



# ***Finanzausgleich 2017 zwischen Bund und Kantonen***

Prüfung der Datenbearbeitung  
durch die Verwaltungseinheiten  
des Bundes und der Kantone



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.16058.601.00402.008
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Finanzausgleich 2017 zwischen Bund und Kantonen**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

2017 wird das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs (NFA) 4987 Millionen Franken erreichen, was einer Zunahme von 1,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht (4932 Millionen). Gemäss den gesetzlichen Bestimmungen wurden die Beiträge an den Finanzausgleich 2017 dem veränderten Ressourcenpotenzial und dem Konsumentenpreisindex angepasst.

Die Unternehmenssteuerreform III (USTR III) wird aufgrund des Wegfalls der Sondersteuerstatus für juristische Personen und der geänderten steuerlichen Ausschöpfung der Gewinne von juristischen Personen erhebliche Auswirkungen auf den NFA haben. Unter Vorbehalt einer Volksabstimmung und ihres Ausgangs werden erste Folgen ab dem NFA-Referenzjahr 2023 erwartet.

### **Kantone liefern qualitativ gute Steuerdaten**

2016 prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Steuerdaten in den Kantonen Basel-Stadt, Freiburg, Graubünden, Jura, Luzern, Solothurn und Thurgau. Generell haben die Kantone geeignete Qualitätssicherungsprozesse eingerichtet und ihre Statistiken liefern eine gute Datenqualität. Eine durchgehend einzelfallweise Meldung der kantonalen Daten könnte die Kontrollen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) effizienter werden lassen.

Die Kantone verwenden sehr unterschiedliche Informatiksysteme, für die es ein punktuelles Verbesserungspotenzial gibt. Die signifikanten Fehler, die in den kantonalen Daten vorgefunden wurden, sind Gegenstand von Zusatzmeldungen, basierend auf die Entscheidungen der mit der Qualitätssicherung NFA betrauten Fachgruppe.

### **NFA-Prozesse der Ämter auf Bundesebene sind insgesamt wirksam**

Die NFA-Prozesse und die Internen Kontrollsysteme der Bundesämter werden insgesamt als wirksam beurteilt. Die EFK stellte weder bei der Bearbeitung der NFA-Daten, noch bei der Berechnung der Beträge für den Finanzausgleich 2017 oder bei den letzten Auszahlungen Fehler fest.

Die ESTV arbeitet seit einigen Jahren an einem Projekt zur Errichtung eines Data-Warehouses. Es soll eine stärkere Automatisierung der Prozesse und damit eine Effizienzsteigerung sowie mehr Sicherheit bei der Datenverarbeitung ermöglichen. Dies entspricht einer Empfehlung der EFK aus dem Jahr 2012. Das Projekt wurde 2016 sistiert, die Empfehlung der EFK ist damit noch hängig.

Im Bundesamt für Statistik (BFS) könnten die Prozessbeschreibung, die Dokumentation der Kontrollen und die Aufbewahrung der definitiven Daten verbessert werden. Das Konzept des Armutsindikators wurde angepasst. Dieser Indikator wurde bei seiner ersten Anwendung für die NFA-Beiträge 2017 durch das BFS vertieften Kontrollen unterzogen.

Das Informatikprogramm der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) für die Bearbeitung der NFA-Daten muss bald ersetzt werden. Die EFV testet derzeit ein neues Programm. Die EFK lädt die EFV dazu ein, diese Umstellung zu nutzen, um die vom BFS verlangten Datentransfers zu vereinheitlichen.

### **Originaltext in Französisch**



## **Péréquation financière 2017 entre la Confédération et les cantons**

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

---

Le volume total de la péréquation financière (RPT) représentera un montant de 4987 millions de francs pour l'année 2017, en augmentation de 1.1 % par rapport à l'année précédente (4932 millions). Conformément aux dispositions légales, les contributions à la péréquation 2017 ont été adaptées en fonction de l'évolution du potentiel de ressources et de l'indice des prix à la consommation.

La réforme de l'imposition des entreprises III (RIE 3) engendrera un impact substantiel sur la RPT en raison de la suppression des statuts fiscaux spéciaux pour les personnes morales et de la variation de l'exploitabilité fiscale des bénéficiaires des personnes morales. Sous réserve d'une votation populaire et de son issue, cet impact est attendu à partir de l'année de référence RPT 2023.

### **Au plan cantonal, les données fiscales livrées sont de bonne qualité**

En 2016, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné les données fiscales dans les cantons de Bâle-Ville, Fribourg, Grisons, Jura, Lucerne, Soleure et Thurgovie. De manière générale, les processus d'assurance-qualité mis en place sont appropriés et la qualité des données livrées par les cantons est bonne. Une annonce systématique par cas individuels des données cantonales permettrait à l'Administration fédérale des contributions (AFC) de gagner en efficacité dans ses contrôles.

Les systèmes informatiques utilisés par les cantons sont très hétérogènes et des améliorations ponctuelles sont possibles. Les erreurs significatives constatées dans les données cantonales ont fait l'objet d'annonces complémentaires, selon les décisions du groupe technique chargé de l'assurance qualité RPT.

### **Au niveau fédéral, les processus RPT dans les offices sont globalement efficaces**

Dans l'ensemble, les processus RPT et les systèmes de contrôle interne au sein des offices fédéraux sont jugés efficaces. Le CDF n'a pas constaté d'erreur dans le traitement des données RPT, dans le calcul des montants pour la péréquation 2017 et dans les derniers versements effectués.

Depuis quelques années, l'AFC travaille à un projet de mise en place d'un entrepôt de données. Ce projet devrait permettre une automatisation accrue des processus avec des gains d'efficacité et de sécurité des traitements. C'est une recommandation du CDF depuis 2012. Ce projet a été mis en veille en 2016, la recommandation du CDF reste donc ouverte.

A l'Office fédéral de la statistique (OFS), la description des processus, la documentation des contrôles et la conservation des données définitives pourraient être renforcées. L'indicateur de pauvreté a subi une adaptation conceptuelle. Cet indicateur a fait l'objet de contrôles approfondis par l'OFS lors de sa première application pour les montants de la RPT 2017.

Le programme informatique dédié au traitement des données RPT par l'Administration fédérale des finances (AFF) devra bientôt être remplacé. L'AFF teste actuellement un nouveau programme. Le CDF invite l'AFF à profiter de ce changement pour uniformiser le transfert des données demandées à l'OFS.

## **Perequazione finanziaria 2017 tra Confederazione e Cantoni**

### **L'essenziale in breve**

---

Il volume totale della perequazione finanziaria (NPC) per il 2017 ammonterà a 4987 milioni di franchi, con un aumento dell'1,1 per cento rispetto all'anno precedente (4932 milioni). In conformità con le disposizioni legali, i contributi alla perequazione per il 2017 sono stati adeguati all'evoluzione del potenziale di risorse e all'indice dei prezzi al consumo.

La Riforma III dell'imposizione delle imprese (RI III imprese) avrà un notevole impatto sulla NPC per effetto della soppressione degli statuti fiscali speciali per le persone giuridiche e della variazione dello sfruttamento fiscale degli utili delle persone giuridiche. Sempreché l'oggetto venga accettato in caso di votazione popolare, le ripercussioni sono previste a partire dall'anno di riferimento NPC 2023.

### **I Cantoni forniscono dati fiscali di buona qualità**

Nel 2016 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato i dati fiscali dei Cantoni di Basilea Città, Friburgo, Grigioni, Giura, Lucerna, Soletta e Turgovia. In generale i processi di garanzia della qualità adottati sono appropriati e i Cantoni hanno fornito dati di buona qualità. L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) potrebbe svolgere i propri controlli in modo più efficace se i Cantoni comunicassero sistematicamente i dati relativi ai singoli casi.

I sistemi informatici utilizzati dai Cantoni sono molto eterogenei e sono possibili miglioramenti puntuali. A seguito della constatazione di errori importanti nei dati forniti dai Cantoni sono state richieste ulteriori comunicazioni a discrezione del gruppo tecnico incaricato della garanzia della qualità relativa alla NPC.

### **Negli uffici federali i processi relativi alla NPC sono complessivamente efficaci**

Globalmente i processi relativi alla NPC e i sistemi di controllo interno degli uffici federali sono ritenuti efficaci. Il CDF non ha constatato errori nel trattamento dei dati relativi alla NPC, nel calcolo degli importi per la perequazione 2017 e negli ultimi versamenti effettuati.

Da alcuni anni l'AFC lavora alla realizzazione di un deposito dati. Questo progetto dovrebbe permettere una maggiore automatizzazione dei processi e guadagni in termini di efficienza e di sicurezza del trattamento dei dati. Si tratta di una raccomandazione del CDF valida dal 2012. Questo progetto è stato interrotto nel 2016, la raccomandazione del CDF resta pertanto aperta.

Presso l'Ufficio federale di statistica (UST) la descrizione dei processi, la documentazione dei controlli e la conservazione dei dati definitivi potrebbero essere migliorate. L'indicatore di povertà ha subito un adattamento concettuale. Questo indicatore è sottoposto a controlli approfonditi da parte dell'UST in occasione della prima applicazione dello stesso per il calcolo degli importi della NPC per il 2017.

Il programma informatico dedicato al trattamento dei dati relativi alla NPC da parte dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) dovrà essere presto sostituito. L'AFF sta testando un nuovo programma. Il CDF invita l'AFF ad approfittare di questo cambiamento per uniformare il trasferimento dei dati richiesti all'UST.

### **Testo originale in francese**



## **2017 fiscal equalization between the Confederation and the cantons**

### **Key facts**

---

The total volume of fiscal equalization for 2017 is CHF 4,987 million, representing a year-on-year increase of 1.1% (CHF 4,932 million). In line with the statutory requirements, the 2017 equalization contributions were adapted according to the development of resource potential and the consumer price index.

The third series of corporate tax reforms (CTR III) will have a substantial impact on fiscal equalization due to the abolition of special tax statuses for legal entities and the fiscal utilisability of legal entities' profits. Subject to a referendum and its outcome, that impact is expected from the fiscal equalization reference year of 2023.

### **The quality of tax data delivered at cantonal level is good**

In 2016, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the tax data in the cantons of Basel Stadt, Fribourg, Graubünden, Jura, Lucerne, Solothurn and Thurgau. The quality assurance processes in place are generally appropriate and the quality of the data delivered by the cantons is good. Systematic reporting of cantonal data by individual case would enable the Federal Tax Administration (FTA) to be more effective in its checks.

The IT systems used by the cantons are very varied and specific improvements could be made. The significant errors noted in the cantonal data were subject to supplementary reporting based on the decisions of the technical group responsible for fiscal equalization quality assurance.

### **The fiscal equalization processes in the offices are effective on the whole at federal level**

Overall, the fiscal equalization processes and internal control systems within the federal offices are deemed to be effective. The SFAO found no errors in the processing of fiscal equalization data, the calculation of 2017 equalization amounts and the last payments made.

The FTA has been working on a project to establish a data warehouse for several years. This project should allow for greater automation of processes, bringing efficiency gains and processing security gains. This has been an SFAO recommendation since 2012. As the project was put on standby in 2016, the SFAO's recommendation is still outstanding.

The description of processes, the documentation of checks and the retention of definitive data could be improved at the Federal Statistical Office (FSO). The poverty indicator has undergone a conceptual adjustment. It was subject to in-depth checks by the FSO when it was first applied for the 2017 fiscal equalization amounts.

The IT program for the processing of fiscal equalization data by the Federal Finance Administration (FFA) should soon be replaced. The FFA is currently testing a new program. The SFAO is encouraging the FFA to take advantage of this change to harmonise the transfer of requested data to the FSO.

### **Original text in French**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>8</b>
1.1	Ausgangslage	8
1.2	Prüfungsziel und -fragen	8
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	8
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	10
<b>2</b>	<b>Verarbeitung der Daten für den Ressourcenausgleich durch die Kantone</b>	<b>10</b>
2.1	Flächendeckende Einführung der individuelle Datenmeldung für alle Indikatoren	10
2.2	Qualitätssicherung und NFA-Daten-Extraktionsprogramme	11
2.3	Behandlung der EFK-Feststellungen	12
2.4	Systematische Fehler	13
2.5	Nicht systematische Fehler	15
2.6	Interpretationsunterschiede bezüglich der Weisungen	17
2.7	Weitere Feststellungen	17
<b>3</b>	<b>Bearbeitung der Daten zum Ressourcenausgleich durch die ESTV</b>	<b>18</b>
3.1	Die ESTV verfügt über ein geeignetes und gut dokumentiertes IKS	18
3.2	Eine stärkere Automatisierung könnte die Wirksamkeit und die Sicherheit der Prozesse erhöhen	18
<b>4</b>	<b>Bearbeitung der Daten zum Lastenausgleich durch das BFS</b>	<b>19</b>
4.1	Dokumentation der Berechnungen und Kontrollen soll punktuell ausgebaut werden	19
4.2	Konzeptuelle Anpassung des Armutsindikators für den NFA 2017	20
<b>5</b>	<b>Berechnung der Beträge des Finanzausgleichs durch die EFV</b>	<b>21</b>
5.1	Dotierung der Ausgleichsgefässe entspricht der FiLaV	21
5.2	Geplanter Ersatz der Berechnungssoftware	22
5.3	Erwartete Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III	22
<b>6</b>	<b>Aktivitäten der Fachgruppe Qualitätssicherung</b>	<b>23</b>
<b>7</b>	<b>Follow-up der Empfehlungen</b>	<b>24</b>
<b>8</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>25</b>
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b>		<b>26</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen</b>		<b>27</b>



## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft jährlich die Daten, die ihr die kantonalen Steuerverwaltungen (KSTV) für den Ressourcenausgleich und das Bundesamt für Statistik (BFS) für den Lastenausgleich<sup>1</sup> liefern. Ferner prüft die EFK bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) die Datenerhebung und -verarbeitung.

### **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Die Revision prüfte, ob die gesetzlichen Vorgaben des Finanzausgleichs eingehalten werden. Im Vordergrund stehen die Aspekte Recht- und Ordnungsmässigkeit (Vollständigkeit, Richtigkeit und Nachvollziehbarkeit) der Datenverarbeitung und der Auszahlungen.

Die Prüfungshandlungen der EFK bezogen sich auf:

- die Bearbeitung der Steuerdaten für den Ressourcenausgleich durch die Kantone und die Übermittlung an die ESTV<sup>2</sup> (Kapitel 2);
- die Bearbeitung der Steuerdaten für den Ressourcenausgleich durch die ESTV und die Übermittlung an die EFV (Kapitel 3);
- die Bearbeitung der Steuerdaten für den Lastenausgleich durch das BFS und die Übermittlung an die EFV (Kapitel 4);
- die Bearbeitung der eingegangenen Daten durch die EFV und die Berechnung der Finanzausgleichsbeträge (Kapitel 5);
- die Tätigkeiten der Fachgruppe Qualitätssicherung des NFA (Kapitel 6).

Das Follow-up der Empfehlungen, die die EFK im Rahmen ihrer bisherigen Prüfungen zum Finanzausgleich abgegeben hat, ist aus dem Kapitel 7 ersichtlich.

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

Gegenstand der Prüfung von 2016 sind die Daten und Berechnungen für den Finanzausgleich 2017.

#### **1.3.1 Kontrolle bei den Kantonen**

Die kantonalen Steuerverwaltungen werden nicht geprüft. Die EFK stützt sich bei der Risikoeinschätzung auf die Analyse der Qualitätssicherungsverfahren und das Change-Management der Daten-Extraktionsprogramme der Kantone. Sie berücksichtigt, sofern vorhanden, auch die Prüfungen der kantonalen Finanzkontrollen (KFK) bei den kantonalen Steuerverwaltungen, die in Bezug auf den NFA vorgenommen wurden. Die EFK nimmt die Massnahmen der Kantone zur Vermeidung von bei früheren Prüfungen festgestellten Fehlern zur Kenntnis.

---

<sup>1</sup> Art. 6 Abs. 1 Bst. j: [Die EFK hat insbesondere folgende Aufgaben:] «Sie prüft die Berechnungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs nach dem Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich und die für diese Berechnungen von den Kantonen und den beteiligten Bundesstellen gelieferten Daten.»

<sup>2</sup> Der Einfachheit halber und für eine bessere Lesbarkeit werden die Erhebung und die Übermittlung der NFA-Daten im Begriff «NFA-Meldung» zusammengefasst.

Die EFK plant ihre Prüfungen in den Kantonen nach einem mehrjährigen Rotationsprinzip. Liegen besondere Umstände vor, können zusätzliche Kontrollen durchgeführt werden. Die ausgewählten Kantone werden im Herbst des Vorjahres über die anstehende Prüfung informiert.

Gestützt auf ihre Risikobeurteilung bestimmt die EFK pro Kanton eine Auswahl von Indikatoren. Pro ausgewähltem Indikator prüft die EFK die Plausibilität der gemeldeten Daten (z. B. indem sie die Daten des Prüffjahres mit denjenigen des Vorjahres vergleicht oder die an die ESTV gelieferten Daten mit spezifischen, von der EFK verlangten Dataminings abgleicht). Mit detaillierten Stichprüfungen kontrolliert die EFK anschliessend die Genauigkeit (indem sie beispielsweise die Veranlagungsdossiers konsultiert oder Listen mit spezifischen Fällen anfordert). Die Stichprobenauswahl erfolgt risikoorientiert und nach dem Wesentlichkeitsprinzip. Die Stichproben sind statistisch nicht repräsentativ. Die Kontrollen im Jahr 2016 beziehen sich auf die Daten für das Steuerjahr 2013. Erkennt die EFK Fehler, weitet sie ihre Kontrollen wenn nötig auf die zwei vorangehenden Steuerjahre (2011 und 2012) aus, die für die Ermittlung der Finanzausgleichsbeträge ebenfalls massgebend sind.

Die Indikatoren des Ressourcenausgleichs sind: Einkommen natürliche Personen (ENP), Einkommen quellenbesteuerte natürliche Personen (EQP), Vermögen der natürlichen Personen (VNP), Gewinne der juristischen Personen (GJP) und die Steuerrepartitionen der direkten Bundessteuer. In der nachfolgenden Tabelle findet sich eine Übersicht über die 2016 geprüften Kantone und Indikatoren.

Kanton	BS	FR	GR	JU	LU	SO	TG
<b>Indikator</b>							
<b>ENP</b>		X		X	X	X	
<b>EQP</b>	X	X	X	X			X
<b>VNP</b>		X		X	X	X	
<b>GJP</b>	X		X		X	X	X
<b>Steuerrepartition</b>							

Die Prüfungen bei den kantonalen Steuerverwaltungen erfolgten zwischen dem 15. März und dem 6. April 2016 durch Zweierteams (Patrick Wegmann (Finanzrevisor und Revisionsleiter), Daniel Hasler (Finanzrevisor), Markus Künzler (IT-Prüfer), Stéphane Kury (IT-Prüfer) und Jean-Marc Stucki (Finanzrevisor)). Begleitet wurde das Prüfmandat von Jean-Marc Blanchard, Mandatsleiter EFD.

Die Feststellungen aus den EFK-Prüfungen in den Kantonen sind im Kapitel 2 zusammengefasst. Die kantonalen Steuerverwaltungen konnten zu den Feststellungen Stellung beziehen.

### 1.3.2 Kontrolle in den Bundesämtern

Die EFK führte in den involvierten Bundesämtern (ESTV, BFS, EFV) eine prozessorientierte Prüfung der Erhebung und Berechnung der Finanzausgleichsdaten durch. Ebenso bildete sie sich ein Urteil über die eingesetzten Informatikmittel. Die EFK realisierte Interviews und nahm anhand detaillierter Stichproben Kontrollen vor. Bestimmt wurden die Stichproben nach dem Wesentlichkeitsprinzip und gestützt auf Überlegungen zum Fehlerrisiko. Diese Stichproben sind also nicht durchwegs repräsentativ.

Die Prüfungshandlungen bei der ESTV, beim BFS und bei der EFV führten Markus Künzler und Patrick Wegmann vom 20. Juni bis zum 1. Juli 2016 durch. Die Feststellungen aus diesen Prüfungen wurden mit den betroffenen Bundesämtern besprochen. Diese erhielten auch die Möglichkeit zur Stellungnahme (siehe Kapitel 8).

### 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die erforderlichen Informationen und Unterlagen sowie die gewünschte Infrastruktur wurden der EFK uneingeschränkt zur Verfügung gestellt. Die EFK dankt allen involvierten Personen für ihre Dienstbereitschaft und die konstruktive Zusammenarbeit.

## 2 Verarbeitung der Daten für den Ressourcenausgleich durch die Kantone

### 2.1 Flächendeckende Einführung der individuelle Datenmeldung für alle Indikatoren

Die NFA-Datenmeldung pro Indikator des Ressourcenpotenzials richtet sich nach den Weisungen des EFD<sup>3</sup>. Die Meldung erfolgt für die ENP- und GJP-Indikatoren individuell<sup>4</sup>, und für die EQP- und VNP-Indikatoren in aggregierter Form<sup>5</sup> (siehe nachstehende Tabelle).

Typ der Meldung	Individuell	Aggregiert
Indikator		
ENP	X	
VNP		X
EQP		X
GJP	X	

Nach Meinung der EFK könnte die durchgehend einzelfallweise Meldung der NFA-Daten die Datenqualität verbessern. Sie würde insbesondere systematische Querkontrollen zwischen den einzelnen Indikatoren erlauben. Für die Indikatoren EQP und VNP verlangt die EFK in ihren Prüfungen schon heute individuelle Daten, die nicht in jedem Fall mit den an die ESTV gemeldeten Daten übereinstimmen. Dies erschwert Vergleiche, weil zusätzliche Abstimmungsverfahren nötig sind.

<sup>3</sup> Weisungen des EFD vom 19. Dezember 2008 für die Erhebung und die Lieferung der erforderlichen Daten durch die Kantone, die sich auf Artikel 22 der Verordnung vom 7. November 2007 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) stützen.

<sup>4</sup> Eine Meldung pro Steuersubjekt und Steuerereignis, während einem Steuerjahr.

<sup>5</sup> EQP: Anzahl Personen und Einkommen pro Quellensteuernkategorie; VNP: Anzahl Personen und Nettovermögen pro Vermögensklasse.

## **2.2 Qualitätssicherung und NFA-Daten-Extraktionsprogramme**

### **2.2.1 Ergänzung der Plausibilitätskontrollen durch Einzelfallkontrollen**

Die Ergebnisse der Kontrolle der Qualitätssicherung in den geprüften Kantonen sind gut. Die Kontrollverfahren der Kantone sind ordnungsgemäss beschrieben und formalisiert. Die Anwendung der Kontrollen ist nachvollziehbar dokumentiert. Die Kontrollen bestehen aus Plausibilisierungen und aus Einzelfallkontrollen. Zwischen den Kantonen und zwischen den Indikatoren bestehen bezüglich Kontrollbreite und –tiefe erhebliche Unterschiede.

Die Plausibilitätskontrollen führen zur Aufdeckung von Inkonsistenzen in der Gesamtheit der Daten. Im Rahmen der Plausibilitätskontrollen verglich die EFK die speziell für die EFK vorgenommenen Extraktionen mit den an die ESTV gelieferten Daten. Dabei traten bei den NFA-Meldungen Zuordnungsfehler in die einzelnen Kategorien zu Tage<sup>6</sup>. Die Ergebnisse der Plausibilitätskontrollen erlauben gezielte stichprobenweise Einzelfallkontrollen. Mit der systematischen Ergänzung der Plausibilitätskontrollen durch ausführliche Einzelfallkontrollen lässt sich bei den Qualitätssicherungsmassnahmen die grösstmögliche Effizienz erzielen.

### **2.2.2 Verbesserungsbedarf bei der Dokumentation der Testszenarien**

Die Pflege der Veranlagungssysteme und der Extraktionsprogramme der NFA-Daten ist ein Hauptelement der NFA-Datenqualität. Die kantonalen Verwaltungen verwenden für die Veranlagung eine Vielzahl unterschiedlicher Informatiksysteme. Einige Systeme entwickelten externe Anbieter im Auftrag verschiedener Kantone (bspw. NEST). Andere Kantone setzen auf Eigenentwicklungen. Die von den Kantonen für die Veranlagung und den Bezug eingesetzten Lösungen sind sehr heterogen (z.B. Quellensteuerabwicklung nach Quellensteuerart in unterschiedlichen Systemen, unterschiedliche Systeme für den Steuerbezug und die -veranlagung, etc.) Einige Systeme arbeiten auf veralteten Plattformen, die kurz- oder mittelfristig durch neue ersetzt werden müssen. NFA-Datenextraktionsprogramme sind entweder in das Veranlagungssystem integriert oder separater Abfrage-Programme.

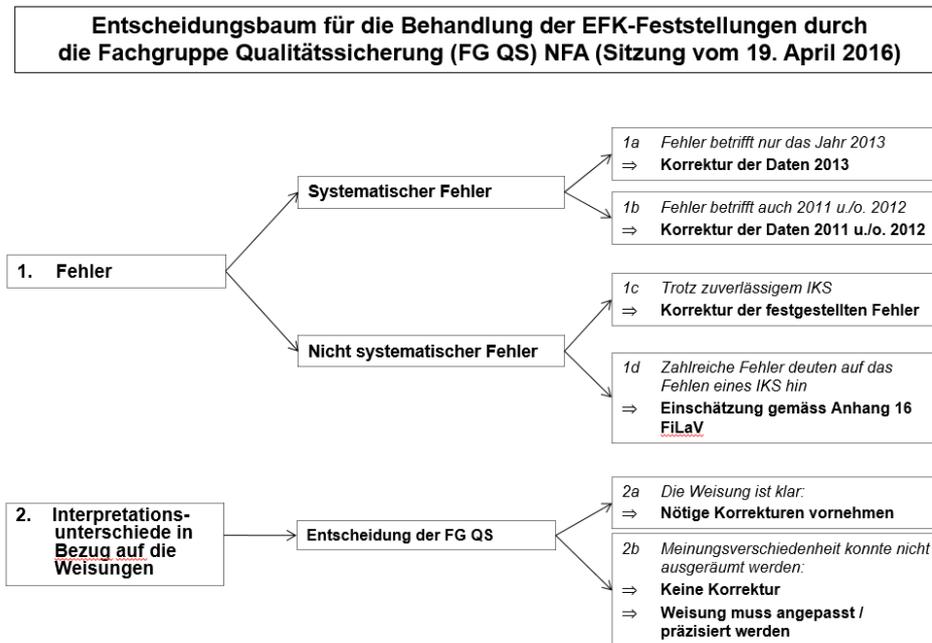
Die EFK beurteilt das Änderungswesen der Steuer-Veranlagungs- und Bezugssysteme und der NFA-Daten-Extraktionsprogramme als gut. Die meisten Kantone verfügen über ordnungsgemäss beschriebene und formalisierte Verfahren, die sie auch anwenden und dokumentieren. Die EFK ist der Meinung, dass die im Rahmen der Aktualisierungen vorgeschriebenen systematischen Testszenarios ausgebaut werden könnten. Die Tests der Systemlieferanten («factory acceptance») können die Tests bei den Kantonen nicht ersetzen. Letztere müssen den kantonsspezifischen Daten und dem kantonseigenen Umfeld Rechnung tragen, um zuverlässig den Nachweis der Genauigkeit der Programme erbringen zu können. Die EFK erkennt bei folgenden Fragen punktuellen Verbesserungsbedarf: Trennung der Programmentwicklungs- von den Programmbetriebsfunktionen, Abhängigkeit von Einzelpersonen, unvollständige oder ganz fehlende Prozessdokumentation.

---

<sup>6</sup> Siehe Kapitel 2.4.3 und 2.4.4.

## 2.3 Behandlung der EFK-Feststellungen

Die EFK hat die Prüfergebnisse aus den sieben Kantonen anhand des folgenden Entscheidungsbaums klassifiziert. Der Entscheidungsbaum gründet auf den Bestimmungen von Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) sowie den Entscheiden und Vorschlägen der Fachgruppe Qualitätssicherung<sup>7</sup> (FG-QS) zuhanden der Finanzdirektoren-Konferenz.



Die EFK hat die Fachgruppe aufgefordert, an ihrer Sitzung vom 19. April 2016 die notwendigen Entscheidungen zu treffen, was die Behebung der systematischen Fehler (Kap. 2.4.) und der nicht systematischen Fehler (Kap. 2.5.) sowie die Interpretationsunterschiede in Bezug auf die Weisungen (Kap. 2.6.) angeht.

### Bemerkung zur Höhe der in Kapitel 2.4 und 2.5. erwähnten Fehlerbeträge:

Die Evaluation der festgestellten Fehler bezieht sich auf die von der kantonalen Steuerverwaltung gemeldeten Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung des Ressourcenpotenzials. Zur Berechnung des Ressourcenindex werden diese Beträge anschliessend mit Freibeträgen verrechnet und gewichtet. Der Ressourcenindex seinerseits ist massgebend für die Berechnung der Ein- und Auszahlungen im Ressourcenausgleich.

<sup>7</sup> Art. 44 FiLaV «Fachgruppe Qualitätssicherung»

## 2.4 Systematische Fehler

### 2.4.1 Fehlende Meldung des Einkommens von nicht veranlagten Steuerpflichtigen

Indikator	ENP
Kanton	LU
Beschreibung	Die Steuerpflichtigen, für die es zum Zeitpunkt der NEST-Datenextraktion für die NFA-Meldung weder eine provisorische noch eine definitive Veranlagung gab, wurden bei der NFA-Datenübermittlung nicht berücksichtigt. Dazu gehören Steuerpflichtige, bei denen die Steuerverwaltung LU auf eine Veranlagung der DBSt verzichtet hat, weil der Rechnungsbetrag unter Fr. 300 lag.
Fehlerquantifizierung	Es wurden 151 ähnliche Fälle entdeckt. Sie entsprechen einem Gesamteinkommen von Fr. 5 827 200.
Erforderliche Korrektur	Das steuerbare Einkommen muss um Fr. 5 827 200 (d.h. 0,05%) erhöht werden.
Antrag der EFK	Die fehlerhaften Fälle sollten für das Steuerjahr 2011 bis 2013 der ESTV nachgeliefert werden (Vorgehen 1a und 1b gemäss Entscheidungsbaum). Die Auswirkung auf den NFA wird als gering eingeschätzt.
Stellungnahme der FG QS	Die Auswirkung auf den NFA wird als gering eingeschätzt. Die Fachgruppe verzichtet darauf, eine Korrektur zu verlangen.

### 2.4.2 Fehlende Meldung des Einkommens von gewissen veranlagten Steuerpflichtigen

Indikator	ENP
Kanton	LU
Beschreibung	Zwei Steuerpflichtige sind nicht in die NFA-Meldung einbezogen worden, obwohl sie im NEST-System (mit dem Niveau «Rektifikat 0») besteuert wurden. Die Steuerverwaltung LU konnte dafür keinen Grund nennen.
Fehlerquantifizierung	Die beiden entdeckten Fälle entsprechen einem Gesamteinkommen von Fr. 812 900. Weitere ähnliche Fälle, und somit ein systematischer Fehler, sind nicht auszuschliessen. Laut Steuerverwaltung LU gab es im Jahr 2013 keine weiteren ähnlichen Fälle.
Erforderliche Korrektur	Das steuerbare Einkommen muss um Fr. 812 900 (d.h. 0,01%) erhöht werden.
Antrag der EFK	Die fehlerhaften Fälle sollten für das Steuerjahr 2011 bis 2013 der ESTV nachgeliefert werden (Vorgehen 1a und 1b gemäss Entscheidungsbaum). Die Auswirkung auf den NFA wird als gering eingeschätzt.
Stellungnahme der FG QS	Die Auswirkung auf den NFA wird als gering eingeschätzt. Die Fachgruppe verzichtet darauf, eine Korrektur zu verlangen.

### 2.4.3 Zu hohe Meldung für Grenzgänger/innen

Indikator	EQP
Kanton	FR
Beschreibung	Die Grenzgänger/innen, die keinen Beschränkungen gemäss internationalen Abkommen unterstehen, wurden systematisch der Kategorie «Ansässige» statt «andere» zugeordnet.
Fehlerquantifizierung	Der Fehler betrifft alle Grenzgänger/innen, die nicht den Beschränkungen gemäss internationalen Abkommen unterstellt sind. Der Zusatzfaktor $\delta$ (0.75) hätte angewendet werden müssen. Die NFA-Meldung für diese Steuerpflichtigen ist um 25 Prozent überhöht.
Erforderliche Korrektur	Das für den Indikator EQP bestimmende Einkommen muss gesenkt werden. Die Steuerverwaltung FR hat auf die Berechnung des Betrags und die Korrektur der Meldung verzichtet.
Antrag der EFK	Kein Handlungsbedarf
Stellungnahme der FG QS	Kein Handlungsbedarf

### 2.4.4 Zu hohe Meldung für Wochenaufenthalter/innen

Indikator	EQP
Kanton	BS
Beschreibung	Die Wochenaufenthalter/innen wurden systematisch der Kategorie «Ansässige» statt «andere» zugeordnet.
Fehlerquantifizierung	Der Fehler betrifft alle Wochenaufenthalter/innen. Der Zusatzfaktor $\delta$ (0.75) hätte angewendet werden müssen. Die NFA-Meldung für diese Steuerpflichtigen ist um 25 Prozent überhöht.
Erforderliche Korrektur	Das für den Indikator EQP bestimmende Einkommen muss gesenkt werden. Die Steuerverwaltung BS hat auf die Berechnung des Betrags und die Korrektur der Meldung verzichtet.
Antrag der EFK	Kein Handlungsbedarf
Stellungnahme der FG QS	Kein Handlungsbedarf

