Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 264/2014

Urteil vom 17. August 2015

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler, Stadelmann, Haag,
nebenamtlicher Bundesrichter Camenzind,
Gerichtsschreiber Kocher.

Verfahrensbeteiligte
X._____ Bank AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwälte
Harun Can und Regula Portmann,

gegen

Eidgenössische Steuerverwaltung.

Gegenstand
Mehrwertsteuer; Vorsteuerkürzungen Banken,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 10. Februar 2014.

Sachverhalt:

A.

Die X._____ Bank AG (vormals Y._____ Bank AG), U._____/ZH, ist unter der Nr. xxx im Register für Mehrwertsteuerpflichtige eingetragen ist. Am 31. Januar 2001 stellte sie bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) das Gesuch um Zulassung zur branchenspezifischen Vorsteuerpauschale für Banken (”Bankenpauschale” bzw. ”forfait bancaire”), dies mit Wirkung ab dem 1. Januar 2001. Hierzu verwendete sie das den Banken von der ESTV bereit gestellte Formular, das unter anderem folgenden Aufdruck trägt: ”Die unterzeichnende Bank erklärt, die Bestimmungen unter Ziff. 7 der Broschüre ... für den Finanzbereich einzuhalten”. Die ESTV hiess das Gesuch am 2. Februar 2001 gut.

B.

Am 29. Dezember 2006 ersuchte die X._____ Bank AG bei der ESTV um Rückwechsel zur effektiven (”gesetzlichen”) Vorsteuerermittlung, und zwar rückwirkend per Anfang 2006. Sie führte an, im Geschäftsjahr 2006 hätten einzelne Geschäftsaktivitäten unerwartet stark ausgeweitet werden können. Aufgrund dieser Entwicklung habe sich nunmehr gezeigt, dass die Anwendung der branchenspezifischen Vorsteuerpauschale ab 1.

Januar 2006 "nicht mehr als sachgerecht angesehen werden kann." Deshalb werde sie, die X._____ Bank AG, die Bankenpauschale im Jahr 2006 nicht mehr anwenden. Am 28. Februar 2007 liess die X._____ Bank AG der ESTV die Abrechnung über das vierte Quartal 2006 zukommen, worin sie nach der effektiven Methode vorging und zugleich die drei ersten Quartale korrigierte. Die ESTV teilte der X._____ Bank AG am 13. März 2007 mit, ein Widerruf der Vorsteuerpauschale für Banken sei unter den gegebenen Umständen ausgeschlossen. Gemäss Ziff. 7.2 der Branchenbroschüre Nr. 14 ("Finanzbereich") müsse der Widerruf vor dem 31. Januar eines Jahres erfolgen, damit er noch im selben Jahr berücksichtigt werden könne. Die beantragte Änderung könne daher erst auf den 1. Januar 2007 gewährt werden. Die Bank bestritt dies, worauf die ESTV am 10. April 2007 für die Steuerperiode des vierten Quartals 2006 die Ergänzungsabrechnung xxx über Fr. xxx erliess. Die Bank beglich zwar die Abrechnung, inklusive Zins, tat dies aber mit dem Vermerk "Zahlung unter Vorbehalt". Mit Verfügung vom 30. November 2011 hielt die ESTV an ihrer Steuerforderung fest. Die dagegen gerichtete Einsprache vom 13. Januar 2011 wies die ESTV mit Einspracheentscheid vom 28. Februar 2013 ab.

C.

Gegen den Einspracheentscheide gelangte die X._____ Bank AG mit Beschwerde vom 12. April 2013 an das Bundesverwaltungsgericht. Sie ersuchte um Aufhebung des angefochtenen Entscheids und um Rückerstattung des unter Vorbehalt bezahlten Mehrwertsteuerbetrages, nebst erbrachten Verzugszinsen und angefallenen Vergütungszinsen. Das Bundesverwaltungsgericht wies die Beschwerde mit Urteil A-1882/2013 vom 10. Februar 2014 ab.

D.

Mit Eingabe beim Bundesgericht vom 13. April 2014 erhebt die X._____ Bank AG (nachfolgend: die Steuerpflichtige) beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlicher Angelegenheit. Sie verlangt die Aufhebung des Entscheides A-1882/2013 vom 10. Februar 2014. Weiter beantragt sie, es sei ihr zum einen der Betrag von Fr. xxx (nachbelastete Vorsteuer aufgrund der direkten Zuordnung der Vorsteuern zu den steuerbaren Umsätzen) nebst Zins zu erstatten, zum andern der Betrag von Fr. xxx (Vorsteuerbetrag auf den gemischt verwendeten und den nach dem Gruppenschlüssel zu kürzenden Aufwendungen).

Während die Vorinstanz von einer Vernehmlassung absieht, schliesst die ESTV auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG; SR 173.110) und mit freier Kognition (Art. 95 lit. a BGG; BGE 141 II 113 E. 1 S. 116; 140 I 90 E. 1 S. 92).

1.2. Beim streitbetroffenen Urteil handelt es sich um einen verfahrensabschliessenden Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Er kann beim Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden (Art. 82 lit. a, Art. 83, 86 Abs. 1 lit. a, Art. 90 BGG). Am 1. Januar 2010 ist das Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (nachfolgend MWSTG 2009; SR 641.20) in Kraft getreten (vgl. Art. 116 Abs. 2 MWSTG 2009). Aufgrund von Art. 113 Abs. 3 MWSTG 2009 ist das neue Verfahrensrecht grundsätzlich auf sämtliche im Zeitpunkt des Inkrafttretens hängigen Verfahren anwendbar. Das neue Recht sieht keine spezialgesetzlichen Vorschriften zum bundesgerichtlichen Verfahren vor. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.3.

1.3.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und b BGG). Bei der Prüfung verfügt das Bundesgericht

über volle Kognition und wendet es das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Das Bundesgericht ist daher weder an die in der Beschwerde vorgebrachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann die Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen, und es kann eine Beschwerde mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (Motivsubstitution; BGE 140 III 86 E. 2 S. 89 unten; 140 V 136 E. 1.1 S. 137 f.).

1.3.2. Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem (einschliesslich kommunalem) und interkantonalem Recht prüft das Bundesgericht hingegen nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG). Wird keine Verfassungsrüge erhoben, kann das Bundesgericht eine Beschwerde selbst dann nicht gutheissen, wenn eine Verfassungsverletzung tatsächlich vorliegt (BGE 139 I 229 E. 2.2 S. 232).

1.3.3. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz nur berichtigen oder ergänzen, soweit sie offensichtlich unrichtig, das heisst willkürlich, sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen (Art. 105 Abs. 2 BGG). Zudem muss die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein, was in der Beschwerde klar und substanziiert aufzuzeigen ist. Auf eine Kritik an den tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz, die diesen Anforderungen nicht genügt, ist nicht einzutreten (Art. 97 Abs. 1 BGG; BGE 140 III 16 E. 1.3.1 S. 17 f.; 140 IV 97 E. 1.4.1 S. 100).

2.

2.1. Streitig und zu prüfen ist eine mehrwertsteuerliche Nachbelastung, welche die vier Quartale des Jahrs 2006 betrifft. Aufgrund von Art. 112 Abs. 1 MWSTG 2009 bleiben in Bezug auf das materielle Recht grundsätzlich die bisherigen Bestimmungen anwendbar (Urteil 2C 812/2013 vom 28. Mai 2014 E. 2.1). In der Sache selbst ist daher das vorrevidierte Recht massgebend, d. h. das Bundesgesetz vom 2. September 1999 über die Mehrwertsteuer (nachfolgend MWSTG 1999; AS 2000 1300), in Kraft getreten am 1. Januar 2001.

2.2.

2.2.1. Von der Mehrwertsteuer ausgenommen sind die im Negativkatalog von Art. 18 MWSTG 1999 abschliessend genannten Leistungen. Darunter fallen insbesondere die in Art. 18 Ziff. 19 MWSTG 1999 aufgeführten Umsätze im Bereich des Geld- und Kapitalverkehrs. Eine Option für die Versteuerung solcher Umsätze sieht Art. 26 Abs. 1 MWSTG 1999 nicht vor.

2.2.2. Verwendet die steuerpflichtige Person vorsteuerbelastet bezogene Leistungen für steuerbare Ausgangsleistungen, kann sie die auf ihren Eingangsleistungen lastende (Vor-) Steuer grundsätzlich in vollem Umfang abziehen (Art. 38 Abs. 1 MWSTG 1999). Als "verwendet" im Sinne von Art. 38 Abs. 1 i. V. m. 2 MWSTG 1999 kann nur ein vorsteuerbelasteter Eingangsumsatz gelten, der tatsächlich in steuerbare Ausgangsumsätze der steuerpflichtigen Person einfliesst, d. h. für einen geschäftlich begründeten Zweck eingesetzt wird (Konnex von Eingangs- und Ausgangsumsatz; BGE 132 II 353 E. 8.2 und 8.3 S. 364 ff.; Pascal Mollard/Xavier Oberson/Anne Tissot Benedetto, Traité TVA, 2009, Kap. 5 N. 81). Fehlt der unerlässliche Verwendungskonnex vollständig, liegt hinsichtlich dieser Eingangsleistung bei der steuerpflichtigen Person ein Endverbrauch vor (BGE 132 II 353 E. 8.2 S. 364 und E. 10 S. 369; Urteile 2C 207/2013 vom 28. April 2014 E. 2.3.1, in: ASA 83 S. 49, StR 69/2014 S. 565; 2C 487/2011 vom 13. Februar 2013 E. 2.6; Philip Robinson, in: Markus Reich, Steuerrecht, 2. Aufl. 2012, § 34 N. 126 f.; Alois Camenzind/Niklaus Honauer/ Klaus A. Vallender, Handbuch zur neuen Mehrwertsteuer, 2. Aufl. 2003, N. 1363; Daniel Riedo, Vom Wesen der Mehrwertsteuer als allgemeine Verbrauchsteuer und von den entsprechenden Wirkungen auf das schweizerische Recht, 1999, S. 254 f.). Verwendet die steuerpflichtige Person vorsteuerbelastet bezogene Leistungen teils für Zwecke, die zum Vorsteuerabzug berechtigen und teils für solche, die den Vorsteuerabzug ausschliessen (sog. gemischte Verwendung, double affectation), ist der Vorsteuerabzug nach dem Verhältnis der Verwendung zu kürzen (Art. 41 Abs. 1 MWSTG 1999 bzw. zuvor Art. 32 Abs. 1 der Verordnung vom 22. Juni 1994 über die Mehrwertsteuer [nachfolgend MWSTV 1994; AS 1994 1464]; Urteil 2C 732/2010 vom 28. Juni 2012 E.

5.5 am Ende, in: ASA 81 S. 412, RDAF 2012 II S. 480).

2.2.3. Der Gesetz- respektive der Verordnungsgeber haben davon abgesehen, für den Fall der gemischten Verwendung einer vorsteuerbelasteten Eingangsleistung ein bestimmtes Vorgehen vorzuschreiben. Nach welcher Methode die Kürzung des Vorsteuerabzugs vorzunehmen ist, bleibt der Praxis überlassen. In allgemeiner, nicht ausschliesslich auf den Vorsteuerabzug bezogener Weise führt Art. 58 Abs. 3 MWSTG 1999 (annäherungsweise Ermittlung, calculation par approximation) aus:

"Erwachsen der steuerpflichtigen Person aus der genauen Feststellung einzelner für die Bemessung der Steuer wesentlicher Tatsachen übermässige Umtriebe, so gewährt die Eidgenössische Steuerverwaltung Erleichterungen und lässt zu, dass die Steuer annäherungsweise ermittelt wird, sofern sich dadurch kein namhafter Steuerausfall oder -mehrertrag, keine beachtenswerte Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse und keine übermässige Erschwerung der Steuerabrechnung für andere steuerpflichtige Personen und der Steuerkontrolle ergeben."

2.2.4. Verwaltungsverordnungen setzen keine förmliche gesetzliche Delegation voraus (Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, 1986, S. 103). Mit Art. 58 Abs. 3 MWSTG 1999 und dem gleichartigen Art. 80 MWSTG 2009 hat der Gesetzgeber dennoch ausdrückliche Grundlagen geschaffen. Mittels der Vereinfachungsklausel versetzt der Gesetzgeber die ESTV auch formell in die Lage, (generell-abstrakt) festzuhalten, in welchen Bereichen und unter welchen Bedingungen Erleichterungen vorzusehen sind (Jürg Steiger, in: Martin Zweifel/Michael Beusch/ Pierre-Marie Glauser/Philip Robinson [Hrsg.], MWSTG, 2015, N. 2 zu Art. 80 MWSTG 2009). Die Vereinfachungsklauseln von 1999 und 2009 sind als Rahmenbestimmungen konzipiert. Mit dieser Technik folgten die Eidgenössischen Räte dem Vorbild von Art. 47 Abs. 3 MWSTV 1994, der seinerseits auf Art. 34 Abs. 2 des Bundesrats-Beschlusses vom 29. Juli 1941 über die Warenumsatzsteuer (WUStB; AS 1941 793) fusste. Diese letzte Norm hatte bestimmt: "Wo die buchmässige Feststellungeinzelner für die Bemessung der Steuerpflicht wesentlicher Tatsachen für die Steuerpflichtigen eine übermässige Belastung darstellen würde, kann die ESTV unter den von ihr festgesetzten Bedingungeneine annäherungsweise Ermittlung zulassen, sofern
und solange dafür Gewähr besteht, dass dadurch der Steueranspruch nicht verkürzt wird" (Auszeichnungen durch das Bundesgericht).

2.2.5. Anlass zur Schaffung dieser Norm bildete mithin der Umstand, dass "die Vornahme einzelner Ausscheidungen, selbst wenn [die steuerpflichtige Person]über eine einwandfrei organisierte kaufmännische Buchhaltung verfügt, unverhältnismässig grosse Umtriebe verursachen" kann (WILHELM WELLAUER, Die eidgenössischen Steuern, Zölle und Abgaben, Band 1, Warenumsatzsteuer, 1959, N. 819; ebenso Dieter Metzger, Handbuch der Warenumsatzsteuer, 1983/1992, N. 826). Für diesen Fall liess Art. 34 Abs. 2 WUStB die annäherungsweise Ermittlung zu, wobei es sich dabei "nicht um eine 'Steuerabmachung', sondern um eine Pauschalierung" handelte (Wellauer, a. a. O., N. 819). Gleichwohl handelt es sich bei der Vereinfachungsklausel um eine "Norm zugunsten der Steuerpflichtigen" (Urteil 2A.441/2000 vom 25. Juni 2001 E. 6 zu Art. 34 Abs. 2 WUStB). Die ESTV hat annäherungsweise Ermittlungen seit jeher teils branchenspezifisch, teils betriebsspezifisch (Metzger, a. a. O., N. 826), mittels allgemeingültiger Bestimmungen aber auch unspezifisch für alle steuerpflichtigen Personen vorgesehen (vgl. Urteil 2A.437/2005 vom 3. Mai 2006 E. 4.3.3, in: ASA 76 S. 773; Camenzind/Honauer/ Vallender, a. a. O., N. 1674 ff.). Unerlässlich ist in jedem Fall, dass die
annäherungsweise Ermittlung der massgebenden Faktoren sachgerechterfolgt (Urteile 2C 812/2013 / 2C 813/2013 vom 28. Mai 2014 E. 2.3.1, in: ASA 83 S. 63; 2C 650/2011 vom 16. Februar 2012 E. 2.4.2). Dies gilt auch weiterhin (Art. 80 MWSTG 2009 bzw. Art. 68 Abs. 1 MWSTV 2009). Als sachgerecht erachtet wird "jede Anwendung einer oder mehrerer Methoden, die den Grundsatz der Erhebungswirtschaftlichkeit berücksichtigt, betriebswirtschaftlich nachvollziehbar ist und die Vorsteuern nach Massgabe der Verwendung für eine bestimmte Tätigkeit zuteilt" (Art. 68 Abs. 2 MWSTV 2009).

2.2.6. Vereinfachungen dürfen zwar einen gewissen Steuerminderertrag oder Steuermehrertrag bewirken, dieser darf aber nicht "namhaft" ausfallen (Willi Leutenegger, in: Kompetenzzentrum MWST der Treuhand-Kammer [Hrsg.], mwst.com, 2000, N. 5 zu Art. 58 MWSTG 1999; neurechtlich: ALOIS CAMENZIND/NIKLAUS HONAUER/KLAUS A. VALLENDER/MARCEL R. JUNG/SIMEON L. PROBS t, Handbuch zum Mehrwertsteuergesetz, 3. Aufl. 2012, N. 2282; Ivo P. Baumgartner/Diego Clavadetscher/Martin Kocher, Vom alten zum

neuen Mehrwertsteuerrecht, 2010, § 10 N. 60 und 95). Daher sollte die Steuerbelastung mit und ohne Erleichterung weitgehend übereinstimmen (Béatrice Blum, in: Felix Geiger/Regine Schluckebier [Hrsg.], MWSTG, 2012, N. 9 zu Art. 80 MWSTG 2009).

2.2.7. Was namentlich die Vereinfachungen im Bereich der gemischten Verwendung anbelangt, hat die ESTV in Ausführung von Art. 52 und Art. 58 Abs. 3 MWSTG 1999 die auf alle steuerpflichtigen Personen anwendbare Spezialbroschüre Nr. 06 (”Kürzung des Vorsteuerabzugs bei gemischter Verwendung”) geschaffen. Neben der Kürzung gemäss dem tatsächlichen Verwendungszweck (effektive, ”gesetzliche” Methode) sieht die ESTV pauschalierende Methoden vor. Darunter fallen nach der vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2007 geltenden Fassung die Pauschalvariante 1 (Kürzung des Vorsteuerabzugs anhand der Teilzuordnung der Vorsteuer), die Pauschalvariante 2 (Kürzung des Vorsteuerabzugs anhand des Gesamtumsatzes) und die Alternativmethode (Einheit der Leistung; Urteil 2C 812/2013 / 2C 813/2013 vom 28. Mai 2014 E. 2.3.2).

2.2.8. In Verfeinerung der allgemeingültigen Regeln zur Kürzung des Vorsteuerabzugs bei gemischter Verwendung sind weitergehende Bestimmungen für Banken ergangen. Hierzu verweist die Spezialbroschüre Nr. 06 in Ziff. 7.1 auf die branchenspezifische Vorsteuerpauschale für Banken. Deren Einzelheiten finden sich in Ziff. 7 der Branchenbroschüre Nr. 14 (”Finanzbereich”), welche in der hier interessierenden Fassung vom 1. Januar 2001 bis zum 30. September 2009 in Kraft stand. In Ziff. 7.1 dieser Branchenbroschüre erläutert die ESTV den Anwendungsbereich der branchenspezifischen Vorsteuerpauschale für Banken wie folgt:

”Die ESTV ermöglicht den Banken - welche die Gewinn- und Verlustrechnung im Sinne von Art. 25a BankV zu gliedern haben - mit der nachstehend beschriebenen Vorsteuerpauschale eine vereinfachte Steuerabrechnung. Mit dieser Pauschale werden administrative Arbeiten hinsichtlich Buchführung und Steuerabrechnung wesentlich vereinfacht, weil die an die Steuer auf dem Umsatz anrechenbare Vorsteuer nicht genau ermittelt werden muss. Bei Anwendung der Vorsteuerpauschale sind folgende Grundsätze zu beachten: Der Umsatz (Entgelte im Sinne des MWSTG) ist in steuerlicher Hinsicht stets genau dem steuerbaren bzw. dem von der Steuer ausgenommenen Bereich zuzuordnen. Nur die anrechenbare Vorsteuer aus dem Anwendungsbereich der Vorsteuerpauschale - darunter fällt jene Vorsteuer, welche im Zusammenhang mit den von einer Bank üblicherweise erbrachten Leistungen (d. h. branchentypische Leistungen) steht - kann annäherungsweise anhand des unter nachstehender Ziff. 7.6 beschriebenen Aufteilungsschlüssels ermittelt werden.”

2.2.9. Zu Beginn und Ende der Unterstellung unter das Regime der branchenspezifischen Vorsteuerpauschale für Banken hält Ziff. 7.2 der Branchenbroschüre Nr. 14 fest:

”Banken, welche sich der Vorsteuerpauschale unterstellen, verpflichten sich, diese Art der Vorsteuerermittlung während mindestens eines Kalenderjahres beizubehalten. Fällt der Beginn der Steuerpflicht nicht mit dem Beginn des Kalenderjahres zusammen, so läuft diese Frist ab 1. Januar des auf die Eintragung in das Register der MWST-Pflichtigen folgenden Jahres. Danach ist ein schriftlicher Widerruf jeweils bis spätestens 31. Januar des Folgejahres möglich. Eine erneute Unterstellung kann erst wieder nach zehn Kalenderjahren mit effektiver Vorsteuerermittlung beantragt werden. Steuerpflichtige, die sich ab Inkrafttreten des MWSTG bzw. ab Beginn der Steuerpflicht nicht der Vorsteuerpauschale unterstellen, müssen zehn Kalenderjahre effektiv abrechnen, bevor ihnen die Vorsteuerpauschale auf Gesuch hin bewilligt werden kann.”

2.3.

2.3.1. Wer als steuerpflichtige Person jährlich nicht mehr als 3 Millionen Franken steuerbaren Umsatz tätigt und im gleichen Zeitraum nicht mehr als 60’000 Franken Steuern - berechnet nach dem für sie massgebenden Saldosteuersatz - zu bezahlen hat, kann nach der Saldosteuersatzmethode abrechnen (Art. 59 Abs. 1 MWSTG 1999). Entsprechend der branchenspezifischen Vorsteuerpauschale für Banken zielt die Abrechnungsmethode der Saldosteuersätze in erster Linie darauf ab, den administrativen Aufwand der steuerpflichtigen Person zu verringern. Verglichen mit jener reicht die Saldosteuersatzmethode deutlich weiter, indem die Ermittlung und Deklaration der Vorsteuern anhand der Kreditorenrechnungen insgesamt entbehrlich wird, sodass lediglich noch die Ermittlung und Deklaration des steuerbaren Umsatzes erforderlich ist. Die einzelnen Saldosteuersätze

beruhen auf Branchendurchschnittszahlen, welche die gesamten in den Eingangsrechnungen ausgewiesenen Vorsteuern pauschal berücksichtigen (Art. 59 Abs. 2 MWSTG; Urteil 2C 653/2008 vom 24. Februar 2009 E. 4.2, in: ASA 79 S. 599).

2.3.2. Bei Anwendung der Saldo- oder Pauschalsteuersätze sind sämtliche Vorsteuerkorrekturen aus gemischter Verwendung oder Nutzungsänderungen abgegolten. Das andersartige Konzept der branchenspezifischen Vorsteuerpauschalen für Banken äussert sich darin, dass sie lediglich die gemischten Verwendungen und Nutzungsänderungen erfasst, die sich tatsächlich innerhalb des vordefinierten Anwendungsbereichs der Bankenpauschale ereignen. Gleich verhält es sich hinsichtlich der Versicherungsgesellschaften (Philip Robinson, in: Zweifel/Beusch/Glauser/Robinson, a. a. O., N. 47 zu Art. 29, N. 9 zu Art. 31 und N. 9 zu Art. 32 MWSTG 2009).

2.3.3. Mit der Methode der Saldosteuersätze verfolgt die ESTV den Zweck, administrative Vereinfachungen anzubieten, wogegen finanzielle Erleichterungen nicht beabsichtigt sind bzw. vermieden werden sollen. Sie dürfen jedenfalls nicht "namhaft" ausfallen. Um zu verhindern, dass das auf Verfahrenserleichterungen ausgerichtete Institut in ein Steueroptimierungsinstrument "umgenutzt" wird, lässt die Praxis eine rückwirkende, vom Geschäftsgang abhängige Änderung der Abrechnungsmethode grundsätzlich nicht zu. Dies gilt umso mehr, als die steuerpflichtige Person sich aus freien Stücken und in Kenntnis der Modalitäten für die Unterstellung unter die betreffende Abrechnungsmethode ausgesprochen hat (vgl. Urteil 2A.518/2002 vom 7. August 2003 E. 3.2, in: ASA 73 S. 664, RtiD 2004 I, S. 391). Entsprechendes trifft auf die Abrechnungsmethode der Pauschalsteuersätze zu (vgl. Urteil 2C 196/2012 vom 10. Dezember 2012). Auch diese Konzeption schliesst von vornherein aus, die Abrechnungsmethode je nach Ausgang des Geschäftsjahrs rückwirkend zu ändern (BGE 126 II 443 E. 9 S. 460).

2.4.

2.4.1. Bei der Wegleitung der ESTV für Mehrwertsteuerpflichtige und den weiteren von ihr herausgegebenen Schriften ("Merkblätter", "Broschüren", aber auch "Kreisschreiben", "Rundschreiben" und dergleichen) handelt es sich um generell-abstrakte Dienstanweisungen (BGE 123 II 16 E. 7 S. 30), damit um Verwaltungsverordnungen. Formelle Adressaten sind (nur) die mit dem Vollzug einer bestimmten öffentlichen Aufgabe betrauten Organe, das heisst die Verwaltungsbehörden mit deren Verwaltungspersonal (BGE 139 V 122 E. 3.3.4 S. 125; 137 V 1 E. 5.2.3 S. 8 f.; 136 II 415 E. 1.1 S. 417; 133 V 346 E. 5.4.2 S. 352; 128 I 167 E. 4.3 S. 17; 121 II 473 E. 2b S. 478). Behörden und ihr Personal sind insoweit durch die Verwaltungsverordnungen gebunden, als die verwaltungsinternen Vorschriften keinen offensichtlich verfassungs- oder gesetzwidrigen Inhalt aufweisen (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1882/2013 vom 10. Februar 2014 E. 2.5.2, hier angefochten, und A-6055/2007 / A-6056/2007 vom 3. Juni 2010 E. 3.3.1; so schon Michael Beusch, Was Kreisschreiben dürfen und was nicht, in: ST 79/2005 S. 613, insb. 614; ders., in: Martin Zweifel/Peter Athanas [Hrsg.], Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, DBG, 2000, N. 16 zu Art. 102 DBG). Aufgrund
der Behördenverbindlichkeit stehen Rechtsunterworfene und Gerichte regelmässig ausserhalb des Adressatenkreises (BGE 141 V 175 E. 2.1 S. 178; 137 II 284 E. 5.2.2 S. 292; 137 V 181 E. 6.1 S. 187; 117 Ib 358 E. 3 S. 364; 108 Ib 19 E. 4a S. 25). Ihnen gegenüber stellen reine Verwaltungsverordnungen sich als zwar standardisierte (generell-abstrakte), dennoch rechtsunverbindliche Ansichtsäusserungen der Verwaltungsbehörde über die Auslegung und Anwendung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen dar (BGE 123 II 16 E. 7 S. 30; 120 Ia 321 E. 3b S. 325; 108 Ia 264 E. 5 S. 268; Michael Beusch, in: Zweifel/ Beusch/Glauser/Robinson, a. a. O., N. 8 der Ausführungen zur Auslegung).

2.4.2. Bei Anfechtung eines individuell-konkreten Entscheides (Art. 82 lit. a BGG), zu dessen Begründung die Verwaltungsbehörde sich auf eine Verwaltungsverordnung beruft, prüft das Bundesgericht die Auslegung und Anwendung der massgebenden Rechtssätze. Dabei überprüft es aber auch die Rechtsmässigkeit der Verwaltungsverordnung (BGE 141 V 139 E. 6.3.2 S. 146 f.; 141 V 272 E. 4.6-4.9 S. 278 f.; 138 V 475 E. 3 S. 478 ff.; 128 I 167 E. 4.3-4.5 S. 171 ff.). Von einer rechtmässigen Verwaltungsverordnung weicht das Bundesgericht nicht ohne triftigen Grund ab, sofern die generell-abstrakte Ansichtsäusserung eine dem individuell-konkreten Fall angepasste und gerecht werdende Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen zulässt und überdies eine

überzeugende Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben enthält. Auf diese Weise nimmt das Bundesgericht das Anliegen der Verwaltung auf, anhand interner Weisungen einen rechtsgleichen, einheitlichen und sachgemässen Vollzug der massgebenden Rechtssätze herbeizuführen (Urteil 2C 781/2014 vom 19. April 2015 E. 5.5, zur Publ. vorgesehen; BGE 138 V 346 E. 6.2 S. 362; 137 V 1 E. 5.2.3 S. 8; 133 II 305 E. 8.1 S. 315; 133 V 257 E. 3.2 S. 258; 131 V 42 E. 2.3 S. 45 f.; 130 V 163 E. 4.3.1 S. 172 f.).

3.

3.1. Die Steuerpflichtige macht geltend, die vorinstanzliche Auslegung und Anwendung der Vereinfachungsklausel verletzte Bundesrecht im Wesentlichen dadurch, dass sie sich einer gesetzlichen Grundlage entziehe, dass sie in Widerspruch zu den Vorschriften über die gemischte Verwendung (Art. 41 MWSTG 1999) und die Verjährung des Anspruchs auf Vorsteuerabzug (Art. 50 MWSTG 1999) stehe, dass ihr eine einzelfallgerechte Kürzung verwehrt werde, dass Art. 45a MWSTGV unberücksichtigt bleibe und übersehen werde, dass es sich bei der Befristung des Widerrufsrechts um eine blosse Ordnungsfrist handle.

3.2.

3.2.1. Es ist vorauszuschicken, dass die aufgeworfenen Rechtsfragen vom Bundesgericht in ähnlicher Form bereits geklärt worden sind. Dabei ging es zwar um die Handhabung der Saldo- bzw. Pauschalsteuersätze (vorne E. 2.3.3), doch können die Kernaussagen der Entscheide aus den Jahren 2003 bzw. 2000 ohne Weiteres auf die branchenspezifische Vorsteuerpauschale für Banken übertragen werden. Auch wenn nicht ausser Acht bleiben darf, dass das streitbetroffene Institut einer "technisch völlig anderen Konzeption" folgt, wie die Steuerpflichtige mit Recht festhält, lassen sich die verschiedenen Erscheinungsformen annäherungsweiser Ermittlungen auf ein und dasselbe gesetzliche Fundament zurückführen. Saldo- und Pauschalsteuersatz, branchenspezifische Vorsteuerpauschale für Banken und Versicherungsgesellschaften, aber auch die weiteren Bereiche (dazu RALF IMSTEPF, in: Zweifel/Beusch/Glauser/Robinson, a. a. O., N. 26 zu Art. 114 MWSTG 2009) beruhen gleichermassen auf ähnlichen Vereinfachungsklauseln (Art. 58 Abs. 3 und Art. 59 MWSTG 1999 bzw. Art. 37 und Art. 80 MWSTG 2009). Das gemeinsame Anliegen besteht nach dem Gesagten darin, den steuerpflichtigen Personen, die eine einwandfrei organisierte kaufmännische Buchhaltung unterhalten, in
besonders zeitintensiven Bereichen zu administrativen Erleichterungen zu verhelfen, wobei das Steuerbetreffnis dadurch nicht "namhaft" berührt werden darf. Bei aller Verschiedenheit der einzelnen Institute steht doch das gemeinsame gesetzliche Fundament im Vordergrund.

3.2.2. Es liegt auf der Hand, dass das zwangsläufig recht offen gehaltene Konzept der annäherungsweisen Ermittlung durch die Verwaltung konkretisiert werden muss. Die Konkretisierung hat in einer Weise zu erfolgen, die einen rechtsgleichen, einheitlichen und rechtssicheren Vollzug der vereinfachenden Methoden bewirkt. Insbesondere kann und muss es der ESTV obliegen, neben den inhaltlichen Aspekten auch die Modalitäten bezüglich der Unterstellung und des Widerrufs festzulegen. Wo aber das Postulat der Praktikabilität mit dem Gebot der Gesetzmässigkeit in Konflikt geraten könnte, geht das Legalitätsprinzip klarerweise vor (Art. 127 Abs. 1 BV; BGE 112 Ib 381 E. 4 S. 383 zu Art. 34 Abs. 2 WUStB).

3.2.3. Die Steuerpflichtige macht sinngemäss geltend, ein erst gegen Ende des laufenden Geschäftsjahrs ausgesprochener Widerruf trage erst recht dazu bei, einen sich abzeichnenden namhaften Steuerminderertrag oder Steuermehrertrag abzuwenden. Dies greift zu kurz: Zum einen liegt es in der Natur der Pauschalierungen, dass sie mit Ungenauigkeiten behaftet sind bzw. im konkreten Einzelfall zu einem Ergebnis führen, das für die unterstellte Person im Augenblick unvorteilhaft sein mag. Dies hat die steuerpflichtige Person, die sich aus freien Stücken für das vereinfachende System entschieden und dessen Regeln gekannt hat, hinzunehmen. Umgekehrt kann die annäherungsweise Ermittlung aber ebenso Vorteile zeitigen, was wiederum die ESTV hinzunehmen hat. Ein behördenseitiges Widerrufsrecht fehlt gänzlich, während die steuerpflichtige Person unter den beschriebenen Voraussetzungen zurücktreten kann. Zum andern stehen branchenspezifische Lösungen einer einseitig betriebsspezifischen Optik von vornherein entgegen. Die Motivation des Gesetzgebers lag darin, systembedingte bürokratische Härten zu glätten. Eine mitlaufende Absicht, den Unterstellten zu einem steueroptimierenden Instrument zu verhelfen, lässt sich bei Anwendung der üblichen

Auslegungsmethoden nicht nachweisen. Wer sich zur annäherungsweisen Ermittlung entscheidet, tut dies zweifellos mit Bedacht, das heisst nach Vornahme der erforderlichen Kalkulationen und Abwägung von Chancen und Risiken. Erweist die Kalkulation sich aufgrund nicht eingetretener Annahmen oder eines kurzfristig veränderten Geschäftsmodells im Augenblick als unvorteilhaft, bleibt die Möglichkeit des Widerrufs. Die einzigen Bedingungen, welche die ESTV vorsieht, bestehen in der Form (Schriftlichkeit) und in der Wahrung der Frist (31. Januar des Folgejahres). Nach rechtsgültigem Widerruf untersteht die widerrufende Person wieder der gesetzlichen Methode, mithin einer betriebsspezifisch angelegten Vorgehensweise, soweit sie nicht zu einer anderen Methode zur annäherungsweisen Ermittlung übergeht.

3.2.4. Die von der ESTV in eigener Kompetenz gesetzte Frist hält sich im Rahmen der weit gefassten Vereinfachungsklausel. Die alljährliche Möglichkeit des Widerrufs unter Beachtung einer Monatsfrist gewährleistet eine rechtssichere und rechtsgleiche Behandlung aller unterstellten Bankinstitute, was im öffentlichen Interesse liegt, sie versetzt die unterstellten Banken aber auch in die Lage, bald auszutreten, falls betriebswirtschaftliche Gründe dies nahelegen. Dies liegt im Interesse der Branche ebenso wie des einzelnen Bankinstituts. Die konkrete Befristung der Widerrufsmöglichkeit ist geeignet und erforderlich, um den gesetzeskonformen Vollzug der Vereinfachungsklausel sicherzustellen. Sie ist den Unterstellten, was Grundsatz und Dauer anbelangt, ohne Weiteres zumutbar. Vor diesem Hintergrund erübrigt es sich, den Widerruf der branchenspezifischen Vorsteuerpauschale für Banken weitergehend zuzulassen (Mollard/Oberson/Tissot Benedetto, a. a. O., Kap. 5 N. 259).

3.2.5. Zur Rüge, mit der Befristung des Widerrufsrechts werde Art. 41 MWSTG 1999 (gemischte Verwendung) vereitelt, ist folgendes festzuhalten: Es darf als allgemeinnotorisch gelten, dass die genaue Kürzung der Vorsteuer zufolge gemischter Verwendung in einem System, das auf dem Verwendungskonnex zwischen Eingangs- und Ausgangsleistung beruht (vorne E. 2.2.2), an sich schon anspruchsvoll und zeitintensiv ausfallen kann. Handelt es sich um ein Bankinstitut, das Transaktionen in hoher Zahl und Kadenz tätig, gilt dies umso mehr. Ebenso unbestritten sein dürfte, dass eine schlüsselbasierte Vorsteuerkürzung tatsächlich zu spürbaren Zeitgewinnen führt und sich heikle Abgrenzungsfragen nicht mehr stellen. Die branchenspezifische Bankenlösung erweist sich aber auch im Ergebnis als sachgerecht, was daraus abgeleitet werden darf, dass sie von vielen Bankinstituten gewählt wird und allem Anschein nach zur weitgehenden Zufriedenheit der Banken ausgestaltet ist (dazu Jacques Pittet, TVA et forfait bancaire, in: ST 82/2008 S. 830, insb. 832). Verhält es sich im Einzelfall anders, beispielsweise aufgrund eines gewandelten Geschäftsmodells, steht die Möglichkeit offen, innert vernünftiger Frist den Widerruf der Unterstellung zu erklären.

3.2.6. Die Steuerpflichtige sieht einen Konflikt zwischen der branchenspezifischen Vorsteuerpauschale für Banken und der vorsteuerbezogenen Verjährungsnorm (Art. 50 MWSTG 1999). Inwiefern die Vorsteuerpauschale sich negativ auf den Lauf der Verjährung auswirken könnte, ist indes nicht ersichtlich. Die Befristung des Widerrufsrechts kann zwar dazu führen, dass das Modell ein weiteres Jahr beizubehalten ist, weil die Monatsfrist nicht gewahrt wurde. Auf die Verjährung hat dies keinen Einfluss.

3.2.7. Die Steuerpflichtige verlangt eine sachgerechte Vorsteuerkürzung im konkreten Einzelfall. Nach dem Gesagten besteht das gesetzgeberische Anliegen darin, administrative Vereinfachungen anzubieten, die auf das Steuerbetreffnis jedenfalls nicht "namhaft" einwirken. Erweist die Pauschallösung sich im Einzelfall als unvorteilhaft, kann die betroffene steuerpflichtige Person unter verhältnismässigen Voraussetzungen zur "einzelfallgerechten" effektiven (gesetzlichen) Methode übergehen. Deren Handhabung ist zeitlich aufwendiger und inhaltlich anspruchsvoller als die Pauschale, sie trägt aber den betriebsspezifischen Besonderheiten individuell-konkret Rechnung.

3.2.8. Die Steuerpflichtige ist alsdann der Auffassung, die Vorinstanz habe zu Unrecht die Anwendung von Art. 45a der Verordnung vom 29. März 2000 zum Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (MWSTGV; AS 2000 1347) verworfen. Sie leitet dies daraus ab, dass es sich bei der Nichtbeachtung der behördlich festgelegten Frist um einen Formmangel handle. Tatsächlich hat Art. 45a MWSTG formelle Mängel zum Gegenstand ("vice de forme"; Mollard/Oberson/ Tissot Benedetto, a. a. O., Kap. 5 N. 114; Jacques Pittet, Responsabilité du fournisseur pour l'émission de factures, in: ST 81/2007 S. 126, insb. 127). Materielle Mängel (beispielsweise ein "défaut de preuve") bleiben davon unberührt (BGE 133 II 153 E. 7.4 S. 167 f.; Urteil 2C 33/2014 vom 27.

Juli 2015 E. 2.3.4 mit Hinweisen; Markus Metzger/Edith Amrein, Die Praxisänderungen bei der MWST per 1. Januar 2008, in: TREX 2008 S. 138, insb. 139). Es müsste damit ein Formfehler vorliegen, damit die Norm mit Recht angerufen werden kann. Ein Formfehler könnte etwa vorliegen, falls die Verwaltung erhöhte formelle Anforderungen an den Widerruf der Unterstellungserklärung vorsähe, diesen aber im konkreten Einzelfall nicht in allen Teilen entsprochen würde. Nach den für das Bundesgericht verbindlichen
Feststellungen der Vorinstanz (Art. 105 Abs. 1 BGG) hat die Steuerpflichtige am 29. Dezember 2006 erklärt, rückwirkend auf den 1. Januar 2006 das System der branchenspezifischen Vorsteuerpauschale zu wollen. Die von der ESTV gesetzte, von der Vereinfachungsklausel gedeckte Frist war zu diesem Zeitpunkt längst verstrichen. Es ist damit am massgebenden Stichtag nicht von einer "formell mangelhaften Erklärung", sondern von einer "Nicht-Erklärung" auszugehen. Mangels Vorliegens eines reinen Formfehlers auf einer rechtzeitig erfolgten Erklärung fällt Art. 45a MWSTGV ausser Betracht.

3.2.9. Nicht weiter einzugehen ist auf die Einschätzung der Steuerpflichtigen, wonach es sich bei der 31-tägigen Frist um eine blosse Ordnungsfrist handle. Nach dem Gesagten liegt eine Gültigkeitsfrist vor, von deren rechtzeitiger Wahrung es abhängt, ob die Gestaltungserklärung rechtswirksam ist.

4.

4.1. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen und das vorinstanzliche Urteil zu bestätigen.

4.2. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend trägt die Steuerpflichtige die Kosten (Art. 65 und 66 Abs. 1 BGG).

4.3. Der Eidgenossenschaft, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt, ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens von Fr. 25'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. August 2015

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Kocher