Bewirtschaftung von   
Umweltrisiken:   
Altlasten und Sanierungskosten

Generalsekretariat VBS und armasuisse Immobilien

Januar 2012

Inhaltsverzeichnis

[1 Zusammenfassung des Prüfungsbefundes 4](#_Toc314237152)

[2 Auftrag und Prüfungsdurchführung 6](#_Toc314237153)

[2.1 Auftrag 6](#_Toc314237154)

[2.1.1 Prüfungsziel und -fragen 6](#_Toc314237155)

[2.2 Rechtsgrundlagen 6](#_Toc314237156)

[2.3 Fachdokumente und Weisungen 7](#_Toc314237157)

[2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung 7](#_Toc314237158)

[2.5 Priorisierung der Empfehlungen der EFK 7](#_Toc314237159)

[3 Umweltrisikomanagement 8](#_Toc314237160)

[3.1 Beim VBS fehlt ein zentrales, übergeordnetes Umweltrisikomanagement 8](#_Toc314237161)

[3.2 Umweltstrategie nicht ausformuliert – geeignetes Führungsinstrument für das Umweltmanagement vorhanden 9](#_Toc314237162)

[3.3 VBS untersucht Umweltrisiken bei Bauvorhaben 10](#_Toc314237163)

[3.4 Kostenmanagement nicht immer über den gesamten Lebenszyklus 10](#_Toc314237164)

[4 Einführung in die Bewirtschaftung von Umweltrisiken: Altlasten 11](#_Toc314237165)

[4.1 Was sind belastete Standorte, wann sind belastete Standorte Altlasten? 11](#_Toc314237166)

[4.2 Behörden tragen belastete Standorte in Kataster ein 11](#_Toc314237167)

[4.3 Organisation und Verantwortlichkeiten 12](#_Toc314237168)

[4.4 Raum und Umwelt VBS steuert das Umweltrisiko Altlasten effektiv 12](#_Toc314237169)

[4.5 Risikostrategie Altlasten nicht dokumentiert 12](#_Toc314237170)

[5 Kataster für belastete Standorte und Controlling 13](#_Toc314237171)

[5.1 Nützliche Inventarisierung im Kataster für belastete Standorte VBS 13](#_Toc314237172)

[5.2 Zweckmässiger Controllingprozess bei Sanierungen 15](#_Toc314237173)

[5.3 Fehlende Kontrollen der Mutationen 15](#_Toc314237174)

[5.4 Dienstleistungsvertrag mit magma zu wenig detailliert 15](#_Toc314237175)

[6 Altlastenausweis in der Staatsrechnung 16](#_Toc314237176)

[6.1 Sanierungskosten nicht separat ausgewiesen 16](#_Toc314237177)

[6.2 Unterscheidung Rückstellungen und Eventualverbindlichkeit 16](#_Toc314237178)

[6.3 Nachweis für bestehende Rückstellungen von 33,3 Mio. Fr. nicht vorliegend 17](#_Toc314237179)

[6.4 Nachweis für bestehende Eventualverbindlichkeiten von 558,73 Mio. Fr. nicht vorliegend 18](#_Toc314237180)

[6.5 Zwei relevante Prozesse fehlen auf der Risiko-Kontrollmatrix 20](#_Toc314237181)

[7 Verpflichtungen VBS für Objekte Dritter 20](#_Toc314237182)

[7.1 Wesentliche Verpflichtungen des VBS für RUAG-Standorte 20](#_Toc314237183)

[7.2 Latente Bauherrenaltlasten 21](#_Toc314237184)

[7.3 Unbekannte latente Altlasten 22](#_Toc314237185)

[7.4 VBS hat Gewinnbeteilungsrecht nicht wahrgenommen 22](#_Toc314237186)

[8 Lärmsanierungskonzept vom Stationierungskonzept abhängig 23](#_Toc314237187)

[9 Schlussbesprechung 24](#_Toc314237188)

# Zusammenfassung des Prüfungsbefundes

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Generalsekretariat VBS die Führung der Umweltrisiken im Allgemeinen sowie die Bewirtschaftung und Steuerung des Inventars der belasteten Objekte (Altlasten) im Speziellen geprüft.

**Umweltrisikomanagement beim VBS mit Verbesserungspotenzial**

Ein zentrales, übergeordnetes und nach einheitlichen Kriterien geführtes Umweltrisikomanagement auf Stufe Departement ist heute nicht fassbar vorhanden. Das bestehende Raumordnungs- und Umweltmanagementsystem VBS (RUMS VBS), welches aus Sicht der EFK zweckmässig ist, ist nicht Teil des departementalen Risikomangements und wird unabhängig davon geführt. Eine Einbindung von RUMS VBS in das zentrale Risikomanagement als Teil eines Umweltrisikomanagements sollte geprüft werden.

Da RUMS VBS intern nicht unumstritten ist, besteht das Risiko, dass RUMS-Stellen ganz oder teilweise anlässlich der im Bereich Verteidigung geplanten Stellenreduktionen dem Rotstift zum Opfer fallen werden.

**Generalsekretariat vollzieht wirksam**

Die EFK hat festgestellt, dass das Generalsekretariat (GS VBS) seine Funktion als Vollzugsbehörde effektiv wahrnimmt und es den Controlling-Regelkreis gut steuert. Noch besser steuern könnte es die Umweltarbeiten des Departements, wenn, basierend auf dem Leitbild VBS, eine ausformulierte und genehmigte Umweltstrategie und Risikostrategie bestehen würde.

**Belastete Standorte sind inventarisiert; Ausmass der Sanierungskosten hoch und schwierig abschätzbar**

Das VBS hat alle bis heute bekannten Standorte, welche möglicherweise oder gewiss mit Schadstoffen belastet sind, entweder im Verdachtsflächenkataster (VFK) oder im Kataster der belasteten Standorte (KbS VBS) erfasst. Die Kataster sind praktische Planungs- und Führungsinstrumente. Aufgrund des derzeitigen Bearbeitungsstandes sind zuverlässige Schätzungen über Ausmass, Kosten und Dauer schwierig.

**Optimierungspotenzial bei den Beschaffungen aus Umweltkostensicht vorhanden**

Allfällige Entsorgungs- und Sanierungskosten berücksichtigt das VBS bei seinen Beschaffungen zu wenig. Der Fachberater Boden kann z. B. selten auf künftige Entsorgungsprobleme hinweisen. Umweltkriterien und -risiken beeinflussen den Beschaffungsprozess kaum.

**Detailnachweis für die Rückstellungen und Eventualverpflichtungen in der Staatsrechnung nicht vorliegend – Angefallene Sanierungskosten nicht separat ausgewiesen**

Eine detaillierte Zusammenstellung des Betrages oder differenzierte Informationen zu den Rückstellungseinzelheiten hat ar Immo der EFK nicht vorlegen können. Die Ordnungsmässigkeit ist zu hinterfragen:

* Aus den vorliegenden Unterlagen geht nicht zuverlässig hervor, wie die Rückstellungen gebildet wurden und welche Objekte von Sanierungskosten betroffen sind.
* Offenbar hat ar Immo seit der Einführung von NRM den Rückstellungsbedarf nicht mehr überprüft. Der Bestand sind unverändert 33 Millionen Franken.

Auch bei den Eventualverbindlichkeiten fehlt eine detaillierte, plausibilisierbare Zusammenstellung des Betrages, d. h. ar Immo hat der EFK differenzierte Informationen (Kostenschätzungen) zu den Einzelheiten und den in den Vorjahren vorgenommenen Erhöhungen in Millionenhöhe nicht revi-sionstüchtig vorlegen können. Analog zu den Rückstellungen ist auch bei den Eventualverbindlichkeiten (Bestand Ende 2010: 559 Millionen Franken) die Ordnungsmässigkeit der heute bilanzierten Eventualverbindlichkeiten zu hinterfragen.

