

Eidgenössische Steuerverwaltung
Hauptabteilung Mehrwertsteuer
Eigerstrasse 65
3003 Bern

Per Email an: vernehmlassungen@estv.admin.ch

15. Oktober 2020

**Vernehmlassung Teilrevision des MWSTG (Weiterentwicklung der MWST) und der MWSTV:
Stellungnahme von economiesuisse**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. Juni 2020 hat uns Herr Bundesrat Ueli Maurer zur Stellungnahme zu oben angeführter Vorlage eingeladen. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung.

economiesuisse lehnt die Vorlage in der jetzigen Form ab. Die Vorlage will die Schweizer Mehrwertsteuer an den wirtschaftlichen Wandel anpassen und die Mehrwertsteuer namentlich in einer digitalisierten und globalisierten Wirtschaft weiterentwickeln. Die Einführung der Plattformbesteuerung kann mit dieser Zielsetzung in Verbindung gebracht werden. Die Massnahme wird von economiesuisse unterstützt. Für das Gros der übrigen Massnahmen finden sich in unserer Beurteilung keine triftigen Gründe, die eine Revision rechtfertigen würden. Namentlich können wir keinen Zusammenhang mit einer erforderlichen Anpassung an wirtschaftlichen Wandel oder die Digitalisierung/Globalisierung erkennen.

Die stark internationalisierte Schweizer Wirtschaft ist durch verschiedene internationale Entwicklungen derzeit und für absehbare Zeit gefordert. Zu den Herausforderungen gehören die Digitalisierung, aber beispielsweise auch die für die Schweizer Exportwirtschaft schwierige Währungssituation, Handelsstreitigkeiten wichtiger Partnerländer sowie selbstredend die mannigfachen, ausgesprochen anspruchsvollen Folgen der Corona-Pandemie. In dieser Situation muss die Wirtschaft erwarten können, dass staatliches Handeln keine neuen Belastungen für die Wirtschaft schafft und staatliche Massnahmen die Wirtschaft wenn schon unterstützen und ihre Rahmenbedingungen verbessern.

Die vorliegende Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes wird diesem Anspruch nicht gerecht. Die Vorlage schafft kaum Entlastungen, im Gegenteil führt sie zu neuen Belastungen, schafft neue Risiken und führt neue Benachteiligungen ein, ohne dass ein längerfristiger Nutzen für die Unternehmen daraus ersichtlich wäre. Auch für das Mehrwertsteuersystem insgesamt stellt die Vorlage keinen Fortschritt dar. Seit der Totalrevision des Mehrwertsteuergesetzes von 2010 hat sich das Schweizer Mehrwertsteuersystem laufend verkompliziert, und neue Komplikationen sind auch mit der vorliegenden Vorlage verbunden.

Die Mehrwertsteuer ist anerkanntermassen auf Stufe Bund einer der grössten administrativen Kostenfaktoren für die Schweizer Firmen (siehe z. B. Seco: Bürokratiemonitor 2018). Diese Situation hat massgeblich mit den zahlreichen Brüchen zu tun, die das Mehrwertsteuersystem durchziehen. Schweizer Unternehmen könnten durch eine bessere Systematik der Mehrwertsteuer substantiell entlastet werden. Umgekehrt steigen die Kosten, wenn sich die systemischen Bruchlinien weiter vertiefen und zahlenmässig noch zunehmen. Der vorliegende Entwurf verstärkt leider die zweite, negative Tendenz. Das Problem der Mehrwertsteuer für die Schweizer Unternehmen kann nicht dadurch gelöst werden, dass für immer zahlreichere Konsumbereiche und Firmen- und Branchensegmente Ausnahmen und sonstige Privilegien geschaffen werden. Jedes Privileg stellt einen Nachteil und eine Belastung für Andere dar. Eine faire, unverzerrte Mehrwertsteuer belastet alle Unternehmen und alle Leistungen grundsätzlich gleich. Auch aus Sicht der Konsumentinnen und Konsumenten ist dies die einzige vertretbare, faire Lösung. Ein Vorgehen mit unterschiedlichen Steuersätzen, zahllosen Ausnahmen und verschiedenen Mindestumsatzgrenzen kann der heutigen Breite und Vielfalt des Konsums nicht gerecht werden. Ein solches System ist zwangsweise zufällig, widersprüchlich und letztlich unverständlich. Auch in dieser Hinsicht bringt die Reform keine Verbesserungen, in Gegenteil schafft sie neue Verzerrungen.

Die technische Komplexität der Mehrwertsteuer hat darüber hinaus einen Punkt erreicht, an dem festgestellt werden muss, dass die Mehrwertsteuer für das Gross der Unternehmen nicht mehr handhabbar ist. Dies zeigt sich beispielsweise an der Tatsache, dass die vorliegende Revision in der internen Konsultation von economiesuisse von breiten Mitgliederkreisen in zahlreichen Punkten als nicht beurteilbar bezeichnet wurde. Dies nicht, weil von den Mitgliedern eine fehlende Betroffenheit festgestellt worden wäre, sondern weil die Vorlage inhaltlich als nicht bewältigbar bezeichnet wurde. Eine solche Beurteilung ist für die Mehrwertsteuer als Selbstveranlagungssteuer verheerend. Es sind die Unternehmen (private wie staatliche), die die Mehrwertsteuer für den Staat erheben. Sehen sie sich dazu zusehends ausserstande, ist dies zum einen ein staatspolitisches Problem. Zum andern ist es auch volkswirtschaftlich nicht akzeptabel, wenn Unternehmen, allein um ihren rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, Kosten, die jährlich mittlerweile eine Milliarden Franken übersteigen dürften, in Kauf nehmen müssen – der enorme Betrag ist die Folge davon, dass die meisten Unternehmen ohne externe Unterstützung die Mehrwertsteuer nicht korrekt nach Gesetz und Behördenpraxis abrechnen können. Wenn die Erfüllung einer Steuerpflicht von den Steuerpflichtigen Mittel in volkswirtschaftlich relevanter Höhe abverlangen – Mittel, die besser in die Firmenentwicklung, in die Innovation und den Erhalt von Arbeitsplätzen geleitet würden – ist dies Ausdruck einer enormen verschwenderischen Ineffizienz, die als stossend bezeichnet werden muss. **Die schweizerische Mehrwertsteuer ist für die Schweizer Unternehmen zu komplex, und die vorliegende Revision steigert die Komplexität noch weiter, was im Interesse einer mit vernünftigen Kosten anwendbaren Selbstveranlagungssteuer nicht annehmbar ist.**

Zusammengefasst beurteilt economiesuisse den vorliegenden Entwurf für eine Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes ausgesprochen kritisch. Die Teilrevision ist auf Elemente mit einem mutmasslich positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis zu fokussieren, dazu gehört namentlich die Einführung der Plattformbesteuerung. Auf Massnahmen mit einem unklaren Nutzen bzw. mit absehbar zusätzlichen Risiken und Kosten für die Schweizer Unternehmen ist zu verzichten. Zu diesen Massnahmen gehören an erster Stelle die Umstellung auf die Bezugsteuer bei grenzüberschreitenden Leistungen zwischen Unternehmen und die geplante Neuregelung im Zusammenhang mit dem Subventionsbegriff.

Zu den Massnahmen im Einzelnen.

a. Mehrwertsteuerpflicht von Online-Plattformen

economiesuisse unterstützt die Mehrwertsteuerpflicht von Online-Plattformen. Die Zielsetzung, Verzerrungen zulasten von Schweizer Anbietern (namentlich Versandhandelsunternehmen) zu unterbinden, ist aus Wettbewerbsgründen richtig. Die 2019 eingeführte Versandhandelsregel und die mit der Regel verbundenen Probleme haben jedoch gezeigt, dass der Aspekt des Vollzugs für die Wirksamkeit einer solchen Massnahme entscheidend ist. Auch bei der Plattformbesteuerung stellen sich Umsetzungs- und Compliance-Fragen. Der Verband der Schweizer Uhrenindustrie FH zum Beispiel spricht diese in der Ihnen zugegangenen Stellungnahme an. Mit der Einführung der Plattformbesteuerung ist deshalb die Erwartung verbunden, dass dem konsequenten Vollzug die notwendige Beachtung geschenkt wird und erforderliche Strukturen und Prozesse rechtzeitig aufgebaut werden. Wichtige betroffene Unternehmen und andere Akteure mit relevantem Know-how sind in den Umsetzungsprozess einzubeziehen.

Die Plattformbesteuerung bezieht sich momentan gemäss Planung nur auf Lieferungen und schliesst Dienstleistungen aus. Um diesen Sachverhalt klarzustellen, wird aus Mitgliederkreisen gefordert, den Begriff «elektronische Plattform» durch den Begriff «elektronische Versandhandelsplattform» zu ersetzen und dadurch zu konkretisieren. Die Ergänzung stellt zum einen sicher, dass von der neuen Regelung gemäss Absicht des Bundesrats nur Waren betroffen sind und keine Dienstleistungen; sollte die Plattformbesteuerung auf Dienstleistungen ausgeweitet werden, müsste dies im Rahmen einer neuerlichen Gesetzesanpassung erfolgen. Zum andern schliesst der Begriff «Versandhandelsplattform» unternehmenseigene elektronische Plattformen für den Verkauf einzig firmeneigener Produkte aus, was ebenfalls der Absicht des Bundesrates entspricht und aus der jetzigen Formulierung «Plattform» nicht klar genug hervorgeht.

Ein Kritikpunkt richtet sich an das geplante Recht für elektronische Plattformen, standardmässig das Verlagerungsverfahren zur Entrichtung der Mehrwertsteuer zu nutzen. Das Verlagerungsverfahren stellt für importierende Unternehmen eine finanzielle und administrative Erleichterung dar, indem die Mehrwertsteuer periodisch statt bei jeder einzelnen Einfuhr entrichtet werden kann. Die Inanspruchnahme des Verfahrens ist an Auflagen gebunden, die von Importeuren nicht in jedem Fall und jedenfalls nur unter Inkaufnahme zusätzlicher Aufwände erfüllt werden können. Indem das Verfahren (ausländischen) elektronischen Plattformen ohne jegliche Auflagen zur Verfügung gestellt werden soll, werden inländische Importeure benachteiligt, weil ihnen nicht dasselbe Recht eingeräumt wird. Diese Benachteiligung ist zu beseitigen. Von Seiten unserer Mitgliedschaft wird gefordert, dass das Verlagerungsverfahren generell für alle steuerpflichtigen Importeure geöffnet wird. Die generelle Öffnung stellte für zahlreiche Schweizer Unternehmen eine einfach zu bewerkstellende, aber wirksame administrative Entlastung dar.

Abschliessend sei auch in dieser Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die gesetzliche Regelung der Plattformbesteuerung der Ausarbeitung bedarf, damit offene Fragen geklärt und Unstimmigkeiten ausgeräumt werden können. Wichtig erscheint diesbezüglich die klare Feststellung, dass die Plattformbesteuerung auch für inländische Online-Plattformen gilt. Zu den offenen Fragen gehört ferner das Verhältnis von Inland- und Einfuhrsteuer und hier namentlich die Klärung, wer der Warenimporteur ist und die Einfuhrsteuer schuldet. Damit verbunden sind auch Verfahrensfragen, die im Mehrwertsteuer- oder Zollgesetz geregelt werden müssen bzw. Bestimmungen und Verfahren für den Vollzug erfordern. Schliesslich ist der Abgleich zwischen der anvisierten Mehrwertsteuergesetzrevision und der gleichzeitig geplanten Revision des Zollgesetzes sicherzustellen. Die Vermutung besteht, dass der Abgleich zwischen den beiden Revisionen nicht vollständig vorgenommen wurde und zwischen den beiden Vorlagen Brüche bestehen, worauf beispielsweise unsere Mitgliederorganisation SPEDLOGSUISSE in

ihrer Stellungnahme verweist. Weil sich beide Vorlagen noch entwickeln werden, ist die Koordination bis zum Abschluss der Revisionen zu gewährleisten. Dies gilt nicht nur mit Bezug auf die Plattformbesteuerung, sondern grundsätzlich.

b. Bezugsteuer auf grenzüberschreitende B2B-Leistungen

economiesuisse lehnt die Umstellung auf die Bezugsteuer für grenzüberschreitende B2B-Leistungen ab und verlangt die ersatzlose Streichung dieser Massnahme. Es handelt sich um eine tiefgreifende Anpassung des schweizerischen Mehrwertsteuersystems, deren Vorteile für Schweizer Unternehmen nicht ersichtlich sind. Das heutige System, das an der Inlandsteuer ansetzt und ausländische Unternehmen, die in der Schweiz Leistungen erbringen, grundsätzlich steuerpflichtig macht, ist mit keinen schwerwiegenden Mängeln behaftet. Die Gründe für die vorgeschlagene Systemanpassung sind nicht ersichtlich oder dann sind sie für Schweizer Steuerpflichtige nicht relevant. Die vorgeschlagene Umstellung hingegen erfordert von Schweizer Unternehmen weitgehende, tiefgreifende Systemanpassungen, die für diese mit keinem nennenswerten Nutzen verbunden sind. Sie schafft im Gegenteil neue administrativen Lasten (namentlich die richtige Identifikation des Leistungserbringers und die korrekte Qualifikation einer bezogenen Leistung) und erhöht damit auch die Risiken. Letztere bestehen nicht zuletzt darin, dass für B2B und B2C-Leistungen die Bestimmungen unterschiedlich sein sollen: während für B2B-Leistungen in der Schweiz ein ausländisches Unternehmen «ausländisch» bliebe und nicht steuerpflichtig würde, würde dasselbe Unternehmen für B2C-Leistungen in der Schweiz (in der Regel) steuerpflichtig und damit im Inland registriert. Auf dieser Registrierung (und damit das Vorliegen einer Schweizer Mehrwertsteuernummer) kann sich das leistungsempfangende Schweizer Unternehmen jedoch nicht verlassen, weil für B2B-Zwecke die Regeln unterschiedlich wären. Abgesehen von dieser Komplikation droht auch eine Benachteiligung inländischer gegenüber ausländischen Unternehmen, indem letztere bei B2B-Leistungen (von Ausnahmen abgesehen) gänzlich von der Mehrwertsteuerpflicht in der Schweiz befreit würden: Das schweizerische Unternehmen hätte die vollen Kosten, das ausländische Unternehmen mit Bezug auf die Mehrwertsteuer in der Schweiz keine. Der Umstand, dass die angedachte Anpassung den Bestimmungen in der EU entspricht, ist irrelevant, da die schweizerische Mehrwertsteuer in dieser Beziehung autonom ist und die Nicht-Übernahme von EU-Regeln für Schweizer Unternehmen keine Nachteile hat.

c. Emissionsrechte und ähnliche Rechte

Sollte zur Umsetzung bundesgerichtlicher Rechtsprechung für die Übertragung von Emissionsrechten die Bezugsteuerpflicht eingeführt werden, fordern Mitgliederkreise, dass die Neuregelung auf Emissionsrechte und ähnliche Rechte *im Sinne des CO₂-Gesetzes* begrenzt wird und konventionelle Finanzprodukte von ihr nicht betroffen würden (beispielsweise strukturierte Produkte mit Emissionsrechten als Basiswert). Der Verweis auf das CO₂-Gesetz wird für notwendig erachtet, selbst wenn in Art. 45 Abs. 1 E-MWSTG auf die Nichtanwendbarkeit der neuen Regelung für ausgenommene Umsätze des Geld- und Kapitalverkehrs verwiesen wird. Es wird in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahme des Mehrwertsteuer-Konsultativgremiums verwiesen, die bezüglich Emissionsrechten einen anderen Lösungsweg vorschlägt. Die Varianten sind vertieft zu prüfen.

Was die geplante Verordnungsänderung anbelangt (Einführung eines Meldeverfahrens bis zur Inkraftsetzung der geplanten Gesetzesbestimmung), sei hier ebenfalls auf das Mehrwertsteuer-Konsultativgremium verwiesen, das in seiner Beurteilung diese Übergangsmassnahme als unverhältnismässig mit Bezug auf den entstehenden administrativen Aufwand für die betroffenen Unternehmen ablehnt. economiesuisse teilt diese Meinung. **Auf eine Verordnungsanpassung im Sinne einer Übergangsmassnahme ist zu verzichten.**

d. Einführung der jährlichen Abrechnung

Im Kreis unserer Mitgliederorganisationen trifft die Möglichkeit der jährlichen Abrechnung auf zurückhaltende Zustimmung. Die Umsatzgrenze für die Inanspruchnahme der Massnahme wird teilweise als zu gering erachtet; eine höhere Umsatzgrenze würde die Massnahme weiteren Unternehmen zugänglich machen. Darüber hinaus wird teilweise in Zweifel gezogen, ob die Massnahme effektiv von vielen Unternehmen gewählt würde. Dies insbesondere angesichts der verlangten Akontozahlung im Umfang der Steuerforderung der letzten Steuerperiode. Unverständlich sind die Wartefristen für den Wechsel zwischen den Abrechnungsintervallen; Möglichkeiten für Steueroptimierungen werden in diesem Zusammenhang keine gesehen. Ob die Massnahme substantielle administrative Entlastungen bringt, wird insgesamt angezweifelt.

e. Neue Steuerausnahmen und neue Leistungen zum reduzierten Steuersatz

economiesuisse lehnt diese Änderungen kategorisch ab. Wie eingangs erläutert, komplizieren Steuerausnahmen das Mehrwertsteuersystem, und die Einführung neuer Ausnahmen führt zu neuen Abgrenzungsproblemen und Anschlussbegehren. Letzteres gilt auch für Leistungen, die dem reduzierten Steuersatz unterstellt werden. Es ist symptomatisch, dass die vorgeschlagene Unterstellung von Monatshygiene-Produkte unter den reduzierten Steuersatz aus einem früheren parlamentarischen Begehren hervorgeht, das bezüglich der zu privilegierenden Leistungen deutlich weiterging. Ähnliche Begehren werden zahlreich von neuem aufkommen, sollten im Rahmen dieser Teilrevision zusätzliche Steuerprivilegien beschlossen werden. Wie die vorgeschlagene Steuerausnahme für Veranstaltungen zeigt, führen neue Privilegien auch zu neuen Wettbewerbsverzerrungen. Unter die Steuerausnahme für kulturelle Veranstaltungen sollen beispielsweise auch Verpflegungs- und Transportleistungen fallen, sofern sie in der Teilnahmegebühr eingeschlossen sind. Es ist offensichtlich, dass hier Anreize entstehen, solche Leistungen in die Teilnahmegebühr zu inkludieren, um die Mehrwertsteuer «zu sparen». Gastronomiebetriebe und deren Kundschaft, die nicht von der Ausnahme Gebrauch machen können, haben das Nachsehen. Dasselbe gilt für ÖV-Benützer, die nicht an einer ausgenommenen Veranstaltung teilnehmen und die Mehrwertsteuer regulär zu entrichten haben.

f. Steuerbefreiung für Reisebüroleistungen

Im Sinne der Rückkehr zur früheren Praxis vor 2018 unterstützen wir die generelle Anwendung des Erbringerortsprinzips für Leistungen ausländischer Tour Operators. Die Massnahme ist namentlich für die Schweizer Hotellerie von hoher Bedeutung. Die Alternativlösung des Mehrwertsteuer-Konsultativgremiums ist auch hier zu prüfen.

g. Befreiung von Steuervertretung

Die Möglichkeit, ausländische Unternehmen, die in der Schweiz steuerpflichtig werden, von der Pflicht zur Bestimmung einer Steuervertretung zu befreien, wird abgelehnt. Sinn und Notwendigkeit der Massnahme sind nicht einsichtig. Die Bestimmung einer Steuervertretung ist für ein ausländisches Unternehmen zwar mit Kosten verbunden. Jedoch entstehen inländischen Unternehmen für die Erfüllung der Steuerpflicht ebenfalls hohe Kosten (siehe Einleitung), weshalb es aus Sicht des fairen Wettbewerbs nicht verständlich ist, weshalb gerade ausländische Unternehmen in der Schweiz bei der Mehrwertsteuer kostenmässig entlastet werden sollen. Im Übrigen entstehen schweizerischen Unternehmen im Ausland ebenfalls Kosten durch die Erfüllung ihrer Steuerpflicht, spezifische Entlastungen sind unseres Wissens im Ausland keine geplant. Für ausländische Unternehmen bietet die Fiskalvertretung zudem Sicherheit, die gesetzlichen Vorgaben der Schweiz einzuhalten. Die vorgeschlagene Massnahme ist deshalb zu streichen. Die Stellungnahmen von Expertsuisse und des Mehrwertsteuer-Konsultativgremiums enthalten Vorschläge für vereinfachte Verfahren für ausländischen Unternehmen mit einzelnen oder nur wenigen Leistungen in der Schweiz.

h. Handhabe gegen «Serien-Konkursite»

Sollten die vorgeschlagenen Massnahmen gegen «Serien-Konkursite» umgesetzt werden, sind sie im Licht der aktuellen Corona-Situation zu überprüfen und jedenfalls zu präzisieren, um Befürchtungen vor einer ausgreifenden Anwendung zu entkräften. In unserem Mitgliederkreis stösst das Thema auf geringes Interesse, weil diesem die Relevanz fehlt. Vereinzelt wird jedoch angeführt, dass die angestrebte Organhaftung zu weit geht, namentlich auch die Bedingungen im Gesetzesentwurf zu unbestimmt sind, so dass eine ausgreifende Anwendung – eine solche ist klar abzulehnen – befürchtet wird. Um diesbezüglichen Bedenken entgegenzutreten, sind Präzisierungen wünschbar. Dies insbesondere aufgrund der Corona-Situation, die über einen längeren Zeitraum zu einer grösseren Zahl von Konkursen führen kann. Die Massnahme ist zu überprüfen.

i. Neue Bestimmung für Subventionen

economiesuisse lehnt die Vermutung einer Subvention im Fall, dass ein Gemeinwesen eine Zahlung als Subvention bezeichnet, im Mehrwertsteuergesetz ab. Die Massnahme beinhaltet erhebliche Risiken für Schweizer Unternehmen. Der Subventionsbegriff (der in der Mehrwertsteuer seit Jahren umstritten ist und für schwierige Diskussionen sorgt) wird durch die vorgeschlagene Gesetzesregelung nicht klarer. Er bleibt unklar, mit den entsprechenden Risiken für die an ein Gemeinwesen leistungserbringenden Unternehmen. Diese tragen das Risiko, dass eine von einem Gemeinwesen als Subvention bezeichnete Zahlung nachträglich von den Steuerbehörden bestritten wird und eine Umqualifikation in eine steuerbare Leistung stattfindet. Die Folgen für das Unternehmen können schwerwiegend sein, indem die Mehrwertsteuer vom Unternehmen nachträglich geschuldet ist und gleichzeitig die Überwälzung auf das Gemeinwesen nicht sichergestellt werden kann. Zudem stellt sich die Problematik der (unter Umständen für mehrere Jahre anfallenden) Verzugszinsen. Die Problematik der Vorsteuerkürzung beim Empfang einer Subvention muss in einem Gesamtkontext angegangen werden. Die Vorsteuerkürzung ist bekanntlich rein finanzpolitisch motiviert und systematisch nicht begründbar. Im Rahmen einer umfassenden Überholung der zu kompliziert gewordenen und administrativ viel zu teuren Schweizer Mehrwertsteuer kann das Subventionsthema zusammen mit den Themen Steuersätze und Steuerausnahmen aufkommensneutral und mit grossem Effizienzgewinn angegangen werden.

Abschliessend sei angefügt, dass der Linksunterzeichnende Mitglied des Mehrwertsteuer-Konsultativgremiums ist. Das Mehrwertsteuer-Konsultativgremium hat zum vorliegenden Entwurf eine detaillierte Stellungnahme eingebracht. Der Linksunterzeichnende empfiehlt, die Empfehlungen des Mehrwertsteuer-Konsultativgremium, wo diese einstimmig gefasst wurden und deshalb in einem breiten Meinungsspektrum unbestritten sind, für die Bereinigung der Vorlage zu berücksichtigen.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse