

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



# Umfassender Bericht über die Prüfung der Bundesrechnung 2017

Eidgenössische Finanzverwaltung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Order address	Schweiz
Bestellnummer	1.18045.601.00188
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
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

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>5</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>8</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>11</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>14</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>18</b>
1.1 Ausgangslage .....	18
1.2 Prüfungsziel .....	18
1.3 Rechtsgrundlagen und Weisungen.....	18
1.4 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	19
1.5 Beschränkung des Prüfungsumfangs.....	19
1.6 Schlussbesprechung .....	20
<b>2 Wesentliche Feststellungen zum Internen Kontrollsystem (IKS)</b> .....	<b>21</b>
2.1 Die EFK bestätigt die Existenz des IKS in der Bundesverwaltung .....	21
2.2 Die generellen IT-Kontrollen sind existent und wirksam.....	21
2.3 Aktuelle Situation im IKS.....	21
2.4 Rotationsplanung für die Funktionsprüfungen .....	21
<b>3 Wesentliche Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung</b> .....	<b>24</b>
3.1 Gesetzeskonformität der Rückstellungsbildung von 2 Milliarden Franken in der Finanzierungsrechnung.....	24
3.2 Beurteilung der Vermögens- und Verschuldungslage.....	26
3.3 Jahresabschluss 2017 der ESTV .....	26
3.4 Bewertung Nationalstrassen (ASTRA) .....	28
3.5 Bewertung Rüstungsbauten (armasuisse Immobilien).....	28
3.6 Aktivierung Rüstungsgüter (Verteidigung) .....	29
3.7 Passive Rechnungsabgrenzung / Transferaufwand (SEM) .....	29
3.8 Bürgschaften im Bereich der Hochseeschifffahrt (BWL) .....	30
3.9 Qualität der Jahresrechnungen der Verwaltungseinheiten .....	30
3.10 Qualität der Finanzberichterstattung (EFV).....	31
3.11 Änderungen in der Rechnungslegung: Bilanzen per 1.1. und 31.12.2016 sowie Erfolgsrechnung 2016 (EFV).....	32
3.12 Rückzahlung der Bevorschussung an den BIF (EFV) .....	32
3.13 Darlehen des Bundes an die Arbeitslosenversicherung (EFV).....	32

<b>4</b>	<b>Nachverfolgung von Sachverhalten aus früheren Jahren .....</b>	<b>34</b>
4.1	Risikoteilung (Risk Sharing) bei der Ausfinanzierung der Vorsorgeverpflichtungen (EPA / EFV) .....	34
4.2	Deckungskapital für die Versicherung von Lokalangestellten des EDA (EDA).....	34
4.3	Spezialfinanzierung Begleitmassnahmen FHAL / WTO (EFV) .....	34
4.4	Mehrwertsteuer auf Gebührenrechnungen der Billag AG (BAKOM) .....	35
4.5	Rückstellungen für radioaktive Abfälle (GS WBF / BAG / BBL).....	35
4.6	Deckungsrad der geschlossenen Vorsorgewerke (EFV).....	35
4.7	Finanzierungsleasing der «Ecole polytechnique fédérale de Lausanne» (EPFL) .....	35
4.8	Finanzielle Zusagen und übrige gebundene Ausgaben (EFV) .....	35
<b>5</b>	<b>Weitere zu kommunizierende Sachverhalte .....</b>	<b>36</b>
5.1	Erstellung der Bundesrechnung .....	36
5.2	Wesentliche Meinungsverschiedenheiten mit der EFV.....	36
5.3	Keine wesentlichen negativen Feststellungen der kantonalen Finanzkontrollen zur direkten Bundessteuer .....	36
5.4	Wesentliche Ereignisse nach dem Bilanzstichtag .....	37
5.5	Sonstige Informationen .....	37
<b>6</b>	<b>Follow-up von Empfehlungen aus den Vorjahren .....</b>	<b>38</b>
6.1	Noch nicht umgesetzte Empfehlungen .....	38
6.2	Umgesetzte Empfehlungen .....	38
	<b>Anhang 1: Abkürzungen.....</b>	<b>40</b>
	<b>Anhang 2: Beilagen .....</b>	<b>43</b>

# Umfassender Bericht über die Prüfung der Bundesrechnung 2017

## Eidgenössische Finanzverwaltung

### Das Wesentliche in Kürze

---

Der Jahresgewinn in der Bundesrechnung 2017 beträgt 4736 Millionen Franken. Er setzt sich aus dem Ertrag von +69 698 Millionen und Aufwand von -66 687 Millionen zusammen. Hinzu kommen das negative Finanzergebnis von -1026 Millionen und das Ergebnis aus Beteiligungen von +2750 Millionen. 66 413 Millionen Franken oder 95 Prozent des operativen Ertrages sind Fiskalertrag. Vom operativen Aufwand stammen 52 902 Millionen Franken oder 79 Prozent aus dem Transferaufwand. 13 628 Millionen Franken oder 20 Prozent sind Eigenaufwand. Das restliche Prozent (157 Millionen Franken) entfällt auf Einlagen in Spezialfinanzierungen im Fremdkapital.

#### **Rechtliche Konformität der Rückstellungsbildung von 2 Milliarden Franken in der Finanzierungsrechnung**

Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) hält fest, dass das Finanzierungsergebnis anhand der Ausgaben und Einnahmen ermittelt wird. Veränderungen von Rückstellungen fallen nicht unter die Definition von laufenden Einnahmen und Ausgaben. Die Berücksichtigung der Rückstellungsbildung in der Finanzierungsrechnung 2017 entspricht deshalb nicht dem FHG.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat diesbezüglich ihr Prüfungsurteil eingeschränkt. Hinsichtlich der rechtlichen Konformität der Rückstellungsbildung von 2 Milliarden Franken in der Finanzierungsrechnung bestehen Meinungsverschiedenheiten mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV). Diese sind im Rahmen der Umsetzung der Motion Hegglin<sup>1</sup> zu klären. Letztere muss umgesetzt und ein Gesetzesänderungsentwurf soll rasch ausgearbeitet werden. Dabei sind auch die Fachempfehlungen des harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) zu berücksichtigen, da sich der Bundesrat für eine Harmonisierung der Rechnungslegungsstandards einsetzt.

#### **Die Bundesrechnung 2017 enthält wesentliche Fehler, die 2018 zu korrigieren sind**

Der Bund hat kein Geld verloren, aber die Bundesrechnung enthält buchhalterische Fehler. Diese werden 2018 im Rahmen eines Restatements rückwirkend korrigiert.

Die Forderungen aus Verrechnungssteuern und die passiven Rechnungsabgrenzungen sind zu hoch ausgewiesen (634 resp. 195 Millionen Franken). Die Steuerverbindlichkeiten sind demgegenüber zu tief bilanziert (91 Millionen Franken). Infolge dieser Fehler sind auch die Rückstellung Verrechnungssteuer (300 Millionen Franken) und die Kantonsanteile (52 Millionen Franken) zu hoch bemessen. Die Verrechnungssteuereinnahmen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) sind in der Finanzierungs- und Erfolgsrechnung netto um 178 Millionen zu hoch ausgewiesen. Im Bundesamt für Strassen (ASTRA) wurden seit 2008

---

<sup>1</sup> Peter Hegglin (CVP/ZG), «Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht (16.4018)», ist auf der Webseite [parlament.ch](http://parlament.ch) abrufbar.

Abschreibungen in Höhe von insgesamt 957 Millionen Franken nicht verbucht. Diese werden kompensiert durch ebenfalls nicht erfasste Kantonsanteile in Höhe von 560 Millionen Franken. Netto wurden die Erfolgsrechnungen seit 2008 um 397 Millionen Franken zu gut dargestellt. Des Weiteren sind Rüstungsbauten der armasuisse Immobilien um knapp 117 Millionen Franken überbewertet.

Auch in Bezug auf diese Sachverhalte hat die EFK ihr Prüfungsurteil eingeschränkt. Massnahmen werden geprüft, um solche Fehler proaktiv vermeiden zu können. Ausserdem wird nach Möglichkeiten gesucht, damit allfällige materielle Fehler zukünftig noch im Jahresabschluss korrigiert werden können.

### **Beurteilung der Vermögens- und Verschuldungslage des Bundes**

Im FHG (Art. 47) ist ausgeführt, dass mit der Rechnungslegung die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden sollen. Dazu wäre eine Berücksichtigung des Bahninfrastrukturfonds (BIF) und des Infrastrukturfonds (IF) in der Bundesrechnung notwendig. Ebenfalls in Übereinstimmung mit dem FHG (Art. 5) müssen diese beiden Fonds aber ausserhalb der Bundesrechnung geführt werden. Die Vorgaben der beiden Artikel stehen im Widerspruch zueinander. Ohne die gesetzlich vorgegebene Ausgliederung des BIF wäre das Eigenkapital in der Bundesrechnung rund 8,3 Milliarden Franken tiefer. Zur Lösung dieses Widerspruchs hat die EFK empfohlen, Art. 5 des FHG so anzupassen, dass eine Erfassung der beiden Fonds in der Bundesrechnung in Zukunft möglich wird.

### **Die EFK empfiehlt, die Bundesrechnung 2017 trotz Einschränkungen 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 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 26. April 2018 empfohlen, die Bundesrechnung für das Jahr 2017 trotz Einschränkungen zu genehmigen.

Die EFK ist gesetzlich ebenso dazu verpflichtet, das Interne Kontrollsystem (IKS) zu überprüfen. Jährlich gibt sie folglich auch ein Urteil über die Existenz des IKS ab. Die EFK hat diese für das Rechnungsjahr 2017 bestätigt.

### **Gesetzliche Vorgaben haben unverändert eine grosse Bedeutung für die Bundesrechnung**

Der Verlustvortrag des BIF beträgt Ende 2017 rund 8,3 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 2,2 Milliarden Franken. Das «negative» Eigenkapital des Fonds beträgt gemäss Bilanz des ALV-Fonds Ende Dezember 2017 knapp

1 Milliarde Franken. Die Darlehen des Bundes sind nicht vollständig gedeckt. Der ALV-Fonds kann die Darlehen somit nur aus zukünftigen Überschüssen zurückbezahlen.

Die Kantone veranlagten und erheben die direkte Bundessteuer. Sie liefern dem Bund seinen Anteil ab (knapp 21 Milliarden im Jahr 2017). 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 2016 beinhalten keine negativen Feststellungen, die für die Bundesrechnung als Ganzes wesentlich sind.

# Rapport détaillé sur la révision du compte 2017 de la Confédération

## Administration fédérale des finances

### L'essentiel en bref

---

À la fin de l'exercice 2017, le compte de la Confédération affichait un bénéfice de 4736 millions de francs. Ce montant correspond à la différence entre les revenus, qui se sont élevés à 69 698 millions, et les charges, qui ont atteint 66 687 millions. À cela s'ajoutent un résultat financier négatif de -1026 millions de francs et un résultat des participations de 2750 millions. S'établissant à 66 413 millions de francs, les revenus fiscaux représentent 95 % des revenus opérationnels. Les charges opérationnelles proviennent à 79 % du domaine des transferts (52 902 millions de francs) et à 20 % du domaine propre (13 628 millions de francs). Le 1 % restant (157 millions de francs) concerne des apports à des financements spéciaux enregistrés sous les capitaux de tiers.

#### **Légalité de la provision de 2 milliards de francs portée au compte de financement**

La loi sur les finances (LFC) prévoit que le solde de financement est présenté sur la base des dépenses et des recettes. Les modifications des provisions ne relèvent pas des recettes ou des dépenses courantes. Ainsi, l'inscription de la provision dans le compte de financement 2017 n'est pas conforme à la LFC.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a exprimé une opinion avec réserve à ce sujet. Il existe en effet des divergences d'opinion avec l'Administration fédérale des finances (AFF) sur la légalité de la provision de 2 milliards de francs portée au compte de financement. Ces divergences devront être clarifiées dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Hegglin<sup>1</sup>. Cette dernière devra être mise en œuvre et un projet de modification de la loi devra être élaboré rapidement. À cet égard, il faudra aussi tenir compte des recommandations du modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2), car le Conseil fédéral s'engage en faveur d'une harmonisation des normes comptables.

#### **Le compte 2017 de la Confédération contient des erreurs importantes à corriger en 2018**

La Confédération n'a subi aucune perte financière, mais le compte de la Confédération contient des erreurs comptables qui seront corrigées rétroactivement en 2018 dans le cadre d'un retraitement.

Les créances résultant de l'impôt anticipé et les comptes de régularisation passifs sont surévalués (respectivement 634 et 195 millions de francs). À l'inverse, le montant porté au bilan pour les engagements fiscaux est trop bas (91 millions de francs). Cette erreur entraîne une surévaluation de la provision pour l'impôt anticipé (300 millions de francs) et des parts des cantons (52 millions de francs). Le montant net des recettes de l'impôt anticipé de l'Administration fédérale des contributions (AFC) indiqué dans le compte de financement et le compte de résultats est trop élevé de 178 millions. À l'Office fédéral des routes

---

<sup>1</sup> Peter Hegglin (PDC/ZG), «Confédération. Établir les comptes de sorte qu'ils rendent une image conforme à la réalité de la situation financière et des résultats (16.4018)», disponible sur le site [parlament.ch](http://parlament.ch).

(OFROU), des amortissements d'un montant total de 957 millions de francs n'ont pas été comptabilisés depuis 2008. Ils sont compensés par des parts cantonales de 560 millions de francs, qui ne figurent pas non plus dans les comptes. Depuis 2008, les comptes de résultats présentent un montant net trop élevé de 397 millions de francs. En outre, chez armasuisse Immobilier, des ouvrages de forteresse ont été surévalués de près de 117 millions de francs.

Le CDF a aussi émis une opinion avec réserve sur les faits susmentionnés. Des mesures sont examinées pour éviter de façon proactive de telles erreurs. De plus, des possibilités sont analysées pour corriger d'éventuelles erreurs matérielles à l'avenir avant la clôture de l'exercice.

### **Évaluation de la situation du patrimoine et de la dette de la Confédération**

La LFC (art. 47) précise que les comptes sont établis de manière à présenter un état de la fortune, des finances et des revenus conforme à la réalité. Cela nécessiterait la prise en compte du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et du fonds d'infrastructure (FI). Également en conformité avec la LFC (art. 5), ces deux fonds doivent toutefois être gérés hors du compte de la Confédération. Les dispositions de ces deux articles sont contradictoires. Si le FIF n'était pas externalisé comme le prescrit la loi, le capital propre figurant au compte de la Confédération serait inférieur de quelque 8,3 milliards de francs. Pour résoudre cette contradiction, le CDF a recommandé de modifier l'art. 5 LFC de manière à ce que les deux fonds puissent figurer à l'avenir dans le compte de la Confédération.

