



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Eidgenössische Finanzkontrolle
Monbijoustrasse 45
3003 Bern

Zug, 7. September 2010 hs

Revision des Eidgenössischen Finanzkontrollgesetzes (FKG) Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihre Einladung zur Vernehmlassung vom 26. Mai 2010 und äussern uns dazu wie folgt:

Anträge:

Wir beantragen:

1. Auf die geplante Revision des FKG sei zu verzichten.
2. Für die Prüfungsarbeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) im Bereich NFA sei im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG; SR 613.2) eine Rechtsgrundlage zu schaffen.
3. Eventualiter sei Art. 16 Abs. 3 FKG wie folgt zu ergänzen: «Die Tätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle beinhaltet weder eine Prüfung individueller Veranlagungsdossiers noch eine Beurteilung der generellen Veranlagungspraxis der kantonalen und kommunalen Steuerbehörden.»

Begründung:

1. Zum Antrag 1

Anders als die Eidgenössische Finanzkontrolle ist der Regierungsrat des Kantons Zug nicht der Ansicht, dass im Bereich der direkten Bundessteuer eine Prüflücke besteht. Aber selbst wenn

tatsächlich doch eine solche Prüflücke vorliegen sollte, wäre die Eidgenössische Finanzkontrolle die falsche Bundesverwaltungsbehörde, um sie zu füllen.

Die Organisation, die Zuständigkeiten, die Abläufe und vor allem auch die Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen den eidgenössischen und kantonalen Behörden bei der Veranlagung und beim Bezug der direkten Bundessteuer sind im Gesetz über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) bereits heute ausführlich geregelt.

Die Artikel 102 ff. DBG halten dazu fest, dass

- die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) für einheitliche Regeln bei der Veranlagung und beim Bezug der direkten Bundessteuer sorgt (Art. 102 Abs. 2 DBG);
- die zuständigen kantonalen Steuerbehörden, also in der Regel die kantonalen Steuerverwaltungen, die individuellen Veranlagungen und den Bezug der direkten Bundessteuer mit allen damit verbundenen Tätigkeiten durchführen oder von regionalen/kommunalen Steuerämtern durchführen lassen (Art. 104 DBG);
- die ESTV im Bereich der direkten Bundessteuer eine umfassende und breite Aufsicht über die kantonalen Steuerbehörden ausübt und ihr dafür ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung steht. So kann die ESTV gemäss Aufzählung im DBG unter anderem vor Ort Kontrollen vornehmen und in alle Steuerakten Einsicht nehmen, sich bei den Verhandlungen der Veranlagungsbehörden vertreten lassen und diesen Anträge stellen, Untersuchungsmassnahmen anordnen oder nötigenfalls selber durchführen sowie verlangen, dass eine Veranlagung oder ein Einspracheentscheid auch ihr eröffnet wird, damit sie eine gerichtliche Beurteilung – nötigenfalls bis vor Bundesgericht – verlangen kann. Diese Aufzählung ist explizit nicht abschliessend, d.h. die ESTV kann auch noch weitere, ihr geeignet scheinende Aufsichtsinstrumente einsetzen (Art. 103 DBG).

Angesichts dieser klaren gesetzlichen Regelung einer umfassenden Bundesaufsicht, die sich explizit sowohl auf die Veranlagung als auch den Bezug der direkten Bundessteuer erstreckt, kann der Regierungsrat keine gesetzesbedingte Prüflücke erkennen. Die ESTV übt schon seit vielen Jahrzehnten eine umfassende Aufsicht mit steuerfachlich und buchhalterisch bestens ausgebildetem Personal aus. Alleine die innerhalb der ESTV primär zuständige Abteilung «Aufsicht Kantone» beschäftigt mehrere Dutzend Personen. Hinzu kommen mehrere hundert weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die zumindest teilweise als bewusstes Nebenprodukt ihrer eigentlichen ESTV-Haupttätigkeit indirekt Aufsichtsfunktionen ausüben. Die bestehenden gesetzlichen Regeln in Art. 102 ff. DBG reichen also zweifellos aus, um eine wirksame Aufsicht auf Bundesebene zu gewährleisten. Dementsprechend besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Bereich der direkten Bundessteuer, und auf die Revision des eidgenössischen FKG kann und soll vollumfänglich verzichtet werden. Auch eine Verankerung von Aufsichtsfunktionen unter scheinbar unverfänglichen Titeln wie «Prüfung des Internen Kontrollsystems» ist daher strikte abzulehnen.

Wenn der Bund der Meinung ist, die Kontrolldichte sei ungenügend, d.h. es fänden beispielsweise in den kantonalen Steuerverwaltungen vor Ort zu wenig Dossierprüfungen statt, dann wäre der richtige Lösungsansatz eine personelle Verstärkung der steuerfachkundigen Aufsichtsinstanz ESTV und nicht eine gesetzgeberische Teilverschiebung von Aufsichtsfunktionen in eine zweite, nicht fachkundige Verwaltungsbehörde des Bundes mit allen damit verbundenen Nachteilen. Die Erfahrung zeigt, dass eine Aufsicht nur dann wirkungsvoll funktionieren kann, wenn objektiv klar abgrenzbare Sachgebiete eindeutig und mit allen damit verbundenen Rechten und Pflichten (Verantwortlichkeit!) an eine klar definierte Instanz mit fachkundigem Personal zugeteilt werden. Mehrfachzuständigkeiten und intransparente Kompetenzen zwischen mehreren scheinbar oder tatsächlich zuständigen Aufsichtsinstanzen widersprechen den Grundsätzen einer modernen und sachgerechten Aufsicht fundamental. Genau dies wäre aber das Ergebnis der geplanten Revision des eidgenössischen FKG. Zudem würden Erwartungen geweckt, die sich mangels steuerlicher Fachkompetenz bei der EFK gar nicht erfüllen liessen.

Auch die kantonalen Finanzkontrollen nehmen in unterschiedlicher Weise Aufsichts- und Prüfungsfunktionen im Steuerbereich wahr. Je nach kantonaler Gesetzgebung erstrecken sie sich auf die Bereiche Veranlagung (inkl. Registerführung), Bezug, Rechnungswesen und/oder internes Kontrollsysteem. Damit kann es durchaus zu doppelten Prüfhandlungen kommen, wenn auch die ESTV Prüfungen im gleichen Gebiet vornimmt. Ein eigentliches Zuständigkeits- und Verantwortlichkeitsproblem ist damit aber anders als im Falle einer Teilverschiebung von Funktionen an die Eidgenössische Finanzkontrolle nicht verbunden, denn es ist aufgrund der gesetzlichen Regelungen und der unterschiedlichen Gebietshoheitsebenen klar, dass die ESTV für die Aufsicht über die direkte Bundessteuer zuständig ist und bleibt. Sie kann sich zwar auf Prüfungen der kantonalen Finanzkontrolle stützen, sich dadurch aber nicht von eigener Verantwortung auf Bundesebene befreien. Auch aus Sicht der kantonalen Finanzkontrollen sind und bleiben die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar, denn sie ergeben sich aus der kantonalen Gesetzgebung und werden durch die Aufsichtsfunktion der ESTV in Bundessteuerfragen nicht relativiert oder gar aufgehoben. In vielen Kantonen, so auch im Kanton Zug, findet ein regelmässiger Gedanken- und Dokumentenaustausch zwischen der ESTV und der kantonalen Finanzkontrolle statt, was die gegenseitige Koordination der Prüftätigkeiten erleichtert, auch wenn diese letztlich mit unterschiedlichen Zielen und Möglichkeiten erfolgen.

Zusammenfassend bedeutet die geplante Revision des eidgenössischen FKG nach Ansicht des Regierungsrats den Versuch einer Lösung eines gar nicht existierenden Problems (gesetzesbedingte Prüflücke im Bereich der direkten Bundessteuer), und dies erst noch mit falschen Mitteln.

2. Zum Antrag 2

Im heutigen Zeitpunkt besteht keine gesetzliche Grundlage für die Prüfungsarbeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) im Bereich NFA. Es ist aber wichtig und richtig, dass die EFK bei den Kantonen die für die Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs gelieferten Daten prüfen kann (vgl. Erläuternder Bericht zur Revision des FKG, S. 6). Der Kanton Zug hat

denn auch verschiedentlich die ungenügende Qualität der NFA-Daten bemängelt. Eine entsprechende Grundlage ist aber nicht im FKG zu schaffen, sondern im thematisch dafür prädestinierten Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG; SR 613.2) oder in der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 7. November 2007 (FiLaV; SR 613.21).

Aus den FKG-Revisionsunterlagen geht hervor, dass es der Eidgenössischen Finanzkontrolle nicht in erster Linie um NFA-Daten geht, sondern um eine angebliche «Prüflücke im Bereich des Vollzugs der direkten Bundessteuer durch die Kantone». Der neu vorgeschlagene Art. 16 Abs. 1 FKG hat mit NFA-Daten nichts zu tun. Beim NFA spielen der Bezug und das Rechnungswesen explizit keine Rolle, es geht um Ressourcen, nicht um Einnahmen.

3. Zum Antrag 3

Falls der Bundesgesetzgeber entgegen den oben genannten Überlegungen zum Schluss gelangen sollte, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle unnötigerweise doch auch noch Aufsichts- und Prüffunktionen beim Vollzug der direkten Bundessteuer durch die Kantone übernehmen solle, so wäre zumindest präzisierend festzuhalten, dass sich die Eidgenössische Finanzkontrolle nicht um steuerfachliche Fragen und Ermessensentscheide bei konkreten Veranlagungen kümmern kann und darf. Diese Aufgabe gehört klarerweise einzig in den Zuständigkeitsbereich der ESTV, namentlich ihrer Abteilung «Aufsicht Kantone». Die ESTV verfügt über die dafür ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche fundiertes steuerfachliches Wissen und qualifizierte Berufserfahrung mitbringen, um entsprechende Prüfungen effizient und fachkundig durchzuführen. Es ist den Kantonen mit Blick auf die hohe Arbeitsbelastung ihrer Steuerverwaltungen nicht zumutbar, nicht auf Steuerfragen spezialisierte Prüferinnen und Prüfer der Eidgenössischen Finanzkontrolle mit grossem Aufwand ins Steuerrecht einarbeiten zu müssen.

Aus den gleichen Gründen soll es auch nicht Aufgabe der Eidgenössischen Finanzkontrolle sein, sich zu generellen steuerfachlichen Praxisfragen zu äussern und dazu Empfehlungen abzugeben.

Mangels Zuständigkeit und Verantwortlichkeit, die auch nicht durch die Hintertür der Prüfung des internen Kontrollsystems abzuleiten ist, besteht dementsprechend auch kein Anlass, der Eidgenössischen Finanzkontrolle Einblick in individuelle Veranlagungsdossiers zu gewähren. Zumindest in den Gesetzesmaterialien wäre dies unmissverständlich festzuhalten.

Schliesslich ist der Zusatz im zweiten Satz von Art. 16 Abs. 3 FKG «sofern sie zustimmen» unbedingt beizubehalten, damit sichergestellt ist, dass die EFK gegenüber den kantonalen Finanzkontrollen kein Weisungsrecht erhält.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Vernehmlassung.

Zug, 7. September 2010

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Peter Hegglin
Landammann

Tino Jorio
Landschreiber

Kopie an:

- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Finanzkontrolle
- Finanzverwaltung
- Steuerverwaltung