prüfungsschwerpunkte von der EFK positiv beurteilt werden. Die Empfehlungen ergänzen die Empfehlungen der FISP (heute IR – Interne Revision).

Das ASTRA kann sich insbesondere mit der Sichtweise des Prüfberichts einverstanden erklären, dass die formale Komponente in der Organisation des Fachbereichs Landerwerb (FB LE) nicht ausreichend abgebildet ist und der FB LE auf der administrativen Ebene zurzeit nicht über vollumfänglich zufriedenstellende Instrumentarien (Prozesse, Dokumente, Ablagestrukturen, Vollmachten etc.) verfügt. Demzufolge wird das ASTRA ein Handbuch für den FB LE erarbeiten bzw. seine bisherigen Unterlagen inhaltlich bündeln.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Prüfung keine Geschäfte erkannt hat, die einen Nachteil zulasten des Steuerzahlers oder sonstige ökonomische Schäden verursacht hätten. Dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit ist - sowohl bei Kauf und Verkauf von Grundstücken wie auch bei der Eigentumsverwaltung – stets grosse Beachtung geschenkt worden.

Die Mitarbeiter des FB LE leisten – marktorientiert – einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung der Flächen für eine leistungsfähige Mobilitäts-Infrastruktur in der Schweiz.

Aufgrund der föderalen Struktur der Schweiz sind bei Immobiliengeschäften kantonale Unterschiede zu konstatieren. Eine «unité de doctrine» wird unter Berücksichtigung der kantonalen Unterschiede erarbeitet bzw. komplettiert.

Wir danken der EFK für die konstruktive Zusammenarbeit und den durch die Prüfung geschaffenen Mehrwert.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen per 1. Januar 2008 ging das Eigentum an den Nationalstrassen von den Kantonen an den Bund über. Rund 3000 Grundstücke wurden vom Kanton an den Bund übertragen.

Der Bund benötigt für die Realisierung von laufenden oder künftigen Nationalstrassenprojekten zusätzlich Grundstücke Dritter. Teils werden diese dauerhaft (innerhalb eines Strassenperimeters), teils vorübergehend (z. B. für Bauinstallationsflächen) beansprucht.

Das Grundstücksgeschäft ist eine wesentliche Nebenaufgabe des Bundesamts für Strassen (ASTRA). Die inzwischen rund 3800 Grundstücke sind in der Staatsrechnung 2017 mit mehr als 4,2 Milliarden Franken (Grundstücke, Miteigentum, Alleineigentum etc.) bilanziert. Der Bund investiert 2018 insgesamt ca. 1,9 Milliarden Franken in das Nationalstrassennetz. Davon fliessen etwa 290 Millionen in den Bau von neuen Abschnitten, rund 1,454 Milliarden werden für den Ausbau und Unterhalt des bestehenden Netzes eingesetzt. Ca. 175 Millionen Franken fliessen in Projekte zur Beseitigung von Engpässen.

Zum Grundstücksgeschäft gehören alle Eigentumsgeschäfte des ASTRA. Darunter fallen Landerwerb, Landverkauf, grundbuchliche Regelungen und notarielle Übertragungen.

Verantwortlich für das Grundstücksmanagement (Landerwerb und -verkauf) ist der Fachbereich «Landerwerb und Eigentumsverwaltung» (LE), der dem Bereich «Rechtsdienst und Landerwerb» (RD/LE) der Abteilung «Direktionsgeschäfte» des ASTRA angehört. Die Geschäfte werden im Auftrag der ASTRA-Filialen realisiert, welche die Strassenprojekte planen und bauen. Der Fachbereich LE, der insbesondere aus Unabhängigkeitsgründen der Zentrale angehört, ist ein Dienstleister für das Projektgeschäft der Filialen. Die Zuständigkeiten der Mitarbeitenden des Fachbereiches LE sind nach Filialen aufgeteilt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Gestützt auf das Finanzkontrollgesetz (FKG) prüfte die EFK beim ASTRA das Grundstücksmanagement für die Nationalstrassen.

Ziel der Prüfung war es, zu beurteilen, ob der Landerwerb inklusive Veräusserungen effizient und effektiv erfolgt. Aus der Risikoanalyse der EFK ergaben sich folgende Prüffragen:

1. Ist der Grundstücksübertrag der Nationalstrassen nach NFA vollständig erfolgt?
2. Wird die räumliche Abgrenzung der Nationalstrassen gegenüber anderen Eigentümerinnen und Eigentümern systematisch, stringent und einheitlich umgesetzt?
3. Stellt das ASTRA ein wirtschaftliches und einheitliches Grundstücksmanagement sicher?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Christine Loward (Revisionsleiterin) und Géraldine Brügger von August bis November 2018 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber. Die Ergebnisbesprechung fand am 20. November 2018 statt. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

Anhand von sechs Fallbeispielen wurden die Erkenntnisse zu den Prüfungsschwerpunkten validiert. Dabei handelte es sich nicht um eine repräsentative Stichprobe. Die Auswahl erfolgte aus dem Grundstücksbestand des ASTRA. Anlässlich der Vor-Ort-Besuche der Fallbeispiele verschaffte sich das Prüfteam einen Eindruck über die Grundstücksgeschäfte und Projekte des Fachbereiches LE.

Nachstehende Fallbeispiele wurden betrachtet:

1. Ausbau Anschluss Muri b. Bern (BE), im Folgenden «Muri» genannt. Mit dem Ausbau und der Umgestaltung des Anschlusses N06/Muri sollen die Funktionsfähigkeit und Kapazitäten des Anschlusses langfristig gesichert werden.
2. Grundbuchliche Bereinigung Unterhaltsperimeter Forsthaus (BE), im Folgenden «Forsthaus» genannt. Der komplexe Verkehrsknoten in der Stadt Bern wurde grundbuchlich unter den verschiedenen Beteiligten (Stadt Bern, Kanton Bern, SBB und ASTRA) bereinigt.
3. Neubau Anschluss Monteforno (TI), im Folgenden «Monteforno» genannt. Auf dem Gelände der 1995 stillgelegten Monteforno-Stahlwerke bei Giornico soll das Schwerverkehrskontrollzentrum (SVZ) für die südliche Zufahrt zum Gotthard-Strassentunnel gebaut werden. Zusätzlich plant und realisiert das ASTRA einen neuen Vollanschluss an die Autobahn sowie eine Autobahnraststätte. Eröffnet wird das SVZ Monteforno voraussichtlich 2022/23.
4. Einhausung Schwamendingen (ZH), im Folgenden «Schwamendingen» genannt. Mit dieser Einhausung soll der Lärmschutz für die Wohnquartiere entlang der Nationalstrasse im innerstädtischen Bereich Zürichs erreicht werden. Auf der Decke wird ein Park gestaltet und für den Langsamverkehr zugänglich gemacht. Das Einhausungsbauwerk wird fast einen Kilometer lang.
5. Landverkauf Sursee (LU), im Folgenden «Sursee» genannt.
6. Landverkauf Rothenburg (LU), im Folgenden «Rothenburg» genannt.

Alle Ergebnisse dieses Berichts basieren auf der Auswertung und Beurteilung von ausgewählten Dokumenten, durchgeführten Interviews und den Erkenntnissen aus obigen Fallbeispielen.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK seitens ASTRA umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam, soweit vorhanden, vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 6. Februar 2019 statt. Teilgenommen haben seitens ASTRA: Direktor, Stv. Direktorin, Leiter Rechtsdienst, Fachbereichsleiter Landerwerb & Eigentumsverwaltung und Leiter interne Revision. Seitens EFK waren die Revisionsleiterin, der Federführende und der Mandatsleiter anwesend.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

2.1 Vorsorglicher Landerwerb ist nicht vorgesehen, wird fallweise trotzdem gemacht

Das Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG) definiert keinen expliziten Auftrag zum vorsorglichen Landerwerb. Dementsprechend sieht das ASTRA-interne «Memorandum vorsorglicher Landerwerb» auch keine Aufgabe vor. Die EFK stellte fest, dass in einzelnen Projekten, im Sinne einer vorausschauenden Planung, trotzdem vorsorglich resp. vorzeitig Land gekauft wird. Die Finanzierung erfolgt in diesen Fällen «versteckt» über die jeweilige Reserve eines laufenden Projektes. Dies obwohl der vorsorgliche oder vorzeitige Kauf eigentlich nicht diesen Projektkosten zugerechnet werden kann.

Dazu kommt, dass ein späterer Wiederverkaufserlös in eine andere Kasse gebucht wird und nachträglich dem Projekt nicht gutgeschrieben wird.

Bei der Prüfung der konkreten Fallbeispiele hat die EFK «vorsorgliche/vorzeitige Landkäufe» im Bereich Forstgrundstück in «Muri» und Baugrundstück in «Schwamendingen» festgestellt.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK ist das «Memorandum vorsorglicher Landerwerb» plausibel und folgt grundsätzlich dem NSG. Aus wirtschaftlichen Gründen kann eine Abweichung vom Memorandum aber Sinn machen. Die EFK erachtet daher das projektbezogene Vorgehen innerhalb der Fallbeispiele als zielführend. Es braucht für diese Fälle jedoch klare Regeln.

Da der vorsorgliche Landerwerb nicht Teil eines laufenden Projektes ist, führt die Finanzierung mittels Reserven eines anderen Projektes zu einer Verzerrung der Kostenwahrheit. Im Verkaufsfall erhöht die Verbuchung eines allfälligen Wiederverkaufserlöses ausserhalb des Projektes diese Intransparenz weiter. Um die Projekt-Kostenwahrheit nicht zu verzerren und die Kostentransparenz zu verbessern, sollten die Grundstücke in einem separaten «Durchlaufkonto» geführt werden.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, für den Fall des vorsorglichen Landerwerbs klare Regeln aufzustellen. Dazu gehören auch Vorgaben zur Verbesserung der Kostentransparenz.

Stellungnahme ASTRA

Das ASTRA erarbeitet diesbezügliche Regelungen unter Berücksichtigung des rechtlich Möglichen und des politisch Vertretbaren.

Dabei wird auch der finanztechnische Umgang mit dem Fall des Wiederverkaufs eines vorzeitig erworbenen Grundstücks überprüft.

2.2 Die Preisfindung für Landkaufgeschäfte wird unterschiedlich gehandhabt

Der Bund muss im Zusammenhang mit der Realisierung von Nationalstrassenprojekten Grundstücke Dritter beanspruchen, teils dauernd, teils vorübergehend. Sowohl beim dauernden wie auch vorübergehenden Land- und Rechtserwerb ist die Beanspruchung von Grund und Boden von Gesetzes wegen zu entschädigen. Massgebend ist der Verkehrswert (Bundesgesetz über die Enteignung (EntG) Art. 19 Abs. a). Bei Land in der Landwirtschaftszone sind die Bestimmungen über das bäuerliche Bodenrecht (Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht, BGBB) zu beachten. Verkehrs- und Minderwerte von Grundstücken können mit geeigneten Methoden relativ genau berechnet werden. Für die Ermittlung dieser Werte sind durch die Mitarbeitenden des Fachbereiches LE immobilienökonomische Kriterien anzuwenden. Eine marktorientierte Praxis steht hier im Vordergrund.

Die EFK stellte fest, dass die Mitarbeitenden des Fachbereiches LE die Grundstückspreise auf unterschiedliche Weise schätzen. Sie arbeiten mit kantonalen Schätzungskommissionen, mit Informationsplattformen von Immobilienagenturen oder mit externen Schätzerinnen und Schätzern. Einige Mitarbeitende des Fachbereiches LE schätzen die Preise grundsätzlich selbst. Einheitliche Schätzmethoden, insbesondere bei Bauland, oder ein hedonisches Bewertungsprogramm für die Nachprüfung von Schätzungen Dritter, existieren beim ASTRA nicht.

In den Fallbeispielen «Muri» und «Schwamendingen» wurden die Kaufpreisschätzungen nachvollziehbar dokumentiert. Bei «Schwamendingen» wurden sie von externen Experten gemacht. Im Fallbeispiel «Rothenburg» war die Preisfindung nicht nachvollziehbar dokumentiert. Eine Zweitmeinung oder Plausibilitätsprüfung wurde bei keinem der genannten Fallbeispiele eingeholt resp. gemacht.

Die EFK konnte keine einheitliche und gültige Vorgabe für die Kaufabwicklung auf Basis der gesetzlichen Grundlage mit Regeln zur Preisfindung, Dokumentation und Nachvollziehbarkeit finden. Es war zum Prüfungszeitpunkt kein dokumentierter Prozess aufgeschaltet, der den Landkauf beschrieb.

Beurteilung

Dass sich die Kaufgeschäfte nach immobilienökonomischen Kriterien richten müssen und eine marktorientierte Praxis im Vordergrund steht, ist für die EFK nachvollziehbar und selbstverständlich.

Die EFK bemängelt das Fehlen einer Zweitmeinung im Bereich des Baulandpreises bzw. eine generelle Plausibilitätsprüfung. Damit besteht insbesondere im Bereich des Baulandes das Risiko, dass Land überteuert gekauft wird. Zudem ist eine Gleichbehandlung von privaten Verkäuferschaften nicht oder nur ungenügend sichergestellt.

Ohne generelle Vorgaben zum Kaufverhalten mit dazugehörigen Prozessen und Kontrollen für das Projektcontrolling besteht auch keine Nachvollziehbarkeit über realisierte Einsparungen.

Empfehlung siehe Kapitel 3.1.

2.3 Die Preisfindung für Landverkaufsgeschäfte antizipiert die Marktlage wenig

Das ASTRA hat keinen expliziten gesetzlichen Auftrag, Nationalstrassengrundstücke zu verkaufen, wenn sie nicht mehr erforderlich sind (andererseits ist ein Verkauf auch nicht untersagt). Solche Verkäufe führt das ASTRA aber trotzdem durch, um die nicht mehr benötigten Grundstücke im Portfolio abzubauen.

Bei den geprüften Fallbeispielen konstatierte die EFK, dass ein Verkauf nur auf konkrete Anfrage Dritter vorgesehen und je nach Landerwerber individuell durchgeführt wird. Bei den Beispielen «Rothenburg» und «Sursee» wurden die Verkäufe ohne Veröffentlichung, Verhandlungsprotokolle und allfällige Drittschätzungen vollzogen. Die Preisfestlegung war nicht nachvollziehbar dokumentiert. Angesichts dessen ist ein meistbietender Verkauf von marktfähigen Grundstücken nicht konsequent sichergestellt.

Der EFK konnten keine Standards oder gültige Prozesse gezeigt werden, die das Verkaufsgeschäft beschreiben. Eine Einschätzung der Marktsituation wird vor dem Verkauf nicht zwingend durchgeführt.

Im Beispiel «Schwamendingen», welches sich im innerstädtischen Raum Zürich befindet, sind gemäss ASTRA spätere Verkäufe an die Meistbietenden vorgesehen.

Beurteilung

Obwohl es keinen gesetzlichen Auftrag gibt, beurteilt die EFK den Verkauf von nicht mehr benötigten Grundstücken als sinnvoll. Das NSG spricht von «für den Bau der Nationalstrassen erforderliches Land» (Artikel 30, NSG). Somit kann/sollte «nicht mehr erforderliches Land» verkauft werden.

Das Finanzhaushaltsgesetz verlangt explizit die wirtschaftliche und wirksame Mittelverwendung. Aus Sicht der EFK erscheint es daher vernünftig, solche Verkäufe, wo immer sinnvoll, an Meistbietende durchzuführen. In diesem Zusammenhang schätzt die EFK die fehlende Veröffentlichungspraxis als Risiko ein. Die Veröffentlichung von Verkaufsabsichten stellt einerseits eine Gleichbehandlung der Bevölkerung sicher und kann andererseits den möglichen Verkaufspreis erhöhen. Bei den bisher getätigten Verkäufen ist nicht gewährleistet, dass sie zum bestmöglichen Zeitpunkt (wo immer möglich) den Meistbietenden verkauft wurden.

Durch das Fehlen gemeinsamer übergeordneter Vorgaben zum Verkaufsgeschäft, die sich auf das Grundstückspotenzial und die Marktsituation stützen würden, besteht das Risiko eines unwirtschaftlichen Verkaufs. Ein aktives, wirtschaftlich geprägtes Denken seitens Fachbereich LE muss unterstützt und gefördert werden.

Der EFK zufolge sollte eine mögliche Wertsteigerung der Grundstücke nach Bauende abgewartet werden. Beim Fallbeispiel «Schwamendingen» sind die künftigen Grundstückspreise höher zu erwarten als die heutigen, weil zum einen weniger Immissionen vorhanden sein werden und zum anderen die Revision der Bauzone eine höhere Ausnutzung zulassen wird. Diese Wertsteigerung kann beim Verkauf von Einzelparzellen monetarisiert werden.

Empfehlung siehe Kapitel 3.1.

2.4 Auf Nationalstrassengrundstücken gibt es ungenutzte Ertragspotenziale

Die Nutzung des ASTRA-Grundeigentums durch Dritte erfolgt regional unterschiedlich mit entsprechend unterschiedlicher Ertragsgenerierung.

Beim «Sitterviadukt in St. Gallen» vergab das ASTRA ein Baurecht unter der Brücke, das eine jährlich wiederkehrende Einnahme generiert. Beim Beispiel «Schwamendingen» nutzt die Stadt Zürich die Grundfläche unter einer Brücke als blaue-Zone-Parkplatz unentgeltlich. In «Sursee» erzielte das ASTRA dank des Grundstückverkaufs unter einer Brücke (mit Dienstbarkeitsregelungen) einen einmaligen Ertrag.

In den von der EFK untersuchten Fallbeispielen «Muri», «Forsthaus» und «Monteforno» wurden mögliche Drittnutzungspotenziale unterschiedlich behandelt und auch, wenn bereits vorhanden oder absehbar, nicht immer monetarisiert. So erfolgten eine Platzierung und Vermietung von Werbetafeln und eine Nutzung von Kreiselflächen uneinheitlich. Mit einer Zwischennutzung bracher Flächen erzielte das ASTRA keine Mieteinnahmen.

Im Fallbeispiel «Schwamendingen» bleibt das Einhausungsbauwerk im Eigentum des Bundes. Die Erstinstallation der Parkfläche bezahlt, gemäss Verträgen, das ASTRA. Eine Partizipation von im Park erwirtschafteter Erträge ist nicht vorgesehen. Dies könnten etwa Kioskverkäufe, Mieteinnahmen bei Werbeplakaten oder Umsatzbeteiligungen von Verkaufsständen sein.

Die EFK konnte nicht feststellen, ob das Amt wiederkehrende Renditen oder einmalig generierte Erträge erzielen will. Für den Bereich «Eigentumsverwaltung» bestehen keine Regelungen und generelle Vorgabe, insbesondere bezüglich Fremdnutzungspotenzial ist nichts festgehalten. Oft lösen private Einzelanfragen eine Aktivität des ASTRA aus.

Der Bericht einer externen Consulting Firma sieht Mehreinnahme-Potenzial in den bereits bestehenden Nationalstrassengrundstücken, insbesondere durch die Aufarbeitung und Aktualisierung der bestehenden Verträge auf das heutige Preisniveau.

Beurteilung

Es ist positiv, dass durch die Nutzung Dritter von ASTRA-Eigentum Erträge erzielt werden. Allerdings bemängelt die EFK, dass es regional unterschiedlich und ohne vorhandene Regelungen geschieht. Der EFK zufolge zeigen die Fallbeispiele das Potenzial deutlich auf, welches eine systematische Ausrichtung des Teilbereiches Eigentumsverwaltung betreffend Generierung von Ertrag bzw. Rendite hat.

Nach Auffassung der EFK birgt die uneinheitliche Praxis im Bereich Eigentumsverwaltung und Bewirtschaftung das Risiko von Ungleichbehandlung. Ebenso ist nicht sichergestellt, dass bei den vorhandenen Drittnutzungen die ökonomisch optimale Lösung gefunden wird.

