



# **Umfassender Bericht**

An die Eidg. Finanzverwaltung (EFV)  
Revision der Bundesrechnung 2014



## Impressum

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.15120.601.00188.45
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. + 41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## Eidgenössische Finanzverwaltung

### Umfassender Bericht über die Revision der Bundesrechnung 2014

#### Das Wesentliche in Kürze

---

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) hat mit Datum vom 20. April 2015 den Bericht der Revisionsstelle an die Finanzkommissionen der eidg. Räte abgegeben. Sie hat darin empfohlen, die Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesrechnung) für das Jahr 2014 zu genehmigen. Mittels Zusätzen hat die EFK verschiedene Sachverhalte hervorgehoben, die für die Bundesrechnung von zentraler Bedeutung sind:

Die direkte Bundessteuer wird von den Kantonen veranlagt, erhoben und dem Bund abgeliefert. Im Rechnungsjahr 2014 waren dies rund 18 Milliarden Franken. Durch eine Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (SR 642.11, DBG) obliegt es seit dem 1. Januar 2014 den kantonalen Finanzkontrollen, in diesem Bereich jährlich Prüfungen vorzunehmen und der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) sowie der EFK darüber Bericht zu erstatten. Die EFK ist gesetzlich dazu verpflichtet, sich auf diese Berichterstattungen abzustützen, und besitzt keine Kompetenzen, diese zu überprüfen. In den Berichten der kantonalen Finanzkontrollen über die Einnahmen 2013 sind keine negativen Feststellungen enthalten, die für die Bundesrechnung als wesentlich zu beurteilen sind.

Der Verlustvortrag des Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV) beläuft sich Ende 2014 auf rund 8,3 Milliarden Franken und entspricht dem Forderungsbetrag des Bundes gegenüber dem FinöV-Fonds. Die Bevorschussung des Fonds ist beim Bund – in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen – als nicht wertberichtigtes Darlehen bilanziert. Mindestens 50 Prozent der zweckgebundenen Einnahmen (namentlich LSVA- und Mehrwertsteuer-Anteile) sind spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels, d. h. voraussichtlich ab dem Jahr 2019, für die Rückzahlung dieser Bevorschussung zu verwenden. Die vollständige Tilgung der Darlehen sollte bis zum Jahr 2031 möglich sein. Vorbehalten bleiben dabei die erheblichen Unsicherheiten bezüglich der zugrunde liegenden Ertragsschätzungen.

Gegenüber dem ALV-Fonds werden im Finanzvermögen des Bundes Darlehensguthaben von 3,3 Milliarden Franken ausgewiesen (Vorjahr: 4,2 Milliarden Franken). Das „negative“ Eigenkapital des Fonds beläuft sich gemäss Bilanz des ALV-Fonds per Ende Dezember 2014 auf 2,1 Milliarden Franken. Die Darlehen des Bundes sind nicht vollständig gedeckt und können somit lediglich aus zukünftigen Überschüssen des Fonds zurückbezahlt werden.

Für das Rechnungsjahr 2014 hat die EFK die Existenz eines Internen Kontrollsystems (IKS) bestätigt. Die EFK macht aber ebenfalls mit einem Zusatz im Bericht darauf aufmerksam, dass sie bei zahlreichen Verwaltungseinheiten Schwachstellen im Bereich der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung identifiziert hat. Das von der EFV geleitete Programm zur Sicherstellung einer IKS-konformen Berechtigungsverwaltung soll massgeblich dazu beitragen, die bestehenden Schwachstellen im Jahr 2015 zu beheben. Die EFV schafft im Rahmen des genannten Programmes die Grundlagen dazu. Die nutzenbringende Umsetzung liegt in der Verantwortung der einzelnen Verwaltungseinheiten. Sie ist mit hoher Priorität anzugehen.

In verschiedenen Bereichen hat die EFK im Rahmen ihrer Prüfungen des Jahresabschlusses 2014 Möglichkeiten zur Verbesserung und Optimierung der Buchführung sowie der Rechnungslegung erkannt. Die ausführlichen Informationen dazu finden sich in Kapitel 3 – Wesentliche Feststellungen



zur Buchführung, Kapitel 4 – Wesentliche Feststellungen zur Rechnungslegung, sowie Kapitel 6 – Nicht gebuchte Geschäftsvorfälle. Hervorzuheben ist, dass das ordentliche Finanzierungsergebnis von minus 124 Millionen Franken um 88 Millionen Franken zu schlecht dargestellt ist. Weiter ist eine Eventualverbindlichkeit in der Höhe von 300 bis 900 Millionen Franken nicht gebildet worden. Die Eventualverbindlichkeit resultiert aus möglichen Verpflichtungen des Bundes gegenüber den geschlossenen Rentnerkassen, die ihre Leistungspflicht gegenüber den Versicherten vermutlich zukünftig nicht mehr selber werden erfüllen können.

Die EFV bearbeitet konsequent die Empfehlungen der EFK aus früheren Prüfungen. Lediglich zwei Empfehlungen konnten bei der Abschlussprüfung 2014 noch nicht als erledigt beurteilt werden. Die dazu notwendigen Arbeiten hat die EFV aber bereits gestartet.

Administration fédérale des finances  
Rapport complet sur la révision du compte d'État 2014

L'essentiel en bref

---

Dans le rapport de l'organe de révision qu'il a transmis le 20 avril 2015 aux commissions des finances des Chambres fédérales, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a recommandé d'approuver le compte d'État de la Confédération suisse pour l'année 2014. Dans des suppléments au rapport, il a soulevé divers points fondamentaux pour le compte d'État.

Les cantons sont responsables de la taxation et de la perception de l'impôt fédéral direct. Ils versent ensuite les recettes à la Confédération (quelque 18 milliards au cours de l'exercice 2014). En raison d'une modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD, RS 642.11), les contrôles cantonaux des finances sont tenus de mener des audits annuels dans ce domaine et de présenter un rapport à l'Administration fédérale des contributions ainsi qu'au CDF à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Le CDF est tenu, de par la loi, de se fonder sur ces rapports et ne possède pas la compétence de les vérifier. Les rapports des contrôles cantonaux des finances sur les recettes de l'année 2013 ne contiennent aucune constatation négative qui s'avère importante pour le compte d'État.

La perte reportée du fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP) se monte à quelque 8,3 milliards de francs à la fin de 2014 et correspond au montant de la créance de la Confédération au profit du fonds FTP. Conformément aux dispositions légales, les avances destinées au fonds sont inscrites au bilan de la Confédération en tant que prêts non réévalués. Au moins 50 % des recettes affectées au fonds (notamment les parts de la RPLP et de la TVA) doivent être consacrées au remboursement de ces avances au plus tard deux ans après la mise en exploitation du tunnel de base du Gothard, c'est-à-dire probablement à partir de 2019. Le remboursement total pourrait avoir lieu d'ici à 2031, mais les estimations de revenus comportent de nombreuses incertitudes.

Le patrimoine financier présente des prêts de la Confédération au fonds de compensation pour l'assurance-chômage à hauteur de 3,3 milliards de francs (4,2 milliards en 2013). Selon le bilan du fonds de compensation, le capital propre « négatif » du fonds se monte à 2,1 milliards à fin décembre 2014. Les prêts octroyés par la Confédération ne sont pas entièrement couverts et ne peuvent donc être remboursés que par de futurs excédents.

Le CDF a confirmé l'existence d'un système de contrôle interne (SCI) pour l'exercice 2014. Dans un supplément au rapport, il fait aussi remarquer qu'il a identifié des lacunes en ce qui concerne la gestion des utilisateurs et des droits d'accès dans de nombreuses unités administratives. Le programme lancé par l'Administration fédérale des finances (AFF) dans le but de garantir une gestion des droits d'accès en conformité avec le SCI devrait contribuer de façon décisive à combler ces lacunes en 2015. L'AFF crée les bases nécessaires à cet effet dans le cadre de son programme. Hautement prioritaire, la mise en œuvre incombe à chacune des unités administratives.

Lors du contrôle de la clôture des comptes 2014, le CDF a relevé des possibilités d'amélioration et d'optimisation de la tenue et de la présentation des comptes dans divers domaines. Des informations détaillées à ce sujet figurent au chapitre 3 (Principaux constats au sujet de la tenue des comptes), au chapitre 4 (Principaux constats au sujet de la présentation des comptes) et au chapitre 6 (Opérations



non comptabilisées). Il convient de souligner que le solde de financement ordinaire de -124 millions de francs est de 88 millions plus bas qu'en réalité. En outre, des engagements conditionnels d'un montant de 300 à 900 millions de francs n'ont pas été constitués. Les engagements conditionnels résultent des engagements éventuels de la Confédération envers les caisses de pensions fermées, qui ne pourront probablement plus remplir toutes seules leur obligation de fournir des prestations aux assurés à l'avenir.

L'AFF traite systématiquement les recommandations formulées par le CDF lors des précédents audits. Seules deux d'entre elles n'ont pas encore pu être considérées comme étant classées lors de la révision des comptes de 2014. L'AFF a cependant déjà entamé les travaux nécessaires.

**Texte original en allemand**

Amministrazione federale delle finanze

Rapporto esaustivo sulla revisione del conto della Confederazione per il 2014

L'essenziale in breve

---

Il 20 aprile 2015 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha consegnato alle Commissioni delle finanze delle Camere federali il rapporto dell'Ufficio di revisione con la raccomandazione di approvare il consuntivo della Confederazione Svizzera (conto della Confederazione) per l'anno 2014. Mediante supplementi il CDF ha evidenziato diverse fattispecie particolarmente importanti per il conto della Confederazione.

L'imposta federale diretta viene tassata e riscossa dai Cantoni e versata alla Confederazione. Nell'esercizio 2014 essa ammontava a circa 18 miliardi di franchi. A seguito di una modifica della legge federale sull'imposta federale diretta (RS 642.11, LIFD), dal 1° gennaio 2014 spetta a un organo cantonale di vigilanza finanziaria eseguire verifiche annuali e presentare un rapporto in merito all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) e al CDF. Il CDF è per legge obbligato a basarsi su questi rapporti e non è competente della loro verifica. I rapporti dell'organo cantonale di vigilanza finanziaria sulle entrate del 2013 non contengono constatazioni negative essenziali per il conto della Confederazione.

Alla fine del 2014 il riporto di perdita del Fondo FTP ammonta a circa 8,3 miliardi di franchi e corrisponde al credito della Confederazione nei confronti del Fondo FTP. Conformemente alle disposizioni legali, nella Confederazione l'anticipazione al Fondo è contabilizzata come mutuo non rettificato. Almeno il 50 per cento delle entrate a destinazione vincolata (segnatamente le quote della TTPCP e dell'imposta sul valore aggiunto) deve essere impiegato al più tardi entro due anni dall'attivazione del tunnel di base del San Gottardo, ossia verosimilmente dal 2019, per la restituzione di questo anticipo. Il prestito dovrebbe essere interamente restituito entro il 2031. Al riguardo sono fatte salve le notevoli incertezze alla base delle stime dei ricavi in questione.

Nei beni patrimoniali della Confederazione sono esposti averi da mutui nei confronti del Fondo AD per 3,3 miliardi di franchi (anno precedente: 4,2 miliardi di franchi). Alla fine di dicembre 2014 il capitale proprio «negativo» del Fondo secondo il bilancio ammonta a 2,1 miliardi di franchi. I mutui della Confederazione non sono completamente coperti e possono essere restituiti soltanto attraverso future eccedenze del Fondo.

Per l'esercizio 2014 il CDF ha confermato l'esistenza di un sistema di controllo interno (SCI). Tuttavia, in un supplemento al rapporto il CDF segnala anche che ha individuato lacune in numerose unità amministrative nell'ambito dell'amministrazione degli utenti e delle autorizzazioni. Il programma diretto dall'AFF per garantire un'amministrazione delle autorizzazioni conforme al SCI deve contribuire in misura determinante a colmare nel 2015 le lacune esistenti. Nel quadro del suddetto programma l'AFF crea le necessarie basi. Le singole unità amministrative ne sono responsabili della proficua attuazione, che deve essere portata avanti con la massima priorità.

Nel quadro delle sue verifiche della chiusura annuale dell'esercizio 2014 il CDF ha individuato in diversi settori possibilità di miglioramento e ottimizzazione della contabilità e della presentazione dei conti. Informazioni dettagliate in merito si trovano nel capitolo 3 che riporta le principali constatazioni sulla contabilità, nel capitolo 4 che illustra gli elementi principali della presentazione dei conti e nel capitolo 6 che espone le operazioni non contabilizzate. Occorre evidenziare che il



risultato ordinario dei finanziamenti di -124 milioni di franchi viene rappresentato di 88 milioni peggiore. Inoltre, non sono stati costituiti impegni eventuali per un importo compreso tra 300 e 900 milioni di franchi. Gli impegni eventuali risultano da possibili impegni della Confederazione nei confronti delle casse pensioni chiuse che in futuro non potranno verosimilmente esse stesse più adempiere il proprio obbligo di fornire le prestazioni agli assicurati.

L’AFF elabora in maniera coerente le raccomandazioni del CDF da verifiche precedenti. In occasione della verifica finale del 2014 solo due raccomandazioni non hanno potuto essere considerate evase. L’AFF ha comunque già avviato i necessari lavori al riguardo.

**Testo originale in tedesco**



## Federal Finance Administration

### Comprehensive report on the audit of the 2014 federal financial statements

#### Key points

---

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) delivered the auditors' report to the Finance Committees of the National Council and Council of States on 20 April 2015. In the report, it recommended approving Switzerland's state financial statements (federal financial statements) for 2014. The SFAO used addenda to highlight various facts that are of key importance for the federal financial statements:

Direct federal tax is assessed and collected by the cantons and transmitted to the Confederation. This amounted to approximately CHF 18 billion in 2014. Because of an amendment to the Federal Act on Direct Federal Taxation (DFTA, SR 642.11), the cantonal audit offices have been responsible for conducting annual audits in this area and reporting the findings to the Federal Tax Administration (FTA) and the SFAO since 1 January 2014. The SFAO is obliged by law to rely on these reports and has no authority to check them. The cantonal audit offices' reports on 2013 receipts contained no negative observations deemed significant for the federal financial statements.

The loss carried forward by the FinPT fund amounted to approximately CHF 8.3 billion at the end of 2014 and corresponds to the Confederation's receivables from the FinPT fund. In keeping with the statutory provisions, the Confederation recognises the advance to the fund as a loan without a value adjustment. At least 50% of the restricted receipts (namely shares of VAT and the mileage-related heavy vehicle charge) is to be used to repay this advance no later than two years after the Gotthard base tunnel is put into operation, i.e. probably from 2019. It should be possible to repay the loan in full by 2031, subject to the significant uncertainty regarding the underlying revenue estimates.

Loans receivable from the unemployment insurance fund (ALV) worth CHF 3.3 billion (previous year: CHF 4.2 billion) are shown under the Confederation's non-administrative assets. According to the ALV fund's statement of financial position, the fund's "negative" net assets amounted to CHF 2.1 billion at the end of December 2014. The Confederation's loans are not fully covered and can thus be repaid only with future fund surpluses.

The SFAO confirmed the existence of an internal control system (ICS) for the 2014 financial year. However, the SFAO also used an addendum in the report to draw attention to the fact that it identified vulnerabilities in the area of user and authorisation administration in numerous administrative units. The FFA's programme to ensure ICS-compliant authorisation administration should make a considerable contribution to eliminating the existing vulnerabilities in 2015. The FFA is laying the foundations for this within the framework of the aforementioned programme. The individual administrative units are responsible for effective implementation. It is to be treated as a high priority.

During its audits of the 2014 financial statements, the SFAO found possibilities for improving and optimising accounting and financial reporting in various areas. Detailed information on this can be found in chapter 3 (Important findings on accounting), chapter 4 (Important findings on financial reporting) and chapter 6 (Transactions not recorded). It is worth noting that the ordinary fiscal



balance of minus 124 million francs was CHF 88 million lower than it should have been. Moreover, a contingent liability of CHF 300 to 900 million was not recorded. The contingent liability arose from possible obligations of the Confederation towards closed pension funds which will probably be unable to meet their payment obligation towards those insured in the future.

The FFA consistently processes the SFAO's recommendations from previous audits. Only two recommendations could not yet be considered finished when auditing the 2014 financial statements. However, the FFA has already commenced the necessary work.

**Original text in German**

### **Generelle Stellungnahme der Eidg. Finanzverwaltung zur Prüfung:**

Der Jahresabschluss für die Staatsrechnung erfolgt einheitlich für alle Verwaltungseinheiten am 13. Arbeitstag des Folgejahres, für den Jahresabschluss 2014 war dies der 21.01.2015. Trotz des engen Terminplans verlief der Jahresabschluss 2014 weitestgehend problemlos und in hoher Qualität. Die EFV nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Prüfungsarbeiten der EFK keine wesentlichen Fehler oder Missstände aufgezeigt haben. Aufgrund grosser Anstrengungen konnte zudem das IKS in der Bundesverwaltung im Allgemeinen sowie in einzelnen kritischen VE im Besonderen stark verbessert werden, weshalb auf eine neuerliche Einschränkung zur Existenz des IKS verzichtet werden konnte. Die EFV wird ihre Anstrengungen fortsetzen, um das IKS weiterhin auf einem guten Stand zu halten.

