



Veranlagung und Erhebung der direkten Bundessteuer

Prüfung der Aufsicht durch die Eidgenössische Steuerverwaltung – Bericht zu den Empfehlungen 2007

Das Wichtigste in Kürze

Die Aufgabe der Abteilung Aufsicht Kantone ist komplex

Die Abteilung Aufsicht Kantone ist als Organisationseinheit der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) dafür zuständig, dass die Aufgaben, die nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) an die Kantone delegiert werden, einheitlich und korrekt umgesetzt werden. Da sich die Kantone bei der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben selber organisieren und mit eigenen Ressourcen und Mitteln arbeiten, ist die Ausübung der Aufsichtsfunktion in Zusammenhang mit der direkten Bundessteuer nicht nur besonders komplex, sondern variiert auch stark, je nach Kontext.

Im Jahr 2007 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle mehrere Empfehlungen abgegeben

Die Aufsichtstätigkeit der Abteilung Aufsicht Kantone ist für die Steuereinnahmen des Bundes und die Staatsrechnung sehr wichtig. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Abteilung darum im Jahr 2007 einer Prüfung unterzogen. Das Resultat führte zu mehreren Empfehlungen. Die wichtigste betrifft die Notwendigkeit, die Aufsichtstätigkeit mit einer Risikoanalyse zu begleiten und in einer Weisung festzulegen, was von den Inspektorinnen und Inspektoren dieser Abteilung erwartet wird¹.

Von 2007 bis 2009 hat sich die Situation nicht wesentlich verändert

Anlässlich der Prüfung im Herbst 2009 stellte die EFK fest, dass sich die Situation im Vergleich zur Lage im Jahr 2007 nicht wesentlich verändert hat. Dies ist einerseits auf die chronische Überlastung der Abteilung Aufsicht Kantone, verursacht durch Schulungen und die Ausarbeitung von Weisungen an die Kantone, zurückzuführen, andererseits aber auch auf die unterschiedlichen Standpunkte der EFK und der Abteilung Aufsicht Kantone in Bezug auf den Umfang der Risikoanalyse und auf deren Einfluss auf die Kontrollmassnahmen in den Kantonen.

Die Risikoanalyse konkretisieren, die Risiken kantonsspezifisch berücksichtigen, den Einsatz der Ressourcen festlegen

Das Konzept der Risikoanalyse der Abteilung Aufsicht Kantone wird zurzeit erarbeitet. Eine formelle Fassung steht frühestens im Jahr 2010 zur Verfügung. Die EFK hält das vorgeschlagene Konzept aber schon jetzt für unvollständig, weil es keine Kartografie der Risiken pro Kanton enthält. Ausserdem wird die Steuererhebung pro forma evaluiert, weil die Abteilung Aufsicht Kantone der Ansicht ist, dass dieser Bereich von den kantonalen Finanzkontrollen (KFK) geprüft werden muss. Da die Risiken in den Kantonen und die Tätigkeit der KFK stark voneinander abweichen können, ist die EFK der Meinung, dass nur

¹ Rapport du 2 novembre 2007 du CDF sur la surveillance de la taxation et de la perception de l'impôt fédéral direct

eine kantonspezifische Risikoanalyse aller Prozesse, die die direkte Bundessteuer betreffen, eine effiziente Aufsicht ermöglicht. Erst eine solche Analyse erlaubt es, die begrenzten Ressourcen der Abteilung zur Wahrnehmung der nötigen und prioritären Kontrollaufgaben richtig einzusetzen.

Zurzeit liegt keine ausreichend formalisierte, umfassende und kantonspezifische Risikoanalyse vor. Es ist darum schwierig zu sagen, ob Tätigkeit und Ressourcen kohärent auf die Kantone abgestimmt sind.

Zum Teil wurden interne Weisungen erarbeitet

Im Laufe des Jahres 2009 hat die Abteilung Aufsicht Kantone Weisungsentwürfe erarbeitet und die wichtigsten Arbeitsprozesse der Abteilung definiert. Dieser Schritt muss am 1. Januar 2010 mit Inkrafttreten dieser Dokumente und deren Onlinezugang für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abgeschlossen werden. Die Umsetzung der Weisungen folgt zum Teil den Empfehlungen, die die EFK im Jahr 2007 abgegeben hat. In den neuen Weisungsentwürfen ist das Inspektionshandbuch jedoch noch nicht enthalten. Dieses soll die Inspektorinnen und Inspektoren bei der Ausübung der Aufsicht und der Kontrolle der Veranlagung in den Kantonen unterstützen. Ein solches Manual ist vorgesehen und sollte dem Leiter der Abteilung Aufsicht Kantone zufolge rechtzeitig integriert werden.

Die KFK sind Partner bei der Aufsicht der kantonalen Steuerverwaltungen und sollen auch als solche betrachtet werden

Alle zwei Jahre findet zwischen einem Grossteil der KFK und den Inspektorinnen und Inspektoren der Abteilung Aufsicht Kantone ein Austausch statt. Der Rhythmus scheint beiden Parteien zu entsprechen. Die Informationen fliessen jedoch nur in eine Richtung. Es ist eine Tatsache, dass die KFK an diesen Treffen in der Regel die neusten Steuerberichte abliefern, während die Abteilung Aufsicht Kantone die Jahresberichte der Kantone nicht abgeben will. Die EFK ist der Meinung, dass der umfassende Informationsaustausch zwischen diesen beiden Aufsichtsorganen das beste Mittel ist, um die Risiken zu evaluieren, die Kontrolltätigkeit beider Organe zu planen und nicht zu prüfende Bereiche auszuscheiden.

Schlussfolgerungen aus der Prüfung

Die Abteilung Aufsicht Kantone hat Massnahmen getroffen, die sich an den im Jahr 2007 abgegebenen Empfehlungen der EFK orientieren. Verschiedene Ziele wurden jedoch trotz der Fristen, die sich die Abteilung Aufsicht Kantone erst 2008, dann 2009 gesetzt hatte, noch nicht realisiert. Auf jeden Fall sind laut EFK der Abschluss der umfassenden und kantonspezifischen Risikoanalyse, deren Auswirkung auf die Organisation, das Arbeitsprogramm und die Weisungen an die Inspektorinnen und Inspektoren zur Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion die wichtigsten Herausforderungen für die Abteilung Aufsicht Kantone.

Die ESTV trägt die Alleinverantwortung über die Aufsicht

In ihrer Stellungnahme vom 18. Februar 2010 hat die ESTV den Einfluss der Empfehlungen der EFK auf die Aufsichtstätigkeit heruntergespielt. Sie bezieht sich dabei auf die Autonomie der Kantone bzw. auf die kantonalen Aufsichtspflichten, um die Kritik an ihrer eigenen Aufsichtstätigkeit zu verwässern. Die EFK betont, dass es keine rechtlichen Grundlagen gibt, die die Kantone verpflichten, diesen Bereich zu beaufsichtigen, und dass die ESTV allein die Aufsichtsverantwortung im Bereich der direkten Bundessteuer trägt, solange das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle nicht angepasst wird.

Die Finanzdelegation nimmt die Schwächen des Aufsichtsdispositivs zur Kenntnis

Das Geschäft wurde von der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte an der ordentlichen Sitzung im April 2010 behandelt. Die Finanzdelegation nahm die Resultate der Prüfung und im Speziellen die Notwendigkeit, das Aufsichtsdispositiv in Zusammenarbeit mit den Kantonen den Risiken anzupassen, zur Kenntnis.

Originaltext auf Französisch