



Umfassender Bericht

An die Eidg. Finanzverwaltung (EFV)

Revision der Bundesrechnung 2013

6. Juni 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wesentlichste in Kürze	4
2	Auftrag und Vorgehen	7
2.1	Ausgangslage	7
2.2	Prüfungsziel und -fragen	7
2.3	Rechtsgrundlagen und Weisungen	7
2.4	Prüfungsumfang und -grundsätze	7
2.5	Beschränkung des Prüfungsumfangs	8
2.6	Priorisierung der Empfehlungen der EFK	8
3	Wesentliche Feststellungen zum internen Kontrollsystem (IKS)	9
3.1	Die Existenz des IKS in der Bundesverwaltung wird nur mit Einschränkungen bestätigt	9
3.2	Massnahmen der EFV zur Verbesserung des IKS	9
3.3	Beurteilung der Massnahmen durch die EFK	9
3.4	Rotationsplanung	10
4	Wesentliche Feststellungen zur Buchführung	12
4.1	Darlehen im Finanzvermögen – Bevorschussung FinöV-Fonds (EFV)	12
4.2	Darlehen im Finanzvermögen – Arbeitslosenversicherung (EFV)	12
4.3	Anlagevermögen – Sachanlagen (ar Immobilien)	13
4.4	Rückstellungen – Militärische Bundesliegenschaften (ar Immobilien)	14
4.5	Rückstellungen – Militärversicherung (BAG)	15
4.6	Rückstellungen – Radioaktive Abfälle (BBL, BAG und GS WBF)	16
4.7	Uni-Finanzierung	17
4.8	Deckungslücke im Rentendeckungskapital des Vorsorgewerkes Bund	18
4.9	Vorsorgeverpflichtung nach IPSAS 25	19
4.10	Geschlossene Rentnerkassen	19
4.11	Depot SNB für Beteiligungspapiere	20
5	Wesentliche Feststellungen zur Rechnungslegung	21
5.1	Feststellungen zur Staatsrechnung allgemein	21
5.1.1	Ausweis der Steuervergünstigungen	21
5.1.2	Finanzielle Zusagen und übrige gebundene Ausgaben (EFV)	22
5.1.3	Spezialfonds	22
5.2	Feststellungen bei einzelnen Verwaltungseinheiten	22
5.2.1	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	22
5.2.2	Agroscope	23
5.2.3	Bundesamt für Verkehr	23
5.2.4	Bundesamt für Kultur	24

6	Follow-up der Empfehlungen aus dem Vorjahr	24
6.1	Noch nicht umgesetzte Empfehlungen	24
6.2	Umgesetzte Empfehlungen	26
6.3	Nachvollzug von Empfehlungen anderer VE	29
6.3.1	Nicht umgesetzte Empfehlungen	29
6.3.2	Umgesetzte Empfehlungen	30
7	Nicht gebuchte Geschäftsvorfälle	31
8	Weitere zu kommunizierende Sachverhalte	31
8.1	Projektmittelzahlungen EDA	31
8.2	Projekte der EPFL mit erheblichen finanziellen Risiken für den Bund	32
8.3	ETH Immobilien im Eigentum des Bundes	32
8.4	Projekt Optimierung NRM	34
8.4.1	Finanzinstrumente, Empfehlung 17-2012	34
8.4.2	Ausserordentlicher Ertrag, Empfehlung 1-2012	35
8.5	Projekt SuPro BeBe SAP, Bundesregelwerk	35
8.6	Meinungsverschiedenheiten	36
8.7	Sonstige Informationen	36
9	Schlussbesprechung	36

1 Das Wesentlichste in Kürze

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) hat in ihrem Bericht vom 29. April 2014 empfohlen, die Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesrechnung) für das Jahr 2013 zu genehmigen. Eine Einschränkung musste betreffend dem internen Kontrollsystem angebracht werden. Zudem hat die EFK im Bericht mittels Zusätzen 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 2013 rund 18 Milliarden Franken. Durch eine Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) sind die kantonalen Finanzkontrollen ab dem 1. Januar 2014 dazu verpflichtet, in diesem Bereich jährlich Prüfungen vorzunehmen und der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) sowie der EFK darüber Bericht zu erstatten. Voraussichtlich kann durch dieses Vorgehen eine bedeutende Prüflücke innerhalb der Staatsrechnung geschlossen werden.

Der Verlustvortrag des FinöV-Fonds beläuft sich Ende 2013 auf rund 8.1 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. Gemäss aktuellen Hochrechnungen sollte die vollständige Tilgung 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 4.2 Milliarden Franken ausgewiesen (Vorjahr: 5 Milliarden Franken). Das „negative“ Eigenkapital des Fonds beläuft sich gemäss Bilanz des ALV-Fonds per Ende Dezember 2013 auf 2.9 Milliarden Franken. Die Darlehen des Bundes sind nicht vollständig gedeckt und können somit lediglich aus zukünftigen Überschüssen des Fonds zurückbezahlt werden.

Im Rahmen unserer Prüfung gemäss dem Finanzkontrollgesetz und dem Schweizer Prüfungsstandard 890 hat die EFK festgestellt, dass verschiedene Verwaltungseinheiten bei für die Aufstellung der Bundesrechnung wesentlichen Prozessen kein gemäss den Vorgaben der EFV ausgestaltetes internes Kontrollsystem implementiert haben bzw. ein bedeutendes Verbesserungspotenzial aufweisen. Aufgrund der Prüfungshandlungen 2013 besteht insbesondere Handlungsbedarf bei finanzrelevanten Geschäftsprozessen beim Bau und Unterhalt der Strasseninfrastruktur sowie im Zusammenhang mit Zugriffsmöglichkeiten auf produktive Daten im SAP-Umfeld. Nach Beurteilung der EFK existiert, abgesehen von der im vorstehenden Absatz formulierten Einschränkung, ein gemäss den Vorgaben der EFV ausgestaltetes internes Kontrollsystem für die Aufstellung der Bundesrechnung.

In verschiedenen Bereichen hat die EFK im Rahmen ihrer Prüfungen des Jahresabschlusses 2013 Möglichkeiten zur Verbesserung und Optimierung der Buchführung sowie der Rechnungslegung erkannt. Die ausführlichen Informationen dazu finden sich in Kapitel 4 – Wesentliche Feststellungen zur Buchführung und Kapitel 5 – Wesentliche Feststellungen zur Rechnungslegung. Hervorgehoben wird an dieser Stelle, dass aufgrund verschiedener Probleme bei der armasuisse Immobilien im Rechnungsjahr 2014 spezielle Prüfungen durchgeführt werden. Dadurch soll eine verlässliche Aussage über die Richtigkeit und die Vollständigkeit der Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten sowie bezüglich dem Bestand und der Bewertung der bilanzierten Sachanlagen gemacht werden können. Eine Beurteilung der Einhaltung der Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung wird in diesem Zusammenhang ebenfalls vorgenommen.

L'essentiel en bref

Dans son rapport du 29 avril 2014, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a recommandé d'approuver le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2013. Il a toutefois émis une réserve en ce qui concerne le système de contrôle interne. Par ailleurs, le CDF a soulevé dans le rapport divers points fondamentaux pour le compte d'Etat:

La taxation et la perception de l'impôt fédéral direct incombent aux cantons, qui versent ensuite les recettes à la Confédération (quelque 18 milliards en 2013). A partir du 1er janvier 2014, les contrôles cantonaux des finances seront tenus de mener des audits annuels et de présenter un rapport à l'Administration fédérale des contributions ainsi qu'au CDF, en raison d'une modification de la loi fédérale sur l'impôt direct (LIFD, RS 642.11). Cette mesure devrait permettre de combler une lacune importante au sein du compte d'Etat.

La perte reportée du fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP) se monte à quelque 8,1 milliards de francs à la fin de 2013 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. Selon les extrapolations actuelles, le remboursement total pourrait avoir lieu d'ici à 2031, mais les estimations de revenus sur lesquelles elles se fondent comportent de nombreuses incertitudes.

Le patrimoine financier présente des prêts de la Confédération au fonds de compensation pour l'assurance-chômage à hauteur de 4,2 milliards de francs (5 milliards en 2012). Selon le bilan du fonds de compensation, le capital propre négatif du fonds se monte à 2,9 milliards à fin 2013. Les prêts octroyés par la Confédération ne sont donc pas entièrement couverts et ne peuvent être remboursés que par de futurs excédents.

Dans le cadre de l'audit effectué conformément à la loi sur le Contrôle des finances et à la norme d'audit suisse 890, le CDF a constaté que différentes unités administratives n'ont pas mis en œuvre un système de contrôle interne conforme aux directives de l'AFF pour les processus essentiels liés à l'établissement du compte d'Etat et qu'il existe dans certains cas un grand potentiel d'amélioration. L'audit de 2013 a notamment révélé la nécessité de prendre des mesures au niveau des processus ayant des incidences financières dans le domaine de la construction et de l'entretien de l'infrastructure routière de même qu'en ce qui concerne les possibilités d'accès aux données productives dans l'environnement SAP. Selon l'appréciation du CDF, et sous réserve des exceptions mentionnées au paragraphe précédent, il existe un système de contrôle interne conforme aux directives de l'AFF pour l'établissement du compte d'Etat.

Lors du contrôle de la clôture des comptes 2013, le CDF a relevé des possibilités d'améliorer et d'optimiser la tenue et la présentation des comptes dans divers domaines. De plus amples informations sont fournies au chapitre 4 et au chapitre 5. Il convient de préciser que des contrôles spéciaux seront effectués en raison de divers problèmes rencontrés par amasuisse Immobilier durant l'exercice 2014. Ces contrôles permettront d'évaluer avec fiabilité l'exactitude et l'intégralité des provisions et des engagements conditionnels ainsi que le stock et l'évaluation des immobilisations corporelles inscrites au bilan. Une appréciation du respect des principes de la tenue régulière des comptes sera également réalisée dans ce cadre.

(Texte original en allemand)

2 Auftrag und Vorgehen

2.1 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 Prüfung der Staatsrechnung 2013 (Bundesrechnung) durchzuführen. Die diesbezüglichen Arbeiten wurden hauptsächlich in den Monaten Februar bis April 2014 durchgeführt.

Ergänzend hat die EFK in den Monaten November und Dezember 2013 bei der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) eine Zwischenrevision der Staatsrechnung 2013 durchgeführt und mit Datum vom 18. Februar 2014 ihren diesbezüglichen Management Letter an die Direktion abgegeben.

2.2 Prüfungsziel und -fragen

Es ist die Verantwortung der EFK, aufgrund ihrer Prüfungen ein Prüfungsurteil über die Staatsrechnung 2013 (Bundesrechnung) abzugeben, wie sie in Band 1 der Staatsrechnung – Bericht zur Bundesrechnung (Seiten 39 bis 134) – abgebildet wird.

Die Prüfungsaktivitäten erfolgten in Übereinstimmung mit dem schweizerischen Gesetz und den Schweizer Prüfungsstandards (PS). Nach diesen Standards 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.

2.3 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 2013 vom 14. November 2013
- Anwendungshandbuch der EFV zum Jahresabschluss 2013 vom 5. Dezember 2013
- Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund der EFV

2.4 Prüfungsumfang und -grundsätze

Auf Basis von Risiko- und Wesentlichkeitsüberlegungen auf Stufe Gesamtbund hat die EFK festgelegt, welche Positionen der Bilanz und der Erfolgsrechnung im Rahmen der Abschlussprüfung 2013 bei den einzelnen Verwaltungseinheiten zu prüfen sind, damit letztlich ein Urteil über die Staatsrechnung abgegeben werden kann. Die zuständigen Revisionsleiterinnen resp. die zuständigen Revisionsleiter der EFK oder der Finanzinspektorate (FISP) haben anschliessend unter Berücksichtigung der beurteilten Wirksamkeit des IKS und der Prüfungsergebnisse aus den Vorjahren eigene Überlegungen bezüglich der durchzuführenden Prüfungshandlungen in den zur Prüfung selektierten Positionen je Verwaltungseinheit vorgenommen und ein detailliertes Prüfprogramm erstellt.

Der vorliegende Bericht beinhaltet die für die Staatsrechnung wesentlichen Feststellungen aus allen im Zusammenhang mit der Abschlussprüfung 2013 durchgeführten Prüfungen.

Nicht Gegenstand unseres Prüfungsauftrages bilden die Kapitel *Zahlen im Überblick, Kommentar zur Jahresrechnung und Kennzahlen des Bundes* in Band 1 der Staatsrechnung, die *Begründungen zu den Zahlen der Verwaltungseinheiten* in Band 2B sowie die *Zusatzerläuterungen und Statistiken* in Band 3. Die Zahlen der Verwaltungseinheiten in Band 2A wurden in dem Umfang geprüft, in dem sie auf Basis der Risiko- und Wesentlichkeitsüberlegungen zur Prüfung ausgewählt worden sind.

Zu den im Band 4 der Staatsrechnung veröffentlichten Abschlüssen der Sonderrechnungen *Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds), 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.

Nicht Gegenstand unserer Prüfungsarbeiten bildet die konsolidierte Rechnung Bund.

2.5 Beschränkung des Prüfungsumfangs

Wie im Bericht der Revisionsstelle an die Finanzkommissionen der eidg. Räte festgehalten, wird die direkte Bundessteuer von den Kantonen veranlagt, erhoben und dem Bund abgeliefert. Im Rechnungsjahr 2013 waren dies rund 18 Milliarden Franken. Die EFK hat in diesem Bereich bei den Kantonen keine Prüfungskompetenz. Die kantonalen Finanzkontrollen sind durch eine Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) ab dem 1. Januar 2014 dazu verpflichtet, jährlich Prüfungen vorzunehmen und der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) sowie der EFK darüber Bericht zu erstatten. Im Unterlassungsfall kann das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) auf Antrag der ESTV und auf Kosten des Kantons ein nach den Vorschriften des Revisionsaufsichtsgesetzes als Revisionsexperte zugelassenes Revisionsunternehmen mit der Prüfung und Ablieferung des Prüfungsberichts an das EFD, die EFK und die ESTV beauftragen. Durch dieses Vorgehen kann voraussichtlich eine bedeutende Prüflücke innerhalb der Staatsrechnung geschlossen werden.

2.6 Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko (z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels [Einzelfall, mehrere Fälle, generell] und Wiederholungen; usw.), als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

3 Wesentliche Feststellungen zum internen Kontrollsystem (IKS)

3.1 Die Existenz des IKS in der Bundesverwaltung wird nur mit Einschränkungen bestätigt

Die EFK hat mit Datum vom 29. Januar 2014 den IKS-Bericht 2013 über die in den finanzrelevanten Geschäftsprozessen durchgeführten IKS-Prüfungen erstellt. Die Ergebnisse aus den durchgeführten Funktionsprüfungen zeigen deutlich auf, dass im Bereich des finanzrelevanten IKS in der Bundesverwaltung ein erheblicher Handlungsbedarf besteht. Bei vielen der geprüften Verwaltungseinheiten konnte die Existenz des finanzrelevanten IKS in den untersuchten Prozessen nicht bestätigt werden. Teilweise wurden auch wesentliche Kontrolllücken identifiziert. Bei verschiedenen der geprüften Verwaltungseinheiten konnte die Existenz des IKS bestätigt werden, wenn auch zum Teil mit Vorschlägen zur weiteren Verbesserung.

Gestützt auf die Prüfungsergebnisse 2013 hat die EFK im Bericht der Revisionsstelle an die Finanzkommissionen der eidg. Räte über die Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesrechnung) für das Jahr 2013 eine Einschränkung bezüglich der Existenz des IKS formuliert. Die Einschränkung bezieht sich insbesondere auf finanzrelevante Geschäftsprozesse beim Bau und Unterhalt der Strasseninfrastruktur sowie auf Zugriffsmöglichkeiten auf produktive Daten im SAP-Umfeld.

3.2 Massnahmen der EFV zur Verbesserung des IKS

Die EFV erachtet die negative Einschätzung der EFK zum IKS als schwerwiegend und erkennt Handlungsbedarf. Zur Verbesserung der Situation hat sie, wie schon im Vorjahr, verschiedene Massnahmen ergriffen: In einem Brief hat sie alle im 2013 geprüften Verwaltungseinheiten mit negativen Beurteilungen des IKS auf deren Pflicht zur Umsetzung und Weiterführung des IKS hingewiesen. Im Weiteren wurden alle Verwaltungseinheiten schriftlich vorinformiert, bei denen im Jahr 2014 eine Prüfung des IKS geplant ist (vergleiche Kapitel 3.4, Rotationsplanung). Als gewichtigste Massnahme zur Verbesserung des IKS hat die EFV eine Konsultation bei den Departementen und bei ausgewählten Verwaltungseinheiten zur Identifikation von bestehendem Verbesserungspotential gestartet. Die Umsetzung der daraus resultierenden Verbesserungsmöglichkeiten soll schliesslich in einem Aktionsplan formuliert und an der IKS ERFA-Tagung vom 20. Juni 2014 präsentiert werden. Die dafür vorgesehenen Workshops haben bereits stattgefunden.

3.3 Beurteilung der Massnahmen durch die EFK

Die EFK stellt sich positiv zu den von der EFV getroffenen Massnahmen zur Verbesserung der Situation bezüglich des IKS in der Bundesverwaltung. Es hat sich gezeigt, dass seitens der Verwaltungseinheiten zu wenig Anstrengungen unternommen worden sind, um nach der Einführung des IKS noch bestehende Lücken zu schliessen, beziehungsweise die Qualität des IKS zu halten oder sogar weiter zu verbessern. Folglich hat die Kontrollqualität in verschiedenen Verwaltungseinheiten mit der Zeit kontinuierlich abgenommen und die Einschränkungen bezüglich der Existenz des IKS im Rechnungsjahr 2013 wurden notwendig. Aufgrund dieser Erfahrung erscheint es der EFK nun zentral, eine nachhaltige Verbesserung des IKS sicherzustellen. Dies beinhaltet Schulungen sowohl der IKS Beauftragten als auch der Mitarbeitenden in den Prozessen,

eine Bereinigung der Unterlagen zum IKS auf Prozessebene und dabei auch eine Fokussierung auf die Schlüsselkontrollen, eine klare Bekennung der Direktoren und Direktorinnen der Verwaltungseinheiten zur Notwendigkeit eines IKS und somit eine Aufnahme des IKS in die tägliche Arbeit der Mitarbeitenden. Schliesslich ist eine laufende Überwachung der Kontrollqualität sicherzustellen. Nur so kann gewährleistet werden, dass nach einer aufwändigen Verbesserungsaktion die Qualität des IKS nicht schon in wenigen Jahren erneut bemängelt werden muss. Es wird sich zeigen, inwieweit die kurzfristig geplanten Massnahmen die Situation bei der Beurteilung des IKS schon im Jahr 2014 verbessern können.

Im Zusammenhang mit dem IKS verweist die EFK zudem auf ihren Bericht „Le système de contrôle interne de l'administration fédérale: Une mise en oeuvre inachevée“ und die darin enthaltenen Empfehlungen.

3.4 Rotationsplanung

Auf Grund der Risiko- und Wesentlichkeitsüberlegungen hat die EFK definiert, welche finanzrelevanten Geschäftsprozesse in den Jahren 2014 bis 2016 umfassend zu prüfen sind. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick, in welchem Rechnungsjahr die verschiedenen wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozesse zur Prüfung vorgesehen sind. Dabei ist festzuhalten, dass diese Planung aufgrund von neuen Erkenntnissen in den kommenden Jahren Änderungen unterliegen kann.

Prozess ¹	Positionen der Staatsrechnung	VE	Prüfjahr
übergreifend	Generelle Informatik (IT) – Kontrollen	BIT	jährlich
Verkauf	Fiskalertrag inkl. Forderungen und Wertberichtigungen sowie zeitliche Abgrenzungen		
	- LSV/PSVA	EZV	2014
	- Tabak- und Biersteuer	EZV	2015
	- Einfuhrzölle und MWST-Einnahmen	EZV	2015
	- VOC-Einnahmen	EZV	2015
	- Mineralölsteuer	EZV	2016
	- CO ₂ -Abgabe		
	- Mehrwertsteuer	ESTV	2014
	- Direkte Bundessteuer	ESTV	2015
- Wehrpflichtersatzabgabe			
Verkauf	- Verrechnungssteuer	ESTV	2016
	- Stempelsteuer		
	Entgelte, verschiedener Ertrag, Forderungen inkl. Wertberichtigungen	V	2014
		EDA	2014
		BBL	2014
ZAS		2014	
BFM		2015	

¹ Gemäss den Bezeichnungen im Leitfaden zum Internen Kontrollsystem der EFV

Prozess ¹	Positionen der Staatsrechnung	VE	Prüfjahr
Personal	Personalaufwand inkl. Rückstellungen und zugehörige Bilanzkonten	div VE/DLZ	rollierend
Einkauf	Sach- und Betriebsaufwand, Verbindlichkeiten sowie zeitliche Abgrenzungen	GS VBS	2014
		BFS	2014
		BABS	2014
		BFE	2014
		EZV	2014
		EDA	2015
		DEZA	2015
		BAFU	2015
		BBL	2015
		BLW	2015
		ISC EJPD	2015
		V	2015
		BSV	2015
		BAG	2015
		ar Immo	2016
		ASTRA	2016
BIT	2016		
SECO	2016		
BFM	2016		
Anlagen	Sachanlagen inkl. Abschreibungen und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen.	V	2015
		ASTRA	2014
		BBL	2016
Subventionen	Anteile Dritter an Bundeserträgen, Entschädigung an Gemeinwesen, Beiträge an eigene Institutionen, Beiträge an Dritte, Beiträge an Sozialversicherungen, Wertberichtigung Investitionsbeiträge, Wertberichtigung Darlehen	BAK	2016
		EDA	2016
		DEZA	2015
		BAV	2014
		ASTRA	2015
		BAFU	2016
		Seco	2014
		BLW	2016
		KTI	2015
		BJ	2015
		BFM	2015
BAG	2016		
Treasury	Konten der Bundestresorerie	EFV	2014

4 Wesentliche Feststellungen zur Buchführung

4.1 Darlehen im Finanzvermögen – Bevorschussung FinöV-Fonds (EFV)

Im Berichtsjahr sind dem Fonds weitere Vorschüsse von 154 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 2013 auf rund 8.1 Milliarden Franken und entspricht dem nicht wertberichtigten Forderungsbetrag des Bundes. Mit der Rückzahlung der Darlehen soll der FinöV-Fonds voraussichtlich im Jahr 2019 beginnen. Gegenüber den ursprünglichen Plänen ist dieser Termin im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten bereits mehrmals hinausgeschoben worden. Das Vorgehen steht im Einklang mit parlamentarischen Beschlüssen.

Im 2013 sind 90 Millionen Franken (Vorjahr 283 Millionen Franken) der beim Bund vereinnahmten Schwerverkehrsabgabe für im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr stehende Aufwendungen einbehalten und zu Gunsten der Finanzierung der Prämienverbilligung verwendet worden (vgl. Band 3, Tabelle B41 „Krankenversicherung“, Seite 81). In der Bundesrechnung resultiert dadurch eine entsprechende Entlastung. Beim FinöV-Fonds trägt dieses Vorgehen zum negativen Ergebnis im Rechnungsjahr 2013 bei und führt zu einer zusätzlichen Erschwerung der Darlehensrückzahlungen.

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. Auf Grund der Annahme der FABI-Vorlage im Februar 2014 und somit der Bildung des Bahninfrastrukturfonds (BIF) werden dem Bund zur Finanzierung weiterer geplanter Eisenbahnprojekte neue Finanzierungsquellen erschlossen. Die Rückzahlung der Bevorschussung bis 2030 resp. 2031 erscheint aufgrund der aktuellen 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.

4.2 Darlehen im Finanzvermögen – Arbeitslosenversicherung (EFV)

Gegenüber der Arbeitslosenversicherung wird im Finanzvermögen des Bundes ein Darlehensgut haben von 4.2 Milliarden Franken ausgewiesen. Das Darlehen konnte im Vergleich zum Vorjahr um 0.8 Milliarden Franken reduziert werden. Das „negative“ Eigenkapital des Fonds beläuft sich gemäss Bilanz des ALV-Fonds per Ende Dezember 2013 auf 2.9 Milliarden Franken. Die Darlehen des Bundes sind somit nicht vollständig gedeckt und 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.

4.3 Anlagevermögen – Sachanlagen (ar Immobilien)

In der Staatsrechnung werden per 31. Dezember 2013 Sachanlagen in der Höhe von 52.6 Milliarden Franken bilanziert. Davon werden 4.8 Milliarden Franken (oder nicht ganz 10%) im Buchungskreis der armasuisse Immobilien geführt, aufgeteilt im Wesentlichen in die Kategorien Anlagen im Bau (0.8 Milliarden Franken), Grundstücke (1.4 Milliarden Franken) und Liegenschaften (2.6 Milliarden Franken). Auf Grund der nachfolgend beschriebenen Probleme wird die EFK, in Absprache mit dem Inspektorat VBS, im Bereich der Sachanlagen (inkl. Rückstellungen, siehe dazu Kapitel 4.4, Rückstellungen – Militärische Bundesliegenschaften (ar Immobilien)) im Rechnungsjahr 2014 Prüfungen durchführen. Dadurch soll eine verlässliche Aussage über die Richtigkeit und die Vollständigkeit der Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten sowie bezüglich dem Bestand und der Bewertung der bilanzierten Sachanlagen gemacht werden können. Es besteht das Risiko, dass in diesem Bereich wesentliche Korrekturbuchungen vorgenommen werden müssen. Eine Beurteilung der Einhaltung der Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung wird in diesem Zusammenhang ebenfalls vorgenommen. Über die Ergebnisse aus diesen Prüfungen wird im Zusammenhang mit der Staatsrechnung 2014 berichtet. Die Ergebnisse und deren Auswirkungen können momentan noch nicht abgeschätzt werden.

- Inventarisierung

Gemäss den Vorgaben im Handbuch für die Haushalt- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung (HH+RF), Kapitel 5.2.2 – Bundesliegenschaften, sind die Inventare jährlich zu überprüfen. Bis zum Jahr 2012 wurden gemäss armasuisse Immobilien keine Inventuren durchgeführt, weil die dazu notwendigen Ressourcen fehlen. Dabei ist festzuhalten, dass armasuisse Immobilien 31'278 Objekte und Grundstücke führt. armasuisse Immobilien hat auf Empfehlung vom Inspektorat VBS bereits für das Jahr 2012 ein Konzept in Aussicht gestellt, in dem Forderungen, Auswirkungen, Konsequenzen und Aufwandschätzungen für die Herstellung des ordnungsgemässen Zustands aufgezeigt werden. Im Rechnungsjahr 2013 wurde von armasuisse Immobilien die technische Vorgabe „Inventarisierung ar Immobilien“ erarbeitet und schliesslich im April 2014 von der Geschäftsleitung der armasuisse Immobilien genehmigt. Die EFV hat sich für die Erarbeitung dieser Dokumente entsprechend der Empfehlung vom 2012 eingesetzt. Die technische Vorgabe regelt nun die Inventarisierung der Objekte im Rahmen der Kernprozesse (Tagesgeschäft) und im Rahmen von speziellen Inventarisierungsprojekten. Mit diesen beiden Inventarisierungsarten soll der gesamte Immobilienbestand in den nächsten zehn Jahren einmal inventarisiert werden. Zudem sollen, durch die Einführung einer jährlichen Inventarisierung (Regelbetrieb), die bei den vorgenannten Inventarisierungsarten erhobenen Bestände nachhaltig gesichert werden. Damit die Grundsätze der ordnungsmässigen Buchführung eingehalten werden können, ist dieser Regelbetrieb von zentraler Bedeutung. Diese Ergänzung soll im Jahr 2014 erfolgen. Somit ist die Forderung nach einer jährlichen Inventarisierung im Jahr 2013, trotz konzeptionellen Verbesserungen in anderen Bereichen, weiterhin nicht erfüllt. Im Rechnungsjahr 2014 soll gemäss armasuisse Immobilien der Regelbetrieb erstmals durchgeführt werden.

In der Beilage zur genannten technischen Vorgabe wird auch das Mengengerüst der Inventarisierung in den Jahren 2013 bis 2017 dargelegt. Danach sollen im Rechnungsjahr 2014 etwa 3'000 Objekte inventarisiert werden. Es ist aber nicht ersichtlich, wie die 3'000 Objekte ausgewählt werden. Die EFK weist darauf hin, dass in erster Priorität Objekte mit hohen Bilanzbuchwerten inventarisiert werden sollten. Die Inventarisierung von Objekten mit tiefem oder keinem Restbuch-

wert sollte erst in zweiter Priorität vorgenommen werden, da dadurch keine oder nur eine unwesentliche Aussage über die Richtigkeit und das Vorhandensein des wertmässigen Bestandes in der Bilanz gemacht werden kann. Und gerade diese Aussage wäre der Zweck der jährlichen Inventarisierung (siehe Abschnitt 5.2. im Kapitel 5.2.2. des HH+RF bezüglich der Bundesliegenschaften). armasuisse Immobilien hält dazu fest, dass die Prioritäten aufgrund der geringen Kapazitäten nicht auf Objekte mit hohen Bilanzwerten gelegt werden können.

- **Bewertung**

armasuisse Immobilien hat in der Vergangenheit jeweils ausgeführt, dass bedingt durch die Portfoliobewertung und aus Kapazitätsgründen die jährliche Wertüberprüfung (Impairment) nicht durchgeführt werden kann. Zur Behebung dieser Schwachstelle wurde zuerst für das Jahr 2012 ein Konzept in Aussicht gestellt. Im April 2014 konnte nun die technische Vorgabe „Dauernde Wertminderungen (Impairments)“ von der Geschäftsleitung der armasuisse Immobilien genehmigt werden. Auch in diesem Bereich wurden hauptsächlich auf konzeptioneller Ebene Fortschritte erzielt. Eine Aussage bezüglich einer allfälligen Über- oder Unterbewertung der Liegenschaften kann, wie in den Vorjahren, nicht gemacht werden. Die Herausforderung für armasuisse Immobilien liegt nun darin, diese technische Vorgabe tatsächlich umzusetzen und die Wertüberprüfungen korrekt vorzunehmen. Erstmals im Rechnungsjahr 2014 soll gemäss Aussage von armasuisse Immobilien ein Impairmenttest durchgeführt werden.

4.4 Rückstellungen – Militärische Bundesliegenschaften (ar Immobilien)

Die EFK hat der EFV im umfassenden Bericht 2012 empfohlen, sich bei armasuisse Immobilien dafür einzusetzen, dass nachhaltig sichergestellt wird, dass die Rückstellungen auf den Bilanzstichtag aktuell ermittelt werden. Dies zur Verminderung des Risikos, dass die Rückstellungen wie auch die Eventualverbindlichkeiten zu hoch (oder zu tief) bemessen sind. Zwischenzeitlich konnte damit zumindest erreicht werden, dass armasuisse Immobilien die Arbeitsanweisung „Wertermittlung Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten“ entworfen hat.

Die Arbeitsanweisung wurde aufgrund des teilweise fehlerhaften Inhalts oder Widersprüchen zum HH+RF von der EFK und der EFV kritisiert und wurde deshalb überarbeitet. Von der Geschäftsleitung der armasuisse Immobilien wurde die überarbeitete Version am 7. Mai 2014 freigegeben. Gemäss Aussage von armasuisse Immobilien wurden die Rückmeldungen der EFV und der EFK darin verarbeitet. Eine erneute Prüfung der nun definitiven Version durch die EFV oder die EFK ist nicht mehr erfolgt. Die Arbeitsanweisung wird im Rahmen der Prüfungen im 2014 erneut beurteilt.

Im Rahmen der Abschlussprüfung 2013 wurde bestätigt, dass die Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten unter Anwendung der vorgängig kritisierten Arbeitsanweisung (im Entwurf) gebildet wurden. Dies dürfte dazu führen, dass die Bildung von Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten nicht in Übereinstimmung mit den Vorgaben im HH+RF sind. Auch dieser Punkt wird im Rahmen der Prüfungen im 2014 abgeklärt werden.

4.5 Rückstellungen – Militärversicherung (BAG)

Erstmals für die Eröffnungsbilanz nach NRM per 1. Januar 2007 wurde die Höhe der notwendigen Rückstellung für laufende Renten der Militärversicherung ermittelt (Stand 1.1.2007: 1'757 Millionen Franken). Zugunsten der Vollständigkeit wurden damals von der SUVA auch Schätzungen für Rückstellungen für zu erwartende noch nicht festgesetzte Renten (Schadenreserve für noch nicht festgesetzte Renten, Stand per 1.1.2007: 194.5 Millionen Franken) sowie für noch zu erwartende Heilungskosten, Taggelder und übrige Barleistungen (Bedarfsrückstellung für kurzfristige Leistungen, Stand per 1.1.2007: 364.4 Millionen Franken) vorgenommen. Im Weiteren hat die SUVA den sogenannten Sicherheitszuschlag berechnet, der dazu dienen soll, die langfristigen Verpflichtungen gegen unerwartete Veränderungen in den Invalidisierungs- oder Sterbewahrscheinlichkeiten abzusichern (Stand per 1.1.2007: 78 Millionen Franken). Die Ermittlung dieser Rückstellungen erfolgte grundsätzlich nach den gleichen Prinzipien, Methoden und Richtlinien, die bei der SUVA für ihre eigenen Tätigkeiten angewendet werden². Ein Unterschied dabei ist, dass die SUVA gesetzlich verpflichtet ist, alle genannten Rückstellungen zu bilanzieren. Im Bereich der Militärversicherung wurde hingegen einzig die Rückstellung für laufende Renten in der Bundesrechnung bilanziert, auf die Verbuchung der übrigen drei Rückstellungskategorien wurde aus damaliger Optik verzichtet.

Die EFK hat sich anlässlich der Zwischenrevision 2013 bei der EFV auf den Standpunkt gestellt, dass alle erwähnten Rückstellungskategorien zu verbuchen sind. Die dazu notwendigen Kriterien gemäss HH+RF sind erfüllt: Das verpflichtende Ereignis liegt in der Vergangenheit, der Mittelabfluss zur Erfüllung der Verpflichtung ist wahrscheinlich, die Höhe kann geschätzt werden und der Betrag liegt über 0.5 Millionen Franken. An einer Sitzung am 19. Dezember 2013 wurde deshalb die SUVA unter Beisein der EFV und der EFK dazu eingeladen, die Höhe der per 31. Dezember 2013 notwendigen Rückstellungen zuverlässig zu schätzen.

Die von der SUVA mit Datum vom 16. Januar 2014 erstellte Berechnung per 31. Dezember 2013 hat zu folgendem Ergebnis geführt: Die schon früher erfasste Rückstellung für laufende Invaliditäts- und Hinterlassenenleistungen konnte im Vergleich zum Vorjahr um 63 Millionen Franken auf neu 1'370 Millionen Franken reduziert werden. Die Schadenreserve für noch nicht festgesetzte Renten beläuft sich auf 167 Millionen Franken, die Bedarfsrückstellung für kurzfristige Leistungen auf 479 Millionen Franken und der Sicherheitszuschlag auf 61.5 Millionen Franken. Die notwendige Rückstellung per 31. Dezember 2013 beträgt somit insgesamt 2'078 Millionen Franken, womit im Vergleich zum Vorjahr netto eine Erhöhung um 644 Millionen Franken verbucht werden musste. Dank der Bemühungen aller beteiligten Parteien konnte diese Erhöhung noch im Rechnungsjahr 2013 verbucht werden. Die Rückstellung ist somit per 31. Dezember 2013 vollständig in der Bilanz enthalten. In Abweichung zu den relevanten Vorgaben im HH+RF wird aber die Aufteilung der Rückstellung in ihre kurz- und langfristigen Bestandteile nicht offengelegt.

² Einheitliche Rechnungsgrundlagen UVG, die von den UVG-Versicherern gemeinsam ausgearbeitet werden und vom EDI genehmigt sind.

Per 1. Januar 2014 ändern die einheitlichen Rechtsgrundlagen für die Durchführung der obligatorischen Unfallversicherung. Danach werden aktualisierte Generationentafeln und neue technische Zinssätze zur Anwendung kommen, die einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der Rückstellung haben können. Deshalb ist aus Sicht der EFK eine neue Berechnung der Rückstellung per 31. Dezember 2014 notwendig. Im Weiteren hält die EFK fest, dass die Berechnung für die SUVA-eigene Rückstellung von deren Revisionsstelle jährlich in Zusammenarbeit mit einem Aktuar bezüglich ihrer Richtigkeit geprüft wird. Eine analoge Prüfung erscheint aufgrund des hohen Betrages auch für die Rückstellung Militärversicherung notwendig. Der Einsatz des gleichen Experten sollte dabei in Betracht gezogen werden, da die beiden Berechnungen vergleichbar sind und so allenfalls Synergien genutzt werden können.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der EFV, die Berechnung der Rückstellung im Bereich Militärversicherung per 31. Dezember 2014 neu durchzuführen und ab dann auch die Aufteilung in deren kurz- und langfristige Bestandteile zu erheben und auszuweisen. Im Weiteren ist die Richtigkeit der Berechnung ab Jahresrechnung 2014 von einem ausgewiesenen Experten zu prüfen und zu bestätigen. Die Zuständigkeiten und das weitere Vorgehen sind mit dem Bundesamt für Gesundheit zu klären.

4.6 Rückstellungen – Radioaktive Abfälle (BBL, BAG und GS WBF)

Im Zusammenhang mit radioaktiven Abfällen bestehen in der Staatsrechnung per 31. Dezember 2013 Rückstellungen in der Höhe von insgesamt 566 Millionen Franken (ohne Rückstellungen im ETH-Bereich). Diese Rückstellung besteht einerseits für die Zwischen- und Endlagerung der bis Ende 1999 angefallenen Betriebsabfälle aus Beschleuniger- und Kernanlagen (341 Millionen Franken, verbucht beim GS WBF). Bis Ende 1999 war die Eidgenossenschaft Eigentümerin und Betreiberin dieser Anlagen und gemäss dem Verursacherprinzip für die Entsorgung der Abfälle verantwortlich. Ab dem Jahr 2000 wurden die Beschleuniger- und Kernanlagen durch den ETH-Bereich betrieben und das Eigentum an den Beschleunigeranlagen ist an den ETH-Bereich übergegangen (die Kernanlagen befinden sich bis heute im Eigentum der Eidgenossenschaft). Bei der Bemessung der Rückstellung des Bundes wird davon ausgegangen, dass die Entsorgungskosten, die nach der rechtlichen Verselbstständigung des ETH-Bereichs im Jahr 2000 angefallen sind, durch den ETH-Bereich finanziert werden. Ein Bundesratsbeschluss über die Finanzierung der Entsorgungskosten ab dem Jahr 2000 ist im Jahr 2014 vorgesehen. Dieser kann eine Anpassung der diesbezüglichen Rückstellungen notwendig machen. Andererseits soll die Rückstellung für die Kosten aus der Zwischen- und späteren Endlagerung radioaktiver Abfälle aus den Bereichen Medizin, Industrie und Forschung (sogenannte MIF-Abfälle) verwendet werden (21 Millionen Franken, verbucht beim BAG). Ein weiterer Bestandteil der Rückstellung (204 Millionen Franken, verbucht beim BBL) soll die Kosten für den Rückbau und die im Zeitpunkt der Ausserbetriebnahme anfallenden Kosten von Kernanlagen sowie die Kosten für die Zwischen- und Endlagerung von radioaktiv verstrahlten Baumaterialien aus dem Rückbau decken.

Im Rechnungsjahr 2013 wurde der Rückstellungsbedarf aufgrund der offiziellen Kostenstudie 2011³ neu berechnet. In der Folge musste die Rückstellung um 442 Millionen Franken erhöht werden. Die nun in der Staatsrechnung erfassten Rückstellungen entsprechen der bestmöglichen Schätzung per 31. Dezember 2013 der zukünftig anfallenden Kosten. In den nächsten Jahren wird die Rückstellung, aufgrund der neu anfallenden Abfälle, weiter erhöht werden müssen. Insgesamt wird auf Grund der Kostenstudie 2011 mit einem Rückstellungsbedarf von insgesamt 1.1 Milliarden Franken gerechnet. Ob die Kostenschätzung richtig ist, wird nur die Zukunft zeigen. Die Entwicklungen in diesem Bereich sollten von der EFV regelmässig beobachtet werden. Insbesondere die für das Jahr 2016 geplante neue offizielle Kostenstudie wird die Überprüfung der bestehenden Rückstellungen notwendig machen. Wie die Kosten für die Zwischen- und Endlagerung tatsächlich anfallen werden, bildet eine grosse Unsicherheit im Zusammenhang mit dieser Schätzung. In diesem Zusammenhang hält die EFK fest, dass der Bundesanteil an den Entsorgungskosten auf dem Schlussbericht einer Arbeitsgruppe vom September 2011⁴ basiert. Bis anhin wurde der darin festgelegte Bundesanteil formell nicht genehmigt. Im Hinblick auf die Kostenstudie 2016 sollte diese Genehmigung vorgenommen werden. Das BAG wird über diese Feststellung informiert. Die EFK bittet die EFV, die zuständigen Personen in der Abteilung Ausgabenpolitik ebenfalls entsprechend zu informieren. Eine Änderung des festgelegten Bundesanteiles kann grosse Auswirkungen auf die Höhe der Rückstellung haben.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die Angaben bezüglich der Rückstellungen für radioaktive Abfälle im Kapitel 1 – Grundlagen unter Ziffer 61 – Allgemeine Erläuterungen (Band 1 der Staatsrechnung) sind im Jahr 2014 um Ausführungen zu den Rückstellungen für radioaktive Abfälle zu ergänzen. In diesem Bereich bestehen wesentliche Unsicherheiten.

4.7 Uni-Finanzierung

Die jährlichen Grundbeiträge für die Universitätsförderung belaufen sich auf rund 600 Millionen Franken. Bis ins Jahr 2013 wurden die einzelnen Jahrestanchen des vierjährigen Zahlungsrahmens für die Grundbeiträge erst in den Budgets der Folgejahre implementiert, d.h. für die Grundbeiträge, die im Jahr 2012 ausbezahlt wurden, galt 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. 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 dies am 22. September 2011 so beschlossen.

³ Kostenstudie 2011 (KS11) – Schätzung der Stilllegungskosten der Schweizer Kernanlagen von swissnuclear, Fachgruppe Kernenergie der swisselectric in Olten

⁴ Bundesanteil an den Entsorgungskosten – Schlussbericht der Arbeitsgruppe vom September 2011. Vertreter des Bundes: [REDACTED] (EFV), [REDACTED] (PSI), [REDACTED] (BFE), [REDACTED] (BAG). Vertreter swissnuclear: [REDACTED]

Fünf der zehn Universitätskantone (BL, BS, FR, NE und VD) haben inzwischen 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. Dabei beruft sie sich auf ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 16. November 2010, dessen unveränderte Gültigkeit der EFK im Rahmen der Abschlussprüfung 2013 bestätigt worden ist. Darin wird erläutert, dass die Beitragszahlungen in der Vergangenheit nicht nachschüssig bezahlt wurden, sondern dass lediglich die Verteilung des jährlichen Betrages sich nach den Daten aus dem Vorjahr richtete. Weiter hält das BJ in seinem Gutachten fest, dass das materielle Subventionsrecht durch die Synchronisierung nicht verändert wird und die Kantone weiterhin jährlich einen Grundbeitrag erhalten. Die Chancen der Kantone, für das Jahr 2013 eine zweifache Subventionierung gerichtlich durchzusetzen, werden als äusserst gering betrachtet.

Die EFK hat sich der Schlussfolgerung des BJ angeschlossen. Aus Sicht der EFK besteht zwar im weitesten Sinne eine Eventualverbindlichkeit mit äusserst geringer Eintretenswahrscheinlichkeit, die aber ohne entsprechenden Parlamentsbeschluss nie zahlfällig werden kann. Demnach ist die Eventualverbindlichkeit auch nicht zu erfassen.

4.8 Deckungslücke im Rentendeckungskapital des Vorsorgewerkes Bund

Aufgrund der Anwendung von veralteten technischen Grundlagen bei der Ausfinanzierung der PUBLICA im Jahr 2013 bestand für das Vorsorgewerk Bund per 30. Juni 2012 eine Deckungslücke von 320 Millionen Franken im Zusammenhang mit den Rückstellungen zur Langlebigkeit. Mit Bundesratsbeschluss vom 18. Mai 2011 anerkannte der Bundesrat diese Deckungslücke und beschloss, im Falle einer Unterdeckung im Vorsorgewerk Bund den eidg. Räten die Mittel zur Schliessung der Deckungslücke zu beantragen. Es wurde deshalb eine Eventualverbindlichkeit in der Höhe von 320 Millionen Franken erfasst.

Das Vorsorgewerk Bund unterliegt der versicherungstechnischen Bewertung nach IPSAS 25. Die erwähnte Deckungslücke ist somit implizit bereits in den Vorsorgeverpflichtungen nach IPSAS 25 enthalten und damit auch schon in den Eventualverbindlichkeiten erfasst. Bei einer Zahlung der 320 Millionen würde – ceteris paribus – die Vorsorgeverpflichtung nach IPSAS 25 durch den Zufluss ins Vorsorgevermögen abnehmen.

Diese doppelte Erfassung (einmal explizit und einmal implizit) der Eventualverbindlichkeit in der Höhe von 320 Millionen Franken wurde im Abschluss 2013 nicht mehr korrigiert. Dies mit der Begründung der EFV, dass den Eventualverbindlichkeiten unterschiedliche Sachverhalte zu Grunde liegen. Die doppelte Erfassung ist nicht korrekt und muss im Abschluss 2014 korrigiert werden.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der EFV, den Ausweis für den Abschluss 2014 neu zu definieren. Die doppelte Erfassung der Eventualverbindlichkeit ist zu korrigieren. Ein separater Ausweis der Deckungslücke von 320 Millionen Franken (zum Beispiel im Kontext der Vorsorgeverpflichtung) ist grundsätzlich in Ordnung.

4.9 Vorsorgeverpflichtung nach IPSAS 25

Wie bereits im Management Letter zur Zwischenrevision 2013 ausgeführt, wurde die als Eventualverbindlichkeit ausgewiesene Vorsorgeverpflichtung nach IPSAS 25 auf den 31. Dezember 2013 neu berechnet. Aus Sicht der EFK ist der gewählte Diskontierungszinssatz von neu 1.6% (im Vorjahr 1.15%) auffallend. Er basiert auf der Rendite von Bundesanleihen mit einer Laufzeit von 20 Jahren. Demgegenüber steht die von aon Hewitt ermittelte Duration bei der PUBLICA von 13.5 bis 14.5 Jahren. Die durchschnittliche Rendite von Bundesanleihen mit einer Laufzeit von 10 und 20 Jahren beträgt 1.33%. Die EFK ist deshalb der Ansicht, dass für den Diskontierungszinssatz ein Wert von maximal 1.5% begründet werden könnte.

Der Diskontierungszinssatz von 1.6% führt dazu, dass die Eventualverbindlichkeit zu tief ausgewiesen wird. Eine Korrektur wurde nicht verlangt. Es ist aber im Rahmen des Projektes „Optimierung NRM“ geplant, die Vorsorgeverpflichtung zukünftig entsprechend den Vorgaben von IPSAS 25 zu passivieren. Zu diesem Zeitpunkt gewinnt die Festlegung der versicherungstechnischen Annahmen an Bedeutung. Um allfällige diesbezügliche Meinungsverschiedenheiten frühzeitig bereinigen zu können, erachtet die EFK es als zweckmässig, wenn sie in Zukunft schon bei den Besprechungen mit aon Hewitt zur Festlegung der versicherungstechnischen Annahmen als Beobachter teilnehmen könnte.

Mit den übrigen versicherungstechnischen Annahmen ist die die EFK einverstanden.

4.10 Geschlossene Rentnerkassen

Die PUBLICA führt als Sammeleinrichtung mehrere geschlossene Rentnerbestände in eigenen 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 Versicherten. Gemäss Stand vom 30. September 2013 sind zwei der insgesamt sieben geschlossenen Vorsorgewerke in Unterdeckung gemäss technischem Deckungsgrad nach BVV2 (Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge, SR 831.441.1). Das paritätische Organ muss nun Massnahmen ergreifen, um die Unterdeckung in angemessener Frist zu beheben. Gemäss den der EFK zur Verfügung stehenden Unterlagen der PUBLICA wird erwartet, dass auch die übrigen geschlossenen Vorsorgewerke in den nächsten Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit in eine Unterdeckung kommen werden. Zudem wird in den Unterlagen darauf hingewiesen, dass sich die Vorsorgewerke aus eigener Kraft nicht aus einer Unterdeckung befreien können. Dies insbesondere deshalb, weil sie keine aktiven Versicherten umfassen.

Das PUBLICA-Gesetz⁵ als aktuelle rechtliche Grundlage regelt nur den Fall eines Vermögensüberschusses in den geschlossenen Rentnerkassen. In den Anschlussverträgen ist aber meist explizit festgehalten, dass der (ehemalige) Arbeitgeber keine Arbeitgeberpflichten übernimmt und auch kein Sanierungsrisiko trägt. Und auch der Bund hat gemäss Art. 23 Abs. 6 des PUBLICA-Gesetzes keine Arbeitgeberpflichten. Es wird aber davon ausgegangen, dass sich der Bund aus moralischen und politischen Gründen der Verantwortung für rund 12'000 Rentner nicht entziehen kann. Ohne eine substantielle finanzielle Unterstützung des Bundes wird aber eine langfristige Sicherung der Renten mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht möglich sein. Gefordert wird deshalb von der PUBLICA, dass die rechtliche Grundlage geschaffen wird, wonach der Bund zur Sanierung der geschlossenen Vorsorgewerke beitragen kann und dass anschliessend ein Finanzierungskonzept aufgestellt wird.

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. Somit hätte per 31. Dezember 2013 eine Eventualverbindlichkeit in der Höhe von rund 900 Millionen Franken erfasst werden müssen, was nicht geschehen ist. Um kein Präjudiz zu schaffen, hätte die diesbezügliche Offenlegung auf ein Minimum beschränkt werden können.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Für den Abschluss 2014 ist die Aufnahme einer Eventualverbindlichkeit entsprechend den dann aktuellen Erkenntnissen (z.B. allenfalls gewähltes Finanzierungskonzept) zu beurteilen und der allfällige Ausweis in der Staatsrechnung zu prüfen. Je nach Entwicklung der Situation ist dann auch zu prüfen, ob allenfalls bereits die Kriterien für die Bildung einer Rückstellung erfüllt sind.

4.11 Depot SNB für Beteiligungspapiere

In der Bundesverwaltung werden zahlreiche Wertpapiere gehalten. Einige Verwaltungseinheiten haben diese in ein speziell für solche Beteiligungspapiere vorgesehenes Depot bei der SNB eingebracht (z.B. das Bundesamt für Verkehr), andere Verwaltungseinheiten halten die Beteiligungspapiere vor Ort (z.B. das Bundesamt für Wohnungswesen). Um die vollständige Erfassung der Beteiligungen sicherzustellen und den Verlust von Wertpapieren zu vermeiden, sollten alle Beteiligungspapiere in das Depot bei der SNB eingebracht werden. Auf eine Aufbewahrung vor Ort bei den Verwaltungseinheiten sollte verzichtet werden.

In diesem Zusammenhang hält die EFK fest, dass vier Aktien der [REDACTED] bei deren Revisionsstelle hinterlegt sind. Diese Hinterlegung entstand vermutlich aufgrund des früheren Art. 707 Abs. 1 OR (Obligationenrecht, SR 220), wonach die Verwaltungsräte Aktionär der Gesellschaft sein mussten. Diese gesetzliche Anforderung wurde aufgehoben. Demnach könnten die vier Aktien der [REDACTED] ebenfalls im Depot der SNB eingebracht werden.

⁵ Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes vom 20. Dezember 2006 (SR 172.222.1)

Empfehlung 5 (Priorität 3)

Die EFK empfiehlt der EFV, im Rechnungsjahr 2014 bei den Verwaltungseinheiten die Einbringung aller Beteiligungspapiere im Depot der SNB zu veranlassen, damit diese besser vor Verlust geschützt sind.

5 Wesentliche Feststellungen zur Rechnungslegung

5.1 Feststellungen zur Staatsrechnung allgemein

5.1.1 Ausweis der Steuervergünstigungen

Im Kapitel 4 – Steuervergünstigungen unter Ziffer 61 – Allgemeine Erläuterungen (Band 1 der Staatsrechnung 2013) werden Angaben bezüglich Steuervergünstigungen gemacht, die bestimmte Aufgaben erfüllen oder Verhaltensweisen beeinflussen sollen. In einer Studie vom 2. Februar 2011 hat die ESTV erstmals die Steuervergünstigungen beim Bund systematisch aufgelistet und die Einnahmehausfälle geschätzt. Die Studie soll zukünftig periodisch aktualisiert und vervollständigt werden, besteht aber momentan noch unverändert in der Version vom 2. Februar 2011.