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



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>14</b>
1.1	Ausgangslage	14
1.2	Prüfungsziel und -fragen	14
1.3	Rechtsgrundlagen und Weisungen	14
1.4	Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.5	Beschränkung des Prüfungsumfangs	15
<b>2</b>	<b>Wesentliche Feststellungen zum internen Kontrollsystem (IKS)</b>	<b>16</b>
2.1	Die Existenz eines IKS in der Bundesverwaltung wurde bestätigt	16
2.2	Die Existenz der generellen IT-Kontrollen beim BIT konnte bestätigt werden, nicht aber deren Wirksamkeit	16
2.3	Im Bereich der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung besteht bei den Verwaltungseinheiten eindeutig Handlungsbedarf	17
2.4	Rotationsplanung für die Funktionsprüfungen	17
<b>3</b>	<b>Wesentliche Feststellungen zur Buchführung</b>	<b>19</b>
3.1	Darlehen im Finanzvermögen – Bevorschussung FinöV-Fonds (EFV): Die Rückzahlung ist nur mit zukünftigen Erträgen sichergestellt	19
3.2	Darlehen im Finanzvermögen – Arbeitslosenversicherung (EFV): Es besteht das Risiko einer Überbewertung	20
3.3	Fiskalertrag – Direkte Bundessteuern (ESTV): Die kantonalen Finanzaufsichtsorgane berichten im Wesentlichen positiv über die Erhebung der direkten Bundessteuern	20
3.4	Anlagevermögen – Sachanlagen (ar Immobilien): Die Situation verbessert sich	20
3.5	Rückstellungen – Militärversicherung (BAG): Die Erfolgsrechnung 2014 wurde durch eine Senkung des Sicherheitszuschlages entlastet	21
3.6	Uni-Finanzierung (EFV): Die Erfolgsaussichten der Klageführer werden auf unter 10 Prozent eingeschätzt	22
3.7	Vorsorgeverpflichtung nach IPSAS 25 (EFV): Die versicherungstechnischen Annahmen sind der EFK frühzeitig zur Stellungnahme zu unterbreiten	23
3.8	Geschlossene Rentnerkassen (EFV): Die notwendige Eventualverbindlichkeit wurde nicht gebildet	23
3.9	Der Prozess zur Vergabe von Festgelder an Kantone und Gemeinden birgt ein Abwicklungsrisiko (EFV)	24
<b>4</b>	<b>Wesentliche Feststellungen zur Rechnungslegung</b>	<b>25</b>
4.1	Feststellungen zur Bundesrechnung allgemein (EFV)	25
4.2	Feststellungen bei einzelnen Verwaltungseinheiten	27

<b>5</b>	<b>Follow-up der Empfehlungen aus dem Vorjahr</b>	<b>29</b>
5.1	Noch nicht umgesetzte Empfehlungen	29
5.2	Umgesetzte Empfehlungen	30
5.3	Nachvollzug von Empfehlungen anderer Verwaltungseinheiten	31
<b>6</b>	<b>Nicht gebuchte Geschäftsvorfälle: Das ordentliche Finanzierungsergebnis ist 88 Millionen Franken zu tief ausgewiesen</b>	<b>32</b>
<b>7</b>	<b>Weitere zu kommunizierende Sachverhalte</b>	<b>33</b>
7.1	Projekte der EPFL mit finanziellen Risiken für den Bund	33
7.2	Die Verantwortlichkeiten für die ETH Immobilien im Eigentum des Bundes sind neu geregelt	33
7.3	Umsetzung der Optimierung des Rechnungsmodells (NRM)	34
7.4	Sonstige Informationen	36
<b>8</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>37</b>
<b>Anhang 1</b>	<b>Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen</b>	<b>38</b>



## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) hat gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidg. Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (FKG, SR 614.0) die Bundesrechnung zu prüfen. Die Arbeiten zur Prüfung der Bundesrechnung 2014 wurden hauptsächlich in den Monaten Februar bis April 2015 durchgeführt.

Ergänzend hat die EFK in den Monaten November und Dezember 2014 bei der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) eine Zwischenrevision der Bundesrechnung 2014 durchgeführt. Mit Datum vom 4. Februar 2015 hat sie den Management Letter an die Direktion der EFV abgegeben. Die wichtigsten Feststellungen daraus sind auch im vorliegenden Bericht enthalten.

Im Weiteren wurde der IKS-Bericht 2014 erarbeitet. Dieser fasst die Ergebnisse aus den Funktionsprüfungen zusammen, die im Rechnungsjahr 2014 durchgeführt worden sind. Er bildet die Grundlage für das Urteil zur Existenz des IKS in der Bundesverwaltung (siehe Anhang 2).

### **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Es ist die Verantwortung der EFK, aufgrund ihrer Prüfungen ein Prüfungsurteil über die Bundesrechnung 2014 abzugeben. Sie ist in Band 1 der Staatsrechnung – Bericht zur Bundesrechnung (Seiten 39 bis 128) – abgebildet.

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

### **1.3 Rechtsgrundlagen und Weisungen**

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

- Finanzhaushaltgesetz, FHG, vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0)
- Finanzhaushaltverordnung, FHV, vom 5. April 2006 (SR 611.01)
- Weisung der EFV zum Jahresabschluss 2014 vom 21. November 2014
- Anwendungshandbuch der EFV zum Jahresabschluss 2014 vom 4. Dezember 2014
- Richtlinien und Weisungen der EFV zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund

### **1.4 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die EFK hat auf Stufe Bundesrechnung eine Risikoanalyse durchgeführt und Wesentlichkeitsgrenzen festgelegt. Auf dieser Basis hat die EFK entschieden, welche Positionen der Bilanz und der Erfolgsrechnung im Rahmen der Abschlussprüfung 2014 zu prüfen sind. Die ausgewählten Prüfpositionen verteilen sich auf verschiedene Verwaltungseinheiten. Für die Abschlussprüfung bei den betroffenen Verwaltungseinheiten sind verschiedene Revisionsleiterinnen resp. Revisionsleiter

der EFK oder der Finanzinspektorate (FISP) zuständig. Sie erstellen das detaillierte Prüfprogramm. Die beurteilte Wirksamkeit des IKS muss dabei berücksichtigt werden. Die Ergebnisse der durchgeführten Prüfungen bilden die Grundlage für das Prüfungsurteil. Der vorliegende Bericht beinhaltet die für die Bundesrechnung wesentlichen Feststellungen aus der Abschlussprüfung 2014.

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

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

Die *konsolidierte Rechnung Bund* ist nicht Gegenstand unserer Prüfungsarbeiten.

## **1.5 Beschränkung des Prüfungsumfangs**

Die direkte Bundessteuer wird von den Kantonen veranlagt, erhoben und dem Bund abgeliefert. Im Rechnungsjahr 2014 waren dies rund 18 Milliarden Franken. Die jährliche Prüfung der Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der direkten Bundessteuer und der Ablieferung des Bundesanteils obliegt gemäss Art. 104a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (SR 642.11, DBG) den unabhängigen kantonalen Finanzaufsichtsorganen. Die Prüfung erfolgt mit einer Verzögerung von einem Rechnungsjahr. Sie erstreckt sich explizit nicht auf die Richtigkeit und die Rechtmässigkeit der Veranlagungen. Über die durchgeführten Prüfungen wird der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) und der EFK Bericht erstattet. Die EFK ist gesetzlich dazu verpflichtet, sich auf diese Berichterstattungen abzustützen. Sie besitzt keine Kompetenzen, diese zu überprüfen. Dieser Sachverhalt ist im Bericht der Revisionsstelle an die Finanzkommissionen der eidg. Räte festgehalten. Weitere Informationen zu diesem Thema finden sich in Kapitel 3.3.



## **2 Wesentliche Feststellungen zum internen Kontrollsystem (IKS)**

### **2.1 Die Existenz eines IKS in der Bundesverwaltung wurde bestätigt**

Die EFK hat im Rechnungsjahr 2014 in verschiedenen finanzrelevanten Geschäftsprozessen IKS-Prüfungen (nachfolgend Funktionsprüfungen genannt) durchgeführt. Die verschiedenen Feststellungen aus diesen Prüfungen finden sich zusammengefasst im IKS-Bericht 2014 vom 4. Februar 2015. Gestützt auf diese Prüfungsergebnisse hat die EFK im Bericht der Revisionsstelle an die Finanzkommissionen der eidg. Räte über die Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesrechnung) für das Jahr 2014 die Existenz des IKS in der Bundesverwaltung bestätigt.

Ergänzend zur Existenzbestätigung hat die EFK im Bericht der Revisionsstelle generelle Bemerkungen zum IKS angefügt. Darin wird festgehalten, dass insbesondere im Bereich der Berechtigungsverwaltung bei zahlreichen Verwaltungseinheiten Schwachstellen bestehen. Obwohl die Existenz des IKS bestätigt wurde, sind diese Schwachstellen mit hoher Priorität zu beheben. Weitere Informationen zu diesen Schwachstellen sind in den beiden nachfolgenden Kapiteln enthalten.

### **2.2 Die Existenz der generellen IT-Kontrollen beim BIT konnte bestätigt werden, nicht aber deren Wirksamkeit**

Beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) wird jährlich eine Prüfung des Designs und der Wirksamkeit der generellen IT-Kontrollen durchgeführt. Die generellen IT-Kontrollen sind relevant für die Stabilität des Betriebs und die Verlässlichkeit der finanzrelevanten Applikationen und ihrer Daten. Durch die Prüfung abgedeckt wurden Applikationen, die für die Bundesrechnung relevant sind, und die beim BIT betrieben werden. Für die Bundesrechnung sind dies unter anderem die SAP Anwendungen.

Bei einer Prüfung der generellen IT-Kontrollen wird einerseits die sachgerechte Darstellung der Kontrollbeschreibung geprüft. Andererseits werden die Angemessenheit der Konzeption und die Wirksamkeit derjenigen Kontrollen beurteilt, die zur Erfüllung der Kontrollziele notwendig sind. Während der Prüfung der generellen IT-Kontrollen wurde das BIT zeitgerecht über festgestellte Schwachstellen informiert. Die Verantwortlichen im BIT haben so den bestehenden Handlungsbedarf frühzeitig erkennen können. Während dem Jahr 2014 wurde intensiv daran gearbeitet, die identifizierten Schwachstellen zu beheben: Kontrollbeschreibungen wurden angepasst und wo nötig auch Kontrollkonzeptionen geändert. Dieses konsequente Abarbeiten der Feststellungen hat dazu geführt, dass die Existenz der generellen IT-Kontrollen im BIT per 31. Dezember 2014 bestätigt werden konnte. Die Wirksamkeit der Kontrollen für das Rechnungsjahr 2014 kann aber aufgrund der vorher beschriebenen Anpassungen des IKS während der Prüfperiode noch nicht bescheinigt werden.

Bestimmte Kontrollziele des BIT können nur dann erreicht werden, wenn die Dienstleistungsbezüger ergänzende Kontrollen definiert und wirksam umgesetzt haben. Demnach müssen beispielsweise die Verwaltungseinheiten mit eigenen Kontrollen eine korrekte Berechtigungsverwaltung sicherstellen. Die Prüfung dieser ergänzenden Kontrollen bei den Verwaltungseinheiten



ist nicht Bestandteil der Prüfung der generellen IT-Kontrollen beim BIT. Bezüglich dieser Thematik verweist die EFK auf das nachfolgende Kapitel.

### **2.3 Im Bereich der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung besteht bei den Verwaltungseinheiten eindeutig Handlungsbedarf**

Die Funktionsprüfungen im Rechnungsjahr 2014 haben bei verschiedenen Verwaltungseinheiten Schwachstellen bezüglich der Angemessenheit von Zugriffsrechten auf Programme und Daten aufgezeigt: Zugriffsrechte sind oftmals an zu viele Benutzer vergeben und wichtige Funktionstrennungen sind nicht eingehalten. Kompensierende Kontrollen, mit denen solche Situationen angemessen überwacht werden könnten, sind bei den wenigsten Verwaltungseinheiten implementiert. Vergebene Berechtigungen werden oftmals weder periodisch bezüglich ihrer Notwendigkeit überprüft, noch werden damit durchgeführte Aktivitäten überwacht. Dies ist insbesondere beim Vorhandensein von unvereinbaren Funktionskumulationen sowie bei kritischen Transaktionen und Berechtigungen risikobehaftet.

Im Rahmen des Programmes SuPro BeBe SAP wird das Bundesregelwerk Berechtigungen SAP erarbeitet (SOLL-Situation). Dieses Regelwerk wird die Grundlage sein, anhand derer Funktionstrennungskonflikte sowie kritische Transaktionen und Berechtigungen standardisiert identifiziert werden können. Dazu wird das Regelwerk in einer SAP-Anwendung technisch hinterlegt. Verstösse gegen die Vorgaben können dann pro Verwaltungseinheit und Benutzer ausgewertet werden. Schon die Identifikation von Verstössen im Berechtigungswesen war für verschiedene Verwaltungseinheiten bisher eine schwierige Aufgabe. Dies vor allem deshalb, weil oftmals die SOLL-Situation gar nicht ausreichend bekannt war. Ohne Definition der SOLL-Vorgabe, kann keine angemessene Überwachung stattfinden.

Die Umsetzung des Programmes SuPro BeBe SAP wird dazu führen, dass Probleme im Bereich der Berechtigungsverwaltung sichtbar werden (Abgleich zwischen SOLL- und IST-Situation). Die bestehenden Abweichungen müssen anschliessend von den einzelnen Verwaltungseinheiten bereinigt werden. In erster Linie sollten regelwidrige Berechtigungen entzogen werden. Sofern dies nicht möglich ist, sollten in zweiter Linie kompensierende Kontrollen im IKS eingeführt werden. Letztere müssen danach nachweislich durchgeführt werden. Sie sind auch in die Risiko-Kontrollmatrizen aufzunehmen.

Die aktuell bestehenden Probleme im Bereich der Berechtigungsverwaltung müssen nachhaltig behoben werden. Es ist deshalb von grosser Bedeutung, dass die dafür zuständigen Personen, vorab Berechtigungsverantwortliche und IKS-Beauftragte, ihre Aufgaben und Verantwortungen wahrnehmen. Sie müssen letztendlich die korrekte Anwendung des Bundesregelwerkes sicherstellen. Ohne eine konsequente Abarbeitung von Verstössen gegen das Regelwerk können im Bereich der Berechtigungsverwaltung unbedingt notwendigen Verbesserungen nicht erzielt werden.

### **2.4 Rotationsplanung für die Funktionsprüfungen**

Auf Basis der Risikoanalyse und der Wesentlichkeitsgrenzen hat die EFK definiert, welche finanzrelevanten Geschäftsprozesse in den Jahren 2015 bis 2017 umfassend zu prüfen sind. Die



nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick, in welchem Rechnungsjahr die verschiedenen wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozesse zur Prüfung vorgesehen sind. Änderungen sind aber durchaus möglich.

Prozess <sup>1</sup>	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
<b>übergreifend</b>	Generelle Informatik (IT) – Kontrollen	BIT / FUB	jährlich
<b>Verkauf</b>	Fiskalertrag inkl. Forderungen und Wertberichtigungen sowie zeitliche Abgrenzungen		
	- Tabak- und Biersteuer	EZV	2015
	- Einfuhrzölle und MWST-Einnahmen	EZV	2015
	- VOC-Einnahmen	EZV	2015
	- Mineralölsteuer / CO <sub>2</sub> -Abgabe	EZV	2016
	- LSVA / PSVA	EZV	2017
	- Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Erhebung)	ESTV	2015
	- Direkte Bundessteuer	ESTV	2015
	- Wehrpflichtersatzabgabe	ESTV	2015
	- Verrechnungssteuer / Stempelsteuer	ESTV	2016
	- Mehrwertsteuer	ESTV	2017
<b>Verkauf</b>	Entgelte, verschiedener Ertrag, Forderungen inkl. Wertberichtigungen	BLW	2016
		BIT	2016
		BBL	2017
<b>Personal</b>	Personalaufwand inkl. Rückstellungen und zugehörige Bilanzkonten	EPA	jährlich
		SBFI	2015
		ASTRA	2015
		EDA	2016
		BBL	2016
		BIT	2016
		EFV	2016
		EZV	2016
		V	2017
		BAFU	2017
		BAG	2017
		SEM	2017
		seco	2017
		BLW	2017
<b>Einkauf</b>	Sach- und Betriebsaufwand, Rüstungsaufwand, Verbindlichkeiten sowie zeitliche Abgrenzungen	V	2015
		EDA	2015
		BAFU	2015
		BBL	2015
		EZV	2015

<sup>1</sup> Gemäss den Bezeichnungen im Leitfaden zum Internen Kontrollsystem der EFV.

Prozess <sup>1</sup>	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
		ESTV	2016
		SEM	2016
		ASTRA	2016
		ar Immo	2017
		BIT	2017
<b>Anlagen</b>	Sachanlagen und immaterielle Anlagen inkl. Abschreibungen und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen.	V	2015
		BIT	2015
		EZV	2015
		ar Immo	2016
		BBL	2016
		ASTRA	2017
		SEM	2017
<b>Subventionen</b>	Anteile Dritter an Bundeserträgen, Entschädigung an Gemeinwesen, Beiträge an eigene Institutionen, Beiträge an Dritte, Beiträge an Sozialversicherungen, Wertberichtigung Investitionsbeiträge, Wertberichtigung Darlehen	BLW	2015
		BWO	2015
		ESBK	2015
		BAG	2016
		seco	2016
		SEM	2017
		EDA	2017
		SBFI	2017
		BAV	2017
		BAFU	2017
<b>Lager (Vorräte)</b>	Vorräte inkl. Wertberichtigungen sowie Material- und Warenaufwand	V	2016
<b>Treasury (Bundes-tresorerie)</b>	Finanzanlagen und Finanzverbindlichkeiten, Transitorische Aktiven und Passiven sowie Finanzaufwand und -ertrag	EFV	2017

### 3 Wesentliche Feststellungen zur Buchführung

#### 3.1 Darlehen im Finanzvermögen – Bevorschussung FinöV-Fonds (EFV): Die Rückzahlung ist nur mit zukünftigen Erträgen sichergestellt

Im Berichtsjahr sind dem Fonds weitere Vorschüsse von 189,8 Millionen Franken zur Verfügung gestellt worden. Diese Zahlungen erfolgten nicht über die Finanzierungsrechnung und fallen damit nicht unter die Vorgaben zur Schuldenbremse. Der Verlustvortrag des FinöV-Fonds beläuft sich Ende 2014 auf rund 8,3 Milliarden Franken und entspricht dem nicht wertberichtigten Forderungsbetrag des Bundes. Mit der Rückzahlung der Darlehen soll der FinöV-Fonds voraussichtlich im Jahr 2019 beginnen.

Bedingt durch die definierten Rückzahlungsbedingungen müssen mindestens 50 Prozent der zweckgebundenen Fondseinlagen (namentlich LSVA- und Mehrwertsteuer-Anteile) spätestens



zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels für die Rückzahlung der Bevorschussung verwendet werden. Diese Vorgabe wird die Ertragsbasis des FinöV-Fonds in Zukunft erheblich schmälern. Im Februar 2014 hat das Volk der Bildung des Bahninfrastrukturfonds (BIF) zugestimmt. Damit werden dem Bund zur Finanzierung von zukünftigen Eisenbahnprojekten neue Finanzierungsquellen erschlossen. Die Rückzahlung der Bevorschussung bis 2030 resp. 2031 erscheint aufgrund der Hochrechnungen und unter Berücksichtigung der Bildung des BIF als wahrscheinlich. Vorbehalten bleiben dabei die erheblichen Unsicherheiten bezüglich der den diesbezüglichen Berechnungen zugrunde liegenden Ertragsschätzungen LSVA und Mehrwertsteuer bis ins Jahr 2031.

### **3.2 Darlehen im Finanzvermögen – Arbeitslosenversicherung (EFV): Es besteht das Risiko einer Überbewertung**

Gegenüber der Arbeitslosenversicherung wird im Finanzvermögen des Bundes ein Guthaben von 3,3 Milliarden Franken ausgewiesen. Das Darlehen konnte im Vergleich zum Vorjahr um 0,9 Milliarden Franken reduziert werden. Das „negative“ Eigenkapital des Fonds beläuft sich gemäss Bilanz des ALV-Fonds per Ende Dezember 2014 auf 2,1 Milliarden Franken. Die Darlehen des Bundes sind somit nicht vollständig gedeckt. Sie können lediglich aus zukünftigen Überschüssen des Fonds zurückbezahlt werden.

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

### **3.3 Fiskalertrag – Direkte Bundessteuern (ESTV): Die kantonalen Finanzaufsichtsorgane berichten im Wesentlichen positiv über die Erhebung der direkten Bundessteuern**

Die jährliche Prüfung der Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der direkten Bundessteuer und der Ablieferung des Bundesanteils obliegt den Kantonen. Dies ist im DBG gesetzlich geregelt (vergleiche Kapitel 1.5). Die EFK hat die Berichte der kantonalen Finanzkontrollen über die Einnahmen 2013 aus der direkten Bundessteuer vollständig erhalten. Darin sind keine negativen Feststellungen enthalten, die für die Bundesrechnung als Ganzes als wesentlich zu beurteilen sind. Die EFK wird im Rechnungsjahr 2015 prüfen, wie diese Berichte bei der ESTV bearbeitet werden und welche Folgen negative Feststellungen in den Prüfberichten der kantonalen Finanzkontrollen bei der ESTV auslösen.

### **3.4 Anlagevermögen – Sachanlagen (ar Immobilien): Die Situation verbessert sich**

#### **3.4.1 Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten**

ar Immobilien, die EFV und die EFK haben Ende 2014 vereinbart, die Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten in der Jahresrechnung 2014 unverändert zum Vorjahr auszuweisen. Eine Detailanalyse dieser Positionen wird im Rechnungsjahr 2015 durchgeführt. Allfällige Anpassungen am Bestand der Rückstellungen und der Eventualverbindlichkeiten sollten per 31. Dezember 2015 verbucht sein.

### **3.4.2 Bewertung der Immobilien**

Gemäss den Ausführungen im Handbuch für die Haushalt- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung (HH+RF) ist jährlich eine Beurteilung durchzuführen, ob Anzeichen für eine dauernde Wertbeeinträchtigung (Impairment) bei den Immobilien vorliegen. Wenn solche Anzeichen vorliegen, muss ein Impairmenttest durchgeführt werden. Diese Vorgabe wurde von ar Immobilien bis zum Jahresabschluss 2013 nicht eingehalten. Zwischenzeitlich wurde die technische Vorgabe „Dauernde Wertminderungen“ erarbeitet und von der Geschäftsleitung der ar Immobilien genehmigt. Per 31. Dezember 2014 wurden nun erstmals die Objekte ermittelt, deren Buchwert mindestens 100 000 Franken höher ist als der technische Zustandswert. Dieser Vergleich gilt als ein Anzeichen für eine dauernde Wertbeeinträchtigung. Der anschliessende Impairmenttest hat für die zwei davon betroffenen Objekte einen ausserordentlichen Abschreibungsbedarf von 2,2 Millionen Franken aufgezeigt. Die Verbuchung wird erst im Rechnungsjahr 2015, in Absprache mit der EFV, vorgenommen. Da der Betrag als nicht wesentlich zu beurteilen ist, kann dies akzeptiert werden.

### **3.4.3 Rückstellungen Altlasten RUAG**

Bei der Überführung der RUAG in eine AG wurde im Gesamtsacheinlagevertrag vereinbart, dass das VBS die Kosten für die Altlastenbearbeitung auch zukünftig tragen wird. Welche Kosten gestützt auf den Gesamtsacheinlagevertrag übernommen werden müssen, entscheidet das Generalsekretariat VBS im Einzelfall. Während dem Rechnungsjahr 2014 wurden nun Rückstellungen in der Höhe von 6 Millionen Franken für diesen Sachverhalt gebildet.

### **3.4.4 Inventarisierung**

In der Vergangenheit hat die EFK bemängelt, dass die jährliche Inventarisierung bei ar Immobilien nicht sichergestellt ist. Im Rechnungsjahr 2014 hat die Geschäftsleitung von ar Immobilien die technische Vorgabe „Inventarisierung“ genehmigt. Diese Vorgabe regelt die Durchführung der jährlichen Inventur. Es liegt nun eine Planung für die zu inventarisierenden Objekte und Grundstücke vor. Danach sollen bis 2017 alle rund 15 500 Objekte im Kernbestand mengen- und wertmässig überprüft worden sein. Bis Ende 2014 wurden rund 4000 Objekte im Wert von rund 500 Millionen Franken inventarisiert. Dies entspricht 19 Prozent des Buchwertes der Gebäude im Kernbestand. Der Fortschritt der Inventarisierungsarbeiten wird weiterhin überprüft.

### **3.5 Rückstellungen – Militärversicherung (BAG): Die Erfolgsrechnung 2014 wurde durch eine Senkung des Sicherheitszuschlages entlastet**

Die Rechnungsgrundlagen<sup>2</sup> für die Durchführung der obligatorischen Unfallversicherung haben per 1. Januar 2014 geändert. Für die Berechnung der Rückstellung Militärversicherung (MV) sind dadurch aktualisierte Generationentafeln und neue technische Zinssätze zur Anwendung gekommen. Per 1. Januar 2014 bewirkten diese Änderungen eine Erhöhung der Deckungskapitale und der Schadenreserve um insgesamt 182 Millionen Franken. Zur Abfederung dieser Erhöhung wurde der Sicherheitszuschlag auf 0,5 Prozent der Deckungskapitale und der Schadenreserve reduziert. Dieses Vorgehen hat die Erfolgsrechnung 2014 um 53 Millionen Franken entlastet. Der

---

<sup>2</sup> Einheitliche Rechnungsgrundlagen UVG, die von den UVG-Versicherern gemeinsam ausgearbeitet und vom EDI genehmigt werden (Art. 108, Abs. 1 UVV / SR 832.202).



Zielwert des Sicherheitszuschlages beträgt 4 Prozent. In den kommenden Jahren soll er deshalb wieder um jeweils 0,5 Prozent erhöht werden.

Per 31. Dezember 2014 beträgt die Rückstellung MV insgesamt 2137 Millionen Franken. Die Richtigkeit der Berechnung wurde erstmals für den Jahresabschluss 2014 durch einen versicherungsmathematischen Experten überprüft. Er macht verschiedene Bemerkungen: Bezüglich des vorgängig erwähnten Sicherheitszuschlages hält er fest, dass der Sicherheitszuschlag den Zielwert von 4 Prozent erst in sieben Jahren wieder erreichen wird. Dieser Zeitraum entspricht auch der voraussichtlichen Gültigkeit der geänderten einheitlichen Rechnungsgrundlagen. Idealerweise sollten die dann zu erwartenden Anpassungen der Rechnungsgrundlagen bereits durch die Erhöhung des Sicherheitszuschlages vorfinanziert sein. Deshalb sollte der Sicherheitszuschlag sogar 6 bis 7 Prozent betragen. IPSAS gibt vor, dass Rückstellungen nach der bestmöglichen Schätzung festgelegt werden müssen. Durch die Reduktion des Sicherheitszuschlages auf 0,5 % wurde aus Sicht der EFK von diesen Vorgaben abgewichen. Im Weiteren weist der versicherungsmathematische Experte auch darauf hin, dass die Datenqualität der Berechnungsgrundlagen MV zukünftig verbessert werden sollte.

Der versicherungsmathematische Experte ist Vertreter des Bundes im Verwaltungsrat der SUVA. Die Unabhängigkeit des Experten kann im Kontext der Erstellung dieses Gutachtens deshalb von der EFK nicht uneingeschränkt bestätigt werden. Der Experte nimmt diese Aufgabe im Sinne einer Zwischenlösung aber lediglich für die Rechnungsjahre 2014 und 2015 wahr. Danach wird die externe Revisionsstelle der SUVA diese Arbeiten übernehmen. Die notwendige Unabhängigkeit des versicherungsmathematischen Experten sollte dann wieder sichergestellt sein. Das aktuelle Gutachten gibt aufgrund seines durchaus auch kritischen Inhaltes aber nicht zu der Vermutung Anlass, dass es nicht nach objektiven Kriterien erstellt worden wäre.

### **3.6 Uni-Finanzierung (EFV): Die Erfolgsaussichten der Klageführer werden auf unter 10 Prozent eingeschätzt**

Die jährlichen Grundbeiträge des Bundes für die Universitätsförderung belaufen sich auf rund 600 Millionen Franken. Bis ins Jahr 2013 wurden die einzelnen Jahrestanchen des vierjährigen Zahlungsrahmens erst in den Budgets der Folgejahre implementiert. Für die Grundbeiträge, die im Jahr 2012 ausbezahlt wurden, galt demnach noch der Zahlungsrahmen 2008–2011. Mit der Botschaft vom 3. Dezember 2010 über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation im Jahr 2012 (BBI 2011 757, 5. 778 f.) beantragte der Bundesrat die sogenannte Synchronisierung der Beiträge. Konkret schlug er vor, die noch laufende Beitragsperiode 2008–2011 um ein Jahr zu verlängern, ohne für das Jahr 2012 einen zusätzlichen Jahresanteil vorzusehen. Das Parlament hat diesem Antrag am 22. September 2011 stattgegeben.

Fünf der zehn Universitätskantone (BL, BS, FR, NE und VD) haben vor dem Bundesverwaltungsgericht geltend gemacht, die Ausrichtung der Grundbeiträge nach Universitätsförderungsgesetz (UFG) folge einem „nachsüssigen“ Subventionssystem. Daher würden ihnen durch die vorgenommene Synchronisierung die Grundbeiträge für das Jahr 2012 vorenthalten. Die EFV hat sich entschieden, im Zusammenhang mit diesem offenen Rechtsfall weder eine Rückstellung

noch eine Eventualverbindlichkeit zu erfassen. Damit schätzt die EFV die Wahrscheinlichkeit eines Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes zugunsten der Kantone auf unter 10 Prozent ein. Diese Einschätzung wird durch ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz unterstützt.

### **3.7 Vorsorgeverpflichtung nach IPSAS 25 (EFV): Die versicherungstechnischen Annahmen sind der EFK frühzeitig zur Stellungnahme zu unterbreiten**

Die als Eventualverbindlichkeit ausgewiesene Vorsorgeverpflichtung wurde auf Basis des Versichertenbestandes per 30. November 2013 und der Personaldaten per 31. Dezember 2013 berechnet und auf Ende 2014 fortgeschrieben. Die versicherungstechnischen Annahmen (unter anderem der Diskontierungszinssatz, die Versicherungsdauer, der voraussichtliche Lohn beim Altersrücktritt sowie die Teuerung) wurden dazu per 31. Dezember 2014 festgelegt. Dieses Vorgehen ist von den IPSAS zugelassen. Der gewählte Diskontierungszinssatz beträgt 0.85 % (Vorjahr: 1.6 %). Er wurde an die aktuelle Rendite von Bundesanleihen mit einer Laufzeit von 20 und mehr Jahren angepasst. Die Senkung des Zinssatzes hat wesentlich zur Erhöhung der Vorsorgeverpflichtung um 2096 Millionen Franken auf 7317 Millionen Franken per 31. Dezember 2014 beigetragen. Die EFK ist mit den gewählten Annahmen einverstanden.

Mit der Einführung des Projektes „Optimierung NRM“ per 1. Januar 2017 soll die Vorsorgeverpflichtung in den langfristigen Rückstellungen bilanziert werden. Zu diesem Zeitpunkt gewinnt die Festlegung der versicherungstechnischen Annahmen an Bedeutung. Gemäss den erhaltenen Informationen hat die EFV für 2015 ein Konzept geplant. Dieses umfasst das Vorgehen für die erstmalige Bilanzierung sowie die Festlegung aller relevanten Annahmen. Sollten im Vergleich zu heute massgebliche methodische Änderungen gemacht werden, sind diese unter Anwendung von IPSAS 25 konkret zu begründen. Die EFK erachtet es als zweckmässig, wenn sie frühzeitig über das Konzept und insbesondere über die Festlegung der versicherungstechnischen Annahmen informiert wird.

### **3.8 Geschlossene Rentnerkassen (EFV): Die notwendige Eventualverbindlichkeit wurde nicht gebildet**

Die PUBLICA führt als Sammeleinrichtung mehrere Rentnerbestände in geschlossenen Vorsorgewerken. Diese geschlossenen Rentnerkassen sind aufgrund der Verselbstständigung von Organisationseinheiten des Bundes entstanden, indem die Versicherten in eine Vorsorgeeinrichtung ausserhalb der damaligen Pensionskasse des Bundes (PKB) überführt wurden. Geschlossene Vorsorgewerke umfassen nur Rentenbeziehende und keine aktiven Versicherten. Der bestehende Kreis der Rentenbeziehenden kann auch nicht erweitert werden. Als massgebende Steuerungsgrösse für geschlossene Vorsorgewerke gilt gemäss PUBLICA und einer spezialisierten Drittfirma der ökonomische Deckungsgrad. Er bewertet beide Seiten der Bilanz nach der gleichen Methode. Insbesondere werden die laufenden (zukünftigen) Renten mit risikogerechten Marktzinssätzen diskontiert. Beim regulatorischen Deckungsgrad werden demgegenüber die Verpflichtungen mit einem technischen Zins bewertet. Dadurch fällt der regulatorische Deckungsgrad meist besser aus als der ökonomische Deckungsgrad.

Eine Überprüfung der finanziellen Situation der geschlossenen Rentnerkassen im Jahr 2013 hat gezeigt, dass aufgrund der gesunkenen Zinsen mit der gültigen Anlagestrategie ein ökonomischer





Deckungsgrad von 100 Prozent bis zum Jahr 2020 nicht zu erreichen ist. Die PUBLICA hat verschiedene Handlungsoptionen ausgearbeitet, mit denen dieser Situation begegnet werden kann. Die Departementschefin hat mitgeteilt, dass sie die Einschätzung von EPA und EFV teilt, wonach die geschlossenen Vorsorgewerke mittelfristig nicht ohne finanziellen Einschuss auskommen werden. Sie spricht sich dabei für die Weiterverfolgung der sogenannten „Variante 7“ aus. Eine Zahlung an die geschlossenen Rentnerkassen wird danach erst dann vorgenommen, wenn das Kapital vollständig aufgebraucht ist und weiter Renten zu bezahlen sind. Die Vorsorgewerke würden so längere Zeit in eine deutliche regulatorische Unterdeckung fallen. Aufgrund der Vorschriften in Art. 44, BVV2 ist ein solches Vorgehen nicht zulässig. Zur Umsetzung der „Variante 7“ muss deshalb vorgängig eine spezialgesetzliche Norm gegenüber dem BVG geschaffen werden. Im Laufe des Rechnungsjahres 2015 soll eine diesbezügliche Botschaft ausgearbeitet werden. Sie soll dem Parlament im Rechnungsjahr 2016 vorgelegt werden. Allerdings nur dann, wenn zu diesem Zeitpunkt der regulatorische Deckungsgrad einer oder mehrerer geschlossenen Rentnerkassen unter 100 Prozent gefallen ist.

Gestützt auf die Daten per Ende August 2014 fallen vorab die beiden Vorsorgewerke „Angeschlossene Organisationen“ und „Swisscom“ mit grosser Wahrscheinlichkeit bis Ende 2016 in eine regulatorische Unterdeckung. Bei einer Ausfinanzierung der geschlossenen Rentnerkassen zum heutigen Zeitpunkt müsste der Bund 900 Millionen Franken einschiessen. Gestützt auf eine Asset-Liability-Management-Studie einer spezialisierten Drittfirma ergibt sich eine Bandbreite (mit unterschiedlichen Wahrscheinlichkeiten) von 300 bis 900 Millionen Franken für eine Einlage des Bundes. Die erwarteten Entwicklungen hängen dabei insbesondere von der Zinsentwicklung ab.

Aus Sicht der EFK besteht unter Anwendung des HH+RF eine mögliche Verpflichtung aus einem vergangenen Ereignis, deren Existenz erst durch ein zukünftiges Ereignis bestätigt werden muss. Da sowohl EFV, EPA wie auch die zuständige Bundesrätin davon ausgehen, dass mittelfristig finanzielle Einschüsse notwendig sind, liegt die Wahrscheinlichkeit eines Mittelabflusses über 10 %. Somit hätte per 31. Dezember 2014 eine Eventualverbindlichkeit erfasst werden müssen, was nicht geschehen ist. Um kein Präjudiz zu schaffen, hätte die diesbezügliche Offenlegung auf ein Minimum beschränkt werden können.

Empfehlung 4-2013 der EFK wurde nicht umgesetzt. Sie ist folglich für den Abschluss 2015 unverändert gültig. Die dann getroffene Entscheidung zur Bildung einer Eventualverbindlichkeit oder allenfalls einer Rückstellung ist nachvollziehbar zu dokumentieren.

### **3.9 Der Prozess zur Vergabe von Festgelder an Kantone und Gemeinden birgt ein Abwicklungsrisiko (EFV)**

Im Rechnungsjahr 2014 fand eine Funktionsprüfung bei der Bundestresorerie (EFV) statt. Bezüglich der kurzfristigen Geldmarktanlagen bei Kantonen und Gemeinden hat die EFK empfohlen, die bisherige Praxis mit Blick auf das Abwicklungsrisiko zu überdenken. Die Bundestresoriere hat zu Händen des Asset & Liability Management Committee (ALCO) eine eigene Beurteilung des Abwicklungsrisikos vorgenommen. Die Bundestresorerie führt darin aus, dass sie im Vergleich zu Transaktionen, die mittels SWIFT-Meldungen bestätigt werden, kein erhöhtes Abwicklungsrisiko bei Festgeldtransaktionen mit Kantonen und Städten erkennt. Diese



Transaktionen werden mittels E-Mail bestätigt. Das ALCO hat das bisherige Vorgehen an der Sitzung vom 10. März 2015 genehmigt. Es wird keine Änderung der Transaktionspraxis erfolgen.

Die EFK akzeptiert die Entscheidung der Bundestresorerie. Sie hält aber fest, dass der Sicherheitsstandard dadurch nicht demjenigen entspricht, der bei solchen Transaktionen zwischen Banken derzeit üblich ist.

