

**Erläuternder Bericht
zur Revision des Finanzkontrollgesetzes (FKG)**

vom Mai 2010

Übersicht

Mit vorliegendem Vorschlag zur Änderung des Finanzkontrollgesetzes antwortet der Bundesrat auf die Motion (07.3282) der nationalrätlichen Kommission zur Verbesserung der Oberaufsicht bei der direkten Bundessteuer. Dabei geht es um die Schliessung einer Prüflücke in der Finanzaufsicht. Derzeit ist kein unabhängiges Finanzaufsichtsorgan für die Überprüfung im Bereich der direkten Bundessteuer explizit zuständig. Deswegen stehen in der eidgenössischen Staatsrechnung einige Milliarden direkte Bundessteuergelder, welche nicht geprüft wurden. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat in den vergangenen Jahren versucht, mittels freiwilliger Prüfungen der kantonalen Finanzkontrollen diese Lücke zu schliessen. Doch diese Lösung muss als gescheitert betrachtet werden, weil nur wenige Kantone regelmässig Prüfungen durchführen.

Der Vorschlag ersetzt die seit 1967 unveränderte Formulierung über den Umfang der Bundesfinanzaufsicht im Verhältnis zu den Kantonen. Diese soll den heutigen Aufgaben der EFK (Verstärkung der externen Revision) entsprechen sowie den Veränderungen in der Erfüllung von staatlichen Aufgaben und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen Rechnung tragen. Die Diskrepanz zwischen den einzelnen Teilen des Finanzkontrollgesetzes wird damit aufgehoben. Die Zusammenarbeit, die die EFK mit den kantonalen Finanzkontrollen pflegt, soll bekräftigt werden.

Artikel 17 des Finanzkontrollgesetzes wird derart konzipiert, dass er auf alle möglichen Prüfungen der EFK bei den Kantonen anwendbar ist. Der Grundsatz, dass die EFK kein Weisungsrecht gegenüber den kantonalen Stellen hat, wird beibehalten. Die Beanstandungen der EFK werden an das in der Sache weisungsbefugte Bundesamt gerichtet.

Inhaltsübersicht

1	Ausgangslage	5
1.1	Bundesfinanzen und Finanzaufsicht.....	5
1.2	Finanzaufsicht im Verhältnis zu den Kantonen	6
1.3	Direkte Bundessteuer	6
1.4	Bisheriger Lösungsansatz	7
2	Grundzüge der Vorlage	8
2.1	Schliessung der Prüflücke.....	8
2.2	Umfang der Bundesaufsicht.....	8
2.3	Fach- und Finanzaufsicht	8
2.4	Unterstützung und Zusammenarbeit	9
3	Erläuterung der einzelnen Bestimmungen	9
4	Andere in Diskussion stehende Gesetzesänderungen	11
5	Auswirkungen	11
5.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund.....	11
5.2	Finanzielle und personelle Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden	12
6	Erledigung parlamentarischer Vorstösse und die Legislaturplanung	12
7	Verhältnis zum europäischen Recht	12
7.1	Vorschriften der europäischen Gemeinschaft	12
7.2	Der Europäische Rechnungshof	13
8	Internationale Anforderungen	13
8.1	INTOSAI und die Deklaration von Lima	13
8.2	Der Internationale Währungsfonds und die OECD.....	14
9	Rechtliche Grundlagen	14
9.1	Verfassungsmässigkeit.....	14
9.2	Erlassform.....	14

Abkürzungsverzeichnis

BV	Bundesverfassung
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ERH	Europäischer Rechnungshof
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
FKG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle, Finanzkontrollgesetz
INTOSAI	Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
IWF	Internationaler Währungsfonds
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde
SNB	Schweizerische Nationalbank
SuG	Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen, Subventionsgesetz

1 Ausgangslage

Die vorberatende Kommission des Nationalrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (Kommission 06.094-NR) hat am 7. Mai 2007 eine Motion (07.3282) mit dem Titel *Oberaufsicht bei der direkten Bundessteuer* eingebracht. Der Bundesrat hat die Annahme beantragt und die Motion wurde am 14. Juni 2007 überwiesen. Aus den Materialien geht hervor, dass insbesondere die Finanzaufsicht in diesem Bereich zu verbessern und die Prüflücke bei der direkten Bundessteuer zu schliessen ist. Derzeit ist kein unabhängiges Finanzaufsichtsorgan für die Prüfung explizit zuständig. Deswegen stehen in der eidgenössischen Staatsrechnung einige Milliarden Steuergelder, welche nicht durch ein Finanzaufsichtsorgan geprüft wurden. Der vorliegende Entwurf wurde von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) in Absprache mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und der schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen ausgearbeitet.

1.1 Bundesfinanzen und Finanzaufsicht

Für die Bundesfinanzen sind insbesondere Artikel 167, 169 Absatz 1, 183 und 187 Absatz 1 Buchstabe a Bundesverfassung (BV, SR 101) massgebend, welche die Aufgaben der Bundesversammlung und des Bundesrates festhalten. Der Bundesrat erarbeitet den Finanzplan, entwirft den Voranschlag und erstellt die Staatsrechnung. Er sorgt zudem für eine ordnungsgemässe Haushaltsführung. Die Bundesversammlung soll die Ausgaben des Bundes beschliessen, den Voranschlag festsetzen und die Staatsrechnung abnehmen. Das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG, SR 614.0) regelt das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes: die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Die EFK soll insbesondere die Bundesversammlung und den Bundesrat bei der Ausübung der verfassungsmässigen Kompetenzen unterstützen. Die Kantone haben keine Vollzugsaufgaben im Rahmen des Finanzkontrollgesetzes. Entsprechend den internationalen Gepflogenheiten überprüft die EFK als oberstes Finanzaufsichtsorgan unter anderem den gesamten Finanzhaushalt des Bundes (Ausgaben und Einnahmen) auf allen Stufen des Vollzugs des Voranschlags und die Erstellung der Staatsrechnung. Für die Prüfung der Staatsrechnung der Eidgenossenschaft werden die in der Privatwirtschaft üblichen Standards für Revisionsunternehmen berücksichtigt.

Sollen Bereiche von der Finanzaufsicht der EFK ausgenommen werden, so bedarf es dazu einer gesetzlichen Grundlage. Solche Ausnahmen finden sich in Artikel 19 FKG für die Schweizerische Nationalbank (SNB) und die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA). Die einzige spezialgesetzliche Ausnahme stellt die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) dar (Artikel 36 Absatz 6 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen, SR 784.40). Die Ausnahme für die SNB rechtfertigt sich mit der notwendigen Unabhängigkeit bei der Gestaltung der Geldpolitik und diejenige für die SRG mit dem Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit.

Seiner Funktion und Unabhängigkeit entsprechend besitzt ein Finanzaufsichtsorgan eine besondere Stellung. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie ein Staat diese Behörde gestalten kann. Finanzaufsichtsorgane können der Regierung, dem Parlament oder der Judikative beigeordnet oder auch als «vierte Gewalt» errichtet werden. Wesentlich ist die finanzielle, die institutionelle und die personelle Unabhängigkeit der Behörde insbesondere gegenüber den Geprüften. Diese äussert sich in der eigenständigen Formulierung des Arbeitsprogramms.

Die Finanzkontrollen der Kantone sind nach verschiedenen Modellen errichtet. Einige sind dem Parlament beziehungsweise parlamentarischen Kommissionen zugeordnet, andere Kantone verfügen gar über einen Rechnungshof. Weitere Finanzkontrollen sind wie die EFK dem Finanzdepartement beigeordnet, nicht aber an dessen Weisungen gebunden. Die EFK gehört zur dezentralen Bundesverwaltung, ist ihrer Aufgabe und Ausgestaltung nach aber keine Verwaltungseinheit im üblichen Sinne.

1.2 Finanzaufsicht im Verhältnis zu den Kantonen

Das FKG regelt die gesamte Finanzaufsicht durch das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Es enthält wie die Bundesverfassung keine Bestimmungen zu einer Übertragung der Finanzaufsicht des Bundes auf die Kantone oder deren Vollzug durch die Kantone. Die Kantone als Körperschaften unterstehen ihrerseits nicht der Finanzaufsicht des Bundes. Die kantonalen Jahresrechnungen werden auch nicht mit der Staatsrechnung des Bundes konsolidiert.

Im Jahre 1967 wurde erstmals eine Regelung über das *Verhältnis zu den Kantonen* ins Finanzkontrollgesetz aufgenommen. Artikel 16 trägt den Titel *Umfang der Bundesaufsicht*. Absatz 1 legt fest, dass die EFK bei den Kantonen Prüfungen vornimmt, falls diese vom Bund eine finanzielle Zuwendung erhalten und ein Bundesgesetz diese Kontrolle vorsieht (beispielsweise Art. 95 Asylgesetz, SR 142.31). Absatz 2 verweist für alle anderen Prüfungen auf das Einvernehmen mit den Kantonsregierungen. Beide Bestimmungen begrenzen sich auf die Prüfung der Verwendung von Bundesleistungen.

1967 kontrollierte und visierte die EFK noch *jeden* Beleg der Bundesbuchhaltung. Erst danach wurden Leistungen ausbezahlt. Auch die Zahlungen an die Kantone durchliefen diesen Prozess. Diese Abläufe sind heute nicht mehr möglich. Durch den technischen Fortschritt sind sie aber auch nicht mehr nötig. Der heute geltende Gesetzestext des FKG lässt die Kontrolle von Zahlungsanweisungen nach wie vor zu, beschränkt sie aber auf allfällige Stichproben. Vielmehr soll die EFK heute wie eine Revisionsstelle tätig sein. Damit tritt die Zuständigkeit der EFK für die Prüfung der Staatsrechnung und des Voranschlags auf allen Ebenen des Vollzugs in den Vordergrund (Art. 6 FKG).

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA) hat eine weitere Änderung der Aufgaben der EFK in den Kantonen mit sich gebracht, ohne dass diese sich in Artikel 16 oder 17 FKG niedergeschlagen hätte. Einerseits prüft die EFK bei den Kantonen die für die Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs gelieferten Daten. Diese Prüfungen gehören zur Bundesaufsicht, fallen aber nicht unter den heutigen Artikel 16 FKG, da es nicht um die Überprüfung der Verwendung von Bundesleistungen geht. Andererseits sollen seit Inkrafttreten der NFA die Verbundaufgaben mittels Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen festgehalten werden. In diesen Programmvereinbarungen wird die Finanzaufsicht im Einverständnis der EFK geregelt (Art. 20a Subventionsgesetz, SR 616.1). Die von der EFK entworfene Grundformel für die Regelung der Finanzaufsicht in den Programmvereinbarungen entspricht der üblichen Zusammenarbeit (Art. 16 Abs. 3 FKG) und stellt in der Umsetzung keine Probleme.

1.3 Direkte Bundessteuer

Im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) sind die Veranlagung und der Bezug der direkten Bundessteuer durch die Kantone unter die Aufsicht des Bundes gestellt. Im verfahrensrechtlichen Teil zu den Steuerbehörden (Art. 102 ff. DBG) werden ein-

zelne Aufsichtstätigkeiten explizit als Aufgabe der ESTV umschrieben. Diese Aufsicht reicht sehr weit. Die ESTV versteht ihre Aufgabe als Fachaufsicht im Steuerbereich und nicht als Finanzaufsicht. Sie konzentriert ihre Aufsicht vor allem auf die Veranlagung (materielle Rechtmässigkeit) und die Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Steuerverwaltungen (korrekte und gleichmässige Rechtsanwendung). Die ESTV begrüsst den vorliegenden Vorschlag für eine flächendeckende Finanzaufsicht. Gestützt auf die gemachten Erfahrungen befürchtet sie keine Doppelspurigkeit der Prüfungen.

Derzeit erhalten die Kantone 17 Prozent der Erträge der direkten Bundessteuer. Die Abrechnung erfolgt derart, dass die Kantone 83 Prozent der Erträge an den Bund abliefern. Die Erträge der direkten Bundessteuer stehen jedoch zu 100 Prozent bei den Einnahmen in der Staatsrechnung und zu 17 Prozent beim Transferaufwand als Anteile Dritter an Bundeserträgen. Dies entspricht dem Bruttoprinzip der Rechnungslegungsgrundsätze des Bundes. Die zurückbehaltenen Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer werden als Durchlaufposten oder als Transferaufwand bezeichnet. Das sind Bundeseinnahmen, welche der Bund nicht frei zur Finanzierung seiner Stammaufgaben zur Verfügung hat.¹

1.4 Bisheriger Lösungsansatz

Mit der Verstärkung der externen Revisionstätigkeit der EFK und der Einführung der Prüfstandards der Schweizerischen Treuhandkammer musste eine Lösung für die Prüflücke bei der direkten Bundessteuer gefunden werden. Im Jahre 2002 hat die EFK mit den kantonalen Finanzkontrollen die gemeinsame Arbeitsgruppe «Steuern» der schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen errichtet und in diesem Rahmen ein Prüfprogramm für die direkte Bundessteuer und die Verrechnungssteuer aufgestellt. Im Rhythmus von drei Jahren sollen alle für die Finanzaufsicht relevanten Bereiche vom Steuerregister bis hin zur Ablieferung überprüft werden. Der Prüfplan ist den kantonalen Finanzkontrollen mit einer Vereinbarung über die freiwillige Durchführung von Prüfungen unterbreitet worden. 14 Kantone haben die Vereinbarung unterzeichnet. Eine weitere Behörde unterzeichnete die Konvention, wies allerdings darauf hin, dass ihre Ressourcen eine jährliche Prüfung ausschliessen.

Gestützt auf den Prüfplan der Finanzkontrollen wurden in den letzten Jahren zum Beispiel Differenzen zwischen der kantonalen Steuer- und Finanzbuchhaltung zu den Zahlen, die der ESTV gemeldet wurden, festgestellt oder ungenügende Debitorenüberwachung und lückenhaftes Management der Verlustscheine entdeckt. Abrechnungen erleiden oft Verzögerungen. Eine Prüfung hat sogar ergeben, dass der Bundesanteil der Quellensteuer mehrere Jahre nicht abgeliefert wurde. Der Nachweis und die Genehmigung sowie die Rückverfolgbarkeit von Korrekturen waren in mehreren Fällen nicht gegeben. Durch die Prüfungen wurden die Durchführung und Auswertung von Plausibilitäts- und anderen Kontrollen durch die Behörde selbst und die Handhabung der grundlegenden Elemente eines internen Kontrollsystems angeregt.

In den vergangenen Jahren sind der EFK unregelmässig Prüfberichte zugesandt worden, unabhängig davon, ob sich die kantonale Behörde verpflichtet hat oder nicht. Seit 2002 hat die EFK in 19 Kantonen mit den kantonalen Organen eine gemeinsame Prüfung vorgenommen. Für das Jahr 2008 wurden der EFK acht Prüfberichte und eine Mitteilung einer durchgeführ-

¹ Staatsrechnung 2008 Band 1, Haushaltsentwicklung Seite 21 bzw. 25 und Erläuterungen zur Jahresrechnung Seite 56

ten Prüfung vorgelegt. Doch lediglich drei Kantone erfüllen die im Prüfplan enthaltenen Vorgaben über drei Jahre hinweg. Die Lösung des Problems mittels freiwilliger Prüfungen durch die kantonalen Finanzkontrollen muss heute als gescheitert betrachtet werden.

Diese Erfahrung zeigt, dass auf die kantonalen Ressourcen und Besonderheiten Rücksicht zu nehmen ist. Die Gesetzesrevision wurde in der schweizerischen Konferenz der kantonalen Finanzkontrollen und deren Arbeitsgruppe «Steuern» diskutiert. Die Koordination der Prüftätigkeiten und der direkte Austausch der Prüfergebnisse unter den Betroffenen erhielten Zustimmung. Keine Zustimmung erzielte hingegen ein Vorschlag zur Übernahme der Finanzaufsicht durch die kantonalen Finanzkontrollen. Kritisiert wurde, dass dieser Vorschlag mit der Funktion und der Unabhängigkeit der kantonalen Finanzaufsichtsorgane nicht vereinbar sei. Sie bilden die «Revisionsstelle» für die Kantone und wollen ihre Arbeit auf das kantonale Finanzgebaren fokussieren.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Schliessung der Prüflücke

Die Motion verlangt Verbesserungen in der Kontrolle über den Bezug und die Ablieferung der direkten Bundessteuer, um die Ordnungsmässigkeit zu gewährleisten. Diese Verbesserung kann erreicht werden, indem die bestehende Prüflücke geschlossen wird. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass eine gleichmässige Kontrolle in allen Kantonen im Bereich der direkten Bundessteuer eingeführt werden muss. Für einige Kantone wird sich mit dem Gesetzesvorschlag kaum etwas verändern, weil sie selber bereits die direkte Bundessteuer prüfen. Wo keine oder nur partielle Prüfungen durch die Kantone vorgenommen werden, wird die EFK mit den kantonalen Finanzkontrollen das Vorgehen nach Artikel 16 Absatz 3 FKG absprechen.

2.2 Umfang der Bundesaufsicht

Die Erfahrungen der letzten vier Jahrzehnten haben gezeigt, dass der Umfang der Finanzaufsicht im Verhältnis zu den Kantonen im Finanzkontrollgesetz nicht genug klar geregelt ist. Am schwersten wiegt die Prüflücke in der direkten Bundessteuer. Diese Situation wird mit der Vorlage geklärt. Gehört das ganze Budget und die vollständige Staatsrechnung zum Prüfobjekt eines Finanzaufsichtsorgans, so kann sich der Umfang der Aufsicht (Art. 16 FKG) heute nicht mehr auf die Verwendung von Geldleistungen beschränken.

Bestehende Sonderregelungen in Spezialgesetzen bleiben unverändert bestehen. Die Vorlage verzichtet auf eine Regelung der Finanzaufsicht im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG). Artikel 2 DBG unterstellt bereits Veranlagung und Bezug der Steuer generell der Aufsicht des Bundes. Vorgeschlagen wird für die Finanzaufsicht eine neue Regelung im Finanzkontrollgesetz, die auch mit der Regelung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer übereinstimmt und die bestehende Prüflücke behebt.

2.3 Fach- und Finanzaufsicht

Das Nebeneinander von Fach- und Finanzaufsicht ist keine Neuheit und führt nicht automatisch zu Doppelspurigkeiten. Im Gegenteil: die Fachaufsicht darf sich nicht unter Berufung auf die Finanzaufsicht von ihrer Aufgabe zurückziehen. Dies gilt für jedes Subventionsamt wie auch für die Steuerbehörde. Die Fachaufsicht der Steuerbehörden wird durch die Finanz-

aufsicht weder überflüssig noch zweitrangig. Bereits die Botschaft von 1967 führte aus, es sei ein für allemal festzuhalten, dass die EFK die Finanzaufsicht auch dort ausübt, wo nach Gesetz oder Statuten eine eigene Kontrolle eingerichtet ist (Art. 8 Abs. 3 FKG).

2.4 Unterstützung und Zusammenarbeit

Unterstützung und Zusammenarbeit sind im Finanzkontrollgesetz nicht neu. Bereits vor 40 Jahren ist der Bundesgesetzgeber von der Zusammenarbeit der kantonalen Behörden mit der EFK ausgegangen. Der EFK soll auch bei Prüfungen bei den Kantonen auf deren uneingeschränkte Unterstützung zählen können (Art. 16 Abs. 4 FKG). Die Zusammenarbeit der EFK und der kantonalen Finanzkontrollen verpflichtet die Kantone nicht dazu, für den Bund Prüfungen durchzuführen. Die kantonalen Finanzkontrollen sind die «Revisionsstellen» der Kantone und haben ihren kantonalen Vorschriften entsprechend Aufgaben zu erfüllen. Die Kantone besitzen in diesem Bereich Autonomie. Sie dürfen ihre Finanzkontrollen bezüglich Aufgaben, Ressourcen oder auch institutioneller Stellung nach eigenen Vorstellungen ausgestalten. Sie können sogar darauf verzichten, ein eigenes Finanzaufsichtsorgan aufzustellen.

Die Aufgaben der kantonalen Finanzkontrollen können sich mit denjenigen der EFK überschneiden. In diesem Fall ist eine Kommunikation über die geplante Prüftätigkeit unumgänglich, wenn Redundanzen vermieden werden wollen. Der Grad der Zusammenarbeit ist im Einzelfall von den Beteiligten zu bestimmen. Damit kann den unterschiedlichen Ressourcen und den Besonderheiten der Kantone Rechnung getragen werden. Eine Zusammenarbeit ist die Regel. Sie begrenzt sich aber oft auf eine Koordination und den Informationsaustausch.

3 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

Artikel 16 Umfang der Bundesaufsicht

Unter *Umfang der Bundesaufsicht* werden die Prüfbereiche (Abs. 1), die Zusammenarbeit (Abs. 3) und die Amtshilfe im Verhältnis zu den Kantonen (Abs. 4 unverändert) behandelt.

Artikel 16 Absatz 1 (neu)

Neu wird die Finanzaufsicht auf alle Subventionen des Bundes, auf die zweckgebundenen Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen sowie auf Aufgaben im Steuerbereich, die die Kantone erfüllen, ausgedehnt. Im Rahmen der NFA wurden die Spezialgesetze im Subventionsbereich (Landwirtschaft, Umwelt- und Heimatschutz, Regionalpolitik, amtliche Vermessung etc.) bereits überarbeitet. Diese Änderungen betreffen die Finanzaufsicht in Programmvereinbarungen nach Subventionsgesetz und Regelungen wie Artikel 95 Asylgesetz. Das FKG entspricht mit dem Entwurf diesen Gesetzesänderungen. Die zweckgebundenen Anteile an Bundeseinnahmen bestehen derzeit bei der Alkohol- und Mineralölsteuer. Nicht unter Artikel 16 FKG wird auch in Zukunft der Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer fallen, weil die Verwendung dieser Gelder nicht zweckgebunden ist. Die *Erfüllung* von Bundesaufgaben im Steuerbereich hingegen soll überprüft werden können. Im Steuerbereich betrifft es vorwiegend die direkte Bundessteuer.

Die Prüfung soll sich bei der direkten Bundessteuer auf das interne Kontrollsystem, die Registerführung, den Bezug und das Rechnungswesen beschränken. Das kantonale Recht regelt die Organisation und die Amtsführung der kantonalen Vollzugsbehörde, soweit das Bun-

desrecht nichts anderes bestimmt (Art. 104 Abs.4 DBG). Zahlreiche bundesrechtliche Bestimmungen bestehen zur Sicherung der richtigen und einheitlichen Veranlagung sowie dem korrekten und vollständigen Bezug der Steuer. Daher werden beim internen Kontrollsystem die Ablaufprozesse auf ihre Zuverlässigkeit hin überprüft. Die notwendige Kontrolle der kantonalen Behörde sollte vorhanden sein, um wesentliche Fehler und Unregelmässigkeiten zu vermeiden. Bei der Registerführung stehen die Vollständigkeit und die Zuverlässigkeit des Registers im Vordergrund sowie die Aktualität der Daten. Unter dem Bezug werden insbesondere das vollständige und rechtzeitige Inkasso und die Nachvollziehbarkeit der Abweichungen betrachtet. Im Rechnungswesen wird die Ordnungsmässigkeit oft durch fehlerhafte Periodenabgrenzungen oder Differenzen zwischen der Steuer- und Finanzbuchhaltung des Kantons und dem Generalausweis (Formular 57) mit den Zahlen für die ESTV verletzt.

Spezialregelungen (etwa Art. 6 Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, VPVK, SR 832.112.4 oder Verordnung über die Verwendung der Mineralölsteuer, MinVV, SR 725.116.21) bleiben von der vorliegenden Gesetzesänderung unberührt. Wie in Artikel 8 Absatz 3 FKG festgehalten ist, kann die Prüfmöglichkeit der EFK durchaus neben anderen per Gesetz oder Statuten eingerichteten Kontrollen bestehen.

Artikel 16 Absatz 2 (streichen)

Durch die Neuformulierung des Umfangs der Bundesaufsicht in Absatz 1 dieses Artikels wird Absatz 2 unnötig. Er kann ersatzlos gestrichen werden. Damit kann auch Artikel 17 einheitlich gestaltet werden.

Artikel 16 Absatz 3

Dieser Absatz regelt bereits heute die Zusammenarbeit der EFK mit den kantonalen Finanzaufsichtsorganen im Fall einer Prüfung der EFK bei den Kantonen. Der zweite Satz des geltenden Absatz 3 ermächtigt die EFK, die Prüfung den kantonalen Finanzkontrollen zu übertragen. Einige kantonale Finanzkontrollen befürchten heute, diese Bestimmung könnte dahingehend ausgelegt werden, dass die Eidgenossenschaft beziehungsweise die EFK ihnen Aufträge und Aufgaben zuweisen könnte. Aus diesem Grund wird hier der Gesetzestext erweitert und festgehalten, dass für die Übernahme von Prüfaufgaben die Zustimmung der kantonalen Finanzkontrolle nötig ist. Bleibt diese Zustimmung aus, so prüft die Eidgenössische Finanzkontrolle selber.

Nebst dem bisher geltenden Grundsatz der Zusammenarbeit soll der Austausch von geplanten Prüfungstätigkeiten und Prüfergebnissen festgehalten sein. Dies betrifft selbstverständlich auf beiden Staatsebenen *nicht sämtliche* Prüfungen, sondern nur diejenigen mit Berührungspunkten. Damit soll eine Doppelspurigkeit nicht nur in der Prüfung selbst, sondern bereits in der Planungsphase verhindert werden. Dies ist in der Zusammenarbeit mit der Mehrheit der kantonalen Finanzkontrollen gängige Praxis. In zwei Kantonen ist es den Finanzkontrollen gesetzlich nicht erlaubt, ihre Berichte direkt an Bundesbehörden weiterzuleiten. Dieses Problem sollte mit der expliziten Nennung im Bundesgesetz behoben werden.

Artikel 17 *Prüfbefunde, Beanstandungen und Berichterstattung*

Die Marginalie von Artikel 17 FKG wird Artikel 12 und 14 FKG entsprechend erweitert. Artikel 17 FKG wird neu und den übrigen Bestimmungen des FKG entsprechend ausformuliert.

Artikel 17 Absatz 1 und 2 (neu)

Gleich wie bei allen anderen Prüfungen teilt die EFK ihren Befund der geprüften Stelle schriftlich mit und bietet ihr die Möglichkeit zur Stellungnahme. Da die EFK auch weiterhin kein Weisungsrecht gegenüber den Kantonen haben soll, muss die in der Sache zuständige Dienststelle die vorgebrachten Beanstandungen mit den kantonalen Organen behandeln. Diese Regelung ist ebenfalls nicht neu. Sie beseitigt vor allem auch Befürchtungen, dass die EFK im Steuerbereich in materielle Veranlagungsentscheide eingreifen könnte. Bei der direkten Bundessteuer verhält es sich wie im übrigen Steuer- oder Subventionsbereich: das zuständige Bundesamt muss allfällige Massnahmen ergreifen. Die neue Bestimmung über das Verfahren ist auf alle Prüfungen wie die Prüfungen im Rahmen von Programmvereinbarungen (Art. 20a SuG, SR 616.1), die Prüfungen im Migrationsbereich (Art. 95 Asylgesetz) oder die Prüfungen der Datenlieferung für den Finanz- und Lastenausgleich (Art. 6 Bst. j FKG) anwendbar.

Artikel 17 Absatz 3 (neu)

Die EFK arbeitet auch im Fall der Prüfungen bei den Kantonen zur Unterstützung von Bundesrat und Bundesversammlung. Daher gelangen die Berichte an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und an den betroffenen Departementsvorsteher oder die betroffene Departementsvorsteherin. Dies wird hier neu festgelegt. Die Berichterstattung der EFK erfolgte bisher in Analogie zu Artikel 14 Absatz 1 FKG.

4 Andere in Diskussion stehende Gesetzesänderungen

Die Vorlage steht nicht im Zusammenhang mit den Doppelbesteuerungsabkommen und dem Thema Steuerhinterziehung/-betrug. Ziel der Vorlage ist auch nicht eine Vermehrung der Staatseinnahmen beziehungsweise eine Steuerbelastung oder -entlastung der Bürgerinnen und Bürger. Hingegen soll sie die bisher fehlende Prüfung der direkten Bundessteuer als Bestandteil der Staatsrechnung im Sinne der anzuwendenden Prüfstandards einführen (Art. 6 Bst. b FKG) und die Finanzaufsicht der EFK auf allen Stufen des Vollzugs des Voranschlags ermöglichen (Art. 6 Bst. a FKG). Der Gesetzesvorschlag vereinheitlicht sämtliche Gebiete, auch Bereiche, die heute schon grundsätzlich geprüft werden können. Heute bestehende Sonderregelungen mit spezialgesetzlicher Grundlage bleiben bestehen und müssen weiterhin berücksichtigt werden.

