

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



# Umfassender Bericht über die Prüfung der Bundesrechnung 2019

Eidgenössische Finanzverwaltung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Order address	Schweiz
Bestellnummer	1.20132.601.00188
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

Das Wesentliche in Kürze.....	5
L'essentiel en bref .....	7
L'essenziale in breve .....	9
Key facts.....	11
<b>1 Auftrag .....</b>	<b>14</b>
1.1 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	14
1.2 Beschränkung des Prüfungsumfangs.....	15
1.3 Schlussbesprechung .....	15
<b>2 Durchführung und Ergebnisse der Revision .....</b>	<b>16</b>
2.1 Neues Modell zur Berechnung der Rückstellung Verrechnungssteuer (ESTV) .....	16
2.2 Veränderung Rückstellung Verrechnungssteuer weiterhin in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt (ESTV).....	17
2.3 Personalvorsorgeverpflichtungen – Versicherungsmathematische Annahmen (EPA / EFV) .....	19
2.4 Personalvorsorgeverpflichtungen – Erstmalige Anwendung von Risk Sharing (EPA / EFV) .....	20
<b>3 Feststellungen zu Buchführung und Rechnungslegung.....</b>	<b>21</b>
3.1 Bürgschaften im Bereich der Hochseeschifffahrt (BWL) .....	21
3.2 Rückerstattung der Mehrwertsteuer auf Gebührenrechnungen der Billag AG (BAKOM) .....	21
3.3 Rückstellung für radioaktive Abfälle (BAG / BBL) .....	21
3.4 Die Aktivierung von Anlagegütern ist zu überprüfen (BABS) .....	22
3.5 Rückzahlung der Bevorschussung an den BIF (EFV) .....	22
3.6 Finanzielle Zusagen und übrige gebundene Ausgaben (EFV) .....	23
3.7 Abschluss der ESTV .....	23
3.8 Zukünftige Auswirkungen der COVID-19-Verordnungen .....	23
3.9 Beurteilung der Vermögens- und Verschuldungslage .....	24
<b>4 Internes Kontrollsystem .....</b>	<b>25</b>
4.1 Die EFK bestätigt die Existenz des IKS in der Bundesverwaltung .....	25
4.2 Die generellen IT-Kontrollen sind existent und wirksam.....	25
4.3 Angemessene Zugriffsberechtigungen sind sicherzustellen.....	25

4.4	IKS-Beurteilung der Rechnungsjahre 2018 und 2019.....	25
4.5	Erläuterungen zur IKS-Beurteilung 2019 .....	27
4.6	Rotationsplanung für die Funktionsprüfungen .....	32
<b>5</b>	<b>Nachverfolgung von Sachverhalten aus früheren Prüfungen.....</b>	<b>35</b>
5.1	Finanzierungsleasing der «Ecole polytechnique fédérale de Lausanne» (EPFL) .....	35
5.2	Deckungskapital für die Versicherung von Lokalangestellten des EDA.....	35
5.3	Spezialfinanzierung Begleitmassnahmen FHAL / WTO (EFV) .....	35
5.4	Deckungsgrad der geschlossenen Vorsorgewerke (EFV).....	36
<b>6</b>	<b>Follow-up von Empfehlungen aus früheren Prüfungen .....</b>	<b>37</b>
<b>7</b>	<b>Weitere zu kommunizierende Sachverhalte .....</b>	<b>38</b>
7.1	Wesentliche Meinungsverschiedenheiten mit der EFV.....	38
7.2	Botschaft zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltsteuerung (Änderung des Finanzhaushaltgesetzes).....	38
7.3	Keine wesentlichen negativen Feststellungen der kantonalen Finanzkontrollen zur direkten Bundessteuer .....	38
7.4	Strafbare Handlungen, Verstösse gegen Gesetz und andere Rechtsvorschriften, dolose Handlungen.....	39
7.5	Wesentliche Ereignisse nach dem Bilanzstichtag .....	39
7.6	Sonstige Informationen .....	39
	<b>Anhang 1: Übersicht über die im BIT und in der FUB geprüften finanzrelevanten Systeme.....</b>	<b>40</b>
	<b>Anhang 2: Übersicht über die bedeutsamen Verwaltungseinheiten.....</b>	<b>42</b>
	<b>Anhang 3: Abkürzungen.....</b>	<b>43</b>

# Umfassender Bericht über die Prüfung der Bundesrechnung 2019

## Eidgenössische Finanzverwaltung

### Das Wesentliche in Kürze

---

Der Jahresgewinn in der Bundesrechnung 2019 beträgt 5953 Millionen Franken. Er resultiert aus dem operativen Ertrag von 73 094 Millionen Franken und dem operativen Aufwand von 69 072 Millionen Franken. Hinzu kommen das negative Finanzergebnis von 746 Millionen Franken und das Ergebnis aus Beteiligungen von 2677 Millionen Franken. 69 892 Millionen Franken oder 96 % des operativen Ertrages sind Fiskalertrag. Vom operativen Aufwand stammen 54 941 Millionen Franken oder 80 % aus dem Transferaufwand. 14 004 Millionen Franken oder 20 % sind Eigenaufwand. Die restlichen 128 Millionen Franken entfallen auf Einlagen in Spezialfinanzierungen.

Die Corona-Pandemie hat keine Auswirkungen auf die Bundesrechnung 2019. Die negativen wirtschaftlichen Folgen sind erst durch die starke Ausbreitung des Coronavirus ab Januar 2020 entstanden.

#### **Die EFK empfiehlt, die Bundesrechnung 2019 trotz Einschränkung zu genehmigen**

Die Bundesversammlung beschliesst jährlich über die Genehmigung der Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesrechnung). Sie muss sich darauf verlassen können, dass ein unabhängiges Kontrollorgan die Bundesrechnung geprüft hat. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft diese deshalb nach anerkannten Revisionsgrundsätzen. Anschliessend gibt sie den Finanzkommissionen der eidg. Räte eine Empfehlung ab, ob die Bundesrechnung zu genehmigen ist oder nicht. Die EFK hat in ihrem Bericht vom 24. März 2020 empfohlen, die Bundesrechnung für das Jahr 2019 trotz Einschränkung zu genehmigen.

Die EFK ist gesetzlich 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 2019 bestätigt.

Der Bericht der Revisionsstelle konnte in diesem Jahr zum ersten Mal gleichzeitig mit der Bundesrechnung publiziert und in den Band 1 integriert werden.

#### **Das Modell zur Berechnung der Rückstellung Verrechnungssteuer wurde geändert, nicht aber deren Verbuchung**

Das Rückforderungsverhalten der Steuerpartner hat sich gemäss Aussage der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) geändert. Deshalb haben die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und die ESTV entschieden, zur Berechnung der Rückstellung Verrechnungssteuer (VST) im Abschluss 2019 ein neues Modell zu verwenden. Das Modell ist angemessen und ergibt per Ende 2019 trotz einzelner Schwachstellen die bestmögliche Schätzung der Rückstellung VST. Per 31. Dezember 2019 beläuft sich die Rückstellung auf knapp 21 Milliarden Franken. Im Rahmen eines Restatements wurden korrekterweise auch die Vorjahreswerte rückwirkend per 1. Januar 2018 um 8 Milliarden Franken erhöht.

Hinsichtlich der rechtlichen Konformität der Rückstellungsveränderung in der Finanzierungsrechnung 2019 von 1500 Millionen Franken bestehen unverändert Meinungsverschiedenheiten mit der EFV. Aus Sicht der EFK fallen Rückstellungsveränderungen nicht unter die Definition von laufenden Einnahmen und Ausgaben gemäss Finanzhaushaltgesetz (FHG). Somit entspricht deren Berücksichtigung in der Finanzierungsrechnung nicht dem FHG. Die EFK hat diesbezüglich ihr Prüfungsurteil eingeschränkt. Im Rahmen der Umsetzung der Motion Hegglin<sup>1</sup> sollen die Meinungsverschiedenheiten geklärt werden. Die notwendigen Massnahmen sind in Arbeit. Bis dahin wird die EFK an dieser Einschränkung festhalten.

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

Die Fonds des Bundes – der Bahninfrastrukturfonds (BIF) sowie der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds – sind aufgrund von Art. 5 FHG nicht in der Bundesrechnung enthalten. Dadurch ist auf Stufe Bundesrechnung keine umfassende Beurteilung der Vermögens- und Schuldenlage möglich. Das Eigenkapital der Bundesrechnung wäre ohne Auslagerung des BIF um 7 Milliarden Franken tiefer. Eine Empfehlung der EFK, den bestehenden Art. 5 FHG zugunsten einer konsolidierten Darstellung in der Bundesrechnung zu ändern, wurde von der EFV bereits früher aufgrund der ungewollten Auswirkungen auf die Schuldenbremse abgelehnt.

Die Kantone veranlagten und erheben die direkte Bundessteuer (DBST). Sie liefern dem Bund seinen Anteil ab (mehr als 23 Milliarden im Jahr 2019). Es obliegt den kantonalen Finanzkontrollen, in diesem Bereich jährlich Prüfungen vorzunehmen. Die einzelnen Berichte der kantonalen Finanzkontrollen über die Einnahmen 2018 beinhalten keine negativen Feststellungen, die für die Bundesrechnung als Ganzes wesentlich sind. Die EFK verfügt über keine Kompetenzen, diese Berichterstattungen der Kantone zu überprüfen.

Zweifel an der Qualität der Steuerregister und der Veranlagungen führten zur Einreichung einer parlamentarischen Initiative<sup>2</sup>. Ziel dieser Initiative ist es, die Prüf- und Aufsichtskompetenzen im Bundesgesetz über die DBST zu stärken, damit die EFK in Zukunft ein Prüfurteil über die gesamten Einnahmen des Bundes abgeben kann.

### **Finanzielle Auswirkungen der Corona-Krise**

Allfällige Konsequenzen der Corona-Pandemie sind erstmals in der Bundesrechnung 2020 zu berücksichtigen. Die finanzielle Unterstützung der betroffenen Branchen wird in den kommenden Jahren zu einem bedeutenden Mittelabfluss führen. Heute kann dieser noch nicht verlässlich beziffert werden. Von Bedeutung wird einerseits die Bewertung der Bürgschaften sein, die vom Bund gewährt werden. Andererseits werden verschiedene Bilanzpositionen der ESTV sowie der Eidgenössischen Zollverwaltung per 31. Dezember 2020 neu zu beurteilen sein. Die dazu notwendigen Informationen sind frühzeitig einzuholen. Zudem hat sich das Risiko erhöht, dass in naher Zukunft weitere Bürgschaften im Bereich der Hochseeschifffahrt geleistet<sup>3</sup> werden müssen.

---

<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.

<sup>2</sup> «Stärkung der Prüf- und Aufsichtskompetenzen im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer» (18.469), eingereicht von der Finanzkommission NR.

<sup>3</sup> Per 31. Dezember 2019 beanspruchen 20 Hochseeschiffe zur Besicherung ihrer Kredite – insgesamt 365 Millionen Franken – Bürgschaften des Bundes.

# Rapport détaillé sur la révision du compte 2019 de la Confédération

Administration fédérale des finances

## L'essentiel en bref

---

À la fin de l'exercice 2019, le compte de la Confédération affichait un excédent de 5953 millions de francs. Ce montant correspond à la différence entre revenus opérationnels, qui se sont élevés à 73 094 millions, et charges opérationnelles, qui ont atteint 69 072 millions. À cela s'ajoutent un résultat financier négatif de 746 millions de francs et un résultat des participations de 2677 millions. D'un montant de 69 892 millions de francs, les revenus fiscaux représentent 96 % des revenus opérationnels. Les charges opérationnelles proviennent à 80 % du domaine des transferts (54 941 millions de francs) et à 20 % du domaine propre (14 004 millions de francs). Les 128 millions de francs restants concernent des attributions à des financements spéciaux.

La pandémie de coronavirus n'a pas d'incidence sur le compte 2019 de la Confédération. Les conséquences économiques négatives n'apparaissent qu'à partir de janvier 2020, lorsque le virus s'est propagé à grande échelle.

### **Malgré certaines réserves, le CDF recommande d'approuver le compte 2019 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 s'assurer qu'un organe de contrôle indépendant a bien vérifié ce compte. Le CDF examine celui-ci 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 24 mars 2020, le CDF a recommandé aux Chambres d'adopter le compte de la Confédération pour l'année 2019 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 confirmé pour l'exercice comptable 2019.

Pour la première fois cette année, le rapport de l'organe de révision a pu être publié en même temps que le compte de la Confédération et être intégré dans le tome 1.

### **Le modèle de calcul de la provision pour l'impôt anticipé a été modifié, mais pas sa comptabilisation**

Selon l'Administration fédérale des contributions (AFC), le comportement des partenaires fiscaux en matière de demandes de remboursement a changé. Pour cette raison, l'Administration fédérale des finances (AFF) et l'AFC ont décidé de recourir à un nouveau modèle de calcul de la provision pour l'impôt anticipé lors de la clôture 2019. Le modèle est approprié et représente, malgré certaines faiblesses, la solution la plus à même de fournir la meilleure estimation possible de la provision pour l'impôt anticipé à fin 2019. Au 31 décembre 2019, la provision s'élevait à près de 21 milliards de francs. Dans le cadre d'un retraitement, le montant de la provision de l'année précédente a été dûment corrigé et augmenté rétroactivement de 8 milliards de francs au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Les divergences d'opinions avec l'AFF subsistent sur la légalité de la variation de la provision à hauteur de 1500 millions de francs dans le compte de financement 2019. De l'avis du CDF, les variations des provisions ne constituent pas des recettes ou des dépenses courantes au sens de la loi sur les finances (LFC). Par conséquent, l'inscription de la provision dans le compte de financement n'est pas conforme à la LFC. Le CDF a exprimé une opinion avec réserve à ce sujet. Cette divergence devrait être clarifiée dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Hegglin<sup>1</sup>. Les mesures nécessaires sont en cours. D'ici là, le CDF maintiendra cette réserve.

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

En vertu de l'art. 5 LFC, les fonds de la Confédération – le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération – ne sont pas compris dans le compte de la Confédération. De ce fait, une évaluation exhaustive de la situation du patrimoine et de la dette n'est pas possible au niveau du compte de la Confédération. Si le FIF n'était pas externalisé, le capital propre figurant au compte de la Confédération afficherait un niveau inférieur de 7 milliards de francs. La recommandation du CDF de modifier l'art. 5 LFC existant pour obtenir une représentation consolidée dans le compte de la Confédération a déjà été rejeté précédemment par l'AFF en raison des conséquences indésirables sur le frein à l'endettement.

Les cantons déterminent le montant de l'impôt fédéral direct (IFD) et perçoivent ce dernier. Ils versent à la Confédération la part qui lui revient (plus de 23 milliards en 2019). Il incombe aux contrôles cantonaux des finances de procéder chaque année à des audits en la matière. Les différents rapports établis par les contrôles cantonaux des finances sur les recettes de 2018 ne font état d'aucune irrégularité susceptible d'avoir une incidence significative sur le compte de la Confédération. Le CDF n'est pas habilité à vérifier les comptes rendus des cantons.

Des doutes quant à la qualité des registres d'impôt et de la taxation ont conduit au dépôt d'une initiative parlementaire<sup>2</sup>. Cette initiative a pour but de renforcer les compétences de contrôle et de surveillance dans la loi fédérale sur l'IFD, afin que le CDF puisse, à l'avenir, établir une attestation d'audit pour l'ensemble des recettes de la Confédération.

### **Conséquences financières de la crise liée au coronavirus**

Les conséquences éventuelles de la pandémie de coronavirus se feront sentir pour la première fois dans le compte 2020 de la Confédération. Le soutien financier accordé aux branches concernées se traduira dans les années à venir par une importante sortie de ressources, qu'il n'est pas encore possible de chiffrer avec certitude aujourd'hui. D'une part, le montant des cautionnements de la Confédération revêtira une grande importance, d'autre part, les différents postes du bilan de l'AFC et de l'Administration fédérale des douanes devront être réévalués au 31 décembre 2020. Les informations requises à cet effet devront être collectées à temps. En outre, le risque que des cautionnements supplémentaires doivent être accordés au secteur maritime<sup>3</sup> dans un avenir proche s'est accru.

**Texte original en allemand**

---

<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) peut être consultée sur le site Internet [parlament.ch](http://parlament.ch).

<sup>2</sup> « Renforcer les compétences de contrôle et de surveillance dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct » (18.469), déposée par la Commission des finances CN.

<sup>3</sup> Le 31 décembre 2019, des cautionnements de la Confédération ont été sollicités pour 20 navires de haute mer afin de garantir leurs crédits, dont la valeur totale s'élève à 365 millions de francs.



# Rapporto dettagliato sulla verifica del conto della Confederazione 2019

Amministrazione federale delle finanze

## L'essenziale in breve

---

L'utile d'esercizio nel conto della Confederazione 2019 ammonta a 5953 milioni di franchi ed è composto da ricavi operativi pari a 73 094 milioni di franchi e da spese operative pari a 69 072 milioni di franchi. A ciò si aggiungono il risultato finanziario negativo pari a 746 milioni di franchi e il risultato da partecipazioni pari a 2677 milioni di franchi. Gli introiti fiscali ammontano a 69 892 milioni di franchi, ovvero al 96 per cento dei ricavi operativi. L'80 per cento (54 941 milioni) delle spese operative riguarda le spese di riversamento, mentre il 20 per cento (14 004 milioni) le spese proprie. La parte rimanente (128 milioni) concerne conferimenti in finanziamenti speciali.

La pandemia di Coronavirus non ha alcuna ripercussione sul conto della Confederazione 2019. Le conseguenze economiche negative sono sorte soltanto da gennaio 2020 a seguito della forte diffusione del Coronavirus.

### **Il CDF raccomanda di approvare il conto della Confederazione 2019 nonostante una riserva**

Ogni anno l'Assemblea federale decide in merito all'approvazione del consuntivo della Confederazione Svizzera (conto della Confederazione). L'Assemblea federale deve poter 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 delle finanze delle Camere federali sull'approvazione o meno del conto della Confederazione. Nel suo rapporto del 24 marzo 2020 il CDF ha raccomandato di approvare, nonostante una riserva espressa, il conto della Confederazione per l'esercizio 2019.

Il CDF è 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 2019 l'esistenza di tale sistema ha potuto essere confermata.

Per la prima volta, quest'anno il rapporto dell'ufficio di revisione ha potuto essere pubblicato contestualmente al conto della Confederazione ed essere integrato nel volume 1.

### **Il modello di calcolo degli accantonamenti per l'imposta preventiva è stato modificato, la loro contabilizzazione no**

Secondo le dichiarazioni dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), il comportamento dei partner fiscali in materia di rimborso è cambiato. Per questo motivo, l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e l'AFC hanno deciso di utilizzare nel bilancio 2019 un nuovo modello di calcolo degli accantonamenti per l'imposta preventiva. Il modello è adeguato, e a fine 2019 produce, nonostante singoli lacune, la miglior stima possibile per questa voce di bilancio. Il 31 dicembre 2019 tali accantonamenti ammontavano a circa 21 miliardi di franchi. Nel quadro di una rettifica (*restatement*) anche i valori dell'anno precedente sono giustamente stati aumentati di 8 miliardi di franchi con effetto retroattivo al 1° gennaio 2018.

Per quanto riguarda la conformità legale della variazione dell'accantonamento di 1500 milioni di franchi nel conto di finanziamento 2019 permangono divergenze di opinioni con l'AFF. Secondo il CDF, le modifiche relative agli accantonamenti non rientrano nella definizione di entrate e uscite correnti contenuta nella legge sul controllo delle finanze (LCF). Ritiene pertanto che l'inclusione del conto di finanziamento non rispetti la LCF. Il CDF ha a tal proposito espresso il suo giudizio con una riserva. Tali divergenze sono da chiarire nel quadro dell'attuazione della mozione Hegglin<sup>1</sup>. I provvedimenti necessari sono in fase di elaborazione. Fino ad allora il CDF manterrà questa riserva.

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

Conformemente all'articolo 5 LCF, i fondi della Confederazione – il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) e il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato – non figurano nel conto della Confederazione. Pertanto, il conto della Confederazione non consente di effettuare una valutazione completa della situazione patrimoniale e del debito pubblico. Se il FIF non fosse stato scorporato, il capitale proprio del conto della Confederazione risulterebbe inferiore di 7 miliardi di franchi. A causa degli effetti indesiderati sul freno all'indebitamento, già in precedenza l'AFF aveva respinto una raccomandazione del CDF, che proponeva di modificare l'articolo 5 LCF al fine di favorire una presentazione consolidata del conto della Confederazione.

I Cantoni si occupano della tassazione e della riscossione dell'imposta federale diretta (IFD) e versano alla Confederazione la quota che le spetta (più di 23 miliardi nel 2019). Compete agli organi cantonali di vigilanza finanziaria eseguire verifiche annuali in questo ambito. I singoli rapporti degli organi cantonali di vigilanza finanziaria sulle entrate del 2018 non contengono constatazioni negative che possano essere considerate rilevanti per il conto della Confederazione nel suo complesso. Il CDF non ha la facoltà di verificare i relativi rapporti dei Cantoni.

I dubbi sulla qualità dei registri fiscali e delle tassazioni hanno portato al deposito di un'iniziativa parlamentare<sup>2</sup>, il cui scopo era potenziare le competenze in materia di verifica e di vigilanza nella legge federale sull'IFD in modo che il CDF in futuro possa formulare un giudizio sul gettito complessivo della Confederazione.

### **Ripercussioni finanziarie della crisi dovuta al Coronavirus**

Occorrerà tenere conto di eventuali conseguenze della pandemia di Coronavirus per la prima volta nel conto della Confederazione 2020. Nei prossimi anni il sostegno finanziario dei settori colpiti comporterà un importante deflusso di fondi che attualmente non può ancora essere quantificato in modo attendibile. Da un lato, sarà importante la valutazione delle fidejussioni concesse dalla Confederazione. Dall'altra, diverse voci di bilancio dell'AFC e dell'Amministrazione federale delle dogane dovranno essere rivalutate al 31 dicembre 2020. Le informazioni necessarie al riguardo devono essere raccolte per tempo. È inoltre aumentato il rischio che entro breve dovranno essere concesse altre fidejussioni nel settore della navigazione marittima<sup>3</sup>.

**Testo originale in tedesco**

---

<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), consultabile sul sito Internet parlament.ch.

<sup>2</sup> «Potenziamento delle competenze in materia di verifica e di vigilanza nella legge federale sull'imposta federale diretta» (18.469), depositata dalla Commissione delle finanze CN.

<sup>3</sup> Al 31 dicembre 2019, per coprire i loro crediti pari a complessivamente di 365 milioni di franchi, 20 navi d'alto mare beneficiano di fidejussioni della Confederazione.

# Comprehensive report on the audit of the 2019 federal financial statements

Federal Finance Administration

## Key facts

---

The annual surplus in the 2019 federal financial statements was CHF 5,953 million, comprised of operating revenue of CHF 73,094 million and operating expenses of CHF 69,072 million. The negative financial result was CHF 746 million and the financial interest result was CHF 2,677 million. Tax revenue accounted for CHF 69,892 million, or 96%, of total operating revenue. Transfer expenses accounted for CHF 54,941 million, or 80%, of total operating expenses, while own operating expenses represented CHF 14,004 million, or 20%. The remaining CHF 128 million was attributable to the net expense for special financing.

The COVID-19 pandemic has no impact on the 2019 federal accounts. The negative economic consequences only started with the rapid spread of the coronavirus from January 2020.

### **The SFAO recommends approving the 2019 federal financial statements despite restrictions**

The Federal Assembly decides on approving Switzerland's state financial statements (federal financial statements) every year. It has to have confidence that an independent review body has audited the federal financial statements. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) thus audits them in accordance with recognised auditing principles. It subsequently gives the Finance Committees of the two chambers a recommendation as to whether the federal financial statements are to be approved or not. In its report of 24 March 2020, the SFAO recommended approving the 2019 federal financial statements despite restrictions.

The SFAO is bound by law to check the internal control system (ICS). Consequently, it also issues an opinion regarding the existence of the ICS every year. The SFAO confirmed this for fiscal 2019.

This year, the auditors' report was published for the first time simultaneously with the federal financial statements and integrated into Volume 1.

### **The model for calculating the withholding tax provision was changed, but not its booking**

According to the Federal Tax Administration (FTA), there has been a change in the method used by tax partners to request refunds. The Federal Finance Administration (FFA) and the FTA have therefore decided to use a new model for calculating the withholding tax provision in the 2019 financial statements. The model is appropriate and, despite a few weaknesses, provides the best possible estimate of the withholding tax provision as at the end of 2019. At 31 December 2019, the provision amounted to just under CHF 21 billion. As part of a restatement, the previous year's figures were also correctly increased by CHF 8 billion with retroactive effect from 1 January 2018.

There are still differences of opinion with the FFA regarding the legal conformity of the change in the provision of CHF 1,500 million in the 2019 financing statement. In the SFAO's view, changes in provisions do not fall within the definition of current receipts and expenditure

according to the Federal Budget Act (FBA). Therefore the inclusion in the financing statement is not in compliance with the FBA. The SFAO restricted its audit opinion in this regard. The differences of opinion should be clarified as part of the implementation of the Hegglin motion<sup>1</sup>. The necessary measures are currently being prepared. In the meantime, the SFAO will maintain this restriction.