### **Malgré certaines réserves, le CDF recommande d'approuver le compte 2017 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 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 26 avril 2018, le CDF a recommandé aux Chambres d'adopter le compte de la Confédération pour l'année 2017 malgré certaines réserves.

Le CDF est aussi tenu par la loi de vérifier le système de contrôle interne (SCI). Il évalue ainsi chaque année l'existence du SCI. Le CDF l'a confirmée pour l'exercice comptable 2017.

### **Les dispositions légales exercent toujours une influence considérable sur le compte de la Confédération**

À la fin de 2017, le report de pertes du FIF avoisinait les 8,3 milliards de francs. Il correspond au montant, porté à l'actif, des créances que la Confédération a sur ce fonds. Régulé sur le plan légal, le remboursement de ces créances n'est possible qu'au moyen de revenus futurs. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, le FIF devra utiliser 50 % des apports affectés provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds et les recettes de l'impôt sur les huiles minérales afin de rembourser les prêts.

La Confédération inscrit dans le patrimoine financier un prêt de 2,2 milliards de francs destiné au fonds de compensation de l'assurance-chômage. Selon le bilan de ce fonds, celui-ci affichait un capital propre négatif de près de 1 milliard de francs à fin décembre 2017. Les prêts de la Confédération ne sont pas entièrement couverts. Par conséquent, le fonds de compensation ne pourra les 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 (près de 21 milliards en 2017). 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 2016 ne comportent aucune constatation négative substantielle pour le compte de la Confédération.

**Texte original en allemand**

# Rapporto dettagliato sulla verifica del conto della Confederazione 2017

## Amministrazione federale delle finanze

### L'essenziale in breve

---

L'utile d'esercizio nel conto della Confederazione 2017 ammonta a 4736 milioni di franchi ed è composto da ricavi pari a +69 698 milioni e da spese pari a -66 687 milioni. A ciò si aggiunge il risultato negativo del conto finanziario pari a -1026 milioni di franchi e i ricavi da partecipazioni pari a +2750 milioni. Gli introiti fiscali ammontano a 66 413 milioni di franchi, ovvero al 95 per cento delle entrate d'esercizio. Il 79 per cento (52 902 milioni) delle spese d'esercizio riguarda le spese di riversamento, mentre il 20 per cento (13 628 milioni) le spese proprie. La percentuale rimanente (157 milioni) riguarda conferimenti in finanziamenti speciali nel capitale di terzi.

#### **Conformità legale dell'accantonamento di 2 miliardi di franchi nel conto di finanziamento**

La legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC) stabilisce che il risultato del conto di finanziamento sia determinato in funzione delle entrate e delle uscite. Le modifiche relative agli accantonamenti non rientrano nella definizione di entrate e uscite correnti. L'inclusione del nuovo accantonamento nel conto di finanziamento 2017 non è perciò conforme alla LFC.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha a tal proposito espresso riserve nel suo giudizio. Per quanto riguarda la conformità legale dell'inclusione dell'accantonamento di 2 miliardi di franchi nel conto di finanziamento sussistono divergenze di opinioni con l'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Tali divergenze sono da chiarire nel quadro dell'attuazione della mozione Hegglin<sup>1</sup>. La mozione va attuata ed è necessaria l'elaborazione in tempi brevi di un progetto di modifica della legge. A tal fine sono da considerare anche le raccomandazioni specialistiche del modello di presentazione dei conti armonizzato (MPCA2), siccome il Consiglio federale si adopera per un'armonizzazione delle norme di presentazione dei conti.

#### **Il conto della Confederazione 2017 contiene errori sostanziali che sono da correggere nel 2018**

La Confederazione non ha perso denaro, ma il conto della Confederazione contiene errori contabili. Questi verranno corretti retroattivamente nel 2018 nel quadro di una rettifica (restatement).

I crediti derivanti dalle imposte preventive e le delimitazioni contabili passive sono riportati con valori troppo elevati (rispettivamente 634 e 195 milioni). Gli obblighi fiscali iscritti a bilancio sono invece troppo bassi (91 milioni). A seguito di questi errori anche l'accantonamento per l'imposta preventiva (300 milioni) e le quote spettanti ai Cantoni (52 milioni) hanno valori troppo elevati. Le entrate dell'imposta preventiva dell'Amministrazione fede-

---

<sup>1</sup> Peter Hegglin (PPD/ZG), «A favore di una presentazione dei conti che esponga la situazione reale inerente alle finanze e ai ricavi (16.4018)». La mozione è disponibile sul sito Internet [parlament.ch](http://parlament.ch).

rale delle contribuzioni (AFC) sono riportate nel conto di finanziamento e nel conto economico con un importo che risulta troppo elevato nella misura di 178 milioni. Nell'Ufficio federale delle strade (USTRA), dal 2008 non sono stati contabilizzati ammortamenti per un totale complessivo di 957 milioni di franchi. Questi vengono compensati mediante le quote spettanti ai Cantoni, anch'esse non rilevate, per un totale di 560 milioni di franchi. Dal 2008, i conti economici vengono rappresentati in maniera troppo positiva per un totale netto di 397 milioni di franchi. Inoltre gli immobili militari di armasuisse Immobili sono sopravvalutati di quasi 117 milioni di franchi.

Anche in riferimento a questi fatti, il CDF ha espresso riserve nel suo giudizio. Vengono esaminate misure atte ad evitare errori simili in maniera proattiva. Inoltre, viene verificata la possibilità di correggere in futuro eventuali errori materiali nel quadro dei conti annui.

### **Valutazione della situazione patrimoniale e dell'indebitamento della Confederazione**

Nella LFC (art. 47) è indicato che la situazione reale inerente al patrimonio, alle finanze e ai ricavi va rappresentata mediante la presentazione dei conti. A tal fine sarebbe necessario includere il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) e il fondo infrastrutturale (FI) nel conto della Confederazione. Sempre in conformità con la LFC (art. 5), questi due fondi devono però essere contabilizzati al di fuori del conto della Confederazione. Le direttive dei due articoli sono pertanto in contraddizione. Senza l'esclusione del FIF, fissata dalla legge, il capitale proprio nel conto della Confederazione sarebbe inferiore di circa 8,3 miliardi di franchi. Come soluzione a questa contraddizione, il CDF ha consigliato di adeguare l'art. 5 della LFC, così da permettere in futuro la rilevazione di entrambi i fondi nel conto della Confederazione.

### **Il CDF raccomanda di approvare il conto della Confederazione 2017 nonostante le riserve**

Ogni anno l'Assemblea federale decide in merito all'approvazione del consuntivo della Confederazione Svizzera (conto della Confederazione). L'Assemblea federale deve potere avere la garanzia che il conto della Confederazione sia stato verificato da un organo di controllo indipendente. Il CDF verifica pertanto il suddetto conto 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 o meno del conto della Confederazione. Nel suo rapporto del 26 aprile 2018 il CDF ha raccomandato di approvare, nonostante le riserve, il conto della Confederazione per l'esercizio 2017.

Il CDF è inoltre obbligato per legge a verificare il sistema di controllo interno (SCI). Pertanto, ogni anno fornisce anche un giudizio sull'esistenza del SCI. Per l'esercizio 2017 l'esistenza di tale sistema ha potuto essere confermata.

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

A fine 2017 la perdita riportata del FIF ammonta a circa 8,3 miliardi di franchi. Questo riporto di perdita corrisponde al credito della Confederazione nei confronti del FIF iscritto all'attivo. Il rimborso di questi crediti è disciplinato per legge ed è possibile soltanto con ricavi futuri. Dal 1° gennaio 2019 il FIF dovrà impiegare il 50 per cento dei conferimenti a destinazione vincolata derivanti dalla tassa sul traffico pesante e le entrate dall'imposta sugli oli minerali per rimborsare il prestito.

Nei beni patrimoniali la Confederazione iscrive a bilancio un prestito di 2,2 miliardi di franchi come contropartita al fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (fondo AD). Secondo il bilancio del fondo AD, a fine dicembre 2017 il capitale proprio «negativo» del fondo ammonta a circa 1 miliardo di franchi. I prestiti della Confederazione non sono completamente coperti. Il fondo AD potrà quindi rimborsare i prestiti 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 (ca. 21 mia. nel 2017). Compete agli organi cantonali di vigilanza finanziaria eseguire verifiche annuali in questo ambito. Il CDF non ha la facoltà di verificare i relativi rapporti dei Cantoni. I singoli rapporti degli organi cantonali di vigilanza finanziaria sulle entrate del 2016 non contengono constatazioni negative che nel complesso possano essere considerate rilevanti per il conto della Confederazione.

**Testo originale in tedesco**

# Comprehensive report on the audit of the 2017 federal financial statements

## Federal Finance Administration

### Key facts

---

The annual surplus in the 2017 federal financial statements was CHF 4,736 million, comprised of revenue of CHF 69,698 million and expenses of CHF 66,687 million. The negative financial result was -1,026 million and the financial interest result was +2,750 million. Tax revenue accounted for CHF 66,413 million, or 95%, of total operating revenue. Transfer expenses accounted for CHF 52,902 million, or 79%, of total operating expenses, while own operating expenses represented CHF 13,628 million, or 20%. The remaining percentage (157 million) was attributable to the net expense for special financing in liabilities.

#### **Legal conformity of the CHF 2 billion provision formed in the financing statement**

The Financial Budget Act (FBA) stipulates that the overall fiscal balance is determined on the basis of expenditure and receipts. Provision changes do not fall under the definition of current receipts and expenditure. Consequently, the recognition of provision formation in the 2017 financing statement does not comply with the FBA.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) restricted its audit opinion in this regard. There are differences of opinion with the Federal Finance Administration (FFA) regarding the legal conformity of the CHF 2 billion provision formed in the financing statement. These are to be clarified as part of the implementation of the Hegglin motion<sup>1</sup>, which has to be implemented, and a draft amendment of the law must be drawn up quickly. The specialist recommendations of the Harmonized Accounting Model 2 (HAM2) must also be taken into account, as the Federal Council is committed to harmonising the accounting standards.

#### **The 2017 federal financial statements contain material errors that need to be corrected in 2018**

The Confederation did not lose any money, but there are accounting errors in the federal financial statements. These will be corrected retrospectively in 2018 as part of a restatement.

Withholding tax receivables and accrued expenses/deferred income are overstated (634 million and 195 million, respectively). In contrast, the tax liabilities recognised are too low (91 million). As a result of these errors, the withholding tax provision (300 million) and cantonal shares (52 million) are also overstated. The withholding tax receipts of the Federal Tax Administration (FTA) in the financing statement and statement of financial performance are overstated by CHF 178 million in net terms. The Federal Roads Office (FEDRO) has not recognised depreciation and amortisation totalling CHF 957 million since 2008. These are offset by cantonal shares of CHF 560 million which are not recognised either. In net terms, the figures in the statement of financial performance have been CHF 397 million

---

<sup>1</sup> Peter Hegglin (CVP/ZG), "For accounting standards that reflect the actual financial and revenue situation (16.4018)", is available on the website [parlament.ch](http://parlament.ch).

too high since 2008. Furthermore, armasuisse Immobilien armament buildings are overvalued by almost CHF 117 million.

The SFAO also restricted its audit opinion on these matters. Measures to proactively avoid such errors are being examined. Moreover, options are being sought to ensure that any future material errors can still be corrected in the annual financial statements.

### **Assessment of the Confederation's asset and debt situation**

Article 47 of the FBA states that the accounting standards should ensure a true and fair view of the assets, financial position and financial performance. This would require the railway infrastructure fund (RIF) and the infrastructure fund (IF) to be taken into account in the federal financial statements. However, also in accordance with the FBA (Art. 5), these two funds must be managed outside the federal financial statements. The requirements of the two articles contradict each other. Without the withdrawal of the RIF prescribed by law, the net assets/equity in the federal financial statements would be around CHF 8.3 billion lower. In order to resolve this contradiction, the SFAO recommended adapting Article 5 of the FBA in such a way that the two funds can be recorded in the federal financial statements in the future.

### **The SFAO recommends approving the 2017 federal financial statements despite restrictions**

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 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 26 April 2018, the SFAO recommended approving the 2017 federal financial statements despite restrictions.

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 2017.

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

The loss carried forward by the RIF amounted to around CHF 8.3 billion at the end of 2017 and corresponds to the Confederation's receivables from the RIF fund. 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 2.2 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 just under CHF 1 billion at the end of December 2017. 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 (just under 21 billion in 2017). 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 2016 receipts contained no negative observations deemed significant for the federal financial statements overall.

**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 2017. Diese ist mit einer Einschränkung zum Prüfungsurteil behaftet. Die Einschränkung bezieht sich zum einen auf die erstmalige finanzwirksame Rückstellung im Bereich der Verrechnungssteuereinnahmen, zu deren Rechtmässigkeit zwischen der EFV und der EFK unterschiedliche Auffassungen bestehen. Die Klärung erfolgt im Rahmen der Bearbeitung der Motion Hegglin. Zum anderen ist die Einschränkung auf drei Buchungsfehler in drei grossen Verwaltungseinheiten zurückzuführen, deren Auswirkungen in der Summe als „wesentlich“ beurteilt werden. Aufgrund der fortgeschrittenen Arbeiten an der Bundesrechnung 2017 war es nicht mehr möglich, die von der EFK festgestellten Fehler zu korrigieren. Die Korrekturen werden durch die Verwaltungseinheiten unter Anleitung der EFV nachträglich in der Bundesrechnung 2017 in Form eines Restatements korrigiert. Die bereinigten Abschlusszahlen 2017 werden zusammen mit der Bundesrechnung 2018 der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet.

Die EFV wird bei den betroffenen Verwaltungseinheiten darauf hinwirken, dass Fehler im Jahresabschluss inskünftig vermieden werden. Sie weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass gemäss Art. 32 FHV die Verantwortlichkeit für die ordnungsgemässe Buchführung bei der VE selbst bzw. beim zuständigen Departement (Art. 56 FHG) liegt. Im Weiteren prüft die EFV zusammen mit der EFK Massnahmen, damit inskünftig wesentliche Fehler früher entdeckt und noch im Rahmen der ordentlichen Abschlussaktivitäten korrigiert werden können.

Bezüglich der beiden konkreten Empfehlungen der EFK verweisen wir auf die jeweilige Stellungnahme der EFV in diesem Bericht. Die EFV bedankt sich bei der EFK für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die konstruktive Zusammenarbeit.

