



Bern, 7. Dezember 2018

Negative Auswirkungen der Personenfreizügigkeit in den Grenzkantonen mit Massnahmenpaket abmildern

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 13.3945 Regazzi
vom 27. September 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Auftrag	4
1.2	Abgrenzung des Themas	4
2	Massnahmen gegen die Doppelbesteuerung mit Nachbarstaaten und Grenzgängerbesteuerung	5
2.1	Allgemein	5
2.1.1	Ungleiche Besteuerung von Ansässigen und Grenzgängern beseitigen	5
2.1.2	Erhöhung der Einnahmen aus der Grenzgängerbesteuerung zugunsten der Schweiz	6
2.2	Ergriffene Massnahmen	7
2.3	Zukünftige Massnahmen	7
2.4	Zwischenfazit.....	7
3	Informationsaustausch mit Nachbarstaaten über Gewinne ausländischer Unternehmen	8
3.1	Allgemeines	8
3.2	Ergriffene Massnahmen	8
3.3	Zukünftige Massnahmen	8
3.4	Zwischenfazit.....	8
4	Unterstellung der Leistungen bis 10 000 Franken unter die Mehrwertsteuer	9
4.1	Allgemeines	9
4.1.1	Gesetzliche Grundlagen	9
4.1.2	Lücken der Besteuerung.....	9
4.2	Ergriffene Massnahmen	10
4.3	Zukünftige Massnahmen	11
4.4	Zwischenfazit.....	11
5	Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr	12
5.1	Allgemeines	12
5.2	Ergriffene Massnahmen	12
5.2.1	Gesetzesänderungen und Verschärfung der Sanktionierung	13
5.2.2	Fortlaufende Verbesserung des Vollzugs	13
5.2.3	Ausgebaute finanzielle Unterstützung	14
5.3	Zukünftige Massnahmen	14
5.4	Zwischenfazit.....	14
6	Massnahmen gegen Scheinselbständigkeit.....	16
6.1	Allgemeines	16
6.1.1	Rechtliche Rahmenbedingungen.....	16
6.1.2	Grenzüberschreitende selbständige Dienstleistungserbringung	16
6.2	Ergriffene Massnahmen	17
6.2.1	Kontrollen im Rahmen der flankierenden Massnahmen (FlaM)	17
6.2.2	Evaluation der Wirksamkeit der Massnahmen	18
6.2.3	Vollzugsoptimierungen.....	18
6.3	Zukünftige Massnahmen	18
6.4	Zwischenfazit.....	18
7	Fazit	19

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Das von Nationalrat Fabio Regazzi eingereichte Postulat 13.3945 («Negative Auswirkungen der Personenfreizügigkeit in den Grenzkantonen mit Massnahmenpaket abmildern») beauftragt den Bundesrat, die Situation in den Grenzkantonen in Bezug auf Grenzgängerinnen und Grenzgänger, Dumping und Scheinselbstständigkeit zu beurteilen und ein Massnahmenpaket zur Milderung der negativen Auswirkungen vorzulegen. Zu prüfen sind gemäss Postulat insbesondere folgende Problembereiche:

1. die Revision der Abkommen zwischen der Schweiz und den Nachbarstaaten mit dem Ziel, die Steuerbelastung für die betroffenen Kantone zu verringern und die steuerliche Ungleichbehandlung zwischen Schweizerinnen und Schweizern einerseits und Grenzgängerinnen und Grenzgängern andererseits zu beseitigen;
2. die Möglichkeit eines Informationsaustauschs mit den Nachbarstaaten über die Gewinne ausländischer Unternehmen;
3. stärkere finanzielle Unterstützung der kantonalen Kontrollorgane durch den Bund;
4. Massnahmen gegen Scheinselbständige, die sich nicht angemeldet haben;
5. Unterstellung der Leistungen bis 10 000 Franken unter die Mehrwertsteuer;
6. Verschärfung der Sanktionen für Fehlbare.

Der Bundesrat beantragte am 20. November 2013 die Ablehnung des Postulats. Er erachtete die im Postulat aufgeworfenen Fragen zwar als wichtig, es seien jedoch bereits verschiedene Bemühungen auf Bundesebene zu deren Lösung in Gang. Das Postulat wurde vom Nationalrat am 24. September 2015 angenommen.

1.2 Abgrenzung des Themas

Dieser Bericht geht zurück auf das Postulat 13.3945 von Nationalrat Fabio Regazzi. Obwohl die verschiedenen im Postulat angesprochenen Bereiche von unterschiedlicher Art sind, sind die Kapitel zu den einzelnen Fragen nachfolgend gleich aufgebaut. Nach einem allgemeinen Überblick werden jeweils zuerst die seit 2013 getroffenen Massnahmen und anschliessend mögliche Massnahmen für die Zukunft aufgezeigt. Der Bericht befasst sich somit ausschliesslich mit den im Postulat aufgeworfenen Fragen.

2 Massnahmen gegen die Doppelbesteuerung mit Nachbarstaaten und Grenzgängerbesteuerung

2.1 Allgemein

2.1.1 Ungleiche Besteuerung von Ansässigen und Grenzgängern beseitigen

2.1.1.1 Besteuerung natürlicher Personen in der Schweiz

Die ordentliche Veranlagung natürlicher Personen in der Schweiz erfolgt anhand einer Steuererklärung. Alle ausländischen Arbeitnehmenden mit Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz ohne Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) sowie Arbeitnehmende mit Hauptwohnsitz im Ausland (unabhängig von der Nationalität) sind jedoch einer Quellensteuer unterstellt, wenn sie eine unselbständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz ausüben. Die Erhebung der Quellensteuer stellt eine administrative Vereinfachung des Verfahrens mit Vorteilen für die Steuerpflichtigen und die Steuerbehörden dar. Die Quellenbesteuerung ist für diese Fälle im Bundesrecht durch Artikel 91 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) und Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) geregelt. In der Praxis variiert die steuerliche Behandlung der Grenzgängerinnen und Grenzgänger je nach Wohnsitzstaat und Kanton, in dem sie arbeiten, da die bilateral mit den Nachbarstaaten zur Grenzgängerbesteuerung getroffenen Vereinbarungen den Besonderheiten der grenzüberschreitenden Beziehungen mit dem jeweiligen Staat Rechnung tragen und deshalb unterschiedliche Regelungen enthalten.¹

Die Steuerbelastung der Grenzgängerinnen und Grenzgänger müsste im Endeffekt mit derjenigen der Ansässigen vergleichbar sein (der Quellensteuersatz wird von den Kantonen festgelegt) oder höher ausfallen (wenn der Lohn entweder ausschliesslich oder zur Vermeidung der Doppelbesteuerung mit Anrechnung der Schweizer Quellensteuer im Ansässigkeitsstaat besteuert wird). Das Quellensteuersystem zielt, auch wenn es auf einer anderen Berechnungsart beruht, grundsätzlich auf eine mit den ordentlich besteuerten Personen vergleichbare Steuerbelastung ab. Die Vereinfachungen der Quellenbesteuerung mittels Pauschalen können aber in gewissen Fällen zu einer gegenüber der ordentlichen Veranlagung abweichenden Besteuerung führen. Die Quellensteuerfüsse enthalten einige Pauschalabzüge, die auf Durchschnittswerten beruhen. Auf der einen Seite sind sie Teil der Bestrebungen zur Vereinfachung des Steuersystems, auf der anderen Seite können sie aufgrund des Systems, wie es konzipiert ist, der persönlichen Situation der Arbeitnehmenden nicht vollständig Rechnung tragen. Das Bundesgericht hat in einem Urteil vom 26. Januar 2010² gewisse Probleme beim System der Quellenbesteuerung insbesondere in Bezug auf quellenbesteuerte Nicht-Ansässige festgestellt. In der Folge wurden gezielte Massnahmen in diesem Bereich ergriffen.