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund

Die EFK wird weiterhin ihr Jahresprogramm risikoorientiert festlegen und dabei nach Bedarf Themen aufgreifen und prüfen. Je mehr und zuverlässiger die kantonalen Finanzkontrollen und die ESTV prüfen und berichten, umso geringer ist die Prüftätigkeit der EFK. Voraussetzung für die Vermeidung von Doppelspurigkeiten ist immer die Kommunikation von Prüfprogrammen und Prüfergebnissen. Die Vorlage wird der EFK geringfügig mehr Prüftage beschaffen, da bereits heute ein Teil der direkten Bundessteuer für den Finanz- und Lastenausgleich geprüft wird. Diese Einschätzung erfolgt in der Annahme, dass die kantonalen Finanz-

kontrollen mindestens im bisherigen Ausmass ihre Aktivitäten im Bereich der direkten Bundessteuer weiterführen. Eine effiziente Kontrolle der Steuererhebung wird primär das Aufdecken von fehleranfälligen Abläufen ermöglichen. Da in einigen Kantonen seit Jahren keine Prüfungen der direkten Bundessteuer durch Finanzaufsichtsorgane durchgeführt wurden, liegt ein weites Prüffeld vor. Allerdings wird die EFK auch in Zukunft die Zusammenarbeit mit den kantonalen Finanzaufsichtsorganen fördern und Prüfungen der kantonalen Finanzkontrollen nach dem Prüfplan für die direkte Bundessteuer berücksichtigen.

5.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden

Die meisten Kantone verfügen heute über professionelle und unabhängige Finanzaufsichtsorgane. Die vorliegende Revision verstärkt die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und allenfalls Gemeinden nach der Richtlinie des Bundesrates.² Der Gesetzesentwurf überlässt den kantonalen Finanzkontrollen zu entscheiden, ob und in welchem Ausmass sie ihre Ressourcen für die Prüfung der direkten Bundessteuer oder anderen Bestandteile der Staatsrechnung des Bundes einsetzen wollen.

6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse und die Legislaturplanung

Am 14. Juni 2007 wurde die Motion 07.3282 der nationalrätlichen Kommission zur NFA (Kommission 06.094-NR) überwiesen. Mit der vorliegenden Revision des Finanzkontrollgesetzes wird die Abschreibung der Motion beantragt. Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008 über die Legislaturplanung 2007-2011 (BBI 2008 753) noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008 über die Legislaturplanung 2007-2011 erwähnt (BBI 2008 8543).

7 Verhältnis zum europäischen Recht

7.1 Vorschriften der europäischen Gemeinschaft

Bei der Einführung der Prüfkompetenz der EFK im Rahmen des Übergangs zur NFA (Art. 6 Bst. j FKG), welche der EFK sogar die Einsicht in die Steuerakten der kantonalen Steuern gewährt, wurden keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz tangiert.³ Ebenso ist keine Kollision mit europäischem Recht zu sehen, wenn das oberste Finanzaufsichtsorgan eines Staates die Finanzaufsicht über die gesamten Staatsfinanzen ausübt oder Einsicht in Steuerakten nimmt. Wird auf internationalem Niveau von einer Obersten Rechnungskontrollbehörde (ORKB) gesprochen (in der schweizerischen Terminologie ist es das oberste Finanzaufsichtsorgan), so wird davon ausgegangen, dass diese Behörde den Anforderungen

² Richtlinie vom 16. Oktober 2002 zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden

³ Botschaft zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA (BBI 2007 645). Der Bundesrat hat im Rahmen seiner ersten NFA-Botschaft (BBI 2002 2534) eine umfassende Analyse vorgenommen und die gesamte Vorlage aus europapolitischer Perspektive gewürdigt.

der Lima-Deklaration entspricht. Mit der vorliegenden Revision soll diesen Kriterien entsprochen werden.

7.2 Der Europäische Rechnungshof

Die Lösung, die die Europäische Union gewählt hat, ist mit dem vorliegenden Vorschlag vergleichbar. Auch in der EU prüft der Europäische Rechnungshof (ERH) alle EU-Gelder, das heisst Einnahmen und Ausgaben. Die Zusammenarbeit zwischen ERH und ORKB entspricht ebenfalls dem Konzept des Gesetzesentwurfes, denn die Zusammenarbeit der jeweiligen ORKB ist willkommen, erfolgt aber freiwillig. Die Unterstützung des ERH ist auf jeden Fall geschuldet.

Die Zusammenarbeit des ERH mit den ORKB der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist an die Zuständigkeit des Hofes für die Prüfungen der EU-Mittel gekoppelt. Da diese Mittel in der Regel von den Behörden der betreffenden Länder verwaltet werden und die ORKB diese Behörden prüfen, ist eine enge Zusammenarbeit für eine wirksame und effiziente Durchführung der Aufgaben unverzichtbar. Die Zusammenarbeit findet in erster Linie im Rahmen des Kontaktausschusses der ORKB der EU-Mitgliedstaaten statt. Sie erfolgt unter Wahrung der Unabhängigkeit und des verfassungsmässigen Auftrages der einzelnen Rechnungskontrollbehörden. Der Kontaktausschuss fördert die Zusammenarbeit und ermöglicht die praktische Umsetzung gemeinsamer Initiativen zur Entwicklung der Prüfungsmethodik und Erhöhung der operationellen Effizienz der beteiligten Einrichtungen. Die Rahmenstruktur des Kontaktausschusses dient auch der grundsätzlichen Verständigung über die Erfüllung der in Artikel 248 Absatz 3 des Vertrags der Europäischen Gemeinschaft vorgesehenen Verpflichtung, die Prüfung des ERH in Verbindung mit der ORKB durchzuführen. Neben dem erleichterten Informationsaustausch zwischen den ORKB und dem ERH ermöglichte diese Struktur beachtliche Fortschritte bei der wirksamen Zusammenarbeit der einzelnen Behörden, die prüfen, wie Gemeinschaftsmittel verwaltet werden.⁴ Die Hauptaufgabe des ERH besteht darin, einen jährlichen Bericht über die Verwendung der Gemeinschaftsmittel vorzulegen. Dennoch verwendet der Rechnungshof einen beachtlichen Teil seiner Ressourcen für die Prüfung der Eigenmittel, das heisst der Einnahmen der Europäischen Union, auch wenn es in der EU keine EU-Steuern gibt, welche die Mitgliedstaaten einzuziehen hätten. In der Praxis unterrichtet der ERH die nationalen Rechnungshöfe rechtzeitig über seine Prüfungen, damit diese entscheiden können, ob und in welcher Form sie sich an den Prüfungen beteiligen. Um die Zusammenarbeit noch weiter zu verbessern, pflegen der ERH und die ORKB einen regelmässigen Meinungs- und Informationsaustausch.

8 Internationale Anforderungen

8.1 INTOSAI und die Deklaration von Lima

Die Deklaration von Lima legt den Mindeststandard für die Unabhängigkeit und Tätigkeit der ORKB fest, welche die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) am IX. Kongress in Lima im Oktober 1977 als Magna Charta der öffentlichen Finanzkontrollen aufgestellt hat. Zum 30-jährigen Bestehen wurde die Deklaration von Lima

⁴ Europäischer Rechnungshof vgl. <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/cooperation>

am Kongress in Mexiko 2007 erneut bestätigt und bekräftigt. Die Deklaration hat von ihrer Aktualität nichts verloren.⁵

Die Lima-Deklaration hält in § 18 Ziffer 3 fest, dass das gesamte staatliche Finanzgebaren, ungeachtet, ob und in welcher Weise es im allgemeinen Staatsbudget ihren Niederschlag findet, der Kontrolle der ORKB unterliegt. Eine Ausgliederung aus dem Staatsbudget darf nicht dazu führen, dass diese Teilbereiche der Kontrolle der ORKB entzogen werden. Die Lima-Deklaration enthält in § 20 weitere Ausführungen zur Überprüfung von öffentlichen Abgaben. Die ORKB soll die Erhebung der Steuern prüfen und dabei auch Einblick in individuelle Steuerakten nehmen. Die Kontrolle soll primär die Gesetz- und Ordnungsmässigkeit der öffentlichen Abgaben verfolgen. Die direkte Bundessteuer ist Bestandteil der eidgenössischen Staatsrechnung⁶ und kann heute dennoch nicht von der EFK geprüft werden. Die vorliegende Revision des Finanzkontrollgesetzes behebt diese Lücke.

8.2 Der Internationale Währungsfonds und die OECD

Der Internationale Währungsfonds (IWF) stützt sich für die Beurteilung der Mitgliedstaaten über die Einhaltung des *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* auf die im *Manual on Fiscal Transparency* (2007) festgehaltenen Grundsätze.⁷ Für die Beurteilung der ORKB eines Staates wird die Lima-Deklaration herangezogen (Seite 117 f. im Manual). Dabei steht die Berichterstattung an das Parlament im Zentrum. Nach den Ziffern 4.3.1 und 4.3.2 des *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* muss die Finanzaufsicht von einem von der Verwaltung unabhängigen Organ vorgenommen werden, und die Berichte sollten dem Gesetzgeber unterbreitet werden. Auch die OECD beurteilt die Obersten Rechnungskontrollbehörden der geprüften Staaten anhand der Lima-Deklaration der INTOSAI. Die Gesetzesvorlage erfüllt diese Vorgaben.

9 Rechtliche Grundlagen

9.1 Verfassungsmässigkeit

Die Änderung des FKG stützt sich wie dieses auf die Artikel 167 und 169 Absatz 1 BV.

9.2 Erlassform

Die Änderung eines Bundesgesetzes ist ihrerseits in die Form eines Bundesgesetzes zu kleiden.

⁵ Deklaration von Lima, International Standards for Supreme Audit Institutions ISSAI 1 der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI), Hrsg. Intosai Generalsekretariat, c/o Österreichischer Rechnungshof, A-1033 Wien.

⁶ Staatsrechnung 2008, Band 1, Erläuterungen zur Jahresrechnung Seite 56

⁷ URL: <http://imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>