# 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 2018 durchgeführt.

Ergänzend hat sie im November und Dezember 2017 bei der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) eine Zwischenrevision der Bundesrechnung durchgeführt. Mit Datum vom 22. Januar 2018 hat die EFK einen Management Letter an deren Direktion abgegeben. Die wichtigsten Feststellungen daraus sind auch in diesem Bericht enthalten.

Zudem hat die EFK den IKS-Bericht 2017 erarbeitet. Darin sind die Ergebnisse aus den verschiedenen Funktionsprüfungen von 2017 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 (Anhang 2) bereits erhalten.

## 1.2 Prüfungsziel

Die EFK muss ein Prüfungsurteil über die Bundesrechnung 2017 abgeben. Das Urteil beruht auf den durchgeführten Prüfungen. Die Bundesrechnung 2017 ist in Band 1 «Bericht zur Staatsrechnung 2017», Teil B «Jahresrechnung des Bundes», Seiten 103 bis 214 der Staatsrechnung 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 2017 vom 16. November 2017
- Anwendungshandbuch der EFV zum Jahresabschluss 2017 vom 1. Dezember 2017 (V1.0)
- 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 (VE) im Rahmen der Abschlussprüfung 2017 vollumfänglich geprüft werden. Für die Abschlussprüfung bei diesen bedeutsamen VE sind verschiedene Revisionsleiterinnen resp. -leiter 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 2017.

Nicht Gegenstand des Prüfungsauftrages der EFK bilden im Band 1 der Teil A *Bericht zur Bundesrechnung* sowie der Teil C *Kreditsteuerung*. Ebenfalls nicht bestätigt wird die Richtigkeit der Angaben zu den finanziellen Zusagen und den übrigen gebundenen Ausgaben (vergleiche Kapitel 4.8) im Band 1. Die Rechnungen der VE (Band 2A und 2B) werden in dem Umfang geprüft, indem sie auf Basis der Risikoüberlegungen und Wesentlichkeitsgrenzen zur Prüfung ausgewählt worden sind. Sie werden aber nicht separat bestätigt. Die erfolgte Offenlegung ist ungeprüft.

Zu den veröffentlichten Abschlüssen der Sonderrechnungen (Band 1, Teil D) *Bahninfrastrukturfonds (BIF)*, *Infrastrukturfonds (IF)* 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 veranlagen und erheben die direkte Bundessteuer. Anschliessend liefern sie dem Bund seinen Anteil ab. Im Rechnungsjahr 2017 waren dies knapp 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 5.3.

## 1.6 Schlussbesprechung

Die EFK hat diesen Bericht mit dem Direktor und weiteren Personen der EFV besprochen. Die Besprechung hat am 31. Mai 2018 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 des IKS in der Bundesverwaltung

Im Bericht an die Finanzkommissionen der eidg. Räte vom 26. April 2018 hat die EFK bestätigt, dass ein gemäss den Vorgaben der EFV ausgestaltetes IKS für die Aufstellung der Bundesrechnung existiert. Eine detaillierte Zusammenstellung der Feststellungen aus den IKS-Prüfungen findet sich im entsprechenden Bericht 2017<sup>2</sup>.

### 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 2017.

Das Change Management Board FI EFV führt wichtige generelle IT-Kontrollen rund um das Änderungsmanagement im SAP der Bundesverwaltung für die Supportprozesse Finanzen durch. Diese Kontrollen werden als existent und wirksam beurteilt. Die Kontrollen stellen angemessen sicher, dass Änderungen am SAP P07 in kontrollierter Art und Weise durchgeführt werden. Aufgrund dieser zentralen Kontrollen prüft die EFK in den übrigen VE bezüglich des Änderungsmanagements SAP P07 keine weiteren Kontrollen.

### 2.3 Aktuelle Situation im IKS

Die Qualität des IKS ist heute im Vergleich zu früheren Jahren besser. Die Prüfungen 2017 haben insgesamt ein zufriedenstellendes Ergebnis gezeigt. Die Prüfungen führen inzwischen seltener zu negativen Feststellungen und insgesamt schlechten Beurteilungen des IKS einer VE. In einzelnen Subprozessen besteht aber weiterhin Optimierungspotenzial. Verbesserungen, insbesondere auch bezüglich der Prozesseffizienz, sind möglich. Zudem erlauben die laufenden und teilweise erheblichen Veränderungen in den Prozessen (z. B. Fiscal IT) keinen Stillstand beim IKS. Sofern keine kontinuierliche Qualitätssicherung implementiert wird, nimmt die Qualität des IKS systembedingt wieder ab. Von der EFV durchgeführte Schulungen der für das IKS zuständigen Personen stellen eine Massnahme zur Qualitätssicherung dar.

### 2.4 Rotationsplanung für die Funktionsprüfungen

Die EFK hat festgelegt, welche finanzrelevanten Geschäftsprozesse in den Jahren 2018 bis 2020 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

---

<sup>2</sup> IKS-Bericht 2017 «Internes Kontrollsystem in der Bundesverwaltung – Zusammenfassende Berichterstattung über die IKS-Prüfungen in den finanzrelevanten Geschäftsprozessen 2017» vom 31. Januar 2018 (Anhang 2)

aktuellen Planungsstand sind möglich. Die EFK informiert die VE frühzeitig über die geplanten Prüfungen.

Prozess	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
<b>übergreifend</b>	Generelle Informatik (IT) – Kontrollen	BIT / FUB	jährlich
	BVPlus	EPA	jährlich
	Kreditoren-Workflow	EFV	2019
<b>Einnahmen</b>	Fiskalertrag inkl. Forderungen und Wertberichtigungen sowie zeitliche Abgrenzungen		
	– Alkohol und Tabak	EZV	2018
	– Einfuhrzölle und MWST-Einnahmen	EZV	2018
	– VOC-Einnahmen	EZV	2018
	– Mineralölsteuer / CO <sub>2</sub> -Abgabe	EZV	2019
	– LSVA / PSVA	EZV	2020
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer - Erhebung - Rückerstattung - Externe Prüfung	ESTV	2018 2018 2019
	– Direkte Bundessteuer	ESTV	2018
	– Wehrpflichtersatzabgabe	ESTV	2019
	– Mehrwertsteuer	ESTV	2020
<b>Verkauf</b>	Entgelte, verschiedener Ertrag, Forderungen inkl. Wertberichtigungen	BLW	2019
		BBL	2020
<b>Personal</b>	Personalaufwand inkl. Rückstellungen und zugehörige Bilanzkonten	ASTRA	2019
		DLZ Pers EPA	2019
		BBL	2019
		EZV	2019
		seco	2019
		EDA	2019
		BAG	2020
		SEM	2020
V	2020		
<b>Einkauf</b>	Sach- und Betriebsaufwand, Rüstungsaufwand, Verbindlichkeiten sowie zeitliche Abgrenzungen	BBL	2018
		V	2018
		BFE	2019
		SEM	2019
		ASTRA	2019
		EZV	2019
		ar Immo	2020
<b>Anlagen</b>	Sachanlagen und immaterielle Anlagen inkl. Abschreibungen und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen	V	2018
		EZV	2018
		BBL (ETH)	2019
		BBL	2019

Prozess	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
		ar Immo	2019
		ASTRA	2020
<b>Subventionen</b>	Anteile Dritter an Bundeserträgen, Entschädigung an Gemeinwesen, Beiträge an eigene Institutionen, Beiträge an Dritte, Beiträge an Sozialversicherungen, Wertberichtigung Investitionsbeiträge, Wertberichtigung Darlehen	BAV	jährlich
		BFE	2018
		BLW	2018
		BWO	2018
		ESBK	2018
		SECO	2018/20
		SBFI	2019
		BAG	2019
		SEM	2020
		EDA	2020
<b>Lager (Vorräte)</b>	Vorräte / Munitionsvorräte inkl. Wertberichtigungen sowie Material- und Warenaufwand	V	2019
<b>Treasury (Bundestresorerie)</b>	Finanzanlagen und Finanzverbindlichkeiten, Transitorische Aktiven und Passiven sowie Finanzaufwand und -ertrag	EFV	2020

Tabelle 1: Rotationsplanung für Funktionsprüfungen (Quelle EFK)

## 3 Wesentliche Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung

Die Grundlagen für die Bundesrechnung sind hauptsächlich im FHG, in der FHV und 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 Gesetzeskonformität der Rückstellungsbildung von 2 Milliarden Franken in der Finanzierungsrechnung

Die Aufgabe der Erfolgsrechnung ist es, den periodischen Wertverzehr und -zuwachs eines Jahres zu zeigen. Für eine periodengerechte Verbuchung von Aufwand und Ertrag sind je nach Bedarf auch Rückstellungen zu bilden oder aufzulösen. Die Finanzierungsrechnung weist anhand der laufenden Ausgaben und Einnahmen das Finanzierungsergebnis aus. Dies in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben (Art. 3 und Art. 7 FHG) sowie den «Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund» (HH+RF). In der Bundesrechnung 2016 ist diesbezüglich noch offengelegt, dass rein buchmässige Vorgänge (ausdrücklich erwähnt waren Einlagen in Rückstellungen) nicht in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt werden.

Für den Jahresabschluss 2017 hat die Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) die Höhe der Rückstellung für zukünftige Rückforderungen (innerhalb der nächsten drei Jahre) von Verrechnungssteuereinnahmen ermittelt. Die bisherige Methodik wurde dabei unverändert angewendet. Die Berechnung zu diesem Zeitpunkt ergab, dass die bestehende Rückstellung um weitere 2 Mrd. Franken erhöht werden muss. Die Erhöhung der Rückstellung wurde korrekterweise in der Erfolgsrechnung erfasst. Entgegen den gesetzlichen Vorgaben und dem Vorgehen in früheren Jahren wurde die Rückstellungsbildung auch in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt. Das Finanzierungsergebnis wurde dadurch um 2 Mrd. Franken gemindert. Die Berücksichtigung dieses rein buchmässigen Vorgangs in der Finanzierungsrechnung verstösst gegen die geltende Gesetzgebung und die Vorgaben im HH+RF. Hinsichtlich dieser Beurteilung bestehen Meinungsverschiedenheiten mit der EFV, die im Rahmen der Umsetzung der Motion «Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht (16.4018)», zu klären sind. Die Meinung der EFK ist nachfolgend begründet:

Das FHG definiert nicht explizit, welche Vorgänge finanzierungswirksam zu verbuchen sind. Es führt aber aus, dass Ausgaben Zahlungen an Dritte sind, die das Vermögen vermindern. Explizit festgehalten wird, dass es sich um laufende Ausgaben handelt (Art. 3, Zi. 1, lit. a FHG). Bezüglich der Einnahmen ist im Gesetz festgehalten, dass es sich um Zahlungen Dritter handelt, die das Vermögen vermehren. Auch hier werden explizit die laufenden Einnahmen erwähnt (Art. 3, Zi. 2, lit. b FHG). Gemäss bisheriger Interpretation von Zahlungen an Dritte und von Dritten werden auch die kreditorischen Belastungen und die debitorischen Gutschriften finanzierungswirksam verbucht. Dabei handelt es sich um betragsmässig bekannte Ausgaben und Einnahmen. Das Vermögen wird durch diese Zahlungen von oder an Dritte innerhalb einer kurzen Frist (normalerweise +/- 30 Tage) vermehrt oder gemindert.

Ebenso werden einzelne Abgrenzungsbuchungen mit der gleichen Begründung finanzierungswirksam erfasst. Diese Buchungen fallen unter die Definition von laufenden Einnahmen oder Ausgaben. Rückstellungen werden im Unterschied dazu lediglich als Schätzungen erhoben. Sie weisen teils grosse Unsicherheiten in der Betragshöhe aus. In der Bundesrechnung wird auf diese Unsicherheiten auch explizit hingewiesen. Zudem ist der Mittelabfluss lediglich wahrscheinlich (grösser als 50 Prozent). Zu welchem Zeitpunkt und in welcher Höhe die eingenommenen Verrechnungssteuern tatsächlich zurückbezahlt werden müssen, ist bei der Erstellung des Jahresabschlusses nicht bekannt. Es ist möglich, dass die Rückzahlung spätestens in drei Jahren oder auch gar nicht erfolgen wird. Dieser lange Zeithorizont und die unbekanntete Betragshöhe widersprechen der Definition von laufenden Ausgaben und Einnahmen.

Anders gelagert ist die finanzierungswirksame Verbuchung von Agios / Disagios. Sie haben in den letzten zehn Jahren die Finanzierungsrechnung und somit den finanzpolitischen Handlungsspielraum stark beeinflusst. Mit einer geplanten und begründeten Umstellung der Verbuchungs- und Bewertungsmethodik wurde eine bisherige Schwachstelle in der Finanzierungsrechnung im Projekt Optimierung Neues Rechnungsmodell Bund (O-NRM) gezielt behoben. Mit dem neuen Vorgehen werden Agios / Disagios nun periodengerecht in Höhe der effektiven Rendite über die gesamte Laufzeit verbucht. Dadurch resultiert eine konstante finanzierungswirksame Verzinsung dieser Schuldinstrumente in der Finanzierungsrechnung. Durch die Änderung dieser Bewertungsmethodik sind zudem auch die Bruttoschulden angestiegen (plus 5,4 Mrd. Franken). Die finanzierungswirksame Verbuchung der Amortisation der Agios / Disagios bildet das Gegenstück dazu.

Das für den Jahresabschluss 2017 kurzfristig gewählte Vorgehen bezüglich der Rückstellungen VST von 2 Mrd. Franken zeigt Schwachstellen in der finanziellen Steuerung des Bundes auf: Einerseits zeigt die Erfolgsrechnung den periodengerechten Wertverzehr und -zuwachs (accrual accounting). Andererseits weist die Finanzierungsrechnung die laufenden Ausgaben und Einnahmen aus (cash accounting). Die finanzielle Steuerung basiert auf der geldflussorientierten Finanzierungsrechnung. Die Motion 16.048 «Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht» von Ständerat Peter Hegglin thematisiert genau diese Problematik. Sie verlangt zu prüfen, ob sich Vorteile ergeben, wenn die Haushaltsteuerung über die Erfolgsrechnung anstelle der Finanzierungsrechnung erfolgt. Sowohl Ständerat wie auch Nationalrat haben die Motion 2017 angenommen. Die EFK hält fest, dass diese Motion umgesetzt werden soll, damit solche Probleme in Zukunft vermieden werden können. Für den Abschluss 2018 werden die Einschränkung zur Gesetzeskonformität und die Meinungsverschiedenheit möglicherweise noch unverändert bestehen. Des Weiteren verweist die EFK auf Art. 48 FHG: Der Bund setzt sich danach für harmonisierte Rechnungslegungsstandards von Bund, Kantonen und Gemeinden ein. Deshalb sind bei der Umsetzung der Motion Hegglin auch die Fachempfehlungen des harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) zu berücksichtigen.

