

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



Umfassender Bericht über die Prüfung der Bundesrechnung 2016

Eidgenössische Finanzverwaltung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Order address	Schweiz
Bestellnummer	1.17093.601.00188.033
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel	13
1.3 Rechtsgrundlagen und Weisungen.....	13
1.4 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.5 Beschränkung des Prüfungsumfangs.....	14
1.6 Schlussbesprechung	15
2 Wesentliche Feststellungen zum Internen Kontrollsystem (IKS)	16
2.1 Die EFK bestätigt die Existenz eines IKS in der Bundesverwaltung	16
2.2 Die generellen IT-Kontrollen sind existent und wirksam.....	16
2.3 Applikationskontrollen: Die Situation im Berechtigungswesen verbessert sich stetig	17
2.4 Rotationsplanung für die Funktionsprüfungen	17
3 Wesentliche Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung	20
3.1 Sachverhalte, die einer weiteren Bearbeitung bedürfen	20
3.2 Sachverhalte, die einen finanziellen Einfluss auf die Bundesrechnung hatten oder haben werden.....	21
3.3 Nachverfolgung von Sachverhalten aus früheren Jahren	23
4 Follow-up der Empfehlungen aus dem Vorjahr	25
4.1 Noch nicht umgesetzte Empfehlungen	25
4.2 Umgesetzte Empfehlungen	25
4.3 Nachvollzug von Empfehlungen anderer Verwaltungseinheiten	26
5 Weitere zu kommunizierende Sachverhalte	27
5.1 Keine wesentlichen negativen Feststellungen der kantonalen Finanzkontrollen zur Direkten Bundessteuer	27
5.2 Umsetzung der Optimierung des Rechnungsmodells (NRM).....	27
5.3 Sonstige Informationen	27
Anhang 1: Abkürzungen	28
Anhang 2: Beilagen	31

Umfassender Bericht über die Prüfung der Bundesrechnung 2016

Eidgenössische Finanzverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Der Jahresverlust in der Bundesrechnung 2016 beträgt 66 Millionen Franken. Er setzt sich aus dem Ertrag von +65 877 Millionen und dem Aufwand von -64 891 Millionen zusammen. Hinzu kommen das negative Finanzergebnis von -1352 Millionen und das ausserordentliche Ergebnis von +300 Millionen. 63 098 Millionen Franken oder 96 Prozent des Ertrages sind Fiskalertrag. Vom Aufwand stammen 51 695 Millionen Franken oder 80 Prozent aus dem Transferaufwand. 13 002 Millionen Franken oder 20 Prozent sind Eigenaufwand.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle empfiehlt, die Bundesrechnung 2016 zu genehmigen

Die Bundesversammlung beschliesst jährlich über die Genehmigung der Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesrechnung). Die Bundesversammlung muss sich darauf verlassen können, dass ein unabhängiges Kontrollorgan die Bundesrechnung geprüft hat. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft diese deshalb nach anerkannten Revisionsgrundsätzen. Anschliessend gibt sie den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte eine Empfehlung ab, ob die Bundesrechnung zu genehmigen ist oder nicht. Die EFK hat in ihrem Bericht vom 20. April 2017 empfohlen, die Bundesrechnung für das Jahr 2016 zu genehmigen. Die Empfehlung beruht auf den Erkenntnissen aus den aktuellen Prüfungen.

Die EFK ist gesetzlich ebenso dazu verpflichtet, das Interne Kontrollsystem (IKS) zu überprüfen. Jährlich gibt sie deshalb auch ein Urteil über die Existenz des IKS ab. Die EFK hat diese für das Rechnungsjahr 2016 bestätigt. Ein wirkungsvolles IKS bildet die Grundlage, um die Bundesrechnung in guter Qualität erstellen zu können.

Die Entwicklung verschiedener Sachverhalte ist zentral für die Bundesrechnung

Am 30. September 2016 hat das Parlament eine Anpassung des Verrechnungssteuergesetzes gutgeheissen. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) musste deshalb die Verzugszinsen für geschuldete Verrechnungssteuern im Meldeverfahren ausbuchen resp. zurückerstatten. Insgesamt hat diese Gesetzesänderung die Bundesrechnung 2016 mit einem Aufwand von 483 Millionen Franken belastet.

Der Bund hat im Bereich der Hochseeschifffahrt Bürgschaften in Höhe von 793 Millionen Franken vergeben. Letztere beinhalten hohe finanzielle Risiken für den Bund. Ein Teil der Bürgschaften wurde zur Berücksichtigung des Risikos als Rückstellungen erfasst (215 Millionen Franken).

Die Spezialfinanzierung der Begleitmassnahmen Freihandelsabkommen / World Trade Organisation (FHAL / WTO) wird jährlich mit zweckgebundenen Erträgen aus Einfuhrzöllen auf Landwirtschaftsprodukten und Lebensmittel geäufnet. Per 31. Dezember 2016 beinhaltet sie mehr als 4,6 Milliarden Franken. Bisher wurden keine Mittel aus dieser Spezialfinanzierung verwendet. Mitte 2017 werden die Auswirkungen einer Marktöffnung geprüft.

Basierend darauf soll über die Weiterführung der Spezialfinanzierung entschieden werden. Sie ist grundsätzlich bis 31. Dezember 2016 befristet.

Bis Ende April 2015 war auf den Radio- und Fernsehempfangsgebühren die Mehrwertsteuer aufgerechnet. Ein Bundesgerichtsentscheid vom 29. April 2015 hat dieser Praxis ein Ende bereitet. Einzelne Gebührenzahler haben auf rückwirkende Auszahlung der verrechneten Steuer geklagt. Derzeit ist ein Verfahren vor dem Bundesgericht hängig. Es besteht das Risiko, dass der Bund allen Gebührenzahlern die abgerechnete Mehrwertsteuer zurückzahlen muss. Der Ausgang dieses Falles ist noch völlig offen.

Gesetzliche Vorgaben haben unverändert eine grosse Bedeutung für die Bundesrechnung

Der Verlustvortrag des Bahninfrastrukturfonds (BIF) beträgt Ende 2016 rund 8,8 Milliarden Franken. Dieser Verlustvortrag entspricht dem aktivierten Forderungsbetrag des Bundes gegenüber dem BIF. Die Rückzahlung dieser Forderungen ist nur mit zukünftigen Erträgen möglich und gesetzlich geregelt. Ab dem 1. Januar 2019 muss der BIF 50 Prozent der zweckgebundenen Einlagen aus der Schwerverkehrsabgabe und die Mittel aus der Mineralölsteuer für die Rückzahlung des Darlehens verwenden.

Der Bund bilanziert im Finanzvermögen gegenüber dem Ausgleichsfonds für die Arbeitslosenversicherung (ALV-Fonds) ein Darlehen von 2,5 Milliarden Franken. Das „negative“ Eigenkapital des Fonds beträgt gemäss Bilanz des ALV-Fonds Ende Dezember 2016 rund 1,4 Milliarden Franken. Das Bundesdarlehen ist nicht vollständig gedeckt. Der ALV-Fonds kann es somit nur aus zukünftigen Überschüssen zurückbezahlen.

Die Kantone veranlassen und erheben die direkte Bundessteuer. Sie liefern dem Bund seinen Anteil ab (rund 21 Milliarden im Jahr 2016). Es obliegt den kantonalen Finanzkontrollen, in diesem Bereich jährlich Prüfungen vorzunehmen. Die EFK besitzt keine Kompetenzen, diese Berichterstattungen der Kantone zu überprüfen. Die einzelnen Berichte der kantonalen Finanzkontrollen über die Einnahmen 2015 beinhalten keine negativen Feststellungen, die für die Bundesrechnung als Ganzes wesentlich sind.

An der Empfehlungsumsetzung wird konsequent gearbeitet

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) setzt die Empfehlungen der EFK konsequent um. Nur zwei aus früheren Jahren sind noch offen. Die eine muss spätestens am 31. Dezember 2017 erledigt sein. Sie bezieht sich auf die korrekte Erfassung von Angaben für den Anhang der Bundesrechnung. Die Umsetzung der anderen Empfehlung ist in Arbeit. Damit soll die IPSAS-konforme Aufwanderfassung von Projektzahlungen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) sichergestellt werden.

Rapport détaillé sur la révision du compte 2016 de la Confédération

Administration fédérale des finances

L'essentiel en bref

À la fin de l'exercice 2016, le compte de la Confédération présente un déficit de 66 millions de francs. Ce montant correspond à la différence entre les revenus, qui se sont élevés à 65 877 millions, et les charges, qui ont atteint 64 891 millions. À cela s'ajoutent un résultat financier négatif de 1352 millions et un résultat extraordinaire positif de 300 millions. 63 098 millions des recettes, soit 96 %, sont des recettes fiscales. À hauteur de 51 695 millions, les charges proviennent à 80 % du domaine des transferts et à 13 002 millions, soit 20 %, du domaine propre.

Le Contrôle fédéral des finances recommande d'approuver le compte 2016 de la Confédération

L'Assemblée fédérale décide une fois par an de l'approbation du compte d'État de la Confédération suisse (compte de la Confédération). Pour ce faire, elle doit pouvoir avoir la certitude qu'un organe de contrôle indépendant a vérifié ce compte. Ainsi, le Contrôle fédéral des finances (CDF) examine ce dernier selon des normes reconnues en matière de révision. Il recommande ensuite aux Commissions des finances des Chambres fédérales d'approuver ou de rejeter le compte de la Confédération. Dans son rapport du 20 avril 2017, le CDF a recommandé aux chambres d'adopter le compte de la Confédération pour l'année 2016, se fondant à cette fin sur les conclusions des révisions actuelles.

Le CDF est également tenu par la loi d'examiner le système de contrôle interne (SCI). C'est ainsi qu'il évalue chaque année l'existence du SCI. Le CDF l'a confirmée pour l'exercice comptable 2016. Un SCI efficace constitue la base afin d'établir un compte de la Confédération de bonne qualité.

L'évolution de divers éléments est déterminante pour le compte de la Confédération

Le 30 septembre 2016, le Parlement a adopté une modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé. Ainsi, l'Administration fédérale des contributions (AFC) s'est vue contrainte de décompter ou rembourser les intérêts moratoires prélevés sur l'impôt anticipé lors de la procédure de déclaration. Au total, cette modification a grevé le compte 2016 de la Confédération de charges s'élevant à 483 millions de francs.

La Confédération a octroyé des cautionnements de 793 millions au secteur de la navigation maritime. Ces derniers comportent des risques financiers élevés pour la Confédération. Afin de tenir compte des risques, une partie des cautionnements a été comptabilisée sous forme de provision (215 millions de francs).

Le financement spécial des mesures d'accompagnement accord de libre-échange / Organisation mondiale du commerce (ALEA / OMC) est alimenté tous les ans par des recettes provenant des droits de douane sur les produits agricoles et les denrées alimentaires. Le 31 décembre 2016, les fonds correspondants s'élevaient à plus de 4,6 milliards de francs. Ils n'ont pas été utilisés jusqu'à présent. Les conséquences d'une ouverture du marché vont

être analysées au milieu de l'année 2017. Les conclusions qui seront tirées de cet examen permettront de décider sur le maintien de ce financement spécial. Celui-ci était en principe limité au 31 décembre 2016.

Jusqu'à fin avril 2015, les redevances de réception des programmes de radio et de télévision étaient soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le Tribunal fédéral a mis un terme à cette pratique dans son arrêt du 29 avril 2015. Certains contribuables ont réclamé le remboursement rétroactif de l'impôt acquitté. Une procédure est pendante devant le Tribunal fédéral. La Confédération risque de devoir rembourser la TVA à tous les contribuables qui l'ont payée. L'issue de cette affaire est encore totalement incertaine.

Les dispositions légales continuent d'exercer une influence considérable sur le compte de la Confédération

À la fin de 2016, le report de pertes du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) avoisinait les 8,8 milliards. Il correspond au montant, porté à l'actif, des créances de la Confédération sur le FIF. Le remboursement de ces créances n'est possible qu'au moyen de revenus futurs, réglé sur le plan légal. À partir du 1er janvier 2019, le FIF devra utiliser 50 % des recettes affectées au fonds provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds et les ressources de l'impôt sur les huiles minérales afin de rembourser le prêt.

La Confédération porte au bilan du patrimoine financier un prêt de 2,5 milliards de francs destiné au fonds de compensation de l'assurance-chômage (AC). Selon le bilan de ce fonds, celui-ci affichait un capital propre « négatif » de quelque 1,4 milliard à la fin de décembre 2016. Le prêt de la Confédération n'est pas entièrement couvert. Le fonds de compensation ne peut le rembourser que s'il dégage des excédents à l'avenir.

Les cantons déterminent le montant de l'impôt fédéral direct et perçoivent ce dernier. Ils versent à la Confédération la part qui lui revient (environ 21 milliards en 2016). Il incombe aux contrôles cantonaux des finances de procéder chaque année à des audits en la matière. Le CDF n'est pas habilité à vérifier les comptes rendus des cantons. Les différents rapports établis par les contrôles cantonaux des finances sur les recettes de 2015 ne comportent aucune constatation négative substantielle pour le compte de la Confédération.

Des efforts conséquents pour la mise en œuvre des recommandations

L'Administration fédérale des finances (AFF) applique les recommandations du CDF, à l'exception de deux recommandations datant d'années antérieures. La première doit être mise en œuvre au plus tard d'ici au 31 décembre 2017. Elle porte sur la saisie correcte des données nécessaires à l'annexe du compte de la Confédération. La seconde recommandation est en cours. Elle vise à garantir que les charges grevant les fonds accordés à des projets par la Direction du développement et de la coopération (DDC) soient comptabilisées conformément aux normes IPSAS.

Texte original en allemand

Rapporto dettagliato sulla revisione del conto della Confederazione 2016

Amministrazione federale delle finanze

L'essenziale in breve

La perdita d'esercizio nel conto della Confederazione 2016 ammonta a 66 milioni di franchi ed è composta da un gettito pari a 65 877 milioni e da spese di 64 891 milioni. A ciò si aggiunge il risultato finanziario negativo di 1352 milioni e il risultato straordinario di 300 milioni. Gli introiti fiscali ammontano a 63 098 milioni di franchi, ovvero al 96 per cento del gettito. L'80 per cento (51 695 milioni) delle spese riguarda le spese di riversamento, mentre il 20 per cento (13 002 milioni) le spese proprie.

Il Controllo federale delle finanze raccomanda di approvare il conto della Confederazione 2016

Ogni anno l'Assemblea federale decide 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 pertanto che il conto sia stato allestito in base ai 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. Nel suo rapporto del 20 aprile 2017 il CDF ha raccomandato di approvare il conto della Confederazione per l'esercizio 2016. La raccomandazione si basa sulle conclusioni tratte dalle attuali verifiche.

Il CDF è inoltre obbligato per legge a verificare il sistema di controllo interno (SCI). Pertanto, ogni anno fornisce anche un parere sull'esistenza del SCI. Per l'esercizio 2016 questa esistenza ha potuto essere confermata. Un SCI efficace costituisce la base per allestire un conto della Confederazione di buona qualità.

Gli sviluppi di diversi affari sono fondamentali per il conto della Confederazione

Il 30 settembre 2016 il Parlamento ha approvato un adeguamento della legge federale sull'imposta preventiva. L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha di conseguenza dovuto stornare, ovvero restituire gli interessi di mora riscossi sull'imposta preventiva dovuta nell'ambito della procedura di notifica. Nel complesso questa modifica di legge ha gravato il conto della Confederazione 2016 con spese pari a 483 milioni.

La Confederazione ha concesso fideiussioni di 793 milioni nel settore della navigazione marittima. Queste fideiussioni sono legate a elevati rischi finanziari per la Confederazione, per una parte di esse è stato quindi costituito un accantonamento (215 milioni).

Il finanziamento speciale per le misure collaterali accordo di libero scambio/Organizzazione mondiale del commercio (ALSA/OMC) viene alimentato annualmente con proventi a destinazione vincolata dei dazi all'importazione sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari. Al 31 dicembre 2016 l'importo a disposizione per il finanziamento speciale è ammontato a oltre 4,6 miliardi di franchi. Finora questi mezzi non sono stati impiegati. A metà 2017 si valutano le conseguenze della liberalizzazione del mercato, sulla base delle quali si deciderà

in merito al mantenimento del finanziamento speciale. In linea di principio è limitato fino al 31 dicembre 2016.

Fino a fine aprile 2015 al canone radiotelevisivo è stata computata l'imposta sul valore aggiunto. Con sentenza del Tribunale federale del 29 aprile 2015 è stato posto fine a questa prassi. Alcuni contribuenti hanno chiesto il rimborso retroattivo dell'imposta computata. Attualmente è ancora in corso un procedimento davanti al Tribunale federale. La Confederazione rischia di dover rimborsare l'IVA computata a tutti i contribuenti che hanno pagato il canone. L'esito di questo caso è ancora del tutto incerto.

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

A fine 2016 il riporto di perdita del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) ammonta a circa 8,8 miliardi di franchi. Questo riporto di perdita corrisponde al credito della Confederazione attivato nei confronti del FIF. Il rimborso di questi crediti è disciplinato per legge ed è possibile soltanto con redditi futuri. Dal 1° gennaio 2019 il FIF dovrà quindi impiegare il 50 per cento dei conferimenti a destinazione vincolata dalla tassa sul traffico pesante e le entrate dall'imposta sugli oli minerali per rimborsare il mutuo.

Nei beni patrimoniali la Confederazione iscrive a bilancio un mutuo di 2,5 miliardi di franchi al fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (fondo AD). Secondo il bilancio del fondo AD, a fine dicembre 2016, il capitale proprio «negativo» ammonta a circa 1,4 miliardi di franchi. Il mutuo della Confederazione non è completamente coperto. Di conseguenza può essere rimborsato dal fondo AD soltanto mediante future eccedenze.

I Cantoni si occupano della tassazione e della riscossione dell'imposta federale diretta e versano alla Confederazione la quota che le spetta (2016: circa 21 miliardi). 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 singoli rapporti degli organi cantonali di vigilanza finanziaria sulle entrate del 2015 non contengono constatazioni negative che nel complesso possano essere considerate rilevanti per il conto della Confederazione.

L'attuazione delle raccomandazioni è sistematicamente in atto

L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) attua sistematicamente le raccomandazioni del CDF. Ne sono in sospeso soltanto due risalenti ad anni precedenti, di cui una deve essere attuata entro il 31 dicembre 2017. Questa raccomandazione si riferisce alla registrazione corretta di dati nell'allegato al conto della Confederazione. La seconda raccomandazione è in fase di attuazione e riguarda la registrazione conforme agli IPSAS delle spese per i versamenti nei progetti della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC).

Testo originale in tedesco

Comprehensive report on the audit of the 2016 federal financial statements

Federal Finance Administration

Key facts

The annual deficit in the 2016 federal financial statements was CHF 66 million, comprised of revenue of CHF 65,877 million and expenses of CHF 64,891 million. The negative financial result was -1,352 million and the extraordinary result was +300 million. Tax revenue accounted for CHF 63 098 million, or 96%, of total revenue. Transfer expenses accounted for CHF 51,695 million, or 80%, of total expenses, while operating expenses represented CHF 13,002 million, or 20%.

The Swiss Federal Audit Office recommends approving the 2016 federal financial statements

The Federal Assembly decides on approving Switzerland's state financial statements (federal financial statements) every year. It has to be able to ensure that an independent auditor audited the federal financial statements. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) thus audits them in accordance with recognised auditing principles. 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 20 April 2017, the SFAO recommended approving the 2016 federal financial statements. The recommendation was based on the findings from the current audits.

The SFAO is additionally bound by law to check the internal control system (ICS). Consequently, it also issues an opinion regarding the existence of the ICS. The SFAO confirmed this for fiscal 2016. An effective ICS lays the foundation for preparing high-quality federal financial statements.

The development of various items is key for the federal financial statements

Parliament approved an amendment to the Withholding Tax Act on 30 September 2016. Consequently, the Federal Tax Administration (FTA) had to derecognise or refund interest on withholding tax arrears in the notification procedure. Overall, this legislative amendment resulted in expenses of CHF 483 million in the 2016 federal financial statements.

The Confederation has issued sureties of CHF 793 million in the area of oceangoing vessels. These sureties carry significant financial risks for the Confederation. Some of the sureties were recognised as a provision (215 million) to take account of the risk.

The free trade agreement/World Trade Organisation (FTA/WTO) accompanying measures special financing is financed annually with restricted revenue from import duties on agricultural products and foodstuffs. As at 31 December 2016, it amounted to more than CHF 4.6 billion. No funds from this special financing have been used to date. The impact of opening up the market will be examined mid-2017. A decision should be made on maintaining the special financing on that basis. In principle, it was for a fixed period up to 31 December 2016.

VAT was added to the radio and television reception fee until the end of April 2015. A Swiss Federal Supreme Court decision of 29 April 2015 put an end to this practice. Individual fee payers have taken legal action to obtain the retroactive payment of the tax charged. Proceedings are currently pending before the Swiss Federal Supreme Court. There is a risk that the Confederation will have to reimburse the invoiced VAT to all fee payers. The outcome of this case is still entirely open.

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

The loss carried forward by the railway infrastructure fund (RIF) amounted to around CHF 8.8 billion at the end of 2016 and corresponds to the Confederation's capitalised receivables from the RIF. These receivables can be repaid only with future revenue and the repayment is governed by law. From 1 January 2019, the RIF must use 50% of the restricted deposits from the heavy vehicle charge and mineral oil tax funds to repay the loan.

The Confederation recognised a loan of CHF 2.5 billion to the unemployment insurance fund (ALV fund) under non-administrative assets. According to the ALV fund's statement of financial position, the fund's negative net assets/equity amounted to around CHF 1.4 billion at the end of December 2016. The Confederation's loans are not fully covered. Consequently, the ALV fund can only use future surpluses to repay the loans.

The cantons assess and collect direct federal tax. They deliver its share to the Confederation (around 21 billion in 2016). The cantonal audit offices are responsible for conducting audits in this area every year. The SFAO has no authority to check the cantons' reporting in this regard. The cantonal audit offices' individual reports on 2015 receipts contained no negative observations deemed significant for the federal financial statements overall.

Efforts are consistently made to implement recommendations

The Federal Finance Administration (FFA) consistently implements the SFAO's recommendations. Only two from earlier years are still outstanding. One has to be completed by 31 December 2017 at the latest. It concerns correct data recording for the notes to the federal financial statements. Implementation of the other recommendation is under way. IPSAS-compliant recording of expenses for the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) project payments should thus be ensured.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Eidg. Finanzverwaltung

Mit dem vorliegenden umfassenden Bericht informiert die EFK über wesentliche Sachverhalte im Zusammenhang mit der Bundesrechnung 2016. Demnach wird die Ordnungsmässigkeit der Bundesrechnung 2016 ohne Einschränkung bestätigt, es sind keine Mängel erkannt worden. Positiv gewürdigt werden insbesondere die Fortschritte im Internen Kontrollsystem bzw. im Berechtigungswesen SAP. Die EFV teilt die diesbezüglichen Einschätzungen der EFK. Die EFV ist der Auffassung, dass das Finanz- und Rechnungswesen des Bundes mit hoher Professionalität und Zuverlässigkeit geführt wird. Es gelingt, die komplexen Sachverhalte effizient und mit zweckmässigem Systemeinsatz abzuwickeln und die finanzielle Situation des Bundes der Öffentlichkeit transparent, fristgerecht und verlässlich darzulegen. Die EFV nimmt die Gelegenheit wahr, um allen Beteiligten für Ihr Engagement und Ihre Mitarbeit herzlich zu danken. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorliegenden Bericht sowie für die kompetente Unterstützung und Zusammenarbeit bedanken wir uns bei der EFK.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) muss die jährliche Bundesrechnung prüfen. Die Prüfungspflicht beruht auf Artikel 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidg. Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (FKG, SR 614.0). Die EFK hat die Prüfungsarbeiten hauptsächlich von Februar bis April 2017 durchgeführt.

Ergänzend hat die EFK im November und Dezember 2016 bei der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) eine Zwischenrevision der Bundesrechnung durchgeführt. Mit Datum vom 6. Februar 2017 hat sie einen Management Letter an deren Direktion abgegeben. Die wichtigsten Feststellungen daraus sind auch in diesem Bericht enthalten.

Ausserdem hat die EFK den IKS-Bericht 2016 erarbeitet. Darin sind die Ergebnisse aus verschiedenen Funktionsprüfungen von 2016 zusammengefasst. Der Bericht bildet die Grundlage für das Urteil zur Existenz des IKS in der Bundesverwaltung. Die Finanzkommissionen, die Generalsekretariate und auch die Internen Revisionen haben den Bericht bereits erhalten.

1.2 Prüfungsziel

Die EFK muss ein Prüfungsurteil über die Bundesrechnung 2016 abgeben. Das Urteil beruht auf den durchgeführten Prüfungen. Die Bundesrechnung 2016 ist in Band 1 der Staatsrechnung – Bericht zur Bundesrechnung (Seiten 37 bis 127) – abgebildet.

Die Prüfungsaktivitäten erfolgten in Übereinstimmung mit dem Schweizer 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 anschliessend aufgeführten Grundlagen ab:

- Finanzhaushaltgesetz, FHG, vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0)
- Finanzhaushaltverordnung, FHV, vom 5. April 2006 (SR 611.01)
- Weisung der EFV zum Jahresabschluss 2016 vom November 2016
- Anwendungshandbuch der EFV zum Jahresabschluss 2016 vom 1. Dezember 2016 (V3.3)
- Richtlinien und Weisungen der EFV zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund

1.4 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die EFK führt auf Stufe Bundesrechnung jährlich eine Risikoanalyse durch. Weiter legt sie Wesentlichkeitsgrenzen fest. Auf dieser Basis bestimmt sie, welche Verwaltungseinheiten

im Rahmen der Abschlussprüfung 2016 vollumfänglich geprüft werden. Für die Abschlussprüfung bei diesen bedeutsamen Verwaltungseinheiten sind verschiedene Revisionsleiterinnen resp. Revisionsleiter der EFK oder der Internen Revisionen zuständig. Die Revisionsleiter erstellen das detaillierte Prüfprogramm. Dabei berücksichtigen sie die beurteilte Wirksamkeit des IKS. Die Ergebnisse der verschiedenen Prüfungen bilden die Grundlage für das Prüfungsurteil. Dieser Bericht beinhaltet die für die Bundesrechnung wesentlichen Feststellungen aus der Abschlussprüfung 2016.

Nicht Gegenstand des Prüfungsauftrages der EFK bilden die Kapitel *Zahlen im Überblick, Kommentar zur Jahresrechnung* und *Kennzahlen des Bundes* im Band 1 der Staatsrechnung. Ebenfalls nicht bestätigt wird die Richtigkeit der Angaben zu den finanziellen Zusagen und den übrigen gebundenen Ausgaben (vergleiche Kapitel 3.3) im Band 1. Auch die *Begründungen zu den Zahlen der Verwaltungseinheiten* (Band 2B) sowie die *Zusatzerläuterungen und Statistiken* (Band 3) muss die EFK nicht prüfen. Die Zahlen der Verwaltungseinheiten (Band 2A) werden in dem Umfang kontrolliert, 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) *Bahninfrastrukturfonds, Infrastrukturfonds* und *Eidgenössische Alkoholverwaltung* bestehen separate Berichte an die Finanzkommission der eidg. Räte. In diesem Bericht sind sie nicht weiter thematisiert.

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

1.5 Beschränkung des Prüfungsumfangs

Die Kantone veranlagern und erheben die direkte Bundessteuer. Anschliessend liefern sie dem Bund seinen Anteil ab. Im Rechnungsjahr 2016 waren dies mehr als 21 Milliarden Franken. Die jährliche Prüfung der Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung und Ablieferung des Bundesanteils obliegt den unabhängigen kantonalen Finanzaufsichtsorganen. Dies ist in Art. 104a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (SR 642.11, DBG) geregelt. Die Prüfung erfolgt mit einer Verzögerung von einem Rechnungsjahr. Sie erstreckt sich explizit nicht auf die Richtigkeit und Rechtmässigkeit der Veranlagungen. Die kantonalen Finanzaufsichtsorgane berichten der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) und der EFK über die durchgeführten Prüfungen. Die EFK muss sich auf diese Berichterstattungen abstützen. Sie ist gesetzlich dazu verpflichtet, da sie selbst keine Kompetenzen hat, diese zu überprüfen. Im Bericht der Revisionsstelle an die Finanzkommissionen der eidg. Räte ist dieser Sachverhalt offengelegt. Weitere Informationen zu diesem Thema finden sich in Kapitel 5.1.

1.6 Schlussbesprechung

Die EFK hat diesen Bericht mit dem zuständigen Vizedirektor und weiteren Personen der EFV besprochen. Die Besprechung hat am 31. Mai 2017 stattgefunden. Die konstruktive Diskussion ergab Übereinstimmung mit den Berichtsinhalten.

Die EFK dankt für die Unterstützung. Sie erinnert daran, dass die Amtsleitungen bzw. die Generalsekretariate für die Überwachung der Empfehlungsumsetzung zuständig sind.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Wesentliche Feststellungen zum Internen Kontrollsystem (IKS)

2.1 Die EFK bestätigt die Existenz eines IKS in der Bundesverwaltung

Im Bericht an die Finanzkommissionen der eidg. Räte vom 20. April 2017 hat die EFK bestätigt, dass ein gemäss den Vorgaben der EFV ausgestaltetes Internes Kontrollsystem für die Aufstellung der Bundesrechnung existiert. Die EFK konnte in diesem Jahr darauf verzichten, im erwähnten Bericht weiterführende Bemerkungen zum IKS zu geben. Die Bestätigung der Existenz bedeutet nicht, dass sich das IKS in einem Idealzustand befindet. Verbesserungen sind in verschiedenen Verwaltungseinheiten möglich oder teilweise notwendig. Eine detaillierte Zusammenstellung der Feststellungen aus den IKS-Prüfungen findet sich im entsprechenden Bericht 2016¹.

2.2 Die generellen IT-Kontrollen sind existent und wirksam

Die EFK hat über die Beschreibung des Systems der generellen IT-Kontrollen sowie über die Ausgestaltung und die Wirksamkeit dieser Kontrollen berichtet. Bei beiden Leistungserbringern bestätigt sie die Existenz und Wirksamkeit der Kontrollen in der Periode vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2016.

Das Bundesamt für Informatik (BIT) wie auch die Führungsunterstützungsbasis der Armee (FUB) können die Existenz und die Wirksamkeit der generellen IT-Kontrollen nicht alleine sicherstellen. Ausgewählte generelle IT-Kontrollen müssen die Leistungsbezüger durchführen. Dabei geht es um Kontrollen in den Bereichen Entwicklungen und Testing, Zugriffe auf Programme und Daten sowie Änderungsmanagement. Damit die Existenz der generellen IT-Kontrollen umfassend geprüft und sichergestellt ist, veranlasst die EFK weiterführende Prüfungen bei den Verwaltungseinheiten.

Das Change Management Board FI EFV führt wichtige generelle IT-Kontrollen rund um das Änderungsmanagement im SAP P07 durch. Im Jahr 2016 hat die EFK diese Kontrollen geprüft. Die Prüfung hat ergeben, dass die notwendigen Kontrollen im Änderungswesen existent sind. Sie stellen angemessen sicher, dass Änderungen am SAP P07 in kontrollierter Art und Weise durchgeführt werden. Ausserdem garantieren sie, dass Lösungen zeitgerecht und unter Berücksichtigung der Richtlinien und Vorgaben entwickelt werden. Die formelle Abnahme und Inbetriebnahme von neuen und anzupassenden Lösungen, Testverfahren und deren Abnahmetests sind mit hinreichender Sicherheit etabliert. Aufgrund dieser zentralen Kontrollen veranlasst die EFK in den übrigen Verwaltungseinheiten bezüglich des Änderungsmanagements im SAP P07 keine weiteren Prüfungen.

¹ IKS-Bericht 2016 «Internes Kontrollsystem in der Bundesverwaltung – Zusammenfassende Berichterstattung über die IKS-Prüfungen in den finanzrelevanten Geschäftsprozessen 2016» vom 6. Februar 2017

2.3 Applikationskontrollen: Die Situation im Berechtigungswesen verbessert sich stetig

Bei verschiedenen Verwaltungseinheiten bestehen Schwachstellen im Bereich der Berechtigungsverwaltung. Die EFK macht seit mehreren Jahren darauf aufmerksam. An der Beseitigung dieser Schwachstellen arbeiten die Verwaltungseinheiten kontinuierlich. Seit dem Jahr 2016 können Letztere die Verstösse gegen das Bundesregelwerk (Risiken) auswerten. Die Menge der zu Beginn und am Ende des Jahres bestehenden Risiken hat sich danach deutlich gesenkt. Die EFK anerkennt, dass die Bundesverwaltung zur Erreichung dieses Standes einen grossen Einsatz geleistet hat. Sie konnte nun ihre bisherigen Bemerkungen zu den Berechtigungen im Bericht an die Finanzkommissionen der eidg. Räte entfernen.

Zur Bereinigung resp. Kontrolle der Risiken haben einige Verwaltungseinheiten viele manuelle Kontrollen eingeführt. Manuelle Kontrollen bedeuten immer einen zusätzlichen Arbeitsaufwand. Die Verwaltungseinheiten sollten diese wo immer möglich reduzieren. Dazu eignen sich vor allem weitere Rollenbereinigungen oder die restriktive Berechtigungsvergabe.

Manuelle Kontrollen, die zur Bereinigung von Risiken eingeführt wurden, sind im System beim zugehörigen Risiko erfasst. Dadurch werden diese Risiken in neuen Auswertungen nicht mehr angezeigt. Die EFV hat deshalb die Vorgabe erlassen, dass die Risikoauswertung und -analyse über die geminderten Risiken mindestens jährlich durch die VE durchzuführen sind. Bei einer Verwaltungseinheit hat die EFK festgestellt, dass Risiken im System gemindert wurden, ohne dass eine Kontrolle eingeführt und in der Risiko-Kontroll-Matrix aufgenommen wurde. Daher handelt es sich nur um eine systemtechnische Bereinigung. Effektiv wurden keine Kontrollen eingeführt. Dieses Vorgehen ist weder nachhaltig, noch entspricht es den Vorgaben der EFV. Die EFK erkennt ein Risiko, dass auch andere Verwaltungseinheiten diesen Weg gewählt haben. Sie wird deshalb in diesem Bereich zukünftig vertiefte Prüfungen durchführen.

Die Wirksamkeit der neu eingeführten Kontrollen ist zum Zeitpunkt der Berichtsvorlage meist noch ungeprüft. Entsprechende Prüfungen wird die EFK in den kommenden Jahren durchführen.

2.4 Rotationsplanung für die Funktionsprüfungen

Die EFK hat festgelegt, welche finanzrelevanten Geschäftsprozesse in den Jahren 2017 bis 2019 geprüft werden. Die Prüfungsplanung beruht auf einer Risikoanalyse und definierten Wesentlichkeitsgrenzen. Die folgende Tabelle zeigt, in welchem Rechnungsjahr die wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozesse zur Prüfung vorgesehen sind. Änderungen am aktuellen Planungsstand sind möglich. Die EFK informiert die Verwaltungseinheiten frühzeitig über die geplanten Prüfungen.

Prozess	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
übergreifend	Generelle Informatik (IT) – Kontrollen	BIT / FUB	jährlich
	BVPlus	EPA	jährlich
	Kreditoren-Workflow	EFV	2019

Verkauf	Fiskalertrag inkl. Forderungen und Wertberichtigungen sowie zeitliche Abgrenzungen		
	– LSVA / PSVA	EZV	2017
	– Tabak- und Biersteuer	EZV	2018
	– Einfuhrzölle und MWST-Einnahmen	EZV	2018
	– VOC-Einnahmen	EZV	2018
	– Mineralölsteuer / CO ₂ -Abgabe	EZV	2019
	– Mehrwertsteuer	ESTV	2017
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Erhebung)	ESTV	2018
	– Direkte Bundessteuer	ESTV	2018
	– Wehrpflichtersatzabgabe	ESTV	2018
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Rückerstattung)	ESTV	2019
Verkauf	Entgelte, verschiedener Ertrag, Forderungen inkl. Wertberichtigungen	BBL	2017
		BLW	2019
Personal	Personalaufwand inkl. Rückstellungen und zugehörige Bilanzkonten	BAFU	2017
		BAG	2017
		SEM	2017
		V	2017
		seco	2017
		ASTRA	2018
		DLZ Pers EPA	2019
		BBL	2019
		EZV	2019
		EDA	2019
Einkauf	Sach- und Betriebsaufwand, Rüstungsaufwand, Verbindlichkeiten sowie zeitliche Abgrenzungen	ar Immo	2017
		EZV	2017
		EDA	2018
		BAFU	2018

		BBL	2018
		V	2018
		SEM	2019
		ASTRA	2019
Anlagen	Sachanlagen und immaterielle Anlagen inkl. Abschreibungen und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen.	ASTRA	2017
		BBL (ETH)	2017
		EZV	2018
		V	2018
		BBL	2019
		ar Immo	2019
Subventionen	Anteile Dritter an Bundeserträgen, Entschädigung an Gemeinwesen, Beiträge an eigene Institutionen, Beiträge an Dritte, Beiträge an Sozialversicherungen, Wertberichtigung Investitionsbeiträge, Wertberichtigung Darlehen	BAV	2017/18
		EDA	2017
		SEM	2017
		BAFU	2018
		BLW	2018
		BWO	2018
		ESBK	2018
		SECO	2017/18
		SBFI	2019
		BAG	2019
Lager (Vorräte)	Vorräte inkl. Wertberichtigungen sowie Material- und Warenaufwand	V	2019
Treasury (Bundestresorie)	Finanzanlagen und Finanzverbindlichkeiten, Transitorische Aktiven und Passiven sowie Finanzaufwand und -ertrag	EFV	2017

Tabelle 1: Quelle EFK

3 Wesentliche Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung

Die Grundlagen für die Bundesrechnung sind im Handbuch für die Haushalt- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung (HH+RF) geregelt. Die EFK berichtet anschliessend über die wesentlichsten Ergebnisse aus der Prüfung und zu den wichtigsten Themenkreisen der Buchführung und Rechnungslegung.

3.1 Sachverhalte, die einer weiteren Bearbeitung bedürfen

3.1.1 Bürgschaften im Bereich der Hochseeschifffahrt (BWL)

Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) hat im Bereich der Hochseeschifffahrt Bürgschaften vergeben. Insgesamt betragen diese mehr als 793 Millionen Franken. Aus den Bürgschaften sind hohe finanzielle Risiken für den Bund entstanden. Das BWL hat diese Risiken in der Bilanz abgebildet. Per 31. Dezember 2016 hat es Rückstellungen von 215 Millionen Franken erfasst. Deren Höhe beruht auf einer Einschätzung durch das BWL, das GS-WBF und die EFV. Erst die zukünftigen Entwicklungen werden zeigen, ob sich die der Rückstellungen zugrunde liegenden Annahmen und Einschätzungen bestätigen. Es bestehen grosse Unsicherheiten in diesem Bereich. Die übrigen Bürgschaften (578 Millionen Franken) sind weiterhin als Eventualverbindlichkeiten ausgewiesen. Das BWL, das GS-WBF und die EFV müssen die Entwicklungen rund um diese Bürgschaften weiterhin aufmerksam verfolgen. Neue Erkenntnisse können eine Erhöhung oder auch eine Senkung der Rückstellungen notwendig machen.

3.1.2 Spezialfinanzierung Begleitmassnahmen FHAL/WTO (EFV)

Während der Jahre 2009–2016 waren die Erträge aus Einfuhrzöllen auf Landwirtschaftsprodukten und Lebensmitteln zweckgebunden (Art. 19a des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft, LwG, SR 910.1). Jährlich wurde damit die Spezialfinanzierung Begleitmassnahmen FHAL/WTO geäufnet. Per 31. Dezember 2016 beinhaltet sie mehr als 4,6 Milliarden Franken. Bisher hat der Bund keine Mittel aus der Spezialfinanzierung verwendet. Der Bundesrat hat das WBF beauftragt, Mitte 2017 die Auswirkungen einer Marktöffnung zu prüfen. Dies im Rahmen der Gesamtschau zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Basierend darauf sollen dann die Eckwerte für die zukünftige Agrarpolitik festgelegt und über die Weiterführung der Spezialfinanzierung entschieden werden. Per 31. Dezember 2016 ist sie richtigerweise weiterhin bilanziert. Die Entwicklungen im Zusammenhang mit dieser Spezialfinanzierung sind im Rechnungsjahr 2017 weiterzuverfolgen.

3.1.3 Risikoteilung (Risk Sharing) bei der Ausfinanzierung der Vorsorgeverpflichtungen (EPA / EFV)

Schweizer Vorsorgeeinrichtungen haben die Möglichkeit, ihre zukünftigen (Alters-)Leistungen und deren Finanzierung anzupassen. Dies vorab bei bestehender oder drohender Unterdeckung. Sie können dazu beispielsweise Vorsorgeleistungen für aktive Versicherte kürzen oder die Verzinsung der Altersguthaben senken. Weiter können sie auch Sanierungsbeiträge von Arbeitgeber und -nehmer erheben. Bisher wurde in der bilanziellen Abbildung

nach IPSAS davon ausgegangen, dass bei einer allfälligen Unterdeckung die zur Ausfinanzierung des gegenwärtigen Vorsorgeversprechens anfallenden Kosten der Arbeitgeber übernimmt. Es ist aber grundsätzlich zulässig, bei der Bemessung der Vorsorgeverpflichtung nach IPSAS 39 die Einschätzungen zu berücksichtigen, wie Arbeitgeber und -nehmer ihre (Aus-)Finanzierungsverpflichtungen voraussichtlich aufteilen werden. Die Höhe der Vorsorgeverpflichtung könnte dadurch deutlich tiefer ausfallen. Die Einschätzungen zur Risikoteilung sind äusserst komplex und in hohem Mass mit Ermessensentscheidungen verbunden. Falls der Bund bei kommenden Berechnungen der Vorsorgeverbindlichkeit solche Risikoteilungen anwenden will, ist die EFK frühzeitig einzubeziehen.

3.1.4 Ganzheitliche Bilanzierung von Finanzierungsleasings der EPFL (EFV)

Zwei einfache Gesellschaften unter der Kontrolle der EPFL haben mit der UBS resp. mit der CS bereits vor einigen Jahren Verträge zum Bau von zwei Bauprojekten abgeschlossen. Die Vertragsanalyse der EFK im Rechnungsjahr 2015 hat bestätigt, dass es sich bei diesen Verträgen um Finanzierungsleasings handelt. Diese sind in der Rechnung des ETH-Bereichs ab dem Rechnungsjahr 2017 zu bilanzieren. Aufgrund von Heimfallklauseln beinhalten die Verträge auch finanzielle Risiken für den Bund. Die EFV hat anerkannt, dass zur Bilanzierung dieser Verträge eine ganzheitliche Lösung für den Bund und die EPFL sinnvoll ist. Der Sachverhalt wird voraussichtlich im Rechnungsjahr 2017 bereinigt. Eine aktive Zusammenarbeit zwischen EFV, EPFL und EFK ist vorgesehen.

3.1.5 Mehrwertsteuer auf Gebührenrechnungen der Billag AG

Die Billag AG erhebt in der Schweiz die Radio- und Fernsehempfangsgebühren. Sie leitet die Gebührenerträge dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) weiter. Bis Ende April 2015 war auf den Empfangsgebühren die Mehrwertsteuer aufgerechnet. Seit dem Bundesgerichtsentscheid vom 13. April 2015 ist die Mehrwertsteuer nicht mehr geschuldet. Im Nachgang zu diesem Urteil haben verschiedene Gebührenzahler beim Bundesverwaltungsgericht auf rückwirkende Auszahlung der verrechneten Steuer geklagt. In einem ersten Fall hat das Bundesverwaltungsgericht dem Kläger im Januar 2017 Recht gegeben. Das BAKOM hat den Fall ans Bundesgericht weitergezogen. Somit ist das Urteil noch nicht rechtskräftig. Die EFV sollte diesen Fall weiterhin verfolgen. Er birgt erhebliche finanzielle Risiken für den Bund. Dies dann, wenn das Urteil vom Bundesgericht bestätigt und als Präjudiz für alle Gebührenzahler beigezogen wird. Das Parlament müsste über die Mittelfreigabe für eine Rückzahlung entscheiden. Die weitere Entwicklung dieses Sachverhaltes ist im Berichtszeitpunkt vollumfänglich offen.

3.2 Sachverhalte, die einen finanziellen Einfluss auf die Bundesrechnung hatten oder haben werden

3.2.1 Verzugszinsen bei Verrechnungssteuern im Meldeverfahren (ESTV)

Die ESTV musste die Verzugszinsen für geschuldete Verrechnungssteuern im Meldeverfahren rückwirkend ausbuchen resp. zurückerstatten. Das Parlament hat dieses Vorgehen am 30. September 2016 beschlossen. Für die Rückzahlung von bereits geleisteten Zahlungen musste die ESTV per 31. Dezember 2016 transitorische Passiven in der Höhe von 80 Millionen Franken erfassen. Die Ausbuchung von nicht mehr werthaltigen Forderungen hat die

Bundesrechnung mit weiteren 403 Millionen Franken belastet. Die Anpassung des Verrechnungssteuergesetzes (VStG; SR 642.21) hat die Bundesrechnung 2016 mit insgesamt 483 Millionen Franken belastet.

3.2.2 Mehrwertsteuerforderungen: Erfahrungswerte bei der Bewertung sind berücksichtigt (ESTV)

Im Jahr 2016 hat die ESTV bei der Mehrwertsteuer (MWST) das Zahlungsverhalten bei offenen Debitoren und bei pflichtgemäss vorgenommenen Schätzungen bei fehlenden Abrechnungen analysiert. Damit hat sie die bisherige Bewertung der Forderungen verifiziert. Die ESTV hat festgestellt, dass bei 80 Prozent der offenen Schätzungen ein Mittelzufluss unwahrscheinlich ist. Die Kriterien für die Umsatzrealisierung sind nicht erfüllt. Per 31. Dezember 2016 hat die ESTV deshalb eine Bewertungskorrektur für diese Schätzungen in der Höhe von -127 Millionen Franken verbucht. Weiter hat die ESTV die Prozentsätze für die Wertberichtigungen an die Erfahrungswerte angepasst. Sie musste deshalb das Delkredere um 43 Millionen Franken erhöhen. Insgesamt hat die Anwendung der Erfahrungswerte die Bundesrechnung 2016 mit 170 Millionen Franken belastet. Die Empfehlung der EFK aus der Abschlussprüfung 2012 ist nun umgesetzt.

3.2.3 Rückstellungen für radioaktive Abfälle (GS WBF / BAG / BBL)

Der Bund bilanziert Rückstellungen für seine eigenen radioaktiven Abfälle (574 Millionen Franken am 31. Dezember 2016). Grundlage für die Berechnung der Rückstellungen bildet die Kostenstudie 2011 von swissnuclear. Die Kostenstudie wird alle fünf Jahre erneuert. Im Dezember 2016 hat swissnuclear die Kostenstudie 2016 publiziert. Die neue Kostenstudie zeigt einen deutlichen Anstieg der zukünftig erwarteten Kosten. Die Studie wird im 2017 vom Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) und von einer Expertengruppe geprüft. Die Rückstellungen können deshalb erst für die Bundesrechnung 2018 verlässlich an die neuen Erkenntnisse angepasst werden. Zu diesem Zeitpunkt müssen sie voraussichtlich erhöht werden.

3.2.4 Deckungsgrad der geschlossenen Vorsorgewerke (EFV)

Im Jahr 2013 wurde die finanzielle Situation der geschlossenen Vorsorgewerke überprüft. Die Überprüfung zeigte, dass mit der gültigen Anlagestrategie ein ökonomischer Deckungsgrad von 100 Prozent bis zum Jahr 2020 nicht gehalten werden kann. Dadurch wird mittelfristig eine finanzielle Einlage des Bundes notwendig werden. Bei einer deutlichen Unterdeckung soll dem Parlament eine Vorlage unterbreitet werden, die die gesetzlichen Grundlagen für eine finanzielle Einlage schafft. Am 31. Dezember 2016 liegen die Deckungsgrade der geschlossenen Vorsorgewerke weiterhin über 100 Prozent. Folglich werden noch keine Massnahmen getroffen.

3.2.5 Rückzahlung der Bevorschussung an den BIF (EFV)

Der Bahninfrastrukturfonds (BIF) hat am 1. Januar 2016 den FinöV-Fonds abgelöst. Der BIF hat die kumulierte Bevorschussung des FinöV-Fonds von 8,8 Milliarden. Franken übernommen (Stand per 31. Dezember 2016). Die in den Vorjahren geleisteten Vorschüsse an den FinöV-Fonds resp. an den BIF erfolgten nicht über die Finanzierungsrechnung. Damit unterlagen sie auch nicht den Vorgaben zur Schuldenbremse. Der Verlustvortrag des BIF beläuft

sich Ende 2016 auf rund 8,8 Milliarden Franken. Dieser Betrag entspricht dem nicht wertberichtigten Forderungsbetrag des Bundes. 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 Schulden einsetzen.

3.2.6 Darlehen des Bundes an die Arbeitslosenversicherung (EFV)

Der Bund bilanziert im Finanzvermögen ein Darlehen von 2,6 Milliarden Franken. Schuldner ist die Arbeitslosenversicherung. Das Darlehen reduzierte sich im Vergleich zum Vorjahr um 0,7 Milliarden Franken. Das „negative“ Eigenkapital des Fonds beträgt gemäss Bilanz des ALV-Fonds Ende Dezember 2016 rund 1,4 Milliarden Franken. Die Darlehen des Bundes sind somit nicht vollständig gedeckt. Der Fonds kann diese nur aus zukünftigen Überschüssen zurückbezahlen.

Bei den Darlehen gegenüber der Arbeitslosenversicherung besteht das Risiko einer Überbewertung. Das Risiko steht in Abhängigkeit zur Konjunkturlage und der daraus resultierenden Arbeitslosenquote. Eine direkte Beeinflussung ist deshalb nicht möglich.

3.3 Nachverfolgung von Sachverhalten aus früheren Jahren

3.3.1 Grundbeiträge des Bundes an die Universitäten (SBFI)

Die Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG, SR 414.201) wurde per 1. Januar 2017 angepasst. In Artikel 17, Absatz 1 ist neu festgehalten, dass der Bund die Grundbeiträge für das laufende Berichtsjahr ausrichtet. Absatz 3 des Artikels sieht vor, dass den Universitäten im Jahr nach der Einstellung ein letzter Beitrag ausgerichtet würde, sollte der Bund den Universitäten keine Grundbeiträge mehr gewähren und ihnen damit ein Beitrag nach dem Universitätsförderungsgesetz entgehen. Diese Regelung führt zu einer Beilegung der Streitfrage, ob die Ausrichtung der Grundbeiträge nachschüssig oder periodengerecht erfolgt. Zur Berücksichtigung dieser Verordnung hat das SBFI die bisherige passive Rechnungsabgrenzung in der Höhe von 639 Millionen Franken aufgelöst und eine Rückstellung in ungefähr gleicher Höhe gebildet. Diese Mittel werden nur freigegeben, wenn der Bund keine Grundbeiträge mehr an die kantonalen Universitäten ausrichten würde und den Universitäten nachweislich ein Beitrag entgeht.

3.3.2 Deckungskapital für die Versicherung von Lokalangestellten des EDA (EDA)

Für das Lokalpersonal des EDA bestehen separate Vorsorgelösungen. Zu deren Finanzierung wurde schon in der Vergangenheit vom EDA ein Deckungskapital geäufnet. Dieses ist in einem Depotkonto bei der EFV hinterlegt. Die Höhe des notwendigen Deckungskapitals ist nicht nach versicherungsmathematischen Methoden berechnet. Aufgrund des geringen Betrages (31.12.2015: rund 31 Millionen Franken) hält das EDA an der bisherigen Methodik fest. Auf eine Berechnung nach den Vorgaben von IPSAS 39 verzichtet das EDA. Auch am Ausweis dieser Verbindlichkeiten unter den Depotkonten bei der EFV wird festgehalten. Die EFK ist mit dem gewählten Vorgehen einverstanden. Eine Änderung im Ausweis führt nicht zu einem Mehrwert für den Bilanzleser.

Für den Abschluss 2016 hat das EDA die Deckungsgradberechnung nicht aktualisiert. Dadurch kann nicht abschliessend beurteilt werden, ob das vorhandene Deckungskapital ausreichend ist. Im Vorjahr bestand eine Überdeckung. Deshalb ist es unwahrscheinlich,

dass aktuell eine Unterdeckung vorliegt und das Deckungskapital zu tief ist. Das EDA sollte die Berechnung in Zukunft zeitgerecht für den Abschluss aktualisieren. Eine diesbezügliche Empfehlung an das EDA ist offen.

3.3.3 Fortschritte erzielt – Die Ordnungsmässigkeit der Rechnung ist nicht mehr tangiert (EZV)

Im Vorjahr konnten verschiedene Saldonachweise zu den Bilanzkonten der Zollfahndung nicht erbracht werden. Dank grossen Anstrengungen der EZV liegen diese für den aktuellen Abschluss vor. In einzelnen abschlussrelevanten Bereichen besteht aber weiterhin ein Verbesserungspotenzial. Insbesondere sind die Sorgfalt bei der Abschlusserstellung und die Kommunikation zwischen den beteiligten Stellen zu verbessern. Betroffen sind die Berechnung des Delkrederes, die Buchführung und die Bewertung der materiellen sowie immateriellen Sachanlagen und die Vorgehensweise bei den Verlustscheinen der Zollfahndung.

3.3.4 Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten sowie Inventarisierung und Bewertung der Immobilien (ar Immobilien)

- Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten

ar Immobilien hat die Arbeitsanweisung „Wertermittlung von Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten“ 2016 erneut überarbeitet und verfeinert. Sie stellt jetzt eine solide Basis dar. ar Immobilien kann damit die Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten angemessen ermitteln. Die Prüfungen haben gezeigt, dass die Arbeitsanweisung und die offenen Empfehlungen im Zusammenhang mit Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten per 31. Dezember 2016 angemessen umgesetzt sind.

- Inventarisierung und Bewertung der Immobilien

ar Immobilien hat die Inventarisierungsmethodik 2016 mit der EFV und der EFK abgesprochen. Die Inventarisierungsarbeiten aller Grundstücke und Liegenschaften des Kern- und DispoBestandes sind am Laufen. Beruhend auf ihren Arbeiten hat ar Immobilien im 2016 erneut erhebliche Fortschritte erzielt. Wie in den Vorjahren werden der vollständige Bestand, die korrekte Bewertung und die Einhaltung der Vorgaben des HH+RF bezüglich Grundstücken und Liegenschaften weiterhin nicht bestätigt. Im Rahmen der Revision der Jahresrechnung 2017 sind diese Bereiche zur Prüfung und Beurteilung eingeplant.

3.3.5 Finanzielle Zusagen und übrige gebundene Ausgaben (EFV)

Schon seit einigen Jahren bestätigt die EFK die Richtigkeit der Aussage bezüglich Verpflichtungs- und Jahreszusicherungskredite nicht (Staatsrechnung Band 1, Anhang zur Jahresrechnung, Ziffer 63 – Weitere Erläuterungen, Kapitel 3 – Finanzielle Zusagen und übrige gebundene Ausgaben). Massgebliche Verbesserungen bei der Führung und dem Nachweis der Verpflichtungskredite sollen im Rechnungsjahr 2017 mit der Einführung NFB umgesetzt werden. Die EFK wird die Situation im Rahmen der Abschlussprüfung 2017 aktuell beurteilen.

4 Follow-up der Empfehlungen aus dem Vorjahr

In den folgenden zwei Kapiteln zeigt die EFK den aktuellen Umsetzungsstand der Empfehlungen aus früheren Jahren.

4.1 Noch nicht umgesetzte Empfehlungen

4.1.1 **Empfehlung 4-2014: IPSAS-konforme Buchung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit**

Das EDA leistet Projektzahlungen an Partner im Ausland. Die EFK hat der EFV empfohlen, in Zusammenarbeit mit dem EDA, eine IPSAS-konforme Verbuchungsmethodik zu erarbeiten. Die Aufwandverbuchung sollte danach erst erfolgen, wenn die Projektmittel an einen externen Projektpartner überwiesen wurden. Die Umsetzung der neuen Verbuchungslogik ist per 1. Juli 2017 geplant. Die EFK hat diesem Termin zugestimmt. Der Umstellungseffekt wird sich in der Erfolgsrechnung 2017 zeigen. Die Umsetzung der Empfehlung liegt vorderhand beim EDA.

4.1.2 **Empfehlung 3-2015: Wichtigkeit von qualitativ einwandfreien Angaben für den Anhang in den Formularsätzen**

Die EFK hat der EFV empfohlen, die Verwaltungseinheiten auf die Wichtigkeit von qualitativ einwandfreien Angaben in ihrem Formularsatz zu sensibilisieren. Die EFV hat die Empfehlung angenommen. Die Verwaltungseinheiten werden im Zusammenhang mit den systemtechnischen Änderungen aufgrund des Projektes O-NRM entsprechend geschult. Die Empfehlung bleibt offen. Der vereinbarte Umsetzungstermin ist der 31. Dezember 2017.

4.2 Umgesetzte Empfehlungen

4.2.1 **Empfehlung 5-2014: Aufnahme einer Abweichung von den IPSAS im Anhang 2 der FHV**

Die Bundesrechnung, Band 1 der Staatsrechnung, enthält keine Segmentberichterstattung. Dies ist eine Abweichung von den IPSAS. Die EFK hat der EFV deshalb empfohlen, die fehlende Segmentberichterstattung als Abweichung von den IPSAS im Anhang 2 der FHV zu erfassen. Die Erfassung ist erfolgt.

4.2.2 **Empfehlung 3-2015 – Periodengerechte Verbuchung der Spielbankeneinnahmen**

Die EFK hat der EFV empfohlen, die Abweichung von den IPSAS bezüglich der periodengerechten Verbuchung der Spielbankeneinnahmen zu beseitigen. Im Rahmen des Projekt O-NRM hat die ESBK dieses Thema abgearbeitet. Ab dem Rechnungsjahr 2017 ist die periodengerechte Verbuchung sichergestellt. Die gewählte Lösung bedingt aber eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen (Spielbankenverordnung, SR 935.521 und Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, SR 831.10). Der Begriff „Ertrag“ ist jeweils durch den Begriff „Einnahmen“ zu ersetzen. Die EFV wirkt bei den zuständigen VE darauf hin, die Anpassungen bei nächstbietender Gelegenheit vorzunehmen.

4.2.3 Empfehlung 2-2015 – Ereignisse nach dem Bilanzstichtag

Ein Kapitel des HH+RF regelt den Umgang mit Ereignissen nach dem Bilanzstichtag. Die EFK hat der EFV empfohlen, dieses zu überarbeiten. Die Überarbeitung ist erfolgt. Die Empfehlung ist umgesetzt. Das neue Kapitel führt aber zu einer Abweichung von den IPSAS: IPSAS unterscheidet buchungspflichtige und nicht buchungspflichtige Ereignisse nach dem Bilanzstichtag. Aus nachvollziehbaren Gründen werden nach IPSAS buchungspflichtige Ereignisse in der Bundesrechnung lediglich im Anhang offengelegt. Die EFV hat der EFK zugesagt, dass sie diese Abweichung im Anhang 2 der FHV aufnehmen lässt. Die Änderung der FHV prüft die EFK zu einem späteren Zeitpunkt.

4.2.4 Empfehlung 1-2015 – Buchhalterische Behandlung von Sanktionen / Bussen etc.

Die EFK hat der EFV empfohlen, einen Beitrag für das HH+RF zu erarbeiten, der die Verbuchung von Bussen / Sanktionen (vorab der Wettbewerbskommission WEKO und der Eidg. Finanzmarktaufsicht FINMA) IPSAS-konform regelt. Die EFV hat einen entsprechenden Beitrag erarbeitet. Die EFK hat den Beitrag genehmigt. Die Verwaltungseinheiten verbuchen Einnahmen aus Bussen / Sanktionen zukünftig als „übriger verschiedener Ertrag“. Je nach Höhe einer Busse / Sanktion ist auch eine Verbuchung als ausserordentlicher Ertrag möglich. Dadurch kann vermieden werden, dass sich der Ausgabenplafonds durch einmalige Sondereffekte erhöht.

4.3 Nachvollzug von Empfehlungen anderer Verwaltungseinheiten

4.3.1 Umgesetzte Empfehlungen

- Fiskalertrag – Nicht periodengerechte Verbuchung der Wehrpflichtersatzabgabe (ESTV: 8-2012)

Die EFK hat der ESTV empfohlen, die Abweichung von den IPSAS bezüglich der nicht periodengerechten Verbuchung der Wehrpflichtersatzabgabe zu beseitigen. Zwischenzeitlich hat die ESTV die Abgrenzung für die Eröffnungsbilanz nach O-NRM per 1. Januar 2016 ermittelt. Die ESTV hat eine aktive Rechnungsabgrenzung von netto 52,7 Millionen Franken berechnet. Die Berechnung ist korrekt und in der Eröffnungsbilanz nach O-NRM richtig verbucht. Das Verfahren für zukünftige Rechnungsabschlüsse hat die EFK ebenfalls geprüft und als angemessen beurteilt. Nach Abschluss des Projektes O-NRM wird die Wehrpflichtersatzabgabe (ab Bundesrechnung 2017) periodengerecht erfasst.

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

Anlässlich der Abschlussprüfung 2012 hat die EFK der ESTV empfohlen, das Zahlungsverhalten bei offenen Debitoren und bei pflichtgemäss vorgenommenen Schätzungen bei fehlenden Abrechnungen zu analysieren. Die ESTV hat diese Analyse anfangs 2016 durchgeführt. Die notwendigen Anpassungen hat sie für die Bundesrechnung 2016 umgesetzt. Weitere Informationen hierzu finden sich in Kapitel 3.2

5 Weitere zu kommunizierende Sachverhalte

5.1 Keine wesentlichen negativen Feststellungen der kantonalen Finanzkontrollen zur Direkten Bundessteuer

Die Kantone prüfen jährlich die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der direkten Bundessteuer und die Ablieferung des Bundesanteils. 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 2015 aus der direkten Bundessteuer erhalten. In den Berichten sind keine negativen Feststellungen enthalten, die die EFK für die Bundesrechnung als Ganzes als wesentlich beurteilt hat. Einzelne Unklarheiten konnte die EFK in Zusammenarbeit mit der ESTV klären.

5.2 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 Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01) per 1. Januar 2016 geändert. Damit hat das Parlament die Voraussetzungen für die Umsetzung mit dem Voranschlag 2017 geschaffen. Die EFV beauftragt die Verwaltungseinheiten mit den notwendigen Arbeiten. Nebst der EFV sind vor allem diejenigen Verwaltungseinheiten vom Projekt betroffen, die Beteiligungen und Darlehen im Verwaltungsvermögen bilanzieren. Die geplante Aktivierung der Rüstungsgüter führt zudem zu Änderungen im Buchungskreis der Verteidigung. Einzelne Themen im Projekt Restatement O-NRM sind fachlich äusserst komplex. Die Unterstützung der betroffenen Verwaltungseinheiten durch die EFV ist gewährleistet. Die EFK prüft die verschiedenen Arbeiten laufend.

5.3 Sonstige Informationen

Die EFK muss, basierend auf den Prüfungsstandards, die allgemeinen Informationen in der Staatsrechnung, Band 1, namentlich die Kapitel Zahlen im Überblick, Kommentar zur Jahresrechnung und Kennzahlen lesen. Dabei muss sie allfällige Widersprüche mit der Jahresrechnung 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.

Anhang 1: Abkürzungen

ALV	Arbeitslosenversicherung
ar Immobilien	armasuisse Immobilien
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAV	Bundesamt für Verkehr
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 Ressources 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
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinstitut
EPA	Eidgenössisches Personalamt

EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FHAL	Freihandelsabkommen
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, SR 611.0)
FHV	Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01)
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FinöV-Fonds	Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (am 1. Januar 2016 durch den BIF abgelöst)
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, SR 614.0)
FUB	Führungsunterstützungsbasis
GS WBF	Generalsekretariat WBF
HH+RF	Handbuch für die Haushalt- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung
IKS	Internes Kontrollsystem
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IR	Interne Revision
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
LWG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, SR 910.1)
MWST	Mehrwertsteuer
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
O-NRM	Optimierung Neues Rechnungsmodell Bund
PS	Schweizer Prüfungsstandards (2013)

PSVA	Pauschale Schwerverkehrsabgabe
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SuPro SAP	BeBe Supportprozesse Berechtigungsverwaltung SAP
swisselectric	Organisation der grössten schweizerischen Stromunternehmen
swissnuclear	Fachgruppe Kernenergie der swisselectric
UFG	Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, SR 414.20)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerung und Sport
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)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEKO	Wettbewerbskommission
WTO	World Trade Organisation

Anhang 2: Beilagen

IKS-Bericht 2016



Internes Kontrollsystem in der Bundesverwaltung

*Zusammenfassende Berichterstattung über
die IKS-Prüfungen in den finanzrelevanten
Geschäftsprozessen 2016*



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.16055.601.00188.008
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)

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 2016 hat die EFK zur Beurteilung der Existenz des finanzrelevanten IKS in der Bundesverwaltung wiederum bei verschiedenen Verwaltungseinheiten diesbezügliche Prüfungen vorgenommen. Dieser Bericht gibt einen Überblick über die durchgeführten Prüfungen und die daraus resultierenden Feststellungen.

Aufgrund der bisherigen Prüfungsfeststellungen geht die EFK davon aus, dass die Existenz des IKS für das Rechnungsjahr 2016 bestätigt werden kann. Die definitive Beurteilung wird allerdings erst nach Durchführung der Abschlussprüfung getroffen.

Im Berechtigungswesen wurden eindeutig Verbesserungen erzielt

Die EFK macht seit mehreren Jahren darauf aufmerksam, dass bei zahlreichen Verwaltungseinheiten Schwachstellen im Bereich der Berechtigungsverwaltung bestehen. Mit dem von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) geleiteten Programm zur IKS-konformen Berechtigungsverwaltung in SAP sollte diese Situation bis Ende 2016 bereinigt werden. Mittels einer SAP-Anwendung können die vorhandenen Verstösse gegen das Bundesregelwerk (Risiken) ausgewertet werden. Eine Auswertung der per anfangs Dezember 2016 bestehenden Risiken zeigt, dass die anfänglich sehr hohe Anzahl der Risiken auf ein jetzt relativ geringes und überblickbares Ausmass reduziert werden konnte. Einzig in einem Departement konnten die notwendigen Bereinigungen noch nicht abgeschlossen werden. Die EFK erkennt an, dass die Bundesverwaltung zur Erreichung dieses Standes einen bemerkenswerten Einsatz geleistet hat. Zur Bereinigung resp. Kontrolle der Risiken wurden viele manuelle kompensierende Kontrollen eingeführt. Wo immer sinnvoll möglich, sollten diese Kontrollen automatisiert oder durch weitere Bereinigungen der Rollen optimiert werden. Die Wirksamkeit der neu vorgesehenen Kontrollen ist noch nicht geprüft worden. Entsprechende Prüfungen werden in den kommenden Jahren folgen.

Im Vergleich zu den Vorjahren hat sich die Situation im IKS verbessert

Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass die Beurteilungen des IKS im Vergleich zu früheren Jahren meist besser ausfallen. In verschiedenen Verwaltungseinheiten besteht aber weiterhin ein Verbesserungspotenzial. Wichtig ist nun, dass die Qualität des IKS beibehalten und/oder weiter verbessert wird. Es gilt zu vermeiden, dass die Qualität des IKS wieder abnimmt und in ein paar Jahren aufwendige Korrekturmassnahmen notwendig werden. Mit dem Regelbetrieb besteht ein gutes Instrument zur nachhaltigen Sicherung der Qualität des IKS, er sollte deshalb von den Verwaltungseinheiten eingeführt werden.



Le système de contrôle interne de l'administration fédérale

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est tenu de vérifier le système de contrôle interne (SCI) des unités de l'administration fédérale. Durant l'exercice 2016, le CDF a exécuté des audits dans plusieurs unités afin de déterminer si l'existence d'un SCI relatif aux processus financiers pouvait y être attestée. Le présent rapport donne une vue d'ensemble des audits qui ont été réalisés et des conclusions qui peuvent être tirées de ces derniers.

En se basant sur les constats qu'il a faits lors de ses contrôles précédents, le CDF part du principe que l'existence d'un SCI peut être confirmée pour l'exercice 2016. Cependant, un verdict définitif sera rendu seulement après avoir effectué la révision finale.

La gestion des autorisations s'est sensiblement améliorée

Le CDF signale depuis plusieurs années certaines failles dans la gestion des autorisations de nombreuses unités administratives. Cette situation devrait être corrigée d'ici à la fin de 2016 grâce au programme conduit par l'Administration fédérale des finances (AFF) visant une gestion des autorisations conforme aux règles du SCI dans SAP. Une application SAP permet d'évaluer les infractions existantes à la réglementation fédérale (risques). Une évaluation des risques identifiés au début de décembre 2016 montre que le nombre de risques initialement très élevé a pu être réduit à un niveau relativement bas et gérable. Seul un département n'a pas encore finalisé toutes les corrections nécessaires. Le CDF reconnaît que l'administration fédérale a fait un travail considérable pour parvenir à ce résultat. Afin d'éliminer ou de contrôler les risques, beaucoup de contrôles manuels compensatoires ont été instaurés. Pour autant que cela soit judicieux, il faudrait automatiser ces contrôles ou les optimiser en précisant les rôles des personnes concernées. L'efficacité des nouveaux contrôles prévus n'a pas encore été examinée. Des audits seront menés à cette fin ces prochaines années.

Comparé aux années précédentes, la situation du SCI s'est améliorée

Les résultats des audits montrent que les évaluations du SCI sont bien meilleures par rapport aux années précédentes. Toutefois, il existe encore un potentiel d'amélioration dans différentes unités administratives. Dès lors, il est important de maintenir et/ou d'augmenter la qualité du SCI. Il faut éviter que celle-ci se détériore et que des mesures de correction coûteuses soient nécessaires dans quelques années. La maintenance régulière constitue un bon instrument pour garantir la qualité du SCI à long terme, il faudrait par conséquent la promouvoir dans les unités administratives.

Texte original en allemand

Il sistema di controllo interno nell'Amministrazione federale

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha il compito di verificare il sistema di controllo interno (SCI) delle unità amministrative dell'Amministrazione federale. Durante l'anno finanziario 2016 il CDF ha condotto le proprie verifiche presso diverse unità amministrative per stabilire l'esistenza di un SCI rilevante sotto il profilo finanziario nell'Amministrazione federale. Questo rapporto dà una visione d'insieme delle verifiche condotte e delle constatazioni che ne discendono.

Sulla base dei risultati delle verifiche attualmente disponibili, il CDF è in grado di confermare l'esistenza del SCI per l'anno finanziario 2016. La valutazione definitiva potrà però essere operata solo al termine della verifica conclusiva.

Nella gestione delle autorizzazioni sono stati fatti notevoli progressi

Il CDF segnala da diversi anni che esistono lacune in numerose unità amministrative nell'ambito della gestione delle autorizzazioni. Con il programma diretto dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) sulla gestione delle autorizzazioni in SAP conforme al SCI, questa situazione dovrebbe essere risolta entro la fine del 2016. Grazie a un'applicazione SAP si possono analizzare le attuali infrazioni contro il regolamento federale (rischi). Un'analisi dei rischi esistenti a inizio dicembre 2016 mostra che il numero di rischi inizialmente molto elevato è ora più contenuto e gestibile. Solamente in un Dipartimento non è stato ancora possibile effettuare le analisi necessarie. Il CDF riconosce che l'Amministrazione federale ha compiuto uno sforzo notevole per raggiungere tali risultati. Per regolare e controllare i rischi sono stati effettuati manualmente molti controlli di compensazione. Per quanto ragionevolmente possibile, questi controlli dovrebbero essere automatizzati o ottimizzati tramite ulteriori perfezionamenti dei ruoli. L'efficacia dei nuovi controlli previsti non è ancora stata verificata. Nei prossimi anni saranno effettuati i relativi controlli.

Rispetto agli anni precedenti la situazione del SCI è migliorata

I risultati delle verifiche mostrano che le valutazioni del SCI sono in generale migliori rispetto agli anni precedenti. Inoltre, per diverse unità amministrative sussiste anche un potenziale di miglioramento. Ora è importante mantenere e/o migliorare la qualità del SCI. Occorre evitare che si verifichi un nuovo calo della qualità del SCI e che fra qualche anno sia necessario adottare misure correttive. La manutenzione regolare è uno strumento efficace per assicurare durevolmente la qualità del SCI e dovrebbe quindi essere introdotta dalle unità amministrative.

Testo originale in tedesco



Internal control system in the Federal Administration

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) is tasked with auditing the internal control system (ICS) of the administrative units of the Federal Administration. In the 2016 financial year, the SFAO once again conducted audits in this regard on various administrative units to assess the existence of the financially relevant ICS in the Federal Administration. This report gives an overview of the audits carried out and the resultant findings.

Based on the audit findings up to now, the SFAO assumes that the existence of the ICS can be confirmed for the 2016 financial year. However, this will not be evaluated definitively until after the annual audit has been conducted.

Clear improvements have been achieved in the authorisation system

For several years, the SFAO has been drawing attention to the fact that vulnerabilities exist in numerous administrative units in the area of authorisation administration. This situation should be rectified by the end of 2016 with the Federal Finance Administration's (FFA) programme for ICS-compliant authorisation administration in SAP. Existing violations of the federal rules (risks) can be assessed with an SAP application. An analysis of the risks which existed at the start of December 2016 shows that the initially high number of risks has now been reduced to a relatively small and manageable amount. For only one department it has not been possible to complete the necessary adjustments. The SFAO acknowledges that the Federal Administration has made a remarkable effort to achieve this. Many manual compensating controls were introduced to eliminate or control risks. These controls should be automated or optimised by further role adjustments wherever reasonably possible. The effectiveness of the newly planned controls has not yet been audited. Corresponding audits will follow in the coming years.

The situation in the ICS has improved compared to previous years

The results of the audit show that the ICS evaluations have mostly improved relative to previous years. However, there continues to be room for improvement in various administrative units. What is important now is for the quality of the ICS to be maintained and/or further improved. It should be ensured that the ICS quality does not deteriorate again and that costly corrective measures do not become necessary in a few years again. Regular maintenance is a good instrument for sustained ICS quality assurance and it should therefore be introduced by the administrative units.

Original text in German

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	8
1.1	Ausgangslage	8
1.2	Prüfungsziel	8
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	9
2	Voraussetzungen für die Bestätigung der Existenz eines IKS	9
3	Das Projekt SuPro BeBe SAP hat bezüglich der Berechtigungen zu erheblichen Verbesserungen geführt	10
4	Beurteilung der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung 2016	11
4.1	Die Urteilsfindung betreffend die Existenz des IKS ist noch offen	11
4.2	Generelle Informatik (IT)-Kontrollen sind voraussichtlich existent und wirksam	11
4.3	Die Vorteile des standardisierten Kreditoren-Workflows können nur durch adäquat vergebene Berechtigungen vollumfänglich genutzt werden	11
4.4	Bei den verschiedenen Fiskalerträgen zeigt sich bezüglich IKS ein ausreichender Stand, der für die Zukunft sicherzustellen ist und punktuell noch verbessert werden kann	12
4.5	Anlagenprozess (Sachanlagen und Abschreibungen)	12
4.6	Personalprozess (Personalaufwand)	12
5	Beurteilung des IKS je geprüfter Verwaltungseinheit – Übersicht	13
5.1	Beurteilungen der Rechnungsjahre 2015 und 2016	13
5.2	Rotationsplanung	15
6	Erläuterungen zur IKS Beurteilung 2016	17
7	Schlussbesprechung	23
	Anhang 1: Abkürzungen	24

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 Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 (FHV, SR 611.01)). Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft das IKS in ausgewählten 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 wesentlichen 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 Gesamtwertung 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. Die Urteilsfindung basiert auf den Funktionsprüfungen des Jahres 2016 sowie den Erkenntnissen und allfälligen Nachfolgeprüfungen früherer Jahre.

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“.

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 die 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 dazugehörenden Dokumentation der Durchführung der entsprechenden Schlüsselkontrollen nachvollzogen. Dadurch lassen sich allfällige Mängel im Design des IKS (zu viele oder zu wenige Kontrollen), die Dokumentation und die Anwendung des definierten IKS feststellen. Darauf aufbauend 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. Wenn ein wirksames IKS besteht, kann der Prüfungsumfang in den meisten Fällen reduziert werden.

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 Das Projekt SuPro BeBe SAP hat bezüglich der Berechtigungen zu erheblichen Verbesserungen geführt

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 (sogenannte Risiken) können pro Verwaltungseinheit in vielfältiger Art und Weise ausgewertet werden.

Zu Beginn des Rechnungsjahres 2016 haben die Auswertungen in den Verwaltungseinheiten teilweise eine sehr hohe Anzahl von Risiken gezeigt. Ein Grossteil dieser Risiken konnte durch Rollenbereinigungen beseitigt werden. Bei den verbleibenden Risiken mussten die Verwaltungseinheiten entscheiden, ob den Benutzern die Berechtigungen entzogen werden können. Wenn diese nachhaltige Risikobeseitigung nicht möglich ist, müssen die verbleibenden Risiken durch kompensierende Kontrollen angemessen überwacht werden. Eine Auswertung über die per anfangs Dezember 2016 noch unbereinigten Risiken zeigt, dass die anfänglich sehr hohe Anzahl der Risiken in den meisten Verwaltungseinheiten auf ein jetzt gut vertretbares und überblickbares Mass reduziert werden konnte. Einzig in einem Departement konnten die Bereinigungsarbeiten noch nicht umfassend durchgeführt werden. Der Abschluss der Arbeiten wird im 1. Quartal 2017 erwartet. Die EFK anerkennt, dass die Bundesverwaltung zur Bereinigung der Risiken im Rechnungsjahr 2016 einen bemerkenswerten Einsatz geleistet hat. Dennoch sind auch weiterhin Bereinigungsarbeiten notwendig.

Die Risikoauswertungen zeigen aber auch, dass durch die konsequente Implementierung von kompensierenden Kontrollen die Anzahl der durchzuführenden Kontrollen bei verschiedenen Verwaltungseinheiten erheblich angestiegen ist. Bezüglich der Wirksamkeit dieser Kontrollen kann momentan noch keine Aussage gemacht werden. Entsprechende Prüfungen werden in den kommenden Jahren stattfinden. Der EFK stellt sich aber die Frage, ob die jetzt neu vorgesehenen Kontrollen nicht durch weitere Bereinigungen von Rollen und mit einer restriktiven Vergabe von Berechtigungen reduziert werden könnten resp. sollten. Manuelle Kontrollen führen immer zu einem Arbeitsaufwand. Dieser sollte, wenn immer sinnvoll möglich, mit automatischen Kontrollen auf ein notwendiges Minimum reduziert werden.

² Supportprozesse Berechtigungsverwaltung SAP

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

4 Beurteilung der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung 2016

4.1 Die Urteilsfindung betreffend die Existenz des IKS ist noch offen

Die EFK geht aufgrund der bisherigen Prüfungsfeststellungen davon aus, dass die Existenz des IKS für das Rechnungsjahr 2016 bestätigt werden kann. Das definitive Urteil kann aber erst nach Durchführung der Abschlussprüfungen gefällt werden.

4.2 Generelle Informatik (IT)-Kontrollen sind voraussichtlich existent und wirksam

Jährlich wird die Existenz wie auch die Wirksamkeit der generellen IT-Kontrollen im Bundesamt für Informatik (BIT) sowie in der Führungsunterstützungsbasis (FUB) geprüft. Aufgrund der Zwischenberichte per 30. September 2016 geht die EFK davon aus, dass für das Jahr 2016 sowohl die Existenz wie auch die Wirksamkeit der generellen IT-Kontrollen bei beiden Leistungserbringern bestätigt werden können. Eine abschliessende Beurteilung kann aber erst vorgenommen werden, wenn der Bericht für die Prüfperiode vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2016 vorliegt.

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 Leistungsbezügern führen dazu, dass auch die Leistungsbezüger für einzelne generelle IT-Kontrollen die Verantwortung übernehmen müssen. Insbesondere geht es dabei um Kontrollen in den Bereichen „Programm- und Datenbankanpassungen“ sowie „Zugriffe auf Programme und Daten“. Wichtige Informationen zum Thema „Zugriffe auf Programme und Daten“ finden sich im Kapitel 3. Bezüglich der für die Leistungsbezüger relevanten generellen IT-Kontrollen im Bereich „Programm- und Datenbankanpassungen“ hat die EFK in diesem Jahr eine Prüfung beim Change Board FI EFV durchgeführt. Das Change Board FI EFV steuert resp. überwacht sämtliche Änderungen am SAP P07. Die Prüfung hat gezeigt, dass die vom Change Board FI EFV vorgesehenen Kontrollen nachweisbar durchgeführt werden und wirksam sind. Sie stellen sicher, dass sämtliche Änderungen im SAP P07 in kontrollierter Art und Weise durchgeführt werden und die Auftraggeber ihre eigenen Pflichten wahrnehmen müssen. Durch die zentrale Funktion des Change Board FI EFV sind bei den anderen Leistungsbezügern keine zusätzlichen Prüfungen in diesem Bereich notwendig. Die zentral durchgeführte Prüfung vermindert somit die Belastung der einzelnen Verwaltungseinheiten durch weitere Prüfungen.

4.3 Die Vorteile des standardisierten Kreditoren-Workflows können nur durch adäquat vergebene Berechtigungen vollumfänglich genutzt werden

Das Dienstleistungszentrum Finanzen der EFV (DLZ FI EFV) verwaltet zentral jährlich über 330 000 Rechnungen für die gesamte Bundesverwaltung⁴. Die EFK hat angesichts der Bedeutung dieser Tätigkeit die Prozesse der ein- und ausgehenden Rechnungen geprüft. Die Prüfung hat gezeigt, dass mit der Verarbeitung der Rechnungen und dem bestehenden System die Vorgaben des Bundes und die Grundsätze der Rechnungsführung eingehalten werden. Die Anforderungen

⁴ Mit Ausnahme des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)



an das interne Kontrollsystem werden erfüllt. Insbesondere können wichtige Funktionstrennungen und das 4-Augen-Prinzip bei der Rechnungsgenehmigung sichergestellt werden. Dabei ist aber auch in diesem Bereich von zentraler Bedeutung, dass die diesbezüglichen Berechtigungen in den Verwaltungseinheiten adäquat vergeben werden. Wenn die Berechtigungen nicht auf das notwendige Minimum eingeschränkt werden, besteht das Risiko, dass die im Workflow eingepflegten automatischen Kontrollen ausser Kraft gesetzt werden.

4.4 Bei den verschiedenen Fiskalerträgen zeigt sich bezüglich IKS ein ausreichender Stand, der für die Zukunft sicherzustellen ist und punktuell noch verbessert werden kann

Im Berichtsjahr hat die EFK den Prozess der Mineralölsteuereinnahmen (MinöSt) und CO₂-Abgaben bei der EZV geprüft. Über die verschiedenen Teilprozesse in diesem Bereich hat der Bund im Rechnungsjahr 2015 Steuereinnahmen von rund 5.5 Milliarden Franken verbucht. Das IKS in der Sektion MinöSt ist vollständig und korrekt beschrieben. Die Schlüsselkontrollen existieren und sind wirksam. Das positive Prüfungsurteil in diesem Bereich ist erfreulich. Zusammen mit den Prüfungsergebnissen aus früheren Jahren zeigt sich, dass die wesentlichen Einnahmeprozesse bei der ESTV und bei der EZV in den letzten Jahren konsequent analysiert und verbessert worden sind. Es gilt nun, die guten Ergebnisse auch in den kommenden Jahren zu halten. Zudem sind aufgezeigte Verbesserungspotenziale weiterhin konsequent umzusetzen. Beispielsweise sind im Rückerstattungsprozess bei der Verrechnungssteuer in der ESTV wichtige Verbesserungen bei der Funktionentrennung umzusetzen.

4.5 Anlagenprozess (Sachanlagen und Abschreibungen)

Das BBL verwaltet Sachanlagen des Bundes mit einem Bilanzwert von mehr als 9 Milliarden Franken (per 31.12.2015). Die Existenz des IKS im finanzrelevanten Anlageprozess beim BBL konnte im Rechnungsjahr 2015 bestätigt werden. Dieses Ergebnis darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Prozess an unterschiedlichsten Stellen ein Verbesserungspotenzial identifiziert wurde. Die diesbezüglichen Empfehlungen sind konsequent umzusetzen. Die Verwaltung eines Anlagevermögens in dieser Grösse kann nur durch optimale Prozesse und angemessene Kontrollen effizient und sicher vorgenommen werden.

Der wertmässige Bestand der Immobilien bei armasuisse Immobilien beträgt rund 4 Milliarden Franken (per 31.12.2015). Der ordentlichen Prozessführung kommt auch bei diesen Objekten eine wesentliche Bedeutung zu. Die Existenz des IKS wird bestätigt. Bezüglich der Wirksamkeit können vorab im formellen Bereich noch Verbesserungen realisiert werden.

4.6 Personalprozess (Personalaufwand)

Das EPA stellt als verantwortliches Amt das Personalinformationssystem BV PLUS zur Verfügung. Im finanzrelevanten Prozess nimmt das EPA zudem die Rolle eines zentralen Dienstleisters wahr. Die mit den beiden Aufgaben in Verbindung stehenden Kontrollen wurden in früheren Prüfungen immer als wirksam beurteilt. Zum Zeitpunkt dieses Berichtes sind die aktuellen Prüfungshandlungen noch nicht vollständig abgeschlossen. Deshalb kann momentan noch kein definitives Urteil abgegeben werden. Die bisherigen aktuellen Erkenntnisse führen aber nicht dazu, dass bezüglich Existenz und Wirksamkeit der Kontrollen mit Einschränkungen zu rechnen wäre.

5 Beurteilung des IKS je geprüfter Verwaltungseinheit – Übersicht

5.1 Beurteilungen der Rechnungsjahre 2015 und 2016

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 und 2016.

Prozess ⁵	Positionen der Bundesrechnung	VE	Beurteilung IKS	
			2015	2016
übergeordnet	Generelle Informatik (IT) - Kontrollen	BIT	●	offen
	<i>Geprüfte IT-Systeme:</i>			
	– SAP P07		●	
	– MOLIS / STOLIS		●	
	– E-DEC		●	
	– DCPA		●	
	– MLI		●	
	– TaBi		●	

⁵ Gemäss den Bezeichnungen im Leitfaden zum Internen Kontrollsystem der EFV

Prozess ⁵	Positionen der Bundesrechnung	VE	Beurteilung IKS	
			2015	2016
	– TSR		●	
	– GSD		●	
	– DIAB		●	
	– AFOS		●	
	– LSVA / PSVA		▲	
	– MinöSt			
	– TDCost			
	Change Management Board EFV	EFV		●
	Kreditoren-Workflow	EFV		●
	Generelle Informatik (IT) - Kontrollen	FUB		offen
	BVPlus (CC HR EPA)	EPA	●	offen
Verkauf	Fiskalertrag inkl. Forderungen und Wertberichtigungen sowie zeitliche Abgrenzungen:		●	●
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Rückerstattung)	ESTV		■
	– Verrechnungssteuer / Stempelabgabe (Erhebung)	ESTV	■	
	– Direkte Bundessteuer (Abteilung Aufsicht Kantone)	ESTV	■	
	– Wehrpflichtersatzabgabe	ESTV	●	
	– Mineralölsteuer / CO ₂ -Abgabe	EZV		●
	– Tabak- und Biersteuer	EZV	●	
	– Einfuhrzölle und MWST-Einnahmen / VOC-Einnahmen	EZV	●	
Verkauf	Entgelte, verschiedener Ertrag, Forderungen inkl. Wertberichtigungen	BLW		■
Personal	Personalaufwand inkl. Rückstellungen und zugehörige Bilanzkonten	DLZ Pers		●
		BBL		●
		EFV		●
		EZV		●
		SECO		■
		EDA		●
		SBFI	■	
		PD	●	
Einkauf	Sach- und Betriebsaufwand, Rüstungsaufwand, Verbindlichkeiten sowie zeitliche Abgrenzungen	ESTV		●
		SEM		●
		ASTRA		●
		EDA	●	

Prozess ⁵	Positionen der Bundesrechnung	VE	Beurteilung IKS	
			2015	2016
		BAFU	●	
		BBL	●	
		BFS	■	
		EZV	●	
Anlagen	Sachanlagen inkl. Abschreibungen und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen.	ar I		●
		BBL		●
		BIT	●	
		V	●	
		EZV	▲	
Subventionen	Anteile Dritter an Bundeserträgen, Entschädigung an Gemeinwesen, Beiträge an eigene Institutionen, Beiträge an Dritte, Beiträge an Sozialversicherungen, Wertberichtigung Investitionsbeiträge, Wertberichtigung Darlehen	BAG		●
		SBFI		●
		BAV		●
		BLW	■	
		BWO	●	
		ESBK	●	
		SECO	■	
		SECO	●	
Lager	Vorräte inkl. Wertberichtigungen sowie Material- und Warenaufwand	V		●

Die Wertung dieser Feststellungen und deren Auswirkungen auf den Revisionsbericht der EFK an die Finanzkommissionen der Eidg. Räte über die Bundesrechnung 2016 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
	BVPlus	EPA	jährlich
	Kreditoren-Workflow	EFV	2019
Verkauf	Fiskalertrag inkl. Forderungen und Wertberichtigungen sowie zeitliche Abgrenzungen		
	– LSVA / PSVA	EZV	2017
	– Tabak- und Biersteuer	EZV	2018
	– Einfuhrzölle und MWST-Einnahmen	EZV	2018
	– VOC-Einnahmen	EZV	2018
	– Mineralölsteuer / CO ₂ -Abgabe	EZV	2019
	– Mehrwertsteuer	ESTV	2017



Prozess	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Erhebung)	ESTV	2018
	– Direkte Bundessteuer	ESTV	2018
	– Wehrpflichtersatzabgabe	ESTV	2018
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Rückerstattung)	ESTV	2019
Verkauf	Entgelte, verschiedener Ertrag, Forderungen inkl. Wertberichtigungen	BBL	2017
		BLW	2019
Personal	Personalaufwand inkl. Rückstellungen und zugehörige Bilanzkonten	BAFU	2017
		BAG	2017
		SEM	2017
		V	2017
		ASTRA	2018
		DLZ Pers EPA	2019
		BBL	2019
		EZV	2019
		SECO	2017
		EDA	2019
Einkauf	Sach- und Betriebsaufwand, Rüstungsaufwand, Verbindlichkeiten sowie zeitliche Abgrenzungen	ar Immo	2017
		EZV	2017
		EDA	2018
		BAFU	2018
		BBL	2018
		V	2018
		SEM	2019
		ASTRA	2019
Anlagen	Sachanlagen und immaterielle Anlagen inkl. Abschreibungen und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen.	ASTRA	2017
		BBL (ETH)	2017
		EZV	2018
		V	2018
		BBL	2019
		ar Immo	2019
Subventionen	Anteile Dritter an Bundeserträgen, Entschädigung an Gemeinwesen, Beiträge an eigene Institutionen, Beiträge an Dritte, Beiträge an Sozialversicherungen, Wertberichtigung Investitionsbeiträge, Wertberichtigung Darlehen	BAV	2017/18
		BAFU	2017
		SEM	2017
		EDA	2017
		BLW	2018
		BWO	2018
		ESBK	2018
		SECO	2017/18
		SBFI	2019
		BAG	2019

Prozess	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
Lager (Vorräte)	Vorräte inkl. Wertberichtigungen sowie Material- und Warenaufwand	V	2019
Treasury (Bundestresorerie)	Finanzanlagen und Finanzverbindlichkeiten, Transitorische Aktiven und Passiven sowie Finanzaufwand und -ertrag	EFV	2017

6 Erläuterungen zur IKS Beurteilung 2016

Nachfolgend finden sich zusammenfassende Feststellungen, die den Berichterstattungen an die geprüften Verwaltungseinheiten im 2016 entnommen worden sind. Die prozessspezifischen Berichte bilden die Basis für die in Kapitel 4 abgegebene vorläufige Beurteilung des IKS auf Stufe Bundesverwaltung.

VE		Schlussfolgerung
Übergeordnete Prozessprüfungen		
EFV	●	<p><i>Audit des processus de traitement des factures entrantes et sortantes au sein de l'Administration fédérale</i></p> <p>Le traitement des factures et le système mis en place permettent de garantir le respect des directives de la Confédération et celui des principes régissant la tenue des comptes. Ils contribuent également au système de contrôle interne. Néanmoins, le CDF a identifié une possibilité d'évitement du processus d'approbation des factures (workflow) liée au cercle des utilisateurs. Il émet une recommandation pour surveiller ce point. Une autre recommandation concerne notamment la gestion des données fournisseurs.</p>
EFV	●	<p><i>Änderungswesen im SAP P07</i></p> <p>Das Change Management Board FI EFV führt wichtige generelle IT-Kontrollen rund um das Änderungsmanagement im SAP P07 durch. Die EFK hat diesbezüglich eine Prüfung beim Change Board FI EFV durchgeführt. Die Prüfung hat ergeben, dass die vorgesehenen Kontrollen im Änderungswesen existent und wirksam sind. Die Kontrollen stellen angemessen sicher, dass Änderungen am SAP P07 in kontrollierter Art und Weise durchgeführt werden. Zudem stellen sie sicher, dass die Lösungen zeitgerecht und unter Berücksichtigung der Richtlinien und Vorgaben entwickelt werden. Die formelle Abnahme und Inbetriebnahme von neuen und anzupassenden Lösungen, Testverfahren und deren Abnahmetests sind mit hinreichender Sicherheit etabliert.</p>
Funktionsprüfungen 2016		
EZV	●	<p><i>Mineralölsteuereinnahmen und CO₂-Abgabe (2015: insgesamt 5.5 Milliarden Franken)</i></p> <p>Die EFK hat festgestellt, dass das IKS in der Sektion MinöSt vollständig und korrekt beschrieben ist. Die Schlüsselkontrollen im Einnahmeprozess existieren</p>

VE		Schlussfolgerung
		<p>und sind wirksam. Die vorgesehenen und in der Praxis durchgeführten Schlüsselkontrollen sind angemessen und decken die Risiken von wesentlichen falschen Angaben in der Jahresrechnung ab. Hervorzuheben sind die automatisierten und manuellen Kontrollen zur Sicherstellung der Vollständigkeit und Richtigkeit der deklarierten Warenbewegungen und Steueranmeldungen.</p>
ASTRA	●	<p><i>Beschaffung und Investitionscontrolling Nationalstrassen und Finanzierung Netzfertigstellung (Einkaufsprozess: rund 2,3 Milliarden Franken pro Jahr)</i></p> <p>Das IKS im Bereich „Beschaffung und Investitionscontrolling Nationalstrassen“ ist effizient. Die Prüfung ergab, dass die Risiken und Kontrollen vollständig abgefasst sind. Die durchzuführenden Schlüsselkontrollen erachtet die EFK als vollständig, um die identifizierten Risiken möglichst gering zu halten. Diese sind in die operativen Abläufe eingebunden und stellen ein effizientes Vorgehen sicher. Die manuellen und automatisierten Schlüsselkontrollen werden systematisch durchgeführt und dokumentiert.</p> <p>Für den Bereich „Finanzierung Netzfertigstellung“ besteht eine separate Risikokontrollmatrix. Der Beschrieb der durchzuführenden Kontrollen ist nicht immer eindeutig. Trotz formalen Defiziten erachtet die EFK die durchgeführten und nachgewiesenen Kontrollen insgesamt als zielführend und wirksam.</p>
BLW	■	<p><i>Erträge aus Kontingentsversteigerungen (Einnahmenprozess, rund 204 Millionen Franken im Jahr 2015)</i></p> <p>Der geprüfte Prozess findet in zwei verschiedenen Fachbereichen statt. Der Fachbereich Finanzen verfügt über Prozessbeschreibungen, ein detailliertes Handbuch und eine umfangreiche Risiko-Kontrollmatrix. Dem 4-Augen-Prinzip wird die nötige Aufmerksamkeit geschenkt, und die vorgenommenen Kontrollen wurden dokumentiert. Im Fachbereich Ein- und Ausfuhr existiert ein bedeutendes Verbesserungspotenzial. Kontrollen werden zwar durchgeführt, aber es besteht bezüglich Dokumentation sowie Beachtung des 4-Augen-Prinzips Handlungsbedarf. Die Existenz eines IKS kann deshalb für den geprüften Prozess nur mit Einschränkung bejaht werden.</p>
BBL	●	<p><i>Finanzrelevanter Anlageprozess (Sachanlagen: 9,2 Milliarden Franken per 31.12.2015)</i></p> <p>Für das IKS des finanzrelevanten Anlageprozesses kann sowohl die Existenz als auch die Wirksamkeit bestätigt werden. Es besteht aber dennoch ein Verbesserungspotenzial. Beispielsweise wird empfohlen, die Kontrollen im 4-Augen-Prinzip auszuweiten. Weiter sind die bestehenden Kontrollen auszubauen, damit sichergestellt ist, dass die Umbuchung von den Anlagen im Bau effektiv auf den Zeitpunkt des Nutzungsbeginns erfolgt.</p>
ar Immo	●	<p><i>IKS-Funktionsprüfung Anlagenprozess armasuisse Immobilien (Anlagenbestand per 31.12.2015: 4 Milliarden Franken)</i></p> <p>Die Prüfungshandlungen haben aufgezeigt, dass das IKS des Anlagenprozesses in einer umfassenden und aufwändigen Weise im „Integrierten</p>

VE		Schlussfolgerung
		<p>Management System“ dokumentiert ist. Risikokontrollmatrix sowie Prozessanweisung wurden den Geschäftsrisiken angepasst. Die Anzahl der definierten Kontrollen wird als hoch erachtet. Die Mitarbeitenden kennen die relevanten Dokumente und wenden diese auch in der täglichen Arbeit an. Die Existenz des IKS wird bestätigt. Die Wirksamkeit des IKS im Anlagenprozess ist mehrheitlich gegeben.</p>
ESTV	■	<p><i>Rückerstattungsprozess der Verrechnungssteuer (Rückzahlungen von rund 16.6 Milliarden Franken im 2015)</i></p> <p>Die Risikokontrollmatrizen für die Rückerstattung enthalten die wichtigsten Schlüsselkontrollen. Die Abläufe werden erst nach der Einführung des Projektes DVS-R im Signavio aufgezeichnet. Das IKS für die physische online-Datenerfassung ist noch nicht formalisiert. Es bestehen diverse Schlüsselkontrollen, die gemäss der Beurteilung der EFK über ein angemessenes Design verfügen. Im Bereich Funktionentrennung (organisatorisch und hinsichtlich der Zugriffsberechtigungen) zwischen der Erfassung und Überprüfung von Anträgen ist das IKS-Design ungenügend.</p>
ESTV	●	<p><i>Einkaufsprozess (Beschaffungswesen)</i></p> <p>Die im Beschaffungsprozess implementierten Schlüsselkontrollen stellen eine effiziente Abwicklung der Geschäfte sicher. Ein grosser Teil des finanzrelevanten IKS wird mit dem Kreditoren-Workflow sichergestellt. Die Schlüsselkontrollen sind identifizierbar und werden nachweisbar durchgeführt. Es bestehen keine Kontrolllücken.</p>
SEM	●	<p><i>Einkaufsprozess</i></p> <p>Das Kontrollbewusstsein wird als gut beurteilt. Die IKS-Dokumentationen sind vorhanden. Die Schlüsselrisiken innerhalb der Prozesse sind beschrieben. Entsprechende Kontrollen sind definiert und in den Abläufen implementiert. Die geprüften Kontrollen werden als wirksam beurteilt. In der gesamten Prozesskette (Genehmigung Beschaffungsanträge, Kontrolle / Management des Vergabeverfahrens, Kontrolle der Lieferungen / Leistungen, Rechnungskontrolle) sind die Schlüsselkontrollen definiert und effektiv gegenüber den entsprechenden Risiken.</p>
SBFI	●	<p><i>Funktionsprüfung Subventionsprozesse (Projektgebundene Beiträge nach UFG und Betriebsbeiträge Fachhochschulen)</i></p> <p>Die notwendigen Prozesse mit den Risikobeschreibungen und ein Aufsichtskonzept sind vorhanden und weisen einen guten Stand auf. Die definierten Schlüsselkontrollen bzw. Schlüsselrisiken erachtet die EFK im Grossen und Ganzen als angemessen und vollständig. Sie werden durchgeführt und sind nachvollziehbar dokumentiert. Die geprüften Schlüsselkontrollen können als wirksam bezeichnet werden. Die EFK erkannte in einzelnen Punkten Verbesserungsmöglichkeiten, diese haben jedoch keinen wesentlichen Einfluss auf das positive Gesamturteil der geprüften Subventionsprozesse.</p>

VE		Schlussfolgerung
BAV	●	<p><i>Internes Kontrollsystem, Subventionsprozesse „Finanzierung Leistungsvereinbarung (LV)“, Finanzierung Umsetzungsvereinbarungen“ und „Finanzierung Investitionsbeiträge BehiG“</i></p> <p>Die Prozesse und Risiko-Kontrollmatrizen wurden im 2016 umfassend überarbeitet, was zu einer Verbesserung der Qualität des IKS gegenüber den Vorjahren geführt hat. Zu den titelerwähnten Prozessen ergab die Prüfung keine bedeutenden Feststellungen. Die Anwendung und die Dokumentation der Schlüsselkontrollen sind grundsätzlich angemessen. Der Prozess LV ist bezüglich einzelner formeller Elemente zu überarbeiten. Die Existenz und die Wirksamkeit des IKS werden bestätigt.</p>
BAG	●	<p><i>Funktionsprüfung Subventionsprozesse (Individuelle Prämienverbilligung und Versicherungsleistungen an die Militärversicherung, 2015: 2,4 Milliarden Franken resp. 194 Millionen Franken)</i></p> <p>Die Risikokontrollmatrizen sind für beide Prozesse erstellt worden. Die Prozesse sind in je drei Teilprozesse gegliedert worden und mittels Flussdiagrammen beschrieben. Die Risiken sind erkannt und die Schlüsselkontrollen definiert. Sie werden durchgeführt und sind dokumentiert. Die Schlüsselkontrollen können als wirksam bezeichnet werden. Bei der Individuellen Prämienverbilligung hat die EFK zwei Verbesserungen vorgeschlagen, die das BAG bereits während der Prüfung umgesetzt hat. Die EFK kommt zum Schluss, dass die beiden Subventionsprozesse aufgrund von nachvollziehbaren Prozessbeschreibungen unter Anwendung von zuverlässigen Schlüsselkontrollen mittels eines wirksamen IKS abgewickelt werden.</p>
V	●	<p><i>Lagerprozess Gruppe Verteidigung (Bestand Vorräte per 31.12.2015: 300 Millionen Franken)</i></p> <p>Das IKS des Lagerprozesses ist in einer umfassenden Weise dokumentiert. Risikokontrollmatrix sowie Prozessanweisung wurden den Geschäftsrisiken sowie der Geschäftstätigkeit angepasst. Die Schlüsselkontrollen im Lagerprozess der Gruppe Verteidigung werden durchgeführt und nachvollziehbar dokumentiert. Die Existenz und die Wirksamkeit des IKS können daher bestätigt werden.</p>
DLZ Pers EFD	●	<p><i>Personalprozess (übergeordnete Prüfung)</i></p> <p>Das interne Kontrollsystem ist für die durchgeführten Kontrollen im Personalprozess des Dienstleistungszentrum Personal EFD wirksam. Das IKS ist richtig beschrieben, die Mitarbeitenden führen die Schlüsselkontrollen mit einer Ausnahme durch und dokumentieren sie. Unter der Leitung des GS EFD erarbeitet eine Arbeitsgruppe alle Personalprozesse im EFD neu. Ziel ist es, die Prozesse End-to-End zu beschreiben und zu optimieren. Die angestrebte Prozessharmonisierung ist positiv. Dies wird sich auch auf die Personalprozesse des BBL, der EZV und der EFV positiv auswirken.</p>

VE		Schlussfolgerung
EZV	●	<p><i>Personalprozess (Personalaufwand 2015: 613 Millionen Franken)</i></p> <p>Die Risikokontrollmatrix der Abteilung Personal und Ausbildung ist zweckmässig und enthält die wesentlichen Schlüsselkontrollen. Der rote Faden ist in der Prozessdokumentation dank der Referenzierung von Prozessen und Schlüsselkontrollen auffindbar. Insbesondere kann die EZV betragsmässig relevante Abweichungen anhand des Personalkostencontrollings feststellen. In einzelnen Teilbereichen besteht dennoch ein Verbesserungspotenzial, bestehende Kontrolllücken sind zu schliessen.</p>
EFV	●	<p><i>Personalprozess (Personalaufwand 2015: 35 Millionen Franken)</i></p> <p>Das IKS im Personalprozess der EFV ist wirksam. Die auf der Risikokontrollmatrix festgehaltenen Kontrollen sind zweckmässig, um die vorhandenen Risiken abzudecken.</p>
BBL	●	<p><i>Personalprozess (Personalaufwand 2015: rund 81 Millionen Franken)</i></p> <p>Das interne Kontrollsystem im Personalprozess ist grundsätzlich wirksam. Die IKS-Dokumentation weist aber noch Lücken auf. Fehlende Prozessbeschreibungen und Schlüsselkontrollen sind vom BBL bald zu implementieren. Die Prozessbeschreibungen sind mit ausformulierten Schlüsselkontrollen zu ergänzen sowie nachweislich durchzuführen.</p>
SECO	■	<p><i>Personalprozess (Personalaufwand im 2015: knapp 86 Millionen Franken)</i></p> <p>Ausser bei der Genehmigung der Mutationen im Bereich der Lohn- und Gehaltszahlungen (und potenziell auch bei den Stammdatenmutationen) sind die heute in der Risiko-Kontrollmatrix vorhandenen Schlüsselkontrollen wirksam und werden angewendet. Damit aber wesentliche Fehlansagen verhindert bzw. aufgedeckt und korrigiert werden können, sind weitere Schlüsselkontrollen notwendig. Die Existenz des IKS wird bestätigt.</p>
EDA	●	<p><i>SCI dans le domaine du personnel (charges de personnel supérieures à 565 millions de francs en 2015)</i></p> <p>L'audit a donné un bon résultat d'ensemble. En effet, le CDF a constaté que le SCI existe dans le processus du personnel, qu'il est documenté et qu'il fonctionne bien. Les principes de séparation de fonctions et des 4-yeux sont généralement respectés au travers des différents intervenants dans le processus provenant de plusieurs unités d'organisation distinctes. Les risques importants ont été identifiés dans les principaux processus. Ils sont couverts par des contrôles-clés.</p>
<p>Funktionsprüfungen 2015 (im Zeitpunkt der letzten Berichterstattung „offen“)</p>		
BLW	■	<p><i>Subventionsprozess „Absatzförderung“ (60 Millionen Franken im 2015)</i></p> <p>In den betroffenen Fachbereichen werden umfangreiche Kontrollen durchgeführt. Die Risikokontrollmatrizen sind in Teilbereichen zu überarbeiten. Die Existenz eines wirksamen IKS kann für den geprüften Prozess „Absatzförderung“ nur mit Einschränkung bejaht werden.</p>

VE		Schlussfolgerung
EZV	●	<p><i>Prozesse Einfuhrzölle, Einfuhrsteuer und VOC-Lenkungsabgabe (2015: insgesamt knapp 13 Milliarden Franken Einnahmen)</i></p> <p>Die EZV kann sich auf zahlreiche automatisierte Schlüsselkontrollen abstützen. Die automatisierten Kontrollen sowie die vorgelagerten Schlüsselkontrollen bei dezentralen Zollstellen beurteilt die EFK als angemessen. Bei der Kontrolle der Zugriffsberechtigungen bei den geprüften Systemen sieht die EFK noch Verbesserungsbedarf. In gewissen Bereichen kann die Wirksamkeit der Schlüsselkontrollen bestätigt werden, während es in anderen Bereichen Lücken gibt. Die Schlüsselkontrollen sind dort teilweise nicht korrekt beschrieben, entsprechen nicht den in der Praxis durchgeführten Kontrollen oder fehlen teilweise in der Aufzeichnung. Verschiedene Schlüsselkontrollen konnte die EFK nicht rückverfolgen, weil sie nicht oder unvollständig dokumentiert waren.</p>
BIT	●	<p><i>Anlagenprozess (Sachanlagen)</i></p> <p>Die notwendigen Risikokontrollmatrizen sind vorhanden und weisen einen guten Stand auf. Die definierten Schlüsselkontrollen erachtet die EFK als angemessen und vollständig. Sie werden durchgeführt und sind nachvollziehbar dokumentiert. Die geprüften Schlüsselkontrollen können als wirksam bezeichnet werden.</p>
ESBK	●	<p><i>Prozess Spielbankenabgabe (Einnahmen 2015: 272 Millionen Franken)</i></p> <p>Die IKS-Dokumente (Risikokontrollmatrix, Prozessabläufe und -beschreibungen mit den entsprechenden Kontrollen) sind vorhanden. 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 Spielbankenabgabe. Das Design wird als zielführend erachtet. Die Schlüsselkontrollen werden angewendet und angemessen dokumentiert. Das IKS wird als wirksam beurteilt und es deckt die massgeblichen Risiken ab.</p>

7 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung mit den verantwortlichen Personen bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV fand am 30. Januar 2017 statt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



Anhang 1: Abkürzungen

ar Immo	armasuisse Immobilien
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAV	Bundesamt für Verkehr
BehiG	Behindertengleichstellungsgesetz
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
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
FHG	Finanzhaushaltgesetz (SR 611.0)
FHV	Finanzhaushaltverordnung (SR 611.01)
FISP	Finanzinspektorat
FKG	Finanzkontrollgesetz (SR 614.0)
FUB	Führungsunterstützungsbasis
IKS	Internes Kontrollsystem
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MinöSt	Mineralölsteuer



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