2.1.1.2 Begriff «Grenzgänger»

Bei den als Arbeitnehmende in der Schweiz erwerbstätigen Grenzgängerinnen und Grenzgängern («Grenzgänger») ist zwischen Grenzgängern nach dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681) und den Grenzgängern nach spezifischen, bilateral mit den Nachbarstaaten für die Besteuerung vereinbarten Lösungen zu unterscheiden.

¹ Mehr zu den einzelnen Regelungen bei der Grenzgängerbesteuerung siehe Bericht des Bundesrates vom 15. November 2013 in Erfüllung des Postulats 11.3607: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-51382.html>. Mit Liechtenstein wurde seither (2015) ein neues Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen (SR 0.672.951.43); für die Teilungsregeln bei der Grenzgängerbesteuerung ergaben sich keine wesentlichen Änderungen.

² BGE 136 II 241

Gemäss FZA (Art. 7 Abs. 1 von Anhang 1) ist ein Grenzgänger «ein Staatsangehöriger einer Vertragspartei mit Wohnsitz im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei, der eine Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei ausübt und in der Regel täglich oder mindestens einmal in der Woche an seinen Wohnort zurückkehrt».

Im Unterschied zum FZA sehen die bilateralen Lösungen der Schweiz mit den Nachbarstaaten im Steuerbereich grundsätzlich keinen Wochenaufenthalt vor, sondern gehen als Grundregel von der Pflicht der täglichen Rückkehr an den Hauptwohntort aus. Das FZA hatte keine direkten Auswirkungen auf den in den Doppelbesteuerungsabkommen mit den Nachbarstaaten definierten Begriff des Grenzgängers (Art. 21 Abs. 1 FZA³).

2.1.1.3 Grenzgängerbesteuerung in der Schweiz

Die allgemeine Regelung für die Besteuerung von Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit nach dem Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen der OECD («OECD-Musterabkommen»), welche die Schweiz übernommen hat, besagt, dass diese Einkommen in dem Staat besteuert werden, in dem die Erwerbstätigkeit tatsächlich ausgeübt wird. Gemäss Kommentar zum Musterabkommen ist im Musterabkommen keine Regelung für Grenzgänger vorgesehen, weil es vorzuziehen sei, dass die sich aus den örtlichen Gegebenheiten ergebenden Probleme direkt von den beteiligten Staaten gelöst werden sollten⁴.

Vom OECD-Musterabkommen abweichende Regelungen der Besteuerung nicht ansässiger Arbeitnehmenden hat die Schweiz nur mit ihren fünf Nachbarstaaten vereinbart. Dies deshalb, weil nur Arbeitskräfte aus diesen Staaten täglich an ihren Wohnort zurückkehren und für den Wohnsitzstaat dadurch einen Mehraufwand gegenüber weniger häufig an ihren Wohnort zurückkehrenden Personen verursachen können (siehe auch Ziff. 2.1.2).

Wie im Bericht des Bundesrates vom 15. November 2013 in Erfüllung des Postulats 11.3607 dargelegt, tragen die Vereinbarungen zur Grenzgängerbesteuerung der Schweiz mit den Nachbarstaaten den Besonderheiten der grenzüberschreitenden Beziehungen mit dem jeweiligen Staat Rechnung. Die heutigen Regelungen sind das Ergebnis historischer Entwicklungen der bilateralen Wirtschafts- und Handelsbeziehung in den Grenzregionen. Jede dieser Regionen, ob Grenzgebiet im Nachbarstaat oder Grenzkanton, hat ihre Eigenheiten, denen nur besondere Regelungen gerecht werden können. Die vereinbarten Lösungen sind deshalb sehr unterschiedlich und kaum miteinander vergleichbar.

2.1.2 Erhöhung der Einnahmen aus der Grenzgängerbesteuerung zugunsten der Schweiz

Die unterschiedlichen Lösungen bei der Grenzgängerbesteuerung, die mit den Nachbarstaaten vereinbart wurden, ermöglichen entweder eine (vollständige oder begrenzte) Quellenbesteuerung in der Schweiz oder sehen Ausgleichszahlungen an die Kantone vor.⁵ Bei einer vollständigen Quellenbesteuerung in der Schweiz (d.h. ohne bilaterale Einschränkung der Quellenbesteuerung) ist eine Ausgleichszahlung zugunsten des Nachbarstaats oder seiner betroffenen Gemeinden geschuldet.

Bei den allgemein genannten Argumenten für eine abweichende Besteuerung der Grenzgänger von anderen nicht ansässigen Arbeitnehmenden spielen die Kosten eine massgebliche Rolle, die den Gemeinwesen der beiden Staaten entstehen. Zu berücksichtigen ist auch, dass Grenzgänger Dienstleistungen des Wohnsitzstaates (Gesundheits-, Sport-, Freizeit-, Bildungs-, Stadt- und Verkehrsinfrastruktur usw.) stärker beanspruchen als Personen, die nur gelegentlich in den Wohnsitzstaat zurückkehren. Die Verteilung der Ressourcen erfolgte traditionell durch eine Aufteilung der Steuereinnahmen, durch

³ «Die Bestimmungen der bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft bleiben von den Bestimmungen dieses Abkommens unberührt. Insbesondere lassen die Bestimmungen dieses Abkommens die in den Doppelbesteuerungsabkommen festgelegte Begriffsbestimmung des Grenzgängers unberührt.»

⁴ Abs. 10 des Kommentars zu Art. 15 des OECD-Musterabkommens.

⁵ Mehr zu den einzelnen Regelungen bei der Grenzgängerbesteuerung siehe Bericht des Bundesrates vom 15. November 2013 in Erfüllung des Postulats 11.3607: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-51382.html>. Mit Liechtenstein wurde seither (2015) ein neues Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen (SR 0.672.951.43); für die Teilungsregeln bei der Besteuerung der Grenzgänger ergaben sich keine wesentlichen Änderungen.

die Erhebung eines Anteils auf den Bruttolöhnen oder durch ein eingeschränktes Besteuerungsrecht zugunsten des Staates der steuerlichen Wohnsitzes.

Die Entwicklung der Verkehrsmittel und das Inkrafttreten des FZA haben grundsätzlich nichts an der Notwendigkeit einer Ressourcenaufteilung geändert, da die Grenzgängerbestimmungen nur für Arbeitnehmende gelten, die in der Regel täglich an ihren Wohnort zurückkehren und somit auf beiden Seiten der Grenze Infrastrukturkosten verursachen.

2.2 Ergriffene Massnahmen

Was die ungleiche Besteuerung von Ansässigen und Grenzgängern aufgrund der Vereinfachungen im System der Quellensteuer anbelangt, wurden aufgrund des Bundesgerichtsurteils vom 26. Januar 2010 Massnahmen ergriffen. Diese Massnahmen sind im Bundesgesetz über die Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens enthalten⁶, das vom Parlament am 16. Dezember 2016 verabschiedet wurde und per 1. Januar 2021 in Kraft tritt. Mit dem Gesetz soll eine Ungleichbehandlung zwischen quellenbesteuerten und ordentlich besteuerten Personen im Rahmen des Möglichen und unter klaren Voraussetzungen beseitigt werden können.

Der Bundesrat wies bereits im Bericht vom 15. November 2013 zur Erfüllung des Postulats 11.3607 darauf hin, gewisse Aspekte der Grenzgängerbesteuerung könnten bei künftigen Verhandlungen der Doppelbesteuerungsabkommen mit Nachbarstaaten möglicherweise geändert werden. Beim Abschluss des neuen Doppelbesteuerungsabkommens mit Liechtenstein am 10. Juli 2015 (SR 0.672.951.43) wurden einige Fragen zu den Regeln der Grenzgängerbesteuerung geklärt. Mit Italien wurde im Dezember 2015 eine neue Grenzgängervereinbarung paraphiert, aber bisher nicht unterzeichnet. Sie sieht eine Erhöhung der Quellensteuerquote zugunsten der Kantone vor und verbessert die Rechtssicherheit für die Beteiligten.

2.3 Zukünftige Massnahmen

Am 1. Januar 2021 tritt das Bundesgesetz in Kraft, das die Ungleichbehandlungen im Quellensteuersystem zwischen Ansässigen und Nicht-Ansässigen behebt. Ausserdem könnten bei künftigen Revisionen von Doppelbesteuerungsabkommen mit Nachbarstaaten auf Antrag eines Vertragsstaates Änderungen bei der Grenzgängerbesteuerung vorgenommen werden. Diese Änderungen könnten den Satz der Ausgleichszahlung oder die Grenze der Quellenbesteuerung in der Schweiz, beispielsweise aufgrund einer Analyse der sozioökonomischen Entwicklung oder andere Aspekte wie die Gegenseitigkeit, betreffen.

2.4 Zwischenfazit

Die mit den Nachbarstaaten zur Besteuerung der Grenzgänger vereinbarten Lösungen sind das Ergebnis historischer Kompromisse, die bei den Revisionen der Vereinbarungen an die sozioökonomischen Veränderungen angepasst wurden. Sie tragen den regionalen Besonderheiten Rechnung und ermöglichen die gemeinsame Nutzung der notwendigen Ressourcen für die Infrastruktur in den Grenzgebieten. Nach Ansicht des Bundesrates sind solche Regelungen deshalb wichtig und tragen zur Entwicklung und zum Wohlstand der Grenzkantone und Grenzgebiete bei. Die bestehenden Lösungen funktionieren insgesamt zur Zufriedenheit von Kantonen, Bund und Nachbarstaaten. Wenn sich in Zukunft die Rahmenbedingungen ändern sollten, müssen diese Regelungen aber angepasst werden. Weiter hat die Schweiz bereits 2013 im Zuge des Postulats 13.3945 Massnahmen getroffen, um eine Ungleichbehandlung auch unter Ansässigen und Nicht-Ansässigen im Rahmen des Möglichen und unter klaren Voraussetzungen zu beseitigen.

⁶ Mehr dazu siehe Unterlagen zum Geschäft des Bundesrates 14.093.

3 Informationsaustausch mit Nachbarstaaten über Gewinne ausländischer Unternehmen

3.1 Allgemeines

Zum Zeitpunkt als das Postulat eingereicht wurde, hatte die Schweiz mit den beiden Anrainerstaaten Italien und Liechtenstein noch keinen steuerlichen Informationsaustausch auf Ersuchen gemäss dem geltenden internationalen Standard vereinbart. Die Kooperation zwischen den Steuerbehörden mit diesen Staaten war auf die Möglichkeiten unter den bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen in den Fassungen von 1979 (Italien) und 1995 (Liechtenstein) beschränkt. Mit den übrigen Anrainerstaaten wurde der Informationsaustausch auf Ersuchen bereits in den Jahren 2009 (Österreich), 2010 (Deutschland) und 2009/14 (Frankreich) vereinbart. Weitergehende Initiativen zur Verbesserung der Transparenz in Steuersachen wurden international diskutiert, waren aber noch nicht vereinbart.

3.2 Ergriffene Massnahmen

In den letzten Jahren wurde der Informationsaustausch mit allen Anrainerstaaten der Schweiz stark verbessert. Am 23. Februar 2015 haben die Schweiz und Italien ein Änderungsprotokoll (AS 2016 2769; BBI 2015 6825) zum Doppelbesteuerungsabkommen unterzeichnet und damit den internationalen Standard zum Informationsaustausch auf Anfrage übernommen. Anfragen sind seit dem 13. Juli 2016 für Sachverhalte ab Unterzeichnung des Änderungsprotokolls möglich. Mit Liechtenstein wurde der Standard zum Informationsaustausch auf Anfrage am 10. Juli 2015 unterzeichnet (SR 0.672.951.43). Die neuen Bestimmungen kommen seit dem 1. Januar 2017 zur Anwendung. Zudem setzt die Schweiz den internationalen Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA) mit den Mitgliedsstaaten der EU, darunter alle Anrainerstaaten, um⁷. Die Schweiz hat im September 2018 also unter anderem mit Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich erstmals automatisch Daten ausgetauscht (mit Liechtenstein erstmals im Jahr 2019). Im Übrigen setzen die Schweiz und die Anrainerstaaten im gegenseitigen Verhältnis auch die Standards zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und -verlagerung (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS) um⁸. Unter diesen werden namentlich Informationen über Steuervorbescheide (sog. *Rulings*) ausgetauscht. Seit 2018 tauscht die Schweiz solche Informationen insbesondere auch mit allen Anrainerstaaten aus. Ebenso werden länderbezogene Berichte über multinationale Unternehmen für Berichtsperioden ab 2018 mit allen Anrainerstaaten ausgetauscht.

3.3 Zukünftige Massnahmen

Weitergehende Massnahmen sind im Moment nicht angezeigt.

3.4 Zwischenfazit

Der internationale Trend zu mehr Transparenz im Steuerbereich hatte insbesondere auch eine starke Verbesserung des gegenseitigen Informationsaustauschs mit den Anrainerstaaten zur Folge. Die Zusammenarbeit unter den Steuerbehörden entspricht heute den internationalen Standards. Im Vergleich zum Zeitpunkt des Postulats stehen den Steuerbehörden heute wesentlich mehr Instrumente zur Verfügung, um bei grenzüberschreitenden Sachverhalten die Steuersituation der steuerpflichtigen Personen zu prüfen.

⁷ SR 0.641.926.81

⁸ Mehr dazu siehe www.sif.admin.ch > Unternehmensbesteuerung > BEPS Mindeststandards.

4 Unterstellung der Leistungen bis 10 000 Franken unter die Mehrwertsteuer

4.1 Allgemeines

4.1.1 Gesetzliche Grundlagen

Die Mehrwertsteuer soll den inländischen Konsum von Gütern und Dienstleistungen belasten. Exporte von Gegenständen werden deshalb von der schweizerischen Mehrwertsteuer befreit und Importe von Gegenständen bei der Einfuhr besteuert. Dienstleistungen werden besteuert, wenn der Ort der Dienstleistung im Inland liegt.

In der Regel stellt das leistende Unternehmen die Mehrwertsteuer der leistungsempfangenden Person in Rechnung und rechnet sie mit der ESTV ab. Für bestimmte Leistungen ausländischer Unternehmen wird hingegen nicht das leistende ausländische Unternehmen, sondern die leistungsempfangende Person steuerpflichtig. Damit wird verhindert, dass sich ausländische Unternehmen einzig wegen solcher Leistungen als steuerpflichtige Personen bei der ESTV eintragen lassen müssen. Dies reduziert auch die Schwierigkeiten beim Bezug der Steuer, denn dieser ist bei ausländischen Leistungserbringenden mangels völkerrechtlicher Verträge mit ihren Sitzstaaten in der Regel rechtlich nicht oder nur mit grossem Aufwand möglich. Die Erhebung der Mehrwertsteuer durch die leistungsempfangende statt die leistungserbringende Person wird *Bezugsteuer* genannt.

Die Bezugsteuer ist in den Artikeln 45-49 des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG; SR 641.20) und in den Artikeln 109-111 der Mehrwertsteuerverordnung (MWSTV; SR 641.201) geregelt. Der Bezugsteuer unterliegen:

- Dienstleistungen, deren Ort sich nach Artikel 8 Absatz 1 MWSTG im Inland befindet und die durch Unternehmen mit Sitz im Ausland erbracht werden, die nicht im Register der steuerpflichtigen Personen eingetragen sind. Dies gilt nicht für Telekommunikations- oder elektronische Dienstleistungen an nicht steuerpflichtige Empfänger.
- Die Lieferung von unbeweglichen Gegenständen im Inland, die nicht der Einfuhrsteuer unterliegt und die durch Unternehmen mit Sitz im Ausland erbracht wird, die nicht im Register der steuerpflichtigen Personen eingetragen sind. Dies gilt aber nicht für das Überlassen solcher Gegenstände zum Gebrauch oder zur Nutzung.
- Die Lieferung von Elektrizität in Leitungen, Gas über das Erdgasverteilnetz und Fernwärme durch Unternehmen mit Sitz im Ausland an steuerpflichtige Personen im Inland.

Ist die leistungsempfangende Person bereits im Register der mehrwertsteuerpflichtigen Personen eingetragen, muss sie sämtliche Leistungsbezüge ab dem ersten Franken versteuern. Sie kann aber im Rahmen ihrer unternehmerischen Tätigkeit, unter Vorbehalt der Artikel 29 und 33 MWSTG, die deklarierte Bezugssteuer als Vorsteuer abziehen (Art. 28 Abs. 1 MWSTG).

Ist die leistungsempfangende Person jedoch nicht im Register der mehrwertsteuerpflichtigen Personen eingetragen (was z. B. bei einer Privatperson der Fall ist), hat sie sich bei der ESTV zu melden, wenn sie pro Kalenderjahr für mehr als 10 000 Franken solche Leistungen bezieht. Bei diesen 10 000 Franken handelt es sich um eine Freigrenze und nicht um einen Freibetrag. Bezieht man also beispielsweise in einem Kalenderjahr Leistungen für 11 000 Franken, dann ist die Bezugsteuer auf den ganzen 11 000 Franken geschuldet.

4.1.2 Lücken der Besteuerung

Nicht mehrwertsteuerpflichtige Personen können der Bezugsteuer unterliegende Leistungen aus dem Ausland bis zu 10 000 Franken pro Jahr ohne Mehrwertsteuerbelastung beziehen, wohingegen gleichartige Leistungen von inländischen Unternehmen der Mehrwertsteuer unterliegen. Der Bezugsteuer

unterliegen heute Leistungen wie Werbung, Beratung, Treuhand, Vermögensverwaltung oder Übersetzungen. Werklieferungen im Bauhaupt- und Baunebengewerbe unterliegen hingegen seit 2015 nicht mehr der Bezugsteuer, sondern der Inlandsteuer (vgl. Ziffer 4.2). Die bis Ende 2014 in dieser Branche bestehenden Besteuerungslücken standen denn auch beim vorliegenden Postulat im Mittelpunkt.

In der Theorie liesse sich diese Ungleichbehandlung von ausländischen und inländischen Anbietern durch eine Senkung oder Aufhebung der Bezugslimite reduzieren oder gar ganz eliminieren. In der Praxis würde sich jedoch kaum ein Effekt einstellen. Denn die der Bezugsteuer unterliegenden Leistungsbezüge aus dem Ausland müssen von den inländischen Personen selbst bei der ESTV deklariert werden, wozu kaum ein Anreiz besteht, da eine zwangsweise Durchsetzung dieser Pflicht mit verhältnismässigen Mitteln kaum möglich ist. Die ESTV verfügt in aller Regel nicht über die notwendigen Informationen, um mögliche bezugsteuerpflichtige Personen ausfindig machen zu können.

Diese Schwierigkeit besteht denn auch unabhängig der Freigrenze von 10 000 Franken. In den Jahren 2010 bis 2016 haben pro Jahr zwischen 600 und 700 nicht mehrwertsteuerpflichtige Personen Bezüge von solchen Dienstleistungen bei der ESTV gemeldet. Dabei handelte es sich in erster Linie um Dienststellen von Gemeinwesen, Verbände, Stiftungen, Holdings u.dgl. und nur in ganz seltenen Fällen um Privatpersonen. Es zeigte sich zudem, dass teilweise Bezugsteuer deklariert wurde, obwohl noch gar keine gesetzliche Verpflichtung bestand, da der Bezug 10 000 Franken nicht überschritt. Auf der anderen Seite wurden teilweise Bezüge im Millionenbereich deklariert. Es ist schwer vorstellbar, dass tatsächlich nur 600-700 nicht mehrwertsteuerpflichtige natürliche und juristische Personen die Bedingungen für die Deklaration der Bezugsteuer erfüllen. Es kann also davon ausgegangen werden, dass es eine hohe Dunkelziffer gibt.

4.2 Ergriffene Massnahmen

Seit der Einreichung des Postulats im Jahr 2013 wurde einiges unternommen, um die Lücken im Mehrwertsteuersystem zu schliessen:

- Auf den 1. Januar 2015 wurde der Artikel 9a MWSTV eingeführt. Dadurch unterlagen die durch ausländische Unternehmen erbrachten Werklieferungen nicht mehr der Bezugsteuer, sondern das ausländische Unternehmen wurde selbst im Inland steuerpflichtig. Dies allerdings nur dann, wenn es pro Jahr für mindestens 100 000 Franken solche oder andere der Inlandsteuer unterliegende Leistungen erbrachte.
- Auf den 1. Januar 2018 trat das teilrevidierte Mehrwertsteuergesetz in Kraft, das den bisherigen Artikel 9a MWSTV ersetzt hat, aber noch weitere Änderungen bei der Steuerpflicht beinhaltet. Für ausländische Leistungserbringer bedeutet dies, dass sie in aller Regel bereits ab dem ersten Franken Umsatz aus Leistungen im Inland steuerpflichtig werden. Eine Ausnahme besteht nur dann, wenn sie weltweit weniger als 100 000 Franken Umsatz aus Leistungen erzielen, die gemäss MWSTG steuerbar wären, wenn sie im Inland erbracht würden.

Mit diesen Massnahmen wird bezüglich der Werklieferungen aus mehrwertsteuerlicher Sicht die Gleichbehandlung zwischen ausländischen und inländischen Unternehmen sichergestellt. Um Werklieferungen handelt es sich beispielsweise dann, wenn ein Unternehmen ein Haus streicht, Gartenarbeiten vornimmt oder eine Küche einbaut. Es waren die Ungleichbehandlungen von solchen Werklieferungen, welche in den Grenzgebieten für Unmut gesorgt hatten.

Bei Bezügen von Dienstleistungen hingegen existiert weiterhin eine Besteuerungslücke, da die Bezugslimite von 10 000 Franken pro Kalenderjahr für nicht steuerpflichtige Personen weiterhin besteht. Da es sich bei diesen Dienstleistungen aber überwiegend um Leistungen wie Beratung, Werbung, Treuhand handelt, die kaum von Privaten bezogen werden, führt diese Besteuerungslücke nicht zu spürbaren Wettbewerbsverzerrungen.

4.3 Zukünftige Massnahmen

Leistungen an nicht steuerpflichtige Personen sollten immer vom leistungserbringenden Unternehmen versteuert werden, selbst wenn dieses Unternehmen nicht im Inland ansässig ist. Die Bezugssteuer sollte auf grenzüberschreitende Leistungen an steuerpflichtige Personen beschränkt werden. Dies ist heute bereits der Fall für Telekommunikations- und elektronische Dienstleistungen sowie die netzgebundenen Lieferungen von Elektrizität, Gas oder Fernwärme und deckt sich mit den Empfehlungen der OECD⁹.

Bei Bezügen von Leistungen über Internetplattformen bestünde die Möglichkeit, dass die Plattformen anstelle der leistenden ausländischen Unternehmen die Mehrwertsteuer erheben und der ESTV abliefern. Einen Vorstoss in diese Richtung hat im Juni 2018 Ständerat Beat Vonlanthen eingereicht (Mo. 18.3540). Auch die OECD arbeitet zurzeit an Empfehlungen für eine Steuererhebung unter Einbezug Dritter.

Beide Massnahmen würden konzeptuell die steuerliche Gleichbehandlung von Leistungen aus dem In- und Ausland sicherstellen. Auf die Bezugssteuer für nicht steuerpflichtige Personen könnte verzichtet werden.

4.4 Zwischenfazit

Für Werklieferungen, bei denen der Unmut in den Grenzgebieten besonders gross war, gibt es seit dem am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes keine Besteuerungslücken im Gesetz mehr (vgl. 4.2). Durch einen Ausbau der internationalen Zusammenarbeit verbessert sich auch der Vollzug der Steuererhebung bei ausländischen Unternehmen.

Bestimmte Dienstleistungen aus dem Ausland wie Werbung oder Beratung können nicht steuerpflichtige Personen derzeit bis zu einem Wert von 10 000 Franken jährlich ohne Mehrwertsteuer beziehen. Die ESTV prüft eine Schliessung dieser Lücke durch den Ersatz der Bezugssteuerpflicht von nicht steuerpflichtigen Personen durch eine Steuerpflicht der ausländischen Unternehmen. Ebenso prüft die ESTV einen Einbezug der Internetplattformen bei der Steuererhebung, um eine möglichst lückenlose Steuererhebung bei Warenlieferungen und Dienstleistungen aus dem Ausland sicherzustellen (vgl. 4.3).

Eine Reduktion der Limite von 10 000 Franken für den Bezug jener Dienstleistungen, die derzeit noch der Bezugssteuer unterliegen, um Leistungen aus dem In- und Ausland steuerlich gleich zu behandeln, wäre hingegen nicht zielführend, da kaum Anreize für eine Selbstdeklaration bestehen und eine zwangsweise Durchsetzung mit verhältnismässigen Mitteln kaum möglich wäre (vgl. 4.1.2).

⁹ OECD, 2017, Internationale Leitlinien für die Mehrwertbesteuerung, OECD Publishing, Paris, Rz 3.130.

5 Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr

5.1 Allgemeines

Das SECO als Aufsichtsbehörde ist für einen effizienten Vollzug der flankierenden Massnahmen (FlaM) verantwortlich. Damit sorgt es für faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den schweizerischen und den ausländischen Unternehmen und für die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen, die für alle Arbeitnehmenden auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt gelten.

2013 erreichte die Migration in die Schweiz einen Höhepunkt, vor allem aufgrund einer hohen Zahl von Kurzaufenthaltern und Grenzgängern. Vor diesem Hintergrund wurde das Postulat Regazzi am 27. September 2013 im Nationalrat eingereicht. Wie der Bericht des Observatoriums zur Personenfreizügigkeit zeigt, ist die Pro-Kopf-Nettomigration seither auf ein stabiles Niveau zurückgegangen.

Das Freizügigkeitsabkommen wirkt sich nicht in allen Regionen gleich aus. Die FlaM sind so konzipiert, dass die Vollzugsorgane den Herausforderungen ihrer Branchen und Regionen gerecht werden können. Der Gesetzgeber hat das Vollzugssystem der FlaM dezentral und dual ausgestaltet, damit die Kantone ihre Politik auf ihre wirtschaftlichen Realitäten abstimmen können. Im Rahmen des Bundesgesetzes über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, EntsG; SR 823.20) kontrollieren paritätische (PK) und kantonale tripartite Kommissionen (TPK) die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen vor Ort (Art. 7 EntsG). Ausserdem beobachten die kantonalen TPK den Schweizer Arbeitsmarkt (Art. 360b Abs. 3 bis 5 des Obligationenrechts (OR; SR 220)). Sie können nötigenfalls bei den kantonalen Behörden den Erlass eines Normalarbeitsvertrags (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen oder die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines bestehenden Gesamtarbeitsvertrags (GAV) beantragen. Die 25 im Jahr 2018 geltenden NAV und zwei erleichterten Allgemeinverbindlicherklärungen kommen in den Grenzkantonen (BS, GE, JU, TI, VS) zur Anwendung.

Eine gewisse Flexibilität besteht auch bei der Anzahl der durchzuführenden Kontrollen. Der Bund respektive das SECO entschädigt die Kontrollorgane. Die Kantone erhalten 50 Prozent der Lohnkosten für die mit den Kontrollen beauftragten Inspektoren erstattet. Die paritätischen Kommissionen (PK) werden über eine Pauschale finanziert. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen wird die spezifische Situation der Grenzregionen bei der Zuteilung der Mittel berücksichtigt. Darüber hinaus können die Kontrollorgane seit 2014 in besonders exponierten Branchen oder Regionen beim Bund eine zeitlich befristete Erhöhung der entschädigten Kontrollen beantragen. Die Kantone Tessin und Genf haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Im bestehenden rechtlichen Rahmen verfügen die Vollzugsorgane somit über einen relativ grossen Spielraum bei der Anzahl der Kontrollen, deren Ausrichtung oder den Sanktionen. Die flankierenden Massnahmen in ihrer heutigen Form ermöglichen deshalb eine regionale Umsetzung mit lokal gezielten Ergebnissen.

5.2 Ergriffene Massnahmen

Die flankierenden Massnahmen wurden seit ihrer Einführung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe (Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, EntsV, SR 823.201) mehrmals revidiert und optimiert. Zudem wurde der Vollzug laufend verbessert. Dieses Kapitel bezieht sich ausschliesslich auf die seit 2013, dem Einreichungsjahr des Postulat 13.3945 Regazzi, ergriffenen Massnahmen.

5.2.1 Gesetzesänderungen und Verschärfung der Sanktionierung

Per 1. Januar 2013 wurden Lücken in der Gesetzgebung zu den flankierenden Massnahmen geschlossen und deren Vollzug effizienter gestaltet. Mit neuen Bestimmungen im Gesetz konnten nun Arbeitgeber, die Arbeitnehmende in der Schweiz beschäftigen und gegen zwingende Mindestlöhne in NAV verstossen, mit Bussen ab 5000 Franken belegt werden. Weiter verstärkt wurden die flankierenden Massnahmen mit der Einführung von Sanktionsmöglichkeiten bei Verstössen gegen erleichtert allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge (GAV) sowie die Verpflichtung ausländischer Arbeitgeber, den Lohn der entsandten Arbeitnehmenden zu melden. Am 15. Mai 2013 trat die Meldepflicht der Löhne im Rahmen des Online-Meldeverfahrens für Dienstleistungserbringer mit Einsätzen bis zu 90 Tagen pro Kalenderjahr in Kraft.

Am 15. Juli 2013 trat die verstärkte Solidarhaftung im Bauhaupt- und Baunebengewerbe in Kraft. Seither können Erstunternehmer bei Verstössen gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen durch ihre Subunternehmen haftbar gemacht werden.

Per 1. November 2014 hat der Bundesrat ausserdem eine Melde- respektive Bewilligungspflicht für ausländische Dienstleistungserbringer im Garten- und Landschaftsbau ab dem ersten Einsatztag eingeführt.

Am 1. April 2017 trat eine weitere Revision des EntsG in Kraft. Dabei wurde die Obergrenze der Verwaltungssanktionen bei Verstössen gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen von 5000 auf 30 000 Franken erhöht. Ausserdem wurden die Sanktionsmassnahmen durch die Einführung der Kumulationsmöglichkeit von Bussen und Dienstleistungssperren bei schwerwiegenden Verstössen verstärkt.

5.2.2 Fortlaufende Verbesserung des Vollzugs

Neben den Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe wurde der Vollzug der FlaM auch über Weisungen und Empfehlungen des SECO an die Vollzugsorgane laufend verbessert. Beispielsweise wurden die Arbeitsweise der PK und die Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsorganen (Kantone - PK) in einem gemeinsamen Projekt des SECO mit den PK, den Kontrollvereinen und den Kantonen weiter optimiert. In diesem Rahmen wurde 2013 ein Musterprozess für den Vollzug des Entsendegesetzes erstellt. Die verschiedenen Hilfsmittel, Dokumente und Schulungsangebot des SECO ermöglichen den PK ihre internen Prozesse zu verbessern, effizienter zu gestalten und für einen gesamtschweizerisch einheitlicheren Vollzug zu sorgen. Darüber hinaus können mit den 2013 eingeführten Audits des SECO allfällige Mängel im Vollzug eruiert und in Zusammenarbeit mit den Vollzugsorganen behoben werden.

2017 lag der Fokus hauptsächlich auf der Umsetzung des Aktionsplans zur Verbesserung des Vollzugs der FlaM durch Bund, Kantone und die Sozialpartner. Am 18. Dezember 2015 hatte der Bundesrat im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 121a BV zusätzliche Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen auf dem Arbeitsmarkt beschlossen. Aus diesem Anlass wurde die Arbeitsgruppe «Zum Verbesserungsbedarf des Vollzugs und der Missbrauchsbekämpfung der flankierenden Massnahmen» bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner, der Kantone und der Bundesverwaltung unter Leitung des SECO beauftragt, den Verbesserungsbedarf zu prüfen. Sie erstattete dem Bundesrat im Februar 2016 über die Ergebnisse ihrer Arbeit Bericht und schlug einen entsprechenden Aktionsplan vor. Der Aktionsplan und die Umsetzung der konkreten Massnahmen wurden vom Bundesrat am 4. März 2016 respektive am 23. November 2016 verabschiedet. Ende 2017 wurde der Bundesrat vom WBF (SECO) über den Stand der Umsetzung informiert.

Der vom Bundesrat beschlossene Aktionsplan hat zum Ziel, die Qualität und die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit im Rahmen der FlaM zu erhöhen. Er legt den Schwerpunkt auf verstärkte Risikoorientierung der Kontrollen, eine verkürzte Bearbeitungsdauer und die Nutzung von Synergien zwischen den verschiedenen Vollzugsorganen. Zudem beschloss der Bundesrat, das Sollziel in der Entsendeverordnung von jährlich 27 000 auf 35 000 Kontrollen zu erhöhen. Diese Erhöhung trat per 1. Januar 2018 in Kraft. In diesem Zusammenhang wurden auch die Kontrollziele erhöht. Seit 2018 müssen 3 Prozent, in Fokusbranchen 5 Prozent der Schweizer Arbeitgeber kontrolliert werden. Zur Einhaltung des Aktionsplans bezüglich der Risikoorientierung wurden auch die Kontrollziele bei den meldepflichtigen

Dienstleistungserbringern angepasst. Seit 2018 gilt eine Bandbreite von 30-50 Prozent als nationales Kontrollziel.

5.2.3 Ausgebaute finanzielle Unterstützung

Das SECO beteiligt sich nach den Bestimmungen des EntsG und der EntsV finanziell am Vollzug der FlaM. Die Festlegung des Kontrollvolumens und seine Aufteilung auf die Kantone und Branchen erfolgt gestützt auf eine Risikoanalyse. Diese wurde von den Sozialpartnern, von den Kantonen und vom Bund gemeinsam erarbeitet. Die Kantone werden nach den ihnen tatsächlich angefallenen Kosten entschädigt. In Regionen oder Branchen mit erhöhtem Risiko können die vereinbarten Kontrollvorgaben nach Absprache erhöht werden. Im Kanton Tessin beispielsweise ist die Zahl der Kontrollen deutlich höher als in anderen Regionen der Schweiz.

Die Kontrollziele und die Finanzierung sind in der Leistungs- und Subventionsvereinbarung des SECO mit den Kantonen und den PK festgelegt. Darin werden die Anzahl der Kontrollen und die im Rahmen der Kontrollen auszuführenden Tätigkeiten definiert. Das SECO prüft die Einhaltung dieser Anforderungen im Rahmen von Audits, die bei den Vollzugsorganen vorgenommen werden. Das 2017 von jährlich 27 000 auf 35 000 erhöhte Kontrollziel in der EntsV hat auch zu höheren Entschädigungen des SECO geführt.

Im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans erhalten die kantonalen Behörden eine Zusatzfinanzierung von 10 Prozent ihrer Gesamtsubventionen für die Entschädigung von weiteren Spezialisten insbesondere im juristischen oder Informatikbereich beim Vollzug der FlaM. Auch die Pauschale bei den PK wurde per 2018 von 500 auf 650 Franken erhöht.

5.3 Zukünftige Massnahmen

Derzeit wird ein nationaler Lohnrechner entwickelt, der 2019 vorliegen soll. Er stützt sich auf die Schweizerische Lohnstrukturerhebung und berechnet einen üblichen Lohn pro Kanton. Ebenfalls in Arbeit und für 2019 geplant ist ein Schnittstellenkonzept für den harmonisierten Datenaustausch zwischen den PK und den kantonalen Behörden, die die Zusammenarbeit der Kontrollorgane und den Vollzug erleichtern soll.

Die flankierenden Massnahmen bilden zusammen ein flexibles Ganzes, das sich laufend entwickeln muss, um den neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr gerecht werden zu können.

5.4 Zwischenfazit

Das dezentrale und duale Vollzugssystem unterstützt einen Ansatz, der den spezifischen Risiken der einzelnen Regionen und Branchen in der Schweiz Rechnung trägt. Die dazugehörige Gesetzgebung ermöglicht den Vollzugsorganen, welche die Bedürfnisse ihrer Region am besten kennen, eine flexible Nutzung der bereitgestellten Instrumente. Seit der Einreichung des Postulats Regazzi konnte durch verschiedene Massnahmen eine Struktur geschaffen werden, die den Herausforderungen der Grenzkantone gerecht wird. Den Vollzugsorganen werden mit den flankierenden Massnahmen in ihrer heutigen Form auf die regionale Realität abgestimmte Instrumente und Mittel bereitgestellt.

Bund, Kantone und Sozialpartner wirken auf die Bekämpfung von Missbräuchen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt hin. Nur die gemeinsamen Bemühungen aller beteiligten Akteure können faire Lohn- und Arbeitsbedingungen für die in- und ausländische Bevölkerung und einen fairen Wettbewerb für in- und ausländische Dienstleistungserbringer garantieren. Dass dieses Dispositiv gezielt und effizient wirkt, wurde durch den Bericht über den Vollzug der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU 2017 bestätigt. Die flankierenden Massnahmen stellen gesamthaft ein funktionierendes, sich laufend entwickelndes Dispositiv zum Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen dar.

Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass das heutige System der flankierenden Massnahmen die nötige Flexibilität aufweist, um den regionalen Realitäten gerecht zu werden.

6 Massnahmen gegen Scheinselbständigkeit

6.1 Allgemeines

6.1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Für Selbständigerwerbende aus dem EU/EFTA-Raum, welche in der Schweiz im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung einen Auftrag ausführen, gelten die schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen des Entsendegesetzes (EntsG) nicht, da sie keine Arbeitnehmende sind. Ein Dienstleistungserbringer, der eine Selbständigkeit vortäuscht, in Tat und Wahrheit aber in einem arbeitsvertragsähnlichen Verhältnis zu seinem Auftraggeber steht, ist ein sogenannter «Scheinselbständiger». Die Absicht hinter scheinselbständigem Auftreten ist es zu vermeiden, dass die betreffenden Personen den arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Schutznormen unterliegen.

Nachdem die Kontrollorgane des EntsG vermehrt mit dem Phänomen Scheinselbständigkeit konfrontiert wurden, hat das SECO per 1. Januar 2011 eine Weisung an die Vollzugsorgane zum Vorgehen bei der Überprüfung der selbständigen Erwerbstätigkeit in Kraft gesetzt. Diese Weisung hatte zum Ziel, die Ermittlung von Scheinselbständigkeit zu erleichtern und die Kompetenzen der Kontrollorgane zu regeln.

Um die Missbrauchsgefahr weiter zu verringern, wurden im Januar 2013 neue Gesetzesbestimmungen zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit erlassen sowie per 2015 die Weisung angepasst. Übergeordnetes Ziel dieser Bestimmungen war es, die Anreize zu reduzieren, mittels vorgetäuschter Selbständigkeit die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen zu umgehen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden eine Dokumentationspflicht, eine weitergehende Auskunftspflicht sowie die Möglichkeit zur Sanktionierung durch Bussen oder Verfügung von Arbeitsunterbrüchen eingeführt. Dadurch sollte den Vollzugsorganen die Überprüfung des Status eines sich auf Selbständigkeit berufenden Dienstleistungserbringers aus der EU/EFTA erleichtert werden.

6.1.2 Grenzüberschreitende selbständige Dienstleistungserbringung

Gemäss dem Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) meldeten sich im Jahr 2013 rund 109 000 Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA-Raum für einen Einsatz in der Schweiz. 18 603¹⁰ Personen waren selbständige Dienstleistungserbringer.

Die Anzahl selbständiger Dienstleistungserbringer hat im Jahr 2015 erstmals abgenommen, während sie zuvor auf tieferem Niveau stetig zugenommen hatte. Im Jahr 2017 haben 117 553 Personen (davon 28 599 Selbständige¹¹) als meldepflichtige Dienstleistungserbringer in der Schweiz gearbeitet. Die meldepflichtigen Kurzaufenthalter (inkl. kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern) haben insgesamt ein Arbeitsvolumen von 23 725 Jahresarbeitskräften verrichtet. Im Verhältnis zum gesamten Arbeitsvolumen in der Schweiz entspricht dies einem Anteil von 0,6 Prozent (vgl. Tabelle 1).

¹⁰ Ohne persönliche Dienstleistungen (NOGA-Code 620).

¹¹ 20 218 ohne persönliche Dienstleistungen.

Tabelle 1: Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage, 2017.

	Meldepflichtige		Jahresarbeitskräfte		Beschäftigungsanteil (VZA)
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	
Arbeitnehmende bei CH-Arbeitgebern	130'593	54%	17'652	74%	0.4%
Selbständige Dienstleistungserbringer	28'599		2'483		
<i>ohne persönliche Dienstleistungen</i>	20'218	8%	1'478	6%	0.0%
Entsandte Arbeitnehmende	88'954	37%	4'594	19%	0.1%
Total (ohne persönliche Dienstleistungen)	239'765	100%	23'725	100%	0.6%

Quelle: SEM, BFS (STATENT), eigene Berechnungen

In den vom grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr insbesondere betroffenen Grenzkantonen TI, GE und BS waren 2013 insgesamt 9130 selbständige Dienstleistungserbringer tätig. Dies entspricht einem Anteil von 30 Prozent aller in der Schweiz gemeldeten selbständigen Dienstleistungserbringer. 2017 waren in denselben Kantonen total 8368 selbständige Dienstleistungserbringer gemeldet, dies entspricht einem Anteil von 28 Prozent.

6.2 Ergriffene Massnahmen

6.2.1 Kontrollen im Rahmen der flankierenden Massnahmen (FlaM)

Im Rahmen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen (vgl. Kapitel 5) werden auch die selbständigen Dienstleistungserbringer kontrolliert. Hinsichtlich Kontrollumfang und Kontrollschwerpunkte verfügen die FlaM-Vollzugsorgane über einen gewissen Ermessensspielraum. Dank dem vom Gesetzgeber gewollten dezentralen Vollzug der FlaM kann den unterschiedlichen Ausgangslagen in den Regionen angemessen Rechnung getragen werden. So wurden in den drei genannten Grenzkantonen im Jahr 2017 rund ein Drittel aller bei selbständigen Dienstleistungserbringern in der Schweiz durchgeführten Kontrollen vorgenommen.

