

## 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.