

Die Mehrwertsteuerreform 2010

Evaluation der Wirkungen auf die Steuerverwaltung und die Steuerpflichtigen

Das Wesentliche in Kürze

Die Mehrwertsteuer (MWST) ist die wichtigste Einnahmequelle des Bundes. Die 361 000 Steuerpflichtigen lieferten im Jahr 2015 rund 22,5 Milliarden Franken in die Bundeskasse ab. Mit der Reform der MWST 2010 wollte der Bundesrat die Steuer vereinfachen, ohne das Steueraufkommen zu verändern. So wurde u. a. der maximale Umsatz für die Saldosteuermethode von drei auf fünf Millionen Franken erhöht. Zudem wurde die verfahrensrechtliche Stellung der Steuerpflichtigen durch diverse Massnahmen verbessert. Dazu gehörten z. B. die abschliessende Wirkung von Steuerkontrollen, die Kürzung der absoluten Verjährungsfrist von 15 auf 10 Jahre und ein erneuertes Strafrecht. Ebenso sollten die Unternehmen administrativ entlastet werden. Das Parlament verzichtete bei der Reform jedoch auf weitergehende Vereinfachungen durch einen Einheitssatz oder die Abschaffung von Ausnahmen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Wirkungen der Reform 2010 auf die Hauptabteilung Mehrwertsteuer (HA MWST) der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) sowie auf den administrativen Aufwand der Steuerpflichtigen untersucht.

Die Reform verursachte bei der Verwaltung einen beträchtlichen, jedoch einmaligen Aufwand

Die Gesetzeseinführung war mit einem erheblichen einmaligen Aufwand verbunden. Rund 200 Mitarbeitende der HA MWST waren teilzeitlich und teilweise vollamtlich mit der Umsetzung befasst. Auf die Abläufe und die Aufbauorganisation der Hauptabteilung zeigte die Reform wenige Auswirkungen. Der Personalbestand der HA MWST ist mit rund 650 Vollzeitstellen konstant geblieben. Im Vorfeld hatte die ESTV einen Mehrbedarf von 30 Vollzeitstellen prognostiziert.

Auch heute ist die Rechtsabteilung der HA MWST noch am stärksten von der Reform 2010 betroffen. Tatsächlich verschob das totalrevidierte MWST-Gesetz zahlreiche Beweisanforderungen von den Steuerpflichtigen zur ESTV, was zu einem Mehraufwand bei den Rechtsverfahren führte. Mit der Reform wurden insgesamt – v. a. im Zusammenhang mit der Gründung des neuen Strafdienstes 2013 – weniger als zehn Vollzeitstellen neu in die Rechtsabteilung verlagert.

Die ESTV musste das neue Gesetz in sehr kurzer Zeit einführen. Die entsprechenden Implementierungsarbeiten wurden durch Motivationsprobleme bei manchen Mitarbeitenden der HA MWST begleitet, da das Parlament das Gesetz sehr rasch in Kraft setzte, das Gesetz weitgehend auf Vorarbeiten der Treuhandkammer (heute: EXPERTsuisse) beruhte und auf die Bedürfnisse der Steuerpflichtigen ausgerichtet war. Der heutige Einfluss der Reform auf die Motivation und die Arbeitsstimmung wird von den Mitarbeitenden grossmehrheitlich als unproblematisch bewertet.

Die Einnahmen aus Kontrollen gingen bereits im Jahr 2006 stark zurück

Die Saldosteuerersatzmethode vereinfacht die MWST-Abrechnung und führt auch zu administrativen Entlastungen bei der HA MWST. Die Annahme der Steuerverwaltung, dass dank der reformbedingten höheren Umsatzlimite bis zu 16 000 Steuerpflichtige neu mit dieser Methode abrechnen, trat nicht ein.



Die HA MWST führt interne und externe Kontrollen durch. Ein starker Rückgang der Kontrolleinnahmen war bereits ab 2006 zu verzeichnen. Zurückzuführen war dies v. a. auf die Einführung des sogenannten Pragmatismusartikels der MWST-Verordnung. Damit hatte der Bundesrat bereits vor der Gesetzesrevision von 2010 dem politischen Wunsch entsprochen, dass die HA MWST wegen blosser Formmängel keine Steuernachforderungen mehr erhebt. Die Übernahme der entsprechenden Bestimmungen in das Gesetz von 2010 hatte praktisch keine Wirkungen mehr auf die Kontrolleinnahmen.

Die Dauer von Rechtsverfahren besser überwachen

Die Beschleunigung der Rechtsverfahren war eine zentrale Forderung der MWST-Reform 2010. Eine wichtige Massnahme dafür war die Verkürzung der Verjährungsfrist einer Steuerforderung von 15 auf 10 Jahre. Die Einhaltung dieser Frist ist für die HA MWST eine Herausforderung. Eine Wiederverlängerung auf 15 Jahre hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Parlaments im Frühjahr 2015 jedoch klar abgelehnt.

Die tatsächliche Verjährungsgefahr ist abhängig von zahlreichen Unbekannten (u. a. der Anzahl und Komplexität der Streitfälle sowie der Auslastung der Gerichte und dem Verhalten der Steuerpflichtigen). Aktuell verfügt die HA MWST nur über wenig aussagekräftige Daten zur Verfahrensdauer. Damit nicht unnötig Steuerforderungen abgeschrieben werden müssen, ist es wichtig, die Verjährungsfristen zu dokumentieren und zu überwachen. Die EFK empfiehlt folglich der HA MWST, das Verjährungsmonitoring zu ergänzen und alles Nötige zu veranlassen, um eine aussagekräftige Statistik der Verfahrensdauer zu erstellen.

Die Tätigkeit des Strafdienstes ist zu wenig bekannt

Der Strafdienst ist seit 2013 zuständig für die Durchführung von Strafverfahren. Er konzentriert sich auf grössere Verdachtsfälle. Kleinere und mittlere Fälle werden wenn möglich mit Firmenbussen geahndet. Die EFK empfiehlt der ESTV, zwecks Prävention die Information über die Strafdiensttätigkeit auszubauen sowie eine Gesetzesänderung vorzubereiten mit dem Ziel, dass Beweise aus Kontrollen grundsätzlich für die Strafverfahren verwendet werden können.

Die EFK kommt zum Schluss, dass die administrativen Kosten der Steuerpflichtigen dank der MWST-Reform gesenkt wurden. Dies bestätigen auch zwei Expertenstudien. Entlastungen ergeben sich vor allem beim vereinfachten Vorsteuerabzug. Das genaue Ausmass ist hingegen nicht bestimmbar. Internationale Vergleiche zeigen, dass die MWST in der Schweiz deutlich einfacher ist und die Steuerpflichtigen vier- bis fünfmal weniger Zeit für sie aufwenden müssen als in anderen Ländern.