Bei den im Jahr 2017 in der gesamten Schweiz total 6634 durchgeführten Kontrollen bei selbständigen Dienstleistungserbringern wurde in 461 Fällen (7 %) eine Scheinselbständigkeit vermutet. In 861 Fällen wurde eine Dokumentationspflichtverletzung festgestellt. Es wurden 587 (226 in den drei genannten Grenzkantonen; 39 %) Bussen und 142 (46 in den drei genannten Grenzkantonen; 32 %) Arbeitsunterbrüche durch die kantonalen Behörden verfügt. Insgesamt wurde die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane im Bereich der selbständigerwerbenden Dienstleistungserbringer seit der Einführung der neuen gesetzlichen Bestimmungen im Jahr 2013 tendenziell gesteigert. Die jüngste Abnahme ist auf den gleichzeitigen Rückgang der Anzahl Meldungen zurückzuführen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Kontrollen des Erwerbsstatus von selbständigerwerbenden Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA-Raum durch die kantonalen TPK und PK.

	Anzahl Kontrollen				Fälle von vermuteter Scheinselbständigkeit				Anteil der vermuteten Scheinselbständigkeit	Anzahl Verstösse gegen die Dokumentationspflicht	Anzahl Bussen (Art. 9 Abs. 2a)	Anzahl Arbeitsunterbrüche
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2017	2017	2017	
TPK	3345	3673	3294	2888	237	168	221	151	5%	436		
PK	3493	3718	3616	3746	605	250	183	310	8%	425		
Total	6838	7391	6910	6634	842	418	404	461	7%	861	587	142

Quelle: SECO

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass mit den neuen gesetzlichen Bestimmungen die Überprüfung des Erwerbsstatus eines selbständigen Dienstleistungserbringers erleichtert worden ist. Die zuständigen kantonalen Behörden sanktionieren Verstösse gegen die Dokumentationspflicht, dabei stehen meist Bussen im Vordergrund. In einzelnen Kantonen werden zudem Arbeitsunterbrüche verfügt. Die anhand der Berichterstattung der FlaM-Vollzugsorgane zur Verfügung stehenden Daten weisen darauf hin, dass bisher primär Dokumentationspflichtverletzungen geahndet werden. Ob in all diesen Fällen auch tatsächlich eine Scheinselbständigkeit vorlag, ist zu bezweifeln.

6.2.2 Evaluation der Wirksamkeit der Massnahmen

Im Sommer 2013 wurde die Arbeitsgruppe «Personenfreizügigkeit und Arbeitsmarktmassnahmen» mit der Überprüfung der Wirksamkeit der FlaM beauftragt. Gegenstand der durch die Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone und der Sozialpartner, vorgenommenen Überprüfung waren auch die seit dem 1. Januar 2013 geltenden gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung von Scheinselbständigkeit. Die Arbeitsgruppe empfahl dem Bundesrat, im Verlauf der Jahre 2014/2015 durch das SECO eine erste Einschätzung über die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen im Bereich der Bekämpfung von Scheinselbständigkeit vornehmen zu lassen. Die Haupteckdaten dieser Überprüfung sind die folgenden:

Aufgrund der untergeordneten Rolle, welche selbständige Dienstleistungserbringer im Rahmen des Meldeverfahrens spielen, stellt die Bekämpfung von Scheinselbständigkeit abgesehen von einzelnen Branchen für die Mehrheit der Vollzugsorgane heute keinen Kontrollschwerpunkt dar. Für eine Minderheit der Kantone – darunter die drei genannten Grenzkantone – ist Scheinselbständigkeit heute ein reales Problem, dessen Bekämpfung im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit einen Schwerpunkt darstellt.

Eine Umfrage bei den Vollzugsorganen der FlaM hat gezeigt, dass die neu eingeführte Dokumentations- und Auskunftspflicht für sich allein genommen die Überprüfung des Erwerbsstatus der selbständigen Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA-Raum erleichtert hat, da nun eine gewisse Schriftlichkeit vorliegt.

Bei der Umsetzung der SECO-Weisung besteht noch Optimierungspotenzial. Die Umfrageergebnisse deuten darauf hin, dass sich die Vollzugsorgane bis heute in unterschiedlichem Ausmass mit dem Thema auseinandergesetzt haben und der Lernprozess diesbezüglich noch nicht abgeschlossen ist.

6.2.3 Vollzugsoptimierungen

Das SECO hat den Handlungsbedarf erkannt. Den Vollzugsorganen steht deshalb seit Beginn des Jahres 2018 ein Musterprozess für die Kontrolle der selbständigen Dienstleistungserbringer zur Verfügung. Dieser wurde den Vollzugsorganen im Rahmen von mehreren Schulungsveranstaltungen erläutert und mit ihnen diskutiert.

Im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans des Bundesrates zur Verbesserung des Vollzugs der flankierenden Massnahmen wurden ausserdem Kriterien definiert, anhand derer die Vollzugsorgane die prioritär zu kontrollierenden selbständigen Dienstleistungserbringer auswählen sollen.

6.3 Zukünftige Massnahmen

Weitergehende Massnahmen sind im Moment nicht angezeigt.

6.4 Zwischenfazit

Das Volumen der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer ist gemessen am gesamten Arbeitsmarkt verschwindend klein. Deren Konzentration ist jedoch in den Grenzgebieten tendenziell hoch.

Im Rahmen des dezentralen Vollzugs der FlaM können die Vollzugsorgane ihre Prioritäten hinsichtlich Kontrollumfang und Kontrollschwerpunkte den jeweiligen Bedürfnissen anpassen. Damit kann den unterschiedlichen Ausgangslagen in den Regionen angemessen Rechnung getragen werden. Es zeigt sich denn auch, dass die Kontrolltätigkeit in den Grenzregionen erhöht ist.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass mit den 2013 eingeführten neuen gesetzlichen Bestimmungen die Überprüfung des Erwerbsstatus eines selbständigen Dienstleistungserbringers erleichtert worden ist.

Der Bund ist laufend dabei, Vollzugsoptimierungen umzusetzen. So wurde den Vollzugsorganen jüngst ein Musterprozess zur Verfügung gestellt und in Schulungsveranstaltungen präsentiert.

7 Fazit

Seit das Postulat Regazzi 2013 eingereicht wurde, sind mit verschiedenen Massnahmen geeignete Instrumente eingeführt worden, mit denen die Herausforderungen der Grenzkantone bewältigt werden können. Insbesondere wurden Massnahmen im Steuerbereich getroffen (für die direkten und indirekten Steuern). Zusammen mit der verbesserten Transparenz in Steuersachen konnten damit einerseits die Gleichbehandlung der Ansässigen und Nicht-Ansässigen verbessert und andererseits Missbräuche verhindert werden. Was den freien Personenverkehr anbelangt, so werden den Vollzugsorganen mit den flankierenden Massnahmen in ihrer heutigen Form auf die regionale Realität ihrer Regionen abgestimmte Instrumente und Mittel bereitgestellt.

Seit der Einreichung des Postulats hat sich somit einiges verändert. Es wurden zu allen im Postulat aufgeworfenen Fragen konkrete Massnahmen getroffen. Diese Massnahmen haben ihre Wirkung in den verschiedenen Bereichen bereits erzielt oder werden sie noch erzielen. Der Bundesrat beobachtet die Situation weiterhin mit grosser Aufmerksamkeit, um je nach Entwicklung der Lage bei Bedarf weitere Massnahmen zu ergreifen.