Das ASTRA braucht einen Leitfaden für den Bereich «Eigentumsverwaltung». Darin werden unter anderem eine einheitliche Vorgehensweise und Regelungen mit Fremdnutzungspotenzial festgehalten. Damit werden die Mitarbeitenden des Fachbereiches LE in ihrer Arbeit entlastet und die Gleichbehandlung gefördert. Zusätzlich führt eine aktive Verwaltung der drittgenutzten Flächen sowie das Aufarbeiten und Aktualisieren von Verträgen zu Mehrerträgen. Dabei ist zu regeln, ob und wann Erträge auf ASTRA-Grundstücken generiert werden sollen.

Die heutigen Einzelanfragen führen zu individuellen Lösungen im Bereich der Drittnutzung von Eigentumsflächen des ASTRA. Ein aktives Denken und Handeln in Richtung «Ertragseinnahmen» bei drittgenutzten Flächen könnte die Situation verbessern. Insbesondere ist die Prüfung einer wirtschaftlichen Partizipation in einer frühen Projektphase nötig.

Empfehlung siehe Kapitel 3.1.

Mehrwertabschöpfung am Beispiel «Schwamendingen»

Im Projekt Einhausung «Schwamendingen» will die Stadt Zürich einen Gestaltungsplan und damit die Änderung des heutigen Zonenplanes durchführen, um die Ausnutzung auf den bestehenden Parzellen rund um die Einhausung zu erhöhen. Die einzelnen Grundeigentümerschaften können auf ihren Parzellen zukünftig dichter bauen und müssen vermutlich einen Teil dieses Mehrwerts zuhanden der Stadt Zürich bezahlen (Mehrwertabschöpfung). Dies alles wird insbesondere möglich, weil das ASTRA die Autobahn im ganzen Bereich Schwamendingen einhaust, wodurch das Quartier eine massive Aufwertung erfährt. Dass das ASTRA monetär nicht direkt an der Mehrwertabschöpfung profitieren kann, ist verständlich. Trotzdem stellt sich die Frage, ob das Thema des Mehrwertes in Grossprojekten bei Projektstart mit dem Kanton und den Gemeinden diskutiert werden sollte. Die Investition von Steuergeldern durch das ASTRA rechtfertigt eine Diskussion zu Kostenteilern oder anderen Partizipationsformen. Die Erkennung von zukünftigem Potenzial für eine Partizipationsform wäre aus Sicht der EFK beim Fachbereich LE, oder bei den Projekten generell, korrekt angesiedelt.

2.5 Die Abgrenzungen der Nationalstrassenparzellen sind nachvollziehbar und schweizweit einheitlich geregelt

Die Bestandteile der Nationalstrassen, wie beispielsweise der Strassenkörper, die Anschlüsse, die Zu- und Abfahrten, die Verbindungsstrecken, die Kreisel etc., sind in der Nationalstrassenverordnung (NSV) Art. 2 geregelt. Um eine gesamtschweizerisch gültige Vorgehensweise betreffend genauer Abparzellierung und Definition des Unterhaltsperimeters (UH Perimeter) zu gewährleisten, wurden im Jahr 2008 vom ASTRA diverse Faktenblätter zur Umsetzung der NSV Art. 2 erstellt (sogenannte Faktenblätter «UH Perimeter»). Gemäss Aussagen des ASTRA sind per 31. Dezember 2017 rund 95 % der Bereinigungen der Unterhaltsperimeter abgeschlossen.

In fünf geprüften Fallbeispielen machte die EFK keine negativen Feststellungen betreffend korrekter Anwendung der Faktenblätter. Sie konnte die grundbuchlichen Abgrenzungen sowohl vor Ort als auch auf den Plänen nachvollziehen. Manchmal erfolgten Anpassungen an die örtlichen Gegebenheiten, um eine sinnvolle Umsetzung zu ermöglichen.

Beurteilung

Die Abgrenzungen der Nationalstrassengrundstücke bei Anschlüssen und Knoten sind nach Ansicht der EFK sachgerecht und einheitlich geregelt. Die Faktenblätter «UH Perimeter» wurden innerhalb der Gestaltungsfreiheit umgesetzt.

Dass teilweise bei komplexem Sachverhalt kleine Abweichungen zu den Faktenblättern erfolgen, sieht die EFK nicht als Risiko.

Das ASTRA vollzieht die Abgrenzungen gemäss Faktenblätter mit dem nötigen Handlungsspielraum.

3 Struktur, Organisation, Steuerung

Die EFK konnte keine vorgeschriebene oder gelebte «unité de doctrine» für den Fachbereich LE finden. Die konkreten Fallbeispiele im Kapitel 2 zeigen dies bereits im Bereich der Arbeitsmethoden auf. Zusätzlich zur uneinheitlichen Handhabung des Landgeschäftes an sich, hat die EFK fehlende Arbeitsmittel und uneinheitliche Arbeitsinstrumente festgestellt. Diese sind im nachfolgenden Kapitel 3 beschrieben.

3.1 Eine «unité de doctrine» ist nicht erkennbar vorhanden

Die EFK konstatierte, dass das Amt keinen Standard für die physische Dossier- und Dokumentenablage und für deren Inhalt hat. Entsprechend kann sie nicht jederzeit zweifelsfrei nachvollzogen werden. Die Mitarbeitenden des Fachbereiches LE verwenden verschiedene Versionen von Vertragsvorlagen. Ein Vertragsmanagement fehlt. Aus dem System kann keine Gesamtübersicht der Verträge erstellt werden. Die Dokumente mit Unterschriftenkompetenzen widersprechen sich zum Teil, andere sind abgelaufen.

Die EFK konnte keine Einheitlichkeit in der Aufbau- und Ablauforganisation erkennen, es existiert keine Dokumentation dazu. Eine begonnene Fachbereichsstrategie von 2016 wurde nicht weiterverfolgt. Aktuellere Dokumente, die die Ausrichtung und Geschäftsfelder des Fachbereiches beschreiben (Organisation, Ziel, Auftrag, Leitsätze, Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken etc.) sind nicht vorhanden. Die EFK fand keine einheitlichen Standards, Checklisten oder Handbücher vor.

Zudem existieren keine gültigen Prozesse des Fachbereiches LE. Das Bewusstsein über Kontrollpunkte oder ein Vier-Augen-Prinzip war für die EFK nicht erkennbar. Es gibt beispielsweise keine offiziellen Kauf- oder Verkaufsstandards und keine generellen Vorgaben zum Kaufverhalten sowie auch keine dazugehörigen Prozesse und Kontrollen.

Ausgewählte Beispiele

Die Vollmachten sind nicht identisch mit der Unterschrifts- und Kompetenzregelung

Die Unterschrifts- und Kompetenzregelung (UKR) der Abteilung Direktionsgeschäfte wurde 2017 angepasst. Mitarbeitende des Fachbereiches LE sind mittlerweile noch bis zu 100 000 Franken zeichnungsberechtigt. Die projektunabhängigen persönlichen Vollmachten jedoch lassen ein Landerwerbsgeschäft immer noch bis zum Betrag von 500 000 Franken und ein Landverkaufsgeschäft bis zum Betrag von 1 Million Franken mit Einzelunterschrift LE zu.

Unbefangenheitserklärung sind nicht à jour

Die EFK stellte fest, dass die Unbefangenheitserklärung nicht allen Mitarbeitenden bekannt ist und die fünfjährige Gültigkeit teilweise abgelaufen ist.

Beurteilung

Nach Ansicht der EFK fehlt dem Fachbereich LE Einheitlichkeit und Stabilität in der Aufbau- und Ablauforganisation. Eine einheitliche Ausrichtung und Beschreibung der Geschäftsfelder des Fachbereiches sind nötig. Chancen und Risiken können dadurch erkannt, kontrolliert und genutzt werden.

Ferner stellt das Fehlen von gültigen Prozessen ein Risiko dar. Das Erstellen von Prozessbeschreibungen durchleuchtet Abläufe bewusst und führt zur Erkennung möglicher Schwachstellen. Eine Prozessbeschreibung dokumentiert verbindlich Abläufe und dient der einheitlichen Umsetzung. Zusätzlich bildet sie gleichbleibende administrative Abläufe ab und klärt Verantwortlichkeiten. Ein gelebter Prozess dient der Wissenssicherung und kann bei der Einarbeitung in neue Arbeitsbereiche genutzt werden. Vor allem kann der Fachbereich LE dadurch eine einheitliche Handhabung des Tagesgeschäfts gewährleisten. Die Einführung eines knappen, einfachen Prozesses braucht einen Initialaufwand, soll aber die Arbeit künftig erleichtern und die personellen Ressourcen entlasten.

Nach Ansicht der EFK kann mit einer geregelten und effektiven Ablagestruktur Zeit eingespart werden. Bei personellen Ausfällen kann die Stellvertretung ein Dossier sofort übernehmen. Eine einheitliche Regelung und Kontrolle im Bereich des Dokumentenmanagements verhindert Widersprüchlichkeiten und Doppelspurigkeiten. Einheitliche Vertragsvorlagen sind ein Muss. Das Amt muss Gültigkeit und juristische Korrektheit sicherstellen. Die fehlende Einheitlichkeit und Kontrolle der Verträge ist als Risiko einzustufen, da die Einzelunterschriftenkompetenz mit 100 000 Franken zwar gesetzlich korrekt, aber hoch ist. Die EFK vermisst generell ein institutionalisiertes Vier-Augen-Prinzip vor Vertragsabschluss. Das ASTRA sollte die «alten» Rahmenverträge neu ausschreiben. Zudem ist ein einheitliches, auswertungsbereites Vertragsreporting wesentlich für die Steuerung des Fachbereichs LE und es besteht das Risiko, dass ohne Vertragsübersicht die Vergleichbarkeit nicht oder nur ungenügend sichergestellt ist.

Die zum Prüfungszeitpunkt gültigen Vollmachten (bis zu 1 Million Franken) sind deutlich über der UKR und müssen schnellstmöglich aufeinander abgestimmt werden.

Des Weiteren beurteilt es die EFK als Risiko, wenn die gültigen Unbefangenheitserklärungen bei den Mitarbeitenden des LE fehlen. Es ist auch wichtig, diese periodisch alle zwei Jahre neu auszustellen und nicht erst nach fünf Jahren.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA die Einführung von Prozessen, Vorgaben und Zielsetzungen (mit Messkriterien) im Fachbereich Landerwerb, um die Tätigkeiten zu vereinfachen und zu vereinheitlichen. Dazu gehören, verbindliche Vorgaben zu einheitlicher Dossierführung, Ablagestrukturen und Vertragsmanagement, sowie das Überarbeiten der Vollmachten und der Unbefangenheitserklärungen.

Stellungnahme ASTRA

Das ASTRA wird die bereits vorhandenen Prozesse, Vorgaben und Zielsetzungen überarbeiten und mit einer Strategie für den Fachbereich und einem Handbuch ergänzen. Zudem wird neben der Aktualisierung der Ablagestrukturen auch eine systematische Übersicht der Geschäftstätigkeit des Fachbereichs eingeführt. Die derzeit gültigen Vollmachten und Unbefangenheitserklärungen werden überprüft und gegebenenfalls angepasst.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, eine systematische und nachvollziehbare Landpreisschätzung bei Kauf- und Verkaufsgeschäften zu garantieren. Mit einem Vier-Augen-Prinzip ist die Angemessenheit des Preises zu plausibilisieren. Wirtschaftliche Landgeschäfte sind durch die Wahl des bestmöglichen Zeitpunkts (Berücksichtigung des konkreten Grundstückspotenzials und der gegebenen Marktsituation) und die Schaffung von Wettbewerb sicherzustellen.

Stellungnahme ASTRA

Das ASTRA ist bestrebt, die Landpreisschätzungen der internen Spezialisten punktuell einer zusätzlichen Überprüfung zu unterziehen. Eine Anwendung des Vier-Augen-Prinzips kann sich dabei positiv auswirken. Landgeschäfte werden unter Berücksichtigung der 'Verordnung über das Immobilien-Management und die Logistik des Bundes (VILB)' durchgeführt. Das ASTRA wird prüfen, inwiefern Bieterverfahren und marktorientierte Ansätze bei Geschäften mit (enteigneten) Grundstücken politisch mehrheitsfähig, rechtlich vertretbar und mit internen Ressourcen umsetzbar sind.

3.2 Bei den Verträgen mit externen Drittmandatierten besteht Verbesserungspotenzial

Leistungsvereinbarungen mit Kantonen

Das ASTRA hat mit fast allen Kantonen Leistungsvereinbarungen (LV) abgeschlossen, damit diese, im Auftrag des ASTRA, Landerwerbsgeschäfte durchführen. Die LV sind einheitlich und nachvollziehbar. Trotz Vereinbarung besteht keine garantierte Leistungserbringung durch die Kantone. Die LV laufen in absehbarer Zeit aus. Das ASTRA wird dementsprechend vermehrt Leistungen bei privaten Drittfirmen einkaufen müssen.

