



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

10. November 2021

Anpassung der Finanzhaushaltverordnung (FHV)

Erläuterungen

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Übersicht	3
2	Erstmalige Anwendung des revidierten Rechts	3
3	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	4
3.1	Verpflichtungskredite	4
3.2	Nachtragsverfahren	5
3.3	Verbuchung der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer	6
3.4	Finanzielle Führung auf Verwaltungsebene	7
3.5	Interne Leistungsverrechnung	12
3.6	Public Private Partnership	14
3.7	Änderungen im Rechnungslegungsrecht	15
3.7.1	Anhebung auf Gesetzesstufe	15
3.7.2	Grundsätze und Standards	15
3.7.3	Bilanzierung, Bewertung und Offenlegung	16
3.7.4	Konsolidierte Rechnung	17
3.8	Zahlungsverkehr	18
3.9	Schlussbestimmungen	18
3.10	Änderung anderen Rechts	19
4	Auswirkungen auf den Bund	20
4.1	Finanzielle Auswirkungen	20
4.2	Personelle Auswirkungen	20
5	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	20

1 Ausgangslage und Übersicht

Die vorliegende Teilrevision der Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (FHV)¹ ist insbesondere die Folge der Gesetzesvorlage des Bundesrats vom 27. November 2019 zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung (Änderung des Finanzhaushaltgesetzes, FHG). Die entsprechende Revision des FHG wurde vom Parlament in der Schlussabstimmung vom 19. März 2021 verabschiedet.² Es müssen in diesem Zusammenhang gewisse Bestimmungen der FHV zum Nachtragsverfahren (s. Ziff. 3.2) und zur Rechnungslegung (s. Ziff. 3.7) angepasst werden.

Weiterer Anpassungsbedarf ergibt sich aufgrund der vom Bundesrat in den Immobilienbotschaften EFD 2018 und 2019 angekündigten Schaffung einer expliziten Ausnahme zur Einholung eines Verpflichtungskredits bei Baurechtszinsen (s. Ziff. 3.1).³ Zudem erfordert die Änderung der Verbuchungspraxis bei der direkten Bundessteuer (Einführung des Forderungs-/Sollprinzips) eine Anpassung der FHV (s. Ziff. 3.3).⁴ Und schliesslich wird die Gelegenheit genutzt, um noch einige weitere kleinere Anpassungen in Bereichen vorzunehmen, wo sich im Vollzug gewisse Schwierigkeiten ergeben haben, insbesondere bei der finanziellen Führung auf Verwaltungsebene (s. 3.4, 3.6 und 3.8) und bei der internen Leistungsverrechnung (s. Ziff. 3.5).

Ausserdem wird unter dem Titel «Änderung anderen Rechts» in einem Artikel der Organisationsverordnung vom 17. Februar 2010⁵ für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD) eine formelle Änderung vorgenommen (s. Ziff. 3.10).

2 Erstmalige Anwendung des revidierten Rechts

Die Teilrevisionen des FHG und der FHV sollen am 1. Januar 2022 in Kraft treten.

¹ SR **611.01**

² Geschäft **19.071**, Botschaft vom 27. November 2019 zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung (Änderung des Finanzhaushaltgesetzes), BBl **2020 349** ff.

³ BBl **2018** 3319, 3324 f. und BBl **2019** 4303, 4314.

⁴ U. a. in Umsetzung der Motion Hegglin **16.4018**: «Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht», s. Botschaft 2019 (Anm. 2), S. 354.

⁵ SR **172.215.1**

Die revidierten Bestimmungen werden im Jahr 2022 erstmals auf den Voranschlag für das Rechnungsjahr 2023 angewandt (Voranschlag 2023). Die Staatsrechnung für das Rechnungsjahr 2022 erfolgt noch anhand der bisherigen Bestimmungen, die auch auf den Voranschlag 2022 angewandt wurden. Somit ist gewährleistet, dass bei jedem Rechnungsjahr sowohl für den prospektiven Voranschlag als auch für die retrospektive Staatsrechnung dieselbe Fassung des FHG bzw. der FHV zur Anwendung gelangt:

Staatsrechnung 2021	Bisheriges Recht
Voranschlag 2022	Bisheriges Recht
Staatsrechnung 2022	Bisheriges Recht
Voranschlag 2023	Revidiertes Recht
Staatsrechnung 2023	Revidiertes Recht

Dies entspricht dem Vorgehen bei den bisherigen Teilrevisionen des FHG.⁶ Im Rahmen der Genehmigung der Staatsrechnung 2023 werden gestützt auf Artikel 66c FHG das Ausgleichs- und das Amortisationskonto mit Rückwirkung auf das Jahr 2007 bzw. 2010 angepasst. Grund dafür sind die angepassten Einnahmen- und Ausgabenbegriffe im FHG. Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Funktionsweise der Schuldenbremse.⁷

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Verpflichtungskredite

Art. 10 Begriffe

Bei den verschiedenen Arten von Verpflichtungskrediten kommt es regelmässig zu Verwechslungen. Daher soll auf die Begriffe «Gesamtkredit» (bisher Abs. 3) und «Rahmenkredit» (bisher Abs. 5) verzichtet werden.⁸ Die entsprechenden zwei Absätze des Artikels 10 werden aufgehoben und die übrigen Absätze neu nummeriert. In der Praxis werden die zwei Begriffe bereits heute nur noch zurückhaltend verwendet.

⁶ Art. 66a Abs. 1 und Art. 66b Abs. 1 FHG.

⁷ Botschaft 2019 (Anm. 2), S. 386 und S. 391 f.

⁸ Botschaft 2019 (Anm. 2), S. 386.

Artikel 24 FHG erlaubt weiterhin Verpflichtungskredite mit allgemein umschriebenem Zweck. Auch Kreditverschiebungen zwischen einzelnen Verpflichtungskrediten sind gemäss Absatz 3 durch die sprachliche Anpassung des bisherigen Absatz 4 weiterhin möglich. Die Möglichkeit zur Kreditverschiebung muss in der Botschaft des jeweiligen Kreditbegehrens begründet und im Bundesbeschluss enthalten sein.

Art. 11 Ausnahmen von der Pflicht zur Einholung eines Verpflichtungskredits

Für längerfristige Mieten von Liegenschaften ist bereits nach geltendem Recht kein Verpflichtungskredit notwendig, wenn die Gesamtkosten im Einzelfall unter 10 Millionen Franken liegen (Bst. a Ziff. 1). Analog soll künftig auch der Abschluss von Baurechtsverträgen, der Zinszahlungen unter 10 Millionen Franken zur Folge hat, von der Pflicht zur Einholung eines Verpflichtungskredits ausgenommen werden (neu Bst. a Ziff. 1^{bis}).

Obwohl die langfristige Miete und das Baurecht wirtschaftlich ähnliche Vorgänge abbilden, kann der Abschluss eines Baurechtsvertrags rechtlich nicht unter die längerfristige Miete subsumiert werden. Daher wird der Abschluss von Baurechtsverträgen neu explizit erwähnt. Bei dieser Gelegenheit wird auch Ziffer 1 sprachlich präzisiert, so dass sie und die neue Ziffer 1^{bis} übereinstimmen. Eine materielle Änderung ist damit jedoch nicht verbunden.

Art. 14 Verzeichnis der Vorhaben, Kreditfreigaben

Der geltende Absatz 1 bezieht sich auf die Kreditverschiebungen innerhalb eines Gesamtkredits gemäss Artikel 24 FHG. Die Möglichkeit und die Voraussetzungen für Kreditverschiebungen zwischen Verpflichtungskrediten sind aber bereits im neuen Artikel 10 Absatz 3 FHV vollständig enthalten. Absatz 1 kann deshalb ohne materiellen Verlust aufgehoben werden.

Der bisherige Absatz 2 wird zum einzigen Inhalt der Bestimmung zum Thema «Kreditfreigaben». Er wird nur sprachlich angepasst (Verzicht auf den Begriff «Rahmenkredit» gemäss Anpassung von Art. 10 FHV).

3.2 Nachtragsverfahren

Art. 24 Nachtragskredite

Es handelt sich um eine rein formelle Anpassung von Absatz 2. Die Wesentlichkeitsgrenze von fünf Millionen Franken für den Einbezug der Finanzdelegation ist neu in Artikel 36 Absatz 1 FHG geregelt (bisher Art. 34 Abs. 3).

Art. 26 Kreditübertragungen

Auch hier handelt es sich um rein formelle Anpassung, die in Folge der neuen Gliederung des FHG notwendig ist. Die Referenz ist neu Artikel 37 FHG (bisher Art. 36).

Art. 27 Verfahren für Nachtragskredite, Kreditübertragungen und Kreditüberschreitungen

Der neue Absatz 1^{bis} regelt das Zusammenspiel zwischen den Kreditüberschreitungen und den Nachtragskrediten. Übersteigt ein Mehrbedarf die zulässige Kreditüberschreitung nach Artikel 36 Absatz 2 FHG (Überschreitung der Voranschlagskredite im verwaltungseigenen Bereich um 1 Prozent, höchstens um 10 Mio. Franken), so ist ein Nachtragskredit für den *ganzen* Betrag zu beantragen. Dies entspricht der geltenden Vorgabe bei den Kreditübertragungen (Art. 26 Abs. 3 FHV). Damit besteht für das Parlament Transparenz über den gesamten Mehrbedarf und nicht nur über den Betrag, der nicht durch die zulässige Kreditüberschreitung gedeckt wird.

Der bisherige Absatz 4 regelt, welche Kreditüberschreitungen die Verwaltungseinheiten im Rahmen des Rechnungsabschlusses begründen müssen. Künftig sollen *sämtliche* Kreditüberschreitungen der Bundesversammlung im Rahmen der Staatsrechnung nachträglich einzeln zur Genehmigung unterbreitet werden (Art. 36 Abs. 5 FHG). Damit wird gewährleistet, dass auch die gebundenen beziehungsweise nicht beeinflussbaren Ausgaben der politischen Kontrolle durch die Bundesversammlung unterstellt sind.⁹ Vor diesem Hintergrund muss die Begründungspflicht auf alle Kreditüberschreitungen ausgeweitet werden.

3.3 Verbuchung der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer

Art. 29 Zeitpunkt der Verbuchung

⁹ Botschaft 2019 (Anm. 2), S. 377.

Künftig erfolgt die Verbuchung der direkten Bundessteuer nach dem Forderungsprinzip, also grundsätzlich zu jenem Zeitpunkt, in welchem die Kantone gegenüber den Steuerpflichtigen Rechnung stellen. Die Sonderregelung in Buchstabe b ist daher nicht mehr notwendig und wird gelöscht.

Heute wird der Ertrag im Zeitpunkt der Ablieferung der Steuereinnahmen durch die Kantone erfasst. Dieses Cash-Prinzip genügt den Anforderungen an eine moderne Rechnungslegung nicht mehr. Periodenfremde Zahlungen verfälschen das Rechnungsergebnis des Bundes und die Einnahmementwicklung ist temporär abhängig vom Zahlungsverhalten der Steuerpflichtigen. Durch die Tief- und Negativzinsen hat sich das Problem in den letzten Jahren zunehmend akzentuiert.

Aufgrund der heute benötigten Meldefristen der Kantone können die Erträge nicht unmittelbar bei der Rechnungsstellung in der Bundesrechnung gebucht werden, sondern erst mit einer leichten Verzögerung von einem Monat. Das Rechnungsjahr umfasst damit zwar Umsätze aus 12 Monaten; es ist aber nicht vollständig deckungsgleich mit dem Kalenderjahr. Es enthält sämtliche Rechnungsstellungen zwischen Dezember bis November. Mit dem Forderungsprinzip wird die Rechnungslegung des Bundes dennoch deutlich verbessert und kann an die kantonalen Vorgaben gemäss HRM2 angepasst werden.

Die Vorgaben der IPSAS werden im Bereich der direkten Bundessteuer jedoch nach wie vor nicht erfüllt, weshalb eine Abweichung im Anhang 2 zur FHV bestehen bleibt. Die Formulierung dieser Abweichung wird an die neuen Gegebenheiten angepasst. Die IPSAS sehen vor, den Ertrag dann zu buchen, wenn er wirtschaftlich entsteht (Einkommen bei natürlichen Personen bzw. Gewinn bei juristischen Personen). Da die Deklaration der Steuer jeweils erst im Folgejahr eingereicht wird, fehlen für eine vollständig periodengerechte Ertragserfassung die notwendigen Informationen. Eine Informationslücke besteht umso mehr, weil der Bund im Falle der direkten Bundessteuer nicht direkt mit den Steuerpflichtigen in Kontakt steht.

3.4 Finanzielle Führung auf Verwaltungsebene

Art. 31 Aufbewahrung der Geschäftsbücher und Buchungsbelege

Artikel 31 wird vereinfacht und neu strukturiert:

Gemäss *Absatz 1* sind die Geschäftsbücher und Buchungsbelege nach Ablauf des jeweiligen Geschäftsjahrs während zehn Jahren aufzubewahren. Der deklaratorische Hinweis zur Mehrwertsteuer wird gestrichen und durch die offenere Formulierung ersetzt, dass spezialrechtliche Vorschriften, die allenfalls längere Aufbewahrungsfristen oder inhaltlich umfassendere Aufbewahrungspflichten enthalten, vorbehalten bleiben.

Im neuen *Absatz 2* wird vorgegeben, dass die Geschäftsbücher und Buchungsbelege ausschliesslich elektronisch aufzubewahren sind. Dies geschieht bundesweit bereits einheitlich und direkt im eingesetzten Finanzverarbeitungssystem (SAP). Entsprechend Artikel 958f Absatz 3 des Obligationenrechts¹⁰ wird neu explizit festgehalten, dass die Übereinstimmung mit den zugrundeliegenden Geschäftsvorfällen und Sachverhalten gewährleistet bleiben muss und die Geschäftsbücher und die Buchungsbelege jederzeit lesbar gemacht werden können. Es sind folglich die Integrität und die Lesbarkeit der elektronisch gespeicherten Dokumente sicherzustellen.

Gemäss neuem Artikel 75 Absatz 2 Buchstabe a^{ter} erlässt die EFV die Weisungen zur Aufbewahrung der Geschäftsbücher und der Buchungsbelege, in welchen sie u. a. die weiteren notwendigen Vorgaben zur elektronischen Aufbewahrung festlegen kann.

Art. 36 Internes Kontrollsystem

In *Absatz 3* wird der Begriff «Überwachung» durch den im Bereich des internen Kontrollsystems (IKS) geläufigeren und somit präziseren Begriff der «Steuerung» ersetzt. Die Direktorin oder der Direktor hat das IKS mit geeigneten Massnahmen in ihrer oder seiner Verwaltungseinheit dauerhaft zu steuern und entsprechend zu optimieren sowie an neue Umstände anzupassen.

Mit dem neuen Hinweis auf die Angemessenheit wird verdeutlicht, dass bei der Ausgestaltung des IKS «die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis» gemäss Artikel 39 Absatz 2 FHG zu berücksichtigen sind. Die Ausgestaltung des IKS soll also – unter Einhaltung der Weisungen der EFV (Art. 75 Abs. 2 Bst. e FHV) – auf die konkreten Umstände der jeweiligen Verwaltungseinheit abgestimmt sein.

¹⁰ SR 220

Art. 37 Unterschriftenregelung

Allgemeines zum Vieraugenprinzip

Die Unterschriftenregelung und das damit verbundene Vieraugenprinzip sind Teil der ordnungsmässigen Buchführung und Rechnungslegung. Sie sind zudem ein wichtiges Instrument eines wirksamen internen Kontrollsystems (IKS).

Im FHG finden sich Vorgaben zum IKS (Art. 39 FHG) und zum Zahlungsverkehr (Art. 57 und 59 Abs. 1 FHG). Die detaillierteren Bestimmungen zur Unterschriftenregelung sind jedoch auf Stufe der Finanzhaushaltverordnung (Art. 37 ff. FHV) geregelt.

Die fortschreitende Digitalisierung im Finanz- und Rechnungswesen des Bundes bewirken Änderungen in den Prozessabläufen. Deshalb müssen auch die Bestimmungen zur Unterschriftserteilung für die Genehmigung von Buchungsbelegen und für die Freigabe von Zahlungen modernisiert werden. Zwar ändert sich am Grundsatz der doppelten Unterschrift (Vieraugenprinzip) als wichtiger Aspekt des IKS nichts; es ändern sich aber u. a. Zeitpunkt und Art der Unterschriftserteilung (elektronisch vs. eigenhändig).

Das Finanz- und Rechnungswesen des Bundes ist bereits heute so ausgestaltet, dass sämtliche Prozesse digital abgewickelt werden und die eigenhändige Unterschrift nur noch in Ausnahmefällen eingesetzt wird. Ein anschauliches Beispiel ist der Kreditorenworkflow: Sämtliche eingehenden Rechnungen werden digitalisiert und vollständig elektronisch kontrolliert, genehmigt, verbucht und bezahlt. Dank den systemunterstützten digitalen Abläufen kann die Einhaltung der Unterschriftenregelung einfach und effektiv sichergestellt werden. Im Rahmen der weitergehenden Digitalisierung werden sich in naher Zukunft zusätzliche Optimierungen ergeben, die sich auf die Ausgestaltung der Unterschriftenregelung auswirken werden.

Damit diese Optimierungen rasch genutzt werden können, wird mit der vorliegenden Änderung der FHV insbesondere die Reduktion auf das Wesentliche angestrebt:

1. Vereinfachung der heutigen FHV-Bestimmungen: Die Verordnung wird entschlackt und beschränkt sich auf die wesentlichen Grundsätze zur Unterschriftenregelung. Detailregelungen sollen auf Weisungsstufe im Handbuch für Haushalt- und Rechnungsführung (HB HH+RF) der EFV

erfolgen. Sie können somit rasch an neue Technologien und Prozessabwicklungen angepasst werden. Wie bisher werden diese Weisungen in Absprache mit der EFK erlassen;

2. Zusammenführung der heute zu detaillierten Unterschriftenregelungen in den Bereichen IKS und Zahlungsverkehr in einem gemeinsamen Kapitel, das sich neu auf die wesentlichen Grundsätze beschränkt (insb. Art. 37 FHV);
3. Regelung der elektronischen Ablage und Aufbewahrung der Geschäftsbücher und Buchungsbelege (insb. Art. 31 FHV).

Um der bereits erfolgten Digitalisierung der Verfahren gerecht zu werden, müssen die geltenden Bestimmungen zur Unterschriftenregelung angepasst werden. Die geltenden Bestimmungen sind noch relativ stark auf die Verfahren in Papierform ausgerichtet. Artikel 37 erfasst neu die Grundzüge sowohl der Genehmigung von Buchungsbelegen als auch der Freigabe von Zahlungen (bisher: Art. 37, 37a, 37b, 38; 65 Abs. 2 und 65a FHV).

Erläuterungen zu Artikel 37

Absatz 1 bleibt materiell unverändert: Grundsätzlich gilt für alle relevanten Buchungsbelege das Vieraugenprinzip. Absatz 1 umfasst neu auch die Unterschriftenregelung im Zahlungsverkehr. Diese war bisher separat in den Artikeln 65 und 65a FHV enthalten. Wie bis anhin kann die EFV in Absprache mit der EFK punktuelle Ausnahmen vom Vieraugenprinzip vorsehen. Die bisherigen in den Absätzen 2 ff. des Artikels 37 aufgeführten Ausnahmen sollen neu in Weisungen der EFV festgelegt werden (Art. 75 Abs. 2 Bst. f). Sie werden materiell weitestgehend übernommen und nur in einzelnen Punkten bei Bedarf aktualisiert.

Absatz 2 ersetzt den bisherigen Absatz 5. Es wird auf die Unterscheidung zwischen formeller und materieller Richtigkeit verzichtet, die sich in der Praxis zum Teil nicht leicht vornehmen lässt. Die formelle und materielle Kontrolle ist in der Praxis oftmals aufgeteilt. Wenn beispielsweise ein Dienstleistungszentrum im Einsatz ist, wird zumindest ein Teil der formellen Kontrolle bereits dort erledigt. Die Personen, die anschliessend die Buchungsbelege und Zahlungen unterzeichnen, können aufgrund der ihnen vorliegenden Informationen diese formelle Kontrolle oft gar nicht mehr durchführen. Hingegen müssen sie die inhaltliche Richtigkeit feststellen

(oder feststellen lassen), bevor sie die Buchungsbelege genehmigen können. Bei der Freigabe von Zahlungen kann weiterhin davon ausgegangen werden, dass alle zur Zahlung aufbereiteten Rechnungen bereits im Vieraugenprinzip freigegeben wurden. Die Bestätigung der Richtigkeit besteht hier vor allem darin, auffällige Zahlungen mittels Stichproben zu entdecken (z. B. hohe Beträge, sich wiederholende Beträge, Fremdwährungszahlungen, Zahlungen an Mitarbeitende, Zahlungen an Unternehmen, von welchen man noch nie etwas gehört hat usw.).

Absatz 3 enthält die bisherige Regelung gemäss Artikel 37a Absatz 4: Die Kompetenz, Zahlungsanweisungen frei zu geben, kann an ein Dienstleistungszentrum der Bundesverwaltung¹¹ übertragen werden.

Absatz 4 entspricht der heutigen Praxis. Bereits heute werden im Finanz- und Rechnungswesen die Belege und Zahlungen ausschliesslich elektronisch genehmigt bzw. freigegeben; dies ist eine zentrale Voraussetzung für eine papierlose Buchhaltung und Abwicklung. Die Grundsätze zur Gleichstellung der elektronischen Genehmigung und Freigabe mit der eigenhändigen Unterschrift entsprechen den heutigen Vorgaben der Artikel 37b bzw. 65a. Sie bleiben materiell unverändert. Die EFV erlässt dazu bei Bedarf Ausführungsbestimmungen (Art. 75 Abs. 2 Bst. f).

Absatz 5 ersetzt und vereinfacht den bisherigen Artikel 38 FHV. Neu wird präzisiert, dass die Unterschriftenregelung der gültigen Aufgaben- und Kompetenzordnung der jeweiligen Verwaltungseinheit entsprechen muss. Es muss also eine Kohärenz zwischen den Aufgaben/Kompetenzen und den Unterschriftsberechtigungen vorliegen. Auch zu Absatz 5 darf die EFV Ausführungsbestimmungen erlassen (Art. 75 Abs. 2 Bst. f). Deshalb braucht der Inhalt von Absatz 2 von Artikel 38 nicht mehr in der FHV enthalten zu sein.

Art. 37a **Unterschriftenregelung bei der Freigabe von Zahlungsanweisungen und bei Vergütungen im verwaltungsinternen Verkehr**

Art. 37b **Elektronische Genehmigung und Freigabe im verwaltungsinternen Verkehr**

¹¹ S. das Dienstleistungszentrum Finanzen EFD (DLZ FI EFD). Innerhalb des DLZ FI EFD wird für diese Tätigkeit das Vieraugenprinzip gemäss den IKS-Vorgaben sichergestellt.

Art. 38 Zuständigkeiten bei Belegen und Zahlungsanweisungen

Durch die vorangehende dargestellte Überarbeitung von Artikel 37 zur Unterschriftenregelung werden die Artikel 37a, 37b und 38 hinfällig und können aufgehoben werden. Wichtige Aspekte werden in den Artikel 37 überführt, u. a. die Voraussetzungen zur Gleichstellung der elektronischen Genehmigung/Freigabe mit der eigenhändigen Unterschrift. Die übrigen Aspekte werden weitestgehend identisch – gestützt auf Artikel 75 Absatz 2 Buchstaben a^{ter} und f – neu auf Weisungsstufe durch die EFV im Handbuch für Haushalt- und Rechnungsführung (HB HH+RF) geregelt. Dies ermöglicht die bereits unter Artikel 37 erwähnte Flexibilität bei der zukünftigen Optimierung der Verfahren.

3.5 Interne Leistungsverrechnung

Art. 41 Vergütungen zwischen Verwaltungseinheiten

Bei Vergütungen zwischen Verwaltungseinheiten gilt wie bis anhin gemäss *erstem Satz von Absatz 3* der Grundsatz der Vollkostenverrechnung, den die Kantone für ihre Rechnungslegung ebenfalls kennen. Auch mit dem Grundsatz der Vollkostenverrechnung ist eine gewisse Preisdifferenzierung möglich: Im Leistungsbereichskatalog der Verwaltungseinheit kann insbesondere bei der Festlegung der Leistungsberechnung und somit der entsprechenden Vollkosten ein unterschiedliches Niveau der erbrachten Leistung berücksichtigt werden, indem *zwei* Leistungen mit unterschiedlich hohen Sicherheitsstandards definiert werden.

Mit dem *zweiten Satz von Absatz 3* wird neu eine Regelung eingeführt, die verhindert, dass für dieselbe Leistung unterschiedliche Preise verrechnet werden (z. B. Flugwetterdaten): Werden Leistungen gegenüber Dritten gegen Entgelt (Gebühr oder Marktpreis) erbracht, so ist dieser Preis auch massgebend für die interne Leistungsverrechnung.

Der *dritte Satz von Absatz 3* entspricht dem bisherigen zweiten Satz.

Die Vorgabe an die IKT-Leistungserbringer, ihre Vollkosten auch kurzfristig decken zu müssen, kann zu Fehlanreizen bei Beschaffungsentscheiden führen und innovationshemmend wirken. *Absatz 4* schafft deshalb etwas Spielraum, indem in gewissen Fällen die EFV befristete Ausnahmen bewilligen kann. Wenn eine Verwaltungseinheit für die Ausführung eines Auf-

trags neue Systeme, Produkte oder Services beschaffen muss, die zu Beginn nicht voll ausgelastet sein werden, so müssen heute dem Erstkunden in der Aufbauphase mit dem Grundsatz der Vollkostenverrechnung unverhältnismässig hohe Betriebskosten in Rechnung gestellt werden. Diese liessen sich durch zusätzliche Leistungsbezügerinnen und -bezüger in vielen Fällen schnell reduzieren. Solche Leistungen kommen aber nicht zum Tragen, wenn andere Leistungsbezügerinnen und -bezüger für die gleiche Leistung ausserhalb der Bundesverwaltung ein günstigeres Angebot erhalten. Der Bund hat dann gewissermassen doppelte Kosten: Jene für die nicht ausgelastete eigene Infrastruktur und jene für den externen Leistungseinkauf. Im Rahmen der Digitalisierung werden heute vermehrt serviceorientierte Strukturen und modulare Systeme aufgebaut und insbesondere Basisdienstleistungen skalierbar geplant und umgesetzt. Die vollen Kosten können in den ersten Jahren nicht auf die aktuelle Bestellmenge verrechnet werden, sonst werden solche Leistungen nicht nachgefragt und die Grössenvorteile lassen sich nicht nutzen. Solche Fälle gilt es zu verhindern: Die EFV soll deshalb für Leistungen, die Verbund- oder Grössenvorteile mit sich bringen, befristete Ausnahmen von der Vorgabe der Vollkostendeckung bewilligen können, wenn dies aus übergeordneter Sicht sinnvoll erscheint. Relevante Fachbereiche wie der Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundeskanzlei werden dabei konsultiert, um ihre Anliegen angemessen einbringen zu können.

Die EFV regelt die Einzelheiten in Weisungen. Zurzeit ist beabsichtigt, dass Ausnahmen in der Regel für maximal drei Jahre gewährt werden. Der Preis soll so bemessen werden, dass in diesem Zeitraum im Durchschnitt ein Kostendeckungsgrad von mindestens 50 Prozent erzielt wird. Dazu muss der Leistungserbringer bei der EFV das Geschäftsmodell einreichen und darlegen, wie in drei Jahren nach der Investition in eine solche Infrastruktur die Vorgabe zur Deckung der Vollkosten gemäss Absatz 3 erfüllt werden kann. Er legt auch die maximalen Verluste dar, die er bereit ist, in Kauf zu nehmen.

Kann die Infrastruktur auch nach drei Jahren nicht kostendeckend betrieben werden, so ist sie zu reduzieren, einzustellen oder zu verkaufen. Es bleibt aus Transparenzgründen und aufgrund der Vorgabe des ökonomischen Einsatzes öffentlicher Mittel ausgeschlossen, dauerhafte Ausnahmen vom Grundsatz der Vollkostendeckung zu gewähren.

3.6 Public Private Partnership

Art. 52a Zusammenarbeit mit Privaten

Artikel 52a ist im Jahr 2009 in Kraft getreten. In den letzten 12 Jahren kam es beim Bund – abgesehen vom Spezialfall des Covid-19-Kreditbürgschaftssystems¹² – zu keinen nennenswerten Private Public Partnership (PPP), wie sie gegen Ende der Nullerjahre angepriesen wurden. Insbesondere bei Bauten und Infrastrukturen, dem wichtigsten Anwendungsbereich von PPP im Ausland, konnten in der Schweiz keine Projekte umgesetzt werden.

Die Gründe dafür sind vielfältig. Dazu gehören namentlich die sehr tiefen Finanzierungskosten der öffentlichen Hand, die Renditeerwartungen der privaten Investorinnen und Investoren und nicht zuletzt die vergleichsweise komfortable Situation der öffentlichen Finanzen, die eine Vorfinanzierung durch Private unnötig macht. In vielen europäischen Staaten, die PPP in der Vergangenheit eingesetzt haben, hat sich nach der anfänglichen Euphorie Ermüchterung breitgemacht. Die erhofften finanziellen Vorteile konnten oftmals nicht erzielt werden, die Vertragsverhandlungen erwiesen sich aufgrund der sehr langen Vertragsdauer als aufwändig und der Staat konnte die Projektrisiken nicht ausreichend auf die privaten Investorinnen und Investoren abwälzen.

Vor diesem Hintergrund soll Artikel 52a aufgehoben werden. Er referenziert auf die Artikel 39 und 57 des FHG, die auf einen wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz abzielen. Der Bundesrat hat andere Instrumente, um dies zu gewährleisten. Mit der flächendeckenden Einführung von Globalbudgets haben die Verwaltungseinheiten den Anreiz, wirtschaftliche Lösungen für ihre Aufgabenerfüllung zu suchen. Wer ein Vorhaben seriös plant, wird auch ohne Artikel 52a die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit Privaten prüfen, sofern sich dies als wirtschaftlich erweist.

Im Übrigen hat sich auch der Verein PPP Schweiz, der vor gut zehn Jahren aus Kreisen der Beratungs- und Finanzbranche zur Förderung von PPP gegründet worden war, in der Zwischenzeit aufgelöst.

¹² Eric Jakob/Martin Godel, Operative Umsetzung und wirtschaftliche Bedeutung, in: Kellerhals Carrard/Bürgschaftsgenossenschaften Schweiz (Hrsg.), Corona-Kredite für KMU, Zürich 2021, S. 25.

3.7 Änderungen im Rechnungslegungsrecht

3.7.1 Anhebung auf Gesetzesstufe

Im revidierten FHG werden Zweck und Grundsätze der Rechnungslegung und die Vorgabe, dass die Jahresrechnung des Bundes grundsätzlich anhand der Vorgaben der IPSAS zu erstellen ist, auf Gesetzesstufe geregelt (Art. 47 f. FHG). In diesem Zusammenhang wurden die gesetzlichen Vorgaben zur Bilanzierung und Bewertung aufgehoben (Art. 49–51 bisheriges FHG), da sie sich aus den IPSAS ergeben.¹³ Die entsprechenden Artikel der FHV müssen deshalb ebenfalls angepasst (Art. 53) bzw. aufgehoben (Art. 54–60) werden.

3.7.2 Grundsätze und Standards

Art. 53 Standards

In Artikel 48 FHG wird geregelt, dass sich die Erstellung der Jahresrechnung des Bundes nach den «International Public Sector Accounting Standards» (IPSAS) richtet. Wie bis anhin werden in begründeten Fällen Ausnahmen von den Vorgaben der IPSAS beansprucht. Neu wird bereits auf Gesetzesstufe ausdrücklich festgehalten, dass der Bundesrat die *wesentlichen* Abweichungen von den IPSAS in seinen Ausführungsbestimmungen zum FHG regelt. Die Finanzkommissionen werden vorgängig konsultiert, damit sie sich in diesem Rahmen zu jeder neuen wesentlichen Abweichung von den Vorgaben der IPSAS äussern können.

Die *wesentlichen* Abweichungen werden wie bis anhin in *Anhang 2* der FHV geregelt. Unwesentliche Abweichungen hingegen werden nicht mehr in den Ausführungsbestimmungen geregelt. Es handelt sich dabei um den Nachvollzug der bisherigen Praxis. Bereits heute regelt der Bundesrat nicht jede unbedeutende Abweichung von der IPSAS-Vorgaben in seinen Ausführungsbestimmungen. Weiterhin werden jedoch *sämtliche* Abweichungen im Anhang der Jahresrechnung offengelegt und begründet¹⁴. Damit bleibt die vollständige Transparenz gegenüber den Adressatinnen und Adressaten der Jahresrechnung gewährleistet.

¹³ Botschaft 2019 (Anm. 2), S. 364 f. und 378 ff.

¹⁴ Staatsrechnung 2020, Band I, Kapitel B 73, Grundlagen der Rechnungslegung, S. 137 f.

Dementsprechend wird auch der Anhang 2 «Abweichungen der Bundesrechnung von den IPSAS» angepasst. Die *Abweichung 1* (Erhebung EU-Steuerrückbehalt) hat mittlerweile keine Relevanz mehr und wird gestrichen.

Art. 54 Grundsätze

In Artikel 47 FHG werden die massgebenden Grundsätze für eine ordnungsmässige Rechnungslegung festgehalten.¹⁵ Dementsprechend kann Artikel 54 aufgehoben werden.

3.7.3 Bilanzierung, Bewertung und Offenlegung

Die folgenden Bestimmungen werden aufgehoben:

Art. 55 Bilanzierungsgrundsätze

Art. 56 Aktivierungs- und Passivierungsgrenzen

Art. 57 Bewertungsgrundsätze

Art. 58 Namhafte Beteiligungen

Art. 59 Abschreibungen und Wertberichtigungen

Art. 60 Offenlegung

In den Artikeln 55–60 FHV wurden bis anhin Vorgaben zur Bilanzierung, Bewertung und Offenlegung einzelner Sachverhalte aufgeführt. Die IPSAS weisen eine hohe Regelungsdichte auf und beinhalten bezüglich Bilanzierung und Bewertung nur vereinzelte Wahlrechte. Für die allermeisten Sachverhalte sind folglich die Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze klar vorgegeben, so dass der Bundesrat keinen Ermessensspielraum bezüglich der anzuwendenden Methode hat. Es ist deshalb nicht notwendig, an den im Vergleich zu den Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze der IPSAS rudimentären Vorgaben der FHV festzuhalten. Diese bieten keine zusätzliche Rechtssicherheit und keinen Informationsgewinn. Sie beinhalten im Gegenteil sogar das Risiko latenter Widersprüche zu den zwingenden Vorgaben der IPSAS; dies wenn beispielsweise in FHG und FHV eine leicht

¹⁵ Botschaft 2019 (Anm. 2), S. 379.

andere Formulierung als in den IPSAS verwendet wird, aber der Gesetzgeber vielleicht doch dasselbe meinte.¹⁶

3.7.4 Konsolidierte Rechnung

Die folgenden Bestimmungen werden aufgehoben:

Art. 64a Ausnahmen von der Konsolidierung

Art. 64a^{bis} Einbezug in die Konsolidierung

Art. 64b Rechnungslegungsgrundsätze

Art. 64c Rechnungslegungsstandards

Art. 64d Berichterstattung

Die Vorschriften zur konsolidierten Rechnung des Bundes bleiben mit der FHG-Revision materiell grundsätzlich unverändert. Allerdings wurde der entsprechende Gesetzesartikel (Art. 55 FHG) klarer strukturiert und an die neuen Artikel 47 und 48 FHG angeglichen. Wichtige Aspekte der FHV wurden auf Gesetzesstufe angehoben. In der FHV sind keine weiterführenden Vorgaben mehr notwendig. Die bisherigen Artikel zur konsolidierten Rechnung (Art. 64a–64d FHV) können daher ersatzlos aufgehoben werden.

Ebenfalls gestrichen werden kann der *Anhang 3* – «Abweichung der Konsolidierten Rechnung von den IPSAS». Der neue Artikel 55 Absatz 4 FHG schreibt – entsprechend dem Artikel 48 Absatz 3 FHG zur Jahresrechnung – vor, dass Abweichungen von den IPSAS im Anhang zur konsolidierten Rechnung offengelegt und begründet werden. Im Gegensatz zu Artikel 48 Absatz 2 FHG zur Jahresrechnung müssen aber die wesentlichen Abweichungen nicht noch zusätzlich in der Verordnung festgehalten werden. Deshalb kann der gesamte Anhang 3 aufgehoben werden. Dies ist gerechtfertigt, da Abweichungen von den IPSAS bei der konsolidierten Rechnung keinen Einfluss auf die Steuerung (Schuldenbremse) haben. Zudem wird der Bericht zur konsolidierten Rechnung dem Parlament nur zur Kenntnisnahme unterbreitet.

¹⁶ Botschaft 2019 (Anm. 2), S. 365 und 381 f.

3.8 Zahlungsverkehr

Art. 65 Zahlungsverkehr

Absatz 2 wird durch den neuen Artikel 37 abgedeckt und kann daher aufgehoben werden. Damit werden alle Unterschriftenregelungen neu von Artikel 37 erfasst (s. Ziff. 3.4). Die Absätze 1 und 3 bleiben unverändert.

Art. 65a Elektronische Genehmigung und Freigabe von Zahlungen an verwaltungsexterne Empfänger

Artikel 65a ist im neuen Artikel 37 Absatz 4 enthalten und kann deshalb aufgehoben werden (s. Ziff. 3.4). Bereits heute werden alle Zahlungsaufträge elektronisch übermittelt. Die eigenhändige Unterschrift wird nur noch in sehr seltenen Fällen eingesetzt. Das Verfahren wird zudem grundsätzlich von den Banken festgelegt und entspricht höchsten Sicherheitsstandards.

3.9 Schlussbestimmungen

Art. 75 Vollzug

In *Buchstabe a^{ter}* wird die Kompetenz der EFV im Bereich der elektronischen Aufbewahrung der Buchungsbelege und der Geschäftsbücher explizit verankert. Es ist wichtig, dass die EFV Weisungen gegenüber den verschiedenen Verwaltungseinheiten erlassen kann, um insbesondere die einheitliche Umsetzung und die Integrität der Unterlagen zu gewährleisten. Grundsätzlich soll die heutige Praxis fortgeführt werden.

Buchstabe f wird infolge der Überarbeitung von Artikel 37 bzw. der Aufhebung der Artikel 37b und 65a angepasst.

Infolge der Aufhebung von Artikel 52a muss auch *Buchstabe k* entsprechend angepasst werden.

Zudem werden die Weisungsbefugnisse der EFV im Zusammenhang mit den Bilanzierungs-, Bewertungs-, Offenlegungs- und Berichterstattungsvorschriften zusammengefasst. Die bisherigen Buchstaben l–o^{bis} von Artikel 75 Absatz 2 werden unter *Buchstabe l* zusammengeführt. Es handelt sich um eine formelle Anpassung; die Weisungsbefugnisse der EFV werden dadurch materiell nicht geändert.

3.10 Änderung anderen Rechts

Die Änderungen in den anderen Verordnungen betreffen mit einer Ausnahme den Wechsel der Begriffe «Gesamtkredit» und «Rahmenkredit» zum allgemeinen Begriff «Verpflichtungskredit». Diese rein begriffliche Anpassung ergibt sich aus den entsprechenden Änderungen des FHG und der FHV (s. oben Ziff. 3.1).

In der Verordnung vom 14. August 1991 über die Durchführung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern¹⁷ wird zudem Artikel 11 Absatz 3 gestrichen. Personal- und Sachkosten sollen sauber getrennt sein; dies entspricht bereits der heutigen Praxis.

Nur eine Änderung in den anderen Verordnungen betrifft nicht die begriffliche Vereinheitlichung:

In Artikel 9 Absatz 1 der Organisationsverordnung vom 17. Februar 2010¹⁸ für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD) werden die besonderen Aufgaben der EFV festgehalten. Unter anderem führt sie das Dienstleistungszentrum Finanzen des EFD. Dieses ist jedoch bereits seit längerer Zeit nicht mehr ausschliesslich für das EFD tätig. Sowohl im Bereich des Kreditorenworkflows (Verarbeitung Rechnungseingang) als auch im Bereich der Stammdaten für Supportprozesse nimmt das Dienstleistungszentrum Finanzen des EFD bereits bundesweite Aufgaben wahr. Um die tatsächliche Situation, wie sie heute besteht besser abzubilden, soll die im Namen erwähnte Einschränkung auf das EFD nun auch formell aufgehoben werden, indem der Zusatz «des EFD» gestrichen wird.

Diese Änderung ist rein formeller Natur und bringt keine materiellen Änderungen für die dem Dienstleistungszentrum Finanzen des EFD zugeteilten Aufgaben mit sich. Die Änderung hat somit auch keine Auswirkung auf das einzige neben dem Dienstleistungszentrum Finanzen des EFD bestehende Dienstleistungszentrum Finanzen des EJPD. Insbesondere ist damit keine weitergehende departementsübergreifende Aufgabenübernahme verbunden.

¹⁷ SR 172.018
¹⁸ SR 172.215.1

4 Auswirkungen auf den Bund

4.1 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der Änderung der Finanzhaushaltverordnung auf den Bund beschränken sich auf die Verbuchung der direkten Bundessteuer nach dem Forderungsprinzip (s. Ziff. 3.3). Sie dürften betragsmässig gering ausfallen, weil mit der Umstellung der Verbuchungspraxis zwei Einmaleffekte entstehen, welche sich weitestgehend neutralisieren: Einerseits werden sämtliche offenen Steuerforderungen im Zeitpunkt der Umstellung in der Bundesbilanz aktiviert, was zu einer einmaligen Erhöhung des Eigenkapitals führt. Andererseits werden die vorzeitigen Zahlungseingänge in der Höhe von schätzungsweise 2 bis 3 Milliarden neu als Verbindlichkeiten ausgewiesen, was das Eigenkapital einmalig reduziert. Vorzeitige Zahlungseingänge werden neu erst bei Eintritt der Hauptfälligkeit als Ertrag verbucht. Beide Effekte sind abhängig vom Zahlungsverhalten der Steuerpflichtigen im Zeitpunkt der Umstellung.¹⁹

4.2 Personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen.

5 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Einzig die Änderung der Verbuchungspraxis bei der direkten Bundessteuer (s. Ziff. 3.3) führt dazu, dass die Kantone dem Bund früher die Forderungen melden müssen. Die Anteile der Kantone an der direkten Bundessteuer beruhen aber weiterhin auf den effektiven Steuereingängen.

¹⁹ Zu den finanziellen Auswirkungen der Revision des FHG wird auf die Ausführungen in der Botschaft 2019 (Anm. 2), S. 388 ff., verwiesen.