Die EFK findet den Ausweis zu den Steuervergünstigungen auf Basis der genannten Studie grundsätzlich richtig, da er wertvolle Informationen über gewährte Finanzhilfen enthält, die der parlamentarischen Steuerung im Budget entzogen sind. Dennoch bestehen im Zusammenhang mit dem Ausweis verschiedene Probleme, die ab dem Abschluss 2014 zu beheben sind. Insbesondere ist im Textteil eindeutig auszuführen, dass die offengelegten Zahlen mit verschiedensten Unsicherheiten belegt sind und deshalb die angegebenen Zahlen lediglich Richtwerte darstellen. So wird beispielsweise erläutert, dass sich die Steuervergünstigungen auf rund 31 bzw. 37% der Bundeseinnahmen 2013 summieren. Die Berechnungen beziehen sich aber auf die Steuervergünstigungen mit Stand vom 2. Februar 2011, die ins Verhältnis zu den ordentlichen Einnahmen 2013 gesetzt wurden. Dieses Vorgehen erscheint zwar zielführend für die Angabe einer Schätzung, aber nicht wirklich korrekt, da zwischen den beiden Grössen Abhängigkeiten bestehen dürften. Der Bilanzleser sollte besser darauf hingewiesen werden, da er ansonsten die „Scheingenauigkeit“ nicht erkennen kann und die angegebenen Werte falsch interpretieren könnte.

Weitere Fragen ergeben sich auch aus der Tabelle „Ausgewählte Steuervergünstigungen“: Darin wird beispielsweise offengelegt, dass dem Bund im Bereich der direkten Bundessteuer ein Einnahmeausfall von 8.7 Milliarden Franken pro Jahr entsteht. Im Text wird erläutert, dass es sich dabei vorab um Steuervergünstigungen in den Bereichen Altersvorsorge (insbesondere Abzüge für Beiträge an 2. und 3. Säule) und Berufskosten (insbesondere Abzüge für Fahrkosten und auswärtige Verpflegung) handelt. Steuervergünstigungen im Bereich der direkten Bundessteuer von juristischen Personen, wie zum Beispiel Steuererleichterungen gestützt auf den früheren „Bonny-Beschluss“, wurden nach Verständnis der EFK im Rahmen der Studie nicht erhoben und können folglich auch nicht ausgewiesen werden. Die Steuererleichterungen für juristische Personen sollten zur Schaffung von Transparenz zukünftig ebenfalls erhoben werden. Eine entsprechende Empfehlung wurde bereits im Rechnungsjahr 2010 abgegeben und [REDACTED] EFV, [REDACTED], mit Schreiben vom 13. Januar 2011 akzeptiert. Die EFK

verzichtet deshalb auf die Abgabe einer erneuten diesbezüglichen Empfehlung, weist aber darauf hin, dass die Umsetzung der Empfehlung aus dem Jahr 2010 anzugehen ist.

Empfehlung 6 (Priorität 3)

Der Ausweis bezüglich der Steuervergünstigungen ist für die Staatsrechnung 2014 zu überarbeiten. Insbesondere ist der Leser verstärkt darauf aufmerksam zu machen, welche Unsicherheiten und Lücken diese Angaben beinhalten und dass die Werte eine bestmögliche Schätzung im Zeitpunkt der Erstellung und keine exakten Werte für die Berichtsperiode darstellen.

5.1.2 Finanzielle Zusagen und übrige gebundene Ausgaben (EFV)

Im Jahr 2013 wurde von der Abteilung Ausgabenpolitik der EFV das Projekt „Verpflichtungskredite“ gestartet. Ziel des Projektes ist es, Vorschläge zu erarbeiten, um die Definitionen und die Darstellung der Verpflichtungskredit-Informationen sowie die Prozesse zu deren Erhebung zu verbessern und diese Vorschläge anschliessend in den Verwaltungseinheiten umzusetzen. 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 im Kapitel 3 – Finanzielle Zusagen und übrige gebundene Ausgaben unter Ziffer 63 – Weitere Erläuterungen (Band 1 der Staatsrechnung) wie schon im Vorjahr auch in der Staatsrechnung 2013 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.

5.1.3 Spezialfonds

In der Zusatzdokumentation zur Rechnung 2013 der EFV werden in einer separaten Dokumentation 44 Spezialfonds im Fremd- und Eigenkapital gezeigt. Es werden darin auch kleine und seit (sehr) langer Zeit bestehende Fonds offengelegt, teilweise mit „veralteten“ Zweckbestimmungen. Aus Sicht der EFK sollte, wie bereits im Management Letter zur Zwischenrevision 2013 bei der EFV festgehalten, abgeklärt werden, ob nicht Möglichkeiten zur Zusammenlegung und somit zur Reduktion der zahlreichen Fonds bestehen. Dadurch könnte insbesondere auch der zukünftige Verwaltungsaufwand für die Führung dieser Fonds deutlich reduziert werden.

Aufgrund des Postulates 13.4214 von Nationalrat Roland Fischer vom 12. Dezember 2013 verzichtet die EFK auf die Formulierung einer formellen Empfehlung. Der Bundesrat hat sich am 19. Februar 2014 dazu bereit erklärt, eine Analyse der bestehenden Fondsregelungen vorzunehmen. Die EFK wird diese Thematik weiter verfolgen und bei Bedarf nach Abschluss der Analyse wieder aufnehmen.

5.2 Feststellungen bei einzelnen Verwaltungseinheiten

5.2.1 Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit bilanziert per 31. Dezember 2013 unter den laufenden Verbindlichkeiten knapp 71 Millionen Franken in Depotkonten und weitere 7 Millionen Franken als zweckgebundene Mittel aus Zuwendungen Dritter. Innerhalb der Depotkonten stehen

knapp 51 Millionen Franken im Zusammenhang mit Guthaben bei Transferbanken. Dabei handelt es sich um flüssige Mittel, die per Bilanzstichtag bei den Transferbanken zugunsten der KoBüs bereitgestellt worden sind. Da diese nach aktueller Rechnungslegung dem Bund nicht mehr zur Verfügung stehen, werden diese gleichzeitig passiviert. Dieses Vorgehen wird als korrekt beurteilt. Formal sollte aber in der Staatsrechnung 2014 der per 31. Dezember 2014 bilanzierte Betrag bei den nicht dem Bund zur Verfügung stehenden Mitteln ebenfalls eingerechnet werden (vergleiche Staatsrechnung 2013, Band 1, Anhang zur Jahresrechnung, Abschnitt 62 – Erläuterungen zur Jahresrechnung, Ziffer 30 – Flüssige Mittel und kurzfristige Geldanlagen). Bei weiteren knapp 19 Millionen Franken unter den Depotkonten konnte per 31. Dezember 2013 kein Saldonachweis erbracht werden. Die IR EDA hat deshalb empfohlen, die betroffenen Kontensalden zu analysieren, allfällige Differenzen zu bereinigen und die Verwendung der Mittel zu klären. Eine Rückmeldung zur Umsetzung wurde auf den 30. September 2014 terminiert.

Bezüglich der zweckgebundenen Mittel aus Zuwendungen Dritter (Drittmittel) wurden betreffend der Buchführung neue Vorgaben gemacht. Danach sind insbesondere Mittel von anderen Verwaltungseinheiten nicht mehr als Drittmittel zu behandeln. Aus Sicht der EFK sollte die Bereinigung der am 31. Dezember 2013 bestehenden 14 Konten noch im Rechnungsjahr 2014 vorgenommen werden.

5.2.2 Agroscope

Infolge des Projektes „New Agroscope“ (Reorganisation der Führungsstruktur) stellte das vergangene Rechnungsjahr eine Übergangsphase dar. Davon betroffen waren auch die Finanzen. Bis zum 31. März 2013 bestand eine gemeinsame Verantwortung für die Buchführung durch die Finanzabteilung von Agroscope und dem Service Center Finanzen (SC FI) des BLW. Aufgrund der neuen Organisation werden die zentralen Arbeiten des SC FI seit 1. April 2013 durch die Finanzabteilung von Agroscope ausgeführt. In diesem Zusammenhang macht die EFK darauf aufmerksam, dass im Rahmen der Abschlussprüfung durch das FISP BLW verschiedene Schwachstellen identifiziert worden sind. So wurde keine Übergabe-Bilanz per 1. April 2013 erstellt, bei den Saldonachweisen besteht inhaltlich wie auch formell Weiterentwicklungsbedarf. Das FISP hat unter anderem empfohlen, die passiven Rechnungsabgrenzungen per 31. Dezember 2013 im Geschäftsjahr 2014 zu analysieren und dann deren Existenz nachzuweisen.

5.2.3 Bundesamt für Verkehr

Der Bund gewährt gestützt auf das Behindertengleichstellungsgesetz vom 13.12.2002 (BeHiG, SR 151.3) Finanzhilfen bei Massnahmen für einen behindertengerechten öffentlichen Verkehr. Beim BAV besteht in Zusammenarbeit mit der SBB Division Personenverkehr ein Projekt für den Umbau von 113 älteren Doppelstockwagen der Zürcher S-Bahn aus den Jahren 1990-1994. Das BAV hat am 9. April 2008 eine Zusicherungsverfügung erlassen mit einem Finanzierungsbeitrag des Bundes von 27.1 Millionen Franken (Auszahlung in 4 Tranchen 2008, 2011, 2012 und 2013). In der Zusicherungsverfügung ist erwähnt, dass die Zusicherung unter Bedingung steht, dass das Projekt spätestens am 15. Dezember 2013 abgeschlossen ist und eine Schlussrechnung unterbreitet wird. Am 12. März 2013 hat das BAV auf Basis des Zahlungsplans in der Zusicherungsverfügung von 2008 die letzte Tranche von 6 Millionen Franken an die SBB überwiesen. Dies obwohl das Projekt nicht wie geplant abgeschlossen worden ist: Gemäss provisorischer Schlussabrechnung wurde

Anfangs 2014 erst das 58. Fahrzeug ausgeliefert und die Auslieferung der restlichen 55 Fahrzeuge erstreckt sich bis in den Monat März 2016. Die Zahlungen des BAV erfolgten gemäss der Zusicherungsverfügung. Allerdings widerspricht dieses Vorgehen Art. 23 Abs. 1 des Subventionengesetzes (SuG, SR 616.1), wonach Finanzhilfen und Abgeltungen frühestens ausbezahlt werden dürfen, wenn und soweit Aufwendungen unmittelbar bevorstehen. Die interne Revision BAV hat deshalb empfohlen, in zukünftigen Verfügungen zur Finanzierung von Investitionen bei grösseren, mehrjährigen Projekten gestützt auf Art. 23 Abs. 1 SuG aufzunehmen, dass bei grösseren Projektverzögerungen der Zahlungsplan anzupassen ist. Der Empfehlung wurde an der Schlussbesprechung vom 14. April 2014 zugestimmt, mit der Umsetzung wurde bereits begonnen.

5.2.4 Bundesamt für Kultur

Im Bereich der selektiven und der erfolgsabhängigen Filmförderung bestehen finanzielle Zusagen in der Höhe von rund 23 Millionen Franken. Dabei handelt es sich um Subventionen, die formell vom BAK gesprochen worden sind. Die effektive Auszahlung ist aber abhängig von Bedingungen. Erst wenn diese Bedingungen in der Zukunft von den Subventionsempfängern erfüllt werden, erfolgt die Auszahlung. Das verpflichtende Ereignis liegt also in der Zukunft, weshalb auf den Bilanzstichtag keine transitorische Erfassung möglich ist. Erstmals per 31. Dezember 2013 und zur Umsetzung einer entsprechenden Empfehlung der EFK wurden diese Zusagen als finanzielle Zusagen in den Ausserbilanzkonten erfasst. Im Rahmen der Abklärungen wurde ausgeführt, dass der Filmbereich nicht mit Verpflichtungskrediten geführt wird, weshalb auch der inzwischen korrigierte Fehler entstehen konnte. Gemäss Aussage der EFV soll im Rahmen der zweiten Kulturbotschaft (Eröffnung der Vernehmlassung voraussichtlich im Juni 2014) geklärt werden, ob für diesen Bereich Verpflichtungskredite eingeführt werden sollen. Das Risiko ohne die Führung über Verpflichtungskredite liegt darin, dass mehr Subventionen gesprochen werden, als Mittel zur Verfügung stehen. Durch eine Führung über Verpflichtungskredite könnten sowohl die Überwachung als auch der Ausweis von finanziellen Zusagen zukünftig einfacher erfolgen. Die EFK bittet die EFV, die für diesen Bereich zuständigen Personen der Abteilung Ausgabenpolitik entsprechend zu informieren.

6 Follow-up der Empfehlungen aus dem Vorjahr

In den nachfolgenden zwei Kapiteln werden die Empfehlungen Nr. 2 bis Nr. 16 aus dem umfassenden Bericht 2012 behandelt. Bezüglich der Empfehlungen Nr. 1 und Nr. 17 wird auf das Kapitel 8.4, Projekt Optimierung NRM verwiesen.