## **4 Wesentliche Feststellungen zur Rechnungslegung**

### **4.1 Feststellungen zur Bundesrechnung allgemein (EFV)**

#### **4.1.1 Die Verbuchung des Anteils am Gewinn der SNB erfolgt korrekterweise im Zeitpunkt der Auszahlung**

Im HH+RF (Kapitel 6.7.4) steht, dass die Gewinnablieferung der SNB in jener Rechnungsperiode als Ertrag zu verbuchen ist, in der die Genehmigung der Jahresrechnung durch das zuständige Organ erfolgt. Die Verbuchung erfolgt also nicht in dem Jahr, in dem die Gewinne entstanden sind. Seitens einiger Kantone ist die Frage aufgeworfen worden, ob die Gewinnbeteiligung, die im Folgejahr ausgeschüttet wird, nicht schon im aktuellen Jahr als Abgrenzung verbucht werden könnte. Als Begründung wird die „Vereinbarung zwischen dem EFD und der SNB über die Gewinnausschüttung der SNB“ vom 21. November 2011 genannt. In dieser Vereinbarung ist festgelegt, dass die Gewinnausschüttung mittelfristig verstetigt werden soll. Für die Jahre 2011 bis 2015 wurde deshalb die Höhe der jährlichen Gewinnausschüttung auf jeweils 1 Milliarde Franken für Bund und Kantone vereinbart. Ziel dieses Vorgehens ist es, den Kantonen und dem Bund ein gewisses Mass an Planungssicherheit zu ermöglichen. Die Vereinbarung führt aber auch aus, dass die Gewinnausschüttung nur unter gewissen Voraussetzungen erfolgt (je nach Stand der Ausschüttungsreserve). Diese Voraussetzungen betreffen zusammengefasst die wirtschaftliche Leistungskraft der SNB. Es ist also durchaus möglich, dass in einem Jahr keine Gewinnanteile an Bund und Kantone ausbezahlt werden. Dies war beispielsweise im Jahr 2014 für das Geschäftsjahr 2013 der Fall. Im Rechnungsjahr 2013 hat die SNB einen Verlust von 9 Milliarden Franken ausgewiesen. Wirtschaftlich betrachtet ist deshalb von einer Gewinnausschüttung auszugehen. Relevant für die Entstehung des Rechtsanspruchs ist deshalb nicht das Jahr, in dem der Gewinn erwirtschaftet wird, sondern der Zeitpunkt, in dem die Jahresrechnung genehmigt wird und somit der Entscheid zur Gewinnverteilung formell fällt. Die Vorgaben im HH+RF sind als korrekt zu beurteilen. Eine Abgrenzung ist nicht vorzunehmen.

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

Im Buchungskreis der EFV wird per 31. Dezember 2014 in den laufenden Verbindlichkeiten unter den Depotkonten eine Schuld gegenüber dem Nuklearschadenfonds BFE in der Höhe von 477 Millionen Franken bilanziert. Da es sich bei dieser Verbindlichkeit um einen Spezialfonds handelt, ist per 31. Dezember 2015 eine entsprechende Umbuchung vorzunehmen. Die EFV hat diese Anpassung bereits zugesagt, weshalb die EFK auf die Formulierung einer Empfehlung verzichtet.



#### **4.1.3 Finanzielle Zusagen und übrige gebundene Ausgaben (EFV)**

Punktuelle Verbesserungen im Ausweis der finanziellen Verpflichtungen (Staatsrechnung Band 1, Anhang zur Jahresrechnung, Ziffer 63 – Weitere Erläuterungen, Kapitel 3 – Finanzielle Zusagen und übrige gebundene Ausgaben) konnten durch die EFV erreicht werden. Massgebliche Verbesserungen mit der Führung und dem Nachweis der Verpflichtungskredite sind aber erst ab dem Jahr 2017 anlässlich der Einführung NFB geplant. Somit kann die EFK die Richtigkeit der Aussage bezüglich Verpflichtungs- und Jahreszusicherungskredite wie schon in den Vorjahren auch in der Bundesrechnung 2014 nicht bestätigen. Die Feststellungen der EFK im Management Letter 2012 sowie im umfassenden Bericht 2012 haben unverändert Gültigkeit. Die EFK wird die Entwicklungen in diesem Bereich weiterhin verfolgen.

#### **4.1.4 Einzelne Angaben im Anhang können verbessert werden**

##### **a) Qualitätssicherung von steuerrelevanten Themen in der Bundesrechnung**

Die ESTV hat in den Formularen „Kommentar Anhang Rechnung 2014“ Erläuterungen zu den grössten Bilanzpositionen abgegeben. Die Aussagekraft dieser Angaben war teilweise beschränkt. Diese Kommentare hat die EFV zur Dokumentation in der Bundesrechnung teilweise übernommen und mit zusätzlichen Angaben erweitert. Die ESTV war bei diesen Redaktionsarbeiten der EFV zu wenig eingebunden. Die Überprüfung durch die EFK führte deshalb zu verschiedenen Korrekturen und Präzisierungen in einem für die Bundesrechnung wesentlichen Bereich. Einerseits sollte die ESTV ihre Kommentare zukünftig besser auf die Bedürfnisse der EFV abstimmen. Andererseits sollte die EFV der ESTV die Möglichkeit geben, die überarbeiteten Textbeiträge überprüfen zu können.

##### **b) Ausweis zu den nahestehenden Personen**

In der Spalte „Bezüge von Waren und Dienstleistungen / Zinsaufwände“ werden Zahlungen an die Skyguide ausgewiesen. Dabei handelt es sich aber um „Beiträge Bund / Anteile an Erträgen“. Der Ausweis ist im Abschluss 2015 zu korrigieren. Ergänzend sollte ein Verweis auf diejenigen Ziffern des Anhangs eingefügt werden, die weitere Angaben über Beziehungen mit nahestehenden Personen aufweisen (z. B. Beteiligungseinnahmen).

##### **c) Rundungsdifferenzen**

Der überwiegende Anteil der Tabellen in der Bundesrechnung wird automatisch auf Basis der exakten Frankenbeträge in SAP erstellt. Die Offenlegung in der Bundesrechnung erfolgt dann gerundet in Millionen Franken. Durch dieses Vorgehen entstehen in vielen Tabellen Rundungsdifferenzen. Diese zeigen sich in den Summen einzelner Spalten, bei den Differenzen absolut sowie bei den Differenzen in Prozent. Zudem entstehen auch Rundungsdifferenzen zwischen den verschiedenen Tabellen. So wird beispielsweise der Bilanzfehlbetrag in der Bilanz mit 29 536 Millionen Franken ausgewiesen. Im Eigenkapitalnachweis wird ein Bilanzfehlbetrag von 29 537 Millionen Franken gezeigt. Diese Rundungsdifferenzen sind für den Bilanzleser nicht wesentlich. Dennoch trüben sie das Erscheinungsbild der Bundesrechnung. Die Privatwirtschaft begegnet diesem Sachverhalt meist damit, dass sie automatische Tabellenkalkulationen zeitaufwändig manuell korrigiert. Die EFK versteht, wenn die EFV diese manuellen Arbeiten aufgrund der Wirtschaftlichkeit nicht vornimmt. Eine andere Lösungsvariante besteht beispielsweise darin, dass explizit auf diese Rundungsdifferenzen hingewiesen wird. So könnte etwa unter Ziffer 61 –

Allgemeine Erläuterungen, beim Abschnitt *Rechnungsaufbau* ein Hinweis auf das Vorhandensein von Rundungsdifferenzen angebracht werden. Auch diese Lösung findet sich in der Privatwirtschaft.

#### *Empfehlung 1 (Priorität 3)*

*Die EFK empfiehlt der EFV, die Qualität sowie die Aussagekraft der Bundesrechnung bezüglich der in Kapitel 4.1.4 genannten Themengebiete (Qualitätssicherung von steuerrelevanten Themen in der Bundesrechnung, Ausweis betreffend nahestehenden Personen und Rundungsdifferenzen) durch gezielte Massnahmen weiter zu verbessern.*

Stellungnahme des Eidg. Finanzverwaltung:

Die Empfehlungen werden umgesetzt.

## **4.2 Feststellungen bei einzelnen Verwaltungseinheiten**

### **4.2.1 Finanzielle Risiken aus dem Meldeverfahren Verrechnungssteuer (ESTV)**

Das Verfahren Meldung statt Steuerentrichtung erlaubt insbesondere Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, die unmittelbar mit mindestens 20 Prozent am Grund- oder Stammkapital einer anderen Gesellschaft beteiligt sind, mittels eines amtlichen Gesuchformulars die Tochtergesellschaften anzuweisen, ihr die Bardividende ohne Abzug der Verrechnungssteuer auszurichten. Im internationalen Verhältnis ist das Meldeverfahren mittels Verordnung geregelt.

Erfolgt die Meldung nicht innerhalb von 30 Tagen nach Fälligkeit der Dividende, dann ist die Verrechnungssteuer zu entrichten und es wird ein Verzugszins erhoben. Am 19. Januar 2011 hat das Bundesgericht entschieden, dass die in Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über die Steuerentlastung schweizerischer Dividenden aus wesentlichen Beteiligungen ausländischer Gesellschaften (SR 672.203) enthaltene Frist von 30 Tagen eine Verwirkungsfrist ist. In einem anderen Urteil vom 28. Januar 2015 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht diese Auffassung. Dieses Urteil unterstützt die Argumentation der ESTV gänzlich. Es ist aber noch nicht rechtskräftig und wird an das Bundesgericht weitergezogen.

Am 12. Dezember 2014 wurde eine parlamentarische Initiative zur Klarstellung der langjährigen Praxis beim Meldeverfahren bei der Verrechnungssteuer eröffnet. Zu dieser Initiative hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates am 10. November 2014 einen erläuternden Bericht veröffentlicht. Die Mehrheit der Kommission beurteilt die Konsequenz für die Nichteinhaltung der 30-tägigen Deklarationsfrist als unverhältnismässig. Sie verlangt, dass weder die Verrechnungssteuer nachträglich im ordentlichen Verfahren erhoben wird, noch dass ein Verzugszins anfällt. Stattdessen könnte eine Ordnungsbusse erhoben werden. Eine neue Regelung könnte rückwirkend verlangt werden, wobei gemäss einer Schätzung der ESTV bis zu 500 Mio. Franken an Verzugszinsen zurückbezahlt werden müssten.

### **4.2.2 Bundesamt für Strassen (ASTRA) und Bundesamt für Bauten und Logistik: Korrekturbuchungen mussten vorgenommen werden**

Das ASTRA hat im Rechnungsjahr 2014 festgestellt, dass in den Jahren 2009 bis 2011 verschiedene Projekte doppelt aktiviert wurden. Die erste Aktivierung wurde beim provisorischen, die zweite



Aktivierung beim definitiven Projektabschluss vorgenommen. Es liegt eine umfassende Erhebung der zu korrigierenden Werte vor. Knapp 52 Millionen Franken mussten danach im Rechnungsjahr 2014 erfolgswirksam ausgebucht werden. Es ist davon auszugehen, dass keine weiteren Bereinigungsarbeiten notwendig sind. Die EFK hat dem ASTRA empfohlen, die Daten aus der Erst- und Zweitaktivierung durch die Verantwortlichen im Investitionscontrolling nach der Verbuchung noch einmal prüfen zu lassen. Durch diese Kontrolle (4-Augen-Prinzip) soll sichergestellt werden, dass sich Doppelerfassungen in Zukunft nicht wiederholen können.

Die per 1. Januar 2012 überarbeiteten Bestimmungen im HH+RF bezüglich der Bewertung des Anlagevermögens machten beim *BBL* eine Überprüfung dieser Werte notwendig. Dabei wurde festgestellt, dass bei umfassenden Renovationsarbeiten anteilmässig zu wenig der angefallenen Bauprojektkosten im Anlagevermögen aktiviert wurden. Die Korrekturbuchungen sind im Rechnungsjahr 2014 in Abstimmung mit der EFV korrigiert worden. Aus der Bewertungsüberprüfung resultierten zum einen ausserordentliche Abschreibungen in der Höhe von 31 Millionen Franken auf Teilabgängen. Zum anderen resultierten Aufwertungsgewinne aus Nachaktivierungen in der Höhe von 101 Millionen Franken. Die Prüfung hat ergeben, dass die Korrekturen vollständig und richtig verbucht worden sind.

Der (positive) Effekt auf die Erfolgsrechnung 2014 beträgt insgesamt netto 18 Millionen Franken. Auf einen IPSAS-konformen Ausweis der Korrektur dieser Fehler kann aufgrund der definierten Wesentlichkeitsgrenzen verzichtet werden.

#### **4.2.3 Bundesamt für Strassen (ASTRA) und Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL): Anzeichen, die auf ein Impairment hinweisen, sind nicht definiert**

Gemäss den Ausführungen im HH+RF (Kapitel 10.9) ist eine jährliche Beurteilung durchzuführen, ob Anzeichen für eine dauernde Wertminderung (Impairment) bei den Immobilien vorliegen. Wenn solche Anzeichen vorliegen, ist ein Impairmenttest durchzuführen. Damit soll die korrekte Bewertung der Immobilien sichergestellt werden. Sowohl beim ASTRA als auch beim BBL bestehen Unsicherheiten, wie diese Vorgaben umzusetzen sind. Das BBL ist deshalb in der Zwischenzeit bereits bei der EFV vorstellig geworden.

Beim *BBL* wird im Inventar Immobilien per 31. Dezember 2014 vom zuständigen Fachamt bestätigt, dass für das Jahr 2014 kein Impairmentbedarf festgestellt wird. Die Kriterien und Gründe, die zu dieser Beurteilung geführt haben, sind nicht bekannt. Die interne Revision hat deshalb die Empfehlung abgegeben, die Bestimmungskriterien offen zu legen. Eine Nachverfolgung dieser Empfehlung wird voraussichtlich im Rahmen der Abschlussprüfung 2015 vorgenommen.

Beim *ASTRA* wurde angeregt, vorab den Handlungsbedarf abzuklären, der sich aus den Anforderungen im HH+RF ergibt. Danach wird festzulegen sein, wie diese Anforderungen in angemessener Weise umgesetzt werden können. Erste Lösungsansätze hat das ASTRA zwischenzeitlich bereits ausgearbeitet. Die EFK wird dieses Thema voraussichtlich erneut aufnehmen um den Sachverhalt klären zu können.

#### **4.2.4 CO<sub>2</sub>-Abgabe (EZV): Pendenter Rechtsfall mit einem Streitwert von maximal 300 Millionen Franken**

Die CO<sub>2</sub>-Abgabe wurde per 1. Januar 2014 von 36 Franken auf 60 Franken pro Tonne erhöht. Gegen diese Erhöhung wurde beim Bundesgericht Klage eingereicht. Sofern sie durchgesetzt werden kann, wurden vorab im Rechnungsjahr 2014 zu hohe Erträge vereinnahmt und zu hohe Rückerstattungen vorgenommen. Wenngleich eine allfällige Korrektur die Erfolgsrechnung des Bundes nicht wesentlich beeinflusst, ist doch die periodengerechte Verbuchung der Einnahmen sowie der Rückverteilungen 2014 in Frage gestellt. Die möglichen Entscheide mit den finanziellen Konsequenzen sind sehr schwer abschätzbar. In den Eventualverbindlichkeiten wurden vorerst 15 Millionen Franken berücksichtigt.

*Empfehlung 2 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt der EFV, die Grundlagen und die Auswirkungen der Rechtsstreitigkeit bezüglich der Erhöhung der CO<sub>2</sub>-Abgabe zu klären und einen Ausweis in der Bundesrechnung 2015 zu prüfen.*

Stellungnahme der Eidg. Finanzverwaltung:

Die Empfehlungen werden umgesetzt.

#### **4.2.5 Agroscope: Die Einhaltung der Ordnungs- und der Rechtmässigkeit der Buchführung kann verbessert werden**

Die Jahresrechnung 2014 wurde erstmals in alleiniger Verantwortung durch Agroscope erstellt. Das FISP macht in seinem Bericht über die Abschlussprüfung 2014 verschiedene Feststellungen zur Buchführung und Rechnungslegung. Es wird unter anderem ausgeführt, dass Saldonachweise formell wie auch materiell weiterzuentwickeln sind. Ebenfalls besteht Weiterentwicklungsbedarf bei der Ausgestaltung des Kontenplans sowie bei der Kontierungssorgfalt. Weiterentwicklungsbedarf wurde auch bei der Ertragsverbuchung festgestellt. Generell wird ausgeführt, dass nach wie vor nicht beurteilt werden kann, ob wirklich alle Leistungen fakturiert und die Erträge vollständig vereinnahmt werden.

### **5 Follow-up der Empfehlungen aus dem Vorjahr**

In den nachfolgenden zwei Kapiteln wird der aktuelle Umsetzungsstand der Empfehlungen aus den umfassenden Berichten 2012 und 2013 aufgezeigt.

#### **5.1 Noch nicht umgesetzte Empfehlungen**

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

In den aktiven Rechnungsabgrenzungen werden übrige aktive Rechnungsabgrenzungen in der Höhe von 475 Millionen Franken ausgewiesen. In den textlichen Erläuterungen wird ausgeführt, dass darin Rechnungsabgrenzungen der Devisentermingeschäfte für die Absicherungen der Fremdwährungszahlungen aus Budget- und Spezialgeschäften in der Höhe von minus 196 Millionen Franken enthalten sind. Bei diesem Betrag handelt es sich um transitorische Passiven. Die EFK versteht, dass eine sachgerechte Verbuchung in SAP aufgrund der technisch hinterlegten

Buchungsmechanismen nicht möglich ist. Hingegen wäre es möglich, die Korrektur manuell in den Tabellen der Bundesrechnung vorzunehmen (Erhöhung der aktiven wie auch der passiven Rechnungsabgrenzungen um 196 Millionen Franken). Dadurch wäre der Sachverhalt in der Bundesrechnung unabhängig von der Verbuchung in SAP korrekt dargestellt. Die Empfehlung wird weiterhin offen gehalten. Die EFK erwartet eine Erledigung für den Rechnungsabschluss 2015.

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

Die EFK hat der EFV empfohlen, im Rechnungsjahr 2014 bei den Verwaltungseinheiten die Einbringung aller Beteiligungspapiere in einem Depot bei der SNB zu veranlassen. Die EFV hat die dazu notwendigen Arbeiten gestartet. Die EFK geht davon aus, dass die Empfehlung im Rechnungsjahr 2015 erledigt werden kann.

## 5.2 Umgesetzte Empfehlungen

- *Empfehlung 1-2012 (Priorität 2) – ausserordentlicher Ertrag*

Der Bundesrat hat am 12. November 2014 die Botschaft zur Optimierung des Rechnungsmodells gutgeheissen. Danach wird, nebst weiteren Änderungen, zukünftig eine separate Finanzierungsrechnung sowie eine separate Geldflussrechnung erstellt. Zudem wird die Erfolgsrechnung von der Finanzierungsrechnung entkoppelt. Damit sind die Grundlagen geschaffen, dass zukünftig ausserordentliche Ergebnisse in der Erfolgsrechnung unabhängig von der Finanzierungsrechnung periodengerecht verbucht werden können. Die EFK beurteilt die Empfehlung als erledigt.

- *Empfehlung 1-2013 (Priorität 2) – Rückstellungen: Militärversicherung (BAG)*

Die EFK hat der EFV empfohlen, per 31. Dezember 2014 eine Neuberechnung der Rückstellung Militärversicherung zu veranlassen. Dabei sollte auch die Aufteilung in die kurz- und langfristigen Bestandteile der Rückstellung ermittelt werden. Zudem wurde gefordert, dass die Richtigkeit der Berechnung von einem ausgewiesenen Experten geprüft und bestätigt wird. Die Empfehlung wird als erledigt beurteilt. Die EFK verweist für weitere Informationen zur Rückstellung Militärversicherung auf Kapitel 3.5.

