



Reg. Nr. 1.18045.601.00188.019

Bericht der Revisionsstelle

an die Finanzkommissionen der eidg. Räte

**Staatsrechnung der Schweizerischen
Eidgenossenschaft (Bundesrechnung)
für das Jahr 2017**

Bericht der Revisionsstelle zur Jahresrechnung

Gestützt auf Artikel 6 des Bundesgesetzes über die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) haben wir die vom Bundesrat mit Botschaft vom 16. März 2018 dem Parlament unterbreitete Staatsrechnung (Bundesrechnung), abgeschlossen per 31. Dezember 2017, umfassend die Erfolgsrechnung, die Finanzierungsrechnung, die Bilanz, die Geldflussrechnung, die Investitionsrechnung, den Eigenkapitalnachweis sowie den Anhang geprüft (Band 1 «Bericht zur Staatsrechnung 2017», Teil B «Jahresrechnung des Bundes», Seiten 103 bis 214). Zu den im Teil D veröffentlichten Abschlüssen der Sonderrechnungen „Bahninfrastrukturfonds“ (BIF), „Infrastrukturfonds“ (IF) und „Eidgenössische Alkoholverwaltung“ erstellen wir jeweils separate Berichte an die Finanzkommissionen der eidg. Räte.

Verantwortung der Eidg. Finanzverwaltung

Die Eidg. Finanzverwaltung (EFV) ist für die Aufstellung der Bundesrechnung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften verantwortlich. Diese Verantwortung beinhaltet die Ausgestaltung, Implementierung und Aufrechterhaltung eines internen Kontrollsystems mit Bezug auf die Aufstellung der Bundesrechnung, damit diese frei von wesentlichen falschen Angaben als Folge von Verstössen oder Irrtümern ist. Darüber hinaus ist die EFV für die Auswahl und die Anwendung sachgemässer Rechnungslegungsmethoden sowie die Vornahme angemessener Schätzungen verantwortlich.

Verantwortung der Eidg. Finanzkontrolle als Revisionsstelle

Unsere Verantwortung ist es, aufgrund unserer Prüfung ein Prüfungsurteil über die Bundesrechnung abzugeben. Wir haben unsere Prüfung in Übereinstimmung mit dem schweizerischen Gesetz und den Schweizer Prüfungsstandards vorgenommen. Nach diesen Standards haben wir die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass wir hinreichende Sicherheit gewinnen, ob die Bundesrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist.

Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von Prüfungsnachweisen für die in der Bundesrechnung enthaltenen Wertansätze und sonstigen Angaben. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemässen Ermessen des Prüfers. Dies schliesst eine Beurteilung der Risiken wesentlicher falscher Angaben in der Bundesrechnung als Folge von Verstössen oder Irrtümern ein. Bei der Beurteilung dieser

Risiken berücksichtigt der Prüfer das interne Kontrollsystem, soweit es für die Aufstellung der Bundesrechnung von Bedeutung ist, um die den Umständen entsprechenden Prüfungshandlungen festzulegen, nicht aber um ein Prüfungsurteil über die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben. Die Prüfung umfasst zudem die Beurteilung der Angemessenheit der angewandten Rechnungslegungsmethoden, der Plausibilität der vorgenommenen Schätzungen sowie eine Würdigung der Gesamtdarstellung der Bundesrechnung. Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise eine ausreichende und angemessene Grundlage für unser Prüfungsurteil bilden.

Grundlage für das eingeschränkte Prüfungsurteil

- *Finanzierungsrechnung*

Die Erhöhung der Rückstellung für künftige Rückforderungen bei der Verrechnungssteuer um 2 Milliarden Franken wurde 2017 nicht nur der Erfolgsrechnung, sondern neu auch dem Finanzierungsergebnis belastet. Die Finanzierungsrechnung weist das Finanzierungsergebnis anhand der Ausgaben und Einnahmen aus (Art. 7 Finanzhaushaltgesetz, SR 611.0). Rückstellungen gelten nicht als Ausgaben und Einnahmen. Die Berücksichtigung der Bildung der Rückstellung in der Finanzierungsrechnung 2017 entspricht somit nicht dem Finanzhaushaltgesetz. Bezüglich dieser Beurteilung bestehen Meinungsverschiedenheiten mit der Eidg. Finanzverwaltung, die im Rahmen der Umsetzung der Motion «Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht (16.4018)» zu klären sind. Das Finanzierungsergebnis ist 2 Milliarden Franken zu tief ausgewiesen. Bezüglich der Höhe der Rückstellung verweisen wir auf den nachfolgenden Punkt.

