



Internes Kontrollsystem über den Einnahmenprozess der Mehrwertsteuer

Eidgenössische Steuerverwaltung

Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch/
Order address	
Bestellnummer	1.14297.605.00199.11
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	Fachbereich 1: David Ingen Housz
Complément d'informations	E-Mail: david.ingen-housz@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tel. 058 463 11 43
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Internes Kontrollsystem über den Einnahmenprozess der Mehrwertsteuer

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) Hauptabteilung (HA) MWST das Interne Kontrollsystem (IKS) über den Einnahmenprozess der Mehrwertsteuer (MWST) in der Höhe von 22,6 Mrd. Franken (2013) geprüft.

Ein existierendes und wirksames IKS schützt das Bundesvermögen, verhindert oder deckt Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung auf und stellt eine zweckmässige Verwendung der Bundesmittel sicher. Die geprüften Prozesse sind zentral für die Beurteilung der Existenz des IKS auf Stufe Gesamtbund.

Der Personalverband des Bundes (PVB) hat im Mai 2014 eine Mitarbeiterumfrage veröffentlicht. In diesem Papier sind verschiedene fachliche Mängel in der Aufgabenerfüllung der HA MWST aufgeführt. Aufgrund des PVB-Berichtes wurde der bestehende Prüfauftrag erweitert. Die fachlichen Bemerkungen wurden untersucht. Dabei ging es insbesondere um die Frage, ob die Aktivitäten der Abteilung Externe Prüfung risikoorientiert und wirksam sind.

Die Nettoeinnahmen der Abteilung Externe Prüfung betragen im 2013 85,5 Mio. Franken. Ein Mehrjahresvergleich zeigt auf, dass diese Nettoeinnahmen seit 2006 abnehmen. Hauptgrund dafür ist der im 2006 eingeführte „Pragmatismusartikel“ in der MWST-Verordnung. Er führte dazu, dass die Verwaltung nicht mehr aus bloss formalen Gründen den MWST-Pflichtigen mit Nachforderungen konfrontieren kann. Demzufolge wurden in der Periode 2006-2008 für viele bereits abgeschlossene Kontrollen Gutschriften erstellt. Dann wurde im 2010 das revidierte MWST-Gesetz eingeführt, was zu einem weiteren Rückgang der Nettoeinnahmen der Abteilung Externe Prüfung führte. Mit dem revidierten MWST-Gesetz haben sich die Rahmenbedingungen der HA MWST für die Durchführung von Kontrollen verschlechtert: Die Beweisforderung liegt vermehrt bei der ESTV, zum Beispiel bei fehlender Buchhaltung, fehlenden Belegen, mangelhafter Umsatzabstimmung und nicht vorweisbaren Exportnachweisen. Die Effektivität und Effizienz der Abteilung Externe Prüfung wird damit beeinträchtigt. Auch sind die Erfolgchancen in Rechtsverfahren geringer. Die aus durchgeführten Kontrollen gewonnenen Unterlagen dürfen in späteren Strafverfahren nicht verwendet werden.

Die HA MWST hat seit den letzten Prüfungen der EFK im 2010 und 2012 verschiedene Fortschritte erzielt:

- Eine umfassende MWST Strategie wurde erstellt und genehmigt;
- Die risikoorientierte Auswahl und Zuteilung von Kontrollen in der Abteilung Externe Prüfung erfolgt befriedigend bis gut;
- In der Abteilung Erhebung werden die Überprüfungen von Deklarationen risikoorientierter vorgenommen;
- Das IKS über den Einnahmeprozess der MWST befindet sich gesamthaft auf einem guten Stand. Das definierte IKS wird gelebt;
- Die Durchführung der definierten IKS-Kontrollen ist, abgesehen von einigen Ausnahmen, nachvollziehbar aufgezeichnet und dokumentiert.

Das wichtigste Verbesserungspotential liegt in den nachfolgend aufgeführten Bereichen, die von der HA MWST angegangen werden müssen und teilweise bereits erkannt sind:

- Das Risikomanagement sollte abteilungsübergreifend stattfinden. Auch die Betrugsbekämpfung, die Neuanmeldungen und die Rechtsfälle sollten im Risikomanagement integriert werden. Die Fachanforderungen an FISCAL-IT für das Risikomanagement sind abteilungsübergreifend zu definieren.
- Für eine Steigerung der Qualität der Risikoanalyse sind zusätzliche Datenquellen notwendig (siehe dazu EFK Bericht „11391 ESTV Organisation und Instrumente der Betrugserkennung und Betrugsbekämpfung im Bereich Mehrwertsteuer“). Ein weiterer Ausbau des Risikomanagements ist aber mit den bestehenden Daten und Informatiksystemen schwierig zu realisieren.
- Die Abteilung Externe Prüfung sollte bekannte systematische Risiken und Fehler gezielter angehen. Bei den aktuell langen Kontrollintervallen kann sich der Mut zur Lücke auszahlen.
- Die Prüfungshandlungen und die Nachweise bei Prüfungen ohne Befunde sollten systematischer dokumentiert werden. Es sollte auch ersichtlich sein, wie die vorgängig zur Prüfung identifizierten Risiken bei der Prüfungsdurchführung abgedeckt wurden. Diese Dokumentation sollte im Rahmen der Review durch die Teamleitung überprüft werden.
- Die Abteilung Externe Prüfung sollte die Prüfmethodik stärker vereinheitlichen und weiterentwickeln. Der Einsatz von Datenanalysetools und Stichprobenkonzepten sollte evaluiert werden.
- In der Abteilung Erhebung werden die Freigaberichtlinien nicht immer eingehalten. Der Workflow wird mit FISCAL-IT angepasst und durchgängig automatisiert.
- Die Abteilung Recht sollte für die Bearbeitung von Verfügungen und Auskünften klarere Regeln definieren. Komplexere Verfügungen und Auskünfte sollten mit einer Doppeltunterschrift versehen werden.
- Die Zugriffsberechtigungen auf die finanzrelevanten Systeme sollten periodisch überprüft werden. In diesem Zusammenhang muss die Gesetzeskonformität (z. B. Steuergeheimnis, Datenschutz) der Zugriffsberechtigungen von Dritten beurteilt werden.
- Die am 1. Januar 2011 eingeführte Unternehmens-Identifikations-Nummer (UID) bzw. das entsprechende Register des Bundesamts für Statistik (BFS) sollte künftig genutzt werden.

Die ESTV setzt bekanntlich alte Systeme ein, mit denen die Aufgaben aktuell noch knapp bewältigt werden können. Die Qualität und Effizienz der Datenerfassung und Datenauswertungen muss im Rahmen der Einführung von FISCAL-IT gesteigert werden. Unterstützende, zeitintensive manuelle Auswertungen und Kontrollen sind gegenwärtig unumgänglich. Die EFK verzichtet auf konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der Altsysteme. Die EFK hat Hinweise im Bericht aufgenommen, die bei der Konzipierung der neuen Informatiksysteme beachtet werden sollten. Die EFK geht davon aus, dass diese Themen bei der Einführung von FISCAL-IT systematisch angegangen werden.

Bei den im PVB-Bericht aufgeführten fachlichen Mängeln in der Aufgabenerfüllung der HA MWST kommt die EFK zum Schluss, dass diese nicht verallgemeinert werden können:

- Die bestehende Auswahl- und Zuteilungsstrategie der Abteilung Externe Prüfung ist als befriedigend bis gut zu beurteilen.
- Es findet keine bewusste Ungleichbehandlung von Steuerpflichtigen statt. Die EFK wurde von den Mitarbeitenden der HA MWST auf zwei Fälle aus dem Jahr 2010 hingewiesen, bei denen die Geschäftsleitung im Nachgang zu Kontrollen eine Ungleichbehandlung bewirkt haben soll. In der Beurteilung der EFK liegt bei den beiden Fällen keine Ungleichbehandlung vor. Weitere Fälle sind den Befragten nicht bekannt.
- Es trifft zu, dass Praxisentscheide der Geschäftsleitung bei den Inspektoren und den zuständigen Fachgruppen nicht immer auf Verständnis stossen. Der Prozess der Praxisfestlegung ist jedoch strukturiert und nachvollziehbar.
- Es trifft zu, dass die administrativen Tätigkeiten für die Inspektoren im Vergleich zu früher zugenommen haben. So sind einerseits vermehrt Daten für statistische Zwecke (u. a. Ausbau der betriebswirtschaftlichen Zahlenerhebung für die Festlegung von Saldosteuersätzen) zu erfassen. Es bestehen also gewisse Sachzwänge. Andererseits sind gewisse Informationen mehrfach zu erfassen, was als ineffizient zu beurteilen ist.

Die wichtigste Erkenntnis aus den Interviews und Prüfungshandlungen zu den fachlichen Bemerkungen aus dem PVB-Bericht ist, dass bei der MWST-internen Kommunikation Optimierungspotenzial vorhanden ist:

- Bei der Beurteilung von Kontrollergebnissen sind die Prozessvorgaben der MWST konsequent einzuhalten. Interessenkonflikte müssen immer vermieden werden.
- Entscheide und Gerichtsurteile sollten den Mitarbeitenden zeit- und adressatengerechter sowie unter Berücksichtigung der Hintergründe zur Entscheidungsfindung kommuniziert werden. Dies sollte den Mitarbeitenden besser ermöglichen, die Entscheide zu verstehen und gegen aussen zu vertreten. Im Weiteren sollten die Branchenspezialisten vermehrt in den Fachgruppen involviert werden.

Système de contrôle interne dans le processus de perception de la taxe sur la valeur ajoutée

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé, au sein de la Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée (DP TVA) de l'Administration fédérale des contributions (AFC), à un audit du système de contrôle interne (SCI) dans le processus de perception de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), portant sur un montant de 22,6 milliards de francs en 2013.

S'il a été mis en place et qu'il fonctionne efficacement, le SCI permet de protéger le patrimoine de la Confédération, de prévenir ou de déceler des erreurs et des irrégularités dans la tenue des comptes et d'assurer une utilisation adéquate des fonds de la Confédération. Les processus examinés déterminent dans quelle mesure l'existence d'un SCI au niveau de l'ensemble de l'Administration fédérale peut être attestée.

L'Association du personnel de la Confédération (APC) a publié, en mai 2014, les résultats d'un sondage effectué auprès des collaborateurs. Ces résultats mettent en lumière diverses lacunes techniques constatées dans l'exécution des tâches de la DP TVA. Le mandat d'audit en cours a été élargi sur la base de ce rapport. Les lacunes techniques mises en évidence dans le rapport ont été vérifiées. Il s'agissait notamment de répondre à la question de savoir si les activités de la Division contrôle externe étaient menées en tenant compte des risques et si elles étaient efficaces.

Les recettes nettes de la Division contrôle externe ont atteint 85,5 millions de francs en 2013. Une comparaison sur plusieurs années montre que ces recettes nettes diminuent depuis 2006. La principale cause de cette diminution réside dans l'introduction, en 2006, d'un article visant à encourager le pragmatisme dans la nouvelle ordonnance relative à la loi sur la TVA. En vertu de cet article, l'administration ne peut plus exiger de reprises d'impôt aux assujettis à la TVA en se fondant sur un simple vice de forme. Par conséquent, des avis de crédit ont dû être établis pour corriger les conséquences de contrôles effectués durant la période 2006 à 2008. La loi révisée sur la TVA est ensuite entrée en vigueur en 2010, engendrant un nouveau recul des recettes nettes de la Division contrôle externe. Sous le régime de la loi révisée sur la TVA, les conditions-cadres sur lesquelles la DP TVA se fonde pour effectuer ses contrôles se sont détériorées: le fardeau de la preuve incombe toujours davantage à l'AFC, notamment en cas d'absence de comptabilité et de justificatifs, de concordance insuffisante des chiffres d'affaires avec la déclaration et de non présentation des preuves d'exportation. La Division contrôle externe voit ainsi diminuer son efficacité et l'efficacité de son activité, de même que ses chances de succès dans le cadre d'actions en justice. Les documents obtenus lors des contrôles qu'elle a effectués ne peuvent pas être présentés lors de procédures pénales ultérieures.

Depuis les derniers audits entrepris en 2010 et 2012 par le CDF, la DP TVA a fait plusieurs progrès:

- La DP TVA a établi et fait approuver une stratégie générale en matière de TVA;
- La sélection et l'attribution, en fonction des risques, des contrôles à effectuer au sein de la Division contrôles externes s'effectuent de manière satisfaisante, voire bonne;
- Les contrôles de déclarations menés par la Division perception sont effectués en tenant mieux compte des risques;
- Dans l'ensemble, la mise en place d'un SCI dans le processus de la perception de la TVA se trouve sur la bonne voie. Le SCI est appliqué tel qu'il a été défini;
- A quelques exceptions près, les contrôles prescrits par le SCI sont enregistrés et documentés de manière à en assurer la traçabilité.

Déjà partiellement reconnues, les principales améliorations devant être apportées par la DP TVA concernent les domaines cités ci-après:

- La gestion des risques devrait être appliquée dans toutes les divisions. Elle devrait inclure également la lutte contre la fraude, la gestion des nouvelles inscriptions et les actions en justice. Les exigences techniques posées envers le programme FISCAL-IT en matière de gestion des risques doivent être définies pour l'ensemble des divisions.
- De nouvelles sources de données sont nécessaires pour accroître la qualité de l'analyse des risques (voir à ce sujet le rapport 11391 du CDF «ESTV Organisation und Instrumente der Betrugserkennung und Betrugsbekämpfung im Bereich Mehrwertsteuer»). Les données et systèmes informatiques existants ne permettent guère de développer la gestion des risques.
- La Division contrôle externe devrait traiter de manière plus ciblée les risques et erreurs systématiques déjà connus. Les intervalles entre les contrôles étant actuellement longs, ne pas chercher à tout contrôler peut présenter des avantages.
- Les activités de contrôle et les pièces justificatives concernant des contrôles sans résultats devraient être documentées de manière plus systématique. Il devrait également être possible de retracer la manière dont les risques identifiés avant un contrôle ont été couverts dans le cadre de l'exécution du contrôle. Cette documentation devrait être vérifiée dans le cadre de l'examen effectué par les responsables de l'équipe de contrôle.
- La Division contrôle externe devrait davantage standardiser et développer sa méthode d'examen. Il conviendrait d'évaluer l'opportunité de recourir à des instruments d'analyse de données et à des contrôles par sondage.
- Les directives en matière d'autorisations ne sont pas toujours respectées au sein de la Division perception. Les processus de travail seront modifiés et entièrement automatisés dans le cadre de la mise en place du programme FISCAL-IT.
- La Division droit devrait définir plus clairement les règles applicables au traitement des décisions et des informations. Les décisions et renseignements complexes devraient être signés par deux personnes.
- Les droits d'accès aux systèmes traitant des données financières devraient être réexaminés périodiquement. Dans ce cadre, il importe d'évaluer la légalité des droits d'accès octroyés à des tiers (p. ex. en ce qui concerne le secret fiscal et la protection des données).
- A l'avenir, il conviendrait d'utiliser le numéro d'identification des entreprises (IDE) introduit le 1^{er} janvier 2011 ou le registre correspondant de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Il est notoire que l'AFC emploie d'anciens systèmes qui ne lui permettent que de justesse d'accomplir les tâches qui lui incombent. Elle devra accroître la qualité et l'efficacité de son système de saisie et d'analyse des données dans le cadre de l'introduction du programme FISCAL-IT. Actuellement, elle est contrainte de procéder, en appui, à des analyses et des contrôles manuels qui représentent une charge de travail importante. Le CDF renonce à émettre des recommandations concrètes visant l'amélioration des anciens systèmes employés. Dans son rapport, il fournit des indications dont il faudra tenir compte lors de l'élaboration des nouveaux systèmes informatiques. Il part du principe que les points en question seront systématiquement pris en compte dans le cadre de l'introduction du programme FISCAL-IT.

En ce qui concerne les lacunes techniques touchant l'exécution des tâches de la DP TVA que l'Association du personnel de la Confédération mentionne dans son rapport, le CDF parvient à la conclusion que celles-ci ne peuvent pas être généralisées:

- La stratégie actuelle de la Division contrôle externe en matière de sélection et d'attribution des contrôles à effectuer est jugée satisfaisante, voire bonne.
- Aucune intention de commettre une inégalité de traitement des assujettis n'a été démontrée. Deux cas survenus en 2010 ont été signalés au CDF par des collaborateurs de la DP TVA, qui ont indiqué que la direction aurait, suite à des contrôles, causé une inégalité de traitement. Le CDF n'a constaté aucune inégalité de traitement dans les deux cas concernés. Aucun autre cas n'a été signalé par les collaborateurs interrogés.
- Il est exact que certaines décisions de la direction concernant la pratique se heurtent parfois à l'incompréhension des inspecteurs et des techniciens compétents. Le processus de fixation de la pratique est pourtant structuré et compréhensible.
- Il est exact que les tâches administratives des inspecteurs se sont accrues. D'une part, il faut en prendre acte, ceux-ci doivent traiter davantage de données à des fins statistiques (par ex. pour l'extension de la statistique économique servant à déterminer les taux de la dette fiscale nette). D'autre part, certaines informations doivent être saisies plusieurs fois, ce qui peut être jugé inefficace.

La principale conclusion qui ressort des interviews et des examens relatifs aux remarques techniques consignées dans le rapport de l'Association du personnel de la Confédération est qu'il existe un potentiel d'optimisation de la communication interne à la DP TVA:

- Les directives concernant les processus de la TVA doivent être appliquées de façon systématique lors de l'évaluation des résultats des contrôles. Les conflits d'intérêts doivent absolument être évités.
- Les décisions de la direction et les jugements rendus par les tribunaux doivent être communiqués aux collaborateurs plus rapidement et de manière plus personnalisée, et cette communication doit comporter les motifs des décisions ou jugements concernés. Ces éléments devraient permettre aux collaborateurs de mieux comprendre les décisions prises et de défendre celles-ci vis-à-vis de l'extérieur. En outre, il conviendrait d'intégrer davantage les spécialistes dans les groupes techniques.

Sistema di controllo interno del processo delle entrate dell'imposta sul valore aggiunto

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato presso l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) un controllo del sistema di controllo interno (SCI) del processo delle entrate dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), pari a un volume di 22,6 miliardi di franchi (2013).

Un SCI funzionante ed efficace tutela il patrimonio della Confederazione, impedisce o scopre gli errori e le irregolarità e garantisce un impiego conforme delle risorse della Confederazione. I processi sottoposti al controllo sono di importanza centrale per valutare l'esistenza del SCI a livello dell'intera Confederazione.

Nel mese di maggio del 2014 l'Associazione del personale della Confederazione (APC) ha pubblicato un'inchiesta tra i collaboratori. Il documento in questione menziona diverse carenze professionali presso la Divisione principale IVA. Il presente mandato di controllo è stato esteso in considerazione del rapporto dell'APC. Le osservazioni in merito alle carenze professionali sono state verificate. Si trattava soprattutto di sapere se le attività della Divisione Controllo esterno fossero orientate ai rischi ed efficaci.

Nel 2013 le entrate nette della Divisione Controllo esterno sono ammontate a 85,5 milioni di franchi. Da un confronto pluriennale emerge che dal 2006 le entrate nette sono in calo. Ne è motivo principale l'introduzione nel 2006 dell'«articolo pragmatico» nell'ordinanza sull'IVA. Esso ha fatto sì che l'amministrazione non potesse più operare addebiti posticipati presso i contribuenti IVA sulla base di meri motivi formali. Nel periodo 2006–2008 sono stati pertanto effettuati accrediti per numerosi controlli già conclusi. Nel 2010 è stata poi introdotta la revisione della legge sull'IVA, circostanza che ha provocato un ulteriore calo delle entrate nette della Divisione Controllo esterno. A seguito della revisione della legge sull'IVA sono peggiorate le condizioni quadro della Divisione principale IVA in ambito di esecuzione di controlli: l'onere della prova è viepiù a carico dell'AFC, questo ad esempio in caso di assenza di contabilità, di assenza di giustificativi, di riconciliazione lacunosa delle cifre d'affari o di giustificativi di esportazione che non possono essere esibiti. L'effettività e l'efficienza della Divisione Controllo esterno ne è pregiudicata. Anche le possibilità di successo nei procedimenti giudiziari sono minori. I documenti ottenuti nel corso dei controlli non possono essere utilizzati in un procedimento penale successivo.

Dagli ultimi controlli del CDF nel 2010 e nel 2012 la Divisione principale IVA ha compiuto diversi progressi:

- è stata elaborata e approvata un'ampia strategia IVA;
- la scelta e l'attribuzione orientata sui rischi dei controlli da parte della Divisione Controllo esterno è da soddisfacente a buona;
- presso la Divisione Riscossione i controlli delle dichiarazioni sono effettuati con orientamento sui rischi;
- il SCI del processo entrate dell'IVA si situa in complesso a un buon livello. Il SCI definito viene applicato;
- a prescindere da alcune eccezioni, l'esecuzione dei controlli SCI definiti è registrata in maniera tracciabile e documentata.

Il principale potenziale di miglioramento si situa nei settori menzionati qui di seguito, che devono essere affrontati dalla Divisione principale IVA e che essa ha in parte già individuato:

- la gestione dei rischi deve essere effettuata in maniera trasversale tra le divisioni. Anche la lotta contro la frode, le nuove iscrizioni e i casi giuridici devono essere integrati nella gestione dei rischi. Le esigenze specialistiche in materia di gestione dei rischi poste a FISCAL-IT devono essere definite in maniera trasversale tra le divisioni;
- per accrescere la qualità dell'analisi dei rischi sono necessarie ulteriori fonti di dati (cfr. in merito il rapporto del CDF «11391 Organizzazione dell'AFC e strumenti di individuazione e lotta contro le frodi nel settore dell'imposta sul valore aggiunto»). Un'ulteriore estensione della gestione dei rischi è comunque difficilmente realizzabile con i dati e i sistemi informatici esistenti;
- la Divisione Controllo esterno dovrebbe affrontare in maniera mirata i rischi sistematici e gli errori conosciuti. Il coraggio di porre mano alle lacune può rivelarsi proficuo nel caso degli attuali lunghi intervalli tra i controlli;
- le attività di controllo e le prove in caso di verifiche senza reperti dovrebbero essere documentate sistematicamente. Dovrebbe pure essere visibile in che modo i rischi identificati in precedenza possano essere coperti al momento dell'esecuzione dei controlli. Questa documentazione deve essere verificata nell'ambito del review da parte della direzione dei gruppi;
- la Divisione Controllo esterno dovrebbe maggiormente uniformare e sviluppare ulteriormente la metodologia di controllo. Si dovrebbe valutare il ricorso a tool di analisi dei dati e a concetti di campionatura;
- le direttive di rilascio non sono sempre rispettate presso la Divisione riscossione. Il workflow è adeguato al FISCAL-IT e costantemente automatizzato;
- la Divisione Diritto dovrebbe definire norme chiare per l'elaborazione di decisioni e informazioni. Le decisioni e le informazioni più complesse dovrebbero essere munite di due firme;
- le autorizzazioni di accesso ai sistemi di rilevanza finanziaria dovrebbero essere verificate periodicamente. In questo contesto deve essere valutata la conformità con la legge (ad es. segreto fiscale, protezione dei dati) delle autorizzazioni di accesso di terzi;
- in futuro si dovrebbe sfruttare il numero d'identificazione delle imprese (IDI) introdotto il 1° gennaio 2011, rispettivamente il registro corrispondente dell'Ufficio federale di statistica (UST).

È noto che l'AFC fa capo a sistemi antiquati, con i quali è attualmente appena possibile affrontare i compiti. La qualità e l'efficienza del rilevamento e della valutazione dei dati devono essere accresciuti nel quadro dell'introduzione di FISCAL-IT. Al momento sono indispensabili valutazioni e controlli manuali di sostegno che richiedono molto tempo. Il CDF rinuncia a raccomandazioni concrete di miglioramento dei sistemi antiquati. Il CDF ha integrato nel suo rapporto indicazioni da osservare nella concezione dei nuovi sistemi informatici. Il CDF parte dall'idea che queste tematiche dovranno essere affrontate sistematicamente all'atto dell'introduzione di FISCAL-IT.

Nel caso delle carenze professionali della Divisione principale IVA a livello di adempimento dei compiti menzionate nel rapporto dell'APC, il CDF giunge alla conclusione che esse non possono essere generalizzate:

- l'attuale strategia di scelta e di attribuzione della Divisione Controllo esterno va valutata da soddisfacente a buona;
- non sussistono disparità consapevoli di trattamento dei contribuenti. Il CDF è stato edotto di due casi risalenti al 2010 nei quali la direzione avrebbe provocato una disparità di trattamento in seguito a dei controlli. Secondo la valutazione del CDF non vi è stata disparità di trattamento in nessuno dei due casi. Non sono noti altri casi alle persone interrogate;
- è vero che le decisioni in fatto di prassi della direzione non sono sempre comprese dagli ispettori e dai gruppi specialistici competenti. Il processo di fissazione della prassi è comunque strutturato e tracciabile;
- è vero che le attività amministrative degli ispettori sono accresciute rispetto al passato. In questo senso devono essere viepiù rilevati dati a scopi statistici (tra l'altro l'ampliamento del rilevamento dei dati economico-aziendali per stabilire le aliquote saldo). Esistono quindi determinate costrizioni materiali. D'altra parte determinate informazioni devono essere rilevate più volte, circostanza che va considerata come inefficiente.

La principale conclusione tratta dalle interviste e dalle attività di controllo relativamente alle osservazioni sulle carenze professionali è che esiste un potenziale di ottimizzazione a livello di comunicazione interna IVA:

- nella valutazione dei risultati del controllo le direttive di processo dell'IVA vanno osservate in maniera coerente. Devono sempre essere evitati i conflitti di interesse;
- le decisioni e le sentenze giudiziarie devono essere comunicate ai collaboratori in maniera tempestiva e conforme ai destinatari, tenendo conto dei retroscena ai fini del processo decisionale. Ciò dovrebbe consentire ai collaboratori una migliore comprensione delle decisioni e la loro difesa verso l'esterno. Occorre inoltre coinvolgere maggiormente gli specialisti del ramo nei gruppi specialistici.

Testo originale in tedesco

Internal control system of the VAT receipt process

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the internal control system (ICS) of the value added tax (VAT) receipt process in the VAT Main Division of the Federal Tax Administration (FTA), where receipts amounted to CHF 22.6 billion in 2013.

An existing and effective ICS protects federal assets, prevents or reveals errors and irregularities in accounting and ensures proper use of federal funds. The audited processes are vital for assessing the existence of ICS at the overall federal level.

In May 2014, the Federal Employees' Association published an employee survey. In this survey, various technical shortcomings were listed in the way the VAT Main Division performs its tasks. Due to the report of the Federal Employees' Association, the existing audit mandate was extended. The technical remarks were examined. The focus was on the question of whether the activities of the External Audit Division were risk-oriented and effective.

Net receipts of the External Audit Division amounted to CHF 85.5 million in 2013. A multi-year comparison shows that these net receipts have been falling since 2006. The main reason for this is the "pragmatism article" introduced in 2006 in the Value Added Tax Ordinance (VATO), which led to the Administration no longer being able to confront the entity subject to VAT with additional claims on just formal grounds. As a result, credit notes were issued for many checks which had already been completed in the period from 2006 to 2008. Then in 2010, the revised VAT Act was introduced, which led to a further decline in the net receipts of the External Audit Division. The framework conditions for the VAT Main Division to conduct checks deteriorated following the revision of the VAT Act: the requirement to find proof is increasingly dealt with by the FTA, e.g. in the case of missing accounting, missing records, insufficient turnover reconciliation and unavailable proof of export. This adversely affects the effectiveness and efficiency of the External Audit Division. Moreover, the chances of success in legal proceedings are reduced. Documents obtained as a result of conducted controls may not be used in subsequent criminal proceedings.

The VAT Main Division has made some progress since the last SFAO audits in 2010 and 2012.

- A comprehensive VAT strategy was prepared and approved;
- The risk-oriented selection and allocation of checks in the External Audit Division is proceeding in a manner which is satisfactory to good;
- In the Collection Division, checking of declarations is conducted in a more risk-oriented manner;
- Overall, the internal control system (ICS) with regard to the VAT receipt process is good. The defined ICS is being put into practice;
- The implementation of the defined ICS controls is, apart from some exceptions, comprehensibly recorded and documented.

The greatest potential for improvement is in the areas listed below which have to be tackled by the VAT Main Division and have in part already been acknowledged:

- Risk management should be inter-divisional. Combating fraud, new applications and litigation should also be integrated into risk management. FISCAL-IT's specialist requirements for risk management must be defined in inter-divisional terms.
- To improve risk analysis quality, additional data sources are required (cf. SFAO report "11391 FTA organisation and instruments for fraud detection and combating fraud in the area of VAT"). However, further expansion of risk management will be difficult to realise with the existing data and IT systems.
- The External Audit Division should adopt a more targeted approach on known systematic risks and errors. Considering the currently long audit intervals, putting up with some gaps might very well pay off.
- The audit actions and proof in the case of audits with no negative findings should be documented more systematically. It should also be clear how the risks which were identified prior to the audit were covered during implementation of the audit. This documentation should be checked within the scope of the review by the team leaders.
- The External Audit Division should increasingly harmonise and further develop the auditing methods. The use of data analysis tools and sampling concepts should be evaluated.
- The approval guidelines are not always adhered to in the Collection Division. The workflow is adjusted and fully automated using FISCAL-IT.
- The Legal Division should define clearer rules for handling decisions and information. More complex orders and information should be subject to two signatures.
- Access authorisation to financially relevant systems should be reviewed periodically. In this regard, the legislative compliance (e.g. tax confidentiality, data protection) of third party access authorisation must be assessed.
- The business identification number (UID) introduced on 1 January 2011 or the corresponding register of the Federal Statistical Office (FSO) should be used in future.

It is generally known that the FTA uses outdated systems with which tasks currently can barely be completed. The quality and efficiency of data capture and data evaluation must be improved with the introduction of FISCAL-IT. Auxiliary, time-consuming manual evaluations and checks are currently unavoidable. The SFAO will refrain from making specific recommendations on improving the old systems. The SFAO has taken into account findings in the report which should be noted when designing new IT systems. The SFAO assumes that these topics will be tackled systematically when FISCAL-IT is introduced.

In the case of the technical shortcomings in the VAT Main Division's task performance highlighted in the Federal Employees' Association report, the SFAO concludes that these shortcomings cannot be generalised:

- The External Audit Division's existing selection and allocation strategy is judged to be satisfactory to good.
- There is no conscious unequal treatment of taxpayers. Two cases dating from 2010 were referred by VAT Main Division employees to the SFAO in which unequal treatment had allegedly been committed by management after audits. In the SFAO's assessment, unequal treatment did not occur in either of the two cases. Those questioned are not aware of other cases.
- It is true that management decisions relating to the code of practice do not always encounter a sympathetic reception from inspectors and the responsible specialist groups. However, the process of establishing practice-based norms is structured and comprehensible.
- It is true that for inspectors the administrative activities have increased in comparison with the past. On the one hand, increasing amounts of data have to be collected for statistical purposes (amongst other things for upgrading economic statistics for determining flat-rate tax rates). Thus, there are practical constraints. On the other hand, certain information has to be recorded several times which must be judged as inefficient.

The most important findings from the interviews and the audit actions on specialist remarks from the Federal Employees' Association report is that there is potential for optimisation in VAT internal communication:

- In judging audit results, VAT process specifications must be complied with consistently. Conflicts of interest must always be avoided.
- Decisions and court judgements should be communicated to employees at a time and in a form more appropriate to the addressee and taking account of the background to the decision-making. This should make it easier for employees to understand decisions and to defend them to outside parties. Furthermore, the audit specialists should be increasingly involved in the expert groups.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Steuerverwaltung zur Prüfung

Die HA MWST hat ereignisreiche Jahre hinter sich. So wurde sie im Jahre 2005 im Rahmen des sogenannten "FITIN2-Programmes" vollständig reorganisiert, ohne dass die dazu benötigte IT-Infrastruktur bereitgestellt wurde. Dies sollte mit dem IT-Programm INSIEME nachgeholt werden. INSIEME absorbierte zahlreiche Mitarbeitende über viele Jahre, bevor es im Jahre 2012 schlussendlich eingestellt wurde ohne dass die Mitarbeitenden neue Informatikmittel erhalten hätten. Somit müssen noch heute zahlreiche Arbeiten zeitaufwendig manuell erledigt werden und dies bei einer stetig steigenden Zahl von Steuerpflichtigen und gleichbleibendem Personalbestand. Auch können gewisse Tätigkeiten nicht oder nicht ideal vorgenommen werden, weil die dazu benötigten IT-Mittel fehlen. Parallel dazu musste im Jahre 2009 innerhalb eines halben Jahres das vollständig revidierte neue MWST-Gesetz eingeführt werden. Rund 200 Personen waren teilzeitlich, aber z. T. auch vollamtlich mit der Umsetzung beschäftigt. Ein grosser Teil der Arbeitsprozesse musste angepasst werden, was mit grossem Aufwand verbunden war. Auch aktuell werden zahlreiche Personen vom Tagesgeschäft ganz oder teilweise abgezogen, um in den notwendigen "Fiscal-IT"- und Reorganisationsprojekten mitarbeiten zu können. Mit einer Entspannung im personellen Bereich ist frühestens in drei Jahren zu rechnen.

Trotz dieses Umfeldes wurde und wird laufend an der Optimierung der Prozesse und des IKS gearbeitet und erkannte Lücken werden geschlossen. Infolge der veralteten Informatik und der Personalengpässe konnte jedoch noch nicht alles wie gewünscht umgesetzt werden. Dies wird im Rahmen von Fiscal IT bestmöglichst nachgeholt. Zudem beobachtet die HA-MWST laufend die nationalen und internationalen Entwicklungen im Bereiche der Arbeitsweise von Steuerverwaltungen, um daraus auch für die eigene Vorgehensweise Optimierungen ableiten zu können.

Die Leitung der HA-MWST nimmt die Anregungen und Empfehlungen der EFK dankend entgegen und wird diese, wenn immer möglich, umsetzen.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	18
1.1	Ausgangslage	18
1.2	Prüfungsziel und -fragen	18
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	19
1.4	Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen seit 2005	20
1.5	Unterlagen und Auskunftserteilung	20
2	Internes Kontrollsystem bei der ESTV HA MWST generell	21
3	Abteilungsübergreifende Informationen des Internen Kontrollsystems	22
3.1	Risikoorientiertes Vorgehen	22
3.2	Mehrwertsteuer Online System (MOLIS)	23
3.3	SAP	24
3.4	Elektronisches Formularlese- und Informationssystem (EFIM)	24
3.5	Datenanalyse	24
3.6	Zugriffsberechtigungen auf finanzrelevante IT-Systeme	25
3.7	Aspekte der Informatiksicherheit	26
4	Erhebung	27
4.1	Die Abteilung	27
4.2	Schlüsselkontrollen	27
5	Externe Prüfung	30
5.1	Die Abteilung	30
5.2	Schlüsselkontrollen	35
6	Recht	39
6.1	Die Abteilung	39
6.2	Schlüsselkontrollen	39
7	Gesamtbeurteilung zum IKS der Einnahmenprozesse MWST	41
7.1	IKS-Aufzeichnung	41
7.2	IKS-Design	41
7.3	Dokumentation der Schlüsselkontrollen	41
7.4	Wirksamkeit der Schlüsselkontrollen	41
7.5	Kompensierende Kontrollen	41
7.6	IKS-Empfehlungen der EFK aus früheren Revisionen	41
8	Fachliche Bemerkungen aus dem PVB-Bericht	42



9	Fachliche Fragen des Direktors ESTV	44
9.1	Fachliche Beurteilung der Auswahl der zu prüfenden Bereiche	44
9.2	Korrekturen von Kontrollberichten durch das Management	45
9.3	Prozess Praxisfestsetzung	45
10	Hinweise im Hinblick auf FISCAL-IT	48
10.1	Generelle Stichworte	48
10.2	Datenerfassung und Auswertungen	48
11	Schlussbesprechung	49
Anhang 1:	Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen	50

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die EFK hat gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes (FKG) vom 14. April 2014 bis zum 16. Mai 2014 im Rahmen der Staatsrechnungsprüfung bei der ESTV eine angemeldete Zwischenprüfung durchgeführt. Die Prüfung bezog sich auf die Einnahmenprozesse im Bereich der MWST. Die geprüften Geschäftsprozesse wurden von der EFK ausgewählt, weil sie besonders wesentlich sind und einen grossen Einfluss auf die Vollständigkeit und Richtigkeit der Staatsrechnung sowie auf die Beurteilung der Existenz des IKS auf Stufe Gesamtbund aufweisen.

Im Mai 2014 hat der PVB dem Direktor ESTV die Ergebnisse einer Mitarbeiterumfrage in der HA MWST zugestellt. Die EFK hat entschieden, die fachlichen Bemerkungen aus der PVB Mitarbeiterumfrage in diesen Prüfauftrag aufzunehmen und zu beurteilen. Zudem hat der Direktor ESTV die EFK gebeten, drei konkrete Themen in die Prüfung zu integrieren.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die EFK hat bei den Prozessen im Bereich der MWST geprüft, ob in den geprüften Bereichen der HA MWST ein angemessenes und den Vorgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) entsprechendes finanzrelevantes IKS existiert und ob dieses wirksam ist. Im Vordergrund stand die Beantwortung folgender Prüfungsfragen:

- IKS-Aufzeichnung: Ist das bestehende IKS vollständig und richtig beschrieben?
- IKS-Design: Sind die von der ESTV vorgesehenen Schlüsselkontrollen angemessen und vollständig, um die Risiken von wesentlichen falschen Angaben in der Jahresrechnung aufzudecken?
- IKS-Design: Gibt es Hinweise, dass die angewendeten Schlüsselkontrollen nicht effizient sind?
- Werden die Schlüsselkontrollen angewendet?
- Sind die durchgeführten Schlüsselkontrollen angemessen dokumentiert?
- Ist das IKS in den geprüften Bereichen wirksam?
- Können wesentliche Kontrolllücken mit kompensierenden Kontrollen überbrückt werden?
- Sind Massnahmen aus den Empfehlungen früherer Jahre im geprüften Prozess umgesetzt worden?

Zusätzliche Prüfungshandlungen aufgrund der Ergebnisse der PVB Umfrage

Bei der Beurteilung der Ergebnisse der PVB Mitarbeiterumfrage wurden insbesondere die folgenden Fragen abgedeckt:

- Sind die Aktivitäten der Abteilung Externe Prüfung risikoorientiert und wirksam?
- Gibt es je nach Team unterschiedliche Praxisauslegungen, so dass die Gefahr der Ungleichbehandlung von Steuerpflichtigen besteht?
- Wieso können in der HA MWST gefällte Praxisentscheide von etlichen Mitarbeitenden nicht nachvollzogen werden?
- Erfolgen Korrekturen von Kontrollberichten durch das Management und sind die Entscheide ausreichend protokolliert?
- Wie funktioniert der Prozess der Praxisfestsetzung?

Zusätzliche Fragen des Direktors

Der Direktor ESTV hat die EFK gebeten, die nachfolgenden konkreten Themen in die Prüfung zu integrieren:

- Fachliche Beurteilung der Auswahl der zu prüfenden Bereiche;
- Korrekturen von Kontrollberichten durch das Management;
- Prozess Praxisfestsetzung.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde durch David Ingen Housz (Leitung), Ueli Luginbuehl und Rolf Schaffner von der EFK sowie von Madeleine Dirren und Bruno Imhof, Finanzinspektorat (FISP) ESTV, durchgeführt. Sie bezog sich auf die Prüfung der Existenz und Wirksamkeit des IKS in den Prozessen der HA MWST. Die folgenden Bereiche der HA MWST waren in die Prüfungen einbezogen:

- Abteilung Erhebung;
- Abteilung Externe Prüfung;
- Abteilung Recht;
- Sektion Analyse, Projekte und Risikoerkennung (APRM);
- Sektion Allgemeine Dienste (Logistik und Document Management Center (DMC)).

Die Prüfung erfolgte nach den Schweizer Prüfungsstandards und richtete sich nach dem „Vorgehensmodell Anwendungsprüfung“ der Treuhandkammer vom 20. Mai 2008.

Die Einnahmen aus der MWST betragen im Jahr 2013 22,6 Mrd. Franken. Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) ist materiell für die Einnahmenprozesse der Importbesteuerung (10,4 Mrd. Franken) zuständig. Die HA MWST ist materiell für die übrigen Einnahmenprozesse der MWST (12,2 Mia. Franken) zuständig.

Das IKS der HA MWST zur Verbuchung der von der EZV überwiesenen MWST-Einnahmen wurde im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2013 geprüft.

Die in diese Prüfung einbezogenen finanzrelevanten Geschäftsprozesse der MWST sind in den nachfolgenden Kapiteln aufgeführt. Andere Prozesse wurden bei der Systemaufnahme teilweise berücksichtigt, aber nicht weiteren Prüfhandlungen unterzogen.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf Datenanalysen, unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Belegen und Transaktionen, sowie Befragungen. Die Festlegung der Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

Bei der Beurteilung der einzelnen Teilprozesse werden, bezogen auf die Risiken der festgestellten Kontrolldefizite für wesentliche falsche Angaben in der Jahresrechnung, die folgenden Symbole verwendet:

- ▲ Es liegt ein bedeutender Mangel vor. Für die Verwaltungseinheit besteht dringender Handlungsbedarf. Es gibt keine oder praktisch keine internen Kontrollen. Das IKS ist unzuverlässig. Die Existenz kann deshalb für diesen Prozess nicht bestätigt werden.
- Es besteht ein bedeutendes Verbesserungspotenzial, das von der Verwaltungseinheit umgesetzt werden muss. Es gibt zwar oftmals Kontrollen, diese sind aber nicht standardisiert und / oder stark von einzelnen Personen abhängig. Das IKS findet sich lediglich auf einer informellen Ebene. Die Existenz kann für diesen Prozess nur mit Einschränkung bejaht werden.
- Die Ergebnisse entsprechen den Erwartungen der EFK. Es besteht kein oder lediglich ein geringfügiges Verbesserungspotenzial. Die Existenz des IKS wird für diesen Prozess bestätigt.

1.4 Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen seit 2005

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mehrwertsteuereinnahmen Zoll in Mia. Franken	9.8	10.8	7.6	8.3	9.7	9.8	9.9	10.2	10.4
Mehrwertsteuereinnahmen ESTV HA MWST in Mia. Franken	8.3	8.1	12.1	12.2	10.1	10.9	11.7	11.8	12.2
Mehrwertsteuereinnahmen in Mia. Franken	18.1	18.9	19.7	20.5	19.8	20.7	21.6	22.0	22.6
Veränderung Mehrwertsteuereinnahmen ggü. Vorjahr in %		4.4%	4.2%	4.1%	-3.4%	4.5%	4.3%	1.9%	2.7%
Veränderung Brutto Inland Produkt ggü. Vorjahr in % (gemäss BFS)		6.0%	6.4%	5.0%	-2.4%	3.3%	2.2%*	1.2%*	-
Anzahl registrierte Steuerpflichtigen in Tausend	322.8	325.9	329.5	333.0	335.1	343.1	350.2	357.6	358.9
Veränderung Anzahl registrierte Steuerpflichtigen ggü. Vorjahr in %		1.0%	1.1%	1.1%	0.6%	2.4%	2.1%	2.1%	0.4%
Mehrwertsteuereinnahmen pro Steuerpflichtige in Tausend	56.1	58.0	59.8	61.6	59.1	60.3	61.7	61.5	63.0
Veränderung Mehrwertsteuereinnahmen pro Steuerpflichtige ggü. Vorjahr in %		3.4%	3.1%	3.0%	-4.0%	2.1%	2.2%	-0.3%	2.3%

*Provisorische Daten

Seit 2005 haben die Mehrwertsteuereinnahmen laufend zugenommen. Die Entwicklung der MWST-Einnahmen bewegt sich tendenziell in die gleiche Richtung wie das Bruttoinlandprodukt (BIP). Die Einführung des "Pragmatismusartikels" im Jahr 2006 und das neue MWSTG im Jahr 2010 haben die Mehrwertsteuereinnahmen nicht nachweisbar negativ beeinflusst. Im Jahr 2011 haben die Mehrwertsteuereinnahmen aufgrund der Erhöhung der Mehrwertsteuersätze im Vergleich zum BIP überproportional zugenommen.

1.5 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die EFK hat die erforderlichen Auskünfte erhalten. Die von der EFK gewünschten Unterlagen wurden uneingeschränkt zur Verfügung gestellt.

2 Internes Kontrollsystem bei der ESTV HA MWST generell

In diesem Kapitel werden allgemein gültige Punkte zum IKS in der HA MWST behandelt.

Die Erhebung der MWST beruht auf der Selbstdeklaration der Steuerpflichtigen. Dadurch besteht das inhärente Risiko, dass dem Bund Steuereinnahmen entgehen, insbesondere bei natürlichen und juristischen Personen, die nicht bei der MWST registriert sind. Die Vollständigkeit des MWST-Registers wird mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen wie folgt angegangen:

- Gezielte Prüfungshandlungen im Rahmen der Kontrolle bei Steuerpflichtigen zur Identifikation von Steuerpflichtigen, die nicht im MWST-Register aufgeführt sind;
- Bearbeitung von Meldungen aus der ESTV;
- Bearbeitung von Meldungen aus anderen Quellen, wie die EZV und die kantonalen Ämter für Wirtschaft und Abgaben.

Das am 1. Januar 2011 eingeführte ID-Register vom Bundesamt für Statistik (BFS) könnte künftig sinnvoll eingesetzt werden für zweckmässige Prüfungen zur Vervollständigung des MWST-Registers. Dieser Hinweis war bereits im EFK Bericht „Abschlussprüfung Staatsrechnung 2011 – Eidg. Steuerverwaltung, Hauptabteilung Mehrwertsteuer“ (Nr. 12501) enthalten.

Die Lebensdauer vieler Informatikapplikationen der ESTV geht zu Ende. Die bestehenden Limitationen im heterogenen IT-Umfeld führen teilweise zu einem erheblichen Mehraufwand. Zum Teil sind umfassende manuelle Tätigkeiten und Kontrollen notwendig. Die erfassten Daten sind schwierig oder nur beschränkt auswertbar. Inkonsistenzen zwischen verschiedenen Datenquellen und manuell geführten Listen führen zu einer beschränkten Aussagekraft von gewissen Cockpitzahlen. Diese Lücken sind erkannt und sollten im Rahmen von FISCAL-IT behoben werden.

Die Prozessbeschreibungen der Abteilungen Erhebung und Externe Prüfung sind auf dem Infopoint im Intranet abgelegt. Diese sind umfassend, aktuell und haben Weisungscharakter. Die festgehaltenen Prozesse werden im Wesentlichen gelebt. Prozessbeschreibungen der Abteilung Recht werden aktuell überarbeitet.

Das IKS richtet sich nach der Organisationsstruktur der HA MWST und der abgeleiteten Kompetenzdelegation. Massgebend zur Gliederung des IKS sind die in den Abteilungen bestehenden Prozesse. Pro Prozess sind die Kontrollen und deren risikomindernde Wirkung in einer Risiko-Kontrollmatrix aufgeführt. Jeder Prozess ist einem Verantwortlichen zuzuweisen. Gemäss dem Regelbetrieb ist aktuell der "Abteilungschef (AC) resp. Teamchef (TC)" als Prozessverantwortlicher aufgeführt. Damit die Prozessverantwortung wirksam wahrgenommen werden kann, soll die Prozessverantwortlichkeit im Regelbetrieb eindeutig einem Prozessverantwortlicher zugewiesen werden. Die Prozessverantwortlichkeit muss hierarchisch stufengerecht angesiedelt sein. Die EFK schlägt vor, dass im Regelbetrieb die Leitung der jeweiligen Abteilung als Prozessverantwortlicher definiert wird.

Follow-up Empfehlungen 12501.001-12501.004 aus der Abschlussprüfung 2011

Gestützt auf die folgenden Feststellungen aus der aktuellen Prüfung beurteilen wir die IKS-Empfehlungen 12501.001-12501.004 aus der Abschlussprüfung 2011 als umgesetzt:

- *Die geprüften Kontrollinventare wurden seither weitgehend vervollständigt;*
- *Die geprüften Kontrollinventare werden gelebt und sind konsistent mit Infopoint;*

- *Die Kontrollverantwortlichkeiten sind im geprüften Kontrollinventar festgehalten;*
- *Die befragten Mitarbeitenden sind über das IKS informiert und nehmen die Verantwortung wahr;*
- *Die Durchführung der Kontrollen ist mehrheitlich nachweislich dokumentiert.*

Die jährliche Beurteilung des IKS pro Abteilung wird von den Abteilungsleitern oder von einem Mitarbeitenden vorgenommen und in einem IKS-Jahresbericht zuhanden des IKS-Beauftragten festgehalten. Die Wirksamkeit der Kontrollen wird in den Jahresberichten des IKS-Beauftragten bestätigt, obwohl keine konkreten Überprüfungen der Wirksamkeit des IKS durchgeführt wurden. Der IKS-Beauftragte der ESTV koordiniert die IKS-Beurteilungen und fasst die einzelnen Jahresberichte zu einem Jahresbericht zuhanden der Direktion zusammen. Er kann 30 % seiner Arbeitszeit als Risikomanager und IKS-Beauftragter der ESTV einsetzen. Diese Ressourcenzuteilung erscheint der EFK in Anbetracht der Tragweite des IKS und des Risikomanagements in der ESTV als zu knapp bemessen.

3 Abteilungübergreifende Informationen des Internen Kontrollsystems

In diesem Kapitel werden Informationen dargestellt, die für mehrere Abteilungen der HA MWST Gültigkeit haben. Allfällige Schlussfolgerungen sind in den jeweiligen Kapiteln enthalten.

3.1 Risikoorientiertes Vorgehen

Gegenwärtig existiert keine abteilungsübergreifende Risikoanalyse, die zentral gesteuert wird. Die Geschäftsleitung wird voraussichtlich ab 2015 jährlich zentral eine Risikoanalyse durchführen und entscheiden, wie die einzelnen Risiken angegangen und durch welche Abteilung sie behandelt werden. Die HA MWST hat soeben eine Pilotstrategie getestet. Die Ressourcenallokation sollte dann entsprechend überdacht werden. Die Fachanforderungen an FISCAL-IT für das Risikomanagement sind abteilungsübergreifend zu definieren.

Auf die bestehende Risikoanalyse in den Abteilungen Erhebung und Externe Prüfung wird in den jeweiligen Kapiteln eingegangen. Das Risikomanagement im Bereich der Betrugsbekämpfung, der Anmeldung und Rechtsfälle befindet sich im Aufbau.

Für einen Ausbau und eine qualitative Verbesserung der Risikoanalyse ist die HA MWST auf weitere Datenquellen angewiesen, wie z. B.:

- Bilanz und Erfolgsrechnung der Steuerpflichtigen, möglichst in formatierter und standardisierter Form. Dieses Bedürfnis wurde auch in der HA Direkte Bundessteuern, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben (DVS) geäußert;
- Intensiverer Austausch mit den kantonalen Steuerverwaltungen (Ausweitung des CH-Meldewesens). Meldung von MWST relevanten Feststellungen aus der Veranlagung der direkten Steuern.
- Datenaustausch mit anderen Instanzen, wie Handelsregister, Banken, Grundbuch, Strassenverkehrsamt, Betriebsregister und AHV.

Für die Umsetzung dieser Ideen muss die Zusammenarbeit mit den entsprechenden Gremien gesucht werden. Des Weiteren muss die rechtliche Grundlage existieren und die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes müssen eingehalten werden. Im EFK Bericht „11391 ESTV Organisation und Instrumente der Betrugserkennung und Betrugsbekämpfung im Bereich Mehrwertsteuer“ sind Empfehlungen zu den obigen Aspekten enthalten. Ein Follow-up dieser offenen Empfehlungen war nicht Gegenstand der Prüfung.

3.2 Mehrwertsteuer Online System (MOLIS)

Im MOLIS werden die Stammdaten und die Debitoren- / Kreditoren-Konti der Steuerpartner der HA MWST bewirtschaftet. Eine zentrale Stammdatenverwaltung für sämtliche Steuerpartner der ESTV ist im Rahmen von FISCAL-IT angedacht.

Die Daten in der MOLIS Buchhaltung sind strukturiert, Mutationen protokolliert, dies ermöglicht eingehende Datenanalysen:

- Die unterschiedlichen Buchungstypen sind in der Regel aufgrund der Recordart eindeutig identifizierbar;
- Stornierungen sind klar gekennzeichnet;
- Bei sämtlichen Deklarationen ist, neben dem Buchungs- und Valutadatum, das Eingangsdatum hinterlegt;
- Bei sämtlichen Gutschriften und Ergänzungsabrechnungen ist ein Ausstelldatum hinterlegt;
- Aufgrund des Durchlaufcodes wären die Herkunft der Buchung und weitere Informationen zur Buchung nachvollziehbar. Der Durchlaufcode ist jedoch nicht in allen Fällen ein Muss-Feld. Deshalb ist die Vollständigkeit und Richtigkeit einzelner MOLIS-Auswertungen nicht vollumfänglich gewährleistet;
- Der Ausweis der Forderungen und Verbindlichkeiten sowie die Bewertung der Forderungen werden von MOLIS ungenügend unterstützt: Der Ausweis der offenen Posten als Forderungen bzw. Verbindlichkeiten muss manuell erarbeitet werden;
- Das Zahlungsverhalten bei Schätzungen unterscheidet sich von den übrigen offenen Posten. Gegenwärtig ist es nicht möglich, die Schätzungen in der Liste der offenen Posten zu identifizieren und somit separat zu beurteilen;
- Eine retrospektive Betrachtung der effektiven Einnahmen im Verhältnis zu den ursprünglich eingebuchten Forderungen ist gegenwärtig nicht möglich. Eine solche Betrachtung wäre z. B. für Forderungen der folgenden Kategorien wichtig: Einschätzungsmitteilungen aufgrund von Kontrollen, Schätzungen, Konkursfällen und Betreibungen;
- Die Erfassung von Gutschriften und Ergänzungsabrechnungen erfolgt einerseits in der MOLIS Buchhaltung durch das Rechnungswesen und andererseits im MOLIS Revisorensicht durch die Abteilung Externe Prüfung. Bei einer Stichprobe von 25 Kontrollen wurden drei Kontrollen identifiziert, bei welchen die Gutschriften und Ergänzungsabrechnungen im MOLIS Revisorensicht fehlerhaft erfasst wurden. Die Erfassung in der MOLIS Buchhaltung ist jedoch korrekt. Die Daten im MOLIS Revisorensicht dienen als Grundlage für den Management Report „Cockpits“ und weitere Auswertungen.

3.3 SAP

Die Amtsbuchhaltung erfolgt mit SAP. Einnahmenprozess-spezifische Daten werden manuell im SAP verbucht. Grundlage hierfür sind system-generierte Berichte aus MOLIS. Eine Abstimmung zwischen SAP und MOLIS erfolgt monatlich. Diese Abstimmungen werden durch die EFK im Rahmen der Jahresabschlussprüfung eingehend geprüft.

Auszahlungen werden nach Freigabe im MOLIS automatisch über eine Schnittstelle ins SAP eingelesen. Allfällige Fehler werden gemeldet und vom Rechnungswesen bereinigt. Das FISP der ESTV hat im Jahr 2013 im Bereich der Auszahlungen eine detaillierte Prüfung vorgenommen. Dabei wurde festgehalten, dass folgende Feststellung aus der letztjährigen Überprüfung des IKS HA DVS nicht behoben ist. „Bei vereinzelt Zahlungen wird in SAP die Geldadresse aus MOLIS durch eine Geldadresse der sogenannten „TIBAN“-Tabelle SAP der EFV überschrieben. Dies führte vereinzelt zu fehlerhaften Auszahlungen, die von der Bank retourniert wurden.“ Das Bundesamt für Informatik (BIT) arbeitet seit über einem Jahr an der Behebung des Problems. Die EFV ist informiert.

3.4 Elektronisches Formularlese- und Informationssystem (EFIM)

Das EFIM ist ein Dossier und Geschäftsverwaltungs-System, welches neben MOLIS durch die ganze HA MWST verwendet wird. Die Abteilung Erhebung verwendet EFIM für die Überprüfung und Freigabe von Deklarationen und Schätzungen, für die Erstellung und Freigabe von Gutachten und Ergänzungsabrechnungen sowie für die Eintragung und Löschung steuerpflichtiger Unternehmer. Die Freigabe der einzelnen Geschäftsfälle erfolgt in der Regel workflowgesteuert mittels 4-Augenprinzip. Die übrigen Abteilungen verwenden EFIM als Dokumentenablage-system.

3.5 Datenanalyse

Die EFK hat für den Prüfungszeitraum vom 1. Januar 2013 bis 31. März 2014 die Daten im MOLIS analysiert. Dabei wurden 3,9 Mio. Buchungen mit Auszahladressmutationen sowie sämtliche Tagesmutationsjournale zu den manuellen Buchungen und den manuellen Zahlungsfreigaben (über 500 Listen) verknüpft und anschliessend eingehend geprüft. Die Prüfungen zeigten folgende Sachverhalte auf:

- Die Vollständigkeit und Richtigkeit der MOLIS-Berichte, die als Grundlage für die monatliche Verbuchung der Daten aus den MWST-Einnahmenprozessen in SAP dienen, sind bestätigt.
- Die Funktionentrennung zwischen den Geldadressenmutationen einerseits und den manuellen Buchungen und Auszahlungen andererseits, ist für die untersuchte Periode bestätigt.
- Manuelle Buchungen und Auszahlungsfreigaben wurden in der untersuchten Periode in der Regel nur durch die Abteilung Erhebung und das Rechnungswesen getätigt. In Einzelfällen hat die Informatik Buchungen vorgenommen. Die Buchungen sind betragsmässig unwesentlich und wurden entweder mit dem Rechnungswesen abgesprochen oder in der gleichen Periode rückgängig gemacht.

- Die EFK hat 3 488 potenzielle „Doppelauszahlungen“ von insgesamt 59,5 Mio. Franken identifiziert. Bei einer stichprobenweisen Überprüfung wurde festgestellt, dass in der Stichprobe keine effektiven Doppelauszahlungen enthalten waren. In der Regel handelte es sich um Auszahlungsretouren, welche ein zweites Mal angewiesen werden mussten. Eine Isolation der effektiven Doppelauszahlungen ist aufgrund der vorhandenen Daten im MOLIS nicht möglich.
- Bei den Abrechnungen beträgt die durchschnittliche Durchlaufzeit zwischen Eingangs- und Buchungsdatum 2 Tage. Die Streuung ist gering.
- Für die Ergänzungsabrechnungen und die Gutschriften wurde eine durchschnittliche Durchlaufzeit von 1 Tag zwischen dem erfassten Ausgangsdatum und der Verbuchung identifiziert. Die Streuung ist gering.

3.6 Zugriffsberechtigungen auf finanzrelevante IT-Systeme

- Es besteht ein Zugriffsschutz- und Rollenkonzept. Der Berechtigungsumfang für die einzelnen Benutzergruppen ist klar geregelt.
- Das BIT ist zuständig für die Umsetzung der Berechtigungsanpassungen auf den entsprechenden Systemplattformen aufgrund von Meldungen der ESTV.
- Bei Ein-, Über- und Austritten von Personen ist die Meldung von Mutationsanträgen an das BIT in den Abläufen festgehalten.
- Eine periodische Kontrolle zur Überprüfung der vergebenen Benutzerberechtigungen ist definiert. Die Informatikabteilung hat bereits erste Analysen durchgeführt.
- Drittparteien (z. B. EZV und BFS) verfügen über Zugriffsberechtigungen auf MOLIS.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Eine Kontrolle zur Überprüfung der Benutzerberechtigungen ist definiert. Eine entsprechende Empfehlung vom FISP (ursprünglich vereinbartes Umsetzungsdatum 31. März 2013) ist offen. Die Zugriffsberechtigungen von Dritten sollten zusätzlich hinsichtlich Gesetzeskonformität (z. B. Steuergeheimnis, Datenschutz) beurteilt werden. Die detaillierte Überprüfung der Benutzerberechtigungen soll wie vorgesehen bis Ende 2014 abgeschlossen und nachvollziehbar dokumentiert werden.

Es sind Massnahmen zu definieren, damit die Mitarbeiter der Informatik keine Buchungen im Produktivsystem vornehmen.

Stellungnahme der ESTV:

Die detaillierte Überprüfung der Benutzerberechtigungen wird wie vorgesehen bis Ende 2014 abgeschlossen und nachvollziehbar dokumentiert. Die entsprechenden Vorarbeiten sind erfolgt. Die Berechtigungen wurden erhoben und ausgewertet. Die Auswertungen stehen für die weitere Bearbeitung bereit. Im Rahmen der Analyse der Benutzerberechtigungen wird ebenfalls überprüft welche IT Mitarbeiter Zugriff auf die Produktivsysteme haben und wie der Zugriff eingeschränkt oder abgestellt werden kann.

3.7 Aspekte der Informatiksicherheit

Der Betrieb der Plattform MOLIS sowie der entsprechenden Umsysteme ist an das BIT als Leistungserbringerin ausgelagert. Die Einzelheiten der Leistungsvereinbarung zwischen dem BIT und der ESTV sind in entsprechenden Service Level Agreements dokumentiert.

Für das Release- und Change-Management bestehen zwischen dem BIT und der ESTV spezifische Vereinbarungen zur Regelung des Test-Managements und für den Betrieb der Test-Plattformen. Die festgelegten Test-Vorgehensschritte sowie die definierten Erfordernisse zur Freigabe und Übernahme von Programmen in den Produktivbetrieb bieten eine angemessene Gewähr für einen fehlerfreien Produktivbetrieb.

In den vergangenen 24 Monaten wurden für den Betrieb der Fachanwendung MOLIS keine wesentlichen Probleme identifiziert. Die Verfügbarkeit betrug im Zeitraum vom 1. April 2013 bis 31. März 2014 100 %. MOLIS verzeichnete in diesem Zeitraum keine Service-Ausfälle.

Die ESTV hat im Rahmen der Katastrophenvorsorge am IT-Produktionsstandort mit dem BIT Wiederanlaufzeiträume für MOLIS vereinbart. Seitens ESTV erfolgt eine periodische Überprüfung der Angemessenheit der mit dem BIT festgelegten Wiederanlaufzeiträume.

Schlussfolgerung Kapitel 3	
■	<p><i>Das Risikomanagement sollte abteilungsübergreifend stattfinden. Auch die Betrugsbekämpfung, die Neuanmeldungen und die Rechtsfälle sollten ins Risikomanagement integriert werden. Die Fachanforderungen an FISCAL-IT für das Risikomanagement sind daher abteilungsübergreifend zu definieren. Die Geschäftsleitung wird voraussichtlich ab 2015 jährlich zentral eine Risikoanalyse durchführen und entscheiden, wie die einzelnen Risiken angegangen und durch welche Abteilung sie behandelt werden. Für eine Steigerung der Qualität der Risikoanalyse sind zusätzliche Datenquellen notwendig (siehe dazu auch EFK Bericht Nr. 11391).</i></p> <p><i>Die Zugriffsberechtigungen der finanzrelevanten Systeme müssen periodisch überprüft werden. In diesem Zusammenhang sollte die Gesetzeskonformität (z. B. Steuergeheimnis, Datenschutz) der Zugriffsberechtigungen von Dritten beurteilt werden.</i></p>

4 Erhebung

4.1 Die Abteilung

Die Abteilung Erhebung sorgt mittels aller notwendigen Massnahmen für die korrekte Erhebung der MWST und deren Einzug. Die Hauptaufgaben sind:

- Die Prüfung der Steuerpflicht.
- Sie orientiert die Steuerpflichtigen über Rechte und Pflichten und beantwortet Anfragen.
- Die Überprüfung der eingereichten Abrechnungen und die Freigabe von Auszahlungen.
- Die Verwaltung der kundenbezogenen Stammdaten, die Führung der Kundenbuchhaltung und des Hauptbuches.
- Das Mahn- und Inkassowesen.
- Die pflichtgemässe Schätzung der Steuer bei fehlenden Abrechnungen.

In der Abteilung Erhebung arbeiten zurzeit rund 280 Personen. Die Mitarbeitenden des Kernleistungsteams (ca. 250) betreuen insgesamt rund 359 000 Steuerpartner (Stand 2013). Jeder Prozessbearbeiter 2 hat ein Portefeuille von rund 2 500 „fest“ zugeteilten Steuerpartnern, die effektiv abrechnen und jeder Prozessbearbeiter 3 rund 4 000 „fest“ zugeteilte Steuerpartnern mit Saldo-steuersatz. Aufgrund der jährlichen Zunahme der Anzahl Steuerpartner sowie durch die zahlreichen laufenden Projekte, in die verschiedene Mitarbeitende eingebunden sind, ist die Arbeitsbelastung steigend.

Die Abteilung Erhebung führte in 2013 1 357 interne Partnerprüfungen und 9 824 punktuelle Kontrollen durch. Dabei wurden gemäss Cockpits 37 Mio. Franken vereinnahmt. Tendenz der gesamten Nettoeinnahmen ist, bei gleichbleibender Anzahl Kontrollen, steigend.

Die Abteilung Erhebung ergreift gegenwärtig Massnahmen zur Optimierung des Arbeitsaufwands und einer mehr auf die Risiken ausgerichtete Kontrolle:

- Im Rahmen von FISCAL-IT wurden die fachlichen Anforderungen zur Einführung einer risikoorientierten Kategorisierung der Steuerpartner definiert.
- Online-Einreichung der Deklarationen – Gegenwärtig erfolgt ein Versuch mit 200 Steuerpartnern. Eine grossflächige Einführung ist noch im 2014 vorgesehen.

4.2 Schlüsselkontrollen

Systemgestützte Überprüfung der Deklarationen durch MOLIS

Die Deklarationen werden im MOLIS aufgrund von über 40 definierten Regeln analysiert und lösen fallweise einen Geschäftsfall im EFIM aus. Die definierten Regeln werden laufend überprüft und verfeinert. Die letzten Anpassungen datieren aus dem zweiten Quartal 2014.

Systemgestützte Überprüfung und Freigabe der Deklarationen, Ergänzungsabrechnungen und Gutschriften mittels 4-Augenprinzip

Sämtliche Deklarationen, die einen Geschäftsfall auslösen, werden durch EFIM zur Überprüfung an den zuständigen Prozessbearbeiter 2 oder 3 weitergeleitet. Nach erfolgter Überprüfung leitet EFIM die Deklarationen in Abhängigkeit vom Betrag und der Art des Geschäftsfalles nach dem

Zufallsprinzip automatisch an einen Prozessbearbeiter 1 oder an die Teamleitung zur Kontrolle und Freigabe weiter. Bei unkritischen Geschäftsfällen wird der Geschäftsfall nicht weitergeleitet und damit das 4-Augenprinzip nicht angewendet.

Sämtliche im EFIM erstellten Ergänzungsabrechnungen (inkl. Schätzungen) und Gutschriften werden mittels Workflow im 4-Augenprinzip geprüft und freigegeben. Nach erfolgter Überprüfung kann der zuständige Prozessbearbeiter 2 oder 3 den Geschäftsfall einem beliebigen Mitarbeiter oder der Teamleitung zur Kontrolle und Freigabe weiterleiten. Das FISP hat in seinem Bericht vom 26. Februar 2014 zur Prüfung der Rückvergütungen in der HA MWST (Nr. 2013-10) die Empfehlung abgegeben, dass die Verteilung der Kontrolle bei Gutschriften durch das System automatisch und per Zufall vorgenommen werden muss. Die Abteilungsleitung wird diese Empfehlung im Rahmen von FISCAL-IT umsetzen. Gemäss internen Weisungen müssen alle Ergänzungsabrechnungen (inkl. Schätzungen) und Gutschriften ab einem gewissen Betrag durch die Teamleitung freigegeben werden. Bei den übrigen Ergänzungsabrechnungen und Gutschriften muss die Kontrolle und Freigabe durch einen Prozessbearbeiter oder die Teamleitung erfolgen.

Bei einer stichprobenweisen Überprüfung der Kontrollen wurden drei von zwölf untersuchten Gutschriften identifiziert, die von der Teamleitung nicht formell freigegeben wurden. Das 4-Augenprinzip wurde jedoch eingehalten.

Aufgrund der Befunde im Rahmen dieser Prüfung hat die Abteilungsleitung am 13. Mai 2014 die Teams darauf hingewiesen, die internen Vorgaben künftig zu befolgen.

Systemgestützte Mahn- und Schätzungsprozesse bei fehlenden Deklarationen

Reicht ein registrierter Steuerpartner die Deklaration nicht ein, wird er automatisch gemahnt. Nach erfolgloser Mahnung wird eine Schätzung vorgenommen (Artikel 86 Abs. 2 MWSTG). Wenn für mindestens eine Periode von 180 Tagen Abrechnungen vorliegen, generiert MOLIS auf Basis der durchschnittlichen Umsätze automatisch eine Schätzung (die übrigen Schätzungen werden manuell erstellt). Ab einem gewissen Betrag werden die Schätzungen vor dem Versand überprüft und freigegeben. Gemäss internen Weisungen müssen Schätzungen ab einem gewissen Betrag zudem von der Teamleitung kontrolliert und freigegeben werden. Bei einer stichprobenweisen Überprüfung der Kontrollen wurden zwei von fünf Schätzungen nicht formell von der Teamleitung freigegeben. Das 4-Augenprinzip wurde jedoch eingehalten. Die eingeleiteten Massnahmen sind im vorhergehenden Abschnitt aufgeführt.

Systemgestützte Mahn- und Inkassoprozesse

Die Mahnungen und Beteiligungen überfälliger Forderungen erfolgen weitestgehend automatisiert. Diejenigen Forderungen, welche nicht den standardisierten, informatikunterstützten Mahn- und Inkassoprozess durchlaufen, werden überwacht. Diese Kontrollaktivitäten sind unter „Überwachung“ aufgeführt.

Abschreibungen

Abschreibungen unter 100 000 Franken können beim Vorliegen eines konkreten Verlustbelegs durch die Teamleitung visiert werden. Abschreibungen über 100 000 Franken mit konkretem Verlustbeleg, sämtliche Abschreibungen ohne konkretem Verlustbeleg und Steuerverzichte müssen von der Teamleitung und der Abteilungsleitung genehmigt werden. Bei Verzichten handelt es sich um verjährte Forderungen und Verzichte aufgrund Art. 89 Abs. 7 MWSTG.

In seinem Bericht Nr. 2013-03 zur Prüfung der Abschreibungen in der HA MWST vom 18. Oktober 2013 konnte das FISP die Wirksamkeit und Existenz der definierten Kontrollen bestätigen. Ungefähr 50 % der Abschreibungen betreffen Schätzungen.

Funktionentrennung

Innerhalb der Abteilung Erhebung ist eine separate Organisation zuständig für die Verwaltung der Stammdaten inklusive Auszahladressen. Nur Mitarbeiter dieser Organisation sowie zwei Mitarbeiter vom Rechnungswesen besitzen die Zugriffsberechtigungen im MOLIS zur Mutation von Stammdaten. Die Zugriffsberechtigungen der Mitarbeiter der Stammdatenverwaltung beschränken sich auf die Mutation der Stammdaten sowie Leserechte. Die Berechtigungen der zwei Mitarbeiter des Rechnungswesens sind etwas weiter gefasst, aber vor allem bei der Verbuchung eingegrenzt. Auszahlungen können diese Mitarbeiter nicht tätigen.

Der grösste Teil der Buchungen im MOLIS erfolgt durch das DMC. Hierbei handelt es sich insbesondere um sämtliche Deklarationen sowie Gutschriften und Ergänzungsabrechnungen, die manuell ausgestellt werden. Die Gutschriften und Ergänzungsabrechnungen der Abteilung Erhebung werden im Normalfall im EFIM erstellt und anschliessend über eine automatische Schnittstelle im MOLIS verbucht. Manuelle Buchungen können nur durch das Rechnungswesen und teilweise durch die Mitarbeiter der Erhebung vorgenommen werden.

Mit der Überprüfung der Haben-Deklarationen im EFIM muss gleichzeitig die Auszahlung im MOLIS manuell freigegeben werden. Die Haben-Deklarationen, die keinen Geschäftsfall im EFIM generieren, werden aufgrund der Liste „Auszahlungen fällig in 14-20 Tagen“ durch den Prozessbearbeiter stichprobenweise kontrolliert und anschliessend automatisch ausbezahlt. Die Auszahlungen erfolgen 60 Tage nach Eingang der Abrechnungsformulare.

Überwachung

Die Teamleitung und teilweise die Abteilungsleitung überwachen die Tätigkeiten der Teams bzw. Abteilung anhand verschiedener Auswertungen, nachstehend werden die wichtigsten aufgeführt:

- Noch nicht verbuchte, in MOLIS provisorisch erfasste Abrechnungsformulare;
- Gewährte Fristverlängerungen über 4 Monate;
- Pendente Sistierungen: Eine Sistierung im MOLIS bewirkt, dass für die entsprechende Forderung keine automatischen Inkassomassnahmen durchgeführt werden;
- Pendente Auszahlungen;
- Mahnungen ohne anschliessende Betreuung;
- Betreuung ohne anschliessendes Fortsetzungsbegehren;
- Nachlassverfahren mit Guthaben.

Schlussfolgerung Kapitel 4	
●	<i>Die existierenden Schlüsselkontrollen sind angemessen. Anhand der verschiedenen durchgeführten Stichproben konnte die Durchführung und Dokumentation der Kontrollen validiert werden.</i>
■	<i>Bei der Freigabe von Gutschriften, Ergänzungsabrechnungen und manuellen Schätzungen bestehen zum Zeitpunkt der Prüfung Kontrolllücken, die, wie im Text dargestellt, eliminiert werden sollen.</i>

5 Externe Prüfung

5.1 Die Abteilung

Die Abteilung Externe Prüfung ist zuständig für die Durchführung von Kontrollen bei den Steuerpflichtigen. In der Abteilung Externe Prüfung arbeiten in 12 Teams rund 190 Personen, wovon 170 Steuerexperten, die Kontrollen vor Ort durchführen. Dreiviertel ihrer Zeit führen die Steuerexperten in der Regel in der zugeteilten Region Kontrollen vor Ort aus. Sie haben üblicherweise ihren Wohnsitz in dieser Region. Die restliche Zeit sind die Mitarbeitenden im Büro in Bern, wo sie Pendenzen erledigen, Kontrollen besprechen und abschliessen und die neuen Kontrollen planen. Einige Steuerexperten werden zudem stark in laufende Projekte eingebunden.

Da die Mitarbeitenden oftmals allein unterwegs und selten im Büro sind, ist die Rekrutierung und Einführung neuer Mitarbeitenden in der Abteilung Externe Prüfung von grosser Bedeutung. Im Rahmen der Rekrutierung verlangt die Abteilung Externe Prüfung Strafregister- und Betreibungsregisterauszüge. Zahlreiche wichtige Dokumente werden mit dem Arbeitsvertrag abgegeben. Gegenwärtig wird im Arbeitsvertrag die Konsultation von einzelnen dieser Dokumenten empfohlen. Wichtige Dokumente, wie der Verhaltenskodex, sind nicht integraler Bestandteil des Arbeitsvertrages.

Als Qualifikation ist ein Fachausweis als Buchhalter oder Treuhänder eine Voraussetzung. Nach Antritt der Stelle durchlaufen die neuen Mitarbeitenden ein rund 14-monatiges Ausbildungsprogramm. Dieses Programm besteht aus internen Ausbildungen, Praktika in der Abteilung Erhebung und der Sektion Analyse, Projekte, Risikoerkennung (APRM), sowie der Begleitung von anderen Prüfern.

Seit Ende 2012 werden für die folgenden Branchen vermehrt Spezialisten ausgebildet:

- Bauhauptgewerbe (Hochbau);
- Finanzwesen;
- Gemeinwesen;
- Gesundheitswesen;
- Sport und Kultur;
- Luftverkehr.

Den Mitarbeitenden stehen die Branchenpublikationen und Branchenchecklisten bei der Durchführung von Kontrollen zur Verfügung. Die Ausbildung von neuen Mitarbeitenden findet hauptsächlich „on-the-job“ statt. Seit 2013 finden auch Branchenschulungen statt.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt die wichtigsten für die Mitarbeitenden verbindlichen Dokumente zentral abzulagern und bei Änderungen auf die neuen oder überarbeiteten Dokumente hinzuweisen. Im Arbeitsvertrag sollte darauf hingewiesen werden, dass die Dokumente gemäss Ablage verbindlich sind.

Stellungnahme der ESTV:

In die Arbeitsverträge wird neu ein Passus aufgenommen, dass die relevanten Weisungen und Reglemente integrierter Bestandteil des Arbeitsvertrages sind und vom Mitarbeiter gelesen sowie befolgt werden müssen. Diese Dokumente werden im Rahmen des Eintrittsprozesses abgegeben. Der Mitarbeitende ist dafür verantwortlich, sich stets auf den aktuellsten Stand dieser Vorschriften zu bringen. Diesbezügliche Neuerungen und Änderungen werden via Personalinformationen kommuniziert. Die aktuellsten Unterlagen sind stets auf dem Intranet verfügbar.

Die Abteilung in Zahlen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ergänzungsabrechnungen in Mio. Franken*	574.5	317.0	218.6	215.8	209.1	113.4	130.3	128.8	133.0
Gutschriften in Mio. Franken*	-95.6	-195.3	-93.0	-121.1	-48.1	-25.4	-52.6	-27.0	-47.5
Nettoeinnahmen Abteilung Externe Prüfung in Mio. Franken	479.0	121.7	125.6	94.8	161.0	88.1	77.7	101.8	85.5
Veränderung Nettoeinnahmen ggü. Vorjahr		-74.6%	3.2%	-24.6%	69.9%	-45.3%	-11.8%	30.9%	-16.0%
Anzahl durchgeführte Kontrollen in Tausend	9.0	9.5	9.2	9.5	9.1	8.6	8.7	9.1	8.6
Anzahl Vollzeitstellen	-	-	206.4	203.8	198.6	197.1	194.8	193.0	190.7
Anzahl durchgeführte Kontrollen je Mitarbeiter			44.6	46.4	45.9	43.6	44.7	47.2	44.9
Kontrollen mit einem Befund im Verhältnis zu Total Anzahl durchgeführten Kontrollen	81.4%	77.5%	75.7%	73.1%	73.5%	72.3%	71.1%	71.4%	71.9%
Befund pro Kontrolltag in Tausend Franken	16.7	11.9	6.8	7.6	8.1	5.3	6.2	5.8	4.7
Kontrolldichte	2.8%	2.9%	2.8%	2.8%	2.7%	2.5%	2.5%	2.5%	2.4%

*Gemäss Buchhaltung MOLIS

Die in MOLIS verbuchten Nettoeinnahmen der Abteilung Externe Prüfung nahmen ab 2006 stark ab. Hauptgrund für diesen Einbruch in 2006 war der neu eingeführte "Pragmatismusartikel" im MWST-Gesetz. Dieser Artikel führte dazu, dass die Verwaltung den MWST-Pflichtigen nicht mehr bloss aus formalen Gründen mit grösseren Nachforderungen konfrontieren konnte. Demzufolge wurden in der Periode 2006-2008 für viele bereits abgeschlossene Kontrollen Gutschriften erstellt.

Das Total der Anzahl Kontrollen bewegt sich seit 2005 zwischen 8 500 und 9 500 Kontrollen pro Jahr. Die Anzahl Kontrollen pro Vollzeitstelle ist seit 2007 stabil. Die Anzahl Vollzeitstellen in der Abteilung Externe Prüfung haben sich gegenüber 2007 um 8 % reduziert.

Die Anzahl Kontrollen mit Befund im Verhältnis zur Anzahl durchgeführter Kontrollen hat sich nach der Einführung des neuen MWST-Gesetzes (2009) stabilisiert. Auch der Befund pro Kontrolltag ist konstanter geworden. Die Beweislast unter dem neuen MWST-Gesetz liegt vermehrt bei der ESTV, z. B wenn Buchhaltung, Umsatzabstimmung, Belege oder Exportnachweise fehlen oder mangelhaft sind. Wenn die Beweislast vermehrt bei der ESTV liegt, sind auch die Erfolgchancen in Rechtsverfahren geringer.

Hier ein Beispiel, das die Situation illustriert:

Beispiel

Bei einer Kontrolle wurde festgestellt, dass die Buchhaltung eines steuerpflichtigen Unternehmens unvollständig war. Beispielsweise waren nicht alle Einnahmen verbucht, es fehlten ein Grossteil der Kreditorenrechnungen sowie die Umsatzabstimmungen für die untersuchte Periode. Da die Beweislast der korrekten Festlegung des Umsatzes neu bei der ESTV liegt, hatten diese Befunde zur Folge, dass die ESTV bedeutend mehr Kontrolltage als vorgesehen benötigte, um die Überprüfung des Betriebes abzuschliessen. Die durch die ESTV festgestellten Mängel hatten keine negativen Konsequenzen für den geprüften Betrieb. Im Gegenteil, die Arbeiten der Inspektoren führten dazu, dass die untersuchte Firma eine Gutschrift von rund 50'000 Franken für Vorsteuern geltend machen konnte.

Typischerweise ist anlässlich von Gesetzesänderungen die Fehlerquote anfänglich etwas höher. Anschliessend reduziert sich die Fehlerquote.

Die Kontrolldichte hat seit 2010 leicht abgenommen aufgrund der Reduktion der Vollzeitstellen und der Zunahme der Anzahl Steuerpflichtigen. Der Lohnaufwand inkl. Arbeitgeberbeiträge und Spesen betrug in 2013 37,9 Mio. Franken.

Betroffene Informatiksysteme

- Inspecta – Dokumentationstool für die Prüfungshandlungen (Excel);
- Workflowtool – Erfassung und Überwachung der Arbeitsfortschritte;
- EFIM – Ablage von Kontrollberichten, Einschätzungsmitteilungen, zu beachtende Punkte sowie Ergänzungsabrechnungen bzw. Gutschriften.

Auswahl und Zuteilung der zu prüfenden Dossiers

Die Sektion APRM (eine Instanz, welche organisatorisch unabhängig ist von der Abteilung Externe Prüfung) hat aufgrund einer Empfehlung der EFK im Jahr 2006 Kriterien für eine risikoorientierte Auswahl von zu prüfenden Dossiers definiert. Ab 2006 wurde zudem sichergestellt, dass die Prüfdichte unter den einzelnen Kantonen und Wirtschaftsbranchen vergleichbar ist. Ab 2011 wurde aufgrund der gesammelten Erfahrungen die Qualität der definierten Risikokriterien retrospektiv analysiert.

Follow-up Empfehlung 10352.003

Die retrospektive Betrachtung der Kontrollergebnisse ist implementiert und dokumentiert. Die Empfehlung ist umgesetzt.

Des Weiteren wurden die Ende 2011 durch die Sektion APRM definierte Auswahl von durchzuführenden Kontrollen durch einige Mitarbeiter der Abteilung Externe Prüfung analysiert. Aufgrund der Erkenntnisse aus dieser Analyse wurden die Risikokriterien und deren Gewichtung verfeinert. Die Programmierung für die risikoorientierte Auswahl der Kontrollen wurde grundlegend überarbeitet. Dabei wurden die Programmierungen durch die Sektion APRM im 4-Augenprinzip validiert.

Seit 2011 fanden kleinere Anpassungen statt. Diese Anpassungen wurden nicht immer systematisch im 4-Augenprinzip validiert. Eine IKS-Kontrolle ist nicht definiert. Ein wichtiger Grund hierfür war die laufende Erweiterung der Aufgaben der Sektion APRM.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die Sektion APRM sollte für die Validierung der Änderungen an der Programmierung, welche die risikoorientierte Auswahl der Kontrollen steuert, eine IKS-Kontrolle definieren. Die Kontrolle sollte systematisch erfolgen und nachvollziehbar dokumentiert werden.

Stellungnahme der ESTV:

Wir sind mit dieser Empfehlung einverstanden, sie wurde zum grossen Teil schon umgesetzt. Die Sektion APRM wird eine doppelte Prüfung der gesamten Dokumentation (Programme, Modelle, Beschreibungen, usw.) welche die Risikoanalyse und insbesondere die Auswahl der Kontrollen (EXTEM und IPP) betreffen einführen. Zwecks Nachvollziehbarkeit werden alle produktiv gesetzten Scripts systematisch gespeichert.

Seit Januar 2014 werden alle Änderungen der Auswahlkriterien für die Kontrollen durch die Zuteilungsstelle (Vertreter der EXTEM, ERHEM und APRM) validiert. Die Abteilungsleitung der EXTEM genehmigt die Entscheide und Protokolle.

Im 2014 hat ein Pilot-Projekt der GLM erlaubt, das Risikomanagement zu validieren und die Stossrichtung für die Auswahl der Kontrollen zu definieren. Ab 2015 wird dieses Projekt vollumfänglich umgesetzt.

Neu werden im Rahmen der Zuteilungsstrategie neben den bereits bekannten Risikokriterien mögliche Risiken (Ideen) der Teams entgegengenommen. Diese Ideen werden zuerst einer Voranalyse unterzogen, bevor Kontrollen aus diesem Risiko-Bereich ausgewählt und zugeteilt werden. Drei Ideen wurden im März 2014 zur Umsetzung freigegeben.

Zur Einführung und Umsetzung der Kontrollstrategie 2014 wurde eine Zuteilungsstelle geschaffen. Diese besteht aus Mitarbeitenden der Abteilung Externe Prüfung und wird von der Sektion APRM fachlich und logistisch unterstützt.

Die Zuteilungsstrategie sieht vor, dass ab 1. Januar 2014 ca. 50 % der Kontrollen aufgrund der bereits definierten Risikokriterien (System-Risiko) und Ideen selektiert werden. Zusätzlich erfolgen ca. 25 % der Kontrollen aufgrund von erkannten Risiken durch die Mitarbeitenden der HA MWST mittels Kontrollaufträge. 10 % der Kontrollen erfolgen bei Grossfirmen mit einem Umsatz grösser 50 Millionen Franken. Die übrigen Kontrollen werden aus den übrigen Meldungen (5 %) und nach dem Zufallsprinzip (10 %) selektiert. Für die einzelnen Kategorien sind ab 2014 unterschiedliche Kontrollfristen definiert. Die durchschnittlichen Kontrollfristen werden verkürzt.

Follow-up Empfehlung 10352.001

Die Ziele und die Strategie für den Vollzug der MWST für die HA MWST und daraus abgeleiteten Ziele für die Abteilung Externe Prüfung sind dokumentiert. Die Empfehlung ist umgesetzt.

Follow-up Empfehlung 10352.002

Bei den Grossfirmen wurde die Prüfstrategie angepasst. Die Prüfdichte bei Grossfirmen ist höher als bei den Firmen mit einem Umsatz unter 50 Mio. Franken. Statt rotierend einzelne Themen zu prüfen, werden heute ausschliesslich umfassende Kontrollen durchgeführt werden. Die Empfehlung ist umgesetzt.

In einem Schreiben datierend von 24. September 2012 hat die EFK darauf hingewiesen, dass es zur Abklärung von speziellen Sachverhalten sinnvoll wäre, wieder punktuelle Kontrollen durchzuführen, damit Sachverhalte, die längerfristig zu Steuerverlusten führen könnten, zeitnah abgeklärt und besteuert werden können. Die Abteilung Externe Prüfung teilt diese Meinung, weist aber auf die gesetzlichen Änderungen im Verfahren hin. Die Durchführung einer Kontrolle muss laut aktuellem MWST-Gesetz (Art. 78 Abs. 5) zwingend mit einer Einschätzungsmitteilung abgeschlossen werden, die den Umfang der Steuerforderung der kontrollierten Periode festhält. Die Externe Prüfung soll gezielt, vermehrt bekannte Risiken und Fehler punktuell angehen und falls es sinnvoll ist, nur diesen Sachverhalt einer Kontrolle unterziehen. Es gibt auch alternative effektive Aktionen, die gegenwärtig durchgeführt werden. Hier ein Beispiel:

Beispiel

Aufgrund des Befunds bei einem Steuerpflichtigen wurden knapp 200 Firmen in der gleichen Branche angeschrieben, um die Verjährung zu unterbrechen. Dadurch können im Anschluss an die Rechtsprechung für diesen Befund, Massnahmen ergriffen werden, die zu Mehreinnahmen und einer branchenweiten Gleichbehandlung führen können.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die Abteilung Externe Prüfung sollte bekannte systematische Risiken und Fehler gezielter angehen.

Stellungnahme der ESTV:

Wir sind mit dieser Empfehlung einverstanden. Die Abteilung Externe Prüfung geht mit den bestehenden Mitteln die bekannten systematischen Risiken und Fehler bereits an. Wo es sich lohnt, werden diese Risikogruppen kontrolliert (Input vs. Output). Mit verbesserten IT-Mitteln kann auch die Risikoanalyse verbessert werden. Diese Mittel fehlen momentan noch, werden aber im Rahmen von Fiscal-IT eingeplant.

Die Sektion APRM trifft in Zusammenarbeit mit der Zuteilungsstelle aufgrund der oben definierten Strategie eine Auswahl von Dossiers für die Abteilung Externe Prüfung. Grundlage für die Auswahl sind Datenextraktionen aus MOLIS, die in einer Datenbank bearbeitet werden. Die Population gemäss MOLIS enthält sämtliche im MOLIS aktiv MWST-registrierten Steuerpartner. Die Auswahl der zu prüfenden Dossiers wird an die Zuteilungsstelle der Abteilung Externe Prüfung übergeben. Diese Stelle überwacht die Anzahl offener Kontrollen und die eintreffenden Kontrollergebnisse der Mitarbeitenden. Die Kontrollergebnisse werden gegenwertig mindestens zweimal monatlich mit der Sektion APRM und der Abteilungsleitung besprochen. Wichtige Erkenntnisse fliessen somit früher in das Risikomanagement ein.

Das Auftragsbuch der Mitarbeitenden im Workflowtool wird jeweils Anfangs Woche automatisch mit neuen Dossiers ergänzt. Anschliessend hat der Teamchef bzw. Stellvertreter bis Ende Woche Zeit, um allfällige Anpassungen vorzunehmen. Seit 2009 ist für die Mitarbeitenden im Workflowtool ersichtlich, aufgrund welcher Kriterien die Kontrolle ausgewählt wurde.

5.2 Schlüsselkontrollen

Überwachung der Kontrollstrategie und deren Umsetzung

Die Zweckmässigkeit der Kontrollstrategie und deren Umsetzung sind zentral für die Aktivitäten zur Sicherstellung der MWST Einnahmen. Die Umsetzung der Kontrollstrategie wird laufend durch die Abteilungsleitung in Zusammenarbeit mit der Zuteilungsstelle und der Sektion APRM überwacht. Künftig wird die Umsetzung der Kontrollstrategie einmal jährlich mit der HA überprüft.

Löschung der zugeteilten Kontrollen

Die Teams dürfen nur in begründeten Fällen zugeteilte Kontrollen im Workflowtool löschen (z. B. bei Konkursen und Bürogemeinschaften). Vorgabe ist, dass eine nachvollziehbare Begründung festgehalten und die Löschung durch die Teamleitung freigegeben wird. Kontrollen, die nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden, dürfen nicht gelöscht werden. Die Teamleitung muss sämtliche Anträge genehmigen. Im 1. Quartal 2014 wurden 295 Kontrollen gelöscht. Dabei ist folgendes festzuhalten:

- Bei 48 gelöschten Kontrollen (17 %) sind keine Kommentare vorhanden;
- 57 gelöschte Kontrollen (19 %) betreffen die Kategorie Zufall. Diese dürften gemäss Vorgaben nicht gelöscht werden;
- Die Begründungen aufgrund des eingegebenen Texts sind nicht immer nachvollziehbar.

Die identifizierten Feststellungen waren der Abteilung Externe Prüfung bekannt und werden gegenwärtig adressiert.

Überwachung der offenen noch nicht abgeschlossenen Kontrollen

Kontrollen können teilweise nicht direkt abgeschlossen werden, da Pendenzen offen sind. Die Bearbeitung von offenen Pendenzen kann zeitintensiv sein. Offene Kontrollen werden durch die Teamleitung und die Abteilungsleitung überwacht. Per 16. Mai 2014 hat die EFK 156 Kontrollen identifiziert, bei denen das Anmeldeschreiben vor dem 1. Juni 2013 verschickt wurde. Aufgrund dieses Befunds hat die HA MWST eine detaillierte Analyse vorgenommen und ist zum Schluss gekommen, dass diese Fälle unter Kontrolle sind. Etwa ein Drittel dieser Kontrollen ist effektiv abgeschlossen. Der Status dieser Kontrollen wurde aber nicht auf abgeschlossen gesetzt. Der aktuelle Status der anderen älteren offenen Kontrollen ist im Workflowtool auch nicht immer nachvollziehbar dokumentiert.

Die materielle und formelle Überprüfung der abgeschlossenen Kontrollen

Sämtliche Kontrollen müssen durch die Teamleitung materiell geprüft und freigegeben werden. Die Teamleitung überprüft den Kontrollbericht, die Einschätzungsmitteilung, die Empfehlungen, Gutschriften, Ergänzungsabrechnungen und den Spesenrapport. Unklarheiten werden mit dem Mitarbeitenden besprochen. Die Überprüfung wird mittels Visum (Stempel) auf vorgegebenen Stellen dokumentiert. Das Inspecta und weitere Arbeitspapiere werden gegenwärtig nur in den seltensten Fällen überprüft.

Die Teamleitung gibt die Kontrollen anschliessend im Workflowtool frei und sendet einen Sammelrapport samt Unterlagen an die Fachspezialisten Interne Dienste (FISD). Das FISD führt eine weitere formelle Prüfung der Gutschriften und Ergänzungsabrechnungen durch, bevor diese zum Versand und zur Verbuchung freigegeben werden.

Die Ergebnisse der Kontrolle sind insbesondere im Kontrollbericht festgehalten. Der Kontrollbericht dient als Checkliste und enthält detaillierte Angaben zur Organisation und zu den Befunden. Die Dokumentation der Prüfungshandlungen und der Nachweise, die nicht zu Befunden führen, erfolgt unterschiedlich und ist oftmals nicht ausreichend. Diese Dokumentation ist gegenwärtig konzept- und EDV-mässig unzureichend unterstützt. In der Prüfdokumentation ist nicht festgehalten, welche Risiken zur Kontrolle führten und wie diese Risiken abgedeckt wurden.

Die EFK hat im Rahmen dieser Kontrolle 30 Kontrollberichte überprüft. Die Ergebnisse wurden zum Teil mit den Mitarbeitenden bzw. der Teamleitung besprochen. Die befragten Mitarbeitenden sind kompetent und verfügen über gute Branchenkenntnisse.

Die Kontrollberichte weisen eine gute Qualität auf:

- Das Format der Kontrollberichte ist einheitlich;
- Die Befunde und wichtigsten Angaben zum Steuerpflichtigen sind nachvollziehbar dokumentiert;
- Der Kontrollbericht, Einschätzungsmitteilung, die abgegebenen Empfehlungen, Gutschriften und Ergänzungsabrechnungen in der MOLIS Buchhaltung sind in sich konsistent;
- Das 4-Augenprinzip ist dokumentiert.

Bei den externen Kontrollen bestehen unterschiedliche zweckmässige Prüfungsansätze. Die schriftlichen Vorgaben lassen den Mitarbeitenden grössere Freiheiten beim Prüfungsvorgehen.

Kontrollen im Rahmen der Qualitätssicherung

Ab 2014 wird die Teamleitung pro Prozessbearbeiter zweimal jährlich willkürlich zwei Kontrollen auswählen und die vollständige Prüfungsdokumentation überprüfen um die gesamten Prüfungshandlungen zu beurteilen und sicherzustellen, dass die Dokumentation der Revisionsunterlagen ausreichend ist. Des Weiteren ist vorgesehen, dass jede Teamleitung zweimal jährlich pro Prozessbearbeiter eines anderen Teams willkürlich zwei Kontrollen auswählt um die Verständlichkeit sowie Gesetzeskonformität von Empfehlungen zu überprüfen.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die Prüfungshandlungen und die Nachweise bei Prüfungshandlungen ohne Befunde sollten systematischer dokumentiert werden. Es sollte auch ersichtlich sein, wie die vorgängig zur Prüfung identifizierten Risiken bei der Prüfungsdurchführung abgedeckt wurden. Diese Dokumentation sollte im Rahmen der Review durch die Teamleitung überprüft werden. Bedingung ist die Überarbeitung des Dokumentationskonzepts und idealerweise eine EDV-mässige Unterstützung. Die vorgesehene Qualitätssicherungsmassnahme in diesem Bereich ist aus Sicht der EFK aus oben erwähnten Gründen gegenwärtig schwierig umsetzbar.

Stellungnahme der ESTV:

Wir sind mit dieser Empfehlung einverstanden und werden ihr vermehrt Rechnung tragen. Als Sofortmassnahme hat die Zuteilungsstelle eine Übergangslösung für ein systematisches Feedback zu den identifizierten Risiken entwickelt, das nächstens umgesetzt wird. Für die Zukunft wird ein neues Tool entwickelt, das der Empfehlung Rechnung trägt und bei dem eine umfassende elektronische Auswertung möglich sein wird.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die Abteilung Externe Prüfung sollte die Prüfmethodik stärker vereinheitlichen und weiterentwickeln. Der Einsatz von Datenanalysetools und Stichprobenkonzepten sollte evaluiert werden.

Bei der Besetzung von künftigen Stellen in der Abteilung Externe Prüfung sollten auch erfahrene Wirtschaftsprüfer, MWST-Experten und / oder Datenanalyse-Spezialisten berücksichtigt werden. Damit könnten weitere Erfahrungen mit neuen Prüfmethoden, Dokumentationstools und Datenanalysemöglichkeiten in komplexen Umgebungen und Grossfirmen erworben werden.

Stellungnahme der ESTV:

Wir sind mit dieser Empfehlung einverstanden. Die Abteilung Externe Prüfung wird diesen Aspekt in die künftigen Tools und in den künftigen Rekurtierungsprozess einbauen. Sobald die entsprechenden IT-Tools vorhanden sind, wird diese Empfehlung verstärkt umgesetzt.

Empfehlung 7 (Priorität 2)

Die folgenden Schlüsselkontrollen sollten ins Risikokontrollinventar aufgenommen werden. Die Durchführung und Dokumentation der Kontrollen soll für IKS-Zwecke stufengerecht in angemessenem Detaillierungsgrad und angemessener Periodizität erfolgen. Die EFK schlägt Folgendes vor:

- *Jährliche Überwachung und Steuerung der Umsetzung der Kontrollstrategie in Zusammenarbeit mit dem Hauptabteilungsleiter MWST;*
- *Quartalsweise Überwachung der gelöschten Kontrollen durch die Abteilungsleitung;*
- *Quartalsweise Überwachung der offenen, noch nicht abgeschlossenen Kontrollen durch die Abteilungsleitung. Dabei sollte die Altersstruktur aktiver berücksichtigt werden;*
- *Kontrollen, die von der Teamleitung bei der Qualitätssicherung durchgeführt werden.*

Stellungnahme der ESTV:

Wir sind mit allen Empfehlungen einverstanden.

Zum ersten Lemma: Ein erster Pilot zur jährlichen Überwachung und Steuerung der Umsetzung der Kontrollstrategie zusammen mit dem Hauptabteilungsleiter hat im 2014 stattgefunden, ab dem 2015 wird dies standardmässig durchgeführt.

Zum zweiten Lemma: die quartalsweise Überwachung der gelöschten Kontrollen durch die Abteilungsleitung ist bereits eingeführt.

Zum dritten Lemma: Die quartalsweise Überwachung der offenen Kontrollen durch die Abteilungsleitung ist in der Umsetzung.

Zum vierten Lemma: Die erste Qualitätssicherung wurde im 2014 durchgeführt, die Resultate liegen noch nicht vor. Für das 2015 sind weitere Qualitätssicherungskontrollen geplant.

Schlussfolgerung Kapitel 5	
●	<i>Die existierenden Schlüsselkontrollen sind angemessen. Anhand der verschiedenen durchgeführten Stichproben konnte die Durchführung und Dokumentation der Kontrollen validiert werden.</i>
■	<p><i>Erkannte Kontrolllücken werden gegenwärtig wie folgt adressiert:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Die jährliche Überwachung und Steuerung der Umsetzung der Kontrollstrategie durch die HA MWST ist für 2014 vorgesehen.</i> • <i>Das Risikokontrollinventar soll um existierende Kontrollen ergänzt werden. Diese Kontrollen sollen stufengerecht erfolgen und nachvollziehbar dokumentiert werden.</i> • <i>Die Prüfungshandlungen ohne Befund sowie die Dokumentation, wie die vorgängig definierten Risiken abgedeckt wurden, sollen künftig nachvollziehbarer und systematischer erfolgen. Diese Dokumentation sollte auch im Rahmen der Review durch die Teamleitung überprüft werden.</i> • <i>Die Prüfungshandlungen können vermehrt vereinheitlicht und für Mittel- und Grossbetriebe durch Datenanalysen und Stichprobenkonzepte ergänzt werden.</i>

6 Recht

6.1 Die Abteilung

Die Abteilung Recht gliedert sich in sechs Teams, den Strafdienst und ein Abteilungssekretariat. Die Teams bearbeiten rechtsverbindliche Auskünfte und führen Verwaltungs- und Steuerjustizverfahren durch. Der Strafdienst ist seit März 2013 operativ tätig und verantwortlich für die Durchführung der Strafverfahren. Die Aufgaben des Strafdienstes wurden vorher von den Teams des Rechtsdienstes wahrgenommen. Die von der beschuldigten Person im Steuererhebungsverfahren erteilten Auskünfte oder Beweismittel aus einer Kontrolle dürfen in einem Strafverfahren nur dann verwendet werden, wenn die beschuldigte Person in diesem hierzu ihre Zustimmung erteilt. Zum Prüfzeitpunkt bestanden im Strafdienst bereits 270 Pendenzen (Vorermittlungen und laufende Verfahren), dies bei einem Mitarbeiterbestand von sechs Personen mit Unterstützung von anderen Abteilungen bei der Beweisbewertung (Höhe der Nachbelastung, Buchhaltungsanalyse, usw.).

Die Abteilung Recht verwaltet ihre Aufgaben in der Rechtsdatenbank (RDB). Weiter stehen ihr für die Erfüllung ihrer Aufgaben die Praxisdatenbank (PraDa), das Elektronische Informations- und Abfragesystem (ELIAS) und die webbasierten Publikationen zur Verfügung. Diese Datenbanken stehen auch den anderen Abteilungen zur Verfügung. In PraDa sind sämtliche Entscheide des Fachausschusses MWST, des Bundesverwaltungsgerichtes und des Bundesgerichtes enthalten. Im ELIAS sind sämtliche Publikationen, Verfügungen, Einspracheentscheide und Briefe aufgenommen, die von Interesse sind. Die webbasierten Publikationen enthalten Infos zur MWST sowie zu deren Praxis.

6.2 Schlüsselkontrollen

4-Augenprinzip

Sämtliche Einspracheentscheide und Vernehmlassungen werden mindestens vom Teamchef oder höher geprüft und unterschrieben. Beschwerden an das Bundesgericht werden von der Hauptabteilungsleitung unterschrieben. Die Verfügungen werden grundsätzlich vom Sachbearbeiter bearbeitet und unterschrieben. Für komplexe Fälle wird die Teamleitung konsultiert. Das gleiche Vorgehen gilt bei schriftlichen Auskünften. Ab wann die Teamleitung bzw. weitere Gremien involviert werden müssen, ist bei Verfügungen und Auskünften nicht klar geregelt. Mit der folgenden Empfehlung wird das Risiko zur Ungleichbehandlung weiter vermindert.

Empfehlung 8 (Priorität 2)

Die Abteilung Recht sollte für die Bearbeitung von Verfügungen und Auskünften klarere Regeln definieren. Dabei soll festgelegt werden, ab wann die Teamleitung bzw. Abteilungsleitung involviert werden muss und wie dies zu dokumentieren ist. Komplexere Verfügungen und Auskünfte sollten mit einer Doppeltunterschrift versehen werden.

Stellungnahme der ESTV:

Wir werden Ihre Empfehlung in die Praxis umsetzen. Es wird eine Vorgehensweise festgelegt, um erste Entscheide oder schriftliche Auskünfte in komplexen Fällen zu kontrollieren und zu dokumentieren, welche die Unterschrift zu zweit tragen müssen. Die Unterschriftenregelung der HA MWST vom 7. Oktober 2013 wird im Rahmen der gewählten Lösung angepasst.

Verjährungskontrolle

Das MWSTG gibt Verjährungsfristen vor. Ist eine Forderung verjährt, kann diese von der ESTV nicht mehr eingefordert werden und ist folgedessen abzuschreiben. Die Abteilung Recht erfasst die Verjährungsfristen in der RDB und kontrolliert diese quartalsweise. Einmal pro Jahr werden die Fristen von der Abteilungsleitung kontrolliert.

Sistierungskontrolle

Eine Sistierung im MOLIS bewirkt, dass für die entsprechende Forderung keine automatischen Inkassomassnahmen durchgeführt werden. Die Sistierungen der Abteilung Recht werden quartalsweise überprüft.

Bewertung der offenen Rechtsfälle

Per Jahresende muss die Abteilung Recht ihre offenen Fälle für einen korrekten Ausweis der Jahresrechnung bewerten. Ein Prozess besteht noch nicht. Eine diesbezügliche Empfehlung der EFK ist offen. Bis Ende Oktober 2014 wird ein Prozess definiert.

Formelle Kontrollen im Abteilungssekretariat

- Das Sekretariat erhält sämtliche eingehende Korrespondenz;
- Das Sekretariat eröffnet für sämtliche Auskünfte und Rechtsfälle einen Geschäftsfall in der RDB;
- Nach Abschluss eines Rechtsfalls ist das Sekretariat für die Rechtskraft- und Dossierzirkulationskontrolle sowie das Beenden des Geschäftsfalls in der RDB zuständig.

Schlussfolgerung Kapitel 6	
●	<i>Die existierenden Schlüsselkontrollen sind angemessen. Anhand der verschiedenen durchgeführten Stichproben konnte die Durchführung und Dokumentation dieser Kontrollen validiert werden.</i>
■	<p><i>Für die Bearbeitung von Verfügungen und Auskünften sollten klarere Regeln definiert werden.</i></p> <p><i>Die folgenden, nicht fälligen Empfehlungen aus dem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2013 werden bis zum nächsten Jahresabschluss behoben:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Empfehlung 14528.003 betreffend die periodengerechte Abgrenzung von Tatbestände aus der Abteilung Recht;</i> • <i>Empfehlung 14528.004 betreffend der Beurteilung und Bewertung der offenen Rechtsfälle.</i>

7 Gesamtbeurteilung zum IKS der Einnahmenprozesse MWST

7.1 IKS-Aufzeichnung

Die geprüften Prozesse und Kontrollen sind in Risiko-Kontrollmatrizen und Prozessdokumentationen festgehalten. Nur vereinzelt sind durchgeführte Kontrolltätigkeiten nicht in den Risiko-Kontrollmatrizen aufgezeichnet.

7.2 IKS-Design

Das Design der geprüften Schlüsselkontrollen ist von guter Qualität. Die Funktionentrennung wird durch die Organisation und das Zugriffsberechtigungskonzept im MOLIS zweckmässig unterstützt. Das 4-Augenprinzip wird angewendet. Das Design kann punktuell gestärkt werden durch die Umsetzung von bestehenden Empfehlungen der EFK (Jahresabschlussprüfung 2013) und vom FISP.

7.3 Dokumentation der Schlüsselkontrollen

Die Durchführung der Schlüsselkontrollen ist in der Regel nachvollziehbar dokumentiert. Nur vereinzelt werden Schlüsselkontrollen nicht systematisch dokumentiert.

7.4 Wirksamkeit der Schlüsselkontrollen

Ausgewählte Schlüsselkontrollen wurden stichprobenweise oder mittels umfassender Datenanalysen auf Ihre Wirksamkeit überprüft. Die Wirksamkeit dieser Kontrollen ist bestätigt. Die EFK hat bei den Stichproben in den einzelnen Abteilungen einen überwiegend positiven Eindruck erhalten über die Qualität der durchgeführten Kontrollen.

7.5 Kompensierende Kontrollen

Nicht relevant.

7.6 IKS-Empfehlungen der EFK aus früheren Revisionen

Die Empfehlungen der EFK aus den früheren Revisionen 10352 und 12501 sind umgesetzt. Die Empfehlungen mit Umsetzungstermin im Jahr 2014 werden bis zum Jahresende umgesetzt. Ein Follow-up der Empfehlungen aus der Revision 11391 hat nicht stattgefunden.

8 Fachliche Bemerkungen aus dem PVB-Bericht

In der PBV-Umfrage sind folgende fachlichen Bemerkungen enthalten, die durch die EFK untersucht wurden:

- Die risikoorientierte Zuteilung für externe Prüfvorhaben ist immer noch unbefriedigend.
- Jedes Team hat seine eigene Praxisauslegung, so dass die Gefahr der Ungleichbehandlung von Steuerpflichtigen besteht.
- Viele Praxisentscheide werden gefällt, welche etliche Mitarbeiter nicht nachvollziehen können.
- Entscheide / Aufträge werden ungenügend protokolliert.
- Administrative interne Arbeiten haben zugenommen, die Mitarbeiter werden damit zugedeckt und unnötig gefordert.

Die Richtigkeit dieser fachlichen Bemerkungen aus der PVB-Umfrage wurde in über 20 Einzelgesprächen mit Personen der Abteilung Externe Prüfung, 3 Workshops, einer Datenanalyse und der Durchsicht von 30 Kontrolldossiers validiert. Den Teilnehmern der PVB-Umfrage wurde die Möglichkeit gegeben, sich zu melden, um die fachlichen Bemerkungen zu besprechen. Die EFK hat keine Rückmeldungen erhalten. Die Ergebnisse zu den Workshops, die Datenanalyse und die Durchsicht von 30 Kontrolldossiers sind im Kapitel 5 enthalten.

Die Ergebnisse der Befragungen zu den fachlichen Bemerkungen sind in den nachfolgenden Unterkapiteln enthalten.

„Die risikoorientierte Zuteilung für externe Prüfvorhaben ist immer noch unbefriedigend“

Aus Sicht der befragten Mitarbeitenden der Abteilung Externe Prüfung ist die bestehende Auswahl- und Zuteilungsstrategie für externe MWST-Prüfungen als befriedigend bis gut zu beurteilen.

Mitarbeitende bedauern, dass heute kaum mehr sogenannte „Aktionen“ durchgeführt werden. Dazu gilt es festzuhalten, dass die jeweils als positiv erwähnte Aktion der Prüfung der baselstädtischen Taxihalter aus dem Jahr 2008 bei näherer Betrachtung auch ihre Tücken hat. Bei dieser Aktion wurden 320 Taxihalter geprüft und insgesamt 2,4 Mio. Franken Nachsteuer in Rechnung gestellt. In der Folge haben 70 Taxihalter gegen die Einschätzungsmittelungen Einsprache erhoben und zum Teil vor dem Bundesverwaltungsgericht Recht bekommen. Über mehr als zwei Jahre haben sich drei Personen im Rechtsdienst der MWST fast ausschliesslich mit diesen Einsprachen beschäftigt. Jeder Fall musste individuell beurteilt werden. Die Aktion führte zudem zu Steuererlassen und Verlustscheinen. Die negativen Aspekte der Aktion waren vielen befragten Mitarbeitenden nicht bekannt. Die Kommunikation gegenüber den Mitarbeitenden muss daher künftig verbessert werden.

„Jedes Team hat seine eigene Praxisauslegung, so dass die Gefahr der Ungleichbehandlung von Steuerpflichtigen besteht“

Aus Sicht der befragten Mitarbeitenden der Abteilung Externe Prüfung findet eine bewusste Ungleichbehandlung von Steuerpflichtigen nicht statt. Es sind kaum Fälle von Ungleichbehandlungen bekannt. Ebenso kann nicht davon gesprochen werden, dass jedes Team eigene Praxisauslegungen entwickelt hat. Anstehende Fragen werden in der Regel durch die Mitarbeitenden mit den Teamchefs, Branchenspezialisten oder Fachgruppen diskutiert. Durch das 4-Augenprinzip der

Teamchefs werden allfällige ungenügend beantwortete Fragen identifiziert und mit anderen Mitarbeitenden der Abteilung Externe Prüfung oder der Abteilung Recht besprochen.

Im Gegensatz zu früher werden anlässlich der Abteilungssitzungen weniger konkrete fachliche Themen diskutiert. Hier besteht aus Sicht der Gesprächspartner Optimierungspotenzial. Der je nach Sachverhalt bestehende Handlungsspielraum bei der Auslegung des MWSTG kann zwangsläufig zu einer gewissen unterschiedlichen Handhabung führen.

Keiner der Befragten wurde durch Vorgesetzte unter Druck gesetzt, um den Inhalt der Kontrollberichte ohne fachliche Begründung anzupassen. Von einem Teil der interviewten Personen wurde immer wieder auf zwei Fälle aus dem Jahr 2010 hingewiesen, bei denen die Geschäftsleitung im Jahr 2010 im Nachgang zu Kontrollen eine Ungleichbehandlung bewirkt haben soll. Weitere Fälle waren den Befragten nicht bekannt. Nach verschiedenen Abklärungen kommt die EFK zum Schluss, dass bei diesen beiden Fällen keine Ungleichbehandlung vorliegt. Die interviewten Personen verfügten nicht alle über die für eine objektive Beurteilung notwendigen Informationen. Die EFK stellt fest, dass die Abwicklung sowie die interne Kommunikation in diesen beiden Fällen nicht optimal verlaufen sind.

Empfehlung 9 (Priorität 2)

Bei der Beurteilung von Kontrollergebnissen sind die Prozessvorgaben der MWST konsequent einzuhalten. Interessenkonflikte müssen immer vermieden werden.

Stellungnahme der ESTV:

Wir sind mit dieser Empfehlung einverstanden und werden heute und in Zukunft weiterhin darauf achten, dass die Prozessvorgaben der MWST konsequent eingehalten werden.

„Viele Praxisentscheide werden gefällt, welche etliche Mitarbeiter nicht nachvollziehen können“

Aus Sicht der befragten Mitarbeitenden der Abteilung Externe Prüfung wurden den Steuerpflichtigen mit der Einführung des „Pragmatismusartikels“ in der MWST-Verordnung sowie des neuen MWST-Gesetzes per 1.1.2010 mehr Rechte und Möglichkeiten zugestanden. Vor diesem Hintergrund und im Zusammenhang mit Auslegungsfragen der neuen Gesetzgebung trifft der Fachausschuss MWST Praxisentscheide, die sich oftmals steuerlich zu Gunsten der Wirtschaft auswirken. Die Entscheide sind bei den Inspektoren und den zuständigen Fachgruppen zwar nachvollziehbar, werden aber nicht immer verstanden. Die diesbezügliche Kommunikation sollte verbessert werden. Eine Empfehlung zur Kommunikation im formellen Entscheidungsprozess ist in Kapitel 9.3 aufgeführt.

„Entscheide / Aufträge werden ungenügend protokolliert“

Im Protokoll der Abteilungskonferenz besteht eine Pendenzenliste mit Fristen und Zuständigkeiten. Gemäss einzelne Befragten werden Aufträge vom Abteilungschef Externe Prüfung zum Teil mündlich und / oder unvollständig erteilt. Das hat in der Folge verschiedentlich zu unnötigen oder überflüssigen Arbeiten geführt. Die diesbezügliche Unzufriedenheit hat dazu geführt, dass die Zusammenarbeit mit der Abteilungsleitung nicht gesucht wird.

„Administrative interne Arbeiten haben zugenommen, die Mitarbeiter werden damit zugedeckt und unnötig gefordert“

Aus Sicht der befragten Mitarbeitenden der Abteilung Externe Prüfung haben die administrativen Tätigkeiten für die Inspektoren im Vergleich zu früher zugenommen. Einerseits sind vermehrt Daten für statistische Zwecke (u. a. Ausbau der betriebswirtschaftlichen Zahlenerhebung für die Festlegung von Saldosteuersätzen) zu erfassen. Es bestehen somit gewisse Sachzwänge. Andererseits sind verschiedene Daten, wie die Reise- und Bürozeiten der Inspektoren mehrfach einzugeben, was als ineffizient zu beurteilen ist. Die Analyse in Kapitel 5.1 zeigt, dass die Anzahl durchgeführte Kontrollen pro Vollzeitstelle jedoch stabil ist.

Die Abteilungsleitung hat dieses Optimierungspotenzial erkannt. Ein entsprechender Hinweis für FISCAL-IT ist im Kapitel 10 aufgeführt.

9 Fachliche Fragen des Direktors ESTV

Der Direktor ESTV hat die EFK gebeten, die folgenden Themen im Rahmen dieser Prüfung zu beurteilen:

- Fachliche Beurteilung der Auswahl der zu prüfenden Bereiche;
- Korrekturen von Kontrollberichten durch das Management;
- Prozess Praxisfestsetzung.

9.1 Fachliche Beurteilung der Auswahl der zu prüfenden Bereiche

Dieses Thema ist in den Kapiteln 3.2, 4.1 und 5 adressiert. Wichtige Aussagen in diesem Kontext sind:

- Der Auswahl der zu prüfende Kontrollen durch die Abteilung Externe Prüfung erfolgt risikoorientiert und ist als befriedigend bis gut einzustufen.
- Die Abteilung Erhebung geht seit Mai 2014 risikoorientierter vor. Wo das Risiko als geringfügig eingeschätzt wird, wird die Abteilung Erhebung künftig einmal jährlich die gesamte Steuerperiode überprüfen, anstatt quartalsweise die einzelnen provisorischen Abrechnungen.
- Gegenwärtig existiert keine abteilungsübergreifende Risikoanalyse, die zentral gesteuert wird. Die Geschäftsleitung wird voraussichtlich ab 2015 jährlich zentral eine Risikoanalyse durchführen und entscheiden, wie die einzelnen Risiken angegangen werden und durch welche Abteilung sie behandelt werden. Das Risikomanagement im Bereich Betrugsbekämpfung, der Neuanmeldung und Rechtsfälle befindet sich im Aufbau.
- Ein weiterer Ausbau des Risikomanagements ist mit den bestehenden Daten und Informatiksystemen begrenzt. Für einen Ausbau und qualitative Verbesserung der Risikoanalyse ist die HA MWST auf weitere Datenquellen angewiesen.
- Die Abteilung Externe Prüfung sollte wieder punktuelle Kontrollen durchführen. Bei den aktuell langen Kontrollintervallen kann sich der Mut zur Lücke auszahlen.

9.2 Korrekturen von Kontrollberichten durch das Management

Dieses Thema ist im Kapitel 8 adressiert.

Die EFK hat keine Hinweise erhalten, dass das Management regelmässig unbegründete Korrekturen von Kontrollberichten verlangt.

9.3 Prozess Praxisfestsetzung

Die ESTV muss ohne zeitlichen Verzug alle Praxisfestlegungen publizieren, die nicht ausschliesslich verwaltungsinternen Charakter haben. (Art. 65 Abs. 3 MWSTG). Auf Wunsch der Wirtschaft wurde im Jahr 2009 das Publikationskonzept überarbeitet, und es wurden zum MWSTG insgesamt 21 MWST-Infos, 26 MWST-Branchen-Infos sowie diverse MWST-Praxis-Infos veröffentlicht.

Mit dem neuen Art. 109 MWSTG vom 12. Juni 2009 erhielt der Bundesrat die Kompetenz, ein Konsultativgremium bestehend aus Vertretern und Vertreterinnen der steuerpflichtigen Personen, der Kantone, der Wissenschaft, der Steuerpraxis, der Konsumenten und Konsumentinnen und der Bundesverwaltung, einzusetzen (Abs. 1). Das Konsultativgremium berät Anpassungen dieses Gesetzes sowie der gestützt darauf erlassenen Ausführungsbestimmungen und Praxisfestlegungen bezüglich der Auswirkungen auf die steuerpflichtigen Personen und die Volkswirtschaft (Abs. 2). Der Chef oder die Chefin der HA MWST der ESTV führt den Vorsitz. Er oder sie beantragt dem Bundesrat die Ernennung eines ständigen Mitglieds zum Stellvertreter oder zur Stellvertreterin. Er oder sie kann weitere Vertreter und Vertreterinnen aus der Bundesverwaltung oder den betroffenen Branchen zu den Sitzungen des Konsultativgremiums einladen (Art. 157 und 158 MWSTV). Die MWSTV regelt weiter in den Artikeln 159 bis 162 die Arbeitsweise, die Stellungnahmen und Empfehlungen sowie die Entscheidungskompetenz des Konsultativgremiums (keine, die Entscheide werden von der HA MWST der ESTV gefällt).

Der Fachausschuss MWST (FAM) entscheidet über das materielle Steuerrecht und setzt sich aus Mitgliedern der Geschäftsleitung HA MWST, Gesetzgebung und einem Mitarbeiter der EZV zusammen. Diese Personen sind stimmberechtigt. Es gilt der Mehrheitsentscheid, wobei der Hauptabteilungschef das Vetorecht hat. Der FAM bespricht Fachfragen im Zusammenhang mit der Praxisfestlegung und fällt diesbezüglich Entscheide.

Die Fachgruppen (FG) sind besorgt, dass auf Stufe HA MWST eine einheitliche Praxisfestlegung sichergestellt werden kann. Eine Fachgruppe ist für ein bestimmtes Themengebiet zuständig. Jede Fachgruppe setzt sich aus mindestens 6 Fachspezialisten zusammen. Das sind je ein Vertreter der Abteilung Erhebung, Externe Prüfung und Recht sowie jeweils ein Stellvertreter. Weitere Mitglieder einer FG können sich bei Bedarf aus anderen Abteilungen rekrutieren, z. B. Gesetzgebung oder APRM. Eine spezielle Fachgruppe „Allgemein“ umfasst je nach Bedarf das Doppelte oder Dreifache an Mitarbeitenden einer normalen Fachgruppe.

Die Auswahl der Mitglieder erfolgt durch die jeweilige Abteilungsleitung. Berücksichtigt dabei werden die Amtssprachen, sodass in der Regel mindestens Deutsch und Französisch in der Fachgruppe vertreten sind sowie eine Durchmischung der Altersstruktur gegeben ist.

Jede FG ist mit folgenden Aufgaben betraut:

- Vorschläge für eine einheitliche Praxisfestlegung z. H. der FAM erarbeiten;
- Kompetente Auskünfte erteilen;
- Gewährleisten des Wissenstransfers;
- Mitarbeit bei der Schulung der Mitarbeitenden;
- Vorschläge für die Anpassung oder Überarbeitung von Publikationen.

Die FG hat die Kompetenz, Vorschläge für eine Praxisanpassung, ohne vorherigen Auftrag der Linie oder Vorliegen einer konkreten Anfrage, zu unterbreiten. Der zuständige Spezialist für eine Anfrage wird auch zu den Sitzungen des FAM und des KG eingeladen. Branchenspezialisten sind gegenwärtig nur teilweise in den entsprechenden Fachgruppen vertreten.

Auftraggeber der Fachgruppen ist der FAM, vertreten durch einen Netzwerkleiter. Der Netzwerkleiter ist ständiges Mitglied des FAM. Der Netzwerkleiter

- koordiniert das Netzwerk der Fachgruppen;
- prüft und begleitet die Fachgruppen bei ihrer Aufgabenumsetzung;
- nimmt bei Bedarf an den Sitzungen der Fachgruppen teil;
- ist die Verbindung zwischen FG und FAM, d. h. Auftragsänderungen oder Bekanntgabe von Entscheiden durch den FAM erfolgen in der Regel durch den Netzwerkleiter;
- ist zuständig für die Umsetzung des Prozesses „Praxisfestlegung MWST und Publikation“;
- entwickelt den Prozess „Praxisfestlegung MWST und Publikation“ nach den Erkenntnissen aus der Umsetzung weiter.

Das Redaktionsteam (RT) ist insbesondere für die Dokumentation des Prozesses einer konkreten Praxisfestlegung und die Publikation besorgt.

- Es prüft die Qualität des durch die Fachgruppe gestellten Antrags zur Festlegung oder Änderung einer MWST-Praxis.
- Es organisiert den Entscheid durch den FAM.
- Es dokumentiert die Fragestellung und den Verlauf bis zur Freigabe oder Ablehnung der Praxisanpassung durch den FAM bis die Veröffentlichung in den webbasierten Publikationen.
- Es dokumentiert die Praxisanpassung bis zur Veröffentlichung in den webbasierten Publikationen.

Das Redaktionsteam legt dem FAM dabei einen konkreten Publikationstext vor. Ist eine Entscheidung in der Fachgruppe und im Redaktionsteam über die inhaltliche Ausprägung der Praxisfestlegung nicht möglich, werden dem FAM die Alternativen mit jeweils einer Erläuterung vorgelegt.

Information und Kommunikation der Mitarbeitenden

Die Protokolle der FAM-Sitzungen werden jeweils wenige Tage nach der nächsten Sitzung, in welcher das vorhergehende Protokoll abgenommen wurde, im Intranet aufgeschaltet. FAM-Beschlüsse zu Praxisfragen werden in PraDa „Entscheide“ publiziert. Gerichtsurteile wurden bisher mittels kurzen Zusammenfassungen von ca. einer Seite den interessierten Mitarbeitenden via Mail zugestellt. Seit Anfang 2014 sind die Urteile in PraDa „Urteile“ aufgeschaltet.

Änderungen der PraDa werden allen (Entscheide) bzw. den interessierten (Urteile) Mitarbeitenden MWST via E-Mail mitgeteilt.

Die Abläufe der Praxisentscheidungen sowie deren Dokumentation werden gegenwärtig überarbeitet.

Aus den Befragungen der Mitarbeitenden im Rahmen unserer Prüfungshandlungen geht hervor, dass Optimierungsbedarf vorhanden ist in Bezug auf die transparente und zeitgerechte Kommunikation der Praxisentscheide.

Empfehlung 10 (Priorität 2)

- *Entscheide und Gerichtsurteile sollen zeit- und adressatengerechter an die Mitarbeitenden kommuniziert werden, dabei sollten die Hintergründe der Entscheidungsfindung vermehrt berücksichtigt werden. Die Mitarbeitenden müssen aufgrund dieser Kommunikation in der Lage sein die Entscheide der HA MWST und deren Hintergründe zu verstehen und zu vertreten;*
- *Die Branchenspezialisten sollten vermehrt in den Fachgruppen involviert werden.*

Stellungnahme der ESTV:

Wir haben von dieser Empfehlung Kenntnis genommen und weisen darauf hin, dass die Mitarbeiter über die Aufnahme von Zusammenfassungen der Entscheide in die Datenbank mit E-Mails in den drei Landessprachen informiert wurden.

Das gleiche gilt auch für die Entscheide des Fachausschusses MWST (FAM) und die Anpassungen der Publikationen im Web. Die Protokolle des FAM sind im Intranet einsehbar. Das Niveau der Informationen ist bereits heute beachtlich. Um diese Empfehlung umzusetzen, werden die Urteilsdispositive unverzüglich allen Mitarbeitern der Externen Prüfung und der Erhebung zur Kenntnis gebracht. Was die Protokolle der FAM anbetrifft, verbessert die HA MWST die Kommunikationsform und erläutert die Hintergründe, welche zu Lösungen in praktischen Fällen geführt haben.

Die Branchenspezialisten (zumindest eine Person pro Abteilung) werden in die entsprechende Fachgruppe aufgenommen.

10 Hinweise im Hinblick auf FISCAL-IT

Bei der Durchführung der Prüfung hat die EFK verschiedene Aspekte identifiziert, welche für die Realisierung des Programmes FISCAL-IT in Betracht gezogen werden können. Es handelt sich dabei nicht um eine vollständige Analyse der Bedürfnisse und Anforderungen. Die Liste der Hinweise und Stichworte ist nicht abschliessend und nicht bindend.

10.1 Generelle Stichworte

1. Direkte (Vor)-Erfassung und Eröffnung von Geschäftsfällen im DMC für sämtliche eingegangene Korrespondenz (inkl. Meldungen) durch das DMC in die Informatik-Systeme.
2. Reduktion von manuellen Handlings, physischen Zirkulationen, Papierdokumentationen und manuellen Buchungen.
3. Überprüfungen und Freigaben mittels 4-Augenprinzip durchgehend einheitlich stufengerecht und systemgestützt steuern und dokumentieren.
4. Bereichsübergreifende Vereinheitlichung der Prozesse anstreben.
5. Vor der geplanten grossflächigen Einführung von MWST Online sollte eine externe unabhängige Überprüfung der Sicherheit durchgeführt werden.

10.2 Datenerfassung und Auswertungen

1. Reduktion von mehrfachen Eingaben gleicher Daten innerhalb eines Systems und in unterschiedlichen Systemen.
2. Manuell geführte Listen sollten durch systemgestützte Auswertungen abgelöst werden.
3. Bei der Datenerfassung sollte sichergestellt werden, dass ausreichende Merkmale erfasst werden, welche eine aussagenkräftigere und verlässliche Berichterstattung und Analyse ermöglicht, z. B. die effektiven Einnahmen im Verhältnis zu den verbuchten Forderungen sollten systemunterstützt retrospektiv für die folgende Kategorien betrachtet werden können: Schätzungen, Kontrollen, Konkursfälle, Betreibungen und übrige Forderungen.
4. Der aktuelle Status bei offenen älteren Kontrollen sollte künftig systemgestützt besser dokumentiert und ausgewertet werden können.
5. Seit der Einführung der UID in Januar 2011 existiert eine unilaterale Schnittstelle zwischen MOLIS und dem BFS. Hierüber meldet die HA MWST diejenigen Mutationen dem BFS, welche bei keiner höheren Instanz, wie z. B. dem Handelsregister registriert sind. Für Mutationen, welche höhere Instanzen an das BFS melden, existiert aktuell keine Schnittstelle ins MOLIS. Die Stabilität von MOLIS könnte hierdurch negativ beeinträchtigt werden. Im Rahmen von FISCAL-IT sollte eine bidirektionale Schnittstelle mit dem BFS für die Stammdatenpflege implementiert werden. Bei der Stammdatenerfassung sollte zudem abgeklärt werden, ob Angaben zu den im Handelsregister registrierten Personen sowie Firmenstrukturen berücksichtigt werden können.
6. Die für die Buchhaltung notwendige Liste der offenen Posten müssen systemgestützt generiert werden.

11 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung bei der ESTV fand am 13. August 2014 statt. An der Besprechung nahmen teil:

ESTV: Herr Adrian Hug, Direktor ESTV
Herr Gabriel Rumo, Leiter HA MWST
Frau Annie Rochat Pauchard, Leiterin Abteilung Recht MWST
Herr Gregor Pauchard, Leiter Abteilung Erhebung MWST
Herr Roland Bertschy, Leiter Abteilung Externe Prüfung MWST
Frau Valérie Paris, Stv. Abteilung Recht MWST
Herr Tobias Meier, Stv. Abteilung Erhebung MWST
Frau Regula Hauser El-Ajou, Stv. Abteilung Externe Prüfung
Herr Dirk Lindemann, Leiter Informatik
Herr Norbert Gschwandner, Leiter FISP ESTV
Frau Madeleine Dirren, FISP ESTV

EFK: Herr Michel Huissoud, Direktor EFK
Herr Andreas Meyer, Mandatsleiter
Herr Martin Köhli, Fachbereichsleiter
Herr David Ingen Housz, Revisionsleiter

Den im Bericht aufgeführten Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen wurde zugestimmt. Verschiedene Präzisierungen wurden berücksichtigt.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen:

APRM	Analyse, Projekte und Risikoerkennung
BFS	Bundesamt für Statistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
DMC	Document Management Center
DVS	Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben
EFIM	Elektronisches Formularlese- und Informationssystem
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ELIAS	Elektronisches Informations- und Abfragesystem
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FISD	Fachspezialisten Interne Dienste
FISP	Finanzinspektorat
HA	Hauptabteilung
IKS	Internes Kontrollsystem
MOLIS	Mehrwertsteuer Online System
MWST	Mehrwertsteuer
MWSTG	Mehrwertsteuer-Gesetz
PraDa	Praxisdatenbank
RDB	Rechtsdatenbank
UID	Unternehmens-Identifikationsnummer

Priorisierung der Empfehlungen:

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).