

**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 Tätigkeitsbericht für die Jahre 2023 und 2024 vor.

1. ERGEBNIS DER AUFSICHT DER KOMMISSION

Beobachtung der Kommission: den Mechanismus der Verwendung der Gewinne überprüfen

Nach Abschluss ihrer Arbeit im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht äusserte die Kommission Bedenken hinsichtlich der derzeitigen Begrenzung des kumulierten Gewinns von SIERA auf 5 % des Umsatzes, was insgesamt etwa 3 Millionen Franken entspricht. Diese Obergrenze schränkt die Fähigkeit des SIERA ein, seine Investitionen ohne Kreditaufnahme oder Leasing zu finanzieren.

Im Jahr 2024 erzielte SIERA einen Gewinn von 4 778 000 Franken. Nach Abzug des an das Bundesamt für Strassen (ASTRA) weiterverteilten Anteils von 3 224 000 Franken blieben 1 554 000 Franken übrig.

Allerdings war in der Bilanz bereits ein Gewinnvortrag von 3 147 000 Franken aus den Vorjahren ausgewiesen. In Anwendung der in der interkantonalen Vereinbarung festgelegten Grenze von 5 % des Umsatzes, d. h. 3 163 000 Franken bei einem Umsatz von 63 263 000 Franken, durfte der kumulierte Gewinn diesen Betrag jedoch nicht überschreiten.

Folglich musste der Überschuss von 1 537 000 Franken nach folgendem Schlüssel an die Kantone weiterverteilt werden: Freiburg: 384 000 Franken; Waadt: 846 000 Franken; Genf: 307 000 Franken.¹

Die grösste Herausforderung besteht in dieser obligatorischen Umverteilung des Gewinns. Denn die 2 % des Umsatzes, die das ASTRA normalerweise den Gebietseinheiten zur Unterstützung ihrer Investitionen zuweist, werden im Fall von SIERA automatisch an die Kantone weiterverteilt. Dies ist auf einen ursprünglichen politischen Entscheid der Partnerkantone zurückzuführen, die ein übermässiges Horteng innerhalb von SIERA vermeiden wollten.

Nach Ansicht der Kommission wäre es angebracht, eine Erhöhung dieser Schwelle auf 4 oder sogar 5 Millionen Franken in Betracht zu ziehen, um den finanziellen Spielraum des SIERA zu vergrössern. Eine solche Revision würde seine Selbstfinanzierungsfähigkeit stärken, insbesondere im Hinblick auf die Erneuerung seines Fahrzeug- und Maschinenparks.

Folglich fordert die Kommission die Staatsrätinnen und -räte der drei Partnerkantone Freiburg, Waadt und Genf auf, eine Anpassung von Artikel 21 Bst. b der Vereinbarung über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz (SIERA-Vereinbarung) bezüglich der Verwendung des Ergebnisses in Erwägung zu ziehen, der den kumulierten Gewinn auf 5 % des Umsatzes begrenzt.

Risiken nun besser unter Kontrolle

Bei ihrer Prüfung des vorangegangenen Geschäftsjahres hatte die Kommission einige Risiken festgestellt, welche die Verwaltung von SIERA beeinträchtigen könnten.

Die Kommission erwartete daher Antworten bis zum Ende des Haushaltsjahres 2024, die sie auch tatsächlich erhielt. Diese Antworten waren für sie im Grossen und Ganzen zufriedenstellend und werden in Punkt 5 dieses Berichts dargestellt.

¹ 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, 55 % für den Kanton Waadt und 20 % für den Kanton Genf.

2. GESETZLICHER RAHMEN

Der vorliegende Bericht entspricht den Bestimmungen des ParlVer² 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 umfasst aus strategischer und allgemeiner Sicht:

- 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 durch die Kommission ist politischer Natur und eine Oberaufsicht. In diesem Rahmen legt die Kommission nicht die strategischen Ziele fest, sondern bewertet deren Umsetzung. Diese Organisation der parlamentarischen Aufsicht ist spezifisch für Anstalten, die mit interkantonalen Vereinbarungen geregelt werden.

SIERA ist finanziell autonom, deren Einnahmen stammen hauptsächlich aus dem mit dem ASTRA abgeschlossenen Leistungsvertrag.

3. ZUSAMMENSETZUNG UND ARBEITSWEISE DER KOMMISSION

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

Präsidium

Derzeit wird die Kommission für die Jahre 2025 und 2026 von Jean-François CACHIN (VD) präsiert. In den Jahren 2023 und 2024 hatte Christo IVANOV (GE) das Präsidium inne.

Aktuelle Zusammensetzung der Freiburger Delegation:

Jean-Daniel CHARDONNENS

Urs HAUSWIRTH

Jean-Daniel WICHT, für die Sitzung im Jahr 2025 ersetzt durch Nicolas PASQUIER.

Aktuelle Zusammensetzung der Waadtländer Delegation:

Jean-François CACHIN (Präsident)

Oscar CHERBUIN

Alice GENOUD, für die Sitzungen 2024 und 2025 ersetzt durch Didier LOHRI.

Aktuelle Zusammensetzung der Genfer Delegation:

Jacques BÉNE

Christo IVANOV

Jean-Charles RIELLE

Arbeitsweise der Aufsichtskommission

Die Kommission tritt einmal jährlich zusammen und stützt sich bei ihrer Kontrolle auf den Geschäftsbericht, der Informationen über alle Tätigkeiten des SIERA, die Erreichung seiner Ziele im Rahmen der mit den Kantonen unterzeichneten vierjährigen Vereinbarung und über seine finanzielle Lage liefert.

² Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (ParlVer).

Die Kommission lobt die Qualität der Geschäftsberichte 2023 und 2024, welche die Vielfalt der Aufgaben von SIERA klar widerspiegeln und die für die Ausübung der Oberaufsicht wesentlichen Informationen umfassend darstellen.

In diesem Rahmen traf sich die Kommission am 10. Juni 2024 am Sitz der Direction de l'entretien des routes (DER) des Kantons Genf in Grand-Lancy und am 16. Juni 2025 im Établissement cantonal d'assurance (ECA) des Kantons Waadt in Lausanne, in der die kantonalen Notrufzentralen an einem einzigen Standort untergebracht sind.

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 (Kantone) oder privaten Sektor, sofern seine Aufgaben im Dienst des ASTRA dadurch nicht beeinträchtigt werden.

5. BESSER GEMANAGTE RISIKEN

Die Kommission erhielt überzeugende Erklärungen zu den folgenden Punkten, die sie bei ihrer Prüfung der Verwaltung von SIERA aufgeworfen hatte.

Die umfassende Kontrolle des Finanzsystems und die deutliche Verbesserung der Überwachung der Liquidität

Ein neues Führungsteam stellt heute die Führung der Geschäfte in enger Abstimmung mit dem Anstaltsrat innerhalb des SIERA sicher. In den neuen Räumlichkeiten in Morges erfolgte eine Zusammenlegung der strategischen und bereichsübergreifenden Funktionen.

Das Finanzteam wurde im Laufe des Jahres 2024 und dann Anfang 2025 mit der Ernennung einer neuen Leiterin verstärkt. Es hat sich eine Dynamik des gegenseitigen Vertrauens entwickelt, die man als wiederhergestellt bezeichnen kann, insbesondere nach den Spannungen, die in der früheren Führung geherrscht hatten. Diese Ausrichtung – insbesondere bei den finanziellen Herausforderungen – ist ein sehr positives Zeichen und hat die Wiederherstellung einer soliden und gründlichen Verwaltung ermöglicht.

Die Kommission stellt fest, dass sich das Liquiditätsmanagement dank einer rigoroseren Anwendung von Vorauszahlungen und Rechnungsstellung stabilisiert hat.

Eigenkapital

SIERA verfügt über ein recht hohes Eigenkapital, das sich aus Reservefonds zusammensetzt: 5 Millionen Franken für die Rekapitalisierung von Pensionskassen; 650 000 Franken für die Erneuerung des Fahrzeugparks und 600 000 Franken für die Selbstversicherung. Zu beachten ist, dass das ASTRA nicht mehr akzeptiert, dass SIERA vor der Rückverteilung seines Gewinnanteils Reservefonds bildet.

Erhöhung des Investitionsbudgets für Fahrzeuge und Gerätschaften

SIERA hat sich für ein Finanzleasingsystem entschieden, um die Erneuerung der Fahrzeuge und Maschinen zu gewährleisten, auch wenn andere Lösungen hätten in Betracht gezogen werden können. Dieses Modell ermöglicht die Integration der Kosten ins Budget für die laufende Rechnung – Rückzahlung über 10 Jahre zu einem Zinssatz von 1,3 % – und wird die ab 2025 erforderliche jährliche Investition von schätzungsweise 3,5 Millionen Franken pro Jahr möglich machen.

In Übereinstimmung mit ihrer Bemerkung in Punkt 1 dieses Berichts empfiehlt die Kommission, dass der SIERA sein Ergebnis zur Finanzierung seiner Investitionen verwenden darf, ohne vollständig auf Kredite zurückgreifen zu müssen.

Die Problematik der *Overheads* (pauschale indirekte Kosten)

Ein Vergleich zwischen den Gebietseinheiten in der Schweiz veranlasste das ASTRA, die vom SIERA in Rechnung gestellten Pauschalkosten von 1,3 Millionen Franken auf 400 000 Franken zu senken, was

der Realität eher entspricht. Die anderen Kosten, welche die Kantone dem SIERA in Rechnung stellen und die vom ASTRA geprüft werden, müssen gerechtfertigte Aufwendungen (Personal- und Verwaltungsressourcen usw.) decken, die je nach Tätigkeit variieren.

Die *Overhead-Problematik*, die seit mehreren Jahren die Beziehungen sowohl mit den Kantonen als auch mit dem ASTRA störte, ist nun geregelt, einschliesslich der Ausstände von 2022 und 2023, die vom ASTRA nicht vollständig akzeptiert worden waren. Es wurde eine Rückstellungsauflösung von 786 000 Franken vorgenommen, was zweimal 393 000 Franken entspricht.

Die Rekapitalisierung der Pensionskassen

Der SIERA erhielt für das vom Kanton Freiburg zur Verfügung gestellte Personal eine Rechnung über 1,4 Millionen Franken im Zusammenhang mit der Rekapitalisierung der Pensionskasse, was auf Unverständnis stiess und zur Schaffung eines Rückstellungsfonds von 5 Millionen Franken führte, um mögliche ähnliche Belastungen der Kantone Genf oder Waadt abzudecken.

Ein Schlichtungsversuch mit dem Freiburger Staatsrat scheiterte, da die Rechtsauffassungen über den Begriff der «Vollkosten» auseinandergingen. Der Anstaltsrat beschloss schliesslich, kein Gerichtsverfahren einzuleiten, da er der Beschwichtigung und der Wahrung der institutionellen Beziehungen den Vorzug gab.

Dem SIERA durch die Kantone zur Verfügung gestelltes Personal

Mit diesem Beschluss sollte ein grösserer administrativer und organisatorischer Umbruch vermieden werden. Er führt jedoch zu einigen komplexen Sachverhalten, insbesondere aufgrund der von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Arbeitsbedingungen. Darüber hinaus behalten die drei Grossen Räte – Freiburg, Waadt und Genf – ihre Kompetenz, im Rahmen ihrer jeweiligen Voranschlagsprozesse über den Personalbestand des SIERA zu entscheiden. Diese Funktionsweise kann zu Verzögerungen bei der Deckung des Personalbedarfs des SIERA führen und gar die Umsetzung strategischer Entscheide wie die Internalisierung bestimmter Funktionen bremsen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt plant der Anstaltsrat nicht, das Personal direkt an SIERA anzugliedern. Obwohl dieses Thema nicht endgültig abgeschlossen ist, steht es derzeit nicht mehr auf der Traktandenliste. Das bestehende System ist zwar nicht perfekt, funktioniert aber und wird regelmässig optimiert.

6. FINANZIELLE GESICHTSPUNKTE

Der SIERA ist finanziell autonom und führt eine von den Kantonen völlig unabhängige Buchhaltung.

Der geprüfte Jahresabschluss ist im Geschäftsbericht des SIERA einsehbar; deshalb hat sich die Kommission dafür entschieden, diesen in diesem Bericht nicht vollständig wiederzugeben. Sie prüfte jedoch aufmerksam die Bilanzen und Erfolgsrechnungen für die Jahre 2023 und 2024 und achtete dabei besonders auf die Veränderungen von einem Jahr zum anderen.

7. DANK

In der Berichtsperiode 2023 und 2024 konnte die Kommission ihre Arbeit dank der aktiven Mitarbeit der Verantwortlichen des SIERA durchführen. Sie möchte insbesondere Pierre-Yves Gruaz, dem derzeitigen Präsidenten des Anstaltsrats, sowie Christian Gorce, seinem Vorgänger, für ihre vollständigen, offenen und detaillierten Antworten auf die Fragen der Kommissionsmitglieder danken.

Die Kommission dankt auch Francine Varga, der Direktorin des SIERA, sowie Veronica Ecuyer, der Leiterin Finanzen, Support und Administration, die mit Präzision, Prägnanz und Gründlichkeit den Kern der Tätigkeiten der Anstalt darstellten.

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

8. SCHLUSSFOLGERUNG

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, Auskünfte oder Tatsachen, die ihre Überlegungen und Beobachtungen 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-François Cachin
Kommissionspräsident

Lausanne, 1. September 2025