

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Wirksamkeitsprüfung der Betrugsbekämpfung bei der Mehrwertsteuer

Eidgenössische Steuerverwaltung und Bundesamt  
für Zoll und Grenzsicherheit

|                            |  |
|----------------------------|--|
| Bestelladresse             | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)                     |
| Adresse de commande        | Monbijoustrasse 45                                       |
| Indirizzo di ordinazione   | 3003 Bern  |
| Ordering address           | Schweiz  |
| Bestellnummer              | 605.23533  |
| Numéro de commande         |  |
| Numero di ordinazione      |  |
| Ordering number            |  |
| Zusätzliche Informationen  | <a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>   |
| Complément d'informations  | <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a> |
| Informazioni complementari | + 41 58 463 11 11  |
| Additional information     |  |
| Abdruck                    | Gestattet (mit Quellenvermerk)                           |
| Reproduction               | Autorisée (merci de mentionner la source)                |
| Riproduzione               | Autorizzata (indicare la fonte)                          |
| Reprint                    | Authorized (please mention source)                       |

# Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>L'essentiel en bref</b> .....  | <b>6</b>  |
| <b>L'essenziale in breve</b> .....  | <b>8</b>  |
| <b>Key facts</b> .....  | <b>10</b> |
| <b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....   | <b>13</b> |
| 1.1 Ausgangslage .....  | 13        |
| 1.2 Prüfungsziel und -fragen.....   | 14        |
| 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....  | 15        |
| 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....   | 15        |
| 1.5 Schlussbesprechung .....  | 15        |
| <b>2 Betrugsbekämpfung bei der ESTV und dem BAZG</b> .....  | <b>16</b> |
| 2.1 Systematische Betrugsbekämpfung bei der ESTV .....  | 16        |
| 2.2 Enge Zusammenarbeit der Direktionsbereiche im BAZG .....  | 19        |
| <b>3 Koordination und Kooperation zwischen der ESTV und dem BAZG</b> .....                            | <b>21</b> |
| 3.1 Die gegenseitigen Meldungen erfolgen zielgerichtet.....   | 21        |
| 3.2 Der Austausch im Bereich der Strafverfolgung ist etabliert .....                                  | 22        |
| <b>4 Internationaler Austausch</b> .....  | <b>24</b> |
| 4.1 Die internationale Amts- und Rechtshilfe erfolgt im Rahmen der rechtlichen<br>Möglichkeiten ..... | 24        |
| 4.2 Die ESTV und das BAZG beteiligen sich an internationalen Austauschgefässen.....                   | 25        |
| <b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b> .....   | <b>27</b> |
| <b>Anhang 2: Abkürzungen</b> .....  | <b>28</b> |

# Wirksamkeitsprüfung der Betrugsbekämpfung bei der Mehrwertsteuer

Eidgenössische Steuerverwaltung und Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit

## Das Wesentliche in Kürze

---

Systematischer Steuerbetrug und Steuervermeidung im Bereich der Mehrwertsteuer (MWST) führen im europäischen Ausland zu Steuerausfällen in Milliardenhöhe. Für die Schweiz existieren keine öffentlich zugänglichen Schätzungen der zuständigen Ämter, namentlich der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) oder des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG). Obwohl die Herausforderung der Europäischen Union bezüglich der innergemeinschaftlichen Leistungen die Schweiz nicht betrifft, ist davon auszugehen, dass auch sie Steuerausfälle erleidet.

In der Schweiz sind die ESTV und das BAZG für die Erhebung der MWST und die Strafverfolgung zuständig. 2022 führten Feststellungen der ESTV und des BAZG zu Nachbelastungen im Umfang von rund 148 Millionen Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die Wirksamkeit der Betrugsbekämpfung beider Ämter. Den Fokus legte sie dabei auf die risikobasierte Selektion für Kontrollen, die Zusammenarbeit sowie auf den Austausch mit dem Ausland.

Die Thematik der MWST im Versandhandel wurde ausgeklammert, da die EFK diese bereits 2020 geprüft hat<sup>1</sup> und relevante Änderungen im MWST-Gesetz voraussichtlich erst 2025 in Kraft treten.

Die EFK stellte in den bestehenden Prozessen keine wesentlichen Mängel fest.

### **Die Auswahl der durchzuführenden Kontrollen erfolgt risikoorientiert**

Die ESTV und das BAZG setzen bei der Auswahl ihrer Kontrollen auf einen risikoorientierten Ansatz. Beide Ämter haben zudem Methoden entwickelt, um Betrug bei Leistungserbringern, die sich nicht registriert haben bzw. bei Nichtanmeldung einer Warenlieferung zu orten. Die Wirksamkeit wird regelmässig überprüft und fortlaufend verbessert.

### **Die Zusammenarbeit von ESTV und BAZG funktioniert gut**

Die ESTV und das BAZG unterstützen sich gegenseitig im Rahmen der Amts- und Rechtshilfe. Gegenseitige Meldungen können falsche Werte bei der Einfuhr oder in die Schweiz entsandte Mitarbeitende zur Ausführung von Arbeiten im Inland betreffen. Zudem findet u. a. ein periodischer Austausch im Bereich der Strafverfolgung statt. Neben dem fachlichen Austausch wird somit das Verständnis für die Bedürfnisse des jeweils anderen Amtes zur Erfüllung seiner Aufgaben geschärft.

---

<sup>1</sup> «Prüfung der Erhebung der Mehrwertsteuer beim Versandhandel» (PA 20452), verfügbar auf der Website der EFK.

## **Internationaler Austausch mit gesetzlichen Einschränkungen**

Amts- und Rechtshilfe erfolgt im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten. Eine wichtige Grundlage dafür ist ein Betrugsbekämpfungsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft bzw. ihren Mitgliedstaaten. Im Übereinkommen des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen schränkte die Schweiz jedoch den Anwendungsbereich in Bezug auf die MWST ein. Neben der Amts- und Rechtshilfe stellt die Teilnahme an internationalen Austauschgefässen ein wichtiges Instrument bei der Betrugsbekämpfung dar, z. B. die Intra-European Organisation of Tax Administrators (IOTA). International relevante Themen/Muster werden identifiziert und daraus abgeleitete Massnahmen ergriffen.

# Audit de l'efficacité de la lutte contre la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée

## Administration fédérale des contributions et Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières

### L'essentiel en bref

---

La fraude et l'évasion fiscales systématiques dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) entraînent des pertes fiscales de plusieurs milliards dans les autres pays européens. En Suisse, il n'existe pas d'estimations accessibles au public des offices compétents, à savoir l'Administration fédérale des contributions (AFC) et l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF). Même si la Suisse n'est pas concernée par les enjeux de l'Union européenne relatifs aux prestations intracommunautaires, il y a fort à parier qu'elle subit elle aussi des pertes fiscales.

En Suisse, l'AFC et l'OFDF sont compétents pour la perception de la TVA et la poursuite pénale. En 2022, leurs conclusions ont débouché sur des reprises d'impôt de l'ordre de quelque 148 millions de francs.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné l'efficacité de la lutte contre la fraude menée par les deux offices. Il s'est concentré sur la sélection des contrôles en fonction des risques, sur la collaboration ainsi que sur les échanges avec l'étranger.

Le CDF n'a pas abordé la question de la TVA dans la vente par correspondance, étant donné qu'il a déjà réalisé un audit dans ce domaine en 2020<sup>1</sup> et que les modifications pertinentes de la loi sur la TVA n'entreront probablement en vigueur qu'en 2025.

Le CDF n'a constaté aucun manquement majeur dans les processus existants.

#### **La sélection des contrôles à effectuer est axée sur les risques**

L'AFC et l'OFDF adoptent une approche fondée sur les risques dans la sélection de leurs contrôles. Ils ont en outre mis au point des méthodes pour détecter les fraudes commises par des fournisseurs de prestations qui ne se sont pas inscrits au registre des assujettis ou qui n'ont pas déclaré une livraison de marchandises. L'efficacité est régulièrement vérifiée et constamment améliorée.

#### **La collaboration entre l'AFC et l'OFDF fonctionne bien**

L'AFC et l'OFDF se soutiennent mutuellement dans le cadre de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire. Les annonces mutuelles peuvent concerner des valeurs erronées déclarées à l'importation ou des collaborateurs détachés en Suisse pour y effectuer des travaux. De plus, des échanges périodiques ont lieu, notamment dans le domaine de la poursuite pénale. Outre les échanges entre spécialistes, cela permet à chaque office de mieux comprendre ce dont l'autre a besoin pour accomplir ses tâches.

---

<sup>1</sup> « Relevé de la taxe sur la valeur ajoutée auprès de la vente par correspondance » (n° d'audit 20452), disponible sur le site web du CDF.

## **Échanges au niveau international soumis à des restrictions légales**

L'assistance administrative et l'entraide judiciaire sont fournies dans le cadre des possibilités légales. L'accord sur la lutte contre la fraude conclu entre la Suisse et la Communauté européenne ainsi que ses États membres constitue une base importante à cet égard. S'agissant de la TVA, la Suisse a toutefois restreint le champ d'application de la Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Outre l'assistance administrative et l'entraide judiciaire, la participation à des instances internationales d'échange, comme l'Organisation intra-européenne des administrations fiscales (IOTA), constitue un instrument important pour la lutte contre la fraude. Les thèmes et les modes opératoires pertinents au niveau international sont identifiés et les mesures qui en découlent sont prises.

**Texte original en allemand**

# Verifica dell'efficacia della lotta contro la frode in ambito d'imposta sul valore aggiunto

## Amministrazione federale delle contribuzioni e Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini

### L'essenziale in breve

---

Nei Paesi europei la frode fiscale e l'elusione fiscale sistematiche in ambito d'imposta sul valore aggiunto (IVA) causano perdite fiscali nell'ordine di miliardi. La Svizzera non dispone di stime accessibili al pubblico degli uffici competenti, segnatamente dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) e dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC). Nonostante il nostro Paese non sia confrontata con le sfide dell'Unione europea riguardo alle prestazioni intracomunitarie, si può supporre che la problematica delle perdite fiscali riguardi anche noi.

In Svizzera la competenza per la riscossione dell'IVA e il perseguimento penale spetta all'AFC e all'UDSC. Nel 2022 gli accertamenti effettuati da queste ultime hanno comportato riscossioni a posteriori pari a circa 148 milioni di franchi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'efficacia della lotta contro la frode in entrambi gli uffici, concentrandosi sulla selezione dei controlli in funzione dei rischi, sulla collaborazione e sullo scambio con l'estero.

Si è rinunciato a considerare la tematica dell'IVA sulle vendite per corrispondenza, dato che è già stata oggetto di verifica nel 2020<sup>1</sup> e che le modifiche sostanziali della legge sull'IVA entreranno in vigore verosimilmente soltanto nel 2025.

Il CDF non ha constatato alcuna lacuna importante nei processi in uso.

#### **La selezione dei controlli da effettuare avviene in base ai rischi**

Nella selezione dei loro controlli, l'AFC e l'UDSC seguono un approccio basato sui rischi. I due uffici hanno inoltre sviluppato metodi per individuare i fornitori di prestazioni non registrati o che non dichiarano merci. L'efficacia è verificata a cadenza regolare e migliorata costantemente.

#### **La collaborazione tra l'AFC e l'UDSC funziona bene**

L'AFC e l'UDSC collaborano nell'ambito dell'assistenza amministrativa e giudiziaria. Le segnalazioni reciproche riguardano ad esempio valori sbagliati all'importazione oppure lavoratori distaccati in Svizzera che svolgono mansioni in territorio svizzero. Nella collaborazione rientrano anche scambi regolari nell'ambito del perseguimento penale. Oltre allo scambio a livello specialistico, viene dunque rafforzata la comprensione per le rispettive esigenze nel quadro dell'adempimento dei propri compiti.

---

<sup>1</sup> «Verifica della riscossione dell'imposta sul valore aggiunto sulle vendite per corrispondenza» (n. della verifica 20452), disponibile sul sito Internet del CDF.



## **Scambio internazionale con restrizioni legali**

L'assistenza amministrativa e giudiziaria avviene nei limiti di quanto previsto dalla legge. In tale contesto, una base importante è costituita dall'accordo antifrode fra la Svizzera, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altro. Tuttavia, nel quadro della Convenzione del Consiglio d'Europa e dell'OCSE sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale, la Svizzera ha limitato il campo di applicazione in ambito di IVA. Oltre all'assistenza amministrativa e giudiziaria, un altro strumento importante nella lotta contro la frode è costituito dalla partecipazione alle opportunità di scambio a livello internazionale quali l'organizzazione intra-europea delle amministrazioni fiscali («Intra-European Organisation of Tax Administrations», IOTA). Tematiche rilevanti a livello internazionale sono identificate e conseguenti misure adottate.

**Testo originale in tedesco**

# Effectiveness audit of the fight against VAT fraud

## Federal Tax Administration and Federal Office for Customs and Border Security

### Key facts

---

Systematic tax fraud and tax avoidance in the area of value-added tax (VAT) result in tax revenue losses worth billions for Switzerland's European neighbours. For Switzerland, there are no publicly available estimates from the responsible authorities, specifically the Federal Tax Administration (FTA) or the Federal Office for Customs and Border Security (FOCBS). Although the challenge facing the European Union as regards intra-community payments does not affect Switzerland, it can be assumed that it too is incurring losses in tax revenue.

In Switzerland, the FTA and FOCBS are responsible for VAT collection and criminal prosecution. In 2022, their findings led to back tax worth around CHF 148 million being recovered.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the effectiveness of each office's fight against fraud. It focused on the risk-based selection of checks, cooperation and exchanges with other countries.

