



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Eigerstrasse 65
3003 Bern

Per Mail: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Bern, 06.02.2024

Teilrevision der Mehrwertsteuerverordnung Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Teilrevision der Mehrwertsteuerverordnung Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Die vorliegende Teilrevision der Mehrwertsteuerverordnung enthält einerseits die Ausführungsbestimmungen zur Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes vom 16. Juni 2023 und andererseits verschiedene Aktualisierungen und Vereinfachungen, insbesondere bei den Saldo- und Pauschalsteuersätzen. Ausserdem sollen Gemeinwesen ausgerichtete Mittel nur bis zur Finalisierungsfrist der Steuerperiode (Art. 72 Abs. 1 MWSTG), in der die Auszahlung erfolgt, als Subvention bezeichnen können (Art. 29 und 75 E-MWSTV). Die Städte und Gemeinden sind von der Teilrevision der Mehrwertsteuerverordnung betroffen, wenn sie mehrwertsteuerpflichtig sind und mit Pauschalsteuersätzen abrechnen und von der Vereinfachung der Pauschalsteuersatzmethode profitieren. Zudem präzisiert die Verordnung, bis zu welchem Zeitpunkt Gemeinwesen von ihnen ausgerichtete Mittel als Subventionen bezeichnen können. Unsere Stellungnahme fokussiert sich deshalb hauptsächlich auf diese beiden Aspekte der vorliegenden Teilrevision.

Anliegen zu einzelnen Bestimmungen

Neuregelung im Bereich der Subventionen, resp. der Vorsteuerkürzung

Art. 29 MWSTV

Wenn dem neu eingefügten Art. 18 Abs. 3 MWSTG die Bedeutung zukommen soll, welche ihr der Gesetzgeber beimessen wollte, muss die Einleitung von Abs. 1 wie folgt umformuliert werden: «*Soweit nicht bereits das Gemeinwesen die von ihm ausgerichteten Mittel sinngemäss so bezeichnet hat, gelten namentlich folgende von Gemeinwesen ausgerichtete Mittel als Subventionen oder andere Beiträge der öffentlichen Hand: [...]*»



Nur mit der umgestellten Formulierung kann sichergestellt werden, dass sich ein Gemeinwesen bei seinem im neuen Art. 18 Abs. 3 MWSTG vorgesehenen Entscheid auf eigene Überlegungen stützen kann und dabei nicht an die Vorgaben des Mehrwertsteuerrechts gebunden ist.

Aufgrund der Tatsache, dass Mittelflüsse unter Art. 18 Abs. 2 Bst. a MWSTG fallen, die in den verschiedenen Gemeinwesen ganz unterschiedlich bezeichnet werden, darf im Verordnungstext der Begriff «ausdrücklich» nicht verwendet werden. Es darf keine Rolle spielen, wie das kantonale oder kommunale Recht diesen Mittelfluss bezeichnet. Dies sollte im Verordnungstext so berücksichtigt werden, weshalb im vorstehenden Vorschlag bewusst «sinngemäss» eingefügt wurde.

Absatz 2 ist zu streichen, weil er die vom Gesetzgeber geschaffene Regelung unterläuft: In den allermeisten Fällen wird die Frage, ob es sich bei einem bestimmten Mittelfluss um eine Subvention handelt, erst im Rahmen einer Mehrwertsteuerkontrolle bei einer Mittel empfangenden Person auftreten. Es muss dem zahlenden Gemeinwesen möglich sein, in diesem Zeitpunkt, d.h. im Zeitpunkt, in welchem das Bedürfnis auftritt, mit seiner Erklärung Rechtssicherheit zu schaffen. Die Befristung bis zum Eintritt der Finalisierungsfrist stellt eine Einschränkung dar, die aus Sicht der Gemeinwesen den Zweck der vom Gesetzgeber geschaffenen Regelung unterläuft.

