



## **Kontrolle der Mehrwertsteuer Evaluation der Strategie, der Umsetzung und der Ergebnisse der Kontrollen bei den Steuerpflichtigen**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Die Mehrwertsteuer (MWST) wurde in der Schweiz im Jahr 1995 eingeführt und löste die Warenumsatzsteuer ab. Im Jahre 2004 betrug die Einnahmen von den ungefähr 300'000 MWST-Steuerpflichtigen 17.7 Mrd. Franken, was rund einem Drittel der gesamten Bundeseinnahmen entspricht.

Die Hauptabteilung Mehrwertsteuer der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) ist für die Kontrolle der MWST-Pflichtigen zuständig (Anmeldung, Abrechnung, Ablieferung). Zweck der Kontrollen bei den Steuerpflichtigen ist es, die Steuerabrechnungen - gestützt auf die Finanz- und Betriebsbuchhaltung sowie die Belege - auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit zu prüfen und nötigenfalls zu korrigieren.

Im Jahre 2004 wurden ca. 9'000 MWST-Kontrollen vorgenommen. Die Kontrollen ergaben Korrekturen zugunsten der Kontrollierten von 60.9 Mio. Franken, und Korrekturen zugunsten der Steuerverwaltung von 448.4 Mio. Franken. Netto resultierten somit Nachforderungen von 387.5 Mio. Franken. Diese Nachforderungen der Aussenprüfung machen ca. 2% der Gesamteinnahmen der Mehrwertsteuer aus. Bei rund 80% der Kontrollen wurden Steuerkorrekturen vorgenommen.

Die Abteilung Inspektorat hat 186 Vollzeitstellen, davon sind rund 160 Inspektoren mit Kontrollen vor Ort beschäftigt. Die Möglichkeit, die Einnahmen der MWST durch eine verstärkte Kontrolle zu erhöhen, wurde schon mehrmals im Parlament thematisiert. Unter Hinweis auf die bedeutenden Nettoeinnahmen wird immer wieder eine personelle Verstärkung des Inspektorats gefordert.

Die Schweiz nimmt mit ihrem auf die MWST begrenzten System der Steuerkontrolle eine Sonderstellung ein. In den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird der mit anderen Steuern integrierten Kontrolle der Vorrang gegeben, und auch Länder, welche vor einiger Zeit noch eine spezialisierte MWST-Kontrolle hatten, sind daran, ihre MWST-Kontrollen bei den Steuerpflichtigen mit anderen Kontrollen (u.A. Kontrolle der direkten Steuern) zu integrieren.

Die Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) schenkte dem Verfahren für die Auswahl der Prüfungsfälle besondere Aufmerksamkeit. Im Weiteren wurden die Zielsetzungen, der Kontrollprozess, die Dauer, die Anzahl und das Ergebnis der Kontrollen und deren Einbringlichkeit untersucht. Die EFK hat dabei Daten aus dem Informationssystem analysiert, eine schriftliche Umfrage im Inspektorat durchgeführt und diverse Interviews verrichtet. Im Rahmen der Evaluation hat die EFK mit dem Österreichischen Rechnungshof ein Parallel Audit durchgeführt. Die Resultate dieses Vergleichs werden in einem zweiten, gemeinsamen Bericht veröffentlicht. Im vorliegenden Hauptbericht wurden die zentralen Ergebnisse des Parallel Audits berücksichtigt.

### **Wichtigste Feststellungen**

Generell stellt die EFK fest, dass die Verantwortlichen der MWST vor einer schwierigen Aufgabe stehen, was die Priorisierung begrenzter Personalressourcen und die Optimierung der Auswahl der zu prüfenden Steuerpflichtigen (Prüfungsfälle) betrifft.

**Die Wirtschaftlichkeit der MWST-Kontrollen ist bemerkenswert.** Die Analyse der Kontrolldaten aus dem Informationssystem der ESTV zeigt eine hohe Anzahl Kontrollen pro Inspektor, bedeutende Einnahmen pro Kontrolltag und eine hohe Einbringlichkeit der Kontrollen im Vergleich mit Österreich. Im Jahr 2002 ergaben die MWST-Kontrollen durchschnittliche Nachforderungen von rund 38'000 Franken, pro Kontrolltag lag der Wert bei rund 13'900 Franken. Pro Inspektor wurden im Jahr 2002 im Mittel 42 Kontrollen durchgeführt, welche durchschnittlich Nachforderungen von rund 1.6 Millionen Franken ergaben. Die höhere Produktivität im Vergleich mit Österreich hängt namentlich damit zusammen, dass das Kontrollintervall in der Schweiz länger ist und relativ viele Erstkontrollen vorgenommen werden.

**Eine MWST-Kontrolle deckte im Jahr 2004 im Durchschnitt neun Mal ihre Gesamtkosten.** Die Inspektoren sind MWST-Spezialisten mit grossem Fachwissen. Sie verfügen über eine beträchtliche Autonomie, besonders bei der Schwerpunktsetzung. Die Unbestechlichkeit ist nach eigenen Einschätzungen eine zentrale persönliche Eigenschaft. Die Kontrollprozesse sind pragmatisch geregelt und mit den drei Kontrollarten teilweise standardisiert. Die Inspektoren verfügen über zweckmässige Informatikhilfsmittel für die Kontrolle vor Ort, welche weiter entwickelt werden. Die hohe tatsächliche Einbringlichkeit der Nachforderungen aus den Kontrollen ist ein Zeichen dafür, dass im Inspektorat realistische Ergänzungsabrechnungen erstellt werden. Die Akzeptanz der MWST-Kontrollen kann als gut eingestuft werden.

**Die ESTV misst den quantitativen Zielen der Kontrolle einen hohen Stellenwert zu.** Die Kontrolltätigkeit ist stark auf Anzahl, Dauer und Einnahmen der Kontrollen ausgerichtet. Das Inspektorat produziert seit der Zeit vor der MWST manuell periodische Statistiken über diese Kennzahlen pro Inspektor. Das Kontrollkonzept des Inspektorats hat als ausdrückliches und zentrales Ziel, die Anzahl Kontrollen zu erhöhen. Mehreinnahmen aus der Kontrolltätigkeit wurden auch im Budget der Steuerverwaltung vorgesehen. Die Position

der Verantwortlichen der Mehrwertsteuer gegenüber den Zielen der Prävention von Steuerausfällen und der Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen ist nicht ausdrücklich formuliert, obschon gewisse Massnahmen auf Prävention und Gleichbehandlung abzielen.

**Die Verfahren für die Auswahl der Prüfungsfälle sollen neu konzipiert und umgesetzt werden.** Die EFK hat vier Verfahren für die Auswahl von zu kontrollierenden Steuerpflichtigen identifiziert. Die Auswahlverfahren sind in den letzten Jahren Schritt für Schritt weiter entwickelt worden, ohne von der Steuerverwaltung systematisch dokumentiert oder analysiert worden zu sein. Für eine aussenstehende Instanz wie die EFK ist der Mix der Verfahren nicht nachvollziehbar. Die Kontrolllisten wurden teilweise erneuert, ohne neues Konzept. Vor der Neuauswahl von Prüfungsfällen im Jahr 2004 wurde unter anderem keine systematische Risikoanalyse pro Branche, Grösse der Firmen oder anhand der Ergebnisse der vorherigen Kontrollen durchgeführt. Es vergingen fast acht Jahre zwischen der ersten und der zweiten Neuzuteilung von Prüfungsfällen an die Inspektoren. Dies erweckt den Eindruck, dass dem Inspektorat operative Kontrollen vor Ort wichtiger sind als deren Planung und Risikoanalyse. Die Untersuchung der EFK der Kontrollstatistik 2000 und 2002 belegt bedeutende Unterschiede beim Kontrollintervall je Kanton. Auffallend ist, dass die Wahrscheinlichkeit einer Kontrolle in den Kantonen der Romandie bis vier mal grösser war als in gewissen Kantonen der Deutschschweiz. Bei der Neuzuteilung 2004 von Prüfungsfällen hat die Steuerverwaltung auf dieses Problem Rücksicht genommen. Das Ausmass der Meldungen über Steuergefährdung aus anderen Abteilungen und aus den Kantonen an die Abteilung Inspektorat ist allzu spärlich. Es gibt Kantone, welche am Meldeverfahren überhaupt nicht teilnehmen.

### **Empfehlungen**

Gesamthaft stellt die EFK fest, dass das Inspektorat stark auf operationelle Tätigkeit und Finanzergebnis der Kontrollen ausgerichtet ist. Die EFK empfiehlt, den Zielen der Kontrolle, den Wirkungen der Kontrollen auf die Steuerpflichtigen, der Risikoanalyse und dem Wissensaustausch vergrösserte Aufmerksamkeit zu schenken. Aus dieser allgemeinen Einschätzung ergeben sich fünf Empfehlungen für eine Verbesserung des Kontrollsystems.

**Empfehlung 1:** Die Hauptabteilung MWST soll eine ausdrückliche Strategie für die Überprüfung von Unternehmen ausarbeiten und das Inspektorat in Bezug auf die Ziele der Kontrolle klar positionieren. Die personellen Mittel sollen den prioritären Zielen planmässig zugeordnet werden.

**Empfehlung 2:** Die Hauptabteilung soll die Ausrichtung, die Dokumentation und den Mix ihrer Auswahlverfahren verbessern. Um die Wirksamkeit der Auswahlverfahren zu erhöhen, sollen die Ergebnisse der Kontrollen registriert und als Grundlage für eine Risikoanalyse verwendet werden. Der Informations- und Meldungs austausch soll innerhalb der Steuerverwaltung und mit der Zollverwaltung weiter ausgebaut werden, und mit den Kantonen auf eine neue Basis gestellt werden.

**Empfehlung 3:** Die Hauptabteilung soll eine Organisationseinheit für die Risikoanalyse aufbauen, mit der Aufgabe, die Kontrolldaten für eine risikoorientierte Auswahl und für laufendes Controlling besser auszuwerten und zu verwalten. Diese Einheit soll durch ihre Tätigkeiten die Risikoorientierung der Kontrollen im Innen- und Aussendienst unterstützen. Der Erfahrungsaustausch mit Steuerbehörden anderer Länder soll gefördert werden, besonders im Bereich risikoorientierte Auswahl.

**Empfehlung 4:** Die Hauptabteilung soll die Gelegenheit der bevorstehenden Reorganisation der ESTV nutzen, ihre Organisationsstrukturen zu überdenken und Massnahmen zu treffen, um den Kontakt zwischen dem Inspektorat und den anderen Abteilungen zu verbessern.

**Empfehlung 5:** Die Hauptabteilung soll die Weiterbildungsmöglichkeiten verbessern und „Best Practice“ unterstützen, um den Wissens- und Erfahrungsaustausch innerhalb des Inspektorats und der Hauptabteilung stärker zu fördern.

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 hat der Bundesrat im Bereich der Mehrwertsteuer beschlossen, mit einer verstärkten Kontrolltätigkeit Mehreinnahmen zu realisieren. Für 2007 und 2008 sind im Budget 70 Mio. Franken jährliche Mehreinnahmen aus MWST-Kontrollen vorgesehen. Die Entlastungsprogramme und die Aufgabenverzichtspläne des Bundes tragen aber auch dazu bei, dass im Jahr 2008 die totale Anzahl Stellen in der Steuerverwaltung auf dem gleichen Niveau sein wird wie 1998. Ohne Personalumlagerungen, Verbesserungen der Auswahlverfahren und der Informatiksysteme sind dauerhafte Mehreinnahmen aus der MWST-Kontrolle in der budgetierten Grössenordnung nicht realistisch.

Die Steuerverwaltung hat den obigen fünf Empfehlungen der EFK für eine Verbesserung des Kontrollsystems Unterstützung bekundet. Im Rahmen der gegenwärtigen Organisationsprojekte sind gemäss Steuerverwaltung „Anpassungen vorgesehen, welche in die zukünftige Organisation einfliessen und die sich weitgehend mit den Empfehlungen der EFK decken“. Die Finanzkontrolle wird ihre Empfehlungen, die Zusicherungen und geplanten Massnahmen der Steuerverwaltung im Rahmen ihres Empfehlungscontrollings aufmerksam überwachen.