



# **Internes Kontrollsystem des Rückerstattungsprozesses der Verrechnungssteuer**

Eidgenössische Steuerverwaltung



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.16106.605.204.009
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	
<b>Summary</b>	
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Internes Kontrollsystem des Rückerstattungsprozesses der Verrechnungssteuer Eidgenössische Steuerverwaltung**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) Hauptabteilung (HA) Direkte Bundessteuern, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben (DVS) das Interne Kontrollsystem (IKS) des Rückerstattungsprozesses Verrechnungssteuer für juristische Personen und ausländische Antragsteller (16,6 Milliarden Franken im Jahr 2015) geprüft. Die Rückerstattung der Verrechnungssteuer birgt hohe inhärente Risiken.

Ein existierendes und wirksames IKS schützt das Bundesvermögen, verhindert oder deckt Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung auf und stellt eine zweckmässige Verwendung der Bundesmittel sicher. Die geprüften Prozesse sind zentral für die Beurteilung der Existenz des IKS auf Stufe Gesamtbund.

### **Das IKS wurde seit der EFK-Prüfung 2013 ausgebaut**

Die Überprüfungsarbeiten erfolgen risikoorientierter. Mögliche Dividend-Stripping-Fälle werden inventarisiert und überwacht. [REDACTED] Andere Überwachungskontrollen wurden eingeführt oder gestärkt. Die Informations- und Kommunikationsflüsse sind angemessen, die Aus- und Weiterbildung ist umfassend und gut strukturiert.

### **Verrechnungssteuer Online-Einreichung (VOE) ist online**

Das wichtige Formular 25 kann seit Anfang 2016 online eingereicht werden. Der Arbeitsaufwand ist für die ESTV geringer als derjenige für physisch eingereichte Formulare. Der Effizienzgewinn ist für die ESTV noch nicht ausgeschöpft. Für die Rückerstattungsberechtigten ist der Nutzen von VOE gegenüber der physischen Einreichung heute noch eingeschränkt. VOE soll im Rahmen des Projekts Partnersystem (PASY) mit den restlichen 40 Formularen der Abteilung Rückerstattung (RE) und den 33 Deklarationsformularen der Abteilung Erhebung erweitert werden. Der Umfang und das Budget für das Projekt PASY sollen entsprechend angepasst werden.

Ein IKS-Prozessverantwortlicher ist noch nicht bestimmt. Das IKS ist für diesen Prozess (VOE) noch nicht aufgezeichnet.

### **Die Einführung des Projekts DVS-Rückerstattung sollte bedeutsame Schwächen eliminieren**

Die Funktionentrennung zwischen der Erfassung und Überprüfung von Rückerstattungsanträgen und Auszahlungen ist nach wie vor ungenügend. Künftig soll das Team Stammdatenverwaltung der Abteilung Dienste bei den manuellen Stammdatenmutationen (inklusive Geldadresse) federführend sein. Mittelfristig wird angestrebt, dass der Steuerpartner die Stammdatenmutationen, soweit möglich, selber vornimmt.

Der Arbeitsaufwand, der mit dem manuellen mehrfachen Handling in den Abteilungen Dienste und RE entsteht, bleibt erheblich. Mit der Einführung des Projekts DVS-Rückerstattung (DVS-R) sollten die Abläufe effizienter werden.



Das ursprüngliche Budget von 3,6 Millionen Franken ist seit Mai 2016 aufgebraucht und musste um weitere 1,9 Millionen erhöht werden. Zusätzlich bestehen enge Einföhrungstermine. Deshalb besteht das Risiko, dass die Fachanforderungen der Abteilung RE nicht vollstündig umgesetzt werden können.

### **Eine weitere kritische Berechtigungsücke im Auszahlungsprozess**

2015 generierten die Vorsysteme der ESTV 31,2 Milliarden Franken an Auszahlungen. Diese werden im SAP P07 weiterverarbeitet. Wie die EFK festgestellt hat, kann vor der Freigabe des Zahlungslaufs die Geldadresse für jede einzelne Zahlung im SAP P07 geändert werden. Insgesamt 138 Benutzer verfügen über diese Berechtigung, davon 122 ausserhalb der ESTV. Diese kritischen Berechtigungen sind für die Berechtigungsverwaltung der ESTV nicht ersichtlich und liegen im Verantwortungsbereich der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und des Bundesamts für Informatik (BIT). Weitere Verwaltungseinheiten, die Zahlungen in Vorsystemen initiieren, könnten von der Berechtigungsücke ebenfalls betroffen sein.

Gemäss Art. 15 Abs. 3 Finanzkontrollgesetz (FKG) hat die EFK den Bundesrat aufgefordert, die bestehende Lücke zu schliessen. Die ESTV arbeitet zusammen mit der EFV und dem BIT daran, die bestehende Sicherheitsücke zu schliessen. Gleichzeitig werden die notwendigen Massnahmen ergriffen, damit auch im SAP P07 im Rahmen der Einföhrung von KUBUS keine kritischen Mutationen an Auszahlungsdaten gemacht werden können. Bis zur Schliessung der Lücke wird eine kompensatorische IKS-Kontrolle durchgeführt.

Eine Nachprüfung der Geldadressenmutationen im SAP P07 vom 1. Januar 2012 bis 31. März 2016 ergab keine negativen Feststellungen.

### **Die jährlichen Berechtigungsüberprüfungen müssen qualitativ verbessert werden**

Die jährliche Überprüfung der Zugriffsberechtigungen auf die Informatiksysteme erfolgt teilweise unterschiedlich. Die Mitarbeitenden erhielten zu wenig klare Vorgaben. Allfällige Feststellungen aus der Prüfung und mögliche Massnahmen zur Behebung der Feststellungen wurden nicht dokumentiert, rapportiert und überwacht.

Im Rahmen dieses Audits hat die EFK die Durchführung der jährlichen Überprüfung für das Archivierungs- und Formularlese-System (AFoS) der Abteilung RE untersucht. Die Qualität der Durchführung war nicht zufriedenstellend, sodass Letztere wiederholt werden musste.

## **Systeme de controle interne du processus de remboursement de l'impôt anticipé Administration fédérale des contributions**

### **L'essentiel en bref**

---

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit du système de contrôle interne (SCI) du processus de remboursement de l'impôt anticipé concernant les personnes morales et les requérants étrangers (16,6 milliards de francs en 2015) au sein de la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre (DAT) de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Le processus de remboursement de l'impôt anticipé comporte des risques inhérents élevés.

Un SCI existant et efficace permet de protéger le patrimoine de la Confédération, de prévenir ou de déceler des erreurs et des irrégularités dans la tenue des comptes et d'assurer une utilisation adéquate des fonds de la Confédération. Les processus examinés sont déterminants pour mesurer l'existence du SCI au niveau de l'ensemble de l'administration fédérale.

### **Le SCI a été consolidé depuis l'audit mené par le CDF en 2013**

Les contrôles sont davantage axés sur les risques. Des cas éventuels d'opérations de cession de dividendes (dividend stripping) sont inventoriés et surveillés. [REDACTED]

[REDACTED] D'autres moyens de surveillance ont en outre été introduits ou renforcés. Les échanges d'informations et la communication sont adéquats, et l'offre de formation et de perfectionnement est complète et bien structurée.

### **Le remboursement de l'impôt anticipé peut être demandé en ligne**

L'important formulaire 25 peut être transmis par voie électronique depuis début 2016, réduisant ainsi la charge de travail par rapport aux formulaires remis sur papier. L'AFC n'a pas encore tiré tout le profit possible d'un système dont les avantages pour les ayants droit au remboursement restent, pour l'instant, limités par rapport à la transmission sur papier. La remise en ligne devrait en effet être étendue aux 40 autres formulaires de la division Remboursement et aux 33 formulaires de déclaration de la division Perception dans le cadre du projet PASY. L'étendue et le budget de ce dernier devront être adaptés en conséquence.

L'AFC n'a pas encore nommé de responsable ni documenté le SCI pour ce processus (demandes en ligne).

### **L'introduction du projet Remboursement DAT devrait combler d'importantes faiblesses**

La séparation des fonctions de saisie et de contrôle des demandes de remboursement et des paiements reste insuffisante. À l'avenir, l'équipe Gestion des données de référence de la division Services devra assumer la responsabilité de la modification manuelle des données de base (y c. adresses de paiement). À moyen terme, l'objectif est, dans la mesure du possible, que les partenaires fiscaux puissent modifier eux-mêmes leurs données de base.

La charge de travail que représentent les nombreuses opérations effectuées manuellement dans les divisions Services et Remboursement reste considérable. L'introduction du projet Remboursement DAT devrait accroître l'efficacité des processus.



Le budget initial de 3,6 millions de francs est épuisé depuis mai 2016, rendant nécessaire un crédit supplémentaire de 1,9 million. En outre, les délais impartis sont courts. Par conséquent, le risque existe que les exigences techniques de la division Remboursement ne soient pas entièrement prises en compte.

### **Une autre lacune concerne les autorisations dans le processus de paiement**

En 2015, les systèmes en amont de l'AFC ont généré des paiements pour 31,2 milliards de francs. Ces paiements sont ensuite traités au moyen de SAP P07. Le CDF a constaté que, pour chaque cas, l'adresse peut être modifiée dans SAP P07 avant la libération du cycle de paiement. En tout, 138 utilisateurs disposent de cette autorisation, dont 122 hors de l'AFC. Ces autorisations problématiques ne sont pas visibles pour les gestionnaires des autorisations de l'AFC. Elles relèvent de l'Administration fédérale des finances (AFF) et de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). D'autres unités administratives qui émettent des paiements dans des systèmes en amont pourraient également être concernées par ces lacunes en matière d'autorisations.

Conformément à l'art. 15, al. 3, de la loi sur le Contrôle des finances (LCF), le CDF a demandé au Conseil fédéral de combler la lacune existante. L'AFC collabore avec l'AFF et l'OFIT pour combler les failles de sécurité constatées. Parallèlement, les mesures nécessaires vont être prises pour que les données de paiement ne puissent être modifiées dans SAP P07 lors de l'introduction du registre des clients (Kundenbuch, KUBUS). Un contrôle SCI compensatoire sera effectué jusqu'à ce que la lacune soit comblée.

Lors d'un audit de suivi, aucune constatation négative n'a été faite concernant les modifications des adresses de paiement effectuées dans SAP P07 durant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 31 mars 2016.

### **La qualité des contrôles annuels des autorisations doit être améliorée**

Le contrôle annuel des autorisations d'accès aux systèmes informatiques n'est pas toujours uniforme. Les collaborateurs ont reçu des instructions trop peu claires. Les éventuels problèmes constatés lors du contrôle et les mesures possibles à prendre pour y remédier n'ont pas été documentés, communiqués et surveillés.

Dans le cadre de cet audit, le CDF a examiné la manière dont se déroule le contrôle annuel concernant le système d'archivage et de lecture électronique des formulaires (AFoS) de la division Remboursement. La qualité du contrôle n'étant pas satisfaisante, ce dernier a dû être refait.

### **Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Steuerverwaltung zur Prüfung**

Eine gewisse Anzahl wichtiger Empfehlungen, welche die EFK anlässlich ihrer letzten Überprüfung abgegeben hatte, konnte umgesetzt werden. Weitere werden im Rahmen der laufenden Realisierung des Informatikprojektes Fiscal-IT konkretisiert. Dieses Informatikprojekt wird bedeutende Veränderungen bezüglich Arbeitsprozesse und IKS bringen. Bis zur Beendigung des Projektes Fiscal-IT, welches zu effizienteren Prozessen führen dürfte, muss die ESTV mit den bestehenden Systemen arbeiten und Übergangslösungen anwenden. Die ESTV hat im Übrigen im Jahr 2015 eine Reorganisation durchgeführt, welche zur Gründung einer neuen Hauptabteilung Ressourcen geführt hat. Diese Reorganisation hat Auswirkungen auf die Organisation des Amtes gehabt und sie hat auch zu zahlreichen Veränderungen bei den Arbeitsprozessen sowie den IKS geführt, welche noch nicht vollständig umgesetzt wurden. Trotz dieser Veränderungen konnte die Einhaltung der IKS und der wesentlichen diesbezüglichen Überprüfungen gewährleistet werden. Im Bereich der Überprüfungen und ihrer Aufsicht konnten Fortschritte verzeichnet werden und weitere Fortschritte werden mit Fiscal-IT erzielt werden.



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>10</b>
1.1	Ausgangslage	10
1.2	Prüfungsziel und -fragen	10
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	10
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	11
<b>2</b>	<b>Die Rückerstattung der Verrechnungssteuer im Überblick</b>	<b>11</b>
2.1	Die Rückerstattung der Verrechnungssteuer birgt hohe inhärente Risiken	11
2.2	Die Rückerstattungen Verrechnungssteuer sind mit 22,7 Mia. Franken substantiell	12
<b>3</b>	<b>Die mit der Aufgabe betrauten Abteilungen der ESTV</b>	<b>13</b>
3.1	Die Abteilung Dienste (Hauptabteilung Ressourcen)	13
3.2	Die Abteilung Rückerstattung / RE (Hauptabteilung DVS)	13
3.2.1	Die Informations- und Kommunikationsflüsse sind angemessen	13
3.2.2	Aus- und Weiterbildung ist umfassend und gut strukturiert	14
<b>4</b>	<b>Die Abläufe</b>	<b>14</b>
4.1	Datenerfassung (physisch)	14
4.1.1	Der Aufwand für manuelle Arbeiten ist nach wie vor erheblich	14
4.1.2	Die physischen Rückerstattungsanträge können weiterhin nicht mit der neuen Scanning-Lösung erfasst werden.	15
4.1.3	Die heutigen Funktionentrennungen sind ungenügend	16
4.1.4	Abhilfe ist bald da	16
4.1.5	Die periodengerechte Verbuchung am Jahresende ist sichergestellt	17
4.1.6	Im Kundenbuch sollte die RE keine Sammelkreditoren mehr verwenden	17
4.1.7	Schlussfolgerung	17
4.2	Datenerfassung (online)	18
4.2.1	Das wichtige Rückerstattungsformular 25 ist online	18
4.2.2	Die Abteilung Rückerstattung mutiert für online Rückerstattungsanträge die Geldadressen im STOLIS	19
4.2.3	Das IKS für VOE soll aufgezeichnet werden	19
4.2.4	Die Zugriffsberechtigungsverwaltung für Mitarbeitende der ESTV ist etabliert	20
4.2.5	Die Schnittstellen werden überwacht	20
4.2.6	Für die Rückerstattungsberechtigten ist der Nutzen von VOE noch eingeschränkt	20
4.2.7	Die Weiterentwicklung von VOE erfolgt sukzessive	21
4.2.8	Schlussfolgerung	21
4.3	Die materielle Prüfung in der Abteilung Rückerstattung	22







## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Die EFK hat gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes (FKG) vom 13. April bis 29. Mai 2016 im Rahmen der Staatsrechnungsprüfung bei der ESTV eine angemeldete Zwischenprüfung durchgeführt. Die Prüfung bezog sich auf den Rückerstattungsprozess im Bereich der Verrechnungssteuer. Die geprüften Geschäftsprozesse wurden von der EFK ausgewählt, weil sie besonders wesentlich sind und einen grossen Einfluss auf die Vollständigkeit und Richtigkeit der Staatsrechnung sowie auf die Beurteilung der Existenz des IKS auf Stufe Gesamtbund aufweisen.

### **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Die EFK hat geprüft, ob im Rückerstattungsprozess ein angemessenes und den Vorgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) entsprechendes finanzrelevantes IKS existiert und ob dieses wirksam ist. Im Vordergrund stand die Beantwortung folgender Prüfungsfragen:

- IKS-Aufzeichnung: Ist das bestehende IKS vollständig und richtig beschrieben?
- IKS-Design: Sind die von der ESTV vorgesehenen Schlüsselkontrollen angemessen und vollständig, um die Risiken von wesentlichen falschen Angaben in der Jahresrechnung aufzudecken?
- IKS-Design: Gibt es Hinweise, dass die angewendeten Schlüsselkontrollen nicht effizient sind?
- Werden die Schlüsselkontrollen angewendet?
- Sind die durchgeführten Schlüsselkontrollen angemessen dokumentiert?
- Ist das IKS in den geprüften Bereichen wirksam?
- Können wesentliche Kontrolllücken mit kompensierenden Kontrollen überbrückt werden?
- Sind Massnahmen aus den Empfehlungen früherer Jahre im geprüften Prozess umgesetzt worden?

### **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde durch David Ingen Housz (Leitung), Alexandre Bläuer, Emmanuel Hofmann und Rolf Schaffner der EFK sowie von Madeleine Dirren, Finanzinspektorat (FISP) ESTV, durchgeführt. Sie bezog sich auf die Prüfung der Existenz und Wirksamkeit des IKS im Rückerstattungsprozess der Verrechnungssteuer.

Die Prüfung erfolgte nach den Schweizer Prüfungsstandards und richtete sich nach dem „Vorgehensmodell Anwendungsprüfung“ der Treuhandkammer vom Oktober 2010.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Belegen und Transaktionen. Die Festlegung dieser Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

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

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

#### **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die EFK hat die erforderlichen Auskünfte erhalten. Die von der EFK gewünschten Unterlagen wurden uneingeschränkt zur Verfügung gestellt.

## **2 Die Rückerstattung der Verrechnungssteuer im Überblick**

### **2.1 Die Rückerstattung der Verrechnungssteuer birgt hohe inhärente Risiken**

Die Verrechnungssteuer ist eine vom Bund an der Quelle erhobene Steuer, welche vor allem die Steuerhinterziehung verhindern soll. Die Verrechnungssteuer wird auf dem Ertrag von beweglichen Vermögen – insbesondere auf Zinsen und Dividenden –, auf bestimmten Versicherungsleistungen und auf schweizerischen Lotteriegewinnen erhoben.

Die Verrechnungssteuer wird unter bestimmten Voraussetzungen durch Verrechnung mit der Einkommenssteuer oder in bar zurückerstattet. Der in der Schweiz wohnhafte Steuerpflichtige, der seiner Deklarationspflicht nachkommt, wird durch die Steuer nicht endgültig belastet.

Für im Ausland wohnhafte Leistungsempfänger stellt die Verrechnungssteuer grundsätzlich eine endgültige Belastung dar. Personen, deren Wohnsitzstaat mit der Schweiz ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat, können jedoch, je nach Ausgestaltung dieses Abkommens, Anspruch auf die ganze oder teilweise Rückerstattung der Verrechnungssteuer erheben, sofern sie die im betroffenen Abkommen aufgestellten Voraussetzungen erfüllen. Die Rückerstattung der Verrechnungssteuer birgt hohe systeminhärente Risiken:



- Wenn die Verrechnungssteuer nicht einkassiert werden kann, besteht für den Leistungsempfänger gleichwohl die Möglichkeit die Rückerstattung der Verrechnungssteuer geltend zu machen. Voraussetzung ist, dass er nachweisen kann, dass die Verrechnungssteuer auf ihn überwält worden ist (VSTG Art. 14). Dies ist vor allem der Fall bei Streubesitz der Aktien und Kundenguthaben (Zinsen).
- Ein direkter Abgleich der Rückerstattungsanträge mit den Deklarationen in der Erhebung ist aktuell nur in den Fällen von Dividenden bei massgeblichen Beteiligungen bzw. von Mutter-Tochterverhältnissen möglich.
- Um möglichst die volle Rückerstattung der Verrechnungssteuer geltend zu machen, versuchen (ausländische) Aktionäre, mit der Hilfe von Finanzinstituten und Steuerberater, die Verrechnungssteuer zu umgehen (Dividend-Stripping, vgl. Ziffer 5.3.3).

## 2.2 Die Rückerstattungen Verrechnungssteuer sind mit 22,7 Mia. Franken substantiell

	01.2015-16.2015	01.2016-03.2016
4010206600 fw_RE Juristische Personen Schlussabrg.*	6'662'159'996	2'109'250'115
4010216600 fw_RE Juristische Personen Abschlagsrüc**	5'935'793'293	418'855'726
4010226600 fw_RE Ausländische Antragssteller***	4'022'099'758	711'225'312
4010236600 fw_RE Kantone	6'088'457'389	2'017'246'598
<b>Total****</b>	<b>22'708'510'436</b>	<b>3'239'331'153</b>
4010306600 nf_Einlage Rückstellung VSTSchlussabrg.	500'000'000	-

\*Formulare 22-25A

\*\*Formular 21

\*\*\*Formulare 60,79-98

\*\*\*\*exklusive USA Steuerrückbehalte

Im Jahr 2015 hat die ESTV 12,6 Milliarden Franken Verrechnungssteuern an juristische Personen und Handelsgesellschaften ohne juristische Persönlichkeit mit Wohnsitz in der Schweiz zurückerstattet. Die Rückerstattung an ausländische Antragsteller betrug 4 Milliarden Franken. In diesem Jahr wurden insgesamt 255 000 Buchungen im STOLIS getätigt.

Die Rückerstattung der Verrechnungssteuer an natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz erfolgt in den Kantonen (6,1 Milliarden Franken im Jahr 2015). Die Kantone fordern die zurückerstattete Verrechnungssteuer bei der ESTV zurück. Diese Rückererstattungen werden durch das interne Kontrollsystem der Abteilung Aufsicht Kantone abgedeckt (siehe Bericht 15176 „Internes Kontrollsystem in der Abteilung Aufsicht Kantone“). Sie sind nicht Gegenstand dieser Prüfung.

### **3 Die mit der Aufgabe betrauten Abteilungen der ESTV**

#### **3.1 Die Abteilung Dienste (Hauptabteilung Ressourcen)**

- Ist für die logistischen und administrativen Aufgaben der ESTV zuständig. Bei den Rückerstattungsanträgen ist sie konkret zuständig für die Aufbereitung und Archivierung der Formulare sowie für die Datenerfassung. Auch die Stammdatenverwaltung gehört zu dieser Abteilung.

#### **3.2 Die Abteilung Rückerstattung / RE (Hauptabteilung DVS)**

- ist für die gesetzeskonforme Rückerstattung der Verrechnungssteuer an in- und ausländische Anspruchsberechtigte zuständig.
- nimmt Aufgaben auf dem Gebiet der Doppelbesteuerungsabkommen und anderer Staatsverträge wahr.
- behandelt Gesuche im Zusammenhang mit in- und ausländischen Meldeverfahren und überprüft Steuerumgehungen sowie Missbrauchstatbestände im Rahmen der gesetzlichen und staatsvertraglichen Bestimmungen.

Die Abteilung RE ist in drei Teams aufgeteilt und beschäftigt 79 Mitarbeitende (Stand 1. Januar 2016). Jedes Team ist zuständig für vordefinierte geographische Zonen. Die Teams haben bis zu 29 Mitarbeitende. Die heutigen Führungsspannen von bis zu 29 Mitarbeitenden sind sehr gross. Eine Studie zur zukünftigen Organisation der RE wird gegenwärtig erstellt.

##### **3.2.1 Die Informations- und Kommunikationsflüsse sind angemessen**

Im Rahmen des IKS sind die Informations- und Kommunikationsflüsse von zentraler Bedeutung. Sie dienen der Information und Weiterbildung der Mitarbeitenden und der Besprechung von organisatorischen und fachlichen Themen. Es bestehen die folgenden Informations- und Kommunikationsflüsse:

- RE (+) Sitzungen: 3-4-mal pro Jahr werden spezielle Themen vorbereitet und abteilungsübergreifend vermittelt;
- RE Prozessbearbeiter + Sachbearbeiter Sitzungen: alle 2 Monate werden organisatorische und/oder fachliche Probleme besprochen;
- Wöchentliche Abteilungsleitungssitzungen zur gegenseitigen Information und Beschlussfassung über wichtige Themen;
- Teamsitzungen: mehrmals jährlich. Diese dienen der Information und der Weiterbildung;
- Abteilungssitzung: mindestens zweimal pro Jahr, dient der Information (Vorstellung der Ziele, Jahresrück- und Ausblick) aber auch der Weiterbildung;



- Steuerumgehungssitzungen: obligatorisch alle 2 Wochen;
- Zirkulation von Rulings und Entscheiden: die bewilligten Rulings sowie sämtliche Entscheide, die die RE betreffen, zirkulieren bei den Teamleitungen sowie Prozessbearbeitern Stufe 1.

Die Informations- und Kommunikationsflüsse sind etabliert und angemessen. Die Sitzungen sind in der Regel protokolliert.

### **3.2.2 Aus- und Weiterbildung ist umfassend und gut strukturiert**

Die Aus- und Weiterbildung ist ein wichtiger Bestandteil vom IKS. Die Mitarbeitenden können so ihre Fachkenntnisse aneignen bzw. weiterentwickeln.

Beim Eintritt eines neuen Mitarbeiters wird ein Grobkonzept für die Grundausbildung sowie ein Detailkonzept Ausbildung erstellt. Die Teamleitung überwacht die Einführung anhand dieser Dokumente.

Für die gezielte Förderung von Mitarbeitenden besteht ein Beförderungskonzept. Stellt die Teamleitung fest, dass ein Mitarbeiter Potenzial für zusätzliche Aufgaben und Verantwortung hat, wird ein Ausbildungsplan erstellt. Nach Abschluss einer Ausbildungs- und Beurteilungsphase wird die Entscheidung über eine Beförderung durch den Abteilungschef gefällt. Für die Beförderung braucht es eine freie Stelle oder eine freie höhere Lohnklasse.

Bei den weiteren Schulungen und Weiterbildungen sind insbesondere die SSK-Kurse sowie die Kurse der Ordre des Experts Fiscaux Romands zu erwähnen. Auch gibt es periodische Sitzungen in verschiedensten Konstellationen, bei welchen Fachthemen diskutiert bzw. vermittelt werden (vgl. Ziffer 4.2.1).

## **4 Die Abläufe**

### **4.1 Datenerfassung (physisch)**

#### **4.1.1 Der Aufwand für manuelle Arbeiten ist nach wie vor erheblich**

Im Team AVOR (Arbeitsvorbereitung) der Abteilung Dienste wird geprüft, ob die eingegangenen Anträge (Formular 25 und Anträge aus dem Ausland) „buchbar“ sind. Die überwiegende Mehrheit der Rückerstattungsanträge ist nicht buchbar. Diese Anträge werden samt Nachweisen physisch der RE zur manuellen Bearbeitung weitergegeben, In der RE werden die Anträge buchbar gemacht. Geldadressen werden direkt im STOLIS erfasst oder mutiert. Die buchungsbereiten Anträge samt Nachweisen werden anschliessend physisch an das Team AVOR zurückgeschickt. Das Team AVOR liest die Anträge mit dem Erfassungstool Data Capture and Processing Application (DCPA/OCR-Scanning) ein.

Anschliessend überprüft das Team Datenvalidierung der Abteilung Allgemeine Dienste im Ascent Capture (KOFAX) für jeden Antrag, ob die Erfassung korrekt erfolgt ist. Rund die Hälfte der eingescannten Formulare muss das Team Datenvalidierung manuell korrigieren. Anschliessend werden die eingescannten Unterlagen und die relevanten Daten über eine Schnittstelle an das Archivierungs- und Formularlese-System (AFoS) der RE übergeben. Über Nacht erfolgt zudem eine erfolgswirksame Buchung des Antrags im STOLIS. Am nächsten Tag stimmt das Team AVOR die Buchungsliste aus STOLIS mit den Abstimmjournalen vom Team AVOR ab, damit sichergestellt wird, dass sämtliche Anträge im STOLIS gebucht sind.

Die RE benötigt heute, im Rahmen der materiellen Überprüfung (nochmals) die physischen Anträge samt Beilagen. Nach der materiellen Prüfung werden die physischen Dokumente zur Archivierung an das Team AVOR zurückgeschickt. Die RE ist die einzige Abteilung, welche die Dokumente heute noch physisch erhält.

Die übrigen Formulare 21, 22, 23 und 24 und in Einzelfällen auch übrige Anträge werden durch die RE manuell (nicht über den Workflow in AFoS) bearbeitet und danach durch das Team Datenvalidierung validiert und manuell im STOLIS verarbeitet.

#### *Follow-up Empfehlung 13404.009 – IKS Dokumentation Datenerfassung*

*Die IKS-Dokumentation betreffend die Datenerfassung von physischen Rückerstattungsanträgen wurde weder vervollständigt noch aktualisiert. Sie soll erst nach erfolgreicher Einführung von SCANI für die Rückerstattungsanträge überarbeitet werden. Für die Erarbeitung eines IKS für SCANI besteht die Empfehlung 6 aus dem Bericht 15343 „Zwischenprüfung Staatsrechnung 2015“. Die Empfehlung 13404.009 kann somit geschlossen werden.*

#### **4.1.2 Die physischen Rückerstattungsanträge können weiterhin nicht mit der neuen Scanning-Lösung erfasst werden**

Im Scope des Projekts SCANI war die Datenerfassung mittels SDDE (Scanning Dokumente Daten Erfassung) der physischen Rückerstattungsanträge (Formulare 21 und 25) enthalten. Die Datenerfassung von Formular 25 ist aufgrund von technischen Problemen noch nicht möglich. Jeder einzelne Fehler in der Datenerfassung führt dazu, dass ein ganzer Stapel und nicht nur das fehlerhafte Formular durch AFoS zurückgewiesen wird. Zur Lösung dieses Problems hat das Team Betrieb und Support der Abteilung Informatik neue Anforderungen an den Hersteller von SDDE gestellt. Die Realisierung sollte bis Ende August 2016 möglich sein. Die Erfassung des Formulars 21 mittels SDDE war bei der Einführung des Projekts SCANI ebenfalls nicht befriedigend für das Fach. Es wurde daher beschlossen, das Formular 21 erst mit der vollständigen Ablösung der Ist-Systeme mit dem neuen Scani System SDDE einzuscannen. Die restlichen physischen Formulare sollen ebenfalls erst mit der vollständigen Ablösung der Ist-Systeme mittels SDDE eingescannt werden.



### **4.1.3 Die heutigen Funktionentrennungen sind ungenügend**

Die EFK hat in der Prüfung 13404 „Internes Kontrollsystem über die Prozesse der Verrechnungssteuer und Stempelabgaben“ (Empfehlung 7) festgehalten, dass die Funktionentrennung zwischen Erfassung und Überprüfung ungenügend ist. Im Gegensatz zu den anderen Abteilungen erfolgen Tätigkeiten im Rahmen der Datenerfassung durch die RE. In diesem Zusammenhang erfassen oder mutieren die Mitarbeitenden der RE Geldadressen im STOLIS.

Aufgrund der vorerwähnten Empfehlung hat die RE organisatorische Massnahmen getroffen und angeordnet, dass nur noch die Sachbearbeiter Geldadressen erfassen oder mutieren dürfen. Auftragsbezogen und als Ausnahme dürfen die Prozessbearbeiter ebenfalls Mutationen der Geldadresse vornehmen.

Sämtliche Mitarbeitenden in den Teams können im STOLIS immer noch Geldadressen mutieren. Effektiv haben 31 Mitarbeitende der RE zwischen 1. Januar 2015 und 31. März 2016 110'000 Geldadressen erfasst oder mutiert. Auch nachdem ein Rückerstattungsantrag im 4-Augenprinzip freigegeben ist, kann die Geldadresse im STOLIS bis zur Übermittlung ans Bundesamt für Informatik (BIT) für die Weiterverarbeitung im SAP P07, geändert werden.

Die Mitarbeitenden im Team Datenvalidierung können im STOLIS Geldadressen mutieren und gleichzeitig im DCPA eine Zahlung erfassen (Rückvergütungsaufträge). Die Arbeiten werden hier durch ein und dieselbe Person vorgenommen. Ein 4-Augenprinzip gibt es nur beschränkt.

Die beschriebenen Situationen erachtet die EFK nach wie vor als kritisch.

### **4.1.4 Abhilfe ist bald da**

Mit der Einführung des Projekts DVS-R werden die physischen Rückerstattungsanträge samt Beilagen das Team AVOR nicht mehr verlassen. Somit wird der Papierfluss zwischen dem Team AVOR und der RE entfallen. Damit die Mitarbeitenden der RE elektronisch statt mit physischen Dokumenten arbeiten können, sind die folgenden Massnahmen im Rahmen der Einführung von DVS-R definiert:

- Die Benutzerfreundlichkeit soll gegenüber AFoS gesteigert werden;
- Die Mitarbeitenden sollen einen zweiten, vollwertigen Bildschirm erhalten.

Nach der Einführung des Projekts DVS-R wird die Datenerfassung durch das Team AVOR erfolgen. Das Team Datenvalidierung ist anschliessend zuständig für die 1. Validierung. Hier wird geprüft, ob die Rückerstattungsanträge nach dem Willen des Steuerpflichtigen richtig erfasst wurden. Die materielle Prüfung findet in der RE statt. Nach Abschluss der materiellen Prüfungen wird die Zahlung ausgelöst. Ab dann soll es technisch nicht mehr möglich sein, die Geldadresse für die genehmigten Anträge zu mutieren. Die Lücke im SAP P07 vorbehalten (vgl. Ziffer 4.4.1).

Mit der Einführung des Projekts DVS-R sollen sämtliche Formulartypen mittels des Workflow von DIFAS (Direkte Bundessteuer Fach-System) überprüft werden.



An der Fiscal-IT Retraite vom 13. November 2015 wurde festgehalten, dass angestrebt wird, dass der Steuerpartner die Stammdatenmutationen, soweit möglich, selber vornimmt. Das Ziel kann nicht von heute auf morgen umgesetzt werden. Ab der Einführung des Partnersystems ESTV (Stammdaten, PASY) wird das Team Stammdatenverwaltung der Abteilung Dienste bei den manuellen Stammdatenmutationen federführend sein. Ab diesem Zeitpunkt sollen die RE und das Team AVOR bzw. das Team Datenvalidierung keine Stammdatenmutationen mehr vornehmen können.

Die angestrebten Funktionentrennungen hinsichtlich Stammdatenmutationen, welche oben beschrieben sind, erscheinen aus Sicht der EFK angemessen.

*Follow-up Empfehlung 13404.007 – Funktionentrennung ist ungenügend*

*Die Empfehlung bleibt bis zur Umsetzung offen.*

#### **4.1.5 Die periodengerechte Verbuchung am Jahresende ist sichergestellt**

Aufgrund des Umfangs des Posteingangs kann es trotz grössten Anstrengungen vorkommen, dass eine wesentliche Menge von Anträgen beim Jahresabschluss nicht im laufenden Jahr, sondern erst im neuen Jahr verbucht wird. Um dieses Risiko zu adressieren, werden im neuen Jahr sämtliche bis zum 10. Kalendertag eingegangenen Rückerstattungsformulare aufbereitet und bis zum 17. Kalendertag erfasst. Diese werden per Jahresende abgegrenzt. Der Abgrenzungsprozess wurde durch die EFK im Rahmen des Jahresabschlusses 2015 validiert. Dabei gab es keine negativen Feststellungen.

#### **4.1.6 Im Kundenbuch sollte die RE keine Sammelkreditoren mehr verwenden**

Bei gewissen, voraussichtlich einmaligen Anträgen, werden im STOLIS „Sammelkreditoren“ verwendet. Hier besteht das Risiko, dass die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Geschäftsfälle betreffend eines Rückerstattungsbegünstigten ungenügend gewährleistet ist. Geplant und angefordert ist, dass im Kundenbuch (KUBUS) die Sammelkreditoren für die RE wegfallen.

#### **4.1.7 Schlussfolgerung**

Schlussfolgerung	
▲	<p><i>Die Funktionentrennung (organisatorisch und hinsichtlich der Zugriffsberechtigungen) zwischen der Erfassung und Überprüfung von Anträgen ist heute nach wie vor ungenügend.</i></p> <p><i>Die Mitarbeitenden im Team Datenvalidierung können im STOLIS Geldadressen mutieren und gleichzeitig im DCPA eine Zahlung erfassen (Rückvergütungsaufträge). Die Arbeiten werden hier durch ein und dieselbe Person vorgenommen. Ein 4-Augenprinzip gibt es nur beschränkt.</i></p>



*Die angestrebten Funktionentrennungen hinsichtlich Stammdatenmutationen, welche an der Fiscal-IT Retraite von 13. November 2015 entschieden wurden, erscheinen aus Sicht der EFK angemessen.*

*Der Arbeitsaufwand, der mit dem manuellen mehrfachen Handling in den Abteilungen Allgemeine Dienste und RE entsteht, ist heute erheblich. Bei der Einführung des Projekts DVS-R sollten die Abläufe effizienter werden.*

## **4.2 Datenerfassung (online)**

### **4.2.1 Das wichtige Rückerstattungsformular 25 ist online**

Die Plattform ESTV SuisseTax ist um die Applikation Verrechnungssteuer Online Einreichung (VOE) erweitert worden. VOE ermöglicht in der Schweiz ansässigen juristischen Personen die Rückerstattung der Verrechnungssteuer mit Formular 25 online zu beantragen. VOE ist seit Anfang 2016 operationell. Der Entwicklungsaufwand betrug 994 000 Franken. Bis am 28. April wurden 832 Rückerstattungsanträge elektronisch eingereicht.

Der Anmeldeprozess für VOE ist vergleichbar mit Mehrwertsteuer Online Einreichung (MOE). Die gleichen Sicherheiten sind in den Anmeldeprozess eingebaut. Nach der Anmeldung im Portal ESTV Suisse können noch keine elektronischen Rückerstattungsanträge eingereicht werden. Zuerst muss ein Antrag für die Vollmacht ausgefüllt und eingereicht werden. Die unterschrieben eingereichten Vollmachten werden durch das Team AVOR mit SDDE eingescannt. Mittels Schnittstelle werden die Vollmachten an VOE übermittelt, freigegeben und in AFoS archiviert. Pro Batch überprüft das Team Datenvalidierung, dass die einzelnen Vollmachten richtig und vollständig erfasst werden. Die Berechtigungen können nun durch diejenige Person verwaltet werden, welche durch den Rückerstattungsberechtigten als Superuser bevollmächtigt worden ist. Im VOE sind die Berechtigungsprofile Superuser und Einreicher vorhanden. Die Berechtigungsstufe Ausfüller aus MOE gibt es nicht.

Das Ausfüllen der Rückerstattungsanträge wird durch verschiedene automatische Kontrollen unterstützt, z.B. durch rechnerische Kontrollen. Insgesamt führt die Online Einreichung zu einer qualitativen Verbesserung der Datenerfassung. Nach Ausfüllen eines Rückerstattungsantrages im VOE muss im Gegensatz zu MOE ein rechtsgültig unterzeichnetes Unterschriftenblatt an die ESTV geschickt werden. Nach dem Eingang des Unterschriftenblatts mit allfälligen Beilagen bei der ESTV werden die Unterlagen durch das Team AVOR mittels SDDE eingescannt und nach der Validierung durch das Team Datenvalidierung an STOLIS und AFoS übermittelt. Pro Batch überprüft das Team Datenvalidierung dass die einzelnen Anträge richtig und vollständig erfasst werden.

Die Validierungschecks zur Sicherstellung der Richtigkeit der Datenerfassung sind die gleichen wie für die Formulare 103 und 107 (Abteilung Erhebung). Zur Umsetzung der Empfehlung 6 aus Bericht 15343 „Zwischenprüfung Staatsrechnung 2015“ wurde neu ein Vollständigkeitscheck der eingescannten Unterlagen eingeführt. Die Anzahl der Dokumente gemäss Lieferschein muss neu im SDDE eingegeben werden. Stimmt die Anzahl der gescannten Dokumente nicht mit dem Total gemäss Lieferschein überein, kann die Datenerfassung im SDDE nicht abgeschlossen werden.

#### **4.2.2 Die Abteilung Rückerstattung mutiert für online Rückerstattungsanträge die Geldadressen im STOLIS**

VOE erstellt ein E-Mail an das Postfach ESTV Servicedesk bei den Sachbearbeitern der RE. Die Geldadresse muss heute durch die RE kontrolliert, eventuell korrigiert und die dazugehörige Nummer aus STOLIS in einer VOE Supportmaske manuell eingegeben werden. Dies muss tagfertig erfolgen. Diese Eingabe durch den Sachbearbeiter löst eine Buchung im STOLIS aus, die am nächsten Tag erfolgt. Nach der Einführung von PASY und KUBUS im Jahr 2017 soll auch hier die Geldadresse mittels Schnittstelle automatisch erfasst werden oder ausnahmsweise manuell durch das Team Stammdatenverwaltung.

Erhält die ESTV nach erfolgloser Mahnung das Unterschriftenblatt nicht, wird der Status des Rückerstattungsantrages in VOE auf „Gelöscht“ gesetzt.

Am Jahresende müssen heute sämtliche im VOE eingegebenen Rückerstattungsanträge, bei welchen das Unterschriftenblatt fehlt, manuell durch die Abteilung Finanzen abgegrenzt werden.

#### **4.2.3 Das IKS für VOE soll aufgezeichnet werden**

Ein IKS-Prozessverantwortlicher ist noch nicht bestimmt. Das interne Kontrollsystem ist für diesen Prozess noch nicht aufgezeichnet.

*Empfehlung 1 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt der ESTV für VOE einen IKS-Prozessverantwortlichen zu bestimmen. Der IKS-Prozessverantwortliche soll die Schlüsselkontrollen für den Gesamtprozess aufzeichnen und überwachen. Dabei sollten auch diejenigen Schlüsselkontrollen berücksichtigt werden, die im BIT angesiedelt sind.*

Stellungnahme der ESTV:

Die Verantwortung bei der Benutzung von VOE liegt grundsätzlich beim Steuerpartner. Das IKS reduziert sich auf allfällige Regeln/Ausfüllhilfen. Aus Sicht IKS ist zentral, dass im Anschluss, an die in VOE erfassten Daten, diese unverändert in die Nachfolgesysteme gelangen. In den Nachfolgesystemen wird dann die fachliche Prüfung vorgenommen und erfolgt die wesentliche Kontrolle. Der automatische Datentransfer muss mit einer Schnittstellen-Kontrolle geprüft werden. Da "ESTV SuisseTax" von mehreren Steuerarten (MWSt, AIA, Rückerstattung, Vst Deklarationen) in Zukunft genutzt wird, passt ein einzelner IKS-Verantwortlicher "ESTV SuisseTax" nicht in unsere organisatorische Struktur (Unterteilung nach Steuerart). Die IKS-Verantwortung richtet sich nach unserer Aufbau- und Ablaufstruktur. Für den fachlichen Bereich, werden die IKS durch die einzelnen Abteilungen unter der Federführung der Qualitätssicherung sichergestellt. Die IKS-Verantwortung wird mit der Einführung von ESTV SuisseTax und durchgängigen Prozessen (ESTV SuisseTax und Fachsysteme) adäquat geregelt. Die Umsetzung erfolgt schrittweise bis am 31.12.2018.



#### **4.2.4 Die Zugriffsberechtigungsverwaltung für Mitarbeitende der ESTV ist etabliert**

Das Team Betrieb und Support der Abteilung Informatik ist zuständig für die Verwaltung der Benutzerberechtigungen für Mitarbeitende der ESTV. Die Mutationen werden aufgrund von Anträgen des Fachs durch das Team Betrieb und Support im Service Desk BIT vorgenommen. Künftig ist vorgesehen, dass die Mutationen direkt im Team Betrieb und Support getätigt werden.

#### **4.2.5 Die Schnittstellen werden überwacht**

Eine Service Level Agreement mit dem BIT wurde im Rahmen der Einführung im Januar 2016 unterschrieben. Die VOE Schnittstellen werden durch das BIT überwacht. Die Wirksamkeit dieser Kontrolle war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

#### **4.2.6 Für die Rückerstattungsberechtigten ist der Nutzen von VOE noch eingeschränkt**

Für die Rückerstattungsberechtigten ist der Nutzen von VOE gegenüber der physischen Einreichung heute noch eingeschränkt.

- Der einmalige Anmeldeprozess ist bei der physischen Einreichung nicht notwendig. Dieser Schritt lässt sich nicht vermeiden, ist aber für Banken, Vermögensverwalter oder Treuhänder mit vielen Kunden mühsam, da sie die bereits erteilte Vollmacht nochmals einholen müssen.
- Die Einreicher von Rückerstattungsanträgen wollen oftmals auch Abschlagrückerstattungsanträge oder müssen Erhebungsformulare für die Verrechnungssteuer einreichen. Diese Formulare müssen heute noch physisch eingereicht werden. Nach der Einführung von Formular 21 der RE und weiteren Formularen der Erhebung Verrechnungssteuer wird der Nutzen und somit der Akzeptanz der Applikation VOE für ein breiteres Publikum sichtbar werden. Diese Schritte sind nach der Einführung des Projekts DVS-R vorgesehen.
- Im Gegensatz zur Mehrwertsteuer muss der Einreicher für die Rückerstattung der Verrechnungssteuer ein Unterschriftenblatt ausdrucken und an die ESTV schicken (Art. 29 Abs. 1 VStG). Der Arbeitsaufwand für den Einreicher ist im Vergleich zur physischen Einreichung vergleichbar. Das Unterschriftenblatt muss analog den physischen Formularen durch das Team Logistik, das Team AVOR und das Team Datenvalidierung bearbeitet werden, bevor die Übermittlung über SDDE an STOLIS und AFoS erfolgt. Anschliessend müssen eingereichte Formulare ohne Unterschriftenblatt im Rahmen des Abschlusses manuell abgegrenzt werden. Eine verbesserte Zugänglichkeit und damit die Attraktivität zur qualifizierten elektronischen Unterschrift könnte – sofern möglich – zur Steigerung der Verarbeitungseffizienz beitragen. Die Übermittlung von Daten könnte von VOE direkt (elektronisch) in die Nachsysteme stattfinden. Manuelle Schritte würden hierdurch reduziert bzw. minimiert.

#### *Empfehlung 2 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt der ESTV zur Steigerung der Verarbeitungseffizienz eine verbesserte Zugänglichkeit und damit die Attraktivität zur qualifizierten elektronischen Unterschrift zu evaluieren, damit künftig auf eine physische Unterschrift je Antrag verzichtet werden kann.*

Stellungnahme der ESTV:

Die Empfehlung betreffend der qualifizierten elektronischen Unterschrift wird laufend mit dem Fortschritt von FISCAL-IT und unter Abstimmung mit anderen Projekten zusammen mit der Hauptabteilung Ressourcen evaluiert.

**4.2.7 Die Weiterentwicklung von VOE erfolgt sukzessive**

Im Scope des Projektes VORA stand in ersten Priorität das Formular 25 und in 2. Priorität das Formular 21 der RE. Infolge der komplizierten Schnittstellen zu den Ist-Systemen wurde beschlossen, das Formular 21 erst nach der Einführung von DVS-R, der Applikation VOE hinzuzufügen. Die Formulare 103 und 110 der Abteilung Erhebung werden im Rahmen des Projekts DVS-D realisiert. Das VOE soll im Rahmen des Projekts PASY mit den restlichen 40 Formularen der Rückerstattung und den 33 Deklarationsformularen der Erhebung erweitert werden.

*Empfehlung 3 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt der ESTV den Umfang des Projekts PASY zu erweitern, damit die Online Einreichung der weiteren Formulare der Abteilung Rückerstattung und der Abteilung Erhebung realisiert werden kann. Das Budget für das Projekt PASY soll entsprechend angepasst werden.*

Stellungnahme der ESTV:

Der Start des Projekts PartnerPortal PP ist für Anfang August 2016 vorgesehen. Das Budget beträgt 2.1 Mio. CHF. Im Rahmen des PartnerPortals werden weitere Formulare zur Online Einreichung bereitgestellt. Eine allfällige Budgetanpassung hat gemäss den Vorgaben der Projektabwicklung (HERMES) zu erfolgen und ist daher erst nach Erarbeitung der notwendigen Grundlagen (Initialisierungsphase) möglich. Mit den bereits gestarteten Projekten (z.B. DVS-D, DVS-R und AIA) werden jedoch schon per Ende 2016 Weiterentwicklungen im Bereich eGovernment umgesetzt (z.B. Adressmutationen, weitere Formulare, usw.).

**4.2.8 Schlussfolgerung**

Schlussfolgerung	
■	<p><i>Ein IKS-Prozessverantwortlicher ist noch nicht bestimmt. Das interne Kontrollsystem ist für diesen Prozess noch nicht aufgezeichnet.</i></p> <p><i>Die überprüften Kontrollen sind angemessen.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>Eine systemunterstützte Vollständigkeitsüberprüfung für die Datenerfassung in SDDE wurde seit der Prüfung 15343 „Zwischenprüfung Staatsrechnung 2015“ eingeführt.</i></li> <li>■ <i>Die VOE Schnittstellen werden durch das BIT überwacht. Ein Service-Level Agreement wurde im Januar unterschrieben.</i></li> </ul>

- Die Zugriffsberechtigungsverwaltung erfolgt durch das Team Betrieb und Support der Abteilung Informatik.

*Für die Rückerstattungsberechtigten ist der Nutzen von VOE gegenüber der physischen Einreichung heute noch eingeschränkt. Der Effizienzgewinn in der Verarbeitung ist für die ESTV noch nicht ausgeschöpft.*

### 4.3 Die materielle Prüfung in der Abteilung Rückerstattung

Das AFoS wird durch die RE für die Dokumentation und Überprüfung der Rückerstattungsanträge verwendet. Es handelt sich um einen Workflow mit implementiertem 4-Augenprinzip. In AFoS sind sämtliche eingescannten Dokumente, „Beteiligungsverhältnisse“, der Betrag des jeweiligen Antrags und weitere Informationen hinterlegt.

#### 4.3.1 Die risikoorientierte Prüfung entwickelt sich weiter

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Weitere Plausibilitäts-Checks und Risiken wurden in den Anforderungen definiert. Das System soll zum Beispiel auch rechnerische Kontrollen durchführen, fehlende Unterschriften bzw. Stempel erkennen und mögliche Doubletten identifizieren.

#### 4.3.2 Das IKS bei den materiellen Prüfungen ist gut

Die Mitarbeitenden (Erstprüfer) der einzelnen Teams füllen einen Zettel aus mit der Anzahl gewünschter Formulare [REDACTED]. Im Team AVOR werden die Anträge gemäss Zettel den Mitarbeitenden im STOLIS zugewiesen. [REDACTED]

[REDACTED] Die im STOLIS neu zugewiesenen Anträge werden über eine Schnittstelle automatisch im AFoS den Mitarbeitenden zugewiesen. Im Rahmen von DVS-R wird die Bestellung und Zuteilung der Anträge elektronisch erfolgen.

Die Mitarbeitenden dürfen sich zudem direkt im STOLIS einen Antrag zuweisen lassen, was zum Teil notwendig ist. Diese Möglichkeit schwächt jedoch die Funktionentrennung im Bereich der Zuteilung und Beurteilung der Anträge. Im DIFAS sind Selbstzuteilungen nach wie vor möglich. Es ist aber ein Muss-Feld definiert, worin festgehalten werden muss, warum eine Selbstzuteilung erfolgte. Der Zweitprüfer muss dann die Begründung der Selbstzuteilung überprüfen. So entfällt in der Zukunft die nachgelagerte Überwachungskontrolle gemäss Ziffer 6.3.

Nach dem OK durch den Erstprüfer wird der Antrag mittels Workflow an den Zweitprüfer weitergeleitet. Die Zweitprüfer werden durch die Teamleitung definiert.

Im Rahmen der Prüfung 13404 „Internes Kontrollsystem über die Prozesse der Verrechnungssteuer und Stempelabgaben“ hat die EFK festgestellt, dass Art und Frequenz der Gruppenteilungen unterschiedlich gehandhabt wurden. Alte Gruppen und Gruppenteilungen waren im AFoS vorhanden. Diese wurden bereinigt. Eine Schlüsselkontrolle wurde definiert. Der AFoS-Anwendungsverantwortliche nimmt neu zweimal jährlich auf Basis eines von den Teamleitern unterschriebenen Antrags die Gruppenteilungen und Stellvertretungen in AFoS vor. Diese Mutationen sind relevant für die Steuerung des Workflows.

#### *Follow-up Empfehlung 13404.012 - Veränderung der Gruppenteilungen*

*Die Empfehlung ist umgesetzt.*

Der Zweitprüfer prüft den Antrag und gibt diesen im AFoS frei. Was der Erstprüfer und der Zweitprüfer zu prüfen hat, ist in Richtlinien festgehalten. Die im 4-Augenprinzip zur Zahlung freigegebenen Anträge werden von AFoS an STOLIS übergeben und erhalten den ZUC- 2 Status (gerechnet und erledigt). Allfällige Korrekturen werden automatisch mit der Zahlungsfreigabe über eine Schnittstelle von AFoS im STOLIS verbucht. Abgelehnte Anträge werden im STOLIS nicht automatisch ausgeglichen. Die manuelle Bearbeitung von offenen Posten ist zeitintensiv. Im Rahmen des Projekts DVS-R ist die Behebung dieses Sachverhalts geplant. Nach Auslösung der Auszahlung bzw. Ablehnung wird durch AFoS automatisch ein Sollbrief ausgelöst.

Die EFK hat die Rückerstattungsanträge und die Buchungen der Abteilung RE stichprobenweise überprüft. Sie kann die Existenz und die Wirksamkeit des IKS im Bereich der materiellen Prüfungen bestätigen.

### **4.3.3 Bei Verdacht auf Dividend-Stripping finden vertiefte Prüfungshandlungen statt**

Um möglichst die volle Rückerstattung der Verrechnungssteuer auf Dividenden geltend zu machen verkauft ein (ausländischer) Aktionär ein Aktienpaket einer börsenkotierten Schweizer Gesellschaft kurz vor dem Dividendenauszahlungstermin an ein Finanzinstitut, welches – im Gegensatz zum Verkäufer – möglichst die volle Rückerstattung der Verrechnungssteuer auf der Dividende geltend machen kann. Kurz nach dem Dividendenauszahlungstermin wird das Aktienpaket wieder an den ursprünglichen Eigentümer unter Weiterleitung eines Teils der Dividende zurückverkauft. Dem Verkäufer verbleibt eine Provision. In der Praxis treten solche Fälle stets in Kombination mit immer komplizierteren Derivaten beziehungsweise Strukturen auf. Es handelt sich hier um sogenanntes „Dividend-Stripping“.

Im Mai 2015 hat das Bundesgericht zwei wegweisende Urteile zu Dividend-Stripping gefällt. Die diesbezüglichen schriftlichen Urteilsbegründungen erhielt die ESTV am 27. Oktober 2015. In diesem Zusammenhang wurden zwei weitere Bundesgerichtsurteile am 2. Oktober 2015 bzw. 22. November 2015 gefällt. Die schriftliche Urteilsbegründung ist am 27. Oktober 2015 bzw. am 2. Dezember 2015 bei der ESTV eingegangen. Demnach ist die Rückerstattung der Verrechnungssteuer nicht gerechtfertigt, wenn zur Erwirkung der vollständigen Rückforderungsmöglichkeit der schweizerischen Verrechnungssteuer komplexe Gesamttransaktionen durchgeführt werden, um eben diese Antragsteller



mit möglichst vollem Rückerstattungsanspruch als Eigentümer erscheinen zu lassen. Dem Antragsteller muss das „Recht zur Nutzung“ abgesprochen werden.

Bis 31. Dezember 2015 hat die RE Anträge im Wert von 826 Mio. Franken identifiziert und inventarisiert (vgl. Ziffer 6.2), bei welchen es sich um mögliche Dividend-Stripping-Fälle im Abklärungsstadium handelt. Im Jahr 2016 werden diese Fälle in enger Zusammenarbeit mit der Abteilung Recht behandelt.

#### 4.3.4 Das IKS um die vereinfachte Antragstellungen wurde ausgebaut

[REDACTED]

Die RE und die Abteilung Externe Prüfung (AEP) führen gemeinsam eine Liste, mit den Antragstellern, welchen die vereinfachte Antragstellung bewilligt worden ist. Auf dieser Liste ist festgehalten, wann die letzte Domizilprüfung stattfand bzw. geplant ist. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Die Antragsteller mit erleichterter Rückerstattung sind in die Planung der AEP integriert. Die Zusammenarbeit zwischen der RE und AEP wurde intensiviert. [REDACTED]

[REDACTED] Die AEP erstellt seit 2014 jedes Jahr einen Bericht über die Domizilkontrollen im Zusammenhang mit der „vereinfachten Antragstellung“. In der Periode 2014-2015 musste die RE, aufgrund der Berichte der AEP, in 26 Fällen die Bewilligung sistieren oder entziehen.

*Follow-up Empfehlung 13404.017 – vereinfachte Antragstellungen*

*Die Empfehlung ist umgesetzt.*

#### 4.3.5 Schlussfolgerung

Schlussfolgerung	
●	<p><i>Die Existenz und Wirksamkeit bei den materiellen Prüfungen kann bestätigt werden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>Bei Verdacht auf Dividend-Stripping finden vertiefte Prüfungshandlungen statt.</i></li> <li>■ [REDACTED]</li> </ul>



#### 4.4 Auszahlungsprozess RE

Sämtliche zur Zahlung freigegebene Anträge (ZUC-2 Status) werden täglich an das BIT übermittelt. Das BIT verarbeitet sämtliche zugestellten Daten. Durch diese Verarbeitung prüft STOLIS, ob die Auszahlung durchgeführt werden kann. Kann eine Auszahlung nicht ausgeführt werden, weist STOLIS diese ab und der verantwortliche Mitarbeitende erhält in AFoS eine Rückmeldung.

Nach erfolgreicher Plausibilitätsprüfung der freigegebenen Anträge werden die Zahlungen im STOLIS verbucht. Offene Posten werden bei einer übereinstimmenden Auszahlung automatisch im STOLIS ausgeglichen (sofern keine Kompensation durchgeführt wurde).

STOLIS erstellt das Auszahlungsfile für die SAP-Schnittstelle und legt dieses auf dem Server des BIT verschlüsselt ab. Diese Daten werden über die SAP-Schnittstelle abgeholt. Am nächsten Morgen verarbeitet die SAP-Schnittstelle das erhaltene File und sendet eine E-Mail mit dem Status der Verbuchungen in der SAP-Schnittstelle dem Team Kundenbuch. Falls fehlerhafte Buchungen in der SAP-Schnittstelle vorhanden sind, werden diese durch das Team Kundenbuch bereinigt. Nach Bereinigung der Fehler wird in SAP der Zahlungslauf F110 gestartet. Stimmt das Total des Zahlungsvorschlages mit dem Total aus STOLIS überein, wird der offizielle Zahlungslauf durchgeführt. Dieser wird durch einen Mitarbeitenden des Teams Kundenbuch in erster Instanz in eGate freigegeben. Ein Mitarbeitender des Teams Finanzen gibt den Zahlungslauf in 2. Instanz frei. Nach erfolgter Freigabe werden die Zahlungen durch die EFV durchgeführt.

Der Auszahlungsprozess im SAP für Zahlungen aus MOLIS (HA MWST) ist vergleichbar.

##### 4.4.1 Eine kritische Berechtigungslücke im Auszahlungsprozess (SAP P07)

Im Jahr 2015 wurden 31,2 Milliarden Franken an Auszahlungen in den Vorsystemen STOLIS und MOLIS initialisiert. Vor der Freigabe des Zahlungslaufs im eGate, kann im SAP P07 die Geldadresse für jede einzelne Zahlung geändert werden. Eine IKS-Kontrolle existiert hier nicht.

Die EFK hat festgestellt, dass in SAP P07 insgesamt 138 Benutzer über diese Berechtigung verfügen. Davon arbeiten 16 Personen in der ESTV.

Verwaltungseinheit	Anzahl Berechtigten
Bundesamt für Informatik	76
Eidg. Finanzverwaltung	40
Eidg. Steuerverwaltung	16
Bundesamt für Bauten und Logistik	3
Eidg. Zollverwaltung	2
Bundesanwaltschaft	1
<b>Total</b>	<b>138</b>

Diese kritischen Berechtigungen sind für die Berechtigungsverwaltung der ESTV nicht ersichtlich. Sie wurden im Rahmen des Projekts SUP-Pro BeWe der EFV nicht identifiziert.

Weitere Verwaltungseinheiten, die Zahlungen in Vorsystemen initiieren, könnten von der Berechtigungslücke ebenfalls betroffen sein. Die EFV arbeitet zurzeit mit dem BIT an einer Lösung zur Schliessung der Lücke.



Die EFK stuft die Berechtigungslücke als sehr kritisch ein. Gemäss Art 15 Abs. 3 FKG hat sie den Bundesrat aufgefordert, die bestehende Lücke zu schliessen. Die Auszahlung über SAP P07 wird im Rahmen der Einführung von KUBUS ähnlich funktionieren. Auch hier ist zu beurteilen, ob im SAP P07 während dem Auszahlungsprozess Mutationen vorgenommen werden können.

Gegenwärtig arbeitet die ESTV zusammen mit der EFV und dem BIT daran die bestehende Sicherheitslücke zu schliessen. Gleichzeitig werden die notwendigen Massnahmen ergriffen, damit auch im SAP P07 im Rahmen der Einführung von KUBUS keine kritischen Mutationen an Auszahlungsdaten gemacht werden können. Bis zur Schliessung der Berechtigungslücke überprüft die ESTV wöchentlich die Geldadressenmutationen für die betroffenen Kreditorenkonti (CPD) im SAP P07.

Die EFK hat eine Analyse der Geldadressenmutationen im SAP für STOLIS- und MOLIS-Zahlungen für die Periode von 1. Januar 2012 bis 31. März 2016 vorgenommen. In den Jahren 2012-2013 wurden 23 Geldadressenmutationen vorgenommen. Diese sind begründet. Seit 2014 fanden keine Geldadressenmutationen mehr statt.

#### 4.4.2 Schlussfolgerung

Schlussfolgerung	
▲	<p><i>Eine kritische Berechtigungslücke existiert im Auszahlungsprozess. Vor der Freigabe des Zahlungslaufs im eGate, kann im SAP P07 die Geldadresse für jede einzelne Zahlung, welche aus Vorsystemen stammen, geändert werden. Insgesamt 138 Benutzer haben diese Berechtigung. Davon arbeiten 122 Personen ausserhalb der ESTV. Diese kritischen Berechtigungen sind für die Berechtigungsverwaltung der ESTV nicht ersichtlich.</i></p> <p><i>Gegenwärtig arbeitet die ESTV zusammen mit der EFV und dem BIT daran die bestehende Sicherheitslücke zu schliessen. Gleichzeitig werden die notwendigen Massnahmen ergriffen, damit auch im SAP P07 im Rahmen der Einführung von KUBUS keine kritischen Mutationen an Auszahlungsdaten gemacht werden können.</i></p>

#### 4.5 Zugriffsberechtigungen

##### 4.5.1 Die jährliche Berechtigungsüberprüfung der Informatiksysteme muss verbessert werden

Die periodische Überprüfung der Berechtigungen dient u.a. dazu zu validieren, dass die Mutationen von Berechtigungen ordnungsgemäss und rechtzeitig stattfinden. Eine periodische Überprüfung kann im Prozess der Berechtigungsmutationen Schwachstellen identifizieren.

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses hat die EFK geprüft, ob die jährliche Berechtigungsprüfung für die Informatik-Systeme MOLIS, STOLIS und SAP P07 der ESTV vorgenommen wurde. Eine inhaltliche Prüfung der erteilten Berechtigungen führte die EFK zu diesem Zeitpunkt nicht durch.

Die EFK hat die Vorgehensweise bei der letztjährigen Berechtigungsprüfung bei AFoS begutachtet. Die Qualität der jährlichen Überprüfung der Zugriffsberechtigungen im AFoS war nicht zufriedenstellend. Beispielsweise wurde das Fach bei der Überprüfung nicht eingebunden. Aufgrund dieser Feststellung wurde die jährliche Überprüfung von AFoS nochmals durchgeführt.

Aufgrund der Prüfungshandlungen bei der Prüfung des Jahresabschlusses und dieser Prüfung stellte die EFK folgende generelle Mängel in der jährlichen Überprüfung der Berechtigungen fest:

- Der Informatik-Sicherheitsbeauftragte gibt den Auftrag zur Überprüfung der Berechtigungen sämtlicher Applikationen dem Team Betrieb und Support. Er führt persönlich keine Prüfungshandlungen durch;
- Die Mitarbeitenden erhielten eine Anweisung für die Berechtigungsprüfung. Diese enthielt zu wenig klare Vorgaben zur Vorgehensweise bei der Prüfung;
- Zugriffsberechtigungskonzepte existieren nicht für alle Altapplikationen. In den bestehenden Berechtigungskonzepten ist nicht immer definiert bzw. schriftlich festgehalten, welche Rollen an welche Benutzerkreise vergeben werden sollen (Beispiel AFoS).
- Die Mitarbeitenden bestätigen nach der Durchführung der Prüfung, dass die Überprüfung durchgeführt wurde. Allfällige Feststellungen aus der Prüfung und mögliche Massnahmen zur Behebung der Feststellungen wurden nicht dokumentiert, rapportiert und überwacht.

#### *Empfehlung 4 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt der ESTV eine Weiterentwicklung des Prozesses zur Überprüfung der Berechtigungen. Dabei sollten klare Vorgaben für die Berechtigungsüberprüfungen definiert werden. Die Fachabteilungen sollten systematisch in die Überprüfung eingebunden werden.*

*Allfällige Feststellungen aus der Prüfung und mögliche Massnahmen zur Behebung der Feststellungen sollten dokumentiert, rapportiert und zentral durch den Informatiksicherheitsbeauftragten überwacht werden. Je nach Ergebnis sollte die Periodizität der Berechtigungsüberprüfungen intensiviert werden.*

#### Stellungnahme der ESTV:

Die ESTV wird einen automatischen Workflow zur Vergabe der Berechtigungen einführen. Die Benutzer werden die notwendigen Berechtigungen bestellen, nach dem Genehmigungsprozess werden die Berechtigungen durch die Informatik der ESTV bzw. durch das BIT erteilt. Die Überwachung der Beantragung und Vergabe der Berechtigungen wird somit sichergestellt. Bestandteil des Workflow ist eine laufende Überwachung der bestehenden Berechtigungen, diese werden einerseits automatisch anhand von Regeln überprüft und andererseits dem Anwendungsverantwortlichen der Informatik und des Fachs zur Prüfung bereitgestellt. Bei der Schlussbesprechung vom 15.06.2016 wurde unser Vorhaben des Access-Managements entsprechend kommuniziert. Die erste Planung und Umsetzung des Access-Managements war auf 31.12.2016 vorgesehen. Mit der Neuplanung der Smart Gate (Access-Management) erfolgt die Umsetzung im 2017 und somit muss der Termin 31.12.2017 gesetzt werden. Bis zur kompletten Einführung von Smart Gate erfolgt die Berechtigungsprüfung durch den ISBO mind. einmal jährlich bei der Abteilung IT. Die Resultate der Prüfung müssen dem ISBO schriftlich zur Kenntnis gebracht werden. Ein dokumentierter Prozess ist vorhanden und wird vom ISBO gesteuert. Bei der heutigen heterogenen IT-Landschaft ist eine Intensivierung der Berechtigungsüberprüfung nicht möglich. Die ESTV hält sich an den IKT Grundschatzanforderung 8.5. Stellungnahme vom 5.10.2016 Dazu wird die ESTV wie folgt in diesem Jahr (2016) vorgehen und sich strikte an die Vorgaben und den Zeitplan halten

1. Leiter Betrieb und Support der Abteilung IT der ESTV wird vom ISBO den Auftrag Ende September 2016 gestützt auf den IKT Grundschatzanforderung Nr. 8.5 erhalten.
2. Der Auftrag wird wie folgt heissen: Die Anwendungs-, Systemverantwortlichen und Inhaber von Daten- und Informationssammlungen prüfen für das Jahr 2016 die Richtigkeit und Notwendigkeit der bezüglich ihrer IKT-Systeme und Fachanwendungen erteilten Benutzerrechte und bestätigen dem ISBO die Korrektheit in schriftlicher und unterschriebener Form.
3. Die Prüfung wird mittels existierendem Prozess Berechtigungsprüfung erfolgen.
4. Die Terminierung des Auftrages wird auf den 16. Dezember 2016 erfolgen. Fristenverlängerung ist nicht vorgesehen.
5. Am 19. Dezember 2016 wird der ISBO in einer Aktennotiz den erreichten Erfolgsgrad gegenüber der HA RSS / GL / FISP und Chef IT darlegen. (Muster der Vollzugsmeldung im Anhang)
6. Falls der Erfolgsgrad unterhalb von 97% liegt, oder eines der Staatsrechnungsrelevanten Applikationen nicht geprüft wurde, gilt die Prüfung nicht als erfolgreich und wird als negative Aktennotiz deklariert.
7. Eine Eskalation an HA RSS und CIO mit dem betroffenen AV oder Abteilungsleiter wird durch den ISBO gestartet.
8. Bei einer > 97% Erfolgsgrad und alle Staatsrechnungsrelevanten Applikationen gilt die Prüfung als erfolgreich.

Im Rahmen der Prüfung „16153 Prüfung des IKT- Schlüsselprojekts Fiscal-IT“ wurde empfohlen (Empfehlung 8), dass pro Applikation sowie applikationsübergreifend eine Funktionentrennungsmatrix erstellt werden soll. Hierin sollten die unerlaubten Funktionenkumulationen festgehalten werden.

#### *Empfehlung 5 (Priorität 1)*

*Für FISCAL-IT soll ein Zugriffsberechtigungskonzept erstellt werden. Im Zugriffsberechtigungskonzept soll, neben der Funktionentrennungsmatrix, festgehalten werden, welche Benutzerkreise welche Rollen bekommen dürfen.*

*Bei der Berechtigungsvergabe soll im Rahmen FISCAL-IT durch das Team Betrieb und Support sichergestellt werden, dass die Rollen im Einklang mit den Zugriffsberechtigungskonzepten*

vergeben werden. Das Konzept dient dann auch als Grundlage für die jährliche Berechtigungsüberprüfung.

Stellungnahme der ESTV:

Im Zuge der Umsetzung des Access-Managements im Jahr 2017 wird vorgängig ein Zugriffsberechtigungskonzept erstellt. Dies wird die Empfehlungen der EFK beinhalten. Das Zugriffsberechtigungskonzept bezieht sich jedoch nur auf die Neusysteme. Da die Altsystemlandschaft sehr heterogen ist und bis 2018 / 2019 abgelöst wird, bleibt der Status Quo erhalten und es wird diesbezüglich kein spezielles Zugriffsberechtigungskonzept erstellt. In einer zweiten Phase muss es das Ziel sein, die verbleibenden Altsysteme mit einem vernünftigen Aufwand in das Access-Management einzubinden. Der ISBO ist in den laufenden Arbeiten involviert.

#### 4.5.2 Schlussfolgerung

Schlussfolgerung	
■	<p><i>Die jährliche Überprüfung der Zugriffsberechtigungen wurde im Rahmen dieser Prüfung für das Informatiksystem AFoS durch die EFK inhaltlich begutachtet. Die Qualität der jährlichen Überprüfung der Zugriffsberechtigungen im AFoS war nicht zufriedenstellend. Beispielsweise wurde das Fach bei der Überprüfung nicht eingebunden. Aufgrund dieser Feststellung wurde die jährliche Überprüfung von AFoS nochmals durchgeführt.</i></p> <p><i>Generell kann zum Prozess der jährlichen Überprüfung der Zugriffsberechtigungen gesagt werden, dass die Durchführung unterschiedlich erfolgte. Die Mitarbeitenden erhielten zu wenig klaren Vorgaben. Allfällige Feststellungen aus der Prüfung und mögliche Massnahmen zur Behebung der Feststellungen wurden nicht dokumentiert, rapportiert und zentral überwacht.</i></p>

## 5 Fortschritte im Bereich der Überwachungskontrollen

Seit der Prüfung 13404 „Internes Kontrollsystem über die Prozesse der Verrechnungssteuer und Stempelabgaben“ hat die RE Fortschritte gemacht im Bereich der Überwachungskontrollen. Diese sind nachfolgend einzeln beschrieben.

### 5.1 Noch nicht zugewiesene Anträge (ZUC 0 Status) mengenmässig unter Kontrolle

Die Teamleiter überwachen die Anzahl und das Alter der Anträge [REDACTED] der noch nicht zugewiesenen Anträge laufend mittels einer Grafik, die täglich aktualisiert wird. Zusätzlich überwacht der Abteilungsleiter die Auswertungen und bespricht diese im Rahmen der Einzelgespräche mit den Teamleitern (alle zwei Monate). Die Auswertungen zeigen im Zeitpunkt der Prüfung keine negativen Auffälligkeiten. Gemäss den geprüften Überwachungslisten (21. April 2016) stammen die ältesten offenen Antragskategorien aus Januar 2016. In den meisten Antragskategorien ist der Bestand nicht älter als zwei Monate.



Die Grafik zur Überwachung der noch nicht zugewiesenen Anträge ist approximativ, da das Alter der ältesten Anträge [REDACTED] aufgrund der täglichen Eingänge und der Produktion berechnet wird. Die Grafiken zeigen somit die Tendenz des Alters der offenen noch nicht zugeteilten Anträge [REDACTED].

Im Rahmen von DVS-R ist eine Anforderung gestellt, um die Auswertungen aufgrund der effektiv offenen Anträge vorzunehmen. Die Kontrolle wurde im Risiko-Kontrollinventar aufgenommen.

*Die Empfehlung 13404.010 ist teilweise umgesetzt.*

## **5.2 Die Überwachung der zugeteilten Anträge (ZUC 1 Status) wurde intensiviert**

Quartalsweise erhalten die Mitarbeitenden eine Liste der zugeteilten offenen Anträge, welche nach Zuteilung mehr als drei Monate offen sind. Die Mitarbeitenden müssen die pendenten Anträge schriftlich begründen. Die Teamleitung überprüft die kommentierten Listen. Mögliche „Dividend-Stripping Fälle werden auf separaten Listen geführt. Der Gesamtbestand von offenen Anträgen wird durch die Abteilungsleitung überwacht.

*Die Empfehlung 13404.013 ist umgesetzt.*

## **5.3 Selbstzuteilungen (ZUC 9) werden überwacht**

Die Mitarbeitenden dürfen sich direkt im STOLIS einen spezifischen Antrag zuweisen (ZUC 9) lassen. Die Möglichkeit einer Selbstzuteilung schwächt die Funktionentrennung im Bereich der Zuteilung und Beurteilung, ist jedoch zum Teil notwendig. Die Mitarbeitenden müssen seit 2014 für Selbstzuteilungen eine Begründung im AFoS hinterlegen. Seitdem werden die Selbstzuteilungen zweimal jährlich stichprobenweise überprüft ob die Begründung vorhanden und plausibel ist.

*Die Empfehlung 13404.011 ist umgesetzt.*

## **5.4 Fehlende Abrechnungen bei Abschlagrückerstattungen werden systematisch gemahnt**

Wenn ein Antragsteller glaubhaft macht, dass sein jährlicher Verrechnungssteueranspruch mindestens 4'000 Franken beträgt und sofern diese sich gleichmässig über das ganze Jahr verteilen, dann kann der Antragsteller unterjährig Abschlagrückerstattungen verlangen. Die Steuerpflichtigen, welche Abschlagszahlungen verlangt haben, sind gemäss Verordnung (Art. 65 Abs. 3 VStV) verpflichtet, die Schlussabrechnung innerhalb 90 Tage nach Jahresende einzureichen. Eine systematische Kontrolle der Abschlagszahlungen, für welche die fristgerechte Schlussabrechnung mittels Formular 25 fehlt, wurde im Jahr 2014 eingeführt.

*Die Empfehlung 13404.015 ist umgesetzt.*

## **5.5 Eine Nachprüfung der Plus-Differenzen bewährt sich**

Monatlich überprüft ein Mitarbeitender der RE (jeweils rotierend) sämtliche Plusbuchungen aus AFoS (für den Kunden vorteilhafte Korrekturen) grösser als CHF 1000. Die Kontrolle wird durchgeführt, dokumentiert und deckt regelmässig fehlerhafte Korrekturen auf.

5.6 [REDACTED]

[REDACTED]

**5.7 Leistung der RE kann nur mittels manuell nachgeführter Listen gemessen werden**

Jeder Mitarbeitende erstellt manuell Leistungsblätter, aus welchen für die Teamleitung bzw. die Abteilungsleitung die gesamte Tätigkeit (inkl. Korrekturen) der Mitarbeitenden ersichtlich ist. Zur globalen Überwachung werden die einzelnen Ergebnisse in einem Excel-Bericht zusammengeführt und analysiert. Im Rahmen von DVS-R ist eine Anforderung gestellt, um die Auswertungen systemgestützt vorzunehmen.

**5.8 Schlussfolgerung**

Schlussfolgerung	
●	<i>Die Existenz und Wirksamkeit der durchgeführten Kontrollen kann bestätigt werden. Die Systemunterstützung ist zum Teil noch ungenügend. Optimierungen sind im Projekt DVS-R vorgesehen und notwendig.</i>



## **6 Projekt DVS-Rückerstattung (DVS-R)**

### **6.1 Effizientere Abläufe in Aussicht**

Die RE ist bisher gut eingebunden in die Realisierung von DVS-R. Die definierten Anforderungen sind umfassend und sollten zu einer Optimierung der Abläufe führen. Die Hinweise der EFK aus der Prüfung 13404 „Internes Kontrollsystem über die Prozesse der Verrechnungssteuer und Stempelabgaben“ wurden durch die RE in den Anforderungen für DVS-R berücksichtigt.

### **6.2 Die Einführung mit dem November-Release 2016 ist kritisch**

Das Projekt DVS-R befindet sich zurzeit in der Realisierungsphase. Mit dem November-Release 2016 soll die Einführung von DVS-R starten. Die Einführung soll bis Ende Mai 2017 abgeschlossen sein.

Im Rahmen des Mai-Releases 2016 konnten seitens ■■■ keine fachlichen Use-Cases vollständig umgesetzt und getestet werden, was den Umfang des November Releases 2016 entsprechend vergrößert. Das ursprüngliche Budget von 3,6 Mio. Franken ist seit Mai 2016 verbraucht. Damit das Projekt weitergeführt werden kann, wurde im Mai 2016 das Budget für das Projekt DVS-R um 1,9 Mio. Franken erhöht. Annahme ist, dass mit dem November-Release 2016 der gesamte Leistungsumfang geliefert wird.

Im DVS-R Monatsbericht von März 2016 wurde das Gesamtprojekt neu auf rot gesetzt, begründet durch die Lieferprobleme auf Seite ■■■ im Rahmen des Mai-Releases 2016.

Das Projektteam muss, unter Berücksichtigung der Termine und des neuen Budgets, die Fachanforderungen bis Ende Mai neu priorisieren. Zum Zeitpunkt der Berichterstellung ist offen, ob es gelingen wird, ein abgespecktes, realisierbares Paket zu schnüren, welches gleichzeitig noch umfangreich genug ist, um die produktive Einführung mit dem November-Release 2016 durchzuführen und in der Folge die Altsysteme ausser Betrieb nehmen zu können.



## 7 Gesamtbeurteilung zum IKS

### ▪ *IKS-Aufzeichnung*

IKS-Verantwortlicher für die Kontrollen der RE ist der Abteilungsleiter. Die Risiko-Kontrollmatrizen für die RE enthalten die wichtigsten Schlüsselkontrollen. Die Abläufe der RE werden erst nach der Einführung des Projekts DVS-R im Signavio aufgezeichnet.

Das IKS für die physische und online-Datenerfassung ist noch nicht formalisiert. Der IKS-Verantwortliche für VOE ist noch nicht definiert.

### ▪ *IKS-Design*

Es bestehen diverse Schlüsselkontrollen, die gemäss Beurteilung der EFK über ein angemessenes Design verfügen. Die Aus- und Weiterbildung und die Kommunikations- und Informationsflüsse sind umfassend und gut strukturiert.

Das Design des IKS ist heute in den folgenden Fällen ungenügend:

- Die Funktionentrennung (organisatorisch und hinsichtlich der Zugriffsberechtigungen) zwischen der Erfassung und Überprüfung von Anträgen.
- Die Mitarbeitenden im Team Datenvalidierung können im STOLIS Geldadressen mutieren und gleichzeitig im DCPA eine Zahlung erfassen. Die Arbeiten werden hier durch ein und dieselbe Person vorgenommen. Ein 4-Augenprinzip gibt es nur beschränkt.
- Die jährliche Berechtigungsüberprüfung der Informatiksysteme.
- Im Auszahlungsprozess besteht eine kritische Berechtigungslücke, welche auf Stufe ESTV – EFV – BIT angegangen wird.

### ▪ *Dokumentation der Schlüsselkontrollen*

Die Qualität der Dokumentation der Schlüsselkontrollen ist generell gut.

### ▪ *Wirksamkeit der Schlüsselkontrollen*

Die Wirksamkeit der stichprobenweisen überprüften Schlüsselkontrollen kann bestätigt werden. Wo aber das Design der Kontrolle nicht angemessen ist, kann die Wirksamkeit auch nicht bestätigt werden.

### ▪ *Kompensierende Kontrollen*

Bei der Schliessung der Berechtigungslücke hinsichtlich Geldadressenmutationen überprüft die ESTV die Geldadressenmutationen für die betroffenen Kreditorenkonti (CPD) im SAP P07.

### ▪ *IKS-Empfehlungen der EFK aus früheren Revisionen*

Wichtige Empfehlungen konnten umgesetzt werden. Einige Empfehlungen werden angegangen, können aber nicht als umgesetzt beurteilt werden. Diese Empfehlungen sollten im Rahmen des Projekts DVS-R behoben werden.



## 8 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung bei der ESTV fand am 15. Juni 2016 statt. Teilgenommen haben:

ESTV: [REDACTED], Direktor ESTV  
[REDACTED] Leiter Hauptabteilung DVS  
[REDACTED] Leiter Hauptabteilung Ressourcen  
[REDACTED], Leiter Abteilung Rückerstattung DVS  
[REDACTED], Abteilung Rückerstattung DVS  
[REDACTED] Abteilung Rückerstattung DVS  
[REDACTED] Abteilung Finanzen  
[REDACTED], Team Betrieb und Support Informatik  
[REDACTED], Finanzinspektorat ESTV

EFK: Herr Jean-Marc Blanchard, Leiter Prüfbereich 5, EFD  
Herr Martin Köhli, Leiter Fachbereich 1, Finanzaufsicht und Finanzrevision  
Herr David Ingen Housz, Revisionsleiter

Sie ergab Übereinstimmung mit den aufgeführten Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

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

Mit freundlichen Grüssen

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## **Anhang 1: Priorisierung der Empfehlungen**

### **Priorisierung der Empfehlungen der EFK:**

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