Die EFV soll die Auswirkungen einer zukünftigen Auflösung dieser Rückstellung auf das Budget darlegen.

## 3.2 Beurteilung der Vermögens- und Verschuldungslage

Der Bund führt zwei rechtlich unselbstständige Fonds mit eigener Rechnung. Namentlich den BIF und den IF. Die beiden Fonds werden ausserhalb der Bundesrechnung geführt. Rechtlich sind sie nicht selbstständig. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf den BIF zu legen: Er hat in der Vergangenheit mehr Mittel ausgegeben, als ihm aufgrund der zweckgebundenen Erträge aus dem Bundeshaushalt zugeflossen sind. Der BIF verfügt deshalb per 31. Dezember 2017 über ein negatives Eigenkapital in der Höhe von 8,3 Mrd. Franken. Die Finanzierungslücke wurde mit einem Darlehen des Bundes aus dem Finanzvermögen geschlossen (siehe auch Kapitel 3.12).

Für eine umfassende Beurteilung der Vermögens- und Verschuldungslage des Bundes müssten auch die Vermögens- und Schuldverhältnisse der ausgelagerten Fonds berücksichtigt werden. Ohne die gesetzlich verankerte Auslagerung des BIF wäre das Eigenkapital der Bundesrechnung um 8,3 Mrd. Franken tiefer.

Der dargelegte Sachverhalt ist darauf zurückzuführen, dass sich zwei Artikel des FHG nicht vereinbaren lassen. Art. 47 FHG führt aus, dass mit der Rechnungslegung die Vermögens-, die Finanz- und die Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden soll. Mit Art. 5 lit. b FHG werden aber die Fonds des Bundes, die eine eigene Rechnung führen, aus der Bundesrechnung ausgeschlossen. Obwohl für eine umfassende Beurteilung der Vermögens- und Verschuldungslage des Bundes notwendig, dürfen die Sonderrechnungen in der Bundesrechnung nicht abgebildet werden.

### **Empfehlung 1 (Priorität 2)**

Die EFK empfiehlt der EFV, den Art. 5 des FHG dahingehend anzupassen, dass eine umfassende und einfachere Beurteilung der Vermögens- und Verschuldungslage des Bundes im Rahmen der Bundesrechnung möglich wird.

### **Stellungnahme des Geprüften**

Die EFV lehnt die Empfehlung ab. Die Bundesrechnung umfasst jenen Teil des Bundeshaushalts, welcher den Regeln der Schuldenbremse unterliegt. Würden die Sonderrechnungen nach Art. 5 FHG aufgehoben, die aktuelle Budgethoheit des Parlamentes in Bezug auf die Fonds aber beibehalten, so würde an Stelle der Mittelausstattung (Fondseinlage) neu die Mittelverwendung von BIF und NAF unter die Schuldenbremse fallen. Eine Unterstellung der Mittelverwendung unter die Schuldenbremse hätte einen Verlust an Flexibilität zur Folge; die Fonds dienen auch dazu, Investitionsspitzen finanzieren zu können.

Beide Fonds wurden erst kürzlich durch Volksentscheide auf Verfassungsebene verankert; der BIF als direkter Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative. Die Fonds und deren Steuerung in Frage zu stellen, erscheint uns daher nicht opportun.

## 3.3 Jahresabschluss 2017 der ESTV

Die ESTV hat Ende September 2017 die alten Informatiksysteme für die Hauptabteilung DVS durch neue Fiscal-IT-Anwendungen abgelöst. Der Schwerpunkt einer zeitnah nach der Einführung angesetzten Prüfung der EFK lag in der Beurteilung, ob der Abschluss 2017 ordnungsgemäss erstellt werden kann. Die Feststellungen der EFK wurden der ESTV sowie der EFV in einem Management Letter mitgeteilt. Die Interne Revision ESTV hat ihrerseits einen

Bericht über die Systemmigration erstellt. Mitte Dezember 2017 bestätigte die ESTV, dass die fristgerechte Verbuchung der Geschäftsfälle 2017 unter Beachtung der Prüfungsfeststellungen sichergestellt ist. Am 12. Januar 2018 hat die ESTV anlässlich einer gemeinsamen Sitzung mit der EFV und der EFK erklärt, dass die Pendenzen adressiert werden konnten. Eine planmässige Erstellung des Abschlusses 2017 wurde zugesagt.

Die EFK hat bei der Prüfung der Jahresrechnung wesentlichen Korrekturbedarf identifiziert. Die Verrechnungssteuereinnahmen sind in der Erfolgs- und in der Finanzierungsrechnung 2017 netto um 230 Millionen Franken zu hoch ausgewiesen. Als direkte Folge ist auch der Transferaufwand für die Kantonsanteile in der Position Anteile Dritter an Bundeserträgen um 52 Millionen Franken zu hoch. Die identifizierten Fälle betreffen im Wesentlichen per Bilanzstichtag nicht korrigierte Mehrfachbuchungen und Formulare, die falsch erfasst wurden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass es sich um systematische Fehler handelt. Die materielle Kontrolle der Abrechnungen durch die ESTV erfolgt nachgelagert zur Einreichung der Formulare. Mit dieser Tätigkeit kann die ESTV nebst den materiellen Fehlern von Steuerpflichtigen auch Eigenfehler in der Erfassung und Verbuchung identifizieren. Die periodengerechte Korrektur von wesentlichen Eigenfehlern kann damit aber nicht gewährleistet werden.

In der nachfolgenden Tabelle sind die wichtigsten Feststellungen zusammengefasst:

Beschreibung	Details	Auswirkung auf Erfolgs- und Finanzierungsrechnung in Millionen Franken
Migration	Nicht «migrierte» Rückerstattungsformulare	-41
Datenerfassung Verrechnungssteuer	Nicht-korrigierte Mehrfachbuchungen und falsch erfasste Formulare	-471
Abrechnung Kantone	Fehler in der Abgrenzung	-5
Debitorische Rückbuchungen	Fehler in den debitorischen Rückbuchungen	-13
<b>Identifizierte Korrekturbuchungen</b>		<b>-530</b>
Rückstellung Verrechnungssteuer	Reduktion Rückstellung Verrechnungssteuer aufgrund der identifizierten Korrekturbuchungen	300
<b>Identifizierte Korrekturbuchungen nach Anpassung Rückstellung</b>		<b>-230</b>
Kontokorrente	Reduktion Kantonsanteile aufgrund der identifizierten Korrekturbuchungen	52
<b>Identifizierte Korrekturbuchungen nach Anpassung der Rückstellungen und Kantonsanteile</b>		<b>-178</b>

Tabelle 2: Feststellungen im Jahresabschluss 2017 der ESTV (Quelle EFK)

Die erwähnten Feststellungen wirken sich auf die Bilanz per 31. Dezember 2017 wie folgt aus: Die Forderungen Verrechnungssteuer sind um 634 Millionen Franken zu hoch. Die Verbindlichkeiten Verrechnungssteuern sind um 91 Millionen Franken zu tief. Weiter sind die passiven Abgrenzungen per Bilanzstichtag um 195 Millionen Franken zu hoch ausgewiesen. Aufgrund der Feststellungen müsste die Rückstellung Verrechnungssteuer auf einer neuen Zahlenbasis berechnet werden. Die Rückstellung hätte um 1,7 Milliarden Franken erhöht werden müssen. In der Bundesrechnung wurde eine Erhöhung von 2 Milliarden Franken verbucht. Die nicht korrigierte Differenz beträgt 300 Millionen Franken.

Ergänzend hält die EFK fest, dass verschiedene Kommentierungen in der Jahresrechnung des Bundes rund um die Verrechnungssteuereinnahmen und die Rückstellung Verrechnungssteuer im Hinblick auf diese Feststellungen nicht mehr vollumfänglich angemessen sind. So wird zum Beispiel in Ziffer 73 Band I erwähnt, dass die Einnahmen das Vorjahresergebnis um 2,5 Milliarden Franken übertreffen. Das aussergewöhnliche Ergebnis sei höheren Einnahmen zu verdanken. Ein Teil davon ist aber auf die obenerwähnten Feststellungen zurückzuführen.

### 3.4 Bewertung Nationalstrassen (ASTRA)

Das ASTRA bilanziert per 31. Dezember 2017 Anlagen im Bau in der Höhe von 10,9 Milliarden Franken. Darin enthalten sind Bauprojekte, die per 1. Januar 2008 von den Kantonen übernommen wurden (Netzfertigstellung Nationalstrassen, 4,1 Milliarden Franken). Enthalten sind zudem Netzfertigstellungsprojekte, die durch den IF finanziert werden (0,3 Milliarden Franken). Diese beiden Kategorien sind per 31. Dezember 2017 überbewertet: In den Anlagen im Bau sind Projekte enthalten, die bereits vor Jahren in Betrieb genommen wurden. In der Buchhaltung werden sie aber weiterhin als Anlagen im Bau geführt. Daher erfolgte fälschlicherweise keine Abschreibung. Von insgesamt 42 Projekten, die vermutlich trotz Inbetriebnahme noch in den Anlagen im Bau enthalten sind, wurden die 22 grössten Projekte inzwischen analysiert. Dabei wurde festgestellt, dass Abschreibungen in der Höhe von 956 Millionen Franken der Jahre 2008 bis 2017 nicht verbucht wurden. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden die Kantonsanteile dieser Bauprojekte in der Höhe von 560 Millionen Franken. Dabei handelt es sich um Baukostenanteile der Kantone. Diese werden normalerweise bei Inbetriebnahme eines Strassenabschnittes beim Bund aktiviert und gleichzeitig als Ertrag erfasst. Netto wurden die Erfolgsrechnungen seit 2008 um 397 Millionen Franken zu gut dargestellt. Das Eigenkapital und der Bilanzbestand sind per 31. Dezember 2017 um den gleichen Betrag zu hoch ausgewiesen. Die restlichen Projekte werden im Verlauf des Jahres 2018 bereinigt. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Bereinigung weitere ausgelassene Abschreibungen hervorbringt. Das ASTRA hatte bereits 2017 von einem nicht korrekt abgeschriebenen Projekt Kenntnis. Im Rahmen der Abschlussprüfung hat die EFK weitere Fehler festgestellt und eine sofortige Aufarbeitung gefordert.

### 3.5 Bewertung Rüstungsbauten (armasuisse Immobilien)

Die Immobilien enthalten Objekte, die überbewertet sind. Einerseits handelt es sich dabei um Rüstungsbauten der Festungsartillerie (Festungskanonen Bison und 12-cm-Festungsminenwerfer). Die diesbezüglichen Immobilien sind um 98,1 Millionen Franken überwertet. Der Bundesrat hat für dieses Waffensystem die Ausserdienststellung beantragt. Deshalb ist die Werthaltigkeit nicht mehr gegeben. Andererseits sind verschiedene weitere Immobilienobjekte um rund 18,7 Millionen Franken überbewertet. Die Buchwerte dieser Objekte

übersteigen die bei einem allfälligen Verkauf erzielbaren Marktwerte. Die festgestellten Überbewertungen haben keine finanzierungswirksamen Auswirkungen.

Die beschriebenen Sachverhalte zeigen, dass der Impairment-Prozess noch Verbesserungspotenzial aufweist. Der ar Immobilien wurde deshalb empfohlen, den Prozess zu überprüfen und zu optimieren. Dies mit dem Ziel, allfällige Anzeichen für eine Impairment zukünftig rechtzeitig vor dem Bilanzstichtag erkennen und behandeln zu können.

### 3.6 Aktivierung Rüstungsgüter (Verteidigung)

Mit der Botschaft zur O-NRM wurde beschlossen, Investitionen für Rüstungsmaterial und -bauten sowie für Munition zu aktivieren. Zu Beginn der Restatementarbeiten wurde davon ausgegangen, dass diese Rüstungsgüter vollständig aktiviert werden können. Dies war schliesslich nicht möglich. Zukünftig werden deshalb einzig sogenannte A-Systeme sowie Munition aktiviert. Dabei handelt es sich um Hauptsysteme der Armee, die über Rüstungsprogramme beschafft werden. Sie bilden den Kern der operationellen Fähigkeiten (z. B. Panzer und Kampfflugzeuge). Die sogenannten B- und C-Systeme werden wie bisher nicht aktiviert. Somit werden auch in den kommenden Jahren grundsätzlich aktivierbare Investitionen direkt der Erfolgsrechnung belastet. Zudem werden mit den A-Systemen nicht in jedem Fall die wertmässig wesentlichsten Anschaffungen aktiviert. Weiterhin wird ein grosser Teil des Rüstungsmaterials nicht bilanziert sein. So fallen sämtliche ungepanzerten Fahrzeuge nicht in die Kategorie der A-Systeme. Diese Fokussierung wurde der Einfachheit halber gewählt. Eine vollständige Bilanzierung hätte System- bzw. Prozessanpassungen bedingt. Mit Bezug auf die «pragmatische Lösung» wurde auf Systemanpassungen vollständig verzichtet. Dies in Übereinstimmung mit der Botschaft zur O-NRM. Sie führt explizit aus, dass die Aktivierung pragmatisch und auf eine vereinfachte Weise erfolgen soll. Zudem sollen gewisse Abstriche in Bezug auf die Rechnungslegung in Kauf genommen werden. Die Bundesrechnung ist folglich in diesem Bereich weiterhin nicht IPSAS-konform.

Abweichungen von den IPSAS sind im Anhang 2 der FHV offengelegt. Im Anhang zur Bundesrechnung sind sie zu begründen. Die Nicht-Aktivierung der Rüstungsgüter hat seit 2007 eine Abweichung von den IPSAS dargestellt. Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben wurde sie im Anhang 2 der FHV bis Ende 2016 ausgewiesen. Im Rahmen des Projektes O-NRM wurde die Abweichung im Anhang 2 entfernt. Im Jahr 2018 wurde sie aufgrund des vorgängig dargelegten Sachverhaltes in einer modifizierten Form erneut eingeführt. Aktiviert werden ab 1. Januar 2017 nur Hauptsysteme aus den Rüstungsprogrammen sowie Munition (rund 9 Mrd. Franken). Die Abweichung ist in der Bundesrechnung korrekt offengelegt. Im Anhang 2 der FHV war sie hingegen erst am 1. Januar 2018 aufgeführt.

### 3.7 Passive Rechnungsabgrenzung / Transferaufwand (SEM)

Der Bund zahlt den Kantonen pro vorläufig aufgenommener Person, pro anerkanntem Flüchtling und pro schutzbedürftiger Person mit Aufenthaltsbewilligung eine einmalige Integrationspauschale. Dies auf Basis der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (Art. 18, Abs. 1 VIntA, SR 142.205). Das SEM kann die Pauschale auf der Grundlage einer Programmvereinbarung entrichten. Für die Festsetzung des jährlichen Beitrages ist der Durchschnittswert der Anzahl Personen massgebend, die dem Kanton während der vorangehenden Periode zugewiesen wurden. Der so errechnete Betrag soll zudem mit einer Zulage von 10 Prozent erhöht werden. In Übereinstimmung mit diesen

Vorgaben (Art. 18, Abs. 3 VIntA) wurden in den Programmvereinbarungen mit den Kantonen für die Jahre 2014 bis 2017 die voraussichtlichen Bundesbeiträge der Programmjahre festgehalten. Ergänzend verweisen die Programmvereinbarungen auf die im Grundlagenpapier vom 23. November 2011 festgesetzten Modalitäten (namentlich Ziffer 6.5 bis 6.8). Darin ist festgehalten, dass die jedem Kanton jährlich zustehende Integrationspauschale jeweils für die Dauer von vier Jahren fixiert wird. Wird bei einer neuen Fixierung der Integrationspauschale aufgrund der effektiven Entscheide der vorangehenden vier Jahre festgestellt, dass einem Kanton während den vorangehenden vier Jahren ein höherer Beitrag zugestanden hätte, kompensiert der Bund den Fehlbetrag bei der Fixierung der Integrationspauschale für die folgenden vier Jahre. Liegen die effektiven Entscheide in einem bestimmten Jahr mehr als 20 Prozent über dem letzten berechneten Durchschnitt, kompensiert der Bund den Fehlbetrag bereits im folgenden Jahr. In den Jahren 2015 bis 2018 hat der Bund für die Programmvereinbarung 2014 bis 2017 jeweils solche Kompensationszahlungen geleistet. Daraus lässt sich ableiten, dass den Kantonen während den vergangenen Jahren ein höherer Beitrag zugestanden hätte. Ein Teil dieser Fehlbeträge (41 Millionen Franken) für 2017 wird 2018 ausbezahlt. Eine passive Rechnungsabgrenzung in der Höhe von 41 Millionen Franken wurde hingegen nicht gemacht. Eine Korrektur ist nicht mehr möglich. Das System mit Ausgleichszahlungen aufgrund einer starken Zunahme der Asylentscheide im Vorjahr wurde per 1. Januar 2018 aufgehoben. Die Frage einer allfälligen passiven Rechnungsabgrenzung stellt sich daher ab dem laufenden Jahr nicht mehr.

### 3.8 Bürgschaften im Bereich der Hochseeschifffahrt (BWL)

Im Bereich der Hochseeschifffahrt hat das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) Bürgschaften vergeben. Damit sind per 31. Dezember 2017 Ausstände in der Höhe von 526 Millionen Franken abgesichert. Per 31. Dezember 2017 rechnen das BWL, das GS-WBF und die EFV in den kommenden Jahren mit einer Bürgschaftsziehung in der Höhe von 100 Millionen Franken. In diesem Umfang wurde deshalb eine Rückstellung gebildet. Die per 31. Dezember 2016 bestehende Rückstellung von 215 Millionen Franken musste im Berichtsjahr vollständig verwendet werden. Erst die zukünftigen Entwicklungen werden zeigen, ob sich die der Rückstellung zugrunde liegenden Annahmen und Einschätzungen bestätigen. Es bestehen grosse Unsicherheiten in diesem Bereich. Die übrigen Bürgschaften (426 Millionen Franken) sind weiterhin als Eventualverbindlichkeiten ausgewiesen.

### 3.9 Qualität der Jahresrechnungen der Verwaltungseinheiten

Die Finanzflüsse des Bundes sowie deren korrekte Erfassung und Abbildung in den buchführenden Verwaltungseinheiten sind anspruchsvoll. Dadurch entsteht grundsätzlich ein Fehlerrisiko. Weiter hat die EFV in den vergangenen Jahren die Prozesse zur Erstellung der Bundesrechnung stark automatisiert, um die Effizienz zu erhöhen. Diese Effizienz führt auch zu Risiken. Es gibt heute Risikobereiche (z. B. fehlerhafte Jahresrechnungen der VE), die nebst den automatischen Kontrollen auch Plausibilisierungen notwendig machen. Gemäss Art. 39 FHG trifft der Bundesrat die notwendigen Massnahmen um Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung zu verhindern oder aufzudecken und die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Diese Aufgabe kann nicht an die EFK als Revisionsstelle delegiert werden. Sie ist gemäss Art. 6 FKG für die Überprüfung der Erstellung der Staatsrechnung und die Revision der Verwaltungseinheiten zuständig.

### 3.10 Qualität der Finanzberichterstattung (EFV)

Die Berichterstattung rund um die Staatsrechnung wurde vollständig überarbeitet. Dabei wurde auch der bisherige Band 1 der Staatsrechnung «Bericht zur Bundesrechnung» neu aufgebaut. Im umgestalteten Band 1 «Staatsrechnung – Bericht 2017» finden sich fünf Teile: Bericht zur Jahresrechnung (Teil A), Jahresrechnung des Bundes (Teil B), Kreditsteuerung (Teil C), Sonderrechnungen (Teil D) und Bundesbeschlüsse (Teil E). Die Zuständigkeiten für die einzelnen Teile und Kapitel sind im sogenannten Redaktionsauftrag festgehalten. Sie sind aus Sicht der EFK nicht optimal geregelt. Es sollte geprüft werden, welche Massnahmen zu ergreifen sind, um die Qualität der Finanzberichterstattung weiter zu verbessern, insbesondere für den Teil B «Jahresrechnung des Bundes». Folgende Feststellungen begründen diese Aussage:

- Es gibt Anhangsangaben, die gleiche Sachverhalte kommentieren. Beispielsweise Ziffer 82/33 «Rückstellungen» und Ziffer 83/40 «Eventualverbindlichkeiten». Beide Ziffern machen Angaben zu den Bürgschaften im Bereich der Hochseeschifffahrt. In Ziffer 82/33 ist deren Beanspruchung mit 501 Millionen Franken und in Ziffer 83/40 mit 526 Millionen Franken ausgewiesen.
- Teil B sollte im Grundsatz von ausführlichen Kommentierungen befreit werden. Diese sollen in Teil A enthalten sein. Dieser Entscheid konnte nicht konsequent umgesetzt werden. Die Ziffern zu Rüstungsaufwand und -investitionen (81/7) sowie Betriebs- und Sachaufwand (81/6) enthalten im Vergleich zu anderen Ziffern zu detaillierte Ausführungen.
- Ziffer 81/12 «Beiträge an Sozialversicherungen» weist in einer Zeile die Versicherungsleistung Militärversicherung aus. Die Veränderung der Rückstellung Militärversicherung ist darin nicht berücksichtigt. Sie wird in der Zeile «Übrige Beiträge an übrige Sozialversicherungen» eingerechnet. Dies mit der Begründung, dass eine finanzwirksame Transaktion nicht in der erstgenannten Zeile enthalten sein kann. Dadurch wird die Aussage in der letztgenannten Zeile inhaltlich (wenn auch nur intern erkennbar) verfälscht.
- Ziffer 82/34 «Zweckgebundene Mittel im Fremd- und Eigenkapital» beinhalten umfangreiche Informationen zu den einzelnen Krediten. Diese Angaben sind in der Finanzberichterstattung aus Sicht der EFK artfremd.

#### **Empfehlung 2 (Priorität 2)**

Die EFK empfiehlt der EFV Massnahmen zu ergreifen, um die Qualität der Finanzberichterstattung, insbesondere im Teil B, weiter zu verbessern.

#### **Stellungnahme des Geprüften**

Zusätzlich zu den inhaltlichen Neuerungen (Optimierung des Rechnungsmodells des Bundes (ONRM), Einführung Neues Rechnungsmodell des Bundes (NFB)) wurde mit der Rechnung 2017 ebenfalls die Finanzberichterstattung vollständig überarbeitet. Die mit der Überarbeitung der Berichterstattung verfolgten Ziele konnten grösstenteils erreicht werden. Die EFV wird die Erfahrungen aus der erstmaligen Umsetzung in den nächsten Abschlussprozess einfliessen lassen, damit dieser noch weiter verbessert werden kann.

### 3.11 Änderungen in der Rechnungslegung: Bilanzen per 1.1. und 31.12.2016 sowie Erfolgsrechnung 2016 (EFV)

Detaillierte Ausführungen zu den Änderungen in der Rechnungslegung sind in der Jahresrechnung des Bundes 2017 enthalten. Auf eine ausführliche Wiedergabe und Kommentierung der verschiedenen Änderungen und zum Restatement wird deshalb an dieser Stelle verzichtet.

Die EFK hat sich im Sinne eines risikoorientierten Prüfungsansatzes auf die wesentlichen Positionen fokussiert. Die Eröffnungsbilanz per 1.1.2016 enthält keine wesentlichen Fehler. Die Differenzen zwischen der Bilanz per 31.12.2015 und dem 1.1.2016 sind nachweisbar und in der Bundesrechnung 2017 korrekt offengelegt. Ebenfalls korrekt offengelegt sind die Veränderungen in der Erfolgsrechnung 2016. Die Differenzen zwischen den Bilanzen per 31.12.2016 vor und nach dem Restatement ergeben sich aus den in der Erfolgsrechnung und der Eröffnungsbilanz beschriebenen Effekten. Die EFK beurteilt die im Teil B des Berichtes zur Staatsrechnung 2017 im Kapitel 72 «Änderungen in der Rechnungslegung» enthaltenen Angaben als korrekt.

Bezüglich bedeutsamer Sachverhalte aus dem Restatement verweist die EFK auf die Kapitel 3.6 «Aktivierung Rüstungsgüter» und 3.2 «Beurteilung der Vermögens- und Verschuldungslage» dieses Berichtes.

Des Weiteren hält die EFK fest, dass in der Spielbankenverordnung (SR 935.521, Art. 94, Abs. 3) und im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10, Art. 103, Abs. 2) jeweils der Begriff «Ertrag» durch den Begriff «Einnahmen» zu ersetzen ist.

### 3.12 Rückzahlung der Bevorschussung an den BIF (EFV)

Der BIF hat am 1. Januar 2016 den Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) abgelöst. Der BIF hat die kumulierte Bevorschussung des FinöV-Fonds von 8,7 Milliarden Franken übernommen (Stand per 31. Dezember 2017). 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 2017 auf rund 8,3 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 leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) sowie die Mittel aus der Mineralölsteuer für die Verzinsung und die vollständige Tilgung der Schulden einsetzen.

### 3.13 Darlehen des Bundes an die Arbeitslosenversicherung (EFV)

Der Bund bilanziert im Finanzvermögen ein Darlehen von 2,2 Milliarden Franken. Schuldner ist die ALV. Das Darlehen reduzierte sich im Vergleich zum Vorjahr um 0,3 Milliarden Franken. Das «negative» Eigenkapital des Fonds beträgt gemäss Bilanz des ALV-Fonds Ende Dezember 2017 knapp 1 Milliarde Franken. Die Darlehen des Bundes sind somit nicht vollständig gedeckt. Der Fonds kann diese nur aus zukünftigen Überschüssen zurückbezahlen.

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

## 4 Nachverfolgung von Sachverhalten aus früheren Jahren

Im letztjährigen umfassenden Bericht waren verschiedene Themen erwähnt, die unverändert grosse Bedeutung für die Bundesrechnung haben können. Es gibt aber keine aktuellen Erkenntnisse, die zu einer Neubeurteilung der Situation führen würden. Die Themenbereiche werden deshalb nur kurz umschrieben.

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

Nach IPSAS 39 ist es grundsätzlich zulässig, bei der Bemessung der Vorsorgeverpflichtung die Einschätzungen zu berücksichtigen, wie Arbeitnehmer und -geber im Falle einer Unterdeckung ihre (Aus-)Finanzierungsverpflichtungen voraussichtlich aufteilen werden. Die Höhe der Vorsorgeverpflichtung kann mit solchen Einschätzungen zur Risikoteilung stark beeinflusst werden. Falls der Bund solche Einschätzungen anwenden will, ist die EFK frühzeitig einzubeziehen. Ergänzend wird festgehalten, dass solche Ermessensentscheidungen auch massgebliche Auswirkungen auf andere Vorsorgewerke der PUBLICA haben können. Diese müssen zwingend frühzeitig erhoben und abgeklärt werden. Eine nicht einheitliche Anwendung des Ansatzes ist zu vermeiden.

### 4.2 Deckungskapital für die Versicherung von Lokalangestellten des EDA (EDA)

Für das Lokalpersonal des EDA existiert eine separate Vorsorgelösung im Alters-, Hinterlassenen- und Invaliditätsfall (AHI) sowie eine separate Regelung für Abgangsentschädigungen (AE). Das für diese Leistungen notwendige Deckungskapital ist in einem Depotkonto bei der EFV hinterlegt (rund 36,5 Millionen Franken per 31. Dezember 2017). Für diese Vorsorgelösung will das EDA einen Spezialfonds nach Art. 52 FHG schaffen. Die EFK regt an, diese Idee mit Blick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis noch einmal zu hinterfragen.

### 4.3 Spezialfinanzierung Begleitmassnahmen FHAL / WTO (EFV)

Per 31. Dezember 2017 beinhaltet die Spezialfinanzierung Begleitmassnahmen FHAL / WTO mehr als 4,6 Milliarden Franken. Sie wurde während der Jahre 2009–2016 mit zweckgebundenen Erträgen aus Einfuhrzöllen auf Landwirtschaftsprodukten und Lebensmitteln geöffnet (Art. 19a des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft, LwG, SR 910.1). Die zukünftige Mittelverwendung ist weiterhin unklar. Entsprechend der Zweckbindung sollen die Mittel für Begleitmassnahmen im Zusammenhang mit einem allfälligen Freihandelsabkommen mit der EU oder einem WTO-Abkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich eingesetzt werden. Der Bundesrat kann die bestehende Zweckbindung aufheben. Aktuell bittet das WBF den Bundesrat, die Rückstellung vorläufig unverändert beizubehalten.

#### 4.4 Mehrwertsteuer auf Gebührenrechnungen der Billag AG (BAKOM)

Seit dem Bundesgerichtsentscheid vom 13. April 2015 ist die Mehrwertsteuer auf den Empfangsgebühren nicht mehr geschuldet. Im Nachgang zu diesem Urteil haben verschiedene Gebührenzahler beim Bundesverwaltungsgericht auf rückwirkende Auszahlung der verrechneten Steuer geklagt. Es liegt noch kein rechtskräftiger Entscheid vor. Dieser Fall birgt finanzielle Risiken für den Bund. Dies dann, wenn allen Gebührenzahler die Mehrwertsteuern zurückerstattet werden müssten. Die weitere Entwicklung dieses Sachverhaltes ist im Berichtszeitpunkt offen.

#### 4.5 Rückstellungen für radioaktive Abfälle (GS WBF / BAG / BBL)

Der Bund bilanziert Rückstellungen für eigene radioaktive Abfälle (574 Millionen Franken per 31. Dezember 2017). Auf Basis der Kostenstudie 2016 von swissnuclear müssen die Rückstellungen voraussichtlich per 31. Dezember 2018 erhöht werden. Eine verlässliche Schätzung der Erhöhung ist momentan nicht möglich.

#### 4.6 Deckungsgrad der geschlossenen Vorsorgewerke (EFV)

Der ökonomische Deckungsgrad der geschlossenen Vorsorgewerke sollte bis zum Jahr 2020 über 100 Prozent liegen. Dies scheint aufgrund des heutigen Zinsniveaus und der damit verbundenen tieferen Erträge nicht möglich. Daher wird eine finanzielle Einlage des Bundes in die geschlossenen Vorsorgewerke voraussichtlich notwendig. Die Höhe der Einlage kann momentan nicht verlässlich geschätzt werden.

#### 4.7 Finanzierungsleasing der «Ecole polytechnique fédérale de Lausanne» (EPFL)

Die Liegenschaftskomplexe «Quartier Nord» und «Quartier d'innovation» wurden durch die EPFL mittels eines Finanzierungsleasings erstellt. Spätestens nach Ablauf des Baurechts von 99 Jahren gehen die Liegenschaften ins Eigentum des Bundes über (Heimfall). Wenn die EPFL die Mietverträge nach 30 Jahren nicht verlängert und keine Nachmieter zu gleichwertigen Bedingungen gefunden werden, ist der Bund verpflichtet, die Liegenschaften zu einem vordefinierten Preis zu übernehmen. Eine finanzwirtschaftliche Bewertung der Projekte kommt zum Schluss, dass ein Ausstieg nach 30 Jahren wertmässig vorteilhaft sein könnte. Dies beinhaltet finanzielle Risiken für den Bund. Der Sachverhalt ist in der Bundesrechnung 2017 offengelegt.

#### 4.8 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, Teil B, Anhang zur Jahresrechnung, Ziffer 83 – Ausserbilanzielle Positionen, Kapitel 45 – Finanzielle Zusagen und übrige gebundene Ausgaben). Verbesserungen bei der Führung und dem Nachweis der Verpflichtungskredite sind im Rechnungsjahr 2017 erzielt worden. Im Rahmen der Abschlussprüfung 2018 wird die materielle Richtigkeit der Angaben bei den bedeutsamen VE geprüft. Danach entscheidet die EFK, ob die Richtigkeit der Angaben zukünftig bestätigt werden kann.

## 5 Weitere zu kommunizierende Sachverhalte

### 5.1 Erstellung der Bundesrechnung

Die Bundesrechnung 2017 wird dem Parlament von der EFK zur Genehmigung empfohlen, obwohl sie wesentliche Fehler enthält. Diese sind im Bericht der Revisionsstelle offengelegt. Das Parlament kann somit in Kenntnis der Sachverhalte über die Bundesrechnung 2017 entscheiden. Das Ergebnis der Finanzierungsrechnung 2017 wurde bereits am 14. Februar 2018 veröffentlicht. Die EFK kann nicht nachvollziehen, weshalb diese Publikation so früh erfolgen muss. Erst an einer Bundesratssitzung im März wird jeweils die Botschaft zur Staatsrechnung traktandiert. An der diesbezüglichen Sitzung vom 16. März 2018 hatte der Bundesrat Kenntnis über erhebliche Fehler in der Bundesrechnung. Nach Aufforderung durch die EFK wurde er von der EFV vor der Freigabe der Rechnung informiert. Auf eine spätere Genehmigung der Botschaft hat der Bundesrat dennoch verzichtet. Damit wurde auch eine Korrektur der Bundesrechnung 2017 verunmöglicht. Aus Sicht der EFK sollte die Veröffentlichung der Finanzierungsrechnung zukünftig auf Ende März terminiert werden. Zeitgleich können dann die Bilanz und die Erfolgsrechnung offengelegt werden. Dadurch würde ohne weiteren Aufwand das Risiko erheblich sinken, dass auch in einem anderen Jahr ein falsches Finanzierungsergebnis verkündet wird und über die Genehmigung einer fehlerhaften Rechnung entschieden werden muss. Die EFV und die EFK werden diese Thematik gemeinsam diskutieren und nach Lösungen suchen.

### 5.2 Wesentliche Meinungsverschiedenheiten mit der EFV

Im Kapitel 3.1 ist ausgeführt, dass die EFK die in der Finanzierungsrechnung 2017 berücksichtigte Rückstellungsbildung von 2 Milliarden Franken als nicht gesetzeskonform beurteilt. Die EFV ist hingegen der Meinung, dass die Berücksichtigung der Rückstellung lediglich eine Änderung der bisherigen Praxis darstellt. Die Meinungsverschiedenheit zwischen der EFK und der EFV ist – wie bereits festgehalten – im Rahmen der Motion «Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht (16.4018)» zu klären. Voraussichtlich wird die Meinungsverschiedenheit auch bei der Abschlussprüfung 2018 unverändert bestehen.

### 5.3 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 2016 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.

## 5.4 Wesentliche Ereignisse nach dem Bilanzstichtag

Entsprechend den Anforderungen von PS 560 hat die EFK die Ereignisse nach dem Bilanzstichtag und deren Auswirkungen auf die Jahresrechnung in Betracht gezogen. Diesbezüglich sind keine zu berücksichtigenden Sachverhalte bekannt.

## 5.5 Sonstige Informationen

Die EFK muss, basierend auf den Prüfungsstandards, den Bericht zur Bundesrechnung (Teil A) der Staatsrechnung 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.

## 6 Follow-up von Empfehlungen aus den Vorjahren

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

### 6.1 Noch nicht umgesetzte Empfehlungen

Bei der EFV sind keine Empfehlungen aus früheren Jahren offen, die in direktem Zusammenhang mit der Abschlussprüfung der Bundesrechnung stehen.

### 6.2 Umgesetzte Empfehlungen

#### **Empfehlung 4-15120: 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 neue Methodik wurde per 1. Juli 2017 eingeführt. Die Empfehlung ist somit umgesetzt.

#### **Empfehlung 1 – 16580: Stammdatenänderungen bei Kreditoren**

Die EFK hat der EFV empfohlen, Möglichkeiten zu prüfen, um Stammdatenänderungen von Kreditoren besser kontrollieren zu können. Zwischenzeitlich wurde ein Workflow zur Änderung von Kreditorenstammdaten eingeführt. Nur wenige Personen in den VE haben Zugriff auf den Workflow im e-Gate. Die Berechtigungen wurden im Vergleich zu 2016 deutlich eingeschränkt. Die Empfehlung ist umgesetzt.

#### **Empfehlung 2 – 16580: Rechnungen, die nicht über den Kreditorenworkflow bearbeitet werden**

Die EFK hat der EFV empfohlen, regelmässig Rechnungen zu prüfen, die nicht im Kreditorenworkflow (KWF) bearbeitet wurden. Zudem sollte sie die VE dazu auffordern, den Personenkreis stark einzuschränken, der Rechnungen ausserhalb des KWF erfassen kann. Die EFV hat die Risiko-Kontrollmatrix zum KWF überarbeitet. In diesem Zusammenhang hat sie die VE auch darüber informiert, dass ergänzende Kontrollen notwendig sind, wenn Rechnungen ausserhalb des KWF verarbeitet werden. Die Empfehlung ist umgesetzt.

#### **Empfehlung 3 – 16580: Leistungserbringer e-Rechnungen**

Die EFK hat der EFV empfohlen, mit einem Leistungserbringer im Zusammenhang mit e-Rechnungen zusätzliche Sicherheiten zu vereinbaren. Aufgrund von verschiedenen Änderungen haben sich die Risiken im Zusammenhang mit dieser Empfehlung minimiert. Die Empfehlung gilt als umgesetzt.

#### **Empfehlung 4 – 16580: Aktualisierung Risiko- und Kontrollmatrix Kreditorenworkflow**

Die EFK hat der EFV empfohlen, die Risiko-Kontrollmatrix im Zusammenhang mit dem KWF zu aktualisieren und den VE zur Verfügung zu stellen. Die EFK hat die neue Risiko-Kontrollmatrix erhalten. Die Risiken und Kontrollen im Zusammenhang mit dem Kreditorenworkflow sind vollständig darin enthalten. Die Empfehlung wird als umgesetzt beurteilt.

### **Empfehlung 2 – 13407: Doppelunterschrift bei Geschäften ab 100 000 Franken**

Die EFK hat der EFV empfohlen, bei sämtlichen Geschäften über 50 000 Franken verpflichtend eine Doppelunterschrift vorzusehen. Das Erfordernis der Doppelunterschrift bei Geschäften ab 100 000 Franken wurde im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz und der -verordnung gesetzlich festgehalten. Die Empfehlung gilt damit als umgesetzt.

### **Empfehlung 3 – 16056: Qualitätssteigerung bei Formularen der Verwaltungseinheiten**

Die EFK hat der EFV empfohlen, die VE auf die Wichtigkeit von qualitativ einwandfreien Angaben in ihrem Formularsatz zu sensibilisieren. Zwischenzeitlich wurden die bisher verwendeten Excel-Formulare abgelöst. Kommentierungen erfolgen nun direkt in SAP BPC. Dadurch können bisherige Fehlerquellen umgangen werden. Die Empfehlung wird als umgesetzt beurteilt.

### **Empfehlung 5 – 14098: Depot für Beteiligungspapiere**

Die EFK hat der EFV empfohlen, die VE dazu aufzufordern, ihre Beteiligungspapiere in einem Depot bei der SNB einzulegen. Ende 2017 sind alle aktuell relevanten Dokumente bei der SNB hinterlegt.

## Anhang 1: Abkürzungen

ALV	Arbeitslosenversicherung
ar Immo	armasuisse Immobilien
ASTRA	Bundesamt für Strassen
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
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CC HR EPA	Competence Center Human Resources EPA
CO2	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)
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
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2
IF	Infrastrukturfonds
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
swissnuclear	Fachgruppe Kernenergie der swisselectric
VE	Verwaltungseinheit
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
VOC	Flüchtige organische Verbindungen
WBF	Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WTO	World Trade Organisation

## Anhang 2: Beilagen

IKS-Bericht 2017

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



# Internes Kontrollsystem in der Bundesverwaltung

Zusammenfassende Berichterstattung über die  
IKS-Prüfungen in den finanzrelevanten  
Geschäftsprozessen 2017

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17094.601.00188
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
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)
Reprint	Authorized (please mention source)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>6</b>
1.1 Ausgangslage .....	6
1.2 Prüfungsziel .....	6
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	7
1.4 Schlussbesprechung .....	7
<b>2 Voraussetzungen für die Bestätigung der Existenz eines IKS</b> .....	<b>8</b>
<b>3 Beurteilung der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung für 2017</b> .....	<b>9</b>
3.1 Voraussichtlich wird die Existenz des IKS in der Bundesrechnung bestätigt.....	9
3.2 Generelle Informatik (IT)-Kontrollen per 30. September 2017 existent und wirksam ..	9
3.3 Minderung des Risikos für unberechtigte Mutationen .....	9
3.4 Fiskalerträge .....	10
3.5 Anlagenprozess (Sachanlagen und Abschreibungen).....	10
3.6 Personalprozess (Personalaufwand) .....	11
<b>4 Beurteilung des IKS je geprüfter Verwaltungseinheit – Übersicht</b> .....	<b>12</b>
4.1 Beurteilung der Rechnungsjahre 2016 und 2017 .....	12
4.2 Rotationsplanung.....	14
<b>5 Erläuterungen zur IKS-Beurteilung 2017</b> .....	<b>17</b>
<b>Anhang 1: Abkürzungen</b> .....	<b>22</b>

# Internes Kontrollsystem in der Bundesverwaltung

## Zusammenfassende Berichterstattung über die IKS-Prüfungen in den finanzrelevanten Geschäftsprozessen 2017

### Das Wesentliche in Kürze

---

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat gemäss Art. 6 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle das Interne Kontrollsystem (IKS) der Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung zu prüfen. Im Rechnungsjahr 2017 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.

Voraussichtlich wird die EFK die Existenz des IKS für die Bundesrechnung 2017 bestätigen. Die definitive Beurteilung wird allerdings erst nach Durchführung der Abschlussprüfung abgegeben.

### Aktuelle Situation im IKS

Die Qualität des IKS ist heute im Vergleich zu früheren Jahren besser. Die Prüfungen führen inzwischen seltener zu negativen Feststellungen und insgesamt schlechten Beurteilungen des IKS einer Verwaltungseinheit. Die Qualität eines IKS nimmt aber über die Laufzeit systembedingt ab. Dies kann nur durch eine kontinuierliche Qualitätssicherung verhindert werden. Die in den Verwaltungseinheiten für das IKS zuständigen Personen wurden diesbezüglich von der EFV geschult. Dadurch sollte das Bewusstsein vorhanden sein, dass das IKS konsequent gepflegt werden muss.

## Generelle Stellungnahme der Geprüften

Die EFV nimmt mit Befriedigung von der positiven Beurteilung des IKS in der Bundesverwaltung Kenntnis. Sie teilt die Einschätzung der EFK, wonach das IKS in den letzten Jahren massgeblich verbessert werden konnte. Beigetragen dazu hat unter anderem die Einführung des SAP Compliance Managements, mit welchem Risiken (fehlende Funktionstrennungen u.a.) in den SAP-Berechtigungen identifiziert und mit gezielten Massnahmen gemindert werden können. Die EFV anerkennt die Notwendigkeit der kontinuierlichen Qualitätssicherung im IKS. Sie ist überzeugt, dass den Verwaltungseinheiten die dazu geeigneten Instrumente, Hilfsmittel und Informationen in angemessener Form zur Verfügung stehen und diese zielführend eingesetzt werden. Im Weiteren ist die EFV bestrebt, mit ihren begleitenden Aktivitäten und Massnahmen (IKS-Kurse, Beratung & Betreuung, Vorgaben und Weisungen, bundesweiter Erfahrungsaustausch, etc.), die Verwaltungseinheiten bei der praktischen Umsetzung zu unterstützen. Die EFV nimmt die Gelegenheit wahr, den Verwaltungseinheiten für ihre erheblichen Anstrengungen und Arbeiten in diesem Zusammenhang zu danken.

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Die Direktorinnen und Direktoren der Verwaltungseinheiten sind verantwortlich für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung des Internen Kontrollsystems (IKS) in ihrem Zuständigkeitsbereich (Art. 36 Abs. 3 der Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (FHV, SR 611.01)). Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft das IKS in 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 Internen Revisionen (IR) haben in verschiedenen Verwaltungseinheiten geprüft, ob in wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozessen ein angemessenes und den Vorgaben<sup>1</sup> der Eidgenössischen Finanzverwaltung (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 IR abgedeckt werden, ist nachfolgend graphisch dargestellt:



<sup>1</sup> 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 IR 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 2017 sowie den Erkenntnissen und allfälligen Nachfolgeprüfungen aus Prüfungen 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 bedeutsamen 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 Existenz des IKS in den einzelnen Verwaltungseinheiten vorzunehmen.

### 1.4 Schlussbesprechung

Der Bericht wurde auf dem Zirkularweg mit den verantwortlichen Personen der EFV behandelt.

Die EFK dankt für die während den Prüfungen gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Voraussetzungen für die Bestätigung der Existenz eines IKS

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

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

Zur Prüfung der Existenz des IKS werden im Rahmen der Funktionsprüfungen insbesondere Wurzelstichproben durchgeführt. Dabei wird ein einzelner Geschäftsvorfall vom Anfang bis zum Ende einschliesslich der dazugehörigen Dokumentation der Durchführung der entsprechenden 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, wird der Prüfungsumfang in den meisten Fällen reduziert.

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

## 3 Beurteilung der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung für 2017

### 3.1 Voraussichtlich wird die Existenz des IKS in der Bundesrechnung bestätigt

Die EFK geht aufgrund der bisherigen Prüfungsfeststellungen davon aus, dass die Existenz des IKS für das Rechnungsjahr 2017 bestätigt werden kann. Das definitive Urteil kann aber erst nach Durchführung der Abschlussprüfung gefällt werden.

Die Qualität des IKS hat sich in den letzten Jahren verbessert. Vor wenigen Jahren lieferten verschiedene Prüfungen keine zufriedenstellenden Ergebnisse. In einzelnen Prozessen musste das IKS klar verbessert werden. Heute zeigen die Prüfungsergebnisse in vielen Fällen kein oder nur noch ein geringfügiges Verbesserungspotenzial. Es gilt nun, diesen guten Stand über die Jahre aufrecht zu erhalten. Es besteht das Risiko, dass bei Verwaltungseinheiten, deren Prozesse bis heute nicht geprüft wurden, die IKS-Qualität weniger gut ist. Dieses Risiko wird durch die Rotationsplanung adressiert. Die für die Bundesrechnung wesentlichsten Prozesse sind Ende 2017 alle bereits mindestens einmal geprüft worden.

### 3.2 Generelle Informatik (IT)-Kontrollen per 30. September 2017 existent und wirksam

Die generellen IT-Kontrollen werden jährlich im Bundesamt für Informatik (BIT) sowie in der Führungsunterstützungsbasis der Armee (FUB) geprüft. In den Zwischenberichten per 30. September 2017 werden sowohl die Existenz wie auch die Wirksamkeit der generellen IT-Kontrollen bei beiden Leistungserbringern bestätigt. Eine definitive Beurteilung ist aber erst möglich, wenn der Bericht für die Prüfperiode vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2017 vorliegt.

Die generellen IT-Kontrollen im Bereich „Programm- und Datenbankanpassungen“ hat die EFK beim Change Board FI EFV geprüft. Das Change Board FI EFV steuert resp. überwacht sämtliche Änderungen am SAP P07. Somit ist es auch für die Durchführung der relevanten Kontrollen zuständig. Die Kontrollen werden nachweisbar durchgeführt. Sie stellen sicher, dass sämtliche Änderungen im SAP P07 in kontrollierter Art und Weise durchgeführt werden.

Weitere generelle IT-Kontrollen bilden Bestandteil der Prüfungen bei allen bedeutsamen Verwaltungseinheiten. Dabei geht es vorab um die Verwaltung von Zugriffen auf Programme und Daten.

### 3.3 Minderung des Risikos für unberechtigte Mutationen

Im 2016 hat die EFK im Bereich des Kreditorenworkflows eine umfassende Prüfung durchgeführt. Sie hat dann verschiedene Empfehlungen abgegeben. Die Nachfolgeprüfung im 2017 hat gezeigt, dass sie umgesetzt worden sind. Nennenswert ist beispielsweise die Einführung eines Workflows zur Änderung von Kreditorenstammdaten.

Zudem konnten die Mutationsberechtigungen im Vergleich zu 2016 deutlich reduziert werden. Die Risiken von Fehlmutationen werden durch diese beiden Massnahmen gemindert.

### 3.4 Fiskalerträge

Die Prozesse rund um die Fiskalerträge des Bundes sind meistens sehr komplex und umfangreich. Im Vergleich zu früheren Jahren hat sich das IKS in diesen Prozessen deutlich gebessert. Die Prüfungsergebnisse fallen insgesamt besser aus. Auch die Prüfungen im 2017 haben insgesamt ein zufriedenstellendes Ergebnis erreicht. Diese zusammenfassende Beurteilung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in einzelnen Subprozessen weiterhin Optimierungspotenzial besteht. Verbesserungen, insbesondere auch bezüglich der Prozesseffizienz, sind möglich. Zudem erlauben die laufenden Veränderungen in den Prozessen keinen Stillstand beim IKS. Das IKS ist laufend an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Ansonsten besteht das Risiko, dass sich Kontrolllücken öffnen. Mit der Einführung der FISCAL IT Applikationen wird das IKS teilweise neu konzipiert. Die EFK wird diese Kontrollen gemäss Rotationsplan in ihre Prüfungen einbeziehen.

### 3.5 Anlagenprozess (Sachanlagen und Abschreibungen)

Das BBL bilanziert Immobilien in der Höhe von 4,3 Milliarden Franken (Stand 31.12.2016), die ausschliesslich vom ETH-Bereich genutzt werden. Das BBL erhält quartalsweise die zur Buchführung notwendigen Daten zugestellt. Um sicherzustellen, dass die Daten korrekt in die Buchhaltung des BBL übernommen werden, führt das BBL verschiedene Kontrollen durch. Diese sind existent und wirksam.

Die Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB, SR 172.010.21) regelt die Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich des Immobilienmanagements des ETH-Bereiches und des BBL. Danach hat das BBL hauptsächlich eine Überwachungsfunktion. Entgegen dieser Vorgabe hat das BBL seine Tätigkeiten ausgeweitet. Dadurch werden einzelne Kontrollen teilweise doppelt durchgeführt. Die EFK hat deshalb dem BBL empfohlen, sich auf die Kontrollen gemäss Zuständigkeiten in der VILB zu konzentrieren. Demgegenüber ist festzuhalten, dass zahlreiche Kontrollen von verschiedenen Stellen im ETH-Bereich durchzuführen sind. Diese sollen vorab die Richtigkeit und die Vollständigkeit der Immobilienbuchhaltung sicherstellen. Eine Prüfung dieser Kontrollen hat gezeigt, dass das IKS bei den verschiedenen Stellen sehr unterschiedliche Qualitäten aufweist. Während bei einzelnen Stellen ein mehrheitlich wirksames IKS besteht, existiert an anderen Stellen kein IKS. Der ETH-Bereich muss hier Verbesserungen erarbeiten. Einerseits sind zusätzliche Kontrollen einzuführen. Andererseits sind Kontrollen effizienter zu gestalten. Bestehende Doppelspurigkeiten sind zu beheben. Dadurch kann die Prozesseffizienz gesteigert werden. Die Schwachstellen im IKS beim ETH-Bereich können sich auch negativ auf die Buchführung des Bundes auswirken. Die gute Beurteilung des IKS beim BBL soll hier nicht über die Gesamtbeurteilung der Situation hinwegtäuschen. Diese beinhaltet eindeutig ein Verbesserungspotenzial. Der ETH-Bereich hat Massnahmen eingeleitet. Die EFK plant im Jahr 2018 eine Nachkontrolle.

### 3.6 Personalprozess (Personalaufwand)

Das EPA nimmt im Personalprozess im Zusammenhang mit den monatlichen Lohnauszahlungen und der Jahresendverarbeitung die Rolle eines zentralen Dienstleisters wahr. Die in diesem Bereich durchgeführten Kontrollen sind existent und zielführend. Sie stellen eine effiziente Vorgehensweise sicher. Weiter ist das EPA für den fachlichen Unterhalt des Personalinformationssystems BV Plus der gesamten Bundesverwaltung zuständig. Die generellen IT-Kontrollen, die in diesem Zusammenhang durchgeführt werden müssen, sind ebenfalls existent und wirksam.

Bei den Prozessprüfungen in drei Verwaltungseinheiten im 2017 wurden im Personalprozess keine wesentlichen Kontrolllücken identifiziert. Die jeweiligen IKS wurden als existent und wirksam beurteilt.

## 4 Beurteilung des IKS je geprüfter Verwaltungseinheit – Übersicht

### 4.1 Beurteilung der Rechnungsjahre 2016 und 2017

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 5.

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:

#### Legende

-  Es liegt ein bedeutender Mangel vor. Für die Verwaltungseinheit besteht dringender Handlungsbedarf. Es gibt keine oder praktisch keine internen Kontrollen. Das IKS ist unzuverlässig.
-  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 Ergebnisse entsprechen den Erwartungen der EFK. Es besteht kein oder lediglich ein geringfügiges Verbesserungspotenzial.

Die Tabelle zeigt in der Spalte „Beurteilung IKS“ das Urteil aus einer Funktionsprüfung in den Rechnungsjahren 2016 und 2017.

Prozess <sup>2</sup>	Positionen der Bundesrechnung	VE	Beurteilung IKS	
			2016	2017
übergeordnet	Generelle Informatik (IT) – Kontrollen	BIT		offen <sup>3</sup>
	<i>Geprüfte IT-Systeme:</i>			
	– SAP P07			
	– MOLIS / STOLIS			
	– E-DEC			
	– DCPA			
	– MLI			
	– TaBi			

<sup>2</sup> Gemäss den Bezeichnungen im Leitfaden zum Internen Kontrollsystem der EFV

<sup>3</sup> Der Status «offen» bedeutet, dass die Prüfung im Zeitpunkt der Berichtsabgabe noch nicht vollständig abgeschlossen ist.

Prozess <sup>2</sup>	Positionen der Bundesrechnung	VE	Beurteilung IKS	
			2016	2017
	– TSR			
	– GSD			
	– DIAB			
	– AFOS			
	– LSVA / PSVA			
	– MinöSt			
	– TDCost			
	Generelle Informatik (IT) – Kontrollen	FUB	●	offen
	Kreditoren-Workflow	EFV	●	
	Change Management Board EFV	EFV	●	●
	BVPlus (CC HR EPA)	EPA	●	●
<b>Fiskalertrag</b>	Fiskalertrag inkl. Forderungen und Wertberichtigungen sowie zeitliche Abgrenzungen:		●	●
	– LSVA / PSVA	EZV		●
	– Mehrwertsteuer	ESTV		●
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Rückerstattung)	ESTV	■	
	– Mineralölsteuer / CO <sub>2</sub> -Abgabe	EZV	●	
<b>Verkauf</b>	Entgelte, verschiedener Ertrag, Forderungen inkl. Wertberichtigungen	BBL		●
		BLW	■	
<b>Personal</b>	Personalaufwand inkl. Rückstellungen und zugehörigen Bilanzkonten	V		●
		BAFU		●
		armasuisse		●
		BAG		offen
		SEM		offen
		DLZ Pers	●	
		BBL	●	
		EFV	●	
		EZV	●	
		SECO	■	
		EDA	●	
<b>Einkauf</b>	Sach- und Betriebsaufwand, Rüstungsaufwand, Verbindlichkeiten sowie zeitliche Abgrenzungen	ar Immo		●
		EZV		offen
		ESTV	●	
		SEM	●	

Prozess <sup>2</sup>	Positionen der Bundesrechnung	VE	Beurteilung IKS	
			2016	2017
		ASTRA	●	
<b>Anlagen</b>	Sachanlagen inkl. Abschreibungen und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen	ASTRA		●
		BBL / ETH-Bereich		● / ■
		ar I	●	
		BBL	●	
<b>Subventionen</b>	Anteile Dritter an Bundeserträgen, Entschädigung an Gemeinwesen, Beiträge an eigene Institutionen, Beiträge an Dritte, Beiträge an Sozialversicherungen, Wertberichtigung Investitionsbeiträge, Wertberichtigung Darlehen	SECO		●
		EDA		●
		BAV		●
		BAG	●	
		SBFI	●	
		BAV	●	
<b>Lager</b>	Vorräte inkl. Wertberichtigungen sowie Material- und Warenaufwand	V	●	
<b>Treasury</b>	Bundestresorerie	EFV		●

## 4.2 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
<b>übergreifend</b>	Generelle Informatik (IT) – Kontrollen	BIT / FUB	jährlich
	BVPlus	EPA	jährlich
	Kreditoren-Workflow	EFV	2019
<b>Verkauf</b>	Fiskalertrag inkl. Forderungen und Wertberichtigungen sowie zeitliche Abgrenzungen		
	– Alkohol und Tabak	EZV	2018
	– Einfuhrzölle und MWST-Einnahmen	EZV	2018
	– VOC-Einnahmen	EZV	2018
	– Mineralölsteuer / CO <sub>2</sub> -Abgabe	EZV	2019
	– LSVÄ / PSVÄ	EZV	2020
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Erhebung)	ESTV	2018
	– Direkte Bundessteuer	ESTV	2018
– Wehrpflichtersatzabgabe	ESTV	2018	

Prozess	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Rückerstattung)	ESTV	2019
	– Mehrwertsteuer	ESTV	2020
<b>Verkauf</b>	Entgelte, verschiedener Ertrag, Forderungen inkl. Wertberichtigungen	BLW	2019
		BBL	2020
<b>Personal</b>	Personalaufwand inkl. Rückstellungen und zugehörige Bilanzkonten	ASTRA	2018
		DLZ Pers EPA	2019
		BBL	2019
		EZV	2019
		seco	2019
		EDA	2019
		BAG	2020
		SEM	2020
		V	2020
<b>Einkauf</b>	Sach- und Betriebsaufwand, Rüstungsaufwand, Verbindlichkeiten sowie zeitliche Abgrenzungen	BBL	2018
		V	2018
		BFE	2019
		SEM	2019
		ASTRA	2019
		ar Immo	2020
		EZV	2020
<b>Anlagen</b>	Sachanlagen und immaterielle Anlagen inkl. Abschreibungen und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen	BBL (ETH)	2018
		EZV	2018
		V	2018
		BBL	2019
		ar Immo	2019
		ASTRA	2020
<b>Subventionen</b>	Anteile Dritter an Bundeserträgen, Entschädigung an Gemeinwesen, Beiträge an eigene Institutionen, Beiträge an Dritte, Beiträge an Sozialversicherungen, Wertberichtigung Investitionsbeiträge, Wertberichtigung Darlehen	BAV	jährlich
		BFE	2018
		BLW	2018
		BWO	2018
		ESBK	2018
		SECO	2018/20
		SBFI	2019
		BAG	2019
		SEM	2020
		EDA	2020
<b>Lager (Vorräte)</b>	Vorräte / Munitionsvorräte inkl. Wertberichtigungen sowie Material- und Warenaufwand	V	2019

Prozess	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
<b>Treasury (Bundestresorerie)</b>	Finanzanlagen und Finanzverbindlichkeiten, Transitorische Aktiven und Passiven sowie Finanzaufwand und -ertrag	EFV	2020

## 5 Erläuterungen zur IKS-Beurteilung 2017

Nachfolgend finden sich zusammenfassende Feststellungen, die den Berichterstattungen an die geprüften Verwaltungseinheiten im 2017 entnommen worden sind. Die prozessspezifischen Berichte bilden die Basis für die in Kapitel 3 abgegebene vorläufige Beurteilung des IKS auf Stufe Bundesverwaltung.

VE		Schlussfolgerung
<b>Übergeordnete Prozessprüfungen</b>		
EFV	●	<i>Änderungswesen im SAP P07</i> Das Change Management Board FI EFV führt wichtige generelle IT-Kontrollen rund um das Änderungsmanagement im SAP der Bundesverwaltung für die Supportprozesse Finanzen durch. Die EFK hat deren Einhaltung mittels Stichproben geprüft. Sie werden als existent und wirksam beurteilt. Die Kontrollen stellen angemessen sicher, dass Änderungen am SAP P07 in kontrollierter Art und Weise durchgeführt werden.
EPA: CCHR	●	<i>Personalprozess: Competence Center Human Resources (CCHR)</i> Das EPA stellt als verantwortliches Amt das Personalinformationssystem BV Plus zur Verfügung. Die Schlüsselkontrollen zur Minimierung der Risiken sind aufgenommen und decken die wesentlichen Risiken beim CCHR ab. Die Durchführung der Schlüsselkontrollen ist in den Prozessen integriert. Die Kontrollen sind wirksam. Die manuellen und automatisierten Kontrollen unterstützen eine effiziente Kontrolltätigkeit. Die generellen IT-Kontrollen, die im CCHR durchgeführt werden müssen, sind existent und wirksam.
<b>Funktionsprüfungen 2017</b>		
V	●	<i>Personalprozess (Personalaufwand 2016: rund 1 344 Millionen Franken)</i> Die Prüfungshandlungen haben aufgezeigt, dass das IKS im Bereich Personal in einer umfassenden Weise dokumentiert ist. Die Risikokontrollmatrizen sowie die Prozessanweisungen wurden der Geschäftstätigkeit sowie den Geschäftsrisiken angepasst. Die definierten Kontrollen werden als angemessen erachtet. Die involvierten Mitarbeitenden kennen die relevante IKS-Dokumentation und wenden diese bei der täglichen Arbeit an. Die Existenz und die Wirksamkeit des IKS im Personalprozess wird bestätigt. Aus der Prüfung ergaben sich zwei Sachverhalte, die zu verbessern sind. Die Wirksamkeit des IKS ist dadurch nicht beeinträchtigt.

VE		Schlussfolgerung
BAFU	●	<p><i>Personalprozess (Personalaufwand 2016: rund 88 Millionen Franken)</i></p> <p>L'audit a donné un bon résultat d'ensemble. En effet, le CDF a constaté que le SCI est vécu dans les activités relatives au domaine du personnel, qu'il est documenté et qu'il fonctionne bien. La séparation de fonctions est vécue par le biais de l'application du principe des 4-yeux. La manière de travailler est finalement efficace et couvre les risques majeurs. Dès lors, le CDF est en mesure de considérer que les contrôles appliqués aux processus du domaine du personnel sont dans l'ensemble adéquats.</p>
armasuisse	●	<p><i>Personalprozess (Personalaufwand 2016: rund 73 Millionen Franken)</i></p> <p>Die Prüfungshandlungen haben aufgezeigt, dass das IKS im Bereich Personal in einer umfassenden Weise dokumentiert ist. Die Risikokontrollmatrizen sowie die Prozessanweisungen wurden der Geschäftstätigkeit sowie den Geschäftsrisiken angepasst. Die definierten Kontrollen werden als angemessen erachtet. Die involvierten Mitarbeitenden kennen die relevante IKS-Dokumentation und wenden diese in der täglichen Arbeit an. Die Existenz und die Wirksamkeit des IKS im Personalprozess wird bestätigt.</p>
EZV	●	<p><i>Einnahmenprozess Schwerverkehrsabgabe LSVA (Einnahmen von 1,5 Milliarden Franken im Jahr 2016)</i></p> <p>Die EFK kann aufgrund der Prüfung die Existenz der internen Kontrollen in diesem Prozess bestätigen. Die EZV hat das bestehende IKS prozessübergreifend vollständig und korrekt beschrieben sowie detailliert erläutert. Vereinzelt sind noch Präzisierungen notwendig. Die vorgesehenen Kontrollen sind angemessen und vollständig. Einzelne durchgeführte Schlüsselkontrollen sind nicht als solche bezeichnet. Die identifizierten Schlüsselkontrollen sowie weitere wichtige Kontrollen werden systematisch durchgeführt. Die geprüften Schlüsselkontrollen sind wirksam.</p>
ESTV	●	<p><i>Einnahmenprozess Mehrwertsteuer (Einnahmen von 22,5 Milliarden Franken im Jahr 2016)</i></p> <p>Die Existenz des IKS kann bestätigt werden. Die Wirksamkeit von ausgewählten IKS-Schlüsselkontrollen wurde mittels gezielten Prüfungshandlungen bekräftigt. Die Prüfung hat aber auch</p>

VE		Schlussfolgerung
		Schwachstellen aufgezeigt. So kann beispielsweise in der Anwendung «Mehrwertsteuer Fachsystem» (MEFAS) das 4-Augenprinzip umgangen werden. Zudem funktioniert die vollständige und richtige Datenübermittlung von MEFAS in MO-LIS noch nicht optimal. Weiter soll auch das IKS bei den Geldadressenmutationen gestärkt werden.
BBL	●	<i>IKS des finanzrelevanten Verkaufsprozesses (im Bereich Bauten sowie im Bereich Logistik Einnahmen von rund 92,5 Millionen Franken im Jahr 2016)</i> Für das IKS im erwähnten Bereich kann sowohl die Existenz als auch die Wirksamkeit bestätigt werden. Es besteht aber dennoch ein Verbesserungspotenzial. Beispielsweise ist zu überprüfen, inwieweit manuelle Änderungen von Konditionen zu kontrollieren sind.
ar Immo	●	<i>Einkaufsprozess</i> Die Prüfungshandlungen haben aufgezeigt, dass das IKS des Einkaufsprozesses in einer umfassenden Weise dokumentiert ist. Die Risikokontrollmatrix sowie die Prozessanweisung wurden der Geschäftstätigkeit sowie den Geschäftsrisiken angepasst. Die definierten Kontrollen werden als angemessen betrachtet. Die involvierten Mitarbeitenden kennen die relevante IKS-Dokumentation und wenden diese in der täglichen Arbeit an. Die Existenz und die Wirksamkeit des IKS im Einkaufsprozess wird bestätigt.
ASTRA	●	<i>Anlageprozess (Anlagebestand per 31. Dezember 2016 von 39,8 Milliarden Franken)</i> Das ASTRA hat das IKS in der Risiko-Kontroll-Matrix vollständig und korrekt beschrieben. Das IKS erfüllt die formellen Anforderungen und die IKS Aufgaben / Kompetenzen / Verantwortungen werden in den Filialen umgesetzt. Die EFK hat bei den durchgeführten Stichproben in den Filialen Winterthur und Estavayer sowie in der IC-Zentrale in Ittigen festgestellt, dass die definierten Kontrollen systematisch durchgeführt und dokumentiert werden. Die Wirksamkeit der Kontrollen ist sichergestellt.
BBL / ETH-Bereich	● / ■	<i>Audit de processus de la comptabilité immobilière entre l'Office fédéral et le Domaine des Ecoles polytechniques fédérales (EPF)</i>

VE		Schlussfolgerung
		<p>L'OFCL reçoit trimestriellement du Conseil des EPF les données comptables agrégées des immeubles du Domaine des EPF appartenant à La Confédération. Afin de s'assurer que les données soient correctement et complètement transférées du système de reporting SAP BO FC à la comptabilité, l'OFCL effectue plusieurs contrôles. Le SCI de l'OFCL est existant et efficace. Les contrôles internes au sein de l'OFCL permettent de couvrir les risques d'anomalies significatives dans le compte d'Etat.</p> <p>Le Conseil des EPF dispose d'une description de son SCI. Certains contrôles doivent être précisés. L'EPFL possède une matrice des risques et contrôles, mais elle ne reflète plus la situation actuelle et n'intègre pas tous les contrôles clés effectués. Quant à l'EPFZ, la documentation de son SCI est lacunaire pour le domaine immobilier. Le département financier de l'EPFZ a par contre une description adéquate de son SCI. L'efficacité des contrôles clés est jugée très hétérogène. Les risques d'anomalie significative dans les comptes annuels du portefeuille immobilier appartenant à la Confédération ne sont pas entièrement couverts.</p>
SECO	●	<p><i>Subventionsprozess (IKS im Spezialfonds für Regionalentwicklung)</i></p> <p>Es wurde der Subventionsprozess (Transferaufwand) in der Direktion für Standortförderung, Ressort Regional- und Raumordnungspolitik (DSRE): Spezialfonds für Regionalentwicklung (IHG- und NRP-Darlehen sowie flüssige Mittel des Fonds) geprüft. Das IKS ist in allen Teilprozessen wirksam. In einzelnen Teilprozessen bestehen Optimierungsmöglichkeiten. Beispielsweise soll das Berechtigungskonzept SECO / SAS aktualisiert und mit all seinen Anhängen durch die Leiter OAFI und OAAS genehmigt werden. Weiter sollten die Kontrollen der Kantonsbetreuer, die sie bei der Auszahlung bereits heute vornehmen, noch in die Risiko- / Kontrollmatrix von DSRE aufgenommen werden. Die Berechtigungsadministration und die Abwicklung der Berechtigungsvergabe könnte zudem durch die Nutzung des elektronischen Workflows wirtschaftlicher abgewickelt werden.</p>
EDA	●	<p><i>Système de contrôle interne dans le domaine des subventions (Dépenses de près de 2,4 milliards de francs en 2016)</i></p> <p>Le CDF estime que le SCI appliqué aux activités relatives au domaine des subventions et autres contributions est généralement fiable. En effet, il est documenté, il fonctionne bien et les</p>

VE		Schlussfolgerung
		<p>processus sont clairement décrits. Le CDF a également constaté que le SCI n'avait pas fonctionné pour le paiement de la contribution suisse 2016 à la Banque mondiale. Le mécanisme des taux de change à terme pour se préserver des fluctuations des monnaies étrangères n'a pas pu être pleinement appliqué et la DDC a dû subir un surcoût à 1,2 million de francs. Le processus a entretemps été revu.</p>
BAV	●	<p><i>Subventionsprozesse: Finanzierungsvereinbarungen IF und Mittelabruf IF</i></p> <p>Die durchgeführten Prüfungshandlungen haben gezeigt, dass die Existenz und Wirksamkeit der beiden geprüften IKS-Prozesse bestätigt werden kann. Die Prozesse und die RKM sind aktuell und vollständig. Der Aufbau des IKS wird als zweckmässig beurteilt.</p>
EFV	●	<p><i>Treasury Prozess (Bundestresorerie)</i></p> <p>Les mesures de contrôle interne en place dans les processus sont jugées efficaces. Elles sont documentées dans des schémas de déroulement et des matrices de contrôle. Toutes les transactions conclues sont saisies dans le logiciel bancaire Adaptiv, avec une procédure intégrée : <i>input, check and release</i>. Elles sont reprises dans SAP au terme d'un protocole de reprise. Toutes les recommandations du CDF des années précédentes ont été mises en œuvre ou ne trouvent plus d'application dans le contexte actuel.</p>
<p><b>Funktionsprüfungen 2016 (im Zeitpunkt der letzten Berichterstattung „offen“)</b></p>		
EPA: CCHR	●	<p><i>Personalprozess: Competence Center Human Resources (CCHR)</i></p> <p>Das CCHR ist u. a. für die monatlichen Lohnauszahlungen (Jahresvolumen: 5,4 Milliarden Franken 2016), für die Jahresendverarbeitung sowie für den fachlichen Unterhalt des Personalinformationssystems BV Plus der gesamten Bundesverwaltung zuständig. Zur Durchführung der Monatsverarbeitung und zum Jahresabschluss bestehen umfassende Regelwerke sowie Checklisten. Die RKM «Personal Lohnverarbeitung (Payroll)» und «Abschluss» sind aktuell. Die durchgeführten und nachgewiesenen Kontrollen sind zielführend. Sie stellen eine effiziente Vorgehensweise sicher und sind wirksam.</p>

## Anhang 1: Abkürzungen

ar Immo	armasuisse Immobilien
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CO <sub>2</sub>	Kohlenstoffdioxid
DLZ	Dienstleistungszentrum
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
EFV	Eidg. Finanzverwaltung
EPA	Eidg. Personalamt
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
ESBK	Eidg. Spielbankenkommission
ESTV	Eidg. Steuerverwaltung
ETH	Eidg. Technische Hochschule
EZV	Eidg. Zollverwaltung
FHG	Finanzhaushaltgesetz (SR 611.0)
FHV	Finanzhaushaltverordnung (SR 611.01)
FKG	Finanzkontrollgesetz (SR 614.0)
FUB	Führungsunterstützungsbasis

IKS	Internes Kontrollsystem
IR	Interne Revision
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MinöSt	Mineralölsteuer
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique (deutsch: BBL)
Pers	Personal
PS	Schweizer Prüfungsstandards
PSVA	Pauschale Schwerverkehrsabgabe
RKM	Risiko- und Kontrollmatrix
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SCI	Système de contrôle interne
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
V	Verteidigung
VOC	Flüchtige organische Verbindungen
ZAS	Zentrale Ausgleichstelle