The topic of VAT on mail-order sales was excluded, as the SFAO had already audited this in 2020<sup>1</sup> and the relevant amendments to the VAT Act will probably enter into force only in 2025.

The SFAO did not observe any major defects in the existing processes.

#### **Selection of checks to be performed based on risk**

The FTA and FOCBS use a risk-based approach when selecting their checks. Both offices have also developed methods to identify fraud by service providers who have not registered, or not declared a goods consignment. Effectiveness is regularly checked and continuously improved.

#### **Cooperation between FTA and FOCBS working well**

The FTA and FOCBS support each other in administrative and mutual assistance matters. Reciprocal declarations can relate to incorrect values on imports or employees posted to Switzerland to carry out work in Switzerland. There is also a regular exchange on criminal prosecution matters. Combined with exchanges between specialists, this heightens each office's awareness of what the other office needs to perform its tasks.

#### **International exchanges with legal limitations**

Administrative and mutual assistance takes place within the legal bounds. An important basis for this is an anti-fraud convention between Switzerland and the European Community and its member countries. However, in the OECD/Council of Europe Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, Switzerland limited the scope of

---

<sup>1</sup> "Audit of the levying of value added tax on mail-order sales" (audit mandate 20452), available on the SFAO website.

application with regard to VAT. In addition to administrative and mutual assistance, participation in international forums such as the Intra-European Organisation of Tax Administrators (IOTA) represents an important tool in combating fraud. Topics/patterns of international importance are identified and appropriate measures are taken.

**Original text in German**

# Generelle Stellungnahme der Geprüften

## **Gemeinsame generelle Stellungnahme ESTV und BAZG**

Die ESTV und das BAZG nehmen das positive Resultat zur Kenntnis. Erfreulich ist, dass die Bemühungen der ESTV und des BAZG im Bereich der Betrugsbekämpfung von der EFK positiv bewertet und entsprechend keine Empfehlungen durch die EFK erteilt worden sind.

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Die Mehrwertsteuer (MWST) wird in der Schweiz nach dem System der Netto-Allphasensteuer mit Vorsteuerabzug erhoben. Die von der steuerpflichtigen Person als Leistungsbringer erbrachten Dienstleistungen oder gelieferten Gegenstände unterliegen grundsätzlich der MWST. Der Leistungserbringer kann die ihm von anderen steuerpflichtigen Unternehmen (vorgehende Wirtschaftsstufe) überwältzte MWST auf dem Weg des Vorsteuerabzugs zurückfordern. Damit werden grundsätzlich nur die Umsätze an den Endverbraucher im Inland besteuert.<sup>2</sup> Die MWST hat an den Steuereinnahmen des Bundes nach der direkten Bundessteuer den zweitgrössten Anteil. Zuständig für die Erhebung der MWST sind die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) sowie das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), welche die MWST nahezu hälftig vereinnahmen.

Systematischer Steuerbetrug und Steuervermeidung im Bereich der MWST führen im europäischen Ausland zu Steuerausfällen in Milliardenhöhe. Für die Schweiz existieren diesbezüglich keine öffentlich zugänglichen Schätzungen der ESTV oder des BAZG. Obwohl die Herausforderung der Europäischen Union bezüglich der innergemeinschaftlichen Leistungen die Schweiz nicht betrifft, ist davon auszugehen, dass auch sie Steuerausfälle erleidet.

Das Mehrwertsteuerstrafrecht unterscheidet in der Schweiz Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, wobei für den Betrug das Tatbestandsmerkmal der Arglist erfüllt sein muss. Im Rahmen des vorliegenden Berichts wird Betrug bei der MWST nicht im engen rechtlichen Sinn definiert, sondern umfasst sowohl Steuerbetrug als auch -hinterziehung und orientiert sich damit am international verwendeten Begriff des MWST-Betrugs («VAT-Fraud»). Es existiert eine Vielzahl von Mustern von MWST-Betrug, wobei im Wesentlichen zwei Ansätze unterschieden werden können:

1. das Nichtdeklarieren bzw. Nichtbezahlen der Inland-, Einfuhr- oder Bezugsteuer
2. die Geltendmachung eines zu hohen Vorsteuerabzugs.

Die ESTV führte 2022 rund 9000 Steuerkontrollen direkt beim Steuerpflichtigen und rund 5000 Steuerkontrollen im Büro durch. Daraus resultierten Nachbelastungen im Umfang von netto 141,8 Mio. Franken.

|  | Externe Kontrollen | Interne Kontrollen |
|--|--------------------|--------------------|
| Anzahl kontrollierte Unternehmen         | 9085               | 4952               |
| Nachbelastung aus Kontrollen in Mio. CHF | 147,6              | 56,7               |
| Gutschriften aus Kontrollen in Mio. CHF  | 58,3               | 4,2                |

Tabelle 1: Kontrollen und Nachbelastungen (Quelle: ESTV-Tätigkeitsbericht 2022)

Bezogen auf die rund 412 000 Steuerpflichtigen im Jahr 2022 entspricht dies einer Kontrollichte von 3,4 %.

<sup>2</sup> Vgl. [Mwst-Webpublikationen \(admin.ch\)](#)

Das BAZG führte 2022 rund 5800 Kontrollen durch, aus denen Nachbelastungen im Bereich der MWST im Umfang von 6,6 Mio. resultierten. Eine Aussage über die Kontrolldichte ist nicht möglich, da nicht alle Kontrollen dokumentiert werden und MWST-Nachbelastungen auch aus Kontrollen hervorgehen, die ursprünglich aufgrund anderer Indizien initiiert wurden.

Die hohe Anzahl Steuerpflichtiger bei der ESTV sowie die Warenlieferungen beim BAZG zeigen die grosse Bedeutung eines risikoorientierten Ansatzes für eine wirksame Betrugsbekämpfung.

#### **Exkurs: Plattformökonomie**

2020 prüfte die EFK die Erhebung der MWST beim Versandhandel.<sup>3</sup> Sie hat dabei die grossen Herausforderungen bei der Besteuerung und der Verzollung des ausländischen Versandhandels aufgezeigt und auf Vorschläge im Rahmen der laufenden Teilrevision des MWSTG verwiesen.

Die voraussichtlich 2025 in Kraft tretenden Änderungen des MWSTG enthalten unter anderem eine Definition von elektronischen Plattformen, Bestimmungen zur subsidiären Haftung und zur Auskunftspflicht dieser Plattformen sowie die Möglichkeit zur Verfügung von Einfuhrverboten oder zur Vernichtung von Gegenständen als administrative Massnahmen. Die gesetzlichen Änderungen sollen eine vollständige und korrekte Deklaration der MWST sicherstellen. Die ESTV und das BAZG führten bereits erste Sensibilisierungsmassnahmen durch.

Die EFK untersuchte, ob mit der Versandhandelsregelung eine vollständige Registrierung der steuerpflichtigen ausländischen Versandhändler sowie eine umfassende Vereinnahmung der MWST sichergestellt werden kann. Die EFK kam zum Schluss, dass eine ordnungsgemässe Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben im Bereich der Versandhandelsregelung nicht möglich sei. Die Vollständigkeit der Abrechnungspflichtigen und die Richtigkeit der MWST-Deklaration bei nicht registrierten Versandhändlern könne nicht gewährleistet werden. Die Herausforderungen und Probleme seien erkannt, wurden politisch adressiert und entsprechende Massnahmen würden bei der laufenden Teilrevision des MWST-Gesetzes vorgeschlagen.

Im Rahmen der vorliegenden Prüfung wurde der Versandhandel nicht weiter untersucht.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der Prüfung soll beurteilt werden, ob die Massnahmen und die Organisation der ESTV und des BAZG geeignet sind, um Betrugsfälle bei der MWST wirksam zu bekämpfen. Die drei folgenden Prüffragen werden beantwortet:

1. Sind die ESTV und das BAZG im Bereich MWST so aufgestellt, dass sie Betrug ermitteln und bekämpfen können?
2. Ist die Koordination und Kooperation zwischen der ESTV und dem BAZG zielführend?
3. Unterstützt der Austausch mit internationalen Behörden die Betrugsbekämpfung?

<sup>3</sup> «Prüfung der Erhebung der Mehrwertsteuer beim Versandhandel» (PA 20452), verfügbar auf der Website der EFK.

### 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Michael Fischer (Revisionsleiter), Patrik Lüthi und Daniel Zoss mit Unterbrüchen im Zeitraum vom 1. Mai bis 28. Juli 2023 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Prisca Freiburghaus. Die Ergebnisbesprechung hat am 7. Juli 2023 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

Eine Prüfung der IT-Systeme zur Erfüllung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Betrugsbekämpfung erfolgte weder bei der ESTV noch beim BAZG.

### 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von der ESTV und dem BAZG umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

### 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 1. September 2023 statt. Die ESTV wurde vom Leiter HA MWST, von der Leiterin Abteilung Externe Prüfung, von der Leiterin Abteilung Recht und vom Leiter der Internen Revision vertreten. Das BAZG wurde vom Vizedirektor, Chef Risikoanalyse und Analytik, vom Stv. Chef Strafverfolgung, von einem Zollexperten DB Grundlagen Nichtzollrechtliche Erlasse und von einer Fachexpertin Risikoanalyse Team Money vertreten. Seitens EFK haben der Mandatsleiter, die Federführende und der Revisionsleiter teilgenommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

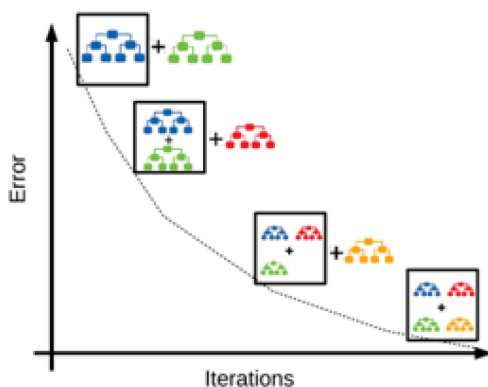
EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Betrugsbekämpfung bei der ESTV und dem BAZG

### 2.1 Systematische Betrugsbekämpfung bei der ESTV

#### Systemunterstützte Risikoanalyse und Zuteilung der Kontrollen

Zur risikoorientierten Selektion durchzuführender Kontrollen setzt die ESTV bei ihrem Risikomodell maschinelles Lernen als Form der künstlichen Intelligenz (KI) ein. Im Risikomodell wird ausgehend von definierten Eingabedaten, sogenannte Partner-Features (z. B. deklarierte Umsatzerlöse), das Risiko der gemeldeten Steuerpflichtigen mittels Gruppen von Entscheidungsbäumen berechnet. Die Datenbasis besteht aus ESTV-internen Daten, die mit weiteren Daten, z. B. aus dem Handelsregister, vom Bundesamt für Statistik und vom BAZG, verknüpft werden. Das Modell wird mit Ergebnissen aus durchgeführten Zufallskontrollen trainiert. Die berechnete Risikozahl ermöglicht eine Priorisierung der einzelnen Steuerpflichtigen.



Grafik 1: Maschinelles Lernen mit Gruppen von Entscheidungsbäumen (Quelle: ESTV)

#### Risiko einer unvollständigen Datengrundlage

Unvollständige Datengrundlagen stellen eine inhärente Grenze jeglicher Datenanalysen und damit des Risikomodells dar.

Deshalb hat die ESTV beim Zuteilungssystem, das sicherstellen soll, dass die «richtigen» Steuerpflichtigen für eine Kontrolle ausgewählt werden, neben der systemunterstützten Risikoanalyse weitere Kontrollkategorien definiert:

- Ideen: Hierbei geht es um eine regelbasierte Auswahl aufgrund von Ideen zur Verbesserung der risikobasierten Auswahl; die Ideen können in zukünftigen Risikomodellen zu neuen Partner-Features führen.
- Zufall: Die Auswahl erfolgt zufällig aus den registrierten Steuerpflichtigen; mittelfristig entsprechen die durchgeführten Prüfungen einer repräsentativen Stichprobe und dienen dazu, die im Risikomodell verwendeten Partner-Features sowie das Modell selbst zu validieren.
- Grossfirmen: Sie werden entsprechend ihrer wirtschaftlichen Bedeutung regelmäßiger geprüft.



- **Kontrollaufträge:** Es handelt sich um Einzelfall-Kontrollen aufgrund von Hinweisen aus externen Prüfungen, aus Kontrollen von Abrechnungen oder anderer Informationen.

Rund die Hälfte der durchzuführenden Kontrollen werden aufgrund der Risikoanalyse aus dem System und den Ideen ausgewählt.

Die Zuteilung auf die einzelnen Prüfenden erfolgt automatisch im Fachsystem «Management Externe Prüfung» (MEPE) der ESTV, wobei Parameter wie das Revisionsgebiet, der Kontrollumfang und Branchenkenntnisse berücksichtigt werden. Die ESTV stellt sicher, dass Prüfende nicht wiederholt die gleichen Steuerpflichtigen prüfen.

Die ESTV berücksichtigt in ihrer Einsatzplanung die Anzahl Steuerpflichtigen pro Revisionsgebiet (sog. geografische Maxime). Damit soll eine regionale Gleichbehandlung bei der Auswahl und Durchführung der Kontrollen sichergestellt werden. Die Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen orientiert sich nach ESTV-internen Massstäben jedoch an der Höhe des Risikos. Der Zuteilungstopf wird mit den Steuerpflichtigen mit der höchsten Risikozahl befüllt. In der Einsatzplanung wird anschliessend die geografische Maxime berücksichtigt. Verschärft durch Verzögerungen bei der Einführung des neuen Risikomodells, führte dies 2022 dazu, dass sich für einzelne Kantone zu wenige Fälle im Zuteilungstopf befanden. Der Zuteilungstopf musste daher mit weiteren Steuerpflichtigen befüllt werden.

Die Zuteilungsstelle analysiert die Wirksamkeit des Risikomodells alle zwei Monate. Im Rhythmus von ca. zwei Jahren wird es jeweils durch ein neues abgelöst. Dabei zeigen die Analysen, dass die Wirksamkeit der Risikomodelle – gemessen an der Nachbelastung pro Revisionstag – kontinuierlich verbessert wurde. Seit 2022 erfolgt zusätzlich eine jährliche Evaluation des Risikomodells, in der auch ethische und rechtliche Anforderungen analysiert werden.

### **Beurteilung**

Die Systematik der Risikoanalyse sowie der darauf basierenden Auswahl der durchzuführenden Kontrollen ist nachvollziehbar. Die Vergleichbarkeit und die Adressierung der grössten Risiken ist durch die berechnete Risikozahl sichergestellt. Dank dem Training des Risikomodells auf Grundlage der Ergebnisse der durchgeführten Zufallskontrollen wird die Präzision der Risikozahl-Berechnung optimiert. Den Grenzen der Risikoanalyse aufgrund unvollständiger Datengrundlagen wird beim Zuteilungssystem adäquat mit weiteren Kontrollkategorien begegnet.

Wenn sich für einzelne Kantone zu wenige Fälle im Zuteilungstopf befinden, ist dies ein Hinweis darauf, dass die Gleichbehandlung in Bezug auf das Risiko verletzt ist. Die ESTV hat diesem Umstand Rechnung getragen, indem sie neue Fälle nachselektiert hat. Der Zustand des Zuteilungstopfes je Kanton soll künftig in der Evaluation des Risikomodells berücksichtigt werden. Die EFK legt der ESTV nahe, bei Bedarf die geografische Maxime in der Einsatzplanung kritisch zu hinterfragen. Die ESTV hat die Problematik erkannt und wird jährlich eine Evaluation durchführen, um die Zuteilung zu überwachen. Die EFK verzichtet deshalb auf eine formelle Empfehlung.

## **Steuerungsgruppe Betrugsbekämpfung Mehrwertsteuer**

Im Februar 2020 beschloss die Geschäftsleitung der ESTV, eine Steuerungsgruppe zur Betrugsbekämpfung MWST (BBM) einzurichten. Die Aufbauarbeiten und die Erreichung von Zielen haben gegenüber der ursprünglichen Planung eine Verzögerung von rund zwei Jahren. Gründe liegen zum einen in einem bewusst sehr ambitionierten Zeitplan und zum anderen in personellen Gegebenheiten. Anfang 2023 erfolgte eine Neulancierung der Gruppe und eine Erweiterung des Teilnehmerkreises.

Die Hauptziele der Steuerungsgruppe sind die Bekämpfung von Widerhandlungen bei der MWST, die Aufrechterhaltung und Verbesserung der Compliance wie auch ein sichtbarer Auftritt der ESTV bei der Betrugsbekämpfung. Die Aktivitäten der BBM beinhalten die Bereiche Daten, Kontakte, Ausbildung, Steckbriefe und Gesetzgebung. Beispielsweise werden sog. Steckbriefe basierend auf identifizierte Betrugsmethoden erarbeitet, die das Betrugskonstrukt beschreiben und pro Abteilung/Bereich Indizien und Vorgehensweisen zur Identifikation aufzeigen.

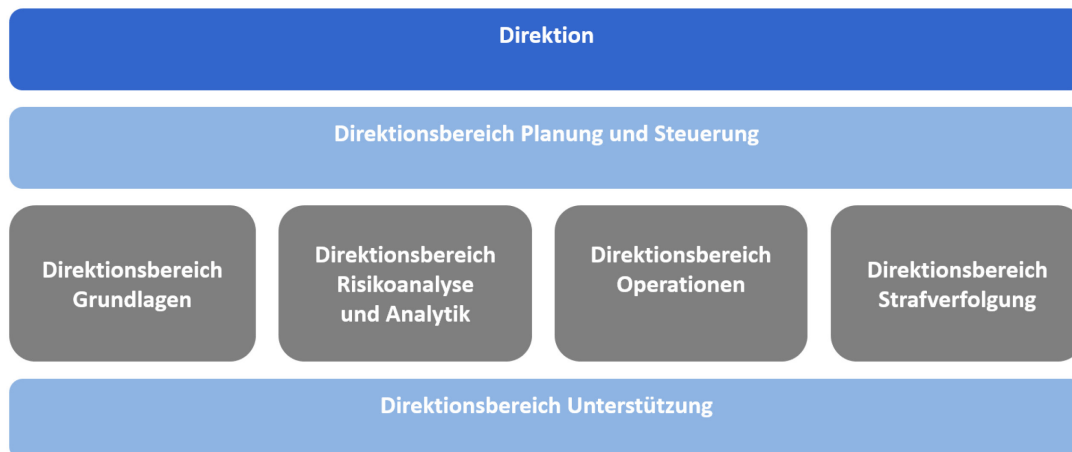
Die BBM setzt sich aus elf Mitarbeitenden der Organisationseinheiten Strafdienst, Recht, externe Prüfung, Erhebung, Inkasso sowie Analyse, Risikoerkennung und Betrugsbekämpfung zusammen. Sie wird von der Stellvertreterin der Hauptabteilung MWST geleitet. Die Gruppe tauscht sich in der Regel monatlich aus.

### **Beurteilung**

Bei der BBM handelt es sich um eine zweckmässige, strukturiert geführte Steuerungsgruppe, die in der MWST-Betrugsbekämpfung neue Wege gehen will. Durch die abteilungsübergreifende Zusammensetzung wird ein adäquater Informationsaustausch innerhalb der ESTV sichergestellt. Trotz der zeitlichen Verzögerung ist bereits heute ein Nutzen der BBM erkennbar. Wichtig ist, dass der Aufbau der Gruppe weiter vorangetrieben wird, um die volle Wirkung zu entfalten.

## 2.2 Enge Zusammenarbeit der Direktionsbereiche im BAZG

Beim BAZG findet zwischen den Direktionsbereichen Risikoanalyse und Analytik sowie Operationen eine enge Zusammenarbeit bei der Betrugsbekämpfung statt.



Grafik 2: Organisation des BAZG (Quelle: BAZG)

Für die risikoorientierte Selektion durchzuführender Kontrollen erstellt der Direktionsbereich Risikoanalyse und Analytik (DB RAA) manuell Analyseberichte aufgrund von Meldungen des DB Operationen oder mittels eigener Beurteilungen. Datengrundlage sind die selbstdeklarierten Angaben im Zollanmeldungssystem e-dec. Basierend auf den Analyseberichten definieren die DB Operationen und RAA im e-dec die Selektionskriterien. Die Mitarbeitenden des DB RAA erstellen die Selektionskriterien auf nationaler, regionaler sowie lokaler und die Mitarbeitenden des DB Operationen auf lokaler Ebene. Zurzeit zentralisiert das BAZG diesen Schritt. Die Sendungen werden aufgrund der Selektionskriterien klassifiziert:

- «gesperrt»: Die angemeldeten Waren bleiben in Gewahrsam des BAZG. Sie können erst nach Abschluss der formellen Überprüfung und einer allfälligen Beschau bzw. anderer Zollprüfungen abgeführt werden.
- «frei/mit»: Die angemeldeten Waren können sofort oder nach erfolgter Zollprüfung abgeführt werden. Die Zollstelle führt die formelle Überprüfung im Nachhinein durch.
- «frei/ohne»: Die angemeldeten Waren können sofort oder nach erfolgter Zollprüfung abgeführt werden. Eine formelle Überprüfung findet nicht statt.

Bei der Klassifikation handelt es sich um eine Kontrollempfehlung. Die Mitarbeitenden des DB Operationen entscheiden vor Ort selbst über die Kontrolldurchführung von angemeldeten Waren. Gesperrte Sendungen, die nicht geprüft werden, sind allerdings zu begründen.

Unvollständige Datengrundlagen stellen eine inhärente Grenze jeglicher Datenanalyse und damit auch der Risikoanalyse im e-dec dar. Zum Beispiel kann ein MWST-Betrug erfolgen, indem eine Lieferung nicht beim BAZG gemeldet resp. im e-dec erfasst wird. Derartige Fälle können weder von den Selektionskriterien noch von vorgelagerten Plausibilitätschecks identifiziert werden. Der DB RAA begegnet diesem Risiko, indem er z. B. Faktenblätter erstellt, die Sachverhalte ausserhalb e-dec beschreibt oder Lagebulletins herausgibt, die über aktuelle Betrugsmuster informieren. Die Erfahrungen und Ad-hoc-Risikoeinschätzungen

der Mitarbeitenden des DB Operationen sind weitere wesentliche Elemente der Betrugsbekämpfung. Kontrollen werden nicht nur an den Zollstellen, sondern auch an unbewachten Grenzübergängen durchgeführt.

Die Wirksamkeit der nationalen Selektionskriterien wird wöchentlich evaluiert. Auf regionaler und lokaler Ebene erfolgt zurzeit eine Evaluation im Rahmen der Zentralisierung und Vorbereitung auf das neue Zollanmeldungssystem Passar.<sup>4</sup> Die den Selektionskriterien vorgelagerten Plausibilitätschecks werden aktuell keiner periodischen Evaluation unterzogen, Anpassungen erfolgen situativ aufgrund von Rückmeldungen. Nach der Umstellung auf Passar werden die Plausibilitätschecks neu aufgesetzt und damit bereinigt.

### **Beurteilung**

Die Systematik bei der Auswahl der durchzuführenden Kontrollen ist nachvollziehbar. Die Erkenntnisse aus der Risikoanalyse resp. die Klassifikation mithilfe der Selektionskriterien werden bei den Kontrollen berücksichtigt. Die Vergleichbarkeit und Adressierung der grössten Risiken allein aufgrund der Selektionskriterien sind nicht sichergestellt. Die Mitarbeitenden des DB Operationen priorisieren die Anmeldungen deshalb noch manuell. Weil mit dem neuen Zollanmeldungssystem Passar Kritikalitätsstufen eingeführt werden, welche die Priorisierung erleichtern, verzichtet die EFK auf eine Empfehlung. Bei den Faktenblättern oder Lagebulletins handelt es sich um gute alternative Instrumente, mit denen den Grenzen der Risikoanalysen im e-dec wegen unvollständiger Datengrundlagen begegnet werden kann.

---

<sup>4</sup> «Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes DaziT mit Schwerpunkt Warenverkehrssystem 'Passar'» (PA 22536), verfügbar auf der Webseite der EFK.

## 3 Koordination und Kooperation zwischen der ESTV und dem BAZG

Für den Informationsaustausch zwischen ESTV und BAZG bestehen rechtliche Grundlagen zu Amts- und Rechtshilfe:

### **Amtshilfe**

Die ESTV und das BAZG unterstützen sich gegenseitig in der Erfüllung ihrer Aufgaben unter Berücksichtigung der Geheimhaltungspflicht (Art. 74 und Art. 75 Abs. 1 MWSTG, Art. 114 Abs. 1 ZG).

Die ESTV darf den im BAZG mit der Erhebung und dem Einzug der MWST sowie mit der Durchführung von Straf- und Administrativverfahren betrauten Personen definierte Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, bekannt geben oder im Abrufverfahren zugänglich machen, sofern dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben nötig ist (Art. 76b Abs. 2 MWSTG).<sup>5</sup>

Das BAZG darf der ESTV definierte Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, sowie Daten, sowie Feststellungen, die das Zollpersonal bei der Ausübung seines Dienstes gemacht hat, bekannt geben, sofern diese für den Vollzug der von der ESTV anzuwendenden Erlasse notwendig ist (Art. 112 Abs. 1 und 2 ZG)<sup>5</sup>. Daten aus Zollanmeldungen dürfen in diesem Zusammenhang im Abrufverfahren zugänglich gemacht werden (Art. 112 Abs. 4 ZG).

### **Rechtshilfe**

Nach Art. 30 Abs. 1 Verwaltungsstrafrecht (VStrR) haben die Verwaltungsbehörden des Bundes den mit der Verfolgung und Beurteilung von Verwaltungsstrafsachen betrauten Behörden in der Erfüllung ihrer Aufgaben Rechtshilfe zu leisten. Sie haben insbesondere die benötigten Auskünfte zu erteilen und Einsicht zu gewähren in amtliche Akten, die für die Strafverfolgung von Bedeutung sein können.

### 3.1 Die gegenseitigen Meldungen erfolgen zielgerichtet

Die ESTV und das BAZG arbeiten im Bereich der MWST unter Beachtung der rechtlichen Bestimmungen eng zusammen. Die Datenlieferungen sowie die technischen Schnittstellen und Zugriffsberechtigungen sind definiert.

Haben die ESTV oder das BAZG im Rahmen von Kontrollen Erkenntnisse, die für die andere Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben relevant sind, erstatten sie sich gegenseitig Meldung. Meldungen seitens ESTV können beispielsweise falsche Werte bei der Einfuhr oder nicht gemeldete Einfuhren betreffen. Meldungen seitens BAZG können beispielsweise Personal von ausländischen Unternehmen betreffen, die mit Werkzeugen oder Material einreisen, um im Inland Arbeiten auszuführen.

---

<sup>5</sup> Mit den Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen vom 1. September 2023 dürfen die ESTV und das BAZG sich gegenseitig auch Personendaten, die auf einem Profiling – einschliesslich auf einem Profiling mit hohem Risiko – beruhen, bekannt geben, sofern dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben bzw. den Vollzug der anzuwendenden Erlasse notwendig ist.

### **Beurteilung**

Die ausgetauschten Informationen und gegenseitigen Meldungen sind mit den rechtlichen Grundlagen vereinbar und mit den gesetzlichen Aufgaben des jeweils anderen Amtes abgestimmt. Der Austausch erfolgt schriftlich mit einem standardisierten und etablierten Vorgehen. Die Meldungen sind auf die jeweiligen Ziele des anderen Amtes ausgerichtet.

## **3.2 Der Austausch im Bereich der Strafverfolgung ist etabliert**

Zusätzlich zu den Meldungen im Einzelfall haben die ESTV und das BAZG themenspezifische Austauschgruppen gebildet. Der Austausch zur Strafverfolgung ist etabliert. Im Bereich der Risikoanalyse sind beide Ämter zur Erkenntnis gekommen, dass keine Synergien vorliegen. Der Austausch wurde daher nicht fortgeführt. Bei Bedarf könne jedoch ein Austausch ad hoc einberufen werden. Weitere Austauschgefässe gibt es im Bereich der Verlagerungsverfahren und Informatik, die jedoch einen geringeren direkten Bezug zur MWST-Betrugsbekämpfung aufweisen.

### **Austausch bezüglich Strafverfolgung**

Der Austausch im Bereich der Strafverfolgung wurde Ende 2019 zwischen dem BAZG und der ESTV initiiert. Am jährlich regelmässig stattfindenden Austausch nehmen seitens BAZG Mitarbeitende der Abteilungen Strafentscheide, Zollfahndung sowie Informationsgewinnung und Vorermittlung teil. Die ESTV ist mit Mitarbeitenden aus der Externen Prüfung, der Erhebung, dem Dienst Strafverfolgung und Deliktsbekämpfung (MWST) sowie der Abteilung Strafsachen und Untersuchung (Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben) vertreten. Der Teilnehmerkreis ist konstant.

Der Informationsaustausch bezüglich Strafverfolgung erfolgt auf aggregierter, strategischer Ebene. Für spezifische Fälle werden zwecks Weiterbearbeitung die zuständigen Mitarbeitenden festgelegt, womit ein detaillierter Austausch (beispielsweise zu Fleischschmuggel) bilateral stattfindet. Die behandelten Traktanden sind stetig (Schulungen, aktuelle Fälle, Diverges, nächste Sitzungen, Pendenzen).

### **Beurteilung**

Im Bereich der Strafverfolgung besteht zwischen dem BAZG und der ESTV ein etablierter, gut strukturierter und regelmässig stattfindender Informationsaustausch im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten. Der Inhalt ist dahingehend definiert, dass Massnahmen zur Betrugsbekämpfung verbessert oder neu getroffen werden können. Die Auswahl der Teilnehmenden ist aufgrund des fachlichen Bezugs sinnvoll. Die Protokolle lassen einen roten Faden erkennen, was insbesondere durch die geführten Pendenzen mit Zuständigkeiten und Status sichergestellt wird.

### **Austauschgefäss Risikoanalyse**

Zur Thematik Risikoanalyse haben sich die beiden Ämter in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt dreimal ausgetauscht. Aufgrund unterschiedlicher Datengrundlagen und Prüfobjekte sowie anderer Ansätze bei der Risikoanalyse wurde auf die Fortführung des Austauschgefässes verzichtet. Beide Ämter haben eine unterschiedliche Sichtweise auf das Zeitgeschehen. Während das BAZG tagesaktuelle Prüfungen vornimmt resp. an der Grenze entscheiden muss, ob eine Warenlieferung oder Person überprüft wird, prüft die ESTV eine

bestimmte Zeitperiode von mehreren Abrechnungsjahren in der Vergangenheit. Nur das erste von drei Treffen wurde protokolliert.

### **Beurteilung**

Ein Austausch im Bereich der Risikoanalyse hat stattgefunden. Die Hintergründe für den Entscheid, auf eine Fortführung zu verzichten, sind für die EFK nachvollziehbar. Wichtig ist, dass die Kontakte bestehen bleiben und im Fall geänderter Rahmenbedingungen rasch ein Austausch reaktiviert werden kann.

## 4 Internationaler Austausch

Die ESTV und das BAZG können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ausländischen Behörden auf deren Ersuchen Amtshilfe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben leisten, namentlich bei der Sicherstellung der ordnungsgemässen Anwendung des MWST- bzw. Zollrechts und bei der Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung von Widerhandlungen, sofern ein völkerrechtlicher Vertrag dies vorsieht (Art. 75a MWSTG, Art. 115 Abs. 1 ZG). Das BAZG kann, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag dies vorsieht, auch Amtshilfe von Amtes wegen leisten (Art. 115 Abs. 2 ZG).

Das Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG) regelt alle Verfahren der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in Strafsachen, soweit andere Gesetze oder internationale Vereinbarungen nichts anderes bestimmen (Art. 1 Abs. 1 IRSG).

Im Rahmen der Prüfung wurden im Zusammenhang mit der MWST-Betrugsbekämpfung folgende wichtigsten internationalen Vereinbarungen identifiziert:

- das Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen (Betrugsbekämpfungsabkommen);
- grundsätzlich das Übereinkommen des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (OECD-Übereinkommen).

Das Betrugsbekämpfungsabkommen findet Anwendung in den Bereichen verwaltungs- und strafrechtliche Verhinderung, Aufdeckung, Untersuchung, Verfolgung und Ahndung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die die finanziellen Interessen der Vertragsparteien beeinträchtigen, in Bezug auf den Waren- und Dienstleistungsverkehr, der gegen steuerrechtliche Vorschriften auf dem Gebiet der MWST, der besonderen Verbrauchssteuern und der Verbrauchssteuern verstösst (Art. 2 Abs. 1 Bst. a).

Das Betrugsbekämpfungsabkommen ist nicht von sämtlichen Ländern der Europäischen Gemeinschaft ratifiziert.

Unter das OECD-Übereinkommen fallen unter anderem allgemeine Verbrauchersteuern wie Mehrwert- und Umsatzsteuern (Art. 2 Abs. 1 Bst. b iii. C.). Der sachliche Anwendungsbereich kann jedoch mittels Anbringung von Vorbehalten individuell gestaltet werden (Art. 30). Von der Schweiz wurde ein eben solcher Vorbehalt angebracht und die indirekten Steuern (wie die MWST) vom Anwendungsbereich ausgenommen.

### 4.1 Die internationale Amts- und Rechtshilfe erfolgt im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten

Ein gemeinsames System der ESTV und des BAZG zur Verwaltung von Amts- und Rechtshilfesuchen besteht nicht. Die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern beurteilen die beiden Ämter generell als gut.

Das BAZG ist in der Schweiz die zentrale Dienststelle im Zusammenhang mit dem Betrugsbekämpfungsabkommen (Art. 11). Gesuche werden vom Dienst Internationale Amts- und Rechtshilfe (IARH) des BAZG bearbeitet. Die eingehenden Anfragen, welche die ESTV



betreffen, werden dieser zur Erledigung weitergeleitet. Bei der ESTV ist die Abteilung für Informationsaustausch in Steuersachen (SEI) für die internationale Amts- und Rechtshilfe zuständig. Die Amts- und Rechtshilfegesuche erfolgen jeweils auf schriftlichem Weg. Die Fälle werden bei der ESTV im Geschäftsverwaltungssystem «SEISY» und beim BAZG im «e-Lynx» geführt. Die Zugriffe sind auf wenige Mitarbeitende beschränkt. Eine Priorisierung resp. Terminierung der Fälle findet im System nicht statt. In «e-Lynx» ist ersichtlich, ob ein Fall in Arbeit oder abgeschlossen ist.

Eine Priorisierung bzw. Terminierung der Fälle findet nicht statt. Die Bearbeitungsdauer hängt von der Komplexität der Anfragen sowie der verfügbaren Ressourcen ab.

### **Beurteilung**

Die Zuständigkeiten entsprechen den rechtlichen Grundlagen. Anfragen werden, falls nicht im richtigen Zuständigkeitsbereich eingegangen, direkt weitergeleitet und mit den vorhandenen Ressourcen so rasch wie möglich bearbeitet.

## 4.2 Die ESTV und das BAZG beteiligen sich an internationalen Austauschgefässen

Die Schweiz ist keinem internationalen Informationsaustauschsystem (z. B. EUROFISC) angeschlossen. Neben der zuvor beschriebenen Amts- und Rechtshilfe in konkreten Einzelfällen existieren im Bereich der MWST-Betrugsbekämpfung internationale Austauschgefässe. Mit Frontex, Europol und Interpol bestehen weitere internationale Gremien, deren Informationen genutzt werden.

ESTV:

- Intra-European Organisation of Tax Administrations (IOTA)

IOTA ist eine Plattform über die sich die Mitglieder anlässlich von Workshops oder Foren über Erfahrungen und Best Practices zu Steuerthemen sowie aktuellen Entwicklungen austauschen. Für die MWST-Betrugsbekämpfung ist das jährlich stattfindende IOTA VAT Fraud Forum zu erwähnen. Dabei werden von den Mitgliedsländern in anonymisierter Form Fälle präsentiert. Beiträge der OECD, von Europol, OLAF und der EU-Kommission sind weitere Bestandteile der Tagung.

- OECD Task Force on Tax Crimes and Other Crimes (OECD TFTC)

Basierend auf den globalen Grundsätzen der OECD zur Bekämpfung von Steuerkriminalität bietet die OECD TFTC unter anderem Instrumente, Leitlinien und Schulungen für die internationale Bekämpfung von Steuerkriminalität. Anstelle von konkreten Fällen werden Muster besprochen.

In beide Gefässe werden Mitarbeitende aus der Steuerungsgruppe BBM der ESTV entsendet. Die Erkenntnisse werden für die Betrugsbekämpfung verwendet.

BAZG:

- Arbeitsgemeinschaft Zollkriminalitätsbekämpfung (AG ZKB)

Mit der 2004 zwischen Deutschland und der Schweiz gegründeten und 2023 mit Österreich erweiterten Arbeitsgemeinschaft soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Grenzraum gefördert werden. Ziele sind eine verstärkte regionale Kooperation zwischen den Fahndungsstellen, eine effizientere und effektivere Bekämpfung des

Schmuggels sowie die Förderung des Informationsaustauschs und die beschleunigte Abwicklung der Amts- und Rechtshilfe.

Der Nutzen wird insbesondere in der zusätzlichen Informationsquelle gesehen, die zusammen mit weiteren Informationen allenfalls ein Muster ergeben oder einen Fall konkretisieren.

- Regional Intelligence Liaison Offices (RILO)

Die Schweiz ist Mitglied des RILO Western Europe, welches Teil des weltweiten Netzwerks von zwölf RILO Offices der Weltzollorganisation (World Customs Organization – WCO) ist. Die koordinierte Sammlung und Analyse von Daten sowie Informationen über Trends, Vorgehensweisen, Routen und bedeutende Betrugsfälle sind Ziele der RILO.

Der Inhalt beider Austauschgefässe ist mittels Traktanden definiert und korreliert mit den jeweilig aufgeführten Zielen des Gremiums. Die Erkenntnisse wurden protokollarisch festgehalten, wobei die Protokolle der RILO-Sitzungen nicht immer abgelegt worden sind und teilweise lediglich die Traktandenlisten vorliegen. Die Funktion des nationalen Ansprechpartners für RILO wurde zum Zeitpunkt der Prüfung von der Strafverfolgung in den DB RAA übertragen. Die aus den Datenbanken, Warnmeldungen und Bulletins gewonnenen Erkenntnisse fliessen somit direkt in die Arbeit des DB RAA.

#### **Beurteilung**

Die ESTV und das BAZG nehmen im Zusammenhang mit der MWST-Betrugsbekämpfung an Anlässen internationaler Organisationen teil. Der Nutzen für die Schweiz ist bei allen Austauschgefässen erkennbar. Aufgrund der Protokolle konstatiert die EFK, dass aus den gewonnenen Erkenntnissen systematisch allfälliger Handlungsbedarf abgeleitet wird. Es ist sichergestellt, dass die relevanten Erkenntnisse für die Betrugsbekämpfung in den jeweiligen Ämtern weiterverfolgt werden.

Da RILO mit nicht personenbezogenen Daten arbeitet, ist die Verschiebung der Funktion des nationalen Ansprechpartners in den DB RAA nachvollziehbar und sinnvoll.

# Anhang 1: Rechtsgrundlagen

---

## Rechtstexte

---

Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen vom 26. Oktober 2004, SR 0.351.926.81

---

Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) vom 22. März 1974, SR 313.0

---

Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG) vom 12. Juni 2009, SR 641.20

---

Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG) vom 20. März 1981, SR 351.1

---

Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen vom 25. Januar 1988, SR 0.652.1

---

Zollgesetz (ZG) vom 18. März 2005, SR 631.0

---

## Anhang 2: Abkürzungen

|          |  |
|----------|--|
| AG ZKB   | Arbeitsgemeinschaft Zollkriminalitätsbekämpfung    |
| BAZG     | Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit             |
| BBM      | Steuerungsgruppe Betrugsbekämpfung Mehrwertsteuer  |
| DB       | Direktionsbereich                                  |
| EFK      | Eidgenössische Finanzkontrolle                     |
| ESTV     | Eidgenössische Steuerverwaltung                    |
| IOTA     | Intra-European Organisation of Tax Administrations |
| IRSG     | Rechtshilfegesetz                                  |
| MWST     | Mehrwertsteuer                                     |
| MWSTG    | Mehrwertsteuergesetz                               |
| OECD TFC | OECD Task Force on Tax Crimes and Other Crimes     |
| RAA      | Risikoanalyse und Analytik                         |
| RILO     | Regional Intelligence Liaison Offices              |
| VStrR    | Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht        |
| ZG       | Zollgesetz   |

### **Priorisierung der Empfehlungen**

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).