Der heutige Bearbeitungsstand sowie die Kenntnislage erschweren zuverlässige Schätzungen der auf den Bund zukommenden Sanierungskosten. Klar ist, dass die Gesamtkosten hoch ausfallen werden.

Die anfallenden Kosten für Sanierungsmassnahmen erfasst ar Immo über die laufenden Baukredite und weist sie, sofern es sich nicht um ein reines Sanierungsprojekt handelt, nicht separat aus. Wie viel die Sanierung der belasteten Standorte effektiv kostet ist somit in der Buchhaltung weder insgesamt noch je Standort ersichtlich.

**Gesamtsacheinlagevertrag mit RUAG von 1999: VBS realisiert Gewinnbeteiligungsrecht bisher nicht / Unklarheit über die Übertragbarkeit von Forderungen aus dem Gesamtsacheinlagevertrag an Dritte**

Bei den Grundstücken, welche der Bund anlässlich der RUAG-Gründung als Stammkapital eingebracht hat, hat der Bund gemäss Gesamtsacheinlagevertrag ein Gewinnbeteiligungsrecht während 20 Jahren nach Eigentumsübergang an RUAG. Bis heute hat der Bund dieses Recht nicht wahrgenommen. Weder dem GS VBS noch ar Immo ist genau bekannt, welche Grundstücke RUAG zwischenzeitlich verkauft hat. Es besteht Handlungsbedarf.

Gemäss Gesamtsacheinlagevertrag hat sich der Bund unter anderem verpflichtet, nicht nur die Kosten für die Altlasten, sondern – obwohl gesetzlich nicht erforderlich – auch diejenigen der Abfälle (sogenannten Bauherrenaltlasten) zu übernehmen. Im Zusammenhang mit dem Parzellenverkauf von RUAG an den Kanton Uri, womit die Zahlungspflicht des Bundes dem Kanton Uri zediert wurde, sind zwischen RUAG und dem VBS in Sachen Zession Kostenpflicht Bund Divergenzen aufgetaucht. Das VBS lässt diesen Streitpunkt derzeit mittels Drittgutachten klären.

# Auftrag und Prüfungsdurchführung

## Auftrag

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 (SR *614.0*) von September bis Oktober 2011 beim Generalsekretariat VBS (GS VBS) eine angemeldete Revision durchgeführt. Überwiegend hat die EFK beim Bereich Raum und Umwelt VBS (GS RU) und bei armasuisse Immobilien (ar Immo) geprüft.

### Prüfungsziel und -fragen

Geprüft haben Petra Frehner (Revisionsleiterin) und Hanspeter Steinmann. Die EFK hat anhand folgender Prüfungsfragen beurteilt, ob das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) effizient und wirkungsvoll mit Umweltrisiken im Allgemeinen sowie mit Altlasten und Sanierungskosten im Speziellen umgeht:

* Besteht ein vollständiges und aussagekräftiges Inventar der verseuchten/belasteten Objekte des Bundes (Eigentum Bund) bzw. mit Verpflichtungen des Bundes (Eigentum Dritte)?
* Wird das Inventar effizient und umfassend bewirtschaftet?
* Besteht ein wirksames, strukturiertes und aussagekräftiges Umweltrisikomanagement?
* Hat das VBS ein Umweltkonzept?
* Besteht ein wirksames und klares Konzept zur Umsetzung der Neuerungen in Sachen Lärmschutz?

## Rechtsgrundlagen

* Finanzhaushaltgesetz vom 7. Oktober 2005 (SR *611.0*)
* Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (SR *611.01*)
* Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967 (SR *614.0*)
* Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR *101*)
* Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (SR *814.01*)
* Altlasten-Verordnung vom 26. August 1998 (SR *814.680*)
* Verordnung über Belastungen des Bodens vom 1. Juli 1998 (SR *814.12*)
* Militärische Plangenehmigungsverordnung vom 13. Dezember 1999 (SR *510.51*)
* Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (SR *814.41*)
* Militärgesetz vom 3. Februar 1995 (SR *510.10*)
* Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (SR *814.011*)

## Fachdokumente und Weisungen

* Handbuch Haushalt- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung (Handbuch HH+RF)
* Weisungen des VBS über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS (WIRU) vom 20. September 2004
* Weisungen über die Risikopolitik des Bundes vom 24. September 2010
* Weisungen über die Risikotragung und Schadenerledigung im Bund vom 2. Februar 2009 (EFV)
* Leitlinien der Versicherungspolitik vom 2. Dezember 2010 (EFV)

## Unterlagen und Auskunftserteilung

Die Ansprechpersonen beim VBS haben der EFK die notwendigen Auskünfte zuvorkommend und kompetent erteilt. Die gewünschten Unterlagen (soweit verfügbar) sowie die erforderliche Infrastruktur hat GS RU der EFK uneingeschränkt zur Verfügung gestellt.

## Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z. B. Höhe der finanziellen Wirkungen bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor **Dringlichkeit der Umsetzung** (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

# Umweltrisikomanagement

## Beim VBS fehlt ein zentrales, übergeordnetes Umweltrisikomanagement

Erstrangiges Ziel eines Umweltrisikomanagements ist es, Umweltschäden und letztendlich Kosten zu vermeiden oder zu minimieren, welche durch Umweltklagen oder Betriebsunfälle entstehen können. Es gibt verschiedene Arten von Umweltrisiken, z. B.:

* Risiken für die Gesundheit und das Ökosystem, namentlich Grundwasser;
* finanzielle Risiken, die durch die Veränderung des Umweltbewusstseins entstehen oder infolge neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse;
* Haftungsrisiken für die umweltrelevanten Tätigkeiten.

Das VBS hat für sein Departement eine Risikolandschaft gemäss den Weisungen über die Risikopolitik des Bundes erstellt. Unter anderem hat es darin folgende Umweltrisiken erfasst und bewertet:

Tabelle 1: Umweltrisiken aus der Risikolandschaft VBS (Stand vor August 2011)

Im August 2011 hat die Geschäftsleitung GS VBS letztmals ihre Risiken beurteilt und beschrieben. Welche Risiken definitiv während der nächsten zwei Jahre auf der Risikolandschaft erscheinen, ist derzeit unklar: Entscheide übergeordneter Instanzen stehen noch aus.

Neue Risiken des Verantwortungsbereichs GS VBS aus der Beurteilung vom August 2011 sind „Sanierung von Altlasten“ und „Störfälle“. Auf der derzeitigen Risikolandschaft (siehe Tabelle 1) haben diese bereits die Bereiche armasuisse (ar) und Informations- und Objektsicherheit (IOS) erfasst. Im Gegensatz zu ar stuft das GS VBS das Risiko „Sanierung von Altlasten“ nicht mit einer seltenen Eintretenswahrscheinlichkeit ein, sondern mit einer sehr wahrscheinlichen; das Risiko „Störfall“ mit der Eintretenswahrscheinlichkeit „unwahrscheinlich“ statt „möglich“.

Die EFK stellt fest, dass beim VBS ein zentrales, übergeordnetes Umweltrisikomanagement als Teilsystem des departementalen Risikomanagements fehlt. Das Raumordnungs- und Umweltmanagementsystem (RUMS VBS) führt das VBS unabhängig vom Risikomanagement. Ein umfassendes Risikomanagement sollte auch die Umweltrisiken abdecken. Die Einbindung des RUMS VBS in das Risikomanagement wäre eine Möglichkeit, die Umweltrisiken zentral sichtbar zu machen und ein übergeordnetes Umweltrisikomanagement zu führen.

Empfehlung 3.1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem GS VBS, auf Stufe Departement ein zentrales Umweltrisikomanagement (unter Einbezug des bestehenden RUMS VBS) einzuführen.

## Umweltstrategie nicht ausformuliert – geeignetes Führungsinstrument für das Umweltmanagement vorhanden

Artikel 73 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR *101*) definiert Nachhaltigkeit wie folgt:

*„Bund und Kantone streben ein auf die Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen anderseits an“.*

Idealerweise bekundet das Management seinen Nachhaltigkeitsbeitrag in einem Umweltleitbild und einer Umweltstrategie. Ein Umweltleitbild bleibt wirkungslos, wenn das Management es nicht in einer Umweltstrategie präzisiert und systematisch umsetzt. Mit einem stringenten Managementsystem ist der Umweltschutz in der Unternehmensführung zu verankern. Die Umweltpolitiken und Regelungen der Bereiche sind in Handbüchern festzulegen.

In den Weisungen des VBS über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS (WIRU) hat der Vorsteher des Departements VBS die Grundsätze und Prozesse des Raumordnungs- und Umweltmanagements VBS (RUMS VBS) festgehalten. Eine offizielle Umweltstrategie VBS, welche die Schwerpunkte aus dem Leitbild ausformuliert fehlt.

Das Führungsinstrument RUMS VBS regelt die Zuständigkeiten und Abläufe der raumordnungs- und umweltpolitischen Vorgaben und verdeutlicht das VBS-Leitbild. Anhand eines Controlling-Regelkreises steuert und koordiniert das GS VBS die Umweltarbeiten der verschiedenen Departementsbereiche sowie der Kompetenzzentren. Ausgehend von den gesetzlichen Vorschriften und Grenzwerten, liegt der Fokus der Mehrjahresziele und Massnahmenpläne auf einem vorbeugenden und vorausschauenden Umweltmanagement:

* Erreichen und Erhalten der Rechtskonformität;
* Verminderung der Emissionen an der Quelle;
* Schonung natürlicher Ressourcen.

Die Beteiligten erstellen jährlich Soll-Ist-Vergleiche sowie Abweichungsanalysen. Allfälliger Handlungsbedarf ist im Standbericht GS RU festgehalten.

Das RUMS VBS ist nicht unumstritten und es ist aufgrund der Auskünfte anlässlich der Revision nicht auszuschliessen, dass RUMS-Stellen infolge der geplanten Stellenreduktionen im Bereich Verteidigung dem Rotstift zum Opfer fallen. Demnach hat die Generalsekretärin den Raumordnungs- und Umweltausschuss (RUWAu) beauftragt, die Aufbau- und Ablauforganisation des RUMS VBS zu überprüfen. Inwiefern das RUMS VBS umgestaltet wird, ist im Revisionszeitpunkt noch unbestimmt.

Die EFK ist der Ansicht, dass die Umweltarbeiten anhand von RUMS VBS derzeit zweckmässig gesteuert werden. Der kontinuierliche Verbesserungsprozess sollte künftig nicht geschwächt werden, sondern durch eine verbindliche Umweltstrategie und -politik, welche die gewünschten Umweltleistungen definieren, gestärkt werden.

Empfehlung 3.2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem VBS, basierend auf dem Leitbild VBS je eine Umweltstrategie und Risikostrategie des Departements VBS auszuformulieren sowie intern zur Kenntnis zu bringen.

## VBS untersucht Umweltrisiken bei Bauvorhaben

Laut Umweltschutzgesetz (SR *814.01*) Artikel 10a Absatz 2 sind Anlagen, welche Umweltbereiche erheblich belasten können, der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR *814.001*) unterstellt. Anhang 5 der Verordnung bestimmt, für welche militärischen Bauten und Anlagen GS RU im Plangenehmigungsverfahren eine Umweltverträglichkeitsprüfung anordnen sowie den daraus resultierenden Bericht prüfen muss.

ar Immo lässt nicht nur bedarfsweise Umweltverträglichkeitsprüfungen ausführen, sondern ermittelt anhand ihrer vielseitigen Checkliste „Umwelt Projektmanagement Immobilien“ die Umweltrisiken je Projekt. Die Auswertung weist dem Projektleiter das weitere Vorgehen an.

Die EFK ist der Ansicht, dass das VBS bei den militärischen Bauten und Anlagen die Umweltrisiken – soweit beurteilbar – genügend untersucht.

## Kostenmanagement nicht immer über den gesamten Lebenszyklus

Der Beschaffungsprozess stellt sicher, dass die für die Leistungserstellung erforderliche Ware zum richtigen Zeitpunkt, in der richtigen Qualität und Menge zu einem wirtschaftlichen Preis am richtigen Ort zur Verfügung steht. Idealerweise vergeben die Einkäuferinnen und Einkäufer die Aufträge nicht nur anhand derzeitiger wirtschaftlicher Kriterien, sondern unter Einbezug aller Kosten von der Anschaffung bis und mit der Entsorgung.

Laut Arbeitsanweisung AA-D02 „Kompetenzzentren und RUWAu VBS“ müssen die Kompetenzzentren zwar in allen relevanten Kernprozessen früh einbezogen werden, haben jedoch weder Aufgabe noch Kompetenz auf den Beschaffungsprozess des VBS einwirken zu können.

Laut dem Chef Steuerung GS VBS, dem Leiter Qualität, Sicherheit und Umwelt ar sowie dem Fachberater Kompetenzzentrum Boden beeinflussen die Umweltkriterien und -risiken die Beschaffungen kaum. Formell ist beispielsweise der Fachberater Boden nicht in den Beschaffungsprozess einbezogen. Auf Entsorgungsprobleme kann er selten hinweisen. Beispielsweise hat das VBS 12.7mm-Munition beschafft, ohne hierbei den künftigen Schadstoffausstoss zu berücksichtigen.

Die EFK ist der Ansicht, dass es beim Kostenmanagement bei den Beschaffungen Optimierungspotenzial gibt. Es besteht das Risiko, dass das VBS statt nach dem Vorsorgeprinzip teilweise nach dem Feuerwehrprinzip handelt und unbewusst hohe Folgekosten eingeht.

Empfehlung 3.4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt sicherzustellen, dass im Rahmen des Beschaffungsprozesses systematisch auch Umweltrisiken – alle Umweltaspekte mit möglichem Kosteneinfluss – beachtet werden.

# Einführung in die Bewirtschaftung von Umweltrisiken: Altlasten

## Was sind belastete Standorte, wann sind belastete Standorte Altlasten?

*Belastete Standorte* sind Ablagerungs-, Betriebs- und Unfallstandorte, welche auf einer beschränkten Ausdehnung mit Abfällen belastet sind. Von Gesetzeswegen sind es nur *Altlasten*, wenn die Standorte sanierungsbedürftig sind, genauer gesagt: Es bestehen bereits nachweisbare gesundheits- oder umweltschädliche Einwirkungen oder die Gefahr, dass solche Einwirkungen noch entstehen. Massgebend ist die durch Rechtsnormen geschützte Mindestqualität.

Wie folgt werden die Altlasten stufenweise bearbeitet:

Abbildung 1: Prozess Altlastenbearbeitung

Im Rahmen von Sanierungen muss der Sanierungspflichtige die umweltgefährdenden Stoffe entweder beseitigen oder sichern. Sanierungsziel ist es, den rechtskonformen Zustand wieder herzustellen. Im Falle von Bodenbelastungen kann die Nutzung eingeschränkt werden.

## Behörden tragen belastete Standorte in Kataster ein

Bund und Kantone sind gesetzlich verpflichtet, öffentlich zugängliche Verzeichnisse der belasteten Standorte und Altlasten zu führen. Die sogenannten Kataster der belasteten Standorte (KbS) enthalten unter anderem soweit möglich Angaben über:

* Art und Menge der an den Standorten gelangten Abfälle,
* Lage,
* Ablagerungs-, Betriebszeitraum oder Unfallzeitpunkt,
* bereits durchgeführte Untersuchungen und Massnahmen zum Schutz der Umwelt,
* bereits festgestellte Einwirkungen und
* gefährdete Umweltbereiche.

## Organisation und Verantwortlichkeiten

Das Departement Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) ist einerseits Verursacherin von Altlasten anderseits Vollzugsbehörde. Organisatorisch teilt das VBS diese Doppelfunktion auf armasuisse Immobilien (ar Immo) als Sanierungspflichtige sowie auf das Generalsekretariat VBS (GS VBS) als Vollzugsbehörde auf.

Das GS VBS erarbeitet die Umweltvorgaben, steuert und überwacht die Einhaltung der Vorschriften, erlässt die bundesrechtlichen Verfügungen und führt die Verfahren. Auf Weisung des GS VBS führt ar Immo Untersuchungen und Sanierungsprojekte durch. Fachlich wird das GS VBS vom VBS-internen Kompetenzzentrum Boden unterstützt. Diese Arbeiten entschädigt das GS VBS mittels interner Leistungsverrechnung.

## Raum und Umwelt VBS steuert das Umweltrisiko Altlasten effektiv

Der beim GS VBS angegliederte Bereich Raum und Umwelt VBS (GS RU) steuert die Umweltrisiken des VBS. Er prüft die Einhaltung der Rechtskonformität und stellt den korrekten gesetzlichen Vollzug sicher. Die gesetzlichen Vorgaben sowie die Vollzugshilfen der Fachstellen betreffend den Umweltschutz sind präzis. Sie geben Mindestmasse und -werte vor. Hält das VBS diese Vorgaben ein, reduzieren sich die Umweltrisiken. Das zentrale Instrument für das betriebliche Umweltrisikomanagement ist der Kataster der belasteten Standorte.

Die EFK ist der Ansicht, dass GS RU die Umweltrisiken bei den Altlasten des VBS zweckmässig steuert.

## Risikostrategie Altlasten nicht dokumentiert

Laut VBS-Leitbild „Raumordnung und Umwelt, Schwerpunkte“ hat das VBS zum Ziel, den Boden nur so wenig wie nötig zu beanspruchen und zu beeinträchtigen. Präzisierungen in einer schriftlichen Risikostrategie fehlen beim GS RU. Trotzdem zielt GS RU folgende Strategien an:

* Risikoverminderung dank Sanierungen und Schulungen;
* Risikoakzeptanz infolge Monitorings und Finanzierung;
* Risikovermeidung, wie beispielsweise künstliche Kugelfänge.

Die Strategie Risikovermeidung ist laut GS RU grundsätzlich erstrebenswert, jedoch kaum überall umsetzbar: Beschaffungen sind teilweise politisch beeinflusst, auf gewisse Aufgabenerfüllungen (z. B. Schiessplätze) kann das VBS nicht gänzlich verzichten.

GS RU ordnet ar Immo nur soweit gesetzlich erforderlich Sanierungen an. Da die rechtlichen Sanierungsbestimmungen nicht das Wiederherstellen des ursprünglichen Zustands zum Ziel haben, strebt das VBS die Strategie Risikobeseitigung nicht an. Wie beim Bund üblich sind die Altlasten und Umweltrisiken eigenversichert.

Die EFK ist der Ansicht, dass aufgrund der fehlenden und verpflichtenden Risikostrategie das Risiko, hoher Umweltrisiken sowie kostspieliger Sanierungen besteht. Sie verweist auf die Empfehlung 3.2.

# Kataster für belastete Standorte und Controlling

## Nützliche Inventarisierung im Kataster für belastete Standorte VBS

GS RU lässt für das VBS den gesetzlich erforderlichen Kataster für belastete Standorte (KbS VBS) sowie den Verdachtsflächenkataster (VFK) durch die Firma magma AG führen. Die Abhängigkeit von magma ist dadurch gross. Die beiden Kataster unterscheiden sich wie folgt:

|  |  |
| --- | --- |
| *Verdachtsflächenkataster (VFK)* | *Kataster der belasteten Standorte (KbS VBS)* |
| nicht öffentlich | öffentlich, mit Ausnahme der militärisch  klassifizierten Informationen |
| Enthält alle heute bekannten Standorte, welche das VBS möglicherweise mit Schadstoffen belastet hat. Das VBS hat diese Standorte entweder nicht in den KbS VBS überführt oder sie nach einer Untersuchung und/oder Sanierung im KbS VBS gelöscht. | Enthält nur Standorte, welche das VBS mit grosser Wahrscheinlichkeit oder sicher mit Schadstoffen belastet hat:   * zu überwachende Standorte * teilsanierte Standorte * Untersuchungen ausstehend * Sanierung ausstehend |

Tabelle 2: Vergleich der zwei Kataster VBS

Im KbS VBS sind nebst anderen Daten alle laut Altlasten-Verordnung (SR *814.680*) Artikel 5 und 6 erforderlichen Angaben – soweit bekannt – vorhanden. GS RU überwacht und dokumentiert im KbS VBS den Ablauf der Altlastenbearbeitung. Dadurch ist der KbS VBS nicht nur ein Frühwarnsystem, sondern auch ein praktisches Planungs- und Führungsinstrument.

Die nachstehende Tabelle zeigt anhand der Bearbeitungsstufen den Stand der Altlastenbearbeitung per 20. Oktober 2011 sowie die möglichen finanziellen Wirkungen:

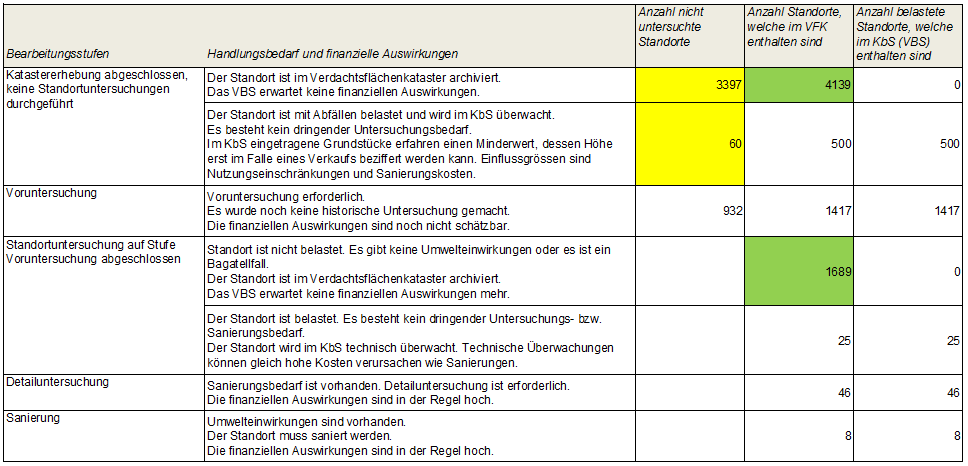


Tabelle 3: Stand der Altlastenbearbeitung per 20. Oktober 2011 (inkl. RUAG Standorte)

Im VFK sind die Standorte des KbS VBS enthalten. 932 nicht untersuchte Standorte sind noch zu untersuchen. Die übrigen 3457 (=3397+60) Standorte sind Bagatellfälle. Von den 7849 dem VBS bekannten Betriebsstandorten, Deponien, Schiessplätzen und -anlagen sowie Unfallstandorten sind derzeit nur 25 fertig saniert, wovon 14 Standorte der RUAG. Von weiteren 5828 (=4139+1689) Standorten erwartet das VBS derzeit keine Kosten.

## Zweckmässiger Controllingprozess bei Sanierungen

*Planung/Ziele*

Gesetze und Verordnungen definieren die zulässigen Grenzwerte. GS RU vergleicht die rechtlichen Soll-Werte mit den im Sanierungsprojekt vorgeschlagenen Zielwerten. In einer Anordnung oder Verfügung hält GS RU die Sanierungsziele fest.

*Berichterstattung und Erfolgskontrollen*

Sobald die von ar Immo beauftragten Geologen und Bauunternehmen die Sanierungen abgeschlossen und Bericht erstatten haben, beauftragt GS RU magma ein Korreferat zu erstellen. Aus fachlicher Sicht kontrolliert magma den Bericht, während das GS VBS prüft, ob die rechtlichen Bestimmungen eingehalten sind. Anlässlich der Bauabnahme vor Ort überprüft GS RU zusammen mit den Beteiligten die Einhaltung der Sanierungsvorschriften.

*Massnahmen bei Abweichung*

Erreicht die Sanierungspflichtige ar Immo die Sanierungsziele nicht, so erstellt GS RU nötigenfalls eine weitere Verfügung oder Anordnung.

Die EFK ist der Meinung, dass der Controllingprozess der Altlasten zweckmässig ist, sowie dass das GS VBS als Vollzugsbehörde genügend Kontrollen durchführt.

## Fehlende Kontrollen der Mutationen

Magma mutiert in ihren Datenbanken einzig auf Anweisung von GS RU. Die EFK hat festgestellt, dass GS RU die Mutationen von magma nicht prüft. Es besteht das Risiko, dass Mutationen falsch oder gar nicht erfasst werden.

Empfehlung 5.3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt GS RU, die Mutationen von magma im Sinne des Vieraugenprinzips zu prüfen sowie die Kontrollen zu dokumentieren.

## Dienstleistungsvertrag mit magma zu wenig detailliert

Der Dienstleistungsauftrag zwischen magma und dem GS VBS datiert vom 19. Januar 2010. Im Vertrag haben die beiden Parteien keine für das interne Kontrollsystem relevanten Einsichts-, Weisungs- und Kontrollrechte vereinbart. Die Verantwortung für die Einhaltung eines internen Kontrollsystems liegt auch bei ausgelagerten Dienstleistungen beim Auftraggeber und Datenherr, d. h. beim GS VBS. GS VBS ist letztlich gegenüber Dritten für den gesamten Geschäftsprozess verantwortlich und kann diese Verantwortung nicht delegieren. Es ist deshalb zwingend, dass das GS VBS sich die notwendigen Kontrollmöglichkeiten ausbedingt, sodass es diese bei Bedarf wahrnehmen und seine Risiken einschränken kann.

Die EFK hat festgestellt, dass magma vertragsgemäss nach Zeitaufwand Rechnung stellt. Die Verrechnungssätze der Nebenkosten sind im Vertragswerk nicht geregelt. In der Praxis rechnet magma die Nebenkosten laut den Empfehlungen der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) im Dokument „Verträge mit Architekten und Ingenieuren 2011“ ab. Der Rechnung liegen keine Kopien der Drittrechnungen, z. B. von GARP Software bei.

Empfehlung 5.4 (Priorität 2)

In Bezug auf den Dienstleistungsauftrag mit magma AG, empfiehlt die EFK dem GS VBS Folgendes:

Künftig die erforderlichen Einsichts-, Weisungs- und Kontrollrechte sowie die Verrechnungssätze der Nebenkosten im Vertrag regeln.

Jeweils Kopien der Drittrechnungen bei magma einfordern.

# Altlastenausweis in der Staatsrechnung

## Sanierungskosten nicht separat ausgewiesen

Die anfallenden Kosten für Sanierungsmassnahmen erfasst ar Immo über die laufenden Baukredite und weist sie, sofern es sich nicht um ein reines Sanierungsprojekt handelt, nicht separat aus. Gemäss ar Immo wird bei Bauprojekten geprüft, ob Sanierungsarbeiten nötig sind und führt diese als Teil des Bauprojekts aus. Eine separate Erfassung oder sonstige Trennung der Sanierungskosten ist laut ar Immo meistens schwierig oder wäre aufwendig. Wie viel die Sanierung der belasteten Standorte effektiv kostet ist deshalb in der Buchhaltung weder insgesamt noch je Standort ersichtlich.

## Unterscheidung Rückstellungen und Eventualverbindlichkeit

Laut Handbuch für Haushalt- und Rechnungsführung (HH+RF) Kapitel 5.3.4 „Rückstellungen“ sowie Kapitel 10.2 „Eventualforderungen und -verbindlichkeiten“ dürfen die Verwaltungseinheiten Rückstellungen in der Regel nur bilden, sofern die einzelne Rückstellung den Betrag von 500 000 Franken übersteigt. Überdies muss die Rückstellung die Erfordernisse gemäss nachstehendem Entscheidbaum erfüllen, nämlich zuverlässig schätzbar sein. Der Mittelabfluss ist wahrscheinlich.

Liegt die Eintretenswahrscheinlichkeit unter 50 % und/oder ist der Betrag nicht zuverlässig ermittelbar, verbuchen die Verwaltungseinheiten diesen in den Ordnungskonten als Eventualverbindlichkeit. Mit Betrag weisen sie Eventualverbindlichkeiten nur aus, sofern zuverlässig schätzbar.

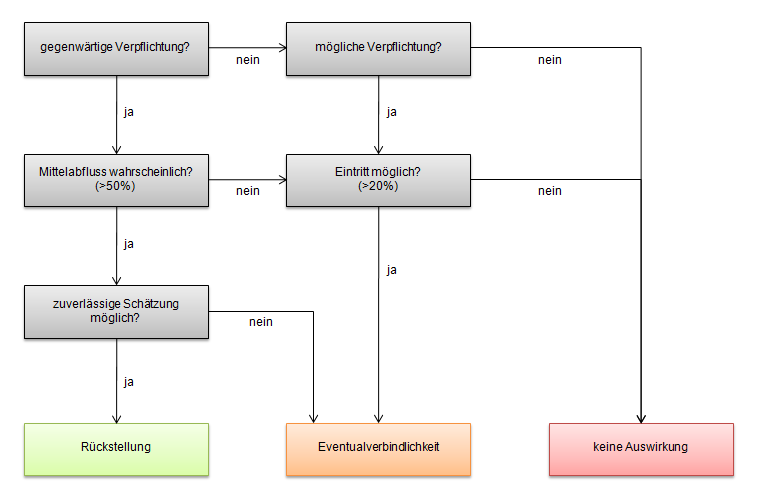


Abbildung 2: Entscheidungsbaum für die Bildung von Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten

## Nachweis für bestehende Rückstellungen von 33,3 Mio. Fr. nicht vorliegend

Anlässlich der Einführung Neues Rechnungsmodell Bund (NRM) per 1. Januar 2007 ermittelte ar Immo für ihre Eröffnungsbilanz die Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten neu. Für die Bewertung wurde mit Unterstützung von PriceWaterhouseCoopers (PwC) ein Konzept Rückstellungen & Eventualverbindlichkeiten erarbeitet. Das Konzept zeigt wie der Bund und PwC, die Kosten für die Untersuchung, Entsorgung und Sanierung der belasteten Standorte schätzten. Die im Konzept geschätzten Zahlen dienten als Grundlage für die Bestimmung der Höhe der Rückstellungen von 33,3 Mio. Franken und Eventualverbindlichkeiten von 238,8 Mio. Franken (ohne Asbest und PCB) in der Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2007.

Entsprechend dem Konzept ist ar Immo verpflichtet, den Rückstellungsbedarf jährlich zu überprüfen und zu aktualisieren sowie die bestehende Datenbasis zu verbessern. Per 31. Dezember 2010 weist ar Immo in ihrer Bilanz unverändert Rückstellungen für Altlasten im Gesamtbetrag von 33,3 Millionen Franken aus. Eine detaillierte Zusammenstellung des Betrages bzw. differenzierte Informationen zu den einzelnen Rückstellungskomponenten hat ar Immo der EFK nicht vorlegen können. Ebenso keine Dokumente, welche die jährliche Überprüfung des Rückstellungsbedarfs belegen.

Laut ar Immo setzt sich der Bilanzwert nach wie vor wie folgt zusammen:



Tabelle 4: Rückstellungen für Altlasten (Quelle "SR 2009 – Bilanz Rückstellungsbedarf" ar Immo)

Aufgrund der fehlenden Grundlagen hat die EFK die Rückstellungen anhand der Daten aus dem KbS VBS nicht verifizieren können:

* Aus den vorliegenden Unterlagen geht nicht zuverlässig hervor, wie die Rückstellungen gebildet wurden und welche Objekte von Sanierungskosten betroffen sind.
* Offenbar hat ar Immo seit der Einführung von NRM den Rückstellungsbedarf nicht mehr überprüft. Der Bestand ist unverändert 33 Millionen Franken.

Die Ordnungmässigkeit der derzeit bilanzierten Rückstellungen ist zu hinterfragen.

Empfehlung 6.3 (Priorität 1)

Die Rückstellungen sind gemäss Handbuch HH+RF Kapitel 5.3.4 „Rückstellungen“ zu bilden. Die einzelnen Objekte, deren geschätzte Sanierungskosten sowie der vermutliche Eintretenszeitpunkt sind auf einer Liste im Ordner „Jahresakten SR Abschluss“ zu dokumentieren. Der Rückstellungsbedarf ist jährlich zu überprüfen und zu dokumentieren.

## Nachweis für bestehende Eventualverbindlichkeiten von 558,73 Mio. Fr. nicht vorliegend

In ihren Ordnungskonten weist ar Immo per 31. Dezember 2010 Eventualverbindlichkeiten für Umweltkosten im Betrag von 558,73 Millionen Franken aus. Auch hier fehlt eine detaillierte, plausibilisierbare Zusammenstellung des Betrages d. h. ar Immo hat der EFK differenzierte und revisionstüchtige Informationen (Kostenschätzungen) zu den Einzelheiten und den in den Vorjahren vorgenommenen Erhöhungen in Millionenhöhe nicht vorlegen können. Ebenso keine Dokumente, welche die jährliche Überprüfung des Bedarfs an Eventualverbindlichkeiten belegen. Dies, obwohl ar Immo in den letzten zwei Jahren den Betrag der Eventualverbindlichkeiten um mehrere Millionen Franken erhöht hat.

ar Immo hat die ursprüngliche Eventualverbindlichkeit von 257,73 Millionen Franken (inkl. 19 Millionen Franken für Asbest und PCB) im Jahr 2009 um 260 Millionen Franken und im Jahr 2010 um 41 Millionen Franken erhöht. Die Eventualverbindlichkeit „Umweltkosten“ setzt sich laut ar Immo per 31. Dezember 2009 wie folgt zusammen:



Tabelle 5: Eventualverbindlichkeiten für Altlasten   
(Quelle: "SR 2009 – Bilanz Eventualverbindlichkeiten" ar Immo)

Folgende wesentlichen Details pro Eventualverbindlichkeit, welche gemäss Handbuch HH+RF Kapitel 10.2.5 „Ausweis“ im Anhang offen zu legen sind, fehlen:

* Kurze Beschreibung der Art der Eventualverbindlichkeit,
* geschätzter Betrag, resp. die finanziellen Wirkungen und
* wo möglich Angaben zu den Unsicherheiten bezüglich Betrag oder Eintretenszeitpunkt.

Vorausgesetzt, die Verwaltungseinheit kann die Eventualverbindlichkeit zuverlässig schätzen, darf sie den bemessenen Betrag ausweisen. Kann sie die erforderlichen Informationen im Anhang nicht ausweisen, muss sie mindestens diesen Umstand offen legen.

Derzeit gibt es zusätzlich zur grossen Anzahl der zu bearbeitenden Standorte teilweise Rahmenbedingungen, die ar Immo hindern, eine genaue Schätzung der Kosten bzw. der Eventualverbindlichkeiten vorzunehmen. Besonders das hängige Stationierungskonzept und der Arbeitsfortschritt bei der Altlastenbearbeitung erschweren oder verunmöglichen teilweise zuverlässige Kostenschätzungen. Unklar sind etwa:

* Anzahl Untersuchungen
* Umfang der Sanierungsmassnahmen
* Zeitpunkt
* künftige Nutzung der belasteten Standorte

Ein Hinweis auf die gegenwärtigen Unsicherheiten fehlt im Anhang zur Staatsrechnung 2010. Infolge der fehlenden Details zum Bestand und den Veränderungen der Eventualverbindlichkeiten sowie den teilweise grossen Unsicherheiten bei den Kostenschätzungen, ist die Ordnungsmässigkeit der derzeit bilanzierten Rückstellungen zu hinterfragen.

Empfehlung 6.4 (Priorität 1)

Die Eventualverbindlichkeiten sind gemäss Handbuch HH+RF Kapitel 10.2 „Eventualforderungen und -verbindlichkeiten“ zu berechnen, zu dokumentieren sowie im Anhang und in den Ordnungskonten auszuweisen. Das Schätzverfahren ist mit der EFV abzusprechen und zu dokumentieren. Der Bedarf an Eventualverbindlichkeiten ist jährlich zu überprüfen und zu dokumentieren.

## Zwei relevante Prozesse fehlen auf der Risiko-Kontrollmatrix

Die Richtigkeit, Vollständigkeit und Zuverlässigkeit (Ordnungsmässigkeit) der Buchführung sichern die Verwaltungseinheiten durch wiederkehrende Kontrollen. Diese Kontrollen beschreiben sie in ihren Prozessen. Die Prozesse regeln die Verantwortlichkeiten und stellen sicher, dass Gleiches gleich behandelt wird.

Das VBS hat die Altlasten entsprechend dem Handbuch HH+RF in seiner Risikolandschaft aufgeführt (siehe auch Kapitel 3.1). Auf der Risiko-Kontrollmatrix der Geschäftsprozesse ar fehlen hingegen die für ar Immo relevanten Geschäftsprozesse „Rückstellungen“ sowie „Eventualverpflichtungen“.

Inwiefern die fehlenden formellen Geschäftsprozesse für die Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten im Zusammenhang mit den in den Kapiteln 6.3 und 6.4 gemachten Feststellungen stehen, kann nicht beurteilt werden. Es ist fraglich, ob die heutigen Prozesse ausreichen, um das gewünschte Ziel zu erreichen. ar Immo Planung, Controlling und Support beruft sich nach wie vor auf das von PwC vorgeschlagene Vorgehen bei der Einführung von NRM sowie die informelle Genehmigung der EFV.

Empfehlung 6.5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt ar Immo, die Prozesse „Rückstellungen“ und „Eventualverbindlichkeiten“ inkl. Kontrollen im Rahmen ihres Internen Kontrollsystems zu beschreiben sowie im Prozessinventar und auf der Risiko-Kontrollmatrix aufzuführen.

# Verpflichtungen VBS für Objekte Dritter

## Wesentliche Verpflichtungen des VBS für RUAG-Standorte

Am 27. Mai 1999 hat die Schweizerische Eidgenossenschaft unter anderem Grundstücke im Gesamtbetrag von Fr. 251 019 486.72 als Stammkapital in die Bilanzen der RUAG-Gesellschaften eingebracht. Im Gesamtsacheinlagevertrag hat sich das GS VBS nicht nur wie gesetzlich vorgeschrieben für die Altlasten, sondern zusätzlich für die Abfälle (siehe rechte Tabellenspalte) verpflichtet.

Das Umweltschutzrecht unterscheidet zwischen Altlasten und Abfällen wie folgt:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | *Altlast* | *Abfälle (Bauherrenaltlast)* |
| Definition | Standort ist auf einer beschränkten Fläche mit Abfällen oder Schadstoffen belastet und sanierungsbedürftig.  Der Standort ist sanierungsbedürftig, wenn er schädliche  Einwirkungen auf die Umwelt hat oder eine konkrete Gefahr dafür besteht. | Standort ist zwar auf einer  beschränkten Fläche mit Abfällen oder Schadstoffen belastet, aber nicht sanierungsbedürftig. |
| Sanierungspflichtig | Ja. | Nein.  Es besteht jedoch die Entsorgungspflicht für belasteten  Aushub. |
| Kostenträger im Falle  RUAG gemäss Gesetz | VBS für nachgewiesene Belastungen vor 1. Januar 1999.  RUAG für Belastungen nach  1. Januar 1999 und nicht nachgewiesene Belastungen. | *RUAG oder bei Verkauf durch RUAG die neue Käuferschaft bzw. Bauherrschaft.* |
| Kostenträger im Falle  RUAG gemäss Gesamtsacheinlagevertrag | VBS für nachgewiesene Belastungen vor 1. Januar 1999.  RUAG für Belastungen nach  1. Januar 1999 und nicht nachgewiesene Belastungen. | *VBS auch bei Weiterverkauf durch RUAG, wenn die entsprechenden (künftigen) Forderungen abgetreten werden (Zession).*  *Streitpunkt (siehe Kapitel 7.2): Können bei Verkäufen die vertraglichen Ansprüche gegen den Bund an die Käuferschaft tatsächlich abgetreten werden?* |
| Rechtliche Grundlagen | Umweltschutzgesetz  (*SR 814.01*) Art. 32c und 32 d  Altlasten-Verordnung  (SR *814.680*) Art. 2 | Umweltschutzgesetz (*SR 814.01*) Art. 32bbis |

Tabelle 6: Abgrenzung zwischen Altlasten und Abfällen

## Latente Bauherrenaltlasten

RUAG hat die Zahlungspflicht (künftige Forderungen für Sanierungen) des Bundes in Verbindung mit einem Grundstückverkauf dem Kanton Uri zediert, sodass das VBS für die Behandlung und Entsorgung des Aushubs einer Parzelle im Urner Talboden verpflichtet ist. Der Kanton Uri hat dem GS VBS im August 2011 für Fr. 564 066.30 Rechnung gestellt. GS RU bestreitet davon 120 000 Franken, da magma diese als unberechtigt beurteilt hat.

Laut Protokoll der Besprechung vom 17. Mai 2011 sind sich die Teilnehmenden von RUAG, GS RU und ar Immo über die Ziffer V des Gesamtsacheinlagevertrags strittig. Unklar ist, ob RUAG künftig weiterhin beim Grundstückverkauf die Kostenpflicht des VBS den neuen Eigentümern übertragen kann. Ein Dritter soll im Jahr 2012 ein Gutachten über die vertraglich geregelte Zession erstellen, damit die künftigen Verpflichtungen klar sind.

Die EFK ist der Meinung, dass das GS VBS die Erstellung des Gutachtens vorantreiben sollte, da rund 75 % der RUAG-Areale unbebaut sind und weitere Bauherrenaltlasten zu erwarten sind. Es ist zudem sicherzustellen, dass RUAG den Bund bzw. das VBS jeweils rechtzeitig informiert, wenn (belastete) Grundstücke zum Verkauf stehen.

## Unbekannte latente Altlasten

RUAG hat erste Schätzungen für Untersuchungen und Sanierungen gemäss Altlastenverordnung (SR *814.680*) erstellt. In den Jahren 2011‑2020 schätzt sie die Kosten auf insgesamt rund 27 Millionen Franken. Das VBS wird für seine nachweisbaren Belastungen vor dem 1. Januar 1999 bezahlen müssen. Wie viel das sein wird, ist derzeit unbekannt.

## VBS hat Gewinnbeteilungsrecht nicht wahrgenommen

Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat gemäss Gesamtsacheinlagevertrag nicht nur Verpflichtungen, sondern auch Rechte, welche im Gegensatz zu den Verpflichtungen zeitlich beschränkt sind:

* Vorkaufsrecht während 25 Jahren
* Gewinnbeteiligungsrecht während 20 Jahren nach Eigentumsübergang im Grundbuch (bis ca. 2019) von 30 % an den realisierten Grundstückgewinnen, wobei sich der Gewinn wie folgt berechnet:

Veräusserungspreis

‑ Übernahmewert der RUAG

‑ werterhaltende Aufwände

‑ wertvermehrende Aufwände

‑ Grundstückgewinnsteuer

‑ Planungsmehrwert der Standortgemeinde

‑ weitere Kosten (Umzonung, Erschliessung usw.)

= Gewinn

Weder GS RU noch ar Immo ist genau bekannt, welche Grundstücke RUAG seit 1999 verkauft hat sowie ob ein allfälliger Gewinn daraus resultiert hat. Klar ist, dass das VBS bis zum Revisionszeitpunkt weder das Vorkaufsrecht noch das Gewinnbeteiligungsrecht geltend gemacht hat.

Es besteht das Risiko, dass infolge fehlender Belege allfällige Gewinnbeteiligungen nicht mehr vollständig nachvollziehbar sind und dem VBS nicht richtig bemessen ausbezahlt werden.

Empfehlung 7.4 (Priorität 1)

Basierend auf dem Gesamtsacheinlagevertrag mit der RUAG empfiehlt die EFK dem GS VBS:

Abzuklären, welche Grundstücke RUAG seit dem 1. Januar 1999 verkauft hat.

Allfällige Gewinnbeteiligungsrechte bei der RUAG geltend zu machen.

Sicherzustellen, dass das GS VBS künftig rechtzeitig über alle Grundstückveräusserungen der RUAG im Bild ist.

# Lärmsanierungskonzept vom Stationierungskonzept abhängig

Gemäss Lärmschutz-Verordnung (SR *814.41*) läuft die Lärmsanierungsfrist für militärische   
Waffen-, Schiess- und Übungsplätze am 31. Juli 2025 ab. Zu diesem Stichtag wird das VBS seine Rechtskonformität anhand einer zentralen Datenbank mit allen Schiess- und Waffenplätzen belegen müssen.

Das Projektteam hat ein Steuerungs- und Planungsinstrument für den Lärm, sprich Schiesslärmmangementsystem (SLMS) entwickelt. Derzeit lässt ar Immo die schiesslärmrelevanten Daten von rund 150 Schiess- und Waffenplätzen erheben, welche entsprechend dem derzeitigen Planungsstand des Stationierungskonzepts künftig noch bestehen werden. Auf die Datenerhebung der rund 100 weiteren Plätze verzichtet ar Immo vorläufig, weil die Nutzung der Plätze noch ungewiss ist. Später sollen die Daten und Berechnungen in einem geografischen Informationssystem (GIS) dargestellt werden.

Angesichts dessen, dass die Lärmsanierungen von den im Stationierungskonzept geplanten Mengengerüsten abhängig sind besteht im Revisionszeitpunkt noch kein Lärmsanierungskonzept. Das VBS wird für Massnahmen an der Quelle, z. B. Lärmschutzwände oder Schiesstunnels, wie auch den passiven Lärmschutz, nämlich Schalldämmung von Fenstern, bezahlen müssen. Laut Bundesratsbeschluss vom 30. Juni 2010 schätzt das VBS die Sanierungskosten auf höchstens einige Dutzend Millionen Franken, welche über einen Zeitraum von 15 Jahren anfallen werden. Detaillierte Schätzungen des Sanierungsaufwands aller Militärplätze werden erst möglich, sobald ar Immo die Sanierungsmassnahmen im Einzelfall abgeklärt hat.

Da die gesetzliche Frist erst in knapp 14 Jahren abläuft, stuft die EFK das Risiko, dass das VBS die Massnahmen nicht zeitgerecht umsetzen wird, derzeit als gering ein.

# Schlussbesprechung

Das Ergebnis der Prüfung haben die Beteiligten am 15. Dezember 2011 besprochen. Teilgenommen haben:

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| GS VBS | Herr Bruno Locher, Chef Raum und Umwelt GS VBS  Herr Markus Rüttimann, Chef Steuerung GS VBS |
| ar Immo | Herr Marcel Adam, Leiter Fachbereich Umweltmanagement, Normen und Standards  Herr Rolf Keiser, Fachberater Boden und Stoffe |
| EFK | Herr Jean-Marc Blanchard, Mandatsleiter  Frau Petra Frehner, Revisionsleiterin |

Die Eidgenössische Finanzkontrolle dankt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des VBS für die Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Jean-Marc Blanchard Petra Frehner

Mandatsleiter Revisionsleiterin

**Beilagen**

1 Abkürzungsverzeichnis

2 Auszug aus dem Altlasten-Glossar BAFU

Beilage 1 Abkürzungsverzeichnis

|  |  |
| --- | --- |
| ar Immo | armasuisse Immobilien |
| GIS | Geografisches Informationssystem |
| GS RU | Bereich Raum und Umwelt VBS im GS VBS |
| GS VBS | Generalsekretariat VBS |
| IOS | Informations- und Objektsicherheit |
| KBOB | Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren |
| KbS VBS | Kataster der belasteten Standorte VBS |
| KOMZ | Raumordnungs- und Umweltkompetenzzentrum |
| RUMS VBS | Raumordnungs- und Umweltmanagementsystem VBS |
| RUWAu | Raumordnungs- und Umweltausschuss |
| SLMS | Schiesslärmmangementsystem |
| VFK | Verdachtsflächenkataster |
| WIRU | Weisungen des VBS über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS |

Beilage 2 Auszug aus dem Altlasten-Glossar BAFU[[1]](#endnote-1)

|  |  |
| --- | --- |
| **Altlast** | Altlasten sind mit Abfällen belastete Standorte, für die nachgewiesen ist, dass sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder bei denen die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen; solche Standorte sind sanierungsbedürftig [Art. 2 Abs. 2 und 3 AltlV] |
| **Altlastenbearbeitung** | Bearbeitung einer grossen Zahl von belasteten Standorten bzw. Altlasten nach einem stufenweisen Ablaufschema:   * *Erfassung* * *Erstbewertung* * *Voruntersuchung (historische und technische Untersuchung)* * *Detailuntersuchung* * *Sanierungsprojekt* * *Sanierung* * *Nachkontrolle* |
| **Behandlung** | Als Behandlung gilt jede physikalische, chemische oder biologische Veränderung von Abfällen [Art. 7 Abs. 6bis Satz 2 USG]. |
| **Belasteter Standort** | Belastete Standorte sind Orte, deren Belastung von Abfällen stammt und die eine beschränkte Ausdehnung haben [Art. 2 Abs. 1 AltlV]. Sie umfassen Ablagerungsstandorte, Betriebsstandorte und Unfallstandorte. |
| **Dekontamination** | Massnahmen, mit denen umweltgefährdende Stoffe einer Altlast beseitigt werden [Art. 16 Bst. a AltlV]. |
| **Detailuntersuchung** | Detaillierte Ermittlung von:   * Art, Lage, Menge und Konzentration der am *belasteten Standort* vorhandenen umweltgefährdenden Stoffen * Art, Fracht und zeitlicher Verlauf der tatsächlichen und möglichen Einwirkungen auf die Umwelt * Lage und Bedeutung der gefährdeten Umweltbereiche.   Diese Angaben dienen als Grundlage zur Beurteilung der Ziele und Dringlichkeit der Sanierung im Rahmen der Gefährdungsabschätzung (vgl. Art. 14 Abs. 1 AltlV). |
| **Entsorgung** | Die Entsorgung von Abfällen umfasst ihre Verwertung oder Ablagerung sowie die Vorstufen Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung [Art. 7 Abs. 6bis Satz 1 USG]. |
| **Erstbewertung** | Qualitative Bewertung der im Kataster erfassten belasteten Standorte auf ihre Untersuchungsbedürftigkeit. Festlegen einer Prioritätenordnung für die untersuchungsbedürftigen Standorte. |
| **Kataster der belasteten Standorte** | Öffentlich zugängliches Verzeichnis der belasteten Standorte und Altlasten. Enthält soweit möglich Angaben über: Lage; Art und Menge der an den Standort gelangten Abfälle; Ablagerungs-, Betriebszeitraum oder Unfallzeitpunkt; bereits durchgeführte Untersuchungen und Massnahmen zum Schutz der Umwelt; bereits festgestellte Einwirkungen; gefährdete Umweltbereiche; besondere Vorkommnisse wie Verbrennung von Abfällen, Rutschungen, Überschwemmungen, Brände oder  Störfälle (vgl. Art. 5 AltlV). |
| **Nachkontrolle** | Folgt im Anschluss an die Sanierung und ist dann erforderlich, wenn aufgrund des verbleibenden Schadstoffpotenzials am Standort zukünftige Gefährdungen für Schutzgüter ausgehen können, z. B. bei Sicherungsmassnahmen. Die Nachkontrolle ist integraler Bestandteil des Sanierungsprojekts. |
| **Prioritätenordnung** | Im Rahmen der Erstbewertung nach Gefährdung sowie Dringlichkeit des weiteren Handlungsbedarfs. Dabei werden Art und Menge der an die belasteten Standorte gelangten Abfälle, die Möglichkeit zur Freisetzung von Stoffen sowie die Bedeutung der betroffenen Umweltbereiche berücksichtigt (vgl. Art. 5 Abs. 5 AltlV). Aufgrund der Prioritätenordnung verlangt die Behörde für die untersuchungsbedürftigen Standorte die Durchführung einer Voruntersuchung. |
| **Sanierung** | Durchführung von Dekontaminations-, Sicherungsmassnahmen oder Nutzungseinschränkungen beim Boden, durch die sichergestellt wird, dass danach von der Altlast auch langfristig keine widerrechtlichen Einwirkungen auf die Umwelt ausgehen (Aufhebung der Sanierungsbedürftigkeit). |
| **Sanierungsprojekt** | Das Sanierungsprojekt bildet für die Behörde die vollständigen und nachvollziehbaren Entscheidungsgrundlagen für die definitive Festlegung der Sanierungsziele und Fristen. Es umfasst folgende Schritte:   * Zusammenstellung der Grundlagen und Projektdefinition * Projektorganisation * Vorstudie zu Sanierungsvarianten * Sanierungsuntersuchung   Vorschlag für die ökologisch sinnvollen, technisch realisierbaren und finanziell tragbaren Sanierungsmassnahmen. |
| **Überwachung** | Periodische Beobachtung des Stofftransports zwischen belastetem Standort und der Umwelt mittels naturwissenschaftlich-technischer Methoden. Arten der Überwachung:   * bei überwachungsbedürftigen Standorten * während der Sanierung * nach Abschluss der Sanierung (Nachkontrolle) |
| **Untersuchungsbedürftigkeit** | Notwendigkeit abzuklären, ob ein Standort überwachungs- oder sanierungsbedürftig ist. Als untersuchungsbedürftig werden diejenigen belasteten Standorte bezeichnet, bei denen das Eintreten von schädlichen oder lästigen Einwirkungen aufgrund der Angaben im Kataster nicht ausgeschlossen werden kann (vgl. Art. 5 Abs. 4 AltlV). |

1. <http://www.bafu.admin.ch/altlasten/01593/01606/index.html?lang=de> [↑](#endnote-ref-1)