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

The Confederation's funds – the railway infrastructure fund (RIF) and the motorway and urban transportation fund – are not included in the federal financial statements due to Article 5 of the FBA. This means that a comprehensive assessment of the asset and debt situation is not possible at the level of the federal financial statements. The net assets/equity in the federal financial statements would be CHF 7 billion lower without the outsourcing of the RIF. A recommendation by the SFAO to amend Article 5 of the FBA in favour of a consolidated presentation in the federal financial statements was rejected by the FFA due to the undesirable impact on the debt brake.

The cantons assess and collect direct federal tax. They deliver Confederation's share to it (more than CHF 23 billion in 2019). The cantonal audit offices are responsible for conducting audits in this area every year. The cantonal audit offices' individual reports on the 2018 receipts contained no negative observations deemed significant for the federal financial statements overall. The SFAO has no authority to check the cantons' reporting in this regard.

Doubts about the quality of the tax registers and assessments led to a parliamentary initiative being submitted<sup>2</sup>. The aim of this initiative is to strengthen the auditing and supervisory powers in the Federal Act on Direct Federal Taxation so that the SFAO can issue an audit opinion on the Confederation's entire receipts in future.

### **Financial impact of the COVID-19 crisis**

Any consequences of the COVID-19 pandemic are not to be taken into account until the 2020 federal financial statements. The financial support provided to the affected industries will lead to a significant outflow of funds in the coming years. It is not yet possible to reliably quantify this outflow. On the one hand, the value of the guarantees granted by the Federal Government will have a bearing. On the other hand, various balance sheet items of the FTA and the Federal Customs Administration will have to be reassessed as at 31 December 2020. The necessary information must be obtained well in advance. In addition, the risk has increased that further guarantees will have to be provided in the near future for oceangoing vessels<sup>3</sup>.

**Original text in German**

---

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

<sup>2</sup> "Strengthening the auditing and supervisory powers in the Federal Act on Direct Federal Taxation" (18.469), submitted by the Finance Commission NC.

<sup>3</sup> As at 31 December 2019, 20 oceangoing vessels benefited from federal guarantees to secure their loans – a total of CHF 365 million.

## Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Finanzverwaltung

Mit dem vorliegenden umfassenden Bericht informiert die EFK über wesentliche Sachverhalte im Zusammenhang mit der Bundesrechnung 2019. Diese ist seit 2017 mit einer Einschränkung zum Prüfungsurteil behaftet. Die Einschränkung bezieht sich auf die finanzwirksame Rückstellung im Bereich der Verrechnungssteuereinnahmen, zu deren Rechtmässigkeit zwischen der EFK und der EFV unterschiedliche Auffassungen bestehen. Die Klärung bzw. Bereinigung erfolgt im Rahmen der Bearbeitung der Motion Hegglin.

Im Jahresabschluss 2019 wurden erstmals das Risk Sharing in der Vorsorgeverpflichtung und eine neue Methodik für die Rückstellungsberechnung bei ausstehenden Rückforderungen im Bereich der Verrechnungssteuereinnahmen angewendet. Dadurch konnte die Transparenz und die Aussagekraft in diesen zwei wichtigen Bereichen deutlich verbessert werden. Zudem konnte dank der engen Zusammenarbeit mit der EFK erstmalig der Bericht der Revisionsstelle in die Finanzberichterstattung Band 1 integriert werden.

Die EFV nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass durch die EFK lediglich eine Empfehlung (mit Priorität 2) an die EFV formuliert wurde. Dies bestätigt die gute Qualität im Finanz- und Rechnungswesen der Bundesverwaltung. Die EFV hat die notwendigen Vorkehrungen getroffen, damit diese auch während der Corona-Pandemie jederzeit gewährleistet wird.

Die EFV bedankt sich bei der EFK für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die konstruktive Zusammenarbeit.

# 1 Auftrag

## 1.1 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Bundesrechnung 2019 geprüft. Sie ist in Band 1 «Bericht zur Staatsrechnung 2019», Teil B «Jahresrechnung des Bundes», Seiten 119 bis 209 der Staatsrechnung abgebildet. Die Prüfung basiert auf Artikel 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (FKG, SR 614.0) und erfolgt in Übereinstimmung mit dem Schweizer Gesetz und den Schweizer Prüfungsstandards (PS). Bei den Prüfungen stützt sich die EFK auf das Finanzhaushaltgesetz<sup>4</sup>, die Finanzhaushaltverordnung<sup>5</sup>, die Weisung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) zum Jahresabschluss 2019, das Anwendungshandbuch der EFV zum Jahresabschluss der Verwaltungseinheiten (VE) mit SAP sowie auf die Richtlinien und Weisungen der EFV zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund.

Die Unabhängigkeit der EFK ist im FKG verankert und es liegen keine mit ihrer Unabhängigkeit nicht zu vereinbarenden Sachverhalte vor.

Die EFK veranlasst Funktionsprüfungen von wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozessen bei den bedeutsamen VE. Dabei wird geprüft, ob in den wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozessen ein angemessenes und den Vorgaben<sup>6</sup> der EFV entsprechendes Internes Kontrollsystem (IKS) existiert. Diese Prüfungen werden durchgeführt, um einerseits jährlich ein Urteil hinsichtlich der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung abgeben zu können. Andererseits sind verschiedene Funktionsprüfungen unumgänglich, um die Abschlussprüfung effizient durchführen zu können. Die Ergebnisse aus diesen Funktionsprüfungen sind in zusammengefasster Form in Kapitel 3.7 dieses Berichts enthalten. Das Urteil zur Existenz des IKS in der Bundesverwaltung basiert auf diesen Erkenntnissen.

Nicht Gegenstand des Prüfungsauftrages der EFK bilden im Band 1 der Teil A *Bericht zur Bundesrechnung* sowie der Teil C *Kreditsteuerung*. Die Rechnungen der einzelnen VE (Bände 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 verfügbare Offenlegung ist ungeprüft. Auch die Offenlegung in der Zusatzdokumentation *Spezialfinanzierungen, Spezialfonds und übrige zweckgebundene Mittel* ist nicht im Prüfungsumfang enthalten.

Zu den veröffentlichten Abschlüssen der Sonderrechnungen (Band 1, Teil D) *Bahninfrastrukturfonds (BIF) und Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs fonds (NAF)* sowie zum *Netzzuschlagsfonds (NZF)* bestehen separate Berichte.

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

---

<sup>4</sup> Finanzhaushaltgesetz, FHG, vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0)

<sup>5</sup> Finanzhaushaltverordnung, FHV, vom 5. April 2006 (SR 611.01)

<sup>6</sup> Namentlich: «Internes Kontrollsystem – Leitfaden für die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben zum Internen Kontrollsystem für die finanzrelevanten Geschäftsprozesse in der Bundesverwaltung» (Januar 2019)

## 1.2 Beschränkung des Prüfungsumfangs

Die Kantone veranlagten und erheben die direkte Bundessteuer (DBST). Anschliessend liefern sie dem Bund seinen Anteil ab. Im Rechnungsjahr 2019 waren dies mehr als 23 Mrd. 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 und eine materielle Prüfung der Veranlagungen ist explizit ausgeschlossen. Die kantonalen Finanzaufsichtsorgane berichten der Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) und der EFK über die durchgeführten Prüfungen. Die EFK ist gesetzlich dazu verpflichtet, sich auf diese Berichtserstattungen abzustützen. Sie verfügt über keine Kompetenzen, um die Rechtmässigkeit der Veranlagung und die korrekte Anwendung des Gesetzes zu überprüfen. Weitere Informationen zu diesem Thema finden sich in Kapitel 7.3.

## 1.3 Schlussbesprechung

Die EFK hat diesen Bericht mit den zuständigen Direktionsmitgliedern und weiteren Personen der EFV besprochen. Die telefonische Besprechung hat am 1. Mai 2020 stattgefunden. Die konstruktive Diskussion ergab Übereinstimmung mit den Berichtsinhalten.

Die EFK dankt für die Unterstützung. Dank organisatorischer Anpassungen und der Flexibilität aller Beteiligten konnte der Bericht der Revisionsstelle erstmals gleichzeitig mit der Publikation der Bundesrechnung abgegeben werden. Die EFK erinnert daran, dass die Amtsleitungen bzw. die Generalsekretariate für die Überwachung der Empfehlungsumsetzung zuständig sind.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Durchführung und Ergebnisse der Revision

Die EFK führt auf Stufe Bundesrechnung jährlich eine Risikoanalyse durch. Darauf basierend definiert sie die Prüfungsschwerpunkte, die Schlüsselrisiken und den Prüfungsansatz. Im Rahmen dieser Arbeiten legt sie auch Wesentlichkeitsgrenzen fest. Diese dienen unter anderem zur Identifikation derjenigen VE, die im Rahmen der Abschlussprüfung 2019 vollumfänglich geprüft werden<sup>7</sup>. Für die Abschlussprüfung bei diesen bedeutsamen VE sind verschiedene Revisionsleiterinnen resp. -leiter der EFK oder der Internen Revisionen zuständig. Die Revisionsleiter erstellen eine individuelle Risikoanalyse und das detaillierte Prüfprogramm. Dabei berücksichtigen sie auch die beurteilte Wirksamkeit des IKS. Die Ergebnisse der verschiedenen Prüfungen bilden die Grundlage für das Prüfungsurteil. Dieser Bericht beinhaltet die für die Bundesrechnung wesentlichen Elemente der Prüfung und die identifizierten Verbesserungspotenziale aus der Abschlussprüfung 2019.

Die Schlussrevisionen wurden bei den einzelnen VE zwischen dem 20. Januar und dem 24. März 2020 ausgeführt. Ergänzend wurden während des Jahres 2019 bei verschiedenen VE Zwischenrevisionen und Funktionsprüfungen vorgenommen. Die Prüfungen konnten wie geplant durchgeführt werden.

Den Bericht der Revisionsstelle an die Finanzkommissionen der eidg. Räte hat die EFK mit einer Einschränkung und unter Hervorhebung eines Sachverhaltes am 24. März 2020 abgegeben. Trotz dieser Einschränkung (siehe Kapitel 2.2) hat die EFK empfohlen, die Rechnung zu genehmigen. Die Existenz des IKS hat sie bestätigt.

### 2.1 Neues Modell zur Berechnung der Rückstellung Verrechnungssteuer (ESTV)

Neue Erkenntnisse zum Rückforderungsverhalten der Steuerpartner haben zum Entscheid geführt, für den Abschluss 2019 die Rückstellung Verrechnungssteuer mit einem neuen Modell zu berechnen. Bedingt durch diesen Methodenwechsel wurde die Rückstellung rückwirkend per 1. Januar 2018 (Restatement) um 8 Mia. Franken erhöht. Unter Anwendung des neuen Modells hat sich die Rückstellung seit diesem Zeitpunkt wie folgt entwickelt (in Mio. Franken):

<i>Stand per 1. Januar 2018 vor Restatement</i>	<i>10 900</i>
Restatement	8000
<i>Stand per 1. Januar 2018 nach Restatement</i>	<i>18 900</i>
Bildung Rechnungsjahr 2018	400
<i>Stand per 31. Dezember 2018</i>	<i>19 300</i>
Bildung Rechnungsjahr 2019	1500
<i>Stand per 31. Dezember 2019</i>	<i>20 800</i>

<sup>7</sup> Eine Liste der bedeutsamen VE findet sich im Anhang 2.



Mit der Einführung des neuen Modells wurden die geschätzten zukünftigen Einnahmerekturen der Kantone (Kantonsanteil von 10 %) mit insgesamt 2080 Mio. Franken erstmals berücksichtigt. Sie sind als aktive Rechnungsabgrenzungen ausgewiesen.

### **Risikobeurteilung**

Die Rückstellung Verrechnungssteuer beinhaltet hohe Schätzunsicherheiten. Das Risiko besteht darin, dass sich die Grundlagen und Annahmen der Berechnung im Nachhinein als nicht zutreffend erweisen.

### **Prüfungsansatz**

Die EFK hat das Modell und insbesondere die verwendeten Daten sowie die Berechnungen eingehend geprüft. Die ESTV hat das Modell vorgängig durch einen externen Experten beurteilen lassen.

### **Prüfungsergebnis**

Die Erkenntnisse aus den Prüfungen der EFK bestätigen, dass sich das Rückerstattungsverhalten im Vergleich zu den Annahmen im alten Modell verändert hat. Die Einführung eines neuen Modells zur Berechnung der Rückstellung Verrechnungssteuer im Abschluss 2019 war somit richtig, das Modell ist angemessen. Die EFK hat mittels umfangreicher Stichproben die verwendeten Daten und die berechneten Prozentsätze geprüft. Die Daten sind trotz qualitativer Schwachstellen plausibel und ergeben per Ende 2019 die bestmögliche Schätzung der Rückstellung Verrechnungssteuer.

Eine Schwachstelle der Daten besteht darin, dass die im Modell verwendeten Prozentsätze unter vereinfachten Annahmen ermittelt worden sind. Die EFK hat der ESTV empfohlen, ab 2020 eine Vollerhebung der Daten für die Modellberechnungen vorzunehmen, idealerweise automatisiert. Ist eine Automatisierung nicht möglich, sollte frühzeitig mit der Datenerhebung begonnen werden. Zum neuen Modell sind noch wirksame IKS-Massnahmen zu definieren, zu validieren und zu dokumentieren. Die Daten der hängigen Kantonsrückforderungen (Jahr der VST-pflichtige Transaktionen) entsprechen den Angaben der Kantone. Da die EFK bei den Kantonen keine Prüfkompetenz hat, handelt es sich hierbei um ungeprüfte Daten.

## **2.2 Veränderung Rückstellung Verrechnungssteuer weiterhin in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt (ESTV)**

Für am Bilanzstichtag ausstehende Rückerstattungsanträge der Verrechnungssteuer wird eine Rückstellung gebildet (siehe vorhergehendes Kapitel). Im Berichtsjahr musste diese um 1500 Mio. Franken erhöht werden. Seit der Bundesrechnung 2017 wird die Veränderung dieser Rückstellung finanzierungswirksam verbucht. Bis zu diesem Zeitpunkt ist die Verbuchung aber nicht finanzierungswirksam erfolgt. Finanzierungswirksame Buchungen werden in der Erfolgs- und in der Finanzierungsrechnung abgebildet. Nicht finanzierungswirksame Buchungen werden nur in der Erfolgsrechnung erfasst.

## Risikobeurteilung

Ausgaben und Einnahmen (finanzierungswirksame Transaktionen) sind in Art. 3 FHG festgelegt. Es besteht das Risiko, dass durch eine neue Interpretation dieser Definition die Vorgaben der Finanzierungsrechnung in Art. 7 FHG<sup>8</sup> nicht mehr eingehalten werden.

## Prüfungsansatz

Die Arbeiten bestehen darin, die Verbuchung der Rückstellungsveränderung zu identifizieren und zu beurteilen, ob diese im Berichtsjahr finanzierungswirksam oder nicht erfolgt ist. Zudem ist die Berücksichtigung des Restatements aus der Modellanpassung im Ausgleichskonto der Schuldenbremse zu prüfen.

## Prüfungsergebnis

Die Veränderung der Rückstellung Verrechnungssteuern wurde finanzierungswirksam verbucht und somit auch in der Finanzierungsrechnung erfasst. Das Finanzierungsergebnis 2019 wird dadurch um 1500 Mio. Franken schlechter dargestellt (Vorjahr: 400 Mio. Franken). Veränderungen von Rückstellungen werden seit dem Abschluss 2017 finanzierungswirksam erfasst. Im Zusammenhang mit der Abschlussprüfung 2019 hebt die EFK die Funktion des Ausgleichskontos hervor. Das Konto ist das «Gedächtnis» der Schuldenbremse. Der positive Saldo zeigt, dass die Vorgaben der Schuldenbremse in den letzten Jahren übertroffen wurden.

Weil die Höhe der Rückstellung Verrechnungssteuer aufgrund des neuen Modells rückwirkend angepasst worden ist (siehe vorangehendes Kapitel), musste auch der Stand des Ausgleichskontos rückwirkend angepasst werden. Die EFV hat berechnet, dass der Stand des Ausgleichskontos per 1. Januar 2007 bei Anwendung des neuen Modells um 5900 Mio. Franken höher gewesen wäre:

Rückstellung 1.1.2007 gemäss altem Modell	7600
Rückstellung 1.1.2007 gemäss neuem Modell	13 500

In den Jahren 2007 bis 2018 wäre die Rückstellung gemäss altem Modell um 3900 Mio. Franken angestiegen. Gemäss neuem Modell um 5800 Mio. Franken. Damit wurden 1900 Mio. Franken dem Finanzierungsergebnis nicht belastet und somit dem Ausgleichskonto zu viel gutgeschrieben. Deshalb erfolgte im Rahmen des Restatements eine nachträgliche Belastung des Ausgleichskontos in dieser Höhe. Mit der Erhöhung des Anfangsbestands des Ausgleichskontos um 5900 Mio. Franken bestanden somit per 1. Januar 2007 Rückstellungen in der Höhe von 13 500 Mio. Franken. Die Berücksichtigung des Restatements aus der Anpassung des Modells ist korrekt erfolgt. Die aktive Abgrenzung für die potenziellen Einnahmerückgänge der Kantone wurde nicht finanzwirksam verbucht. Das FHG lässt eine finanzwirksame Verbuchung von aktiven Rechnungsabgrenzungen bisher nicht zu.

Zwischen der EFK und der EFV gibt es seit dem Abschluss 2017 eine Meinungsverschiedenheit darüber, ob die von der EFV nun konsequent umgesetzte finanzierungswirksame Verbuchung der Rückstellungsveränderung gesetzeskonform ist oder nicht. Diese konnte noch nicht bereinigt werden. Eine abschliessende Bereinigung soll mit der Umsetzung der Motion Hegglin (16.4018) «Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht» bzw. mit der Botschaft zur Vereinfachung und Optimierung der

<sup>8</sup> Art. 7 Abs. 1 FHG: Die Finanzierungsrechnung weist anhand der Ausgaben und Einnahmen das Finanzierungsergebnis aus.

Haushaltsteuerung (Änderung des FHG) stattfinden. Da die Meinungsverschiedenheit zwischen der EFK und der EFV unverändert besteht, hat die EFK die Bundesrechnung 2019 analog der Vorjahre eingeschränkt. Weitere Informationen zur Umsetzung der Motion Hegglin finden sich in Kapitel 7.2.

## 2.3 Personalvorsorgeverpflichtungen – Versicherungsmathematische Annahmen (EPA / EFV)

Die Personalvorsorgeverpflichtung beläuft sich per 31. Dezember 2019 auf 7,1 Mia. Franken. Zur Ermittlung dieser Verpflichtung in Übereinstimmung mit IPSAS 39 *Leistungen an Arbeitnehmer* hat die EFV verschiedene versicherungsmathematische Annahmen festgelegt.

### **Risikobeurteilung**

Unvollständige Rückstellungen oder unkorrekte respektive nicht nachvollziehbare Annahmen stellen die Risiken im Zusammenhang mit IPSAS 39 dar.

### **Prüfungsansatz**

Die Prüfungshandlungen bestehen in der Plausibilisierung und Besprechung der gewählten Parameter und in der Beurteilung von deren Angemessenheit. Aufgrund der Wesentlichkeit der Position hat die EFK die Annahmen durch einen unabhängigen Experten beurteilen lassen.

### **Prüfungsergebnis**

Die für die Ermittlung der Personalvorsorgeverpflichtungen per 31. Dezember 2019 gemäss IPSAS 39 angewendeten versicherungsmathematischen Annahmen sind vertretbar.

Zur Festlegung des Projektionszinssatzes für die Altersguthaben zeichnet sich aber eine neue Praxis des Berufstandes ab. Danach soll das Verhältnis der Altersguthaben (obligatorisch / nicht obligatorisch) und die damit verbundenen Mindestverzinsungen einbezogen und berücksichtigt werden.

Der Diskontfaktor für das Jahr 2019 ist analog der Vorjahre auf Basis der Rendite von Bundesobligationen bestimmt worden. Bei einem Wechsel zu Unternehmensanleihen wäre nachzuweisen, dass diese eine bessere Annäherung an den Zeitwert des Geldes darstellen als die bisher verwendeten Bundesobligationen.

### **Empfehlung 1 (Priorität 2)**

Die EFK empfiehlt der EFV, eine Detailauswertung über das Verhältnis der BVG-Guthaben zu erstellen und entsprechend dem Verhältnis obligatorischer Teil versus nicht obligatorischer Teil zu überprüfen. Die Ergebnisse sollten in die Überlegungen bei der nächsten Festsetzung des Projektionszinssatzes Altersguthaben einfließen.

### **Stellungnahme der EFV**

Gemäss den Vorgaben des Rechnungslegungsstandards IPSAS 39 müssen die versicherungsmathematischen Annahmen unvoreingenommen gewählt und aufeinander abgestimmt sein. Die finanziellen Annahmen werden jährlich geprüft. Die erwähnten Überlegungen werden in die nächste Überprüfung miteinbezogen.

## 2.4 Personalvorsorgeverpflichtungen – Erstmalige Anwendung von Risk Sharing (EPA / EFV)

Zur Berechnung der Personalvorsorgeverbindlichkeit nach IPSAS 39 wird per 31. Dezember 2019 erstmals das erweiterte Risk Sharing angewendet. Danach muss der Bund als Arbeitgeber nicht die volle Personalvorsorgeverbindlichkeit leisten. Es wird davon ausgegangen, dass im Sinne der Risikoteilung (Risk Sharing) die Arbeitnehmenden einen Anteil dieser Verpflichtung übernehmen müssen. Deshalb wird anstelle der bisherigen Nettoverpflichtung neu nur noch derjenige Anteil bilanziert, der voraussichtlich durch den Bund als Arbeitgeber zur tragen ist. Die Bewertungsanpassung ist per 1. Januar 2019 erfolgt. Die Rückstellung konnte dadurch um 2300 Mio. Franken reduziert werden. Diese Änderung wurde direkt im Eigenkapital erfasst. Sie hatte weder auf die Erfolgs- noch auf die Finanzierungsrechnung 2019 einen Einfluss.

### **Risikobeurteilung**

Eine falsche Anwendung des erweiterten Risk Sharing oder eine unkorrekte respektive nicht nachvollziehbare Berechnung stellen die Risiken im Zusammenhang mit den Personalvorsorgeverpflichtungen dar.

### **Prüfungsansatz**

Die Prüfungshandlungen bestehen in der Plausibilisierung und Besprechung des gewählten Vorgehens. Aufgrund der hohen Komplexität des Risk Sharing hat die EFK das Vorgehen von einem unabhängigen Experten beurteilen und eine vollständige Nachkalkulation der Vorsorgeverpflichtungen durchführen lassen.

### **Prüfungsergebnis**

Das gewählte Vorgehen ist in Übereinstimmung mit IPSAS 39. Die Berechnung ist nachvollziehbar und korrekt erfolgt.

Eine wesentliche Annahme für das Risk Sharing stellt die Aufteilung der Personalvorsorgeverbindlichkeit auf die Arbeitnehmenden und den Arbeitgeber dar. Gemäss Umsetzung per 31. Dezember 2019 schätzt die EFV, dass die Arbeitnehmenden 40 % der Verbindlichkeit übernehmen werden, der Bund als Arbeitgeber 60 %. Diese Aufteilung entspricht der aktuellen Aufteilung der Sparbeiträge zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgeber. Die EFV hat hierzu festgehalten, dass die Aufteilung der zukünftigen Sanierungsmassnahmen nicht rückwirkend betrachtet und für die Zukunft extrapoliert werden können. Die einzig zuverlässige Schätzung könne und solle nur auf der Aufteilung der Sparbeiträge basieren. Deshalb – und weil es sich nicht um eigentliche Sanierungen, sondern um Senkungen des Umwandlungssatzes gehandelt hat – wurden die vergangenen drei Grundlagenwechsel (2012 / 2015 / 2019) von der EFV nur indirekt einbezogen. Diese könnten dennoch Hinweise auf ein Aufteilungsverhältnis in der Vergangenheit geben. Der gewählte Verteilschlüssel muss bei zukünftigen Sanierungen / Leistungsanpassungen neu beurteilt werden.

## 3 Feststellungen zu 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 nachstehend über die wesentlichsten Ergebnisse aus der Prüfung und zu den wichtigsten Themenkreisen der Buchführung und Rechnungslegung.

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

Die per 31. Dezember 2018 bestehende Rückstellung in der Höhe von 100 Mio. Franken musste im Rechnungsjahr 2019 verwendet werden. Für die Abdeckung von weiteren risikobehafteten Bürgschaften wurden per 31. Dezember 2019 neue Rückstellungen in der Höhe von 30 Mio. Franken gebildet.

Das Geschäft der Hochseeschifffahrt ist äusserst risikobehaftet und sehr volatil. Kleine Änderungen im Weltmarkt haben auf die einzelnen Schifffahrtsgesellschaften sehr schnell grössere finanzielle Auswirkungen. Im Hinblick auf die aktuelle Wirtschaftssituation (Corona-Pandemie) hat sich das Risiko erhöht, dass in naher Zukunft weitere Bürgschaften honoriert werden müssen. Per 31. Dezember 2019 beanspruchen 20 Hochseeschiffe zur Besicherung ihrer Kredite (insgesamt 365 Mio. Franken) Bürgschaften des Bundes.

#### Schlussfolgerung

Die Rückstellung zur Abdeckung der Bürgschaftsrisiken per 31. Dezember 2019 ist angemessen.

### 3.2 Rückerstattung der Mehrwertsteuer auf Gebührenrechnungen der Billag AG (BAKOM)

Das BAKOM hat 2018 eine Rückstellung in der Höhe von 170 Mio. Franken erfasst. Diese dient zur Rückerstattung der zu Unrecht erhobenen MWST der Jahre 2010 bis 2015. Aufgrund aktueller Schätzungen wurde die Rückstellung 2019 um weitere 15 Mio. auf insgesamt 185 Mio. Franken erhöht. Damit werden auch die Verzugszinsen berücksichtigt. Momentan ist umstritten, ob der Bund oder allenfalls die SRG SSR und die anderen betroffenen Programmanbieter die Rückzahlung leisten müssen. Mit der Beibehaltung der Rückstellung geht der Bund aktuell davon aus, dass er die gesamte Rückzahlung wird leisten müssen.

#### Schlussfolgerung

Die per 31. Dezember 2019 erfasste Rückstellung beurteilt die EFK als vollständig.

### 3.3 Rückstellung für radioaktive Abfälle (BAG / BBL)

Die Rückstellung basiert auf der Kostenstudie 2016. Diese Studie führt nebst anderem aus, dass die Beiträge des Bundes an die Kosten der NAGRA inkl. Zinsen in der Vergangenheit um rund 138 Mio. Franken zu tief waren. Dies, weil das Abfallvolumen zu niedrig geschätzt

worden ist. Der Bund und der ETH-Bereich haben diese aufgelaufene Schuld bereits per 31. Dezember 2018 anteilig in die Rückstellung eingerechnet und verbucht. Da der Bund gemäss der definitiven Finanzierungsvereinbarung vom 27. September 2019 nun auch den Anteil des ETH-Bereichs übernimmt, wurden die Rückstellungen des Bundes per 31. Dezember 2019 um weitere 94,4 Mio. Franken erhöht. Der ETH-Bereich hingegen hat seine Rückstellung (rund 83 Mio. Franken) aufgelöst. Die Differenz zwischen den genannten Beträgen resultiert aus der Mehrwertsteuer (MWST), die neu im Rückstellungsbetrag des Bundes ebenfalls berücksichtigt wird.

#### **Schlussfolgerung**

Die per 31. Dezember 2019 bestehende Rückstellung ist nachvollziehbar und auf Basis des heutigen Kenntnisstandes angemessen. Sie beinhaltet aber grosse Unsicherheiten.

### **3.4 Die Aktivierung von Anlagegütern ist zu überprüfen (BABS)**

Entsprechend einer Vereinbarung mit der EFV, die letztmals 2012 verifiziert worden ist, wurden in den letzten Jahren die Projektkosten für das Kommunikationssystem Polycom und das Alarmierungssystem Polyalert direkt über die Erfolgsrechnung verbucht. Somit ist keine Aktivierung der materiellen und immateriellen Anlagen erfolgt. Der Restbuchwert dieser Investitionen beträgt per 31. Dezember 2019 rund 62 Mio. Franken. In Zukunft werden weitere Investitionen in wesentlichem Umfang folgen. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) soll deshalb in Zusammenarbeit mit der EFV klären, ob in Zukunft Investitionen in Kernsysteme des BABS zu aktivieren und über die Nutzungsdauer abzuschreiben sind. Analog zu den Rüstungsgütern kann ein pragmatisches Vorgehen in Betracht gezogen werden.

#### **Schlussfolgerung**

Die Vereinbarung zwischen dem BABS und der EFV zur Nichtaktivierung der Kosten für Polycom und Polyalert ist bereits mehrere Jahre alt. Im Hinblick auf die geplanten Investitionen und die per 1. Januar 2017 erfolgte Aktivierung der Rüstungsgüter ist es sinnvoll, die bestehende Regelung 2020 zu überprüfen.

### **3.5 Rückzahlung der Bevorschussung an den BIF (EFV)**

Der Verlustvortrag des BIF beläuft sich Ende 2019 auf rund 7 Mrd. Franken. Der BIF hat vom Bund Vorschüsse in der Höhe von 7,2 Mrd. Franken (per 31. Dezember 2019) erhalten. Seit dem 1. Januar 2019 muss der BIF 50 % der zweckgebundenen Fondseinlagen aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) sowie die Mittel aus der Mineralölsteuer für die Verzinsung und die vollständige Tilgung der Schulden einsetzen. Dementsprechend wurde das Darlehen 2019 um 643 Mio. Franken reduziert (Vorjahr: ausserordentliche Rückzahlung von 814 Mio. Franken).

#### **Schlussfolgerung**

Mit Beginn der ordentlichen Rückzahlung verzichtet die EFK darauf, im Bericht der Revisionsstelle auf diesen Sachverhalt hinzuweisen. Die Werthaltigkeit des Darlehens ist unter Berücksichtigung der aktuellen Gesetzgebung gegeben.

### 3.6 Finanzielle Zusagen und übrige gebundene Ausgaben (EFV)

In den vergangenen Jahren hat die EFK die Richtigkeit der Aussage bezüglich Verpflichtungs- und Jahreszusicherungskredite nicht bestätigt (Staatsrechnung Band 1, Teil B, Anhang zur Jahresrechnung, Ziffer 83 – Ausserbilanzielle Positionen, Kapitel 45 – Finanzielle Zusagen). Im Rahmen der Abschlussprüfung 2019 und einer spezifischen Prüfung 2019 wurde der Ausweis inhaltlich vertieft geprüft. Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Ausweis deutlich verbessert. Die offengelegten Angaben sind anhand der Detailnachweise nachvollziehbar. Der Ausweis ist vollständig. Auf die Abbildung der Vorjahreswerte wird hingegen verzichtet. Dem Bilanzleser soll mit diesem Ausweis ein in die Zukunft gerichteter Blick ermöglicht werden. Ein Weglassen der Vorjahreswerte ist gemäss IPSAS nur möglich, wenn ein Standard dies explizit zulässt, was bei den finanziellen Zusagen nicht der Fall ist.

#### Schlussfolgerung

Der Ausweis der finanziellen Zusagen und deren Führung in den VE hat sich im Vergleich zu den Vorjahren deutlich verbessert. Die EFK hat die bisherige Einschränkung zu dieser Position dementsprechend aufgehoben. Die Vorjahreswerte sollten aber in Übereinstimmung mit IPSAS 1 zukünftig ebenfalls offengelegt werden, damit die Entwicklung dieser Position beurteilt werden kann.

### 3.7 Abschluss der ESTV

Im Vorjahr hat die EFK verschiedene Feststellungen in Bezug auf die Jahresrechnung der ESTV hervorgehoben. Unverändert zu damals ist die Ressourcensituation der Abteilung Finanzen weiterhin angespannt und die Abhängigkeit von Schlüsselpersonen gross. Die Erstellung des Jahresabschlusses ist nach wie vor eine Herausforderung für alle Beteiligten und die Abteilung Finanzen im Speziellen. Unverändert zum letztjährigen Abschluss erfolgt dessen Erstellung unter Verwendung von zahlreichen Excel-basierten Tabellen. So wird auch die Darstellung der Forderungen und Verbindlichkeiten (Netting pro Steuerpartner und -art) unverändert auf umfassenden und zeitaufwendigen Excellisten gestützt. Bezüglich der hierzu angewendeten Methodik besteht aber inzwischen Einigkeit zwischen der ESTV und der EFK. Weiter zugenommen hat hingegen die Anzahl der nicht ausgeglichenen Zahlungen.

#### Schlussfolgerung

Die Verwendung von Excel impliziert ein hohes Risiko für manuelle Fehler. Daraus resultieren erhöhte Kontroll- und Prüfarbeiten. Risikomindernde Alternativen stehen unmittelbar nicht zur Verfügung. Die Darstellung der Forderungen und Verbindlichkeiten ist nachvollziehbar. Bezüglich der Bereinigung der nicht ausgeglichenen Zahlungen hat die ESTV inzwischen organische Massnahmen ergriffen, um deren Abarbeitung zu verbessern.

### 3.8 Zukünftige Auswirkungen der COVID-19-Verordnungen

Im März 2020 wurden, ausgelöst durch die Corona-Pandemie, verschiedene Verordnungen in Kraft gesetzt. Einige davon haben für den Bund ab 2020 massgebende finanzielle Auswirkungen. So zum Beispiel die COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung<sup>9</sup>. Danach gewährt

<sup>9</sup> Verordnung zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus (SR 951.261)

der Bund Solidarbürgschaften über bereits anerkannte Bürgschaftsorganisationen. Das Gesamtvolumen richtet sich nach den von der Bundesversammlung bewilligten Krediten. Die den Bürgschaften zugrunde liegenden Kredite sind innerhalb von fünf Jahren vollständig zu amortisieren. In Härtefällen ist eine einmalige Fristverlängerung um zwei Jahre möglich. Mittelabflüsse entstehen beim Bund erst dann, wenn Bürgschaften fällig werden. Zudem ist nicht auszuschliessen, dass der Bund zu einem späteren Zeitpunkt direkt Darlehen vergeben könnte. Die Frage der Risikobewertung aus Beanspruchungen der Bürgschaften oder allenfalls direkt vom Bund gewährten Darlehen stellt sich bereits für die Bundesrechnung 2020. Es ist zum Beispiel in Form von Präzisierungen der Verordnungen frühzeitig sicherzustellen, dass die dazu erforderlichen Informationen vorhanden sind.

Der Bund gewährt auf Fiskalforderungen Zahlungsaufschub. Die Auswirkungen dieser Massnahmen auf die Bewertung der Forderungen sollte ebenfalls rechtzeitig evaluiert werden.

#### **Schlussfolgerung**

Die Auswirkungen der verschiedenen Corona-Verordnungen auf wesentliche Annahmen für den Jahresabschluss 2020 sind frühzeitig zu evaluieren. Notwendige Schritte (z. B. Datenerhebungen) sind frühzeitig in die Wege zu leiten. Damit sollen Bewertungsfragen rechtzeitig vor Erstellung der Bundesrechnung adressiert und gelöst werden können.

### **3.9 Beurteilung der Vermögens- und Verschuldungslage**

Der Bund führt zwei rechtlich nicht selbstständige Fonds mit eigener Rechnung. Namentlich den BIF und den NAF. Die beiden Fonds werden ausserhalb der Bundesrechnung geführt. Damit zeigt Letztere nicht die umfassende Beurteilung der Vermögens- und Verschuldungslage des Bundes. Dazu müssten auch die Vermögens- und Schuldverhältnisse der ausgelagerten Fonds berücksichtigt werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang insbesondere das negative Eigenkapital des BIF. Das Eigenkapital der Bundesrechnung wäre ohne die gesetzlich vorgeschriebene Auslagerung des BIF um 7,0 Mia. tiefer. Die EFK hat früher empfohlen, die relevante Gesetzgebung zu ändern, um eine umfassende und einfachere Beurteilung der Vermögens- und Verschuldungslage des Bundes im Rahmen der Bundesrechnung zu ermöglichen. Die EFV hat diese aufgrund der ungewollten Auswirkungen auf die Schuldenbremse abgelehnt. Im Rahmen der Ämterkonsultation zur Botschaft zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltsteuerung (Änderung des FHG) vom November 2019 hat die EFK diesen Aspekt erneut eingebracht. Die EFV hat diesen in der Botschaft nicht berücksichtigt und dementsprechend eine Differenz mit der EFK offengelegt.



## 4 Internes Kontrollsystem

### 4.1 Die EFK bestätigt die Existenz des IKS in der Bundesverwaltung

Im Bericht an die Finanzkommissionen der eidg. Räte vom 24. März 2020 hat die EFK bestätigt, dass ein gemäss den Vorgaben der EFV ausgestaltetes IKS für die Aufstellung der Bundesrechnung existiert.

### 4.2 Die generellen IT-Kontrollen sind existent und wirksam

Bei beiden Leistungserbringern Bundesamt für Informatik (BIT) und Führungsunterstützungsbasis der Armee (FUB) werden die Existenz und Wirksamkeit der Kontrollen in der Periode vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2019 bestätigt.

Weitere generelle IT-Kontrollen sind Bestandteil der Prüfungen bei den bedeutsamen VE. Dabei geht es vorab um die Verwaltung von Zugriffen auf Programme und Daten. Bezüglich der Feststellungen aus diesen Prüfungen gibt das nachfolgende Kapitel weitere Informationen.

### 4.3 Angemessene Zugriffsberechtigungen sind sicherzustellen

In der Vergangenheit wurden im Berechtigungswesen in SAP verschiedene Verbesserungen erreicht. Die Prüfungen im Berichtsjahr haben aber bei einigen VE im Bereich der Zugriffsrechte auch negative Feststellungen ergeben. Dies insbesondere bei wesentlichen Vorsystemen, beispielsweise denen der EZV. Die EFK versteht, dass insbesondere bei Systemen kurz vor Ende der Nutzungsdauer aus Kosten-Nutzen-Überlegungen nur geringfügige systemtechnische Anpassungen gemacht werden sollen. Angemessene Berechtigungen sind aber für ein wirksames IKS von zentraler Bedeutung. Deshalb ist es wichtig, dass allfällige Schwachstellen im System durch kompensierende manuelle Kontrollen sichergestellt werden.

### 4.4 IKS-Beurteilung der Rechnungsjahre 2018 und 2019

Die nachfolgende Darstellung gibt einen Überblick über die aktuelle Beurteilung des IKS. Sie ist nach den wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozessen sowie nach VE gegliedert. Kurze Erläuterungen zu den einzelnen Beurteilungen des IKS finden sich in Kapitel 4.5.

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 VE besteht dringender Handlungsbedarf. Es gibt keine oder praktisch keine Internen Kontrollen. Das IKS ist unzuverlässig.



Es besteht ein bedeutendes Verbesserungspotenzial, das von der VE 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 2018 und 2019.

Prozess	Positionen der Bundesrechnung	VE	Beurteilung IKS	
			2019	2018
<b>übergeordnet</b>	Generelle Informatik (IT) – Kontrollen	BIT <sup>10</sup>	●	●
	Generelle Informatik (IT) – Kontrollen	FUB	●	●
	IPDM (CCHR EPA)	EPA	●	●
	Kreditorenworkflow	EFV	●	
<b>Fiskalertrag</b>	Fiskalertrag inkl. Forderungen und Wertberichtigungen sowie zeitliche Abgrenzungen:			
	– LSVA / PSVA	EZV	■	
	– MWST (Erhebung / Externe Prüfung)	ESTV	●	
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (2019: Externe Prüfung)	ESTV	●	■ <sup>11</sup>
	– DBST	ESTV		■
	– Tabak- und Biersteuer / VOC-Einnahmen	EZV		●
	– Einfuhrzölle und MWST-Einnahmen	EZV		●
<b>Verkauf</b>	Entgelte, verschiedener Ertrag, Forderungen inkl. Wertberichtigungen	BLW	●	
<b>Personal</b>	Personalaufwand inkl. Rückstellungen und zugehörigen Bilanzkonten	ASTRA	●	
		EPA DLZ	●	
		EZV	●	
		BBL	●	
		SECO	●	
		BAG		●
		SEM		●

<sup>10</sup> Eine Übersicht über die im BIT und in der FUB geprüften finanzrelevanten Systeme findet sich in Anhang 1.

<sup>11</sup> 2018: Abteilung Erhebung und Rückerstattung

Prozess	Positionen der Bundesrechnung	VE	Beurteilung IKS	
			2019	2018
Einkauf	Sach- und Betriebsaufwand, Rüstungsaufwand, Verbindlichkeiten sowie zeitliche Abgrenzungen	SEM	●	
		ASTRA	●	
		VTG		●
		BBL		●
Anlagen Immobilien	Sachanlagen inkl. Abschreibungen und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen	BBL / ETH-Bereich	■	
		ar Immo	●	
		BBL	■	
		EZV		●
		VTG		●
Lager (Inventar)	Inventar und Lagerprozess	VTG	●	
Subventionen	Anteile Dritter an Bundeserträgen, Entschädigung an Gemeinwesen, Beiträge an eigene Institutionen, Beiträge an Dritte, Beiträge an Sozialversicherungen, Wertberichtigung Investitionsbeiträge, Wertberichtigung Darlehen	BAV		● / ■
		BFE		●
		BLW		●
		BWO		●
		ESBK		●
		SECO		●

Tabelle 1: IKS-Beurteilungen 2019 und 2018 (Quelle: EFK)

## 4.5 Erläuterungen zur IKS-Beurteilung 2019

Nachfolgend finden sich zusammenfassende Feststellungen, die den Berichterstattungen an die geprüften VE 2019 entnommen worden sind. Die prozessspezifischen Berichte bilden die Basis für die im vorangehenden Kapitel abgegebene Beurteilung des IKS auf Stufe Bundesverwaltung.

VE		Schlussfolgerung
<b>Übergeordnete Prozessprüfungen 2019</b>		
BIT / FUB	●	<p><i>Generelle IT-Kontrollen</i></p> <p>Die generellen IT-Kontrollen werden jährlich im BIT sowie in der FUB geprüft. Für die Periode vom 1. Januar 2019 bis 31. Dezember 2019 werden sowohl die Existenz als auch die Wirksamkeit der generellen IT-Kontrollen bei beiden Leistungserbringern für die geprüften Systeme und Applikationen bestätigt.</p>

VE		Schlussfolgerung
EPA CCHR	●	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Das Ressort Competence Center Human Resources (CCHR) beim Eidg. Personalamt (EPA) ist u. a. für die monatliche Lohnverarbeitung (mit einem jährlichen Volumen von rund 5,8 Mia. Franken), für die Jahresendverarbeitung sowie für die fachliche Unterhaltung des Informationssystems für das Personaldatenmanagement (IPDM) der gesamten Bundesverwaltung zuständig. Das IKS für die monatliche Lohn- und die Jahresendverarbeitung ist existent und wirksam. Die wesentlichen Risiken sind abgedeckt. Änderungen am IPDM werden durch wirksame generellen IT-Kontrollen systematisch überwacht.</p>
EFV	●	<p><i>Kreditorenworkflow</i></p> <p>L'Administration fédérale des finances (AFF) gère annuellement et de façon centralisée environ 380 000 factures entrantes via son Centre de service (CDS) pour l'ensemble de l'Administration fédérale (à l'exception du DDPS et des unités administratives du Tribunal Fédéral) pour un montant d'environ 55 milliards de francs. Un audit du processus du traitement des factures a été conduit afin de vérifier la conformité aux principes comptables et l'efficacité du système de contrôle interne (SCI) y compris les directives de la Confédération en la matière. L'organisation, le système informatique, le processus ainsi que les contrôles mis en place au sein du CDS permettent de s'assurer de la conformité des comptes et de l'existence du SCI dans le cadre du traitement des factures fournisseur par le CDS et de leurs approbations via le workflow par les UA. L'évitement du processus d'approbation des factures (workflow) est possible mais des contrôles à posteriori ont été mises en place depuis le dernier audit.</p>
<b>Funktionsprüfungen 2019</b>		
EZV	■	<p><i>Einnahmen aus der leistungsabhängigen und pauschalen Schwerverkehrsabgabe (2018: brutto 1,74 Mia. Franken)</i></p> <p>Das IKS in den Veranlagungs- und Kontrollprozessen ist grösstenteils zweckmässig. Mit einer Ausnahme adressieren die Schlüsselkontrollen die wichtigsten Risiken in den Einnahmeprozessen. Die Kontrollen hinsichtlich Rückerstattungen, Gutschriften und Storni (2018 rund 38 Mio. Franken) sind zu verbessern. Die Abläufe enthalten viele manuelle Schritte, was zu einer hohen Fehleranfälligkeit führt. Das Vier-Augenprinzip ist in diesem Teilprozess zu implementieren. Die kritischen Berechtigungen sind einzuschränken. Auch das Design der Kontrollen zu den Zugriffsberechtigungen im Informationssystem LSVA sind zu verbessern. Aufgrund einer Neuorganisation der Abteilung Finanzen besteht zudem das Risiko, dass Schlüsselkontrollen vorübergehend nicht durchgeführt werden.</p>

VE		Schlussfolgerung
ESTV	●	<p><i>Einnahmen aus Verrechnungssteuer und Stempelsteuer, Abteilung Externe Prüfung</i></p> <p>Die Prüfung konzentrierte sich auf das IKS in den Teilprozessen der Abteilung Externe Prüfung in der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben (DVS). Die Abteilung führt auf der Basis einer Kontrollstrategie jährlich rund 8000 interne Dossierprüfungen und rund 1200 Revisionen bei steuerpflichtigen Unternehmungen durch. Im Jahr 2018 resultierten aufgrund dieser Prüfungen Einnahmen von 516 Mio. Franken. Die relevante IKS-Aufzeichnung entspricht nicht dem aktuellen Stand und ist bei Gelegenheit anzupassen. Die Schlüsselkontrollen sind dennoch grösstenteils angemessen und vollständig. Deren Durchführung ist aber teilweise nicht ausreichend dokumentiert. Die gegenwärtigen Prozesse mit verschiedenen Informatikanwendungen erfordern zudem verschiedene manuelle Kontrollschritte und beeinträchtigen die Kontrolleffizienz.</p>
ESTV	●	<p><i>Einnahmen MWST, Abteilungen Erhebung und externe Prüfung (2018: 22,6 Mia. Franken)</i></p> <p>Sowohl bei der Abteilung Erhebung wie auch bei der Abteilung Externe Prüfung existiert ein Internes Kontrollsystem über die zentralen Tätigkeiten. Wichtige Kontrolllücken aus der letzten Funktionsprüfung sind geschlossen worden. Die Risiko-Kontrollmatrizen der Abteilung Erhebung sind bis zum Prüfungszeitpunkt formell noch nicht vollständig an die Situation nach Einführung von Fiscal-IT (Mitte 2018) angepasst worden. Auch bei der Abteilung Externe Prüfung hat die Prüfung in verschiedenen Bereichen Optimierungspotenzial aufgezeigt. Es handelt sich aber nicht um Punkte mit dringendem Handlungsbedarf oder Sachverhalte mit besonderem Risikopotenzial.</p>
BLW	●	<p><i>Einnahmen aus Kontingentsversteigerungen (2018: 200 Mio. Franken)</i></p> <p>Die Prüfung des IKS beschränkte sich auf den Teilprozess 33-006 «Zollkontingent durch Versteigerung verteilen». Derzeit ist die Übernahme der Risiko-Kontrollmatrizen der einzelnen Fachbereiche in das neue Tool Qualitätsmanagement-Pilot im Gange. In diesem Zusammenhang wurden gewisse Anpassungen bzw. Aktualisierungen der Formulierungen angeregt. Die Existenz eines wirksamen IKS kann trotz bestehendem Optimierungspotenzial für den geprüften Teilprozess bestätigt werden.</p>
ASTRA	●	<p><i>Personalprozess (2018: 92 Mio. Franken)</i></p> <p>Das IKS im Personalprozess des ASTRA ist grösstenteils wirksam. Die Berechtigungen, die Lohnüberleitung vom System SAP HR ins System SAP FI sowie die Lohnmutationen werden nachweislich</p>

VE		Schlussfolgerung
		kontrolliert. Bezüglich der vollständigen Vereinnahmung von Versicherungsleistungen gibt es zum Prüfungszeitpunkt Verbesserungspotenzial. Die IKS-Dokumentation weist Lücken auf und ist zu wenig umfassend. Sie sollte aktualisiert und alte Beschreibungen abgelöst werden.
EPA	●	<i>DLZ Personal EFD</i> Im Jahr 2018 hat der Personalaufwand der Leistungsbezüger des DLZ (EFD plus Bundesanwaltschaft) 1106 Mio. Franken betragen. Das IKS im Personalprozess des DLZ Pers EFD ist grösstenteils wirksam. Die Berechtigungen, die Lohnüberleitung vom System SAP HR ins SAP FI, die Lohnmutationen sowie die Mutterschaftsentschädigungen werden nachweislich kontrolliert. Bei den Erwerbsersatzentschädigungen und den Suva-Taggeldern gibt es zum Prüfungszeitpunkt Verbesserungspotenzial. Die IKS-Dokumentation kann optimiert werden.
BBL	●	<i>Personalprozess (2018: 82 Mio. Franken)</i> Das IKS im finanzrelevanten Personalprozess ist existent und wirksam. In verschiedenen Bereichen besteht dennoch ein Verbesserungspotenzial, das umgesetzt werden sollte. Verschiedene Empfehlungen wurden abgegeben.
EZV	●	<i>Personalprozess (2018: 621 Mio. Franken)</i> Das IKS in den Personalprozessen ist vollständig und korrekt aufgezeichnet. Die vorgesehenen Schlüsselkontrollen sind angemessen und ausreichend, um die Risiken von wesentlichen falschen Angaben in der Jahresrechnung aufzudecken. Die Schlüsselkontrollen werden durchgeführt und sind nachvollziehbar dokumentiert. Sie sind grösstenteils wirksam. Der Prozess für die Entschädigung zeitabhängiger Zulagen mittels Formularen ist aufgrund zahlreicher manueller Arbeitsschritte und verschiedener Schnittstellen ineffizient, fehleranfällig und begünstigt Missbrauch. Die diesbezüglichen Kontrollen sind auszuweiten und zu stärken. Eine technische Lösung bzw. eine Ablösung des bestehenden Systems konnte bisher noch nicht realisiert werden, ist aber geplant.
SECO	●	<i>Personalprozess (2018: 89 Mio. Franken)</i> Das Ressort Personal des SECO übt alle Teilprozesse im Personalwesen aus: Personalplanung / Bedarfsplanung, Personalgewinnung, Personalentwicklung und Zielvereinbarung / Beurteilung. Im Bereich der Datenmutationen wird kein Dienstleistungszentrum in Anspruch genommen. Das diesbezügliche IKS ist vollständig und richtig in der Risiko-Kontrollmatrix beschrieben. Die definierten Schlüsselkontrollen sind angemessen und vollständig, um die Risiken einer falschen Angabe in der Jahresrechnung

VE		Schlussfolgerung
		abzudecken. Die Schlüsselkontrollen in den geprüften Teilprozessen beim Personaldienst des SECO zur Generierung des Personalaufwands in der Bundesrechnung SECO sind wirksam.
SEM	●	<p><i>Einkaufsprozess (2018: 130 Mio. Franken)</i></p> <p>Geprüft wurde der Prozess zum Einkauf von Gütern und Dienstleistungen (Sach- und Betriebsaufwand). Die Schlüsselrisiken innerhalb der Prozesse sind beschrieben. Die notwendigen Kontrollen sind definiert, in den Abläufen implementiert und insgesamt effektiv gegenüber entsprechenden Risiken. Die geprüften Kontrollen werden insgesamt als wirksam beurteilt. Dennoch kommen vereinzelt Doppelzahlungen von Kreditorenrechnungen vor. Diese könnten durch eine konsequente Beachtung gewisser Grundsätze bei der Rechnungserfassung vermieden werden (z. B. Mahnungen nicht als Rechnungen erfassen). Kompensierende nachgelagerte Kontrollen finden statt.</p>
ASTRA	●	<p><i>Einkaufsprozess (Bestand Anlagevermögen per 31.12.2018: 40,4 Mia. Franken)</i></p> <p>Die Prüfung bezog sich auf das IKS im Bereich Beschaffung und Investitionscontrolling der Nationalstrassen. Es wurde geprüft, ob bei der Investitionsplanung, der Beschaffung der Dienst- und Bauleistungen, bei der Kontrolle der Leistungserbringung und der erhaltenen Rechnungen ein wirksames IKS besteht. Die Kontrollen wurden in den Filialen Bellinzona und Thun sowie in der Zentrale stichprobenweise geprüft. Sie werden systematisch durchgeführt und dokumentiert. Ihre Wirksamkeit ist sichergestellt.</p>
BBL / ETH-Bereich	■	<p><i>Immobilienmanagement mit ETH-Bereich</i></p> <p>Das Immobilienportfolio der ETH Zürich im Eigentum des Bundes ist per 31. Dezember 2018 mit einem Buchwert von 2,3 Mia. Franken bilanziert. Die Bewirtschaftung ist in der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) geregelt. Die Funktionsprüfung im ETH-Bereich fokussierte auf die Prüfung der Existenz und Wirksamkeit des IKS im Immobilienmanagementprozess. Die ETH Zürich hat bei der Konzeption und Beschreibung des IKS gegenüber 2017 Fortschritte erzielt. Die Mehrheit der wesentlichen Prozessrisiken und der damit verbundenen Kontrollen ist in der aktuellen IKS-Dokumentation beschrieben, Lücken bestehen aber weiterhin. Beispielsweise deckt das IKS die Teilprozesse zu Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten noch nicht ab. Und die Integration von Kontrollen in den Bereichen Inventar sowie Werthaltigkeit ist erst in Planung.</p>

VE		Schlussfolgerung
		Auch ist die Richtigkeit von Teilabgängen von Anlagen nicht durch Kontrollen sichergestellt.
ar Immo	●	<i>Anlagenprozess (Bestand Sachanlagen per 31.12.2018: 5,3 Mia. Franken)</i> Hauptbestandteil der bilanzierten Anlagen sind Grundstücke und Liegenschaften (4,2 Mia. Franken) sowie Anlagen im Bau (1,1 Mia. Franken). Der Rest entfällt auf aktivierte Mobilien, wie etwa Personenwagen und Büromaschinen. Die Prüfhandlungen zeigten, dass das IKS des Anlagenprozesses in einer angemessenen Weise dokumentiert ist. Die Risikokontrollmatrizen sowie die Prozessanweisungen sind der Geschäftstätigkeit sowie den Geschäftsrisiken angepasst. Die definierten Kontrollen sind angemessen. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen wird die Existenz des IKS im Anlagenprozess bestätigt.
BBL	■	<i>Anlagenprozess (Bestand per 31.12.2018: 9,3 Mia. Franken)</i> Während der Prüfung wurde in zentralen Prozesselementen Verbesserungspotenzial geortet. So besteht unter anderem im Erfassungs- und Mutationsprozess Handlungsbedarf. Ob beispielsweise die Inventurkontrolle wirksam ist, konnte zum Prüfungszeitpunkt nicht bestätigt werden. Verschiedene Empfehlungen zur Verbesserung der Situation wurden abgegeben.
VTG	●	<i>Lagerprozess inkl. Munition (Bestand per 31.12.2018: 4 Mia. Franken)</i> Im Rahmen der Prüfung ist ein gutes Gesamtbild des IKS im Bereich Lagerprozess entstanden. Die für die Lagerbewirtschaftung wesentlichen Prozesse sind in einer risikoorientierten und zweckdienlichen Form aufgezeichnet. Es besteht ein angemessenes Kontrollumfeld, welches sicherstellt, dass das IKS innerhalb der Organisationsstruktur wirksam funktionieren kann.

Tabelle 2: Erläuterungen zu den IKS-Beurteilungen 2019 (Quelle: EFK)

## 4.6 Rotationsplanung für die Funktionsprüfungen

Die EFK hat festgelegt, welche finanzrelevanten Geschäftsprozesse in den Jahren 2020 bis 2022 geprüft werden. Die Prüfungsplanung beruht auf einer Risikoanalyse und definierten Wesentlichkeitsgrenzen. Die folgende Tabelle zeigt, in welchem Rechnungsjahr die wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozesse zur Prüfung vorgesehen sind. Änderungen am aktuellen Planungsstand sind möglich. Die EFK informiert die VE frühzeitig über die geplanten Prüfungen.



Prozess	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
<b>übergreifend</b>	Generelle Informatik (IT) – Kontrollen	BIT / FUB	jährlich
	IDPM	EPA	jährlich
	Personalkostencontrolling	EPA	2020
	Kreditoren-Workflow	EFV	2022
<b>Fiskalertrag</b>	Fiskalertrag inkl. Forderungen und Wertberichtigungen sowie zeitliche Abgrenzungen		
	– Mineralölsteuer / CO <sub>2</sub> -Abgabe	EZV	2020
	– Tabak – und Biersteuer / VOC-Einnahmen	EZV	2021
	– Einfuhrzölle und MWST-Einnahmen	EZV	2021
	– LSVA / PSVA	EZV	2022
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Rückerstattung)	ESTV	2020
	– Prüfung Unternehmensabgabe für Radio und Fernsehen (Ertrag grösstenteils ausserhalb der Bundesrechnung)	ESTV	2020
	– Abteilung Inkasso oder Abteilung Finanzen	ESTV	2021
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Erhebung)	ESTV	2021
	– DBST	ESTV	2021
	– Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Externe Prüfung)	ESTV	2022
	– MWST (Erhebung / Externe Prüfung)	ESTV	2022
	Spielbankenabgabe	ESBK	2021
<b>Einnahmen</b>	Entgelte, verschiedener Ertrag, Forderungen inkl. Wertberichtigungen	BBL	2020
		BLW	2022
<b>Personal</b>	Personalaufwand inkl. Rückstellungen und zugehörige Bilanzkonten	EDA	2020
		SEM	2020
		VTG	2020
		ASTRA	2022
		DLZ Pers EPA	2022
		BBL	2022
		EZV	2022
		SECO	2022
<b>Einkauf</b>	Sach- und Betriebsaufwand, Rüstungsaufwand, Verbindlichkeiten sowie zeitliche Abgrenzungen	ar Immo	2020
		VTG	2021
		BBL	2021
		SEM	2022
		ASTRA	2022

Prozess	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
<b>Anlagen</b>	Sachanlagen und immaterielle Anlagen inkl. Abschreibungen und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen	BBL (ETH)	2021
		ASTRA	2020
		VTG	2021
		ar Immo	2022
		BBL	2022
<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
		SECO	2020/21
		SEM	2020
		EDA	2020
		BFE	2021
		BLW	2021
<b>Lager (Vorräte)</b>	Vorräte / Munitionsvorräte inkl. Wertberichtigungen sowie Material- und Warenaufwand	VTG	2022
<b>Treasury (Bundestressorerie)</b>	Finanzanlagen und Finanzverbindlichkeiten, Transitorische Aktiven und Passiven sowie Finanzaufwand und -ertrag	EFV	2020

Tabelle 3: Rotationsplanung für Funktionsprüfungen (Quelle: EFK)

## 5 Nachverfolgung von Sachverhalten aus früheren Prüfungen

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

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

Die Liegenschaftskomplexe «Quartier Nord» und «Quartier de l'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 ist zum Schluss gekommen, dass ein Ausstieg nach 30 Jahren wertmässig vorteilhaft sein könnte. Analysen werden entsprechend einer früheren Empfehlung gegenwärtig vom ETH-Rat vorgenommen. Das Finanzierungsleasing beinhaltet finanzielle Risiken für den Bund. Der Sachverhalt ist in der Bundesrechnung 2019 offengelegt.

### 5.2 Deckungskapital für die Versicherung von Lokalangestellten des 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 40,7 Mio. Franken per 31. Dezember 2019). 2019 wurden rund 4,2 Mio. Franken in das Depot eingelegt. Die im Vorjahr bestehende Deckungslücke ist damit vollständig geschlossen worden. Für diese Leistungen besteht im Moment keine gesetzliche Grundlage. Sie soll im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes vom 26. September 2014 über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz, ASG, SR 195.1) mit der Bildung eines Spezialfonds geschaffen werden.

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

Per 31. Dezember 2019 beinhaltet die Spezialfinanzierung Begleitmassnahmen FHAL / WTO mehr als 4,6 Mrd. Franken. Sie wurde während der Jahre 2009–2016 mit zweckgebundenen Erträgen aus Einfuhrzöllen auf Landwirtschaftsprodukten und Lebensmitteln geäufnet (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 Spezialfinanzierung vorläufig unverändert beizubehalten.

## 5.4 Deckungsgrad der geschlossenen Vorsorgewerke (EFV)

Der ökonomische Deckungsgrad der geschlossenen Vorsorgewerke sollte in den nächsten fünf bis zehn Jahren über 100 % liegen. Sollte dies nicht der Fall sein, könnte eine finanzielle Einlage des Bundes in die geschlossenen Vorsorgewerke notwendig werden. Per 31. Dezember 2019 lag der regulatorische Deckungsgrad der Vorsorgewerke bei 99,4 %. Die Kaszenkommission und das Eidgenössische Finanzdepartement werden deshalb gemeinsam eine Beurteilung vornehmen und das weitere Vorgehen festlegen. Die Höhe einer allfälligen Einlage in die geschlossenen Vorsorgewerke kann momentan nicht verlässlich geschätzt werden.

## 6 Follow-up von Empfehlungen aus früheren Prüfungen

Seit der letztjährigen Berichterstattung wird unverändert die nachfolgend aufgeführte Empfehlung als pendent geführt:

Ref.	Gegenstand der Empfehlung aus einer früheren Prüfung	Umsetzungsstand der Empfehlung zum Prüfungszeitpunkt der Jahresrechnung 2018
<b>Prüfung: Programm SuPro BeBe SAP, Supportprozesse Benutzer- und Berechtigungsverwaltung SAP</b>		
14473.001	Die EFK empfiehlt dem Programm, auf eine rasche Erarbeitung des Support- und Notfallbenutzerkonzeptes durch die Leistungserbringer IKT hinzuwirken. In die Roadmap sollten, sofern bei Programmende noch nicht fertiggestellt, einerseits die Erarbeitung des Support- und Notfallbenutzerkonzeptes und andererseits die darauf basierende Bereinigung der IT-Supportrollen aufgenommen werden.	Das Support- und Notfallbenutzerkonzept ist erstellt. Die Bereinigung der IT-Supportrollen ist von der EFK noch nicht geprüft worden. Eine entsprechende Prüfung wird 2020 bei den IKT Leistungserbringern (LE) stattfinden. Erst danach wird die Umsetzung der Empfehlung neu beurteilt. Allfällige Mängel in der Umsetzung würden an die beiden IKT-LE adressiert. Der Status ist deshalb unverändert «Follow-up».

Tabelle 4: Pendente Empfehlungen. Die Nummerierung bezieht sich auf das System EC+ (Quelle: EFK)

## 7 Weitere zu kommunizierende Sachverhalte

### 7.1 Wesentliche Meinungsverschiedenheiten mit der EFV

In Kapitel 2.2 ist analog der Jahre 2017 und 2018 ausgeführt, dass die EFK die in der Finanzierungsrechnung 2019 berücksichtigte Veränderung der Rückstellungen in der Höhe von 1500 Mio. Franken als nicht gesetzeskonform beurteilt. Die EFV ist demgegenüber der Meinung, dass die Berücksichtigung der Veränderung lediglich eine Änderung der bisherigen Praxis darstellt. Die Meinungsverschiedenheit soll im Rahmen der Umsetzung der Motion «Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht (16.4018)» bereinigt werden. Die Meinungsverschiedenheit wird bis zur Klärung dieser Differenzen unverändert bestehen bleiben und ausgewiesen. Weitere Informationen finden sich in Kapitel 7.2.

### 7.2 Botschaft zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltsteuerung (Änderung des Finanzhaushaltgesetzes)

Mit der Botschaft zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltsteuerung (Änderung des FHG) vom November 2019 sollen die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, um zeitliche Abgrenzungen und Rückstellungen gemäss Erfolgsrechnung einheitlich in die Finanzierungsrechnung zu übernehmen. Die Haushaltssteuerung werde damit — entsprechend dem Anliegen der Motion Hegglin — periodengerechter. Die EFK hat ihre Stellungnahme im Rahmen der Ämterkonsultation eingebracht und verschiedene Anpassungen erwirkt. In einer Notiz an die Finanzkommissionen hat sie ausgewählte Themen der Botschaft hervorgehoben. Darin wurde insbesondere die Bedeutung der Reform in Bezug auf die Regelungen der Schuldenbremse betont. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass Rückstellungen, die bereits am 1. Januar 2007 bestanden haben (Bestand siehe in Kapitel 2.2), bei ihrer Verwendung die Finanzierungsrechnung und das Ausgleichskonto nicht belasten. Eine Auflösung dieser Bestandteile könnte erfolgen, ohne dass ihre Bildung dem Ausgabenplafond unterstellt bzw. im Ausgleichskonto abgebildet würde. Dies könnte einer Lockerung der Schuldenbremse gleichkommen. Im Anschluss an die Beratung der Botschaft in der Finanzkommission des Ständerates wurde die EFV damit beauftragt, alternative Modelle der Haushaltsteuerung zu prüfen und dabei auch externe Experten einzusetzen.

### 7.3 Keine wesentlichen negativen Feststellungen der kantonalen Finanzkontrollen zur direkten Bundessteuer

Die Kantone prüfen jährlich die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der DBST und die Ablieferung des Bundesanteils. Dies ist im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) geregelt (vergleiche Kapitel 1.2). Die EFK hat die Berichte der kantonalen Finanzkontrollen über die Einnahmen 2018 aus der DBST erhalten. In den Berichten sind keine negativen Feststellungen enthalten, die die EFK für die Bundesrechnung als Ganzes als wesentlich beurteilt hat. Die EFK besitzt keine Kompetenzen, diese Berichterstattungen der Kantone zu überprüfen.

Zweifel an der Qualität der Steuerregister und der Veranlagungen führten zur Einreichung einer parlamentarischen Initiative (18.469). Ziel dieser Initiative ist es, die Prüf- und Aufsichtskompetenzen im Bundesgesetz über die DBST zu stärken, damit die EFK in Zukunft ein Prüfurteil über die gesamten Einnahmen des Bundes abgeben kann.

## 7.4 Strafbare Handlungen, Verstösse gegen Gesetz und andere Rechtsvorschriften, dolose Handlungen

Im PS 240 sind die Pflichten des Abschlussprüfers im Zusammenhang mit dolosen Handlungen im Rahmen der Abschlussprüfung definiert. Die Analyse der EFK bezüglich dolosen Handlungen und damit verbundenen Fehler im Zusammenhang mit PS 240 basiert auf Befragungen und anderen Prüfungshandlungen. Die EFK erhielt während ihrer Prüfungstätigkeit keine Kenntnisse bezüglich wesentlicher Sachverhalte im Zusammenhang mit strafbaren oder dolosen Handlungen, die eine wesentliche falsche Darstellung der Jahresrechnung 2019 zur Folge haben könnten.

Der PS 250 behandelt die Pflicht des Abschlussprüfers zur Berücksichtigung der Auswirkungen von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften auf den Jahresabschluss. Die Analyse der EFK bezüglich Verstössen gegen Gesetze und andere Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit PS 250 basiert auf Befragungen und anderen Prüfungshandlungen. Die EFK hat keine Kenntnisse von wesentlichen falschen Darstellungen im Abschluss 2019 aufgrund von Verstössen gegen Gesetze oder anderen Rechtsvorschriften.

## 7.5 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. Bei der Corona-Pandemie und deren Folgen handelt es sich für die Bundesrechnung 2019 nicht um ein buchungspflichtiges Ereignis nach dem Bilanzstichtag. Erst die deutliche Ausweitung des Coronavirus ab dem Januar 2020 hat zu den aktuellen wirtschaftlichen Auswirkungen geführt. Das heisst, die Bundesrechnung 2019 bleibt unverändert gültig. Allfällige Konsequenzen sind erstmals in der Bundesrechnung 2020 zu berücksichtigen. Wesentliche Ereignisse nach dem Bilanzstichtag sind aber dennoch offenzulegen. Dementsprechend wird in der Bundesrechnung 2019 ausgeführt, dass der Bundesrat am 16. März 2020 die «ausserordentliche Lage» gemäss Epidemienengesetz (EpG, SR 818.101) ausgerufen hat. Da dies einschneidende Auswirkungen auf die Wirtschaft habe, wolle der Bundesrat die betroffenen Branchen finanziell unterstützen. Dies werde zu einem bedeutenden Mittelabfluss führen. Heute könne dieser noch nicht beziffert werden. Die notwendigen Offenlegungen sind damit in der Bundesrechnung 2019 erfolgt.

## 7.6 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.

## Anhang 1: Übersicht über die im BIT und in der FUB geprüften finanzrelevanten Systeme

COMEAV	COMEAV ist die Hauptanwendung im Zusammenhang mit der Alkoholsteuer bei der Eidg. Zollverwaltung.
DIFAS	Das Fachanwendungssystem DIFAS bündelt alle fachlichen und allgemeinen Funktionen zur Unterstützung der Mitarbeitenden der Hauptabteilung DVS bei der Vorbereitung und Bearbeitung der relevanten Geschäftsfälle.
E-DEC	E-DEC (Electronic Declaration) ist eine Java-basierende Web-Applikation. In E-DEC deklarieren die Zollbeteiligten Waren für den Import und Export.
GSD	Bei der Anwendung GSD (Gemeinsame Stammdaten der EZV) handelt es sich um eine Datenbank für die zentrale Verwaltung, Bearbeitung (Mutationen, Korrekturen) und Bereitstellung von Stammdaten für diverse Applikationen der EZV.
LSVA	Bei der Anwendung LSVA handelt es sich um eine hochverfügbare Informatiklösung für die Erhebung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe der LSVA-pflichtigen Fahrzeuge aus dem In- und Ausland.
MEFAS	MEFAS stellt zwei Hauptfunktionen der Steuerverwaltung im Bereich MWST zur Verfügung: die Dossierverwaltung (Dossiersicht der archivierten Dokumente eines MWST-Partners) und die Penzenzenverwaltung.
MinöSt	MinöSt ist eine Applikation der EZV. Das System dient der Erhebung der Mineralölsteuer.
MLI	Das Multi-Layered Interface (MLI) dient als Schnittstelle bei der Datenübermittlung zwischen SAP und den Fakturierungssystemen MinöSt und Tabak Bier. MLI stellt Fakturierungsdaten für SAP zur Verfügung.
MOE	MOE (MWST Online Einreichung) ermöglicht Kunden der ESTV, die periodische MWST-Deklaration elektronisch einzureichen und ist Teil von Fiscal-IT.
PDOS	Die Applikation PDOS (Partnerdossiersystem) ermöglicht der ESTV, sämtliche Informationen, Geschäfte und Dokumente zu einem Partner zusammengefasst abzurufen und ist Teil von Fiscal-IT.



RIBU	Die Applikation RIBU (Risikobeurteilungssystem) ermöglicht der ESTV, die Regeln für die Risikobeurteilung zu verwalten und ist Teil von Fiscal-IT.
ROE	Die Applikation ROE (Radio- und Fernsehen Open Entry System) ermöglicht den Kunden, die Unternehmensabgabe für Radio und Fernsehen online einzureichen und ist Teil von Fiscal-IT.
RTFAS	Das Fachsystem RTFAS ermöglicht den Mitarbeitenden der ESTV die Bearbeitung von Geschäftsfällen der Unternehmensabgabe für Radio und Fernsehen und ist Teil von Fiscal-IT.
SAP	SAP dient als Arbeits- und Führungsinstrument in den Bereichen Personal- und Kostenmanagement, Haushalts- und Rechnungsführung sowie Logistik und Immobilienmanagement.
SDDE	Zur Erfüllung ihrer Aufgaben baute die ESTV eine konsolidierte Scanning-Lösung auf, welche ermöglicht, die Papierformulare einzulesen, die Daten zu erkennen, zu validieren und im Archiv die Bild und Metadaten abzulegen sowie den Fachsystemen die Informationen der Formulare zu liefern.
SUFAS	In SUFAS (Steuerart-unabhängiges Fachsystem) werden vorgelagerte Prozessschritte von allgemeinem Charakter umgesetzt (Geschäftsfallvorbereitung und Stammdatenverwaltung).
TABI	Die Applikation TABI (Tabak + Bier) ist eine integrierte Lösung für die Inlandsbesteuerung, die Rückerstattung, die Registrierung von eingeführten und im Inland hergestellten Tabakfabrikaten sowie die Inlandbesteuerung von Bier.
TCPOS	TCPOS stellt den Prozess der Kassentransaktion von der Kasse EZV bis zur EFV medienbruchlos zur Verfügung. Finanztransaktionen werden von der physischen Einnahme über die Buchungen in den Kassenbüchern bis zum SAP-System P07 bei der EFV durchgängig, elektronisch und unveränderbar transportiert.
TDCost	Die Applikation TDCost dient dem ASTRA für das Investitionscontrolling beim Bau und Unterhalt von Nationalstrassen.
TSR	TSR ist eine Applikation der EZV zur Abwicklung der Treibstoffzollrückerstattung und CO <sub>2</sub> -Abgabe (Steuerrückerstattung für Landwirtschaft, Forstwirtschaft, konzessionierte Transportunternehmungen, Industrie und Gewerbe, Berufsfischerei, Naturstein-Abbau und CO <sub>2</sub> -Abgabe.)
VOE	VOE (Verrechnungssteuer Online Einreichen) ermöglicht den Kunden der ESTV, ihre Verrechnungssteuer online einzureichen und ist Teil von Fiscal-IT.

## Anhang 2: Übersicht über die bedeutsamen Verwaltungseinheiten

VE	Name
202	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
417	Eidg. Spielbankenkommission
420	Staatssekretariat für Migration
525	Verteidigung
543	armasuisse Immobilien
601	Eidg. Finanzverwaltung
605	Eidg. Steuerverwaltung
606	Eidg. Zollverwaltung
620	Bundesamt für Bauten und Logistik
704	Staatssekretariat für Wirtschaft
708	Bundesamt für Landwirtschaft
725	Bundesamt für Wohnungswesen
802	Bundesamt für Verkehr
805	Bundesamt für Energie
806	Bundesamt für Strassen

## Anhang 3: Abkürzungen

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
CCHR EPA	Competence Center Human Ressources EPA
CO <sub>2</sub>	Kohlenstoffdioxid
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11)
DBST	Direkte Bundessteuer
DLZ	Dienstleistungszentrum
DLZ Pers EPA	Dienstleistungszentrum Personal EPA
DVS	Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgabe
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
EpG	Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, SR 818.101)

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)
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, SR 614.0)
FUB	Führungsunterstützungsbasis
HH+RF	Handbuch für die Haushalt- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung
IKS	Internes Kontrollsystem
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IR	Interne Revision
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
LWG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, SR 910.1)
MinöSt	Mineralölsteuer
MWST	Mehrwertsteuer
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds
Pers	Personal
PS	Schweizer Prüfungsstandards (2013)
PSVA	Pauschale Schwerverkehrsabgabe
SCI	Système de contrôle interne
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft

SEM	Staatssekretariat für Migration
VE	Verwaltungseinheit
VOC	Flüchtige organische Verbindungen
VTG	Verteidigung
WBF	Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WTO	World Trade Organisation