

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



Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds

Umfassender Bericht an die Direktion
des ASTRA über die Prüfung der
Jahresrechnung 2019

Bundesamt für Strassen

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	3
2	Funktion des NAF	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	Weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte	16

1 Management Summary

In der nachstehenden Tabelle sind die wesentlichsten Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung 2019 durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zusammengefasst.

Sachverhalt	Status
<p>Durchführung und wesentliche Ergebnisse der Prüfung</p> <p>Die EFK hat die Prüfungsarbeiten wie geplant durchgeführt. Das Testat mit Datum vom 7. April 2020 zur geprüften Jahresrechnung 2019 hat sie ohne Einschränkung und Hinweis erteilt. Sie empfiehlt in ihrem Testat den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte, die Jahresrechnung zu genehmigen.</p> <p>Die EFK hat alle wesentlichen Punkte und Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung mit den zuständigen Personen besprochen (siehe Kapitel 4 und 7).</p>	●
<p>Qualität der Rechnungslegung</p> <p>Der Jahresabschluss wurde in Übereinstimmung mit dem Finanzhaushaltsgesetz (FHG), der Finanzhaushaltverordnung (FHV) und nach den Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund (HH+RF), insbesondere Kapitel 5.2.3 Nationalstrassen, erstellt.</p> <p>Die Anmerkungen zur Rechnungslegung finden sich im Kapitel 4.</p>	●
<p>Feststellungen zum Internen Kontrollsystem (IKS)</p> <p>Die EFK hat die Existenz des IKS im Testat vom 7. April 2020 bestätigt. Die Feststellungen hierzu sind im Kapitel 6 dargelegt.</p>	●

Zusammenfassung der wesentlichsten Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung 2019

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 NAF

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

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

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

3 Durchführung und Ergebnisse der Revision

Die EFK hat die Prüfung der Jahresrechnung 2019 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 zu vereinbarenden Sachverhalte vor.

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

Die Schlussrevision wurde zwischen dem 2. und 13. März 2020 durchgeführt. Die EFK konnte die Abschlussarbeiten wie geplant durchführen. Die Prüfung wurde von Frau Senem Sahin (Revisionsleiterin) und Herrn Daniel Urwyler durchgeführt. Die EFK wurde von Brigitte Robert und Stephan Aeschlimann von der internen Revision ASTRA unterstützt. Im Rahmen der Abschlussprüfung 2019 wurden nur punktuell Prüfungen zum IKS durchgeführt. Für die Abschlussprüfung stützt sich die EFK auf anlässlich der Zwischenrevisionen durchgeführte IKS-Prüfungen.

Das Testat mit Datum vom 7. April 2020 zur Jahresrechnung 2019 hat die EFK ohne Einschränkung erteilt und die Existenz eines IKS gemäss den Vorgaben der Direktion des ASTRA bestätigt. Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die wichtigsten Elemente der Prüfung und die identifizierten Verbesserungspotenziale.

Die in diesem Bericht festgehaltenen Ergebnisse wurden an der Schlussbesprechung vom 27. März 2020 besprochen. Teilgenommen haben seitens ASTRA der Abteilungsleiter Steuerung und Finanzen, die Bereichsleiterin Finanzen und Controlling, der Fachexperte für Finanzen, die Bereichsleiterin Investitionscontrolling Nationalstrassen, die Fachbereichsleiterin Finanzen und die Fondsmanagerin NAF. Die EFK war mit dem stellvertretenden Federführenden und der Revisionsleiterin vertreten.

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

4 Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung

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

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

4.1 Bilanz

Die Bilanz per 31. Dezember 2019 weist folgende Salden aus:

in TCHF	2019	2018	Differenz	Diff. in %
Aktiven	3'895'623	3'388'100	507'523	15%
Umlaufvermögen	3'895'623	3'388'100	507'523	15%
Anlagevermögen	-	-	-	0%
Nationalstrassen im Bau	7'213'007	6'651'427	561'580	8%
Wb Nationalstrassen im Bau	-7'213'007	-6'651'427	-561'580	8%
Bedingt rückzahlbare Darlehen Agglomerationsverkehr	1'525'322	1'466'678	58'644	4%
Wb bedingt rückzahlbara Darlehen Agglomeratioinsverkehr	-1'525'322	-1'466'678	-58'644	4%
Passiven	3'895'623	3'388'100	507'523	15%
Kurzfristiges Fremdkapital	434'763	451'992	-17'229	-4%
Langfristiges Fremdkapital	3'460'860	2'936'108	524'752	18%

Wb = Wertberichtigung

4.1.1 Umlaufvermögen

Das Umlaufvermögen enthält hauptsächlich die Forderung des NAF gegenüber dem Bund von 3,89 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 2019 die Entnahmen tiefer ausgefallen sind als die Einlage.

Beurteilung

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

4.1.2 Nationalstrassen im Bau

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

in TCHF	Bestand per 1.1.2019 im NAF	Zugang im NAF	Abgang fertiggestellte bzw. gekaufte Anlagen an ASTRA	Bestand per 31.12.2019 im NAF
AiB Ausbau	1'544'180	447'555	301'314	1'690'421
AiB Unterhalt	3'470'973	1'016'994	833'430	3'654'538
AiB Engpassbeseitigung	591'695	147'316	-	739'011
AiB Netzfertigstellung vor 2008	81'976	-	-	81'976
AiB Netzfertigstellung nach 2008	962'512	130'743	46'328	1'046'927
AiB Software Nationalstrassen	90	185	141	134
Betrieb	-	761	761	-
Total	6'651'426	1'743'554	1'181'974	7'213'007

Die Strassenabschnitte und die weiteren Anlagen, wie z. B. Software, werden sowohl im Fonds als auch beim Bund unter den Anlagen aktiviert. Beim Fonds sind sie aber gleichzeitig zu 100 Prozent wertberichtigt. Sobald die sich in Bau befindenden Strassenabschnitte und Softwareprojekte in Betrieb genommen werden, erfolgt die Umgliederung im ASTRA von den AiB in die Nationalstrassen bzw. Software. Das ASTRA führt sie als Anlagen und schreibt sie ab diesem Zeitpunkt ab. Im NAF erfolgt dann die Ausbuchung der AiB und die entsprechende Wertberichtigung. Mit der Aktivierung der Strassenabschnitte Netzfertigstellung beim ASTRA werden auch die Kantonsanteile aktiviert. Diese Kantonsanteile werden gleichzeitig als Ertrag verbucht.

AiB Ausbau und Unterhalt

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

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

Im Baukostenmanagementtool TDCost werden alle Aufwände erfasst und mit aktivierbaren bzw. nicht aktivierbaren Kostenarten hinterlegt. Die Finanzierung erfolgt vollständig durch den NAF. Die Zunahme der AiB Nationalstrassen im Jahr 2019 ist darauf zurückzuführen, dass grosse Projekte sich in der Realisierungsphase befinden und die Hauptarbeiten durchgeführt werden können. Die Investitionen in Ausbau-, Unterhalts- und Engpassprojekte beliefen sich 2019 auf 1612 Millionen Franken. Davon sind rund 1 Milliarde Franken auf Projekte des wertvermehrenden Unterhalts zuzuweisen. Abgeschlossene Ausbau- und Unterhaltsprojekte, die von den Anlagen im Bau in die Anlagen in Betrieb umgebucht wurden, betragen 1135 Millionen Franken.

AiB Engpassbeseitigung

Die Betreuung der Projekte für Engpassbeseitigung erfolgt ebenfalls durch die ASTRA-Filialen. Die Finanzierung erfolgt vollständig durch den NAF. Aktuell gibt es 28 Engpassbeseitigungsprojekte. Dies sind oft langjährige Projekte, die meist im Zusammenhang mit Ausbau- und Unterhaltstätigkeiten im Nationalstrassenbau durchgeführt werden.

Bis auf das Projekt *Härkingen – Wiggertal 6-Spurausbau*, das sich in den Schlussarbeiten befindet, und das Projekt *Ausbau Nordumfahrung Zürich*, das sich in den Hauptarbeiten befindet, sind alle anderen Projekte auf dem Stand der Projektierung.

2019 wurden keine Projekte abgeschlossen. Die nächsten zwei Projekte werden voraussichtlich 2022 in Betrieb genommen.

AiB Netzfertigstellung vor 2008

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

Die AiB Netzfertigstellung beinhalten Projekte, mit deren Bautätigkeit vor 1. Januar 2008 begonnen wurde und deren Bilanzierung seit 1. Januar 2008 beim ASTRA erfolgt. Per 31. Dezember 2019 waren in diesem Bereich Projekte in der Höhe von 82 Millionen Franken noch nicht fertiggestellt. Sie betreffen die Autobahn A9 im Oberwallis.

AiB Netzfertigstellung nach 2008

2019 wurden 140 Millionen Franken in Netzfertigstellungsprojekte investiert. Davon sind 9 Millionen Franken nicht aktivierbare Ausgaben. Auf der anderen Seite wurden Strassenabschnitte im Wert von 46 Millionen Franken nachaktiviert.

Bauprojekte der Netzfertigstellung, mit deren Bautätigkeit nach 1. Januar 2008 begonnen wurde, sind per 31. Dezember 2019 mit 1047 Millionen Franken in den AiB bilanziert. Davon betreffen 981 Millionen Franken bzw. 87 % die Autobahn A9. Der nächste Teilabschnitt wird voraussichtlich 2021 eröffnet.

AiB Software Nationalstrassen

In den AiB ist das Softwareprojekt *Integration von Verkehrsmanagement-Anlagen Schweiz (IVM CH)* enthalten. Gemäss erhaltener Auskunft vom stellvertretenden Projektleiter befindet sich das Projekt in der Konzeptphase. Die aktivierten Kosten von 134 000 Franken sind werthaltig.

Betrieb

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

Beurteilung

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

4.1.3 Bedingt rückzahlbare Darlehen für Agglomerationsprogramme

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

in TCHF	2019	2018	Differenz	Diff. in %
Darlehen Agglomerationsverkehr				
bedingt rückzahlbare Darlehen Dritte	41'474	31'248	10'226	33%
Wb bedingt rückzahlbare Darlehen Dritte	-41'474	-31'248	-10'226	33%
Darlehen Agglomerationsverkehr SBB				
bedingt rückzahlbare Darlehen SBB	1'483'848	1'435'430	48'418	3%
Wb bedingt rückzahlbare Darlehen SBB	-1'483'848	-1'435'430	-48'418	3%
Total	-	-	-	-

2019 wurden vier neue Darlehen im Umfang von 3 Millionen Franken vergeben. Bestehende Darlehen wurden um 57 Millionen Franken erhöht. Das Darlehen für den «Réaménagement de la gare CFF de Grandson» in der Höhe von 1,3 Millionen Franken wurde infolge Projektabschluss beim NAF ausgebucht und dem Bundesamt für Verkehr abgetreten. Ende 2019 bestehen noch 27 Darlehen beim NAF.

Für die bedingt rückzahlbaren Darlehen wie auch für die à fonds perdu-Beiträge für den Agglomerationsverkehr liegen Bestätigungen der Empfänger für die jährlichen Auszahlungen vor.

Beurteilung

Die Darlehen werden vollständig ausgewiesen und wertberichtigt. Die Verbuchung erfolgt nach dem definierten Geschäftsvorfall.

4.1.4 Kurzfristiges Fremdkapital

in TCHF	2019	2018	Differenz	Diff. in %
Verbindlichkeiten Dritte	-2'706	-3'895	1'189	-31%
Passive Rechnungsabgrenzung	-415'291	-436'015	20'724	-5%
kurzfristige Garantierückbehalte	-16'766	-12'082	-4'684	39%
Total	-434'763	-451'992	17'229	-4%

Passive Rechnungsabgrenzungen

Die Abgrenzungen per Ende 2019 betreffen erhaltene aber noch nicht abgerechnete Leistungen. Dies hauptsächlich für Projekte aus den Bereichen Ausbau und Unterhalt von Nationalstrassen. Die Filialen liefern die Angaben für die passiven Rechnungsabgrenzungen in einem einheitlich definierten Tool und auf Basis der abgeschlossenen Verträge.

Beurteilung

Die Abgrenzungsbeträge sind nachgewiesen und vollständig. Die Abnahme gegenüber dem Vorjahr liegt innerhalb des zu erwartenden Wertes.

4.1.5 Langfristiges Fremdkapital

in TCHF	2019	2018	Differenz	Diff. in %
Mittel- und langfristige Garantierückbehalte	-52'256	-41'854	-10'402	25%
Reservierte Mittel Nationalstrassen	-3'408'605	-2'894'254	-514'351	18%
Total	-3'460'861	-2'936'108	-524'753	18%

Garantierückbehalte

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

Beurteilung

Der Bestand der Garantierückbehalte ist nachgewiesen und vollständig. Die Zunahme der Garantierückbehalte gegenüber dem Vorjahr ist mit der höheren Bautätigkeit im Jahr 2019 zu begründen.

Reservierte Mittel für den Nationalstrassenbau

Als reservierte Mittel für den Nationalstrassenbau werden jene Beträge ausgewiesen, die 2019 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. 2019 betrug die Einlage 2258 Millionen Franken. Davon wurden 1744 Millionen Franken für den Nationalstrassenbau ausgegeben. Die Differenz stellt die Zunahme des Bestandes dar. Die reservierten Mittel von 3409 Millionen Franken werden künftig investiert.

Beurteilung

Die Verbuchung erfolgte nach den vordefinierten Geschäftsvorfällen.

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

4.2 Erfolgsrechnung

4.2.1 Aufwand

in TCHF	2019	2018	Differenz	Diff. in %
Aufwand	-2'933'428	-3'416'174	482'746	-14%
Betrieb Nationalstrasse	-371'077	-361'665	-9'412	3%
nicht aktivierbarer Nationalstrassen Ausbau	-30'953	-7'386	-23'567	319%
nicht aktivierbarer Nationalstrassen Unterhalt	-93'345	-107'033	13'688	-13%
Einlage in reservierte Mittel für Nationalstrassenbau	-2'257'905	-2'579'634	321'729	-12%
Wertberichtigung Investitionsbeiträge Agglomerationsverkehr	-120'248	-112'597	-7'651	7%
Wertberichtigung Darlehen Agglomerationsverkehr	-59'900	-37'859	-22'041	58%
Auflösung Reserven IF und Übertrag Drittmittelerträge an ASTRA	-	-210'000	210'000	-100%

Betrieb Nationalstrassen

Im *Betrieb Nationalstrassen* sind hauptsächlich die Vergütungen an die elf Gebietseinheiten (325 Millionen Franken) enthalten, die meist Teil von kantonalen Baudirektionen sind. Ihnen wurde per Leistungsvereinbarung der Betrieb der Nationalstrassen übertragen. Des Weiteren sind unter dieser Aufwandsposition die Bundesbeiträge an die Schadenwehren auf Nationalstrassen (29 Millionen Franken) enthalten. Sie betreffen hauptsächlich Leistungen für Feuer-, Chemie-, Öl- und Strahlenwehrstützpunkte.

Beurteilung

Die Ausgaben liegen innerhalb des zu erwartenden Wertes.

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

Nicht aktivierbarer Nationalstrassenbau: Ausbau und Unterhalt

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

Beurteilung

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

Auflösung Reserven IF und Übertrag Drittmittelerträge an das ASTRA

Im Vorjahr wurde der Restbestand an Einlagen des Infrastrukturfonds für die Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (200 Millionen Franken) an das ASTRA transferiert. Zudem wurden die Drittmittelerträge an das ASTRA übertragen. Deshalb schloss die Erfolgsrechnung 2018 mit einem Aufwandüberschuss von 210 Millionen Franken ab.

4.2.2 Ertrag

in TCHF	2019	2018	Differenz	Diff. in %
Ertrag	2'933'426	3'206'174	-272'748	-9%
zweckgebundene Einnahmen	2'694'840	2'686'132	8'708	0%
Mineralölsteuerzuschlag	1'767'594	1'792'411	-24'817	-1%
Mineralölsteuer	133'329	135'210	-1'881	-1%
Automobilsteuer	406'785	398'331	8'454	2%
Nationalstrassenabgabe	356'452	349'583	6'869	2%
Ertrag CO ₂ -Sanktionen Personenwagen	30'680	10'597	20'083	190%
Temporäre Einlage aus der Bundesrechnung	183'067	474'389	-291'322	-61%
Temporäre Einlage aus Spezialfinanzierungen Strassenverkehr SFSV	183'067	474'389	-291'322	-61%
Einnahmen aus Drittmitteln und übrige Einnahmen	55'519	45'653	9'866	22%
Einnahmen aus Drittmitteln und Kofinanzierung	46'491	35'735	10'756	30%
Bewirtschaftungserträge	9'028	9'918	-890	-9%

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

Einlagen für nicht aktivierbare Ausgaben	495 Millionen Franken
Einlagen für aktivierbare Investitionen	2258 Millionen Franken
Einlagen für Beiträge an den Agglomerationsverkehr	180 Millionen Franken
Total Einlagen	2933 Millionen Franken

Beurteilung

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

Temporäre Einlage aus Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV)

Aus haushaltspolitischen Gründen wurden die Einlagen in den Infrastrukturfonds in den Jahren 2016 und 2017 um insgesamt 465,2 Millionen Franken gekürzt. Entsprechend Art. 12 NAFG werden die damals gekürzten Einlagen in den Jahren 2018 bis 2020 durch höhere Einlagen in den NAF kompensiert. 2019 wurden die Einlagen in den NAF zulasten der SFSV um 100 Millionen Franken erhöht. Des Weiteren ist in dieser Position der Reservenanteil des NAF enthalten.

Beurteilung

Die Einlage aus der SFSV erfolgte korrekt.

Erträge aus Drittmitteln und Kofinanzierungen

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

Beurteilung

Die Erträge betreffen hauptsächlich die Finanzierungsbeteiligung des Kantons Zürich für die Einhausung eines Autobahnabschnittes auf der A1 (Schwamendingen). Die Verbuchung erfolgte gemäss den vordefinierten Geschäftsvorfällen.

4.3 Prüfungen der generellen IT-Kontrollen

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

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

Die generellen IT-Kontrollen für die IT-Anwendungen SAP und TDCost beim ASTRA werden grösstenteils beim BIT durchgeführt. Für diese in der Verantwortung des BIT stehenden Kontrollen wurde für das Finanzjahr 2019 durch die Prüfungsgesellschaft EY die Wirksamkeit mittels einem ISAE 3402 Typ 2 Bericht attestiert.

Die generellen IT-Kontrollen, die ganz oder teilweise in der Verantwortlichkeit des ASTRA liegen, wurden für die Anwendungen SAP und TDCost anhand von Wurzelstichproben bezüglich ihrer Existenz geprüft. Die beim ASTRA vorhandenen generellen IT-Kontrollen sind aus Sicht der EFK geeignet, die IT-spezifischen Risiken im Hinblick auf eine ordnungsgemässe Buchführung und Rechnungslegung abzudecken.

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 Internes Kontrollsystem (IKS), in Übereinstimmung mit dem PS 890, für die Erstellung der Jahresrechnung existiert.

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

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

Prozesse	Beurteilung (EFK)		Rotationsplan		
	2018	2019	2020	2021	2022
Unternehmensweite Kontrollen (ELC)	●	●	X	X	X
Generelle IT-Kontrollen (ITGC)	●	●	X	X	X
Abschlussprozess	●	●	X	X	X
Anlagen	-	-	X	-	-
Beschaffung und Investitionscontrolling NS	-	●	-	-	X
Finanzierung Netzfertigstellung	●	-	-	X	-
Subvention Agglomerationsverkehr	●	-	-	X	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.

Die EFK hat die Ausgestaltung und Existenz des IKS für den Prozess Beschaffung und Investitionscontrolling Nationalstrassen 2019 geprüft. Anlässlich der Funktionsprüfung wurden keine Kontrolldefizite festgestellt. Hierzu verweist die EFK auf den Bericht vom 18. Oktober 2019 (PA 19332).

7 Weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte

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

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

Im PS 240 sind die Pflichten des Abschlussprüfers im Zusammenhang mit dolosen Handlungen im Rahmen der Abschlussprüfung definiert. Die Analyse der EFK bezüglich 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 2019 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 2019 aufgrund von Verstössen gegen Gesetze oder anderen Rechtsvorschriften.

7.2 Journal Entry Testing

Der Zweck eines Journal Entry Testings (JET-Analyse) ist, unerwartete oder ungewöhnliche Transaktionen im SAP P07 zu identifizieren und zu beurteilen. Mit einer IT-gestützten Datenanalyse wurden die für das Geschäftsjahr 2019 erfassten Journaleinträge ausgewertet. Die Ergebnisse aus diesen Auswertungen wurden durch das Revisionsteam beurteilt und mit der Fachbereichsleiterin Finanzen besprochen.

Beurteilung

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

7.3 Aussergewöhnliche oder bedeutsame Transaktionen mit nahestehenden Personen

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

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

7.4 Wesentliche Ereignisse nach dem Bilanzstichtag

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

Bern, 7. April 2020

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

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

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

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

Weisungen

Weisung der EFV zum Jahresabschluss 2019 vom 7. November 2019

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

Handbuch HH+RF, Kapitel 5.2.3 Nationalstrassen vom 24. Mai 2019

Anhang 2: Abkürzungen

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