

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 91/2016

Sitzung vom 25. Mai 2016

485. Anfrage (Gleiche Spiesse für herkömmliche und digitalisierte Wirtschaft)

Die Kantonsräte Franco Albanese, Winterthur, und Hans-Peter Amrein, Küsnacht, haben am 7. März 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Dank zunehmender Digitalisierung unserer Wirtschaft entziehen sich zunehmende Teile der Wirtschaft der geltenden Gesetzgebung. Der Staat benachteiligt die analoge Wirtschaft aufgrund der für die digitalisierten Geschäftsmodelle fehlenden Regeln systematisch.

Die Digitaltechnik hat sich seit Mitte des 20. Jahrhunderts mit der Einführung von Computern verbreitet und als eine Schlüsseltechnologie etabliert. Basierend auf dieser Technologie ist eine Reihe von Geschäftsmodellen entstanden, welche zunehmend die etablierten und herkömmlichen konkurrenzieren. Dies geschieht umso erfolgreicher, als die Spiesse zwischen herkömmlicher und digitalisierter Wirtschaft ungleich lang sind. Beispiele dafür gibt es viele, so etwa airbnb. Hotels müssen Regeln einhalten, welche für airbnb nicht gelten: Anmeldepflicht für Gäste (Meldezettel?) – wenn diese nicht erfasst werden, dann können Steuerpflichten leicht umgangen werden. Unerwünschte Gäste können unerkannt bleiben, Fahndungen werden für die Polizei noch schwieriger. Die Zentrale in den USA entgeht einer Steuerauscheidung. Uber im Taxigewerbe: Qualifikationsanforderungen, Standplatzpflicht, Tarifpflichten, Steuerpflicht der einzelnen Fahrer/Fahrzeughalter, Steuerpflicht der Zentrale für ihre Zweigunternehmer im Kanton, Steuerauscheidung Zentrale USA-CH?

Solche und ähnliche Geschäftsmodelle sind in Zukunft vermehrt zu erwarten. Und jedes ist wieder ein wenig anders gestaltet. Gemeinsam ist ihnen allen, dass das bestehende Gewerbe Anforderungen zu erfüllen hat, welche für die Neuen nicht gelten oder nur schwierig durchzusetzen sind. Weil physische Niederlassungen in unserem Land nicht mehr nötig sind, sind für die vollständige steuerliche Erfassung die notwendigen Grundlagen zu schaffen. Die heutige Ungleichbehandlung kann nicht einfach hingenommen werden und ist deshalb zu beseitigen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wann und mit welchen Massnahmen gedenkt der Regierungsrat die zunehmende Konkurrenzierung des heimischen Gewerbes durch digitalisierte Geschäftsmodelle auf vergleichbare Grundlagen zu stellen, damit sie steuerlich gleich behandelt werden?
2. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass neu entstehende Geschäftsmodelle und Anbieter entdeckt und durch die getroffenen Massnahmen erfasst werden?
3. Prüft der Regierungsrat im Konkreten die Einhaltung der für das Taxigewerbe geltenden oder geplanten (regierungsrätlicher Vorschlag für ein Taxigesetz) Pflichten für die Plattform uber und die für diese fahrenden Taxihalter (und -fahrer)? Wie stellt er sicher, dass diese ihrer Steuerpflicht lückenlos nachkommen?
4. Sieht der Regierungsrat eine Möglichkeit, bei den Zentralen von airbnb und uber oder bei weiteren solchen Geschäftsmodellen den auf den Standort Zürich fallenden Anteil der Erträge der Zentrale zu besteuern oder mittels Steuerauscheidung zurückvergütet zu erhalten? Wenn nicht, ist der Regierungsrat bereit, beim Bund einen entsprechenden Vorstoss einzureichen?
5. Wo sieht und plant der Regierungsrat Erleichterungen für die einheimische Wirtschaft?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Franco Albanese, Winterthur, und Hans-Peter Amrein, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat ist in der Beantwortung der Anfragen KR-Nrn. 256/2014 und 112/2015 je betreffend Neue Technologien als rechtliche Herausforderung auf das Thema der vorliegenden Anfrage eingegangen. Auf die dortigen – nach wie vor zutreffenden – Ausführungen kann vorab verwiesen werden. Weiter ist auf die Antworten des Stadtrates von Zürich vom 26. Februar 2014 auf die schriftliche Anfrage GR Nr. 2013/425 betreffend Private Zimmervermietung über Online-Plattformen wie «Airbnb» und vom 18. März 2015 auf die schriftliche Anfrage GR Nr. 2014/373 betreffend Taxiservice «Uber» zu verweisen.

Die Aktivitäten der Marktteilnehmenden und deren rechtliche Beurteilung zeigen sich im Grunde unverändert: Die Unternehmen der «Sharing Economy» wie z. B. Uber oder Airbnb, Wimdu.ch und 9Flats.com vermitteln die angebotenen «Basisdienstleistungen» (Übernachtungen,

Personentransport usw.) nicht über traditionelle Vertriebskanäle wie Inserate und Prospekte usw., sondern über Internetplattformen. Obwohl diese Online-«Vermittlungsdienstleistungen» eine ungleich stärkere Marktdurchdringung mit den Angeboten der ihnen nachgelagerten «Basisdienstleistungen» erzielen als die traditionellen Kanäle, besteht für Erstere nach geltendem Recht nur in Ausnahmefällen eine Melde- oder Bewilligungspflicht. Die Basisdienstleistungen unterliegen dagegen stets denselben rechtlichen Pflichten, unabhängig davon, über welchen Vertriebskanal sie vermittelt werden. Eine rechtliche Ungleichbehandlung der Marktteilnehmenden ist zurzeit in keinem der fraglichen Bereiche objektiv erkennbar, weshalb kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf gegeben ist. Auf künftige Veränderungen der Märkte – z. B. aufgrund technischer oder anderer heute noch nicht absehbarer Entwicklungen – werden nötigenfalls und zu gegebener Zeit angemessene Antworten zu suchen sein.

Obschon nach dem Gesagten objektiv betrachtet keine Ungleichbehandlung traditionell organisierter Gewerbezüge zu erkennen ist, wird subjektiv häufig eine solche empfunden. Es wird oft unterstellt, dass die neuen Anbieterinnen und Anbieter nicht kontrolliert würden. Der Vollzug ist auch nicht einfach, weil die Dienstleistungen mithilfe der neuen Technologien mehrheitlich nicht mehr in traditionellen Strukturen (Hotels, Taxis usw.), sondern an beliebigen Orten angeboten werden. Die Vollzugsorgane sind sich dessen jedoch bewusst und führen die entsprechenden Kontrollen im Rahmen der verfügbaren Mittel bereits heute durch (vgl. Beantwortung der Frage 3). Zusätzliche Kontrollen wären nur mit einem grösseren Vollzugaufwand (Kontrollen, Überwachung usw.) und mit zusätzlichem personellem und finanziellem Einsatz möglich. Dies wäre nur bei Vorliegen von anhaltenden und erheblichen Missbräuchen und Gesetzesumgehungen zu rechtfertigen. Dafür bestehen bisher keine Anzeichen.

Betreffend die in der Begründung der Anfrage angeführte Gästekontrolle ist festzuhalten, dass auch Airbnb-Gastgeberinnen und -Gastgeber im Sinne von § 21 Abs. 4 des Polizeigesetzes (LS 550.1) für ihre Gäste gegenüber der Polizei einer Meldepflicht unterstehen, falls sie die Unterkünfte gewerbmässig anbieten. Es widerspräche dem Zweck der Gästekontrolle, der in der Erfüllung sicherheits- und kriminalpolizeilicher Aufgaben liegt, wenn Airbnb-Gastgeberinnen und -Gastgeber von der Pflicht zur Kontrolle und Meldung ausgenommen würden.

Zu Fragen 1 und 2:

Einkünfte aus oder im Zusammenhang mit digitalisierten Geschäftsmodellen sind in der Schweiz (bzw. im Kanton) steuerpflichtig, soweit sie von natürlichen oder juristischen Personen erzielt werden, für die eine steuerliche Zugehörigkeit zur Schweiz (bzw. zum Kanton) besteht. Eine solche Zugehörigkeit wird bei natürlichen Personen über den Wohnsitz und bei juristischen Personen über den Sitz oder bei beiden über eine Liegenschaft oder eine Betriebsstätte begründet.

Wenn steuerpflichtige Personen in der Schweiz Dienstleistungen über eine ausländische Internetplattform anbieten, mag mit Blick auf die steuerliche Erfassung der Einkünfte aus solchen Dienstleistungen stossend erscheinen, dass schweizerischen Steuerbehörden der Einblick in die Geschäftsunterlagen der ausländischen Betreiber der Plattform verwehrt bleibt. Solche steuerlichen Konstellationen sind jedoch nicht aussergewöhnlich, treten sie doch stets auf, wenn in der Schweiz steuerpflichtige Personen geschäftliche Beziehungen zum Ausland unterhalten. Die regulären steuerrechtlichen Deklarations- und Verfahrenspflichten beziehen sich auch auf die im Ausland erzielten Einkünfte. Darüber hinausgehende steuergesetzliche Massnahmen sind nicht möglich.

Zu Frage 3:

Herkömmliche Taxis erbringen drei Typen von Dienstleistungen: Fahrten ab Standplätzen, Fahrten auf Abruf durch Handzeichen und Fahrten auf Bestellung. Während die ersten beiden Arten von Dienstleistungen den zugelassenen Taxis vorbehalten sind, dürfen Fahrten auf Bestellung sowohl von zugelassenen Taxis als auch von Limousinendiensten ohne Taxizulassung erbracht werden. Daran würde sich durch den Erlass des vom Regierungsrat beantragten Taxigesetzes (Vorlage 5256) durch den Kantonsrat nichts ändern. Zur Durchführung von Fahrten auf Bestellung müssen die bundesrechtlichen Vorgaben für den berufsmässigen Personentransport erfüllt sein, sobald die Dienstleistung gewerbsmässig erbracht wird. Die Fahrerinnen und Fahrer benötigen in diesem Fall einen Führerausweis zum berufsmässigen Personentransport und die verwendeten Fahrzeuge müssen mit einem Fahrtschreiber ausgerüstet sein. Als berufsmässig gelten Fahrten, mit denen ein wirtschaftlicher Erfolg erzielt werden soll und die regelmässig – d. h. in Zeitabständen von weniger als 16 Tagen mindestens zweimal – durchgeführt werden.

Während sich UberX und UberBlack ausser in der verwendeten Technologie zur Vermittlung nicht von herkömmlichen Limousinendiensten unterscheiden, vermittelt die App bei UberPop – angelehnt an das Konzept privater Mitfahrgelegenheiten – Fahrten zwischen nicht berufsmässigen Privatfahrerinnen und -fahrern und Fahrgästen. Bei UberPop be-

steht die Gefahr, dass Personen berufsmässig Dienstleistungen anbieten, ohne dazu berechtigt zu sein oder über entsprechend ausgerüstete Fahrzeuge zu verfügen. Obwohl entsprechende Kontrollen schwierig sind, da sich die Fahrzeuge äusserlich nicht von gewöhnlichen Personenwagen unterscheiden, haben insbesondere die Stadtpolizei Zürich und die Kantonspolizei, aber auch die Stadtpolizei Winterthur und die Gemeindepolizeien 2015 und im laufenden Jahr zahlreiche Kontrollen bei UberPop-Fahrerinnen und -Fahrern durchgeführt und bei Verletzung der bundesrechtlichen Vorschriften für den berufsmässigen Personentransport Anzeigen an Statthalter- bzw. Stadtrichterämter erstattet.

Wenn steuerpflichtige Personen in der Schweiz Fahrdienste über die Internetplattform von Uber bzw. die damit verbundene Smartphone-Applikation anbieten, stellen die Vergütungen, die sie von Uber (mit Hauptsitz in den USA und einer Niederlassung in den Niederlanden) erhalten, nach Abzug aller notwendigen Aufwendungen steuerbares Einkommen dar. Besondere Massnahmen zur Sicherung der steuerlichen Erfassung, die über die bestehenden steuerlichen Deklarations- und Verkehrspflichten hinausgehen, sind im Rahmen des geltenden Steuerrechts nicht möglich.

Zu Frage 4:

Im Ausland ansässige Unternehmen können nur soweit in der Schweiz (bzw. im Kanton) besteuert werden, als sie hier eine Betriebsstätte oder eine Liegenschaft unterhalten. Der Begriff der Betriebsstätte im internationalen Verhältnis wird durch das OECD-Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Einkommen und Vermögen und den dazugehörigen OECD-Kommentar definiert. Bei Internetaktivitäten ist zwischen Hard- und Software zu unterscheiden. Bei der Software handelt es sich um ein immaterielles Wirtschaftsgut; sie kann nicht als Geschäftseinrichtung bezeichnet werden. Die Benutzung einer Software über eine ausländische Internetplattform kann daher nicht zur Begründung einer Betriebsstätte des ausländischen Betreibers führen. Damit besteht keine Möglichkeit, die von einem ausländischen Betreiber einer Internetplattform erzielten Einkünfte an demjenigen Ort zu erfassen, an dem die Plattform bzw. damit verbundene Applikationen genutzt werden.

Zu Frage 5:

Die Marktmacht der neuen Vermittlungsdienstleister in der Sharing Economy beruht zur Hauptsache auf dem Umstand, dass sie ihre Angebote webbasiert, also mit einer sehr hohen Breitenwirkung vertreiben. Die sich daraus ergebende Konkurrenzsituation entsteht jedoch nicht nur im Tätigkeitsfeld der prominentesten Vertreter der Sharing Economy wie Airbnb oder Uber, sondern wird durch die Aktivitäten einer Vielzahl von

Anbietern in allen Wirtschaftssektoren ausgelöst, unabhängig davon, ob diese nach dem Prinzip der internetbasierten Sharing Economy aufgestellt sind oder sich das Internet auf eine andere Weise zunutze machen. Es sind kaum mehr Bereiche des wirtschaftlichen Handelns erkennbar, in denen sich die angestammten Anbieter aufgrund des veränderten Umfelds nicht gezwungen sehen, ihre gewohnten Geschäftsmodelle und -strategien grundlegend zu überdenken. Diese Veränderungen der Wirtschaftswelt verzeichnen eine stark zunehmende Dynamik, sind unumkehrbar und werden sowohl als Bedrohung als auch als Chance wahrgenommen. Es ist üblich, dass sich die Anbieter sowie Konsumentinnen und Konsumenten der Basisdienstleistungen auf den Sharing-Economy-Plattformen für jedermann transparent gegenseitig bewerten, wodurch «schwarze Schafe» identifiziert und fortan gemieden werden. Die betreffenden Märkte unterliegen dadurch einer Selbstregulierung, die einer staatlichen Regulierung vorzuziehen ist. Es ist daher nicht angezeigt und angesichts der verfassungsmässig garantierten Wirtschaftsfreiheit auch nicht zulässig, die angestammten Anbieter durch staatliche Eingriffe vor der neuen Konkurrenz zu schützen und in die bewährten Mechanismen von Angebot und Nachfrage einzugreifen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi