

10-Punkte-Fitnessprogramm für die MWST-Verwaltung

Neues MWST-Gesetz allein genügt nicht

Im Mai 2003, also vor zweieinhalb Jahren, hat der Bundesrat gestützt auf eine breite Vernehmlassung seinen Bericht «Zehn Jahre Mehrwertsteuer» herausgegeben. Die MWST-Verwaltung wurde dabei von vielen Vernehmlassern als übertrieben formalistisch und fiskalistisch heftig kritisiert. Da sich die Situation in der Zwischenzeit nicht erkennbar geändert hat, wird hier ein konkretes Programm mit 10 Massnahmen zur raschen und nachhaltigen Verbesserung der Umsetzung des aktuellen MWST-Gesetzes und damit des Ansehens der Schweizer MWST-Verwaltung präsentiert.

1. Fiskalistisch begründeten Formalismus beseitigen

Pro Jahr nimmt die MWST-Verwaltung anlässlich externer Revisionen rund CHF 400 Mio. an Steuernachbelastungen bei den MWST-pflichtigen Unternehmen vor. Dabei beruht ein substantieller Teil dieser Aufrechnungen auf formellen Fehlern, bei denen dem Bund kein Steuerausfall entstanden ist. Der Bund belastet somit die Unternehmen mit einer Steuer, die ihm materiell nicht zusteht. Diese Situation ist Ursache eines wesentlichen Teils des derzeit verbreiteten Unmutes gegenüber der MWST-Verwaltung.

Zur raschen, nachhaltigen Verbesserung des MWST-Klimas in der Schweiz wird deshalb Bundesrat Merz hier nochmals aufgefordert, eine Weisung an die ihm unterstellte MWST-Verwaltung mit folgendem Wortlaut zu erlassen:

Die MWST-Verwaltung nimmt ab sofort keine Nachbelastungen allein gestützt auf formelle Mängel mehr vor, wenn sie erkennen kann oder wenn der Steuerpflichtige nachweist, dass durch den formellen Mangel beim Bund kein Steuerausfall entstanden ist.

2. Erhöhung der Anzahl MWST-Revisionen

Bei derzeit rund 310 000 Steuerpflichtigen führt die MWST momentan jährlich knapp 9000 MWST-Revisionen durch. Mit einer MWST-Revision ist also durchschnittlich etwa alle 30 bis 35 Jahre zu rechnen. Dies ist sowohl aus Sicht einer seriösen Steuererhebung als auch aus dem Blickwinkel einer effizienten Unterstützung der Unternehmen bei der Erhebung der MWST im Selbstveranlagungsverfahren nicht haltbar. In Anbetracht der Tatsache, dass derzeit bei rund 90% aller Revisionen zum Teil massive Steuernachbelastungen vorgenommen werden, führt der extrem lange Abstand zwischen den Revisionen zu rein willkürlichen Ergebnissen: Wer Pech hat, wird revidiert und muss zahlen, die anderen haben ganz einfach Glück gehabt. Dies ist ein krasser Verstoß gegen die Rechtsgleichheit, die Wettbewerbsneutralität und die Rechtssicherheit in der MWST.

Zu lösen ist dieser unakzeptable Zustand nur dadurch, dass die Anzahl Revisionen massiv erhöht wird. Dies wiederum setzt eine ganze Reihe von Massnahmen zur Leistungssteigerung der MWST-Verwaltung voraus:

- konsequente Standardisierung und Beschleunigung der Revisionsabläufe;
- Konzentration auf wesentliche Themen (z. B. Weglassen formeller Prüfungen);
- Durchführung einer grossen Anzahl von Revisionen ohne Besuch der Unternehmen durch Einfordern von Umsatzabstimmungen, Journalen usw.;
- Bildung von Branchen-Prüfungsteams;
- Einsatz eines wesentlich grösseren Teils der 700 Mitarbeitenden der MWST-Verwaltung in der Revisionstätigkeit als bisher;
- systematische Steigerung der Fachkenntnisse der Mitarbeitenden der MWST-Verwaltung.

3. Reduktion der Aufrechnungen von 90% auf 30%

Dass heute gemäss einer Unternehmensbefragung – eine Statistik der MWST-Verwaltung ist nicht zugänglich – bei rund 90% der geprüften Unternehmen MWST-Aufrechnungen erfolgen, kann nicht den Unternehmen angelastet werden. Es ist absolut unglaublich, dass 90% der Unternehmen ihre MWST-Verpflichtungen in illegaler Weise verkürzen. Die extrem hohe Aufrechnungsrate kann nur auf eine ineffiziente Unterstützung der Unternehmen bei ihrer Aufgabe der Selbstveranlagung zurückgeführt werden. Würde die Steuerverwaltung systematisch einfache, praktisch umsetzbare Lösungen der mannigfaltigen Fragen suchen statt



Gerhard Schafroth, Dr. iur., Anwalt, dipl. Steuerexperte, Partner, SwissVAT AG, Mitglied des Kompetenzzentrums MWST der Treuhand-Kammer, Zürich
gerhard.schafroth@swissvat.ch

von Misstrauen geprägte perfektionistische Ansätze, so müssten vermutlich bei maximal einem Drittel der revidierten Unternehmen Aufrechnungen vorgenommen werden. Insbesondere bei einer wesentlichen Erhöhung der Anzahl Revisionen müsste nach einer gewissen Anlaufzeit eine Trefferquote von 30% oder weniger zu erreichen sein. Dieser Prozentsatz kann – neben anderen Kriterien – künftig wertvolle Hinweise auf die Qualität der Unterstützung der Unternehmen durch die MWST-Verwaltung geben.

4. Neues Publikationskonzept

Mit grossem Engagement hat die MWST-Verwaltung bei Einführung der MWST 1995 neben einer ausführlichen Wegleitung eine grosse Anzahl themen- und branchenspezifische Publikationen herausgebracht. Diese wurden im Laufe der Zeit einzelfallorientiert weiterentwickelt mit dem Nachteil, dass die Steuer- und Gesetzssystematik immer mehr in den Hintergrund geriet. Heute beträgt der Umfang dieser Publikationen rund 3000 Seiten. Die letzten Praxisänderungen wurden nicht mehr in die Branchenpublikationen und die Wegleitung eingearbeitet, so dass sich heute ein Dschungel mit Redundanzen, Widersprüchen und überholten Aussagen gebildet hat. Weder eine Schlagwort- noch eine MWSTG-spezifische Suchmöglichkeit wird angeboten. Die MWST-Verwaltung hat deshalb beschlossen, alle Publikationen neu herauszugeben und sich dabei möglichst kurz und einfach auszudrücken. Diese Initiative dürfte scheitern, da die MWST heute beim besten Willen keine einfache Sache ist und deshalb auch deren Instruktion komplex bleiben wird.

Um aus den Schwierigkeiten herauszukommen, wird hier folgendes neue Publikationskonzept vorgeschlagen: Die MWST-Verwaltung publiziert alle für die Erhebung der MWST notwendigen Informationen nur noch in einer einzigen, leicht zugänglichen, öffentlichen Datenbank auf Internet. Dabei sind folgende Suchmöglichkeiten einzurichten:

- a) nach Artikel des MWSTG (analog Kommentar);
- b) nach Themenschwerpunkten (z.B. Leasing, Holding, Ausbildung, ...);
- c) nach Branche (z.B. Spitäler, Landwirtschaft, ...);
- d) nach zeitlichem Geltungsbereich (dies ist v.a. bei Praxisänderungen wichtig).

Weiter ist eine effiziente Volltextsuche anzubieten und sicherzustellen, dass alle der MWST-Verwaltung zugänglichen Entscheide und Urteile auch den MWST-pflichtigen Unternehmen leicht zugänglich sind.

Von der MWST-Verwaltung ist zu fordern, dass alle Informationen zur korrekten Erhebung der MWST publiziert werden und auf jegliche zusätzliche interne materielle Weisungen zur MWST verzichtet wird.

Von steuerpflichtigen Unternehmen darf im Gegenzug erwartet werden, dass sie sich über Internet informieren. Die Herausgabe der Publikationen in gedruckter Form ist damit nicht mehr notwendig. Themenspezifische Einzelausdrucke sind selbstverständlich immer möglich.

Ist ein derartiges Informationssystem eingerichtet, spielt es für den einzelnen Steuerpflichtigen oder Beamten keine Rolle, wie gross der Umfang des gesamten Inhaltes ist. Entscheidend ist einzig, ob die für die korrekte Abwicklung der MWST notwendigen Informationen in jedem Einzelfall schnell und zuverlässig zugänglich sind.

Erteilt die MWST-Verwaltung künftig bei Einzelanfragen Auskünfte, so sind diese immer so zu strukturieren, dass sie aus dem entsprechenden abstrakten Teil der Datenbank bestehen und nur die Beurteilung der Schlussfolgerungen im konkreten Fall individuell erfolgt. Dadurch ist es möglich, den anfragenden Unternehmen viel rascher und zudem aussagekräftigere Auskünfte zu erteilen als bisher.

Wird bei einer Anfrage eine abstrakte Analyse erstmals erarbeitet, so ist diese sofort auf Internet aufzuschalten und damit allen anderen Benutzern in gleicher Weise zugänglich zu machen.

Auch hier ist somit eine konsequente Standardisierung, d.h. eine rasche und nachhaltige Effizienz- und Qualitätssteigerung zu fordern.

5. Neues Ausbildungskonzept

Wer neu in der MWST-Verwaltung zu arbeiten beginnt, durchläuft bisher einen einjährigen, knapp gehaltenen, berufsbegleitenden Einführungskurs mit einer Abschlussprüfung ohne substantielles Durchfallsrisiko. Kaum eine Handvoll der 700 Mitarbeitenden der MWST-Verwaltung sind derzeit Inhaber eines anerkannten Steuerexperten-diploms oder eines erfolgreich abgeschlossenen MWST-Nachdiplomstudiums. Es dürfte einleuchten, dass dies – unabhängig vom individuellen Weiterbildungsengagement einzelner Beamter – nicht optimale Voraussetzungen zur Erreichung einer qualitativ hochstehenden, speditiven MWST-Verwaltung sind. Ein Lösungsansatz kann darin bestehen, dass jeder Mitarbeitende der MWST-Verwaltung innert nützlicher Frist (z.B. drei Jahren) durch Absolvierung einer adäquaten Prüfung den Nachweis erbringt, dass er der Aufgabe gemäss seiner Funktion und Verantwortung fachlich auch tatsächlich gewachsen ist.

6. MWST-Verwaltung als Ausbildungsstätte

Die MWST-Verwaltung hat bis heute ihre besondere Chance verpasst, eine führende Rolle in der Schweizer MWST-Ausbildung einzunehmen. Dies obwohl sie selber mit ihren 700 MWST-Angestellten die grösste Nachfragerin nach MWST-Ausbildungen sein müsste. Dies ist vor allem deshalb sonderbar, weil sich einzelne ihrer Mitarbeiter als hervorragende Lehrer etablieren konnten – allerdings an anderen Institutionen. Nach wie vor wäre es aber für die weitere Entwicklung der Schweizer MWST wertvoll, wenn die MWST-Verwaltung selber (evtl. in Zusammenarbeit mit externen Anbietern) einen Ausbildungslehrgang für das eigene Personal und für externe Personen auf

die Beine stellen würde. Zu denken wäre in diesem Zusammenhang etwa auch an ein Konzept, wonach ganz bewusst von der Verwaltung zu viele MWST-Spezialisten systematisch ausgebildet würden, um dann nur den besten attraktive Stellen anzubieten.

7. Fairness im Verfahren

Das Verfahrensrecht im Bereich der MWST ist heute extrem einseitig zugunsten der Verwaltung aufgebaut. So haben die Steuerpflichtigen z. B. genau 30 Tage Zeit für die Erhebung einer Einsprache während das Dossier bei der MWST-Verwaltung während Jahren ruhen darf. Natürlich hat die MWST-Verwaltung rein juristisch das Recht, die ihr zustehenden gesetzlichen Verfahrensprivilegien voll auszunutzen. Sie muss sich dann allerdings nicht verwundern, wenn sie dadurch in den Ruf gelangt, verfahrensmässig unfair zu handeln. Wäre die MWST-Verwaltung etwas weitsichtiger auf eine gute Zusammenarbeit mit den Steuerpflichtigen ausgerichtet, würde sie im Rahmen des heutigen Gesetzes selber für faire Verfahrensabläufe sorgen. Diese Möglichkeit hat sie nach wie vor, wenn auch derzeit einiges darauf hindeutet, das der Gesetzgeber selber hier Remedur schafft. Unabhängig davon ist dennoch jetzt schon zu fordern, dass die MWST-Verwaltung alles daran setzt, im Rahmen des heutigen MWST-Gesetzes für ein faires Verfahren mit gleichberechtigten «Streitpartnern» zu sorgen. Bei entsprechendem gutem Willen ist dies ohne Zeitverzug möglich.

8. Vereinfachungen der MWST

Aus einer Grundhaltung des Misstrauens und des Fiskalismus heraus hat die MWST-Verwaltung eine Reihe an sich schon schwieriger Themen noch unnötig kompliziert. Dies betrifft Gebiete wie die gemischte Verwendung, Nutzungsänderungen, Margenbesteuerung, Baueigenverbrauch und einige mehr. Die in diesen Bereichen vor kurzem vorgenommenen Praxisänderungen waren keine wirklichen Vereinfachun-


gen. Hier würde es sich lohnen, substantiell einfachere, zwar ungenauere aber dafür praktikablere Lösungen zu erarbeiten. Dazu ist keine Gesetzesänderung notwendig, jedoch der Wille, manche perfektionistische Lösung über Bord zu werfen und den Steuerpflichtigen einfache verbindliche Lösungsansätze anzubieten.

9. Aufwertung Konsultativgremium

Seit bald zwei Jahren besteht das Konsultativgremium, eine die MWST-Verwaltung begleitende Gruppe engagierter Praktiker, Berater und Wissenschaftler. Bis heute hat die MWST-Verwaltung die Chance für eine kritisch-konstruktive partnerschaftliche Zusammenarbeit mit diesem Gremium nicht ernsthaft wahrgenommen. Daher ist im angekündigten Gesetzgebungsprozess eine substantielle Aufwertung des Konsultativgremiums zu fordern.

Unabhängig davon ist kein Grund ersichtlich, warum die Leitung der MWST-Verwaltung nicht von sich aus, im Interesse einer raschen Verbesserung des eigenen Ansehens, eine Aufwertung dieser Zusammenarbeit initiiert. Zu überlegen wäre sogar, dem Konsultativgremium für eine zeitlich limitierte Dauer eine Ombudsstelle für MWST-Fragen anzugliedern.

10. Messung der künftigen Entwicklung

Ein derartiges Fitnessprogramm kann dann nachhaltig und auf alle Betroffenen motivierend wirken, wenn die Entwicklung mit aussagefähigen Messgrössen erfasst und laufend abgebildet wird. So wäre es durchaus im Interesse der MWST-Verwaltung selbst, in den nächsten fünf Jahren eine jährliche Erhebung des Grades der Umsetzung der ergriffenen Massnahmen durchzuführen und zu publizieren. 

Peter Spori wird Beauftragter für die Mehrwertsteuerreform

Bundesrat Hans-Rudolf Merz hat den Steuerexperten Peter Spori zum Beauftragten für die Mehrwertsteuerreform ernannt. In dieser Funktion wird Peter Spori die Arbeiten an der Vernehmlassungsvorlage begleiten und für die Vernetzung der verschiedenen Anspruchsgruppen sorgen. Ziel der Reform ist die Einführung einer idealen Mehrwertsteuer, was die Abschaffung der Ausnahmen und die Einführung eines Einheitssatzes bedingt. Die Vernehmlassungsvorlage soll bis zum Frühjahr 2006 ausgearbeitet werden.

Die Mehrwertsteuerreform ist eines der Kerndossiers des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD). Als Beauftragter des Chefs EFD für die Mehrwertsteuerreform wird Peter Spori alle Arbeiten im Zusammenhang mit diesem Projekt auf der Stufe Departement koordinieren. Dabei stehen Fragen der Mehrheitsfähigkeit und politischen Akzeptanz der Vorlage im Vordergrund des Mandats. Detailliert abzuklären ist unter anderem, welche Auswirkungen die Reform auf die Steuerdestinatäre und die Volkswirtschaft hat sowie welche Verteilungswirkungen die Reform zeitigt. Weiter ist zu klären, welche Verbesserungen am System erforderlich sind und ob die Reform als Teil- oder als Totalrevision ausgestaltet werden soll.

Peter Spori nimmt das Mandat voraussichtlich bis zur Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage wahr. Diese soll bis Ende Winter vorliegen.

Peter Spori, geboren 1946, ist Fürsprecher und Steuerkonsulent in Bern. Er arbeitete während vielen Jahren in leitender Stellung als Steuerberater bei einer weltweit tätigen Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft. Er ist Autor zahlreicher Fachartikel zu Steuerthemen.

3.11.05

Eidgenössisches Finanzdepartement, Bern