- *Empfehlung 2-2013 (Priorität 2) – Rückstellungen: Radioaktive Abfälle (BAG, BBL und GS WBF)*

Die EFK hat der EFV empfohlen, im Abschluss 2014 Erläuterungen bezüglich der Rückstellungen für radioaktive Abfälle im Kapitel 1 – Grundlagen unter Ziffer 61 – Allgemeine Erläuterungen (Band 1 der Staatsrechnung) zu geben. Im Abschnitt „Schätzungen“ finden sich neu Informationen zu den Rückstellungen für radioaktive Abfälle. Insbesondere wird nun auf die erheblichen Unsicherheiten bezüglich des Rückstellungsbetrages hingewiesen. Die Empfehlung wird als erledigt beurteilt.

- *Empfehlung 3-2013 (Priorität 2) – Deckungslücke im Rentendeckungskapital des Vorsorgewerkes Bund*

Beim Vorsorgewerk Bund besteht eine Deckungslücke in der Höhe von 320 Millionen Franken. Im Falle einer Unterdeckung des Vorsorgewerkes würde diese vom Bund getragen. Folgerichtig wurde in der Bundesrechnung 2013 eine Eventualverbindlichkeit in Höhe der Deckungslücke ausgewiesen. Dieser Betrag war aber auch in den Eventualverbindlichkeiten der Vorsorgeverpflichtung nach IPSAS 25 enthalten. Die EFK hat deshalb empfohlen, den Ausweis für den Abschluss 2014 zu korrigieren. In der Bundesrechnung 2014 wird nun der Betrag für die Eventualverbindlichkeit von 320 Millionen Franken bei den Vorsorgeverpflichtungen nach



IPSAS 25 offen in Abzug gebracht. Zudem findet sich eine kurze Erläuterung dieses Abzuges. Die Empfehlung wird als erledigt beurteilt.

- *Empfehlung 6-2013 (Priorität 3) – Ausweis bezüglich der Steuervergünstigungen*

Die EFK hat der EFV empfohlen, den Ausweis bezüglich der Steuervergünstigungen für die Bundesrechnung 2014 zu überarbeiten. Insbesondere sollte der Leser verstärkt darauf aufmerksam gemacht werden, welche Unsicherheiten und Lücken diese Angaben beinhalten. Für die Bundesrechnung 2014 wurde der Text umfassend überarbeitet. Die Empfehlung wird als erledigt beurteilt.

Auch eine Empfehlung der EFK aus dem Jahr 2012 ist mit dem Abschluss 2014 umgesetzt worden. Der Ausweis zu den Steuervergünstigungen beinhaltet damit neu auch Schätzungen über die Einnahmeausfälle aus den Steuererleichterungen im Bereich der Regionalpolitik.

### **5.3 Nachvollzug von Empfehlungen anderer Verwaltungseinheiten**

#### **5.3.1 Nicht umgesetzte Empfehlungen**

- *Periodengerechte Verbuchung der Wehrpflichtersatzabgabe (ESTV)*

Das HH+RF, Ziffer 6.8.1.2. sieht vor, dass die Wehrpflichtersatzabgabe in Abweichung zu IPSAS 23 im Zeitpunkt der Ablieferung der Bundesanteile durch die Kantone verbucht wird (Kassenprinzip). Die Änderung der Verbuchungsmethodik vom Kassenprinzip zu einer periodengerechten Verbuchung wird im Rahmen des Projektes „Optimierung NRM“ umgesetzt. Die Empfehlung bei der ESTV bleibt somit weiterhin offen.

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

Die EFK hat der ESTV empfohlen, die Prozentsätze für die Wertberichtigungen zu überprüfen und entsprechend den Risiken festzulegen. Diese Empfehlung wurde zwischenzeitlich teilweise umgesetzt. Insbesondere wurden noch keine Erfahrungswerte ermittelt, die die Wertberichtigungssätze von 30 Prozent für betriebene Forderungen und von 10 Prozent für die übrigen Forderungen erhärten sollen. Damit dieser Teil der Empfehlung umgesetzt werden kann, müssen zuerst die Datengrundlagen aus MOLIS ermittelt werden können. Eine erneute Überprüfung wird anlässlich der nächsten Abschlussprüfung vorgenommen.

#### **5.3.2 Umgesetzte Empfehlungen**

- *Forderungen – Verrechnungssteuer (ESTV: 1-2013)*

Die EFK hat der ESTV empfohlen, die Verbuchungspraxis bei den debitorischen Rückbuchungen für alle Ertragsarten generell zu überdenken und soweit als möglich zu harmonisieren. Im Rechnungsjahr 2014 wurde die Verbuchungspraxis von der Arbeitsgruppe Steuern (ESTV, EFV und EFK) überarbeitet und bei der ESTV gemäss den neuen Vorgaben angewendet. Die Empfehlung ist somit umgesetzt.

- *Ausweis von Forderungen und Verbindlichkeiten (ESTV: 2-2012)*

Die EFK hat der ESTV empfohlen, Forderungen und Verbindlichkeiten eines Steuerpflichtigen (Dossiers) nach Steuerart saldiert und nicht getrennt auszuweisen. Diese Netto-Darstellung nach Steuerart wurde im Abschluss 2014 vorgenommen. Die Empfehlung ist somit umgesetzt.



- *Forderungen – Wertberichtigungen Verrechnungssteuer (ESTV: 3-2012)*

Die EFK hat der ESTV empfohlen, den Risiken im Zusammenhang mit den offenen Forderungen aus der Verrechnungssteuer vermehrt Rechnung zu tragen sowie die Berechnungsmethodik mit der Delkredereberechnung im Bereich Mehrwertsteuer zu harmonisieren. Im Rechnungsjahr 2014 wurde die Berechnungsmethodik des Delkredere Verrechnungssteuer überarbeitet und gemäss den neuen Vorgaben angewendet. Die Empfehlung ist somit umgesetzt.

*Eventualforderungen Rechtsfälle MwSt und DVS (ESTV: 5-2012 und 4-2013)*

Die EFK hat der ESTV empfohlen, wesentliche pendente Rechtsfälle der Abteilung Recht aufzulisten (inkl. Streitwert) und diese zu beurteilen. Die Empfehlung wurde umgesetzt. Die Beurteilung der Rechtsfälle und der sistierten Forderungen (Eventualforderungen) in den Hauptabteilungen DVS und MwSt sind nachvollziehbar.

- *Weitere Eventualverbindlichkeiten – Garantieverpflichtungen (EDA)*

Die interne Revision EDA hat im Bericht über die Abschlussprüfung 2012 empfohlen, eine bisher nicht erfasste Ausfallgarantie in der Höhe von 41,4 Millionen Franken an die Genossenschaft „Solidaritätsfonds der Auslandschweizer“ zukünftig unter den Eventualverbindlichkeiten zu erfassen. Die Erfassung ist bis zum Abschluss 2014 nicht erfolgt. Aufgrund der inzwischen rechtmässigen Kündigung des zugrunde liegenden Vertrages erlischt diese Ausfallgarantie per Ende 2015. Die Empfehlung wird deshalb als erledigt beurteilt.

## **6 Nicht gebuchte Geschäftsvorfälle: Das ordentliche Finanzierungsergebnis ist 88 Millionen Franken zu tief ausgewiesen**

Am 31. Dezember 2014 war eine Verpflichtung zur Rückerstattung der Verrechnungssteuer von 88 Millionen Franken eingebucht. Im Jahr 2015 wurde bei der effektiven Überprüfung dieses Rückerstattungsantrags festgestellt, dass sich der Anspruch auf nur 88 000 Franken beschränkt.

Gemäss HH+RF (Kapitel 3.6.3) sind Ereignisse nach dem Bilanzstichtag, die weitere Aufschlüsse bezüglich der am Bilanzstichtag vorgenommenen Bewertung von Bilanzpositionen ermöglichen und für die deshalb nachträglich eine Berichtigung der Jahresrechnung vorgenommen werden müsste, im Anhang offenzulegen. Diese Offenlegung ist nicht erfolgt. Somit ist das ordentliche Finanzierungsergebnis 2014 von minus 124 Millionen Franken um knapp 88 Millionen Franken zu schlecht ausgewiesen. Richtig wäre minus 36 Millionen Franken. Diese Aussage ist für den Leser der Finanzierungs- und Mittelflussrechnung als wesentlich zu beurteilen, nicht aber für den Leser der Erfolgsrechnung. In der Erfolgsrechnung 2014 wird ein positives Jahresergebnis von 1193 Millionen Franken gezeigt, dass sich bei einer Korrektur um 88 Millionen Franken nicht wesentlich verändern würde.

Während der Abschlussprüfung wurden keine weiteren nicht gebuchten Geschäftsvorfälle erkannt, die das Ergebnis wesentlich verändert hätten.



## **7 Weitere zu kommunizierende Sachverhalte**

### **7.1 Projekte der EPFL mit finanziellen Risiken für den Bund**

Die EPFL hat die beiden einfachen Gesellschaften „Société pour le Quartier de l'Innovation de l'EPFL – SQIE“ und „Société pour le Quartier Nord de l'EPFL – SQNE“ unter ihrer Kontrolle. Diese Gesellschaften haben mit [REDACTED] (Investoren) Verträge zum Bau des „Quartier de l'Innovation de l'EPFL“ und des „Quartier Nord de l'EPFL“ abgeschlossen. Die erstellten „Quartiers“ werden im Rahmen eines Finanzierungsleasings von den Gesellschaften gemietet und betrieben. Beide Verträge beinhalten Heimfallklauseln. Danach besteht für den Bund das Risiko, dass er bei einem Ausstieg der EPFL aus den Mietverträgen gegenüber den Investoren (in frühestens 30 Jahren) die beiden „Quartiers“ zu bereits festgelegten Preisen übernehmen muss. Vertraglich besteht auch die Möglichkeit, dass die EPFL die beiden „Quartiers“ nach 30 Jahren im Namen des Bundes selber übernimmt. Aus Sicht der EFK scheinen beide Szenarien zum heutigen Zeitpunkt wirtschaftlich betrachtet nicht unrealistisch. Die EFV verzichtete in der Bundesrechnung 2014 auf die Erfassung einer diesbezüglichen Eventualverbindlichkeit. Somit beurteilt sie per Bilanzstichtag 2014 die Wahrscheinlichkeit, dass ein Mittelabfluss im Zusammenhang mit diesen Verträgen für den Bund resultieren wird, auf unter 10 Prozent. Die EFK wird bezüglich der beiden einfachen Gesellschaften und des wirtschaftlichen Konstruktes im Rechnungsjahr 2015 weitere Prüfungen durchführen.

### **7.2 Die Verantwortlichkeiten für die ETH Immobilien im Eigentum des Bundes sind neu geregelt**

Das BBL bilanziert per 31. Dezember 2014 Bundesliegenschaften in der Höhe von gut 9 Milliarden Franken (inkl. Anlagen im Bau). In diesem Bestand enthalten sind die Immobilien des ETH-Bereiches, die im Eigentum des Bundes sind, im Umfang von 4,3 Milliarden Franken. Die Einheiten des ETH-Bereiches führen eine detaillierte Rechnung für diese Immobilien. Das BBL erhält quartalsweise ein Reporting. Die Werte des Reportings werden summarisch in die Bilanz resp. die Erfolgsrechnung des BBL übernommen. Per 31. Dezember 2014 hält die Direktion des BBL in der Erklärung zur Jahresrechnung fest, dass die Institute des ETH-Bereiches für die Rechnungsprüfung und die Rechnungslegung verantwortlich sind. Zudem wird ausgeführt, dass dem BBL keine Kontrollaktivität obliegt. Dadurch will das BBL seine Verantwortung für diese wesentlichen Zahlen abgeben.

Die Verantwortlichkeiten für die Immobilien des ETH-Bereiches basieren auf der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (SR 172.010.21, VILB). Die VILB wurde mit Gültigkeit ab 1. Januar 2015 geändert. Die Durchführung der Tätigkeiten „Werteführung, Finanzbuchhaltung“ sowie „Berichterstattung“ liegt danach in der Verantwortung des ETH-Rates. Auch der Aufbau eines IKS bezüglich dieser Tätigkeiten befindet sich in seiner Verantwortung. Das BBL hat neu die Aufsicht über die entsprechenden Aktivitäten. Deren korrekte Umsetzung kann das BBL mittels Stichproben überprüfen. Der ETH-Rat und das BBL haben die Vorkehrungen zur Umsetzung der neuen Regelungen zu treffen.



Das BBL ist für die Ordnungsmässigkeit der Buchführung bezüglich seiner Jahresrechnung verantwortlich. Der Ausschluss von einzelnen Bilanzpositionen aus dieser Verantwortung ist nicht zulässig. Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung der ETH-Immobilien kann das BBL durch die Aufsichtskompetenz gemäss VILB kontrollieren. Welchen Nutzen die geänderten Verantwortlichkeiten bringen, wird sich erst in Zukunft zeigen. Er hängt direkt davon ab, wie das BBL seine Aufsichtstätigkeit wahrnimmt.

### **7.3 Umsetzung der Optimierung des Rechnungsmodells (NRM)**

Gemäss Artikel 53 der Finanzhaushaltsverordnung (FHV, SR 611.01) richtet sich die Rechnungslegung des Bundes nach den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Die FHV soll zur weiteren Annäherung an die IPSAS mit Gültigkeit vom 1. Januar 2017 geändert werden. Die EFK hat im Rahmen der Ämterkonsultation mit Datum vom 3. März 2015 zu den geplanten Änderungen Stellung genommen. Ausgewählte Punkte der Stellungnahme werden hier noch einmal aufgenommen.

#### **7.3.1 Keine stichhaltige Begründung für die nicht periodengerechte Verbuchung der Spielbankenabgabe**

In der Bundesrechnung wird aktuell unter den Abweichungen von den IPSAS festgehalten, dass die Verbuchung der Spielbankenabgabe nicht periodengerecht erfolgt. Die Begründung dafür lautet, dass die für eine zeitliche Abgrenzung hinreichend sicheren Grundlagen fehlen. Gemäss Informationen der Eidg. Spielbankenkommission sind diese Grundlagen aber vorhanden. Eine periodengerechte Abgrenzung könnte vorgenommen werden. Somit entfällt die bisherige Begründung für diese Abweichung.

*Empfehlung 3 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt der EFV, die Abweichung von den IPSAS bezüglich der periodengerechten Verbuchung der Spielbankeneinnahmen zu beseitigen. Die periodengerechte Verbuchung sollte mit der Umsetzung der Optimierungen NRM sichergestellt werden.*

Stellungnahme der Eidg. Finanzverwaltung:

Die EFV hat bereits 2013 die Abgrenzung geprüft. Aufgrund der daraus verbuchungs-bedingten Zahlungsspitze von gegen 100 Mio. (5 Quartale wären zu zahlen) sprach sich die EFV dagegen aus. Sie ist jedoch bereit, die Abgrenzung im Rahmen der laufenden Revision der Verordnung zum Spielbankengesetz VSBG erneut zu prüfen.

#### **7.3.2 Die Begründung für die nicht periodengerechte Verbuchung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ist zu überprüfen**

In der Bundesrechnung 2014 wird im Zusammenhang mit den Aussenstellen der DEZA eine Abweichung von den IPSAS genannt. Danach wird die Überweisung von Finanzmitteln der DEZA auf Bankkonten im Ausland im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit aufwandwirksam erfasst. Deren tatsächliche Verwendung vor Ort kann aber auch erst in einer späteren Periode erfolgen.

Die Begründung für diese Abweichung lautet, dass die für eine zeitliche Abgrenzung hinreichend sicheren Grundlagen fehlen. Im Rahmen des Projektes HMA werden die Buchhaltungssysteme der Aussenstellen (Navision und Fineda) in den Buchungskreis des EDA auf SAP migriert. Die Grundlagen für eine periodengerechte Verbuchung sind dadurch voraussichtlich ab dem Rechnungsjahr 2015 vorhanden. Die heutige Verbuchungsmethodik wird aber nebst dem Argument der fehlenden Informationen auch mit dem bisherigen Planungs- und Budgetierungsprozess sowie mit internen Weisungen der DEZA begründet. Diese müssten zur Sicherstellung einer periodengerechten Verbuchung angepasst werden.

Eine periodengerechte Aufwandverbuchung in Übereinstimmung mit den IPSAS 23 zu „Implementing partner arrangements“ kann mit zwei verschiedenen Varianten erreicht werden:

- a) Der Aufwand wird verbucht, wenn die Zahlung an den Partner erfolgt. Die Kontrolle über die flüssigen Mittel geht in diesem Fall an den Partner über. Die Verpflichtung der DEZA ist erfüllt, wenn die Zahlung an den Partner erfolgt ist. Selbstverständlich sind die Aussenstellen der DEZA bei dieser Variante auch weiter für die vertraglich vereinbarte Projektaufsicht resp. das Projektcontrolling zuständig.
- b) Der Aufwand wird verbucht, wenn der Partner die periodischen Kostenabrechnungen zustellt. Bis zu diesem Zeitpunkt wird die Zahlung nicht erfolgswirksam als Vorauszahlung resp. Forderung gegenüber dem Partner ausgewiesen.

Die Buchungslogik sollte aus Sicht der EFK so ausgestaltet sein, dass der Aufwand verbucht wird, wenn eine Zahlung an den Partner geleistet worden ist (Variante a). Bei einer vorgängigen Verbuchung von Anzahlungen kann es mehrere Jahre dauern, bis die Erfolgsrechnung mit dem Aufwand belastet wird. Deshalb ist bei Variante b auch eine periodengerechte Abgrenzung der bereits erbrachten Leistungen sicherzustellen. Variante b erscheint momentan als deutlich aufwändiger.

#### *Empfehlung 4 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt der EFV, in Zusammenarbeit mit den Finanzen EDA eine IPSAS-konforme Verbuchungsmethodik zu erarbeiten. Ansonsten ist eine Abweichung von den IPSAS in Anhang 2 der FHV aufzunehmen. Dazu müsste auch eine stichhaltige Begründung beigebracht werden.*

Stellungnahme Eidg. Finanzverwaltung:

Die EFV prüft zusammen mit dem EDA die Möglichkeiten einer IPSAS-konformen Verbuchung.

### **7.3.3 Anzahlungen für Rüstungsgüter sowie Vorauszahlungen im FMS-Prozess sind zukünftig zu bilanzieren**

Gemäss Anhang 2 der FHV werden Anzahlungen für Waren, Dienstleistungen und Rüstungsmaterial zum Zahlungszeitpunkt erfolgswirksam verbucht. Diese Abweichung von den IPSAS soll im Rahmen der Optimierung NRM aufgehoben werden. Bei [REDACTED] wird auf den Namen der SNB ein Konto geführt. Per 31. Dezember 2014 wird auf diesem Konto ein Guthaben über 256 Millionen USD zugunsten der armasuisse Beschaffung ausgewiesen. Über dieses Konto werden sämtliche Beschaffungen, die über die US-Regierung laufen, finanziert. Sobald die bisherige Abweichung von den IPSAS beseitigt wird, ist das Guthaben in der Buchhaltung der



armasuisse zu bilanzieren. Die EFV hat der EFK zugesichert, dass die Bilanzierung dieses Kontos nach der Beseitigung der Abweichung von den IPSAS ohnehin sichergestellt ist.

