

**BERICHT DER INTERPARLAMENTARISCHEN
AUFSICHTSKOMMISSION SIERA
(Interkantonaler Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz
der Kantone Freiburg, Waadt und Genf)**

Zuhanden der Grossen Räte der Kantone Freiburg, Waadt und Genf,

Die Interparlamentarische Aufsichtskommission für die SIERA-Vereinbarung (die Kommission), legt Ihnen ihren ersten Bericht zur Annahme vor; er deckt ihre Tätigkeit vom 4. November 2019, dem Datum ihrer Gründung, bis Ende Juni 2021, nach der Prüfung des Geschäftsjahres 2020 der Anstalt, ab.

1. ERGEBNIS DER AUFSICHT DER KOMMISSION

Sehr positive Feststellung

Zunächst einmal zieht die Kommission eine sehr positive Bilanz über die ersten beiden Jahre der Existenz von SIERA. Trotz der Pandemie stehen alle Signale auf Grün:

- ✓ SIERA sucht ständig nach technischen und wirtschaftlichen Lösungen, um das Autobahnnetz der Kantone Freiburg, Waadt und Genf effizient zu unterhalten.
- ✓ Das Personal scheint gut in die neue Organisation integriert zu sein.
- ✓ Die Finanzen sind gesund.
- ✓ Während noch Diskussionen für oder gegen den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln laufen, hat SIERA bereits auf diese verzichtet.
- ✓ Die Biodiversität wird berücksichtigt, und es werden Massnahmen ergriffen, um ihr einen bevorzugten Platz einzuräumen.
- ✓ SIERA wendet sich der Elektromobilität zu, indem ein erstes solches Fahrzeug beschafft wurde.

Anträge der Kommission

Zum Abschluss ihrer parlamentarischer Oberaufsicht formuliert die Kommission drei Anträge, die ihrer Ansicht nach von den Organen des SIERA und den Staatsräten der drei Unterzeichnerkantone in besonderem Mass verfolgt werden sollten.

Die Kommission beantragt:

1. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) nimmt formell Stellung zur Zahlung von jährlichen Pauschalkosten von 1,4 Millionen Franken an die Kantone zu Lasten von SIERA, obwohl SIERA bereits für die von den Kantonen erbrachten Leistungen bezahlt, d. h. alle Personal-, Informatik- und Verwaltungskosten.
2. Die Kantone überdenken die Ausschüttung der kumulierten Gewinne ab 5 % des Umsatzes, da dies die Liquidität des SIERA beeinträchtigen und seine Investitionsfähigkeit einschränken könnte, insbesondere für die Erneuerung von dessen Fuhrpark. Das ASTRA seinerseits empfiehlt eine Umverteilung erst ab 15 %.
3. Die Kantone prüfen die Möglichkeit, das gesamte Personalwesen in den SIERA, eine autonome öffentlich-rechtliche Anstalt, zu integrieren und langfristig die Gehaltsskalen, die Zulagen für Nachtarbeit und die berufliche Vorsorge für das gesamte Personal zu harmonisieren.

2. GESETZLICHER RAHMEN

Der vorliegende Bericht entspricht den Bestimmungen des ParlVer sowie der am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen interkantonalen Vereinbarung über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz der Kantone Freiburg, Waadt und Genf (SIERA-Vereinbarung), wonach die

interparlamentarische Kommission den drei Grossen Räten einen Bericht über das Ergebnis ihrer Aufsicht zukommen lässt.

Die Aufsicht der Kommission erstreckt sich aus strategischer und allgemeiner Sicht auf:

- die Erreichung der strategischen Ziele des SIERA;
- die vom SIERA erzielten Ergebnisse auf der Grundlage der mit dem ASTRA geschlossenen Leistungsvereinbarungen und der Zielvereinbarung;
- den Geschäftsbericht des SIERA.

Die Aufsicht ist politischer Natur und eine Oberaufsicht. In diesem Zusammenhang legt die interparlamentarische Aufsichtskommission die strategischen Ziele nicht fest, sondern prüft deren Umsetzung. Diese Organisation der parlamentarischen Aufsicht ist spezifisch für Anstalten, die mit interkantonalen Vereinbarungen geregelt werden.

Der SIERA ist finanziell autonom und seine Einnahmen stammen grösstenteils vom ASTRA. Die drei Grossen Räte der Kantone Freiburg, Waadt und Genf müssen noch über die Personalanträge der Anstalt über die kantonalen Budgets entscheiden.

Ohne auf die Vertragslaufzeiten im Einzelnen einzugehen, ist eine neue Leistungsvereinbarung mit dem ASTRA für den Zeitraum 2024-2027 vorgesehen. Es wird zu entscheiden sein, ob für die nächste Zielvereinbarung 2023-2026 Änderungen vorgenommen werden müssen¹. Auf diese Weise kann die Kommission das Erreichen der dem SIERA zugewiesenen Ziele anhand der in der genannten Zielvereinbarung festgelegten Indikatoren überwachen.

3. ZUSAMMENSETZUNG UND ARBEITSWEISE DER KOMMISSION

Der Kommission gehören 9 Mitglieder, d. h. je 3 pro Kanton, an.

Präsidium

An ihrer konstituierenden Sitzung vom 4. November 2019 hat die Kommission für das Jahr 2020 gewählt:

- Jean-Daniel WICHT (FR) ins Präsidium und
- Pierrette ROULET-GRIN (VD) ins Vizepräsidium.

Diese Mandate wurden für die Jahre 2021 und 2022 zweimal erneuert. Für die folgenden Jahre ist alle zwei Jahre eine Rotation zwischen den Kantonen vorgesehen.

Zusammensetzung der Freiburger Delegation:

Bernadette HÄNNI-FISCHER
Madeleine HAYOZ
Jean-Daniel WICHT (Präsident)

Zusammensetzung der Waadtländer Delegation:

Cédric ECHENARD
Pierrette ROULET-GRIN (Vizepräsidentin)
Jean-François THUILLARD

Zusammensetzung der Genfer Delegation:

Jacques BÉNE
Alberto VELASCO
Christian ZAUGG

Arbeitsweise der Kommission

In ihrer konstituierenden Sitzung vom 4. November 2019 beschloss die Kommission, sich im jährlich zu treffen und ihre Aufsicht auf der Grundlage des Geschäftsberichts zu konzentrieren, der sowohl

¹ Um die Zielvereinbarung zu ändern, sollte eine Multi-Stakeholder-Diskussion organisiert werden, wobei das erste Treffen sechs Monate vor dem Ende des laufenden Vierjahreszeitraums stattfinden sollte.

Informationen über die Tätigkeit des SIERA als auch über dessen finanzielle Lage liefert. Hingegen war die vierjährige Zielvereinbarung zwischen den Konkordatskantonen und dem SIERA noch nicht abgeschlossen worden.

Die Kommission hebt die Qualität der ersten beiden Geschäftsberichte 2019 und 2020² hervor, welche die Vielfalt der Aktivitäten des SIERA gut aufzeigen und alle wichtigen und notwendigen Informationen enthalten.

Die Kommission traf sich am 31. August 2020 im Werkhof Granges-Paccot (FR), um das erste Betriebsjahr des SIERA zu untersuchen, und am 7. Juni 2021 auf der Baustelle des Autobahnanschlusses Grand Saconnex, um die Aufsicht für das Jahres 2020 wahrzunehmen. Bei diesen beiden Sitzungen bestand die Genfer Delegation leider nur aus Jacques Béné.

4. HAUPTAUFGABEN DES SIERA

Die Kernaufgabe des SIERA besteht darin, im Auftrag des ASTRA Unterhalts- und Betriebsleistungen für die Nationalstrassen zu planen und auszuführen. Insbesondere erbringt der SIERA in seinen Kompetenzbereichen Leistungen für andere Kunden aus dem öffentlichen oder privaten Sektor, sofern seine Aufgaben im Dienst des ASTRA dadurch nicht beeinträchtigt werden.

5. DEM SIERA ZUR VERFÜGUNG GESTELLTES PERSONAL

Dieser Punkt ist Gegenstand eines Antrags der Kommission an die Staatsräte.

SIERA ist eine autonome Anstalt des öffentlichen Rechts und beschäftigt keine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf irgendeiner Ebene. Nach den Verhandlungen zwischen den Kantonen über die neue Organisation der Gebietseinheit II (GE II) wurde damals kein politischer Konsens darüber gefunden, dass der SIERA eine selbständige Einheit werden sollte, die ihre eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, rund 180 an der Zahl, direkt beschäftigt.

Das gesamte Personal, das für den reibungslosen Betrieb des SIERA erforderlich ist, bleibt bei jedem der drei Partnerkantone angestellt und wird über drei Rahmenvereinbarungen zur Verfügung gestellt, die zwischen dem SIERA und jedem der drei Partnerkantone abgeschlossen wurden. Das Personal wird dem SIERA somit über einen Personalverleihvertrag zur Verfügung gestellt.

Allerdings muss man sich mit kantonalen Besonderheiten auseinandersetzen, z. B. bei den Löhnen, Zulagensystemen für Nachtarbeit, Überstunden, freien Tagen usw., während diese Personen gemeinsam auf denselben Baustellen arbeiten.

6. FINANZIELLE GESICHTSPUNKTE

Der geprüfte Jahresabschluss ist im Geschäftsbericht von SIERA enthalten, weshalb die Kommission darauf verzichtet, ihn in diesem Bericht eins zu eins wiederzugeben. Die Kommission hatte die Gelegenheit, die Bilanzen, die Erfolgsrechnungen für die Geschäftsjahre 2019 und 2020 und insbesondere die Veränderungen zwischen den Jahren zu untersuchen.

SIERA ist finanziell autonom und führt seine eigene Buchhaltung, die völlig getrennt ist von derjenigen der Kantone. Nach dem Inkrafttreten der SIERA-Vereinbarung, rückwirkend auf den 1. Januar 2019, hatte der Rechnungsabschluss bis Juni 2020 gedauert, da die gesamte Buchhaltung des ersten Halbjahres, die bereits in den drei Kantonen erfasst worden war, in SIERA übernommen werden musste.

Im Jahr 2021 hat sich die Gesamtheit der Bilanzposten stark verringert, da SIERA auf der Ebene der Buchhaltung zu einem Betriebsmodus zurückgekehrt ist, den man als normal bezeichnen kann.

Anzumerken ist, dass SIERA die Zahlung der Jahresrate für die Fahrzeuge, die er von den Kantonen Waadt und Freiburg zurückkauft,³ über einen Zeitraum von 10 Jahren vorgenommen hat.

² http://www.ut2.ch/Rapport_de_gestion_2020/#page=1 (nur in französischer Sprache vorhanden)

Verpflichtung gegenüber den Kantonen

Dieser Punkt ist Gegenstand eines Antrags der Kommission an die Staatsräte.

Die Verpflichtungen gegenüber den Kantonen (passive Rechnungsabgrenzungen) von 2,8 Mio. Franken stellen pauschale Gemeinkosten (*Overheads*) ohne Beleg von zweimal 1,4 Mio. Franken dar, einmal für das Jahr 2019 und einmal für das Jahr 2020, welche die Kantone dem SIERA für dessen Betrieb in Rechnung stellen.

Diese Beträge sind in den Rechnungen aufgeführt, sie wurden schliesslich bezahlt, obwohl die Dienstleistungsvereinbarungen zwischen den Kantonen, die diese *Overheads* beinhalten, vom SIERA nicht unterzeichnet wurden. Es ist möglich, dass das ASTRA verlangt, dieses System der Pauschalgebühren, die aus den Betriebsergebnissen des SIERA entnommen werden, zu überprüfen. Der Bund könnte sich benachteiligt fühlen, da er bei einer Ausschüttung die Hälfte von 80 % der kumulierten Gewinne erhält.

Die Kommission ist erstaunt über diese beiden Rechnungen, die von den Kantonen für übergreifende Kosten versendet wurden. Dabei soll es sich unter anderem um die Beteiligung an den Kosten der Exekutiv-, Gesetzgebungs- und Aufsichtsbehörden der Kantone handeln, allerdings ohne jeglichen Beleg. Diese Kosten kommen zu den bereits vom SIERA übernommenen Kosten hinzu, also nicht nur zu den Löhnen und Sozialabgaben, sondern auch zu den Verwaltungskosten für die Personalverwaltung, zu den Ausbildungskosten sowie zu den IT-Kosten (Verwaltung der Geräte und Lizenzen) und zu den Verwaltungskosten, welche die Kantone im Auftrag des SIERA tragen.

Nettoergebnis

Das oberste Ziel des ASTRA ist natürlich, Kostensenkungen für die Leistungen, die es dem SIERA zuweist, zu erreichen. Der Finanzrahmen des Bundes für diese Gesamtleistungen wird einmal alle vier (oder zwei) Jahre direkt mit dem SIERA vereinbart. (Vor der Gründung des SIERA machte jeder Kanton eine Offerte an die GE II, die diese zu einer einzigen Offerte für das ASTRA zusammenfasste).

Die Aktivität ist bekannt und wird beherrscht; und so gibt es in der Regel keine Überraschungen. Der Leistungsauftrag mit dem ASTRA wurde übrigens im Jahr 2021 um 700 000 Franken gesenkt, nachdem er im Zeitraum 2018-2020 um 500 000 Franken pro Jahr gesenkt worden war. Unter diesen Umständen ist der Direktor des SIERA der Ansicht, dass es in den nächsten Vertragsperioden keinen Spielraum für Einsparungen mehr gibt.

Das Nettoergebnis (Gewinn) für das Geschäftsjahr 2020 belief sich auf 4,779 Mio. Franken.

Dieses Finanzergebnis liegt über den Erwartungen des SIERA und dem Vorjahr (1,461 Mio. Franken). Er erklärt sich durch periodenfremde Erträge, die im Jahr 2020 verbucht wurden, und durch einen deutlichen Rückgang der Abschreibungen. Daher sollte das Ergebnis 2020 angesichts der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben beurteilt werden. Das bereinigte Nettoergebnis 2020, nach Abzug der periodenfremden Erträge und Aufwendungen, beläuft sich auf 3,108 Mio. Franken, was einer Nettogewinnmarge von 5,03 % entspricht, die mit dem ersten Rechnungsjahr des SIERA (2019) übereinstimmt.

Ausschüttung der Reserven

Dieser Punkt ist Gegenstand eines Antrags der Kommission an die Staatsräte.

Da die kumulierten Ergebnisse der Rechnungsjahre 2020 und 2019 [4,779 + 1,461 = 6,24 Mio. Franken] 5 % des Umsatzes des Jahres 2020 überstiegen, musste der SIERA gemäss der Interkantonalen Vereinbarung⁴ eine Ausschüttung der kumulierten Reserven an den Bund und die

³Art. 12 Unterhaltsinfrastruktur, Abs. 2, Bst. b.: Die Kantone Freiburg und Waadt stellen dem SIERA die restlichen Fahrzeuge und Geräte, die dem Betrieb der Gebietsinheit II zugeteilt sind, zur Verfügung. Im Gegenzug entrichtet der SIERA ein Entgelt in der Höhe von 10 % des Verkehrswerts der betroffenen Fahrzeuge und Geräte.

⁴Art. 21 Verwendung des Ergebnisses, Abs. 1, Bst. b: Der Anstaltsrat muss die kumulierten Reserven, die 5 % des Gesamtumsatzes des SIERA übersteigen, ausschütten oder auflösen; von diesem Grundsatz kann abgerückt werden, wenn seine Mitglieder einstimmig beschliessen, dass eine solche Auflösung den kurzfristigen Interessen des SIERA zuwiderlaufen

Konkordatskantone vornehmen. Die Gewinnverteilung errechnet sich aus der Verteilung des Umsatzes nach Kunden: ASTRA 80,2 %, Kantone 19,8 %.

Die maximal zulässige kumulierte Reserve beträgt 5 % des Umsatzes, der sich auf 63,741 Mio. Franken beläuft, d. h. 3 187 050 Franken. Das bedeutet, dass der Überschuss ausgeschüttet werden muss: 6,24 Mio. Franken - 3,187 Mio. Franken = 3,053 Mio. Franken:

DISTRIBUTION 2020 (CHF)

	DISTRIBUTION SELON CA OFROU 80%		DISTRIBUTION SELON CA AUTRES 20%		DISTRIBUTION 2020
OFROU	1 224 858.27	50%	0.00	0%	1 224 858.27
PART CANTONS					
CONCORDATAIRES	1 224 858.27	50%	603 283.45	100%	1 828 141.73
FRIBOURG	306 214.57	25%	150 820.86	25%	457 035.43
GENEVE	244 971.65	20%	120 656.69	20%	365 628.35
VAUD	673 672.05	55%	331 805.90	55%	1 005 477.95
TOTAL	2 449 716.55		603 283.45		3 053 000

Die Aufteilung zwischen den Kantonen erfolgt gemäss der Kapitalisierung bei der Gründung des SIERA, gemäss Artikel 17 der Interkantonalen Vereinbarung sind dies 25 % für den Kanton Freiburg, 20 % für den Kanton Genf und 55 % für den Kanton Waadt.

Bei dieser Quote von 5 % des Umsatzes sind in den nächsten Jahren regelmässige Ausschüttungen von Reserven absehbar, wobei SIERA Gefahr läuft, nicht mehr liquide zu sein.

Im Gegensatz dazu erwähnt das Buchhaltungshandbuch des ASTRA, dass kumulierte Reserven ausgeschüttet werden können, wenn sie mehr als 15 % des Jahresumsatzes ausmachen⁵. Diese Diskrepanz wird die Verhandlungen über die nächste Leistungsvereinbarung mit dem ASTRA für den Zeitraum 2024-2027 unweigerlich erschweren.

Finanzierung von Fahrzeugen und Gerätschaften

Der Kauf neuer Maschinen wird ab 2021-2022 an Bedeutung gewinnen, aber die Verpflichtung zur Ausschüttung der Reserven ab 5 % des Umsatzes wirkt sich auf die Liquidität des SIERA aus und könnte diesen in seiner Investitionsfähigkeit einschränken. Der SIERA könnte tatsächlich einen Bankkredit aufnehmen, müsste aber zumindest die finanzielle Amortisation (Schuldenrückzahlung) selbst tragen können.

Wenn der SIERA nicht mehr über genügend Barmittel verfügt, um die benötigten Fahrzeuge zu erwerben, muss er vollständig auf ein Leasingssystem umsteigen, das sein Betriebsergebnis verschlechtern wird.

7. DANK

Im Berichtszeitraum konnte die Kommission dank der Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen des SIERA funktionieren. Die Kommission dankt insbesondere Pierre-Yves Gruaz, Generaldirektor für Mobilität und Strassen des Kantons Waadt, der den SIERA-Anstaltsrat in den ersten beiden Jahren leitete, und André Magnin, Kantonsingenieur des Kantons Freiburg, der diesen Vorsitz turnusgemäss für die Jahre 2021 und 2022 übernommen hat. Sie nahmen jeweils an den Sitzungen teil und beantworteten die Fragen der Kommissionsmitglieder vollständig, offen und ausführlich.

und namentlich dessen finanzielle Tragbarkeit und Liquidität gefährden würde, und die Regierungen der Vereinbarungskantone dieser Einschätzung zustimmen.

⁵ Handbuch Rechnungswesen Betrieb, Kapitel 7.2.1 und 7.22 (Seiten 59 und 60)

https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/standards_fuer_nationalstrassen/astra_26030_handbuch_rechnungswesen_betrieb2015v100.pdf.download.pdf/ASTRA%2026030%20handbuch%20rechnungswesen%20betrieb.pdf

Die Kommission dankt auch Olivier Mauron, Direktor des SIERA, und Samuel Grosclaude, Leiter Finanzen und Support, die das Wesentliche der Aktivitäten des SIERA seit seiner Gründung im Jahr 2019 auf präzise, prägnante und gut dokumentierte Weise dargestellt haben.

Unser Dank geht auch an Yvan Cornu, Sekretär der Kommission, für die Organisation unserer Arbeit und das Führen der Sitzungsprotokolle.

8. SCHLUSSFOLGERUNG

Im Juni 2022 wird die Kommission die Gelegenheit haben, sich mit einer Vertreterin oder einem Vertreter der Staatsräte über ihre drei Anträge auszutauschen, nämlich:

- pauschale Gemeinkosten, die von den Kantonen in Rechnung gestellt werden;
- Gewinnausschüttung;
- Integration des Personals.

Dieser Bericht wurde auf der Grundlage der Informationen erstellt, die der Kommission zur Verfügung gestellt wurden. Sie macht die üblichen Vorbehalte für den Fall, dass ihr im Laufe ihrer Arbeit Dokumente, Informationen oder Tatsachen, die ihre Überlegungen ändern könnten, nicht zur Kenntnis gebracht wurden.

Die interparlamentarische Aufsichtskommission des SIERA empfiehlt den Grossen Räten der Kantone Freiburg, Waadt und Genf, den vorliegenden Tätigkeitsbericht zu genehmigen.

Jean-Daniel Wicht (FR)
Präsident der Kommission

Yvan Cornu
Sekretär der Kommission

Villars-sur-Glâne, 8. April 2022