6.1 Noch nicht umgesetzte Empfehlungen

- *Empfehlung 7-2012 (Priorität 1) – Eventualverbindlichkeiten: Pendente Rechtsfälle (ESTV/EFV)*
Die EFK hat der ESTV empfohlen, den Informationsfluss zwischen der Abteilung Recht DVS, der Abteilung Rückerstattung und dem Rechnungswesen zu verbessern. Zudem wurde gefordert, dass in Zukunft eine Aufstellung mit Begründungen und Einschätzungen der pendenten Rechtsfälle der

Abteilung DVS zu Handen des Rechnungswesens erstellt wird. Auf dieser Basis sollen anschliessend die Bewertungen für den Jahresabschluss vorgenommen werden können. Zudem sollten gleichgelagerte, betragsmässig besonders wesentliche Fälle ohne Verfügung (namentlich Fälle grösser 5 Millionen Franken und älter als ein Jahr), die in der aktuellen Rechtsprechung der ESTV zur Rückweisung des Rückforderungsantrages führen, beim Jahresabschluss identifiziert, für die Rechnungslegung beurteilt und korrigiert werden. Um die Notwendigkeit dieser Empfehlung zu unterstreichen, wurde im gleichen Zusammenhang eine Empfehlung auch an die EFV gerichtet, wonach diese sich dem Sachverhalt ebenfalls annehmen und ihn beurteilen sollte (z.B. im Rahmen der Arbeitsgruppe Steuern).

Die EFK hält in ihrem Bericht über die Abschlussprüfung 2013 bei der ESTV fest, dass eine Aufstellung der pendenten Rechtsfälle der Abteilung DVS vorlag. Für Rechtsfälle mit einem Streitwert von über 5 Millionen Franken wurde eine Einschätzung über die Chancen, den Rechtsfall zu gewinnen, vorgenommen. Auch die Möglichkeiten, den Streitwert einzukassieren, wurde beurteilt. Diese Einschätzungen sind für die EFK nachvollziehbar. Im Weiteren hält die EFK fest, dass der Informationsfluss zwischen der Abteilung Recht DVS und dem Rechnungswesen stark verbessert wurde.

Wie von der EFK gefordert wurden zudem pendente, in den Verbindlichkeiten erfasste Rückerstattungsanträge grösser 5 Millionen Franken und älter als ein Jahr, beurteilt. Es handelte sich dabei um 38 Fälle mit einem Rückerstattungswert von 653 Millionen Franken. Um eine bessere Abschätzung der Situation zu erhalten, hat die Abteilung Rückerstattung der ESTV die Überprüfung auf weitere mögliche Dividendstrippingfälle grösser 250 Millionen Franken ausgeweitet. Dabei wurden weitere Fälle in der Höhe von knapp 1 Milliarde Franken identifiziert. Bei diesen Fällen fehlen entweder Informationen oder die Analysen wurden noch nicht fertig gestellt, weshalb darüber nicht weiter berichtet werden kann. Die Empfehlung wird aufgrund der vorhergehenden Darlegungen weiterhin offengehalten.

Anlässlich einer Besprechung vom 29. August 2013 zwischen der ESTV, der EFV und der EFK zu den Empfehlungen zur Staatsrechnung 2012 wurde entschieden, dass die bisherige Buchungslogik der ESTV für den Jahresabschluss 2013 unverändert angewendet wird. Gemäss den Abmachungen an dieser Besprechung wird die Arbeitsgruppe Steuern nun bis Mitte 2014 die bisherige Buchungslogik neu beurteilen. Dabei steht momentan eine Lösung mit kreditorischen Rückbuchungen im Vordergrund. Diese Systemumstellung könnte finanzpolitisch bedeutend sein und dürfte als Änderung der Bilanzierungsmethoden nach IPSAS 3 qualifizieren⁶. IPSAS 3 verlangt in solchen Fällen umfassende Offenlegungen und insbesondere eine rückwirkende Anpassung mittels Restatement der Vorjahreszahlen. Die EFV sollte diese Fragestellung rechtzeitig angehen, da sie im HH+RF bisher nicht geregelt ist.

- *Empfehlung 16-2012 (Priorität 2) – Ausweis aktive und passive Rechnungsabgrenzungen (EFV)*
In den Forderungen werden negative Bestände aus Zinssatzswaps (nf) in der Höhe von 80 Millionen Franken bilanziert (Vorjahr: 71 Millionen Franken). Gleichzeitig besteht in den aktiven Rechnungsabgrenzungen ein Konto mit identischem Saldo zum Ausgleich dieser Position. Das

⁶ IPSAS 3 – Accounting Policies, Changes in accounting estimates and errors

technische Buchungsvorgehen wird von der EFK nicht beanstandet. Bereits im Vorjahr hat aber die technische Führung der Konten im Anhang der Bundesrechnung zu einer wesentlich falschen Angabe geführt, deren Korrektur von der EFK veranlasst wurde. Deshalb hat die EFK schon im letztjährigen umfassenden Bericht empfohlen, diese speziell verwendeten Konten gezielt zu überwachen und allenfalls manuelle Korrekturen vorzunehmen. Da diese Empfehlung nicht akzeptiert wurde, musste auch im Anhang der Staatsrechnung 2013 eine Korrektur analog zum Abschluss 2012 durch die EFK veranlasst werden: In den erläuternden Angaben zu den transitorischen Aktiven wurde angegeben, dass in der Position übrige aktive Rechnungsabgrenzungen die Abgrenzungen der Devisentermingeschäfte und der Zinsswaps in der Höhe von 110 Millionen Franken enthalten sind. Tatsächlich besteht eine Verbindlichkeit in der Höhe von 26 Millionen Franken aus den Zinsswaps und aus Devisentermingeschäften ein Guthaben in der Höhe von 30 Millionen Franken. Um diesen Fehler in der Offenlegung im Abschluss 2014 zu vermeiden, wird die Empfehlung weiterhin offen gehalten.

6.2 Umgesetzte Empfehlungen

- *Empfehlung 2 (Priorität 2) – Laufende Verbindlichkeiten: Spesen aus Reisemanagement (EFV)*
Es erfolgt neu ein automatischer Ausgleich der offenen Posten im Zusammenhang mit den Spesen aus Reisemanagement. Im Weiteren wurden die Verwaltungseinheiten ausführlich darüber informiert, dass sie für den Ausgleich der Konten und den Nachweis von allfälligen Differenzen zuständig sind.

- *Empfehlung 3 (Priorität 1) – Anlagevermögen: Sachanlagen (ar Immobilien)*

Die EFK hat der EFV empfohlen, sich aktiv dafür einzusetzen, dass armasuisse Immobilien im Jahr 2013 ein Konzept bezüglich Inventarisierung und Bewertung der Liegenschaften erarbeitet und angewendet wird. Diese Empfehlung wird formell als erledigt betrachtet. Die EFK verweist aber auf die Ausführungen im Kapitel 4.3, Anlagevermögen – Sachanlagen (ar Immobilien), da die bestehenden Probleme im Zusammenhang mit der Inventarisierung und der Bewertung der Immobilien materiell noch nicht behoben sind.

- *Empfehlung 4 (Priorität 2) – Rückstellungen: Verrechnungssteuer (ESTV)*

Die EFK hat der EFV empfohlen, sich im Rechnungsjahr 2013 der Thematik Rückstellung Verrechnungssteuer anzunehmen und sich dafür einzusetzen, dass die Validität der Berechnungsmethodik für die Rückstellung Verrechnungssteuer im Jahr 2013 neu beurteilt wird. Die Arbeitsgruppe Steuern hat im 2013 erkannt, dass das heutige Berechnungsmodell konzeptionell Verbesserungspotenzial aufweist. Zum einen betrifft dies die durchschnittliche Laufzeit, die zur Ermittlung des mutmasslich beim Bund verbleibenden Anteils verwendet wird. Diese ist mit 10 Jahren zu lang und berücksichtigt somit neue Trends unzureichend. Zum anderen sollten die Rückerstattungen jenen Jahren zugeordnet werden, in denen die Erhebungsdeklarationen gebucht wurden. In der Arbeitsgruppe wurden deshalb zwischenzeitlich auch alternative Modellansätze diskutiert und analysiert. Es wurde aber entschieden, das bestehende Berechnungsmodell bis und mit 2016 weiter zu verwenden. Eine vorzeitige Anpassung des Berechnungsmodells würde nur dann vorgenommen, wenn sich die Ausgangslage erheblich verändern würde oder wenn neue, betragsmässig relevante Erkenntnisse gewonnen würden. Um weitere Erkenntnisse zu gewinnen, wird die Rückstellung nach dem bisherigen Modell mit den oben beschriebenen Änderungen berechnet, sowie mit den

alternativen Modellansätzen. Die EFK ist mit dem beschriebenen Vorgehen einverstanden. Die Empfehlung im Zusammenhang mit der Rückstellung Verrechnungssteuer bei der ESTV bleibt offen, die Empfehlung an die EFV wird hingegen als erledigt beurteilt. Die Arbeitsgruppe Steuern wurde gebildet und die Thematik wird nun unter Einbezug der EFV weiter verfolgt.

- *Empfehlung 5 (Priorität 2) – Rückstellungen: Ruhegehälter für Magistratspersonen (EFV)*

Die Rückstellung für Magistratspersonen wurde entsprechend der Empfehlung der EFK per 31. Dezember 2013 unter Anwendung von aktuellen versicherungstechnischen Annahmen neu berechnet. In der Folge davon musste die Rückstellung um 25 Millionen Franken auf 300 Millionen Franken erhöht werden. Wie im Vorjahr hält die EFK fest, dass die Bewertung der Rückstellung für Ruhegehälter zukünftig dann vorgenommen werden sollte, wenn die versicherungstechnischen Annahmen bei der Berechnung der Vorsorgeverpflichtung des Bundes massgeblich geändert haben. Auf ein fix vorgegebenes Zeitintervall für die Durchführung von neuen Berechnungen sollte verzichtet werden.

- *Empfehlung 6 (Priorität 2) – Rückstellungen: Militärische Bundesliegenschaften (ar Immobilien)*

Die EFK hat der EFV empfohlen, sich dafür einzusetzen, dass im Jahr 2013 im Zusammenhang mit den Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten Fortschritte erzielt werden. Dies zur Minderung resp. Abdeckung des Risikos, dass die Rückstellungen wie auch die Eventualverbindlichkeiten im Bereich der militärischen Bundesliegenschaften zu tief (oder zu hoch) bemessen sind. Die Empfehlung wird formell als umgesetzt beurteilt, obwohl das diesbezügliche Konzept noch nicht genehmigt werden konnte. Die EFK verweist aber auf die Ausführungen in Kapitel 4.4, Rückstellungen – Militärische Bundesliegenschaften (ar Immobilien), da die im Vorjahr identifizierten Probleme materiell unverändert bestehen.

- *Empfehlung 8 (Priorität 2) – Grundsatz der periodengerechten Verbuchung*

In der Abschlussweisung 2013 ist im Kapitel 2.5 Rechnungsabgrenzung ein Hinweis erfolgt, wonach mit der Massnahme 10 des Datenmonitors EC-CS die Finanzverantwortlichen der Verwaltungseinheiten ausdrücklich bestätigen, alle notwendigen Abgrenzungen vorgenommen zu haben. Diese Änderung ist korrekterweise im Kapitel 0 – Änderungskontrolle hervorgehoben, damit diese von den zuständigen Personen wahrgenommen wird. Die EFK erachtet die Empfehlung auf Grund der Anpassung in der Abschlussweisung als erledigt.

- *Empfehlung 9 (Priorität 2) – Fehlende Elimination von internen Beziehungen beim EPA*

Die Prüfung beim EPA hat gezeigt, dass die Buchungsmethodik bezüglich der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge an die SUVA in Zusammenarbeit mit der EFV im Berichtsjahr bereinigt worden ist. Die Forderungen und Verbindlichkeiten zwischen dem EPA und den übrigen Verwaltungseinheiten werden Ende Jahr vollständig eliminiert.

- *Empfehlung 10 (Priorität 2) – Fehlende Elimination von internen Beziehungen beim EDA*

Aus Gründen der Arbeitserleichterungen werden beim Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), mit Bewilligung der EFV vom Mai 2009, interne Verrechnungen mit ESR abgewickelt und somit zum Abschlusszeitpunkt als Forderungen / Verbindlichkeiten gegenüber Dritten ausgewiesen. Die Bewilligung führt aber aus, dass solche Beziehungen für die Erstellung des Jahresabschlusses zu bereinigen sind. Da diese Bereinigung im Abschluss 2012 nicht erfolgt ist, hat

die EFK empfohlen, zukünftig bei Finanzen EDA eine Auswertung über interne Forderungen und Verbindlichkeiten einzuholen. Damit soll überprüft werden, dass die geforderte Elimination der internen Beziehungen erfolgt ist.

Alternativ hat die EFV das EDA mit einer Mail vom 11. Dezember 2013 dazu aufgefordert, dafür zu sorgen, dass auf das Jahresende hin keine Verrechnungen mehr stattfinden und den anderen Verwaltungseinheiten dadurch vor dem Bilanzstichtag ausreichend Zeit eingeräumt wird für die Kontrolle, die Verbuchung sowie die Bezahlung der Rechnungen.

Die Abschlussprüfung 2013 beim EDA hat gezeigt, dass per 31. Dezember 2013 nur unwesentliche Forderungen / Verbindlichkeiten gegenüber anderen Verwaltungseinheiten als Forderungen resp. Verbindlichkeiten gegenüber Dritten bilanziert sind. Die Empfehlung gilt somit als erledigt. Aufgrund des risikobehafteten manuellen Vorgehens wird die EFK eine Prüfung in diesem Bereich auch in den kommenden Jahren veranlassen und bei Bedarf das gewählte Vorgehen erneut thematisieren.

- *Empfehlung 11 (Priorität 3) – Segmentberichterstattung (EFV)*

Die Abweichung von den IPSAS wurde entsprechend der Empfehlung der EFK in der Jahresrechnung 2013 so umformuliert, dass eindeutig erkennbar ist, dass keine Segmentberichterstattung erstellt wird.

- *Empfehlung 12 (Priorität 3) – Schätzungen in der Jahresrechnung (EFV)*

Die Angaben bezüglich der Schätzungen im Abschluss 2013 wurden entsprechend der Empfehlung der EFK erweitert. Bezüglich der Rückstellungen für Militärversicherung wurde korrekterweise ergänzt, dass erstmals im Abschluss 2013 zusätzlich die Tatbestände Schadenreserve, Sicherheitszuschlag für Invaliditäts- und Hinterlassenenleistungen für noch nicht festgesetzte Renten sowie wie Bedarfsrückstellungen für kurzfristige Leistungen berücksichtigt wurden. In diesem Teil fehlt im Vergleich zu den anderen Schätzungen eine Angabe bezüglich des Risikos resp. der Unsicherheiten in diesen Rückstellungen. Eine Erweiterung der Offenlegung wird gemäss Aussage der EFV für den Abschluss 2014 erfolgen. In diesem Zusammenhang verweist die EFK auch auf Kapitel 4.6, Rückstellungen – Radioaktive Abfälle (BBL, BAG und GS WBF). Darin wurde eine neue Empfehlung bezüglich dem Ausweis von Schätzungen in der Jahresrechnung abgegeben.

- *Empfehlung 13 (Priorität 2) – Fremdwährungsumrechnung (EFV)*

Entsprechend der Empfehlung der EFK werden die betroffenen Konten im Abschluss 2013 zu aktuellen Kursen bewertet. In Absprache mit der EFK erfolgt die Bewertung aber nicht über die Erfolgsrechnung. Dies, weil das Fremdwährungsrisiko dieser Konten nicht bei der EFV liegt.

- *Empfehlung 14 (Priorität 2) – Spielbankenabgabe (ESBK)*

Die Erträge aus der Spielbankenabgabe werden nicht periodengerecht verbucht. Der Ausweis dieser Abweichung von den IPSAS erfolgt erstmals in der Jahresrechnung 2013. Die Erfassung der Abweichung im Anhang 2 der Finanzhaushaltverordnung ist noch ausstehend und wird gemäss Aussage der EFV im Rahmen der Umsetzung des Projektes Optimierung NRM erfolgen.

- *Empfehlung 15 (Priorität 2) – Ausweis von Forderungen und Verbindlichkeiten*

Entsprechend der Empfehlung der EFK wurden im Buchungskreis der EFV verschiedene Konten von den Aktiven in die Passiven umgegliedert. Dabei handelt es sich vorwiegend um „Korrekturposten“ zu ausgewiesenen flüssigen Mitteln, die dem Bund nicht zur Verfügung stehen (namentlich: eingezogene Gelder). Eine diesbezügliche Offenlegung in der Bundesrechnung 2013 erfolgt sowohl bei den Flüssigen Mitteln als auch bei den Depotkonten. Die Angabe bei den Depotkonten ist im Abschluss 2014 textlich zu überarbeiten. Es sollte bei den Depotkonten nicht der identische Wortlaut wie bei den flüssigen Mitteln verwendet werden, da die Aussage bei den Depotkonten sachlogisch nicht ganz korrekt ist.

6.3 Nachvollzug von Empfehlungen anderer VE

6.3.1 Nicht umgesetzte Empfehlungen

- *Forderungen – Wertberichtigungen (ESTV)*

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 Bereich Mehrwertsteuer sollten zudem die Prozentsätze für die Wertberichtigungen überprüft und entsprechend den Risiken festgelegt werden. Die ESTV hat die Empfehlung mit Umsetzung bis zum 31. Dezember 2013 akzeptiert. Die Folgeprüfung hat nun ergeben, dass die Empfehlung zur Verbesserung der Berechnungsmethodik des Delkredere Verrechnungssteuer nicht umgesetzt worden ist. Ebenso offen sind die Empfehlungen bezüglich der Harmonisierung der Berechnungsmethodik mit dem Bereich Mehrwertsteuer und der Überprüfung der Prozentsätze. Die Umsetzung ist nun von der ESTV für das Jahr 2014 zugesagt.

- *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). Tatsächlich erfolgt die Verbuchung (unverändert zum Vorjahr) nach dem Forderungsprinzip auf Grund der bei den Kantonen eingeforderten Generalausweise am Jahresende. Auf diesen Generalausweisen der Kantone erfolgt eine Fortschreibung der Debitoren. Die gelieferten Daten würden ohne erheblichen Aufwand ein reines „Accrual Accounting“, also eine periodengerechte Verbuchung, ermöglichen. Der Ausweis der Abweichung zu IPSAS 23 in der Staatsrechnung wäre somit nicht notwendig.

Die Änderung der Verbuchungsmethodik vom Kassenprinzip zu einer periodengerechten Verbuchung bildet Bestandteil des Projektes „Optimierung NRM“. Die Direktion der EFV entschied deshalb am 19. Dezember 2011, die Verbuchung der Wehrpflichtersatzabgabe erst ab dem Rechnungsjahr 2016 periodengerecht vorzunehmen. Aufgrund von Verzögerungen im genannten Projekt dürfte die Umstellung nun ab dem Rechnungsjahr 2017 erfolgen.

Die EFK vertritt weiterhin die Ansicht, dass es wenig zielführend ist, in der Staatsrechnung eine Abweichung zu den IPSAS auszuweisen, wenn mit nur geringen Bemühungen die IPSAS-Konformität hergestellt werden könnte. Die Empfehlung bei der ESTV ist deshalb weiterhin offen.

- *Ausweis von Forderungen und Verbindlichkeiten (ESTV)*

Die EFK hat der ESTV empfohlen, Forderungen und Verbindlichkeiten eines Steuerpflichtigen (Dossiers) nach Steuerart saldiert auszuweisen und nicht getrennt. Sofern an der Bruttodarstellung festgehalten werde, sei dieses Vorgehen durch die EFV zu genehmigen und im HH+RF aufzunehmen. In diesem Zusammenhang ist nun vorgesehen, im 2014 eine Anforderung bei den Hauptabteilungen an Fiscal-IT zu erarbeiten, die der Arbeitsgruppe Steuern vorgelegt wird.

Im Weiteren wird festgehalten, dass bei der ESTV neu per 31. Dezember 2013 sämtliche debitorischen Rückbuchungen als Eventualforderung ausgewiesen werden. Forderungen, die mittels Gerichtsverfahren mit unsicherem Ausgang durchgesetzt werden sollen, entsprechen der Definition von Eventualforderungen gemäss HH+RF 10.2.3. Hingegen handelt es sich bei debitorischen Rückbuchungen aus Konkursfällen nicht um Eventualforderungen. Die Eventualforderungen sind damit um die durch die EFK identifizierten Konkursfälle in der Höhe von 546 Mio. Franken zu hoch ausgewiesen. Eine Korrektur ist für den Abschluss per 31. Dezember 2014 vorgesehen.

- *Weitere Eventualverbindlichkeiten – Garantieverpflichtungen (EDA)*

Bereits im Vorjahr hat die interne Revision EDA empfohlen, eine bisher nicht erfasste Ausfallgarantie an die Genossenschaft „Solidaritätsfonds der Auslandschweizer“ zukünftig unter den Eventualverbindlichkeiten zu erfassen. Die Erfassung in der Höhe von 41.4 Millionen Franken wurde trotz Empfehlung der IR EDA nicht aufgenommen, da die Umsetzung der Empfehlung vergessen worden ist.

6.3.2 Umgesetzte Empfehlungen

- *Verkehrsabgaben – Schwerverkehrsabgabe (EZV)*

Entsprechend dem Schwerverkehrsabgabegesetz (SVAG, SR 641.81) und der zugehörigen Schwerverkehrsabgabeverordnung (SVAV, SR 641.811) verteilt die Zollverwaltung einen Drittel des Reinertrags aus der Schwerverkehrsabgabe an die Kantone. Die EFK hatte festgestellt, dass die Kantonsanteile an der Schwerverkehrsabgabe für das Jahr 2012 falsch verteilt wurden, und der EZV eine Korrektur anlässlich der nächsten Abrechnung empfohlen. Diese Korrektur ist im Rechnungsjahr 2013 erfolgt.

- *Lenkungsabgaben – Rückerstattung CO₂-Abgabe (BAFU / BFE)*

Seit dem 1. Januar 2008 wird auf fossilen Brennstoffen eine Lenkungsabgabe erhoben, die durch die EZV vereinnahmt wird. Die geschätzten Erträge aus der CO₂-Abgabe eines Jahres werden im gleichen Jahr an die Bevölkerung und die Wirtschaft zurückverteilt. In den Rechnungsjahren 2010 und 2011 fielen die Einnahmen deutlich tiefer aus als geplant. In der Folge haben die Rückverteilungen die Einnahmen um insgesamt 170 Millionen Franken überstiegen und es resultierte bei den beiden Fonds im Fremdkapital ein negativer Saldo im gleichen Umfang. Das „Guthaben“ des Fonds im Fremdkapital gegenüber der Wirtschaft und der Bevölkerung wurde nun durch tiefere Rückverteilungen im Rechnungsjahr 2013 kompensiert.

7 Nicht gebuchte Geschäftsvorfälle

In der untenstehenden Tabelle sind die nicht gebuchten Geschäftsvorfälle dargestellt, welche die EFK während der Prüfung in den Verwaltungseinheiten festgestellt hat.

CHF in Millionen	Beschreibung	Auswirkungen auf	
		Jahresgewinn	Eigenkapital
-76	ESTV: nicht korrigierte Buchungsfehler	-76	-76
+900	EFV: Eventualverbindlichkeit geschlossene Rentenkassen	0	0
-320	EFV: Doppel erfasste Eventualverbindlichkeit PUBLICA	0	0
-85	ESTV: Eventualverbindlichkeiten Rechtsfälle DVS	0	0
-451	ESTV: Eventualforderungen Rechtsfälle DVS	0	0
Nicht gebuchte Nachtragsbuchungen		-76	-76

Auf eine Korrektur der oben aufgeführten Positionen wurde aufgrund der Unwesentlichkeit verzichtet. Diese hatten auch keinen Einfluss auf den Bericht der Revisionsstelle an die Finanzkommissionen der eidg. Räte über die Bundesrechnung 2013.

8 Weitere zu kommunizierende Sachverhalte

8.1 Projektmittelezahlungen EDA

In der Staatsrechnung 2013 wird im Zusammenhang mit den Aussenstellen der DEZA eine Abweichung von den IPSAS genannt, wonach die Überweisung von Finanzmitteln der DEZA in lokaler Währung auf Bankkonten im Ausland im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit aufwandwirksam erfasst wird, deren Verwendung vor Ort aber in einer späteren Periode erfolgen kann. Dies mit der Begründung, dass die für eine zeitliche Abgrenzung hinreichend sicheren Grundlagen fehlen. Aufgrund der geplanten Umsetzung des Projektes HMA ist momentan davon auszugehen, dass die genannte Abweichung zukünftig nicht mehr begründet werden kann. Die Grundlagen für eine periodengerechte Verbuchung sind voraussichtlich ab dem Rechnungsjahr 2014 vorhanden, da die Buchführung der Aussenstellen im Buchungskreis des EDA erfolgen wird. Zum Zeitpunkt der Berichtsabgabe ist dieser Sachverhalt mit dem EDA noch nicht ausreichend besprochen worden. Die EFK wird dies nachholen und die EFV sowie das EDA zu einem späteren Zeitpunkt schriftlich über allfälligen Handlungsbedarf informieren. Sie hält aber fest, dass im Rahmen des laufenden Projektes HMA kein Anpassungsbedarf besteht.

8.2 Projekte der EPFL mit erheblichen finanziellen Risiken für den Bund

Im Management Letter vom 18. Februar 2014 zur Zwischenrevision 2013 bei der EFV hat die EFK darauf hingewiesen, dass die EPFL 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 hat. Diese Gesellschaften haben mit [REDACTED] weitgehende Verträge abgeschlossen. Danach finanzieren [REDACTED] den Bau des „Quartier de l'Innovation de l'EPFL“ und des „Quartier Nord de l'EPFL“. Die Bauten werden anschliessend von den einfachen Gesellschaften gemietet und betrieben. Zwischenzeitlich hat der ETH-Bereich mit Unterstützung von [REDACTED] festgelegt, dass die Verträge [REDACTED] Finanzierungsleasing in den Buchhaltungen der einfachen Gesellschaften verbucht werden müssen und nicht als Ausserbilanzgeschäfte geführt werden können. Dieses Vorgehen reduziert die Risiken zumindest in dem Sinne, dass die Verpflichtungen aus diesen Verträgen zukünftig (ab IPSAS-Eröffnungsbilanz) bilanziert werden müssen und somit in der Jahresrechnung erkennbar sind. Unverändert offen sind aber die finanziellen Auswirkungen und deren buchhalterische Behandlung im Zusammenhang mit den in den Verträgen vereinbarten Heimfallklauseln, wonach der Bund bei einem Ausstieg der EPFL (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 selber übernimmt. Aus heutiger Sicht scheint dieses Szenario wirtschaftlich betrachtet nicht unrealistisch. Auch in diesem Fall bestehen aber für den Bund finanzielle Risiken: Die indexierte Zahlung könnte nach heutiger Schätzung einen hohen zweistelligen Millionenbetrag ausmachen und es stellt sich die Frage, wer diese Zahlung leisten wird. Sollten diese „Quartiers“, basierend auf der Übernahme durch die EPFL, letztlich in den Liegenschaftsbestand des Bundes eingehen, ist nicht auszuschliessen, dass ein Antrag an das Parlament gestellt wird, die notwendige Zusatzfinanzierung zu übernehmen. Im Zusammenhang mit dem Projekt NRS wird die EFK diese Fragestellungen weiterhin verfolgen.

8.3 ETH Immobilien im Eigentum des Bundes

Die Rechnungsführung der ETH Immobilien im Eigentum des Bundes erfolgt durch die sechs Institutionen des ETH-Bereichs. Alle Einheiten des ETH-Bereichs führen eine detaillierte Rechnung für diese Immobilien und liefern dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) beziehungsweise dem ETH-Rat zur Kenntnis vierteljährlich ein Reporting ab. Die Rechnungslegung hat nach den Grundsätzen des Bundes (FHG, FHV sowie HH+RF Kapitel Nr. 5.2.2. Bundesliegenschaften) zu erfolgen. Auf Bundesebene erfolgt die Bilanzierung in der Staatsrechnung durch das BBL, das die Investitionen und Immobilienwerte summarisch führt. In der Rechnung des BBL sind per 31. Dezember 2013 Immobilien des ETH-Bereiches (Grundstücke und Gebäude) mit einem Restbuchwert von 4.36 Milliarden Franken bilanziert. In der Erklärung der Direktion des BBL zur Jahresrechnung 2013 wird dazu folgende Bemerkung aufgeführt: „[...] Das BBL übernimmt im Rahmen des Quartalsreportings die Zahlen aus dem ETH-Bereich [...]. Für die Rechnungsprüfung und die Rechnungslegung sind die Institute des ETH-Bereichs [...] verantwortlich. Dem BBL obliegt in diesem Sinne keine Kontrollaktivität.“

Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der beteiligten Parteien werden in der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB vom 5. Dezember 2008, SR 172.010.21) geregelt. Im Anhang I der VILB sind die Verantwortlichkeiten anhand eines Funktionsdiagramms umfassend festgelegt. Im Bereich der Buchführung hat der ETH-Bereich u.a. folgende Pflichten:

- Laufendes Führen der Anlagezugänge / -abgänge / Abschreibungen im Detail
- Führen der Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten im Detail
- Quartalsreporting Wertveränderung Investitionsrechnung / Bilanz
- Jahresabschluss: Angaben für Staatsrechnung / Bilanz

Die Kontrolle über die Durchführung der erwähnten Aufgaben des ETH-Bereichs obliegt gemäss VILB dem BBL. Die EFV verfügt über ein Informationsrecht.

Die Jahresrechnung des BBL wird von der internen Revision BBL geprüft. Anlässlich der Abschlussprüfungen 2013 beim BBL hat sie in Abstimmung mit der EFK keine Prüfungshandlungen im Bereich der ETH-Liegenschaften vorgenommen. Sie verfügt nicht über die dazu notwendigen Ressourcen. Die EFK hat zur Schliessung dieser Prüfungslücke bei der EPF Lausanne parallel zur Prüfung von deren Jahresrechnung 2013 für die Immobilien im Eigentum des Bundes anlässlich einer Zwischenrevision das finanzrelevante interne Kontrollsystem geprüft und ergänzende Prüfungshandlungen anlässlich der Schlussrevision durchgeführt.

Diese Prüfungen haben in einem für die Bundesrechnung wesentlichen Bereich bedeutendes Verbesserungspotential offengelegt. Fragestellungen bezüglich der Aufteilung von aktivierbaren und nicht aktivierbaren Kostenbestandteilen, der Abschreibung und der zugrunde liegenden Nutzungsdauer, fehlende Ausbuchung von im Rahmen von Renovierungen ersetzten Installationen wurden adressiert. Diese Ergebnisse veranlassen die EFK, weitere Prüfungen im Bereich der Immobilien des ETH-Bereiches im Eigentum des Bundes durchzuführen. Aufgrund der Komplexität des Prüfgebiets und der dezentralen Buchführung ist ein gestaffeltes Vorgehen unter Mitwirkung der Internen Revision des ETH-Bereichs vorgesehen.

Im Rahmen des weiteren Vorgehens müssen auch beim BBL verschiedene Fragestellungen geklärt werden. Insbesondere sind Sofortmassnahmen einzuleiten, die die Situation verbessern. Im Weiteren ist zu klären, wie die dem BBL obliegenden Kontrollaufgaben in Zukunft organisiert werden können. Dabei ist festzuhalten, dass Kontrolle nicht mit Revision gleichzusetzen ist. Die Kontrolle ist eine laufende, in die Geschäftsprozesse einzubauende Tätigkeit der Linienverantwortlichen. Schliesslich ist zu klären, wo die Kontrolltätigkeiten des BBL und die Prüfungen der verschiedenen Prüfinstanzen in Zukunft koordiniert werden, damit das BBL über zeitgerechte Informationen verfügt. Diese Fragen werden in Zusammenarbeit mit dem BBL geklärt. Erste Besprechungen dazu wurden bereits durchgeführt.

8.4 Projekt Optimierung NRM

Gemäss Artikel 53 der Finanzhaushaltsverordnung (FHV, 611.01) richtet sich die Rechnungslegung des Bundes nach den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Die Abweichungen von den IPSAS sind im Anhang 2 der FHV geregelt. Erläuterungen und Ergänzungen zu den Abweichungen werden im Anhang der Jahresrechnung dargelegt. Zur Neubeurteilung und je nach Einschätzung auch zur anschliessenden Beseitigung von bestehenden Abweichungen von den IPSAS wurde unter der Führung der EFV das Projekt „Optimierung NRM“ gestartet. Die Umsetzung der darin behandelten Themen soll per 1. Januar 2017 erfolgen.

Im umfassenden Bericht 2012 hat die EFK zwei Empfehlungen in diesem Zusammenhang abgegeben. Deren aktueller Stand wird nachfolgend erläutert.

8.4.1 Finanzinstrumente, Empfehlung 17-2012

Im Zusammenhang mit der geplanten Einführung von IPSAS 28 – 30 hat die Direktion der EFV am 19. März 2013 entschieden, dass nicht marktkonform verzinste oder sogar zinslos gewährte Darlehen gemäss IPSAS 29 „at amortized cost“ bewertet werden sollen. Bei der Erstbewertung (Auszahlung Nominalbetrag) soll dementsprechend eine Korrektur auf den Wert „at amortized cost“ erfolgen, die sofort als nf-Transferaufwand verbucht wird. Im Gegensatz zum aktuellen Vorgehen wird somit nicht mehr der gesamte Betrag abgeschrieben, sondern nur noch der nicht werthaltige Teil. Zusätzlich soll eine aktive Rechnungsabgrenzung für noch nicht amortisierte Abzinsungseffekte bilanziert werden. Die aus diesem Vorgehen resultierende Abweichung von den IPSAS hat die EFK akzeptiert, da die vorgeschlagene Bilanzierung aus Sicht der EFK zu einem besseren Ergebnis führt als eine Lösung in Übereinstimmung mit den IPSAS 29. Dementsprechend erscheint die Abweichung als gerechtfertigt und begründbar.

Im Rahmen der Folgebewertung war vorgesehen, die Aufzinsung der Darlehen sowie eine spätere erneute Korrektur bei Verlängerung der Laufzeit direkt im Eigenkapital und nicht wie von IPSAS vorgesehen über die Erfolgsrechnung zu verbuchen und demnach eine weitere Abweichung von IPSAS 29 auszuweisen. Aus Sicht der EFK sollte der Zinsverzicht als nf-Subvention behandelt werden. Transferaufwand und Transferertrag sollten deshalb gemäss der Empfehlung 17-2012 (in jeweils gleicher Höhe) über die Erfolgsrechnung verbucht werden, damit diese „versteckten“ Subventionen klar ersichtlich werden.

Die Finanzkommission des Nationalrates hat in ihrer Stellungnahme zum Bericht zur Optimierung des Rechnungsmodells (NRM) vom 4. März 2014 festgehalten, dass sie einstimmig einem Antrag zugestimmt hat, der wollte, dass auf diese Ausnahme verzichtet wird. Am 24. März 2014 hat dann die Direktion der EFV entschieden, an dieser geplanten Abweichung nicht festzuhalten. Sie wird folglich in der Botschaft nicht mehr enthalten sein. Die EFK erachtet die Empfehlung somit als erledigt. Eine endgültige Stellungnahme zu den Änderungen im Zusammenhang mit dem Projekt „Optimierung NRM“ behält sich die EFK vor.

8.4.2 Ausserordentlicher Ertrag, Empfehlung 1-2012

Unter Anwendung der gültigen Gesetzgebung im Zusammenhang mit der Schuldenbremse und den Vorgaben im HH+RF bezüglich Regalien/Konzessionen sowie ausserordentlichem Ertrag werden wesentliche Einnahmen unter der Position „Ausserordentlicher Ertrag“ verbucht. Dadurch wird verhindert, dass die Ausgaben des Bundes aufgrund von Einnahmespitzen nach oben angepasst werden. Dieses Vorgehen erachtet die EFK als zulässig. Diese Einnahmen werden aber nach dem Kassenprinzip (also im Zeitpunkt des Zahlungseinganges) und nicht nach dem Realisationsprinzip verbucht. Dabei handelt es sich um eine Abweichung von den IPSAS, die im Band 1 der Staatsrechnung korrekterweise offengelegt wird. Die EFK hat empfohlen, dieses Vorgehen zu überprüfen. Die periodengerechte Verbuchung in der Erfolgsrechnung ist grundsätzlich möglich, auch wenn in der Schuldenbremse die Einnahmen als ausserordentliche Positionen ausgewiesen werden. Es würde aber eine unterschiedliche Darstellung in der Schuldenbremse und der Erfolgsrechnung resultieren, die dem Bilanzleser erklärt werden müsste. Diese Empfehlung wurde von der EFV aufgenommen und soll gemäss Aussage der EFV im Rahmen des Projektes „Optimierung NRM“ umgesetzt werden. Bis auf weiteres bleibt diese Empfehlung deshalb offen.

8.5 Projekt SuPro BeBe SAP, Bundesregelwerk

Im Rahmen der Zwischenrevision 2013 bei der EFV wurde beurteilt, ob die erfolgte inhaltliche Programmabgrenzung zweckmässig ist oder ob Geschäftsprozesse ausgeschlossen worden sind, die im Rahmen des Arbeitspaketes zur Erstellung des Regelwerkes ebenfalls hätten beurteilt werden müssen. Im Weiteren wurde eine Einschätzung gemacht, ob die im Bundesregelwerk aufgeführten Funktionentrennungen sinnvoll dargestellt werden. Die inhaltliche Beurteilung des Regelwerkes wird in einer zweiten Phase angegangen, die vereinbarungsgemäss Ende des ersten Semesters 2014 eingeplant ist. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden in einem separaten Bericht dargestellt werden.

Bei den bereits durchgeführten Arbeiten machte die EFK Feststellungen, die das Arbeitspaket „Bundesregelwerk“ beeinflussen, jedoch nicht (alleine) von diesem Projektteil adressiert werden können und Aktionen z.B. auf Programmebene nötig machen. Insbesondere wurde im Rahmen des aktuellen Projektes auf eine explizite Darstellung dessen verzichtet, was nicht im Projektumfang enthalten ist. Die EFK anerkennt diesbezüglich das Argument, dass diese aufwändigen Tätigkeiten nicht mit den bestehenden Ressourcen abgedeckt werden können. Es besteht zwischen der EFV und der EFK aber Einigkeit darüber, dass mit den aktuell beantragten Finanzmitteln und dem festgelegten Projektumfang noch nicht sämtliche Aspekte einer IKS-konformen Benutzer- und Berechtigungsverwaltung adressiert werden können. Es werden weitere Projekte notwendig sein. Momentan ist aber noch nicht geregelt, wer für die Definition und Entwicklung der nächsten Ausbaustufen zuständig ist. Nach Ansicht der EFK sind die Fragen bezüglich der noch abzudeckenden Bereiche, der notwendigen Folgeprojekte und dem daraus resultierenden Finanzierungsbedarf möglichst rasch anzugehen. Das aktuelle Vorgehen birgt aus Sicht der EFK das Risiko, dass bezüglich dem festgelegten Umfang des Projektes Erwartungslücken entstehen, die später allenfalls nur schwer zu erklären sind.

Weitere Informationen finden sich im Management Letter über die Zwischenrevision der Staatsrechnung 2013 bei der EFV vom 18. Februar 2014.

8.6 Meinungsverschiedenheiten

Es bestehen keine Meinungsverschiedenheiten.

8.7 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 unsere Aufgabe, die aufgeführten Abschnitte zu prüfen. Demzufolge gibt die EFK auch kein Prüfungsurteil über den Inhalt dieser Abschnitte ab.

9 Schlussbesprechung

Die EFK hat diesen Bericht mit den zuständigen Personen der EFV am 4. Juni 2014 besprochen. Für weitere Erläuterungen zu einzelnen Punkten dieses Berichts stehen Ihnen die Verantwortlichen dieser Prüfung jederzeit gerne zur Verfügung.

Die EFK begrüsst das Engagement der EFV bei der Erstellung der Jahresrechnung und bedankt sich für die Unterstützung durch die Direktion und die Mitarbeitenden während der Prüfungsarbeiten.

An der Sitzung haben teilgenommen:

EFV:



EFK:

Herr Michel Huissoud, Direktor
Herr Andreas Meyer, Mandatsleiter
Herr Hans-Rudolf Wagner, Fachbereichsleiter
Frau Carole Balli, Revisionsleiterin

Mit freundlichen Grüssen

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE