

Prüfung der Aufsicht über die direkten Bundessteuer-Erleichterungen

Das Wesentliche in Kürze

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

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

Signifikant verbesserte Risikoanalyse und Aufsicht durch das SECO

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

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

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

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

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

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

Die Aufsichtstätigkeit der Kantone ist zu heterogen und weist Verbesserungsbedarf auf

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

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

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

Transparenz bei den DBSt-Erleichterungen nimmt zu

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

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

³ PA 11406, Beispiel 2, Seite 33.