Drittmandatierte / externe Mandate

Der Fachbereich LE beauftragt drittmandatierte Firmen als Unterstützung im Landerwerbsgeschäft. Es gibt keine Übersicht aller laufenden Mandate. 15 Verträge wurden der EFK für die Prüfung zur Verfügung gestellt. Die Vergabe an Drittmandatierte erfolgte innerhalb des Fachbereiches nicht einheitlich. Die EFK stellte fest, dass das ASTRA unterschiedliche Honorarsätze mit Dritten vereinbarte. Mandatierte in den Filialgebieten «Zentral- und Nordwestschweiz» sowie «Nordostschweiz» erhalten teilweise bis doppelt so hohe Honorare als andere vergleichbare Firmen in anderen Regionen. Des Weiteren wurden oft Aufträge für längere Zeiträume mit mehreren Nachträgen freihändig vergeben. Die Verträge enthalten zum Teil unterschiedliche Vereinbarungen zu den Nebenkosten und Regelungen zur Vermeidung von Korruption. Zudem weisen die Verträge teilweise inhaltliche Widersprüche auf.

In der Filiale «Westschweiz» wurde 2017 eine öffentliche Ausschreibung mit SIMAP-Publikation für einen Rahmenvertrag «Landerwerbsaufgaben» durchgeführt. Von allen bestehenden und durch die EFK kontrollierten Verträgen, wurden in diesem Fall die günstigsten Honoraransätze vereinbart.

Die EFK stellte fest, dass der Fachbereich LE keine klare Regelung hat, wie die Situation mit Drittmandatierten zu handhaben ist. Das positive Resultat der Pilotausschreibung des Rahmenvertrages bei der Filiale «Westschweiz» wurde erkannt. Zum Prüfungszeitpunkt war

unklar, ob es künftig mehrere Rahmenverträge mit schweizweiter Gültigkeit geben soll oder ob es auf regionaler Ebene mehrere Verträge geben soll. Unklarheit bestand auch, ob sprachregionenübergreifende oder -abgrenzende Verträge sinnvoll wären.

Ressourcen / Outsourcing

Die EFK konnte keine Planung finden, die Aussagen zum vorgesehenen In- und Outsourcing der Ressourcen für den Landerwerb und die Eigentumsverwaltung macht. Aussagen zu zeitlichen Staffelungen, zum Umgang mit Volumenunsicherheiten, zur Regelung von Schlüsselpersonen, zu vorgesehene Kompetenzen etc. waren nicht vorhanden. Die Aufgabenteilung und der Ressourceneinsatz zwischen ASTRA, Kantonen und Privatwirtschaft wird zum Prüfungszeitpunkt nur fall- und projektweise angewendet. Die EFK konstatierte ein vermehrtes Outsourcing. Eine längerfristige stabile Planung der Ressourcenaufteilung war nicht feststellbar.

Beurteilung

Die EFK beurteilt die bestehenden LV mit den Kantonen als einheitlich. In Anbetracht der Tatsache, dass Kantonsvereinbarungen auslaufen und keine weitere Leistungserbringung ihrerseits garantiert wird, sind neue Lösungen zu suchen.

Nach Auffassung der EFK können die unterschiedlichen Verträge mit Drittmandatierten keine Gleichbehandlung gewährleisten. Sie entsprechen auch nicht dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit. Das Risiko von inhaltlichen oder beschaffungsrechtlichen Fehlern ist durch diese uneinheitliche Praxis mit Direktvergaben hoch.

Die Lösung mit dem Rahmenvertrag im Gebiet der Filiale «Westschweiz» ist als positiv einzuschätzen. Es ist davon auszugehen, dass der Fachbereich LE diese Erfahrungen auswertet und entsprechende gesamtschweizerische Lösungen ausarbeitet und beschreibt. In Einzelfällen erachtet die EFK auch die Vergabe von projektbezogenen Mandaten neben den Rahmenverträgen als möglich.

Es braucht generische Vorgaben zur Planung und gegenseitigen Abstimmung der extern Mandatierten, damit die Steuerung der Drittmandatsverträge übergeordnet realisierbar ist. Dazu gehört eine konkrete antizipierende Planung der Ressourcen und der zu erfüllenden Aufgaben.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, eine einheitliche Vorgehensweise im Fachbereich LE für die Beauftragung von Drittmandatierten sicherzustellen. Dies mit dem Ziel, eine möglichst wirtschaftliche Leistungserbringung zu garantieren. Die Ressourcenentwicklung (In- und Outsourcing) ist aufmerksam zu beobachten, strategisch zu planen und antizipierend zu handhaben.

Stellungnahme ASTRA

Die zahlreichen Projekte bedingen eine Zusammenarbeit des Fachbereichs LE mit Dritten. Mangels fachlich qualifizierten Anbietern gestaltet sich die Suche nach geeigneten Vertragspartnern schwierig. Das ASTRA ist bestrebt, für die Beauftragung eine einheitliche Vorgehensweise festzulegen. Je nach Leistung / Leistungserbringer bzw. Region können dabei unterschiedliche Honorare anfallen. Basierend auf einer Gesamtsicht wird das ASTRA den Einsatz der internen, kantonalen bzw. privatwirtschaftlichen Personal-Ressourcen koordinieren, regeln und allenfalls anpassen.

4 Gesamtsicht Grundstückseigentum

4.1 Eine Gesamtübersicht liegt nicht auswertungsbereit vor und Steuerungsinstrumente für das Eigentum des ASTRA sind nicht vollständig

Die EFK konnte keine Erhebung von Kennzahlen im Fachbereich finden. Im Sinne einer Gesamtsicht führt das Amt kein Inventar zum Gesamtbesitz, zu Grundstückstypen/Typenbeschrieb (wie beispielsweise Preise für belastete Grundstücke, Verkaufspreise für Raststätten-Grundstücke, Vorhandensein von Tauschgrundstücken etc.), zu Bauzonen etc. Ein Reporting mit allen Verkäufen pro Jahr oder eine Auswertung mit allen Käufen pro Jahr besteht nicht. Somit fehlen auch Vergleichsmöglichkeiten unter den Filialen.

Im Fallbeispiel «Monteforno» werden keine Vergleichs-Preiskennzahlen für beispielsweise den Verkauf des Rastplatzes und der Raststätte herangezogen, es werden auch keine internen Benchmarks angewendet. Im Bereich der Filiale «Zentral- und Nordwestschweiz» hingegen sind solche Verkäufe bereits erfolgt und könnten als Richtgrösse dienen. Ein Austausch darüber war zum Prüfungszeitpunkt nicht vorgesehen.

Beurteilung

Nach Ansicht der EFK ist für die Steuerung des Fachbereiches ein aussagekräftiges Reporting notwendig. Zum Prüfungszeitpunkt fehlt die Vergleichbarkeit unter den Filialen. Es besteht auch keine Möglichkeit, in geeigneten Bereichen mit anderen Bau- und Liegenschaftsorganen des Bundes zu vergleichen. Mit Kenntnissen über das eigene Portfolio und über die jährlichen Veränderungen und Bedürfnisse können die langfristigen Bedürfnisse des ASTRA besser sichergestellt werden. Mögliche Abtauschflächen können besser identifiziert werden. Zudem kann betreffend Landkauf die Beziehung zu bundesnahen Betrieben, insbesondere der SBB, verbessert werden.

Die Führung des Fachbereiches wird der EFK zufolge effizienter und besser steuerbar, wenn Benchmark-Zahlen vorliegen und Vergleichspreise beispielsweise für belastete Standorte, Raststätten etc. herangezogen werden können. Ebenfalls wird die Gleichbehandlung von Dritten (beispielsweise Verkäuferschaften und Käuferschaften von Grundstücken) dadurch gefördert.

4.2 Keine abschliessende Übersicht der Grundstücksflächen im Eigentum ASTRA

Die Fachapplikation «Liegenschaften und Verträge (Sofortlösung)» (LVS) läuft unter dem «Management-Informationssystem Strasse und Strassenverkehr» (MISTRA) und besteht aus einer Teilapplikationen mit zwei Fachteilen, nämlich «Grundbuchsdaten LVS» und «Vertragsdaten LVS». Das Liegenschaftsinventar der Nationalstrassen wird in der Applikation «Grundbuchsdaten LVS» geführt. Jede Parzelle wird einzeln und analog der Angaben im kantonalen Grundbuch händisch geführt. Bei Differenzen zwischen LVS-Daten und Grundbuchdaten gelten immer Letztere. Die wichtigsten Angaben pro Grundstück im LVS sind Parzellenummer, Gemeinde / Kanton, Totalfläche, Grunddienstbarkeiten, Anmerkungen

sowie die mit dem jeweiligen Grundstück verbundenen Verträge, Vereinbarungen und Bewilligungen. Die Teilapplikation «Vertragsdaten LVS» hat eine Schnittstelle zum SAP und ermöglicht Fakturierung von Mieten.

In der Fachapplikation «Grundbuchsdaten LVS» sind keine m²-Preise oder auswertungs-bereite Kaufpreise vorhanden, eine grafische Darstellungsmöglichkeit (regionale Karten oder Situationspläne des Eigentums) ist nicht gegeben und zudem besteht eine Unsicherheit bezüglich der Vollständigkeit und Korrektheit der Daten. Die EFK stellte fest, dass das System ausschliesslich einen internen Nutzen hat. Es dient dem schnellen, aktualisierten Nachschauen und der Fakturierung der Mieten. Es lässt aber keine abschliessende Übersicht des Eigentums mit den entsprechenden finanziellen Werten zu. Auswertungen und Reportings aus LVS sind kaum möglich. Das Auffinden von möglichen Abtausch- oder Reserveflächen ist nicht vorgesehen.

Eine Datenbereinigung anhand der Grundbuchauszüge wird nicht institutionalisiert durchgeführt. Es existieren Differenzen. Von den sechs überprüften Fallbeispielen weist eines eine Differenz zwischen Grundbuch und LVS-System auf.

Beurteilung

Die Möglichkeit des schnellen, gesamtschweizerischen Nachschauens in LVS im Sinne eines Inventars ist positiv. Bei den öffentlichen Grundbuchämtern ist dies nicht überall einfach möglich und oft mit Kosten verbunden. Die direkte Fakturierung der Mieten über die SAP-Schnittstelle erachtet die EFK ebenfalls als positiv. Unklar ist, ob eine Doppelspurigkeit zum Vertragsmanagement Bund besteht.

Die Möglichkeit einer visuellen Übersicht des Parzelleneigentums könnte einer einfachen, schnellen Plausibilitätskontrolle beispielsweise der NFA-Übertragung dienen. Ein rasches erstes Auffinden von Grundstücken ausserhalb des Strassenperimeters, im Hinblick auf Abtauschflächen, wäre auch sichtbar. Nach Ansicht der EFK ist das Fehlen der Auswertungsmöglichkeiten (Reportings oder Grafik) oder einer genügenden Datenqualität im LVS ein Nachteil des Systems.

Ob LVS den LE in Anbetracht der vorhandenen Möglichkeiten wirklich einen Mehrwert bringt, kann die EFK anhand der Feststellungen nicht abschliessend beurteilen. LVS darf aber keinesfalls «nur» ein Parallelsystem zum offiziellen Grundbuch sein. Das Kosten-/Nutzenverhältnis ist vom ASTRA kritisch zu hinterfragen.

Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA betreffend Weiterführung LVS, eine Kosten-Nutzen-Analyse zum LVS durchzuführen, die erwünschten Zusatzfunktionen in diese Betrachtung miteinzu-beziehen und danach zu entscheiden, ob das System den gewünschten Mehrwert liefert oder zu viele Doppelspurigkeiten zu den bestehenden Grundbüchern vorliegen.

Stellungnahme ASTRA

Die Fachapplikation LVS wurde im 2008 in Betrieb genommen, die Applikation ist damit bereits über 10 Jahre alt. Im Rahmen der geforderten Analyse werden allfällige Zusammenhänge mit der Applikation Infrastrukturbauten und Betrieb (IBB) und Superb23 (S4/HANA), inklusive der Möglichkeit zur Georeferenzierung, zu berücksichtigen sein.

4.3 Die NFA-Übertragung ist zu einem grossen Teil abgeschlossen

Die Eigentumsübertragung der Grundstücke ist mit Ausnahme der Kantone VD, NE und BS praktisch abgeschlossen. Bei einzelnen Parzellen und Objekten bedarf es allerdings im Nachgang einer Bereinigung. In diesen Fällen zeigte sich in den letzten zehn Jahren, dass mit den Kantonen in aller Regel eine einvernehmliche Lösung gefunden werden kann. Das ASTRA schätzte, dass gegen 95 % (ohne Netzzollendung) der NFA-Grundstücke übertragen wurden. Eine genaue Aussage gibt es nicht, da kein entsprechendes Controlling existiert.

Die EFK hat innerhalb einer kleinen, nicht repräsentativen Auswahl von NFA-Parzellen die Übertragung anhand des öffentlichen Grundbuches geprüft und dabei keine negativen Feststellungen gemacht.

Beurteilung

Die EFK beurteilt das Vorgehen der Übertragung als sinnvoll.

Neuer Netzbeschluss

Das Volk stimmte am 12. Februar 2017 der Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds (NAF) zu. Die Vorlage beinhaltete auch den neuen Netzbeschluss (NEB) und damit die Überführung von rund 400 Kilometern Kantonsstrasse an den Bund per 1. Januar 2020. So können mittelgrosse Städte und Agglomerationen sowie Berggebiete und ländliche Räume besser an das Nationalstrassennetz angebunden werden. Mit dem NEB werden 19 Strecken aus dem Besitz der Kantone in das Eigentum des Bundes überführt. Ein Autobahnabschnitt im Kanton Schaffhausen wird vom Bund an den Kanton übergeben. Vom NEB betroffen sind 18 der 26 Kantone, 10 der 11 Gebietseinheiten (für den NS-Betrieb zuständige Trägerschaften), alle fünf Infrastrukturfamilien des ASTRA sowie verschiedene Abteilungen und Fachstellen der ASTRA-Zentrale in Ittigen.¹

Das Eigentum dieser rund 400 Kilometer muss durch den Fachbereich LE grundbuchrechtlich übertragen werden. Ob sich bereits bereinigte Unterhaltssperimeter nach der NEB-Übernahmen noch einmal verändern werden, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch unklar. Werden NEB-Richtlinien nicht im Vorfeld mit den NFA-Unterhaltssperimeter-Faktenblättern abgeglichen, können durch die Mehrarbeit im Zuge einer Neubeurteilung nach NEB zusätzliche, aber heute noch vermeidbare Kosten entstehen. Wichtig ist, dass diese beiden Regelungen aufeinander abgestimmt sind.

¹ Vgl. <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/themen/strassenfinanzierung/naf/zukunftgerichtetes-nationalstrassennetz.html>, abgerufen am 02.10.2018

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2012), SR 614.0

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2016), SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006 (Stand am 1. Januar 2016), SR 611.01

Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) vom 5. Dezember 2008 (Stand am 1. Januar 2016), SR 172.010.21

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) vom 16. Dezember 1994, SR 172.056.1

Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG) vom 8. März 1960, SR 725.11

Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG) vom 22. März 1985, SR 725.116.2

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB) vom 11. Dezember 1995, SR 172.056.11

Verordnung des EVD über die Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen vom 11. Juni 2010, SR 172.056.12

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) vom 22. November 2006, SR 172.056.15

Nationalstrassenverordnung (NSV) vom 7. November 2007 (Stand am 1. Januar 2018), SR 725.111

Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVV) vom 7. November 2007, SR 725.116.21

Reglement des Finanzinspektorats des Bundesamtes für Strassen (FISP) vom 4. November 2014

Bundesgesetz über die Enteignung (EntG) vom 20. Juni 1930 (Stand am 1. Januar 2012), SR 711

Verordnung des UVEK über den Landerwerb bei Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes vom 4. Dezember 2007, SR 725.111.31

Anhang 2: Abkürzungen

ASTRA	Bundesamt für Strassen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
Fachbereich LE	Fachbereich «Landerwerb und Eigentumsverwaltung»
FKG	Finanzkontrollgesetz
IKS	Internes Kontrollsystem
LV	Leistungsvereinbarung
LV(S)	Liegenschaften und Verträge (Sofortlösung)
MISTRA	Management-Informationssystem Strasse und Strassenverkehr
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds
NEB	Netzbeschluss
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
NSG	Nationalstrassengesetz
NSV	Nationalstrassenverordnung
RDL	Rechtsdienst und Landerwerb
SIMAP	Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen
SVZ	Schwerverkehrszentrum
UH Perimeter	Unterhaltspereimeter
UKR	Unterschriften- und Kompetenzregelung

Anhang 3: Glossar

NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs)	<p>Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen</p> <p>Teil 1 sind die Strassen, die per 1.1.2008 direkt grundbuchlich via genehmigten Listen vom Kanton übertragen wurden.</p> <p>Teil 2 betrifft die Bereinigung des UH Perimeters infolge des unter Teil 1 übertragenen Strassennetzes (also die Anschlüsse, Knoten, Zufahrten, Kreisel etc.).</p> <p>Mit der NFA ging das Eigentum am bestehenden Nationalstrassennetz auf den Bund über (Art. 8 und Art. 62a Abs. 1 NSG). Dieser ist seitdem für den Ausbau, Unterhalt, Betrieb und die Finanzierung der Nationalstrassen zuständig.</p>
Netzvollendung	<p>Fertigstellung des Netzes durch den Kanton unter Oberaufsicht des Bundes, danach Übertragung an den Bund.</p> <p>Was die im Bundesbeschluss definierte Netzvollendung der Nationalstrassen anbelangt, so bleiben die Kantone bis zur Inbetriebnahme der betreffenden NS-Strecken deren Eigentümer (Art. 62a Abs. 5 NSG) und tragen weiterhin einen Teil der Kosten.</p>
NEB (neuer Netzbeschluss)	<p>Vorgesehene Übernahme von rund 400 Kilometer Kantonsstrassen durch den Bund.</p>
Neubau- und Ausbauprojekte ASTRA	<p>Zusätzlich zu den genannten Strassenübernahmen gibt es Neubau- und Ausbauprojekte ASTRA, nämlich Nationalstrassenprojekte des ASTRA, unabhängig von den obigen drei Kategorien.</p>
Zonenplan	<p>Nutzungspläne werden kommunal in der Regel als «Bau- und Zonenordnung» bezeichnet. Der dazu gehörende Plan wird als «Zonenplan» bezeichnet. Die Bau- und Zonenordnung wird von der Gemeinde (Stadt) erlassen und vom Kanton genehmigt und damit auch gewährleistet.</p>
Bauzone	<p>Gebiet, das in der Raumplanung einer Gemeinde als bebaubar ausgewiesen ist.</p>
Ausnutzung / Ausnutzungsziffer	<p>Die Ausnutzungsziffer ist das Verhältnis zwischen Bruttogeschoss- und Landfläche. Sie legt im Zonenplan fest, wie dicht gebaut werden darf.</p>

Mehrwert- abschöpfung	<p>Durch Ein-, Um- oder Aufzonungen entstehen planungsbedingte Vorteile für Grundeigentümerschaften.</p> <p>Grundlage bildet das Bundesgesetz über die Raumplanung Art. 5 Abs. 1 – Abs. 1sexies, das zumindest bei Neueinzonungen eine Abschöpfung des Planungsvorteils im Umfang von mindestens 20 Prozent (Mindestregelung) verlangt. Die Abgabe ist der öffentlichen Hand zu leisten und wird zum Zeitpunkt der Überbauung oder der Veräusserung des Grundstückes fällig.</p> <p>Die Kantone können weitere Planungsvorteile (z. B. aus Um- oder Auszonungen, Sondernutzungs- oder Gestaltungsplänen) ebenfalls der Mehrwertabgabe unterstellen und den Abgabesatz höher ansetzen.</p>
Hedonisches Bewertungsprogramm	<p>Die hedonische Bewertung ist ein Vergleichswert-Verfahren im Schweizer Immobilienmarkt. Eine Liegenschaft wird dabei mit tausenden gehandelten Objekten verglichen und statistisch der Preis ermittelt, den vergleichbare Objekte an vergleichbarer Lage in den vergangenen Monaten erzielt haben. Eine zugehörige Software bezeichnet man als hedonisches Tool oder hedonisches Bewertungsprogramm.</p>

Priorisierung der Empfehlungen

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