

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 23. September 2020

### **932. Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes (Weiterentwicklung der Mehrwertsteuer in einer digitalisierten und globalisierten Wirtschaft) und der Mehrwertsteuerverordnung; Vernehmlassung**

#### **1. Ausgangslage**

Das Eidgenössische Finanzdepartement hat am 19. Juni 2020 die Vernehmlassung zur Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes (Weiterentwicklung der Mehrwertsteuer in einer digitalisierten und globalisierten Wirtschaft) und der Mehrwertsteuerverordnung eröffnet.

Die Vernehmlassungsvorlage sieht verschiedene Änderungen der Mehrwertsteuergesetzgebung vor – namentlich in den Bereichen Steuerpflicht, Steuerabrechnung und Steuersicherung. Die Kantone und Gemeinden sind insbesondere von den folgenden Änderungen betroffen:

- Mit dieser Vernehmlassungsvorlage soll die Motion 16.343<sup>1</sup> «Keine Mehrwertsteuer auf subventionierten Aufgaben» der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-SR) umgesetzt werden. Zu diesem Zweck wird eine gesetzliche Vermutung vorgeschlagen, wonach die von einem Gemeinwesen ausgerichteten Mittel als Subvention oder öffentlich-rechtlicher Beitrag gelten, wenn das Gemeinwesen diese Mittel ausdrücklich als Subvention oder öffentlich-rechtlichen Beitrag bezeichnet. Allerdings bleibt die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen für den eigenen Bedarf des Gemeinwesens weiterhin steuerpflichtig. Subventionen und andere öffentlich-rechtliche Beiträge gelten nach der heutigen Rechtslage nicht als Entgelt und müssen deshalb nicht versteuert werden. Gemäss dem Erläuternden Bericht können in der Praxis jedoch Probleme bei der Abgrenzung der nicht steuerbaren Subventionen von den steuerbaren Leistungsverhältnissen auftreten.
- Neu sollen die meisten grenzüberschreitenden Leistungen an Steuerpflichtige der Bezugsteuer unterstellt werden, wenn der Ort der Leistung im Inland liegt. Heute wissen dem Erläuternden Bericht zufolge ausländische Unternehmen vielfach nicht, dass sie in der Schweiz steuerpflichtig sind, auch wenn sie ausschliesslich Leistungen an steuerpflichtige Unternehmen erbringen (B2B-Leistungen). Zudem sei die heutige Regelung auch für die inländischen leistungsempfangenden Unternehmen unbefriedigend, weil sie bei grenzüberschreitenden Lieferungen von unbeweglichen Gegenständen im Inland sicherstellen müssen, dass

die ausländischen leistungserbringenden Unternehmen in der Schweiz mehrwertsteuerpflichtig sind und diese Unternehmen Leistungen mit Mehrwertsteuer in Rechnung stellen. Andernfalls gehe das inländische Unternehmen das Risiko ein, solche Leistungen später selber versteuern zu müssen. Deshalb sollen künftig die meisten grenzüberschreitenden B2B-Leistungen im Inland von den inländischen leistungsempfangenden Unternehmen mittels der Bezugsteuer versteuert werden müssen. Denn die Bezugsteuer ist vom Leistungsempfänger geschuldet, wenn dieser als steuerpflichtige Person registriert ist. Hingegen ergeben sich keine Änderungen im Vergleich zum heutigen Recht, wenn der Leistungsempfänger nicht im Mehrwertsteuerregister eingetragen ist (B2C).

- Zur Senkung des administrativen Aufwands sieht die Vernehmlassungsvorlage für Steuerpflichtige mit einem jährlichen Umsatz von höchstens Fr. 5 005 000 die Möglichkeit der jährlichen Abrechnung mit Akontozahlungen vor. Die Mehrwertsteuerabrechnung erfolgt heute in der Regel vierteljährlich und bei Abrechnung mit Saldosteuersätzen halbjährlich. Zudem kann bei regelmässigen Vorsteuerüberschüssen die monatliche Abrechnung beantragt werden.

Ferner enthält die Vernehmlassungsvorlage insbesondere die folgenden Anpassungen: Besteuerung der Produkte für die Monatshygiene zum reduzierten Satz, Steuerausnahme der Gebühren für die aktive Teilnahme an kulturellen Anlässen, Steuerausnahme für Leistungen der koordinierten Versorgung im Zusammenhang mit Heilbehandlungen (sogenannte Managed-Care-Leistungen), Massnahme gegen sogenannte Serien-Konkursiten und Bezugsteuerpflicht für die Übertragung von Emissionsrechten. Ausserdem sollen künftig die Online-Versandhandelsplattformen anstelle der ausländischen Versandhandelsunternehmen für alle über sie erfolgten Verkäufe steuerpflichtig werden.

## **2. Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden**

Im Erläuternden Bericht werden die Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden umschrieben, jedoch nicht beziffert. Insgesamt wirke sich die Vorlage leicht positiv auf die Kantone und Gemeinden aus. Denn mit der vorgeschlagenen Umsetzung der Motion 16.3431 «Keine Mehrwertsteuer auf subventionierten Aufgaben» würden Mittelflüsse der öffentlichen Hand vermehrt als Subventionen behandelt und müssten in der Folge nicht versteuert werden. Somit könnten die Kantone und Gemeinden diese Mittel um den nicht geschuldeten Mehrwertsteuerbetrag kürzen, ohne dass die Subventionsempfängenden im Ergebnis schlechter gestellt seien. Ausserdem könne die Einführung der jährlichen Abrechnung die steuerpflichtigen Dienststellen der Kantone und Gemeinden administrativ entlasten, wenn diese von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

### **3. Frühere Beschlüsse des Regierungsrates zu Vernehmlassungen des Bundes zur Mehrwertsteuergesetzgebung**

Der Kanton Zürich hat sich im Rahmen von Vernehmlassungen des Bundes mehrfach zur mehrwertsteuerrechtlichen Behandlung der Subventionen geäussert. In seiner Vernehmlassungsantwort zur Revision der Mehrwertsteuerverordnung (RRB Nr. 244/2017) sprach sich der Kanton dafür aus, im Rahmen einer nächsten Gesetzesrevision die von den Gemeinwesen ausgerichteten Subventionen nicht mehr der Mehrwertsteuer zu unterstellen. Der Regierungsrat vertrat die Ansicht, dass Subventionen und andere öffentlich-rechtliche Beiträge nicht als Gegenleistung im Sinne der Mehrwertsteuergesetzgebung gelten dürften, auch wenn sie auf Leistungsaufträgen oder Programmvereinbarungen beruhten, weil sie zur Erfüllung von öffentlichen Aufträgen ausgerichtet werden. Überdies wurde die Motion 16.343<sup>1</sup> «Keine Mehrwertsteuer auf subventionierten Aufgaben» der WAK-SR ausdrücklich begrüsst.

Gemäss Art. 33 Abs. 2 des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG, SR 641.20) haben die Empfängerinnen und Empfänger von Subventionen ihre Vorsteuern verhältnismässig zu kürzen. Diese Pflicht besteht seit der Einführung der Mehrwertsteuer im Jahr 1995. Im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage zur Vereinfachung des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer aus dem Jahr 2007 stellte der Bundesrat drei Alternativen für die Behandlung der Subventionen zur Diskussion, die allesamt die Abschaffung der Pflicht zur Vorsteuerkürzung vorsahen. Der Kanton Zürich hat in seiner Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage (RRB Nr. 1003/2007) ausdrücklich die Abschaffung der Vorsteuerkürzungen bei Subventionen verlangt und die Alternative 3 unterstützt, wonach Subventionen weiterhin als Nichtentgelte steuerfrei gewesen wären, aber bei den Empfangenden keine Vorsteuerkürzung verursacht hätten. Im Rahmen der Beratung sind die eidgenössischen Räte jedoch nicht auf diesen Teil der Mehrwertsteuerreform (Teil B) eingetreten.

Die jährliche Mehrwertsteuerabrechnung mit Akontozahlungen war bereits Bestandteil der Vernehmlassungsvorlage «Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Jährliche Abrechnung)» aus dem Jahr 2004. Der Bundesrat hatte damals drei Varianten zur Umsetzung der jährlichen Abrechnung zur Diskussion gestellt. Der Regierungsrat beurteilte alle drei Varianten kritisch und lehnte sie ab (RRB Nr. 1493/2004). Er vertrat die Ansicht, dass die vorgeschlagenen Varianten nicht wirtschaftlich wären und deshalb auf die Einführung der jährlichen Abrechnung verzichtet werden sollte. Demnach könnten die vorgeschlagenen Varianten nicht zu den gewünschten Erleichterungen für die Steuerpflichtigen führen, würden aber einen administrativen Mehraufwand im Vollzug verursachen. Ausser-

dem kritisierte der Regierungsrat die Akontozahlungen wegen des administrativen Mehraufwandes für die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) und bevorzugte eine Variante ohne dieses Element, wenn an der jährlichen Abrechnung festgehalten werde. Angesichts der Vernehmlassungsergebnisse verzichtete der Bundesrat damals auf die Ausarbeitung einer Botschaft zur jährlichen Abrechnung.

#### **4. Erwägungen zur Vorlage**

Die Vernehmlassungsvorlage enthält Änderungsvorschläge, welche die Gemeinwesen direkt betreffen. Insbesondere die Umsetzung der Motion 16.343<sup>1</sup> ist ein wichtiges Anliegen des Kantons Zürich. Der Umsetzungsvorschlag überzeugt jedoch nicht vollständig und ist zu verbessern. Ausserdem ist zu bedauern, dass die Vorlage für grosse offene Fragen keine Lösungen bietet. Neben der Subventionsproblematik stellen insbesondere die zahlreichen unechten Steuerbefreiungen und die unterschiedlichen Steuersätze grosse Schwachstellen der schweizerischen Mehrwertsteuergesetzgebung dar. Die vielen unechten Steuerbefreiungen führen dazu, dass Unternehmen ihren Kundinnen und Kunden keine Mehrwertsteuer verrechnen können, gleichzeitig aber Steuern für bezogene Vorleistungen entrichten müssen. Dadurch werden Vorleistungen und Investitionen anstelle des Endkonsums besteuert. Die Mehrwertsteuer wird in diesem Fall zu einer Schattensteuer (*Taxe occulte*). Ebenso problematisch sind die drei unterschiedlichen Sätze, weil auch sie die Konsumgüterentscheidungen verzerren. Volkswirtschaftlich sinnvoller, transparenter und neutral wäre ein Einheitssatz. Diese beiden Grundprobleme der schweizerischen Mehrwertsteuer werden mit dieser Vorlage nicht angegangen.

Im Folgenden wird auf diejenigen Anpassungen der Vernehmlassungsvorlage im Detail eingegangen, die für die Gemeinwesen von besonderer Bedeutung sind.

##### ***A. Mehrwertsteuerrechtliche Behandlung der Subventionen***

Gemäss Art. 18 Abs. 2 Bst. a–c MWSTG unterliegen Subventionen nicht der Mehrwertsteuer. Laut dem Erläuternden Bericht kann es aber zu Abgrenzungsproblemen kommen, wenn ein Gemeinwesen eine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe einer Drittperson überträgt und dafür eine Abgeltung bezahlt und in einem Vertrag detailliert regelt, wofür die ausbezahlten Mittel zu verwenden sind. Deshalb fordert die Motion 16.343<sup>1</sup>, dass Subventionen nicht der Mehrwertsteuer unterliegen, wenn sie zur Erfüllung von grundlegenden gesetzlichen Aufgaben ausgerichtet werden, wobei es keine Rolle spielen soll, ob die Finanzierung dieser Aufgaben aufgrund von Gesetzesbestimmungen oder von Programm- oder Leistungsvereinbarungen erfolgt.

Die Vernehmlassungsvorlage möchte die Motion 16.343<sup>1</sup> mittels einer gesetzlichen Vermutung umsetzen. Diese führt zwar zu einer Umkehrung der Beweislast zugunsten der Gemeinwesen und könnte in der Folge die Subventionsempfängenden im Kanton entlasten. Jedoch ist die vorgeschlagene Lösung ausschliesslich verfahrensrechtlicher Natur und hat keine materielle Änderung der Rechtslage zur Folge. Gemäss dem Erläuternden Bericht steht der ESTV zudem der Beweis des Gegenteils gegen die gesetzliche Vermutung offen. Deshalb ist davon auszugehen, dass die ESTV auch zukünftig Mittelflüsse der öffentlichen Hand als steuerbare Leistungsverhältnisse einstufen wird, auch wenn diese aus vergaberechtlicher Sicht Subventionen darstellen würden. Aus diesen Gründen löst die vorgeschlagene Anpassung die genannte Abgrenzungsproblematik bei der mehrwertsteuerrechtlichen Behandlung von Subventionen nicht und setzt damit auch die Motion 16.343<sup>1</sup> nicht sachgerecht um. Darüber hinaus könnte die vorgeschlagene Lösung zu einer uneinheitlichen Anwendung des MWSTG durch die Gemeinwesen führen, weil zukünftig die subventionsrechtlichen Vorgaben der einzelnen Gemeinwesen für die mehrwertsteuerrechtliche Behandlung von Subventionen massgebend sein sollen. Dies würde die bestehende Rechtsunsicherheit zusätzlich vergrössern und sollte aus rechtsstaatlicher Sicht vermieden werden. Aus diesen Gründen ist vorzuschlagen, dass der Bund abschliessend regelt, welche Mittelflüsse der öffentlichen Hand aus mehrwertsteuerrechtlicher Sicht Subventionen oder andere öffentlich-rechtliche Beiträge darstellen und somit steuerfrei sind.

Des Weiteren wird in der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage die Pflicht zur Vorsteuerkürzung bei Erhalt von Subventionen nicht thematisiert. Zu einer ganzheitlichen Betrachtung der mehrwertsteuerrechtlichen Behandlung von Subventionen gehören jedoch auch die Vorsteuerkürzungen. Der Regierungsrat hat sich im Rahmen der Vernehmlassung zur Vereinfachung des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer ausführlich zur Vorsteuerkürzung bei Subventionen geäussert und ausdrücklich deren Beseitigung gefordert. Die in seiner Stellungnahme (RRB Nr. 1003/2007) dargelegten Argumente zugunsten der Abschaffung der Vorsteuerkürzung bei Subventionen haben weiterhin ihre Gültigkeit. Subventionen haben keine marktwirtschaftliche Gegenleistung zur Folge. Aus mehrwertsteuerrechtlicher Sicht sind sie Nichtentgelte und deshalb nicht steuerbar. Die Pflicht zur verhältnismässigen Vorsteuerkürzung bei Erhalt von Subventionen führt jedoch faktisch zu einer teilweisen Besteuerung von Subventionen. Diese Schattensteuer (Taxe occulte) erhöht die Kosten der Subventionsempfängenden und der Gemeinwesen. Zudem führt sie zu einem administrativen Leerlauf, da die Gemeinwesen die von ihnen ausbezahlten Subventionen in der Praxis wegen der Mehrwertsteuer erhöhen.

Die Pflicht zur Vorsteuerkürzung ist steuersystematisch nicht sachgerecht und rechtfertigt sich nur aus fiskalischen Gründen. In der Botschaft zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer vom 25. Juni 2008 hielt der Bundesrat fest, dass Vorsteuerkürzungen bei Subventionen «zwar an sich nicht systemkonform sind, aber aus fiskalischen Gründen so gewollt sind». Auch in seiner Stellungnahme vom 12. August 2015 zur Interpellation 15.3519 «Kürzung des Vorsteuerabzugs im Verhältnis zu den Subventionen. Ist das Mehrwertsteuergesetz kohärent?» war der Bundesrat der Ansicht, dass die Pflicht zur Kürzung des Vorsteuerabzugs bei Erhalt von Subventionen «an sich systemwidrig ist». Die zusätzlichen Steuereinnahmen des Bundes infolge der Pflicht zur Vorsteuerkürzung bei Erhalt von Subventionen gehen zulasten der Kantone und Gemeinden. Aus diesen Gründen ist die Beseitigung der Pflicht zur Vorsteuerkürzung bei Subventionen zu beantragen.

### ***B. Bezugsteuer***

Gemäss dem Erläuternden Bericht hat die Bezugsteuerpflicht für grenzüberschreitende B2B-Leistungen im Inland mehrere Vorteile. Zum einen würde die Steuererhebung vereinfacht, weil die Mehrwertsteuer künftig nicht mehr vom leistungserbringenden ausländischen Unternehmen geschuldet sei, sondern vom leistungsempfangenden inländischen Unternehmen entrichtet werden müsse. Damit würde die schweizerische Mehrwertsteuer an die Regelungen in der EU angepasst. Zudem müssten sich weniger ausländische Unternehmen im schweizerischen Mehrwertsteuerregister eintragen lassen. Zum anderen sei die vorgeschlagene Änderung auch für die inländischen Steuerpflichtigen, die solche Leistungen empfangen, mehrheitlich vorteilhaft. Es komme zu keiner Liquiditätsbindung mehr, weil die deklarierte Bezugsteuer in der gleichen Abrechnung wieder als Vorsteuer abgezogen werden könne. Ausserdem entfalle die bisherige Prüfpflicht bei grenzüberschreitenden Lieferungen von unbeweglichen Gegenständen im Inland.

Von dieser Anpassung können grundsätzlich auch die mehrwertsteuerpflichtigen Dienststellen des Kantons Zürich profitieren, die nach der effektiven Methode abrechnen, weil diese die deklarierte Bezugsteuer in der gleichen Abrechnung mit der ESTV wieder als Vorsteuer in Abzug bringen könnten. Da im Kanton Zürich jedoch vorwiegend nach Pauschalsteuersätzen abgerechnet wird, ergeben sich keine wesentlichen Auswirkungen für die Mehrheit der mehrwertsteuerpflichtigen Dienststellen. Für nicht mehrwertsteuerpflichtige Dienststellen ergeben sich ohnehin keine Änderungen. Dennoch ist die vorgesehene Änderung zu begrüssen, weil sie den Vollzug vereinfacht und Mehrwertsteuerausfälle bei grenzüberschreitenden Leistungen verhindert.

### ***C. Einführung der freiwilligen jährlichen Abrechnung mit Akontozahlungen***

Laut dem Erläuternden Bericht führt die jährliche Abrechnung zu einer administrativen Entlastung der Steuerpflichtigen und hat die grösste Vereinfachungswirkung der vorgeschlagenen Änderungen. Im Erläuternden Bericht werden die durchschnittlichen jährlichen Einsparungen bei den Abrechnungskosten pro steuerpflichtiges Unternehmen auf Fr. 129 beziffert. Die nach der effektiven Methode abrechnenden Unternehmen würden dabei stärker entlastet (Fr. 163 jährlich) als die Steuerpflichtigen, die mit Saldosteuersätzen abrechnen (Fr. 56 jährlich). Jedoch würde die Pflicht zu Akontozahlungen einen Mehraufwand verursachen und infolgedessen das Einsparungspotenzial der jährlichen Abrechnung reduzieren.

Aufgrund der Umsatzgrenze könnten gemäss dem Erläuternden Bericht rund 94% aller Steuerpflichtigen zur jährlichen Abrechnung wechseln. Es sei allerdings davon auszugehen, dass Unternehmen mit regelmässigen Vorsteuerüberschüssen nicht von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden. Zudem könne die Pflicht zu Akontozahlungen das Interesse an der jährlichen Abrechnung reduzieren. Dem Erläuternden Bericht zufolge hat die Massnahme keine nennenswerten Auswirkungen auf die Steuereinnahmen. Jedoch könne die ESTV insgesamt mit einem leichten Minderaufwand rechnen.

Entgegen der Position des Regierungsrates im Jahr 2004 (RRB Nr. 1493/2004) ist die Einführung der jährlichen Abrechnung mit Akontozahlungen im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage zu unterstützen. Damals wurde insbesondere die Wirtschaftlichkeit der vorgeschlagenen Varianten infrage gestellt. Beim vorliegenden Vorschlag ist die Wirtschaftlichkeit jedoch gegeben. Die jetzige Vernehmlassungsvorlage sieht eine höhere Umsatzgrenze vor, wodurch mehr Unternehmen jährlich abrechnen könnten. Wie im Erläuternden Bericht dargelegt, lassen sich mit der jährlichen Abrechnung administrative Einsparungen für die Steuerpflichtigen erzielen, auch wenn sie nach wie vor begrenzt sind. Ohnehin wäre die jährliche Abrechnung freiwillig, weshalb die Steuerpflichtigen weiterhin vierteljährlich oder halbjährlich abrechnen könnten. Überdies erlauben die heutigen technologischen Möglichkeiten einen effizienteren Vollzug.

Aus dem Erläuternden Bericht und aus der Vernehmlassungsvorlage geht allerdings nicht eindeutig hervor, dass auch Dienststellen der Kantone und Gemeinden, die nach Pauschalsteuersätzen abrechnen, die jährliche Abrechnung beantragen können. Zudem werden die durchschnittlichen jährlichen Einsparungen nur für die effektive Abrechnungsmethode und die Abrechnung mit Saldosteuersätzen beziffert. Die Abrechnung nach Pauschalsteuersätzen unterscheidet sich jedoch von den beiden an-

deren Abrechnungsmethoden, da sie vierteljährlich zu erfolgen hat, aber die Vorsteuern nicht ermittelt werden müssen. Deshalb soll in der Botschaft präzisiert werden, dass die jährliche Abrechnung auch für Dienststellen der Kantone und Gemeinden möglich ist, die nach Pauschalsteuersätzen abrechnen.

Ausserdem ist unklar, wie viele Akontozahlungen jährlich geleistet werden müssen und wann sie fällig sind. Der Zeitpunkt und die Anzahl der Akontozahlungen beeinflussen jedoch die Liquidität und den Aufwand der Steuerpflichtigen. In der Botschaft müssen daher entsprechende Präzisierungen vorgenommen werden.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)):

Mit Schreiben vom 19. Juni 2020 haben Sie uns eingeladen, zur Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes (Weiterentwicklung der Mehrwertsteuer in einer digitalisierten und globalisierten Wirtschaft) und der Mehrwertsteuerverordnung Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Die Vernehmlassungsvorlage enthält Änderungsvorschläge, welche die Gemeinwesen direkt betreffen. Insbesondere die mehrwertsteuerrechtliche Behandlung der Subventionen ist für den Kanton Zürich von besonderer Bedeutung. In unserer Stellungnahme zur Revision der Mehrwertsteuerverordnung von 2017 sprachen wir uns dafür aus, dass die von den Gemeinwesen ausgerichteten Subventionen im Rahmen einer nächsten Gesetzesrevision nicht mehr der Mehrwertsteuer unterstellt werden sollen. Deshalb begrüssen wir, dass der Bundesrat die von den eidgenössischen Räten überwiesene Motion 16.3431 «Keine Mehrwertsteuer auf subventionierten Aufgaben» in der vorliegenden Vorlage umsetzen will. Die vorgeschlagene Umsetzung löst jedoch die mehrwertsteuerrechtliche Abgrenzungsproblematik bei den Subventionen nicht vollständig und ist deshalb zu verbessern. Aus unserer Sicht ist eine ganzheitliche Neuregelung der mehrwertsteuerrechtlichen Behandlung von Subventionen erforderlich, welche insbesondere auch die Abschaffung der Pflicht zur Vorsteuerkürzung bei Erhalt von Subventionen vorsehen muss.



Wir bedauern, dass die Vorlage für grosse offene Fragen keine Lösungen bietet. Neben der Subventionsproblematik stellen insbesondere die zahlreichen unechten Steuerbefreiungen und die unterschiedlichen Steuersätze grosse Schwachstellen der schweizerischen Mehrwertsteuergesetzgebung dar. Die vielen unechten Steuerbefreiungen führen dazu, dass Unternehmen ihren Kundinnen und Kunden keine Mehrwertsteuer verrechnen können, gleichzeitig aber Steuern für bezogene Vorleistungen entrichten müssen. Dadurch werden Vorleistungen und Investitionen anstelle des Endkonsums besteuert. Die Mehrwertsteuer wird in diesem Fall zu einer Schattensteuer (*Taxe occulte*). Ebenso problematisch sind die drei unterschiedlichen Sätze, weil auch sie die Konsumgüterentscheidungen verzerren. Volkswirtschaftlich sinnvoller, transparenter und neutraler wäre ein Einheitssatz.

## **2. Zu den vorgeschlagenen Massnahmen**

Im Folgenden nehmen wir Stellung zu denjenigen Revisionspunkten, die für die Gemeinwesen von besonderer Bedeutung sind.

### ***A. Mehrwertsteuerrechtliche Behandlung der Subventionen***

Die vorgeschlagene Anpassung des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG) zur Umsetzung der Motion 16.343<sup>1</sup> ist ausschliesslich verfahrensrechtlicher Natur und hat keine materielle Änderung der Rechtslage zur Folge. Wie im Erläuternden Bericht festgehalten, steht der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) gegen die gesetzliche Vermutung zudem der Beweis des Gegenteils offen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die ESTV auch zukünftig Mittelflüsse der öffentlichen Hand als steuerbare Leistungsverhältnisse einstufen wird, auch wenn diese aus vergaberechtlicher Sicht Subventionen darstellen würden. Daher kann die vorgesehene Umkehrung der Beweislast die Probleme bei der Abgrenzung der nicht steuerbaren Subventionen von den steuerbaren Leistungsverhältnissen nicht lösen und setzt damit die Motion 16.343<sup>1</sup> nicht sachgerecht um. Überdies würde die vorgesehene Anpassung die bestehende Rechtsunsicherheit zusätzlich vergrössern, da zukünftig die subventionsrechtlichen Vorgaben der einzelnen Gemeinwesen für die mehrwertsteuerrechtliche Behandlung der Subventionen massgebend sein sollen, was zu einer uneinheitlichen Anwendung des MWSTG durch die Gemeinwesen führen würde. Aus diesen Gründen schlagen wir vor, dass der Bund abschliessend regelt, welche Mittelflüsse der öffentlichen Hand aus mehrwertsteuerrechtlicher Sicht Subventionen oder andere öffentlich-rechtliche Beiträge darstellen und somit steuerfrei sind.

Des Weiteren wird in der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage die Pflicht zur Vorsteuerkürzung bei Erhalt von Subventionen nicht thematisiert. Zu einer ganzheitlichen Betrachtung der mehrwertsteuerrechtlichen Behandlung von Subventionen gehören jedoch auch die Vorsteuer-

kürzungen. Die Beseitigung dieser Pflicht ist ein wichtiges Anliegen der Gemeinwesen und eine langjährige Forderung des Kantons Zürich. Im Rahmen der Vernehmlassung zur Vereinfachung des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer aus dem Jahr 2007 haben wir uns ausdrücklich für die Abschaffung der Vorsteuerkürzung bei Subventionen ausgesprochen und die Alternative 3 des Bundesrates unterstützt, wonach Subventionen weiterhin als Nichtentgelte steuerfrei gewesen wären, aber beim Empfangenden keine Vorsteuerkürzung verursacht hätten. Die Abschaffung der Pflicht zur Vorsteuerkürzung bei Erhalt von Subventionen wäre auch aus steuersystematischer Sicht zu begrüßen. Denn mehrwertsteuerrechtlich sind Subventionen Nichtentgelte und deshalb nicht steuerbar. Die Pflicht zur Vorsteuerkürzung führt zu einer systemwidrigen Schattensteuer (*Taxe occulte*) und zu einem administrativen Leerlauf, da die Gemeinwesen in der Praxis die von ihnen ausbezahlten Subventionen wegen der Mehrwertsteuer erhöhen müssen. Aus diesen Gründen beantragen wir, die Pflicht zur Vorsteuerkürzung bei Erhalt von Subventionen zu beseitigen und Art. 33 Abs. 2 MWSTG aufzuheben.

**Antrag:** Aufhebung von Art. 33 Abs. 2 MWSTG.

Falls auf eine abschliessende Regelung der nicht steuerbaren Mittelflüsse der öffentlichen Hand (vgl. oben) verzichtet wird, beantragen wir eine Ergänzung des vorgesehenen Art. 18 Abs. 3 VE-MWSTG, sodass die vorgeschlagene gesetzliche Vermutung, dass es sich um bundesrechtlich sogenannte «Subventionen» und «öffentlich-rechtliche Beiträge» handelt, im Sinne einer Gesetzesdelegation ohne weitere materielle Prüfung für alle Bezeichnungen und Formen nicht steuerbarer Mittelflüsse im kantonalen oder kommunalen Recht gilt. Denn die Kantone und Gemeinden verwenden in ihrem Recht teilweise andere oder unterschiedliche Bezeichnungen für Subventionen und öffentlich-rechtliche Beiträge, und deren definitorische Natur kann mutmasslich vom Bundesrecht abweichen. Beispielsweise können Staatsbeiträge im Kanton Zürich gemäss § 1 Abs. 2 des Staatsbeitragsgesetzes (LS 132.2) als Kostenanteile, Kostenbeiträge oder Subventionen ausgerichtet werden; das kantonale Recht prüft zudem nicht, ob diese Staatsbeiträge inhaltlich dem bundesrechtlich als «Subvention» definierten Instrument entsprechen.

**Antrag:** Es ist abschliessend zu regeln, welche Mittelflüsse der öffentlichen Hand aus mehrwertsteuerrechtlicher Sicht Subventionen oder andere öffentlich-rechtliche Beiträge darstellen und somit steuerfrei sind.

**Eventualantrag:** Art. 18 Abs. 3 VE-MWSTG ist um eine Gesetzesdelegation an die Kantone und Gemeinden zu ergänzen, sodass es sich bei allen Bezeichnungen und Formen nicht steuerbarer Mittelflüsse im kantonalen und kommunalen Recht automatisch und ohne weitere Überprüfung um «Subventionen» und «öffentlich-rechtliche Beiträge» im Sinne der bundesrechtlichen Terminologie handelt.

### ***B. Bezugsteuer***

Wir begrüssen die Bezugsteuerpflicht für grenzüberschreitende B2B-Leistungen im Inland (Art. 1 Abs. 2 Bst. b, Art. 10 Abs. 2 Bst. b, c und d, Art. 18 Abs. 1, Art. 20b, 45, 45a, 45b, 45c, 48 und 49 VE-MWSTG). Mit dieser Anpassung kann die Steuererhebung bei grenzüberschreitenden B2B-Leistungen vereinfacht und können Mehrwertsteuerausfälle verhindert werden. Darüber hinaus profitieren auch die inländischen Steuerpflichtigen, weil sie die deklarierte Bezugsteuer in der gleichen Abrechnung mit der ESTV wieder als Vorsteuer in Abzug bringen können. Dies gilt auch für die steuerpflichtigen Dienststellen der Kantone und Gemeinden, die nach der effektiven Methode abrechnen.

### ***C. Einführung der freiwilligen jährlichen Abrechnung mit Akontozahlungen***

Die Einführung der freiwilligen jährlichen Abrechnung mit Akontozahlungen kann im Grundsatz begrüsst werden (Art. 5, Art. 35 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b, Art. 35a, Art. 86 Abs. 2, Art. 87 Abs. 1 und Art. 115b Abs. 1 VE-MWSTG). Wir sind der Ansicht, dass die Massnahme wirtschaftlich ist, da sie für die Steuerpflichtigen zu Einsparungen bei den Abrechnungskosten führt, ohne den administrativen Aufwand für die ESTV zu vergrössern.

Aus dem Erläuternden Bericht und der Vernehmlassungsvorlage geht jedoch nicht eindeutig hervor, dass auch Dienststellen der Kantone und Gemeinden, die nach Pauschalsteuersätzen abrechnen, die jährliche Abrechnung beantragen können. In der Folge werden im Erläuternden Bericht die durchschnittlichen jährlichen Einsparungen nur für die effektive Abrechnungsmethode und die Abrechnung mit Saldosteuersätzen beziffert. Deshalb ist in der Botschaft zu klären, dass die jährliche Abrechnung auch für Dienststellen der Kantone und Gemeinden möglich ist, die nach Pauschalsteuersätzen abrechnen.

**Antrag:** In der Botschaft ist zu klären, dass auch Steuerpflichtige, die nach Pauschalsteuersätzen abrechnen, die jährliche Abrechnung beantragen können. Zudem sollen die Einsparungen bei den Abrechnungskosten auch für die Abrechnung mit Pauschalsteuersätzen beziffert werden.

Ausserdem ist unklar, wie viele Akontozahlungen jährlich geleistet werden müssen und wann sie fällig sind. Der Zeitpunkt und die Anzahl der Akontozahlungen beeinflussen jedoch die Liquidität und den Aufwand der Steuerpflichtigen. Aus diesem Grund sind in der Botschaft entsprechende Präzisierungen vorzunehmen.

**Antrag:** In der Botschaft sind die Anzahl und der Zeitpunkt der Akontozahlungen zu präzisieren.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**