## 2.4.5 Keine Meldung des Vermögens

Indikator	VNP
Kanton	SO
Beschreibung	Das provisorisch (mit dem Status «013 ProvNaErme») im Veranlagungssystem besteuerte Vermögen eines Steuerpflichtigen wurde nicht in die NFA-Datenextraktions-Meldung übernommen. Die Steuerverwaltung SO hatte dafür keine Erklärung.
Fehlerquantifizierung	Der aufgedeckte Fall entspricht einem Vermögen von Fr. 11 319 000. Weitere ähnliche Fälle, und somit ein systematischer Fehler, sind nicht auszuschliessen.
Erforderliche Korrektur	Das Reinvermögen ist um Fr. 11 319 000 beziehungsweise um den Gegenwert weiterer allfälliger ähnlicher Fälle zu erhöhen.
Antrag der EFK	Die fehlerhaften Fälle sollten für das Steuerjahr 2011 bis 2013 der ESTV nachgeliefert werden (Vorgehen 1a und 1b gemäss Entscheidungsbaum). Die Auswirkung auf den VNP-Indikator kann im vorliegenden Fall nicht quantifiziert werden.
Stellungnahme der FG QS	Die Fachgruppe bittet die ESTV, mit der Steuerverwaltung SO Kontakt aufzunehmen, um herauszufinden, wie viele ähnliche Fälle allenfalls die Steuerjahre 2011 bis 2013 betreffen.
Weiterverfolgung des Falls	Die Steuerverwaltung SO hat für das Jahr 2013 insgesamt 4 weitere Fälle entdeckt (im Gesamtbetrag von Fr. 13 864 000), für das Jahr 2012 5 Fälle (im Gesamtbetrag von Fr. 51 441 000) und für das Jahr 2011 insgesamt 7 weitere Fälle (im Gesamtbetrag von Fr. 42 494 000). Sie wurden in einer Zusatzmeldung kommuniziert. Das für den VNP-Indikator bestimmende Vermögen wurde entsprechend erhöht.

## 2.5 Nicht systematische Fehler

### 2.5.1 Fehlende Meldung des Einkommens und Vermögens von nicht veranlagten Steuerpflichtigen

Indikator	ENP und VNP
Kanton	JU
Beschreibung	53 nicht besteuerte Steuerpflichtige wurden in der NFA-Meldung nicht berücksichtigt, obwohl für die meisten von ihnen zum Zeitpunkt der Datenextraktion eine provisorische Information vorlag (bspw. eine vom Steuerpflichtigen eingereichte Steuererklärung oder eine Veranlagung aus einem Vorjahr).
Fehlerquantifizierung	ENP-Indikator: Der Fehlerbetrag wurde für eine Stichprobe von 10 Fällen berechnet. Er beläuft sich auf Fr. 798 900. Für die übrigen 43 entdeckten Fälle wurde er nicht berechnet. VNP-Indikator: Der Fehlerbetrag wurde nicht berechnet.
Erforderliche Korrektur	Das für den ENP-Indikator massgebende Einkommen und das für den VNP-Indikator massgebende Vermögen müssen erhöht werden. Der Gesamtbetrag der Auswirkung auf die ENP- und VNP-Indikatoren wurde nicht berechnet.
Antrag der EFK	Die fehlerhaften Fälle sollten für das Steuerjahr bis 2013 der ESTV nachgeliefert werden (Vorgehen 1a und 1b gemäss Entscheidungsbaum). Die Auswirkung auf den ENP- und den VNP-Indikator kann im vorliegenden Fall nicht beziffert werden.
Stellungnahme der FG QS	Die Auswirkung auf den NFA wird als gering eingeschätzt. Die Fachgruppe verzichtet darauf, eine Korrektur zu verlangen.



### 2.5.2 Zu tiefe Meldung des Einkommens des diplomatischen Personals

Indikator	ENP
Kanton	GR
Beschreibung	Eine spezifische Anfrage der EFK zum diplomatischen Personal im Ausland führte dazu, dass die Steuerverwaltung GR bei der entsprechenden NFA-Meldung einen Fehler entdeckte. Bedingt durch einen manuellen Bearbeitungsfehler wurden 12 Steuerpflichtige in der Meldung nicht berücksichtigt.
Fehlerquantifizierung	Die Steuerverwaltung GR hat den Fehler beim steuerbaren Einkommen der 12 betroffenen Fälle berechnet. Er beläuft sich auf Fr. 886 100.
Erforderliche Korrektur	Die Steuerverwaltung GR hat für den Fehlerbetrag bereits eine nachträgliche Meldung an die ESTV gerichtet.
Antrag der EFK	Kein Handlungsbedarf
Stellungnahme der FG QS	Kein Handlungsbedarf

### 2.5.3 Weitere nicht-systematische Fehler

Die EFK hat bei den NFA-Meldungen ausserdem die folgenden punktuellen Fehler entdeckt. Ihre Auswirkungen auf den NFA werden als gering eingeschätzt.

Stellungnahme der Fachgruppe QS: Die Auswirkung auf den NFA wird als gering eingeschätzt. Die Fachgruppe verzichtet auf eine Korrektur.

Indikator	Kanton	Kurze Fehlerbeschreibung	Erforderliche Korrektur der NFA-Meldung (sofern signifikante Auswirkung)
ENP	JU	20 im Kanton JU als Zweitwohnsitz besteuerte Schweizer Steuerpflichtige wurden aufgrund eines manuellen Codierungsfehlers zu Unrecht in der Meldung berücksichtigt.	Das steuerbare Einkommen ist um Fr. 809 000 zu senken.
ENP	FR	Ein im Zeitpunkt der Meldung nicht veranlagter Steuerpflichtiger wurde mit einem Betrag Null gemeldet, obwohl die verfügbaren Informationen ein Einkommen auswiesen.	Das steuerbare Einkommen ist um Fr. 97 300 zu erhöhen.
ENP	SO	Drei ausländische Steuerpflichtige, die im Kanton als Zweitwohnsitz veranlagt werden, wurden nicht gemeldet.	Das steuerbare Einkommen ist um Fr. 24 000 zu erhöhen.
EQP	FR	Die von 14 Steuerpflichtigen bezogenen SUVA-Leistungen wurden nicht gemeldet.	Das steuerbare Einkommen ist um Fr. 300 900 zu erhöhen.
EQP	TG	Zwei Steuerpflichtige wurden in der Kategorie «Ansässige» statt «Andere» gemeldet. Der Zusatzfaktor $\delta$ (0.75) hätte angewendet werden müssen.	Das steuerbare Einkommen ist um Fr. 100 000 zu senken.

Indikator	Kanton	Kurze Fehlerbeschreibung	Erforderliche Korrektur der NFA-Meldung (sofern signifikante Auswirkung)
VNP	LU	Ein ausländischer Steuerpflichtiger war Gegenstand einer nachträglichen ordentlichen Besteuerung. Sein Einkommen wurde gemeldet, nicht aber sein Vermögen.	Das Nettovermögen ist um Fr. 900 000 zu erhöhen.
GJP	SO	Zwei Steuerpflichtige wurden nicht gemeldet, weil sie zum Zeitpunkt der Datenextraktion noch nicht veranlagt worden waren.	Der steuerbare Gewinn ist um Fr. 41 100 zu erhöhen.
GJP	TG	Der ausländische Gewinn einer gemischten Gesellschaft wurde zusammen mit dem Schweizer Gewinn gemeldet.	Der steuerbare Gewinn ist zu senken. Betrag wird nicht berechnet, denn es existiert keine effektive Repartition von in- und ausländischem Gewinn.
GJP	BS	22 Steuerpflichtige wurden nicht gemeldet, weil sie zum Zeitpunkt der Datenextraktion nicht veranlagt worden waren.	Für 6 nach der Meldung definitiv veranlagte Fälle ist der steuerbare Gewinn um Fr. 41 000 zu erhöhen. In den restlichen 16 Fällen wird kein Betrag berechnet.

## 2.6 Interpretationsunterschiede bezüglich der Weisungen

Die 2016 in den Kantonen durchgeführten Prüfungen brachten bezüglich der Auslegung der Weisungen keine Interpretationsunterschiede an den Tag.

## 2.7 Weitere Feststellungen

Die EFK machte folgende weiteren Feststellungen, die das NFA-Ressourcenpotenzial nicht beeinflussen. Sie werden lediglich zu Informationszwecken aufgeführt.

Indikator	Kanton	Beschreibung
ENP	JU	Die pauschal besteuerten Steuerpflichtigen wurden nicht mit dem Code der Spezialfälle 3 «Pauschalveranlagung» gemeldet, wie es die Weisungen des EFD vorschreiben, sondern mit dem Code 0 «Normalfall». Gemäss Steuerverwaltung JU ist diese Codierung im System nicht vorgesehen. Der Kanton JU möchte jedoch bei der Extraktion ein manuelles Datenhandling vermeiden, weswegen es in Bezug auf die Anzahl der in den Kategorien 0 und 3 gemeldeten Fälle zu einem Fehler kam. Die Höhe der gemeldeten Einkommen ist korrekt.
EQP	GR	Ein quellenbesteuerte Steuerpflichtiger wurde im Steuerregister unter zwei verschiedenen Nummern geführt. Er erschien deshalb in zwei NFA-Meldungen. Weitere ähnliche Fälle sind nicht auszuschliessen. Es besteht deshalb eine Unsicherheit in Bezug auf die Anzahl Steuerpflichtige, die dem NFA gemeldet wurde. Die Höhe der gemeldeten Bruttolöhne ist korrekt.

Indikator	Kanton	Beschreibung
EQP	JU	Die französischen Grenzgänger/innen, die einer beschränkten Besteuerung unterstehen und im gleichen Steuerjahr für mehrere Arbeitgeber tätig waren, tauchten in mehreren NFA-Meldungen auf. Die Anzahl gemeldeter Steuerpflichtiger fiel deshalb zu hoch aus. Die Höhe der gemeldeten Bruttolöhne ist korrekt.

### **3 Bearbeitung der Daten zum Ressourcenausgleich durch die ESTV**

#### **3.1 Die ESTV verfügt über ein geeignetes und gut dokumentiertes IKS**

Die ESTV erhebt von den Kantonen die Steuerdaten zum Ressourcenausgleich, nimmt die erforderlichen Bearbeitungen vor und übermittelt diese Daten der EFV. Werden Fehler festgestellt, ersucht die ESTV die betreffenden Kantone um die Lieferung neuer Daten.

Die ESTV hat ein Internes Kontrollsystem (IKS) errichtet, um zu gewährleisten, dass die ausgewerteten Daten vollständig und genau sind. Dieser Prozess erfuhr im Jahr 2016 keine signifikanten Veränderungen. Die Zugangsrechte zur Oracle-Datenbank wurden in dem Sinne neu konzipiert, dass die Schreibrechte stärker eingeschränkt werden; das Konzept befindet sich derzeit in der Umsetzungsphase. Aus Sicht der EFK ist das IKS geeignet, und es wird wie beschrieben angewendet. Die Datenbearbeitung sowie die entsprechenden Kontrollen sind ordnungsgemäss dokumentiert.

Die EFK stellte bei der Bearbeitung der Steuerdaten durch die ESTV, die für den Ressourcenausgleich bestimmt sind, keine Fehler fest. Die Fachgruppe nahm am 19. April 2016 den ESTV-Bericht zur Datenlieferung durch die kantonalen Verwaltungen sowie den EFK-Bericht zu den Kontrollen in den Kantonen zur Kenntnis. Sie äusserte sich zu den, durch die EFK festgestellten Fehlern und legte die Einzelheiten der Fehlerbehebung fest. Die EFK hat die Umsetzung der beschlossenen Korrekturen nachvollzogen. Die Nachlieferungen sind mit Lieferscheinen und Testaten dokumentiert.

#### **3.2 Eine stärkere Automatisierung könnte die Wirksamkeit und die Sicherheit der Prozesse erhöhen**

Der NFA-Prozess bei der ESTV weist einen hohen Anteil manueller Bearbeitungsschritte auf; dazu gehören z.B. die Datenübermittlung oder die Generierung von 130 Jahresbescheinigungen zuhanden der Kantone. Um die Wirksamkeit zu erhöhen und das Fehlerrisiko bei der Datenbearbeitung zu verringern, wäre nach Meinung der EFK eine stärkere IT-Unterstützung wünschenswert, namentlich durch eine Automatisierung der Datenübermittlung oder die Erzeugung der Bescheinigungen durch das System selbst.

Die EFK empfahl der ESTV schon 2012 «zu prüfen, wie weit mit einer integrierten Anwendung der Automatisierungsgrad erhöht werden kann und die Verarbeitungsprozesse damit einfacher

gestaltet werden können. Zwecks Nutzung von Synergien mit der bestehenden Anwendung der EFV sollte der Leistungserbringer BIT bei der Lösungsfindung einbezogen werden.»<sup>8</sup>

Die ESTV arbeitet seit einigen Jahren an der Entwicklung eines Datawarehouses («DAWA») als Programmkomponente von FISCAL-IT. Geplant ist, die NFA-Prozesse zwecks besserer Unterstützung in dieses Projekt zu integrieren. Die Umsetzung war in zwei Realisierungsetappen bis Ende 2015 bzw. Ende 2017 vorgesehen. Das Projekt wurde jedoch 2016 sistiert. Es zeigte sich, dass das DAWA einige für die Bearbeitung der NFA-Daten erforderliche Funktionen nicht wahrnehmen könnte. Die ESTV muss eine zusätzliche Lösung finden. In der Zwischenzeit werden die bestehenden Programme in ihrer aktuellen Form eingesetzt.

Die Umsetzung der oben genannten EFK-Empfehlung (Nr. 15111.001) ist also noch hängig. Da die EFK bei ihrer Prüfung auch den Kontext berücksichtigt, in dem das Projekt FISCAL-IT entwickelt wird, empfiehlt sie grosse Zurückhaltung bei der Entwicklung weiterer spezifischer Projekte, die für die NFA-Daten bestimmt sind. Stattdessen seien die entsprechenden Erfordernisse so weit wie möglich in die Entwicklung des Gesamtprogramms FISCAL-IT zu integrieren.

Stellungnahme der ESTV:

Die im NFA-Prozess durch die ESTV angestrebten Automatisierungen und Vereinfachungen können mit DAWA nicht im gewünschten Umfang realisiert werden. Deshalb wird die ESTV ein separates Projekt starten, welches auch im Programm Fiscal-IT integriert ist.

## **4 Bearbeitung der Daten zum Lastenausgleich durch das BFS**

### **4.1 Dokumentation der Berechnungen und Kontrollen soll punktuell ausgebaut werden**

Das BFS bestimmt anhand seiner ordentlich publizierten Statistiken alle zur Berechnung des Lastenausgleichs nötigen Indikatoren. Es übermittelt diese kompilierten Daten der EFV in Form zweier XML-Dateien, eine für die kantonalen und die andere für die kommunalen Indikatoren. Mit Hilfe einer automatischen Schnittstelle kann die EFV diese Daten in ihr Programm übernehmen. Auf Ersuchen der EFV werden die Daten zur Wohnbevölkerung als dritte Datei im Excel-Format übermittelt; dieses erfordert jedoch eine andere Bearbeitung (siehe auch Kapitel 5.2.).

Das BFS hat ein Internes Kontrollsystem (IKS) errichtet, um die Vollständigkeit und Genauigkeit der Daten zu gewährleisten. In den einzelnen an diesen Daten interessierten Sektionen werden NFA-spezifische Kontrollen durchgeführt, namentlich in Form von Plausibilitätstests. 2016 wurden an diesem Prozess keine signifikanten Veränderungen vorgenommen. Die EFK erachtet das IKS als geeignet.

Die EFK musste feststellen, dass im NFA-Daten-Vorbereitungsprozess manche wichtige Kontrollen zwar gut durchgeführt werden, im internen Prozesshandbuch aber nicht erwähnt sind. Die Beschreibung dieser tatsächlich vorhandenen Kontrollen könnte ergänzend in das Handbuch

---

<sup>8</sup> Siehe Kapitel 5.2 des EFK-Berichts des Vorjahres (Nr. 15111).



aufgenommen werden. Ebenso müsste die Dokumentation der durchgeführten Kontrollen punktuell ausgebaut werden. Schliesslich sind die Schreibrechte in Bezug auf die definitiven Fassungen der Indikatoren-Berechnungsdateien und der an die EFV gelieferten Daten nicht geschützt. Es besteht also das Risiko einer nachträglichen Veränderung der Dateien und somit eines Verlusts von Beweismitteln für die der EFV übermittelten Daten.

#### *Empfehlung 1 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt dem BFS, die Dokumentation des internen Prozessverwaltungshandbuchs zu ergänzen und die Dokumentation der Kontrollen auszubauen. Sie empfiehlt ferner, die definitiven Dateien mit der Berechnung der Indikatoren und den an die EFV gelieferten Daten so aufzubewahren, dass jegliche nachträgliche Änderung ausgeschlossen werden kann.*

#### Stellungnahme des BFS:

Das BFS hat die Empfehlung zur Kenntnis genommen. Es wird das interne Prozessverwaltungshandbuch in der gewünschten Art und Weise ergänzen und insbesondere die Dokumentation der Kontrollphase formalisieren. Zudem soll der Zugang zu den definitiven Berechnungsdateien auf eine kleine Gruppe von BFS-Mitarbeitenden begrenzt werden.

Die EFK stellte bei der Bearbeitung der für den Lastenausgleich bestimmten Daten durch das BFS keine Fehler fest. Am 19. April 2015 nahm die FG QS den Bericht des BFS zur Datenerhebung zur Kenntnis. Sie brachte keine Bemerkungen an.

## **4.2 Konzeptuelle Anpassung des Armutsindikators für den NFA 2017**

Der Armutsindikator ist einer der Indikatoren, die zur Berechnung des soziodemografischen Lastenausgleichs verwendet werden. Mit ihm wird die Belastung der Kantone ermittelt, welche sich wiederum aus den Massnahmen der Kantone zur Armutsbekämpfung ableitet. Die Angaben stammen aus der Datenbank des BFS, in die die Meldungen der Kantone einfließen. Die Definition dieses Indikators wurde in der FiLaV präzisiert und der Katalog der statistisch erfassten Sozialleistungen angepasst. Zudem wurde eine Teilgewichtung der geringfügigen Leistungen eingeführt. Diese Änderungen gelten erstmals für die Berechnung des Finanzausgleichs 2017.

Der Datenberechnungsprozess und die entsprechenden Arbeitsdokumente wurden an den neuen Leistungskatalog angepasst. Die Berechnungen werden mit Hilfe von Excel-Dateien und einer Statistik-Software vorgenommen. Anschliessend werden die Berechnungen nach dem Vier-Augen-Prinzip von einem erfahrenen Mitarbeiter oder einer erfahrenen Mitarbeiterin überprüft. Als die neue Berechnungsmethode zum ersten Mal angewendet wurde, fanden zudem spezielle Kontrollen statt; insbesondere wurde die Plausibilität der Ergebnisse getestet. Dabei wurden keine Fehler entdeckt.

Die EFK stellte fest, dass das Verfahren zur Berechnung des Armutsindikators derzeit nicht dokumentiert ist. Während einer Stellvertretung besteht also das Risiko von Bearbeitungsfehlern.

## Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BFS, das Verfahren zur Berechnung des Armutsindikators und zur Verwendung der Arbeitsdateien zu dokumentieren.

Stellungnahme des BFS:

Das BFS hat die Empfehlung der EFK zur Kenntnis genommen. Es wird zu den einzelnen Etappen der Berechnung des Armutsindikators eine detaillierte Dokumentation erstellen.

## 5 Berechnung der Beträge des Finanzausgleichs durch die EFV

### 5.1 Dotierung der Ausgleichsgefässe entspricht der FiLaV

Die EFV importiert die von der ESTV und vom BFS erhaltenen Daten mit einem speziellen Programm und berechnet die Finanzausgleichsbeträge gemäss den Bestimmungen der FiLaV. Dieser Prozess wird von zwei Mitarbeitenden durchgeführt, die parallel und unabhängig voneinander arbeiten. Die gesamten Ergebnisse werden anschliessend von einer Software verglichen. Die einzelnen Etappen der Datenbearbeitung werden anhand von Kontrolljournals überprüft. Weder der Bearbeitungsprozess noch die damit verbundenen Kontrollen wurden im Jahr 2016 signifikant geändert. Die EFK erachtet das IKS als geeignet; dieses wird wie beschrieben angewendet. Die Kontrollphasen sind ordnungsgemäss dokumentiert.

Gemäss den Bestimmungen der FiLaV<sup>9</sup> wurden die Ausgleichszahlungen (des Ressourcenausgleichs) für das Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr an die Entwicklung des Ressourcenpotenzials der Schweiz angepasst beziehungsweise an die Wachstumsrate des Landesindex der Konsumentenpreise (was die Ausgleichszahlungen des Lastenausgleichs angeht). Der Bundesrat wird die FiLaV entsprechend anpassen.

Gemäss gesetzlichen Vorgaben kontrollierte die EFK die statistischen Berechnungen der Finanzausgleichsbeträge 2017 durch die EFV eingehend. Sie stellte keine Fehler fest.

Am 14. Juni 2016 nahm die FG QS die von der EFV für den Finanzausgleich 2017 berechneten Daten zur Kenntnis. Sie brachte keine Bemerkungen an. Diese Daten wurden Ende Juni 2016 zusammen mit dem Vernehmlassungsbericht der EFV zum Finanzausgleich 2017 zuhanden der Kantone<sup>10</sup> publiziert. Die Stellungnahmen der Kantone im Rahmen der Vernehmlassung zogen keine Änderungen der Finanzausgleichszahlungen für 2017 nach sich.

---

<sup>9</sup> Art. 23 FiLaV (Ressourcenausgleich), Art. 31 (geografisch-topografischer Lastenausgleich) und Art. 38 (soziodemografischer Lastenausgleich)

<sup>10</sup> Finanzausgleich 2017 zwischen dem Bund und den Kantonen, Vernehmlassungsbericht zu Handen der Kantone, [https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzausgleich/zahlen/2017/Bericht\\_FDK\\_2017.pdf.download.pdf/Bericht\\_FDK\\_2017.pdf](https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzausgleich/zahlen/2017/Bericht_FDK_2017.pdf.download.pdf/Bericht_FDK_2017.pdf)

Die jährliche Auszahlung des Finanzausgleichs an die Kantone erfolgt über die Kontokorrente der EFV, jeweils in zwei Tranchen, am 30.6. und am 31.12. des NFA-Referenzjahres. Die EFK überprüfte stichprobenweise die Richtigkeit der Zahlungsaus- und -eingänge der beiden letzten Tranchen (d.h. derjenigen vom Dezember 2015 und vom Juni 2016) und stellte dabei keine Fehler fest.

## **5.2 Geplanter Ersatz der Berechnungssoftware**

Das Informatikprogramm für die Berechnung des Finanzausgleichs (FA Excel-DB) erfuhr 2016 keine Änderungen. Es funktioniert auf einer Windows Server 2003-Plattform, für die vom Editor ab Ende 2016 kein Support mehr geleistet wird. Die Migration zu Windows Server 2008 ist möglich und einfach umsetzbar, doch auch für diese Plattform wird es ab Ende 2017 keinen Support mehr geben. Mittelfristig wird demnach keine zuverlässige Verwendung dieser Software mehr möglich sein. 2016, vor Ablauf dieser Frist, testete die EFV für die Bearbeitung statistischer Daten («R») eine andere Software. Die Berechnungen des Finanzausgleichs 2017 wurden parallel mit zwei Anwendungen durchgeführt. Die EFV plant, das neue Programm auch 2017 (für die Berechnungen des Finanzausgleichs 2018) parallel zum bestehenden einzusetzen, voraussichtlich ab 2018 aber nur noch das neue Programm. Dafür sind eine weitere Testphase und eine Aktualisierung der internen Prozessdokumentation erforderlich. Die EFK fordert die EFV auf, diesen Wechsel zum Anlass zu nehmen, um ihre Datentransfer-Spezifikationen so anzupassen, dass alle vom BFS eingehenden Daten mit einer einzigen Schnittstelle integriert werden können (siehe Kapitel 4.1.).

## **5.3 Erwartete Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III**

Am 17. Juni 2016 wurde die Vorlage zur Unternehmenssteuerreform III<sup>11</sup> vom Parlament angenommen. Die Reform wird aufgrund des Wegfalls der kantonalen Steuerregimes (Holdings, Verwaltungs- oder Domizilgesellschaften und gemischte Gesellschaften) Auswirkungen auf den NFA<sup>12</sup> haben. Die Kantone werden innert einer Übergangsfrist von fünf Jahren nach Inkrafttreten des neuen Rechts die Realisierung von stillen Reserven und Goodwill, soweit sie nach altem Recht nicht steuerbar gewesen wären, gesondert mit einer niedrigeren Spezialsteuer (Einführung eines Sondersteuersatzes) erfassen können. Damit sollen Gesellschaften, die vom Wegfall der bisherigen kantonalen Steuerregimes betroffen sind, vor einer plötzlichen höheren Steuerbelastung (Fiskalschock) geschützt werden. Der Sondersteuersatz wird vom kantonalen Gesetzgeber festgelegt.

In der Übergangsphase werden weiterhin die Betafaktoren der Referenzjahre 2016 bis 2019 angewandt, und zwar auch dann, wenn die juristischen Personen nach dem 31. Dezember 2015 freiwillig auf ihren besonderen Steuerstatus verzichten. Ab dem zweiten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes wird das Volumen der Gewinne, das weiterhin mit den Beta-Faktoren gewichtet wird, jährlich um ein Fünftel reduziert.

Die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus wird eine Erhöhung des Ressourcenpotenzials nach sich ziehen. Um diesen Effekt zu korrigieren und das unterschiedliche Besteuerungspotenzial von juristischen und natürlichen Personen zu berücksichtigen, sieht die Botschaft zum Gesetz<sup>13</sup> eine Gewichtung der Unternehmensgewinne aufgrund der effektiven steuerlichen Ausschöpfung (im

---

<sup>11</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2016/4937.pdf>

<sup>12</sup> Dieses Kapitel gründet auf dem Stand Ende August 2016.

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/5069.pdf>

Schweizer Durchschnitt) vor. Diese Gewichtung würde durch die Einführung neuer differenzierter Zeta-Faktoren erfolgen, die für die Einkommen in- bzw. ausserhalb der so genannten «Patentbox»<sup>14</sup> gelten. Diese Faktoren würden jeweils für eine Vierjahresperiode ermittelt. Die Einzelheiten sind in Verordnungen zu regeln.

Um die Vierjahres-Analyseperioden mit dem Übergang vom alten zum neuen System zu synchronisieren, wird die vierte Periode um zwei Jahre verlängert und sich demnach über die Jahre 2020 bis 2025 erstrecken.

Zudem werden die ressourcenschwachen Kantone sieben Jahre lang einen Ergänzungsbeitrag in Höhe von 180 Millionen Franken pro Jahr erhalten. Alimentiert wird dieser Beitrag durch die im Härteausgleich frei werdenden Bundesmittel.

Die Reform könnte 2019 auf Bundes- und Kantonebene in Kraft treten, da zu dieser Vorlage ein Referendum angekündigt wurde und es zu einer Volksabstimmung kommen dürfte. Zu berücksichtigen ist ferner die Frist, innert derer die Kantone die Anpassungen des StHG in ihre Steuergesetze überführen müssen. Das Steuerjahr 2019 fällt erstmals für das NFA-Referenzjahr 2023 in die NFA-Bemessungsgrundlage.

## 6 Aktivitäten der Fachgruppe Qualitätssicherung

Die Fachgruppe Qualitätssicherung begleitet den jährlichen NFA-Prozess. Für die Ermittlung der Finanzausgleichszahlungen für das NFA-Referenzjahr 2017 nahm die FG QS NFA ihre Aufgaben wie folgt wahr:

Datum	Sitzung	Gegenstand und Zweck
19. April 2016	1. ordentliche Sitzung	Art. 45, Abs. 1, Bst. a, Kontrolle der Datenerfassung des Ressourcen- und Lastenausgleichs in den Kantonen.
14. Juni 2016	2. ordentliche Sitzung	Art. 45, Abs. 1, Bst. b, Plausibilisierung und Überarbeitung der Daten. Verabschiedung der Berechnungen für die Vernehmlassung
25. August 2016	3. ordentliche Sitzung	Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse.

Die EFK nahm in beobachtender Funktion an den Sitzungen teil. Sie informierte die Fachgruppe über die Feststellungen aus ihren Prüfungen. Die Funktionsweise der Fachgruppe gibt aus Sicht der EFK keinen Anlass zu Bemerkungen.

Die Fachgruppe Qualitätssicherung (FG QS) muss im Rahmen ihres Mandates auch immer wieder darüber entscheiden, wie gewisse Sachverhalte in das Ressourcenpotenzial einfließen sollen. Um die Gleichbehandlung der Kantone zu gewährleisten, werden diese Entscheidungen in einer Zusammenfassung festgehalten. Aufgrund einer entsprechenden Empfehlung der EFK wird dieses Dokument seit 2016 jährlich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens bei den Kantonen veröffentlicht.

<sup>14</sup> Reduzierte Besteuerung von Erträgen aus Immaterialgüterrechten und vergleichbaren Rechten



## **7 Follow-up der Empfehlungen**

Nach Abschluss der vorliegenden Prüfung war nur noch eine Empfehlung hängig. Sie betrifft die stärkere Automatisierung des Datenbearbeitungsprozesses bei der ESTV. Das Follow-up dieser Empfehlung wurde im Kapitel 3.2. des vorliegenden Prüfberichts behandelt. Die Empfehlung ist noch hängig.

## **8 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 13. September 2016 statt. Teilgenommen haben der Vizedirektor Abteilung Finanzpolitik, -ausgleich, -statistik und der Sektionsleiter Finanzausgleich der EFV; der Leiter Abteilung Volkswirtschaft und Steuerstatistik sowie der Leiter und ein Experte Team Steuerstatistik der ESTV; der Leiter Systeme der sozialen Sicherheit des BFS und, aufseiten der EFK, der Mandatsleiter 5, der Revisionsleiter und ein Prüfungsexperte. Die EFK dankt allen in die Prüfung involvierten Personen für die Unterstützung und die gute Zusammenarbeit. Sie ruft in Erinnerung, dass die Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen den Amtsleitungen und den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen**

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2)

Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV, SR 613.21)

Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11)

Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14)

Weisungen des EDI vom 9. Mai 2008 über die Datenerhebung und –lieferung, gestützt auf Artikel 28 Absatz 2 der FiLaV

Weisung des EFD vom 19. Dezember 2008 über die Bearbeitung der Daten zum Ressourcen- und zum Lastenausgleich durch die ESTV, das BFS und die EFV sowie daraus resultierenden Ein- und Auszahlungen, gestützt auf die FiLaV.

Weisung des EFD vom 19. Dezember 2008 über die Erhebung und Lieferung der erforderlichen Daten durch die Kantone, gestützt auf Artikel 22 der FiLaV.

## **Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen**

### **Abkürzungen**

DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (SR 642.11)
DBST	Direkte Bundessteuer
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ENP	Einkommen natürlicher Personen
EQP	Einkommen quellenbesteuerteter natürlicher Personen
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FA Excel-DB	Excel-Datenbank zum Finanzausgleich
FG-QS	Fachgruppe Qualitätssicherung (Art. 44 FiLaV)
FiLaV	Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.21)
FKG	Finanzkontrollgesetz (SR 614.0)
GJP	Gewinne juristischer Personen
IKS	Internes Kontrollsystem
KFK	Kantonale Finanzkontrollen
KSTV	Kantonale Steuerverwaltung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NFA-Meldung	Erhebung und Lieferung der NFA-Daten gemäss den Weisungen des EFD vom 19. Dezember 2008
StHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14)
VNP	Vermögen natürlicher Personen
XML	Extensible Markup Language (für den automatisierten Austausch von Inhalten verwendetes Dateiformat)



## Glossar

NEST	NEST (Neue Software Technologie Gemeinden GmbH) ist ein Gemeinschaftsunternehmen der Firmen InnoSolv AG und KMS AG. Unter dem Namen NEST wird Software für die Steuerveranlagung und den Steuerbezug angeboten und betrieben. 12 Kantone (AI, AR, BL, BS, GL, LU, NW, OW, SH, SZ, TG und UR) arbeiten mit NEST.
Ordentlich besteuerte juristische Person	Das DBG unterscheidet für die Besteuerung von juristischen Personen nicht zwischen ordentlich besteuerten Gesellschaften und solchen mit kantonalem Sonderstatus. Dahingegen gibt es auf kantonaler Ebene gemäss StHG diese Unterscheidung.
Kantonale Statusgesellschaften	Nach Artikel 28 Absatz 2 ff StHG werden drei steuerliche kantonale Sonderstatus unterschieden.
Sitz- oder Domizilgesellschaft	Kapitalgesellschaften, Genossenschaften und Stiftungen, die in der Schweiz eine Verwaltungstätigkeit, aber keine Geschäftstätigkeit ausüben (Art. 28 Abs. 3 StHG).
Gemischte Gesellschaft	Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, deren Geschäftstätigkeit überwiegend auslandsbezogen ist und die in der Schweiz nur eine untergeordnete Geschäftstätigkeit ausüben (Art. 28 Abs. 4 StHG).
Holding-Gesellschaft	Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, deren statutarischer Zweck zur Hauptsache in der dauernden Verwaltung von Beteiligungen besteht und die in der Schweiz keine Geschäftstätigkeit ausüben (Art. 28 Abs. 2 StHG).

## Priorisierung der Empfehlungen

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