- *Einnahmen aus der Verrechnungsteuer (ESTV)*

Die Steuerforderungen und –verbindlichkeiten sowie die passiven Rechnungsabgrenzungen der ESTV beinhalten per Bilanzstichtag nicht korrigierte Erfassungsfehler. Die materielle Kontrolle der Abrechnungen durch die ESTV erfolgt nachgelagert. Die Steuerforderungen sind um 634 Millionen Franken und die passiven Rechnungsabgrenzungen um 195 Millionen Franken zu hoch ausgewiesen. Die Steuerverbindlichkeiten sind um 91 Millionen Franken zu tief ausgewiesen. In direkter Folge dieser Feststellungen ist die Rückstellung Verrechnungssteuer um 300 Millionen Franken zu hoch. Anstatt der im Berichtsjahr erfolgten Erhöhung um 2 Milliarden Franken wäre eine Erhöhung um 1,7 Milliarden Franken korrekt gewesen. Netto sind die Verrechnungssteuereinnahmen in der Finanzierungs- und Erfolgsrechnung 2017 um 230 Millionen Franken zu hoch ausgewiesen. Ebenfalls zu hoch ist der Transferaufwand für Anteile Dritter an Bundeserträgen (52 Millionen Franken). Das Ergebnis wird dadurch um netto 178 Millionen Franken zu positiv dargestellt. Verschiedene Kommentierungen in der Jahresrechnung des Bundes rund um die Verrechnungssteuereinnahmen und die Rückstellung Verrechnungssteuer berücksichtigen diese Feststellungen nicht.

- *Bewertung Nationalstrassen (ASTRA)*

Mit der Übergabe von einzelnen Strassenabschnitten an den Verkehr startet normalerweise deren buchhalterische Abschreibung. Bei mindestens 22 Bauprojekten aus den Jahren vor

2008 wurde fälschlicherweise bei einigen Teilprojekten nicht mit der Abschreibung begonnen. Dadurch fehlen in den Erfolgsrechnungen von 2008 bis 2017 kumuliert geringstenfalls 957 Millionen Franken an Abschreibungen. Gleichzeitig wurden für diese Projekte ertragsbildende Kantonsanteile von kumuliert 560 Millionen Franken nicht berücksichtigt. Damit hätten die jeweiligen Erfolgsrechnungen um diesen Betrag entlastet werden können. Netto wurde die Erfolgsrechnung seit 2008 um insgesamt 397 Millionen Franken zu gut dargestellt. Der Bilanzbestand (Nationalstrassen) und das Eigenkapital per 31. Dezember 2017 sind um diesen Betrag zu hoch ausgewiesen. Weitere Korrekturen können nicht ausgeschlossen werden.

- *Bewertung Rüstungsbauten (armasuisse)*

Die Immobilien enthalten Objekte, die per 31. Dezember 2017 nicht korrekt bewertet sind. Insgesamt betragen die Überbewertungen knapp 117 Millionen Franken. Die festgestellten Überbewertungen haben keine finanzierungswirksamen Auswirkungen.

Eingeschränktes Prüfungsurteil

Nach unserer Beurteilung entspricht die Bundesrechnung für das am 31. Dezember 2017 abgeschlossene Rechnungsjahr mit Ausnahme der Auswirkungen der im Absatz «Grundlage für das eingeschränkte Prüfungsurteil» dargelegten Sachverhalte den gesetzlichen Vorschriften und den Bestimmungen von Artikel 126 der Bundesverfassung zur Haushaltsführung (Schuldenbremse).

Hervorhebung eines Sachverhalts

Wir machen auf Kapitel 7, Ziffer 71, Abschnitt «Beurteilung der Vermögens- und Schuldenlage» und Kapitel 8, Ziffer 82/28.4 «Spezialfonds mit Sonderrechnungen» im Anhang zur Bundesrechnung aufmerksam. Darin wird ausgeführt, dass die Bundesrechnung keine umfassende Beurteilung der Vermögens- und Schuldenlage des Bundes zeigt. Dazu müssten auch die Vermögens- und Schuldverhältnisse der ausgelagerten Fonds (namentlich IF und BIF) berücksichtigt werden. Ohne die Auslagerung des BIF wäre das Eigenkapital der Bundesrechnung um 8,3 Mrd. Franken tiefer. Unser Prüfungsurteil ist im Hinblick auf diesen Sachverhalt nicht eingeschränkt, da das gewählte Vorgehen den gesetzlichen Bestimmungen entspricht.

Hinweis auf sonstige Sachverhalte

Ohne unser Prüfungsurteil einzuschränken, machen wir auf nachstehende Sachverhalte aufmerksam:

- *Bevorschussung Bahninfrastrukturfonds (BIF)*

Der FinöV-Fonds wurde Ende 2015 durch den BIF abgelöst. Letzterer übernahm die kumulierte Bevorschussung in der Höhe von 8,7 Mrd. Franken (Stand per 31. Dezember 2017). Die an den FinöV-Fonds resp. an den BIF geleisteten Vorschüsse erfolgten nicht über die Finanzierungsrechnung und unterlagen damit nicht den Vorgaben zur Schuldenbremse. Der

Verlustvortrag des BIF beläuft sich Ende 2017 auf rund 8,3 Mrd. Franken. Die Bevorschussung des Fonds ist beim Bund – in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen – als nicht wertberichtigtes Darlehen bilanziert. Mindestens 50 Prozent der zweckgebundenen Einnahmen (namentlich LSVA- und Mineralölsteuer-Anteile) sind spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels, das heisst voraussichtlich ab dem Jahr 2019, für die Rückzahlung dieser Bevorschussung zu verwenden.

- *Darlehen an die Arbeitslosenversicherung (ALV)*

Gegenüber dem ALV-Fonds werden im Finanzvermögen des Bundes Darlehensguthaben von 2,2 Mrd. Franken ausgewiesen (Vorjahr: 2,5 Mrd. Franken). Das „negative“ Eigenkapital des Fonds beläuft sich per Ende Dezember 2017 auf knapp 1 Mrd. Franken. Die Darlehen des Bundes sind somit zu einem grossen Teil nicht gedeckt und können lediglich aus zukünftigen Überschüssen des Fonds zurückbezahlt werden.

- *Prüfung der direkten Bundessteuer*

Die direkte Bundessteuer wird von den Kantonen veranlagt, erhoben und dem Bund abgeliefert. Im Jahr 2017 waren dies knapp 21 Mrd. Franken. Die jährliche Prüfung der Ordnung- und Rechtmässigkeit der Erhebung der direkten Bundessteuer und der Ablieferung des Bundesanteils obliegt gemäss Art. 104a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (SR 642.11, DBG) den unabhängigen kantonalen Finanzaufsichtsorganen. Sie erfolgt mit einer Verzögerung von einem Rechnungsjahr und erstreckt sich explizit nicht auf die Richtigkeit und die Rechtmässigkeit der Veranlagungen. Über die durchgeführten Prüfungen wird der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) und auch der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) Bericht erstattet. Die EFK ist gesetzlich dazu verpflichtet, sich auf diese Berichterstattungen abzustützen. Sie besitzt keine Kompetenzen, diese zu überprüfen.

Berichterstattung aufgrund weiterer Anforderungen

In Anwendung von Art. 48 FHG richtet sich die Rechnungslegung für die Bundesrechnung nach allgemein anerkannten Standards. Art. 53 der FHV präzisiert, dass sich die Rechnungslegung nach den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) richtet, Abweichungen von den IPSAS im Anhang 2 geregelt und im Anhang zur Bundesrechnung begründet werden. Die Nicht-Aktivierung der Rüstungsgüter hat während langer Zeit eine solche Abweichung dargestellt. Sie wurde im Anhang 2 der FHV bis Ende 2016 ausgewiesen. Im Rahmen des Projektes «Optimierung NRM» wurde diese Abweichung im Anhang 2 entfernt. Weil aus Gründen der Verhältnismässigkeit nur eine teilweise Aktivierung der Rüstungsgüter umgesetzt wurde, wird die Abweichung im Jahr 2018 in einer abgeschwächten Form erneut eingeführt. Sie wurde im Anhang zur Bundesrechnung korrekt offengelegt. Im Anhang 2 der FHV war sie hingegen am 31. Dezember 2017 nicht aufgeführt.

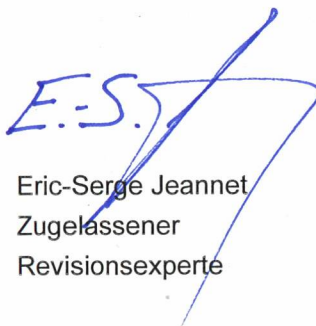
Die EFK ist gestützt auf das Finanzkontrollgesetz (SR 614.0, FKG) unabhängig und es liegen keine mit ihrer Unabhängigkeit nicht vereinbaren Sachverhalte vor.

In Übereinstimmung mit dem Finanzkontrollgesetz und dem Schweizer Prüfungsstandard 890 bestätigen wir, dass ein gemäss den Vorgaben der EFV ausgestaltetes internes Kontrollsystem für die Aufstellung der Jahresrechnung existiert.

Trotz der im Absatz «Grundlage für das eingeschränkte Prüfungsurteil» dargelegten Einschränkungen empfehlen wir, die Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesrechnung) für das Jahr 2017 zu genehmigen. Die Methodenänderung im Bereich der Rückstellungen Verrechnungssteuern wurde transparent kommuniziert und soll gemäss der Eidg. Finanzverwaltung für die Zukunft stetig angewendet werden. Die übrigen Feststellungen werden im Rechnungsjahr 2018 korrigiert. Ferner empfehlen wir, die Kreditüberschreitungen im Umfang von 136,8 Mio. Franken zu genehmigen und die Bildung neuer Reserven von 168,4 Mio. Franken zu beschliessen.

Bern, den 26. April 2018

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



Eric-Serge Jeannet
Zugelassener
Revisionsexperte



Jean-Marc Blanchard
Zugelassener
Revisionsexperte