

12.049

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes
über die direkte Bundessteuer
(Finanzielle Oberaufsicht über die direkte Bundessteuer)**

vom 18. April 2012

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2007 M 07.3282 Oberaufsicht bei der direkten Bundessteuer
(N 6.6.07, Kommission 06.094 N; S 12.6.07; N 14.6.07)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. April 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Jeder Kanton soll neu verpflichtet werden, die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der direkten Bundessteuer und der Ablieferung des Bundesanteils durch ein unabhängiges kantonales Finanzaufsichtsorgan jährlich prüfen zu lassen. Dabei soll keine materielle Prüfung der Veranlagungen stattfinden.

Mit der vorliegenden Änderung des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG) antwortet der Bundesrat auf eine überwiesene Motion (07.3282) zur Verbesserung der Oberaufsicht bei der direkten Bundessteuer.

Dabei geht es um die Schliessung einer Prüflücke in der Finanzaufsicht. Die Kantone erheben heute zwar die direkte Bundessteuer im Auftrag des Bundes, sind aber nicht dazu verpflichtet, die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung und der Ablieferung des Bundesanteils durch eine unabhängige Stelle prüfen zu lassen.

Die Mehrzahl der Kantone lässt diese Prüfung heute schon durch ein kantonales Finanzaufsichtsorgan durchführen und informiert die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) über das Prüfungsergebnis. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat in den vergangenen Jahren versucht, die kantonalen Finanzkontrollen aller Kantone mittels Vereinbarungen dazu anzuhalten, diese Prüfung durchzuführen. Doch dieser Versuch, die Lücke zu schliessen, muss als gescheitert betrachtet werden. Es gibt immer noch einige Kantone, die keine regelmässigen Prüfungen durchführen oder die Bundesbehörden nicht über die Prüfungsergebnisse informieren.

Mit einem neuen Artikel 104a DBG soll sichergestellt werden, dass die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der direkten Bundessteuer und der Ablieferung des Bundesanteils jährlich durch ein unabhängiges kantonales Finanzaufsichtsorgan geprüft wird. Das Resultat der Prüfung soll der ESTV und der EFK bis Ende des Jahres, in dem die Staatsrechnung des Bundes abgenommen wird, in Form eines Berichts zugestellt werden. 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 sich, die EFK und die ESTV beauftragen.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Prüfungskompetenz der EFK

Durch das Finanzkontrollgesetz vom 28. Juli 1967¹ (FKG) wird die EFK als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes eingesetzt und damit die Finanzaufsicht auf Bundesebene geregelt. In Artikel 1 FKG wird als Aufgabe der EFK insbesondere die Unterstützung der Bundesversammlung und des Bundesrates bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen (Art. 167, 169 Abs. 1, 183 und 187 Abs. 1 Bst. a BV²) genannt. Die EFK ist selbstständig und unabhängig, nur der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet. Wesentlich sind hierzu die finanzielle, die institutionelle und die personelle Unabhängigkeit dieser Behörde.

Der Aufsicht der EFK unterstellt sind insbesondere (Art. 8 Abs. 1 FKG):

- die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung;
- die Parlamentsdienste;
- die Empfänger von Abteilungen und Finanzhilfen;
- Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform, denen der Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen hat, sowie
- Unternehmen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist.

Diese Einheiten sind nur dann der Finanzaufsicht der EFK nicht unterstellt, wenn sie unter die Ausnahmeregelung von Artikel 19 (Nationalbank, SUVA) fallen oder wenn dies durch spezialgesetzliche Regelungen (Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft) vorgesehen ist.

Im Verhältnis zu den Kantonen führt die EFK bei den Kantonen, die vom Bund finanzielle Zuwendungen erhalten, Prüfungen über die Verwendung der Bundesleistungen durch, soweit ein Bundesgesetz oder ein Bundesbeschluss diese Kontrolle vorsieht. Ist diese nicht vorgesehen, so kann die EFK nur im Einvernehmen mit der Kantonsregierung die Verwendung von Bundesleistungen überprüfen.

1.1.2 Umfang der Prüfung durch die ESTV

Die direkte Bundessteuer wird von den Kantonen unter Aufsicht des Bundes veranlagt und bezogen. Die kantonale Verwaltung für die direkte Bundessteuer leitet und überwacht den Vollzug und die einheitliche Anwendung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (Art. 104 DBG). Die Kantone erhalten für die Veranlagung und den Bezug der direkten Bundessteuer 17 Prozent der bei ihnen eingegangenen

¹ SR 614.0

² SR 101

Einnahmen nach Artikel 196 DBG. Den Rest (d.h. 83 Prozent dieser Einnahmen) haben sie regelmässig dem Bund abzuliefern.

Die Aufsicht des Bundes über die Veranlagung und den Bezug der direkten Bundessteuer ist dem EFD und der ESTV zugewiesen worden. Zur Erfüllung dieser Aufgabe kann die ESTV bei den kantonalen Veranlagungs- und Bezugsbehörden Kontrollen vornehmen und in die Steuerakten der Kantone und Gemeinden Einsicht nehmen (materielle Prüfung gemäss Art. 103 Abs. 1 DBG). Die EFK hat gestützt auf das DBG in Verbindung mit Artikel 16 FKG keine Prüfungsbefugnis.

Gemäss Artikel 103 Absatz 2 DBG kann das EFD auf Antrag der ESTV die nötigen Anordnungen treffen, wenn es sich ergibt, dass Veranlagungen in einem Kanton ungenügend oder unzweckmässig durchgeführt werden. Die ESTV kann den Kanton gleichzeitig auch anweisen, dass er keine Veranlagungen mehr eröffnen darf.

Die ESTV versteht ihre Aufgabe als Fachaufsicht im Steuerbereich und nicht als Finanzaufsicht. Sie konzentriert ihre Tätigkeit im Aufsichtsbereich vor allem auf die Veranlagung (materielle Rechtmässigkeit) und die Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Steuerverwaltungen (korrekte und gleichmässige Rechtsanwendung). Im Gegensatz zur risikoorientierten Finanzaufsicht prüft die ESTV stichprobenweise. Sie tauscht sich regelmässig mit den kantonalen Steuerverwaltungen aus und führt auch Kontaktgespräche mit den kantonalen Finanzkontrollen.

1.1.3 Umfang der Prüfung durch die Kantone

Es ist jedem Kanton selber überlassen, wie er durch kantonale Regelungen seine Finanzaufsicht definieren und umsetzen will. Diese kantonale Freiheit führt zu einer unterschiedlichen organisatorischen Ausgestaltung der kantonalen Finanzaufsichtsorgane bei den Kantonen. Auch sind deren eigener organisatorischer Aufbau, deren Strukturen, Aufgaben und Prüfungsbefugnisse kantonal unterschiedlich geregelt. Einige sind dem Parlament beziehungsweise parlamentarischen Kommissionen zugeordnet, andere sind dem Finanzdepartement angegliedert, nicht aber an dessen Weisungen gebunden.

Anfang 2011 verfügten alle 26 Kantone über eine kantonale Finanzkontrolle. Ein Kanton³ hat jedoch die Prüfung an ein privates Revisionsunternehmen delegiert. Der Umfang der Prüfung wird von den einzelnen Kantonen unterschiedlich gehandhabt. Es gibt Kantone, welche keine jährliche Prüfung (zumindest von Teilbereichen) vornehmen oder die üblichen Erwartungen an die Tiefe der Prüfung nicht erfüllen.

1.1.4 Prüfungslücke

Die Prüfungstätigkeit der ESTV (bei den Kantonen) bezieht sich vor allem auf die Veranlagung (materielle Prüfung). Die Tätigkeit einer kantonalen Finanzkontrolle wird deshalb durch die Aufsichtstätigkeit der ESTV nicht ersetzt.

³ Appenzell Innerrhoden

Im Bereich der direkten Bundessteuer fehlt eine gesetzliche Grundlage für Prüfungen der EFK bei den Kantonen. Dies hat zur Folge, dass in der eidgenössischen Staatsrechnung 2010 18 Milliarden Franken⁴ Einnahmen aus der direkten Bundessteuer enthalten sind, die nicht der Finanzaufsicht der EFK unterliegen und von ihr auch nicht bestätigt werden können. Diese Einnahmen machen etwa einen Drittel des Bundeshaushaltes aus.

Internationale Standards (insbesondere die Erklärung von Lima) fordern die Kontrolle der ganzen Staatsrechnung durch das oberste Rechnungslegungsorgan (z.B. die EFK). Die Schweiz erfüllt diese Forderung nicht, da wie oben erläutert z.B. die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer der Finanzaufsicht der EFK nicht unterliegen.

1.1.5 Gespräche Bund-Kantone

Um die Finanzaufsicht über die Einnahmen des Bundes aus der direkten Bundessteuer zu verbessern, sind die EFK und die ESTV regelmässig in Kontakt mit den Kantonen und insbesondere mit den kantonalen Finanzkontrollen, damit auf freiwilliger Basis die Erhebung der direkten Bundessteuer und die Ablieferung des Bundesanteils formell geprüft werden. Dafür wurde von der EFK die Arbeitsgruppe «Steuern» der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen ins Leben gerufen. Die Arbeitsgruppe hat bereits im Jahr 2002 ein sogenanntes Prüfraster⁵ entwickelt.

Das Prüfraster ist in acht Prüfbereiche gegliedert:

- a. Allgemeines, Organisation (und IT, inkl. Datenschnittstellen);
- b. Steuerregisterführung (Herkunft und Verarbeitung der Daten);
- c. Steuererklärung (Einhaltung der Fristen und Erfassung aller Steuerpflichtigen);
- d. Veranlagung (Richtigkeit der Erfassung und der automatischen Verarbeitung, Vollständigkeit aller Steuerpflichtigen, IKS-Massnahmen, Vorhandensein von Kontrollmitteln, Querprüfungen mit anderen Quellen, Rechtsmittel bzw. Korrekturen der Veranlagung richtig erfasst, Bussen und Kosten richtig erfasst);
- e. Inkasso, Buchhaltung (Bezug, Zahlung, Mahnungen, Verzugszins, Kosten, Zwangsvollstreckung, Erlass und Rückerstattungen);
- f. Quellensteuer (Führung der Register, Berechnung und Verrechnung bei den Arbeitgebern, Steuerablieferung an den Kanton, Abrechnung mit dem Bund, nachträgliche Veranlagung von Quellensteuerpflichtigen und Abrechnung zwischen den Kantonen);
- g. Abrechnung/Ablieferung an Bund (monatliche Abrechnung der Kantone und monatliche Ablieferung der direkten Bundessteuer an den Bund);
- h. Abrechnungen zwischen den Kantonen (aufgrund von Repartitionen).

⁴ Vgl. Bericht der Revisionsstelle (EFK) vom 18. April 2011 an die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte betreffend die Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2010.

⁵ Das Prüfraster ist zu finden unter www.sfao.admin.ch/pdf/DBST-%20Pr%C3%BCfraster_Version06_D.pdf (zuletzt besucht am 14. Nov. 2011).

Diese acht Prüfungsbereiche werden nach bestimmten Kriterien geprüft. Diese sind nicht für alle Prüfungsbereiche identisch. Es handelt sich dabei um folgende neun Kriterien (thematische Prüfungsschwerpunkte):

1. Zweckmässige Organisation,
2. Verfügbarkeit,
3. Bewertung,
4. Genehmigung,
5. Nachprüfbarkeit,
6. Vollständigkeit,
7. Abgrenzung,
8. Richtigkeit allgemein,
9. Richtigkeit der automatisierten Verarbeitung.

Es wird empfohlen, die Prüfbereiche a und g jährlich und die anderen Prüfbereiche (b–f und h) im Rotationsprinzip innerhalb von 3–5 Jahren zu prüfen.

Die EFK hat in den letzten 10 Jahren 19 gemeinsame Prüfungen mit 17 Kantonen vorgenommen. Von 12 derartigen Prüfungen hat die ESTV anhand der im Jahr 2010 geführten Gespräche mit den Kantonen Kenntnis erhalten. Damit wurde auch der Austausch von Knowhow mit den kantonalen Finanzkontrollen gefördert.

Einige wenige kantonale Finanzkontrollen waren bisher nicht bereit, Prüfungen (zumindest von bestimmten Prüfungsbereichen) jährlich vorzunehmen oder die ESTV und die EFK über die Ergebnisse der Prüfungen durch die Kantone zu informieren. Andere Finanzkontrollen dürfen ihre Berichte nach dem kantonalen Recht nicht weiterleiten.

Gestützt auf die mit 23 Kantonen im Jahr 2010 geführten Gespräche liegen der ESTV die in der folgenden Statistik zusammengefassten Informationen vor:

	JA (Anzahl Kantone)	NEIN (Anzahl Kantone)	Keine Daten (Anzahl Kantone)
Jährliche Kontrolle durch kantonale Finanzkontrolle	19	4 ⁶	3
Prüfung Geldfluss und Buchhaltung	23	0	3
Explizite Prüfung des Bezugs der direkten Bundessteuer	17	0	9
ESTV wird ganz oder teilweise über Ergebnisse der Prüfungen informiert (Prüfberichte erhalten)	20	3	3

Im Rahmen des von der Arbeitsgruppe entwickelten Prüfrasters versuchte die EFK 2004, mittels einer Vereinbarung das Prüfraster und dessen Anwendung für die Kantone (bzw. die kantonalen Finanzkontrollen) verbindlich zu erklären. Es hätten sogenannte «freiwillige Prüfungen» stattfinden sollen, und die EFK hätte über die Ergebnisse der Prüfungen orientiert werden müssen. Die Vereinbarung zwischen der EFK und den kantonalen Finanzkontrollen wurde jedoch nur von 14 Kantonen

⁶ In diesen vier Kantonen finden Prüfungen alle zwei bis vier Jahre statt.

unterzeichnet. Diese Zahl stagniert seit längerer Zeit. Somit kann mittlerweile gesagt werden, dass die auf freiwilliger Basis durchgeführte flächendeckende Prüftätigkeit der kantonalen Finanzkontrollen gescheitert ist.

Im Zusammenhang mit der Bearbeitung des Geschäfts 06.094 (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen: Festlegung der Beiträge des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs) wurde deshalb durch die dafür eingesetzte Spezialkommission des Nationalrates am 7. Mai 2007 eine Motion eingereicht.

1.1.6 Motion 07.3282 – Oberaufsicht direkte Bundessteuer

Die Motion (07.3282) der Kommission 06.094-N mit dem Titel «Oberaufsicht bei der direkten Bundessteuer» sollte nach ihrem ursprünglichen Wortlaut den Bundesrat beauftragen, «in Zusammenarbeit mit den Kantonen Verbesserungsmöglichkeiten der Kontrolle über den Bezug der direkten Bundessteuer zu prüfen, mit dem Ziel, die Ordnungsmässigkeit zu gewährleisten». Der Bundesrat beantragte am 30. Mai 2007 die Annahme dieser Motion. Der Nationalrat hat sie am 6. Juni 2007 angenommen. Der Ständerat sprach sich am 12. Juni 2007 für eine Änderung des Motionswortlauts aus, um neu nicht nur den Bezug, sondern auch «die Ablieferung» der direkten Bundessteuer der Prüfung zu unterstellen. Durch diese Ergänzung sollten insbesondere auch die Geldflüsse und die Berechnung der abzuliefernden Beträge an den Bund einer Prüfung unterstehen. Zudem strich der Ständerat den letzten Satzteil betreffend der Ordnungsmässigkeit, um den Eindruck zu vermeiden, der heutige Zustand erfülle das Erfordernis der Ordnungsmässigkeit generell nicht. Der Nationalrat nahm diesen vom Ständerat ergänzten Motionstext⁷ am 14. Juni 2007 an. Damit wurde der Vorstoss an den Bundesrat überwiesen.

1.1.7 Vernehmlassung zur FKG-Revision

Mit der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage wurde ursprünglich die EFK beauftragt. In ihrer Vorlage vom 26. Mai 2010⁸ hat die EFK eine Änderung des FKG vorgeschlagen. Diese sah vor, dass die EFK bei den Kantonen Prüfungen durchführen kann, soweit die Kantone Bundessubventionen oder zweckgebundene Anteile an Bundeseinnahmen erhalten oder Bundesaufgaben im Steuerbereich erfüllen. Im Bereich der direkten Bundessteuer hätten sich die Prüfungen auf «das interne Kontrollsystem, die Registerführung, den Bezug und das Rechnungswesen⁹» beschränkt. Dabei hätte die EFK in jenen Kantonen Prüfungen im Bereich der direkten Bundessteuer vorgenommen, in welchen die kantonale Finanzaufsicht nicht selber prüft. Die Kantone wären nach diesem Entwurf nicht verpflichtet gewesen, Prüfungen durchzuführen. Die EFK und die kantonalen Finanzaufsichtsorgane hätten sich gegenseitig über die geplante Aufsichtstätigkeit und über die Prüfungsergebnisse informiert, um die doppelte Prüfung gleicher Themen zu vermeiden.

⁷ Die Motion wurde mit folgendem Text verabschiedet: «Der Bundesrat wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen Verbesserungsmöglichkeiten der Kontrolle über den Bezug und die Ablieferung der direkten Bundessteuer zu prüfen.»

⁸ Vgl. BBl 2010 3931

⁹ Vgl. Erläuternder Bericht dieser Vernehmlassungsvorlage, Seite 9, letzter Absatz.

Wie aus dem Ergebnisbericht vom Oktober 2010 zu dieser Vernehmlassung hervorgeht, wurde der Vorschlag der EFK von einer überwiegenden Mehrheit der Kantone abgelehnt. Befürchtet wurde, dass die Prüfung nicht nur die Ordnungs- und Rechtmässigkeit des Finanz- und Rechnungswesens erfasse, sondern darüber hinaus gehe und auch materielle Fragen, insbesondere die materielle Prüfung von Steuerveranlagungen, betreffen würde. Ebenso wurde eingewendet, dass die EFK wahrscheinlich auch im Rahmen der Finanzaufsicht Einsicht in Steuerakten haben wolle. Im Übrigen übe die ESTV mit ihrer Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über den Bezug der direkten Bundessteuer bereits Finanzaufsicht aus.

1.1.8 Bundesratsbeschluss vom 26. Januar 2011

In Kenntnis des Ergebnisberichts beschloss der Bundesrat, im Bereich der direkten Bundessteuer auf neue Prüfkompetenzen der EFK zu verzichten und die Prüflücke stattdessen mit einer Änderung des DBG zu schliessen. Mit Bundesratsbeschluss vom 26. Januar 2011 wurde die ESTV beauftragt, «Änderungsvorschläge im DBG auszuarbeiten, welche Verbesserungen im Rahmen der Ordnungsmässigkeit und der Rechtmässigkeit für die Oberaufsicht der direkten Bundessteuer herbeiführen.» Weiter sei auf eine erneute Vernehmlassung zu verzichten.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Die Kantone sollen gestützt auf eine neue Regelung im DBG dazu verpflichtet werden, jährlich die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der direkten Bundessteuer und der Ablieferung des Bundesanteils prüfen zu lassen. Über die Prüfungsergebnisse ist der ESTV und der EFK bis Ende des Jahres, in dem die Staatsrechnung des Bundes abgenommen wird, Bericht zu erstatten. Es ist den Kantonen jedoch unbenommen, auch die materielle Prüfung der Steuerveranlagungen vorzusehen. Bereits heute prüfen vier Kantone¹⁰ die Steuerveranlagungen – in unterschiedlicher Art und Weise – materiell. Die Prüfungen können durch die kantonale Finanzkontrolle oder ein als Revisionsexperte zugelassenes Unternehmen durchgeführt werden.¹¹ Die Gleichwertigkeit der Prüfung und die Zusendung der Prüfberichte an die EFK und die ESTV sind sicherzustellen.

Für die Kantone, die bereits heute eine jährliche Prüfung nach dem oben erwähnten Prüfraster durchführen und die ESTV über ihre Prüfungsergebnisse informieren, ändert sich nichts.

Es wird vorgeschlagen, dass die ESTV eine Prüfung des betreffenden Kantons beantragen kann, falls die kantonale Finanzkontrolle sich weigert, eine jährliche Prüfung ordnungsgemäss vorzunehmen, oder falls der Kanton der ESTV und der EFK keinen den Anforderungen genügenden Bericht fristgerecht abliefern.

¹⁰ Aargau, Basel-Landschaft, Jura und Solothurn

¹¹ Vgl. Ziff. 1.1.3 zur heutigen Situation im Kanton Appenzell Innerrhoden.

Der Antrag zur ersatzweisen Prüfung ist von der ESTV an das EFD¹² zu richten. Dem EFD würde es obliegen, über eine Prüfungsanordnung zu entscheiden und das Mandat zu vergeben.

Die Prüfung selbst müsste durch ein nach dem Revisionsaufsichtsgesetz vom 16. Dezember 2005¹³ als Revisionsexperte zugelassenes Revisionsunternehmen durchgeführt werden.

Durch diese auf die Selbstverantwortung der Kantone setzende Lösung, welche erst ersatzweise Dritte mit einbezieht, können alle Ansprüche zufriedengestellt werden: Einerseits wird damit die Prüflücke geschlossen. Andererseits wird dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen, indem erst dann gehandelt wird, wenn von kantonaler Seite her keine oder nur eine ungenügende Prüfung stattfindet.

1.3 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Am 14. Juni 2007 wurde die Motion 07.3282 der nationalrätlichen Kommission zur NFA (Kommission 06.094-NR) überwiesen. Mit der vorliegenden Änderung des DBG wird die Abschreibung der Motion beantragt.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 104a (neu) Aufsicht

In *Absatz 1* wird der Regelfall festgelegt, dass die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der direkten Bundessteuer und der Ablieferung des Bundesanteils bei der kantonalen Verwaltung zu prüfen ist. Vorgeschrieben wird zudem eine Berichterstattung an die ESTV und die EFK bis Ende des Jahres, in dem die Staatsrechnung des Bundes abgenommen wird. Die Prüfung und die Berichterstattung haben jährlich zu erfolgen und umfassen jeweils ein Kalenderjahr. Neu werden die Kantone gesetzlich verpflichtet, die Prüfung durch ein unabhängiges kantonales Finanzaufsichtsorgan¹⁴ vorzunehmen. Der Inhalt der Prüfung entspricht dem Prüfraster der Arbeitsgruppe «Steuern» der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen¹⁵. Innerhalb des Prüfrasters kann bezüglich der Prüfungsbereiche wie bisher variiert werden.

Die Prüfpflicht erstreckt sich nicht auf die materielle Anwendung des DBG. Die Kantone können diese materielle Prüfung jedoch ergänzend vorsehen.

¹² Es ist davon auszugehen, dass innerhalb des EFD das Generalsekretariat diese Anträge bearbeiten wird.

¹³ SR **221.302**

¹⁴ Üblicherweise nennt man die unabhängigen kantonalen Finanzaufsichtsorgane «Finanzkontrollen».

¹⁵ Beispiele für formelle Prüfungen (gemäss Prüfraster): Überprüfung der Vollständigkeit des Veranlagungsprozesses: Dabei wird der Frage nachgegangen, ob Veranlagungen innert angemessener Frist in Rechtskraft erwachsen (definitiv werden) oder zu lange offen (provisorisch) bleiben. Überprüfung von Abschreibungen von nicht einbringlichen Steuerbeträgen: Es wird geprüft, ob die Abschreibung mit einem aussagekräftigen Beleg (z.B. Verlustschein, Erlassverfügung) begründet ist.

Die prüfende Person erhält mittels dieser Revision des DBG auch keine Einsicht in Steuerakten. Die Regelung des Einsichtsrechts der kantonalen Finanzkontrollen in die Steuerakten bleibt in der Zuständigkeit der Kantone. Es ist Sache der Kantone, ob sie den kantonalen Finanzaufsichtsorganen zusätzliche Kompetenzen zugestehen wollen oder nicht. Die kantonalen Finanzkontrollen oder Dritte, die mit der Prüfung beauftragt werden, unterstehen der Geheimhaltungspflicht nach Artikel 110 DBG.

Falls für die Umsetzung dieser Vorlage eine Verordnung nötig ist, besteht mit Artikel 199 DBG bereits eine Delegationsnorm für Ausführungsbestimmungen des Bundesrates.

Gemäss *Absatz 2* muss der Prüfbericht (vgl. Ziffer 1.1.5) bis Ende des Jahres, in dem die Staatsrechnung des Bundes abgenommen wird, bei der ESTV und der EFK eintreffen. Wenn die Prüfung nicht vorgenommen wurde oder der Prüfbericht bis zum Jahresende nicht beim Bund eingegangen ist, kann das EFD auf Antrag der ESTV eine ersatzweise Prüfung und Berichterstattung durch Dritte anordnen.

Für diese Prüfung ist ein gemäss Revisionsaufsichtsgesetz als Revisionsexperte zugelassenes Unternehmen zu beauftragen. Die Vergabe des Prüfmandats unterliegt dem öffentlichen Beschaffungsrecht. Über die Zulassung als Revisionsexperte entscheidet die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB). Die für die Zulassung nötige Berufserfahrung und qualifizierte Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden sowie die organisatorischen Voraussetzungen des Unternehmens ermöglichen eine unabhängige Durchführung von qualifizierten Revisionen. Die als Revisionsexperten zugelassenen Unternehmen sind im Revisionsaufsichtsregister auf der Internetseite der RAB¹⁶ verzeichnet. Auch die EFK und viele kantonale Finanzkontrollen sind als zugelassene Revisionsexperten bei der RAB akkreditiert, obwohl dies für die Finanzkontrollen der öffentlichen Hand nicht notwendig wäre. Deshalb wären nebst privatwirtschaftlichen Revisionsunternehmen auch zugelassene Finanzkontrollen der öffentlichen Hand berechtigt, solche Prüfungen ersatzweise durchzuführen.

Falls Gewissheit vorliegt, dass zwar eine ordnungsgemässe Prüfung vorgenommen wurde und ein ausreichender Bericht vorliegt, der Kanton sich aber weigert, diesen zuzustellen, kann das EFD den Kanton zur Herausgabe des Prüfberichts an die ESTV und die EFK anhalten.

Das Revisionsunternehmen prüft nach dem Prüfraster der Arbeitsgruppe «Steuern» der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen. Dabei erstellt es den Prüfbericht sowie die Abrechnung über seine Dienstleistung und stellt diese Unterlagen dem EFD zu. Das EFD leitet den Prüfbericht an die ESTV und die EFK weiter. Es fakturiert die Dienstleistung an das Finanzdepartement des entsprechenden Kantons.

¹⁶ Vgl. <https://register.revisionsaufsichtsbehoerde.ch/search.aspx?lg=de> (besucht am 4. Juli 2011)

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Frage, ob die regelmässige und zuverlässige Prüfung durch die kantonalen Finanzkontrollen zu höheren Einnahmen aus der direkten Bundessteuer führen würde, muss offengelassen werden.

Der Umstand, dass die ESTV neu beim EFD beantragen kann, Prüfungen oder die Herausgabe der Prüfberichte anzuordnen, kann zu einer internen Arbeitsverlagerung bei der ESTV und dem EFD führen. Diese Arbeitsverlagerungen führen jedoch nicht zu höheren Kosten (Personal- oder Sachaufwand), sondern werden in der jeweiligen Verwaltungseinheit intern kompensiert. Im Gegenzug ist es für die Aufsichtstätigkeit der ESTV vorteilhaft, wenn sie in Zukunft von allen Kantonen jährlich einen Prüfbericht zugestellt erhält.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die meisten Kantone verfügen heute über professionelle und unabhängige Finanzaufsichtsorgane.

Die Vorlage überlässt es den Kantonen zu entscheiden, ob und in welchem Ausmass sie ihre Ressourcen für die Prüfung einsetzen wollen oder ob sie die Prüfung lieber durch Dritte vornehmen lassen wollen. Sofern Kantone bis anhin nicht oder nicht ausreichende Prüfungshandlungen vorgenommen haben, müssen sie mit (zusätzlichen) Kosten rechnen.

Auch hier muss die Frage, ob die regelmässige und zuverlässige Prüfung und Berichterstattung durch die kantonalen Finanzkontrollen zu höheren Einnahmen der Kantone aus dem Kantonsanteil der direkten Bundessteuer führen würde, offengelassen werden.

Für die Gemeinden sind weder direkt noch indirekt finanzielle oder personelle Auswirkungen zu erwarten.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹⁷ über die Legislaturplanung 2011–2015 nicht angekündigt. Mit Bundesratsbeschluss vom 26. Januar 2011 (vgl. Ziff. 1.1.8) wurde das EFD jedoch beauftragt, diese Vorlage zu erstellen und die oben beschriebene Problematik zu lösen.

¹⁷ BBl 2012 481

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Dass die Kantone die direkte Bundessteuer erheben, statuiert Artikel 128 Absatz 4 BV ausdrücklich. Die Erhebung durch die Kantone steht daher nicht zur Disposition des Bundesgesetzgebers. Er kann jedoch Anforderungen an die Erhebung der direkten Bundessteuer durch die Kantone stellen, soweit dies für die korrekte Erhebung der direkten Bundessteuer und die Ablieferung des Bundesanteils zweckmässig erscheint. Nach heutiger Auffassung ist die Kontrolle von Finanzvorgängen durch eine unabhängige Finanzaufsicht international Standard. Nur so kann die korrekte Abwicklung von Finanzvorgängen gewährleistet werden. Angesichts der heute teilweise noch bestehenden Prüflücke (vgl. Ziff. 1.1.4) drängt es sich deshalb auf, die Vorgaben in den Artikeln 103 und 104 DBG zu ergänzen und den Kantonen die Kontrolle durch ein unabhängiges Finanzaufsichtsorgan vorzuschreiben. Der Bund ist dazu im Rahmen seiner Kompetenzen nach den Artikeln 49 Absatz 2, 128 und 169 BV befugt.

Im vorliegenden Zusammenhang ist es wichtig, dass die Kontrollen auch wirklich stattfinden. Die BV lässt dem Bundesgesetzgeber Spielraum dabei, wie er durchsetzen will, dass die Kantone ihre bundesrechtlichen Pflichten erfüllen. Eine der herkömmlichen Möglichkeiten ist die Ersatzvornahme. Aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit erscheint es zweckmässig, diese Möglichkeit ausdrücklich im Gesetz vorzusehen sowie wesentliche Aspekte zu regeln, namentlich die Fragen, wer die Ersatzvornahme anordnet, wer die Prüfung vornimmt und wer die Kosten dafür trägt. Deshalb soll im DBG ausdrücklich verankert werden, dass das EFD anstelle des säumigen Kantons und auf dessen Kosten die ersatzweise Vornahme der Prüfung durch einen Dritten veranlassen kann.

Damit wird auch die Subsidiarität gestützt auf Artikel 5a BV gewahrt, da die ersatzweise Vornahme einer Prüfung nur dann vorgenommen wird, wenn ein Kanton die Prüfpflicht nicht selber erfüllt.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen oder europäischen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorliegende Änderung des DBG ist mit internationalem und europäischem Recht vereinbar.