



Prüfung der Aufsicht über die direkten Bundessteuer- Erleichterungen

Staatssekretariat für Wirtschaft - SECO

Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch/
Order address	
Bestellnummer	1.14225.704.00246.11
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	Fachbereich 3
Complément d'informations	E-Mail: jean-marc.stucki@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tel. 058 463 10 62
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Prüfung der Aufsicht über die direkten Bundessteuer-Erleichterungen

Das Wesentliche in Kürze

Der Bund verzichtet jedes Jahr auf einen Teil seiner Steuereinnahmen, damit neue Arbeitsplätze geschaffen werden können oder bestehende erhalten bleiben. 2011 beliefen sich diese Einbussen auf 1,4 Milliarden Franken, gegenüber 1,7 Milliarden Franken im 2010. Die betroffenen Unternehmen hatten 2011 einen Gewinn vor Steuern von 19,4 Milliarden Franken erzielt, gegenüber 23,7 Milliarden Franken im 2010¹. Nachdem sich das räumliche Anwendungsgebiet für Steuererleichterungen im Bereich der direkten Bundessteuern (DBSt) nach dem Ablauf der Lex Bonny im Jahr 2007 verkleinerte, ist auch die Anzahl neuer Verfügungen betreffend DBSt-Erleichterungen signifikant gesunken.

Konkret werden die Verfügungen betreffend DBSt-Erleichterungen vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) für den Vorsteher des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) erarbeitet. Das SECO beaufsichtigt auch die Umsetzung der Verfügungen durch die Kantone. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat im Rahmen des vorliegenden Prüfauftrags kontrolliert, ob das SECO und/oder die Kantone die erforderlichen Massnahmen getroffen haben, um die Empfehlungen umzusetzen, die aufgrund der vorangehenden Prüfungen in den Jahren 2010 und 2011² abgegeben worden waren; ferner, ob das neue Aufsichtsinstrumentarium eingeführt wurde. Die Kantone Freiburg, Neuenburg, Waadt, Glarus und Uri waren ebenfalls Gegenstand einer Prüfung vor Ort.

Signifikant verbesserte Risikoanalyse und Aufsicht durch das SECO

Bis Ende 2013 wurden 12 der 14 pendenten Empfehlungen der EFK umgesetzt. Das WBF und das SECO haben das Dispositiv für den Erlass von Verfügungen betreffend DBSt-Erleichterungen sowie die Aufsicht verbessert. Die Verfügungen enthalten neu die Geschäftspläne der Gesellschaften. Die EFK weist ferner auf die Einführung eines Aufsichts- und Controllingkonzepts durch das SECO hin.

Wie schon 2011 ist die EFK wiederum auf Fälle von Gesellschaften gestossen, die von Steuererleichterungen profitieren und gleichzeitig einen kantonalen Sonderstatus haben. Sie bedauert das Fehlen einer harmonisierten Aufsicht über die Anspruchskriterien, denn es führt insbesondere dazu, dass ein- und derselbe Arbeitsplatz sowohl zur Erfüllung eines Wirtschaftsförderungskriteriums (Schaffung neuer Arbeitsplätze) als auch zur Begründung einer Steuerermässigung auf Gewinnen aus ausländischer Quelle verwendet werden kann. Bei der Aufsicht über die Kantone besteht Verbesserungsbedarf, insbesondere wenn die Regierung die Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen an ihre Steuerbehörde delegiert. Die EFK hält ausserdem fest, dass die qualitative Analyse der Anforderungskriterien oft unzureichend dokumentiert ist. Die EFK empfiehlt generell, diese Kriterien bzw. Anspruchsvoraussetzungen für Steuererleichterungen so zu definieren, dass

¹ Siehe SECO-Statistiken vom 10. Oktober 2014 (Anhang 3)

² *Allégement de l'impôt fédéral direct, Examen de la surveillance du Seco sur les cantons (PA 10434) und „Prüfung der Bundesteuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete - «Bonny-Beschluss»“ (PA 11406)*

die Nachvollziehbarkeit ihrer Umsetzung wie beim Kriterium der besonderen regionalwirtschaftlichen Bedeutung gewährleistet ist.

Es kann vorkommen, dass eine Gesellschaft ihren ursprünglichen Geschäftsplan ändert (bspw. wesentlich höherer Gewinn). Dann obliegt die Verfügung betreffend DBSt-Erleichterungen explizit dem WBF. Liegt die Umstrukturierung eines Unternehmens vor, entscheidet dagegen das SECO. Nach Auffassung der EFK sollte in den beiden genannten Fällen die Entscheidungsbefugnis ausschliesslich beim WBF liegen.

Die Aufsichtstätigkeit der Kantone ist zu heterogen und weist Verbesserungsbedarf auf

Die EFK gelangt bei der Prüfung der untersuchten Kantone zu mehreren Feststellungen. Sie nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass eine Gesellschaft, welche die Voraussetzungen für eine DBSt-Erleichterungssatz von 80% nicht erfüllt, die geschuldeten Steuern nach den mit der kantonalen Steuerverwaltung und dem WBF festgelegten Modalitäten nachbezahlen muss³.

In der Verfügung für DBSt-Erleichterungen sind die Auswirkungen eines möglichen Widerrufs nicht beschrieben. Die EFK stellt fest, dass dieser Umstand den Kantonen, für die Berechnung der im Falle des Widerrufs zurückzuerstattenden DBSt, Ermessensspielraum gibt. Ein normativer Rahmen ist hier empfohlen.

In den Kantonen reicht die Aufsicht von einer eingehenden Kontrolle der Jahresberichte bis zur Durchführung einer Plausibilitätsprüfung. Das SECO ist jedoch weiterhin unzureichend über die Art und den Umfang der Kontrollen informiert. Die EFK empfiehlt ihm, Mindestvorgaben zu machen und allenfalls einen Leitfaden mit Best Practices zu erarbeiten. Als mögliche Lösung empfiehlt die EFK ferner, die Daten über die Angestellten der steuerbefreiten Unternehmen mit den AHV-Abrechnungen zu vergleichen. Eine weitere Lösung kann darin bestehen, die Revisionsstellen der Gesellschaften zu ersuchen, die an die Behörden weitergeleiteten Daten explizit zu validieren.

Transparenz bei den DBSt-Erleichterungen nimmt zu

2010 hielt die EFK fest, dass bezüglich der finanziellen Volumen der DBSt-Erleichterungen keine Transparenz herrscht. Sie empfahl der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), im Subventionsbericht des Bundesrats die Anzahl DBSt-Erleichterungen sowie deren finanzielle Volumen offenzulegen. Ferner schlug sie vor, diese Angaben nach Kantonen aufzuschlüsseln. Die EFV unterstützte die Bestrebungen nach mehr Transparenz grundsätzlich, gab jedoch zu bedenken, dass eine nach Kantonen aufgeschlüsselte Publikation die aussenpolitischen Interessen der Schweiz schädigen und die Beziehungen des Bundes zu den Kantonen beeinträchtigen könnte.

Die EFK ist der Auffassung, dass der Grundsatz der transparenten Information über die DBSt-Erleichterungen anlässlich der nächsten Revision in der Verordnung verankert werden soll. Wie es eine vom SECO im Herbst 2013 publizierte Studie nahelegt, sollte im Zuge dieser Revision ausserdem die maximalen Steuerbeträge festgelegt werden, die höchstens von einer Erleichterung profitieren können (betragsmässige Obergrenze).

³ PA 11406, Beispiel 2, Seite 33.

Examen de la surveillance des allégements d'impôt fédéral direct

L'essentiel en bref

Chaque année, la Confédération renonce à une partie de ses rentrées fiscales au profit de la création ou du maintien de places de travail. En 2011, ces pertes se montaient à 1,4 milliards de francs, contre 1,7 milliards de francs en 2010. Les entreprises concernées avaient réalisé avant impôts un bénéfice de 19,4 milliards de francs en 2011, contre 23,7 milliards de francs en 2010⁴. Avec la réduction à l'échéance de la Lex Bonny en 2007 du périmètre géographique des allégements d'impôt fédéral direct (IFD), la baisse du nombre de nouvelles décisions d'allégement est significative.

En pratique, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) élabore les décisions d'allégements d'IFD pour le Chef du Département de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFER) et surveille leur mise en œuvre par les cantons. Dans cet audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié les mesures prises par le SECO et/ou les cantons en regard des recommandations émises dans ses audits précédents en 2010 et 2011⁵, ainsi que la mise en place du nouveau dispositif de surveillance. Les cantons de Fribourg, Neuchâtel, Vaud, Glaris et Uri ont également fait l'objet d'un examen sur site.

Amélioration significative de l'analyse de risques et de la surveillance du SECO

Douze des quatorze recommandations du CDF encore en suspens fin 2013 ont été mises en œuvre. Le DEFER et le SECO ont amélioré le dispositif de décisions d'allégement et la surveillance de celles-ci. Ces dernières contiennent désormais les plans d'affaires des sociétés. Le CDF relève encore l'introduction par le SECO d'un véritable concept de surveillance et de controlling.

Comme en 2011, le CDF a identifié des cas de sociétés cumulant allégements fiscaux et statuts fiscaux cantonaux particuliers. Il relève l'absence d'une surveillance harmonisée sur les conditions d'octroi. Cela signifie notamment qu'un même emploi peut être utilisé, d'une part, pour répondre à un critère de promotion économique (création d'emploi) et, d'autre part, pour justifier l'application d'un impôt réduit à des bénéficiaires d'origine étrangère. Un potentiel d'amélioration existe dans la surveillance des cantons, en particulier lorsque le gouvernement délègue la compétence de décision et de suivi à son fisc. Le CDF relève aussi que l'analyse qualitative de la condition d'emploi est souvent insuffisamment documentée. De manière générale, celui-ci recommande une définition des conditions d'allégement qui garantisse une meilleure traçabilité de leur mise en œuvre, à l'instar du critère d'impact sur l'économie régionale.

Il se peut aussi qu'une société modifie son plan d'affaires original (par exemple, une hausse massive de ses bénéfices). Dans ce cas, la décision d'allégement incombe explicitement au DEFER. En revanche, dans le cas d'une restructuration d'une société, la compétence décisionnelle revient au SECO. Pour le CDF, ces deux cas de figure devraient être soumis à la seule décision du DEFER.

⁴ Voir les statistiques du SECO du 10 octobre 2014 (annexe 3)

⁵ Allégement de l'impôt fédéral direct - Examen de la surveillance du Seco sur les cantons (audit n° 10434) et Examen des allégements d'impôt fédéral direct accordés en application de la loi fédérale en faveur des zones économiques en redéploiement («arrêté Bonny») (audit n° 11406)

Une surveillance des cantons est hétérogène et perfectible

Dans son examen des cantons sous revue, le CDF fait plusieurs constats. Avec satisfaction, il a pris connaissance qu'une société qui ne respectait pas les conditions d'un taux d'allégement d'IFD à 80% s'acquitte du remboursement des impôts dus selon des modalités fixées avec l'administration fiscale cantonale et le DEFR⁶.

Les conséquences éventuelles d'une révocation ne sont pas prédéfinies dans les décisions d'allégement fiscal. Le CDF a constaté que cela pouvait induire une marge d'interprétation dans le calcul par le canton du montant à rembourser en cas de non respect des conditions d'allégement. Un cadrage normatif est ici recommandé.

Dans les cantons, la surveillance peut aller d'un contrôle détaillé des données du rapport annuel jusqu'à un examen de plausibilité. Or, le SECO demeure peu informé sur la nature et l'ampleur des contrôles. Le CDF lui recommande d'établir des standards minimaux, voire un guide des bonnes pratiques. Dans ce domaine, le CDF relève comme solution, le croisement des données des employés des entreprises exonérées avec celles de l'AVS. Autre solution, demander aux réviseurs externes des entreprises de valider les données transmises aux autorités.

La transparence des allègements d'IFD s'améliore

En 2010, le CDF soulignait le manque de transparence des volumes financiers concernés par les allègements d'IFD. Il avait invité l'Administration fédérale des finances (AFF) à faire figurer le nombre et les volumes financiers des allègements dans le rapport sur les subventions du Conseil fédéral. Il suggérait aussi de ventiler ces chiffres selon les cantons. L'AFF a adhéré à ce principe de transparence, mais a considéré qu'une présentation par canton porterait préjudice aux intérêts économiques extérieurs de la Suisse et des relations entre la Confédération et les cantons.

Le CDF est d'avis que la prochaine révision de l'ordonnance devrait être l'occasion de sceller le principe de transparence des chiffres relatifs aux allègements d'IFD. Comme le suggère une étude publiée par le SECO en automne 2013, celle-ci devrait également permettre l'introduction d'un plafond permettant de contenir les montants d'impôts pouvant faire l'objet d'un allégement fiscal.

Texte original en allemand

⁶ Audit n° 11406, exemple 2, page 33.

Verifica della vigilanza sulle agevolazioni in ambito d'imposta federale diretta

L'essenziale in breve

La Confederazione rinuncia ogni anno a una parte delle sue entrate fiscali a favore della creazione o del mantenimento di posti di lavoro. Nel 2011 queste perdite sono ammontate a 1,4 miliardi di franchi rispetto agli 1,7 miliardi di franchi nel 2010. Le imprese interessate hanno realizzato un utile di 19,4 miliardi di franchi nel 2011 rispetto ai 23,7 miliardi di franchi nel 2010⁷. A seguito della riduzione del perimetro geografico delle agevolazioni in ambito di imposta federale diretta (IFD), operata alla scadenza della Lex Bonny nel 2007, il numero delle nuove decisioni concernenti le agevolazioni è significativamente diminuito.

In pratica la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) elabora le decisioni sulle agevolazioni in ambito di IFD all'attenzione del capo del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e vigila la loro attuazione da parte dei Cantoni. Nell'ambito del presente audit il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato le misure prese dalla SECO e/o dai Cantoni con riferimento alle raccomandazioni emesse nei suoi precedenti audit del 2010 e 2011⁸ e alla sistemazione del nuovo dispositivo di sorveglianza. I Cantoni di Friburgo, Neuchâtel, Vaud, Glarona e Uri sono pure stati oggetto di una verifica sul posto.

Miglioramento significativo dell'analisi dei rischi e della sorveglianza della SECO

Dodici su quattordici raccomandazioni del CDF ancora in sospeso a fine 2013 sono state attuate. Il DEFR e la SECO hanno migliorato il dispositivo delle decisioni sulle agevolazioni e la loro sorveglianza. Le decisioni contengono ormai i piani d'affari delle società. Il CDF rileva peraltro l'introduzione da parte della SECO di un autentico concetto di sorveglianza e di controlling.

Come già nel 2011, il CDF ha identificato casi di società che cumulano agevolazioni fiscali e statuti fiscali cantonali particolari. Constata l'assenza di una vigilanza coordinata sulle condizioni di concessione. Ciò significa che un medesimo impiego può essere utilizzato da un canto per ottemperare a un criterio di promovimento economico e, d'altro canto, per giustificare l'applicazione di un'imposta ridotta a utili di provenienza estera. Un potenziale di miglioramento esiste nella vigilanza dei Cantoni, in particolare quando il Governo delega la competenza decisionale e il controllo di seguito alla sua amministrazione delle contribuzioni. Il CDF constata pure che l'analisi qualitativa della condizione di impiego è sovente documentata in maniera insufficiente. In generale raccomanda una definizione delle condizioni di agevolazione al fine di garantire una migliore tracciabilità della loro attuazione, com'è il caso nel criterio dell'impatto sull'economia regionale.

⁷ Vedi le statistiche della SECO del 10 ottobre 2014 (allegato 3)

⁸ Agevolazioni in ambito d'imposta federale diretta – Verifica della sorveglianza della SECO sui Cantoni (audit n° 10434) ed Esame delle agevolazioni in ambito d'imposta federale diretta in applicazione della legislazione in favore delle zone economiche di rilancio («decreto Bonny») (audit n° 11406)

Può anche capitare che una società modifichi il proprio piano d'affari originale (ad es. un aumento massiccio dei suoi utili). In questo caso la decisione sulle agevolazioni compete esplicitamente al DEFR. Nel caso invece della ristrutturazione di una società la competenza decisionale spetta alla SECO. Il CDF ritiene che entrambi questi casi specifici dovrebbero sottostare alla sola decisione del DEFR.

Una vigilanza dei Cantoni eterogenea e perfettibile

Il CDF ha fatto diverse constatazioni nell'ambito dell'esame dei Cantoni in rassegna. Esso ha preso atto con soddisfazione del fatto che una società che non rispettava le condizioni di un tasso di riduzione dell'IFD all'80 per cento provvede al rimborso delle imposte dovute in base a modalità stabilite con l'amministrazione delle contribuzioni cantonale e il DEFR⁹.

Le possibili conseguenze di una revoca non sono predefinite nelle decisioni di sgravio fiscale. Il CDF ha constatato che ciò potrebbe indurre un margine d'interpretazione nel calcolo da parte del Cantone dell'importo da rimborsare in caso di mancato rispetto delle condizioni di sgravio. Si raccomanda un quadro normativo.

Nei Cantoni la vigilanza può spaziare da un controllo dettagliato dei dati del rapporto annuale a un esame di plausibilità. La SECO è tuttavia poco informata sulla natura e il volume dei controlli. Il CDF le raccomanda di stabilire standard minimi, se non addirittura una guida di *best practices*. In questo campo il CDF individua a titolo di soluzione l'incrocio dei dati degli impiegati delle imprese esentate con quelli dell'AVS. Un'ulteriore soluzione consiste nella richiesta di convalida da parte di revisori esterni alle imprese dei dati trasmessi alle autorità.

Miglioramento della trasparenza delle agevolazioni in ambito di IFD

Nel 2010 il CDF sottolineava l'assenza di trasparenza dei volumi finanziari interessati dalle agevolazioni in ambito di IFD. Il CDF ha invitato al riguardo l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) a far figurare il numero e i volumi finanziari delle agevolazioni nel rapporto sui sussidi del Consiglio federale. Esso ha inoltre suggerito di ventilare questi dati per Cantone. L'AFF ha aderito a questo principio di trasparenza, argomentando nondimeno che una presentazione per Cantone pregiudicherebbe gli interessi economici esterni della Svizzera e le relazioni tra la Confederazione e i Cantoni.

Il CDF ritiene che la prossima revisione dell'ordinanza dovrebbe fornire l'occasione per ancorare il principio di trasparenza dei dati relativi alle agevolazioni in ambito di IFD. Come lo suggerisce uno studio pubblicato nell'autunno del 2013 dalla SECO, questa revisione dovrebbe ugualmente consentire l'introduzione di un tetto che permetta di contenere gli importi d'imposta che possono essere oggetto di un'agevolazione fiscale.

Testo originale in tedesco

⁹ Audit n° 11406, esempio 2, pagina 33.

Audit of the supervision over the direct federal tax exemptions

Key facts

Each year, the Confederation forfeits some of its tax revenue in favour of creating or maintaining jobs. These losses stood at 1.4 billion francs in 2011, compared with 1.7 billion francs in 2010. The companies concerned earned pre-tax profits of 19.4 billion francs in 2011, compared with 23.7 billion francs in 2010¹⁰. With the reduction in the geographical scope of direct federal tax relief after expiry of the Lex Bonny in 2007, the decrease in number of new relief decisions is significant.

In practice, the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) prepares the tax relief decisions for the Federal Department of Economic Affairs, Education and Research (EAER), and supervises their implementation by the cantons. In this audit, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) verified the measures taken by SECO and/or the cantons with regard to the recommendations made in its previous audits in 2010 and 2011¹¹, as well as the establishment of a new supervision system. The cantons of Fribourg, Neuchâtel, Vaud, Glarus and Uri were also subject to an onsite examination.

Significant improvement in SECO's supervision and risk analysis

Twelve of the fourteen SFAO recommendations which were still pending at the end of 2013 have been implemented. The EAER and SECO have improved the tax relief decision-making system and the supervision of such decisions, which now include company business plans. The SFAO further noted the introduction of a true supervisory and controlling concept by SECO.

As in 2011, the SFAO identified cases of companies benefitting from both tax relief and special cantonal tax statuses. It noted the absence of harmonised supervision of the granting conditions. In particular, this means that the same job can be used on the one hand to respond to the criterion of economic promotion (job creation) and on the other to justify the application of reduced tax to profits generated abroad. There is room for improvement regarding supervision of the cantons, particularly when their government delegates decision-making and follow-up powers to the tax administration. The SFAO also noted that the qualitative analysis of the job criterion is often insufficiently documented. In general, it recommends defining the relief conditions in such a way that they ensure better traceability of their implementation, like in the case of the criterion regarding the impact on the regional economy.

It can also happen that a company changes its original business plan (e.g. huge jump in profits). In this case, the EAER is explicitly responsible for relief decisions. However, in the case of company restructuring, decision-making power lies with SECO. The SFAO believes that these two cases should be subject solely to the decision-making power of the EAER.

¹⁰ See the SECO statistics of 10 October 2014 (appendix 3)

¹¹ Direct federal tax relief – assessment of SECO's supervision of the cantons (audit mandate 10434) and assessment of direct federal tax relief granted in accordance with the Federal Act in Favour of Economic Regeneration Zones - Bonny decree (audit mandate 11406)

Supervision of the cantons is not uniform and could be improved

The SFAO made several observations in its examination of the cantons under review. It noted with satisfaction that one company which did not comply with the conditions for a direct federal tax relief rate of 80% is paying the tax reimbursement due according to the terms and conditions arranged with the cantonal tax administration and the EAER¹².

The possible consequences of revocation are not predefined in the tax relief decisions. The SFAO found that it could lead to scope for interpretation in the cantonal calculations of the amount to be reimbursed in the case of non-compliance with the relief conditions. A normative framework is here recommended.

In the cantons, supervision can range from a detailed inspection of the data in the annual report to a plausibility check. However, SECO receives little information on the nature and extent of the controls. The SFAO recommends that it establish minimum standards or a guide on good practices. In this area, the SFAO sees as a solution cross-checking the employee data of exempted companies with that of old-age and survivors' insurance. Another solution would be to ask the companies' external auditors to validate the data transmitted to the authorities.

Improved transparency of direct federal tax relief

In 2010, the SFAO underscored the lack of transparency regarding the financial volumes concerned by direct federal tax relief. It invited the Federal Finance Administration (FFA) to show the numbers and financial volumes of direct federal tax relief in the Federal Council subsidy report. It also suggested breaking down the figures by canton. The FFA stuck to this principle of transparency but considered that a cantonal breakdown would be detrimental to Switzerland's external economic interests and the relations between the Confederation and the cantons.

The SFAO believes that the upcoming revision of the ordinance should provide the occasion to lay the foundation for the principle of transparency regarding direct federal tax relief figures. As suggested by a SECO report published in the autumn of 2013, this should also make it possible to introduce a ceiling in order to keep down the tax amounts that can be subject to relief.

Original text in German

¹² *Audit mandate 11406, example 2, page 33.*

Generelle Stellungnahme des SECO zur Prüfung:

Brief vom 15. Oktober 2014 der Staatssekretärin an die EFK:

Ich beziehe mich auf den Bericht über die Prüfung der Aufsicht über die Verfügungen betreffend den DBSt-Erleichterungen, den ich mit Interesse gelesen habe. Ich nehme positiv zur Kenntnis, dass die Eidg. Finanzkontrolle die grossen Anstrengungen des Ressorts KMU-Politik (SECO) würdigt und anerkennt.

Für die teilweise Berücksichtigung der meisten - wenn auch nicht aller - Kommentare und Korrekturen meines Ressorts bedanke ich mich.

Inhaltlich habe ich nach wie vor den Eindruck, dass der Zweck der Regionalpolitik und der Gewährung von Steuererleichterungen zu Gunsten strukturschwacher Regionen noch verstärkt zur Kenntnis gebracht werden kann. Im Bericht werden u.a. Aussagen und Ansichten der EFK widerspiegelt, die m. E. auf einer politischen Ebene geführt werden müssten:

- Art der zu schaffenden Arbeitsplätze (Kpt. 2.3, S. 14 ff): das Gesetz macht keine Vorgaben bezüglich der Qualität der zu schaffenden Arbeitsplätze. Die Kantone legen unterschiedliche Entwicklungsstrategien fest, welche u.a. die regionalen Unterschiede widerspiegeln. Zudem und je nach Unternehmung, sei dies ein produktionsnaher Dienstleistungsbetrieb oder ein Industrieunternehmen, werden qualitativ unterschiedliche Arbeitsstellen benötigt. Diese können je nach Region nur teilweise von lokal ansässigen Arbeitnehmern besetzt werden. Insbesondere in grenznahen Gebieten sind die Unternehmungen auch auf benachbarte ausländische Arbeitskräfte angewiesen.*
- Sonderstatus von Gesellschaften mit Steuererleichterungen (Kpt. 2.3, S. 15 ff): auch hier macht das Gesetz keine Vorgaben bezüglich der kantonalen Steuerstatus von einzelnen Unternehmungen und die Gewährung von Steuererleichterungen. Mit der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III sollte sich eine weitergehende Diskussion jedoch erübrigen.*
- Vermischung zwischen Arbeitsplätze (Verfügung) und Reingewinn (Jahresbericht) (Kpt. 2.5, Meilenstein 8, S. 19): Einer Unternehmung wird eine Steuererleichterung gewährt, wenn sie entweder neue Arbeitsplätze schafft oder bestehende Arbeitsplätze so ausrichtet, dass diese längerfristig erhalten werden können. In der Verfügung werden die zu schaffenden oder zu erhaltenden Arbeitsplätze als Kondition festgehalten. Der Reingewinn muss im Jahresrapport angegeben werden, um mögliche Abweichungen zum ursprünglichen Vorhaben hervorzuheben. Die Arbeitsplätze haben demzufolge mit dem Reingewinn unter den heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen keinen direkten Zusammenhang.*

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	13
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel und -fragen	13
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	13
2	Dynamische Grundlagen für DBSt-Erleichterungen	14
2.1	Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen bezüglich des geografischen Anwendungsgebiets für DBSt-Erleichterungen	14
2.2	Zukünftige Entwicklung der DBSt-Erleichterungen	15
2.3	Im Fokus der DBSt-Erleichterungen steht die Schaffung von Arbeitsplätzen (Bedingungen)	16
2.4	Verbesserte Vorlage für Verfügungen für DBSt-Erleichterungen	19
2.5	Phasenmodell des Instruments und Aufgaben der verschiedenen Stake-Holder	22
3	Verbesserte Risikoanalyse und Aufsicht betreffend DBSt-Erleichterungen	25
3.1	Risiken für den Erfolg des Instruments DBSt-Erleichterungen	25
3.2	Abwicklung der Steuererleichterungen und Aufsichtstätigkeit der Kantone ist unterschiedlich geregelt	27
4	Follow-up Empfehlungen	29
4.1	PA 10434 Allégement de l'impôt fédéral direct, Examen de la surveillance du Seco sur les cantons	29
4.2	PA 11406 Examen des allégements d'impôt fédéral direct accordés en application de la loi fédérale en faveur des zones économiques en redéploiement („arrêté Bonny“)	33
5	Weiteres: Verhinderung der Verschiebung von Arbeitsplätzen von einem Kanton in einen Anderen	36
6	Schlussbesprechung	37
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	38
	Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	39
	Anhang 3: SECO Jahresstatistik Steuererleichterungen	40

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat gestützt auf Artikel 6 und 8 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidg. Finanzkontrolle im Mai und Juni 2014 beim Staatssekretariat für Wirtschaft – SECO und in ausgewählten Kantonen (FR, VD, NE, GL und UR) eine angemeldete Revision durchgeführt.

Die EFK prüfte im Jahr 2010 (PA 10434) und im Jahr 2011 (PA 11406) die Aufsicht und die Umsetzung der Verfügungen für direkte Bundessteuer (DBSt)-Erleichterungen.

Die Auswahl der in der Stichprobe berücksichtigten Kantone erfolgte aufgrund der Ergebnisse der vorangegangenen EFK-Prüfungen zu diesem Thema, sowie aufgrund der Zugehörigkeit zum Geltungsbereich des Bundesgesetzes über Regionalpolitik.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war die Beurteilung, ob die Aufsicht des SECO über die Verfügungen für direkte Bundessteuer (DBSt) Erleichterungen die Umsetzung der darin enthaltenen Bedingungen angemessen überwacht. Die Erhebung des Realisierungsstands der Empfehlungen aus den Prüfungen der EFK im Jahr 2010 und 2011 bildete einen zweiten Prüfungsschwerpunkt.

Mit den Prüfungshandlungen der EFK waren folgende Prüfungsfragen zu beantworten:

- Sind die dem SECO durch die kantonalen Ämter (Wirtschaftsförderung oder Steuerverwaltung) jährlich gemeldeten Informationen verlässlich?
- Sind die Kontrollen des SECO und der kantonalen Ämter ausreichend um festzustellen, ob die Bedingungen aus den Verfügungen für DBSt-Erleichterungen durch die Unternehmen umgesetzt werden?
- Wie werden die Aufgaben der involvierten kantonalen Ämter (Wirtschaftsförderung und Steuerverwaltung) betreffend Umsetzung der Verfügungen für DBSt-Erleichterungen koordiniert?
- Wird die Wirkung des Instruments DBSt-Erleichterungen ausschliesslich an der Anzahl geschaffener Arbeitsplätze oder getätigter Investitionen in Franken gemessen oder werden weitere Indikatoren beigezogen?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung führten Jean-Marc Stucki (Revisionsleiter) und Dieter Lüthi durch. Grégoire Demaurex, Mandatsleiter für den Mandatsbereich WBF begleitete die Prüfung eng. Sie bezog sich auf die oben erwähnten Bereiche.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK zuvorkommend und kompetent erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen vollumfänglich zur Verfügung.

Die Prüfung wurde in der Zeit vom Februar 2014 bis Juni 2014 durchgeführt. Die mit den kantonalen Behörden geführten Gespräche fanden Ende Mai/Anfang Juni statt.

2 Dynamische Grundlagen für DBSt-Erleichterungen

Das Instrument der DBSt-Erleichterungen für förderungswürdige unternehmerische Projekte geht auf den 1979 gefassten Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen zurück. Ziel war, nach der weltweiten Rezession von 1975 den Industriesektor und die wirtschaftliche Diversifizierung in strukturschwachen Regionen zu fördern und so neue Arbeitsplätze zu schaffen beziehungsweise Arbeitsplätze zu erhalten. Seither haben sich die gesetzlichen Grundlagen und die geografischen Perimeter stetig weiterentwickelt.

2.1 Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen bezüglich des geografischen Anwendungsgebiets für DBSt-Erleichterungen

Die für DBSt-Erleichterungen geltenden gesetzlichen Grundlagen und damit die geografischen Perimeter (Anwendungsgebiete) wurden im Lauf der Zeit angepasst.

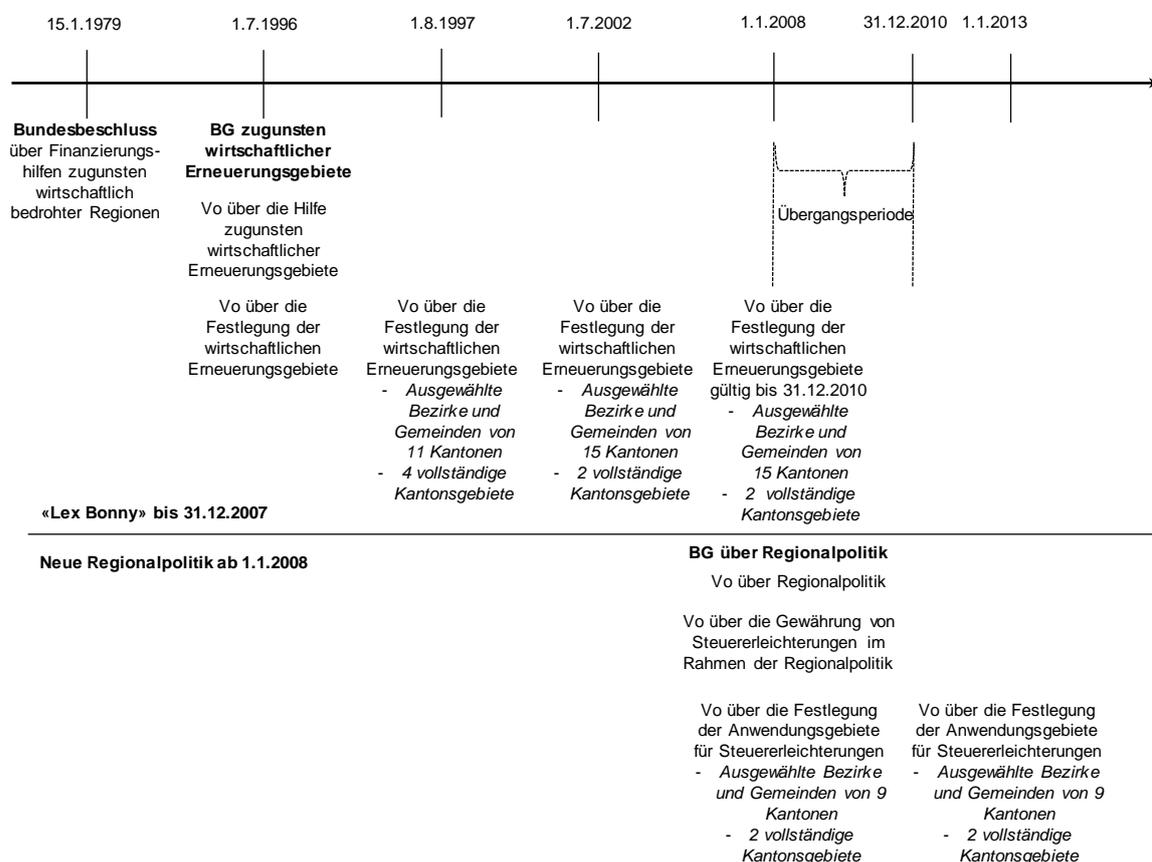


Abbildung 1: Zeitliche Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen für Steuererleichterungen, nach Datum des Inkrafttretens,

Quelle: EFK

Aus Abbildung 1 ist ersichtlich, wie der Perimeter, in welchem Steuererleichterungen auf allen steuerhoheitlichen Ebenen (Gemeinde, Kanton und Bund) ausgehandelt werden können, in den letzten Jahren stetig verändert wurde. Mit Inkrafttreten der Verordnung über die Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen am 1. Januar 2008 (im Rahmen der neuen Regionalpolitik) sind sechs Kantone und zahlreiche Bezirke und Gemeinden aus dem Perimeter gefallen.

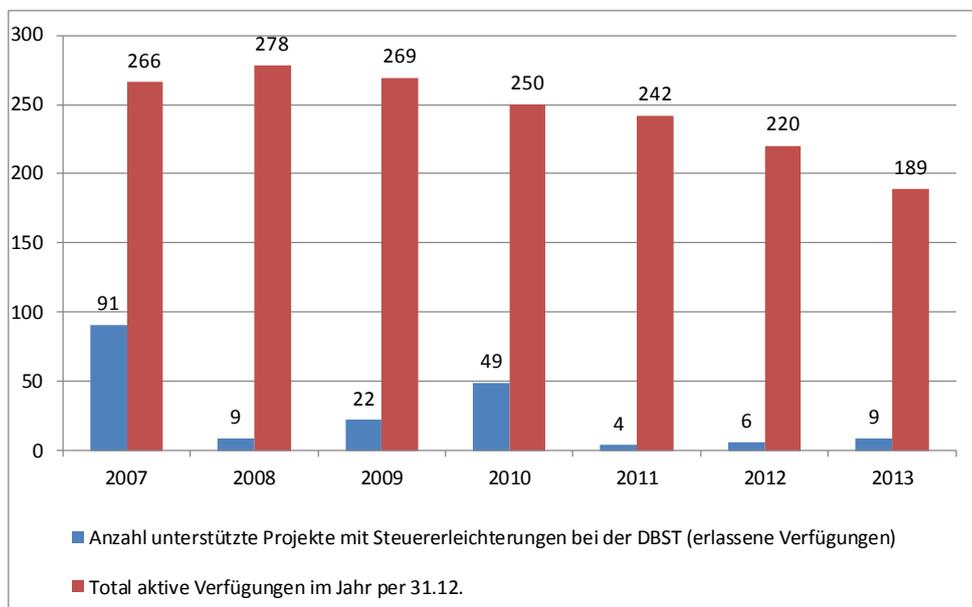


Abbildung 2: Mengenmässige Entwicklung Projekte mit Steuererleichterungen bei der DBST,
Quelle: SECO

Aus Abbildung 2 ist ersichtlich, wie die Anzahl Projekte mit DBSt-Erleichterungen seit 2009 stetig abgenommen hat. Die Spitze im Jahr 2010 ist in Zusammenhang mit der zeitlich folgenden Reduktion des Anwendungsgebiets, in welchem noch Steuererleichterungen bei der DBSt gewährt werden, zu betrachten. Weil vor der Anpassung der Anwendungsgebiete viele Projekte mit DBSt-Erleichterungen angestossen wurden, nimmt die Gesamtzahl der unterstützten Projekte zeitlich verzögert ab. Ohne neuerliche Änderung des Perimeters ist ab 2017 mit einem markanten Rückgang der laufenden Projekte zu rechnen. Siehe hierzu auch die Berichte 10434 und 11406 der EFK.

2.2 Zukünftige Entwicklung der DBSt-Erleichterungen

Im Herbst 2013 veröffentlichte das SECO die Ergebnisse einer externen Evaluation¹³ des Instruments der wirtschaftlichen Förderung von strukturschwachen Regionen mit Steuererleichterungen bei der DBSt. Die Evaluatoren kommen zum Schluss, dass mit diesem Instrument zahlreiche Arbeitsplätze geschaffen werden konnten, eine betragsmässige Obergrenze einzuführen (Cap) sei und die Anwendungsgebiete unter Berücksichtigung der Raumordnungspolitik anzupassen sind.

¹³Vergleiche dazu Medienmitteilung vom 23.10.2013 des SECO, „Regionalpolitik: Bundesrat will Steuererleichterungen reformieren“

Der Bundesrat hat das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) mit der Vorbereitung einer Reform unter Berücksichtigung dieser Aspekte beauftragt. Es ist geplant, die Vernehmlassung der Totalrevision der entsprechenden Verordnungen¹⁴ im Dezember 2014 zu eröffnen.

Die EFK begrüsst, dass mit der vom Bundesrat beauftragten Vorbereitung einer Reform der Steuererleichterungen, die Einführung einer betragsmässigen Obergrenze beabsichtigt wird sowie die Anwendungsgebiete auf die Anforderungen der Raumordnungspolitik abgestimmt werden sollen. Die EFK stellt sich die Frage, ob bei der Reform auch die Art der zu schaffenden Arbeitsplätze genauer definiert werden sollte.

2.3 Im Fokus der DBSt-Erleichterungen steht die Schaffung von Arbeitsplätzen (Bedingungen)

Gemäss Art. 23 Abs. 3 Steuerharmonisierungsgesetz können die Kantone für neu eröffnete Unternehmen, welche den wirtschaftlichen Interessen der Kantone dienen, für das Gründungsjahr und den neun folgenden Jahren Steuererleichterungen gewähren. Wesentliche Änderungen der betrieblichen Tätigkeit können einer Neugründung gleichgestellt werden.

Voraussetzung für Steuererleichterungen bei der DBSt ist, dass auf Stufe Gemeinde/Kanton Steuererleichterungen gewährt werden. Steuererleichterungen nur auf Stufe Bund sind nicht vorgesehen. Der Bund gewährt zudem maximal im gleichen Umfang Steuererleichterungen wie der Kanton. Eine höhere temporäre „Steuerbefreiung“ auf Stufe Bund als auf Stufe Kanton ist nicht möglich.

Damit das SECO die von den Kantonen eingereichten Steuererleichterungsgesuche bewilligt, müssen die folgenden weiteren Voraussetzungen gemäss Bundesgesetz über Regionalpolitik erfüllt sein:

- Ein industrielles Unternehmen oder ein produktionsnaher Dienstleistungsbetrieb schafft neue Arbeitsplätze oder richtet bestehende Arbeitsplätze neu aus.
- Die regionalwirtschaftlichen Anforderungen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik werden erfüllt und
- der Kanton sieht die Nachzahlung von missbräuchlich beanspruchten Steuererleichterungen vor.

In der Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik sowie in den am 27. November 2012 erlassenen und am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Anwendungsrichtlinien für die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik werden diese Kriterien weiter präzisiert. Für die produktionsnahen Dienstleistungsbetriebe definiert die Verordnung eine untere Schwelle von mindestens 20 im Anwendungsgebiet zu schaffenden Arbeitsstellen und eine maximale Steuererleichterung bei der DBSt von 50%, wobei Ausnahmen nach oben bei ausserordentlich hoher regionalwirtschaftlicher Bedeutung möglich sind.

¹⁴ *Verordnung vom 28. November 2007 über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik und Verordnung vom 28. November 2007 über die Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen*

Gesuche um Steuererleichterungen bei der DBSt sind beim betroffenen Kanton einzureichen. Mit dem Gesuch wird ein Geschäftsplan eingefordert (Abbildung der ersten fünf Jahre der Geschäftstätigkeit), welcher vorgängig entweder durch eine Bank oder eine unabhängige Fachperson zu beurteilen ist¹⁵.

Das SECO prüft die Gesuche um DBSt-Erleichterungen mit der Checkliste „Prüfung der Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen und der Vollständigkeit der Unterlagen“. Ein Auszug aus dieser Checkliste ist in *Tabelle 1* wiedergegeben.

Gesetzliche Anforderungen	Bemerkungen	Richtig	Falsch
<p><i>Art. 4 Abs. 1 VO Bundesrat</i></p> <p>Das Vorhaben befindet sich in einem <u>Anwendungsgebiet</u>, weist einen <u>hohen Innovationsgrad</u>, eine <u>grosse Wertschöpfung</u> sowie eine <u>über die Grenze des Anwendungsgebiets reichenden Absatzmarkt</u> nach.</p>	<p><i>AWR Kapitel 4.4 + 4.5</i></p> <p>Anwendungsgebiete gemäss VO WBF, Artikel 1 Kriterien sind kumulativ.</p> <p>Definition gemäss Anwendungsrichtlinien</p>		
<p><i>Art. 4 Abs. 2 VO Bundesrat</i></p> <p>Das Vorhaben schafft <u>neue Arbeitsplätze</u> oder <u>erhält langfristig bestehende Arbeitsplätze</u>.</p>	<p><i>AWR Kapitel 4.9</i></p> <p>Definition Arbeitsplatz gemäss Anwendungsrichtlinien</p>		
<p><i>Art. 4 Abs. 3 VO Bundesrat</i></p> <p>Das Vorhaben weist eine <u>besondere regionalwirtschaftliche Bedeutung</u> auf.</p>	<p>Definition gemäss Anwendungsrichtlinien</p>		

Tabelle 1: Auszug aus der Checkliste "Prüfung der Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen und der Vollständigkeit der Unterlagen", Quelle: SECO

Bis auf die konkrete Benennung der Anzahl zu schaffender Arbeitsplätze für die produktionsnahen Dienstleistungsbetriebe enthalten weder die Verordnung noch die Anwendungsrichtlinien noch die Checkliste für die Prüfung der Gesuche qualitative, quantitative, messbare Kriterien für die Beurteilung. Die Checkliste verweist auf die Anwendungsrichtlinien.

Am Beispiel der Kriterien „hoher Innovationsgrad“ und „grosse Wertschöpfung“ werden hier die Anforderungskriterien gemäss Anwendungsrichtlinien aufgezeigt:

¹⁵ *Vergleiche dazu Art. 7 Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik, Stand 1. Januar 2013, (SR 901.022)*

„4.4 Hoher Innovationsgrad; Unter Innovation wird eine technologische Produkte- oder Produktionsverbesserung sowie eine betriebswirtschaftliche Prozessverbesserung verstanden, welche zu einem Wettbewerbsvorteil führt“.

„4.5 Grosse Wertschöpfung; Die Wertschöpfung beschreibt die aus dem Produktionsprozess hervorgehende Wertsteigerung der Güter. Dies gilt sinngemäss auch für Dienstleistungen. In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ergibt sie sich aus dem Saldo Produktionswert minus Vorleistungen“.

Das SECO stützt sich für die Beurteilung der Anforderungskriterien weitgehend auf die Erwägungen der Kantone ab. Beurteilt beispielsweise ein Kanton die besondere regionalwirtschaftliche Bedeutung positiv, wird dieses Kriterium durch das SECO¹⁶ nicht mehr speziell abgeklärt. Die Kantone sind wirtschaftspolitisch autonom und somit die massgebenden Entscheidungsträger für Steuererleichterungen.

Beurteilung:

Die EFK begrüsst, dass das SECO die Prozesse und die Anforderungskriterien für die Beurteilung der Gesuche beschrieben hat. Es ist nicht erkennbar, woran die qualitative und quantitative Erfüllung dieser Kriterien gemessen wird. Als Zielvorgabe für das Instrument DBSt-Erleichterungen sind diese zu wenig konkret und messbar gestaltet. Die Anforderungen enthalten keine Ausschlusskriterien (es gibt geografische Einschränkungen aber keine industrielle Branche ist ausgeschlossen).

Im Gegensatz zu vereinzelt auf kantonaler Ebene bestehenden Regelungen schliesst das SECO die Kombination von Steuererleichterungen bei der DBSt und das Gewähren von kantonalen Sonderstatus (Domizilgesellschaft, gemischte Gesellschaft und Holding) nicht aus. Die EFK ist bei ihren Prüfungshandlungen auf Unternehmen gestossen, die von 100% Steuererleichterungen während 10 Jahren auf allen steuerhoheitlichen Ebenen profitieren und gleichzeitig einen kantonalen Sonderstatus haben. Die Koordination der Gewährung von DBSt-Erleichterungen und der Erteilung von kantonalen Sonderstatus ist von den unterschiedlichen kantonalen Prozessorganisationen geprägt. Das SECO verfügt für diesen Aspekt im Zeitpunkt der Gesuchs-Beurteilung nur über eingeschränkte Aufsichts-Möglichkeiten.

Um bei der DBSt Steuererleichterungen zu erhalten, ist das wichtigste Anforderungskriterium die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die EFK erkennt dazu in der Anforderung gemäss Steuerharmonisierungsgesetz, um in den Genuss des Status gemischte Gesellschaft zu kommen: „Kapitalgesellschaften..., deren Geschäftstätigkeit überwiegend auslandsbezogen ist und die in der Schweiz nur

¹⁶ Das Ressort Regional- und Raumordnungspolitik (DSRE) des SECO wird bei der Festlegung des Perimeters und anderer Fragen strategischer Natur für DBSt-Erleichterungen einbezogen. Das Ressort KMU-Politik und das Ressort Regional- und Raumordnungspolitik sehen bei der operativen Tätigkeit indes keinen Abstimmungsbedarf, da DSRE mit den Kantonen Programmvereinbarungen trifft, jedoch bei einzelbetrieblichen Entscheidungen nicht involviert ist.

eine *untergeordnete Geschäftstätigkeit*¹⁷ ausüben, entrichten die Gewinnsteuer“ ordentlich auf den Einkünften aus schweizerischer Quelle und für die Einkünfte aus ausländischer Quelle nach Massgabe des Umfangs der Geschäftstätigkeit in der Schweiz, einen gewissen Widerspruch.

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem SECO, die Anforderungskriterien qualitativ und wo möglich quantitativ messbar zu definieren. Zum Beispiel für das Kriterium regionalwirtschaftliche Bedeutung die beabsichtigten Beschaffungs- und Vertriebsmärkte nachvollziehbar ermitteln und dokumentieren. Die Anforderungskriterien sollten im Hinblick auf eine regionalpolitisch konforme Wirkung des Instruments DBSt-Erleichterungen ausgerichtet sein.

Stellungnahme SECO:

Der Kanton ist die kompetente Instanz um die regionalpolitische Bedeutung eines Projekts bestmöglich bewerten zu können.

Mit der Revision der Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik sollte die Anforderungskriterien hinsichtlich der regionalpolitischen Bedeutung des Vorhabens präzisiert werden. Weiter sollen die einzelnen Elemente der regionalpolitischen Bedeutung noch besser dokumentiert werden.

2.4 Verbesserte Vorlage für Verfügungen für DBSt-Erleichterungen

Das SECO hat die Verfügungen des WBF für DBSt-Erleichterungen weiterentwickelt. Die durch die EFK gezogene Stichprobe von konkreten Unternehmungen mit DBSt-Steuererleichterungen (Verfügungen) umfasste Fälle in verschiedenen Projektphasen. Somit stammten auch die zugrundeliegenden Verfügungen aus verschiedenen zeitlichen Perioden mit unterschiedlichen Vorgaben.

Neben den in den vorangegangenen Kapiteln beschriebenen Grundlagen hat das SECO ein Aufsichts- und Controllingkonzept zu den Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik aufgebaut und eingeführt. Darin enthalten sind auch Vorlagen für Verfügungen und Korrespondenz.

Die bis und mit 2012 ausgestellten Verfügungen enthielten insbesondere bezüglich der Laufzeit der Steuererleichterungen, der zu erfüllenden Bedingungen und des Widerrufs Mängel, wie zum Beispiel:

- Die Anzahl zu schaffender Arbeitsplätze oder zu tätiger Investitionen sind nur in den Erwägungen nicht aber unter den Bedingungen und Auflagen aufgeführt.
- Die Anzahl zu schaffender Arbeitsplätze ist als Bedingung für die Erneuerung nach fünf Jahren enthalten, ohne Verpflichtung für die 2. fünf-Jahresperiode.
- Die Verschiebung von Arbeitsplätzen von anderen Standorten wurde nicht ausdrücklich ausgeschlossen.

¹⁷ Eine „untergeordnete Geschäftstätigkeit“ wird nicht durch die absolute Anzahl von Arbeitsplätzen definiert. Die interkantonalen Steuerauscheidungsmethoden kennen, je nach Unternehmensart als Ausscheidungskriterien den Umsatz, Gewinn, Lage der Aktiven aber auch Erwerbsfaktoren wie kapitalisierte Mieten und Löhne.

- Der Zeitraum für welchen DBSt-Erleichterungen gewährt werden, ist nicht genau eingegrenzt (unbestimmtes Startdatum, unbestimmtes Enddatum, nur Angabe von Jahren ohne Präzisierung ob es sich um Kalender-, Geschäfts- oder Steuerjahre handelt).
- Keine Rückforderungsklausel der gewährten Steuererleichterungen, wenn die Unternehmung nach der Periode mit DBSt-Erleichterungen wegzieht.
- Wenig griffige Formulierung betreffend wesentlichen Änderungen bei der Unternehmung (Umstrukturierungstatbestände).

Die neue Vorlage für Verfügungen für DBSt-Erleichterungen behebt diese Mängel. Der Geschäftsplan wird in der Verfügung ausdrücklich erwähnt.

Unter lit. e) der neuen Vorlage werden die Umstrukturierungstatbestände (insbesondere Fusionen) beschrieben. Das SECO entscheidet demnach frei über deren allfälligen Einbezug unter die vorliegende Verfügung und kann in diesem Zusammenhang die Führung einer Spartenrechnung verlangen. Damit soll eine Trennung der Ergebnisse aus dem geförderten bzw. nicht geförderten Unternehmensteil ermöglicht werden. Die Beschreibung der Umstrukturierungstatbestände nimmt keinen Bezug auf das Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (SR 321.301).

Unter lit. f) wird der Aspekt „wesentliche Änderung“ gegenüber dem Geschäftsplan, welche sich in einem wesentlich höheren Gewinn als geplant äussert, geregelt. So kann das WBF in diesem Fall einseitig und sofort eine Anpassung des Prozentsatzes für die Steuererleichterung anordnen.

Der Widerruf ist unter lit. j) als Option („kann“) formuliert, welche ausgeübt werden kann. Welche Kriterien zur Ausübung der Option führen ist nicht definiert.

Beurteilung:

Die EFK begrüsst die umfassende Überarbeitung der Vorlage für Verfügungen für DBSt-Erleichterungen. Insbesondere, dass der Geschäftsplan einen integrierten Bestandteil der Bedingungen und Auflagen darstellt, ist positiv hervorzuheben. Weshalb in lit. e) und f) die Umstrukturierungstatbestände und die wesentlich höheren Gewinne separat beschrieben und sich die Hierarchiestufen mit Entscheidungskompetenz unterscheiden ist nicht nachvollziehbar. Eine Fusion dürfte in den meisten Fällen zu einer Erweiterung der Geschäftstätigkeit führen und somit zu in der Regel wertmässig höheren Ergebnissen. Dadurch besteht das Risiko, dass die steuerlichen Vergünstigungen auf nicht berechnete Geschäftstätigkeiten angewendet werden. Aus Sicht der EFK stellt eine Umstrukturierung in jedem Fall eine wesentliche Änderung der Ausgangslage dar, welche eine Wiedererwägung der Verfügung für DBSt-Erleichterungen rechtfertigt. Die EFK ist deshalb der Ansicht, dass das WBF auch bei der Integration von zusätzlichen Unternehmenseinheiten in das von den Steuererleichterungen profitierende Projekt Entscheidungsinstanz sein sollte. Aus Sicht der EFK könnten die Umstrukturierungstatbestände in Anlehnung an das Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (SR 221.301) beschrieben werden.

Die Führung von Spartenrechnungen zwecks Abgrenzung der Unternehmensteile, die gefördert werden, ist aus Sicht der EFK mit Risiken behaftet. So stellen sich bei der Aufteilung der Bilanzpositionen und Zuordnung von Stabsmitarbeitern Abgrenzungsfragen, welche die geförderte Unternehmung wohl zu ihren Gunsten beantworten wird.

Die EFK ist der Ansicht, dass in der Vorlage für die Verfügungen für DBSt-Erleichterungen der Widerruf unter den aufgeführten Bedingungen nicht als Option sondern als Verpflichtung vorgesehen werden sollte.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, in der *Vorlage für die Verfügungen für DBSt-Erleichterungen* folgende Punkte anzupassen:

- Als Entscheidungsinstanz für die Integration von weiteren Unternehmenseinheiten in das von den Steuererleichterungen profitierende Projekt, das WBF einzusetzen. Ein solcher Fall sollte automatisch eine Wiedererwägung der Verfügung auslösen.
- Den Widerruf so zu formulieren, dass dieser zwingend vorgenommen wird, wenn eine der in der Verfügung aufgeführten Bedingungen (Auflösung/Liquidation, Sitzverlegung ins Ausland, Anzahl vereinbarte Vollzeitstellen wird unterschritten) erfüllt wird.

Stellungnahme SECO:

- a) Eine wesentliche Änderung eines Projekts führt zwangsläufig zu einer Wiedererwägung der Verfügung. Eine Integration einer weiteren Unternehmenseinheit in die steuererleichterte Unternehmung stellt aber nicht zwingend eine wesentliche Änderung dar. Sollte die Integration keine Auswirkung auf das ursprüngliche Projekt oder auf die in der Verfügung festgelegten Konditionen (u.a. Arbeitsplätze, Umsatz, Gewinn) haben, so ist keine Verfügungsänderung zu erstellen. Das SECO wird dennoch die Verfügungsvorlage anpassen, so dass die Entscheidungsinstanz bei wesentlichen Änderungen, auf Stufe Departement, expliziter ersichtlich ist.
- b) Das SECO wird die Verfügungsvorlage anpassen. Es gilt festzuhalten, dass auch bisher Steuererleichterungen widerrufen werden, wenn die aufgeführten Bedingungen nicht erfüllt werden.

2.5 Phasenmodell des Instruments und Aufgaben der verschiedenen Stakeholder

Die Gesuche um Steuererleichterungen bei der DBSt lassen sich als Projekt mit einzelnen Meilensteinen darstellen, siehe Abbildung 2.

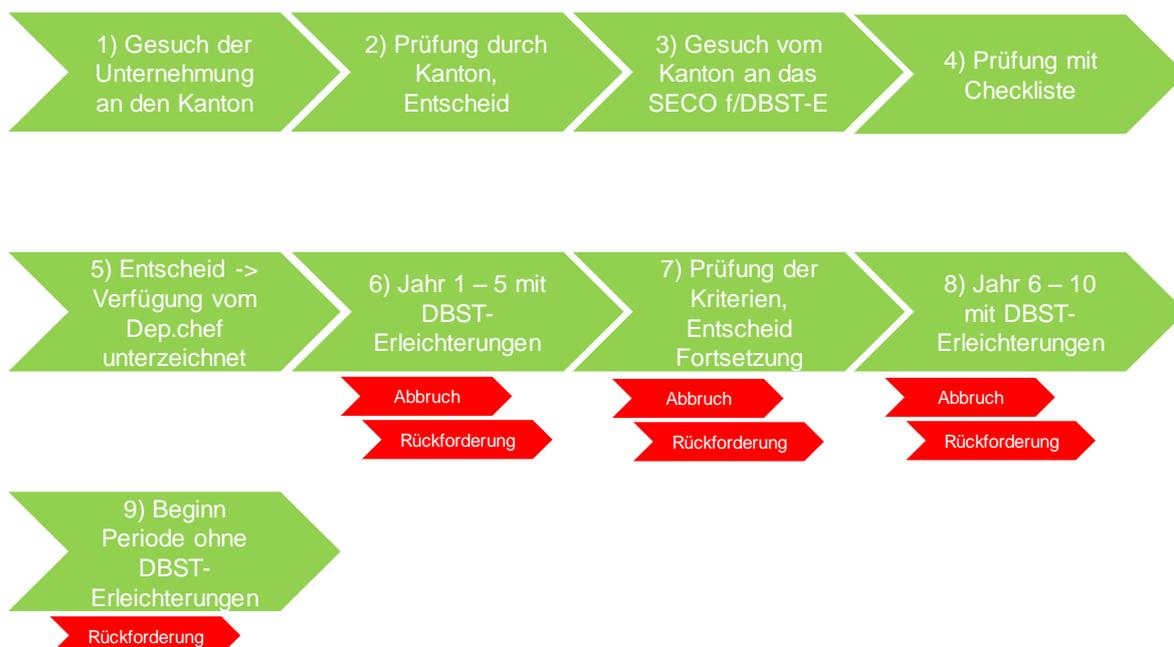


Abbildung 2: Phasenmodell der DBSt-Steuererleichterungen, Quelle: EFK

Meilensteine 1 – 5, Prüfung der Gesuche, Vorarbeiten

In den Kapiteln 2.3 und 2.4 werden die Feststellungen der EFK zu den Phasen 1 – 5 beschrieben.

Meilenstein 6, Jahr 1 – 5 mit DBSt-Erleichterungen

In der Regel gewährt das WBF DBSt-Erleichterungen für eine Periode von maximal zehn Jahren, aufgliedert in zwei fünf Jahresperioden. Mit der Unterzeichnung der Verfügung des WBF werden die Bedingungen und die gewährte Steuererleichterung fixiert. Die Realisierung der vereinbarten Bedingungen wird erst mit Meilenstein 7 erstmals verbindlich gemessen. Vorher ist die Unternehmung einzig dazu verpflichtet, das Projekt gemäss Geschäftsplan zu realisieren und den Jahresrapport vollständig und richtig ausgefüllt einzureichen. Ein Abbruch und eine Rückforderung der bisher gewährten Steuererleichterungen, wie in Abbildung 2 gezeigt ist daher in folgenden Fällen möglich:

- Der Jahresrapport wird trotz Mahnung und Nachfrage nicht oder fehlerhaft eingereicht.
- Missbrauchstatbestände¹⁸ werden erkannt und durch Abklärungen bestätigt.
- Widerruf der kantonalen Steuererleichterungen.

¹⁸ Gemäss Art. 4 Abs. 5 lit. a und b, Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik

Im Jahresrapport müssen die Unternehmen neben Angaben zu den geschaffenen Arbeitsplätzen und getätigten Investitionen den für die Periode gemäss Businessplan vorgesehenen und den realisierten Reingewinn ausweisen. Die EFK stellte fest, dass diese Felder in der gezogenen Stichprobe häufig nicht vollständig ausgefüllt waren. Der Reingewinn und der Geschäftsplan bilden zwar in den alten Verfügungen keine Bedingung aber im neuen Aufsichtskonzept ist dieser ein wichtiger Indikator für die Beurteilung eines allfälligen Missbrauchs¹⁹. Das SECO fordert nur für die ersten fünf Geschäftsjahre einen Geschäftsplan ein. Dieser liefert die Sollgrösse, welche dem realisierten Ist-Gewinn gegenübergestellt wird, um zu kontrollieren, ob zusätzliches im Gesuch nicht angegebenes Geschäftsvolumen über die von DBSt-Erleichterungen profitierende Gesellschaft abgewickelt wird. Das SECO fordert systematisch für alle nicht korrekt ausgefüllten Jahresrapporte die fehlenden Informationen nach oder sendet die Rapporte dem Kanton zurück (etwa bei fehlenden Unterschriften).

Das SECO erfasst die Daten der jährlich eingereichten Jahresrapporte in der Datenbank FIRE-V.

Meilenstein 7, Prüfung Umsetzung Bedingungen, Fortsetzung der DBSt-Erleichterungen

Nach Ablauf der ersten fünf Jahre mit Steuererleichterungen bei der DBSt wird erstmals verbindlich geprüft, ob die Bedingungen erfüllt wurden. Gemäss der neuen Vorlage für Verfügungen für DBSt-Erleichterungen kann das WBF das Projekt zu diesem Zeitpunkt erstmals wegen Nichteinhaltung der Bedingungen abbrechen und widerrufen, das heisst die gewährten Steuererleichterungen samt Zinsen zurückfordern. Ausnahmen: Gründe für einen Abbruch gemäss Beschreibung Meilenstein 6.

Meilenstein 8, Jahr 6 – 10 mit DBSt-Erleichterungen

Mit den neuen Verfügungen sind die Unternehmen verpflichtet, die im Rahmen der ersten 5-Jahres-Periode zu schaffenden Arbeitsplätze zu erhalten. Mit den älteren Verfügungen war dies nicht geregelt, weshalb es Fälle gab, bei denen die Anzahl Arbeitsplätze in der zweiten 5-Jahres-Periode mit DBSt-Erleichterungen rückläufig und unter die in den Bedingungen der Verfügung geforderte Anzahl zu schaffender Arbeitsplätze fiel. Wie die ausgewerteten Jahresrapporte zeigten, fehlen in der zweiten Periode die Angaben aus dem Geschäftsplan zum geplanten Reingewinn, da dieser nur auf die ersten fünf Jahre ausgelegt und nicht fortgeführt werden muss. Gemäss SECO wird hier der IST-Gewinn mit den Vorperioden verglichen.

In der zweiten 5-Jahres-Periode ist ein Widerruf (gemäss der neuen Vorlage für Verfügungen für DBSt-Erleichterungen) jederzeit möglich, falls die Bedingungen nicht eingehalten werden.

Meilenstein 9, Beginn Periode ohne Steuererleichterungen

Mit der neuen Vorlage für Verfügungen für DBSt-Erleichterungen ist der Widerruf der durch das WBF gewährten Steuererleichterungen bis zur Hälfte der Periode für welche DBSt-Erleichterungen gewährt wurden (z.B. bei 10 Jahren mit Steuererleichterungen, 5 Jahre) möglich, wenn die Unternehmung in diesem Zeitraum aufgelöst oder liquidiert wird, oder sie ihren Sitz in einen anderen Kanton oder ins Ausland verlegt; oder die in der Verfügung festgehaltene Anzahl Vollzeit-Arbeitsstellen unterschreitet.

¹⁹ Realisierung eines Vorhabens, das massgeblich vom ursprünglichen Geschäftsplan abweicht.

Meilensteine 6 bis 9, Abbruch und Rückforderung

Aus den Anwendungsrichtlinien sowie der neuen Vorlage für Verfügungen für DBSt-Erleichterungen geht hervor, welche Sachverhalte zu einem Abbruch eines Projekts mit DBSt-Erleichterungen führen können.

Gemäss Verordnung und Anwendungsrichtlinie führt ein Widerruf eines kantonalen Entscheides über Steuererleichterungen grundsätzlich zu einem analogen Widerruf des Entscheides des Bundes. Das WBF kann den Widerruf von DBSt-Erleichterungen teilweise oder ganz anordnen, auch wenn auf kantonaler Ebene kein entsprechender Entscheid vorliegt.

Die Folgen des Widerrufs werden in den Verfügungen nicht beschrieben. Die Bestimmungen in Art. 12 der Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik²⁰ schliessen gemäss den erteilten Auskünften auch die Rückzugsmodalitäten beziehungsweise die Folgen des Widerrufs ein.

Die Bedingung der Arbeitsstellen am Ende der ersten Periode hat, gemäss den erteilten Auskünften, einen resolutorischen Charakter. Ist die Kondition erfüllt, wird die Steuererleichterung „stillschweigend“ weitergeführt (mittels Brief bestätigt). Ist sie nicht erfüllt, endet die Steuererleichterung automatisch (mittels Brief informiert).

Beim Widerruf muss eine neue Verfügung den bestehenden Erlass über die Gewährung der Steuererleichterung aufheben. Der Steuererleichterungsentscheid kann jederzeit widerrufen werden, was zur Nachzahlung der eingesparten Steuern führt. Die Nachzahlung der Steuern erfolgt gemäss SECO und gemäss Art. 12 der Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik analog (Zeitpunkt) zum Kanton.

Beurteilung:

Die EFK begrüsst die in der Vorlage für Verfügungen für DBSt-Erleichterungen beschriebenen Regelungen für den Widerruf von geförderten Projekten. Sie stellt fest, dass die Folgen des Widerrufs sowie die Bemessung einer allfälligen Rückforderung nicht beschrieben sind. Mögliche Folgen sind:

- Aufhebung der Steuererleichterungen ab einem bestimmten Zeitpunkt
- Berechnung der Rückforderung der gewährten Steuererleichterungen (allfällige Anrechnung von erreichten Teilzielen; z.B. Anzahl Arbeitsplätze knapp nicht erreicht aber die Investitionen wurde vollumfänglich getätigt)
- Berechnung der Zinsen auf der Rückforderung der gewährten Steuererleichterungen
- Kompetenzen für die Freigabe von Rückforderungsberechnungen

²⁰ Art. 12 Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik, „Der Widerruf des kantonalen Entscheides, eine Steuererleichterung zu gewähren, führt grundsätzlich zu einem analogen Widerruf des Entscheides des Bundes.“

Die Kantone sind für die Veranlagung der kantonalen Steuern und der direkten Bundessteuer zuständig. Sie sind somit auch für den Vollzug der Verfügungen für DBSt-Erleichterungen verantwortlich. Wie ein einseitiger Abbruch eines Projekts seitens des WBF in Zusammenarbeit mit den kantonalen Steuerbehörden abgewickelt werden müsste, ist aus Sicht der EFK noch ungenügend geregelt.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO zusammen mit dem WBF den Widerruf und die Folgen daraus in den *Anwendungsrichtlinien* und in der Vorlage für Verfügungen für DBSt-Erleichterungen zu regeln. Es ist im Voraus intern festzulegen, wie eine allfällige Rückforderung bemessen wird, wenn beispielsweise Bedingungen durch die Unternehmung teilweise erreicht wurden.

Stellungnahme SECO:

Das SECO wird die Verfügungsvorlagen sinngemäss anpassen. Der Vorschlag wird auch für die zukünftige Anwendungsverordnung geprüft.

Die Rückforderung von Steuern ist bereits heute klar geregelt. Ist die Kondition nach der ersten Periode nicht erfüllt, endet die Steuererleichterung am Ende der ersten Periode. Während der zweiten Periode endet die Steuererleichterung an dem Tag, an dem die Kondition nicht mehr erfüllt wird. Sollte die Steuererleichterung rückwirkend widerrufen werden, dann wird auch eine Nachzahlung der Steuern auf das festgelegte Datum gefordert. Grundlage bildet Art. 12 der Verordnung.

3 Verbesserte Risikoanalyse und Aufsicht betreffend DBSt-Erleichterungen

3.1 Risiken für den Erfolg des Instruments DBSt-Erleichterungen

Das Instrument DBSt-Erleichterungen für Unternehmen birgt in seinen Anforderungskriterien Risiken. Das SECO begegnet diesen Risiken mit den im Aufsichts- und Controllingkonzept beschriebenen Kontrollen. Im Zentrum der Kontrollen stehen die durch die Unternehmen jährlich beim SECO eingereichten Jahresrapporte.

Das SECO identifiziert in der Risikoanalyse im Aufsichts- und Controllingkonzept folgende top Risiken (aus 15):

- 1) Ungenügende Daten über die Wirkung des Instruments der Steuererleichterungen.
- 2) Gewisse Gebiete erfüllen die Kriterien von Artikel 2 VO Bundesrat nicht oder nicht mehr. Bisher ausgeschlossene Gebiete erfüllen neu die Kriterien.
- 3) Entscheid des WBF wird von der kantonalen zuständigen Behörde falsch verfügt.
- 4) Zusammenfassung der einzelbetrieblichen Risiken.
- 4) Steuerbegünstigte Firma verlegt den Sitz während der Dauer der Steuererleichterung aus dem Anwendungsgebiet resp. aus der Schweiz.
- 4) Steuerbegünstigte Firma generiert und weist erheblich mehr Reingewinn vor DBSt aus als im Businessplan vorgesehen.

Für alle Risiken definierte das SECO Massnahmen. Insbesondere für die „4er“ Risiken spielt der Jahresrapport eine zentrale Rolle. Unter den tiefer bewerteten Risiken führt das SECO auch die Beeinflussung der zur Gewährung der DBSt-Erleichterungen befugten Personen durch Dritte an.

Neben der generellen Risikoanalyse gibt es zusätzlich eine Förder-Projekt orientierte Risikoanalyse. Diese bildet die Grundlage für die Auswertung der im Jahresrapport durch die Unternehmung gemachten Angaben. Darin sind für verschiedene Konstellationen Massnahmen für das weitere Vorgehen definiert. Diese reichen von weiteren vertieften Abklärungen bis zum Abbruch des Projekts.

Beurteilung:

Die Risikoanalyse des SECO deckt das gesamte Instrument der DBSt-Erleichterungen ab. Die EFK nimmt zur Kenntnis, dass gemäss den in der Risikoanalyse definierten Massnahmen, das SECO die hohen „Missbrauchsrisiken“ (falsche Angaben im Jahresrapport, höhere Nutzung der Steuererleichterungen als im Businessplan vorgesehen, usw.), als gut abgedeckt einschätzt. Nicht als Risiko betrachtet das SECO die Nutzung des Instruments DBSt-Erleichterungen zur Steueroptimierung und die Qualität der damit geschaffenen Arbeitsplätze.

In die Stichprobe der EFK fielen auch einige produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe. Hierbei handelt es sich teilweise um Sitze von international tätigen Konzernen. Insbesondere bei solchen Fällen mit DBSt-Erleichterungen erblickt die EFK ein hohes Risiko, dass die juristischen Personen mit DBSt-Erleichterungen zur Gewinnkumulation genutzt werden. Die Gewinne dieser Konzernzentralen können sich kurzfristig losgelöst von der lokalen und globalen Konjunktur entwickeln, wenn sie zur Gewinnrepatriierung (Zusammenführung von Beteiligungserträgen von anderen Konzerngesellschaften im In- und Ausland aus Ergebnis- und Substanzdividenden) eingesetzt werden.

Die Erhebung der geschaffenen Stellen bei diesen Gesellschaften durch die EFK zeigte, dass der Anteil von quellenbesteuerten natürlichen Personen und Grenzgängern an der gesamten Belegschaft zwischen 20% und 60% liegt. Aus Sicht des SECO liegt ein geschaffener Arbeitsplatz vor, wenn zwischen der angestellten Person und der Gesellschaft mit DBSt-Erleichterungen zum Zeitpunkt der Erstellung des Jahresrapports ein Arbeitsvertrag besteht. Hierbei ist es unerheblich, ob die angestellte Person eine Aufenthaltsbewilligung L, B, oder C hat, eine Grenzgängerin ist oder die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzt. Obwohl je nach Status das ausschöpfbare Steuersubstrat (für Gemeinde, Kanton und Bund) unterschiedlich ausfällt. Wollen die Kantone die Wohnbevölkerung erhöhen, sollten die Bedingungen laut SECO für Steuererleichterungen auf Stufe Kanton entsprechend ausgestaltet werden.

Die EFK beurteilt die in einem ersten Schritt eingeführten Überwachungsinstrumente positiv. Die Überwachung der teilweise finanziell umfangreichen gewährten Steuererleichterungen mit einem 2-seitigen Jahresrapport, welcher durch die Kantone und das SECO plausibilisiert wird, erscheint der EFK noch zu knapp. So ist aus den Informationen Reingewinn, Anzahl Arbeitsplätze und Investitionen kaum ersichtlich, ob das beantragte Projekt inhaltlich wie geplant realisiert wird. Hinzu kommt, dass ab dem sechsten Projektjahr kein Vergleich mehr mit dem Reingewinn gemäss Businessplan sondern nur noch mit dem Vorjahr möglich ist.

Die EFK verzichtet an dieser Stelle auf eine Empfehlung. Sie verweist in diesem Zusammenhang auf die noch pendente Empfehlung aus dem Prüfauftrag 10434 Nummer 5.4 mit der Priorität 1, siehe Kapitel 4, *Follow-up Empfehlungen*, 4.1 *PA 10434 Allégement de l'impôt fédéral direct, Examen de la surveillance du Seco sur les cantons*.

3.2 Abwicklung der Steuererleichterungen und Aufsichtstätigkeit der Kantone ist unterschiedlich geregelt

Die Organisation und die Prozesse zur Abwicklung von Steuererleichterungen inklusive Bundessteuererleichterungen sind Sache der Kantone. Der Bund verfügt über keine Kompetenz, um den Kantonen Auflagen zu ihrer Ablauforganisation zu machen. Ob die Kantone über ein zweckmässiges IKS, dokumentierte Geschäftsabläufe oder ein Aufsichtskonzept verfügen, liegt in ihrer Zuständigkeit²¹. Im Sinne einer „best practice“ hält die EFK aufgrund ihrer Besuche in den Kantonen trotzdem einige Punkte fest.

Bei der Abwicklung von Steuererleichterungen geht es einerseits um viel Geld. Andererseits ist der Ermessensspielraum, den die beauftragten Stellen und Personen bei der Beurteilung von Partikulärinteressen einzelner, potenzieller Wirtschaftsteilnehmer haben, sehr gross. Diese Konstellation (viel Ermessen und hohe Geldbeträge) birgt Risiken und verlangt entsprechende Schutzvorkehrungen.

- Der Kanton sollte sicherstellen, dass die Anwendung des Instruments in eine klare Strategie eingebettet ist, welche auf die konkrete regionale Entwicklung gemäss NRP ausgerichtet ist. Eine solche Strategie sollte schriftlich abgefasst sein und periodisch überprüft werden.
- Als verfügende Stelle ist nach Auffassung der EFK ein politisches Organ besser geeignet als ein Amt beziehungsweise dessen Leiter. Für Ermessensentscheide bedarf es einer gewissen demokratischen Legitimation. Die Zuweisung der Entscheidkompetenz an den Gesamtregierungsrat oder allenfalls an einen Regierungsrats-Ausschuss wird als gute Lösung beurteilt. In einem der besuchten Kantone liegt der Entscheid beim Leiter der Steuerverwaltung, was gemäss EFK nicht optimal ist und zu Interessenkonflikten führen kann.
- Der Prozess zur Abwicklung der Steuererleichterung sollte Funktionentrennungen vorsehen, die je nach Phase des Projekts unterschiedlich sind. Zu vermeiden ist die Kumulation von zu vielen Funktionen bei einer einzigen Stelle (zum Beispiel Kundenkontakte, Gesuchsabwicklung und Überwachung der Bedingungen).
- Für die Gesuchsphase (Kontakte zu potenziell interessierten Unternehmen, Beschaffung der Unterlagen, Beratung und Begleitung der Gesuchsstellung) scheint eine kantonale Wirtschaftsförderung²² besser geeignet zu sein als eine Steuerverwaltung. Letztere sollte jedoch vor dem Entscheid die Unterlagen einsehen können und angehört werden (Mitbericht, Kritisches Hinterfragen der Gründe, Berechnung von Steuerausfällen, Berechnung der Wirkung auf die NFA-Zahlungen usw.).

²¹ Die Kantone sind für die Veranlagung der Kantons- und direkten Bundessteuern verantwortlich. Deshalb fällt auch der Vollzug der DBST-Erleichterungen in deren Kompetenzbereich.

²² In dieser Phase sind auch die betroffenen Gemeinden in den Entscheidprozess einzubeziehen.

- Für die Umsetzungsphase (erste und zweite Fünfjahresperiode, Follow-up nach Ablauf der Erleichterung sowie allfällige Nachsterverfahren usw.) rücken die Kontrolltätigkeiten bezüglich Auflagen und Bedingungen in den Vordergrund. Dafür ist eine Steuerverwaltung grundsätzlich besser geeignet als eine Wirtschaftsförderung. Das heisst, nach der Bewilligung sollte die Federführung in den Dossiers zweckmässigerweise zur Steuerverwaltung wechseln, wobei die Wirtschaftsförderung zum Verlauf der Projekte weiterhin Einblick in die Dossiers und ein Anhörungsrecht zu allfällig anzuordnenden Massnahmen haben sollte.
- Bei der Dokumentation von Geschäftsprozessen zeigt sich in den Kantonen ein heterogenes Bild. Einer der besuchten Kantone legte eine schriftliche Kontroll-dokumentation gegliedert nach 7 Phasen vor inklusive Arbeitshilfen und Formulare (von der Registrierung eines Gesuchs über die kantonsinterne Berichterstattung bis zur Nachkontrolle nach Ablauf der Erleichterung). Ein anderer Kanton verwendet lediglich eine rudimentäre Phasenübersicht, aus welcher ersichtlich ist, wer in welcher Phase eines Projekts zuständig ist. In den anderen Kantonen existiert praktisch keine schriftliche Ablaufdokumentation. Die EFK ist der Auffassung, dass die Überprüfbarkeit einer kantonalen Kontrolltätigkeit eine minimale Dokumentation der Tätigkeiten der verschiedenen Akteure voraussetzt. Das Ausmass der Dokumentation hängt jedoch von der Anzahl Geschäfte ab. Wer Hunderte von Geschäften abwickelt braucht eine andere Prozessdokumentation als ein Kanton, der lediglich eine Handvoll Dossiers betreut.
- Die Tiefe der von den Kantonen durchgeführten Kontrollen bezüglich der einzureichenden Jahresberichte ist unterschiedlich. Ein Kanton machte glaubhaft, dass er die von den Gesellschaften gemeldeten Arbeitsplätze jährlich anhand der AHV-Abrechnungen prüfe. Ein anderer Kanton gab an, dass er die erhaltenen Angaben lediglich nach 5 Jahren prüfe, weil die Firma nur am Stichtag, der für die Verlängerung festgesetzt sei, die Bedingungen einhalten müsse. Die anderen Kantone gaben an, die Angaben in den Jahresrapporten lediglich zu plausibilisieren (zum Beispiel anhand eines Vorjahresvergleichs oder dem Verhältnis der gemeldeten Anzahl Arbeitsplätze zum Personalaufwand usw.). Gemäss EFK ist eine jährliche flächendeckende Prüfung aller Angaben zu viel des Guten und eine Prüfung der Arbeitsplätze erst nach 5 Jahren zu wenig. Grundsätzlich sollte in den Kantonen jährlich mindestens eine kritische Plausibilisierung der gemeldeten Informationen durchgeführt werden, welche gelegentlich durch Detailprüfungen ergänzt wird, je nach Risikoindikatoren. Für die Verlängerung einer Erleichterung sollten in jedem Fall Detailprüfungen vorgenommen werden. Eine elegante Möglichkeit, um die Einhaltung von Bedingungen und Auflagen ohne grossen Aufwand überwachen zu können ist, sich bestimmte Tatsachen durch die Revisionsstelle der Gesellschaft explizit bestätigen zu lassen (siehe Schweizer Prüfungsstandard 920, vereinbarte Prüfungshandlungen). Dies sollte aber mit Vorteil bereits in der Verfügung so festgehalten werden.
- Die EFK würde es begrüessen, wenn die kantonalen Finanzkontrollen im Bereich der Steuererleichterungen die Zweckmässigkeit der Aufsichtskonzepte vermehrt prüfen würden. In den besuchten 5 Kantonen hat in den vergangenen 5 Jahren lediglich 1 Finanzkontrolle eine Prüfung in diesem Bereich durchgeführt.

4 Follow-up Empfehlungen

4.1 PA 10434 Allégement de l'impôt fédéral direct, Examen de la surveillance du Seco sur les cantons

Mit dem Prüfauftrag 10434, *Allégement de l'impôt fédéral direct* prüfte die EFK die Aufsicht des SECO über die Kantone im Bereich der DBSt-Erleichterungen. Im Rahmen der vorliegenden Prüfung machte sich die EFK ein Bild über die Umsetzung der Empfehlungen durch das SECO.

Im Kapitel 3.5 *Pour une plus grande transparence dans le compte d'Etat* des Berichts zu diesem Prüfauftrag bemerkt die EFK, dass eine Berichterstattung bezüglich der finanziellen Volumen der DBSt-Erleichterungen fehlt. Aufgrund dieser Bemerkung empfahl die EFK der Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), die entsprechenden Informationen in der Staatsrechnung sowie im Subventionsbericht des Bundesrats²³ offenzulegen. Diese Empfehlung wurde von der EFV positiv aufgenommen.

Trotz Rückmeldung der EFV vom 13. Januar 2011, dass die Informationen im Bericht der ESTV vom 2. Februar 2011, *Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund?* offengelegt werden, enthielt der Bericht keine anzahl- und wertmässigen Angaben zu DBSt-Erleichterungen für juristische Personen.

Die EFK empfiehlt der EFV in Zusammenarbeit mit der ESTV und dem SECO, die anzahl- und wertmässigen Informationen zu den DBSt-Erleichterungen für die Kalenderjahre 2009, 2010 und 2011 (auf Basis der NFA-Datenmeldungen der Kantone an die ESTV) aufgeschlüsselt nach Kantonen für den neuen Subventionsbericht des Bundesrats zu ermitteln.

Die EFV unterstützt gemäss ihrem Brief vom 28. August 2014 die Bestrebungen nach mehr Transparenz im Bereich der Steuervergünstigungen. In der Staatsrechnung erstattet die EFV seit 2012 summarisch aufgrund der auf der Website der ESTV verfügbaren Informationen Bericht dazu. Im Rahmen des Neuen Führungsmodells Bund (NFB) beantragt der Bundesrat eine Änderung von Art. 5 des Subventionsgesetzes. Vorgesehen ist eine laufende (statt periodische) Prüfung der Subventionen. Das EFD plant eine Evaluation der Steuervergünstigungen im Jahr 2017. Zu den Steuererleichterungen bei der Direkten Bundessteuer im Rahmen der Regionalpolitik liegen seit Oktober 2013 erstmals Statistiken vor. Nach Auskunft der ESTV werden diese Statistiken im zweiten Halbjahr 2014 in die Internetdatenbank zu den Steuervergünstigungen aufgenommen. Entsprechend werden diese dann in der Staatsrechnung 2014 ebenfalls ausgewiesen. Eine Aufschlüsselung der DBSt-Erleichterungen nach Kantonen in der Berichterstattung der EFV sieht diese nicht vor. Gemäss der EFV würde dies den Rahmen der Finanzberichterstattung und der Subventionsüberprüfung sprengen, da die entgangenen Steuereinnahmen als Ganzes und die Endempfänger der Steuererleichterungen im Fokus stehen. Zudem könnte die Veröffentlichung

²³ Artikel 5 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 verpflichtet den Bundesrat periodisch zu überprüfen, ob die spezialgesetzlichen Subventionsbestimmungen mit den im Subventionsgesetz festgehaltenen Grundsätzen übereinstimmen.

dieser Daten die aussenpolitischen Interessen der Schweiz schädigen, die Beziehungen des Bundes zu den Kantonen beeinträchtigen und die Anforderungen des Steuergeheimnisses verletzen.²⁴

Aus Sicht der EFK ist eine erhöhte Transparenz wünschenswert. Die entsprechende Berichterstattung sollte in der Verordnung²⁵ festgelegt werden.

PA 10434, Empfehlung Nr. 4.4, Priorität 2; Le CDF invite le SECO à établir une grille de critères pour fixer les taux et autres modalités d'allègement à l'impôt fédéral direct, de manière à assurer une mise en œuvre cohérente et équitable de la politique régionale. La publication de cette aide à la décision et laissée à l'appréciation du SECO.

- *Feststellung:* Das WBF hat für die Beurteilung der Gesuche um Steuererleichterungen Anwendungsrichtlinien und eine Checkliste erarbeitet. Die Anwendungsrichtlinien sind im Internet öffentlich zugänglich.
- *Beurteilung:* Die Anwendungsrichtlinien und die Checkliste enthalten keine qualitativ und quantitativ messbaren Vorgaben pro Anforderungskriterium. Die EFK betrachtet die Empfehlung als umgesetzt spricht jedoch zur Präzisierung im vorliegenden Bericht eine Neue²⁶ aus.

PA 10434, Empfehlung Nr. 4.5, Priorität 1; Le Seco doit prendre des mesures urgentes pour s'assurer du respect par toutes les administrations fiscales des cantons concernés de la règle de la durée maximale de 10 ans.

- *Feststellung:* Das WBF hat die Festlegung des Beginns und der Dauer der Steuererleichterungen in den Anwendungsrichtlinien, Kapitel 5 sowohl für vor dem 31.12.2011 sowie ab 1.1.2012 erlassene Verfügungen abschliessend geregelt.
- *Beurteilung:* Die EFK betrachtet die Empfehlung als umgesetzt.

PA 10434, Empfehlung Nr. 4.6, Priorität 1; Le Seco doit prendre des mesures nécessaires pour réexaminer la taxation de la société en question pour laquelle un taux d'allègement excessif aurait été alloué pour les onze premiers mois de la période d'allègement IFD.

- *Feststellung:* In der neuen Anwendungsrichtlinie ist der Beginn und die Dauer der Steuererleichterung abschliessend geregelt.
- *Beurteilung:* Die EFK betrachtet die Empfehlung als umgesetzt.

PA 10434, Empfehlung Nr. 4.7, Priorität 2; Le CDF recommande au Seco d'étudier la possibilité d'introduire dans la loi sur la politique régionale une obligation de maintien du siège durant un certain nombre d'année après la fin de la période d'allègement fiscal.

²⁴ Gemäss Schreiben der EFV vom 28. August 2014, Berichterstattung über Steuervergünstigungen; Ausweis der regionalpolitischen DBST-Steuererleichterungen nach Kantonen

²⁵ Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik (SR 901.022)

²⁶ Siehe Empfehlung 1, Priorität 1

- *Feststellung* : In der neuen Vorlage für Verfügungen für Steuererleichterungen bei der DBSt unter lit. j ist eine entsprechende Klausel vorgesehen. Weder die Anwendungsrichtlinien noch die Verordnung enthalten einen entsprechenden Hinweis.
- *Beurteilung*: Die Vorlage für Verfügungen für DBSt-Erleichterungen enthält die Klausel, dass das WBF die gewährten Steuererleichterungen rückwirkend widerrufen kann, sofern die Unternehmung innerhalb von bis zu fünf Jahren nach gewährten Steuererleichterungen ihren Sitz in einen anderen Kanton oder ins Ausland verlegt oder teil- bzw. ganz liquidiert wird oder die vereinbarte Anzahl Vollzeit-Stellen unterschritten wird. Die EFK betrachtet die Empfehlung als umgesetzt.

PA 10434, Empfehlung Nr. 5.1.1, Priorität 1; Le CDF recommande au Seco de mettre en place un concept de surveillance couvrant toutes les décisions en vigueur, comprenant entre autres une analyse de risques par nature de sociétés et par canton, pour les dimensions fiscale et économique. Validée par la hiérarchie, cet instrument doit orienter l'activité de surveillance du Seco et, au besoin, générer des interventions sur site.

- *Feststellung*: Das SECO hat ein Aufsichts- und Controllingkonzept aufgebaut und eingeführt. Die Anwendungsrichtlinien sind sowohl für bestehende wie auch für neue Verfügungen für DBSt-Erleichterungen anwendbar. Das Aufsichts- und Controllingkonzept enthält eine umfassende Risikoanalyse. Darin ist unter anderem das Risiko der übermässigen Gewinne bei einer Unternehmung mit DBSt-Erleichterungen enthalten. Die Dimension Kantone wird darin nicht abgedeckt.
- *Beurteilung*: Die EFK betrachtet die Empfehlung als umgesetzt.

PA 10434, Empfehlung Nr. 5.1.2, Priorität 2; Le CDF prie le Seco de procéder à un examen complet de sa base de données et de prendre les mesure appropriées pour garantir la fiabilité des données et des programmes d'extractions.

- *Feststellung*: Die EFK hat die FIRE-V Datenbank auszugsweise eingesehen und ausgewertet. Dabei stellte sie fest, dass einige Datenfelder nicht oder unvollständig gepflegt waren, zum Beispiel sind die Felder für Entscheide der Kantone nicht nachgeführt, Feld Unterstützung abgebrochen markiert aber Projektstatus „Eröffnung/Laufend“, steuerliche Registernummer nicht eingepflegt, Gewinn geplant und realisiert nicht erfasst. Das SECO führt an, dass insbesondere das Feld Gewinn geplant und Gewinn realisiert erst im Verlauf des Jahres 2014 neu in die Datenbank FIRE-V aufgenommen wurde.
- *Beurteilung*: Gemäss SECO sind die leeren Felder einerseits auf das laufende Geschäft zurückzuführen (z. B. neue, laufende Fälle) und andererseits auf im Laufe der Zeit hinzugefügte Datenfelder. Nach Ansicht der EFK sollte die Datenbank bezüglich der leeren Felder bereinigt werden. Felder für Fälle, welche bereits abgewickelt sind und nicht mehr nachgepflegt werden, sollten mit einer automatisierten „0-Meldung“ befüllt werden. Die EFK betrachtet deshalb diese Empfehlung noch als pendent.

Stellungnahme SECO:

Das SECO hat seit dem letzten Bericht eine systematische 4-Augenkontrolle aller Eingaben eingeführt, womit mögliche Eingabefehler eruiert und korrigiert werden können. Somit ist gewährleistet, dass die Datenbank stets korrekt und komplett ist. Um Ihrem Anliegen nachzukommen, ist das SECO bereit zu prüfen, ob und wie die leeren und nicht benutzten Felder gekennzeichnet werden können. Da jedes Feld eine besondere Formatierung aufweist, wird diese aufgrund der "0-Meldung" womöglich aufgehoben werden müssen, was allenfalls unbeabsichtigte Folgen in der Datenbank haben könnte. Sollte die Empfehlung technisch und mit vertretbarem Aufwand umgesetzt werden können, wird diese bis am 31.12.2015 durchgeführt.

PA 10434, Empfehlung Nr. 5.2, Priorität 1; Le CDF recommande au Seco et à l'Administration fédérale des contributions de régler la surveillance de l'application correcte des décisions par les autorités fiscales cantonales et de la formaliser par une convention de prestations.

- *Feststellung:* Das SECO hat einen Reportingprozess für die Unternehmen mit DBSt-Erleichterungen eingeführt. Darin sind die Kantone, zwecks Plausibilisierung der Angaben im Jahresrapport, eingebunden. Jährlich werden im Rahmen des NFA-Datenerhebungsprozesses die von Gesellschaften mit Steuererleichterungen an die ESTV gelieferten Daten durch das SECO validiert (Vollständigkeit Gesellschaften mit Steuererleichterungen, wobei die Datenbank des SECO führend ist). Weder für die Abwicklung der Jahresrapporte noch für die Prüfung der NFA-Daten wurden Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen abgeschlossen.
- *Beurteilung:* Die entsprechenden Prozesse sind im Aufsichts- und Controllingkonzept des SECO beschrieben und werden gelebt. Die EFK betrachtet die Empfehlung als umgesetzt.

PA 10434, Empfehlung Nr. 5.4, Priorität 1; Le CDF recommande au Seco d'obtenir des cantons une liste individuelle et détaillée des nouveaux emplois créés et des investissements réalisés, de même que les comptes annuels audités afin d'étayer ses contrôles.

- *Feststellung:* Das Aufsichts- und Controllingkonzept des SECO sieht die Überwachung der Unternehmen mit Steuererleichterungen in erster Linie mittels der einzureichenden Jahresrapporte vor. In gewissen Situationen verlangt das SECO eine detaillierte Liste mit Angaben zu den geschaffenen Stellen oder eine Kopie sämtlicher im Rahmen des Projekts abgeschlossenen Einzelarbeitsverträge. Bei Veranlassung verlangt das SECO auch eine Kopie des durch die Revisionsstelle testierten Jahresabschlusses. Die Kantone, welche die Angaben im Jahresrapport mittels Steuererklärung und Jahresabschluss plausibilisieren, bestätigen diese Kontrolle durch Unterschrift.
- *Beurteilung:* Das SECO verlangt die von der EFK vorgeschlagenen Informationen zur Überwachung der Verfügungen risikoorientiert. Aus verwaltungsökonomischen Überlegungen ist dieses Vorgehen nachvollziehbar. Die EFK betrachtet die Empfehlung als umgesetzt.

4.2 PA 11406 Examen des allégements d'impôt fédéral direct accordés en application de la loi fédérale en faveur des zones économiques en redéploiement („arrêté Bonny“)

Mit dem Prüfauftrag 11406, *Examen des allégements d'impôt fédéral direct accordés en application de la loi fédérale en faveur des zones économiques en redéploiement („arrêté Bonny“)* prüfte die EFK die Anwendung des Lex Bonny-Beschlusses. Im Rahmen der vorliegenden Prüfung machte sich die EFK ein Bild über die Umsetzung der Empfehlungen durch das SECO.

PA 11406, Empfehlung Nr. 7.5, Priorität 1; Le CDF recommande au SECO de définir précisément et de communiquer au plus vite aux cantons les notions clés relatives aux allégements d'IFD (notamment les emplois, investissements), les modalités de renouvellement, le niveau de détails des données à obtenir des sociétés, de manière à garantir la conformité aux décisions du Département fédéral de l'économie, ainsi que l'égalité de traitement entre les cantons et entre les entreprises.

- *Feststellung:* Das SECO hat ein Aufsichts- und Controllingkonzept aufgebaut und eingeführt. Mit den Anwendungsrichtlinien, welche im Webauftritt des SECO öffentlich verfügbar sind, wird die Handhabung der Verfügungen für DBSt-Erleichterungen aufgezeigt.
- *Beurteilung:* Die EFK betrachtet die Empfehlung als umgesetzt.

PA 11406, Empfehlung Nr. 7.4, Priorität 1; Le CDF recommande au SECO d'inciter les organes cantonaux de promotion économique à exiger des sociétés bénéficiant d'allégement d'IFD la transmission annuelle des données détaillées concernant leurs employés en s'inspirant du formulaire développé par le CDF pour son audit.

- *Feststellungen:* Das SECO hat ein Aufsichts- und Controllingkonzept aufgebaut und eingeführt. Darin enthalten ist ein Risikobewertungssystem für die Auswertung der im Jahresrapport durch die Unternehmung gelieferten Informationen. Je nach erreichtem Risikograd nimmt das SECO weitere fallbezogene Abklärungen vor. Die Kantone plausibilisieren die Angaben im Jahresrapport. Die EFK stellte im Rahmen der durchgeführten Kantonsbesuche fest, dass diese Kontrollen unterschiedlich gehandhabt und von unterschiedlichen Stellen ausgeführt werden.
- Gegenüber dem Jahresrapport des SECO erweitertes jährliches Reporting der Unternehmung an den Kanton mit Angaben pro Einzelperson; Vergleich mit den bei der AHV abgerechneten Lohnsummen; durch das kantonale Amt für Wirtschaftsförderung
- gegenüber dem Jahresrapport des SECO erweitertes jährliches Reporting der Unternehmung an den Kanton und IT-gestützte systematische Auswertung samt Vergleich mit den Angaben für die Steuererklärung (Jahresrechnung); durch die Kantonale Steuerverwaltung
- Vergleich der Daten im Jahresrapport mit den Erhebungen für den kantonalen periodisch erscheinenden Rechenschaftsbericht; durch das kantonale Amt für Wirtschaftsförderung
- Vergleich der Daten im Jahresrapport mit der Erhebung für die kantonale Arbeitsmarktstatistik; durch das kantonale Amt für Wirtschaftsförderung
- Bis zur Erneuerung der DBSt-Erleichterungs-Verfügung nur oberflächliche Plausibilisierung aufgrund der Lohnsumme in der Jahresrechnung, welche mit der Steuererklärung eingereicht wurde; durch die Kantonale Steuerverwaltung

Siehe auch: Bemerkungen zu PA 10434, Empfehlung 5.2.

- *Beurteilung:* Die EFK beurteilt positiv, dass die Kantone in den Berichterstattungsprozess eingebunden sind. Das SECO macht keine Vorgaben, wie die Jahresrapporte durch die Kantone kontrolliert werden müssen. Dies ist aus Sicht der EFK kritisch, weil somit die Anforderungen an die Plausibilitätsprüfung offen sind.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO den Kantonen bezüglich der durchzuführenden Kontrollen der Jahresrapporte eine Mindestvorgabe in Form eines Merkblattes (Empfehlung) zu machen. Das SECO bzw. das WBF sollte in den öffentlich zugänglichen Anwendungsrichtlinien das Vorgehen beschreiben, wenn das Jahresrapportformular unvollständig ausgefüllt eingereicht wird.

Stellungnahme SECO:

Die Kantone sind informiert, dass die Jahresrapporte vollständig an das SECO zugestellt werden müssen. Zudem ist der Kanton verpflichtet, eine Plausibilitätsprüfung der Daten durchzuführen, die er mit der Unterschrift bestätigt. Sollten Informationen im Jahresrapport fehlen, sendet das SECO diesen zur Vervollständigung an den Kanton zurück und verlangt die fehlenden Informationen nach. Zudem findet jährlich eine Informationsveranstaltung, organisiert durch das SECO für die Kantone, statt.

Das SECO wird zur Verbesserung der Kontrollen "Best Practices" zuhanden der Kantone erstellen.

PA 11406, Empfehlung Nr. 7.3, Priorität 2; Le CDF recommande au SECO d'intégrer la surveillance des allègements d'IFD dans les conventions programmes établies dans le cadre de la politique régionale et de définir pour ces derniers, le principe d'une surveillance conjointe entre le CDF et les CCF.

- *Feststellung:* Das SECO sieht keine Koordination zwischen dem Ressort DSKU, KMU-Politik (DBSt-Erleichterungen) und dem Ressort DSRE, Regional- und Raumordnungspolitik im Rahmen der Einzelfallbeurteilung vor. Die Koordination findet auf strategischer Ebene einschliesslich bei Evaluationen statt.
- *Beurteilung:* Aus Sicht der EFK würde es betreffend der Beurteilung der Gesuche um DBSt-Erleichterungen Sinn machen, wenn sich diese Bereiche im Sinne einer regionalpolitisch konformen Förderung von Projekten absprechen würden. Die im Oktober 2013 veröffentlichte Evaluation der Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik lehnt dies jedoch ab. Die EFK betrachtet die Empfehlung als erledigt.

PA 11406, Empfehlung Nr. 6.2, Priorität 1; Le CDF invite le SECO à vérifier attentivement le respect des conditions d'allègement de la société VD-6 à la date de renouvellement de son allègement d'IFD, soit à fin décembre 2011.

- *Feststellung:* Das SECO hat die entsprechenden Kontrollen vorgenommen.
- *Beurteilung:* Die EFK betrachtet die Empfehlung als erledigt.

PA 11406, Empfehlung Nr. 5.3.2, Priorität 2 ; Le SECO devrait distinguer tant au niveau des instructions qu'au niveau des nouvelles décisions, les cas volontaires et involontaires de cessations d'activité.

- *Feststellung:* Wie unter der Feststellung zur Empfehlung aus PA 10434, Nr. 4.7 beschrieben, hat das SECO die Klausel in der Vorlage für Verfügungen für DBSt-Erleichterungen betreffend Widerruf der gewährten DBSt-Erleichterungen angepasst. Wird die Unternehmung während der Zeitdauer der gewährten Steuererleichterung beziehungsweise der Hälfte dieser Zeitdauer danach aufgelöst, in einen anderen Kanton oder ins Ausland verlegt oder die Anzahl vereinbarte Vollzeit-Arbeitsstellen unterschritten, kann das WBF den rückwirkenden Widerruf der Steuererleichterung ganz oder teilweise anordnen.
- *Beurteilung:* Die Empfehlung der EFK unterscheidet den gewollten und den ungewollten Abbruch des Projekts. Das SECO hat die Umsetzbarkeit dieser Unterscheidung abgeklärt. Es ist zum Schluss gekommen, dass diese in der Praxis für die Behörden kaum eruierbar und deshalb nicht umsetzbar ist. Die EFK verfolgt deshalb diese Empfehlung nicht weiter.

PA 11406, Empfehlung Nr. 5.3.1, Priorität 1; Le CDF invite le SECO à définir précisément la procédure de renouvellement des allégements d'IFD sur la base de la LZER après 5 années et à les communiquer au plus vite à tous les cantons concernés afin de leur permettre de faire face aux nombreux renouvellements auxquels ils seront confrontés d'ici fin 2012.

- *Feststellung:* Das WBF legt in den Anwendungsrichtlinien fest, dass der Entscheid für die Fortführung der Steuererleichterung nach fünf Jahren, erst nach Eingang des Jahresrapports für das fünfte Jahr gefällt wird. Das SECO teilt dem Unternehmen den Entscheid mittels eines entsprechenden Schreibens mit.
- *Beurteilung:* Die EFK beurteilt die Empfehlung als erledigt.

5 Weiteres: Verhinderung der Verschiebung von Arbeitsplätzen von einem Kanton in einen Anderen

Artikel 6 der Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Neuen Regionalpolitik hält fest, dass der Bund bei einer Verschiebung von Arbeitsplätzen von einem Kanton in einen anderen keine Steuererleichterungen gewährt.

Das WBF hat in Punkt 6.7 der Anwendungsrichtlinien diese Bestimmung nach Konsultation der Konferenz der Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) dahingehend ausgelegt, dass der Bund Steuererleichterungen auch bei der Verschiebung von Arbeitsplätzen aus einem anderen Kanton gewähren kann, jedoch die interkantonal verschobenen Arbeitsplätze nicht mitgezählt werden dürfen. Dies hat zur Folge, dass lediglich die effektiv neu geschaffenen Arbeitsplätze mit Steuererleichterungen unterstützt werden.

Ob mit dieser Auslegung das ursprüngliche Anliegen, den interkantonalen Steuerwettbewerb mit dem Instrument der Bundessteuererleichterung nicht zusätzlich anzuheizen, erfüllt werden kann, erscheint der EFK fraglich. Gemäss den erteilten Auskünften hält die VDK diese Auslegung für praxistauglich und unterstützt diese.

Bei der Totalrevision der entsprechenden Verordnung sollte dieser Punkt analog den Anwendungsrichtlinien geregelt werden.

Die Verfügungen für Bundessteuererleichterungen können schwer kontrollierbare Auflagen oder Bedingungen enthalten, für welche allfällige Kontrollmassnahmen frühzeitig geregelt werden sollten.

Beispiel: Bei der fusionsweisen Übernahme einer neu gegründeten, noch nicht operativen Gesellschaft durch eine bestehende Gesellschaft aus einem nicht steuererleichterungsberechtigten Kanton wurde als Bedingung für die Steuererleichterung nebst anderem festgehalten, dass Arbeitsplätze aus der bestehenden Konzerngruppe für die neu zu schaffenden Arbeitsplätze nicht angerechnet werden dürfen. Der neue Sitzkanton beabsichtigt, die Einhaltung dieser Bedingung erst nach 5 Jahren zu prüfen. Die EFK weist darauf hin, dass die Einhaltung einer solchen Bedingung schwer kontrollierbar ist und nach ein paar Jahren möglicherweise überhaupt nicht mehr verifiziert werden kann. In einem solchen Fall sollte der Kontrollmechanismus zu Beginn griffiger ausgestaltet werden. Grundsätzlich verfügt fast nur die Konzernrevisionsstelle über die Möglichkeit, Arbeitsplatzverschiebungen überhaupt eruieren zu können.

6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung hat am 17. September 2014 stattgefunden. Als Besprechungsgrundlage diente der vorgängig zugestellte Berichtsentwurf. Folgende Personen haben daran teilgenommen:

SECO: Herr Erik Jakob, Botschafter, Leiter Direktion für Standortförderung

Herr Martin Godel, Ressortleiter KMU-Politik

Herr Marco Zatta, Wissenschaftlicher Mitarbeiter Ressort KMU-Politik

EFK: Herr Grégoire Demaurex, Mandatsleiter

Herr Jean-Marc Stucki, Revisionsleiter

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Steuerharmonisierungsgesetz (StHG, SR 642.14)

Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11)

Fusionsgesetz vom 3. Oktober 2003, Stand 1. Januar 2014 (SR 221.301)

Bundesgesetz über Regionalpolitik (BNRP, SR 901.0)

Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik (VO Bundesrat, SR 901.022)

Verordnung des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF vom 28. November 2007 über die Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen (VO WBF, SR 901.022.1)

Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen vom 6. Oktober 1978

Bundesgesetz zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete vom 6. Oktober 1995, Stand 7. November 2006, (SR 951.93)

Verordnung über die Festlegung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete vom 12. Juni 2002, Stand 2. Juli 2002, (SR 951.931.1)

Verordnung über die Hilfe zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete vom 10. Juni 1996, Stand 7. November 2006, (SR 951.931)

Verordnung über die Festlegung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete vom 12. Juni 2002, Stand 1. Januar 2008, (SR 951.931.1)

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

WAR	Anwendungsrichtlinien
CDF	Contrôle fédéral des finances
DBSt	Direkte Bundessteuer
DSKU	Ressort KMU Politik des SECO
DSRE	Ressort Regional- und Raumordnungspolitik des SECO
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FR	Fribourg / Freiburg
GL	Glarus
NE	Neuchâtel / Neuenburg
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
UR	Uri
VD	Vaud / Waadt
VDK	Konferenz der Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren
VO	Verordnung
WBF	Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK beurteilt die Wesentlichkeit der Empfehlungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko (z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung, Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes usw.) als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 3: SECO Jahresstatistik Steuererleichterungen



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Standortförderung
KMU-Politik

Finanzbeihilfen zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (AS 1996 1918, 2001 1911, 2006 2197, 4301) / Steuererleichterungen im Rahmen des Gesetzes über Regionalpolitik (SR 901.0)

Stand: 10.10.2014

Steuererleichterungen

	1976-2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anzahl erlassene Verfügungen ¹⁾	1'024	96	9	22	49	4	6	9
mit Bürgschaften ⁴⁾	726	9	//	//	//	//	//	//
mit Zinskostenbeiträgen ⁵⁾	783	//	//	//	//	//	//	//
mit Steuererleichterungen	558	91	9	22	49	4	6	9
wovon industrielle Unternehmen	945	66	6	15	27	4	3	9
wovon produktionsnahe Dienstleistungsunternehmen	79	30	3	7	22	0	3	0
Investitionssumme (in Millionen CHF)	8'772.1	2'092.2	114.4	666.8	1'349.0	58.6	223.5	534.9
Arbeitsplätze der in Kraft getretenen Verfügungen ¹⁾								
Geplante neue Arbeitsplätze	//	3'273	3'743	2'017	1'146	1'456	1'102	902
davon effektiv Geschaffene per 31.12.2012 ⁴⁾	//	2'914	2'260	2'230	396	562	206	--- ²⁾
Geplanter Erhalt von Arbeitsplätzen	//	1'245	1'367	365	319	0	3'546	257
davon effektiv Erhaltene per 31.12.2012 ⁴⁾	//	594	1'206	310	296	0	3'546	--- ²⁾
Total aktive Verfügungen im Jahr per 31.12. (nur Steuererleichterungen)	//	266	278	269	250	242	220	189
Gewinn vor Steuern nach Beteiligungsabzug (in Millionen CHF)	//	22'652.8	15'991.2	20'816.1	23'718.9	19'424.8	---	---
Entgangene Steuern (in Millionen CHF)	//	1'653.4	1'133.8	1'571.1	1'651.6	1'374.35	---	---
davon Lex-Bonny (Verfügung vor 1.01.2008 erlassen)	//	1'653.4	1'133.5	1'561.9	1'631.7	1'344.27	---	---
davon nach Einführung Übergangssperimeter (ab 1.01.2008)	//	//	0.3	9.2	19.9	30.03	---	---
davon nach Einführung des definitiven Perimeters (ab 1.01.2011)	//	//	//	//	//	0.05	---	---
Entgangene Steuern als Prozentzahl des BIP	//	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	---	---
Bezahlte Steuern (in Millionen CHF)	//	272.1	179.3	198.2	362.5	251.2	---	---

¹⁾ Der Beginn der Unterstützung fällt nicht zwingend mit dem Jahr des Erlasses zusammen.

²⁾ Die Zahlen für 2013 stehen erst Ende 2015 zur Verfügung.

³⁾ Es wird die gleiche Zahlenquelle benutzt wie diejenige des Finanzausgleichs. Die Daten werden erst drei Jahre nach dem Steuerjahr aus den definitiven Veranlagungen oder von den eingereichten Steuererklärungen zusammengetragen.

⁴⁾ Bei rückwirkenden Widerrufen von Steuererleichterungen werden die Anzahl der effektiven Arbeitsplätze jeweils nicht angepasst, ausser bei nicht begonnenen Vorhaben.

⁵⁾ Bürgschaften konnten bis am 31.12.2007 gewährt werden.

⁶⁾ Zinskostenbeiträge konnten bis am 30.06.2006 gewährt werden.

Bürgschaften und Zinskostenbeiträge

	1978-2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gewährte Bürgschaften (in Millionen CHF)	875.4	14.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bürgschaftsverluste (Anzahl Fälle)	146	5	0	0	2	1	3	0
Anteil Bund (in Millionen CHF)	54.2	2.2	0.0	0.0	0.9	0.4	4.7	0.0
Gewährte Zinskostenbeiträge (in Millionen CHF)	51.11	0.04	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total aktive Verfügungen im Jahr per 31.12. (nur Bürgschaften und Zinskostenbeiträge)	//	62	51	35	27	20	17	13

Erläuterungen zur Statistik über die Steuererleichterungen im Rahmen des Gesetzes zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete resp. über die Steuererleichterungen im Rahmen des Gesetzes über Regionalpolitik

Gestützt auf Art. 12 des Bundesgesetzes über Regionalpolitik (SR 901.0) können Steuererleichterungen an industrielle oder produktionsnahe Unternehmen gewährt werden, die neue Arbeitsstellen schaffen oder bestehende neu ausrichten.

Das WBF/SECO ist für die Umsetzung dieses Instrumentes zuständig.

Laut Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik erstattet der Kanton dem SECO jährlich Bericht über die Höhe der steuerbaren Reingewinne, für die die direkte Bundessteuer nicht erhoben wurde. Seit 2011 benutzt das SECO die gleiche Zahlenquelle wie diejenige des Finanzausgleichs. Die Daten werden erst drei Jahre nach dem Steuerjahr aus den definitiven Veranlagungen oder von den eingereichten Steuererklärungen zusammengetragen.

Anzahl erlassene Verfügungen

Die Definition der industriellen Unternehmen und der produktionsnaher Dienstleistungsbetriebe basiert auf der allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA). Diese sind in den Anwendungsrichtlinien für die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik vom 27.11.2012 aufgelistet.

wovon industrielle Unternehmen

Anzahl der vom WBF im Kalenderjahr erlassenen Verfügungen zur Unterstützung von Projekten ausschliesslich im industriellen Bereich.

wovon produktionsnahe Dienstleistungsunternehmen

Anzahl der vom WBF im Kalenderjahr erlassenen Verfügungen zur Unterstützung von Projekten von produktionsnahen Dienstleistungsunternehmen. Als produktionsnahe Dienstleistungsunternehmen werden vor allem Verwaltungs- und Führungsunternehmungen definiert.

Arbeitsplätze gemäss in Kraft treten der Verfügungen

Geplante neue Arbeitsplätze

Die angegebene Zahl ist die Summe aller geplanten neuen Arbeitsplätze, die aus den im genannten Jahr in Kraft getretenen Verfügungen resultieren.

davon effektiv Geschaffene per 31.12.2012

Summe der per 31.12.2012 geschaffenen Arbeitsplätze aller Projekte, deren Verfügungen im genannten Jahr in Kraft getreten sind. Diese werden anhand des alljährlichen Reportings durch das SECO resp. des Kantons ermittelt.

Geplanter Erhalt von Arbeitsplätzen

Summe der bestehenden Arbeitsplätze, die aus den im genannten Jahr in Kraft getretenen Verfügungen resultieren und die durch die Unterstützung des Bundes erhalten bleiben.

davon effektiv Erhaltene per 31.12.2012

Summe der per 31.12.2012 erhaltenen Arbeitsplätze aller Projekte, die aus den im genannten Jahr in Kraft getretenen Verfügungen resultieren. Diese werden anhand des alljährlichen Reportings durch das SECO resp. des Kantons ermittelt.

Total aktive Verfügungen im Jahr per 31.12.

Anzahl der Unternehmungen, die per 31.12. des genannten Kalenderjahres von einer Steuererleichterung auf Bundesebene profitierten.

Gewinn vor Steuern nach Beteiligungsabzug (in Millionen CHF)

Ausgewiesener steuerbarer Reingewinn nach DBG nach Beteiligungsabzug. Verluste wurden in der Berechnung des Gesamtbetrages des Reingewinns nicht berücksichtigt.

Entgangene Steuern (in Millionen CHF)

Betrag, welcher durch die Steuererleichterung nicht eingenommen wurde. Unternehmungen mit Verlust zahlen keine Steuer und können daher von einer Steuererleichterung nicht profitieren.

davon Lex-Bonny

Nicht eingenommene Steuern, welche auf Verfügungen vor der Einführung der Neuen Regionalpolitik am 1.01.2008 zurückzuführen sind.

davon nach Einführung Übergangspereimeter (ab 1.01.2008)

Nicht eingenommene Steuern, welche auf Verfügungen nach der Einführung der Neuen Regionalpolitik zurückzuführen sind. Vom 1.01.2008 bis und mit dem 31.12.2010 konnten Projekte in den Regionen mit einer Übergangsbestimmung (max. 50% Steuererleichterung) unterstützt werden.

davon nach Einführung des definitiven Perimeters (ab 1.01.2011)

Nicht eingenommene Steuern, welche auf Verfügungen nach Ausscheiden der Regionen mit einer Übergangsbestimmung basieren.

Bezahlte Steuern

Da nicht alle unterstützten Unternehmungen von einer 100%-igen Steuererleichterung profitieren, werden trotzdem Steuereinnahmen generiert.