In den Erläuterungen wird angegeben, dass es sich bei dieser Frist um eine Verwirkungsfrist handle: Davon war im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses nie die Rede. Der Bundesrat hat gemäss unserer Einschätzung keine Kompetenz, die Regelung derart einzuschränken, dazu fehlt jegliche gesetzliche Grundlage.

Auch der Verweis auf die Rechnungslegung des zahlenden Gemeinwesens in den Erläuterungen ist nicht zielführend: Es ist nicht vorstellbar, dass es dem zahlenden Gemeinwesen nicht bereits im Zeitpunkt der Auszahlung klar ist, wie es diese Ausgabe zu verbuchen hat. Die Frage der Qualifikation stellt sich jedoch nicht beim zahlenden Gemeinwesen, sondern beim Empfänger der Gelder, und zwar – wie oben dargestellt – meist erst im Rahmen einer Kontrolle, die immer erst nach Ablauf der Finalisierungsfrist stattfindet.

Art. 75

Wir regen an, dass der Inhalt des Begriffs «*Gesamteinnahmen*» verdeutlicht wird, indem im Verordnungstext nach diesem Wort folgender Einschub eingefügt wird: «, *das heisst unter Berücksichtigung sämtlicher Nicht-Entgelte,*»

In den Erläuterungen werden nur drei Arten von Nicht-Entgelten aufgezählt. Diese Einschränkung ist jedoch nicht sachgerecht, weshalb der vorgeschlagene Einschub zwecks definitiver und unmissverständlicher Klärung der Frage aus unserer Sicht zwingend ist.

Änderungen der Pauschalsteuersätze

Die Pauschalsteuersätze haben sich bei den Gemeinwesen bewährt. Eine Einschränkung des Anwendungsbereiches der Pauschalsteuersätze wäre deshalb nicht angezeigt. Aus Sicht des SSV sind deshalb alle Änderungen, die bei den steuerpflichtigen Personen zu einer weiteren Erleichterung führen, zu begrüssen. Dies trifft aber nicht auf alle der beantragten Änderungen zu. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die in die Vernehmlassung gebrachten Änderungen, welche den Gemeinwesen nachteilige Auswirkungen bringen können.

Art. 97 Abs. 3

Es gibt keinen sachlichen Grund, weshalb bei der Anwendung der Pauschalsteuersätze bei einzelnen, aber nicht bei allen, ausgenommenen Leistungen nicht optiert werden kann. Der Ausschluss der Option führt dazu, dass in Wertschöpfungsketten der nachfolgenden Stufe die Mehrwertsteuer nicht in einer Weise überwältigt werden kann, die das nachfolgende Glied in der Wertschöpfungskette zum Vorsteuerabzug berechtigt.



Abs. 3 von Art. 97 MWSTV ist deshalb – wie auch die gleichlautende Bestimmung bei den Saldosteuerersätzen (Art. 77 Abs. 3 MWSTV) – zu streichen

Art. 98

Die Verkürzung der Anwendungsfristen wird ausdrücklich begrüsst.

Die Einschränkung in Absatz 2, wonach der Wechsel erst nach einer «ganzen Steuerperiode» erfolgen kann, verletzt unseres Erachtens das Gebot der Rechtsgleichheit. Wird bspw. eine steuerpflichtige Person erst im April errichtet, kann sie Ende des Kalenderjahres nicht wechseln, eine andere steuerpflichtige Person, die auf den 1. Januar in die Steuerpflicht eingetreten ist, hingegen schon.

Art. 99 Abs. 3

Die neue Regelung enthält einen Widerspruch: Einerseits wird die steuerpflichtige Person verpflichtet, «jede ihrer Tätigkeit zum **massgebenden Pauschalsteuersatz**» abzurechnen, andererseits wird von «bewilligten» Pauschalsteuersätzen gesprochen.

Anders als bei den Saldosteuerersätzen, wo bisher nur zwei Saldosteuerersätze anwendbar waren, besteht bei den Pauschalsteuersätzen seit jeher keine Beschränkung hinsichtlich der Anzahl der anwendbaren Pauschalsteuersätzen. Die mit Pauschalsteuersätzen abrechnenden steuerpflichtigen Personen waren bereits unter dem geltenden Recht verpflichtet, sich nachträglich neue Pauschalsteuersätze bewilligen zu lassen (vgl. auch die entsprechenden Hinweise in Form 0759_02 und MI 13, Ziff. 6 a. E.). Dies ist jedoch zu überdenken: Solange eine Pflicht besteht, zum massgebenden Pauschalsteuersatz abzurechnen, ergibt die vorgängige Bewilligung von Pauschalsteuersätzen keinen Sinn.

Wir beantragen deshalb, die Frage der Bewilligung von Pauschalsteuersätzen zu überdenken. Sie führt zu unnötigem administrativem Aufwand auf beiden Seiten und lässt die steuerpflichtigen Personen sich in falscher Sicherheit wiegen.

Im geltenden Recht enthält Art. 99 Abs. 3 MWSTV folgenden Satz: «Die Anzahl der anwendbaren Pauschalsteuersätze ist nicht beschränkt.». In der Vernehmlassungsvorlage wird dieser Satz – soweit ersichtlich ersatzlos – gestrichen. Damit wird eine Rechtsunsicherheit geschaffen: Aufgrund des Verweises in Art. 100 MWSTV muss davon ausgegangen werden, dass für Pauschalsteuersätze auch die neugeschaffene «10%-Regel» von Art. 86 MWSTV zur Anwendung kommen wird. Ein solches Rechtsverständnis würde die Abrechnung mit Pauschalsteuersätzen massiv verkomplizieren und stünde im Widerspruch zur Aussage, dass der «massgebende» Pauschalsteuersatz anzuwenden sei. Die Hinweise in den Erläuterungen («da diese Regelung neu auch bei der Saldosteuerersatzmethode zur Anwendung kommt») deuten darauf hin, dass dies die Absicht der ESTV ist.

Wir beantragen, dass bei der Anwendung der Pauschalsteuersatzmethode die Einschränkung von Art. 86 MWSTV nicht gilt und dass dies auf der Ebene der Verordnung unmissverständlich klargestellt wird.

Anpassungen bei den Bestimmungen zu den Saldosteuerersätzen

Aufgrund der Regelung in Art. 100 MWSTV haben auch die Änderungen in Art. 77 bis 96 MWSV direkten Einfluss auf die steuerpflichtigen Personen, die zum Pauschalsteuersatz abrechnen.

Von erheblicher praktischer Bedeutung sind die im neuen Recht vorgesehenen Korrekturen beim Wechsel der Abrechnungsmethode (d.h. die Anpassungen in den Art. 79 Abs. 3 und 4, Art. 81 Abs. 5 und 6, Art. 82 Abs. 2 und 3, Art. 83 sowie Art. 93)

Aus Sicht der steuerpflichtigen Gemeinwesen wird die in Art. 98 geschaffene Möglichkeit eines jährlichen Wechsels und der dadurch entstehenden Flexibilität bei der Wahl der Abrechnungsmethode begrüsst. Die damit einhergehenden Korrekturen der Vorsteuern werden akzeptiert, obwohl die daraus

resultierenden Pflichten für einige Gemeinwesen ein zusätzliches Risiko darstellen dürften und bei allen Gemeinwesen zu höheren Anforderungen an die Aufzeichnungen von Geschäftsvorfällen und der Belegaufbewahrung führen.

Diese Risiken und Anforderungen müssen unbedingt in einer Publikation aufgezeigt werden.

Jährliche Abrechnung

Die Einschränkung, dass der Wechsel erst nach Ablauf einer ganzen Steuerperiode vorgenommen werden kann, ist unseres Erachtens nicht sachgerecht (mit der analogen Begründung wie bei Artikel 98).

Wir empfehlen, Art. 76a Abs. 3 wie folgt anzupassen: *«Nach Ablauf der Frist von Absatz 1 kann die steuerpflichtige Person die jährliche Abrechnung frühestens auf die nächste Steuerperiode beantragen.»*

Zusammenarbeit zwischen den Gemeinwesen (Art. 38 MWSTV)

Auf den ersten Blick erscheint es vernünftig, den vom Gesetzgeber eingefügten Begriff «Träger» mit der Person in Verbindung zu bringen, welche die Organe einsetzen kann. Allerdings dürfte diese Definition in gewissen Fällen zu nicht sachgerechten Ergebnissen führen, wenn sie absolut, d.h. als einzig denkbare Auslegung, gilt.

Beispielsweise ist es nicht selten der Fall, dass Stiftungsurkunden vorsehen, dass neue Organe durch den bisherigen Stiftungsrat gewählt werden.

Zudem dürfte es auch Fälle geben, bei denen ein Gremium bestehend aus mehreren Personen, von denen einige möglicherweise nicht als Gemeinwesen gelten, die Organe einsetzen kann. In solchen Fällen wäre es sachgerecht, wenn die Mehrheitsverhältnisse in diesem Gremium (d.h. «überwiegend Gemeinwesen»), allfällige Vetorechte oder das Stichentscheidungsrecht mitberücksichtigt würden, um festzulegen wer als «Träger» gilt.

Es dürfte schwierig sein, mit einer Formulierung alle denkbaren Konstellationen abzudecken. Aus unserer Sicht ist es daher zwingend, die Formulierung in Absatz 2^{bis} nicht abschliessend auszugestalten. Die Änderung könnte deshalb bspw. wie folgt aussehen: *«Als Träger oder Trägerin einer Stiftung gilt namentlich, wer deren Organe einsetzen kann.»*

Anträge

- Art. 29 MWSTV Abs. 1

«Soweit nicht bereits das Gemeinwesen die von ihm ausgerichteten Mittel sinngemäss so bezeichnet hat, gelten namentlich folgende von Gemeinwesen ausgerichtete Mittel als Subventionen oder andere Beiträge der öffentlichen Hand [...]:

Abs. 2

~~Ein Gemeinwesen kann Mittel gegenüber dem Empfänger oder der Empfängerin bis zum Ablauf der Frist von Artikel 72 Absatz 1 MWSTG jener Steuerperiode, in der die Auszahlung erfolgt, als Subvention oder anderen öffentlich-rechtlichen Beitrag bezeichnen.~~

- Art. 75 Abs. 3

Werden die Mittel nach Artikel 18 Absatz 2 Buchstaben a-c MWSTG zur Deckung eines Betriebsdefizits entrichtet, so ist die Vorsteuer gesamthaft im Verhältnis dieser Mittel zu den Gesamteinnahmen, **das heisst unter Berücksichtigung sämtlicher Nicht-Entgelte**, exklusive Mehrwertsteuer zu kürzen.



- Art. 77 Abs. 3 + Art 97. Abs. 3

~~Steuerpflichtige Personen, die mit der Pauschalsteuersatzmethode abrechnen, können nicht für die Versteuerung von Leistungen nach Artikel 21 Absatz 2 Ziffern 1–24, 27 und 29–31 optieren. Wird die Steuer gleichwohl in Rechnung gestellt, so ist die ausgewiesene Steuer unter Vorbehalt von Artikel 27 Absatz 2 MWSTG der ESTV abzuliefern.~~

- Art. 76a Abs. 3

Nach Ablauf der Frist von Absatz 1 kann die steuerpflichtige Person die jährliche Abrechnung frühestens **auf die nächste Steuerperiode beantragen**.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Anders Stokholm
Stadtpräsident Frauenfeld

Direktor

Martin Flügel

Kopie: Schweizerischer Gemeindeverband