#### **7.3.4 Die Bundesrechnung beinhaltet keine Segmentberichterstattung**

Um in Übereinstimmung mit den Vorgaben von IPSAS zu sein, müsste in der Bundesrechnung (Band 1 der Staatsrechnung) eine Segmentberichterstattung enthalten sein. Dies ist nicht der Fall. Aufgrund der Empfehlung 11-2012 wurde die Beschreibung dieser Abweichung ab der Bundesrechnung 2013 an die tatsächlichen Gegebenheiten angepasst. Die EFV hat in ihrer Stellungnahme festgehalten, dass die gleichgelagerte Anpassung in Anhang 2 der FHV im Rahmen der Optimierung NRM stattfinden wird. Im Entwurf des Anhangs 2 der FHV ist diese Anpassung nicht ersichtlich. Sie ist deshalb noch vorzunehmen.

##### *Empfehlung 5 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt der EFV, die in der Bundesrechnung fehlende Segmentberichterstattung als Abweichung von den IPSAS in Anhang 2 der FHV aufzunehmen.*

Stellungnahme der Eidg. Finanzverwaltung:

Die Empfehlung wird umgesetzt.

#### **7.4 Sonstige Informationen**

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

## 8 Schlussbesprechung

Die EFK hat diesen Bericht mit [REDACTED] und den zuständigen Personen der EFV am 28. Mai 2015 besprochen. Die konstruktive Diskussion ergab Übereinstimmung mit den Berichtsinhalten und den Empfehlungen.

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

An der Sitzung haben teilgenommen:

EFV

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

EFK

Herr Eric-Serge Jeannet, Vizedirektor  
Herr Jean-Marc Blanchard, Mandatsleiter  
Herr Hans-Rudolf Wagner, Fachbereichsleiter  
Frau Carole Balli, Revisionsleiterin

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Beilage:

IKS-Bericht 2014 «Internes Kontrollsystem in der Bundesverwaltung – Zusammenfassende Berichterstattung über die IKS-Prüfungen in den finanzrelevanten Geschäftsprozessen 2014» vom 4. Februar 2015



## Anhang 1: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen

### Abkürzungen

ALV	Arbeitslosenversicherung
BIF	Bahninfrastrukturfonds
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11)
FHV	Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01)
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, SR 611.0)
FinöV-Fonds	Fonds für die Eisenbahngrossprojekte
FISP	Finanzinspektorat
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, SR 614.0)
HH+RF	Handbuch für die Haushalt- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung
IKS	Internes Kontrollsystem
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MV	Militärversicherung
NRM	Neues Rechnungsmodell Bund
PS	Schweizer Prüfungsstandards (2013)
SNB	Schweizerische Nationalbank

### Priorisierung der Empfehlungen

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



# **Internes Kontrollsystem in der Bundesverwaltung**

*Zusammenfassende Berichterstattung über  
die IKS-Prüfungen in den finanzrelevanten  
Geschäftsprozessen 2014*

04. Februar 2015



## Das Wesentliche in Kürze

---

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat, gestützt auf Art. 6 lit. d FKG, das Interne Kontrollsystem (IKS) der Verwaltungseinheiten zu prüfen. Im Rechnungsjahr 2014 hat die EFK zur Beurteilung der Existenz des finanzrelevanten IKS in der Bundesverwaltung wiederum bei zahlreichen Einheiten diesbezügliche Prüfungen durchgeführt. Dieser Bericht gibt einen summarischen Überblick über die Prüfungen im Jahr 2014 und die daraus resultierenden Feststellungen.

Im Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIT wurden während des Rechnungsjahres 2014 umfassende Prüfungen im Zusammenhang mit den generellen Informatik-Kontrollen durchgeführt. Der hierzu erstellte Zwischenbericht hat insbesondere im Bereich „Zugriffe auf Programme und Daten“ ein bedeutendes Verbesserungspotenzial aufgezeigt. Das BIT arbeitet intensiv daran, die im Zwischenbericht aufgezeigten Schwachstellen zu beheben. Die Beurteilung betreffend die Existenz des IKS wird nach Vorliegen des definitiven Prüfberichtes vorgenommen.

Ebenfalls offen ist die Einschätzung der Existenz des IKS im ASTRA. Die massgebenden Prüfungshandlungen werden zu Beginn des Rechnungsjahres 2015 durchgeführt.

Bei zahlreichen Verwaltungseinheiten wurden im Berichtsjahr Schwachstellen bei der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung identifiziert. Diese verweisen bezüglich der Behebung der Schwachstellen meist auf die bevorstehende Einführung des Programmes SuPro BeBe SAP. Im Rahmen dieses Programmes werden die Grundlagen für eine IKS-konforme Benutzer- und Berechtigungsverwaltung in der Bundesverwaltung geschaffen. Diese Grundlagen werden den Verwaltungseinheiten zur Verfügung gestellt. Bei den Verwaltungseinheiten muss aber deren Umsetzung konsequent angegangen werden. Ohne massgebende Aktivitäten jeder einzelnen Verwaltungseinheit zur Umsetzung der Grundlagen wird das Programm den erwarteten Nutzen nicht bringen. Es besteht ganz klar Handlungsbedarf für die Verwaltungseinheiten.

Die im Berichtsjahr durchgeführten Funktionsprüfungen zeigen im Vergleich zum Vorjahr eine bessere Beurteilung des IKS in der Bundesverwaltung. Dabei muss festgehalten werden, dass die im Berichtsjahr geprüften Verwaltungseinheiten frühzeitig über die bevorstehenden Funktionsprüfungen je Prozess informiert worden sind. Die meisten haben diese Gelegenheit auch wahrgenommen und zumindest die zur Prüfung vorgesehenen Prozesse sowie die relevanten Unterlagen im Berichtsjahr aktualisiert. Dieses Vorgehen hat sicherlich punktuelle Verbesserungen im IKS gebracht. Sofern eine Aktualisierung der nicht geprüften Prozesse noch nicht erfolgt ist, sollten diese Arbeiten nun mit dem gleichen Elan vorgenommen werden. Dadurch kann die Qualität des IKS massgeblich und nachhaltig verbessert werden.



## L'essentiel en bref

---

En vertu de l'art. 6, let. d de la LCF, le Contrôle fédéral des finances (CDF) est tenu de vérifier le système de contrôle interne (SCI) des unités administratives. Durant l'exercice 2014, le CDF a ainsi réalisé des audits auprès de nombreuses unités administratives afin d'évaluer l'existence d'un SCI relatif aux finances. Le présent rapport donne un aperçu sommaire des audits effectués en 2014 et des constatations qui en résultent.

Des audits détaillés ont été réalisés au sein de l'Office fédéral de l'informatique et de la communication (OFIT) durant l'exercice 2014 dans le cadre des contrôles généraux informatiques. À cet égard, le rapport intermédiaire a montré en particulier dans le domaine des «accès aux programmes et données» un potentiel d'amélioration significatif. L'OFIT travaille de manière intensive à remédier aux points faibles identifiés. L'évaluation sur l'existence du SCI sera effectuée après avoir reçu le rapport d'audit final.

L'évaluation de l'existence du SCI au sein de l'OFROU est également ouverte. Les activités d'audit déterminantes seront effectuées au début de l'exercice 2015.

En 2014, des lacunes en matière de gestion des utilisateurs et des droits d'accès ont été identifiées dans de nombreuses unités administratives. Ces dernières se réfèrent principalement à l'introduction prochaine du programme SuPro BeBe SAP pour combler ces lacunes. Ce programme fournit les bases nécessaires à une gestion des utilisateurs et des droits d'accès au sein de l'administration fédérale en conformité avec le SCI. Ces bases sont mises à la disposition des unités administratives, qui doivent amorcer leur mise en œuvre de manière systématique. En effet, si celles-ci ne se donnent pas tous les moyens de mettre en œuvre ces bases, le programme n'aura pas l'utilité visée. Elles doivent donc très clairement prendre des mesures.

Les audits de fonctionnement réalisés en 2014 montrent que le SCI au sein de l'administration fédérale a mieux été évalué que l'année précédente. Il convient toutefois de souligner que les unités administratives contrôlées ont été informées suffisamment tôt des audits de fonctionnement qui allaient être effectués pour chaque processus. La plupart ont d'ailleurs profité de cette occasion pour au moins mettre à jour les documents pertinents et les processus qui devaient faire l'objet d'un audit. Cette façon de procéder a certainement permis d'améliorer ponctuellement le SCI. Si une mise à jour des processus qui n'ont pas été audités jusque-là n'a pas déjà eu lieu, ce travail devrait désormais être mis en œuvre avec le même élan. Ce faisant, la qualité du SCI peut être améliorée de manière significative et durable.

**Texte original en allemand**



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>5</b>
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Prüfungsziel	5
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	6
<b>2</b>	<b>Voraussetzungen für die Bestätigung der Existenz eines IKS</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Im Bereich der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung besteht bei den Verwaltungseinheiten eindeutig Handlungsbedarf</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Beurteilung der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung 2014</b>	<b>9</b>
4.1	Eine abschliessende Beurteilung betreffend Existenz des IKS im 2014 ist noch pendent	9
4.2	Generelle Informatik (IT) – Kontrollen	9
4.3	Treasury Prozess (Bundestresorerie)	10
4.4	Fiskalerträge (Mehrwertsteuer und Schwerverkehrsabgaben)	10
4.5	Verkaufsprozess (Entgelte, verschiedener Ertrag)	10
4.6	Einkaufsprozess (Sach- und Betriebsaufwand)	10
4.7	Anlagenprozess (Sachanlagen und Abschreibungen)	11
4.8	Subventionsprozess (Transferaufwand)	11
4.9	Personalprozess (Personalaufwand)	11
4.10	Die positiven Prüfungsergebnisse im Rechnungsjahr 2014 sind kritisch zu würdigen	11
<b>5</b>	<b>Beurteilung des IKS je geprüfter Verwaltungseinheit – Übersicht</b>	<b>12</b>
5.1	Bisher erfolgte Beurteilungen	12
5.2	Rotationsplanung	14
<b>6</b>	<b>Erläuterungen zur IKS Beurteilung</b>	<b>16</b>
6.1	Zusammenfassung der Berichte über die im Jahr 2014 abgeschlossenen Funktionsprüfungen	16
<b>7</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>22</b>

## 1 Auftrag und Vorgehen

### 1.1 Ausgangslage

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

### 1.2 Prüfungsziel

Die EFK sowie die Finanzinspektorate (FISP) haben in verschiedenen Verwaltungseinheiten geprüft, ob in den finanzrelevanten Geschäftsprozessen ein angemessenes und den Vorgaben<sup>1</sup> der EFV entsprechendes IKS existiert. Diese Prüfungen werden durchgeführt, um jährlich ein Urteil bezüglich der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung abgeben zu können. In den meisten Fällen wurde ergänzend geprüft, ob das IKS wirksam ist, das heisst, ob die Kontrollen dauernd und richtig funktionieren.

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



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



Dieser Bericht stellt eine Zusammenfassung und Wertung der Feststellungen der EFK und der FISP zum IKS bezüglich der finanzrelevanten Geschäftsprozesse in den einzelnen Verwaltungseinheiten resp. in der Bundesverwaltung dar. Es wird das IKS beurteilt, das die gleichen Risikokategorien wie der IKS-Leitfaden der EFV abdeckt. Die in Art. 39 Abs. 1 lit. b des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005 (FHG, SR 611.0) geforderten Massnahmen, um die zweckmässige Verwendung der Mittel nach den Grundsätzen von Art. 12 Abs. 4 des FHG sicherzustellen, sind nicht Bestandteil der durchgeführten Prüfungen. Basis für die Urteilsfindung bezüglich der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung bilden die Prüfungsfeststellungen aus den im Jahr 2014 durchgeführten Funktionsprüfungen<sup>2</sup>.

### 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die EFK veranlasst gemäss ihrem Konzept zur Prüfung der Bundesrechnung und basierend auf einer Rotationsplanung über drei Jahre rollierend verschiedene Funktionsprüfungen von wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozessen bei zahlreichen Verwaltungseinheiten. Die Rotationsplanung sowie die Funktionsprüfungen erfolgen in Übereinstimmung mit den Schweizer Prüfungsstandards (PS) 890 „Prüfung der Existenz des internen Kontrollsystems“ sowie PS 330 „Die Reaktionen des Abschlussprüfers auf beurteilte Risiken“. Zudem richten sie sich nach dem „Vorgehensmodell Anwendungsprüfung“ der Treuhandkammer vom Oktober 2010. Danach müssen die wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozesse der bedeutenden Verwaltungseinheiten<sup>3</sup> innerhalb von drei Jahren mindestens einmal umfassend geprüft werden.

Die im Gesamtkontext der Bundesrechnung zu prüfenden wesentlichen finanzrelevanten Prozesse werden auf Grund von Risikoüberlegungen festgelegt. Die Prüfungsdurchführung erfolgt durch die EFK und die FISP anhand eines standardisierten Vorgehens. Dies ermöglicht der EFK, eine konsolidierte Beurteilung betreffend der Existenz des IKS in den einzelnen Verwaltungseinheiten vorzunehmen. Daraus abgeleitet wird das Urteil bezüglich der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung.

## 2 Voraussetzungen für die Bestätigung der Existenz eines IKS

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

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

<sup>2</sup> Bei der Funktionsprüfung macht sich der Prüfer ein Bild über das Kontrollumfeld und von der Qualität sowie der Verlässlichkeit des IKS und gewinnt somit Prüfungsnachweise über den Aufbau und die Zuverlässigkeit des Systems.

<sup>3</sup> Die bedeutenden Verwaltungseinheiten, wie auch die wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozesse, wurden auf Basis von definierten Wesentlichkeitsgrenzen (in Anwendung von PS 320 – Die Wesentlichkeit bei der Planung und Durchführung einer Abschlussprüfung) im Gesamtkontext der Bundesrechnung durch die EFK festgelegt. Basis bildet das Konzept zur Prüfung der Bundesrechnung, mit Gültigkeit ab 2012.

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

Im Sinne einer effizienten Prüfungsdurchführung (unter Anwendung von PS 315 „Identifizierung und Beurteilung der Risiken wesentlicher falscher Darstellungen aus dem Verstehen der Einheit und ihres Umfelds“ und PS 330 „Die Reaktionen des Abschlussprüfers auf beurteilte Risiken“) prüft die EFK in Ergänzung zur Existenz auch die Wirksamkeit des IKS. Die Ergebnisse aus der Wirksamkeitsprüfung finden im Bericht der Revisionsstelle an die Finanzkommissionen der eidg. Räte keinen Eingang. Sie beeinflussen aber die Art der Prüfungshandlungen der EFK anlässlich der Schlussrevision.

Grundsätzlich sind drei Arten eines Prüfungsurteils möglich:

- die Existenz des IKS wird bejaht;
- die Existenz des IKS wird mit Einschränkungen bejaht;
- die Existenz des IKS wird verneint.

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

Eine Einschränkung der Existenz des IKS ist dann zu erwägen, wenn grundsätzlich die Existenz bestätigt werden kann, jedoch in einzelnen wesentlichen Bereichen ein IKS im Sinne des PS 890 nicht existiert. Der PS 890 führt in diesem Zusammenhang mit Beispielen aus, welche Konstellationen zu einer Einschränkung führen können. Diese lauten<sup>4</sup>:

- *Die Existenz des IKS ist für den Hauptsitz und die meisten bezüglich IKS als wesentlich definierten Tochtergesellschaften oder Betriebsstätten dokumentiert. Für eine wesentliche Betriebsstätte oder Tochtergesellschaft fehlt jedoch ein dokumentiertes IKS gänzlich oder die Prüfungsarbeiten zeigen, dass bei dieser Betriebsstätte oder Tochtergesellschaft das IKS nicht in allen wesentlichen Teilen umgesetzt ist.*
- *Beim überwiegenden Teil der bezüglich IKS wesentlichen Prozesse des Unternehmens existiert ein IKS. Bei einzelnen wesentlichen Prozessen fehlt jedoch jegliche IKS-Dokumentation oder die Ergebnisse der Prüfungsarbeiten zeigen, dass das IKS nicht umgesetzt ist.*

Für die Bundesverwaltung ist es zweckmässig, die beiden Punkte sinngemäss anzuwenden.

---

<sup>4</sup> PS 890 Prüfung der Existenz des IKS, Ziffer 49 (Ausgabe 2013)



Verneint wird die Existenz eines IKS dann, wenn das IKS in keiner Weise den Risiken der Bundesverwaltung Rechnung trägt, in allen wesentlichen Bereichen keine schriftliche Dokumentation besteht oder wenn das IKS in allen wesentlichen Bereichen nicht umgesetzt wird.

### 3 Im Bereich der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung besteht bei den Verwaltungseinheiten eindeutig Handlungsbedarf

Angemessene Zugriffsrechte auf Programme und Daten bilden die Grundlage für ein ordnungsmässiges IKS. Bei den in den Verwaltungseinheiten durchgeführten Funktionsprüfungen zeigten sich aber gerade in diesem Bereich oftmals Probleme. Zugriffsberechtigungen sind bei zahlreichen Verwaltungseinheiten zu umfassend verteilt und wichtige Funktionstrennungen sind nicht sichergestellt. Letzteres führt zu unvereinbaren Funktionskumulationen. In den wenigsten Verwaltungseinheiten sind notwendige kompensierende Kontrollen implementiert, mit denen diese Situation angemessen überwacht werden könnte. Insbesondere werden die vergebenen Berechtigungen weder periodisch überprüft, noch werden damit vorgenommene Aktivitäten regelmässig erhoben und ausgewertet. Auch werden Aktivitäten von Benutzern nicht ausgewertet, die über kritische Berechtigungen verfügen. In diesem Zusammenhang weist die EFK darauf hin, dass in der Vorgabe zum IKT-Grundschutz in der Bundesverwaltung vom 19. Dezember 2013 in Kapitel 2, Ziffer 8.5 ausgeführt wird, dass die Richtigkeit und die Notwendigkeit der erteilten Benutzerrechte mindestens jährlich zu prüfen sind und dies dem ISBO zu bestätigen ist. Diese Vorgabe erscheint aufgrund der Prüfungserkenntnisse in den meisten Fällen als nicht erfüllt. Die EFK wird diese Schlussfolgerung auch dem ISB mitteilen.

Zahlreiche Verwaltungseinheiten verweisen im Zusammenhang mit den identifizierten Problemen im Benutzer- und Berechtigungswesen auf das Programm SuPro BeBe SAP. Von diesem Programm versprechen sie sich deutliche Verbesserungen bezüglich ihres Benutzer- und Berechtigungswesen. Im Rahmen des genannten Programms wird das Bundesregelwerk bezüglich Benutzer- und Berechtigungsverwaltung für die Supportprozesse in SAP erarbeitet. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Funktionstrennungsmatrizen und eine Liste mit kritischen Transaktionen und Berechtigungen. Diese Vorgaben werden im SAP technisch abgebildet. Eine spezielle Anwendung wird zukünftig, nebst anderen Funktionalitäten, Auswertungen über Verstösse gegen dieses Bundesregelwerk ermöglichen. Das Programm schafft also die Grundlagen für eine IKS-konforme Benutzer- und Berechtigungsverwaltung. Um aus diesem Programm einen Nutzen ziehen zu können, werden die Verwaltungseinheiten selber aktiv werden müssen.

Ab dem zweiten Quartal 2015 werden spezielle Schulungen zur Einführung des Bundesregelwerkes durchgeführt. Die in den Verwaltungseinheiten zuständigen Personen, vorab Berechtigungsverantwortliche und IKS-Beauftragte, sollen in ihre Aufgaben und Verantwortungen im Zusammenhang mit dem Bundesregelwerk eingeführt werden. Sie müssen letztendlich die korrekte Umsetzung und die Anwendung der zur Verfügung gestellten Grundlagen in ihrer Verwaltungseinheit sicherstellen. Es ist von grösster Bedeutung, dass die Verwaltungseinheiten ihre Pflichten und Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Bundesregelwerkes wahrnehmen. Mit der Einführung des Programmes werden den Verwaltungseinheiten lediglich Grundlagen zur Verfügung gestellt.

Damit auf Basis dieser Grundlagen eine nachhaltige Verbesserung des Benutzer- und Berechtigungswesens geschaffen werden kann, sind in den Verwaltungseinheiten verschiedene Arbeiten durchzuführen. Vorab sind bestehende Verstösse gegen das Regelwerk mittels der zur Verfügung stehenden Anwendung zu identifizieren. Danach müssen sie bereinigt werden. Ziel dabei ist es, die Benutzer und Rollen so zu bereinigen und aufeinander abzustimmen, dass keine Funktionstrennungskonflikte oder unvereinbare Funktionskumulationen mehr bestehen. Sofern dies nicht vollumfänglich möglich ist, müssen die verbleibenden Verstösse gegen das Bundesregelwerk mit kompensierenden Kontrollen überwacht werden. Wie diese kompensierenden Kontrollen durchzuführen sind und welche Risiken sie abdecken, ist in den Risiko-Kontroll-Matrizen zu dokumentieren. Schlussendlich müssen diese Kontrollen dann auch nachweislich durchgeführt werden. Sofern diesen Arbeiten in den Verwaltungseinheiten nicht mit der notwendigen Aufmerksamkeit durchgeführt werden, wird das erarbeitete Bundesregelwerk keine massgeblichen Verbesserungen im Bereich der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung bringen. Das Programm schafft die Grundlagen zur Herstellung einer IKS-konformen Benutzer- und Berechtigungsverwaltung. Ohne massgebliche Aktivitäten zur Umsetzung dieser Grundlagen durch die einzelnen Verwaltungseinheiten wird das Programm aber kaum den beabsichtigten Nutzen bringen.

#### 4 Beurteilung der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung 2014

##### **4.1 Eine abschliessende Beurteilung betreffend Existenz des IKS im 2014 ist noch pendent**

Im Bericht der Revisionsstelle an die Finanzkommissionen der eidg. Räte über die Bundesrechnung 2013 (Testat) wurde die Existenz des IKS in der Bundesverwaltung nur mit Einschränkungen bestätigt. Die Einschränkungen bezogen sich namentlich auf das finanzrelevante IKS der Geschäftsprozesse beim Bau und Unterhalt der Strasseninfrastruktur (ASTRA) sowie auf die zu wenig eingeschränkten Zugriffsmöglichkeiten auf produktive Daten im SAP-Umfeld (BIT). Beide Verwaltungseinheiten arbeiten intensiv daran, die Schwachstellen im IKS zu beheben. Die Existenz des IKS beim ASTRA wie auch beim BIT kann erst zu Beginn des Jahres 2015 abschliessend beurteilt werden. Nach Vorliegen der relevanten Prüfberichte entscheidet die EFK, ob die Einschränkung bezüglich der Existenz des IKS weiterhin notwendig ist.

##### **4.2 Generelle Informatik (IT) – Kontrollen**

Beim BIT wird eine jährliche Prüfung des Designs und der Wirksamkeit der generellen IT Kontrollen durchgeführt. Im 4. Quartal 2014 wurde ein Zwischenbericht erstellt. Gegenstand der Prüfung war einerseits die Umsetzung der Kontrollen gemäss Risiko-Kontrollmatrix der BIT-IT-Prozesse für SAP (System P07) hinsichtlich operationeller Wirksamkeit für den Zeitraum 1. Januar 2014 bis 30. Juni 2014. Andererseits wurden die Umsetzung der Kontrollen gemäss Risiko-Kontrollmatrix der BIT-IT-Prozesse für ausgewählte finanzrelevante Vorsysteme (z. B. TDCost) hinsichtlich Wirksamkeit der Konzeption der Kontrollen für den Zeitraum 1. Januar 2014 bis 31. Oktober 2014 geprüft. Diese Prüfung hat Schwachstellen in verschiedenen Bereichen aufgezeigt. Im Kontext der Bundesrechnung bestehen die gewichtigsten Schwachstellen weiterhin im Bereich „Zugriffe auf Programme und Daten“. Davon betroffen sind sowohl SAP- als auch nicht SAP-Systeme. Die Zugriffs-





rechte sind zu umfassend vergeben und vorgenommene Eingriffe in Produktivsysteme wurden im Prüfzeitraum zu wenig überwacht.

Das BIT arbeitet intensiv daran, die im Zwischenbericht angezeigten Schwachstellen schnellstmöglich zu beheben. Gemäss Aussage des BIT sollen die massgebenden Probleme im IKS bis zum 31. Dezember 2014 behoben sein. Dadurch soll das IKS ab dem 1. Januar 2015, bei einzelnen Systemen schon seit der zweiten Hälfte 2014, wirksam funktionieren. Das Urteil zur Existenz des IKS wird nach Vorliegen des definitiven Prüfberichtes gefällt.

#### **4.3 Treasury Prozess (Bundestresorerie)**

Im Bereich des Treasury Prozesses bei der Bundestresorerie wurde im Berichtsjahr eine Funktionsprüfung durchgeführt. Die Existenz wie auch die Wirksamkeit des IKS konnten danach bestätigt werden. Die inhärenten Risiken der Bilanz- wie auch der Erfolgsrechnungspositionen im Zuständigkeitsbereich der Bundestresorerie werden mit zweckmässigen Kontrollen nachweisbar gemindert.

#### **4.4 Fiskalerträge (Mehrwertsteuer und Schwerverkehrsabgaben)**

Im Berichtsjahr wurde bei der ESTV eine Funktionsprüfung im Bereich der Mehrwertsteuereinnahmen durchgeführt. Bei der EZV wurde eine Funktionsprüfung im Bereich der Schwerverkehrsabgaben vorgenommen. Beide Prüfungen haben ein gutes Ergebnis gezeigt und die Existenz des IKS konnte für diese beiden wesentlichen Einnahmeprozesse bestätigt werden.

#### **4.5 Verkaufsprozess (Entgelte, verschiedener Ertrag)**

Im Berichtsjahr wurden bei drei Verwaltungseinheiten die Verkaufsprozesse geprüft. Während beim EDA und bei der ZAS die Existenz des IKS in diesen Prozessen bestätigt werden konnte, wurde beim Verkaufsprozess des BBL ein bedeutendes Verbesserungspotenzial festgestellt. Aufgrund der durchgeführten Risikobeurteilung auf Stufe Bundesrechnung führen die Schwachstellen beim BBL aber nicht zu einer Einschränkung bezüglich der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung. Unabhängig von dieser Beurteilung hat das BBL die notwendigen Verbesserungen im IKS anzugehen.

#### **4.6 Einkaufsprozess (Sach- und Betriebsaufwand)**

Bei den im Berichtsjahr durchgeführten Funktionsprüfungen von Einkaufsprozessen konnte die Existenz des IKS bestätigt werden. Im Vorjahr wurden beim IKS im Einkaufsprozess des ASTRA wesentliche Mängel festgestellt. Diese haben aufgrund der Bedeutung dieses Prozesses zu einer Einschränkung der Existenz des IKS in der Bundesverwaltung geführt. Eine aktuelle Beurteilung des IKS in diesem Einkaufsprozess wird erst zu Beginn des Rechnungsjahres 2015 durchgeführt. Ob die identifizierten Schwachstellen zwischenzeitlich behoben werden konnten, wird zu diesem Zeitpunkt abschliessend zu beurteilen sein. Danach wird auch beurteilt, ob die Einschränkung der Existenz des IKS in diesem Bereich weiterhin notwendig ist oder nicht (vergleiche Kapitel 4.1).



#### **4.7 Anlagenprozess (Sachanlagen und Abschreibungen)**

Im Rahmen der Funktionsprüfung des Anlageprozesses beim ASTRA wurden verschiedene Schwachstellen im IKS identifiziert. Diese bestehen aber hauptsächlich im Zusammenhang mit den Schwachstellen, die bereits bei der Prüfung des Einkaufsprozesses im Zusammenhang mit dem Vorkosten TDcost im Jahr 2013 identifiziert worden sind. Wie bereits erwähnt, arbeitet das ASTRA intensiv daran, diese Schwachstellen zu beheben. Sobald die diesbezügliche Nachfolgeprüfung stattgefunden hat, wird auch beurteilt, ob die Schwachstellen des IKS im Anlageprozess zu einer Einschränkung der Existenz des IKS in der Bundesrechnung führen oder nicht.

#### **4.8 Subventionsprozess (Transferaufwand)**

Im Berichtsjahr wurden Subventionsprozesse beim BFM sowie beim SBFJ geprüft werden. Die Existenz des IKS konnte nach Durchführung der Funktionsprüfungen für beide geprüften Bereiche bestätigt werden.

#### **4.9 Personalprozess (Personalaufwand)**

In diesem Jahr wurden zahlreiche Funktionsprüfungen im Personalprozess durchgeführt. Die Existenz des IKS konnte danach meist bestätigt werden. Es muss aber hervorgehoben werden, dass bei vielen der geprüften Verwaltungseinheiten im Bereich der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung ein bedeutendes Verbesserungspotenzial besteht, das umgesetzt werden muss. Im Rechnungsjahr 2015 werden bezüglich der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung in den Personalprozessen durch die Einführung des Programmes SuPro BeBe SAP massgebende Verbesserungen bei der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung erwartet. Weitere Ausführungen zu diesem Thema sind in Kapitel 3 enthalten. Ob aufgrund der identifizierten Schwachstellen eine Einschränkung der Existenz des IKS vorgenommen werden muss, wird nach Durchführung der Abschlussprüfung beurteilt.

#### **4.10 Die positiven Prüfungsergebnisse im Rechnungsjahr 2014 sind kritisch zu würdigen**

Die Ergebnisse aus den Funktionsprüfungen im Rechnungsjahr 2014 zeigen im Allgemeinen ein besseres Bild als diejenigen der Jahre 2012 und 2013. Dies liegt an verschiedenen Umständen: Zum einen hat die EFV mit verschiedenen Massnahmen auf eine Verbesserung des IKS der einzelnen Verwaltungseinheiten hingewirkt. Damit wurde auch das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines IKS verbessert. Zum anderen wurden die im Jahr 2014 geprüften Verwaltungseinheiten von der EFV (in Absprache mit der EFK) frühzeitig über die bevorstehenden Prüfungen informiert. Dieses Vorgehen hat den betroffenen Verwaltungseinheiten die Möglichkeit gegeben, noch vor der Prüfung gezielte Verbesserungen im IKS der relevanten Prozesse vorzunehmen. Die Verwaltungseinheiten haben diese Chance genutzt und das IKS der zur Prüfung vorgesehenen Prozesse verbessert. Inwieweit die nicht zur Prüfung vorgesehenen Prozesse ebenfalls angepasst worden sind, kann nicht beurteilt werden. Die Verwaltungseinheiten werden deshalb dazu aufgefordert, sofern dies noch nicht geschehen ist, auch ihre übrigen Prozesse zu überarbeiten und die Qualität des IKS im Allgemeinen nachhaltig zu verbessern. Eine gute Gelegenheit dazu bietet sicherlich die Einführung der IKS-konformen Benutzer- und Berechtigungsverwaltung im Rechnungsjahr 2015.



## 5 Beurteilung des IKS je geprüfter Verwaltungseinheit – Übersicht

### 5.1 Bisher erfolgte Beurteilungen

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

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

- ▲ Es liegt ein bedeutender Mangel vor. Für die Verwaltungseinheit besteht dringender Handlungsbedarf. Es gibt keine oder praktisch keine internen Kontrollen. Das IKS ist unzuverlässig. Die Existenz kann deshalb für diesen Prozess nicht bestätigt werden.
- Es besteht ein bedeutendes Verbesserungspotenzial, das von der Verwaltungseinheit umgesetzt werden muss. Es gibt zwar oftmals Kontrollen, diese sind aber nicht standardisiert und / oder stark von einzelnen Personen abhängig. Das IKS findet sich lediglich auf einer informellen Ebene. Die Existenz kann für diesen Prozess nur mit Einschränkung bejaht werden.
- Die Ergebnisse entsprechen den Erwartungen der EFK. Es besteht kein oder lediglich ein geringfügiges Verbesserungspotenzial. Die Existenz des IKS wird für diesen Prozess bestätigt.

Die Tabelle zeigt in der Spalte „Beurteilung IKS“ das Urteil aus einer Funktionsprüfung im Rechnungsjahr 2014 resp. 2013. Bezüglich der in den kommenden Jahren geplanten Prüfungen verweist die EFK auf Kapitel 5.2.

Prozess <sup>5</sup>	Positionen der Bundesrechnung	VE	Beurteilung IKS	
			2013	2014
<b>übergreifend</b>	Generelle Informatik (IT) - Kontrollen	BIT	▲	Offen
<b>Verkauf</b>	Fiskalertrag inkl. Forderungen und Wertberichtigungen sowie zeitliche Abgrenzungen:			
	- Verrechnungssteuer	ESTV	■	
	- Stempelabgabe	ESTV		●
	- Mehrwertsteuer	ESTV		●
	- Mineralölsteuer / CO <sub>2</sub> -Abgabe	EZV	●	
- LSVA / PSVA	EZV		●	

<sup>5</sup> Gemäss den Bezeichnungen im Leitfaden zum Internen Kontrollsystems der EFV

Prozess <sup>5</sup>	Positionen der Bundesrechnung	VE	Beurteilung IKS	
			2013	2014
Verkauf	Entgelte, verschiedener Ertrag, Forderungen inkl. Wertberichtigungen	EDA		●
		BBL		■
		ZAS		●
Personal	Personalaufwand inkl. Rückstellungen und zugehörige Bilanzkonten	DLZ HR EFD	■	
		EPA	■	
		BBL	●	
		BIT	■	
		ESTV	■	
		EZV	■	
		BAZL	●	
		swisstopo	●	
		EPA: CCHR		●
		BFS		■
		GS VBS		■
		BASPO		●
		BABS		●
		ar Immo		■
		BAFU		●
		BAV		●
		BLW		●
		BK		●
		BAG		●
		BAKOM		●
		BFM		●
		EDA		●
		BJ		●
ISC EJPD		●		
ZAS		■		
fedpol		●		
Einkauf	Sach- und Betriebsaufwand, Rüstungsaufwand, Verbindlichkeiten sowie zeitliche Abgrenzungen	BFM	■	
		ar Immo	●	
		ASTRA	▲	Offen
		SECO	●	
		BABS		●
Anlagen	Sachanlagen inkl. Abschreibungen und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen.	BBL	■	
		ASTRA		■
Subventionen	Anteile Dritter an Bundeserträgen, Entschädigung an Gemeinwesen, Beiträge an eige-	EDA	■	
		BAG	■	
		BLW	■	



Prozess <sup>5</sup>	Positionen der Bundesrechnung	VE	Beurteilung IKS	
			2013	2014
	ne Institutionen, Beiträge an Dritte, Beiträge an Sozialversicherungen, Wertberichtigung Investitionsbeiträge, Wertberichtigung Darlehen	BAFU	●	
		BFM		●
		SBFI		●
<b>Treasury (Bundestressorerie)</b>	Finanzanlagen und Finanzverbindlichkeiten, Transitorische Aktiven und Passiven sowie Finanzaufwand und -ertrag	EFV		●

Die Wertung dieser Feststellungen und deren Auswirkungen auf den Revisionsbericht der EFK an die eidg. Finanzkommissionen über die Bundesrechnung 2014 sind in Kapitel 4 ausgeführt.

## 5.2 Rotationsplanung

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

Prozess <sup>6</sup>	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
<b>übergreifend</b>	Generelle Informatik (IT) – Kontrollen	BIT / FUB	jährlich
<b>Verkauf</b>	Fiskalertrag inkl. Forderungen und Wertberichtigungen sowie zeitliche Abgrenzungen		
	- Tabak- und Biersteuer	EZV	2015
	- Einfuhrzölle und MWST-Einnahmen	EZV	2015
	- VOC-Einnahmen	EZV	2015
	- Mineralölsteuer / CO <sub>2</sub> -Abgabe	EZV	2016
	- LSVA / PSVA	EZV	2017
	- Verrechnungssteuer / Stempelsteuer (Erhebung)	ESTV	2015
	- Direkte Bundessteuer	ESTV	2015
	- Wehrpflichtersatzabgabe	ESTV	2015
	- Verrechnungssteuer / Stempelsteuer	ESTV	2016
<b>Verkauf</b>	Entgelte, verschiedener Ertrag, Forderungen inkl. Wertberichtigungen	BLW	2016
		BIT	2016
		BBL	2017
<b>Personal</b>	Personalaufwand inkl. Rückstellungen und zugehörige Bilanzkonten	EPA	jährlich
		SBFI	2015
		ASTRA	2015
		EDA	2016
		BBL	2016

<sup>6</sup> Gemäss den Bezeichnungen im Leitfaden zum Internen Kontrollsystem der EFV

Prozess <sup>6</sup>	Positionen der Bundesrechnung	VE	Prüfjahr
		BIT	2016
		EFV	2016
		EZV	2016
		V	2017
		BAFU	2017
		BAG	2017
		BFM	2017
		seco	2017
		BLW	2017
<b>Einkauf</b>	Sach- und Betriebsaufwand, Rüstungsaufwand, Verbindlichkeiten sowie zeitliche Abgrenzungen	V	2015
		EDA	2015
		BAFU	2015
		BBL	2015
		BFS	2015
		EZV	2015
		ESTV	2016
		BFM	2016
		ASTRA	2016
		ar Immo	2017
		BIT	2017
<b>Anlagen</b>	Sachanlagen und immaterielle Anlagen inkl. Abschreibungen und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen	V	2015
		BIT	2015
		EZV	2015
		ar Immo	2016
		BBL	2016
		ASTRA	2017
		BFM	2017
<b>Subventionen</b>	Anteile Dritter an Bundeserträgen, Entschädigung an Gemeinwesen, Beiträge an eigene Institutionen, Beiträge an Dritte, Beiträge an Sozialversicherungen, Wertberichtigung Investitionsbeiträge, Wertberichtigung Darlehen	BLW	2015
		BWO	2015
		ESBK	2015
		BAG	2016
		seco	2016
		BFM	2017
		EDA	2017
		SBFI	2017
		BAV	2017
		BAFU	2017
<b>Lager (Vorräte)</b>	Vorräte inkl. Wertberichtigungen sowie Material- und Warenaufwand	V	2016
<b>Treasury (Bundes-tresorerie)</b>	Finanzanlagen und Finanzverbindlichkeiten, Transitorische Aktiven und Passiven sowie Finanzaufwand und -ertrag	EFV	2017



## 6 Erläuterungen zur IKS Beurteilung

### 6.1 Zusammenfassung der Berichte über die im Jahr 2014 abgeschlossenen Funktionsprüfungen

Nachfolgend finden sich zusammenfassende Feststellungen, die den Berichterstattungen an die geprüften Verwaltungseinheiten im 2014 entnommen worden sind. Diese bilden die Basis für die in Kapitel 4 abgegebene Beurteilung des IKS auf Stufe Bundesverwaltung.

VE		Schlussfolgerung
ESTV	●	<p><i>Fiskalertrag: Mehrwertsteuerprozesse</i></p> <p>Die geprüften Prozesse und Kontrollen sind in Risiko-Kontrollmatrizen und Prozessdokumentationen festgehalten. Nur vereinzelt sind durchgeführte Kontrollen nicht in den Risiko-Kontrollmatrizen aufgezeichnet. Das Design der geprüften Schlüsselkontrollen ist zudem von guter Qualität und deren Durchführung ist in der Regel nachvollziehbar dokumentiert.</p> <p>Die Funktionentrennung wird durch die Organisation und das Zugriffsberechtigungskonzept im MOLIS zweckmässig unterstützt. Das 4-Augen-Prinzip wird angewendet. Das Design kann punktuell durch die Umsetzung von bestehenden Empfehlungen der EFK (Jahresabschlussprüfung 2013) und vom FISP gestärkt werden. Die EFK hat bei den Stichproben in den einzelnen Abteilungen einen überwiegend positiven Eindruck über die Qualität der durchgeführten Kontrollen erhalten.</p>
EZV	●	<p><i>Fiskalertrag: Schwerverkehrsabgaben</i></p> <p>Die EFK hat festgestellt, dass die identifizierten Schlüsselkontrollen grösstenteils durchgeführt werden. Dies auch bei denjenigen Kontrollen, die in den Risiko-Kontrollmatrizen und Prozessbeschreibungen nicht oder unvollständig aufgeführt sind. Es wurden keine wesentlichen Kontrolllücken festgestellt. Die Dokumentation in den genannten Bereichen ist aber zu verbessern.</p>
EDA	●	<p><i>Verkaufsprozess</i></p> <p>Dans le domaine audité, les contrôles clés ont été jugés globalement comme effectuées et comme efficaces. Même si le CDF a constaté quelques points susceptibles d'être amélioré, l'audit n'a pas mis en lumière de lacune significative.</p>
BBL	■	<p><i>Verkaufsprozess</i></p> <p>Die Gesamtbewertung wird mit „gelb“ (es besteht ein bedeutendes Verbesserungspotenzial, das von der Verwaltungseinheit umgesetzt werden muss) angesetzt. Im Wesentlichen muss die Identifikation der Schlüsselkontrollen überprüft werden und einzelne Kontrollen sind noch vermehrt nach dem Gesichtspunkt der „Vollständigkeit“ zu überarbeiten. Bei den automatisierten Kontrollen sind ganz speziell auch die möglicherweise ausserhalb des BBL stattfindenden Transaktionen mit gezielten Kontrollen zu überwachen.</p>

VE		Schlussfolgerung
ZAS	●	<p><i>Verkaufsprozess (Entgelte, Kostenrückerstattungen)</i></p> <p>Le contrôle de l'existence du SCI pour les deux processus significatifs qui seront audité lors de l'audit final, a révélé un niveau de documentation pouvant être amélioré pour satisfaire de manière exhaustive les critères de l'existence d'un SCI au sens de la NAS 890. Néanmoins sur la base du travail effectué, nous pouvons conclure avec une assurance raisonnable que les risques identifiés lors de notre planification sont couverts par les contrôles clés idoines.</p>
EPA: CCHR	●	<p><i>Personalprozess: Competence Center Human Resources (CCHR)</i></p> <p>In den Personalausgabenprozess sind sämtliche Verwaltungseinheiten des Bundes einbezogen. Diese sind verantwortlich für die Datenqualität und die korrekte Verbuchung des Personalaufwandes im Finanzsystem. Das EPA stellt als verantwortliches Amt das BVPlus zur Verfügung. Zu dieser Rolle gehört auch die Regelung der Zugriffsberechtigungen. Seit der letzten Prüfung Ende 2013 hat das EPA sein IKS wesentlich ausgebaut. Das EPA erstellte auch zwei Berechtigungshandbücher. Ein fachliches für BVPlus und eines für das EPA als Verwaltungseinheit. Weitere notwendige Verbesserungen im Berechtigungsmanagement sollten sinnvollerweise zusammen mit dem laufenden Programm SuPro BeBe SAP angegangen werden.</p>
BFS	■	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Le SCI global de l'OFS est évalué à 2 selon le guide SCI de l'AFF. Cette note correspond à la qualification d'un SCI informel, ce qui est clairement insuffisant. La matrice des risques et des contrôles doit être revue et complétée afin que tous les contrôles clés dans le domaine du personnel y soient mentionnés. Les descriptions de processus RH devraient être revues et validées, afin de bien refléter, les activités réalisées dans la pratique. En plus, la revue périodique des droits d'accès à BVPlus actuellement réalisée devrait être visée et datée. Un contrôle périodique des mutations par utilisateur devrait être mis en place. Aucun rapport sur le SCI n'a été établi jusqu'à présent à l'OFS.</p>
GS VBS	■	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Die Dokumentation des IKS-Personalprozess ist lückenhaft und nicht mehr aktuell. So bestehen beispielsweise keine spezifischen Prozessbeschreibungen. Durch den Einsatz von Checklisten bei einzelnen Teilprozessen wird dies nur teilweise kompensiert. Kontrollen werden oftmals nur in Form von Selbstkontrollen durchgeführt (z.B. bei Datenmutationen) und die Durchführung wird nicht dokumentiert. Zudem sind unvereinbare Funktionskumulationen zu trennen.</p>
BASPO	●	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Das BASPO führt regelmässig eigenständige IKS-Audits durch, die vom IKS-Beauftragten geplant werden. Die Ergebnisse daraus werden dokumentiert und bei Bedarf Massnahmen abgeleitet. Dadurch ist der Regelbetrieb sichergestellt. Die Existenz des IKS wurde bestätigt.</p>



VE		Schlussfolgerung
		Zur Verbesserung der Wirksamkeit wurden einzelne Empfehlungen abgegeben.
BABS	●	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Das BABS hat die Aufgaben und Abläufe im Zusammenhang mit dem Personalprozess mittels Prozessanweisungen definiert. Die IKS-Kontrollen sind darin mit speziellen Symbolen gekennzeichnet und mit weiterführenden Unterlagen wie Checklisten und Arbeitsanweisungen verlinkt. Die Prüfung ergab, dass die Risiken mittels der Schlüsselkontrollen abgedeckt sind, dass die Kontrollen wirksam sind und dass die Kontrollen dokumentiert werden.</p>
ar Immo	■	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Die wesentlichen Risiken im Personalprozess sind in der Risiko-Kontrollmatrix sowie in den Prozessanweisungen nicht abgebildet. Wichtige Elemente wie die „Einhaltung des 4-Augen-Prinzips“ sowie die „Funktionentrennung“ sind in den zuvor beschriebenen Dokumenten nicht erwähnt. Daraus wird abgeleitet, dass wesentliche Grundvoraussetzungen für den Nachweis der Existenz des IKS im Bereich Personalprozess nicht gegeben sind. Es wurde aber festgestellt, dass trotz der fehlenden Aufzeichnung Kontrollaktivitäten durchgeführt werden. Negativ beurteilt werden insbesondere die jährliche Überprüfung der Zugriffsrechte sowie die periodische Auswertung der Mutationen (nach Nutzern).</p>
BAFU	●	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Il existe une matrice des risques et des contrôles et des descriptions de processus. Le SCI dans le domaine du personnel est relativement bien décrit, mais certaines améliorations devraient encore être apportées à la documentation existante. Les contrôles clés les plus importants sont prévus. Certaines mesures de contrôles effectivement existantes en pratique devaient être mentionnées dans la documentation SCI.</p>
BAV	●	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Die Existenz und auch die Wirksamkeit des IKS für die geprüften Schlüsselkontrollen werden bestätigt.</p>
BLW	●	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Im Teilprozess „Erfassung und Mutation von Stammdaten“ hinterliess das IKS grundsätzlich einen guten Eindruck. Die Risiko-Kontrollmatrix sollte jedoch noch ergänzt und die Durchführung von Kontrollen sollte nachvollziehbar dokumentiert werden. Ganz allgemein sollten die Prozesslandkarte des BLW, das Inventar der Geschäftsprozesse und die Risiko-Kontrollmatrizen bezüglich der bestehenden Prozesse deckungsgleich sein.</p>
BK	●	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Die Bundeskanzlei führt in fast allen Personalprozessen gute Kontrollen durch, mit denen wesentliche Fehler erkannt werden können. Verbesserungsbedarf besteht im Berechtigungswesen, wo nicht vereinbare Funktionskumulationen</p>



VE		Schlussfolgerung
		bestehen. Diese werden aber mittels kompensierenden Kontrollen abgedeckt. Im Weiteren müssen in den Risiko-Kontrollmatrizen durchgeführte aber nicht festgehaltene Kontrollen ergänzt werden.
BAG	●	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Das BAG führt in fast allen Personalprozessen mittels eigenen Formularen und Checklisten gute Kontrollen durch, mit welchen wesentliche Fehler erkannt werden können. Diese sind in der Risiko-Kontrollmatrix aber noch zu beschreiben. Massgebender Verbesserungsbedarf besteht im Berechtigungswesen, wo nicht vereinbare Funktionskumulationen bestehen.</p>
BAKOM	●	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Il existe une matrice des risques et des contrôles ainsi que des descriptions de processus. Le SCI dans le domaine du personnel est relativement bien décrit, mais certaines améliorations devraient encore être apportées à la documentation existante. Les contrôles clés les plus importants sont prévus. Cependant, quelques contrôles supplémentaires devraient être mis en place. Le SCI dans le processus du personnel existe.</p>
BFM	●	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Das Kontrollbewusstsein wurde als gut beurteilt. Innerhalb der Prozesse sind Schlüsselrisiken beschrieben und entsprechende Kontrollen sind definiert wie auch implementiert. Die geprüften Kontrollen wurden als wirksam beurteilt, wodurch auch die Existenz des IKS bestätigt werden kann. Verbesserungen der IKS-Prozessdokumentation sind möglich.</p>
EDA	●	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Le SCI dans le domaine du personnel est relativement bien décrit, mais des améliorations devraient encore être apportées à la documentation existante. Dans l'ensemble, les contrôles clés sont adéquats. Le CDF n'a pas décelé de signe indiquant que les contrôles clés seraient inefficaces. Même si le CDF a constaté des points qui nécessitaient d'être améliorées, l'audit n'a pas mis en lumière de lacune grave.</p>
BJ	●	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Das Kontrollbewusstsein wurde als gut beurteilt. Innerhalb der Prozesse sind Schlüsselrisiken beschrieben und entsprechende Kontrollen sind definiert wie auch implementiert. Die geprüften Kontrollen wurden als wirksam beurteilt, wodurch auch die Existenz des IKS bestätigt werden kann. Verbesserungen der IKS-Prozessdokumentation sind möglich.</p>
ISC EJPD	●	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Das Kontrollbewusstsein wurde als gut beurteilt. Innerhalb der Prozesse sind Schlüsselrisiken beschrieben und entsprechende Kontrollen sind definiert wie auch implementiert.</p> <p>Die geprüften Kontrollen wurden als wirksam beurteilt, wodurch auch die Exis-</p>



VE		Schlussfolgerung
		tenz des IKS bestätigt werden kann. Verbesserungen der IKS-Prozessdokumentation sind möglich.
ZAS	■	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>L'inspectorat recommande la mise à jour de la matrice risques / contrôles et de redéfinir les contrôles clés. La matrice risques / contrôle n'est pas totalement en ligne avec le processus tel qu'il est exécuté. Les contrôles définis dans le SCI ne sont pas totalement en ligne avec les contrôles effectués. Une mise à jour du SCI est nécessaire. Les contrôles sont pour l'essentiel documentés, néanmoins un certain nombre de contrôles ne sont pas suffisamment formalisés.</p>
fedpol	●	<p><i>Personalprozess</i></p> <p>Das Kontrollbewusstsein wurde als gut beurteilt. Innerhalb der Prozesse sind Schlüsselrisiken beschrieben und entsprechende Kontrollen sind definiert wie auch implementiert. Die geprüften Kontrollen wurden als wirksam beurteilt, wodurch auch die Existenz des IKS bestätigt werden kann. Verbesserungen der IKS-Prozessdokumentation sind möglich.</p>
BABS	●	<p><i>Einkaufsprozess</i></p> <p>Die Risikokontrollmatrix sowie die Prozessanweisungen für den Einkaufsprozess sind miteinander verknüpft. Darin sind zahlreiche IKS-Kontrollen wie auch die erwarteten Schlüsselkontrollen enthalten. Die Unterlagen wurden aufgrund des IKS-Regelbetriebs bzw. der Prozessreview Ende letzten Jahres aktualisiert. Das IKS im Kommerzbereich BABS ist aus Sicht des ISP VBS stark ausgeprägt. Die Existenz wie auch die Wirksamkeit des IKS werden bestätigt. Geringfügige Probleme bestanden im Bereich Berechtigungskonzept und Zugriffsverwaltung. Sofortmassnahmen zur Beseitigung der negativen Feststellungen wurden bereits während der Revision durchgeführt.</p>
BFE	●	<p><i>Einkaufsprozess</i></p> <p>Die (Teil-) Prozessbeschreibungen sind grundsätzlich korrekt. Die Abstimmung mit den in der Risiko-Kontrollmatrix beschriebenen Kontrollen sollte verbessert werden. Die im geprüften Prozessteil anzuwendenden Schlüsselkontrollen können praktisch nicht umgangen werden. Bei den Zugriffsberechtigungen besteht Handlungsbedarf, da unvereinbare Funktionskumulationen vorliegen (Kreditorenstammdaten mutieren und Zahllauf auslösen). Die Berechtigung zur Mutation von Kreditorenstammdaten wird zukünftig eingeschränkt, da diese Tätigkeit im Normalfall von Mitarbeitenden des DLZ FI EFD vorgenommen wird.</p>
ASTRA	■	<p><i>Anlagenprozess</i></p> <p>Der Anlagenprozess wird im Führungssystem ASTRA in zwei Prozessen beschrieben.</p> <p>Aus Prozesssicht deckt die aktuelle Risiko-Kontrollmatrix Anlagen nicht alle</p>

VE		Schlussfolgerung
		<p>Aspekte des Anlageprozesses ASTRA ab. In den fünf Filialen fehlt ein formalisiertes IKS. Mit der Weisung Investitionscontrolling werden die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen im Investitionscontrolling für Nationalstrassen geregelt. Diese legt zudem die Geschäftsprozesse hierfür fest. Hinweise auf Risiken und Kontrollen finden sich darin nicht.</p>
BFM	●	<p><i>Subventionsprozess: Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen</i>  Die IKS-Dokumente (Risiko Kontrollmatrix, Prozessabläufe und –beschreibungen mit den entsprechenden Kontrollen) wurden im Zuge des Projektes IKS des EJPD erstellt. Die Dokumente sollten überarbeitet und wo nötig den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden. Dabei sollten die Schlüsselkontrollen speziell hervorgehoben werden. Das IKS-Design der durchgeführten Kontrollen wird als zielführend erachtet. Die Schlüsselkontrollen werden angewendet und sind angemessen dokumentiert. Das IKS im Bereich der Betriebsbeiträge wird als wirksam beurteilt.</p>
SBFI	●	<p><i>Subventionsprozess (Pauschalbeiträge Berufsbildung und Grundfinanzierung Universitäten)</i>  Die Dokumentation des IKS für den Subventionsprozess „Grundbeiträge Universitäten“ ist noch zu verbessern, so dass die Risiko-Kontrollmatrix den vollständigen Prozess mit allen dazugehörigen Beitragsarten abdeckt. Dabei ist darauf zu achten, dass die Risiken und Kontrollen vollständig, genau beschrieben und auch aufeinander abgestimmt sind. Insbesondere sich auch die diversen Kontrollen, die durchgeführt werden, aber noch nicht dokumentiert sind, auf der Risiko-Kontrollmatrix zu ergänzen.</p> <p>Le processus défini dans le cadre du SCI en rapport avec la subvention forfaitaire alloué aux cantons pour la formation professionnelle devrait être optimisé. En plus le SEFRI doit effectuer à court terme une analyse des droits d'accès SAP focalisée sur le principe de ségrégation des tâches et prévoir des mesures compensatoires à intégrer au SCI.</p> <p>Sur la base de l'analyse des contrôles centralisés et décentralisés, le SEFRI devrait définir, une stratégie de contrôle couvrant l'ensemble des subventions accordées et adapter le règlement du ressort „Surveillance des subventions“.</p>
EFV	●	<p><i>Treasury (Bundestresorerie)</i>  Le SCI de la BT (Division trésorerie fédérale) est mis en place dans les différents services ou domaines d'activité. Il est documenté au moyen des modèles de présentation mis à disposition par l'Administration fédérale des finances (AFF). Les contrôles mis en évidence sont exécutés selon les cadences fixées et les documents portant les évidences de contrôle sont conservés durant le temps jugé nécessaire ou archivés. Les tests de contrôle effectués vérifient l'existence du SCI et l'efficacité des contrôles-clé en couverture des risques jugés élevés.</p>



## 7 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV fand am 29. Januar 2015 statt. An der Besprechung nahmen teil:

Eidg. Finanzverwaltung



Bundesamt für Informatik und Telekommunikation



Eidg. Finanzkontrolle

Eric-Serge Jeannet, Vizedirektor  
Andreas Meyer  
Hans-Rudolf Wagner  
Carole Balli

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE