



Umfassender Bericht über die Revision der Bundesrechnung 2015

Eidgenössische Finanzverwaltung



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.16056.601.00188.036
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Umfassender Bericht über die Revision der Bundesrechnung 2015 Eidgenössische Finanzverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Das in der Bundesrechnung 2015 ausgewiesene Jahresergebnis beträgt 2025 Millionen Franken. Es setzt sich zusammen aus dem Ertrag von 65 911 Millionen Franken (davon 62 689 Millionen oder 95 % Fiskalertrag) und dem Aufwand von 63 836 Millionen Franken (davon 12 681 Millionen oder 20 % Eigenaufwand und 51 137 Millionen oder 78 % Transferaufwand).

Die Eidgenössische Finanzkontrolle empfiehlt, die Bundesrechnung 2015 zu genehmigen

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft muss jährlich über die Genehmigung der Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesrechnung) beschliessen. Die Bundesversammlung muss sich darauf verlassen können, dass die Bundesrechnung durch ein unabhängiges Kontrollorgan geprüft wurde. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft dazu die Erstellung der Bundesrechnung nach anerkannten Revisionsgrundsätzen. Anschliessend gibt sie den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte eine Empfehlung ab, ob die Bundesrechnung zu genehmigen ist oder nicht. Aufgrund der Erkenntnisse aus den durchgeführten Prüfungen konnte die EFK mit ihrem Bericht vom 26. April 2016 empfehlen, die Bundesrechnung für das Jahr 2015 zu genehmigen.

Die EFK ist gesetzlich ebenso dazu verpflichtet, die Internen Kontrollsysteme (IKS) zu überprüfen. Ein wirkungsvolles IKS bildet die Grundlage, um die Bundesrechnung in guter Qualität erstellen zu können. Jährlich gibt deshalb die EFK auch ein Urteil bezüglich der Existenz des IKS ab. Wie im Vorjahr konnte diese auch für das Rechnungsjahr 2015 bestätigt werden. Die Wirkung des IKS ist aber bei verschiedenen Verwaltungseinheiten durch Schwachstellen im Bereich der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung eingeschränkt. Zur nachhaltigen Stärkung des IKS besteht somit in diesem Bereich weiterhin klarer Handlungsbedarf. Die dazu notwendigen Voraussetzungen wurden im Rahmen eines Programms 2015 geschaffen. Die Bereinigungsarbeiten sind bis spätestens 30. November 2016 durch die Verwaltungseinheiten abzuschliessen.

Die Bundesrechnung wird von der zukünftigen Entwicklung wesentlicher Unsicherheiten beeinflusst

Zur Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen ist der Bund verschiedene Bürgschaften im Umfang von 723 Millionen Franken eingegangen (per 31. Dezember 2015). Aufgrund der andauernden Krise in der Schifffahrt besteht aktuell ein erhebliches Risiko, dass Bürgschaftszahlungen in beträchtlichem Ausmass vom Bund geleistet werden müssen.

Mit einer parlamentarischen Initiative wird eine Anpassung des Verrechnungssteuergesetzes (SR 642.21) gefordert. Die Initiative soll in der Sommersession 2016 behandelt werden. Je nach Ausgang der Beratung besteht das Risiko, dass die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) rund 600 Millionen Franken an Verzugszinsen zurückzahlen muss. Die Basis zur Bildung einer Rückstellung ist im Moment nicht gegeben.



In Zukunft wird eine finanzielle Einlage in die geschlossenen Vorsorgewerke des Bundes notwendig sein. Die Höhe dieser Einlage kann nicht verlässlich geschätzt werden. Deshalb kann auch keine Rückstellung gebildet werden.

Zwei einfache Gesellschaften unter der Kontrolle der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) haben mit der UBS resp. der Credit Suisse Verträge zum Bau von Immobilienprojekten abgeschlossen. Diese Verträge könnten beträchtliche finanzielle Risiken für den Bund beinhalten. Eine Quantifizierung ist derzeit nicht möglich.

Gesetzliche Vorgaben haben unverändert eine grosse Bedeutung für die Bundesrechnung

Der Verlustvortrag des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) beläuft sich Ende 2015 auf rund 8,8 Milliarden Franken. Dieser Verlustvortrag entspricht dem aktivierten Forderungsbetrag des Bundes gegenüber dem FinöV-Fonds. Die Rückzahlung dieser Forderungen ist nur mit zukünftigen Erträgen möglich. Ab dem 1. Januar 2019 sind deshalb 50 Prozent der zweckgebundenen Einnahmen aus der Schwerverkehrsabgabe und die Mittel aus der Mineralölsteuer für die Rückzahlung der Bevorschussung zu verwenden.

Gegenüber dem Ausgleichsfonds für die Arbeitslosenversicherung (ALV-Fonds) werden im Finanzvermögen des Bundes Darlehensguthaben von 2,6 Milliarden Franken ausgewiesen. Das „negative“ Eigenkapital des Fonds beläuft sich gemäss Bilanz des ALV-Fonds per Ende Dezember 2015 auf 1,5 Milliarden Franken. Die Darlehen des Bundes sind nicht vollständig gedeckt und können somit lediglich aus zukünftigen Überschüssen des Fonds zurückbezahlt werden.

Die Grundbeiträge des Bundes für die Universitätsförderung betragen jährlich mehr als 600 Millionen Franken. Zwischen den Universitätskantonen und dem Bund besteht keine Einigkeit darüber, ob die Beiträge nachschüssig oder periodengerecht ausbezahlt werden. Die Frage soll mit der Revision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz geklärt werden. Die EFK erkennt in der geplanten Verordnungsänderung allerdings keine nachhaltige Lösung zur Beseitigung der Streitfrage.

Die direkte Bundessteuer wird von den Kantonen veranlagt, erhoben und dem Bund abgeliefert (rund 20 Milliarden im Jahr 2015). Es obliegt den kantonalen Finanzkontrollen, in diesem Bereich jährlich Prüfungen vorzunehmen. Die EFK besitzt keine Kompetenzen, die diesbezüglichen Berichtserstattungen der Kantone zu überprüfen. Die Berichte der kantonalen Finanzkontrollen über die Einnahmen 2014 beinhalten keine negativen Feststellungen, die für die Bundesrechnung als wesentlich zu beurteilen sind.

Empfehlungen werden systematisch umgesetzt

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) arbeitet konsequent daran, die Empfehlungen der EFK umzusetzen. Die aus früheren Jahren noch offenen Empfehlungen, mit zwei Ausnahmen, betreffen die Rechnungslegung und werden per 1. Januar 2017 umgesetzt. Die Umsetzung der zwei Ausnahmen wird im Rechnungsjahr 2016 erwartet.

Rapport détaillé sur la révision du compte 2015 de la Confédération Administration fédérale des finances

L'essentiel en bref

Le résultat annuel obtenu au compte 2015 de la Confédération s'élève à 2025 millions de francs. Il comprend des revenus de 65 911 millions (dont des revenus fiscaux d'un montant de 62 689 millions, soit une part de 95 %) et des charges de 63 836 millions (dont des charges propres s'élevant à 12 681 millions, soit une part de 20 %, et des charges de transfert d'un montant de 51 137 millions, soit une part de 78 %).

Le Contrôle fédéral des finances recommande l'approbation du compte 2015 de la Confédération

Chaque année, l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse doit décider de l'approbation du compte d'État de la Confédération (compte de la Confédération). Il importe qu'elle puisse compter sur l'examen du compte de la Confédération par un organe de révision indépendant. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) vérifie, sur la base de normes reconnues en matière de révision, si le compte de la Confédération a été établi correctement. Puis il émet une recommandation à l'intention des Commissions des finances des Chambres fédérales, leur indiquant s'il convient ou non d'approuver le compte de la Confédération. Se fondant sur les conclusions tirées des examens effectués le CDF recommande, dans son rapport du 26 avril 2016 d'approuver le compte de la Confédération pour l'année 2015.

Le CDF est également tenu par la loi d'examiner le système de contrôle interne (SCI). Le bon fonctionnement du SCI constitue la base afin d'établir un compte de la Confédération de qualité. C'est pourquoi le CDF évalue également chaque année l'existence du SCI. Comme l'année précédente, celle-ci a pu être confirmée pour l'exercice 2015. L'efficacité du SCI est toutefois atténuée par des faiblesses constatées auprès de plusieurs unités administratives dans le domaine de la gestion des utilisateurs et des autorisations. Des mesures ciblées sont donc nécessaires en vue de renforcer durablement le SCI. Les conditions requises à cet effet ont été mises en place en 2015 dans le cadre d'un programme. La mise au point de ces mesures devra être achevée par les unités administratives d'ici au 30 novembre 2016 au plus tard.

Le compte de la Confédération est influencé par l'évolution future de situations marquées par de grandes incertitudes

Afin de garantir que le nombre des navires de haute mer sera suffisant, la Confédération a ouvert plusieurs cautionnements pour un montant de 723 millions au 31 décembre 2015. En raison de la crise persistante qui affecte le domaine de la navigation, il existe un risque important que la Confédération soit contrainte d'effectuer des versements d'un montant considérable pour honorer ces cautionnements.

Une initiative parlementaire demande la modification de la loi sur l'impôt anticipé (RS 642.21). Elle doit être examinée au cours de la session d'été 2016. En fonction de l'issue des consultations, l'Administration fédérale des contributions (AFC) court le risque de devoir rembourser des intérêts moratoires pour un montant de quelque 600 millions. La base nécessaire à la constitution d'une provision en vue d'assurer ce remboursement n'existe pas actuellement.



À l'avenir, le versement d'un apport financier aux caisses de prévoyance fermées sera nécessaire. Le montant d'un tel apport ne peut être estimé de façon fiable. Raison pour laquelle aucune provision ne peut être constituée à cet effet.

Deux sociétés simples contrôlées par l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) ont conclu des contrats relatifs à la réalisation de projets immobiliers avec UBS et Credit Suisse. Ces contrats sont susceptibles de constituer des risques financiers considérables pour la Confédération. Pour l'heure, ces risques ne peuvent être chiffrés.

Les prescriptions légales continuent d'influencer fortement le compte de la Confédération

Le report de pertes du fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP) portait sur un montant de quelque 8,8 milliards à fin 2015. Il correspond au montant, porté à l'actif, de la créance de la Confédération sur le fonds FTP. Le remboursement de cette créance ne pourra être assuré que par le biais de futurs revenus. C'est pourquoi, à partir du 1^{er} janvier 2019, 50 % des recettes affectées au fonds en provenance de la redevance sur le trafic des poids lourds, de même que les ressources issues de l'impôt sur les huiles minérales, seront réservées au remboursement de cette avance.

Le patrimoine financier de la Confédération comporte des prêts accordés à l'assurance-chômage (fonds AC) pour un montant de 2,6 milliards. Selon le bilan du fonds de compensation de l'AC, le capital propre « négatif » du fonds se montait à 1,5 milliard à fin 2015. Les prêts octroyés par la Confédération ne sont donc pas entièrement couverts et ne peuvent être remboursés que par de futurs excédents du fonds.

Les contributions de base que la Confédération verse en faveur des universités s'élèvent à plus de 600 millions par an. Les cantons universitaires et la Confédération ne sont pas unanimes sur la question de savoir si les contributions doivent être versées a posteriori ou pour la période considérée. Cette question devrait être clarifiée dans le cadre de la révision de l'ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles. Le CDF estime toutefois que la modification de l'ordonnance proposée n'apporte pas de solution durable au problème posé.

Les cantons sont responsables de la taxation et de la perception de l'impôt fédéral direct, dont les recettes sont ensuite transmises à la Confédération (quelque 20 milliards en 2015). Il incombe aux contrôles cantonaux des finances de procéder chaque année à des audits en la matière. En effet, le CDF n'est pas habilité à examiner les rapports des cantons à ce sujet. Les rapports établis par les contrôles cantonaux des finances sur les recettes de l'exercice 2014 ne comportent aucune observation négative susceptible d'être considérée comme importante pour le compte de la Confédération.

Mise en œuvre systématique des recommandations

L'Administration fédérale des finances (AFF) s'emploie à assurer une mise en œuvre systématique des recommandations émises par le CDF. À deux exceptions près, les recommandations des années précédentes et encore en suspens concernent la présentation des comptes et seront mises en œuvre le 1^{er} janvier 2017. Les deux exceptions mentionnées devraient être mises en œuvre au cours de l'exercice 2016.

Texte original en allemand

Rapporto dettagliato sulla revisione del conto della Confederazione 2015 **Amministrazione federale delle finanze**

L'essenziale in breve

Il risultato annuo esposto nel conto della Confederazione 2015 ammonta a 2025 milioni di franchi. Esso è composto da un gettito pari a 65 911 milioni di franchi (gettito fiscale: 62 689 mio. = 95 %) e da spese per 63 836 milioni di franchi (spese proprie: 12 681 mio. = 20 %; spese di riversamento: 51 137 mio. = 78 %).

Il Controllo federale delle finanze raccomanda di approvare il conto della Confederazione 2015

Ogni anno l'Assemblea federale della Confederazione Svizzera deve decidere in merito all'approvazione del consuntivo della Confederazione Svizzera (conto della Confederazione). L'Assemblea federale deve potersi assicurare che il conto della Confederazione sia stato verificato da un organo di controllo indipendente. Il Controllo federale delle finanze (CDF) verifica che il conto della Confederazione sia stato allestito in base a principi riconosciuti in materia di revisione. In seguito emana una raccomandazione all'attenzione delle commissioni della gestione e delle finanze delle Camere federali sull'approvazione del conto della Confederazione. Sulla base delle conclusioni tratte dalle verifiche effettuate, nel suo rapporto del 26 aprile 2016 il CDF raccomanda di approvare il conto della Confederazione per l'esercizio 2015.

Il CDF è inoltre obbligato per legge a verificare i sistemi di controllo interni (SCI). Un SCI efficace costituisce la base per allestire un conto della Confederazione di buona qualità. Pertanto il CDF fornisce ogni anno anche un parere circa l'esistenza del SCI. Come per l'anno precedente, essa ha potuto essere confermata anche per il 2015. In diverse unità amministrative l'efficacia del SCI è però limitata da lacune nell'ambito dell'amministrazione degli utenti e delle autorizzazioni. È dunque tuttora necessario adottare ulteriori provvedimenti per rafforzare in modo duraturo i SCI. Le condizioni richieste al riguardo sono state predisposte nel 2015 nel quadro di un programma. I lavori di appuramento dovranno essere conclusi dalle unità amministrative entro il 30 novembre 2016.

Il conto della Confederazione è influenzato dagli sviluppi futuri di situazioni di grande incertezza

Per garantire un effettivo sufficiente di navi d'alto mare, la Confederazione ha contratto diverse fidejussioni per un importo di 723 milioni di franchi (stato al 31.12.2015). A seguito della crisi persistente nella navigazione, attualmente esiste un rischio considerevole che la Confederazione debba effettuare versamenti importanti per onorare tali fidejussioni.

Un'iniziativa parlamentare chiede un adeguamento della legge federale sull'imposta preventiva (RS 642.21). L'iniziativa dovrebbe essere trattata nella sessione estiva 2016. A seconda dell'esito dei dibattiti sussiste il rischio che l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) debba restituire circa 600 milioni di franchi di interessi di mora. Al momento non vi è la base per costituire un accantonamento a tal fine.



In futuro si renderà necessario un versamento a favore delle casse di previdenza chiuse. Non è possibile stimare in maniera affidabile l'ammontare di questo versamento. Per questa ragione non è possibile costituire un accantonamento.

Due società semplici controllate dal Politecnico federale di Losanna (EPFL) hanno concluso contratti con UBS e Credit Suisse per la costruzione di progetti immobiliari. Questi contratti potrebbero comportare importanti rischi finanziari per la Confederazione che, al momento, non possono essere quantificati.

Le prescrizioni legali influiscono tuttora in modo rilevante sul conto della Confederazione

A fine 2015 il riporto di perdita del Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) ammonta a circa 8,8 miliardi di franchi. Questo riporto delle perdite corrisponde al credito della Confederazione attivato nei confronti del Fondo FTP. La restituzione di questi crediti è possibile soltanto con redditi futuri. Pertanto, dal 1° gennaio 2019 il 50 per cento delle entrate a destinazione vincolata provenienti dalla tassa sul traffico pesante e i ricavi dell'imposta sugli oli minerali saranno impiegati per restituire l'anticipo.

Nei beni patrimoniali della Confederazione sono esposti mutui concessi al fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (fondo AD) pari a 2,6 miliardi di franchi. Secondo il bilancio del fondo AD, il capitale proprio "negativo" ammonta a 1,5 miliardi di franchi a fine 2015. I mutui della Confederazione non sono completamente coperti e possono essere restituiti soltanto attraverso future eccedenze del fondo AD.

I contributi di base della Confederazione per l'aiuto alle università ammontano annualmente a oltre 600 milioni di franchi. Tra i Cantoni universitari e la Confederazione non vi è consenso sulle modalità di versamento dei contributi: a posteriori o pro rata. La divergenza sarà chiarita nel quadro della revisione dell'ordinanza concernente la legge sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero. Tuttavia, il CDF ritiene che la modifica prevista non risolverà durevolmente il problema.

I Cantoni sono responsabili della tassazione e della riscossione dell'imposta federale diretta e versano alla Confederazione la quota che le spetta (nel 2015 circa 20 mia.). Compete a un organo cantonale di vigilanza finanziaria eseguire verifiche annuali in questo ambito. Il CDF non possiede le competenze necessarie per verificare i relativi rapporti dei Cantoni. I rapporti degli organi cantonali di vigilanza finanziaria sulle entrate del 2014 non contengono constatazioni negative che possano essere considerate rilevanti per il conto della Confederazione.

Le raccomandazioni vengono attuate sistematicamente

L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) si impegna costantemente ad attuare le raccomandazioni del CDF. Le raccomandazioni degli anni precedenti ancora in sospeso riguardano, con due eccezioni, la presentazione dei conti e verranno attuate con effetto al 1° gennaio 2017. L'attuazione delle due eccezioni è attesa per l'esercizio 2016.

Testo originale in tedesco

Comprehensive report on the audit of the 2015 federal financial statements Federal Finance Administration

Key facts

The annual surplus shown in the 2015 federal financial statements amounted to CHF 2,025 million. It was comprised of revenue of CHF 65,911 million (CHF 62,689 million, or 95%, of which was tax revenue) and expenses of CHF 63,836 million (CHF 12,681 million, or 20%, went to operating expenses and CHF 51,137 million, or 78%, to transfer expenses).

The Swiss Federal Audit Office recommends approving the 2015 federal financial statements

The Federal Assembly has to decide on approving Switzerland's state financial statements (federal financial statements) every year. It has to be able to ensure that the federal financial statements were audited by an independent auditor. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) reviews the preparation of the federal financial statements in accordance with recognised auditing principles for that purpose. It subsequently gives the Finance Committees of the two chambers a recommendation as to whether the federal financial statements are to be approved or not. In its report of 26 April 2016, the SFAO recommended approving Switzerland's state financial statements (federal financial statements) for 2015 based on the audit findings.

The SFAO is additionally bound by law to check the internal control system (ICS). An effective ICS lays the foundation for preparing high-quality federal financial statements. Consequently, the SFAO also issues an opinion regarding the existence of the ICS. Like the previous year, this was confirmed for fiscal 2015 too. However, the effect of the ICS is limited in various administrative units because of vulnerabilities in the area of user and authorisation administration. There thus remains a clear need for action to strengthen the ICS on a sustainable basis in this area. The prerequisites were created within the framework of a 2015 programme. The adjustment work is to be completed by the administrative units no later than 30 November 2016.

The federal financial statements will be influenced by how significant uncertainties pan out in the future

The Confederation has issued various guarantees to the value of CHF 723 million to ensure sufficient numbers of oceangoing vessels (as at 31 December 2015). Because of the ongoing shipping crisis, there is a considerable risk at present that guarantee payments will have to be made to a large extent by the Confederation.

A parliamentary initiative is calling for an amendment of the Withholding Tax Act (SR 642.21). It should be dealt with during the 2016 summer session. Depending on the outcome of the deliberations, there is a risk that the Federal Tax Administration (FTA) will have to repay approximately CHF 600 million in interest on arrears. There is no basis for the formation of a provision at the moment.

It will be necessary to make a financial deposit in the Confederation's closed pension schemes in the future. The amount of this deposit cannot be estimated reliably. Consequently, a provision cannot be made either.



Two simple partnerships controlled by the Swiss Federal Institute of Technology Lausanne (EPFL) have entered into contracts for the construction of real estate projects with UBS and Credit Suisse. These contracts could carry considerable financial risks for the Confederation. It is not possible to quantify these at present.

Statutory provisions are still of great significance for the federal financial statements

The loss carried forward by the fund for major railway projects (FinPT fund) amounted to approximately CHF 8.8 billion at the end of 2015. It corresponds to the Confederation's receivables from the FinPT fund. It will be possible to repay these receivables only with future revenue. From 1 January 2019, 50% of the restricted receipts from the heavy vehicle charge and mineral oil tax funds are thus to be used to repay the advance.

Loans receivable from the unemployment insurance fund (ALV fund) worth CHF 2.6 billion are shown under the Confederation's non-administrative assets. According to the ALV fund's statement of financial position, the fund's "negative" net assets/equity amounted to CHF 1.5 billion at the end of December 2015. The Confederation's loans are not fully covered and can thus be repaid only with future fund surpluses.

The Confederation's basic contributions for the promotion of universities amount to more than CHF 600 million annually. There is no consensus between the university cantons and the Confederation whether the contributions are paid out in arrears or on an accrual basis. The issue should be clarified with the revision of the Ordinance to the Higher Education Act. However, the SFAO does not see any sustainable solution to settle the contentious issue in the planned ordinance amendment.

Direct federal tax is assessed and collected by the cantons and transmitted to the Confederation (approximately CHF 20 billion in 2015). The cantonal audit offices are responsible for conducting annual audits in this area. The SFAO has no authority to check the cantons' reporting in this regard. The cantonal audit offices' reports on 2014 receipts contained no negative observations deemed significant for the federal financial statements.

Recommendations are implemented systematically

The Federal Finance Administration (FFA) works rigorously on implementing the SFAO's recommendations. With two exceptions, the outstanding recommendations from earlier years concern accounting standards and will be implemented on 1 January 2017. The two exceptions are expected to be implemented in fiscal 2016.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Finanzverwaltung zur Prüfung:

Der Jahresabschluss für die Staatsrechnung erfolgt einheitlich für alle Verwaltungseinheiten am 13. Arbeitstag des Folgejahres, für das Jahr 2015 war dies der 20.1.2016.

Trotz des engen Terminplans verlief der Jahresabschluss 2015 weitestgehend problemlos und mit hoher Qualität. Die EFV nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Prüfungsarbeiten der EFK keine wesentlichen Fehler oder Missstände aufgezeigt haben.

Aufgrund wesentlicher Anstrengungen der EFV und in den VE konnte zudem das IKS in der Bundesverwaltung im Allgemeinen sowie in einzelnen kritischen VE im Besonderen verbessert werden. Die EFV wird die diesbezüglichen Anstrengungen fortsetzen, um die gute Qualität beizubehalten.

Die EFV hat den Bericht der EFK zur Kenntnis genommen. Sie dankt der EFK für ihre Arbeiten, die transparente Darstellung der Ergebnisse und die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Empfehlungen werden von der EFV in der bestmöglichen Frist umgesetzt.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	13
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel	13
1.3	Rechtsgrundlagen und Weisungen	13
1.4	Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.5	Beschränkung des Prüfungsumfangs	14
2	Wesentliche Feststellungen zum internen Kontrollsystem (IKS)	15
2.1	Die Existenz eines IKS in der Bundesverwaltung wurde bestätigt	15
2.2	Die Existenz sowie die Wirksamkeit der generellen IT-Kontrollen beim BIT konnte weitgehend bestätigt werden	15
2.3	Die Existenz der generellen IT-Kontrollen bei der FUB wird bestätigt	15
2.4	Eine IKS-konforme Berechtigungsverwaltung im SAP ist bis zum 30. November 2016 sicherzustellen	16
2.5	Weitere Ergebnisse aus Funktionsprüfungen im Jahr 2015	16
2.6	Rotationsplanung für die Funktionsprüfungen	18
3	Wesentliche Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung	20
3.1	Festgestellte Sachverhalte, die hohe finanzielle Risiken für den Bund beinhalten	20
3.2	Festgestellte Sachverhalte, die einer Bereinigung bedürfen	21
3.3	Festgestellte Sachverhalte, die einen wesentlichen Einfluss auf die Bundesrechnung hatten oder haben werden	26
4	Follow-up der Empfehlungen aus dem Vorjahr	29
4.1	Noch nicht umgesetzte Empfehlungen	29
4.2	Umgesetzte Empfehlungen	29
4.3	Nachvollzug von Empfehlungen anderer Verwaltungseinheiten	30
5	Nicht gebuchte Geschäftsvorfälle	30
6	Weitere zu kommunizierende Sachverhalte	31
6.1	Keine wesentlichen negativen Feststellungen der kantonalen Finanzkontrollen zur Direkten Bundessteuer	31
6.2	Umsetzung der Optimierung des Rechnungsmodells (NRM)	31
6.3	Sonstige Informationen	31
7	Schlussbesprechung	32
	Anhang 1: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen	33
	Anhang 2: IKS-Bericht 2015	35

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidg. Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (FKG, SR 614.0) die Bundesrechnung zu prüfen. Die Arbeiten zur Prüfung der Bundesrechnung 2015 wurden hauptsächlich in den Monaten Februar bis April 2016 durchgeführt.

Ergänzend hat die EFK in den Monaten November und Dezember 2015 bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) eine Zwischenrevision der Bundesrechnung 2015 durchgeführt. Mit Datum vom 5. Februar 2016 hat sie einen Management Letter an deren Direktion abgegeben. Die wichtigsten Feststellungen daraus sind auch im vorliegenden Bericht enthalten.

Des Weiteren hat die EFK den IKS-Bericht 2015 erarbeitet. Dieser fasst die Ergebnisse aus den Funktionsprüfungen zusammen, die im Rechnungsjahr 2015 durchgeführt worden sind. Er bildet die Grundlage für das Urteil zur Existenz des IKS in der Bundesverwaltung. Der Bericht wurde den Finanzkommissionen, den Generalsekretariaten und auch den Finanzinspektoraten bereits zur Kenntnis gebracht.

1.2 Prüfungsziel

Es ist die Verantwortung der EFK, aufgrund ihrer Prüfungen ein Prüfungsurteil über die Bundesrechnung 2015 abzugeben. Sie ist in Band 1 der Staatsrechnung – Bericht zur Bundesrechnung (Seiten 37 bis 128) – abgebildet.

Die Prüfungsaktivitäten erfolgten in Übereinstimmung mit dem schweizerischen Gesetz und den Schweizer Prüfungsstandards (PS). Nach den PS hat die EFK die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass sie hinreichende Sicherheit gewinnt, um beurteilen zu können, ob die Bundesrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist.

1.3 Rechtsgrundlagen und Weisungen

Bei den Prüfungen stützte sich die EFK auf die nachfolgend aufgeführten Grundlagen ab:

- Finanzhaushaltsgesetz, FHG, vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0)
- Finanzhaushaltverordnung, FHV, vom 5. April 2006 (SR 611.01)
- Weisung der EFV zum Jahresabschluss 2015 vom 17. November 2015
- Anwendungshandbuch der EFV zum Jahresabschluss 2015 vom 26. November 2015 (V3.2)
- Richtlinien und Weisungen der EFV zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund



1.4 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die EFK hat auf Stufe Bundesrechnung eine Risikoanalyse durchgeführt und Wesentlichkeitsgrenzen festgelegt. Auf dieser Basis hat die EFK entschieden, welche Verwaltungseinheiten im Rahmen der Abschlussprüfung 2015 zu prüfen sind. Für die Abschlussprüfung bei den bedeutsamen Verwaltungseinheiten sind mehrere Revisionsleiterinnen resp. Revisionsleiter der EFK oder der Finanzinspektorate (FISP) zuständig. Die Revisionsleiter erstellen das detaillierte Prüfprogramm. Die beurteilte Wirksamkeit des IKS muss dabei berücksichtigt werden. Die Ergebnisse der verschiedenen Prüfungen bilden die Grundlage für das Prüfungsurteil. Der vorliegende Bericht beinhaltet die für die Bundesrechnung wesentlichen Feststellungen aus der Abschlussprüfung 2015.

Nicht Gegenstand des Prüfungsauftrages der EFK bilden die Kapitel *Zahlen im Überblick, Kommentar zur Jahresrechnung* und *Kennzahlen des Bundes* im Band 1 der Staatsrechnung, die *Begründungen zu den Zahlen der Verwaltungseinheiten* (Band 2B) sowie die *Zusatzerläuterungen und Statistiken* (Band 3). Die Zahlen der Verwaltungseinheiten (Band 2A) wurden in dem Umfang geprüft, in dem sie auf Basis der Risikoüberlegungen und Wesentlichkeitsgrenzen zur Prüfung ausgewählt worden sind. Sie werden aber nicht separat bestätigt.

Zu den veröffentlichten Abschlüssen der Sonderrechnungen (Band 4) *Fonds für Eisenbahngrossprojekte, Infrastrukturfonds* und *Eidgenössische Alkoholverwaltung* bestehen separate Berichte an die Finanzkommission der eidg. Räte. Sie werden in diesem Bericht nicht weiter thematisiert.

Die *konsolidierte Rechnung Bund* ist nicht Gegenstand der Prüfungsarbeiten der EFK.

1.5 Beschränkung des Prüfungsumfangs

Die direkte Bundessteuer wird von den Kantonen veranlagt, erhoben und dem Bund abgeliefert. Im Rechnungsjahr 2015 waren dies gut 20 Milliarden Franken. Die jährliche Prüfung der Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der direkten Bundessteuer und der Ablieferung des Bundesanteils obliegt gemäss Art. 104a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (SR 642.11, DBG) den unabhängigen kantonalen Finanzaufsichtsorganen. Die Prüfung erfolgt mit einer Verzögerung von einem Rechnungsjahr. Sie erstreckt sich explizit nicht auf die Richtigkeit und die Rechtmässigkeit der Veranlagungen. Über die durchgeführten Prüfungen wird der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) und der EFK Bericht erstattet. Die EFK ist gesetzlich dazu verpflichtet, sich auf diese Berichterstattungen abzustützen. Sie besitzt keine Kompetenzen, diese zu überprüfen. Dieser Sachverhalt ist im Bericht der Revisionsstelle an die Finanzkommissionen der eidg. Räte festgehalten. Weitere Informationen zu diesem Thema finden sich in Kapitel 6.1.

2 Wesentliche Feststellungen zum Internen Kontrollsystem (IKS)

2.1 Die Existenz eines IKS in der Bundesverwaltung wurde bestätigt

Im Bericht an die Finanzkommissionen der eidg. Räte vom 26. April 2016 hat die EFK bestätigt, dass ein gemäss den Vorgaben der EFV ausgestaltetes Internes Kontrollsystem für die Aufstellung der Jahresrechnung existiert. Die Existenzbestätigung bedeutet aber nicht, dass sich das IKS in einem Idealzustand befindet. Verbesserungen im IKS sind in verschiedenen Verwaltungseinheiten möglich oder teilweise sogar notwendig. Eine detaillierte Zusammenstellung der Feststellungen zu den IKS-Prüfungen findet sich im IKS-Bericht 2015 (vgl. Anhang 2).

2.2 Die Existenz sowie die Wirksamkeit der generellen IT-Kontrollen beim BIT konnte weitgehend bestätigt werden

Mit Datum vom 9. März 2016 wurde der Bericht des unabhängigen Prüfers über die Beschreibung des Systems der generellen IT-Kontrollen sowie die Ausgestaltung und Wirksamkeit der Kontrollen abgegeben. Mit Ausnahmen bezüglich der Applikation LSVA werden die Existenz und die Wirksamkeit der generellen IT-Kontrollen für den Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 31. Dezember 2015 bestätigt.

Beim finanzrelevanten Vorsystem LSVA der Eidg. Zollverwaltung (EZV) wurde festgestellt, dass keine klare Funktionstrennung zwischen Entwicklungs- und Produktivumgebung gegeben ist. Entwicklung und Produktivsetzung werden im gleichen Team durchgeführt. Aufgrund der Bedürfnisse der EZV und der Wissenserhaltung innerhalb des BIT wird das genannte System durch ein Fokus-Team betreut. Die verlangte Funktionentrennung kann nur durch organisatorische Massnahmen innerhalb dieses Teams erreicht werden. Das BIT arbeitet daran, diese Problematik für das Jahr 2016 zu beheben. Die Existenz und die Wirksamkeit der generellen IT-Kontrollen für die gesamte Bundesverwaltung kann trotz dieser Einschränkung beim Vorsystem LSVA bestätigt werden.

Das BIT kann die Existenz und Wirksamkeit der generellen IT-Kontrollen nicht alleine sicherstellen. Die Leistungsvereinbarungen zwischen dem BIT als Leistungserbringer und den Verwaltungseinheiten als Leistungsbezüger führen dazu, dass auch Letztere für ausgewählte generelle IT-Kontrollen die Verantwortung übernehmen müssen. Insbesondere geht es dabei um Kontrollen im Bereich Change Management, Entwicklungen und Testing sowie Zugriffe auf Programme und Daten. Damit die Existenz der generellen IT-Kontrollen umfassend geprüft und sichergestellt werden kann, wird die EFK ihre Prüfungen im Zusammenhang mit den Kontrollen rund um das Change Management sowie mit der Entwicklung und dem Testing bei den Verwaltungseinheiten in Zukunft weiter ausweiten. Bezüglich der Thematik „Zugriffe auf Programme und Daten“ wird auf die Informationen im Kapitel 2.4 verwiesen.

2.3 Die Existenz der generellen IT-Kontrollen bei der FUB wird bestätigt

Im Rahmen der durchgeführten Prüfung wurde festgestellt, dass die geprüften Kontrollen im Design ausreichend konzipiert und implementiert sind, um die Kontrollziele einzuhalten. Folglich wird die Existenz der generellen IT-Kontrollen bei der FUB bestätigt. Trotzdem besteht ein Verbesserungs-



potential, das umgesetzt werden muss. Insbesondere existiert noch keine formelle Risiko- und Kontrollmatrix. Des Weiteren sind noch einzelne übergeordnete Kontrollen zu implementieren. Die Wirksamkeit der Kontrollen für den Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2016 wird im laufenden Jahr umfassend geprüft.

2.4 Eine IKS-konforme Berechtigungsverwaltung im SAP ist bis zum 30. November 2016 sicherzustellen

Aufgrund des Berechtigungswesens in SAP weist die EFK seit mehreren Jahren auf Schwachstellen im IKS hin. Zur Bereinigung dieser Schwachstellen wurde unter der Leitung der EFV das Programm SuPro BeBe SAP¹ durchgeführt. Im Rahmen des genannten Programmes wurden die Grundlagen zur Sicherstellung einer IKS-konformen Berechtigungsverwaltung in SAP erarbeitet. Die gültigen IKS-Regeln sind neu im Bundesregelwerk definiert. Verstösse gegen dieses Regelwerk können pro Verwaltungseinheit und Benutzer automatisch ermittelt werden. Sie sind bis spätestens 30. November 2016 durch die Verwaltungseinheiten zu bereinigen. Für eine nachhaltige und massgebliche Stärkung des IKS ist es von zentraler Bedeutung, dass die notwendigen Reinigungsarbeiten termingerecht durchgeführt und abgeschlossen werden. Mit Ausnahme der EZV bestehen momentan keine Anzeichen, dass die Arbeiten nicht termingerecht umgesetzt werden. Die EFK bittet die EFV, die Reinigungsarbeiten bei der EZV eng zu überwachen und darauf hinzuwirken, dass der Termin eingehalten werden kann.

2.5 Weitere Ergebnisse aus Funktionsprüfungen im Jahr 2015

Im IKS-Bericht 2015 sind verschiedene Funktionsprüfungen mit dem Status „offen“ geführt. Zwischenzeitlich können die Prüfungsergebnisse analog zum IKS-Bericht 2015 in summarischer Form präsentiert werden.

VE		Schlussfolgerung
EZV	■	<i>Einfuhrzölle, Einfuhrsteuer und VOC-Lenkungsabgabe</i> Die EZV kann sich auf zahlreiche automatisierte Schlüsselkontrollen abstützen. Die automatisierten Kontrollen, sowie die vorgelagerten Schlüsselkontrollen bei den dezentralen Zollstellen beurteilt die EFK als angemessen. Diese Kontrollen existieren und sind wirksam. Bei der Kontrolle der Zugriffsberechtigungen bei den geprüften Systemen sieht die EFK allerdings noch Verbesserungspotenzial. Während die EFK in gewissen Bereichen die Wirksamkeit der Schlüsselkontrollen bestätigen konnte, gibt es andere Bereiche mit Lücken. Die Schlüsselkontrollen sind teilweise noch nicht korrekt beschrieben, entsprechen nicht den in der Praxis durchgeführten Kontrollen oder fehlen teilweise in der Aufzeichnung. Verschiedene Kontrollen konnte die EFK nicht rückverfolgen und nachvollziehen, weil sie nicht oder unvollständig dokumentiert waren.

¹ Supportprozesse Berechtigungsverwaltung SAP

VE		Schlussfolgerung
BLW	■	<p><i>Subventionsprozess – Absatzförderung</i></p> <p>Im Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung existiert ein bedeutendes Verbesserungspotenzial, das vom Direktionsbereich umgesetzt werden muss. Es gibt zwar systematische und standardisierte Kontrollen; diese sind jedoch stark von einzelnen Personen abhängig und teilweise fehlt das 4-Augen-Prinzip. Die Existenz eines wirksamen IKS kann für den geprüften Prozess „Absatzförderung“ nur mit Einschränkung bejaht werden.</p>
SEM	●	<p><i>Einkaufsprozess</i></p> <p>Das Design des IKS im geprüften Prozess wird als geeignet erachtet, um den Kontrollrisiken wirkungsvoll zu begegnen. In der gesamten Prozesskette (Genehmigung Beschaffungsanträge, Kontrolle / Management des Vergabeverfahrens, Kontrolle der Lieferungen/Leistungen, Rechnungskontrolle) sind die Schlüsselkontrollen definiert und effektiv gegenüber entsprechenden Risiken. Die Schlüsselkontrollen werden angewendet, sind dokumentiert und werden als wirksam beurteilt.</p>
SEM	●	<p><i>Subventionsprozess – Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich</i></p> <p>Das Design der definierten Kontrollen dient dazu, die geforderten Kontrollziele zu erreichen. Das Design der implementierten Kontrollen unterstützt die Aufrechterhaltung der geforderten Qualität innerhalb des stabilen Prozesses der Subventionen im Bereich der Sozialhilfe. Die Schlüsselkontrollen werden im geprüften Prozess angewendet und angemessen dokumentiert. Sie werden als wirksam beurteilt.</p>
ESBK	●	<p><i>Prozess Spielbankenabgabe</i></p> <p>Die IKS-Dokumente (Risiko-Kontrollmatrix, Prozessabläufe und -beschreibungen mit den entsprechenden Kontrollen) sind vorhanden. Das IKS-Design der durchgeführten Kontrollen wird als zielführend bewertet. Die Schlüsselkontrollen werden im geprüften Prozess angewendet und angemessen dokumentiert. Die durchgeführten Schlüsselkontrollen werden als wirksam beurteilt.</p>
BIT	●	<p><i>Anlagenprozess (Sachanlagen)</i></p> <p>Die Risiko-Kontrollmatrizen sind vorhanden und weisen einen guten Stand auf. In einzelnen Bereichen (z.B. Beschaffung und Abschluss) besteht noch Handlungsbedarf. Die vorgesehenen Schlüsselkontrollen sind angemessen, vollständig und werden nachweislich durchgeführt. Die geprüften Schlüsselkontrollen werden als wirksam beurteilt.</p>



2.6 Rotationsplanung für die Funktionsprüfungen

Auf Basis der Risikoanalyse und der Wesentlichkeitsgrenzen hat die EFK definiert, welche finanzrelevanten Geschäftsprozesse in den Jahren 2016 bis 2018 umfassend zu prüfen sind. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick, in welchem Rechnungsjahr die verschiedenen wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozesse zur Prüfung vorgesehen sind. Änderungen am aktuellen Planungsstand sind möglich. Die betroffenen Verwaltungseinheiten werden von der EFK frühzeitig über die geplanten Prüfungen in Kenntnis gesetzt.

Prozess	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
übergreifend	Generelle Informatik (IT) – Kontrollen	BIT / FUB	jährlich
Verkauf	Fiskalertrag inkl. Forderungen und Wertberichtigungen sowie zeitliche Abgrenzungen		
	– Tabak- und Biersteuer	EZV	2018
	– Einfuhrzölle und MWST-Einnahmen	EZV	2018
	– VOC-Einnahmen	EZV	2018
	– Mineralölsteuer / CO ₂ -Abgabe	EZV	2016
	– LSVa / PSVA	EZV	2017
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Rück- erstattung)	ESTV	2016
	– Mehrwertsteuer	ESTV	2017
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Erhe- bung)	ESTV	2018
	– Direkte Bundessteuer	ESTV	2018
– Wehrpflichtersatzabgabe	ESTV	2018	
Verkauf	Entgelte, verschiedener Ertrag, Forderungen inkl. Wertberichtigungen	BLW	2016
		BBL	2017
Personal	Personalaufwand inkl. Rückstellungen und zu- gehörige Bilanzkonten	CC HR EPA	jährlich
		DLZ Pers EPA	2016
		EDA	2016
		BBL	2016
		EFV	2016
		EZV	2016
		V	2017
		BAFU	2017
		BAG	2017
		SEM	2017
		Seco	2017
		BLW	2017
		ASTRA	2018
Einkauf	Sach- und Betriebsaufwand, Rüstungsaufwand, Verbindlichkeiten sowie zeitliche Abgrenzungen	ESTV	2016
		ASTRA	2016
		ar Immo	2017

Prozess	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
		EZV	2017
		EDA	2018
		BAFU	2018
		BBL	2018
		V	2018
		SEM	2018
Anlagen	Sachanlagen und immaterielle Anlagen inkl. Abschreibungen und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen.	ar Immo	2016
		BBL	2016
		ASTRA	2017
		SEM	2017
		EZV	2018
		V	2018
Subventionen	Anteile Dritter an Bundeserträgen, Entschädigung an Gemeinwesen, Beiträge an eigene Institutionen, Beiträge an Dritte, Beiträge an Sozialversicherungen, Wertberichtigung Investitionsbeiträge, Wertberichtigung Darlehen	BAG	2016
		Seco	2017/18
		SEM	2017
		EDA	2017
		SBFI	2017
		BAV	2017
		BAFU	2017
		BLW	2018
		BWO	2018
		ESBK	2018
Lager (Vorräte)	Vorräte inkl. Wertberichtigungen sowie Material- und Warenaufwand	V	2016
Treasury (Bundestresorerie)	Finanzanlagen und Finanzverbindlichkeiten, Transitorische Aktiven und Passiven sowie Finanzaufwand und -ertrag	EFV	2017



3 Wesentliche Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung

Die Bundesrechnung wurde in Übereinstimmung mit dem Handbuch für die Haushalt- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung (HH+RF²) erstellt. Die EFK erstattet nachfolgend über die wesentlichsten Ergebnisse aus der Prüfung und zu den wichtigsten Themenkreisen der Buchführung und Rechnungslegung wie folgt Bericht.

3.1 Festgestellte Sachverhalte, die hohe finanzielle Risiken für den Bund beinhalten

3.1.1 Bürgschaften im Bereich der Hochseeschifffahrt (BWL)

In der Bundesrechnung wird ein Ereignis nach dem Bilanzstichtag offengelegt. Danach ist der Bund zur Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen verschiedene Bürgschaften im Umfang von 723 Mio. Franken eingegangen (Bestand per 31.12.2015). Einzelne Banken haben aufgrund dieser Bundesbürgschaften einzelnen Reedereien Stundungen bei der Rückzahlung der Schiffskredite gewährt. Es besteht ein erhebliches Risiko, dass Bürgschaftszahlungen in beträchtlichem Ausmass vom Bund geleistet werden müssen.

3.1.2 Meldeverfahren bei der Verrechnungssteuer (ESTV)

Mit der parlamentarischen Initiative 13.479 „Klarstellung der langjährigen Praxis beim Meldeverfahren bei der Verrechnungssteuer“ wird gefordert, das Verrechnungssteuergesetz vom 13. Oktober 1965 (VStG; SR 642.21) anzupassen. Eine verspätet eingereichte Meldung einer steuerbaren Leistung soll nicht mehr dazu führen, dass das Recht auf eine Überprüfung eines Meldeverfahrens verwirkt wird, wenn die materiellen Voraussetzungen für die Gewährung des Meldeverfahrens erfüllt sind. Ausserdem soll die Möglichkeit gegeben werden, die Verletzung der gesetzlichen Frist mit einer Ordnungsbusse ahnden zu können. Die Pflicht zur Zahlung von Verzugszinsen würde entfallen. Zudem sollen rechtskräftig verfügte Verzugszinszahlungen rückgängig gemacht und zurückerstattet werden können. Gemäss einer Schätzung der ESTV müssten dann rund 600 Mio. Franken an Verzugszinsen zurückbezahlt werden. Die Initiative soll in der Sommersession 2016 behandelt werden. Die von der ESTV vorgenommene Bilanzierung für den Jahresabschluss 2015 stützt sich auf Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts vom Januar 2011 und Januar 2015. Für eine Wertberichtigung auf den offenen Forderungen oder die Bildung einer Rückstellung für die Rückzahlung bereits beglichener Forderungen besteht bisher keine Grundlage.

3.1.3 Eine finanzielle Einlage des Bundes in die geschlossenen Vorsorgewerke wird notwendig sein (EFV / EPA)

Im Jahr 2013 hat eine Überprüfung der finanziellen Situation der geschlossenen Vorsorgewerke stattgefunden. Danach scheint mit der gültigen Anlagestrategie ein ökonomischer Deckungsgrad von 100 Prozent bis zum Jahr 2020 nicht erreichbar. Die geschlossenen Vorsorgewerke werden deshalb mittelfristig nicht ohne finanzielle Einlage des Bundes auskommen. Die Zahlung soll aber erst erfolgen, wenn das Kapital vollständig aufgebraucht ist und weitere Renten zu bezahlen sind. Für dieses

² Handbuch für die Haushalt- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung

Vorgehen braucht es eine spezialgesetzliche Norm gegenüber dem BVG. Die Botschaft zur Schaffung dieser Norm soll dem Parlament aber erst bei einer deutlichen Unterdeckung unterbreitet werden. Dies ist voraussichtlich im Jahr 2017 der Fall. Eine Eventualverbindlichkeit wird nicht erfasst, weil die Höhe der notwendigen Einlage nicht verlässlich geschätzt werden kann. Sie kann je nach Entwicklung aber mehrere hundert Millionen Franken betragen. In der Bundesrechnung 2015 ist die Problematik rund um die geschlossenen Vorsorgewerke offengelegt. Die EFK ist mit dem von der EFV / EPA gewählten Vorgehen einverstanden. Die Empfehlung der EFK (4-2013, Priorität 1) zu den geschlossenen Vorsorgewerken aus dem Jahr 2013 wird deshalb als erledigt beurteilt. Die Situation ist vom EFD und von der PUBLICA laufend zu beurteilen, damit zeitgerecht Massnahmen getroffen werden können.

3.2 Festgestellte Sachverhalte, die einer Bereinigung bedürfen

3.2.1 Projekte der EPFL beinhalten finanzielle Risiken für den Bund

Wie die EFK bereits im Vorjahr berichtet hat, haben die zwei einfachen Gesellschaften unter der Kontrolle der EPFL mit der UBS resp. mit der CS Verträge zum Bau des „Quartier de l'Innovation de l'EPFL“ und des „Quartier Nord de l'EPFL“ abgeschlossen. Die EFK hat im Rechnungsjahr 2015 wie angekündigt weitere Prüfungen rund um diese Verträge durchgeführt. Die Analyse der EFK bestätigt, dass es sich bei diesen beiden Verträgen um ein Finanzierungsleasing handelt. Dieses wird in der Rechnung des ETH-Bereichs ab dem Rechnungsjahr 2017 zu bilanzieren sein. Weiter beinhalten die Verträge eine Heimfallklausel. Danach besteht für den Bund das Risiko, dass er bei einem Ausstieg der EPFL aus den Mietverträgen (in frühestens 30 Jahren) die beiden „Quartiers“ zu bereits festgelegten Preisen übernehmen muss. Aufgrund einer finanzwirtschaftlichen Analyse für beide Projekte (siehe EFK Bericht 15121, Analyse von alternativ finanzierten Immobilienprojekten der Eidg. Technischen Hochschulen) hat die EFK der EPFL empfohlen, den Ausstieg nach 30 Jahren in Zusammenarbeit mit dem ETH-Rat und der EFV zu prüfen. Aufgrund dieser Empfehlung wird hier auf eine weitere Empfehlung an die EFV verzichtet. Die EFK macht darauf aufmerksam, dass für den vorliegenden Fall auch die Aspekte der Rechnungslegung in der Bundesrechnung nach HH+RF zu prüfen sind.

3.2.2 Ordnungsmässigkeit der Buchführung nicht vollumfänglich sichergestellt (EZV)

Die Prüfergebnisse zeigen Abweichungen von den Vorgaben und Weisungen bezüglich einer ordnungsmässigen Rechnungsführung und Rechnungslegung. Fehlende Nachweise über Bestand und Veränderung von Bilanzpositionen, auch bei unwesentlichen Beträgen, betreffen die Ordnungsmässigkeit der Buchführung. In diesem Zusammenhang hat die Prüfung gezeigt, dass verschiedene Saldonachweise fehlen. Weiter kann die EFK den Bestand der Sachanlagen (100,5 Millionen Franken) und der immateriellen Anlagen (54 Millionen Franken) nicht bestätigen. Sachinventare, die die Anforderungen gemäss HH+RF erfüllen, fehlen grösstenteils. Die EFK hat der EZV eine Empfehlung in diesem Zusammenhang abgegeben. Diese Feststellung hat jedoch keine negativen Auswirkungen auf Stufe Bundesrechnung.



3.2.3 Die Frage um das Beitrags- und Zahlungsjahr der Grundbeiträge nach Universitätsförderungs-gesetz ist noch nicht abschliessend geklärt (SBFI)

Die Grundbeiträge des Bundes für die Universitätsförderung betragen jährlich mehr als 600 Millionen Franken. Mit der Botschaft vom 3. Dezember 2010 über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation im Jahr 2012 (BBI 2011 757, 5. 778 f.) beantragte der Bundesrat die sogenannte Synchronisierung dieser Beiträge. Die Beitragsperiode 2008–2011 wurde um ein Jahr verlängert, ohne für 2012 einen zusätzlichen Jahresanteil vorzusehen. Vier der zehn Universitätskantone (BL / BS, FR, NE und VD) haben vor dem Bundesverwaltungsgericht geltend gemacht, die Ausrichtung der Grundbeiträge nach Universitätsförderungsgesetz (UFG, SR 414.20) folge einem nachschüssigen Subventionssystem. Ihnen würden durch die vorgenommene Synchronisierung die Grundbeiträge für das Jahr 2012 vorenthalten. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Klage der Kantone mit Urteil vom 10. November 2015 abgewiesen. In der Begründung, die keine Rechtsverbindlichkeit hat, stipuliert das Bundesverwaltungsgericht aber ein nachschüssiges Subventionssystem: Der Bund habe zwar die Zahlungsrahmen mit dem Budgetjahr synchronisiert, nicht aber das Subventions- und das Auszahlungsjahr.

Die Beiträge für das Jahr 2015 (638 Millionen Franken), die der Begründung des Bundesverwaltungsgerichts folgend im Rechnungsjahr 2016 ausbezahlt werden, wurden per 31. Dezember 2015 abgegrenzt. Jedoch wird in der Bundesrechnung 2015 offengelegt, dass das Bundesamt für Justiz sowie das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation weiterhin nicht von einem nachschüssigen System ausgehen. Die Übereinstimmung von Subventions- und Zahlungsjahr soll nun in der Revision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG, SR 414.201) klargestellt werden. Sofern es sich um ein nachschüssiges Beitragssystem handelt, wäre gemäss Begründung des Bundesverwaltungsgerichts zur Überführung in ein periodengerechtes Beitragssystem eine formell-gesetzliche Änderung notwendig. Eine Verordnungsänderung ist deshalb aus Sicht der EFK nicht ausreichend, um den Streitpunkt mit den Universitäts-Kantonen nachhaltig zu beseitigen. Die EFK hat diese Ansicht dem SBFI im Rahmen der Ämterkonsultation mitgeteilt. Deshalb wird auf eine Empfehlung verzichtet.

Die Abgrenzung der Beiträge hat im Rechnungsjahr 2015 zu einer Kreditüberschreitung in der Höhe von 638 Millionen Franken geführt. Diese Kreditüberschreitung wird vom Parlament erst mit der Rechnungsabnahme 2015 genehmigt.

3.2.4 Die Berechnung der Deckungskapitalien für die Versicherung von Lokalangestellten des EDA ist zu überprüfen (EFV/EDA)

Für das Lokalpersonal des EDA existiert eine separate Vorsorgelösung im Alters-, Hinterlassenen- und Invaliditätsfall (AHI) sowie eine separate Regelung für Abgangsentschädigungen (AE). Das für diese Leistungen notwendige Deckungskapital ist in einem Depotkonto bei der EFV hinterlegt (knapp 36 Millionen Franken). Mit der aktuellen Berechnungsmethode besteht eine Überdeckung. Demnach ist mehr Kapital hinterlegt, als gemäss den vorgenommenen Berechnungen für die Begleichung der erworbenen Anwartschaften sämtlicher AHI-Versicherter benötigt wird. Es ist zurzeit nicht abschliessend geklärt, ob die gewählte Berechnungsmethodik IPSAS-konform ist. Das EDA weist darauf hin, dass das zur Beurteilung notwendige Fachwissen nicht vorhanden ist. Dem EDA

wurde deshalb die Empfehlung abgegeben, die Deckungsgradberechnung und die Bilanzierung in Zusammenarbeit mit der EFV zu überprüfen. Die allfälligen finanziellen Auswirkungen aus der verlangten Überprüfung können momentan nicht geschätzt werden. Weiter ist festzuhalten, dass die Treueprämien für Lokalangestellte nicht in der Berechnung der Vorsorgeverpflichtung nach IPSAS 25 berücksichtigt sind. Der Betrag beläuft sich schätzungsweise auf weniger als 200 000 Franken, weshalb auf weitere Abklärungen verzichtet wird.

3.2.5 Die Konkretisierung der Vorgaben für Anzeichen eines möglichen Impairments schreitet voran (BBL)

Im umfassenden Bericht 2014 wurde festgehalten, dass beim BBL die Anzeichen für ein mögliches Impairment nicht ausreichend klar und umfassend geregelt sind. Im Berichtsjahr wurden im BBL Anstrengungen unternommen, um diese Situation zu verbessern. Es wurde eine neue Methode entwickelt, die bereits per 31. Dezember 2015 eingesetzt worden ist. Vertiefte Prüfungen der angewendeten Methode konnten bisher noch nicht vorgenommen werden. Das BBL wird versuchen, auf eine bundesweit einheitliche Praxis zu erwirken. Die EFK verweist in diesem Zusammenhang auch auf das Kapitel 3.2.6. Wo immer möglich sollten Synergien zwischen den Bundesämtern genutzt werden.

3.2.6 Wesentliche Fortschritte bei Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten, Verbesserungspotenzial bei der Inventarisierung (ar Immobilien)

a) Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten

Im Rechnungsjahr 2015 konnte die Arbeitsanweisung „Wertermittlung von Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten“ finalisiert werden. Diese stellt nun eine solide Basis dar, um Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten angemessen schätzen zu können. Der im Rechnungsjahr 2015 geleistete Aufwand hat im Vergleich zum Vorjahr zu einem wesentlichen Qualitätsanstieg bei der Anwendung der diesbezüglichen Rechnungslegungsnormen geführt. Einzelne Annahmen in den Berechnungsgrundlagen zu den Rückstellungen für Altlasten und Baurechte zugunsten des Bundes können zukünftig noch verfeinert werden.

b) Inventarisierung

Im Rechnungsjahr 2014 hat ar Immobilien die technische Vorgabe „Inventarisierung“ genehmigt. Diese Vorgabe bildet die Grundlage für die jährliche Inventur. Danach sollen bis Ende 2017 die Objekte im Kernbestand mengen- und wertmässig überprüft sein. Die diesjährige Prüfung hat zur Erkenntnis geführt, dass der heute bestehende Inventarisierungsprozess noch zu wenig zweckdienlich und effizient verläuft. Insbesondere im Bereich der Methodik und der Dokumentation besteht Verbesserungsbedarf. Vordringlich sind Objekte mit hohen Buchwerten zu überprüfen. Aus heutiger Sicht ist die ordnungsmässige Inventarisierung der Objekte des Kernbestandes nicht gegeben.



c) **Bewertung der Immobilien**

Da die Inventarisierung der Grundstücke und Liegenschaften noch andauert, konnte die Bewertung der Liegenschaften per 31. Dezember 2015 nicht ganzheitlich auf dauernde Wertminderungen (Impairment) überprüft werden. Die Prüfung hat gezeigt, dass die technische Vorgabe aus dem Jahr 2014 aktualisiert werden muss. Bei der Dokumentation der Impairment-Analyse besteht Verbesserungspotenzial.

Eine Empfehlung wurde abgegeben, die den Bestand und die Bewertung Grundstücke und Immobilien betrifft.

3.2.7 Das HH+RF beinhaltet keine Regelungen zur Verbuchung von Sanktionen

Im Rechnungsjahr hat das Bundesverwaltungsgericht zwei Urteile bezüglich Sanktionen der Wettbewerbskommission (WEKO) veröffentlicht. Basierend auf diesen nicht rechtskräftigen Urteilen wurden in der Bundesrechnung ausserordentliche Erträge in der Höhe von 343 Millionen Franken verbucht. Die EFK ist mit der vorgenommenen Verbuchung einverstanden. Dennoch hält sie fest, dass das HH+RF keine Vorgabe zur Verbuchung von solchen Erträgen beinhaltet. Dadurch ist nicht ausreichend sichergestellt, dass gleichgelagerte Fälle auch gleich verbucht werden.

Empfehlung 1 (Priorität 3):

Die EFK empfiehlt der EFV, für das HH+RF einen Beitrag zu erarbeiten, der Vorgaben zur buchhalterischen Behandlung von Sanktionen / Bussen etc. gibt.

Stellungnahme der Eidg. Finanzverwaltung:

Die EFV ist mit der Empfehlung einverstanden und wird diese entsprechend umsetzen.

3.2.8 Die Bankbeziehung mit der UBS ist zu bereinigen (EFV)

Die EFK hat bei der UBS eine Bestätigung von Geschäftsbeziehungen angefordert. Das erhaltene Dokument führt zu Feststellungen, die bereinigt werden müssen. Zum einen hat die UBS ihrer Bestätigung ein Unterschriftenverzeichnis mit Gültigkeit ab 9. September 2008 angefügt. Das Verzeichnis ist inzwischen veraltet. Verschiedene darin aufgeführte Personen sind heute nicht mehr zeichnungsberechtigt. Zum anderen ist auch die Nennung von einzelnen Konten nicht korrekt. Die EFK geht davon aus, dass diese Probleme in Zusammenarbeit zwischen der EFV und der UBS bereinigt werden. Per 31. Dezember 2016 wird die EFK eine neue Bestätigung bei der UBS einholen. Zu diesem Zeitpunkt wird überprüft, ob die notwendigen Bereinigungen erfolgt sind. Deshalb wird auf die Abgabe einer formellen Empfehlung verzichtet.

3.2.9 Ereignisse nach dem Bilanzstichtag (EFV)

Ereignisse nach dem Bilanzstichtag sind Ereignisse, die nach dem Bilanzstichtag aber vor dem Bundesbeschluss zur Bundesrechnung eintreten. Zum einen gibt es Ereignisse, die (weitere) Informationen zu bereits am Bilanzstichtag bestehenden Verhältnissen und Umständen geben. Zum anderen gibt es Ereignisse, die auf Verhältnisse oder Umstände hinweisen, die erst nach dem

Bilanzstichtag aufgetreten sind. Entsprechend den Vorgaben im HH+RF sind Ereignisse nach dem Bilanzstichtag in beiden Fällen im Anhang offenzulegen. Gemäss den IPSAS sind Ereignisse, die Informationen zu bereits am Bilanzstichtag bestehenden Verhältnissen und Umständen geben, buchhalterisch zu berücksichtigen. Dadurch ergeben sich Unklarheiten beim stetigen Umgang mit Ereignissen nach dem Bilanzstichtag.

Empfehlung 2 (Priorität 3):

Die EFK empfiehlt der EFV, den weiteren Umgang mit Ereignissen nach dem Bilanzstichtag zu klären.

Stellungnahme der Eidg. Finanzverwaltung:

Die EFV ist mit der Empfehlung einverstanden und wird diese entsprechend umsetzen.

3.2.10 Beiträge an eigene Institutionen werden als Beiträge an Dritte ausgewiesen (SBFI)

Die Annahme der eidg. Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ hat dazu geführt, dass der Schweiz Beiträge der EU für Forschungsprogramme entzogen wurden. Damit die Institutionen des ETH-Bereiches weiterhin an diesen Forschungsprogrammen teilnehmen können, hat der Bund die Kostenübernahme beschlossen. Das SBFI hat im Rechnungsjahr 2015 Gelder in der Höhe von 33 Millionen Franken an die Institutionen des ETH-Bereiches überwiesen. Diese Finanzierung wird als Beiträge an Dritte ausgewiesen. Korrekt wäre ein Ausweis unter Beiträge an eigene Institutionen. Aufgrund der Wesentlichkeit kann auf eine Korrektur der Bundesrechnung verzichtet werden. Die korrekte Verbuchung sowie die korrekte Offenlegung sind in den Folgejahren sicherzustellen. Eine entsprechende Empfehlung wurde abgegeben.

3.2.11 Finanzielle Zusagen und übrige gebundene Ausgaben (EFV)

Punktuelle Verbesserungen im Ausweis der finanziellen Verpflichtungen (Staatsrechnung Band 1, Anhang zur Jahresrechnung, Ziffer 63 – Weitere Erläuterungen, Kapitel 3 – Finanzielle Zusagen und übrige gebundene Ausgaben) konnten durch die EFV erreicht werden. Massgebliche Verbesserungen mit der Führung und dem Nachweis der Verpflichtungskredite sind aber erst ab dem Jahr 2017 anlässlich der Einführung NFB geplant. Somit kann die EFK die Richtigkeit der Aussage bezüglich Verpflichtungs- und Jahreszusicherungskredite wie schon in den Vorjahren auch in der Bundesrechnung 2015 nicht bestätigen. Die Feststellungen der EFK im Management Letter 2012 sowie im umfassenden Bericht 2012 haben weiterhin Gültigkeit. Die EFK wird die Entwicklungen in diesem Bereich für den Abschluss 2017 erneut überprüfen.

3.2.12 Einzelne Angaben in der Offenlegung können verbessert werden

a) Die Erklärung zum Dividend Stripping ist nicht korrekt

In der Bundesrechnung wird hinsichtlich des Dividend Stripping erklärt, dass ein ausländischer Aktionär sein Aktienpaket einer börsenkotierten Schweizer Gesellschaft kurz vor dem Dividendenauszahlungstermin an ein inländisches Finanzinstitut verkauft. Das Ziel dieser Transaktion ist, die



Verrechnungssteuer auf den Dividenden zurückfordern zu können. Die Gegenparteien bei Dividend Stripping Fällen sind aber oftmals ausländische Finanzinstitute, die je nach Doppelbesteuerungsabkommen die volle Rückerstattung der Verrechnungssteuer geltend machen können.

b) Verrechnungssteuer

In der Offenlegung zur Verrechnungssteuer wird ausgeführt, dass Rückzahlungen für weitere mögliche Dividend Stripping Fälle im Umfang von 826 Millionen Franken in den übrigen Verbindlichkeiten bilanziert seien. Korrekt ist, dass diese Fälle in den Steuer- und Zollverbindlichkeiten enthalten sind. Der geübte Bilanzleser kann die widersprüchliche Aussage in der Offenlegung zu den laufenden Verbindlichkeiten erkennen.

c) Die Formulierung zur CO₂-Abgabe könnte aussagekräftiger sein

Im ersten Abschnitt zu den verschiedenen Fiskalerträgen wird ausgesagt, dass der Einnahmewachstum im Wesentlichen aus der Erhöhung der CO₂-Abgabe resultiert (69 Millionen Franken). In der zugehörigen Tabelle zeigt sich aber im Vergleich zum Vorjahr eine Zunahme von 93 Millionen Franken. Die Differenz kommt daher, weil die Tabelle die gesamten CO₂-Einnahmen zeigt. Demgegenüber bezieht sich der Text nur auf die Abgabe auf fossile Brennstoffe. Die Aussage ist nicht falsch, sie könnte jedoch präzisiert werden.

Empfehlung 3 (Priorität 3):

Die EFK empfiehlt der EFV, die Verwaltungseinheiten auf die Wichtigkeit von qualitativ einwandfreien Angaben in ihrem Formularsatz zu sensibilisieren. Spätestens mit der Einführung von Optimierung NRM und den damit verbundenen systemtechnischen Änderungen bei der Erfassung der Anhangsangaben per Ende 2017 sind die Verwaltungseinheiten entsprechend auszubilden und anzuleiten.

Stellungnahme der Eidg. Finanzverwaltung:

Die EFV ist mit der Empfehlung einverstanden. Im Zusammenhang mit den systemtechnischen Änderungen aufgrund des Projektes Optimierung NRM werden die Verwaltungseinheiten entsprechend geschult.

3.3 Festgestellte Sachverhalte, die einen wesentlichen Einfluss auf die Bundesrechnung hatten oder haben werden

3.3.1 Die Rückzahlung der Bevorschussung an den FinöV-Fonds soll mit zweckgebundenen Einnahmen sichergestellt werden (EFV)

Im Berichtsjahr sind dem Fonds weitere Vorschüsse von brutto 494,2 Millionen Franken zur Verfügung gestellt worden. Diese Zahlungen erfolgten nicht über die Finanzierungsrechnung und fallen damit nicht unter die Vorgaben zur Schuldenbremse. Der Verlustvortrag des FinöV-Fonds beläuft sich Ende 2015 auf rund 8,8 Milliarden Franken. Dieser Betrag entspricht dem nicht wertberichtigten

Forderungsbetrag des Bundes. Der Bahninfrastrukturfonds (BIF) hat per 1. Januar 2016 die Schulden des FinöV-Fonds per Ende 2015 übernommen. Ab dem 1. Januar 2019 muss der BIF 50 Prozent der zweckgebundenen Fondseinlagen aus der LSVA sowie die Mittel aus der Mineralölsteuer für die Verzinsung und die vollständige Tilgung der FinöV-Schulden einsetzen.

3.3.2 Es besteht das Risiko einer Überbewertung beim Darlehen an die Arbeitslosenversicherung (EFV)

Gegenüber der Arbeitslosenversicherung wird im Finanzvermögen des Bundes ein Guthaben von 2,6 Milliarden Franken ausgewiesen. Das Darlehen reduzierte sich im Vergleich zum Vorjahr um 0,7 Milliarden Franken. Das „negative“ Eigenkapital des Fonds beläuft sich gemäss Bilanz des ALV-Fonds per Ende Dezember 2015 auf 1,5 Milliarden Franken. Die Darlehen des Bundes sind somit nicht vollständig gedeckt. Sie können lediglich aus zukünftigen Überschüssen des Fonds zurückbezahlt werden.

Die EFK hält fest, dass bezüglich der Darlehen gegenüber der Arbeitslosenversicherung das Risiko einer Überbewertung besteht. Das Risiko steht in direkter Abhängigkeit zur Konjunkturlage und der daraus resultierenden Arbeitslosenquote. Es kann deshalb nicht direkt beeinflusst werden.

3.3.3 Eine Schätzungsänderung führt zu höheren Wertberichtigungen auf Forderungen der MWST

Die ESTV hat die Delkrederesätze und das Zahlungsverhalten bei den pflichtgemässen Schätzungen der MWST bei fehlenden Abrechnungen anhand von historischen Daten (2012 bis 2015) überprüft. Diese Überprüfung diente dazu, die Bewertung der Forderungen zu verifizieren. Unter Berücksichtigung der Kenntnisse aus der Analyse müssten die Forderungen per 31. Dezember 2015 um geschätzte zusätzliche 112 Millionen Franken reduziert werden. Die Bewertungsmethodik für die Forderungen wird an die aktuellen Erkenntnisse angepasst und per 31. Dezember 2016 angewendet. Diese Überprüfung wurde seit der Abschlussprüfung 2012 von der EFK gefordert.

3.3.4 Berechnung der Vorsorgeverpflichtung nach IPSAS 25 (EFV)

Die als Eventualverbindlichkeit ausgewiesene Vorsorgeverpflichtung nach IPSAS 25 wurde per 31. Dezember 2015 vollständig neu berechnet. Hervorzuheben ist, dass die Methodik zur Bestimmung des technischen Zinssatzes im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren geändert wurde. Neu erfolgt die Ermittlung des technischen Zinssatzes auf Basis einer Zinsstrukturkurve, berechnet von einem in diesem Bereich anerkannten Experten. Bei diesem Ansatz werden für die Diskontierung der zukünftigen Zahlungsströme aller Verpflichtungen die jeweils aktuellen Marktzinssätze von Bundesobligationen für die entsprechende Laufzeit jedes Zahlungsstroms verwendet. D.h. der für jedes zukünftige Jahr erwartete Zahlungsstrom wird mit dem diesbezüglichen Marktzins diskontiert. Der technische Zinssatz ergibt sich dann aus dem gewichteten Zinssatz der Zinsstrukturkurve. Er liegt aufgrund des gewählten Vorgehens höher als die „spot rate“ für 15-jährige Bundesobligationen. Der höhere Zinssatz ergibt sich durch die Berücksichtigung von Zahlungsströmen bis in 100 Jahren. Der technische Zinssatz für die Berechnung per 31. Dezember 2015 beträgt 0.4 % (Vorjahr: 0.85 %). Schon eine geringe Änderung des technischen Zinssatzes hat grosse Auswirkungen auf die Höhe der Vorsorgeverpflichtung.



3.3.5 Korrekturbuchungen mussten vorgenommen werden (BBL)

Bereits im Rechnungsjahr 2014 hat das BBL festgestellt, dass bei umfassenden Renovationsarbeiten anteilmässig zu wenig der anfallenden Bauprojektkosten im Anlagevermögen aktiviert werden. Dieser Fehler resultiert aus einer Änderung im HH+RF per 1. Januar 2012. Vor diesem Datum gestartete Projekte werden noch bis zur Schlusskontierung nach den alten Vorgaben bilanziert. Zusätzliche Abklärungen im Rechnungsjahr 2015 haben weitere Fehler hervorgebracht. Auf 30 laufenden Bauprojekten, die alle bereits vor dem 1. Januar 2012 gestartet wurden, werden ebenfalls zu tiefe Projektkosten aktiviert. 14 der betroffenen Bauprojekte wurde per 31. Dezember 2015 durch die Schlusskontierung korrigiert. Das Ergebnis des BBL wurde dadurch um netto 24 Millionen Franken verbessert. Die übrigen 16 Bauprojekte werden in den Jahren 2016 bis 2021 in Betrieb genommen und zu diesem Zeitpunkt korrigiert. Nach heutiger Schätzung wird das Ergebnis im Jahr 2016 um rund 39 Millionen Franken verbessert. Während den Jahren 2017 bis 2021 wird eine Ergebnisverbesserung von insgesamt weiteren 7 Millionen Franken erwartet. Aufgrund der Wesentlichkeitsgrenzen hat die EFK dem gewählten Vorgehen zur Korrektur des Fehlers im Zeitpunkt der Schlusskontierung zugestimmt.

3.3.6 Der Sicherheitszuschlag bei der Rückstellung Militärversicherung ist zu tief (BAG/EFV)

Die Militärversicherung wird im Auftrag des Bundes als eigene Sozialversicherung bei der SUVA geführt. Für eingetretene Schadenfälle wird zur Deckung der voraussichtlichen Rentenverpflichtungen eine Rückstellung gebildet. Per 31. Dezember 2015 beträgt diese rund 2 Milliarden Franken. In der Rückstellung beinhaltet ist ein Sicherheitszuschlag. Dieser dient in erster Linie dazu, die langfristigen Verpflichtungen gegen unerwartete Veränderungen in den Invalidisierungs- oder Sterbewahrscheinlichkeiten abzusichern. Der Zielwert des Sicherheitszuschlages beträgt 4 Prozent der Deckungskapitalien und Schadenreserven. Zur Entlastung der Erfolgsrechnung wurde der Sicherheitszuschlag per 31. Dezember 2014 auf 0,5 Prozent gesenkt. Er wird nun jährlich um 0,5 Prozent oder rund 7,5 Millionen Franken erhöht. Nach sechs Jahren erreicht der Sicherheitszuschlag die erforderlichen 4 Prozent (aktuell: 1 Prozent). Der versicherungsmathematische Experte hat im Vorjahr darauf hingewiesen, dass er in sieben Jahren sogar 6 bis 7 Prozent betragen sollte. Durch den zu tiefen Sicherheitszuschlag wird von den IPSAS abgewichen, wonach Rückstellungen nach der bestmöglichen Schätzung vorzunehmen sind. Seine sofortige Erhöhung auf 4 Prozent würde die Erfolgsrechnung mit 45 Millionen Franken belasten.

Unverändert zum Vorjahr macht die EFK darauf aufmerksam, dass der versicherungsmathematische Experte ein Vertreter des Bundes im Verwaltungsrat der SUVA ist. Die Unabhängigkeit des Experten kann deshalb im Kontext der Erstellung des Gutachtens nicht uneingeschränkt bestätigt werden. Das aktuelle Gutachten gibt aber nicht zur Vermutung Anlass, dass es nicht nach objektiven Kriterien erstellt worden wäre. Zukünftig wird die externe Revisionsstelle der SUVA diese Aufgabe übernehmen.

4 Follow-up der Empfehlungen aus dem Vorjahr

In den nachfolgenden zwei Kapiteln wird der aktuelle Umsetzungsstand der Empfehlungen aus den umfassenden Berichten 2012 bis 2014 aufgezeigt.

4.1 Noch nicht umgesetzte Empfehlungen

- *Empfehlung 5-2013 (Priorität 3) – Depot SNB für Beteiligungspapiere*

Die EFK hat der EFV empfohlen, im Rechnungsjahr 2014 bei den Verwaltungseinheiten die Einbringung aller Beteiligungspapiere in einem Depot bei der SNB zu veranlassen. Die EFV hat die dazu notwendigen Arbeiten umgehend gestartet. Die EFK geht davon aus, dass die Empfehlung im Rechnungsjahr 2016 erledigt werden kann.

- *Empfehlungen, deren Umsetzung im Rahmen der Einführung von ONRM per 1.1.2017 geprüft wird*

Die EFK hat verschiedene Empfehlungen abgegeben, die sich auf die IPSAS-Konformität der Bundesrechnung beziehen. Die Umsetzung dieser Empfehlungen wird formell mit der Einführung von ONRM beurteilt. Bei verschiedenen Bereichen wird die EFK von der EFV laufend informiert, so dass sie den Stand der Umsetzung der Empfehlungen zeitgerecht kennt. Namentlich handelt es sich um die Empfehlungen 3-2014, Periodengerechte Verbuchung der Spielbankenabgabe, Empfehlung 4-2014, IPSAS-konforme Verbuchungsmethodik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und Empfehlung 5-2014, Fehlende Segmentberichterstattung, Periodengerechte Verbuchung der Wehrpflichtersatzabgabe (ESTV).

4.2 Umgesetzte Empfehlungen

- *Empfehlung 1-2014 – Verbesserung der Qualität und Aussagekraft der Bundesrechnung*

Die EFV hat im Berichtsjahr verschiedene Anstrengungen unternommen, um die Qualität und die Aussagekraft zu erhöhen. Die Fokusbereiche, die sich im Abschluss 2014 gezeigt haben (Qualitätssicherung von steuerrelevanten Themen in der Bundesrechnung, Ausweis betreffend nahestehenden Personen und Rundungsdifferenzen), wurden verbessert. Die Empfehlung wird deshalb als erledigt beurteilt. Die EFK verweist aber in diesem Zusammenhang auf die Feststellungen in Kapitel 3.2.12.

- *Empfehlung 2-2014 – Auswirkungen der Rechtsstreitigkeit bezüglich der Erhöhung der CO₂-Abgabe*

Die CO₂-Abgabe wurde per 1. Januar 2014 von 36 Franken auf 60 Franken pro Tonne erhöht. Gegen diese Erhöhung wurde im Rechnungsjahr 2014 Klage eingereicht. Die EFK hat der EFV empfohlen, die Grundlagen und Auswirkungen zu klären und einen Ausweis in der Bundesrechnung 2015 zu prüfen. Die Klage wurde im Rechnungsjahr 2015 vom Bundesverwaltungsgericht abgewiesen und zwischenzeitlich beim Bundesgericht angefochten. Im Zusammenhang mit dem Rechtsfall besteht bei der EZV eine Eventualverbindlichkeit in der Höhe von rund 23 Millionen Franken. Aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes zugunsten der EZV wird der Entscheid der EZV, weiterhin eine Eventualverbindlichkeit und keine Rückstellung zu erfassen, als korrekt beurteilt. Die Empfehlung wird als erledigt beurteilt.



- *Empfehlung 4-2013 (Priorität 1) – Geschlossene Rentnerkassen (EFV)*

Der Sachverhalt rund um die geschlossenen Vorsorgewerke wird in der Bundesrechnung 2015 erstmals offengelegt. Die EFK ist mit dem gewählten Vorgehen einverstanden und beurteilt die Empfehlung deshalb als erledigt (siehe auch Kapitel 3.1.3).

- *Empfehlung 16-2012 (Priorität 2) – Ausweis aktive und passive Rechnungsabgrenzungen (EFV)*

Der Ausweis der Rechnungsabgrenzungen aus Devisentermingeschäften für die Absicherungen der Fremdwährungszahlungen aus Budget- und Spezialgeschäften wurde für den Abschluss 2015 korrigiert. Transitorische Passiven, die bisher als Abzugsposten in den aktiven Rechnungsabgrenzungen enthalten waren, sind passiviert worden. Die Empfehlung wird als erledigt beurteilt.

- *Nuklearschadenfonds BFE (EFV): Im Abschluss 2015 als Spezialfonds auszuweisen*

Im Buchungskreis der EFV wurde per 31. Dezember 2014 in den laufenden Verbindlichkeiten unter den Depotkonten eine Schuld gegenüber dem Nuklearschadenfonds BFE in der Höhe von 477 Millionen Franken bilanziert. Korrekterweise wurde per 31. Dezember 2015 eine Umbuchung in die Spezialfonds vorgenommen. Die EFK hat hierzu keine formelle Empfehlung abgegeben, hält aber dennoch fest, dass der im Vorjahresbericht aufgezeigte Sachverhalt als erledigt beurteilt wird.

4.3 Nachvollzug von Empfehlungen anderer Verwaltungseinheiten

4.3.1 Teilweise umgesetzte Empfehlungen

- *Forderungen – Wertberichtigungen Mehrwertsteuern (ESTV: 4-2012)*

Die EFK hat der ESTV empfohlen, die Prozentsätze für die Wertberichtigungen zu überprüfen und entsprechend den Risiken festzulegen. Diese Empfehlung wurde teilweise umgesetzt, eine Überprüfung ist erfolgt. Die Verbuchung erfolgt aber erst per 31. Dezember 2016. Weitere Erläuterungen zu diesem Thema finden sich in Kapitel 3.1.2.

5 Nicht gebuchte Geschäftsvorfälle

Der einzige nicht gebuchte Geschäftsvorfall betrifft den Sicherheitszuschlag für die Militärversicherung von 45 Millionen Franken (siehe Kapitel 3.3.6). Der Effekt ist weder in qualitativer noch in quantitativer Hinsicht als wesentlich zu beurteilen.

6 Weitere zu kommunizierende Sachverhalte

6.1 Keine wesentlichen negativen Feststellungen der kantonalen Finanzkontrollen zur Direkten Bundessteuer

Die jährliche Prüfung der Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der direkten Bundessteuer und der Ablieferung des Bundesanteils obliegt den Kantonen. Dies ist im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) geregelt (vergleiche Kapitel 1.5). Die EFK hat die Berichte der kantonalen Finanzkontrollen über die Einnahmen 2014 aus der direkten Bundessteuer vollständig erhalten. In den Berichten sind keine negativen Feststellungen enthalten, die für die Bundesrechnung als Ganzes als wesentlich zu beurteilen sind. Einzelne Unklarheiten konnte die EFK in Zusammenarbeit mit der ESTV klären.

6.2 Umsetzung der Optimierung des Rechnungsmodells (NRM)

Die Rechnungslegung des Bundes richtet sich nach den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Zur weiteren Annäherung an die IPSAS wurde die Finanzhaushaltsverordnung (FHV, SR 611.01) per 1. Januar 2016 geändert und so die Voraussetzungen für die Umsetzung mit dem Voranschlag 2017 geschaffen. Die in den Verwaltungseinheiten notwendigen Arbeiten werden von der EFV beauftragt. Nebst der EFV sind vor allem diejenigen Verwaltungseinheiten betroffen, die Beteiligungen und Darlehen im Verwaltungsvermögen bilanzieren. Weiter werden mit der geplanten Aktivierung der Rüstungsgüter auch grosse Änderungen bei der Verteidigung und bei armasuisse Immobilien erwartet. Die Arbeiten der Phase 1 sind in den Verwaltungseinheiten bis zum 30. September 2016 abzuschliessen. Einzelne Themen im Projekt Restatement O-NRM sind fachlich äusserst komplex. Die Unterstützung der betroffenen Verwaltungseinheiten durch die EFV ist zu gewährleisten. Prüfungsarbeiten der EFK werden im Sommer 2016 gestartet.

6.3 Sonstige Informationen

Durch die Prüfungsstandards ist die EFK angehalten, die allgemeinen Informationen in der Staatsrechnung, Band 1, namentlich die Kapitel Zahlen im Überblick, Kommentar zur Jahresrechnung und Kennzahlen zu lesen und dabei allfällige Widersprüche mit der Jahresrechnung zu hinterfragen. Es ist jedoch nicht die Aufgabe der EFK, die aufgeführten Abschnitte zu prüfen. Demzufolge gibt sie auch kein Prüfungsurteil über den Inhalt dieser Abschnitte ab.



7 Schlussbesprechung

Die EFK hat diesen Bericht mit dem Direktor und den zuständigen Personen der EFV am 31. Mai 2016 besprochen. Die konstruktive Diskussion ergab Übereinstimmung mit den Berichtsinhalten und den Empfehlungen.

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

An der Sitzung haben teilgenommen:

EFV	Herr Beat Blaser, Vizedirektor Herr Urs Julmy, Sektionschef Herr Daniel Eyer, Leiter Dienst Rechnungswesen Frau Renata Zaugg, Fachspezialistin Frau Katharina Affolter, Leiterin Finanzdienst IV
EFK	Herr Eric-Serge Jeannet, Vizedirektor Herr Jean-Marc Blanchard, Mandatsleiter Herr Hans-Rudolf Wagner, Fachbereichsleiter Frau Carole Balli, Revisionsleiterin

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

ALV	Arbeitslosenversicherung
ar Immobilien	armasuisse Immobilien
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBI	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIF	Bahninfrastrukturfonds
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CC HR EPA	Competence Center Human Resources EPA
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11)
DLZ Pers EPA	Dienstleistungszentrum Personal EPA
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, SR 611.0)
FHV	Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01)
FinöV-Fonds	Fonds für die Eisenbahngrossprojekte
FISP	Finanzinspektorat
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, SR 614.0)
FUB	Führungsunterstützungsbasis
HH+RF	Handbuch für die Haushalt- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung
IKS	Internes Kontrollsystem
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards



LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MWST	Mehrwertsteuer
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
O-NRM	Optimierung Neues Rechnungsmodell Bund
PS	Schweizer Prüfungsstandards (2013)
PSVA	Pauschale Schwerverkehrsabgabe
PUBLICA	Pensionskasse des Bundes
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SNB	Schweizerische Nationalbank
SuPro BeBe SAP	Supportprozesse Berechtigungsverwaltung SAP
UFG	Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, SR 414.20)
V-HFKG	Verordnung vom 12. November 2014 zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (SR 414.201)
VOC	Flüchtige organische Verbindungen
VStG	Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer (Verrechnungssteuergesetz, SR 642.21)

Priorisierung der Empfehlungen

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



Anhang 2: IKS-Bericht 2015

IKS-Bericht 2015 «Internes Kontrollsystem in der Bundesverwaltung – Zusammenfassende Berichterstattung über die IKS-Prüfungen in den finanzrelevanten Geschäftsprozessen 2015» vom 2. Februar 2016



Internes Kontrollsystem in der Bundesverwaltung

*Zusammenfassende Berichterstattung über
die IKS-Prüfungen in den finanzrelevanten
Geschäftsprozessen 2015*

Internes Kontrollsystem in der Bundesverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das Interne Kontrollsystem (IKS) der Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung zu prüfen. Im Rechnungsjahr 2015 hat die EFK zur Beurteilung der Existenz des finanzrelevanten IKS in der Bundesverwaltung wiederum bei zahlreichen Verwaltungseinheiten diesbezügliche Prüfungen durchgeführt. Dieser Bericht gibt einen summarischen Überblick darüber und die daraus resultierenden Feststellungen.

Aufgrund der bisherigen Prüfungsfeststellungen geht die EFK aktuell davon aus, dass die Existenz des IKS für das Rechnungsjahr 2015 bestätigt werden kann. Die definitive Beurteilung wird allerdings nach Durchführung der Abschlussprüfung getroffen.

Wo sind die Probleme und Verbesserungspotenziale?

Die Qualität des IKS ist von Verwaltungseinheit zu Verwaltungseinheit unterschiedlich. Während einzelne das IKS in einer hohen Qualität betreiben, besteht bei anderen weiterhin ein erhebliches Verbesserungspotenzial. Bei einzelnen Verwaltungseinheiten liegen aber auch grosse Qualitätsunterschiede nicht nur aus inhaltlicher und formeller Sicht innerhalb des IKS, sondern auch zwischen den IKS in den verschiedenen finanzrelevanten Geschäftsprozessen vor. Bei der Prüfung des Anlagenprozesses bei der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) wurde beispielsweise festgestellt, dass die Dokumentation der Prozesse ungenügend ist und dass Risiko- und Kontrollmatrizen fehlen. Des Weiteren wurde festgestellt, dass verschiedene notwendige Schlüsselkontrollen nicht durchgeführt werden. Demgegenüber wurde das IKS im Bereich des Prozesses der Tabak- und Biersteuereinnahmen als grösstenteils wirksam beurteilt. Die Kontrollen werden somit andauernd und nachweisbar durchgeführt.

Bei nahezu allen Verwaltungseinheiten bestehen zudem weiterhin Probleme im Zusammenhang mit den Zugriffsberechtigungen. Unter der Leitung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) wurde ein Bundesregelwerk (BRW) erarbeitet, das die IKS-Regeln für das Berechtigungswesen in der Bundesverwaltung beinhaltet. Alle Verstösse gegen dieses Regelwerk können automatisch ausgewertet werden und sollen bis zum 30. November 2016 bereinigt sein. Es ist von zentraler Bedeutung, dass diese teilweise aufwendigen Arbeiten von den Verwaltungseinheiten termingerecht abgeschlossen werden. Wenn die umfangreichen Probleme im Zusammenhang mit den Berechtigungen nachhaltig beseitigt sind, kann das IKS massgeblich gestärkt werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Prüfungsziel	4
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	5
2	Voraussetzungen für die Bestätigung der Existenz eines IKS	5
3	Die Sicherstellung einer IKS-konformen Berechtigungsverwaltung ist von zentraler Bedeutung	6
4	Beurteilung der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung 2015	6
4.1	Die Urteilsfindung betreffend Existenz des IKS erfolgt nach der Abschlussprüfung	6
4.2	Generelle Informatik (IT)-Kontrollen	7
4.3	Fiskalerträge	7
4.4	Anlagenprozess (Sachanlagen und Abschreibungen)	7
4.5	Subventionsprozess (Transferaufwand)	8
4.6	Personalprozess (Personalaufwand)	8
5	Beurteilung des IKS je geprüfter Verwaltungseinheit – Übersicht	8
5.1	Bisher erfolgte Beurteilungen	8
5.2	Rotationsplanung	11
6	Erläuterungen zur IKS Beurteilung	12
6.1	Zusammenfassung der Berichte über die im Jahr 2015 abgeschlossenen Funktionsprüfungen	12
7	Schlussbesprechung	16
Anhang 1: Abkürzungen		17

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Direktorinnen und Direktoren der Verwaltungseinheiten sind verantwortlich für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung des internen Kontrollsystems (IKS) in ihrem Zuständigkeitsbereich (Art. 36 Abs. 3 der Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (FHV, SR 611.01)). Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft das IKS in den einzelnen Verwaltungseinheiten. Die gesetzliche Grundlage dazu findet sich in Art. 6 lit. d des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (FKG, SR 614.0).

1.2 Prüfungsziel

Die EFK sowie die Finanzinspektorate (FISP) haben in verschiedenen Verwaltungseinheiten geprüft, ob in ausgewählten finanzrelevanten Geschäftsprozessen ein angemessenes und den Vorgaben¹ der EFV entsprechendes IKS existiert. Diese Prüfungen werden durchgeführt, um jährlich ein Urteil bezüglich der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung abgeben zu können. In den meisten Fällen wurde ergänzend geprüft, ob das IKS wirksam ist. Das heisst, ob die Kontrollen dauernd und richtig funktionieren.

Welche Risikobereiche und welcher Teil des IKS in der Bundesverwaltung (unter Berücksichtigung von Art. 36 Abs. 2 FHV) durch die IKS-Prüfungen der EFK resp. der FISP abgedeckt werden, ist nachfolgend graphisch dargestellt:



¹ Namentlich: „Internes Kontrollsystem – Leitfaden für die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben zum Internen Kontrollsystem für die finanzrelevanten Geschäftsprozesse in der Bundesverwaltung“ (Dezember 2009)

Dieser Bericht stellt eine Zusammenfassung und Wertung der Feststellungen der EFK und der FISP zum IKS bezüglich der finanzrelevanten Geschäftsprozesse in den einzelnen Verwaltungseinheiten resp. in der Bundesverwaltung dar. Es wird das IKS beurteilt, das die gleichen Risikokategorien wie der IKS-Leitfaden der EFV abdeckt. Die in Art. 39 Abs. 1 lit. b des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005 (FHG, SR 611.0) geforderten Massnahmen, um die zweckmässige Verwendung der Mittel nach den Grundsätzen von Art. 12 Abs. 4 des FHG sicherzustellen, sind nicht Bestandteil der durchgeführten Prüfungen. Basis für die Urteilsfindung bezüglich der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung bilden die Prüfungsfeststellungen aus den im Jahr 2015 durchgeführten Funktionsprüfungen.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die EFK veranlasst gemäss ihrem Konzept zur Prüfung der Bundesrechnung und basierend auf einer Rotationsplanung über drei Jahre rollierend verschiedene Funktionsprüfungen von wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozessen bei zahlreichen Verwaltungseinheiten. Die Rotationsplanung sowie die Funktionsprüfungen erfolgen in Übereinstimmung mit den Schweizer Prüfungsstandards (PS) 890 „Prüfung der Existenz des internen Kontrollsystems“ sowie PS 330 „Die Reaktionen des Abschlussprüfers auf beurteilte Risiken“. Zudem richten sie sich nach dem „Vorgehensmodell Anwendungsprüfung“ der Treuhandkammer vom Oktober 2010.

Die im Gesamtkontext der Bundesrechnung zu prüfenden wesentlichen finanzrelevanten Prozesse werden auf Grund von Risikoüberlegungen festgelegt. Die Prüfungsdurchführung erfolgt anhand eines standardisierten Vorgehens. Dies ermöglicht der EFK, eine konsolidierte Beurteilung betreffend der Existenz des IKS in den einzelnen Verwaltungseinheiten vorzunehmen.

2 Voraussetzungen für die Bestätigung der Existenz eines IKS

Die allgemeinen Voraussetzungen für die Existenz eines IKS – nach PS 890 – sind, dass:

- das IKS vorhanden und überprüfbar (d.h. dokumentiert) ist;
- das IKS den Geschäftsrisiken und der Geschäftstätigkeit angepasst ist;
- das IKS den zuständigen Mitarbeitenden bekannt ist;
- das definierte IKS angewendet wird;
- ein Kontrollbewusstsein im Unternehmen vorhanden ist.

Zur Prüfung der Existenz des IKS werden im Rahmen der Funktionsprüfungen insbesondere Wurzelstichproben durchgeführt. Dabei wird ein einzelner Geschäftsvorfall vom Anfang bis zum Ende einschliesslich der dazugehörigen Dokumentation der Durchführung der entsprechenden Selbstkontrollen nachvollzogen. Dadurch lassen sich Mängel im Design des IKS (zu viele oder zu wenige Kontrollen), die Dokumentation und die Anwendung des definierten IKS feststellen. Damit kann auch beurteilt werden, ob das IKS den zuständigen Mitarbeitenden bekannt ist und wie weit das Kontrollbewusstsein ausgeprägt ist.

Im Sinne einer effizienten Prüfungsdurchführung (unter Anwendung von PS 315 „Identifizierung und Beurteilung der Risiken wesentlicher falscher Darstellungen aus dem Verstehen der Einheit

und ihres Umfelds“ und PS 330 „Die Reaktionen des Abschlussprüfers auf beurteilte Risiken“) prüft die EFK auch die Wirksamkeit des IKS. Die Ergebnisse aus der Wirksamkeitsprüfung finden im Bericht der Revisionsstelle an die Finanzkommissionen der eidg. Räte keinen Eingang. Sie beeinflussen aber die Art der Prüfungshandlungen anlässlich der Schlussrevision.

Die Existenz des IKS kann auch dann bejaht werden, wenn einzelne Schwächen oder ein Verbesserungspotenzial vorliegen. Die Existenzbestätigung bedeutet folglich nicht, dass sich das IKS in einem Idealzustand befindet.

3 Die Sicherstellung einer IKS-konformen Berechtigungsverwaltung ist von zentraler Bedeutung

Im Rahmen des Programmes SuPro BeBe SAP² wurden unter der Leitung der EFV die Grundlagen geschaffen, um eine IKS-konforme Berechtigungsverwaltung in SAP sicherstellen zu können. Ein zentraler Punkt des Programmes war die Erarbeitung des Bundesregelwerkes (BRW). Das BRW definiert die IKS-Regeln für das Berechtigungswesen in der Bundesverwaltung. Einerseits enthält es die Funktionstrennungsmatrizen und andererseits eine Liste der kritischen Transaktionen und Berechtigungen. Das BRW ist im SAP GRC AC ARA³ technisch hinterlegt. Verstösse gegen dieses Regelwerk können nun pro Verwaltungseinheit und Benutzer automatisch ermittelt werden. Die Verwaltungseinheiten sind dazu angehalten, identifizierte Verstösse gegen das Regelwerk (Risiken) bis zum 30. November 2016 zu bereinigen. Wenn immer möglich sind die Risiken durch Entzug der Berechtigungen zu beseitigen. Sofern dies nicht möglich ist, müssen die Risiken mit Kontrollen gemindert werden.

Die in den Verwaltungseinheiten für die Bereinigung der Berechtigungen zuständigen Personen wurden im Verlauf des Jahres 2015 durch die EFV geschult. Sie sollten jetzt in der Lage sein, die Risikoanalysen durchzuführen und damit die bestehenden Risiken zu identifizieren. Anschliessend müssen die Risiken beseitigt oder gemindert werden. Es ist von zentraler Bedeutung, dass diese (teilweise aufwändigen) Arbeiten von den Verwaltungseinheiten termingerecht abgeschlossen werden. Wenn die zahlreichen Probleme im Bereich der Berechtigungen nachhaltig beseitigt sind, kann das IKS massgeblich gestärkt werden. Dieser Sachverhalt wird analog zum Vorjahr im Testat offengelegt.

4 Beurteilung der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung 2015

4.1 Die Urteilsfindung betreffend Existenz des IKS erfolgt nach der Abschlussprüfung

Die EFK geht aufgrund der bisherigen Prüfungsfeststellungen davon aus, dass die Existenz des IKS für das Rechnungsjahr 2015 bestätigt werden kann. Da aber Ergebnisse aus einzelnen Funktionsprüfungen noch nicht vorliegen, kann die definitive Entscheidung noch nicht getroffen werden (vergleiche Kapitel 5.1).

² Supportprozesse Berechtigungsverwaltung SAP

³ SAP Governance, Risk and Compliance – Access Control – Access Risk Analysis

4.2 Generelle Informatik (IT)-Kontrollen

Im Jahr 2015 wird die Existenz wie auch die Wirksamkeit der generellen IT-Kontrollen im BIT geprüft. Aufgrund des Zwischenberichtes per 30. September 2015 geht die EFK davon aus, dass im Jahr 2015 sowohl die Existenz wie auch die Wirksamkeit der generellen IT-Kontrollen im BIT bestätigt werden können. Eine abschliessende Beurteilung wird vorgenommen, wenn der definitive Bericht für die Prüfperiode vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2015 vorliegt.

Probleme bezüglich der Existenz der generellen IT-Kontrollen bestehen im Zusammenhang mit einem finanzrelevanten Vorkontrollsystem der EZV (LSVA / PSVA). Die Einhaltung der Funktionentrennung im BIT ist im 2015 nicht ausreichend sichergestellt. Aufgrund der Bedürfnisse der EZV und der Wissenserhaltung innerhalb des BIT wird das betreffende System durch ein Fokus-Team betreut. Die verlangte Funktionentrennung kann nur durch organisatorische Massnahmen in diesem Team erreicht werden. Das BIT arbeitet daran, diese Problematik für das Jahr 2016 zu beheben.

Das BIT kann die Existenz und die Wirksamkeit der generellen IT-Kontrollen nicht alleine sicherstellen. Die Leistungsvereinbarungen zwischen dem BIT als Leistungserbringer und den Verwaltungseinheiten als Leistungsbezüger führen dazu, dass auch die Leistungsbezüger für einzelne generelle IT-Kontrollen die Verantwortung übernehmen müssen. Insbesondere geht es dabei um Kontrollen im Bereich Change Management, Entwicklungen und Testing sowie Zugriffe auf Programme und Daten. Damit die Existenz der generellen IT-Kontrollen umfassend geprüft und sichergestellt werden kann, wird die EFK ihre Prüfungen im Zusammenhang mit den Kontrollen rund um das Change Management und im Zusammenhang mit Entwicklung und Testing bei den Verwaltungseinheiten in Zukunft situativ ausweiten. Bezüglich der Thematik „Zugriffe auf Programme und Daten“ wird auf die Informationen im Kapitel 3 verwiesen.

4.3 Fiskalerträge

Bei der ESTV wurden in der Abteilung Aufsicht Kantone (AAK) der Hauptabteilung Direkte Bundessteuern, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben (HA DVS) verschiedene Funktionsprüfungen durchgeführt. Geprüft wurde das IKS in den Abteilungen Aufsicht Kantone, Erhebung und Externe Prüfung. In allen Abteilungen ist das IKS mit gezielten Massnahmen zu stärken. Da es sich aber vor allem bei den Abteilungen Aufsicht Kantone und Externe Prüfung um Kontrollaktivitäten der ESTV bei Dritten handelt, die gestärkt werden müssen, führt das bestehende Verbesserungspotenzial nicht zu einer Einschränkung des IKS auf Stufe Bundesverwaltung. Dies ändert aber nichts an der Beurteilung, dass bei der ESTV eindeutig Handlungsbedarf zur Verbesserung der Situation besteht.

4.4 Anlagenprozess (Sachanlagen und Abschreibungen)

Anlässlich der Funktionsprüfung in der EZV hat die EFK verschiedene Schwachstellen im IKS identifiziert. Nebst der ungenügenden Dokumentation der Prozesse und der Risiko-Kontrollmatrix fehlen verschiedene Schlüsselkontrollen, die die EFK als notwendig erachtet. Aufgrund der geringen Wesentlichkeit der Sachanlagen der EZV im Vergleich zu den Sachanlagen in der Bundesverwaltung führen diese Feststellungen trotz der negativen Bewertung nicht zu einer Einschränkung des IKS auf Stufe Bundesverwaltung. Für die EZV besteht aber eindeutig Handlungsbedarf. Die EZV hat zugesagt, die Situation zu verbessern.

4.5 Subventionsprozess (Transferaufwand)

Beim SECO wurde das IKS im Spezialfonds für Regionalentwicklung geprüft. Dabei wurde eine Schwachstelle im IKS festgestellt. Diese Schwachstelle betrifft insbesondere die Bestandeskorrekturen der IHG- und NRP-Darlehen zum Nominalwert per Jahresende und die Wertberichtigungen der IHG- und NRP-Darlehen ebenfalls per Jahresende. Da es sich um Kontrollen handelt, die jährlich bei der Abschlusserstellung durchgeführt werden müssen, besteht für das SECO die Möglichkeit, diese Kontrollen per Jahresende durchzuführen und so die Kontrolllücke zu schliessen. Eine diesbezügliche Empfehlung wurde dem SECO abgegeben. Folglich wird auf die Erfassung einer Einschränkung zur Existenz des IKS verzichtet. Nach dem Jahresabschluss 2015 wird eine Aktualisierung bezüglich der Umsetzung der Empfehlung vorgenommen.

4.6 Personalprozess (Personalaufwand)

Das EPA stellt als verantwortliches Amt das Personalinformationssystem BV PLUS zur Verfügung. Der Betrieb und die technischen Änderungen an Server, Datenbank und SAP erfolgen durch das BIT. Der Change Management Prozess funktioniert gut. Die diesbezüglichen Kontrollen sind wirksam. Das IKS des EPA über die von ihm zu verantwortenden (Teil-) Prozesse im Berechtigungsmanagement ist vorhanden.

Im Zusammenhang mit dem finanzrelevanten Personalprozess ist das EPA in der Rolle eines zentralen Dienstleisters. Aus den Lohndaten der Verwaltungseinheiten erstellt das EPA Zahlungs- und Verbuchungsdateien. Die vom CCHR getroffenen Massnahmen und durchgeführten Kontrollen gewährleisten einen korrekten monatlichen Lohnlauf. Falsche Daten bei Lohn, Spesen etc. können jedoch durch das CCHR nicht detektiert werden. Die Korrektheit dieser Eingaben ist durch die Verwaltungseinheiten oder die Dienstleistungszentren sicherzustellen. Die Verantwortung für das IKS im Personalprozess muss deshalb auch von den Verwaltungseinheiten mitgetragen werden.

5 Beurteilung des IKS je geprüfter Verwaltungseinheit – Übersicht

5.1 Bisher erfolgte Beurteilungen

Die nachfolgende Darstellung gibt einen Überblick über die aktuelle Beurteilung des IKS. Sie ist nach den wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozessen (gemäss Konzept zur Prüfung der Bundesrechnung) sowie nach Verwaltungseinheiten gegliedert. Kurze Erläuterungen zu den einzelnen Beurteilungen des IKS finden sich in Kapitel 6.

Bei der Beurteilung der einzelnen finanzrelevanten Geschäftsprozesse werden, bezogen auf die Risiken der festgestellten Kontrolldefizite, für wesentliche falsche Angaben in der Jahresrechnung, die folgenden Symbole verwendet:

- ▲ Es liegt ein bedeutender Mangel vor. Für die Verwaltungseinheit besteht dringender Handlungsbedarf. Es gibt keine oder praktisch keine internen Kontrollen. Das IKS ist unzuverlässig. Die Existenz kann deshalb für diesen Prozess nicht bestätigt werden.

- 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 Existenz kann für diesen Prozess nur mit Einschränkung bejaht werden.
- Die Ergebnisse entsprechen den Erwartungen der EFK. Es besteht kein oder lediglich ein geringfügiges Verbesserungspotenzial. Die Existenz des IKS wird für diesen Prozess bestätigt.

Die Tabelle zeigt in der Spalte „Beurteilung IKS“ das Urteil aus einer Funktionsprüfung im Rechnungsjahr 2015 resp. 2014.

Prozess ⁴	Positionen der Bundesrechnung	VE	Beurteilung IKS	
			2014	2015
übergreifend	Generelle Informatik (IT) - Kontrollen	BIT	●	offen
	<i>Geprüfte Systeme:</i>			
	– SAP P07		■	●
	– MOLIS / STOLIS			●
	– E-DEC			●
	– DCPA			●
	– MLI			●
	– TaBi			●
	– TSR			●
	– GSD			●
	– DIAB			●
	– AFOS			●
– LSVA / PSVA			▲	▲
Verkauf	Fiskalertrag inkl. Forderungen und Wertberichtigungen sowie zeitliche Abgrenzungen:			offen
	– Mehrwertsteuer	ESTV	●	
	– Verrechnungssteuer / Stempelabgabe (Erhebung)	ESTV		■
	– Direkte Bundessteuer (Abteilung Aufsicht Kantone)	ESTV		■
	– Wehrpflichtersatzabgabe	ESTV		●
	– LSVA / PSVA	EZV	●	
	– Tabak- und Biersteuer	EZV		●
	– Einfuhrzölle und MWST-Einnahmen / VOC-Einnahmen	EZV		offen

⁴ Gemäss den Bezeichnungen im Leitfaden zum Internen Kontrollsystem der EFV

Prozess ⁴	Positionen der Bundesrechnung	VE	Beurteilung IKS	
			2014	2015
Verkauf	Entgelte, verschiedener Ertrag, Forderungen inkl. Wertberichtigungen	EDA	●	
		BBL	■	
		ZAS	●	
Personal	Personalaufwand inkl. Rückstellungen und zugehörige Bilanzkonten	EPA: CCHR	●	●
		PD		●
		SBFI		■
		BFS	■	
		GS VBS	■	
		BASPO	●	
		BABS	●	
		ar Immo	■	
		BAFU	●	
		BAV	●	
		BLW	●	
		BK	●	
		BAG	●	
		BAKOM	●	
		SEM	●	
		EDA	●	
		BJ	●	
		ISC EJPD	●	
		ZAS	■	
		fedpol	●	
Einkauf	Sach- und Betriebsaufwand, Rüstungsaufwand, Verbindlichkeiten sowie zeitliche Abgrenzungen	EDA		●
		BAFU		●
		BBL		●
		BFS		■
		EZV		●
		BABS	●	
		BFE	●	
		ASTRA	●	
Anlagen	Sachanlagen inkl. Abschreibungen und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen.	BIT		offen
		V		●
		EZV		▲
		ASTRA	■	
Subventionen	Anteile Dritter an Bundeserträgen, Entschädigung an Gemeinwesen, Beiträge an eigene Institutionen, Beiträge an Dritte, Beiträge an Sozialversicherungen, Wertberichtigung Investitionsbeiträge, Wertberichtigung Darlehen	BLW		offen
		BWO		●
		ESBK		offen
		SECO		■
		SECO		●
		SEM	●	
		SBFI	●	

Prozess ⁴	Positionen der Bundesrechnung	VE	Beurteilung IKS	
			2014	2015
Treasury (Bundestresorerie)	Finanzanlagen und Finanzverbindlichkeiten, Transitorische Aktiven und Passiven sowie Finanzaufwand und –ertrag	EFV	●	

Die Wertung dieser Feststellungen und deren Auswirkungen auf den Revisionsbericht der EFK an die Finanzkommissionen der Eidg. Räte über die Bundesrechnung 2015 sind in Kapitel 4 ausgeführt.

5.2 Rotationsplanung

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick, in welchem Rechnungsjahr die verschiedenen wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozesse voraussichtlich erneut geprüft werden:

Prozess	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
übergreifend	Generelle Informatik (IT) – Kontrollen	BIT / FUB	jährlich
Verkauf	Fiskalertrag inkl. Forderungen und Wertberichtigungen sowie zeitliche Abgrenzungen		
	– Tabak- und Biersteuer	EZV	2018
	– Einfuhrzölle und MWST-Einnahmen	EZV	2018
	– VOC-Einnahmen	EZV	2018
	– Mineralölsteuer / CO ₂ -Abgabe	EZV	2016
	– LSVA / PSVA	EZV	2017
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer	ESTV	2016
	– Mehrwertsteuer	ESTV	2017
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Erhebung)	ESTV	2018
	– Direkte Bundessteuer	ESTV	2018
Verkauf	Entgelte, verschiedener Ertrag, Forderungen inkl. Wertberichtigungen	BLW	2016
		BIT	2016
		BBL	2017
Personal	Personalaufwand inkl. Rückstellungen und zugehörige Bilanzkonten	CC HR EPA	jährlich
		DLZ Pers EPA	2016
		EDA	2016
		BBL	2016
		EFV	2016
		EZV	2016
		V	2017
		BAFU	2017
		BAG	2017
SEM	2017		

Prozess	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
		seco	2017
		BLW	2017
		ASTRA	2018
Einkauf	Sach- und Betriebsaufwand, Rüstungsaufwand, Verbindlichkeiten sowie zeitliche Abgrenzungen	ESTV	2016
		SEM	2016
		ASTRA	2016
		ar Immo	2017
		EZV	2017
		EDA	2018
		BAFU	2018
		BBL	2018
		V	2018
Anlagen	Sachanlagen und immaterielle Anlagen inkl. Abschreibungen und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen.	ar Immo	2016
		BBL	2016
		ASTRA	2017
		SEM	2017
		EZV	2018
		V	2018
Subventionen	Anteile Dritter an Bundeserträgen, Entschädigung an Gemeinwesen, Beiträge an eigene Institutionen, Beiträge an Dritte, Beiträge an Sozialversicherungen, Wertberichtigung Investitionsbeiträge, Wertberichtigung Darlehen	BAG	2016
		seco	2017/18
		SEM	2017
		EDA	2017
		SBFI	2017
		BAV	2017
		BAFU	2017
		BLW	2018
		BWO	2018
ESBK	2018		
Lager (Vorräte)	Vorräte inkl. Wertberichtigungen sowie Material- und Warenaufwand	V	2016
Treasury (Bundestresorerie)	Finanzanlagen und Finanzverbindlichkeiten, Transitorische Aktiven und Passiven sowie Finanzaufwand und –ertrag	EFV	2017

6 Erläuterungen zur IKS Beurteilung

6.1 Zusammenfassung der Berichte über die im Jahr 2015 abgeschlossenen Funktionsprüfungen

Nachfolgend finden sich zusammenfassende Feststellungen, die den Berichterstattungen an die geprüften Verwaltungseinheiten im 2015 entnommen worden sind. Diese bilden die Basis für die in Kapitel 4 abgegebene vorläufige Beurteilung des IKS auf Stufe Bundesverwaltung.

VE		Schlussfolgerung
ESTV	■	<p><i>Fiskalerträge (Direkte Bundessteuer – Abteilung Aufsicht Kantone)</i></p> <p>Die Prozessbeschreibungen entsprechen grundsätzlich dem effektiv festgestellten Ablauf. Die Risiko-Kontrollmatrizen sind formell auf die Prozessbeschreibungen und die tatsächlich durchgeführten Kontrollen anzupassen. Im Bereich der Erhebungen sollten die bestehenden zweckmässigen Schlüsselkontrollen in einer separaten Risiko-Kontrollmatrix festgehalten werden. Bei den Fallbehandlungen und den Aussendienstrevisionen Verrechnungssteuer sollten ein gezielter Ausbau und eine Formalisierung des IKS stattfinden. Im Weiteren sollten Rotationsregeln definiert und die Kantonsbetrachtung in der Risikoanalyse berücksichtigt werden.</p>
ESTV	■	<p><i>Fiskalerträge (Verrechnungssteuer und Stempelabgaben)</i></p> <p>Die Risiko-Kontrollmatrizen zu den einzelnen Prozessen entsprechen nicht immer den Prozessbeschreibungen und dem effektiv festgestellten Ablauf. So sind für wichtige Themen, wie der Definition der risikoorientierten Kontrollstrategie, keine formellen Kontrolltätigkeiten definiert. Des Weiteren wurden wichtige durchgeführte Kontrolltätigkeiten nicht in die Risiko-Kontrollmatrizen übernommen. Es bestehen zahlreiche Schlüsselkontrollen, die die EFK als angemessen beurteilt. Die EFK hat aber auch verschiedene Verbesserungen des Kontrolldesigns empfohlen, deren Umsetzung das IKS wesentlich verstärken kann.</p>
ESTV	●	<p><i>Fiskalerträge (Wehrpflichtersatzabgabe)</i></p> <p>Bei den wichtigsten Prozessen besteht ein dokumentiertes 4-Augen-Prinzip, so bei den Inspektionen und der Bearbeitung der Generalausweise. Verbesserungspotenzial ergibt sich im formellen Bereich. So fehlt der zweite wichtige Prozess „Durchführung von Inspektionen“ im IKS-Inventar. Das Design der Kontrollen bei den Inspektionen beurteilen wir als geeignet, um sicherzustellen, dass die Vorgaben eingehalten und die Inspektionsberichte nach einem einheitlichen Raster erstellt werden. Die bei den Abrechnungen (Generalausweis) durchgeführten Kontrollen und das dokumentierte 4-Augen-Prinzip sind geeignet, eine möglichst fehlerfreie Jahresrechnung sicherzustellen. Es besteht ein geringfügiges Verbesserungspotenzial in den Basisdokumenten.</p>
EZV	●	<p><i>Fiskalerträge (Tabak- und Biersteuereinnahmen)</i></p> <p>Die EFK beurteilt das IKS in den geprüften Prozessen als grösstenteils wirksam. Die vorgesehenen Schlüsselkontrollen sind aus der Sicht der EFK angemessen und vollständig und werden angewendet. Sie decken die Risiken von wesentlichen falschen Angaben in der Jahresrechnung genügend ab. Die durchgeführten Schlüsselkontrollen sind angemessen dokumentiert. Verbesserungspotential hat die EFK indessen bei der Beschreibung der Kontrollen festgestellt.</p>

VE		Schlussfolgerung
		<p>Mit der Übersteuerung von Plausibilitäten des elektronischen Zollveranlagungssystems durch Importeure oder Spediteure wird die Wirksamkeit der automatisierten Kontrollen eingeschränkt. Die EZV führt bei den Tabak- und Biersteuer-einnahmen nach Bedarf manuelle Nachkontrollen durch. Aus Sicht der EFK sind diese kompensierenden Kontrollen mit einem Kontrollkonzept zu formalisieren und in die IKS-Aufzeichnungen aufzunehmen.</p>
BWO	●	<p><i>Subventionsprozess (Beiträge an Dritte und Darlehen)</i> Die EFK beurteilt das IKS in den geprüften Bereichen übers Ganze gesehen als wirksam. Die vorgesehenen Schlüsselkontrollen sind aus Sicht der EFK angemessen sowie vollständig und werden umgesetzt. Sie decken die Risiken von wesentlichen falschen Angaben in der Jahresrechnung genügend ab. Die durchgeführten Schlüsselkontrollen sind angemessen dokumentiert. Verbesserungspotential hat die EFK indessen bei der Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips im Zusammenhang mit der Ausrichtung der Zusatzverbilligungen geortet.</p>
SECO	●	<p><i>Subventionsprozess (Wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit)</i> Die Schlüsselkontrollen sind angemessen und vollständig, um die Risiken einer wesentlichen falschen Angabe in der Jahresrechnung abzudecken. Bei den Abrechnungen des EDA wurde ein geringfügiges Verbesserungspotential geortet und dementsprechende Empfehlungen abgegeben. Die Schlüsselkontrollen werden angewendet und die Durchführung ist angemessen dokumentiert. Das IKS in diesem Bereich ist wirksam.</p>
SECO	■	<p><i>Subventionsprozess (IKS im Spezialfonds für Regionalentwicklung)</i> Die heute in der Risiko-Kontrollmatrix vorhandenen Schlüsselkontrollen sind wirksam und werden während der ganzen Rechnungsperiode angewendet. Damit aber wesentliche Fehlaussagen verhindert bzw. aufgedeckt werden können, sind zusätzliche Schlüsselkontrollen notwendig. Die Schwachstellen im IKS betreffen die Bestandeskorrekturen der IHG- und NRP-Darlehen zum Nominalwert per Jahresende und die Wertberichtigungen der IHG- und NRP-Darlehen ebenfalls per Jahresende.</p>
EZV	●	<p><i>Einkaufsprozess</i> Le SCI est documenté dans des diagrammes de déroulement, avec une reprise sous forme de tableau, quant au contenu des étapes de traitement et des contrôles prévus par les mesures d'organisation ou le système SAP. Les principes fixés par l'AFF dans les Directives sur le SCI sont respectés. Un allègement des matrices pourrait être atteint par l'adaptation de check listes de travail en fonction du type d'acquisitions</p>
BFS	■	<p><i>Einkaufsprozess</i> L'audit met en évidence l'efficacité des contrôles dans le processus des achats. Il relève cependant une insuffisance dans la réglementation interne du traitement des achats. Les pratiques en matière de signature des contrats avec</p>

VE		Schlussfolgerung
		les fournisseurs – deux cas identifiés sur vingt-cinq sélections testées – ne sont pas systématiquement suivies et les règles d'approbation internes ne sont pas clairement définies et répliquées dans le Kreditorenworkflow. La documentation du SCI atteint le niveau « informel ».
BAFU	●	<p><i>Einkaufsprozess</i></p> <p>Le SCI dans le domaine des achats existe et est efficace. L'audit du CDF a révélé quelques potentiels d'amélioration au niveau de la documentation existante, notamment en ce qui concerne les matrices des risques et des contrôles. Celles-ci devraient être complétées pour tenir compte de tous les risques existants et certains éléments de SCI importants et concrètement utilisés en pratique devraient y être mentionnés. De plus, les droits d'accès devraient être revus afin d'éviter qu'une même personne puisse saisir des contrats dans « Vertragsmanagement » et approuver des factures, car cette combinaison de rôles comporte certains risques.</p>
EDA	●	<p><i>Einkaufsprozess</i></p> <p>L'audit a donné un bon résultat d'ensemble. En effet, le CDF a constaté que le SCI en matière d'acquisition existe, qu'il est documenté et qu'il fonctionne de manière efficace.</p>
BBL	●	<p><i>Einkaufsprozess</i></p> <p>Die Existenz wie auch die Wirksamkeit für den finanzrelevanten Beschaffungsprozess wird bestätigt.</p>
EPA: CCHR	●	<p><i>Personalprozess: Competence Center Human Resources (CCHR)</i></p> <p>Das EPA stellt als verantwortliches Amt das Personalinformationssystem BV Plus zur Verfügung. Zu seinen Aufgaben gehören auch die Regelung der Zugriffsberechtigungen, die Weiterentwicklung des Systems und die Pflege zentraler Daten. Die finanzrelevanten Prozesse sind grösstenteils im BV Plus mit guten systemtechnischen Kontrollen versehen, so dass die EFK das IKS über den zentralen Personalausgabenprozess grundsätzlich als vorhanden und wirksam beurteilt.</p>
SBFI	■	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>L'audit du système de contrôle interne (SCI) dans le domaine du personnel a donné un résultat d'ensemble satisfaisant. Tout en recommandant la description des processus non encore établis, le CDF a constaté quelques potentiels d'amélioration concernant les processus déjà décrits. Le CDF considère que les droits d'accès à BV PLUS sont octroyés de manière trop large.</p>
PD	●	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Die EFK kann zusammenfassend festhalten, dass die PD über ein wirksames und effizientes IKS verfügen und die Schlüsselkontrollen in befriedigender Weise ausgeführt werden.</p>

VE		Schlussfolgerung
EZV	▲	<p><i>Anlagenprozess (Sachanlagen)</i></p> <p>Im IKS für den Anlagenprozess besteht Handlungsbedarf. Verschiedene Prozessdiagramme sind inhaltlich unvollständig und müssen überarbeitet werden. Als Ergänzung zu den Prozessdiagrammen sind Prozessbeschreibungen notwendig. Weiter sind die in den Teilprozessen fehlenden Schlüsselkontrollen zu implementieren. Die Risiko-Kontrollmatrix (RKM) ist zu überarbeiten. Zur Überarbeitung gehören unter anderem die Entfernung von Doppelnennungen, die vollständige Nennung der notwendigen Schlüsselkontrollen sowie die korrekte Beschreibung der Nachweise für die Kontrolldurchführung. Nach erfolgter Überarbeitung der RKM ist sicherzustellen, dass die Mitarbeitenden den Inhalt und den Zweck der RKM verstehen.</p>
V	●	<p><i>Anlagenprozess (Sachanlagen)</i></p> <p>Die Existenz und die Wirksamkeit des IKS im Anlagenprozess kann aufgrund der Prüfungshandlungen bestätigt werden. Das IKS bezüglich Anlagenprozess ist in der Risiko-Kontrollmatrix aufgezeichnet. Aus unserer Sicht sind darin die wesentlichsten Prozessrisiken, die damit verbundenen Schlüsselkontrollen sowie auch die relevanten Verantwortlichkeiten enthalten und angemessen beschrieben.</p>

7 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV fand am 1. Februar 2016 statt. An der Besprechung nahmen teil:

Eidg. Finanzverwaltung

Beat Blaser, Vizedirektor
 Urs Julmy
 Renata Zaugg
 Daniel Eyer

Eidg. Finanzkontrolle

Jean-Marc Blanchard
 Hans-Rudolf Wagner
 Carole Balli

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



Jean-Marc Blanchard
 Mandatsleiter



Carole Balli
 Revisionsleiterin

Anhang 1: Abkürzungen

ar Immo	armasuisse Immobilien
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BASPO	Bundesamt für Sport
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CCHR	Competence Center Human Resources
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
DLZ	Dienstleistungszentrum
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
EFV	Eidg. Finanzverwaltung
EPA	Eidg. Personalamt
ESBK	Eidg. Spielbankenkommission
ESTV	Eidg. Steuerverwaltung
EZV	Eidg. Zollverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei

FHG	Finanzhaushaltgesetz (SR 611.0)
FHV	Finanzhaushaltverordnung (SR 611.01)
FISP	Finanzinspektorat
FKG	Finanzkontrollgesetz (SR 614.0)
FUB	Führungsunterstützungsbasis
GS VBS	Generalsekretariat VBS
IKS	Internes Kontrollsystem
ISC EJPD	Informatik Service Center Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
PD	Parlamentsdienste
Pers	Personal
PS	Schweizer Prüfungsstandards
PSVA	Pauschale Schwerverkehrsabgabe
RKM	Risiko- und Kontrollmatrix
SAP GRC AC ARA	SAP Governance, Risk and Compliance – Access Control – Access Risk Analysis
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SuPro BeBe SAP	Supportprozesse Berechtigungsverwaltung SAP
V	Verteidigung
VOC	Flüchtige organische Verbindungen
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle